



Õiguskantsler

Raivo Aeg
Justiitsministeerium
info@just.ee

Teie 11.09.2020 nr 8-1/5458

Meie 02.11.2020 nr 18-2/200821/2005884

Arvamus haldustrahvimenetluse seaduse eelnõu kohta

Austatud minister

Täna võimaluse eest esitada arvamus haldustrahvimenetluse seaduse eelnõu kohta. Pean endiselt asjakohaseks ka haldustrahviõiguse kontseptsiooni kohta [26.05.2020 esitatud arvamust](#), mida siinses seisukohas üle ei korda. Samas palun Teil eelnõu ettevalmistamisel kaaluda ka varem esitatud tähelepanekuid.

Õiguskantsler ei tegele üldjuhul eelnõudega ning analüüsib neid vaid juhul, kui tegemist on põhimõttelist laadi muudatustega, mis puudutavad tugevalt põhiõiguste kaitset ja/või on seotud õiguskantsleri varasema tööga. Seetõttu on järgnevalt käsitletud vaid enim muret valmistavaid küsimusi, mis vajavad eelnõu täiendamisel erilist tähelepanu, et vältida olulisi õiguslikke ja ka põhiseaduspärasust puudutavaid probleeme. Järgnevad küsimused ja nendega seotud valikud – kas kohandada vajalikus osas väärteomenetluse reegleid või töötada välja uus haldustrahvide menetlus – on ühtlasi ka valik mõõdupärase või vohava õigusloome vahel.

Mistahes valiku juures tuleb aga tagada põhiõiguste kaitse vastavalt [Eesti Vabariigi põhiseadusele](#) (PS). Põhiõigusi võib riik üldjuhul kaitsta ka Euroopa Liidu (EL) õiguses nõutust paremini ning see peaks olema eesmärk haldustrahviõiguse kujundamisel.

Väärteomenetluse tulevik

1. Eelnõuga soovitakse luua uus õigusrikkumistele reageerimise instituut – haldustrahvimenetlus. Mitmest analüüsist ([Tartu Ülikoolilt tellitud 2020. a analüüs](#), [2020. a õigusteadlaste päevadel halduskaristuse ettekanded](#) jmt) nähtub, et mingit selgust haldustrahvi õigusinstituudi suhtes ei ole. Pole teada, kuidas mõista selles kontekstis määratlust „haldus“, ning jääb arusaamatuks, millised erireeglid võrreldes süüteomenetlusega peaksid haldustrahvimenetluses kehtima. EL õigusaktide suunised määrata trahve muus kui kriminaalmenetluses ei lähtu mitte niivõrd vajadusest vältida kriminaalmenetluse kohaldumist, vaid rohkem soovist vältida (kohtu)vaidlusi EL pädevuse üle ja etteheiteid, et tungitakse sügavale riigi suveräänsusesse. Selline hoiak iseenesest on problemaatiline, sest nii jäetakse mulje, et ei tehta seda, mida tegelikult just tehakse. Pole ime, et see tekitab segadust. Eesti riik võiks seda arvestades eelistada ettevaatlikumat lähenemist. Süüteomenetluse ja haldusmenetluse vahele uue menetlusliigi loomist ei ole praegu veenvalt põhjendatud.

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. info@oiguskantsler.ee www.oiguskantsler.ee

2. Kui lähtuda Andmekaitse Inspektsiooni, Konkurentsiameti ja Finantsinspektsiooni ühiskirjast (12.10.2020), siis peaks loodav menetlus olema riigi jaoks lihtsamini rakendatav võrreldes vääртеomenetlusega, kuid lubama kohaldada kiiret ja tõhusat trahvimenetlust. Ehk siis minimaalse menetlusega riigi jaoks kaasneks maksimaalne rahaline karistus isikule. Seega tekib küsimus, et kui mõnes õigusharus lubatakse isikut karistada lihtsamalt, siis miks peaks jätkama „keerulise“ vääртеomenetlusega ülejäänud õigusharudes? Kas on plaanis vääртеomenetlusest loobuda?

