

## Mõiste *administrative penalties* riigisisese õigusse ülevõtmine<sup>1</sup>

Sander Põllumäe

Justiitsministeeriumi

õiguspoliitika osakonna avaliku õiguse talituse nõunik

### 1. Sissejuhatus

Õiguskeel on juristi jaoks tehniline abivahend, mille abil kindlaks määrata ja edasi anda pidamiskorra elemente – võimuesindaja tahteavaldusi normiadressaatidele ehk neile, kellele see tahe on suunatud. Kui võimuesindajaid on üks, saavad ametnikud õppida selgeks tema keelekasutuse. Kui võimuesindajad on samast keeleruumist ja õiguskorrast, on nende tahteavaldused vähemalt väljaõppinud spetsialistidele mingi kindlusega arusaadavad. Kui aga võimu-esindajad on pärit eri kultuuridest, eri keeleruumidest ja õiguskordadest, – kas siis saab ühele sõnale üldse mingit konkreetset tähendust anda. Küsimus ei ole pelgalt selles, kuidas selgitada õigusakti teksti tähendust n-ö keskmisele, tavalisele inimesele, vaid kuidas tõlkida ja kanda üle normi mõtet Euroopa Liidu õigusest liikmesriikide õigusesse.

Autor on oma teenistusülesannete täitmisel puutunud kokku Euroopa Liidu õigusaktides inglise keeles sõnadega *administrative penalties* tähistatava mõiste ülekandmisega liikmesriikide õigusesse ning sellest tingitud õigusloomeliste ettepanekutega. Artikkel peegeldab eelkõige autori kogemusi selle õigusinstituudi riigisisese rakendamise küsimuste lahendamisel. Kõigepealt annab autor lühikese ülevaate sellest, kuidas inglise termini *administrative penalties* tõlkimisel tekkinud probleemide tõttu on sellele antud uus tähendus ja kuidas selle tõlke-probleemi tõttu jõutakse õigusloomes sootuks üllatavate järeldusteni.

### 2. Termin *administrative penalties* tõlkimine

Kontrollides, kuidas Eestis rakendatakse haldus- ja karistusõiguslike meetmete regulatsiooni, mis on aluseks Euroopa Keskpannga määrusele, millega kehtestatakse raamistik Euroopa Keskpannga ja riiklike pädevate asutuste vaheliseks ning riiklike määratud asutustega tehtavaks koostööks ühtse järelevalvemehhanismi raames,<sup>2</sup> täheldasin karistusterminite erisugust tõlkimist. Tabelis toodud eri keelte võrdlusest nähtub, et inglise *penalties* on eesti keelde tõlgitud kui *karistused*, kuid saksa, prantsuse ja soome keelde kui *sanktsioonid* ehk *järeimid*. Erinevalt karistustest võivad õiguslikud järeimid olla haldus- või tsiviilõiguslikku laadi ning teenivad eelkõige kohustuse täitmist kui rikkujale etteheite avaldamist. Saksa, prantsuse ja soome tõlgetes on olnud õigusvaldkonna valikuga ettevaatlik ning lähtunud sõna *penalty* võimalikult laiast tähendusest, samal ajal kui tõlge eesti keelde kitsendab seda oluliselt.

<sup>1</sup> Artikkel põhineb 28. novembril 2014. a XXII õiguskeelepäeval peetud ettekandel.

<sup>2</sup> Euroopa Keskpannga 16.04.2014 määruse nr 468/2014, millega kehtestatakse raamistik Euroopa Keskpannga ja riiklike pädevate asutuste vaheliseks ning riiklike määratud asutustega tehtavaks koostööks ühtse järelevalvemehhanismi raames (ühtse järelevalvemehhanismi raammäärus) X osa reguleerib halduskaristuste mõistet ja määramist. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014R0468&from=ET>

**Tabel 1.** Ühtse järelevalvemehhanismi raammääruse art 120 terminite võrdlus eri tõlgete põhjal

inglise keel	eesti keel	saksa keel	prantsuse keel	soome keel
<p><i>Article 120:</i> For the purposes of this Part, <b>'administrative penalties'</b> means either of the following:</p> <p>(a) <b>administrative pecuniary penalties</b> provided for and imposed under Article 18(1) of the SSM Regulation;</p> <p>(b) <b>finés and periodic penalty payments</b> provided for in Article 2 of Regulation (EC) No 2532/98 and imposed under Article 18(7) of the SSM Regulation.</p>	<p><i>halduskaristus- sed, rahalised halduskaristus- sed, trahvid ja karistusmaksed</i></p>	<p><i>Verwaltungs- sanktionen, Verwal- tungsgeldbußen, Geldbußen, Strafgelder</i></p>	<p><i>sanctions ad- ministratives, sanctions pécu- niaires admi- nistrative, amendes, ast- reintes</i></p>	<p><i>hallinnolliset seuraamukset, hallinnolliset rahoitukselli- set seura- mukset, sakko, uhkasakko</i></p>

Oluline on tähele panna, et just ühtse järelevalvemehhanismi raammääruse art 129 lõikes 1 sätestatakse perioodiliste karistusmaksete eesmärk, mis on sõnastatud järgmiselt: „sundida asjao-maseid isikuid kõnealust järelevalveotsust või -määrust järgima“. Selliselt määratletud eesmär-gist nähtub, et tegemist on Eesti õiguse mõistes haldussunni meetmega. Ka sama artikli lõike 2 täiendid *tõhus* ja *proportsionaalne* viitavad haldusõiguslikule iseloomule, sest välja on jäetud teistes õigusallikates esinev *hoiatav* (vt allpool).

