

Riigikohtu arvamus eelnõu 94 SE (Euroopa Liidu õigusest tulenevad rahatrahvid) kohta

Kokkuvõtlikult on Riigikohus järgmisel seisukohal:

- **haldustrahvid tuleks reguleerida haldusõigusliku meetmena, luues vastavad üldnormid nt haldusmenetluse seadusesse, asendustäitmise ja sunniraha seadusesse või korrakaitseseadusesse;**
- **haldustrahvil kui haldusõiguslikul meetmel on mitmed eelised karistusõigusliku meetme ees. See valik aitab vältida haldus- ja süüteomenetluse paralleelsuse ja juriidilistele isikutele karistusõigusliku vastutuse omistamisega kaasnevaid probleeme, samuti ühiskondlike suhete ülekriminaliseerimist;**
- **haldusmenetlus ja halduskohtumenetlus on võimalik kujundada tõhusamalt ja paindlikumalt, tagades samas nõutaval tasemel põhiõiguste kaitse.**

Eelnõu põhisisu pole võrreldes juulis ja augustis 2019 toimunud kooskõlastusringiga muutunud. Sestap jääb Riigikohus oma eelmistes arvamustes antud seisukohtade juurde. Mõõndes, et õiguspoliitiliste valikute tegemine kuulub seadusandja ainupädevusse, soovime kokkuvõtlikult siiski rõhutada järgmist.

1. Eelnõu põhjal tekkiv keskne karistusõiguslik küsimus seondub juriidilise isiku vastutuse ja süüühimõttega. 2002. a jõustunud karistusseadustik koondab ühtsete põhimõtete alla kergemad (väärteod) ja raskemad (kuriteod) süüühimõtted. Põhiseadusest tuleneb individuaalse süüühimõtte (vt ka RKPJKo nr 3-4-1-13-15, p 39), millega kooskõlas on juriidilise isiku süüühimõttevastutus KarS §-s 14 nähtud ette tuletatud (derivatiivse) vastutusena. Kuigi juriidilise isiku süüühimõtte ei ole Riigikohus põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses seni hinnanud, näitab kohtupraktika selgelt, et süüühimõtte kehtib ka nende puhul, s.o juriidilise isiku nimel tegutseva füüsilise isiku (süüühimõtte) kaudu (nt RKKKo nr 4-18-6507/42, p 27).

Eelnõuga väljapakutud KarS § 14 lg 2 täiendamisega on loomisel sõnaselge volitus üksnes juriidilise isiku karistusnormide kehtestamiseks. Seda muudatust saab iseenesest mõista ja sisustada kooskõllaliselt juriidilise isiku tuletatud vastutuse põhimõttega viisil, et kuigi juriidilise isiku huvides tegutsev füüsiline isik täidab oma käitumisega kõik karistamiseeldused, on karistamisväärne üksnes juriidilise isiku rikkumine. Arvamuse andmiseks edastatud eelnõu seletuskirja on eelnõu algataja aga täiendanud, tuues varasemast selgemalt välja soovi edaspidi loobuda või näha ette erandeid seni õigusteoorias ja -praktikas kinnistunud derivatiivse vastutuse põhimõtetest (vt eelnõu seletuskirja lk 11 ja 14).

Nähes ette üksnes juriidilise isiku karistusnormid ja viidates seletuskirjas süüühimõtte erandite võimalikkusele tulevikus, tõuseb küsimus sellest, kas EL-i õigusaktidest tuleneva kohane ülevõtmine on võimalik karistusõiguse põhimõtteid järgides.

2. Jätkuvalt ei saa jätta tähelepanuta, et eelnõu § 1 p 4 loob võimaluse määrata füüsilistele isikutele kõrgendatud ülemmääraga rahatrahvi kuni 20 000 000 eurot või kuni kolmekordses väärteo tulemusena teenitud kasule või ära hoitud kahjule vastavas summas. Seletuskirjas on kõrgendatud trahvimäärasid põhjendatud eeskätt juriidiliste isikute karistamise vajadust silmas pidades. Eelnõus ette nähtud KarS § 47¹ lg 2 p 1 lubab aga ka füüsilise isiku väärteokaristuse viia määrani, mis on sisuliselt võrdsustatud juriidilisele isikule ette nähtava karistusmääraga ning võimaldab teatud juhtudel väärtegude puhul kohaldada oluliselt suuremat rahalist sanktsiooni kui kuritegude puhul. Riigikohus on endist viisi seisukohal, et eelnõu ei taga väärteo eest ette nähtava kõrgendatud ülemmääraga rahatrahvi ja kriminaalmenetluses mõistetava

võimaliku rahalise karistuse ülemmäära omavahelist proportsionaalsust, minnes nii vastuollu süütegude astmestatuse (kergemaliigilised väärteod vs. raskemad kuriteod) põhimõttega.