3. Üksnes karistava menetluse teisiti nimetamine ei vabasta riiki kohustusest tagada menetluslikud põhiõigused. Euroopa Kohus on samuti leidnud, et liidu eesmärkide tõhus täitmine ei tähenda, et võiks rikkuda isiku põhiõigusi.¹ Menetleja vaatepunktist võib lihtsas menetluses määratav tõhus karistus tunduda hea, sest lihtsam menetlus nõuab vähem vaeva ja on seetõttu kitsalt menetleja seisukohast kuidagi mõistetav. Riigi vaatepunkt see olla ei saa, sest Eesti põhiseadus näeb ette igauhe kaitse riigivõimu omavoli eest (PS § 13 lg 2) ning paneb õiguste ja vabaduste tagamise ülesande ka täitevvõimule (PS § 14), seejuures ei tohi moonutada piiratavate õiguste olemust (PS § 11). Riigi omavoli eest ongi seni kaitset pakkunud menetlusõigused, mis kohustavad riiki välja selgitama asjaolud ning etteheidetavaid rikkumisi tõendama – alles seejärel on võimalik määrata karistus. Põhiõiguste kaitset ei peaks pidama efektiivsuse takistuseks või muuks taoliseks ebamugavuseks. Riigi eesmärk on ju jõuda õige lahenduseni, mitte saada kiiresti palju haldustrahviraha. Õigusriigis ei ole mõeldav, et kellelki võetakse ära osa tema varast (PS § 32 lg 1) mingi rikkumise eest, mida ei saa talle ette heita (nt esinevad õigusvastasust välistavad asjaolud, nagu kohustuste kollisioon). Seda arvestades ei ole niikuinii mõeldav haldustrahvimenetluses süüteomenetlusele omaste elementide kohaldamisest pääseda. Näiteks peaks olema välistatud, et juriidilist isikut karistatakse reatöötaja toime pandud rikkumise eest, kui juriidilise isiku juhtorgani liikmed on teinud omalt poolt kõik, et juriidiline isik tegutseks õiguspäraselt (s.t täitnud hoolsuskohustust ning loonud organisatsioonis sellise kultuuri, mis ei soosi rikkumisi).

4. Ei ole siiski kahtlust, et ka haldustrahvimenetluse loomisest loobudes on Eesti süüteomenetluses vaja teha mõningaid muudatusi EL õiguse ülevõtmiseks (trahvimäärad) ja süüteomenetluse tõhustamiseks. Näiteks kaaluda juriidilise isiku suhtes läbiviidavas menetluses derivatiivsest vastutusest loobumist ja rikkumise n-ö äratasuvuse arvesse võtmist karistuse määramisel, arvestades teiselt poolt ka juba praegu kehtivat võimalust konfiskeerida süüteoga saadud vara, sh teatud tingimustel ka õigusjärglaselt, vt [karistusseadustiku](#) §-d 83¹ ja 83². Karistusmenetluse efektiivsust tuleb taotleda ka riigisiseste õigushüvede kaitisel, nagu ka menetlusaluse isiku olulised menetlusgarantiid tuleb tagada nii EL kui riigisiseste õigushüvede kaitisel. Tuleb analüüsida, kas kehtiva õiguse lähtekohad juriidilise isiku vastutusele võtmisel on üldiselt ennast õigustanud või oleks vaja neid muuta üldiselt. Kui mingil põhjusel ei peeta siiski õigeks teha parandusi kõigi juhtude tarbeks, siis saab need teha vääртеomenetluse seadustiku ja karistusseadustiku erinormidena EL õiguse kohaldamise juhtudel. Sellist muudatust oleks ka lihtne vajadusel (nt reaktsioonina EK või EIK hilisemale seisukohale) tagasi pöörata.

