

Karistusseadustiku ja väärteomenetluse seadustiku muutmise seaduse (EL-i õigusest tulenevad rahatrahvid) eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Seaduseelnõuga luuakse võimalus Euroopa Liidu õiguses sätestatud haldustrahvide kohaldamiseks väärteomenetluses. Sellega seonduvalt pikendatakse rahatrahvi vabatahtliku tasumise tähtaega ning tähtsustatakse rahatrahvi ositi tasumise võimalust. Sama muudatust kavandati Riigikogu XIII koosseisu seaduseelnõuga 586 SE, mis langes koosseisu lõppemise tõttu menetlusest välja.¹ Konkreetsete finantsvaldkonna väärtegude eest mõistetavate trahvide ülemmäärade tõstmist kavandati Riigikogu XIII koosseisu seaduseelnõuga 771 SE, mis langes samuti koosseisu lõppemise tõttu menetlusest välja.²

Eelnõuga täiendatakse karistusseadustiku üldosa nii, et see võimaldaks täita Euroopa Liidu õiguses sätestatud nõudeid ja kohaldada konkreetsetes valdkondades (eeskätt finantssektor³ ja andmekaitse) teatud rikkumiste eest senisest oluliselt suurema rahatrahvi ülemmääraga väärteokaristusi. Sellest tulenevalt nähakse ette võimalus kohaldada rahatrahve:

- füüsilisele isikule:

- 1) kuni 20 000 000 eurot või
- 2) kuni kolmekordses väärteo tulemusel teenitud kasule vastavas summas

- juriidilisele isikule:

- 1) kuni 20 000 000 eurot või
- 2) kuni kolmekordses väärteo tulemusel teenitud kasule vastavas summas või
- 3) kuni 15% juriidilise isiku käibest

Ülalkirjeldatud muudatusega seoses tõstetakse juriidilisele isikule kuriteo eest ette nähtud rahalise karistuse ülemmäär 16 000 000 eurolt 40 000 000 euroni ning loobutakse põhimõttest, mille kohaselt ei tohi käibe põhjal arvatud rahaline karistus olla suurem rahalise karistuse fikseeritud ülemmäärast. Samuti täpsustatakse KarS § 14 lg 2 sõnastust selliselt, et see võimaldaks sätestada süüteo koosseisu, milles on vastutus ette nähtud üksnes juriidilisele isikule.

¹ [https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/f65acfb-2656-4fbf-97e1-d96582f1fcbe/Karistusseadustiku%20muutmise%20ja%20sellega%20seonduvalt%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seadus%20\(v%C3%A4%C3%A4rteokaristuste%20reform,%20EL-i%20%C3%B5igusest%20tulenevad%20rahatrahvid\)](https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/f65acfb-2656-4fbf-97e1-d96582f1fcbe/Karistusseadustiku%20muutmise%20ja%20sellega%20seonduvalt%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seadus%20(v%C3%A4%C3%A4rteokaristuste%20reform,%20EL-i%20%C3%B5igusest%20tulenevad%20rahatrahvid))

² [https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/789782cb-80df-4e9e-9bcb-a09b5b318755/Auditortegevuse%20seaduse,%20finantskriisi%20ennetamise%20ja%20lahendamise%20seaduse%20ning%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seadus%20\(finantsvaldkonna%20v%C3%A4%C3%A4rteokaristuste%20reform,%20EL-i%20%C3%B5igusest%20tulenevad%20karistused\)](https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/789782cb-80df-4e9e-9bcb-a09b5b318755/Auditortegevuse%20seaduse,%20finantskriisi%20ennetamise%20ja%20lahendamise%20seaduse%20ning%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seadus%20(finantsvaldkonna%20v%C3%A4%C3%A4rteokaristuste%20reform,%20EL-i%20%C3%B5igusest%20tulenevad%20karistused)). Eelnõu on sarnasel kujul uuesti kooskõlastamisele esitatud: <https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/efaf350c-0f5d-4f72-8e31-0f84765118e1>

³ Vt ka A. Ahven. Finantsalaste rikkumiste eest kohaldatavad rahalised sanktsioonid Euroopa Liidu riikides. Justiitsministeeriumi kriminaalpoliitika osakonna analüüs. Arvutivõrgus: http://www.kriminaalpoliitika.ee/sites/www.kriminaalpoliitika.ee/files/elfinder/dokumentid/finantsalaste_rikkumiste_eeest_kohaldatavad_rahalsed_sanktsioonid_el_riikides_ahven_2011.pdf.

1.2. Eelnõu ettevalmistaja

Eelnõu ja seletuskirja on koostanud Justiitsministeeriumi kriminaalpoliitika osakonna karistusõiguse ja menetluse talituse nõunikud Markus Kärner (620 8124, markus.karner@just.ee) ja Einar Hillep (620 8222, einar.hillep@just.ee). Juriidilise isiku vastutust käsitleva osa (KarS § 14 lg 2 muutmine) eelnõus ja seletuskirjas on koostanud sama talituse nõunik Mare Tannberg (620 8237, mare.tannberg@just.ee).

Eelnõu ja seletuskirja on keeleliselt toimetanud õiguspoliitika osakonna toimetajad Taima Kiisverk (taima.kiisverk@just.ee) ja Mari Koik (620 8270, mari.koik@just.ee).

1.2. Märkused

Eelnõu on seotud Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi X punkti „Siseturvalisus ja õigusruum“ alapunkti 2.9 „Ennetame, tõkestame ja avastame korruptsiooni, finantskuritegevust ja rahapesu, arendame kriminaaltulu konfiskeerimise võimekust“ tegevusega „Karistusseadustiku muutmise seaduse eelnõu“. Eelnõu on seotud Rahandusministeeriumi poolt kooskõlastusele esitatud finantskriisi ennetamise ja lahendamise seaduse ning teiste seaduste muutmise seaduse (finantsvaldkonna väärtetõrjete reform, EL-i õigusest tulenevad karistused) eelnõuga.⁴

Euroopa Liidu õiguses sätestatud haldustrahvide osas on eelnõu seotud Euroopa Liidu õiguse rakendamisega.

