

Haldustrahviõiguse kontseptsioon

1. SISSEJUHATUS

1.1. Sisukokkuvõte

Kontseptsiooniga kavandatakse Eesti õiguskorda uus haldussanktsiooni liik Euroopa Liidu õiguses ettenähtud rahaliste karistuste ülevõtmiseks – haldustrahv. Haldustrahvi võib määrata haldusorgan seaduses ettenähtud juhul haldusõigusrikkumise eest, tehes seda kindlatele nõuetele vastavas haldusmenetluses.

Õigusrikkumised, mille eest võib haldustrahvi määrata, ning võimalikud haldustrahvimäärad nähakse ette valdkondlikes eriseadustes. Haldustrahvikoosseisu võib eriseaduses näha ette juhul, kui Euroopa Liidu õigusaktist tuleneb nõue näha riigisisises õiguses ette võimalus määrata õigusrikkumise toime pannud isikule teatud kriteeriumidele vastav rahatrahv (nt minimaalne ülemmäär, spetsiifilised rahatrahvi suuruse arvutamise alused vmt). Eelkõige puudutab see finants-, konkurentsi- ja andmekaitseõiguse rikkumisi. Ehkki peamiselt on haldustrahve vaja ette näha juriidiliste isikute õigusrikkumiste eest, võib seaduses näha ette haldustrahvikoosseise ka füüsilistele isikutele.

Haldustrahvimenetluses järgitakse üldisi nõudeid haldusmenetlusele, mida täiendavad haldustrahvi seaduses kehtestatavad erisused. Nende erisuste üks peamisi eesmärke on tagada menetlusaluste isikute Eesti Vabariigi põhiseadusest, Euroopa Liidu põhiõiguste hartast ning Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste konventsioonist tulenevate põhiõiguste järgimine haldustrahvimenetluses, arvestades haldustrahvi karistuslikku ja seega süüteokaristustega võrreldavat iseloomu. Haldusorgan võib algatada haldustrahvimenetluse iseseisva haldusmenetlusena või riikliku järelevalve menetluse käigus, kohandades poolelioleva menetluse vastavaks haldustrahvimenetluse nõuetele. Isikule on tagatud võimalus vaidlustada haldusorgani otsus haldustrahvi määramise kohta halduskohtus.

Kontseptsioonikohase eelnõuga luuakse haldustrahvimenetluse üldosaks olev haldustrahvi seadus ning sätestatakse osades asjasepuutuvates eriseadustes haldustrahvikoosseisud ja valdkondlikud haldustrahvimenetluse erinormid. Eelnõu eeldatav kooskõlastamiseks ja arvamuse avaldamiseks saatmise aeg on suvi 2020 ning eeldatav jõustumisaeg on 2021. aasta esimeses kvartalis.

1.2. Kontseptsiooni ettevalmistaja

Kontseptsiooni on koostanud Justiitsministeeriumi õiguspoliitika osakonna intellektuaalse omandi ja konkurentsiõiguse talituse juhataja Gea Lepik (gea.lepik@just.ee), avaliku õiguse talituse nõunik Helen Kranich (helen.kranich@just.ee), kriminaalpoliitika osakonna karistusõiguse ja menetluse talituse juhataja Markus Kärner (markus.karner@just.ee) ning intellektuaalse omandi ja konkurentsiõiguse talituse nõunik Kaddi Tammiku (kaddi.tammiku@just.ee). Kontseptsiooni mõjude analüüsi osa on koostanud

Justiitsministeeriumi õiguspoliitika osakonna õigusloome korralduse talituse nõunik Uku-Mats Peedok (uku-mats.peedok@just.ee). Keeleliselt on toimetanud Justiitsministeeriumi õiguspoliitika osakonna õigusloome korralduse talituse toimetaja Taima Kiisverk (taima.kiisverk@just.ee).

1.2. Märkused

Kontseptsioon on seotud Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi 2019–2023 II punkti „Siseturvalisus“ alapunkti 2.9 „Ennetame, tõkestame ja avastame korrupsiooni, finantskuritegevust ja rahapesu, arendame kriminaaltulu konfiskeerimise võimekust“ tegevusega „Karistusseadustiku muutmise seaduse eelnõu“. Samuti on kontseptsioon seotud Riigikogu menetluses olevate eelnõudega „Karistusseadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus (Euroopa Liidu õigusest tulenevad rahatrahvid) 94 SE“¹ ja „Audiitortgevuse seaduse, finantskriisi ennetamise ja lahendamise seaduse ning teiste seaduste muutmise seadus (finantsvaldkonna väärtekaristuste reform, EL-i õigusest tulenevad karistused) 111 SE“². Kontseptsioonikohase eelnõu vastuvõtmine välistab eelnõude 94 SE ja 111 SE praegusel kujul vastuvõtmise.

Kontseptsioon on seotud Euroopa Liidu (EL) õigusega, sest sellega luuakse Eesti õiguses menetlus EL-i õiguses ettenähtud rahaliste karistuste kohaldamiseks haldusmenetluses.

Enne kontseptsiooni koostamist on koostatud karistusseadustiku ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse (EL-i õiguses sätestatud haldustrahvide kohaldamine Eesti õiguses) väljatöötamiskavatsus, mis 2016. aasta sügisel läbis kooskõlastusringi.³ Samuti on Riigikantselei tellimisel koostöös Justiitsministeeriumiga valminud Tartu Ülikooli analüüs Euroopa Liidu õiguses sätestatud halduskaristuste kohaldamise kohta Eesti õiguses (edaspidi ka *Tartu Ülikooli analüüs*).⁴

Kontseptsiooni koostamisel on võetud aluseks ka eelnõu 94 SE kohta esitatud arvamused⁵ ning Rahandusministeeriumile Mattias Jõgi koostatud „Ettepanekud eelnõudes 94 SE ja 111 SE muudatuste tegemiseks“. Samuti on kontseptsiooni koostamisel arvestatud ministeeriumide, järelevalveasutuste ja huvirühmade sisendeid Justiitsministeeriumi poolt 2020. aasta märtsis koostatud ja arvamuse avaldamiseks saadetud diskussioonidokumendi kohta, mis sisaldas lühiülevaadet ja küsimusi Justiitsministeeriumi ettepaneku kohta EL-i õigusest tulenevate trahvide ülevõtmiseks Eesti õigusesse.⁶

¹ Algatatud Vabariigi Valitsuse poolt 14.10.2019.

² Algatatud Riigikogu õiguskomisjoni poolt 02.12.2019.

³ Arvutivõrgus <https://eelnou.d.valitsus.ee/main/mount/docList/d640ee98-511c-4540-9d75-3cc7e3a6aa7f>

⁴ Soo, A., Lott, A., Kangur, A. (2020) Euroopa Liidu õiguses sätestatud halduskaristuste kohaldamine Eesti õiguses. Aruanne. Tartu: Tartu Ülikool. Kättesaadav: https://www.riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/uuringud/euroopa_liidu_oiguses_satestatud_halduskaristuste_kohaldamine_eesti_oiguses_27.02.2020.pdf

⁵ Eelnõu 94 SE EIS toimik: [17-0938/01: https://eelnou.d.valitsus.ee/main/mount/docList/495deed0-3944-4bd9-b817-469ce0ad2845](https://eelnou.d.valitsus.ee/main/mount/docList/495deed0-3944-4bd9-b817-469ce0ad2845)

⁶ Diskussioonidokumendi kohta andsid sisendi Rahandusministeerium, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Keskkonnaministeerium, Siseministeerium, Konkurentsiamet, Maksu- ja Tolliamet, Riigikohtu halduskolleegium, Tartu Ringkonnakohtu kohtunik Madis Ernits, Eesti Advokatuuri konkurentsioiguse komisjon, Eesti Advokatuuri haldusõiguse komisjon, Eesti Kaubandus-Tööstuskoda ja NJORD Advokaadibüroo.

2. EESMÄRK

2.1. Haldustrahviõiguse vajalikkus ja eesmärk

Euroopa Parlament ja nõukogu on eri valdkondades (eelkõige finantsõiguses, andmekaitstes ja konkurentsioiguses) võtnud vastu arvukalt direktiive ja määrusi, milles kohustatakse liikmesriike võimaldama teatud nõuete rikkumise eest kohaldada nii trahve kui ka erinevaid haldusmeetmeid. Sellised õigusrikkumised on Eestis seni olnud valdavalt sätestatud süütegudena ning neid on menetletud enamjaolt väärteomenetlustes. EL õigusaktides sätestatud trahvide ülemmäärad ulatuvad aga kümnetesse miljonitesse ning ületavad oluliselt väärteo eest kohaldatavate rahatrahvide ülemmäärasid.⁷ Samuti näevad EL õigusaktid ette nõude, mille kohaselt potentsiaalselt rahalise karistusega lõppev menetlus peab olema võimalikult efektiivne, et võimaldada tõhusate, proportsionaalsete ja hoiatavate trahvide kohaldamist. Eesti järelevalveasutused on aga juhtinud tähelepanu arvukatele probleemidele kõnealuste rikkumiste menetlemisel väärteomenetluses, sh probleemid juriidilise isiku vastutusele võtmisega, tõendite ülekandmisega riikliku järelevalve menetlusest väärteomenetlusesse, menetlusaluse isiku kaasaaitamiskohustuse puudumisega, liiga lühikeste aegumistähtaegadega jne. Kõnealuste EL õigusest tulenevate kohustuste täitmiseks on seega Eestis vaja kas reformida väärteomenetlust, tõstes oluliselt rahatrahvi ülemmäära ja lahendades järelevalveasutuste viidatud kitsaskohad, või näha trahvide kohaldamise võimalus ette haldusmenetluses.

Võttes arvesse nii Tartu Ülikooli analüüsi, eelnõu 94 SE kohta Riigikogu menetluses esitatud arvamusi⁸ kui ka erinevatel aruteludel ja kirjalikult esitatud seisukohti, on Justiitsministeerium otsustanud koostada seaduseelnõu, millega võimaldatakse EL õiguses sätestatud trahvide kohaldamist haldusmenetluses. Kontseptsioonikohase eelnõu eesmärk on tagada EL õigusest tulenevate trahvide nõuetekohane ülevõtmine Eesti haldusõiguses, pidades silmas menetlusaluste isikute põhiõiguseid haldustrahvide kohaldamise menetluses kooskõlas Eesti Vabariigi põhiseaduse (PS), EL põhiõiguste harta ning inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga (EIÕK), järelevalveasutuste menetluste tõhusust ja menetlusökonomiat ning Eesti senise haldusmenetluse häid ja toimivaid põhimõtteid.

EL õigusest tulenevate trahvide haldusõigusesse ülevõtmise peamised eelised karistusõiguse ees on kokkuvõtlikult järgmised:

- 1) Trahvide kohaldamine haldusmenetluses vastab paremini EL-i õigusest tulenevatele nõuetele, mille kohaselt kohaldatavad karistused peavad olema pigem haldusõigusliku iseloomuga (ingl k *administrative fines*). Mitmes trahve ettenägevas EL-i õigusaktis tehakse selgelt vahet kriminaal- ja n-ö halduskaristuste vahel.⁹ See viitab sellele, et EL-i

⁷ Praegu füüsilise isiku puhul 1200 eurot ja juriidilise isiku puhul 400 000 eurot, vt karistusseadustiku (KarS) § 47.

⁸ Leitavad Riigikogu veebilehel: [https://m.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/1bfa1944-2de6-449d-a788-887bc84cfd0f/Karistusseadustiku%20muutmise%20ja%20selllega%20seonduvalt%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seadus%20\(Euroopa%20Liidu%20C3%B5igusest%20tulenevad%20rahatrahvid\)%20\(94%20SE\)/](https://m.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/1bfa1944-2de6-449d-a788-887bc84cfd0f/Karistusseadustiku%20muutmise%20ja%20selllega%20seonduvalt%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seadus%20(Euroopa%20Liidu%20C3%B5igusest%20tulenevad%20rahatrahvid)%20(94%20SE)/)

⁹ Vt nt Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2013/36/EL, mis käsitleb krediidasutuste tegevuse alustamise tingimusi ning krediidasutuste ja investeerimisühingute usaldatavusnõuete täitmise järelevalvet (ELT L 176, 27.06.2013, lk 338–436), art 65 lg 1.

õiguses on halduskaristuste all silmas peetud haldusõigusmenetluses kohaldatavaid karistusi. Kuigi üldjuhul võimaldavad EL-i õigusaktid sõnaselgelt karistusõiguslike sanktsioonide sätestamist, on osa Eesti õigusteadlasi olnud seisukohal, et EL-i õigusest tuleneb üheselt nõue reageerida kõnealustele rikkumistele haldusõigussiseste sanktsioonidega ning nende rikkumiste eest karistuste kohaldamine sellises menetluses, mis on formaalselt käsitatav karistusõiguse osana (sh väärteomenetlus Eestis), ei oleks EL-i õigusega kooskõlas.¹⁰

- 2) EL-i õigusest tulenevate trahvide ülevõtmine haldusõigusesse võimaldab vältida olemasoleva karistusõiguse süsteemi, milles süüteod on raskusastme järgi jaotatud väärtegude (kergemad) ja kuritegude (raskemad) vahel, aluspõhimõtete ja süütegude eest ettenähtud karistuste omavahelise proportsiooni moonutamist.¹¹
- 3) EL-i õigusest tulenevate trahvide kohaldamine haldusmenetluses aitab vältida seniseid paralleelmenetluste (nt riikliku järelevalve menetlus ja väärteomenetlus) läbiviimisega kaasnenud probleeme,¹² samuti juriidilistele isikute kriminaal- või väärteovastutusele võtmisega kaasnevat probleeme.¹³

Spetsiifiliste õigusrikkumiste eest ettenähtavad haldustrahvid võimaldavad säilitada Eesti karistusõiguse senise süsteemi, võimaldades samal ajal täita EL-i õigusest tulenevad kohustused seoses rahaliste karistuste kehtestamisega ja reageerida tõhusalt vastavatele õigusrikkumistele. Seejuures ei ole haldusõiguses karistamisele suunatud menetluse ettenägemine midagi uut, kuna seda eesmärki täidab juba praegu haldusõiguse osaks olev ametnike, kaitseväelaste ja vangide distsiplinaarmenetlus.¹⁴ Karistusliku iseloomuga on ka nt struktuuritoetuste vähendamine ja tagasinõudmine,¹⁵ viivistasu parkimistasu maksmata jätmise eest ja hoiatustrahv,¹⁶ samuti maksuintressid.¹⁷ Ka enamik teisi EL-i liikmesriike menetleb neid õigusrikkumisi, mille eest EL-i õigusaktid näevad ette trahvi, haldusmenetluses.¹⁸

Seni on EL-i õigusest tulenevaid kohustusi kohaldada teatud rikkumiste korral kõrgema määraga rahalisi sanktsioone Eesti haldusõiguses üksikutel juhtudel üle võetud sunniraha

¹⁰ Vt nt P. Pikamäe arvamus eelnõu 94 SE kohta, p-d 3.1 ja 3.2; vt ka Eesti Advokatuuri arvamus lk-d 1 ja 2. Seevastu Tartu Ülikooli analüüsi autorid leidsid, et EL-i õiguses sätestatud halduskaristuste ülevõtmisel ei ole määrav menetluslik raam ning liikmesriikidel on õigus säilitada oma senine menetluskord, vt Euroopa Liidu õiguses sätestatud halduskaristuste kohaldamine Eesti õiguses, ptk 2.4.