Eelnevaga võrreldes nähtub huvitav erinevus krediidasutuste usaldatavusnõuete täitmise järe-levalve määruse<sup>3</sup> artikli 18 tõlgete võrdlemisel. Kui prantsuse ja soome tõlgetes kasutatakse jä-t-kuvalt üldisemat mõistet tähistavat *sanktsiooni*, siis eesti ja saksa keel kasutavad konkreetsemat

<sup>3</sup> Euroopa Liidu nõukogu 15.10.2013 määrus nr 1024/2013, millega antakse Euroopa Keskpangale eriuülesanded seos-krediidasutuste usaldatavusnõuete täitmise järelevalve poliitikaga. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUri-Serv.do?uri=OJ:L:2013:287:0063:0089:ET:PDF>.

karistust. Sama artikli lõikes 3 on sõnastatud ka karistuse määramise eesmärk järgmiselt: „Kohaldatavad karistused on tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad.“ Niivõrd, kui sõnast *hoiatav* saab järeldada eri- ja üldpreventiivset eesmärki, on meede olemuslikult kandunud karistusõiguse valdkonda ning tingib ka mõistete *tõhus* ja *proportsionaalne* laiema karistusõigusliku sisustamise.

**Tabel 2.** Krediitiasutuste usaldatavusnõuete täitmise järelevalve määruse art 18 terminite võrdlus eri tõlgete põhjal

inglise keel	eesti keel	saksa keel	prantsuse keel	soome keel
<p><i>Article 18 Administrative penalties</i></p> <p><i>1. For the purpose of carrying out the tasks conferred on it by this Regulation, where credit institutions, financial holding companies, or mixed financial holding companies, intentionally or negligently, breach a requirement under relevant directly applicable acts of Union law in relation to which <b>administrative pecuniary penalties</b> shall be made available to competent authorities under the relevant Union law, the ECB may impose <b>administrative pecuniary penalties</b> of up to twice the amount of the profits gained or losses avoided because of the breach where those can be determined, or up to 10 % of the total annual turnover, as defined in relevant Union law, of a legal person in the preceding business year or such <b>other pecuniary penalties</b> as may be provided for in relevant Union law.</i></p>	<p><i>rahalist halduskaristust, rahalised halduskaristused ja rahalised karistused</i></p>	<p><i>Verwaltungsgeldbußen, Verwaltungsgeldbußen ja Geldbußen</i></p>	<p><i>Sanctions pecuniaires administratives, sanctions pecuniaires administratives ja sanction pecuniaire</i></p>	<p><i>hallinnolliset rahoitukselliset seuraamukset, hallinnolliset rahoitukselliset seuraamukset ja rahoitukselliset seuraamukset</i></p>

Selle erinevuse selgitamiseks võtsin kätte määruste aluseks oleva Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 132 ning analüüsisin selle terminikasutust. Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli

132 lõike 3 tõlge erineb inglise ja saksa keeles. Kui saksa keelse tõlke kohaselt on järelevalve teostaja volitatud kohaldama *väärteokaristusi* ja *sunniraha*, siis ingliskeelse versiooni kohaselt lihtsalt *trahve* ja *perioodilisi karistusmaksid*. Sama sätte tõlkes eesti keelde on *sunniraha* üldse välja jäetud ning tõlgitud sõnaga *trahv*.

Võrdlesin terminikasutust ka teistes keeltes.

**Tabel 3.** Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 132 lõike 3 tõlgete võrdlus

Keel	Terminid	Tõlketekst
inglise	<i>fine; periodic penalty payment</i>	<i>Art 132(3). Within the limits and under the conditions adopted by the Council under the procedure laid down in Article 129(4), the European Central Bank shall be entitled to impose fines or periodic penalty payments on undertakings for failure to comply with obligations under its regulations and decisions</i>
saksa	<i>Geldbuße; Zwangsgeldern</i>	<i>Art 132(3) Innerhalb der Grenzen und unter den Bedingungen, die der Rat nach dem Verfahren des Artikels 129 Absatz 4 festlegt, ist die Europäische Zentralbank befugt, Unternehmen bei Nichteinhaltung der Verpflichtungen, die sich aus ihren Verordnungen und Beschlüssen ergeben, mit Geldbußen oder in regelmäßigen Abständen zu zahlenden Zwangsgeldern zu belegen</i>
prantsuse	<i>amende; astreinte</i>	<i>Art 132(3) Dans les limites et selon les conditions arrêtées par le Conseil conformément à la procédure prévue à l'article 129, paragraphe 4, la Banque centrale européenne est habilitée à infliger aux entreprises des amendes et des astreintes en cas de non-respect de ses règlements et de ses décisions</i>
soome	<i>sakko; uhkasakko</i>	<i>Art 132(3) Niissä rajoissa ja sellaisin ehdoin, jotka neuvosto vahvistaa 129 artiklan 4 kohdassa määrättyä menettelyä noudattaen, Euroopan keskuspankki voi määrätä yrityksille sakkoja ja uhkasakkoja, jollei sen antamia asetuksia tai tekemiä päätöksiä noudateta</i>
eesti	<i>trahv</i>	<i>Art 132 lg 3. Neis piirides ja tingimustel, mida nõukogu artikli 129 lõikes 4 sätestatud menetluse kohaselt kindlaks määrab, on Euroopa Keskpangal õigus määrata ettevõtjatele Euroopa Keskpanga määrustest ja otsustest tulenevate kohustuste täitmata jätmise eest trahve</i>