Eelnõuga muudetakse karistusseadustiku redaktsiooni RT I, 19.03.2019, 30 ja väärtetõrjete seadustiku redaktsiooni RT I, 13.03.2019, 200.

Eelnõu seadusena vastuvõtmiseks on vajalik Riigikogu koosseisu hääلteenamus (PS § 104 p 14), sest muudetakse väärtetõrjete seadustikku.

2. Seaduse eesmärk

Eelnõu eesmärgiks on võimaldada EL-i õiguses sätestatud haldustrahvide kohaldamist väärtetõrjetes, samuti pikendada rahatrahvi vabatahtliku tasumise tähtaega.

2.1. Euroopa Liidu õigusest tulenevad haldustrahvid

Euroopa Parlament ja nõukogu on eri valdkondades (eeskätt finantsõigust ja andmekaitset puudutavates valdkondades) võtnud vastu arvukalt direktiive ja määrusi, milles kohustatakse liikmesriike võimaldama teatud nõuete rikkumise eest kohaldada halduskaristusi ja muid haldusmeetmeid.⁵ Direktiivides ja määrustes on halduskaristusena käsitatud rahatrahve nii füüsilistele kui ka juriidilistele isikutele. Rahatrahvide ülemmäärad ning nende arvutamise alused ei sobitu kehtiva riigisisese õigusega.

Kõikides nimetatud õigusaktides (edaspidi koos viidatud kui *EL-i õigusaktid*) loetletakse halduskaristused ja muud haldusmeetmed, mida liikmesriik peab suutma õigusakti teatud sätete

⁴ <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/efaf350c-0f5d-4f72-8e31-0f84765118e1>

⁵ Vt ka Euroopa Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele. Sanktsioonide tõhustamine finantsteenuste sektoris. 08.12.2010, KOM(2010) 716 lõplik. Arvutivõrgus <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2010:0716:FIN>.

rikkumise korral kohaldada. Finantsvaldkonnas on peamised haldustrahve sisaldavad EL-i õigusaktid järgmised:

- Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2013/36/EL, mis käsitleb krediidasutuste tegevuse alustamise tingimusi ning krediidasutuste ja investeerimisühingute usaldatavusnõuete täitmise järelevalvet, millega muudetakse direktiivi 2002/87/EÜ ning millega tunnistatakse kehtetuks direktiivid 2006/48/EÜ ja 2006/49/EÜ (edaspidi *CRD*)⁶ – artikkel 66, halduskaristused ja muud haldusmeetmed (inglise keeles *administrative penalties and other administrative measures*), sealhulgas rahalised halduskaristused (inglise keeles *administrative pecuniary penalties*) nii füüsilisele kui ka juriidilisele isikule.
- Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2013/50/EL, millega muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2004/109/EÜ läbipaistvusnõuete ühtlustamise kohta teabele, mis kuulub avaldamisele emitentide kohta, kelle väärtpaberid on lubatud reguleeritud turul kauplemisele, Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2003/71/EÜ väärtpaberite üldsusele pakkumisel või kauplemisele lubamisel avaldatava prospekti kohta ja komisjoni direktiivi 2007/14/EÜ, milles sätestatakse direktiivi 2004/109/EÜ teatavate sätete üksikasjalikud rakenduseeskirjad (edaspidi *läbipaistvusdirektiiv*)⁷ – artikkel 28b, haldusmeetmed ja halduskaristused (*administrative measures or sanctions*), sealhulgas rahalised halduskaristused (inglise keeles *administrative pecuniary sanctions*) nii füüsilisele kui ka juriidilisele isikule.
- Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 596/2014, mis käsitleb turukuritarvitusi ning millega tunnistatakse kehtetuks Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2003/6/EÜ ja komisjoni direktiivid 2003/124/EÜ, 2003/125/EÜ ja 2004/72/EÜ (edaspidi *MAR*)⁸ – artikkel 30, halduskaristused ja muud haldusmeetmed (inglise keeles *administrative sanctions and other administrative measures*), sealhulgas rahalised halduskaristused (inglise keeles *administrative pecuniary sanctions*) nii füüsilisele kui ka juriidilisele isikule.
Samal kuupäeval võeti vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2014/57/EL turukuritarvituste korral kohaldatavate kriminaalkaristuste kohta (edaspidi *MAD*).⁹
- Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2014/59/EL, millega luuakse krediidasutuste ja investeerimisühingute finantsseisundi taastamise ja kriisilahenduse õigusraamistik ning muudetakse nõukogu direktiivi 82/891/EMÜ ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiive 2001/24/EÜ, 2002/47/EÜ, 2004/25/EÜ, 2005/56/EÜ, 2007/36/EÜ, 2011/35/EL, 2012/30/EL ja 2013/36/EL ning määruseid (EL) nr 1093/2010 ja (EL) nr 648/2012 (edaspidi *BRRD*)¹⁰ – artikkel 111, halduskaristused ja muud haldusmeetmed (inglise keeles *administrative penalties and other administrative measures*), sealhulgas haldustrahv (inglise keeles *administrative fine*) nii füüsilisele kui ka juriidilisele isikule.
- Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2014/65/EL finantsinstrumentide turgude kohta ning millega muudetakse direktiive 2002/92/EÜ ja 2011/61/EL (edaspidi *MiFID II*)¹¹ – artikkel 70, halduskaristused ja muud meetmed (inglise keeles *administrative sanctions and measures*), sealhulgas haldustrahv (inglise keeles *administrative fine*) nii füüsilisele kui ka juriidilisele isikule.
- Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2014/91/EL, millega muudetakse direktiivi 2009/65/EÜ vabalt võõrandatavatesse väärtpaberitesse ühiseks investeringuks loodud

⁶ ELT L 176, 27.06.2013, lk 338–436.

⁷ ELT L 294, 06.11.2013, lk 13–27.

⁸ ELT L 173, 12.06.2014, lk 1–61.

⁹ ELT L 173, 12.06.2014, lk 179–189.

¹⁰ ELT L 176, 12.06.2014, lk 190–348.