Küsimus haldustrahvimenetluse seaduse konstitutsionaalsusest ja deklaratiivsed normid

5. Eelnõu seletuskirjas on märgitud: „Kuna vaja on muuta halduskohtumenetluse seadustikku, kriminaalmenetluse seadustikku ja vääртеomenetluse seadustikku, on eelnõu seadusena vastuvõtmiseks vajalik Riigikogu koosseisu häälteenamused.“ Sellest võib järeldada, et haldustrahvimenetluse seadust ei käsitleta Riigikogu koosseisu häälteenamust vajava seadusena. PS § 104 lg 2 p 14 lubab kohtumenetluse seadusi muuta ja vastu võtta ainult Riigikogu koosseisu häälteenamusega. Haldustrahvimenetlus iseenesest ei reguleeri tõepoolest otseselt kohtumenetlust,

¹ EKo 17.01.2017, [C-310/16](#).

kuid isiku karistamine on traditsiooniliselt olnud õigusemõistmise üks põhifunktsioone. Seda põhiseaduse sätet käsitledes on Riigikohtu praktika alusel asunud seisukohale, et koosseisu hääلteenamus on nõutav, kui küsimus on puutumuses riigi põhikorraga ja tegemist on olulisima ehk väga kaaluka riigielu küsimusega ([PS § 104 komm nr 28](#)). Seda asjaolu tuleks vähemalt seletuskirjas põhjalikult käsitleda.

6. Ühtlasi tekitavad küsimusi eelnõu sätted, mis panevad Riigikogule kohustusi lahendada haldustrahvimenetluse küsimused ühel või teisel viisil teistes normides (nt § 2 lg 2, mis määratleb, millal võib haldustrahvi seadusega kehtestada, ja lg 4, mis määratleb, kelle suhtes mis tingimustel võib haldustrahvi kehtestada). Nende normide ainus sisu näib olevat tulevikus piiritleda Riigikogu tegevust. Nendel normidel oleks juriidiliselt Riigikogu siduv mõju ainult siis, kui haldustrahvimenetluse seadus oleks õigusaktide hierarhias erinorme kehtestavate õigusaktide suhtes kõrgemal kohal. Kuna õigusnormi üle otsustamisel lähtutakse sisust ja mitte vormist, siis nii see olla ei saa - kõik haldustrahvi puudutavad normid nõuavad koosseisu hääлteenamust või ei nõua seda neist ükski. Niisiis ei takista need normid Riigikogu nendest teistes seadustes kõrvale kaldumast. Deklaratiivsetest sätetest tuleks hoiduda.

Rakendusnormide puudumine

7. Koostatud on üksnes haldustrahvimenetluse seaduse eelnõu. Samas nähtub eelnõu § 2 lg-st 3, et haldustrahvi määr ja seaduse erisused nähakse ette nendes seadustes, millega kehtestatakse Eesti õiguses Euroopa Liidu õigusaktidest tulenevad nõuded. Seletuskirjas tuleks selgitada, kas haldustrahvimenetluse seadust saab mingis valdkonnas pärast jõustumist (01.02.2021) kohe rakendada (millises valdkonnas, kelle ja mille suhtes) või on vaja haldustrahvimenetluse seaduse rakendamiseks veel mõnd seadust muuta (selgelt saab seda kohaldama hakata isikuandmete kaitse valdkonnas, kuid ka siin võiks seletuskiri olla põhjalikum).

8. See, mis rikkumistele haldustrahve kohaldatakse ja mis on karistuse suurus, peab olema nii eelnõu menetlevale Riigikogule kui ka kõigile puudutatud isikutele üheselt selge juba haldustrahvimenetluse seaduse eelnõu arutades. Vastasel juhul ei ole võimalik hinnata haldustrahvimenetluse proportsionaalsust rikkumiste suhtes. Praegune lahendus ei ole õigusselge. Sedavõrd oluliste muudatuste juures on valdavalt koostatud koos seaduseelnõuga ka selle rakendamiseks vajalikke norme koondav eelnõu, et kavandatavad põhimõttelised muudatused oleksid võimalikult arusaadavad, tervikuna hoomatavad ja reform sujuv. Riigikogu ei tohi panna olukorda, kus arutatakse vaid väikest osa muudatustest ning tervikpilt selgub alles tulevikus, kui parlamenti tullakse haldustrahvikoosseise kehtestavate üksikute valdkondlike eelnõudega.