Olgu mainitud, et kui inglise termin *penalty payment* või saksa termin *Zwangsgelds* on Euroopa Liidu toimimise lepingu art 260 lõike 2 esimeses lauses ja lõikes 3 tõlgitud kui *karistusmaks*, siis art 260 lõike 2 teises lauses kasutatud inglise *penalty payment*, saksa *Zwangsgelds* või soome *uhkasakko* on eesti keelde tõlgitud sõnaga *trahv*. Seega ei ole Euroopa Liidu toimimise lepingu tõlke terminikasutus ühtne ning sama termini tõlkimiseks on kasutatud eri vasteid.

Lisaks on mõnes tõlkes sõna jäetud lihtsalt tõlkimata ja hoopis tekstist välja. Näiteks kasutatakse Euroopa keskpankade süsteemi art 34.3 ingliskeelses tekstis terminit *fines or periodic penalty*

*payments*, mis on eesti keelde tõlgitud pelgalt kui *trahve*. Samuti on Euroopa Liidu toimimise lepingu art 103 lõike 2 ingliskeelse teksti termin *fines and periodic penalty payments* ja art 132 lõike 2 termin *fines or periodic penalty payments* tõlgitud eesti keelde ühe sõnaga *trahv*.

Sõna *haldus* ja sellest tulenevad *haldusorgan*, *haldusasutus*, *haldusmeede*, *haldusmenetlus* või ka *halduskaristus* ei pruugi Euroopa Liidu õigusaktides olla sama sisuga kui Eesti õiguses ning eeldavad seetõttu sisust lähtuvat tõlkimist. Eesti õiguses on mõistet *haldus* määratletud kui kogu riigi tegevust, mis ei ole selgelt ei era- ega karistusõigus. Sellest tulenevalt on halduskohtumenetluse seadustiku (HKMS) § 4 lõikes 2 antud halduskohtule ka universaalpädevus kõigis avalik-õiguslikes vaidlustes, kui seaduses ei ole selleks ette nähtud teist menetluskorda. Eesti õiguskorrale on omane eristada halduse (aga ka seadusandluse ja õigusmõistmise) materiaalsel, funktsionaalsel ja organisatsioonilisel tähendust. Kuna avalik-õiguslike ülesannete korraldamine ehk halduskorraldus on riigisisene küsimus, siis eelduslikult ei saa Euroopa Liidu õiguse mõistete sisustamisel kasutada või ei oma primaarset tähendust funktsionaalne ja organisatsiooniline mõiste määratlus. Sellest tulenevalt peaks Euroopa Liidu õigusaktide n-ö tõlkimisel liikmesriikide õiguskorda lähtuma mõistete sisulistest tunnustest ja neile vastavate analoogiliste õigussinsituutide paiknemisest riigi õiguskorras, ehk materiaalsest määratlusest.

Kuna Euroopa Liidu liikmesriikide õiguskordadele on omane kohtuvõimu ja haldusvõimu eristamine ja eri õigusaktides on rõhutatud kohtu kui sõltumatu institutsiooni erilist tähtsust võrreldes teiste riigiasutustega ning kohtumenetlusega on seotud erilised menetluslikud garantiid, siis selles kontekstis – mis puudutab haldusmeetmete (või -karistuste) ja kriminaalkaristuste eristamist –, on kasutatav mõistete funktsionaalne ja organisatsiooniline määratlus.

Euroopa Komisjoni 08.12.2010 kommünikees *Reinforcing sanctioning regimes in the financial service sector*<sup>4</sup> on eristatud termineid *administrative sanctions*, *administrative fines* ning *criminal sanctions*. Nende sisustamisel tuleb arvestada sotsiaal-majanduslikku konteksti, milles kommünikee on koostatud. Näiteks oli viies liikmesriigis rahatrahvi lagi panganduses määratlemata, üheksas liikmesriigis oli lagi 1 miljon eurot ning seitsmes liikmesriigis alla 150 000 euro. Mitmes riigis ei ole rikkumise korral võimalik luba tagasi võtta või juhtkonna liikmeid kõrvaldada, puuduvad avalikud noomitused või hoiatused või meetmete avaldamine (lk 12). Samuti on kirjeldatud muid olulisi erinevusi liikmesriikide vahel, näiteks kindlustuse valdkonnas ei või kolme liikmesriigi võimuorganid kohaldada meetmeid füüsiliste isikute suhtes, viies liikmesriigis võivad võimuorganid kohaldada meetmeid ainult füüsiliste isikute suhtes ja kahes liikmesriigis võib kohaldada ainult mitterahalisi meetmeid (lk 13). Kriminaalkaristuste puhul on välja toodud just selle sotsiaalse kommunikatsiooni aspekt: „Kriminaalsed sanktsioonid saadavad välja tugeva etteheitva sõnumi konkreetsele rikkujale ja võivad seetõttu omada tähtsat heidutavat mõju.“ (lk 14)