¹¹ ELT L 173, 12.06.2014, lk 349–496.

ettevõtjaid (eurofondid) käsitlevate õigus- ja haldusnormide kooskõlastamise kohta seoses deponooriumi ülesannete, tasustamispoliitika ja karistustega (edaspidi *UCITS V*)¹² – artikkel 63, halduskaristused ja muud meetmed (inglise keeles *administrative sanctions and other measures*), sealhulgas rahaline halduskaristus (inglise keeles *administrative fine*) nii füüsilisele kui ka juriidilisele isikule.

- Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 909/2014, mis käsitleb väärtpaberiarvelduse parandamist Euroopa Liidus ja väärtpaberite keskdeponooriume ning millega muudetakse direktiive 98/26/EÜ ja 2014/65/EL ning määrust (EL) nr 236/2012 (edaspidi *CSDR*)¹³ – artikkel 63, halduskaristused ja muud haldusmeetmed (inglise keeles *administrative sanctions and other measures*), sealhulgas rahaline halduskaristus (inglise keeles *administrative pecuniary sanctions*) nii füüsilisele kui ka juriidilisele isikule.
- Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 1286/2014, mis käsitleb kombineeritud jae- ja kindlustuspõhiste investeerimistoodete (PRIIPid) põhiteabedokumente (edaspidi *PRIIP-määrus*)¹⁴ – artikkel 24, halduskaristused ja -meetmed (inglise keeles *administrative sanctions and measures*), sealhulgas haldustrahvid (inglise keeles *administrative fine*) nii füüsilisele kui ka juriidilisele isikule.
- Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2015/849/EL, mis käsitleb finantsüsteemi rahapesu või terrorismi rahastamise eesmärgil kasutamise tõkestamist ning millega muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EL) nr 648/2012 ja tunnistatakse kehtetuks Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2005/60/EÜ ja komisjoni direktiiv 2006/70/EÜ (edaspidi *AMLD IV*)¹⁵ – artikkel 59, halduskaristused ja -meetmed (inglise keeles *administrative sanctions and measures*), sealhulgas rahalised halduskaristused (inglise keeles *administrative pecuniary sanctions*) nii füüsilisele kui ka juriidilisele isikule – artikkel 33, halduskaristused ja muud meetmed (inglise keeles *administrative sanctions and other measures*), sealhulgas rahalised halduskaristused (inglise keeles *administrative pecuniary sanctions*) nii füüsilisele kui ka juriidilisele isikule.
- Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2016/97, mis käsitleb kindlustustoodete turustamist (edaspidi *IDD*)¹⁶ – artikli 58 lg 2, parandusvolitused (inglise keeles *corrective powers*) ja artikkel 82, trahv/haldustrahv (inglise keeles *administrative fines*).

Lisaks finantsvaldkonnale nähakse sarnased meetmed ette ka andmekaitseõiguses:

- Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2016/679 füüsiliste isikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise ning direktiivi 95/46/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta (edaspidi *isikuandmete kaitse üldmäärus*)¹⁷ – artikli 58 lg 2, parandusvolitused (inglise keeles *corrective powers*) ja artikkel 83, trahv/haldustrahv (inglise keeles *administrative fines*).

Rahaliste sanktsioonide kõrval on ülaltoodud EL-i õigusaktides toodud ka mitmeid teisi meetmeid, nagu näiteks isiku kohustamine rikkumise lõpetamiseks, tegevusloa äravõtmine, aktsiatega seotud hääleõiguse piiramine jpm. Selliseid meetmeid näevad kehtivas õiguses ette mitmed finantsvaldkonna seadused: nt krediidasutuste seaduse (KAS) § 18 (avalikustamine); väärtpaberiturur seaduse § 234 (ettekirjutus rikkumise kõrvaldamiseks); krediidasutuste seaduse § 31 lg 6; KAS § 17 ja investeerimisfondide seaduse (IFS) § 317 (tegevusloa kehtetuks

¹² ELT L 257, 28.08.2014, lk 186-213.

¹³ ELT L 257, 28.08.2014, lk 1-72.

¹⁴ ELT L 352, 09.12.2014, lk 1-23.

¹⁵ ELT L 141, 05.06.2015, lk 73-117.

¹⁶ ELT L 26, 02.02.2016, lk 19-59.

¹⁷ ELT L 119, 04.05.2016, lk. 1-88.

tunnistamine) ning KAS § 20¹ lg 8 ja IFS § 413 lg 4 (ettekirjutusega fondi pakkumise keelamine); KAS § 50 lg 1 (ettekirjutusega krediidasutuse juhi tagasikutsumine) ning IFS § 458 lg 4 p 7 (fondivalitseja töötaja töölt kõrvaldamine).

Käsitletud EL-i õigusaktid kohustavad liikmesriike muude meetmete kõrval sätestama teatud rikkumiste korral haldustrahvidena rahalisi sanktsioone. Sealjuures on minimaalsed sanktsiooni ülemmäärad sätestatud erinevaid aluseid kasutades.

Esiteks on nii füüsilise kui ka juriidilise isiku puhul teatud juhtudel ette nähtud konkreetne minimaalne sanktsiooni ülemmääraks olev rahasumma (fikseeritud ülemmäär). Teiseks on sätestatud relatiivsed sanktsiooni ülemmäärad. Nii füüsilise kui ka juriidilise isiku minimaalse sanktsiooni ülemmäära arvutamise üheks aluseks on kahe- või kolmekordne rikkumise tulemusena saadud kasu. Osal juhtudel on kasu kõrval välja toodud ka välditud kahju (inglise keeles erinevalt *benefit derived, profits gained* ja *losses avoided*). Lisaks eelnimetatud alusele on juriidilisele isikule kohaldatava rahalise sanktsiooni minimaalse ülemmäära arvutamisel ette nähtud ka teine relatiivse ülemmäära liik – kindel protsent juriidilise isiku aastasest käibest.