¹¹ Vt Euroopa Liidu õiguses sätestatud halduskaristuste kohaldamine Eesti õiguses, ptk 5.2.1. Väärteokaristuste proportsionaalsuse probleemile juhiti tähelepanu ka eelnõu 94 SE kohta esitatud arvamustes: vt Riigikohtu arvamus p 2; Eesti Advokatuuri arvamus lk 2; Eesti Advokatuuri põhiõiguste komisjoni arvamus p 2; P. Pikamäe arvamus p 4.2.

¹² Sh menetlustoimingute dubleerimine, raskused eri menetlustes tehtud toimingute piiritlemisega ja kogutud tõendite kasutamisega, potentsiaalsed vastuolulised lahendid. Vt nt Riigikohtu arvamus eelnõu 94 SE kohta, p 6.

¹³ Probleemidele õigusrikkumiste menetlemisel väärteomenetluses on tähelepanu juhtinud ka Andmekaitse Inspeksioon, Finantsinspeksioon, Maksu- ja Tolliamet ning Konkurentsiamet, viimati oma 19. detsembri 2019. a ühispöördumises justiitsministrile ja Riigikogu õiguskomisjoni esimehele.

¹⁴ Avaliku teenistuse seaduse § 70; politsei ja piirivalve seaduse § 88; kaitseväeteenistuse seaduse §-d 168–177; vangistuseseaduse § 63.

¹⁵ Vt nt Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitika rakendamise seaduse §-d 22, 29, 34 ja 78.

¹⁶ Liiklusseaduse §-d 188 ja 262.

¹⁷ Nendele haldusõigusinstituutidele kui haldussanktsioonidele viitasid Riigikohus eelnõu 94 SE kohta esitatud arvamuses (p 3) ja M. Ernits 25. märtsi 2020. a sisendis Justiitsministeeriumi 17. märtsi 2020. a diskussioonipaberi kohta (p 3).

¹⁸ Vt eelnõu 94 SE seletuskiri, lk-d 8 ja 9. Halduskaristuste kohta Saksamaal, Hollandis, Soomes, Taanis ja Ühendkuningriigis vt ka Euroopa Liidu õiguses sätestatud halduskaristuste kohaldamine Eesti õiguses, ptk 3.

instituudi kaudu,¹⁹ mis ei pruugi tagada EL-i õigusest tulenevate kohustuste täitmist nõutaval määral. Sunniraha kohaldamine eeldab asendustäitmise ja sunniraha seaduse (ATSS) kohaselt eelnevat ettekirjutust, mis paneb isikule kohustuse teha nõutav tegu või hoiduda keelatud teost (ATSS § 2 lg 1 ja § 4 lg 1). Samuti peab sunnirahale eelnema hoiatus (ATSS § 7). Riigikohus on selgitanud, et sunnivahendit ei tohi rakendada karistusena, sunniraha võib rakendada vaid ettekirjutuse täitmisele kallutamiseks.²⁰ Sunniraha rakendamine isikule, kellel puudub objektiivselt võimalus ettekirjutatud tegu teha, ei ole proportsionaalne.²¹ Trahve ettenägevad EL-i õigusaktid aga kohustavad liikmesriike nägema ette rahalisi sanktsioone ka selliste rikkumiste korral, mida ei ole võimalik enam kõrvaldada. Seega kokkuvõttes ei saa sunniraha süsteemi kehtival kujul pidada EL-i õigusaktides sätestatud trahvide kohaldamiseks sobivaks.²²

2.2. Menetluspõhiõiguste tagamine haldustrahvimenetluses

Haldusmenetlus erineb oma põhimõtete (lihtsus, kiirus, paindlikkus, vormivabadus, eesmärgipärasus, otstarbekus) ja menetluspõhiõiguste poolest (nii Eestis kui ka üldjuhul teistes riikides) oluliselt süüteomenetlusest. Karistusliku iseloomuga sanktsioonide kohaldamine haldusmenetluses tähendab siiski seda, et sellisele menetlusele tuleb laiendada ka süüteomenetluses kohalduvaid menetluspõhiõigusi.²³ Euroopa Inimõiguste Kohus (EIK) on lähtunud „kriminaalsüüdistuse“ sisustamisel EIÕK art 6 tähenduses kuriteo autonoomsest mõistest ning sisustanud selle nn Engeli kriteeriumide kaudu. Esimene kriteerium on rikkumise formaalne liigitus riigisisises õiguses, teine on rikkumise laad või sanktsiooni eesmärk²⁴ ning kolmas on selle karistuse laad ja raskusaste, mis võidakse menetluslasele isikule määrata.²⁵ Need kategooriad on alternatiivsed, mis tähendab seda, et õigusrikkumine liigitub kuriteoks, kui see on sellisena käsitatav vähemalt ühe kategooria järgi kolmest. Eelnev tähendab, et kui haldussanktsioon vastab Engeli kriteeriumidele, siis tuleb kogu menetluse jooksul rakendada kõiki kriminaalmenetlusele omaseid menetluslikke garantiisid, sh EIÕK art-st 6 tulenevaid tagatisi.²⁶

EIK on oma lahendites pidanud nii Saksa²⁷, Austria²⁸, Soome²⁹ kui ka Läti³⁰ õiguses nn haldusrikkumisteks peetud tegusid teatud juhtudel vastavaks kuriteo autonoomsele mõiste

¹⁹ Vt nt väärtpaberituruse seaduse § 234¹ lg 2; krediidiasutuste seaduse § 104¹ lg 2; finantskriisi ennetamise ja lahendamise seaduse § 91 lg 2.

²⁰ RKHKo 22.04.2015, nr 3-3-1-72-14, p-d 14 ja 27. Vt ka ATSS § 3 lg-d 2 ja 3. Sunniraha olemuse kohta põhjalikumalt vt J. Jäätma. Sunniraha kui kohustatud isiku sundimise vahend ja sunnivahend. – *Juridica X/2015*, lk 720–722.

²¹ RKHKm 27.10.2015, nr 3-3-1-31-15, p 18.

²² Seisukohal, et sunniraha ei sobi karistamiseks ega seega EL-i õigusest tuleneva haldustrahvi instituudi Eesti õiguskorras ettenägemiseks, on ka Riigikohus eelnõu 94 SE kohta esitatud arvamuses, vt p 3. Samale järeldusele jõudsid ka Tartu Ülikooli analüüsi autorid, vt Euroopa Liidu õiguses sätestatud halduskaristuste kohaldamine Eesti õiguses, ptk 5.3.1.

²³ Vt nt RKÜKo 12.06.2008, nr 3-1-1-37-07, p 21.2 jj; RKÜKo 25.10.2004, nr 3-4-1-10-04, p-d 17 ja 18.

²⁴ EIKo 21.02.1984, nr 8544/79, *Öztürk vs Saksamaa*, § 53.

²⁵ EIKo 08.06.1976, nr 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72, *Engel jt vs. Holland*, § 82.

²⁶ Vt EIK praktika kohta halduskaristuste vallas lähemalt Euroopa Liidu õiguses sätestatud halduskaristuste kohaldamine Eesti õiguses, lk-d 9 ja 10.

²⁷ EIKo 21.02.1984, nr 8544/79, *Öztürk vs. Saksamaa*.

²⁸ EIKo 23.10.1995, nr 16841/90, *Pfarrmeier vs. Austria*, §-d 30–32.

²⁹ EIKo 23.11.2006, nr 73053/01, *Jussila vs. Soome*, §-d 29–39.

³⁰ EIKo 31.07.2007, nr 65022/01, *Zaicevs vs. Läti*, § 23, §-d 50–55.

konventsiooni tähenduses. Seda ka olukorras, kus trahvisumma on olnud väga väike.³¹ Kuriteo autonoomse mõiste alla on liigitatud ka turumanipulatsiooni eest haldusmenetluses kohaldatav rahatrahv, mille sätestamise näeb ette EL-i õigus.³²

Eeltoodust tulenevalt võib ka riikides, kus esmapilgul tundub, et selliseid karistusi kohaldatakse haldusmenetluses, täheldada sisu poolest haldus- ja karistusõiguse segunemist. Kasutusel võib olla kriminaalmenetlusele omane tõendamiskoormus. Samuti on karistuse eelduseks isiku süü (erinevalt sellest võib nt õigusvastase olukorra kõrvaldamise kohustuse teatud juhtudel asetada ka isikule, kes seda tekitanud ei ole). Lisaks tagatakse tavalise haldusmenetlusega võrreldes oluliselt laiem kaitseõigus ning kohaldatakse mitmeid kriminaalmenetluses kohalduvaid põhiõigusi.³³ EIK on siiski märkinud, et eksisteerivad ka nn kvaasi-karistusõiguslikud sanktsioonid, mille puhul ei ole tagatavate põhiõiguste ulatus samaväärne, võrreldes karistusõiguse nn tuuma kuuluvate rikkumistega.³⁴

Valdav osa asjassepuutuvates EL-i õigusaktides sätestatud kohustustest on suunatud juriidilistele isikutele. Seetõttu kohustavad need õigusaktid liikmesriike rahalisi sanktsioone ette nägema eelkõige juriidilistele isikutele. Kuigi kõik füüsiliste isikute põhiõigused ei ole üks ühele ülekantavad juriidilistele isikutele (PS § 9 lg 2), on EIK mitmeid kriminaalmenetluses kohaldatavaid põhiõigusi omistanud ka juriidilistele isikutele. Seda on tehtud ka olukorras, kus tegemist on olnud haldusmenetluses kohaldatav rahatrahviga, mille EIK on liigitanud kuriteo autonoomse mõiste alla.³⁵

Kokkuvõtvalt võivad mitmed EL-i õigusaktides sätestatud trahvid oma iseloomult olla käsitatavad karistuslikena Engeli kriteeriumi tähenduses, mistõttu tuleb nende puhul tagada

³¹ Samas ei ole EIK samale seisukohale jõudnud Portugalis ilma ehitusloata ehitustegevuse eest määratud haldustrahvi kontekstis. Leides, et kriminaalmenetluses kohalduvad garantiid ei ole kõnesoleval juhul asjakohased, tugines EIK järgmistele argumentidele: trahv liigitati riigisiselt haldusõiguse valdkonda kuuluvaks (kuigi EIK mõõnis, et haldustrahvide ja kriminaalkaristuste vahetegu Portugalis ei ole absoluutne); tavaarusaama järgi hõlmab karistusõigus süütegusid, mille eest on ette nähtud vabadusekaotused ja trahvid ning mille eesmärk on *inter alia* toimepanijaid heidutada; kohustus hankida enne ehitamist ehitusluba on tasakaalustatud linnaplaneerimise eesmärgi saavutamise vahend, mille rikkumise eest ette nähtud sanktsioon ei ole karistusliku (*punitive*) iseloomuga kõikide isikute suhtes üldiselt kohalduv meede (seda vaatamata sellele, et rikkumise eest oli ette nähtud maksimumtrahvina ligi 100 000 eurot, mida EIK pidas märkimisväärseks (*substantial*)). – EIKo 11.01.2001, nr 43862/98, *Inocencio vs. Portugal*.

³² EIKo 04.03.2014, nr 18640/10, *Grande Stevens jt vs. Itaalia*, §-d 94–101.

³³ A. Weyembergh, N. Joncheray. Punitive Administrative Sanctions and Procedural Safeguards. A Blurred Picture that Needs to be Addressed. – *New Journal of European Criminal Law*, Vol. 7, Issue 2, 2016, lk-d 190–209; F. Galli, A. Weyembergh (ed). Do labels still matter? Blurring boundaries between administrative and criminal law. The influence of the EU. Bruxelles: Editions de l' Université de Bruxelles, 2014; R. Widdershoven, Encroachment of Criminal Law in Administrative Law in the Netherlands, p 2.3., *Electronic Journal of Comparative Law* (December 2002), vol 6.4. Arvutivõrgus <http://www.ejcl.org/64/art64-25.htm>; E-M. Fodor. Administrative Sanctions and the Concept of „Criminal Charge“. Romanian Perspective in a Comparative Law Study. 2011 *Acta Universitatis Danubius. Juridica* No. 2/2011, lk 21–29.

³⁴ EIKo 23.11.2006, nr 73053/0, *Jussila vs. Finland*, § 43.

³⁵ Vt koos viidetega konkreetsetele kohtuasjadele P.H.P.H.M.C. van Kempen, Human Rights and Criminal Justice Applied to Legal Persons. Protection and Liability of Private and Public Juristic Entities under the ICCPR, ECHR, ACHR and AfChHPR. *Electronic Journal of Comparative Law* (December 2010), vol 14.3, lk 13–16. Arvutivõrgus: <http://www.ejcl.org/143/art143-20.pdf> – vt „administratiivkaristuste“ kontekstis nt EIKo 23.03.2000, nr 36706/97, *Haralambidis, Y. Haralambidis-Liberpa S.A. & Liberpa Ltd vs. Kreeka*; EIKo 12.11.2002, nr 32559/96, *Fortum Oil and Gas Oy vs. Finland*. Enese mittesüüstamise privileegi kontekstis vt nt S. Lamberigts. The Privilege against Self-Incrimination of Corporations, in *White Collar Crime: A Comparative Perspective*. Ed. Katalin Ligeti and Stanislaw Tosza. Oxford: Hart Publishing, 2019, pp 307–332.

süüteomenetlusega analoogsed menetluspõhiõigused. Eelkõige peab loodav haldustrahvimenetlus tagama menetlusosalistele EIÕK art-s 6 sätestatud tagatised, aga ka muud asjassepuutuvad EIÕK-s, EL-i põhiõiguste hartas ja PS-s sätestatud õigused.

3. SISU JA VÕRDLEV ANALÜÜS

3.1. Haldustrahviõiguse süsteem

Kontseptsiooni kohaselt võetakse EL-i õigusest tulenevad trahvid Eesti õigusesse üle haldusmenetluse raames karistamismenetluse erisustega. Selleks luuakse uus haldussanktsiooni liik – haldustrahv. Teistest haldussanktsioonidest eristab haldustrahvi see, et seda kohaldatakse seaduses ettenähtud juhul kindlate haldusõigusrikkumiste eest ning haldustrahvi määr võib olla märkimisväärse suurusega, olles võrreldav süüteo eest ettenähtud karistustega või isegi neist kõrgem.

Haldustrahviõigus hakkab koosnema üldosast ja eriosast. Üldosas nähakse ette haldustrahvi definitsioon ja nõuded haldustrahvikoosseisudele ning reguleeritakse haldustrahvi määramise menetlust (nn haldustrahvimenetlus), nähes ette vajalikud erisused haldusmenetluse seaduses (HMS) sätestatud haldusmenetlusest. Üldosa kehtestatakse eraldi seaduses – haldustrahvi seadus (HTS). Eelnõu koostamise käigus kaalutakse siiski ka võimalust kehtestada haldustrahvimenetluse üldosa eraldi seaduse asemel mõne olemasoleva seaduse iseseisva peatükina. Kõne alla tuleb näiteks HMS, mille eriosas on reguleeritud erinevate haldusmeetmete (haldusakt, määrus, haldusleping, toiming) menetluse erisused, või ATSS, mis reguleerib haldussunnimeetmetega seonduvat.