### **3. Halduskaristused riigisiseses õiguses**

Eesti õiguskorras on toimunud järjepidev liikumine selle poole, et eristada selgemini karistus- ja haldusõigust. Esimene oluline samm selles suunas tehti 2000. aastate alguses, kui haldusõigusrikkumiste õigus toodi karistusõiguse üldosa alla ja selle kohtulik järelevalve viidi maakohutute pädevusse. Sellega seoses kohaldasid haldusõigusrikkumistele ehk väärteguetele karistusõiguse uus deliktstruktuur, juriidilise isiku vastutust reguleerivad sätted, karistuste määramise üldine

<sup>4</sup> [http://ec.europa.eu/internal\\_market/consultations/docs/2010/sanctions/impact\\_assesment\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/docs/2010/sanctions/impact_assesment_en.pdf)

regulatsioon jms. Sellega seoses kohaldus ka väärtegade suhtes põhimõte, et isik vastutas üksnes juriidilise isiku nimel ja huvides tegutsenud füüsilise isiku süü tuvastamise korral ja kui juriidilise isiku vastutus oli konkreetse teo koosseisus ette nähtud (spetsialiteedi põhimõte). Kuigi väärtegade puhul jäid karistatavaks ka ettevaatamatusest toimepandud teod, tuli tuvastada siiski kõik deliktstruktuuri elemendid, sealhulgas isiku süü. Korrakaitseeaduse jõustumisega on astunud oluline samm õigusriikliku ennetava ja sekkuva halduse poole. Isiku karistamine on sellest tulenevalt äärmuslik meede olukorras, kus muude meetmetega ei ole võimalik tõhusalt kaitsta õiguskorda ja tagada ühiskonda oluliselt mõjutavate normide järgimine.

Eesti õiguskorras reguleeritakse isiku karistamist toimepandud teo eest tema õiguskuulekale käitumisele suunamise eesmärgil ning see regulatsioon on koondatud karistusõigusesse. Samuti reguleeritakse eri sunnimeetmete kasutamist isiku poolt avalikku korda ohustava teo ärahoidmiseks ehk ohu tõrjumiseks või toimepandud avaliku korra rikkumise lõpetamiseks ja käitumise või asja seisundi kehtiva avaliku korra normiga vastavusse viimiseks (korrarikkumise kõrvaldamine). See regulatsioon on koondatud haldusõigusesse. Karistus- ja haldusõigus on kehtivas õiguskorras selgelt eristatud ning kuuluvad eri kohtute pädevusse.

**Tabel 4.** Haldusõiguse ja karistusõiguse eristamise kriteeriumid

Kriteerium	Haldusõigus	Karistusõigus
Eesmärk	Lahendada konkreetne probleem, tõrjuda oht või kõrvaldada rikkumine	Hoida ära kuritegude toimepanemine tulevikus, suunates isikuid õiguskuulekalt käituma
Ulatus	Konkreetse juhtumi lahendamine	Inimeste käitumise üldine mõjutamine
Meede ja selle mõju	Meede peab lahendama konkreetse juhtumi. Meede peab kõrvaldama konkreetse rikkumise, tõrjuma ohu ja võib takistada konkreetset isikul sama rikkumist jätkata või seda korrata. Meede peab olema proportsionaalne konkreetse isiku suhtes ning mõjutama teda ennast rikkumist lõpetama	Karistus peab mõjutama ühiskonda ja sundima igaüht hoiduma rikkumiste toimepanemisest. Meede peab heidutama võimalikke rikkujaid (sh karistatavat isikut) kuritegusid mitte toimepanema. Meede peab olema proportsionaalne õigushüve ja sotsiaalse probleemi lahendamise vajaduse suhtes
Nimetus	<i>Haldussund</i>	<i>Karistus</i>

Haldusõiguses on õiguse esmane rakendaja haldusorgan. Haldusorgan lahendab konkreetse üksikjuhtumi isiku enda taotlusel (nt loa väljastamine) või enda algatusel (nt riikliku järelevalve meetme kohaldamine). Haldusorgani tegevust iseloomustab eelkõige eesmärgipärasus ja kaalutusõigus (HMS § 3 lg 1 ja 4) – kohaldatakse eesmärgi saavutamiseks sobivaid meetmeid ja nii kaua, kui seda on eesmärgi saavutamiseks vaja. Sealjuures on haldusmenetlus üldjuhul vormivaba (HMS § 5 lg 1 ja 2) ning vajaduse korral jagatav osa- ja eelhaldusaktideks (HMS § 53). Samas peab sekkumine isiku õigustesse olema sobiv just konkreetse juhtumi lahendamiseks ning kahjustama sealjuures kõige vähem isikut. Haldusorgani ülesanne on tagada, et avalik-õiguslik kohustus saaks täidetud (sunniraha, asendustäitmine), aga selle eesmärgi saavutamise või võimatuks muutumise korral ei ole isiku suhtes lisameetmete kasutamine enam õigustatud. See-tõttu saab isik üldjuhul vältida ettekirjutuse õigeaegse või kiire täitmisega enda suhtes haldus-sunni kohaldamist.