Kokkuvõtvalt on käsitletavates EL-i õigusaktides sätestatud rahaliste sanktsioonide minimaalsete ülemmäärade alused võimalik esitada tabeli kujul:

Tabel 1. EL-i õigusaktidest tulenevate rahaliste sanktsioonide minimaalsete ülemmäärade alused

<u>EL-i õigusakt</u>	<u>Füüsilisele isikule kohaldatava rahalise sanktsiooni minimaalne ülemmäär</u>	<u>Juriidilisele isikule kohaldatava rahalise sanktsiooni minimaalne ülemmäär</u>	<u>Juriidilise isiku aastase neto- või kogukäibe protsent, mis on rahalise sanktsiooni minimaalseks ülemmääraks</u>	<u>Füüsilisele ja juriidilisele isikule kohaldatava rahalise sanktsiooni minimaalse ülemmäära suhe saadud kasu või ärahoitud kahjuga</u>
CRD	5 000 000 eurot	–	10%	2 : 1
Läbipaistvusdirektiiv	2 000 000 eurot	10 000 000 eurot	5%	2 : 1
MAR	500 000 eurot, 1 000 000 eurot või 5 000 000 eurot sõltuvalt rikkumisest	1 000 000 eurot, 2 500 000 eurot või 15 000 000 eurot sõltuvalt rikkumisest	2% või 15%, sõltuvalt rikkumisest	3 : 1
BRRD	5 000 000 eurot	–	10%	2 : 1
MiFID II	5 000 000 eurot	5 000 000 eurot	10%	2 : 1
UCITS V	5 000 000 eurot	5 000 000 eurot	10%	2 : 1
CSDR	5 000 000 eurot	20 000 000 eurot	10%	2 : 1
PRIIP-määrus	700 000 eurot	5 000 000 eurot	3%	2 : 1

AMLD IV	1 000 000 eurot või 5 000 000 eurot sõltuvalt rikkumisest	1 000 000 eurot või 5 000 000 eurot sõltuvalt rikkumisest	10%	2 : 1
IDD	700 000 eurot	5 000 000 eurot	5%	2 : 1
Isikuandmete kaitse üldmäärus	10 000 000 eurot või 20 000 000 eurot sõltuvalt rikkumisest	10 000 000 eurot või 20 000 000 eurot sõltuvalt rikkumisest	2% või 4% sõltuvalt rikkumisest	–

Eelnõu väljatöötamiskavatsuses pakuti välja kaks võimalikku regulatiivset lahendust: haldustrahvide kohaldamise võimaluse sätestamine haldusmenetluses või karistusõiguse regulatsiooni täiendamine. Väljatöötamiskavatsusele antud tagasisides toetati osaliselt karistusõiguse regulatsiooni täiendamist ning osaliselt väljendati arvamust, mille kohaselt võiks täiendavalt analüüsida võimalust kohaldada nimetatud trahve haldusmenetluses.

Eelnõu koostamisel otsustati karistusõiguse täiendamise kasuks ning seda järgmistel põhjustel.

Seni on EL-i õigusest tulenevaid kohustusi kohaldada teatud rikkumiste korral kõrgema määraga rahalisi sanktsioone Eesti õiguses üle võetud sunniraha instituudi¹⁸ kaudu, 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. Samuti peab sunnirahale eelnema hoiatus. Kirjeldatud mitmeastmeline menetlus täispikas vormis ei sobi vahetu ohu situatsioonides. Paljudel juhtudel nõuab konkreetne situatsioon korrakaitseorgani kohest tegelikku sekkumist, et kõrvaldada ohuolukord.

Haldussunni puhul, mida nimetatakse ka haldustäiteks, on tegemist ühelt poolt täitemenetlusega avalik-õiguslike rahaliste nõuete tõttu ning teiselt poolt selliste haldusaktide jõustamisega, mis eeldavad isikult teatud tegutsemist, tegevusetust või talumist (vrd ATSS § 5 lg 1 ls 1). Haldussund ei ole karistus, vaid on ohutõrjeõiguslik vahend materiaalse õiguse tegelikuks ellurakendamiseks. Haldustäitel on seega n-ö materiaalsoiguse ellurakendamist *teenindav* funktsioon ning seda saab kirjeldada kui põhiasjas aset leidva haldusmenetluse jätkumenetlust. Seetõttu on oluline rõhutada, et tegemist ei ole karistuse ega muu repressiooniga (vrd ATSS § 3 lg 2), vaid sellel on üksnes ennetav ülesanne. Sunniraha funktsioon on astuda vastu täitevõlgniku tahte, mis takistab haldusorgani poolt seaduse alusel antud korralduse elluviimist. Seetõttu saab sunniraha rakendada ka *korduvalt* ning karistusena määratud rahatrahvi *kõrval*. Sunniraha kohaldamine langeb ära siis, kui täitevõlgnik tuleb vastu haldusorgani poolt antud põhialdusaktis määratud nõudele. Sunniraha rakendamisest tuleb isikut hoiatada ning sunniraha rakendamise hoiatuses tuleb ära märkida ettenähtud sunniraha summa (ATSS § 7 lg 5 ls 1). Kui hoiatus ei anna soovitud tulemust, järgneb sellele täitekorralduse tegemine (ATSS § 9 lg 1). Sunniraha nõutakse sisse täitemenetluse seadustikus sätestatud korras nagu kohtuotsusest tulenev rahaline nõue, s.t võlgnikuks on adressaat ja sissenõudjaks sunnivahendit rakendanud haldusorgan (vt ATSS § 15 lg 1).

¹⁸ Vt nt väärtpaberituruseaduse § 234¹ lg 2, krediitiasutuste seaduse § 104¹ lg 2 ja finantskriisi ennetamise ja lahendamise seaduse § 91 lg 2.

Sunniraha tuleb kohaldada ennekõike seal, kus haldusakti täitmine eeldab selle adressaadilt teatud tegutsemist, tegevusetust või talumist (vrd ATSS § 5 lg 1 ls 1) või kus adressaadil tuleb täita kohustus, mida ei saa olemuslikult täita teised isikud (nn *mitteasendatavad kohustused*) ning mis on seega isikuga lahutamatu seotud. Sunniraha kuulub seega rakendamisele seal, kus kohustuse saab täita meetme adressaat vahetult ise.

