



Õiguskantsler

Raivo Aeg  
Justiitsministeerium  
info@just.ee

Teie 05.05.2020 nr JUM/20-0541/-1K, 8-1/2967

Meie 26.05.2020 nr 18-2/200821/2003057

## Haldustrahviõiguse kontseptsioonist

Austatud minister

Euroopa Liidu finantsõiguses, konkurentsiõiguses ja andmekaitseõiguses ette nähtud haldustrahvidega seonduv on meie õiguskorra jaoks viimase aja suuremaid ja keerulisemaid väljakutseid. Tuleb tõdeda, et häid valikuid ei olegi. Mistahes juhul tekivad põhimõttelist laadi küsimused ning muudatused mõjutavad oluliselt eri õigusvaldkondi ning omavad ilmselt nii karistusõiguse, väärtemenetluse kui ka haldusmenetluse tulevikku teadmata suunas kujundavat toimet.

Euroopa Liidu (EL) õiguse ülevõtmisel tuleb aga tagada põhiõiguste kaitse. Põhiõiguste kaitse tase tuleb kujundada Riigikogul lähtudes [Eesti Vabariigi põhiseadusest](#) (PS § 3, § 11, § 13). Mitmetes põhimõttelistes küsimustes, nt süütuse presumptsioon, enese mittesüüstamise privileeg ja tõendamiskoormisega seonduv on nii Euroopa Inimõiguste Kohtu (EIK) kui ka Euroopa Kohtu (EK) praktika alles kujunemas või ka veel jätkuvalt ebaselge.<sup>1</sup> Sellises olukorras ei ole head põhjendust, miks peaks riigisisese põhiõiguste kaitse taseme sättima paika just EIK või EK praktikast tuleneva miinimumtaseme järgi. Põhiõigusi võib riik üldjuhul kaitsta ka EL õiguses nõutust paremini ning see peakski olema eesmärk haldustrahviõiguse kujundamisel.

Tänan võimaluse eest esitada arvamusi haldustrahviõiguse kontseptsioonile.

## Haldustrahviõiguse koht õigussüsteemis

1. Väärteotrahvide ülemmäär on mõnede EL õiguses kirjeldatud rikkumiste puhul praegu tõesti liiga madal ning juriidilise isiku efektiivne vastutusele võtmine võib olla keeruline, kuna juriidilise isiku vastutuse eelduseks on teo toime pannud füüsilise isiku tuvastamine. Kontseptsioon ei ole aga paraku veenev selles osas, et vastavad muudatused on Eesti õigussüsteemis kohane teha just uue õigusinstituudi – haldustrahvi(menetluse) – loomise kaudu.

---

<sup>1</sup> Vt nt „[Euroopa Liidu õiguses sätestatud halduskaristuste kohaldamine Eesti õiguses](#)“ (edaspidi: TÜ aruanne), Tartu Ülikool 2020, punkti 5.3.2.4.2.

2. Trahvi liiga madala ülemmäära probleemi väärteomenetluse raames lahendamise vastuargumendina on kontseptsioonis toodud, et väärteomenetluses kõrgemate karistusülemmäärade ettenägemine lõhuks kuritegude ja väärtegude eest ette nähtud karistuste omavahelise proportsiooni. Samas ei sisalda kontseptsioon põhjendust, miks ei võiks siis vastavaid koosseise kehtestada kuritegudena.

3. Õiguskorra süsteemsus on oluline väärtus, mis aitab kaasa õiguskindluse ja võrdse kohtlemise tagamisele ja seetõttu on arusaadav, miks püütakse säilitada karistusõiguse praegust ülesehitust. Paratamatult tekib aga küsimus – kumb mõjutab õiguskorra süsteemsust rohkem, kas väärteomenetluses kriminaalmenetlusega võrreldes ebaproportsionaalselt kõrge karistumäära ettenägemine ning juriidilise isiku vastutuse aluste muutmine (kas ainult teatud süütegude puhul erinormidena või kõigi süütegude suhtes üldreeglina – sellest pikemalt allpool) või õiguskorda täiesti uue õigusinstituudi loomine kuhugi haldusmenetluse ja süüteomenetluse vahele.

