

Riigikohtu arvamus karistusseadustiku muutmise ja sellega seondvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu kohta (väärteokaristuste reform, Euroopa Liidu õigusest tulenevad rahatrahvid)

1. Eelnõuga on otsustatud Euroopa Liidu õiguses sätestatud haldustrahvid (edaspidi haldustrahvid) võtta Eesti õigusesse üle väärteokaristustena, mitte haldusmenetlusliku meetmena. Seletuskirjast tuleneb, et haldustrahvid otsustati Eesti õigusesse inkorporeerida väärteokaristustena eeskätt põhjusel, et haldustrahvid on iseloomult karistuslikud, mistõttu tuleb nende puhul tagada süüteomenetlusega analoogsed menetluspõhiõigused (seletuskiri lk 16). Üldjoontes võib selle lähtekohaga nõustuda: haldustrahvid on üldjuhul käsitatavad materiaalses mõttes karistuslike meetmetena ning niivõrd koormavate karistuslike meetmete kohaldamise üle otsustamine võiks soovituslikult aset leida süüteomenetluses. Samas ei saa sellest järeldada, et Eesti tänase õiguskorra kontekstis kõrge ülemmääraga haldustrahvid oleksid Eesti õigusesse edukalt inkorporeeritavad vaid konkreetsete väärtegude eest kohaldatavate rahatrahvide ülemmäärade (kümne)tuhandekordistamisega. Otsustus inkorporeerida haldustrahvid karistuslikule meetmele hüpoteetiliselt soodsasse õiguslikku raamistikku toob kaasa vaid selle, et otsustus võib ka teiste eelduste täidetusel osutada õigustatuks. Haldustrahvide edukas inkorporeerimine eeldab täiendavalt, et tagatakse nii puudutatud isikute menetlusõigused kui ka rikkumiste efektiivne ja tulemuslik menetlemine. Haldustrahvide inkorporeerimise kontseptsiooni arutelude käigus on viidatud mitmetele kitsaskohtadele, mis seavad eelnõuga ettenähtava menetluse efektiivsuse ja tulemuslikkuse teatava kahtluse alla. Näiteks on AKI arutelude käigus viidanud, et KarS § 14 lg 1 järgi nõutava füüsilise isiku ja juriidilise isiku vahelise seose tuvastamine on konkreetsete väärtegude spetsiifikat arvestades problemaatiline, juriidiliste isikute välismaallastest juhtivtöötajate suhtes väärteomenetluse läbiviimisel esinevad raskused ning väärtegude lühike aegumistähtaeg ei pruugi võimaldada rikkuja sanktsioneerimiseni jõuda.¹ Eelnõust ega seletuskirjast ei nähtu, kas ja kuidas plaanitakse arutelude käigus kaardistatud kitsaskohti lahendada ning kas ja milliseid meetmeid on kaalutud menetluse efektiivsuse ja tulemuslikkuse tagamiseks. Usutavasti on kitsaskohtadele võimalik leida lahendused ka süüteomenetluse raamides. Samas ei saa välistada, et lõppastmes võib mõistlikuks osutada haldusmenetlusele tuginev lahendus.

Kokkuvõtvalt võib lähtekoht inkorporeerida haldustrahvid väärteokaristustena olla põhjendatud, kuid eelnõu ja seletuskiri ei ole ettepanekuna lahenduse terviklikkuse ega ettenähtava menetluse efektiivsuse küsimuses veenvad. Seletuskirjas võiks avada, kuidas võimaldab loodav süsteem lahendada seniseks kaardistatud kitsaskohti, tagades puudutatud isikute menetlusõigused ja samal ajal asjade efektiivne ja tulemuslik menetlus.

¹ vt Andmekaitse Inspektsiooni peadirektori seisukohad uue andmekaitseõiguse kontseptsiooni asjus (koostatud Justiitsministeeriumis 27.04.2017), lk 4-6. Kättesaadav arvutivõrgus: http://www.aki.ee/sites/www.aki.ee/files/elfinder/article_files/jum_oigusraamistiku_kontseptsiooni_markused.pdf (08.09.2017)