Karistusõiguses selgitatakse välja isiku poolt toime pandud või pandav süüteona määratletud tegu ning karistatakse isikut teo toimepanemise eest sõltumata sellest, kas isik viib oma käitumise vastavusse kehtiva õigusega või mitte. Karistusõiguses avaldub pelgalt riigi reaktsioon õigusvastasele teole ning selle reaktsiooni kaudu mõjutatakse nii isikut ennast kui ka teisi isikuid ja üldsust. Selleks on vaja, et kohaldatav meede – karistus – oleks niivõrd ränk, et isegi väikese vahelejäämise tõenäosuse korral ei riskiks enamik inimesi sellise karistusega ja loobuks teo toimepanemisest. Ühe inimese karistamine teatud teo toimepanemise eest ei mõjuta enam selle inimese poolt teo toimepanemist, kuid temale kohaldatav karistus on hoiatuseks teistele inimestele. Seetõttu on selle isiku huvid, keda süüdistatakse süüteo toimepanemises ja keda riik soovib karistada, konfliktis riigi huvidega ning isik ise ei saa enam pärast teo toimepanemist oma käitumisega vältida enda karistamist (menetluslikult võib mõjutada küll karistuse liiki ja määra ning erandlikul juhul isegi saavutada süüdistusest loobumise).

**Tabel 5.** Mõiste *administrative penalty* määratlemine haldus- ja karistusõiguslikult

	<b>... kui <i>administrative penalty</i> on haldus-sunnivahend, siis ...</b>	<b>... kui <i>administrative penalty</i> on karistus, siis ...</b>
Eesmärk	Hoida ära või kõrvaldada ettevõtjapoolne rikkumine	Heidutada ja mõjutada ettevõtjaid järgima eeskirju üldiselt
Ulatus	Kohaldatakse üldjuhul enne rikkumise toimumist või selle kõrvaldamiseks. Lõpetatakse kohe, kui rikkumine lõpeb	Kohaldatakse pärast rikkumise toimumist reaktsioonina lõpetatud või kestvale teole. Rikkumise lõpetamine ei mõjuta karistuse kohaldamist
Meede ja selle mõju	Meede aitab isikul nõudeid täita või sunnib teda rikkumist lõpetama.	Meede ei mõjuta otse konkreetset rikkumist, kuid heidutab rikkujat ja teisi turuosalisi eeskirju tulevikus rikkumast
<i>Tõhus</i>	Termin <i>tõhus</i> tähendab eelkõige materiaalõiguslikult võimalikult vähe ressursse kulutavat viisi saavutada haldusmenetluse eesmärk, st haldusakti või muu avalik-õigusliku kohustuse täitmine.	Termin <i>tõhus</i> tähendab eelkõige menetlusõiguslikku aspekti, kuidas viia läbi menetlus ja määrata karistus võimalikult vähe ressursse (aega, inimeste tööd, muid varalisi ressursse) kulutades
<i>proportsionaalne</i>	Termin <i>proportsionaalsus</i> puudutab eelkõige haldusmenetlusega taotletava konkreetse eesmärgi ning menetluse ja selle lahendi täitmisega isiku suhtes kohaldatava sunni suhet (lähtuvalt meetme tegelikust sobivusest ja muude meetmete olemasolust).	Termin <i>proportsionaalsus</i> väljendab eelkõige süüteona käsitletava teo raskuse ehk sellega riivatava õigushüve olulisuse ja määratava karistuse liigi ja määra suhet (sõltumata karistuse tegelikust mõjust)
<i>Hoiatav</i>	Puudub või on haldusmeetme juhuslik kõrvalmõju.	Termin <i>hoiatav</i> väljendab eelkõige üldpreventiivset, aga ka eripreventiivset eesmärki mõjutada ühe isiku karistamise kaudu heidutavalt üldsust ja karistatavat isikut edaspidi käituma õiguspäraselt
Nimetus	<i>Sunniraha</i>	<i>Rahatrahv</i>
Menetlus	Haldusmenetlus	väärteomenetlus

Euroopa Liidu õiguses on isikute käitumise suunamisel liigutud kohtuväliselt haldusorgani kohaldatavate meetmete ja õigusjärelmite (sanktsioonide) osakaalu suurendamise poole. Võrreldes kohtumenetlusega on haldusorgani poolt kohaldatav menetlus ja kohaldatav õigusjärelm harilikult kiirem, paindlik ja parema kulude ja tulemi suhtega, st tõhusam. Sealjuures tuuakse välja nii see, et rikkumine ei tohiks olla isikule kasulik (trahv, sunniraha või hüvitis on väiksem kasust, mida isik sellest tegevusest sai) ja samas peaks korvama ka kahju, mida ühiskond selle tõttu kannatas (sh arvestada võimaluse korral konkreetse isikuga või hinnata ühiskonna terviklikku kahju), samuti arvestada korduvust, rikutava normi olulisust või koostööd järelevalveorganiga. Isiku süü ei ole nendes õigusaktides meetme või karistuse määramisel kriteeriumina välja toodud. Sellest lähtuvalt kohaldatakse meedet valdavalt üld- ja eripreventiivsel eesmärgil. Mitmed Euroopa Liidu õiguse juriidilise isiku vastutusega seonduvad eesmärgid ja põhimõtted meetutavad üldjoontes naasmist haldusõigusrikkumiste regulatsiooni juurde nii, nagu see oli enne karistusõiguse reformi.