4. Kontseptsioonis ei ole käsitletud küsimust haldustrahvi ülemmäära proportsioonist väärtegude ja kuritegude eest ettenähtud karistuse ülemmäärade suhtes. Kui ühelt poolt pidada väärtegude ja kuritegude eest ettenähtud karistuse ülemmäärade omavahelist proportsiooni nii oluliseks, et see välistab väärtegude puhul ülemmäära tõstmist teatud tasemest kõrgemale, siis on teiselt poolt arusaamatu, miks ei ole kontseptsioonis käsitletud küsimust haldustrahvi ülemmäära proportsioonist omakorda väärteo- ja kuriteokaristuste ülemmääradesse. Kui arvestada ühtlasi, et kontseptsioon näeb haldustrahvimenetluse puhul ette siiski teatud möönduste tegemise menetlusgarantiidest (seda nii väärteomenetluse kui kriminaalmenetlusega võrreldes), ja ei ole välistatud, et haldustrahvi ülemmäärad võivad ületada koguni kuritegude eest ettenähtud karistuse ülemmäära, siis võib lõpuks välja kukkuda nii, et kõige karmimat karistust võimaldav menetlusliik saab olema kõige väiksemate menetlusgarantiidega (vähemalt juriidiliste isikute puhul).

5. Kontseptsioonis süüteomenetlusega sarnaste garantiide vajalikkuse kohta toodud selgituste järgi otsustades jääb mulje, et haldustrahvi instituut saab olemuslikult lähedasem olema süüteomenetlusega (ja mitte haldusmenetlusega). Seega võib sõnaosa „haldus“ jääda tegeliku sisuta ning sisuliselt tekkida kolmas süüteomenetlusliik, mis jätab ainult nime järgi mulje haldusmenetlusest ning eksitab sellega normide adressaate. Sealjuures kerkivad paratamatult võrdse kohtlemise küsimused. Näiteks juhul, kui haldustrahvi ei hakata kandma karistusregistrisse, siis järgneva rikkumise eest karistuse mõistmisel on haldustrahvi saanud isik karistuse määraja silmis n-ö puhas leht (kuigi rikkumine võis olla raskem ja määratud karistus karmim), samas kui eelnevalt süüteomenetluse raames süüdimõistetud isiku varasemat karistatust võetakse arvesse uue teo eest karistuse määramisel. Samuti ei lahenda uue menetlusliigi loomine paralleelmenetluste probleemi (paralleelselt korrakaitse ja karistamine), vaid lisab veel ühe võimaliku paralleeli, mis vajab esmalt seadusandja poolt reguleerimist (topeltkaristamise keeldu silmas pidades peaks haldustrahvi menetlus välistama samas asjas süüteomenetluse<sup>2</sup>) ning hiljem menetleja poolt praktikas meeles pidamist (topeltkaristamise vältimise teeb praktikas keerulisemaks see, kui haldustrahvi ei kanta karistusregistrisse).

6. Võrdse kohtlemise tagamise probleemi tuleb silmas pidada ka seoses erineva kohtualluvusega (haldustrahvimenetlus halduskohtus ja süüteomenetlus maakohtus). Iseenesest võivad (põhjendatud) erinevused õigusnormides kaasa tuua erinevad lahendused menetluses ja sellele järgnevas kohtupraktikas, kuid paraku jääb oht ka juhuslike erinevuste tekkeks. Erinevate menetluste võrdluses kerkivad õiguslikud küsimused annavad ilmselt omajagu tööd õigusloomejuristidele, advokaatidele, seadusandjale ning õiguskaitseorganitele (sh EIK). Tekib küsimus, kas muudatusega taotletav positiivne mõju kaalub üles ühiskonnale kaasneva koormuse.

<sup>2</sup> Vt ka EIKo 04.03.2014 Grande Stevens vs. Itaalia [18640/10](#).

Tuleb arvestada ka sellega, et erinevate menetlusliikide eristamine ning neist tulenevates õigustes, kohustustes ja tagatistes järje hoidmine lisab normide adressaatidele veel ühe täiendava tasandi, kus tuleb olla valmis oma õigusi kaitsma ja seeläbi toob kaasa olulise õigusabikulude kasvu. Arvestades haldustrahvi võimalikku suurus, siis vajavad hõlmatud sektorid senisest enam õigusabi, sest mistahes viga läheb väga kalliks maksma. Seda tuleks muudatuste ühiskondliku mõju juures seletuskirjas kindlasti eraldi kirjeldada ja hinnata.