2. Eelnõu § 1 p-ga 1 täiendatakse KarS § 14 lg-t 2 lausega: „Süüteo toimepanemise eest võib ette näha ka üksnes juriidilise isiku vastutuse.“ KarS § 14 lg-st 1 tuleneva juriidilise isiku derivatiivse vastutuse põhimõtte kohaselt saab juriidilisele isikule omistada tema juhtivliikme teo. Senise Riigikohtu praktika valguses vastutab juriidiline isik siis, kui tema organi, selle liikme, juhtivtöötaja või pädeva esindaja käitumises esinevad kõik KarS § 2 lg-s 2 sätestatud deliktistruktuuri elemendid ehk kui tegu vastab süüteokoosseisule, on õigusvastane ja isik on selle toimepanemises süüdi. Kui mõni deliktistruktuuri elementidest teo toimepannud füüsilise isiku käitumises puudub, on juriidilise isiku karistamine senise kohtupraktika kohaselt välistatud (vt nt Riigikohtu 8. märtsi 2017. a lahend väärtetoasjas nr 3-1-1-84-16, p 27, ja seal viidatud varasemat praktikat). Näiteks olukordades, kus tegevusetusdelikti puhul puudub füüsilist isikut kohustav norm (s.o garandikohustus), füüsilise isiku tegu ei ole muul põhjusel koosseisupärane või füüsilise isiku käitumises puudub õigusvastasus, võivad juriidilise isiku vastutusele võtmisel vähemalt senise kohtupraktika valguses ilmned raskused. Siinkohal tuleb ka silmas pidada, et teatud süüteo eest vaid juriidilise isiku vastutusele võtmine ja teatud süüteo eest vaid juriidilise isiku vastutuse ettenägemine ei ole võrdsustatavad. Nimelt juhul, kui füüsilise isiku vastutus on ette nähtud, pole välistatud füüsilise isiku koosseisupärasest ja õigusvastasest käitumise jaatamine ka juhul, kui füüsilist isikut lõppastmes vastutusele ei võeta; samas juhul, kui füüsilise isiku vastutust ei ole üldse ette nähtud, võib füüsilise isiku koosseisupärase ja õigusvastase teo jaatamisel tekkida raskusi.

Kuna seletuskirja kohaselt ei soovita eelnõuga muuta „kehtivaid ja kohtupraktikas väljakujunenud juriidilise isiku vastutuse aluspõhimõtteid“ (seletuskiri lk 19), võib vaid juriidilise isiku vastutust ettenägev koosseis vähemalt tänase kohtupraktika valguses osutada raskesti rakendatavaks. Kuna kõnealuses küsimuses võivad hüpoteetiliselt ilmned teatud takistused juriidiliste isikute vastutusele võtmisel, vääraks see küsimus vähemalt eelnõu seletuskirjas lähemat arutelu.

3. Eelnõu § 1 p-ga 3 tunnistatakse kehtetuks KarS § 44 lg 9 teine lause, mille kohaselt ei tohi juriidilisele isikule käibepõhiselt mõistetav rahaline karistus ületada § 44 lõikes 8 sätestatud juriidilise isiku rahalise karistuse ülemmäära. Nimetatud muudatuse tulemusena puuduks juriidilisele isikule käibepõhiselt mõistetaval rahalisel karistusel üldosas sätestatud ülemmäär. Karistusõiguse määratletuse põhimõtte valguses ei ole selline tulemus soovitatav. KarS § 44 lg 9 teise lause kehtetuks tunnistamise korral võiks kaaluda võimalust näha ette käibepõhiselt mõistetava rahalise karistuse üldosaline ülemmäär, mis tugineb juriidilise isiku käibe protsendile. Seda võimalust on kasutatud ka eelnõus ettenähtud kõrgendatud ülemmääraga rahatrahvi juures KarS § 47¹ lg 2 p-s 3.
4. Eelnõu § 1 p-ga 5 luuakse võimalus näha väärteto eest ette „kõrgendatud ülemmääraga rahatrahvi“ (planeeritud KarS § 47¹), mis võimaldab füüsilistele isikutele teatud väärteto toimepanemise eest kohaldada rahatrahvi kuni 20 000 000 eurot või kuni kolmekordses väärteto tulemusena teenitud kasu või ärahoitud kahjule vastavas summas. Kuritegude puhul kõrgendatud ülemmääraga rahalise karistuse rakendamise võimalust ette ei nähta. Seega kuriteo eest füüsilisele isikule mõistetava rahalise karistuse ülemmäär on endiselt seotud kehtivast KarS § 44 lg-st 1 tuleneva 500 päevamääraga. Rahatrahvi kõrgendatud

ülemmäärale vastav (s.o 20 000 000 euro suurune) rahaline karistus oleks seega füüsilisele isikule võimalik mõista vaid juhul, kui päevamäär ületab 40 000 eurot. Samas rahalise karistuse päevamäär ületab üldjuhul ainuüksi paarisaja euro piiri ilmselt pigem erandlikel juhtudel. Seega väärtegade puhul, mille eest on ette nähtud kõrgendatud ülemmääraga rahatrahv, oleks mõneti paradoksaalselt võimalik kohaldada reeglina märkimisväärselt suuremat rahalist sanktsiooni kui enamohtlike kuritegude puhul.