Kui määratleda Euroopa Liidu õigusaktides sätestatud *administrative penalties* või sellega sarnased mõisted peamiselt väärteokaristustena, siis tõusetuvad mitmed karistusõiguslikud probleemid. Karistusseadustiku (KarS) § 56 lõike 1 kohaselt on karistamise aluseks isiku süü. Seevastu Euroopa Liidu õigusaktides ei ole süü harilikult isegi mitte üheks n-ö *halduskaristuse* kohaldamise eelduseks või kaalutluseks. Samuti on karistamise aluseks õigusaktis selgelt määratletud tegu (KarS § 12), kuid n-ö halduskaristused määratakse sageli ohu tõrjumiseks või eesmärgi saavutamiseks vajalike haldusorgani määratud meetmete tagamise olukorras. Karistus määratakse juba toimepandud teo eest konkreetsetes summas (KarS § 44 ja § 47), kuid n-ö *halduskaristusi* kohaldatakse korduvalt või suurenevalt (nt *periodic penalty payments*) kuni kohustuse täitmiseni. Lisaks on karistusseadustiku § 44 järgi kohtul volitus määrata füüsilisele isikule rahaline karistus kuni 500 päevamäära ja juriidilisele isikule 4000–16 000 000 eurot ning § 47 järgi määratud rahatrahv füüsilise isiku puhul trahviühiketes kuni 300 trahviühikut ja juriidilistel isikutel 100–400 000 eurot, samal ajal kui Euroopa Liidu õigusaktides peetakse sobivaks mõõtühikuks nt kindlat summat iga rikkumise või iga isiku kohta, kelle suhtes rikkumine on toime pandud. Seetõttu eeldaks *halduskaristuste* ülevõtmine riigisisesele õigusesse kehtiva karistusõiguse olulist muutmist või vähemalt ulatuslike erinormide kehtestamist. Selles tulenevalt on peetud vajalikuks hinnata, kas haldussunni meetmete kaudu on võimalik samu eesmärke saavutada.

Asendustäitmise ja sunniraha seaduse (ATSS) § 10 lõike 1 kohaselt on sunniraha hoiatuses kindlaksmääratud summa, mille adressaat peab tasuma, kui ta ettekirjutusega pandud kohustust hoiatuses märgitud tähtaja jooksul ei täida. Seadusest tulenevalt on sunniraha rakendamise eelduseks, et isikule on tehtud kehtiv ettekirjutus, isikule on tehtud eelnev hoiatus sunnivahendi kasutamise võimaluse kohta ning isik ei ole ettekirjutust hoiatuses määratud tähtpäevaks täitnud ning puuduvad muud sunnivahendi rakendamist takistavad asjaolud. Kehtiv õigus võimaldab kasutada sunniraha rikkumise ennetamiseks. Selleks peab korrakaitseorgan haldusmenetluses selgitama välja ohu või vähemalt ohukahtluse ning tegema selle põhjal ettekirjutuse ohu või ohukahtlusega hõlmatud korrarikkumisest hoidumiseks. Hoiatuses ei ole keelatud määrata tähtaega sündmuse saabumisega (vrd TsÜS § 134 jj) või teha tingimuslikku (vrd TsÜS § 102 jj) ettekirjutust. Kuna hoiatus on nagunii tingimuslik (st sellest tekivad õiguslikud tagajärjed üksnes ettekirjutuse täitmata jätmise korral), siis hoiatuse määratletus sellest ei muutu (vt ATSS § 7 lg 1 p 3: „kuupäev, milleni on aega ettekirjutus vabatahtlikult täita (kui ettekirjutus sisaldab kohustust teatud teost hoiduda, ei ole kuupäeva vaja märkida);“) ning ATSS § 7 lõigete 4 ja 5 rakenda-



mist see ei mõjuta. Kehtiv õigus ei võimalda arvestada sunniraha perioodiliselt kasvava summana, nagu see on käsitletud mitmes juba viidatud õigusaktis, kuid üldiste tunnuste järgi on *administrative penalties* riigisisese õiguse tähenduses tõlgitav *haldussunniks*.