7. Kontseptsioonis on märgitud (kirja koostaja rõhutus): „Tulevikus on võimalik kaaluda haldustrahvide kohaldamisala laiendamist – esialgu nende valdkondade, kus EL-i õigus näeb ette rahalisi karistusi, teiste analoogsete rikkumiste eest; edaspidi potentsiaalselt ka muudes õigusvaldkondades. Praegu on aga põhjendatud piiritleda haldustrahvide kohaldamisala kitsalt, kuna **enne nende laiaulatuslikumat kasutuselevõttu on vaja põhjalikult analüüsida ja otsustada, milline peaks olema haldustrahvi roll Eesti õiguskorras süüteo karistuste kõrval, ning piiritleda selged ja objektiivsed kriteeriumid, mille põhjal tuleks eristada õigusrikkumisi, mille eest nähakse karistusena ette haldustrahv, väärteokaristus või kriminaalkaristus.**“ Arvestades seda, kui kaalukas küsimus on õiguskorda uue menetlusliigi sissetoomine, peaks vastav analüüs olema tehtud enne selle kehtestamist, s.t sisalduma juba kontseptsioonis endas – ja seda ka juhul, kui haldustrahvimenetlust kavandatakse vaid kitsalt EL õiguse kohaldamisega seotud juhtude tarbeks. Nendele küsimustele vastamine on mõõdapääsmatu selle otsustamisel, kas haldustrahvimenetluse sisseviimisest Eesti õiguskorda võib olla rohkem kasu kui kahju.

### Juriidilise isiku vastutus

8. Kontseptsioon seab eesmärgiks EL õigusega reguleeritud rikkumiste toimepanijate senisest tulemuslikuma vastutusele võtmise ning eriti rõhutakse sealjuures juriidiliste isikute senisest tulemuslikuma trahvimise vajadusele. Õiguskaitseorgani vajadus välja selgitada vähemalt üks füüsiline isik, kellele saab juriidilise isiku huvides toime pandud õigusrikkumist ette heita, toob paratamatult kaasa suurema tõenäosuse, et võimalikud vastutajad asuvad õiguskaitseorganiga koostöö tegemise asemel ringkaitsesse. Derivatiivne vastutus välistab aga juriidilise isiku karistamise ka olukorras, kus juriidilise isiku kohustuse rikkumine on küll ilmne, ent pole võimalik kindlaks teha konkreetset füüsilist isikut, kes juriidilise isiku huvides õigusrikkumise toime pani.

9. Seetõttu on oluline ja veenev kontseptsiooni osa, mis pakub välja juriidilise isiku derivatiivsest vastutusest loobumise. Samas aga tekib küsimus, miks peaks selle tulemuslikkuse taotlemisel piirduma üksnes finantsõiguse, konkurentsõiguse ja andmekaitseõigusega. Miks ei taotleta juriidiliste isikute vastutusele võtmise tulemuslikkust Eesti õiguskorras tervikuna? Riigisisese õiguse karistusnormide alusel kaitstavate õigushüvede kaitsetase ei peaks ju põhimõtteliselt olema üldiselt madalam EL õiguse alusel kaitstavate õigushüvedega võrreldes. Raskused juriidilise isiku vastutusele võtmisega ei seonu üksnes EL õigusest tulenevate trahvidega, vaid on olemas ka täna kehtivas süüteomenetluses n-ö meie endi süüteokoosseisude puhul, nagu on selgelt näha ka intervjuudest kohtuväliste menetlejatega.<sup>3</sup> Võib ka arvata, et kui haldustrahvimenetlus end juriidiliste isikute vastutusele võtmisel tehtud möönduste tõttu riigi silmis tõestab, siis hakkavad ka muud praegu väärteomenetluses karistavad teod nihkuma haldustrahvimenetlusse. Kui oluline õigushüve vajab kaitset, siis on selle vastu ka raske seista – miks peakski õigushüve kaitse jääma vähetulemuslikuks, kui õiguskorda on toodud efektiivsema menetluse kohaldamise võimalus. Võib küsida, kas sellise muudatuse järel lõpuks väärteomenetlust alles jääbki. See viitabki

<sup>3</sup> Vt TÜ aruanne lk 69.

vajadusele analüüsida, kas kehtiva õiguse lähtekohad juriidilise isiku vastutusele võtmisel on üldiselt ennast õigustanud või esineb vajadus revideerida juriidilise isiku derivatiivset vastutust süüteomenetluses üldiselt.