3. Muutunud ei ole eelnõu seletuskirjas toodud põhjendused kõrgendatud määraga karistusõigusliku rahatrahvi haldustrahvidele eelistamise kohta. Sellespärast ei ole põhjust muuta eelnõule eelnevalt antud hinnangut, mille kohaselt ei ole eelnõu seletuskirja põhjendused haldusõiguslikust mudelist loobumise kohta veenvad. Seletuskirjas endaski nenditakse, et eelnõuga planeeritavate muudatuste aluseks olevates EL-i õigusaktides peetakse rikkumise tagajärgede sätestamist haldusmenetluses piisavaks (seletuskiri lk 7).

Eelnõu seletuskirja lisas on vastuseks Riigikohtu kriitikale märgitud, et trahvide kohaldamist oleks teoreetiliselt võimalik ette näha ka haldusmenetluses, kuid see tingiks oluliselt suuremaid õiguslikke muudatusi, mille tõttu viibiks EL-i õiguses sätestatud nõuete täitmine. Sellele vastandatakse olemasolevat väärteomenetlust, milles on vajalikud menetluslikud garantiid juba tagatud.

Selle seisukohaga ei saa nõustuda. Vastab tõele, et haldusõigusliku mudeli valimine eeldab teatavate üldsätete loomist, mis näeksid haldustrahvi instituudi Eesti õiguskorras ette ja tagaksid vajalikud menetluslikud garantiid, sest olemasolevad haldusõiguslikud meetmed (nt sunniraha) karistamiseks ei sobi. Kuigi selliste üldsätete loomine võib teatud aja võtta, ei ilmne eelnõu seletuskirjast, miks see muudatus oleks mahukam ja komplitseeritum võrreldes eelnõus tehtud ja seletuskirja kohaselt tulevikus potentsiaalselt kavandatavate KarS-i põhimõtteliste muudatustega. EL-i rahatrahvide tõhus rakendamine väärteomenetluses juriidiliste isikute puhul nõuab põhimõttelist muutust juriidilise isiku karistusõigusliku vastutuse senises kontseptsioonis, mis eeldab üksikasjalikku analüüsi kogu karistusõiguse üldosa lõikes.

Haldussanktsioonide ülevõtmine haldusõigusliku figuurina ei oleks aga midagi enneolematult keerulist. Ka tänane haldusõigus tunneb paljusid karistuslikke meetmeid: ametnike, kaitseväelaste ja vangide distsiplinaarvastutus, struktuuritoetuste vähendamine ja tagasinõudmine, viivistasu parkimistasu maksmata jätmise eest, maksuintressid jne.

4. Haldusmenetluse seaduse näol on olemas üldine menetlusseadus haldusmeetmete rakendamiseks. Seda on võimalik edukalt kohaldada ka haldustrahvi määramisel, kehtestades vajalikud erinormid: nt enese mittesüüstamise õigus, ärakuulamisõiguse tugevdamine istungiga (HMS § 45), asjakohane tõendamiskoormus. Haldustrahvide rakendamisel vaid piiratud seaduses nimetatud juhtudel ei oleks tarvis mahukat üldosa keerulise õigusdogmaatilise struktuuriga, mis reguleeriks karistamise eeldusi. Sarnaselt distsiplinaarkaristustega oleks haldustrahv võimalik allutada üldistele haldusõiguse põhimõtetele: ennekõike proportsionaalsus ja kaalutusreeglid. Kuna ka ülejäänud järelevalvemeetmete rakendamine on haldusorgani pädevuses, saab haldusorgan erinevalt väärteoasja menetlejast kombineerida meetmeid nii, et see tagab parimal viisil isiku põhiõiguste kaitse ja EL-i õiguse eesmärkide saavutamise. Süüteoõigusega isiku põhiõigustesse sekkumine peaks olema *ultima ratio*. Ühiskondlike suhete ülekriminaliseerimist tuleb vältida.