#### 4. Otsetõlkest ajendatud seadusmuudatused

Siiski on Euroopa Liidu õigusaktides ühe ulatuslikumalt kasutatav ja täpsemini reguleeritav *administrative penalties* või *administrative sanctions* tekitanud ka riigisiseses õigusloomes ootuse uut liiki haldussunni meetme reguleerimise järele. Sunniraha kohaldamine eeldab, et haldusorgan on teinud isikule ettekirjutuse, andnud selle täitmist võimaldava tähtaja, kuid isik ei ole selleks tähtaja jooksul ettekirjutust täitnud. Seadus ei välista küll seda, et ettekirjutus tehakse üldkorraldusena või automatiseeritud andmetöötlussüsteemi kaudu, kuid Euroopa Liidu õigusaktid näevad n-ö halduskaristuste kohaldamise eeldusena ette just üldnormist tuleneva kohustuse rikkumise. Seetõttu ei ole võimalik sunniraha rakendada viisil, nagu Euroopa Liidu direktiivid ja määrused halduskaristuste suhtes ette näevad. Nendel juhtudel, kui sunniraha regulatsioon jääb liiga kitsaks, ei ole muud võimalust, kui vaadata karistusõiguslike meetmete – rahatrahv või hoiatustrahv – poole või algatada seaduse muutmine. Seetõttu on paratamatult õigusloomes surve reguleerida instituuti nimega *halduskaristus*.

**Näide.** Schengeni konventsiooni<sup>5</sup> artikli 26 lõike 1 kohaselt kohustuvad konventsiooniosalised inkorporeerima oma siseriiklikku õigusse järgmised sätted: a) kui välismaalasel on keelatud siseneda ühe konventsiooniosalise territooriumile, siis veoettevõtja, kes on toonud välismaalase õhu, mere või maismaa kaudu välispiirile, on kohustatud ta viivitamata tagasi viima[--]; b) veoettevõtja on kohustatud võtma kõik vajalikud meetmed, tagamaks, et õhu või mere kaudu veetaval välismaalasel on konventsiooniosalise territooriumile sisnemiseks nõutavad reisidokumendid. Schengeni konventsiooni artikli 26 lõike 2 kohaselt kohustuvad konventsiooniosalised kehtestama sanktsioone veoettevõtjate suhtes, kes veavad kolmandast riigist õhu või mere kaudu nende territooriumile välismaalasi, kellel puuduvad nõutavad reisidokumendid. Nõukogu 28.06.2001 direktiivi nr 2001/51/EÜ, millega täiendatakse 14. juuni 1985. aasta Schengeni lepingu rakendamise konventsiooni artikli 26 sätteid<sup>6</sup>, artikli 4 lõikes 1 sätestatakse: „Liikmesriigid võtavad vajalikud meetmed tagamaks, et Schengeni konventsiooni artikli 26 lõigete 2 ja 3 alusel veoettevõtjate suhtes rakendatavad karistused oleksid hoiatavad, tõhusad ja proportsionaalsed, ning et: a) kohaldatava rahalise karistuse maksimumsumma oleks vähemalt 5000 eurot iga veetud isiku kohta või samaväärne summa riigi vääringus vastavalt 10. augustil 2001 Euroopa Ühenduste Teatajas avaldatud vahetuskursile, või b) nimetatud karistuse miinimumsumma oleks vähemalt 3000 eurot iga veetud isiku kohta või samaväärne summa riigi vääringus vastavalt 10. augustil 2001 Euroopa Ühenduste Teatajas avaldatud vahetuskursile, või c) iga rikkumise puhul kehtestatava karistuse maksimumsumma oleks fikseeritud, vähemalt 500000 euro suurune summa või samaväärne summa riigi vääringus vastavalt 10. augustil 2001 Euroopa Ühenduste Teatajas avaldatud vahetuskursile.“

<sup>5</sup> Belgia Kuningriigi, Saksamaa Liitvabariigi, Prantsuse Vabariigi, Luksemburgi Suurhertsogiriigi ja Madalmaade Kuningriigi 14.06.1985 sõlmitud konventsioon, millega rakendatakse Beneluxi Majandusliidu riikide, Saksamaa Liitvabariigi ja Prantsuse Vabariigi valitsuste vahel sõlmitud Schengeni lepingut kontrolli järkjärgulise kaotamise kohta nende ühispiiridel; kättesaadav <http://www.legaltext.ee/text/et/T71073.htm>.

<sup>6</sup> Euroopa Liidu nõukogu 28.06.2001 direktiivi nr 2001/51/EÜ, millega täiendatakse 14.06.1985 Schengeni lepingu rakendamise konventsiooni artikli 26 sätteid; kättesaadav: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:32001L0051&from=EN>.

Eelviidatud õigusaktide rakendamiseks Eestis kavandati muuta nt välismaalaste seadust selliselt, et vedaja seadusest tuleneva kohustuse rikkumise korral kohalduks järgmine sanktsioon: „Käesoleva paragrahvi lõikes 1 sätestatud kohustuse täitmata jätmise korral võib Politsei- ja Piirivalveamet vedajalt otsusega sisse nõuda haldustrahvi kuni 5000 eurot iga seadusliku aluseta Eestisse toimetatud välismaalase kohta.“ Vedaja oleks pidanud haldustrahvi kandma 10 päeva jooksul haldustrahvi otsuses määratud pangakontole. Haldustrahvi vaidlustamine oleks toimunud halduskohtumenetluse korras. Sellise regulatsiooni kehtestamise vajadus kerkis ka seoses riigipiiri seadusega. Eelviidatud konventsioonist ja direktiivist nähtub, et meedet kohaldatakse vahetult seadusest tuleneva nõude rikkumise korral ning seetõttu ei vasta see meede sunniraha tunnustele, v.a kui liikmesriigi õiguses nähakse ette ettekirjutuse tegemine. Karistusõigusega ei sobi selline regulatsioon nii karistumäärade proportsiooni ja arvestamise aluste tõttu, samuti juriidilise isiku vastutuse tingimuste tõttu. Seetõttu eeldab regulatsioon Eestis kas ettekirjutuse nõude lisamist (st igale vedajale tehakse ettekirjutus selle kohustuse täitmiseks) või nähakse ette vastutus selliselt, et karistus oleks võimalik ka riigisisese õiguse alusel määrata direktiivis toodud vahemikes ja juhtudel (nt korraldamatus või järelevalve puudumine on omistatav rikkumisena juhatuse liikmele või tegevjuhile).