Haldustrahviõiguse eriosa moodustavad eriseadused, mis reguleerivad neid õigusvaldkondi, milles kehtestatud nõuete rikkumise eest võib näha karistusena ette haldustrahvi. Nendeks on nt konkurentsiseadus (KonkS), isikuandmete kaitse seadus (IKS) ja väärtpaberituruse seadus (VPTS), krediitiasutuste seadus (KAS). Eriseadustes sätestatakse konkreetsed õigusrikkumised, mille eest haldusorgan võib määrata haldustrahvi koos võimaliku haldustrahvi määraga (nn haldustrahvikoosseisud). Samuti nähakse eriseadustes ette haldustrahvimenetluse täpsem kord ja võimalikud erisused HTS-s sätestatust, mis on vajalikud konkreetse õigusvaldkonna eripäradega arvestamiseks või EL-i õigusest tulenevate nõuete järgimiseks.

Justiitsministeerium kaalus ka võimalust loobuda haldustrahvimenetluse üldosast ja sätestada haldustrahvimenetlus koos haldustrahvikoosseisudega valdkondlikes eriseadustes, mis reguleerivad eri järelevalveasutuste pädevusi ja riikliku järelevalve menetlust (nt KonkS, IKS, VPTS). Sellise lahenduse eeliseks on paindlikkus, kuivõrd see võimaldaks maksimaalselt arvestada eri valdkondade ja järelevalveasutuste menetluste erisustega ning konkreetsetest EL õigusaktidest tulenevate nõuetega. Samal ajal on paindlikkus ka kõnealuse lahenduse suurimaks puuduseks, kuivõrd sellega kaasneks oht, et eri järelevalveasutuste menetluste vahel kujuneksid välja suured erinevused, arvestades mh asjaolu, et eri järelevalveasutused ja nende menetlusi reguleerivad eriseadused on eri ministeeriumide valitsemisalas. Selleks et tagada teatud ühtsete põhimõtete järgimine ja menetlusosaliste menetluspõhiõiguste ühetaoline kaitse, on Justiitsministeeriumi hinnangul vajalik kehtestada haldustrahvimenetlusele üldosa, mille

normid kohalduvad kõigi järelevalveasutuste läbiviidavale menetlusele.³⁶ Paindlikkus eri õigusvaldkondade erisustega arvestamiseks on võimalik tagada sellega, kui üldosas nähakse ette vaid haldustrahvimenetluse kesksed põhimõtted ja menetlusosaliste põhiõiguste tagatised, jättes võimaluse üldosa norme valdkondlikes eriseadustes täpsustada või neist põhjendatud ulatuses kõrvale kalduda.

3.2. Haldustrahviõiguse üldosa haldustrahvi seaduses

Järgnevalt on antud ülevaade küsimustest, mida HTS-s reguleeritakse, ning kavandatavate normide sisust. Selle käigus on viidatud küsimustele, mida on vaja või võimalik täpsustada valdkondlikes eriseadustes.

1) Seaduse kohaldamisala

HTS sätestab nõuded haldusmenetlusele, milles otsustatakse haldustrahvi kohaldamise üle. Vajadus sellist menetlust eraldi reguleerida, nähes ette erisused HMS-st, tuleneb eelkõige asjaolust, et haldustrahv on käsitatav karistava meetmena, mistõttu selle kohaldamise menetlus peab vastama EIÕK art 6 nõuetele. Samuti sätestatakse HTS-s kohtumenetluse erisused haldustrahvi määramise otsuse peale esitatud kaebuse lahendamisel võrreldes halduskohtumenetluse seadustikus (HKMS) sätestatuga.

Haldustrahvi võib kohaldada iseseisvas haldusmenetluses või riikliku järelevalve menetluses, mille läbiviimisel järgitakse HTS-s sätestatud nõudeid (haldustrahvimenetlus). Kuna riikliku järelevalve menetluses võib kohaldada eri haldusmeetmeid ja mõjutusvahendeid, on otstarbekas näha ette võimalus määrata selles menetluses ka haldustrahve. Vastasel juhul säiliks dubleerivate menetlustega seotud probleemid, mis on seni kaasnenud riikliku järelevalve menetluse ja väärteomenetluse eristamisega. Selleks et tagada menetlusosaliste menetlusõiguslikud tagatised, mille järgimise kohustus tuleb mh EIÕK art-st 6, on oluline, et riikliku järelevalve menetlust läbi viiv menetleja teadvustaks selgelt, millal muutub ohu tõrjumiseks ja rikkumise kõrvaldamiseks kavandatud menetlus selliseks menetluseks, milles võidakse määrata isikule haldustrahv, ning teavitaks sellest viivitamata ka menetlusosalust isikut, tutvustades talle ühtlasi tema õigusi haldustrahvimenetluses.

HTS-s sätestatud nõuetele vastav menetlus võib lõppeda lisaks haldustrahvile või selle asemel ka muude haldusmeetmete kohaldamisega (vt allpool p 7 alajaotis „Muude haldusmeetmete kohaldamine haldustrahvimenetluses“). See tagab läbiviidava haldusmenetluse paindlikkuse ja tõhususe, võimaldades haldusorganil lisaks haldustrahvile või selle asemel kohaldada meetmeid ka nt rikkumise lõpetamiseks ja heastamiseks, ilma et selleks oleks vaja läbi viia eraldi menetlus. Ka EL-i õigusaktide kohaselt peab järelevalveasutusel lisaks trahvimisele olema võimalik kohaldada ka teisi meetmeid, sh teha ettekirjutusi. Samuti võib menetleja haldustrahvimenetluse käigus järeltada, et isiku trahvimine ei ole põhjendatud, vaid piisab muudest, mittekaristuslikest meetmetest ja mõjutusvahenditest. Kuna HTS sätestab klassikalise haldusmenetlusega võrreldes kõrgemad nõuded ja menetluslikud tagatised, ei kahjusta selle nõuetele vastavas menetluses ka muude haldusmeetmete kohaldamine menetlusosaliste huve,

³⁶ Eraldi üldosa reeglistiku kehtestamist toetasid ka Tartu Ülikooli analüüsi autorid, vt Euroopa Liidu õiguses sätestatud halduskaristuste kohaldamine Eesti õiguses, ptk 5.3.2.1.

vaid pigem tagab nende õiguste kõrgetasemelisema kaitse. Siiski peab järelevalveasutusel säilima võimalus algsel vajadusel korraldada korralduste paralleelselt haldustrahvimenetlusega ka riikliku järelevalve menetlus. Seda siis, kui esineb vajadus kiiresti reageerides ohtu tõrjuda või rikkumine kõrvaldada ning selleks on vaja tõhusat, kiiret, vormivaba ja paindlikult otstarbekat menetlust.

2) Haldustrahvi mõiste

Haldustrahv on rahaline karistus, mida kohaldatakse seaduses ettenähtud juhul eripärasel haldusmenetluses. Konkreetsete haldusõigusrikkumiste, mille eest võib määrata haldustrahvi, ja haldustrahvi määrad näha ette valdkondlikes eriseadustes.

Võimalus näha eriseadustes ette haldustrahvikoosseise piiratakse HTS-i kohaselt nende õigusrikkumistega, mille puhul EL-i õigus näeb ette rahalise karistuse, mille minimaalne ülemmäär (kas etteantud summana või rahatrahvi suuruse arvutamise alustest tulenevalt) ületab Eesti õiguses ettenähtud väärtetrahvi määra. 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 süüteokaristuste kõrval, ning piiritleda selged ja objektiivsed kriteeriumid, mille põhjal tuleks eristada õigusrikkumisi, mille eest näha ette karistusena ette haldustrahv, väärtetrahv või kriminaalkaristus.³⁷ Samuti on oluline jälgida Eesti õiguses uudse haldustrahvi rakenduspraktikat ning hinnata selle mõju, arvestades, et haldustrahvid ei tohiks vastu töötada probleemide kiirele ja tõhusale lahendamisele suunatud riiklikule järelevalvele.

HTS-s näha ette üldreegel, mille kohaselt on haldustrahv ette nähtud juriidilise isiku õigusrikkumise eest, kui eriseaduses ei ole selgelt sätestatud, et haldustrahvi võib määrata ka füüsilisele isikule. Üldjuhul on EL-i õiguses sätestatud rikkumised, mille eest on ette nähtud rahaline karistus, sellised, mis pannakse toime majandustegevuses juriidiliste isikute poolt. Seetõttu ei ole põhjendatud laiendada haldustrahvikoosseise alati ka füüsilistele isikutele, arvestades mh asjaolu, et EL-i õigusest tulenevad trahvimäärad on sageli füüsiliste isikute karistamiseks ebaproportsionaalselt suured. Teatud juhtudel on aga rahalised karistused EL-i õiguses ette nähtud ka füüsilistele isikutele³⁸ või on tegemist rikkumistega, mille võib sarnaselt juriidilise isikuga toime panna ka füüsiline isik (nt isikuandmete töötlemise nõuete rikkumine vastutava või volitatud töötaja poolt³⁹). Kui jätta need rikkumised füüsiliste isikute puhul väärtetrahvideks, tähendaks see vajadust lisaks haldustrahvide kehtestamisele (juriidilistele isikutele) näha ette ka kõrgendatud ülemmääraga rahatrahvid väärtetrahvide eest (füüsilistele

³⁷ Sel põhjusel toetab haldustrahvide kohaldamist vaid EL õiguses ettenähtud juhtudel ka M. Jõgi, Ettepanekud eelnõudes 94 SE ja 111 SE muudatuste tegemiseks, lk 11. Vt haldustrahvide ja süüteokaristuste piiritlemisprobleemide kohta Euroopa Liidu õiguses sätestatud halduskaristuste kohaldamine Eesti õiguses, ptk 2.1.

³⁸ Vt nt Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2013/36/EL art 65 lg 2 ja art 66 lg 2 p d.

³⁹ Vt Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2016/679, 27. aprill 2016, füüsiliste isikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise ning direktiivi 95/46/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta (isikuandmete kaitse üldmäärus) (EMPs kohaldatav tekst) (ELT L 119, 4.5.2016, lk 1–88), art 84 lg-d 4 ja 5.

isikutele). See ei oleks õigusloomeliselt otstarbekas ning tooks kaasa ebaproportsionaalselt suured väärtekaristuste määrad. Seetõttu peaks HTS andma võimaluse näha vajaduse korral haldustrahvikoosseise ette ka füüsilise isiku õigusrikkumise puhuks. Seda arvestades nähakse HTS-s asjakohastel juhtudel ette erisätteid füüsiliste isikute põhiõiguste täiendavaks kaitseks võrreldes juriidiliste isikutega. Seaduse väljatöötamisel tuleb arvestada ka asjaoluga, et EL-i õigus näeb teatud juhtudel ette nõuded trahvi subjektidele, nt konkurentsioiguse rikkumise eest peab olema võimalik määrata trahv „ettevõtjale“.⁴⁰ HTS peab seega võimaldama näha eriseadustes ette vajalikke erisusi. Sealjuures tuleb lahendada ka küsimus juriidilise isiku vastutusest olukorras, kus juriidiline isik on lõppenud (nt on juriidiline isik likvideeritud, ühinenud või jagunenud) või on toimunud ettevõtte majandustegevuse faktiline üleminek. Selle raames tuleb otsustada, kas ja millisel määral võib haldustrahvi kohaldada juriidilise isiku õigusjärglasele.⁴¹

3) Teiste seaduste kohaldamine haldustrahvimenetlusele

Haldustrahvimenetlus on haldusmenetlus selle erisusega, et selle käigus järgitakse lisanõudeid ja rakendatakse lisameetmeid menetlusaluse isiku põhiõiguste tagamiseks ulatuses, milles see on haldustrahvi karistuslikku iseloomu arvestades vajalik (mh EIÖK art 6 järgi). Osas, milles HTS-st ei tulene teisiti, kohaldatakse haldustrahvimenetlusele HMS-s sätestatud. Seejuures nähakse HTS-s ette erisused HMS-i regulatsioonist üksnes ulatuses, milles see on haldustrahvimenetluse erisusi arvestades põhjendatud.

Kui haldustrahvimenetlus algatatakse poolelioleva riikliku järelevalve menetluse käigus, lähtutakse menetluses osas, milles see puudutab haldustrahvi määramist, HTS-st. Lisaks haldustrahvile võib järelevalveasutus kohaldada menetluses (kas enne, pärast või samal ajal haldustrahviga) ka muid haldusmeetmeid, mida reguleerivad nt korrakaitseadus (KorS), ATSS või valdkondlikud eriseadused.

Haldustrahvimenetluse täpsemad reeglid ja erisused HTS-s sätestatud üldosast, mis on vajalikud konkreetse õigusvaldkonna eripäradega arvestamiseks või EL-i õigusest tulenevate nõuete täitmiseks, on võimalik kehtestada valdkondlikes eriseadustes (nt KonkS, IKS, VPTS, KAS). Samuti sätestatakse eriseadustes haldustrahvikoosseisud, s.o rikkumised, mille eest haldustrahvi võib määrata, ning trahvi määrad, võttes arvesse EL-i õigusest tulenevaid nõudeid.

4) Haldustrahvi kohaldamiseks pädevad isikud

Haldustrahvi kohaldab kohtuvälises menetluses kohtuväline menetleja ja kohtumenetluses kohus (vrd väärtemenetluse seadustiku (VTMS) § 8).

Kohtuväline menetleja on eriseadusega sätestatud juhul täidesaatva riigivõimu volitustega asutus või valla- ja linnavalitsus, kes osaleb haldustrahvimenetluses ametniku kaudu (vrd VTMS § 9 ja § 10 lg 1). Vastavalt HMS § 8 lg-le 2 tuleb haldusorganiseselt määrata isikud, kes tegutsevad haldustrahvimenetluses haldusorgani nimel. HTS-i koostamisel võib kaaluda

⁴⁰ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2019/1, 11. detsember 2018, mille eesmärk on anda liikmesriikide konkurentsiasutustele volitused, et tulemuslikumalt tagada konkurentsireeglite täitmine ja et tagada siseturu nõuetekohane toimimine (EMPs kohaldatav tekst) (ELT L 11, 14.01.2019, lk 3–33), art 13 lg 5.

⁴¹ Vt probleemide kohta süütemenetluses RKKKo 20.01.2014, nr 3-1-1-133-13, p-d 8–16.

võimalust, et kohtuväliseks menetlejaks olevas asutuses piiratakse haldustrahvi kohaldamise ja haldustrahvimenetluses osalemise õigus isikutega, kes täidavad ametikohti, mis on kantud kohtuvälise menetleja kinnitatud pädevate ametikohtade loetellu. Selline lahendus on nähtud ette VTMS § 10 lg-s 2 vääртеomenetluses osalemiseks. Võimalik on viidata HTS-s ka VTMS § 10 lg 2 alusel kinnitatud ametikohtade loetelule, nähes ette, et haldustrahvimenetluses osalemise õigus on kohtuvälise menetleja nendel ametnikel, kes on pädevad viima läbi vääртеomenetlust. Seaduse väljatöötamisel tuleb arvestada ka võimalike EL-i õigusest tulenevate erisustega, nt teatud konkurentsioiguse rikkumiste menetlemisel peab menetlejal olema võimalik menetlustoimingute tegemisse kaasata isikuid, kes ei ole menetleja ametnikud.⁴²

Kohtumenetluses on menetleja halduskohus, ringkonnakohus ning Riigikohus (vrd VTMS § 13). Haldustrahvi määramise otsuse, muu haldustrahvimenetluses tehtud lahendi või toimingu peale esitatud kaebust arutab see halduskohus, kelle tööpiirkonnas on vaidlustatud otsuse, muu lahendi või toimingu teinud kohtuvälise menetleja asukoht (HKMS § 7).