Haldussunnivahendi rakendamise materiaalse õiguspärasuse üldise lubatavuse eelduseks on, et haldusakte aluseks olev põhihaldusakt ise on nii materiaalselt kui ka formaalselt täidetav, s.t tegemist ei tohi olla õigusliku täidetavuse võimatuse situatsiooniga. Samuti peab täidetav põhihaldusakt ise olema kehtiv. Riigikohus on selgitanud, et sunnivahendit ei tohi rakendada karistusena. Sunniraha võib rakendada vaid ettekirjutuse täitmisele kallutamiseks.¹⁹ Sunniraha rakendamine isikule, kellel puudub objektiivselt võimalus ettekirjutatud tegu teha, ei ole proportsionaalne.²⁰

Eelnevalt käsitletud EL-i õigusaktid kohustavad liikmesriike ette nägema rahalisi sanktsioone ka mitmete rikkumiste kõrval, mida olemuslikult ei ole võimalik enam kõrvaldada. Samuti võib esineda rikkumisi, mida on küll põhimõtteliselt võimalik kõrvaldada, kuid rikkumise iseloomu tõttu oleks põhjendatud kohaldada rahatrahvi. Seega kokkuvõttes ei saa Eestis valitud sunniraha süsteemi pidada EL-i õigusaktides sätestatud rahaliste sanktsioonide kohaldamise nõudele üldiselt vastavaks, sest sunniraha ei saa rakendada selliste rikkumiste korral, mida ei ole võimalik enam kõrvaldada.

EL-i õigusaktides ei ole halduskaristusi ja -meetmeid kirjeldav keelekasutus ühtlane (*administrative sanctions, penalties, measures, fines*).²¹ Samas on meetmete ühiseks nimetajaks nende riikliku sekkumise iseloom. Rikkumise tagajärgede sätestamist haldusmenetluses peetakse piisavaks.

Eesti õiguses oli vääртеole eelnenud mõistena kasutuses *haldusõigusrikkumine*. 01.09.2002 jõustunud karistusõiguse reform ühendas seni formaalselt haldusõiguseks peetud (kuigi sisuliselt karistusõiguse põhimõtetele vastanud) haldusõigusrikkumiste regulatsiooni vääртеoõiguse nime all karistusõiguse ja -menetluse süsteemi. Sellega tehti põhimõtteline õiguspoliitiline otsustus, et isikute karistamine toimepandud õigusrikkumiste eest on karistusõiguse osa ja ei ole osa haldusõigusest.²²

EL-i õigus ei ole seni nõudnud muudatuste tegemist karistusõiguse ja haldusõiguse sisulistes eristamiskriteeriumides.²³ Haldusmeetme või -karistuse mõistes on „halduse“ määratlus funktsionaalne ja organisatsiooniline – tegu on haldusorgani enda kohaldatava karistuse või muu meetmega.²⁴ EL-i finantsõiguses lähtutakse arusaamast, et finantsjärelevalveasutusel on

¹⁹ RKHKO 22.04.2015, nr 3-3-1-72-14, p 14, 27. Sellel teemal põhjalikumalt vt J. Jäätma. Sunniraha kui kohustatud isiku sundimise vahend ja sunnivahend. – *Juridica X/2015*, lk 720–722.

²⁰ RKHKm 27.10.2015, nr 3-3-1-31-15, p 18.

²¹ Nimetatud valdkonna ebaühtlast terminikasutust ning sanktsioonide süsteemset ja sisulist ebakoherentsust on käsitletud ka õiguskirjanduses, vt M. Kairjak. Karistus- ja haldusõiguse piiride hägustumine Euroopa Liidu finantsturgude õiguse uues sanktsioonisüsteemis. – *Juridica V/2015*, lk 354; varasema EL-i regulatsiooni sõnakasutuse kohta: O. Jansen (toim.). *Administrative Sanctions in the European Union*. Cambridge: Intersentia Publishing Ltd, 2013, lk 613 (A. de Moor-van Vugt).

²² S. Põllumäe. Karistusõiguse revisjoni ettepanekutest tulenevad muudatused haldussunnivahendites ja haldustrahvi vms meetme võimalus. Memorandum. Justiitsministeerium: 2014, lk 3.

²³ Euroopa Komisjon esitas 2017. aasta alguses ettepaneku Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiviks, mille eesmärk on anda liikmesriikide konkurentsiasutustele volitused konkurentsieeskirjade täitmise tagamise tõhustamiseks ja tagada siseturu nõuetekohane toimimine. Direktiivi artikli 12 lg-s 1 soovitakse, et liikmesriigid tagaksid, et nende konkurentsiasutustel oleks võimalik teatud juhtudel kohaldada rahatrahve haldusmenetluses tehtud otsusega või muus kohtumenetluses kui kriminaalkohtus. Arvutivõrgus http://ec.europa.eu/competition/antitrust/proposed_directive_et.pdf.

²⁴ S. Põllumäe. Asendustäitmise ja sunniraha seaduses sätestatud sunniraha instituudi kohaldamine finantsvaldkonna eriseadustes. Memorandum. Justiitsministeerium: 2014, lk 4. Valikust administratiivsanktsioonide ja karistusõiguse vahel vt

iseseisev pädevus ja volitused koguda teavet ja uurida rikkumiste asjaolusid ning vajaduse korral iseseisvalt või koostöös muu pädeva asutuse või kohtuga määrata karistusi või rakendada muid haldusmeetmeid. Mõne EL-i õigusakti puhul on sõnaselgelt sätestatud, et haldustrahvide asemel võib ette näha karistusõigusliku vastutuse (nt CSDR art 61 lg 1, MAR art 30 lg 1). Isikuandmete kaitse üldmääruse põhjenduspunktis 151 on Eestit ja Taanit puudutav erand, milles selgitatakse, et määruses sätestatud trahve võib kohaldada ka kriminaal- või väärteomenetluses.²⁵

Haldusmenetluse kasuks on argumenteeritud väitega, et enamik Euroopa Liidu liikmesriike kohaldavad finantsvaldkonnas toime pandud õigusrikkumiste eest rahalisi sanktsioone niinimetatud haldusõigusrikkumiste eest.

Arvestades õigussüsteemide ja -traditsioonide erinevusi, ei ole siiski vahe eri liikmesriikide kriminaal- ja haldusõiguse vahel selge. Kuigi osa riike nimetab vastavat menetlust haldusmenetluseks (eristades mõisteid *administrative procedure* ja *criminal procedure*), siis ei saa ka EIK lahendites sageli kasutatud terminist *administrative offence* tõsikindlalt järeldada, et vastav menetlus liigitataks riigisiselt tingimata haldusõiguslikuks.