Õiguslik lapitekk

9. Eelnõus tehakse viiteid erinevate õigusharude seadustele. Näiteks süü tuleb kindlaks määrata [võlaõigusseaduse](#) § 104 lõigetest 3–5 lähtudes, esindusele kohaldatakse [tsiviilseadustiku üldosa seaduse](#) sätteid, teatud ulatuses ja küsimustes kohaldatakse [haldusmenetluse seadust](#), [kriminaalmenetluse seadustikku](#), [korraaitseadust](#), [väärteomenetluse seadustikku](#). Need valikud ei ole ainuvõimalikud. Mitmeid küsimusi reguleeritakse üheaegselt mitmes seaduses ning seetõttu ei ole normi rakendajale ja adressaadile üheselt selge, mis seadusele ja isegi õigusharule ta peaks toetuma, kui kerkib mõni küsimus, mida haldustrahvimenetluse seaduse eelnõus ei ole lahendatud.

10. Isikut ei tohi panna olukorda, kus talle jääb ebaselgeks, mis seadus või ka õigusharu tema suhtes kohaldub. Haldustrahv on karistav meede, millega plaanitakse määrata isikule rahalisi karistusi, mis ületavad ka süütoemenetluses määratavaid karistusi. Seega tuleks eelnõus

reguleerida, mis õigusliku ja/või seaduse normidest tuleb lähtuda, kui kerkib küsimus, mida seadus üheselt ei lahenda. Kas see on näiteks väärtemenetluse seadustik? Viitliste normide probleem on ka selles, et neis viidatud teiste seaduste normide muutmisel ei pruugita märgata ja arvestada mõju haldustrahvimenetlusele. Eriti problemaatiline on see juhul, kui viidatakse seadusele, mille üldine kohaldamisala ei ole puutumuses isiku karistamisega.

11. Ekslikud on eelnõu seletuskirjas väljendatud lootused, et haldustrahvimenetluse loomine aitab vältida (seni) mittekaristusliku ja probleemi lahendamisele suunatud iseloomuga haldusõiguse aluspõhimõtete moonutamist ning vähendada seniste paralleelmenetlustega (nt riikliku järelevalve menetlus ja väärtemenetlus) kaasnenud probleeme. Pigem avatakse uks haldusõiguse muutmiseks karistuslikuks ning lisatakse veel üks paralleelmenetlus. Veel enam, kuna halduskohtule antakse pädevus teha uus haldustrahviotsus, siis muudetakse sisuliselt karistavaks ka halduskohus. Eriti taunitav on, et eelnõu ei välista selgesõnaliselt võimalust, et isiku olukord võib halduskohtusse pöördumise tulemusel halveneda. On kaheldav, kas eelnõu lahendus sobib kokku halduskohtu olemusega õigusriigis. Ekslik on ka arvamus nagu tuleks haldustrahvi menetleda süüteomenetlusest erinevalt seetõttu, et haldustrahvis sisaldub ka haldussunni element. Haldustrahvil ei ole suuremat haldussunni efekti kui süüteomenetluses määratud trahvidel. Selline efekt on sunnirahal, mida saab sama tegevusetuse korral määrata korduvalt (trahvi puhul takistab seda topeltkaristamise keeld).

Tõendamiskoormus ja tõendite ülekandmine

12. Isikut ei tohi kohustada kriminaalmenetluses oma süütust tõendama (PS § 22 lg 2). Haldustrahvi karistuslik iseloom on selge ja nähtub ka eelnõu § 3 lõikest 1, milles öeldakse, et „eesmärk on karistada“. Seetõttu on PS § 22 lg 2 asjakohane ka haldustrahvimenetluses.

13. Eelnõu § 9 ning seda selgitav seletuskiri on vastuolulised. Seletuskirjas selgitatakse, et Euroopa Kohtu praktika kohaselt ei või ka juriidilist isikut järelevalvemenetluses kohustada andma vastuseid, millega ta tunnistaks õigusrikkumise toimumist (seletuskirja lk 37). Samas annab eelnõu § 9 lg 5 ütluste andmisest keeldumise õiguse üksnes füüsilisele isikule. Kas vastav õigus laieneb ka juriidilisele isikule ja tema füüsilisest isikust esindajale? Kui mitte, siis kuidas on juriidiline isik kaitstud enesesüstamise eest? Mis saab näiteks juhul, kui juriidilise isiku juhtorgani liige leiab, et ei saa teavet või ütlusi anda, sest see võib süüstada teda kui füüsilist isikut?