10. Juriidilise isiku vastutuse aluste põhimõttelisel muutmisel tuleks kontseptsioonis mõelda ka sellele, kuidas organisatsioonilise vastutuse mudeli puhul tuvastada juriidilise isiku süü, et välistada juriidilise isiku karistamine selliste rikkumiste eest, mille on toime pannud n-ö reatöötaja oma initsiatiivil. Iga reatöötaja poolt toime pandud rikkumise eest ei peaks saama määrata hiigeltrahvi juriidilisele isikule, kui juriidilise isiku juhtorgani liikmed on teinud omalt poolt kõik selleks, et juriidiline isik tegutseks õiguspäraselt (st täitnud hoolsuskohustust ning loonud organisatsioonis sellise kultuuri, mis ei soosi rikkumiste toimepanemist).

### **Menetluslikud õigused**

11. Tuleb täielikult nõustuda kontseptsiooni lk 5 osundatuga, et karistusliku iseloomuga sanktsioonide kohaldamine haldusmenetluses tähendab, et sellisele menetlusele tuleb laiendada süüteomenetluses kohalduvaid menetluspõhiõigusi.

12. Isiku menetlusõiguste kaitsele haldustrahvimenetluses tasub pöörata seda enam tähelepanu, et finantsvaldkonnas ja ka seoses järelevalvega konkurentsi üle vaidlustatakse järelevalveorganite tegevust kohtus pigem harva, mistõttu haldustrahvi määramise üle ei pruugi paljudel juhtudel toimuda tegelikku kohtu järelevalvet.

13. Eelnõu koostamisel on oluline tagada, et ühe haldusorgani kätte ei koonduks välise kontrollita eri võimuharudele omased funktsioonid. Näiteks kehtestab Finantsinspeksioon rahapesu tõkestamise üldised [juhised](#). Juhiste olemus ei ole sugugi üheselt selge – kas sisult on tegemist määrusega, üldkorralduse või millegi kolmandaga? Kui Finantsinspeksioon seejärel järelevalve käigus kontrollib panga tegevuse vastavust oma juhistele ja rikkumise korral saab määrata ka haldustrahvi, siis täidab Finantsinspeksioon sisuliselt nii üldise reegli kehtestaja, reegli rakendaja, kui ka rikkujate karistaja funktsioone. Seejuures tuleks välja selgitada põhjused, miks nii finantsvaldkonnas kui ka seoses konkurentsi järelevalvega vaidlustatakse järelevalveorgani tegevust pigem harva. Kui mõne valdkonna vaidlused üldjuhul kohtu ette ei jõuagi, siis puudub ju ka tõhus väline kontroll kogu menetluse üle.

14. Haldustrahvimenetluse algatamiseks on kontseptsiooni järgi vaja täita teatud tingimused. Kontseptsioonist ei selgu üheselt, milliseid tingimusi silmas peetakse ning millal ei oleks menetluse algatamine põhjendatud – see loob ohu karistada mistahes rikkumise eest, sest preventiivse mõju saab ju alati menetlusele omistada. Kas menetluse algatamise kaalutlused tuleb kirja panna? Kas isikul, kelle suhtes menetlus on algatatud, on võimalik menetluse algatamist vaidlustada nt viidates sellele, et minevikus toimunud väidetavad rikkumised on juba isiku enda poolt kõrvaldatud?

15. Nõustun täielikult, et isikul on õigus teada, millist õigusrikkumist tema suhtes menetletakse. Ilmselt mõeldakse vastavad detailid läbi eelnõu koostamise käigus. Isiku õiguste kaitse seisukohast on oluline, et etteheidetava tegevuse kirjeldus ei jääks liiga üldiseks – nt rahapesu tõkestamise/andmekaitse meetmete eiramine; hoolsuskohustuse mittetäitmine, konkurentsi kahjustamine vms. Rahapesu tõkestamise mistahes üksikreegli järgimata jätmist võib pidada rahapesu tõkestamise meetmete eiramiseks. Isikul ei ole võimalik oma õigusi tõhusalt kaitsta, kui tal ei ole teavet konkreetsetest episoodidest või konkreetsest tegevusest/tegevusetusest, mida talle

ette heidetakse. Seega aitab isiku õiguste kaitsele kaasa, kui õigusrikkumiste kataloog, mille osas on võimalik haldustrahvi kohaldada, on ammendavalt ja konkreetselt määratletult seaduses kirjas ning vastav teave esitatakse isikule kohe, kui tema osas on haldustrahvimenetlus algatatud.