Saksamaal käsitatakse EL-i finantsvaldkonna õigusaktidest tulenevaid kõrge määraga rahalisi sanktsioone sisaldavaid teokoosseise haldusõigusrikkumistena (*Ordnungswidrigkeit*), mis on oma olemuselt võrreldavad Eestis kasutatava väärteo mõistega. Haldusõigusrikkumistega seonduv on Saksamaal reguleeritud süüteomenetlusest eraldi seaduses (vrd *Strafprozessordnung* ja *Gesetz über Ordnungswidrigkeiten*), mis viitab mitmes osas siiski ka süüteomenetluses kohalduvatele reeglitele. Kõrge määraga trahvid on sätestatud haruseadustes, millega on EL-i õigusaktid üle võetud: nt *Gesetz zur Sanierung und Abwicklung von Instituten und Finanzgruppen* § 172; *Gesetz über das Kreditwesen* § 56.

Portugalis käsitatakse sarnaselt Saksamaaga EL-i finantsvaldkonna õigusaktidest tulenevaid kõrge määraga rahalisi sanktsioone sisaldavaid teokoosseise haldusõigusrikkumistena (*contra-ordenação*), mis on oma olemuselt võrreldavad Eestis kasutatava väärteo mõistega. Haldusõigusrikkumiste korral kohalduv materiaal- ja menetlusõigus on koondatud ühte seadusesse (433/82, 27.10.1982, *Institui o ilícito de mera ordenação social e respectivo processo*). Nimetatud seaduses sätestatakse muu hulgas kriminaalmenetluse seadustiku ja karistusseadustiku subsidiaarse kohaldamise põhimõtte (art 32). Haldusõigusrikkumiste eest mõistetud trahvi ei asendata vabadusekaotusega. Trahvi tasumata jätmise korral alustatakse täitemenetlust (art 89). Portugali põhiseaduse (*Constituição da República Portuguesa*) artikkel 32, mis sätestab kriminaalmenetluses kohaldatavad garantiid, näeb ühtlasi ette, et isikul peab olema võimalus kaitseõigust teostada ka haldusõigusrikkumiste korral.

Austria õiguses on kõrge määraga trahve sisaldavaid koosseise üle võetud haldusõigusrikkumistena (*Verwaltungsübertretung*), nt *Börsegesetz* § 95a. Sarnaselt Saksamaaga on Austrias haldusõigusrikkumistele kohaldatav õigus kriminaalmenetlusest eraldi reguleeritud (*Verwaltungsstrafgesetz*) ning see on oma sisult võrreldav Eesti väärteoõigusega.

ka J. Matikkala. Criminal law and competition infringements. Scandinavian Studies in Law. Stockholm Institute for Scandinavian Law: 2009, lk 274–279.

²⁵ (151) *The legal systems of Denmark and Estonia do not allow for administrative fines as set out in this Regulation. The rules on administrative fines may be applied in such a manner that in Denmark the fine is imposed by competent national courts as a criminal penalty and in Estonia the fine is imposed by the supervisory authority in the framework of a misdemeanour procedure, provided that such an application of the rules in those Member States has an equivalent effect to administrative fines imposed by supervisory authorities. Therefore the competent national courts should take into account the recommendation by the supervisory authority initiating the fine. In any event, the fines imposed should be effective, proportionate and dissuasive.*

Soome õiguses kohaldatakse teatud finantsvaldkonna rikkumiste eest rahalisi sanktsioone (*seuraamusmaksu*) haldusmenetluses, nt Laki Finantsivalvonnasta § 41a. Sama tee on valinud ka Läti (vt nt Kredītiestāžu likums art 198), Ungari ja Leedu.

Liikmesriikide kohaldatavate rahatrahvide õigusliku regulatsiooni erinevusest annab tunnistust ka Euroopa Komisjoni poolt konkurentsivaldkonnas tehtud mõjuhindang, milles võrreldi liikmesriikide õiguses konkurentsieeskirjade rikkumise eest kohaldatavaid rahatrahve²⁶. Mõjuhindangus järeldati, et enamikus liikmesriikides kohaldatakse haldustrahve (*administrative fines*). Tsiviiltrahve (*civil fines*)²⁷ kohaldatakse Austrias, Soomes ja Rootsis ning kriminaal- või kvaasi-kriminaaltrahve (*quasi-criminal*) Irimaal, Taanis, Eestis, Sloveenias ja Saksamaal. Eesti ja Sloveenia õiguses kohaldatavaid väärteotrahve loeti kvaasi-kriminaalõiguslikeks, sest karistuse kohaldamiseks on pädev kohalik konkurentsiamet, kuid trahve kohaldatakse kvaasi-kriminaalõiguslikus väärteomenetluses. Saksamaa puhul järeldati mõjuhindangus, et tegemist on haldustrahviga, mida kohaldab kohalik konkurentsiamet, kuid trahvi vaidlustamisel hindab kohus asja, lähtudes kriminaalõiguslikest standarditest.

Haldusmenetlus erineb oma põhimõtete ja menetluspõhiõiguste poolest (nii Eestis kui ka üldjuhul teistes riikides) oluliselt süüteomenetlusest. Karistusliku iseloomuga sanktsioonide kohaldamine haldusmenetluses tähendab siiski seda, et sellisele menetlusele tuleks laiendada ka süüteomenetluses kohalduvaid menetluspõhiõigusi.²⁸ See seaks aga kahtluse alla kahe menetluse edasise eristamise, sest sanktsiooniga päädiva menetluse nimi (haldusmenetlus või süüteomenetlus) on isikule tagatavate menetlusõiguste ulatuse määramisel vaid üks kriteeriumitest. EIK on lähtunud kuriteo autonoomsest mõistest ning sisustanud selle niinimetatud Engeli kriteeriumite kaudu. Esimene kriteerium on rikkumise formaalne liigitus riigisisises õiguses, teine on rikkumise laad ning kolmas on selle karistuse laad ja raskusaste, mille asjaomane isik võib saada.²⁹