14. Eelnõu § 10 lubab tõendeid koguda eri menetlustes ning tõendeid võib ka üle kanda teistesse menetlustesse (§ 10 lg 3). Lõppastmes võib niisugune tõendite kogumine ja ülekandmine viia olukorrani, kus isiku haldustrahvimenetluses esitatud teabest või ütlustest lähtudes mõistetakse ta süüdi süüteomenetluses. Süüteomenetluses oleksid selliselt saadud tõendid ilmselt küll lubamatud, kuid problemaatiline oleks juba süüteomenetluse alustamine isiku poolt kohustuslikus korras antud info põhjal.

15. Haldustrahvimenetlus lisandub olemasolevatele menetlustele, milleks on ohu ennetamine ja tõrjumine korrakaitseaduse alusel, riiklik järelevalve, väärtemenetlus, kriminaalmenetlus. Tekkivas olukorras on riigil laialdased võimalused nii rikkumise ärahoidmiseks, selle toimepanemise kahtlusel menetlemiseks kui ka karistamiseks. Arvestades tõendite kogumise ja ülekandmise paindlikkust ning ühelt menetluselt teisele ülemineku aluseid rangelt reguleerivate normide puudumist, tähendab see ühtlasi, et riik võib valida isiku karistamiseks just sellise mooduse, mis riigi vaatepunktist on kas lihtsaim või meeldib riigile mingil muul põhjusel. Isik pannakse seevastu olukorda, kus ta peab arvestama kuni viie erineva menetlusliigi ja sellest lähtuvate tagajärgedega. Sellises olukorras on isikul keeruline oma õigusi kaitsta ning pole

võimalik ennustada, kuidas alustatud menetlus tema jaoks lõpeb. Seetõttu tasub hoolikalt kaaluda, kas uus menetlusliik on vajalik ning mis eesmärki see isiku põhiõiguste kaitset silmas pidades teenib.

Erimeetmete rakendamine

16. KorS erimeetmete ulatus ei ole praktikas kuigi selge ning nende põhiseaduspärasust ei ole seni hinnatud. Kui nende meetmetega seotakse uut liiki karistusmenetlus ning mõne erimeetme kohaldamist ka laiendatakse, siis muutuvad varasemad küsimused veel teravamaks. Pole selge, mida tähendab näiteks eelnõu § 14 lg 3. Kas isikule läbipääsu või juurdepääsu keelamine võimaldab sisuliselt isiku kinnipidamist (nt kas selle alusel on lubatav keelata inimesel järelevalveorgani ruumidest lahkuda, pidada teda nendes ruumides määramata aja jooksul kinni ja võtta sellega temalt vabadus)? Eelnõust nähtub ka, et välistatud ei ole isiku juurdepääsu piiramine tema elukohale. Seega võimaldab eelnõu justkui tõendite saamiseks keelata inimesel kodus viibida. Mida selline abinõu haldustrahvimenetluses tagab? Kas inimest kodust eemal hoides ja samal ajal eelnõu § 14 lg 4 kohaselt valdust läbi vaadates on tegemist läbiotsimisega? Miks ei soovita sedavõrd ulatuslike põhiõiguste piirangute korral rakendada kriminaalmenetluse seadustiku asjakohaseid sätteid? KorS on ikkagi kehtestatud ohu ennetamise ja tõrjumise jaoks, mitte ohust sõltumatult uurimistoimingute läbiviimiseks, mille eesmärgiks on karistamine.

Määratud haldustrahvi arvestamine uue rikkumise toimepanemisel

17. Eelnõu § 6 lg 3 p 4 kohaselt arvestatakse haldustrahvimenetluse alustamise üle otsustades ka menetlusala isiku varasemaid samalaadseid õigusrikkumisi ning tema varasemat käitumist järelevalvemenetluses. Samas ei kanta haldustrahvimenetluses tehtud trahviotsuseid karistusregistrisse. Tekib küsimus, kuhu plaanitakse koondada info eri menetlejate tehtud trahviotsuste kohta ja kui kaua menetlejad sellisele infole tugineda saavad.