Kui ka õiguspoliitilistel põhjustel ei ole võimalik karistusõiguslikku lahendust välja pakkuda, siis haldusõigusliku meetme puhul tuleb õiguskorra stabiilsuse huvides eelistada olemasolevate meetmete kasutamist uute õigusinstituutide loomisele. Sõltumata meetme määratlusest riigisiseses õiguses, vastab näites kavandatud meede EIÕK artikli 6 tähenduses karistuse mõistele ning riik peab tagama meetme kohaldamisel ausa menetluse nõuete järgimise menetluse liigist sõltumata. Arusaadavalt on liikmesriikide instituutide kasutamine Euroopa Liidu õigusaktidest tulenevate detailsete regulatsioonide ülevõtmisel võimalik vaid piiratult ning näiteks Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse üksikisikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise kohta (isikuandmete kaitse üldmäärus)<sup>7</sup> jõustumisel kohaldub kõigis liikmesriikides vahetult selle artikli 79 halduskaristuste regulatsioon, milles on reguleeritud haldustrahvid. Seetõttu peab meie õigus andma lähiajal vastuse ka küsimustele selliste halduskaristuste kohtualluvuse jt õiguslike küsimuste kohta.

## 5. Kokkuvõte

Euroopa Liidu õigusaktide tõlkimine ja liikmesriigi õiguse Euroopa Liidu õigusega kooskõlla viimine on keeruline ülesanne, mis ei piirdu pelgalt õigusteksti tõlkimisega, vaid eeldab juba tõlkimise faasis süstemaatilist ning teleoloogilist tõlgendamist, samuti õiguspoliitiliste otsustuste tegemist. Kõige olulisem õiguspoliitiline otsustus selles artiklis käsitletud küsimuses on see, kui kaua saab liikmesriik oma õigusest kinni hoida ja Euroopa Liidu õigust oma terminoloogiasse tõlkida, ning mis hetkest tuleb asuda riigisisest õigust ümber kujundama. See võib olla poliitiliselt raske, sest igas liikmesriigis on oma sissetöötatud õigussüsteem, mille muutmine nõuab suuri kulutusi. Kui direktiivide seni üldine sõnastus võimaldab Euroopa Liidu õiguse ülevõtmisel ja ühtlustamisel kasutada vääртеokaristuse ja haldussunni instituute, siis üha detailsemaks muutuv Euroopa Liidu õiguse regulatsioon ning otsekohalduvate määruste lisandumine võib tingida ka liikmesriigi õiguse muutmist ja täiendamist.

<sup>7</sup> Euroopa Komisjoni 25.01.2012 ettepanek nr 2012/0011 (COD) Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse üksikisikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise kohta (isikuandmete kaitse üldmäärus) kehtestamiseks. [http://ec.europa.eu/justice/data-protection/document/review2012/com\\_2012\\_11\\_et.pdf](http://ec.europa.eu/justice/data-protection/document/review2012/com_2012_11_et.pdf).

Eelnev analüüs annab ülevaate sellest, kui keeruline on Euroopa Liidu õigusterminite tõlkimine ja ülekandmine siseriiklikku õigusesse. Käsitluse põhjal toon välja järgmised põhiseisukohad:

- Tõlkimisel tuleb arvestada mõiste rakendamise valdkonda liikmesriigis. Näiteks kas terminit *administrative penalties* rakendatakse liikmesriigi õiguskorra mõttes karistusõiguse, haldusõiguse või eraõiguse valdkonnas.
- Euroopa Liidu õiguse tõlkimine on pigem süstemaatilise, geneetilise ja teleoloogilise tõlgendamise protsess, kui teksti n-ö ühest keelest teise ümberpanek või keeleline tõlgendamine. Sõna tähenduse kõrval on tähtis just seadusandja mõte ja see, kuidas võiks see mõte liikmesriikide õiguskordadesse üle kanduda.
- Tõlkimisel tuleb arvestada mõiste sisule vastavat õigusinstituuti tähistavat terminit liikmesriigi õiguskorras. Näiteks kas *tõhusad*, *proportsionaalsed* ja *hoiatavad* meetmed on liikmesriigi õiguskorra mõttes karistuslikud või halduslikud.
- Kui eespool nimetatud võtted ei anna piisavalt selgust, siis vaadata, kuidas on teised liikmesriigid, mille õiguskorrad sarnanevad Eesti omaga, tõlkinud terminid oma õigusaktidesse ja kuidas sobitanud seda oma õiguskorda.