2014. aastal tegi EIK kõnesoleval teemal lahendi ka konkreetsetl finantssektoris kohaldatava halduskaristuse kohta. Lahendis *Grande Stevens jt vs. Itaalia*³⁰ leidis EIK, et turumanipulatsiooni eest Itaalia õiguses ettenähtud „halduskaristus“ oli oma olemuselt siiski karistuslik, mistõttu etteheidetud rikkumine langes Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni mõttes kuriteo autonoomse mõiste alla ning välistas sama teo eest karistamise kriminaalkorras (*ne bis in idem*). Kuigi Itaalia õiguses liigitati see halduskaristuseks, märkis EIK, et turumanipulatsiooni eest karistamise eesmärk ei olnud ainult reparatiivne, vaid selle eesmärgiks oli toimepanijat karistada, et vältida teo uuesti toimepanemist. Seega ei olnud tegemist vaid rikkumisele eelnenud olukorra taastamisega, vaid sellega karistati keelatud teo toimepanemise eest. Sealjuures määrati karistus vastavalt teo raskusele, mitte investoritele tekitatud kahjule. Kolmanda kriteeriumi raames analüüsis EIK nimetatud teo eest ette nähtud maksimumkaristust (5 000 000 eurot) ning teisi meetmeid. Vaatamata asjaolule, et rahatrahvi tasumata jätmise korral ei saanud seda Itaalia õiguse kohaselt vangistusega asendada ning et teo toimepanijale ei määratud maksimumkaristust, leidis EIK, et sedavõrd suure ülemmääraga karistuse korral on tegemist konventsiooni mõistes kuriteoga.

²⁶ Commission Staff Working Document. Impact assessment accompanying the document Proposal for a directive of the European Parliament and of the council to empower the competition authorities of the Member States to be more effective enforcers and to ensure the proper functioning of the internal market. COM(2017) 142 final. Arvutivõrgus http://ec.europa.eu/competition/antitrust/impact_assessment_annexes_en.pdf.

²⁷ Selle all peetakse silmas trahve, mida kohaldatakse mitte-kriminaalõiguslikus kohtumenetluses.

²⁸ 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 17-18.

²⁹ Engel jt vs. Holland, 08.06.1976, § 82, Series A no. 22.

³⁰ EIKo 04.03.2014, nr 18640/10, *Grande Stevens jt vs. Itaalia*, §-d 94-101.

Samamoodi on ka Euroopa Kohus leidnud, et haldusmenetluses kohaldatud sanktsioon (inglise keeles *penalty*) võib oma olemuselt olla karistuslik ning tuua kaasa *ne bis in idem* põhimõtte rakendumise.³¹

Euroopa Inimõiguste Kohus on oma lahendites pidanud nii Saksa³², Austria³³, Soome³⁴ kui ka Läti³⁵ õiguses kõnesolevas diskussioonis nn haldusrikkumisteks peetud tegusid teatud juhtudel vastavaks kuriteo autonoomsele mõisteile konventsiooni tähenduses. Seda ka olukorras, kus trahvisumma on olnud väga väike.³⁶

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.^{37 38}

Suur osa EL-i õigusaktides sätestatud kohustustest on suunatud juriidilistele isikutele. Seetõttu kohustavad EL-i õigusaktid liikmesriike rahalisi sanktsioone ette nägema ka 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 kohaldatud rahatrahviga, mille EIK on liigitanud kuriteo autonoomse mõiste alla.³⁹

Kokkuvõtvalt võivad mitmed EL-i õigusaktides sätestatud halduskaristused oma iseloomult olla käsitatavad karistuslikena, mistõttu tuleks nende puhul tagada süüteo menetlusega analoogsed menetluspõhiõigused. Arvestades asjaolu, et süüteo menetlusõiguses on sellised menetlusõigused juba tagatud, samuti vajadust tagada Eesti õiguskorra süsteemsus, ei peetud uue eraldiseisva menetlusliigi loomist käesoleval hetkel põhjendatuks. Seega luuakse võimalus kohaldada kõrgendatud ülemmääraga rahatrahve väärtemenetluses.⁴⁰

³¹ *Aklagaren vs. Hans Akerberg Fransson*, C-617/10.

³² EIKo 21.02.1984, nr 8544/79, *Öztürk vs. Saksamaa*.

³³ EIKo 23.10.1995, nr 16841/90, *Pfarrmeier vs. Austria*, § 30–32.

³⁴ EIKo 23.11.2006, nr 73053/01, *Jussila vs. Soome*, § 29–39.

³⁵ EIKo 31.07.2007, nr 65022/01, *Zaicevs vs. Läti*, § 23, § 50–55.

³⁶ 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 riigisisest haldusõiguse valdkonda kuuluvaks (kuigi EIK mõnis, 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*.

³⁷ 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>.

³⁸ 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.

³⁹ 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* ja EIKo 12.11.2002, nr 32559/96, *Fortum Oil and Gas Oy vs. Finland*.

⁴⁰ EIK on leidnud, et isegi väga kõrge väärtekaristuse (konkreetsel juhul 6 000 000 eurot) kohaldamine haldusorgani poolt ei ole vastuolus inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga, kui sellise otsuse saab kohtus vaidlustada ning kohtul on pädevus otsus tühistada nii fakti kui ka õigusküsimuste osas - EIKo 27.09.2011, nr 43509/08, *A. Menarini Diagnostics S.R.L.*

Kriitikana saab esile tuua, et sedavõrd suure karistusähvardusega teod võiksid põhimõtteliselt kuuluda kuritegude hulka.⁴¹ Samas ei saa EL-i õigusaktides sätestatud tegusid oma iseloomult üldjuhul pidada karistusõiguse tuumikusse kuuluvateks.⁴² Sellegipoolest tuleb silmas pidada, et finantssektori sujuv ja tõrgeteta toimimine on finantsstabiilsuse alus. Ilma finantsstabiilsuseta ei ole võimalik riigi majanduse korrapärane toimimine ja isikute põhiõiguste ja vabaduse normaalne kasutamine.⁴³ Välistatud ei ole, et teatud juhul võib selline käitumine evida endas piisavat ohtu või kaasa tuua piisava kahju, et on õigustatud sellise teo sätestamine kuriteona (näiteks siseteabe väärkasutamine ja turumanipulatsioon). Valdavalt siiski ei ole põhjendatud nimetatud tegude eest sätestada rangeimat riiklikku hukkamõistu – kuriteokaristust.