16. Eraldi tähelepanu on vaja pöörata isiku õigusele keelduda enda või oma lähedase isiku süüüstemisest. Kontseptsioonis on öeldud, et „kuna enesesüüüstemise privileeg võib raskendada tõhusat ohutõrjet ning rikkumise kiiret ja efektiivset kõrvaldamist, ei saa selline kaitse minna kaugemale, kui konkreetsel juhul vajalik“. Enese mittesüüüstemise privileeg päris kindlasti raskendab järelevalvet. Kuid kas see peaks olema põhjus, miks tuleks isik sellest privileegist ilma jätta või seda põhimõttelises ulatuses piirata?<sup>4</sup>

17. Seoses toimikuga tutvumise õigusega kirjeldan kehtiva õiguse rakenduspraktikat. [RahaPTS § 55 lg 2 järgi RAB](#) ettekirjutuses tehingu peatamiseks või konto või muu vara kasutamise piiramiseks ning rahapesu või terrorismi rahastamise kahtlusega seotud asjaolude, tehingute ja isikute kohta teabe saamiseks tehtud ettekirjutuses selle faktilist alust ei märgita. Ettekirjutuse tegemist põhjustavad faktilised asjaolud kajastatakse eraldi dokumendis. Sama normi lõike 3 kohaselt isik, kelle tehingu peatamiseks või konto või muu vara kasutamise piiramiseks ettekirjutus tehti, võib tutvuda faktilisi asjaolusid kajastava dokumendiga v.a juhtudel, mis on samas lõikes nimetatud (see takistaks rahapesu või terrorismi rahastamise tõkestamist; dokumendis sisalduva teabe avaldamine on vastuolus seaduse või rahvusvaheliste kokkulepetega, sealhulgas rahvusvahelise koostöö raames kehtestatud piirangutega; see ohustaks tõe väljaselgitamist kriminaalmenetluses). Normi rakenduspraktikat 2019. aastal uurides selgus, et viimastel aastatel ei ole olnud mitte ühtegi juhtumit, mil isikul oleks olnud võimalik tutvuda faktiliste asjaoludega, millest lähtudes tema tehing peatati, konto või vara kasutamist piirati. Sellisel juhul on ju praktiliselt võimatu kaitsta oma õigusi nii haldusmenetluses kui ka kohtumenetluses (sest kuidas lükata ümber midagi, mille kohta teave puudub). Seetõttu on oluline, et eelnõuga tagataks isikule õigus tutvuda toimikuga ning selle õiguse mistahes piirang oleks võimalikult kitsalt sõnastatud ning erandi kohaldamine eraldi kontrollitav/vaidlustatav.

18. Ümberpööratud tõendamiskoormusega seotud küsimused on PS § 22 kaitsealaga hõlmatud. Õigusvaldkondadest lähtuvad normid, mis pööravad isiku tõendamiskoormuse ümber ning panevad isiku olukorda, kus ta peab esitama riigile teavet, mida võidakse kasutada talle hiljem haldustrahvi määramisel, peavad olema võimalikult kitsad ja eraldi läbi analüüsitud, et tagada PS § 22 tõhus rakendamine.

19. Nii finants- kui konkurentsivaldkonnas pannakse rikkumised toime majandus- ja kutsetegevuses. Seega kui jaatada, et majandus- ja kutsetegevuses peaks olema isiku tõendamiskoormus ümberpööratud, siis nendes valdkondades peaks isik tõendama riigile, et ta ei ole rikkumist toime pannud. Ühtlasi peaks isik tõendama negatiivset fakti. Eelnõu koostamisel tasub tähelepanu pöörata just küsimusele, mis teavet peaks isik järelevalveorgani arvates esitama tüüpilistel haldustrahvi kohaldamise juhtudel. Üksnes konkreetsetest alustest lähtuvalt on normiloome selles äärmiselt keerulises küsimuses piisavalt täpne ja PS § 22 austav.

## Kokkuvõte

Haldustrahviõiguse kontseptsioon on kindlasti hea alus erinevate põhimõtteliste küsimustega edasi tegelemiseks ja järgneva aruteluks. Arvestades kavandatu suure mõjuga mitmele eri õigusharule,

<sup>4</sup> Vt TÕ aruande punkt 5.3.2.3.2.

siis loodan, et leiate jõu ja aja, et eelnõu ettevalmistamise käigus eelkirjeldatud küsimused lahendada.

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