5) Haldustrahvimenetluse algatamine

Menetluse algatamise tingimused. HTS-s nähakse ette haldustrahvimenetluse algatamise tingimused. Kavandatava reegli kohaselt võib menetleja algatada haldustrahvimenetluse, kui tal on põhjendatud kahtlus, et toime on pandud õigusrikkumine, mille eest seadus näeb ette võimaluse määrata isikule haldustrahvi.

Nende eelduste täidetuse korral on haldustrahvimenetluse algatamiseks kaks võimalust: 1) menetleja võib algatada iseseisva haldustrahvimenetluse, mille läbiviimisel järgitakse HTS-s ja asjassepuutuvas eriseaduses sätestatud nõudeid; või 2) kui menetlejal on pooleli riikliku järelevalve menetlus, võib menetleja algatada haldustrahvimenetluse sellega, et asub käimasoleva menetluse läbiviimisel järgima HTS-s ja asjassepuutuvas eriseaduses sätestatud nõudeid haldustrahvimenetlusele. See peab olema selge ja teada nii menetlejale kui ka menetlusalusele isikule. Menetleja ei tohi riikliku järelevalve katte varjus ning selle lihtsaid ja paindlikke meetmeid kasutades määrata haldustrahvi.

Haldustrahvimenetluse algatamine on alati menetleja kaalutusotsus, mida tuleb teostada vastavalt HMS § 4 lg-le 2. Järelevalveasutuse tegevus peaks olema esmajoonel suunatud ohu ennetamisele ja tõrjumisele või rikkumise kõrvaldamisele. Haldustrahvimenetluse algatamine on põhjendatud vaid juhul, kui menetleja arvates ei oleks muud haldusmeetmed piisavad, et tagada võimaliku rikkumise lõpetamine ja selle tagajärgede heastamine, või isiku karistamine võib olla vajalik karistuse üld- ja eripreventiivsete eesmärkide saavutamiseks. Karistusõiguses nähakse karistuse eripreventiivse eesmärgina võimalust mõjutada süüdlas edaspidi hoiduma rikkumiste toimepanemisest ning üldpreventiivse eesmärgina õiguskorra kaitsmise huvisid (vt karistusseadustiku (KarS) § 56 lg 1 ls 2 alt-d 2 ja 3).⁴³ Eelnev tähendab, et menetleja ei pea haldustrahvimenetlust algatama, kui menetluse algatamise eeldused on küll täidetud, kuid ta on veendunud, et isiku võimalikule õigusrikkumisele vaatamata ei oleks talle haldustrahvi

⁴² Vt Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi (EL) 2019/1 art 6 lg 1 ja art 24 lg 1.

⁴³ Vt karistuse üld- ja eripreventiooni sisu kohta lähemalt M. Kruusamäe. Karistuse kohaldamise etapid Eesti kohtupraktikas. Analüüs. Riigikohus. Tartu 2012, lk-d 18 ja 19. Kättesaadav: https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/elfinder/analyyisid/2012/karistuse_kohaldamise_etapid.pdf

määramine põhjendatud. Kaalutusõiguse teostamisel võib menetleja arvestada EL-i õigusest tulenevate valdkondlike nõuetega. Näiteks võib konkurentsioiguse rikkumise asjades järelevalveasutus Euroopa Kohtu praktikast tulenevalt jätta rikkumise korral trahvi määramata üksnes erandkorras.⁴⁴ Sellest tulenevalt on piiratumad ka menetleja võimalused haldustrahvimenetlus algatamata jätta.

Menetlusaluse isiku teavitamine haldustrahvimenetluse algatamisest. Selleks et menetlusalune isik saaks kasutada oma õigusi ja menetluslikke tagatise haldustrahvimenetluses, tuleb teda menetluse algatamisest teavitada. Ka HMS § 35 lg 1 p-de 2 ja 3 kohaselt algab haldusorgani initsiatiivil algatatud haldusmenetlus menetlusosalise teavitamisega menetlusest või menetlusosalise suhtes esimese menetlustoimingu sooritamise, mille tulemusena saab ta ka haldusmenetlusest teadlikuks. EIÕK art 6 lg 3 p a näeb ette, et isik peab saama viivitamata talle arusaadavas keeles üksikasjalikku teavet tema vastu esitatud süüdistuse iseloomust ja põhjustest. Arvestades haldustrahvi karistuslikku iseloomu, tuleb vastav õigus tagada ka haldustrahvimenetluses. Teadlikkus haldustrahvimenetluse algatamisest annab menetlusalusele isikule tegeliku võimaluse kasutada kõiki haldustrahvimenetluse kõrgemaid menetlustagatise.

Eelnevalt tulenevalt nähakse HTS-s ette, et menetleja peab menetlusalust isikut teavitama haldustrahvimenetluse läbiviimisest esimesel võimalusel. Kui haldustrahvimenetlus algatakse iseseisva haldusmenetlusena, peab teavitamine toimuma hiljemalt esimest isiku osavõtul toimuvat menetlustoimingut tehes, teda sellisele menetlustoimingule kutsudes või temalt teabe või tõendite esitamist nõudes.⁴⁵ Kui haldustrahvimenetlus algatakse isiku suhtes läbiviidava riikliku järelevalve menetluse käigus, tuleb teda haldustrahvimenetluse algatamisest teavitada hiljemalt esimest tema osavõtul toimuvat haldustrahvi määramisega seotud menetlustoimingut tehes, teda sellisele menetlustoimingule kutsudes või temalt haldustrahvi määramisega seotud teabe või tõendite esitamist nõudes. Menetluse algatamise teavituses tuleb välja tuua, millise võimaliku õigusrikkumise kohta haldustrahvimenetlust läbi viiakse, ning tutvustada isikule tema õigusi haldustrahvimenetluses. Õigeaegse teavitamise nõudesse tuleb suhtuda rangelt ning menetluste ebaselgust tõlgendada menetlusaluse kasuks.

Eelnevale vaatamata peaks haldustrahvimenetlust olema vajaduse korral võimalik algatada ka enne menetlusaluse isiku teavitamist menetlusest. See võib olla vajalik selleks, et teha esmaseid menetlustoiminguid nt tõendite kogumiseks, kui isik võib menetluse algatamisest teada saades asuda tõendeid hävitama või nende kogumist takistama.⁴⁶ Seetõttu tuleks HTS-s näha ette erisus HMS § 35 lg 1 p-des 2 ja 3 sätestatust, mis võimaldaks põhjendatud juhul teha haldustrahvimenetluses menetlustoiminguid ka enne menetlusaluse isiku teavitamist haldustrahvimenetluse algatamisest.

6) Haldustrahvimenetluse kord

Menetlusosalised. HTS-s nähakse ette erisus HMS §-st 11, mis loetleb menetlusosalised haldusmenetluses. Haldustrahvimenetluse menetlusosaline on menetlusalune isik, kelleks on füüsiline või juriidiline isik, kelle suhtes on alustatud haldustrahvimenetlust (vrd VTMS § 17

⁴⁴ EKo 18.06.2013, C-681/11, *Schenker & Co. jt*, p 46.

⁴⁵ Sellise sõnastuse pakkus välja M. Jõgi, Ettepanekud eelnõudes 94 SE ja 111 SE muudatuste tegemiseks, § 16³ lg 4.

⁴⁶ Sellele viitas ka M. Jõgi. Ettepanekud eelnõudes 94 SE ja 111 SE muudatuste tegemiseks, lk 13.

lg 1). Kohtumenetluses on kohtumenetluse pooled menetlusosaline ja kohtuväline menetleja (vrd VTMS § 17 lg 1).

Menetlusaluse isiku õigused. Tulenevalt haldustrahvi karistuslikust iseloomust tuleb menetlusalusele isikule tagada haldustrahvimenetluses mitmeid täiendavaid õigusi võrreldes HMS-s sätestatuga. Nende õiguste eesmärk on tagada isiku EIÕK art-s 6 ja PS-s sätestatud õigused.

Menetlusalusele isikule nähakse ette eelkõige järgmised õigused (vrd VTMS § 19 lg 1; KrMS § 8):

- õigus teada, millist õigusrikkumist tema suhtes menetletakse;
- õigus esindaja osavõtule menetlusest, füüsilise isiku puhul ka õigus esindaja abile;
- õigus tõlkele (füüsilisest isikust menetlusaluse isiku puhul);
- õigus anda ütlusi ning esitada vastuväiteid ja tõendeid;
- õigus keelduda enda või oma lähedase isiku süüstamisest;
- õigus tutvuda haldusasja toimikuga;
- õigus vaidlustada kohtuvälise menetleja või kohtu menetlustoiming või lahend.

a) *Õigus teada, millist õigusrikkumist isiku suhtes menetletakse.* EIÕK art 6 lg 3 p a näeb ette, et isik peab saama viivitamata talle arusaadavas keeles üksikasjalikku teavet tema vastu esitatud süüdistuse iseloomust ja põhjustest. Arvestades haldustrahvi karistuslikku iseloomu, tuleb kõnealune õigus tagada ka haldustrahvimenetluses. Selle õiguse tagamiseks nähakse HTS-s ette, et koos haldustrahvimenetluse algatamise teatega teavitatakse isikut ka sellest, millise võimaliku õigusrikkumise kohta haldustrahvimenetlust läbi viiakse ja milline on menetlusaluse isiku arvatav roll selles.

b) *Õigus esindaja osavõtule menetlusest ja esindaja abile.* EIÕK art 6 lg 3 p c järgi peab isikul olema õigus kaitsta end ise või enda valitud kaitsja abil või saada tasuta õigusabi juhul, kui see on õigusemõistmise huvides vajalik ja süüdistataval pole piisavalt vahendeid õigusabi eest tasumiseks. Nimetatud õigus laieneb ka juriidilistele isikutele.⁴⁷ Haldustrahvi karistuslikku iseloomu arvestades tuleb need õigused tagada ka haldustrahvimenetluses. Haldusmenetluses on menetlusosalisel õigus esindajat kasutada, kuid esindaja olemasolu ei ole kohustuslik (HMS § 13). Süüteomenetluses on menetlusalusele isikule tagatud võimalus kasutada kaitsja abi (VTMS § 19 lg 1 p 2; KrMS § 8 p 3), kuid erinevalt haldusmenetlusest on teatud juhtudel kaitsja osavõtt menetlusest kohustuslik (vt VTMS § 19 lg 3; KrMS § 45 lg-d 2–4). Kavandatavas HTS-s nähakse ette isiku õigus esindaja osavõtule haldustrahvimenetlusest. Arvestades nende õigusrikkumiste iseloomu, mille eest haldustrahve võib ette näha, ja asjaolu, et nt vabaduse kaotusega võrreldes on haldustrahvi tagajärjed isikule leebemad, samuti ei kanta seda karistust riiklikku karistusregistrisse, ei ole põhjendatud kehtestada haldustrahvimenetluses esindaja osavõttu kohustuslikuna. Haldusmenetluses võib isik kasutada lepingulise esindaja abi ning peab üldjuhul õigusabi eest ise tasuma. Riigi õigusabi seaduses (RÕS) sätestatud juhtudel, s.o peamiselt majanduslikust seisundist tulenevalt, on füüsilisel isikul siiski õigus saada riigi õigusabi mh esindamiseks haldusmenetluses (vt RÕS § 4 lg 3 p 6, § 6 lg 1). Süüteomenetluses on aga nendel juhtudel, kui kaitsja osavõtt menetlusest on kohustuslik, ning kriminaalmenetluses

⁴⁷ EIKo 25.01.2000, nr 32602/96, *Aannemersbedrijf Gebroeders Van Leeuwen B.V. vs. Holland.*

ka isiku taotlusel nii füüsilisele kui ka juriidilisele isikule tagatud riigi õigusabi korras kaitsja abi isiku majanduslikust olukorrast sõltumata (vt RÕS § 6 lg-d 2 ja 4). Ka haldustrahvimenetluses peaks vähemalt füüsilisest isikust menetlusalusele isikule olema tagatud õigus riigi õigusabi korras määratud esindaja abile siis, kui ta seda taotleb, sõltumata tema majanduslikust olukorrast. Seega tuleks RÕS-i vastavalt täiendada.

- c) *Õigus tõlgi abile.* Haldusmenetluses on menetlusosalisel, kes ise või kelle esindaja ei valda eesti keelt, võimalik taotleda tõlgi kaasamist menetlusse, kuid üldjuhul peab menetlusosaline ise katma tõlgi kaasamise kulud (HMS § 21 lg-d 1 ja 2). Haldustrahvimenetluse puhul tuleb aga arvestada isiku EIÕK art 6 lg 3 p-st e tuleneva õigust kasutada tasuta tõlgi abi, kui ta ei mõista või ei räägi kohtus kasutatavat keelt, mis tagab ka EIÕK art 6 lg-st 1 tuleneva õiguse õiglasele kohtumenetlusele.⁴⁸ EIK on leidnud, et õigus tõlgi abile on isikul ka kohtueelses menetluses (*pre-trial proceedings*), sh uurimise staadiumis (*investigation stage*).⁴⁹ Ka EIÕK art 6 lg 3 p a kohaselt peab isik saama esitatud süüdistuse iseloomust ja alustest teavet talle arusaadavas keeles. Seega tuleb haldustrahvimenetluses tagada isikule, kes ei valda eesti keelt, tõlgi abi sarnaselt süüteo menetlusega riigi kulul (vrd KrMS § 10 lg 2, VTMS § 2). Selleks nähakse HTS-s ette vastav erisus HMS § 21 lg-st 2. Eelnõu koostamise käigus vajab täiendavalt kaalumist, kas kõnealune erisus peaks kohalduma ainult füüsiliste isikute puhul või ka juriidilisest isikust menetlusaluste isikute puhul, kelle ükski seaduslik esindaja ei valda eesti keelt.
- d) *Õigus anda ütlusi ning esitada vastuväiteid ja tõendeid.* See õigus tagab EIÕK art 6 lg-s 1 sätestatud õiguse õiglasele kohtumenetlusele. Haldusmenetluses on haldusorganil kohustus võimaldada enne haldusakti andmist menetlusosalisel esitada asja kohta oma arvamus ja vastuväited (HMS § 40). Riigikohus on selgitanud, et ärakuulamisõigus võimaldab isikul esitada haldusaktiga lahendatavas asjas täiendavaid arvamusi, taotlusi, tõendeid ja muul viisil põhjendada oma taotlust ning esitada võimalikke vastuargumente haldusorgani seisukohtadele. Ärakuulamisõigus ei teeni mitte üksnes akti adressaadi või taotleja võimalust kaitsta oma eeldatavaid õigusi ja vabadusi, vaid loob eeldused ka selle isiku huvide ja nende põhjenduste täielikumaks arvestamiseks antavas haldusaktis.⁵⁰ Menetlusosalise õigusele olla ära kuulatud vastab haldusorgani kohustus menetlusosaline ära kuulata ning võtta tema esitatud teave haldusakti andmisel arvesse.⁵¹ Seega tuleb menetlusaluse isiku üldine ärakuulamisõigus haldustrahvimenetluses, sh õigus anda seletusi ja esitada tõendeid, juba HMS-st. Haldustrahvimenetluses täpsustatakse HMS §-st 40 tuleneva õiguse teostamist. Peamise erisusena nähakse HTS-s ette menetleja kohustus esitada isikule enne haldustrahvi määramist vastav hoiatus (väärteoprotokoll ja haldusakti eelnõu analoog), kus on esitatud õigusrikkumise asjaolud ja menetleja põhjendused haldustrahvi määramiseks, ning võimaldada tal esitada selle kohta vastuväiteid (nt vähemalt 30 päeva jooksul). See sarnaneb isiku õigusega esitada väärteoprotokollile vastulause (vt VTMS § 69 lg 6) ning tagab EIÕK art 6 lg 3 p-s b sätestatud õiguse saada piisavalt aega ja võimalusi enda kaitse ettevalmistamiseks. Ka haldusmenetluse praktikas kasutatakse aeg-ajalt lahendust, kus

⁴⁸ Vt EIKo 14.10.2014, nr 45440/03, *Baytar vs. Türgi*, § 48 ja seal viidatud lahendid.