Eelkirjeldatud probleem aktualiseerub ka eelnõu § 1 p-s 12 ettenähtud KarS §-de 398 ja 398¹ muudatusega. Viidatud sätete esimeses lõikes on sätestatud väärtekoosseis, teises lõikes enamohtlik kuriteokoosseis. Eelnõus kirjeldatud muudatuse tulemusena rakenduks väärtekoosseisude juures sanktsioonina kõrgendatud ülemmääraga rahatrahv: füüsiliste isikute puhul kuni 5 000 000 eurot või kuni kolmekordses väärteto tulemusena teenitud kasu või ärahoitud kahjule vastavas summas. Teises lõikes sätestatud enamohtliku kuriteo toimepanemise eest ettenähtud sanktsioone eelnõuga muuta ei plaanita: füüsilist isikut saaks viidatud kuriteo eest karistada rahalise karistuse või kuni nelja-aastase vangistusega. Füüsilise isiku rahalise karistuse ülemmäär oleks KarS § 44 lg 1 järgi endiselt 500 päevamäär. Probleemi illustreerimiseks saab tuua järgmise näite. Seletuskirjas on sissetulekul põhinevate näitlikustavate karistusmäärade arvutamise aluseks võetud 2017. a I kvartali keskmine brutopalk, millele vastav päevamäär on seletuskirja kohaselt u 24,6 € (vt seletuskiri lk 63, kahekordne väärteto päevamäär). KarS §-de 398 ja 398¹ teises lõikes sätestatud enamohtliku kuriteo eest mõistetava rahalise karistuse ülemmäär 2017. a I kvartali keskmist brutopalka saava isiku puhul oleks 12 300 € (24,6 € * 500) – seega isikut oleks võimalik enamohtliku kuriteo eest karistada 12 300 € suuruse rahalise karistusega. Kui sama isik paneks teo toime vähemohtlikumal viisil ja vastutaks seeläbi esimeses lõikes sätestatud väärteto toimepanemise eest, oleks võimalik teda karistada kuni 5 000 000 € suuruse rahatrahviga.² Seega vähemohtliku väärteto eest ettenähtud füüsilise isiku rahatrahvi ülemmäär oleks sellisel juhul üle 400 korra kõrgem kui enamohtliku kuriteo eest ettenähtud füüsilise isiku rahalise karistuse ülemmäär. Sellist lõpptulemust on keeruline põhjendatuks pidada.

Eeltoodu valguses näib, et eelnõust puudub mehhanism, mis tagaks füüsilise isiku suhtes kohaldatava kõrgendatud ülemmääraga rahatrahvi ja füüsilisele isikule mõistetava rahalise karistuse ülemmäärade proportsioonid. Samal ajal on eelnõus selgelt pööratud tähelepanu juriidiliste isikute rahaliste sanktsioonide puhul tekkivale ebaproportsioonile (eelnõu § 1 p 2). Ka seletuskirjas märgitakse, et „kriminaalpoliitiliselt ei oleks soovitatav olukord, kus juriidilise isiku karistust silmas pidades oleks väärteto toimepanemisest majanduslikult otstarbekam täita ka mõni kvalifitseeriv tunnus, mis tooks kaasa väiksema karistuse ülemmääraga kuriteokaristuse“ (eelnõu § 1 p 2, seletuskiri lk 22). Kuna eelnõuga on astutud samme juriidiliste isikute suhtes ettenähtud rahaliste sanktsioonide ülemmäärade

² Lihtsuse mõttes on näitest kõrvale jäetud kõrgendatud ülemmääraga rahatrahvi ülemmäär teine alternatiiv, mis võimaldab kohaldada rahatrahvi kuni kolmekordses väärteto tulemusena teenitud kasu või ärahoitud kahjule vastavas summas.

proportsioonide tagamiseks, vajaks seletuskirjas lähemat põhjendamist, miks on kõrvale jäetud füüsiliste isikute karistuste ülemmäärade proportsioonide tagamine.

5. Eelnõu § 1 p 5 järgi võib kõrgendatud ülemmääraga rahatrahvi ülemmäära siduda kolmekordse väärteo tulemusel teenitud kasule vastava summaga. Väärteo tulemusel teenitud kasu näol on sisuliselt tegemist süüteoga saadud varaga, mis tuleb KarS § 83¹ lg 1 järgi konfiskeerida. Kui riik konfiskeerib väärteo tulemusel teenitud kasu (s.o süüteoga saadud vara), võib karistumäära sidumine sama, s.o nii või teisiti isikult äravõetava kasuga tekitada vastuolusid *ne bis in idem* põhimõttega. Sellest tulenevalt võiks seletuskirjas peatuda küsimusel, kuidas suhestuvad rahatrahvi ülemmäära sidumine väärteo tulemusel teenitud kasule vastava kolmekordse summaga ja paralleelselt sama kasu konfiskeerimine ning milline hinnang tuleks sellele anda *ne bis in idem* põhimõtte kontekstis. Kuna vastus eeltoodud küsimustele tugineb suuresti sellel meetodil arvutada ülemmäära põhjendustel ja eesmärkidel, oleks soovituslik ka need seletuskirjas ülevaatlikult avada.
6. Eelnõu seletuskirja kohaselt kulub eelnõus plaanitud muudatuste jaoks vajalike tehniliste arenduste rakendamiseks minimaalselt pool aastat (seletuskiri lk 62). Eelnõu järgi on seaduse jõustumine planeeritud 1. jaanuarile 2018. a (eelnõu § 7), s.o seadus peaks jõustuma vähem kui nelja kuu pärast. Rõhutame siinkohal vajadust seaduse jõustumise aega planeerides arvestada sellega, et vajalikud IT-arendused oleks võimalik küllaldase ajavaruga sisse viia enne seaduse jõustumist.