18. Karistusregistri andmetel on õiguslik tähendus isiku karistatuse ja kuriteo või väärteo korduvuse arvestamisel seni, kuni andmed registrist kustutatakse. Karistusregistrist kustutatud andmetele tugineda ei ole kooskõlas karistuse eripreventiivsete eesmärkidega, kuna kustunud karistuse arvestamisel jääks tähelepanuta inimese vahepealne õiguskulekas käitumine. Riigikohus on korduvalt rõhutanud, et inimese varasemat karistatust saab uue karistuse mõistmisel arvestada eripreventiivse kaalutlusena üksnes siis, kui karistusandmed ei ole karistusregistrist kustutatud ja tema varasemad õigusrikkumised on seotud uue süüteoga.² Karistamise fakt tohib isikut saata kogu elu ainult erandjuhtudel, kui sellistele andmetele tugineda on proportsionaalne taotletava eesmärgiga. Niisugustel juhtudel on antud õiguslik tähendus ka karistusregistri arhiiviandmetele. Seega vajab varasematele õigusrikkumistele tugineda kindlasti põhjalikumat ja selgemat regulatsiooni.

19. Lisaks sellele võib haldustrahvide karistusregistrisse kandmata jätmise põhjustada võrdse kohtlemise põhimõtte rikkumise. Näiteks on võimalik, et sisuliselt sama rikkumise eest saab üks isik väärteotrahvi ja teine haldustrahvi. Kui nad mõlemad panevad edaspidi toime kuriteo, siis ühe puhul arvestatakse varasemat väärteokaristust, aga teine paistab puhta lehena. Selle üldiseks tagajärjeks võib olla ka see, et erinevaid rikkumisi koheldakse äraspidiselt – sisuliselt kergemad rikkumised (väärteod) toovad uue rikkumise toimepanemisel kaasa raskemaid tagajärgi kui raskemad rikkumised (kõrge haldustrahviga karistatavad teod).

² RKKKo 22.03.2017, [3-1-1-9-17](#), p 9; RKKKo 20.10.2016, [3-1-1-70-16](#), p 8–10; RKKKo 20.03.2017 [3-1-1-6-17](#), p 13.

Karistumäärade omavaheline proportsioon ja karistuse proportsioon menetlusgarantiide suhtes

20. Seletuskirjas ei ole käsitletud haldustrahvi ülemmäära proportsiooni väärtegade ja kuritegude eest ettenähtud karistuse ülemmäärade suhtes ega karistuse proportsiooni menetlusgarantiide suhtes, kuigi selle küsimuse olulisusele juhtisin tähelepanu juba väljatöötamiskavatsuse kohta antud arvamuses (p 4). On arusaamatu, miks peetakse vajalikuks hoida kuriteo ja väärteo karistuste ülemmäärade proportsiooni, aga samas lubatakse (vähemalt nimeliselt) haldusõiguse valdkonda kuuluval karistusel toimida süsteemi kui tervikut silmas pidava proportsionaalsusnõude väliselt. Kas halduslik karistus võib tõesti olla karmim kui *ultima ratio* meetmeks peetav süüteomenetluse karistus? Praegu paistab suund olevat sellele, et kõige karmimat karistust võimaldav menetluslik saab kõige väiksemad menetlusgarantiid (vähemalt juriidiliste isikute puhul).

21. Eelnevatele küsimustele tuleks leida lahendused eelnõu koostamise käigus. Samuti on vajalik, et eelnõu seletuskirjas hinnataks eelnõu põhiseaduspärasust.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Evelin Lopman 693 8431
Evelin.Lopman@oiguskantsler.ee

Marju Agarmaa 693 8447
Marju.Agarmaa@oiguskantsler.ee

Liina Lust-Vedder 693 8404
liina.lust-vedder@oiguskantsler.ee