⁴⁹ Samas, §-d 49–54.

⁵⁰ RKHKo 28.04.2014, nr 3-3-1-52-13, p 34.

⁵¹ RKHKo 14.01.2004, nr 3-3-1-82-03, p 17

adressaadile saadetakse tutvumiseks ja vastuväidete esitamiseks haldusakti eelnõu. Ka Riigikohus on leidnud, et isik saab ärakuulamisõigust kõige täielikumalt kasutada siis, kui tal on võimalik olla informeeritud akti eeldatavast resolutsioonist ja selle põhjendustest.⁵² EIÕK art 6 lg 3 p d kohaselt peab isik saama küsitleda ise või lasta küsitleda tema vastu ütlusi andma kutsutud tunnistajaid, lasta omalt poolt kohale kutsuda tunnistajaid ja neid küsitleda tema vastu ütlusi andvate tunnistajatega võrdsetel tingimustel. Kavandatavas haldustrahvimenetluses ei tagata menetlusosalisele isikule õigust küsitleda tunnistajaid või teisi menetlusosalisi kohtuvälise menetluse käigus. Vastav õigus on talle vajaduse korral tagatud kohtuvälise menetleja otsuse peale esitatud kaebuse läbivaatamisel halduskohtumenetluses (vt HKMS § 27 lg 1 p 8). Seejuures kaalutakse HTS-i koostamise käigus vajadust ja võimalust anda menetlusosalisele haldustrahvi vaidlustamisel halduskohtus HKMS § 65 lg-ga 2 võrreldes tugevam õigus nõuda tunnistajate ülekuulamist (vt ka allpool p 8 alajaotis „Halduskohtumenetluse erisused“).

- e) *Õigus keelduda enda või oma lähedase isiku süüstamisest.* EIÕK art-s 6 ei ole enese mittesüüstamise privileegi küll otsesõnu mainitud, kuid EIK sõnul on õigus vaikida ja end mitte süüstada üldtunnustatud rahvusvaheline standard ja art 6 kohase ausa menetluse osa.⁵³ Ka PS § 22 lg 3 kohaselt ei tohi kedagi sundida tunnistama iseenda või oma lähedaste vastu. Enese mittesüüstamise privileegi rikkumine esineb EIK praktika kohaselt juhul, kui isikut sunnitakse avaldama teavet, mis võib viia tema süüditunnistamiseni käimasolevas või oodatavas kriminaalmenetluses; samuti juhul, kui isikult kriminaalmenetluse väliselt sunniga saadud teavet kasutatakse hiljem kriminaalmenetluses.⁵⁴ Kui füüsiliste isikute puhul on EIK praktika enese mittesüüstamise privileegi kohta välja kujunenud, siis selle privileegi laienemise kohta juriidilistele isikutele EIK seisukoht seni puudub. Euroopa Kohus on siiski leidnud, et ka juriidilist isikut ei või järelevalvemenetluses kohustada andma vastuseid, millega ta tunnistaks õigusrikkumise asetleidmist.⁵⁵ Kuna Engeli kriteeriumidest lähtuvalt vastab haldustrahv EIÕK ”kriminaalsüüdistuse” tunnustele, tuleb õigus end mitte süüstada tagada menetlusosalisele isikule ka haldustrahvimenetluses. Eelnev tähendab, et HTS-s piiratakse haldusmenetluses üldise nõudena kehtivat ulatuslikku kaasaaitamiskohustust. Menetlusosaline on HMS § 38 lg 3 esimese lause järgi kohustatud haldusorganile esitama ja teatavaks tegema talle teada olevad menetluses tähtsust omavad asjaolud ja tõendid. See võib haldustrahvimenetluses minna vastuollu EIÕK art 6 lg-st 1 tuleneva enese mittesüüstamise privileegiga. Seetõttu kavandatakse HTS-s erisust HMS § 38 lg-st 3, nähes ette isiku õiguse keelduda ennast või oma lähedast isikut süüstavate seletuste andmisest (vrd KrMS § 34 lg 1 p 1). Kuna enesesüüstamise privileeg võib raskendada tõhusat ohutõrjet ning rikkumise kiiret ja efektiivset kõrvaldamist, ei saa selline kaitse minna kaugemale, kui konkreetsel juhul vältimatult vajalik. Kui oht jääb tõrjumata või rikkumine kõrvaldamata põhjusel, et isik keeldub infot andmast, ning riigil puudub võimalus see ise hankida, võib tulemuseks olla probleemi lahendamise võimatus, mille on

⁵² RKHKo 28.04.2014, nr 3-3-1-52-13, p 34.

⁵³ Vt EIKo 17.12.1996, nr 19187/91, *Saunders vs. Ühendkuningriik*, § 68. Vt ka RKKKo 22.10.2007, nr 3-1-1-57-07, p 15

⁵⁴ EIKo 08.07.2004, 38544/97, *Weh vs. Austria*, §-d 41–43. Vt ka L. Kanger. Enese mittesüüstamise privileeg maksuvaidluste lahendamisel Eesti halduskohtute ja EIK praktikas. Kohtupraktika lühianalüüs. Riigikohus: Tartu 2012, lk 8.

⁵⁵ EKO 18.10.1989, 374/89, *Orkem vs. komisjon*, p-d 34 ja 35; EKO 29.06.2006, C-301/04 P, *komisjon vs. SGL Carbon AG*, p 42.

tinginud seadusandja loodud lahendus (seadusandja tegevusetus). Seetõttu peab menetleja iga kord hindama, kumb eesmärk (ohu tõrjumine, rikkumise kõrvaldamine või trahvimine) on konkreetset juhul primaarne.

Teatud ulatuses on menetlusele kaasaaitamise kohustus siiski ka haldustrahvimenetluses põhjendatud ja EIÕK art-ga 6 kooskõlas. EIK on leidnud, et enese mittesüüstamise privileeg ei laiene sellise materjali kasutamisele kriminaalmenetluses, mis on saadud menetlusaluselt isikult küll sunniga, kuid mis eksisteerib tema tahtest sõltumatult, nt läbiotsimisel saadud dokumendid või DNA-testi tegemiseks võetud proovid.⁵⁶ Euroopa Kohus on konkurentsiasjades leidnud, et ettevõtja ei saa enese mittesüüstamise privileegile tuginedes keelduda teabe andmisest ja enda valduses olevate dokumentide esitamisest, isegi kui nende alusel on tuvastatav tema enda või teise isiku õigusrikkumine.⁵⁷ Nendes õiguslikes raamides tuleb leida tasakaal enese mittesüüstamise privileegi ning dokumentide säilitamise ja väljaandmise kohustuse vahel. Eeltoodust tulenevalt ei ole täielikult välistatud nõuda juriidiliselt isikult karistusahvardusel dokumentide esitamist, mida võidakse hiljem kasutada temale haldustrahvi kohaldamisel.

- f) *Õigus tutvuda haldusasja toimikuga.* Menetlusalusel isikul peab olema võimalik tutvuda haldustrahvimenetluse toimikuga. See on vajalik muu hulgas tema ärakuulamisõiguse tagamiseks. HMS § 37 lg 1 järgi on igaühel õigus igas menetlusstaadiumis tutvuda haldusorganis säilitatavate asjas tähtsust omavate dokumentide ja toimikuga, kui see on olemas. Haldusasja toimikuga tutvumise täpsemal reguleerimisel on võimalik võtta eeskjuju VTMS sätetest väärtetoimikuga tutvumise ja selle materjalidest koopiategemise kohta (vt nt VTMS § 69 lg 6, § 114 lg 5). Juurdepääs asja lahendamiseks vajalikele materjalidele on nõutav ka EIÕK art 6 lg 3 p-st b tulenevalt. Eelnõu koostamisel kaalutakse vajadust reguleerida teiste isikute õigust haldusasja toimikuga tutvuda. Haldusorgan saab HMS § 37 lg 2 järgi keelata toimiku, dokumendi või selle osaga tutvumise, kui selles sisalduvate andmete avaldamine on seadusega või selle alusel keelatud. Osas, milles toimiku materjalid võivad sisaldada isikuandmeid või ärisaladust, tuleb haldusorgani õigus nendega tutvumise keelamiseks juba HMS § 7 lg-test 2 ja 3.
- g) *Õigus vaidlustada kohtuvälise menetleja või kohtu menelustoiming või lahend.* See tagab EIÕK art 6 lg-st 1 tulenevat põhimõtet, mille kohaselt haldusorgani tehtud karistuse kohaldamise otsuse peale peab olema võimalik esitada kaebus kohtule, kellel on pädevus teostada täiemahuline kontroll vaidluse kõigis faktilistes ja õiguslikes küsimustes ning muuta haldusorgani otsust kõikides osades.⁵⁸ Samuti tuleb vajadus tagada kohtulik kontroll kohtuvälise menetleja otsuse üle PS §-st 146, mille kohaselt õigust mõistab ainult kohus. Kohtulahendi vaidlustamise õigus tuleb tagada PS § 24 lg-st 5 ja EIÕK protokoll nr 7 art-st 2 tulenevalt.⁵⁹

⁵⁶ EIKo 17.12.1996, nr 19187/91, *Saunders vs. Ühendkuningriik*, § 69. Vt ka Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 2017. § 22 kumm 42, kättesaadav: <https://www.pohiseadus.ee/index.php?sid=1&ptid=27&p=22>

⁵⁷ EKO 18.10.1989, 374/89, *Orkem vs. komisjon*, p-d 30 ja 34; EKO 29.06.2006, C-301/04 P, *komisjon vs. SGL Carbon AG*, p-d 41 ja 48.

⁵⁸ EIKo 04.03.2004, 47650/99, *Silvester's Horeca Service vs. Belgia*, §-d 26 ja 27.

⁵⁹ Vt süüdistatava edasikaebõiguse kohta süüteomenetluses lähemalt M. Kärner, S.-K. Noot. Süüdistatava edasikaebõigus ning apellatsioonimenetluses kohalduvad põhiõigused. – *Juridica* 2018/9, lk 686–700.

Menetlusaluse isiku kohustused. Lisaks õigustele sätestatakse HTS-s ka menetlusaluse isiku üldised kohustused. Nendeks on eelkõige kohustus menetleja kutsel ilmuda ning täita menetleja seaduslikke korraldusi (vrd VTMS § 19 lg 4). Eriseadustes on võimalik neid kohustusi ka täpsustada või sätestada täiendavaid kohustusi vastavalt konkreetse valdkonna eripäradele.

Menetluse vorminõuded. HTS-s nähakse ette erisused haldusmenetluses kehtivast vormivabaduse põhimõttest (HMS § 5 lg 1). Eelkõige on oluline, et haldustrahvi määramise otsus oleks kirjalikus vormis (vrd HMS § 55 lg 2). Samuti võib olla põhjendatud näha ette nõudeid menetlustoimingute fikseerimiseks näiteks protokollis.

Tõendid ja nende kogumine. HTS-s nähakse ette erisused HMS-st seoses tõendi liikide ja nende kogumisega. HMS § 38 lg 2 kohaselt võib haldusmenetluses tõendiks olla menetlusosalise seletus, dokumentaalne tõend, asitõend, paikvaatlus, tunnistaja ütlus ning eksperdi arvamus. Üldjoontes on tegemist samade tõendi liikidega, mida kasutatakse süüteomenetluses (vrd KrMS § 63 lg 1), välja arvatud jälitustoimingu protokoll, mis on omane üksnes kriminaalmenetlusele. Kuna HMS-s loetletud tõendid sobivad ka haldustrahvimenetluses kasutamiseks, ei ole vaja tõendi liike HTS-s eraldi loetleda ja reguleerida.

Kaaluda võib siiski seda, kas mõne tõendi liigi puhul oleks asjakohane lähtuda tõendi kogumisel HMS-i asemel VTMS-i või KrMS-i reeglitest, sh tõendi vormistamisele. Samuti tuleb HTS-s näha ette vajalikud erisused HMS-i tõendite kogumise korrast. Näiteks tuleks ette näha erisus HMS § 39 lg-st 1, mille kohaselt kaasab haldusorgan tunnistaja haldusmenetlusele tema nõusolekul.⁶⁰ Samuti tuleks HTS-s reguleerida (või viidata vastavas osas KorS-i või VTMS-i sätetele) tõendite kogumist menetlusaluse isiku või kolmanda isiku õigusi oluliselt riivavate toimingutega, sh valdusesse (eelkõige eluruumi) sisenemine ja läbiotsimine. Nimetatud menetlustoimingute tegemise eeldusena tuleks kaaluda kohtu loa olemasolu.

HTS-s tuleb reguleerida ka seda, millisel viisil kogutud tõendite kasutamine menetluses ei ole lubatud (vrd HKMS § 62 lg 3 p 1). Näiteks ei pea menetlusalune isik haldustrahvimenetluses end süüstavat teavet andma ja kui ta on juba varem seadusest tulenevat kaasaaitamiskohustust täites seletusi andnud (nt varasemas riikliku järelevalve menetluses), ei tohi neid tema vastu haldustrahvi määramisel kasutada.⁶¹

Nii kasutatavate tõendite liikide kui ka nende kogumise korra kohta on eriseadustes võimalik näha ette erisusi HMS-i ja HTS-i üldistest reeglitest, et arvestada vastava valdkonna eripärasid ja EL-i õigusest tulenevaid nõudeid.

Tõendamiskoormus. EIÕK art 6 lg-st 2 ja PS § 22 lg-st 1 tuleneva süütuse presumptsiooni kohaselt ei tohi kedagi käsitada kuriteos süüdi olevana enne, kui tema kohta on jõustunud süüdimõistev kohtuotsus. PS § 22 lg 2 täpsustab, et keegi ei ole kriminaalmenetluses kohustatud oma süütust tõendama. Süütuse presumptsioonist tulenevalt ei tohi menetluses võtta eelhoiakut,

⁶⁰ Vastavast erisust on pidanud vajalikuks ka M. Jõgi, põhjendades seda mh asjaoluga, et tõenäolised tunnistajad võivad olla menetlusaluse isiku töötajad. Ettepanekud eelnõudes 94 SE ja 111 SE muudatuste tegemiseks, lk 17.

⁶¹ RKKKo 22.10.2007, nr 3-1-1-57-07, p-d 14–17. Vt ka EIKo 17.12.1996, 19187/91, *Saunders vs. Ühendkuningriik*, §-d 69–72.

et menetlusalune isik on süüdi.⁶² Süüteo toimepanemise tõendamise koormus on riigil ning isik ei pea enda süütust tõendama.⁶³ See põhimõte laieneb ka karistusliku iseloomuga haldustrahvi määramise menetlusele. Eelnevast tulenevalt peab ka haldustrahvimenetluses olema tõendamiskoormus üldiselt menetlejal.