5. Vaatamata kavandatavale KarS § 14 täiendamisele teise lõikega pole sugugi selge, et küsitavused seoses juriidilise isiku derivatiivse vastutusega on lahendatud (vt Riigikohtu 05.08.2019 arvamust kõnealuse eelnõu kohta). Derivatiivse vastutuse probleem ning võimalik, et ka mitmed menetlusõiguslikud küsimused (nt praegune tõendamiskoormuse jaotus väärteomenetluses) näitavad, et EL-i haldussanktsioonide juurutamine karistusõigusliku

figuurina ei pruugi olla õigustehniliselt lihtne ja kiire ettevõtmine. Haldusõiguses tuvastatakse üldjuhul juriidilise isiku õigusrikkumine ja süü ilma konkreetse füüsilise isiku õigusrikkumise ja süü tuvastamiseta, sh tegevusetuse puhul. Organisatsiooniline süü on haldusõiguses tuttav nt riigivastutuse valdkonnas (pole tarvis kindlaks teha, milline ametnik täpselt kahju tekitas). Haldusõiguses on võimalik tõhusalt sätestada ühe isiku vastutus teise isiku õigusrikkumise eest (vt nt vastutusotsused maksumenetluses – MKS § 96) ning välistada vastutusest kõrvalehoidmine juriidiliste isikute ümberkujundamise ja lõpetamise korral (vrd nt ÄS § 59 lg 4, HKTS § 15).

Haldusõiguslik trahv võimaldaks tõhusalt ja ökonoomselt võtta üle EL-i haldussanktsioonide sätted, säilitades muus osas tänase kõrgemate tagatistega väärtemenetluse. Vajadust asendada kõik tänased väärtekoosseisud haldustrahviga direktiivide ülevõtmisega ei kaasneks.

6. Haldustrahvide kohtuliku kontrolliga seoses tuleks kaaluda võimalust anda kohtule selgesõnaline volitus trahvi vähendamiseks (vältimaks vaidlusi, kas vähendamine oleks käsitatav trahviotsuse osalise tühistamisena HKMS § 5 lg 1 p 1 mõttes). Halduskohtumenetluses kehtiv uurimispõhimõtte tagaks optimaalse tasakaalu põhiõiguste ja avaliku huvi kaitse vahel. Uurimispõhimõtte ei tähenda asja lahendamist sõltumata kaebuse piiridest (*ab ovo* – vrd VTMS § 123 lg 2), küll aga tagab kaebajale soovi korral võimaluse asja täiemahuliseks lahendamiseks kohtus vastavalt EIÕK art 6 tagatistele (vrd RKKKo nr 4-16-5811/27, p 8). Haldustrahvi puhul võib osutada vajalikuks tagasipöördumine varasema lahenduse juurde, mis andis isikule tugevama õiguse nõuda halduskohtumenetluses sellise tunnistaja ülekuulamist, kelle ütlusele trahviotsus tugineb (HKMS § 65 lg 2).

Juhime tähelepanu ka olulisele kohtukorralduslikule aspektile. Viimastel aastatel on üha teravamalt juhitud tähelepanu süüteoasju lahendavate maakohtunike ülekoormusele. Halduskohtutes praegu ülekoormuse probleemi ei ole – vaidlused oleks võimalik lahendada mõistliku menetlusaja jooksul. Haldustrahvide kvaasikriminaliseerimine koormaks maakohtuid veelgi, seades ohtu nii õiguskaitse trahvi adressaadi jaoks kui ka trahvi lõpliku jõustumise mõistliku aja jooksul.