Sõltuvalt tõendamisele kuuluvatest väidetest ja tõendite kujunemise protsessist on siiski võimalik panna mingi asjaolu tõendamise koormus menetlusalusele isikule. Riigikohus on selgitanud, et süütuse presumpatsioon ei tähenda seda, et kriminaalmenetluses tuleks absoluutselt kõiki kahtlusi – sõltumata nende iseloomust ja tekkimise asjaoludest – tõlgendada süüdistatava kasuks ning et eranditult kõikidel juhtudel oleks välistatud süüdistatava kohustus oma kaitseargumente tõendada.⁶⁴ Näidetena olukordadest, kus Riigikohus on pidanud süüteomenetluses võimalikuks tõendamiskoormuse ümberpöördumist, tõid Tartu Ülikooli analüüsi autorid välja juhtumid, kui tavapäraselt tõendamiskoormust kandev pool peaks muidu tõendama negatiivset asjaolu, kui süüdistatav on otsustanud esitada aktiivseid kaitsevõtteid, kui raamatupidamiskohustuslasest süüdistatav väidab, et tehtud rahaülekanded olid reaalse majandusliku sisuga, ja kui turomanipulatsiooniga sarnanevaid tehinguid teinud süüdistatav väidab, et tegu ei olnud turomanipulatsiooniga.⁶⁵ Selliste erandite tegemise peamiseks kriteeriumiks on analüüsi autorite hinnangul olnud see, kuidas ja kelle käsutusse tõendid konkreetse fakti kohta tavapäraselt tekivad ja milline on vastaspoole võimalus nende olemasolust teada saada või neile ligi pääseda.⁶⁶ Ka EIK on mõõnnud võimalust, et kui riik on esitanud süüdistatava vastu esmapilgul veenva versiooni (*prima facie case*), võib selle ümberlukkamiseks asetada tõendamiskoormuse kaitsele.⁶⁷

Eelnevat arvestades nähakse HTS-s ette võimalus näha eriseadustes ette konkreetseid olukordi ja asjaolusid, mille puhul rakendatakse ümberpööratud tõendamiskoormust või võimaldatakse teha järeldusi isiku vaikimisest, kui see on proportsionaalne.⁶⁸ See on põhjendatud eelkõige juhul, kui väidetav rikkumine on pandud toime isiku majandus- ja kutsetegevuses. Sel juhul saab isikult oodata, et ta tõendaks oma majandus- ja kutsetegevusega seotud väiteid ise, arvestades, et tal on selleks menetlejaga võrreldes oluliselt paremad võimalused.⁶⁹ Ka Tartu Ülikooli analüüsi autorid on soovitanud kaaluda tõendamiskoormuse ümberpööramist nende asjaolude puhul, mille kohta menetlusalune isik on kehtiva õiguse järgi kohustatud arvet pidama või aru andma.⁷⁰

7) Haldustrahvi määramise otsus

Haldustrahvi määramise eeldused

⁶² EIKo 06.12.1988, 10590/83, *Barberà, Messegue ja Jabardo vs. Hispaania*, § 91.

⁶³ Vt nt Guide on Article 6 of the European Convention on Human Rights, lk 63, p 5. Kättesaadav: https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_6_criminal_ENG.pdf

⁶⁴ RKKKo 28.01.2008, nr 3-1-1-47-07, p 22.

⁶⁵ Euroopa Liidu õiguses sätestatud halduskaristuste kohaldamine Eesti õiguses, lk-d 83 ja 84 ning seal viidatud Riigikohtu praktika.

⁶⁶ Euroopa Liidu õiguses sätestatud halduskaristuste kohaldamine Eesti õiguses, lk 84.

⁶⁷ EIKo 20.03.2001, nr 33501/96, *Telfner vs. Austria*, § 18.

⁶⁸ Seda pidas oma arvamusel eelnõu 94 SE kohta põhjendatuks ka Riigikohus, vt p 7.

⁶⁹ Samal põhjusel toetab majandus- ja kutsetegevust puudutava väidete osas tõendamiskoormuse ümberasetamist M. Jõgi. Ettepanekud eelnõudes 94 SE ja 111 SE muudatuste tegemiseks, lk 17.

⁷⁰ Euroopa Liidu õiguses sätestatud halduskaristuste kohaldamine Eesti õiguses, lk 86.

Haldustrahvi määramise üldised eeldused. Haldustrahvi võib isikule määrata juhul, kui ta vastutab süülise õigusrikkumise eest, mille eest on seaduses ette nähtud haldustrahv, ning haldustrahv on rikkumise asjaolusid ja isiku käitumist arvestades proportsionaalne meede. Seejuures on haldustrahvi määramise otsus menetleja kaalutusotsus. Isegi kui haldustrahvi määramise eeldused on täidetud, võib menetleja jätta isikule haldustrahvi määramata, kui ta ei pea seda asjaolusid arvestades otstarbekaks.

Vastutus õigusrikkumise eest. Isik vastutab süülise õigusrikkumise eest eelkõige juhul, kui ta on selle ise toime pannud. Seejuures on põhjendatud teatud juhtudel omistada ühe isiku tegu teisele isikule. Juriidilise isiku vastutus ei peaks sõltuma sellest, kas tema nimel või huvides tegutsenud füüsiline isik on tuvastatav.

Lisaks isiku teo omistamisele teisele isikule võib teatud juhtudel olla põhjendatud omistada ühele isikule vastutus teise isiku süüliselt toime pandud õigusrikkumise eest (vrd võlaõigusseaduse (VÕS) § 1054), nt tütarettevõtja tegu emaettevõtjale ja vastupidi või õiguseellase tegu õigusjärglasele. Kuivõrd selles osas võivad eri EL-i õigusaktid näha ette erinevaid nõudeid, nähakse kavandatavas HTS-s ette võimalus sätestada vastavad olukorrad valdkondlikes eriseadustes. Ka kehtivas haldusõiguses on olukordi, kus on nähtud ette ühe isiku vastutus teise isiku õigusrikkumise eest (vt nt vastutusotsused maksumenetluses, maksukorralduse seaduse (MKS) § 96).

Süü. Tegu, mille eest halduskaristus määratakse, peab olema toime pandud süüliselt. HTS-s ei ole vajalik sätestada iseseisvaid süü vorme, vaid on võimalik viidata VÕS § 104 lg-s 2 nimetatud süü vormidele, milleks on hooletus, raske hooletus ja tahtlus ning mille sisu on täpsustatud sama paragrahvi lg-tes 3–5.⁷¹ Seega peab õigusrikkumine haldustrahvi määramiseks olema toime pandud vähemalt hooletusest, s.o käibes vajalikkude hoolt järgimata jättes (vt VÕS § 104 lg 3). Siiski jäetakse HTS-ga võimalus süü vorme eriseadustes täpsustada, et võtta arvesse võimalikke EL-i õigusest tulenevaid konkreetseid nõudeid. Näiteks konkurentsioiguses on Euroopa Liidu Kohtu praktikas välja kujunenud kindlad süü vormid – tahtlus ja ettevaatamatus⁷² –, mis ei vasta täpselt VÕS § 104 lg-tes 3–5 sätestatud vormidele.

Juriidilise isiku puhul lähtutakse HTS-s organisatsioonilise süü põhimõttest, mitte karistusõiguses tuntud derivatiivse vastutuse põhimõttest.⁷³ See tähendab, et juriidilise isiku õigusrikkumise ja süü tuvastamiseks ei ole vaja tuvastada konkreetse füüsilise isiku õigusrikkumist ja süüd, sh tegevusetuse puhul. Analoogselt on juriidilise isiku vastutus lahendatud riigivastutusõiguses, kus ei tuvastata haldusorgani nimel tegutsenud isiku süüd, vaid haldusorgani kui organisatsiooni süüd.⁷⁴

⁷¹ Ettepaneku lähtuda haldustrahvi määramisel VÕS §-s 104 sätestatud süü vormidest tegi ka M. Jõgi, Ettepanekud eelnõudes 94 SE ja 111 SE muudatuste tegemiseks, lk 15.

⁷² Vt Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi (EL) 2019/1 art 13 lg 1 ja põhjendus 42.

⁷³ Trahvide haldusmenetluses kehtestamise korral toetasid loobumist juriidilise isiku derivatiivsest vastutusest ja lähtumist organisatsioonilise süü põhimõttest ka Tartu Ülikooli analüüsi autorid, vt Euroopa Liidu õiguses sätestatud halduskaristuste kohaldamine Eesti õiguses, ptk 5.3.2.4.5.

⁷⁴ Vt RKKHo 07.10.2015, nr 3-3-1-11-15, p 29. Juriidilisele (ja füüsilisele) isikule karistusliku meetme kohaldamise kohta ilma etteheidetava käitumiseta vt EIKo 28.06.2018, nr 1828/06 34163/07 19029/11, *G.I.E.M. S.R.L. and others vs. Itaalia* [GC], §-d 241–247.

Haldustrahvi määramise kaalutlused. Haldustrahvi määramine on menetleja kaalutusotsus, mida tuleb teostada kooskõlas HMS § 4 lg-ga 2 ning § 3 lg-st 2 tuleneva proportsionaalsuse põhimõttega. Euroopa Kohus on selgitanud, et proportsionaalsuse põhimõttest tulenevalt ei tohi karistusmeetmed minna kaugemale sellest, mis on asjaomaste õigusnormidega õiguspäraselt taotletavate eesmärkide saavutamiseks sobiv ja vajalik, kusjuures juhul, kui on võimalik valida mitme sobiva meetme vahel, tuleb rakendada kõige vähem piiravat meetet, ja põhjustatavad ebameeldivused ei tohi olla taotletud eesmärkide suhtes ebaproportsionaalsed.⁷⁵ Arvestades haldustrahviga kaasneva õiguste riive intensiivsust, peaks isiku karistamine haldustrahviga olema *ultima ratio* abinõu. Selle abinõu rakendamine peab olema tõepoolest vajalik, kuna muud haldusmeetmed ei ole sobivad või piisavad selleks, et õigusrikkumine lõpetada ja selle tagajärjed heastada, või kui isiku karistamine on vajalik karistuse üld- ja eripreventiivsete eesmärkide saavutamiseks. Karistusõiguses nähakse karistuse eripreventiivse eesmärgina võimalust mõjutada süüdlast edaspidi hoiduma rikkumiste toimepanemisest ning üldpreventiivse eesmärgina õiguskorra kaitsmise huvisid (vt KarS § 56 lg 1 ls 2 alt-d 2 ja 3).⁷⁶ Preventiivsetele eesmärkidele viitavad ka EL-i õigusest tulenevad nõuded, mille kohaselt halduskaristustel peab olema mh hoiatav (või ka heidutav, ennetav) mõju.⁷⁷ Näiteks ei pruugi haldustrahvi määramine olla põhjendatud, kui õigusrikkumine on lõppenud, selle tagajärjed pole olulised ning selle tulevikus kordumine on vähetõenäoline. Haldustrahvi määramise proportsionaalsuse üle otsustamisel on võimalik võtta arvesse ka isikust endast sõltuvaid asjaolusid, sh võimalikku koosseisu- või keelueksimust.

Selleks et määratav haldustrahv saavutaks EL-i õiguses ettenähtud eesmärgid, peab ka selle suurus olema tõhus, proportsionaalne ja hoiatav.⁷⁸ Seejuures peab haldustrahvi suurus võtma arvesse nii õigusrikkumist kui ka selle toime pannud isikut iseloomustavaid asjaolusid. Proportsionaalsuse nõudele vastamiseks peab määratav trahv olema vastavuses ka isiku majanduslike võimalustega, eelkõige füüsilise isiku sissetulekuga. Olulisemate haldustrahvi suurust mõjutavate asjaolude sätestamine HTS-s on vajalik ühtse praktika kujundamiseks. Eriseadustes on võimalik näha ette täiendavaid asjaolusid või erisusi HTS-s sätestatust, et võtta arvesse konkreetse valdkonna eripärasid ja EL-i õigusest tulenevaid nõudeid.

Olulisemad asjaolud, mida nii haldustrahvi määramisel kui ka selle suuruse üle otsustamisel tuleks arvesse võtta ja mille loetlemist HTS-s kaalutakse, on mh EL-i õigusest tulenevalt järgmised:⁷⁹

- rikkumise raskusaste ja kestus;
- rikkumise toime pannud isiku vastutuse ulatus ja süü;

⁷⁵ Vt nt EKo, 13.11.2014, C-443/13, *Reindl*, p 39; EKo 09.02.2012, C-210/10, *Urbán*, p 24; EKo 26.09.2013, C-418/11, *Texdata Software*, p 52.

⁷⁶ Vt karistuse üld- ja eripreventsooni sisu kohta lähemalt M. Kruusamäe. Karistuse kohaldamise etapid Eesti kohtupraktikas. Analüüs. Riigikohus. Tartu 2012, lk-d 18 ja 19. Kättesaadav: https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/elfinder/analyyisid/2012/karistuse_kohaldamise_etapid.pdf

⁷⁷ Vt nt Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi (EL) 2019/1 art 13 lg 1 ja põhjenduspunkt 40; Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2013/36/EL art 65 lg 1.

⁷⁸ Vt nt Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi (EL) 2019/1 art 13 lg 1 ja põhjenduspunkt 40. Nende kriteeriumide sisustamise kohta Euroopa Kohtu praktikas vt Euroopa Liidu õiguses sätestatud halduskaristuste kohaldamine Eesti õiguses, lk-d 15 ja 16.

⁷⁹ Vt eelnõu 94 SE seletuskiri, lk 21.

- rikkumise toime pannud isiku finantsseisund (nt juriidilise isiku kogukäive või füüsilise isiku aastane sissetulek);
- rikkumise toime pannud isiku teenitud kasum või välditud kahju suurus;
- rikkumisega kolmandatele isikutele tekitatud kahju;
- rikkumise toime pannud isiku ja pädeva asutuse koostöö tase;
- rikkumise toime pannud isiku varasemad rikkumised;
- rikkumise muud võimalikud süsteemsused;
- abinõud, mille rikkumise eest vastutav isik on kasutusele võtnud, et ära hoida selle kordumine;
- isiku käitumine riikliku järelevalve probleemi lahendamisel (nt rikkumise vabatahtlik ja kohene kõrvaldamine, ettekirjutuse täitmine, kahju heastamine).

Nõuded haldustrahvi määramise otsusele. Erinevalt HMS-s sätestatud üldisest vormivabaduse põhimõttest (HMS § 5 lg 1) nähakse HTS-s ette, et haldustrahvi määramise otsus peab olema kirjalik ja põhjendatud (vrd HMS § 55 lg 2 ja § 56 lg 2; VTMS § 74 lg 2). See on vajalik muu hulgas selleks, et isik saaks tõhusalt teostada oma kaebeõigust. Põhjendamiskohustus tähendab seda, et haldustrahvi otsuses peab olema esitatud vähemalt selle tegemise õiguslik ja faktiline alus. HTS-s sätestatakse ka täpsemad nõuded otsuse sisule, võttes eeskujuks mh VTMS § 74 lg-s 1 sätestatud nõuded kohtuvälise menetleja väärteotsusele. Lisaks õigusrikkumise asjaoludele ja otsuse põhjendustele peab haldustrahvi määramise otsus kindlasti sisaldama teavet ka trahvi tasumise tähtaja ja viisi ning otsuse vaidlustamise korra kohta.

Haldustrahvi tasumise tähtaeg ja viis. HTS-s nähakse ette üldised nõuded haldustrahvi otsuse vabatahtliku täitmise tähtaja ja viisi kohta. Arvestades haldustrahvide potentsiaalset suurust, peaks trahvi tasumise tähtaeg olema vähemalt 45 kalendripäeva. Siiski tuleks jätta järelevalveasutusele paindlikkus lähtuda trahvi tasumise tähtaja ja viisi kindlaksmääramisel konkreetse juhtumi asjaoludest ja trahvitava isiku võimalustest. Näiteks peaks järelevalveasutusel olema võimalik näha ette trahvi tasumine ositi või HTS-s sätestatud miinimumtähtajast pikema aja jooksul.

Haldustrahvi määramise aegumine. Enamiku süütegude puhul on Eestis ette nähtud aegumine, mis tähendab, et kui teatud aja möödumisel kuriteo lõpuleviimisest arvates ei ole selle kohta tehtud jõustunud otsust, ei tohi isikut vastavas süüteos süüdi mõista ega teda selle eest karistada (vt KarS § 81 lg-d 1 ja 3). Väärtegude puhul on aegumistähtaeg kaks aastat, kui seadus ei näe ette kolmeaastast aegumistähtaega, ning kuritegude puhul vastavalt raskusastmele kas viis või kümme aastat (KarS § 81 lg 1 p-d 1 ja 2 ning lg 2). Vaid üksikud eriti rasked kuriteod ei aegu (vt KarS § 81 lg 2). Ka haldussanktsioonide puhul on seaduses ette nähtud aegumistähtaegu, nt maksunõuete korral viis aastat (vt MKS § 98 lg 1).

Eelnevast tulenevalt tuleks ka HTS-s näha ette tähtaeg, mille möödumisel ei saa isikule õigusrikkumise eest haldustrahvi määrata. Sobiv tähtaeg võiks olla kolm aastat. Siiski tuleks HTS-s jätta võimalus näha eriseaduses ette pikem aegumistähtaeg, aga mitte rohkem kui viis aastat. Pikem tähtaeg võib teatud valdkondades olla vajalik selleks, et järgida EL-i õigusest tulenevaid nõudeid. Samuti võib raskemate õigusrikkumiste korral olla põhjendatud isiku karistamine haldustrahviga pikema aja jooksul kui kolm aastat. Sarnaselt süütegude kohta sätestatuga on mõistlik näha HTS-s ette, et aegumistähtaja arvestamine algab õigusrikkumise

lõpuleviimisest, jätkuva rikkumise puhul viimase teo lõpuleviimisest ning vältava rikkumise puhul vältava teo lõppemisest (vrd KarS § 81 lg-d 1, 3 ja 4).

Erinevalt süüteomenetlusest, kus aegumistähtaja jooksul peab olema jõutud jõustunud otsuseni, tuleks haldustrahvi määramine lugeda toimunuks aegumistähtaja jooksul, kui selle kohta on aegumistähtaja jooksul tehtud järelevalveasutuse otsus. Järelevalvemenetluse läbiviimise aeg on erinev ja sõltub konkreetse probleemi asjaoludest, mistõttu võib ka haldustrahvi määramise vajadus selguda selle käigus. Lisaks ei peaks ka hilisem võimalik vaide- või kohtumenetlus põhjusel, et menetlusalune isik teostab oma kaebeõigust, mõjutama haldustrahvi määramise otsuse õiguspärasust. HMS § 61 lg 1 kohaselt kehtib haldusakt üldjuhul adressaadile teatavaks tegemisest või kättetoimetamisest alates. Võimalike vaidluste vältimiseks võib haldustrahvi määramise otsuse puhul kaaluda sarnast lahendust MKS § 98 lg 4 teises lauses sätestatuga, mille kohaselt loetakse otsus tehtuks aegumistähtaja jooksul, kui selle kättetoimetamist on alustatud enne aegumistähtaja lõppemist.⁸⁰

Teistkordse karistamise keeld. PS § 23 lg 3 kohaselt ei tohi kedagi kohtu alla anda ega karistada teo eest, milles teda vastavalt seadusele on mõistetud lõplikult süüdi või õigeks. Teistkordse kohtumõistmise ja karistamise keeld (*ne bis in idem*) tuleneb ka EIÕK 7. lisaprotokollis art 4 lg-st 1. Näiteks näeb KrMS § 199 lg 1 p 5 ette, et kriminaalmenetlust ei alustata, kui samas süüdistuses on isiku suhtes jõustunud kohtulahend või kriminaalmenetluse lõpetamise määrus KrMS §-s 200 sätestatud alusel. Riigikohus on leidnud, et *ne bis in idem* põhiõiguse kaitseala ei hõlma mitte üksnes kuritegusid, vaid ka haldusõigusrikkumisi (väärtegusid).⁸¹ Sellest põhimõttest tulenevalt tuleks HTS-s ette näha, et haldustrahvi ei määrata isikule, keda on sama teo eest süüteomenetluses karistatud või jõustunud otsusega õigeks mõistetud või kellele on sama teo eest määratud haldustrahv või kellele haldustrahvi määramise otsus on jõustunud kohtuotsusega tühistatud.⁸²

Arvestada tuleb ka võimalusega, et ühe teoga (loomuliku elukäsitluse mõttes) võidakse täita lisaks haldusõigusrikkumisele ka väärteo- või kuriteokoosseis. Ka sellisel juhul võib *ne bis in idem* põhimõtte välistada isiku karistamise mitmes menetluses. Kuritegude ja väärtegude korral on kahekordne karistamine välistatud KarS § 3 lg-st 5 tulenevalt. Sarnase sisuga regulatsioon tuleb sätestada ka haldustrahvide korral. Tõenäoliselt oleks põhjendatud eelistada kuriteokaristust haldustrahvile, seevastu haldustrahvi väärteokaristusele.

Muude haldusmeetmete kohaldamine haldustrahvimenetluses. Lisaks haldustrahvile või selle asemel peab järelevalveasutusel olema võimalik kohaldada isiku suhtes ka muid haldusmeetmeid. Teiste meetmete kohaldamise vajadus tuleneb ka EL-i õigusaktidest, mis rahatrahvide kõrval kohustavad liikmesriike võimaldama järelevalveasutusel teha isikutele ettekirjutusi ja kohaldada muid meetmeid, sh struktuuraalseid ja käitumuslikke, mis on vajalikud mh rikkumise lõpetamiseks.

⁸⁰ Vastava ettepaneku tegi M. Jõgi. Ettepanekud eelnõudes 94 SE ja 111 SE muudatuste tegemiseks, lk 20.

⁸¹ RKKKo 17.04.2003, nr 3-1-3-6-03, p 10. EIK ja Euroopa Kohtu praktika kohta *ne bis in idem* põhimõtte rakendamisel halduskaristustele vt Euroopa Liidu õiguses sätestatud halduskaristuste kohaldamine Eesti õiguses, ptk 2.6 ja ptk 5.3.2.4.2.

⁸² Sellise sõnastuse pakkus välja ka M. Jõgi. Ettepanekud eelnõudes 94 SE ja 111 SE muudatuste tegemiseks, § 16⁷ lg 1.

Selleks et vältida vajadust algeta paralleelselt haldustrahvimenetlusega ka eraldiseisev riikliku järelevalve menetlus, peaks järelevalveasutus saama haldustrahvimenetluse käigus või selle tulemusena kohaldada lisaks haldustrahvi määramise otsusele (või selle asemel) ka muid vajalikke meetmeid ettekirjutuse või otsusega. Samuti võib menetleja haldustrahvimenetluse käigus järeldada, et isiku trahvimine ei ole põhjendatud, vaid piisab muudest, mittekarakteristlikest meetmetest ja mõjutusvahenditest. Mitme paralleelse menetluse vältimine aitab muuta järelevalveasutuse menetluse tervikuna tõhusamaks, hoides kokku nii riigi kui ka menetlusosaliste aega ja raha.⁸³ Seejuures ei kahjustaks see menetlusosaliste õigusi. Kuna loodavas haldustrahvimenetluses tuleb menetlusalusele isikule tagada süüteomenetlusele omased menetluslikud tagatised, on isiku õigused uues menetluses paremini tagatud kui riikliku järelevalve menetluses.

8) Haldustrahviotsuse vaidlustamine

Haldustrahviotsuse vaidlustamise kord. Isikule, kellele on määratud haldustrahv, tagatakse võimalus vaidlustada vastav otsus kas HMS-s ettenähtud vaidemenetluses või halduskohtus. Mõistlik tähtaeg vaide või kaebuse esitamiseks on 30 päeva haldustrahviotsuse teatavaks tegemisest arvates (vrd HMS § 75; HKMS § 46 lg 1). Vaideotsuse peale võib isik omakorda esitada kaebuse halduskohtule. Vaide läbivaatamisele kohaldub HMS 5. ptk-s sätestatud kord haldustrahvimenetluse erisusi arvestades, kohtumenetlus toimub vastavalt HKMS-s sätestatule.

Sõltumata sellest, kas isik läbib vaidemenetluse või pöördub otse halduskohtusse, tagatakse talle soovi korral kolmeastmeline kohtumenetlus, s.o esimeses astmes halduskohtus, apellatsiooniasemes ringkonnakohtus ja kassatsiooniasemes Riigikohtus (vt HKMS § 3). See erineb väärtemenetlusest, kus kohtuvälise menetleja otsuse peale esitatud kaebuse kohta tehtud maakohtu otsuse peale esitatakse kassatsioonkaebus otse Riigikohtule, jättes vahele apellatsioonimenetluse ringkonnakohtus (vt VTMS § 155 lg 1 p 1).

Halduskohtu volitused ja halduskohtumenetluse erisused. HTS-s reguleeritakse halduskohtu volitusi haldustrahvi määramise otsuse peale esitatud kaebuse lahendamisel ja nõudeid halduskohtus toimuvale menetlusele ulatuses, milles on põhjendatud näha ette erisusi HKMS-st.

Täiemahulise kohtuliku kontrolli tagamine. EIK on pidanud EIÕK art 6 lg-ga 1 kooskõlas olevaks menetlust, kus karistust kohaldab haldusorgan, kuid seda üksnes siis, kui karistuse kohaldamise otsuse peale on võimalik esitada kaebus kohtule, kellel on pädevus teostada täiemahuline kontroll vaidluse kõigis faktilistes ja õiguslikes küsimustes ning muuta haldusorgani otsust selle kõikides aspektides.⁸⁴ See tähendab, et kohtul peab olema võimalus teha vaidlustatud otsuse asemel uus sisuline otsus. Sama järeldust toetab ka PS § 146, mille kohaselt õigust mõistab ainult kohus.

Riigikohus on leidnud, et üldiselt tagab halduskohtumenetluses kehtiv uurimispõhimõte (HKMS § 2 lg 4) optimaalse tasakaalu menetlusaluse isiku põhiõiguste ja avaliku huvi kaitse vahel. Uurimispõhimõte ei tähenda küll asja lahendamist algusest ja täies ulatuses, sõltumata

⁸³ Vajadusele vältida dubleerivaid menetlusi viitas mitu märtsis 2020 Justiitsministeeriumi diskussioonidokumendile vastanud huvirühma. Haldusorgani võimalust eri järelevalvemeetmeid sobival viisil kombineerida toetas eelnõu 94 SE kohta esitatud arvamuses ka nt Riigikohus, vt arvamuse p 6.

⁸⁴ EIKo 04.03.2004, 47650/99, *Silvester's Horeca Service vs. Belgia*, §-d 26 ja 27.

esitatud kaebuse piiridest (vrd VTMS § 123 lg 2), kuid tagab otsustuse täieliku kontrolli ja õiguspärasuse hindamise. Üldjuhul ei hinda halduskohus otsustuse otstarbekust ja teeb seda vaid ilmselge ebaproportsionaalsuse korral, kuna seadusega on kaalutusotsuse tegemise volitus antud konkreetsele haldusorganile. Seetõttu tunnistab halduskohus üksnes nt haldusakti kehtetuks ja kohustab uuesti otsustama. Haldustrahvi õiguspärasust hinnates saab kohus vähendada selle suurust ehk sisuliselt otsustada lõpliku trahvi suuruse üle. See on kooskõlas EIÕK art 6 tagatistega.⁸⁵ Seega ei ole vaja näha ette põhimõttelisi erisusi HKMS regulatsioonist.

Halduskohtu volitused. Halduskohtu volitused kaebuse rahuldamise korral on sätestatud HKMS § 5 lg-s 1 ning need sobivad ka haldustrahvi määramise otsuse peale esitatud kaebuse lahendamisel. HTS-i koostamisel kaalutakse siiski võimalust anda halduskohtule selgesõnaline volitus ka haldusorgani määratud haldustrahvi vähendamiseks. Sel juhul ei peaks kohus nt kaalutusvea tuvastamise korral haldusorgani otsust tervikuna tühistama. Nimelt välistab PS § 23 lg-st 3 ja EIÕK 7. protokolli art 4 lg-st 1 tulenev teistkordse karistamise keeld haldusorganil uue haldustrahviotsuse tegemise pärast seda, kui varasem otsus on kohtu poolt tühistatud. Halduskohtule trahvi vähendamiseks selge volituse andmine võimaldaks vältida vaidlusi selle üle, kas trahvi vähendamine võiks olla käsitatav trahviotsuse osalise tühistamisena HKMS § 5 lg 1 p 1 mõttes.

Samuti täpsustatakse HTS-s HKMS § 5 lg 1 p-s 1 sätestatud haldusakti osalise või täieliku tühistamise volituse kasutamist, nähes erisusena HMS §-st 58 ette loetelu haldustrahviotsuse tühistamise absoluutsetest alustest. Nende aluste hulgas peaks olema selliste menetlusnõuete rikkumine haldustrahvimenetluse läbiviimisel, mille järgimine on oluline menetlusaluse isiku EIÕK-st ja PS-st tulenevate põhiõiguste tagamiseks.

Halduskohtumenetluse erisused. Eelnõuga nähakse HKMS-s ette erisused, mis on vajalikud selleks, et tagada haldustrahviotsuse peale esitatud kaebuse läbivaatamisel menetlusosaliste EIÕK-st tulenevad põhiõigused.

EIÕK art 6 lg 1 kohaselt on igal isikul esitatud kriminaalsüüdistuse üle otsustamisel õigus avalikule kohtumenetlusele. Sama artikli lg 3 punktide c ja d kohaselt on isikul järgmised õigused: c) kaitsta end ise või enda valitud kaitsja abil; d) küsitleda ise või lasta küsitleda tema vastu ütlushi andma kutsutud tunnistajaid, lasta omalt poolt kohale kutsuda tunnistajaid ja neid küsitleda tema vastu ütlushi andvate tunnistajatega võrdsel tingimustel. Eeltoodud põhiõigustest on EIK tuletanud isiku õiguse endale esitatud süüdistuse arutamisele avalikul kohtuistungil ning samuti õiguse viibida enda kohtuasja arutamise juures. Üldreeglina peab toimuma suuline istung. Suulise istungi korraldamata jätmine (ilma süüdistatava nõusolekuta) on lubatud vaid erandlikel juhtudel. Sealjuures on EIK õigust suulisele istungile jaatanud (ja tuvastanud selle õiguse tagamata jätmise korral ka rikkumise) isegi juhul, kui kõne all oli „haldustrahvi“ kohaldamine juriidilisele isikule.⁸⁶ Oluline roll on isiku õigusel olla oma kohtuasja arutamise juures, seda isegi apellatsioonistmes.