7. Nii haldusmenetluses kui ka halduskohtus on võimalik tõendamiskoormust paindlikult jagada, sh nõuda isikult põhjendatud juhtudel teavet ja teha vaikimisest järeldusi, kui see on proportsionaalne (HKMS § 59 lg 1; EIK 13201/05: Krumpholz, p 32–37). Väärtemenetlus ei anna võrreldes haldusmenetlusega riigile eeliseid teabe jõulisemaks kogumiseks. Ka väärtemenetluses pole nt võimalik koguda tõendeid jälitustoimingutega (VTMS § 32). Kui seda vajalikuks peetakse, on aga võimalik näha ette erinormid kriminaalmenetluses kogutud jälitusteabe kasutamiseks ka haldusmenetluses (vrd KrMS § 126¹² lg 3).

8. Eelnõus välja pakutud lahendus süvendab paralleelmenetluste probleemi.

Peame silmas olukordi, kus ühe ja sama olukorra puhul tuleb rakendada nii karistuslikke kui ka korrakaitselisi meetmeid. Karistamisega võrreldes vähemalt sama oluline, kui mitte olulisem, on õigusrikkumise lõpetamine ja selle tagajärgede kõrvaldamine või heastamine. Selleks peab järelevalveasutusel olema võimalik teha ettekirjutusi ja hoiatusi, peatada tegevusi, anda soovitusi, tühistada või muuta tegevuslube, teha kandeid registrites jne. Neid meetmeid pole võimalik võtta väärtemenetluses. Mõeldav pole ka kogu riikliku järelevalve instrumentariumi üleviimine väärtemenetlusesse. See muudaks järelevalve ilmselgelt ebaefektiivseks ning taasestaks Eestis karistamisideoloogiat, mis oli omane nõukogude õigusele.

Haldusõiguslik mudel võimaldaks korrakaitselisi meetmeid ja haldussanktsioone rakendada ühes haldusmenetluses või vähemalt samaliigilistes menetlustes, vältides sellega menetlustoimingute dubleerimist, halduskorralduslikke barjääre ja vastuolulisi lahendeid. Samuti erineb erinevates menetlustes tekitatud kahju hüvitamise režiim. Paralleelmenetlused tekitavad täna praktilise vajaduse piiritleda täpselt, milline toiming (nt tõendi kogumine) on suunatud karistamisele ja milline järelevalvele. See on tihti keeruline, sest järelevalveasutuse toimingul võib korraga olla nii korrakaitseline kui ka karistuslik eesmärk. Valdkondades, kus haldussanktsiooni määramine muudetakse järelevalvemenetluse osaks, kaob selle eristamise järele praktiline vajadus. Võimalik oleks lähtuda selgest vormilisest kriteeriumist – kas seadus näeb konkreetses olukorras ette haldustrahvi või väärteokaristuse.

Mõistagi tuleb hoiduda olukordadest, kus seadus näeb sama teo eest ette nii haldustrahvi kui ka väärteokaristuse. Haldustrahv ei välista siiski isiku karistamist eriti raskete rikkumiste eest ka kriminaalkorras. Selle eelduseks on, et järgitakse Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikas kujundatud põhimõtteid topeltkaristamise vältimiseks (nn piisavalt tihe sisulise ja ajalise seose kriteerium).

7. Haldustrahvi kehtestamine haldusõigusliku meetmena ei nõuaks tingimata haldussunni ega teiste haldusõiguse üldosa valdkondade ulatuslikku revisjoni. Haldustrahv on võimalik välja kujundada iseseisva haldussunnivahendina, millel on sunnirahaga mõningaid sarnaseid jooni, kuid teine eesmärk. Mõeldav on haldustrahvi peatüki lisamine nii haldusmenetluse seadusesse, asendustäitmise ja sunniraha seadusesse kui ka korrakaitseseadusesse. Haldustrahvi reguleerimine KorS-s või muus haldusõiguslikus seaduses ei tähendaks, et trahvi saaks määrata samadel alustel ohutõrjemeetmete kohaldamisega (korrarikkumise piisav tõenäosus). Haldustrahvile on võimalik seada omad rakendamiseeldused (rangelt tõendatud õigusrikkumine). Mõistagi saab ühe võimalusena haldustrahvi haldusõiguslikul reguleerimisel kaaluda ka sootuks iseseisva üldosalise seaduse kehtestamist. Normitehniliselt ei pruugiks see aga olla parim lahendus, sest haldustrahvi juurutamine ei pakuks tõenäoliselt piisavalt ainest terve uue tüviseaduse jaoks.