⁸⁵ Vt Riigikohtu arvamus eelnõu 94 SE kohta, p 6. Vrd RKKKo 17.11.2017, nr 4-16-5811/27, p 8.

⁸⁶ EIKo 23.10.2018, nr 47072/15, *Produkcija Plus storitveno podjetje d.o.o. vs. Slovenia*, § 51–60; EIKo 28.11.2017, nr 48657/06, *Özmurat İnşaat Elektrik Nakliyat Temizlik San. ve Tic. Ltd. Şti. vs. Türki*, § 37.

HKMS § 131 järgi kehtib kirjaliku menetluse eeldus, mille kohaselt võib kohus asja läbi vaadata kirjalikus menetluses, kui kohtu hinnangul on asja lahendamiseks olulised asjaolud võimalik välja selgitada kohtuistungit korraldamata ning: 1) kõik pooled ja kolmandad isikud on nõustunud asja arutamiseга kirjalikus menetluses või 2) menetlusosalistel puudub ilmselgelt põhjus kohtuistungit korraldamist nõuda, arvestades kaalul olevaid õigushüvesid ja vaidluse iseloomu, sealhulgas kui menetlusosaliste vahel on vaidluse all üksnes õigusküsimused. Lisaks võimaldab HKMS teatud juhtudel jätta kaebaja ilmumata jäämise korral kaebus läbi vaatamata või viia menetlus läbi ilma kaebaja osavõtuta. Need alused ei pruugi sobituda sellega, mis on kriminaalasja arutamisel nõutud.⁸⁷ Seetõttu tuleb HKMS-st näha ette vajalikud erisused, et tagada menetlusosalise EIÕK-st tulenev õigus asja arutamisele avalikul kohtuistungil ja õigus viibida enda kohtuasja arutamise juures.

Lisaks kaalutakse HTS-i koostamisel võimalust anda menetlusosalisele tavalisest tugevam õigus nõuda halduskohtumenetluses sellise tunnistaja ülekuulamist, kelle ütlustele trahviotsus tugineb.⁸⁸ Nimelt peab isikule EIÕK art 6 lg 3 p d järgi olema tagatud õigus küsitleda ise või lasta küsitleda süüdistuse tunnistajaid, saavutada omapoolsete tunnistajate kohalekutsumine ja nende küsitlemine süüdistuse tunnistajatega võrdsetel tingimustel. Kehtiv HKMS § 65 lg 2 aga võimaldab kohtul jätta isiku, kes on haldus- või süüteo menetluses andnud protokollitud või salvestatud ütlusi või kirjalikke või suulisi seletusi, tunnistajana või vande all üle kuulamata, isegi kui menetlusosaline seda taotleb, kui see ei ole kohtu arvates asja õigeks lahendamiseks vajalik.

Samuti kaalutakse eelnõu koostamisel seda, kas on põhjendatud välistada asja läbivaatamine lihtmenetluses või piirata see olukordadega, kus menetlusosalised on lihtmenetlusega nõus (vt HKMS 4. ptk 4. jagu). Eelnõu koostamisel kaalutakse vajadust teha HKMS reeglitest täiendavaid erisusi, nt seoses tõendamiskoormusega (HKMS § 59), kui see on vajalik selleks, et tagada halduskohtus toimuva menetluse kooskõla HTS-s sätestatud haldustrahvimenetluse põhimõtetega.

9) Rakendussätted

Seaduses on vajalik näha ette rakendussätted, mis reguleerivad õigusrikkumise toime pannud isiku karistamist ja pooleliolevate süüteo menetluste jätkamist olukorras, kus õigusrikkumine on pandud toime enne seda, kui selle eest kohaldatava karistusena nähakse eriseaduses ette haldustrahv. Nimelt on paljud õigusrikkumised, mille eest EL-i õigus näeb ette rahalise karistuse ja mille kohta tulevikus nähakse ette haldustrahvikoosseis, kehtivas õiguses sätestatud süütegudena. Arvestada tuleb ka seda, et järelevalveasutustes, prokuratuuris ja kohtutes on HTS-i ja/või haldustrahvikoosseise ettenägevate eriseaduste jõustumise ajal kindlasti ka pooleliolevaid väärteo- ja kriminaalmenetlusi.

EIÕK art 7 lg 1 teisest lausest ja PS §-st 32 tulenevalt ei tohi isikule määrata raskemat karistust kui see, mis oli ette nähtud õigusrikkumise toimepanemise ajal. PS § 32 näeb täiendavalt ette, et kui seadus sätestab pärast õigusrikkumise toimepanemist kergema karistuse, kohaldatakse kergemat karistust. Praegusel juhul on oluline leida lahendus, mis järgiks menetlusosaliste

⁸⁷ Vt ka nt EIKo 09.07.2015, nr 73748/13, *Tolmachev vs. Eesti*.

⁸⁸ Vastava soovitusete Riiigikohus eelnõu 94 SE kohta esitatud arvamuses, vt p 6.

EIÕK art 7 lg-s 2 ja PS §-s 32 sätestatud õigusi, kuid millega oleks ühtlasi tagatud see, et varem toime pandud õigusrikkumised ei jääks põhjendamatuks karistuseeta ning varem alustatud menetlused oleks võimalik lõpule viia. Eelnõu koostamise käigus analüüsitakse selleks erinevaid võimalusi. Muu hulgas kaalutakse võimalust, et enne haldustrahvikoosseisu kehtestamist toime pandud õigusrikkumisi menetletaks ka edaspidi süüteomenetluses vastavalt teo toimepanemise ajal kehtinud süüteokoosseisule. Kõne alla tuleb ka lahendus, mille kohaselt menetletakse kõnealuseid rikkumisi edaspidi uue korra alusel, s.o haldustrahvimenetluses, aga lähtutakse karistuse määramisel teo toimepanemise ajal kehtinud karistuse määrast, kui see näeb ette kergema karistuse (vrd karistusseadustiku rakendamise seaduse § 6). Kui aga asjas on süüteomenetlust enne haldustrahvikoosseisu kehtestamist juba alustatud, viidaks see lõpule alustatud menetluses.

4. EELNÕU TERMINOLOOGIA

Kontseptsioonikohase eelnõuga võetakse Eesti õiguses kasutusele uus termin „haldustrahv“. See tähistab haldussanktsiooni liiki, milleks on rahaline karistus haldusõigusrikkumise eest.

5. EELNÕU VASTAVUS EUROOPA LIIDU ÕIGUSELE

Kontseptsioon on vahetult seotud EL-i õigusega. Kontseptsioonikohase eelnõuga luuakse Eesti õiguses vajalik raamistik, et sätestada haldustrahvikoosseisud, mille sanktsiooni ülemmäärad vastavad EL-i õigusaktides ettenähtud trahvimääradele. Loetelu EL-i õigusaktidest, mis näevad ette õigusrikkumiste eest trahvide kohaldamise, on leitav Tartu Ülikooli analüüsi lisas.⁸⁹

6. SEADUSE MÕJUD

Kavandatav muudatus

Eesti õiguskorda luuakse uus haldussanktsiooni liik: haldustrahv. Haldustrahvi võib määrata haldusorgan seaduses ettenähtud juhul haldusõigusrikkumise eest, tehes seda kindlatele nõuetele vastavas haldusmenetluses. Haldustrahvidega karistatakse eeskätt finants-, konkurentsi- ja andmekaitseõiguse rikkumisi.

Kehtiva õiguse kohaselt on sellised haldusõigusrikkumised sätestatud valdavalt süütegudena ning neid on menetletud enamjaolt väärteomenetlustes.

Mõju valdkond I: Mõju riigiasutuste korraldusele

Sihtrühm I-I: järelevalveasutused, sh Konkurentsiamet, Finantsinspeksioon, Andmekaitse Inspeksioon

Avalduv mõju: menetlejate ajakulu ja menetluste kestus

⁸⁹ Vt Euroopa Liidu õiguses sätestatud halduskaristuste kohaldamine Eesti õiguses, lisa „Halduskaristusi sätestavad EL õigusaktid“, lk 151 jj.

Pikemas perspektiivis aitab muudatus vähendada dubleerimist ja seeläbi töökoormust. Väheneksid selliste menetluste tähtajad, kus alustatakse riikliku järelevalvemenetlusega, mis lõpetatakse, ning siis alustatakse väärtemenetlusega.

Töökoormuse maht, olgu siis suurenemine või vähenemine, sõltub paljuski sellest, kui keeruliseks kujuneb kehtestatav regulatsioon. Kontseptsiooni koostamise etapis ei ole regulatiivsete lahenduste sisu veel täpselt teada ning see muudab ettevaatavalt töökoormuse ja menetluse kestuse prognoosimise keeruliseks. Samas, eelnõu valmistajate jaoks on menetluse piisavalt lihtsana hoidmine üks kriteerium õigusakti koostamisel ning annab võimaluse vältida liigsest komplitseeritusest tulenevaid riske.

Arvestades selliste menetluste väikest arvu, ei kaasne järelevalveasutuste üldises töömahus tõenäoliselt suuri muudatusi. Ilmselt jääb suures plaanis järelevalveasutuste töökoormus samaks, kuna isegi juhul, kui menetluste läbiviimisega kaasnev töökoormus väheneb, asutakse selle arvelt läbi viima menetlusi, mis seni nende perspektiivituselt tõttu on kõrvale jäetud. Samas suureneb süsteemi üldine tõhusus ja järele valvatava valdkonna ettevõtetele avalduv distsiplineeriv mõju.

Sihtrühm I-II: kohtud, eeskätt halduskohtud

Avalduv mõju: kohtute töökoormus

Halduskohtute koormus tõuseks, kuna praegu maakohtute pädevuses olevad väärtemenetlused asenduksid haldustrahvimenetlustega. Tegu on kohtusüsteemi sisese töökoormuse ümberjaotumisega, seega muutuks maakohtute töökoormus pöördvõrdeliselt halduskohtuga.

Eeldatavasti lihtsustub teatud määral kohtunike töö, kuna tõendite riskasutamine ja kohtuvaidlused on lihtsamad, kui need toimuvad samas menetlusliigis.

Mõju valdkond II: **Majanduslik mõju**

Sihtrühm II: ettevõtjad

Avalduv mõju: rikkumiste hulk, sisse nõutud trahvide kogusumma

Ilmselt paraneb muudatuste tagajärjel ettevõtjate seaduskuulekus ning soov vältida rikkumisi, kuna haldustrahv ületab suuruselt seni väärtemenetluses määratud trahvide suurust. Ühtlasi tingib õiguskuulekama käitumise ka see, et lisaks trahvimäärade tõusule lihtsustub ja lüheneb ka menetluse protsess (õiguskuulekuse puhul on olulised mõlemad kriteeriumid, nii karistuse suurus kui ka selle määramise tõenäosus). Kaudne majanduslik mõju võib kaasneda puudutatud majandussektorite usaldusväarsuse kasvus.

Rikkumiste hulga vähenemisel on oluline, et kehtestatud regulatsiooni selgitaks ettevõtjatele nii regulatsiooni kehtestaja kui ka järelevalveasutused. Seeläbi välditaks riski, et ettevõtjatele määratakse nende teadmatuse tõttu sedavõrd suured trahvid, et see muudab ettevõtja maksejõuetuks ja sunnib lõpetama majandustegevuse. Sellist riski on võimalik vähendada järelevalveasutuste preventiivse töö, teavitamise ja nõustamisega.

Mõju valdkond III: **Riigi kulud ja tulud**

Avalduv mõju: sisse nõutud trahvide kogusumma, kulud riigi õigusabile

Ilmselt suureneb sisse nõutud trahvide kogusumma, seda senisest suurema määratud trahvide arvu ja oluliselt suuremate trahvisummade tõttu. Täpset arvulist prognoosi on kontseptsiooni väljatöötamise etapis võimatu esitada.

Samal ajal suurenevad eelduslikult kulud riigi õigusabi osutamisele, kuna kontseptsioonikohase eelnõuga plaanitakse tagada füüsilisest isikust menetlusalusele isikule õigus riigi õigusabi korras määratud esindaja abile, sõltumata tema majanduslikust olukorrast. Kuivõrd haldustrahvikoosseisud nähakse valdavalt ette juriidiliste isikute õigusrikkumiste puhuks, saab haldustrahvimenetluse läbiviimine füüsilise isiku suhtes olema pigem erandlik. Seetõttu prognoosime esialgselt, et aastas määratakse füüsilisele isikule haldustrahvimenetluses riigi õigusabi korras esindaja kuni kümnel korral, mis menetluse keerukust arvestades tähendab riigile täiendavat kulu umbes 15 000–20 000 eurot aastas. Eelnõu koostamise käigus täpsustatakse seda prognoosi.

7. SEADUSE RAKENDAMISEGA SEOTUD RIIGI TEGEVUSED, EELDATAVAD KULUD JA TULUD

Kontseptsioonikohase seaduse rakendamisega kaasneb vajadus korraldada kohtuväliste menetlejate ümberõpe, kuna nad peavad hakkama õigusrikkumisi menetlema senise väärtemenetluse asemel haldustrahvimenetluses. Täiendkoolitust vajavad ka halduskohtunikud, et nad oskaksid menetluse läbiviimisel järgida haldustrahvimenetluse erisustest tulenevaid nõudeid, sh seoses menetlusaluse isiku EIÕK-st ja PS-st tulenevate põhiõiguste tagamisega. Samuti tuleb toetada Eesti Advokatuuri advokaatide täiendkoolituse korraldamisel.

Kõnealuse seaduse rakendamisega riigile otseseid kulusid ega tulusid ei kaasne. Kulud võivad kaasneda kaudselt nt seoses vajadusega tagada kohtuväliste menetlejate ja kohtunike täiendõppe ning toetada advokaatide täiendõppe korraldamist. Võimalik riigi tulude suurenemine kaasneb haldustrahvikoosseisude ettenägemisega eriseadustes.

8. KONTSEPTSIOONIKOHASE SEADUSE JÕUSTUMINE

Kontseptsiooni põhjal koostatava seaduseelnõu seadusena jõustumine on kavandatud 2021. aasta esimeses kvartalis.

9. KONTSEPTSIOONI KOOSKÕLASTAMINE, HUVIRÜHMADE KAASAMINE JA AVALIK KONSULTATSIOON

Seaduseelnõu kontseptsioon esitatakse kooskõlastamiseks eelnõude infosüsteemi (EIS) kaudu ning arvamuse avaldamiseks Riigikohtule, Õiguskantsleri Kantseleile, Riigiprokuratuurile, Konkurentsiametile, Andmekaitse Inspeksioonile, Finantsinspeksioonile, Keskkonnainspeksioonile, Rahapesu Andmebüroole, Politsei- ja Piirivalveametile, Maksu- ja

Tolliametile, Tööinspeksioonile, Tarbijakaitseametile, Tallinna Halduskohtule, Tartu Halduskohtule, Harju Maakohtule, Tartu Maakohtule, Pärnu Maakohtule, Viru Maakohtule, Tallinna Ringkonnakohtule, Tartu Ringkonnakohtule, Eesti Advokatuurile, Eesti Kaubandus-Tööstuskojale, Teenusmajanduse Kojale, Eesti Pangaliidule, Tartu Ülikooli õigusteaduskonnale, Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Kojale ning Sisekaitseakadeemiale.

(allkirjastatud digitaalselt)

Raivo Aeg

Justiitsminister