2.2. Rahatrahvi tasumise tähtaja pikendamine ja ositi tasumine

Muudatuse eesmärgiks on tagada kõrgendatud ülemmääraga rahatrahvi tasumiseks mõistlik tähtaeg. Kuna muudatus ei kohaldu vaid kõrgendatud ülemmääraga rahatrahvi korral, siis aitab see ka muul juhul vähendada majanduslikult vähekindlustatud isikutele rahatrahvi kohaldamisega kaasnevat ülevõetavate negatiivsete tagajärgi.

Kehtivas õiguses tuleb rahatrahvi tasuda 15 päeva jooksul otsuse kättesaadavaks tegemisest, kui otsust ei vaidlustata. Sealjuures on ka otsuse vaidlustamise aeg 15 päeva. Üldjuhul saavad isikud töötasu ühe korra kuus. 15-päevase rahatrahvi tasumise tähtaja sisse ei pruugi alati jääda palgapäeva ning rahatrahvi tasumine võib sellisel juhul olla raskendatud või võimatu. Seega võib osutada vajalikuks pöörata rahatrahvi täitmisele. Sellega kaasneb riigile täiendav ressursikulu ning süüdlane peab tasuma täitemenetluse alustamise kulud.

Selleks et tasakaalustada kõrgendatud ülemmääraga rahatrahviga kaasnevat mõju, on mõistlik pikendada rahatrahvi tasumise tähtaega praegusest 15 päevalt 45 päevani ning soosida senisest enam rahatrahvi ositi tasumise võimalust. Ositi tasumise võimalus on kehtivas õiguses küll olemas, kuid sellest ei pruugi kõik menetlusalused isikud olla teadlikud ja seetõttu ei osata sellele kiirmenetluses ka tähelepanu pöörata.

2.3. Väljatöötamiskavatsusest

Seadusele on koostatud väljatöötamiskavatsus, mis 2016. aasta sügisel läbis kooskõlastusringi.⁴⁴ Samuti on seaduses kavandatud muudatused läbinud kooskõlastusringi seaduseelnõuna.⁴⁵

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu § 1 näeb ette karistusseadustiku muutmise

v *Italia*, § 57-67. Ka Eesti väärteoõiguses on tagatud menetlusaluse isiku õigus allutada kohtuvälise menetleja otsus põhjalikule kohtulikule kontrollile (nn *ob ovo/de novo* menetlus) – vt nt RKKKo 20.01.2014, nr 3-1-1-134-13, p 10.

⁴¹ Sellel teemal on arutletud ka Saksa õiguskirjanduses, vt M. Kairjak. Karistus- ja haldusõiguse piiride hägustumine Euroopa Liidu finantsturgude õiguse uues sanktsioonistseemis. - *Juridica* V/2015, lk 357, edasiviitega S. Laudien. 50 Millionen Euro Geldbuße. Ein ordnungswidrigkeitenrechtliches Novum – Anmerkungen zum neuen Sanierungs- und Abwicklungsgesetz (SAG) aus strafrechtlicher Sicht. – *Zeitschrift für die International Strafrechtsdogmatik (ZIS)* 2015/4, lk 246.

⁴² Vt selle kohta J. Sootak. Kriminaalpoliitika. Tallinn: Juura 2015, lk 127, edasiviitega E. Schmidhäuser. *Strafrecht AT*. Tübingen: Mohr (Siebeck) 1982, lk 122.

⁴³ Vt ka RKÜKo 12.07.2012 nr 3-4-1-6-12, p 155-169.

⁴⁴ Arvutivõrgus <https://eelnou.valitsus.ee/main/mount/docList/d640ee98-511c-4540-9d75-3cc7e3a6aa7f>.

⁴⁵ EIS toimik 17-0938/01: <https://eelnou.valitsus.ee/main/mount/docList/495deed0-3944-4bd9-b817-469ce0ad2845>

Eelnõu § 1 punktiga 1 (KarS § 14 lg 2) täpsustatakse juriidilise ja füüsilise isiku paralleelselt vastutusele võtmise põhimõtet. Muudatus on valdavas osas ajendatud kõrgendatud ülemmääraga rahatrahvide sätestamisest ning seotud väljatöötamiskavatsuses pakutud ideega muuta juriidilise isiku vastutuse aluseid, millele reageeriti positiivselt.

Eesti õiguses on juriidilise isiku süüteo vastutuse alused reguleeritud KarS §-des 14, 37 ja 37¹. Juriidilise isiku karistusõiguslik vastutus baseerub tuletatud ehk derivatiivse vastutuse põhimõtetel, mille kohaselt juriidiline isik kui õiguslik abstraktsioon saab tegutseda vaid füüsilise isiku kaudu.⁴⁶ Tegemist on omistamisnormiga, mille kohaselt vastutab juriidiline isik seaduses sätestatud juhtudel teo eest, mis on toime pandud tema organi, selle liikme, juhtivtöötaja või pädeva esindaja poolt juriidilise isiku huvides. Juriidilise isiku vastutuse küsimuse lahendamiseks tuleb esiteks tuvastada KarS § 2 lõikest 2 tulenevad karistusõigusliku vastutuse üldised eeldused konkreetse teo toime pannud füüsilise isiku käitumises.⁴⁷ See tähendab, et tuleb välja selgitada, kas selle füüsilise isiku käitumine, kelle tegevust juriidilisele isikule omistatakse, on koosseisupärane, õigusvastane ja süüline.⁴⁸ Juhul kui füüsilise isiku tegu ei ole kas koosseisupärane, õigusvastane või süüline, on süüteo omistamine juriidilisele isikule välistatud. Seetõttu tuleb rääkida kahest ühe ja sama teo eest eraldi vastutavast isikust, eristades seda osavõttust ja kaastäideviimisest.⁴⁹

KarS § 14 lg 2 kohaselt ei välista juriidilise isiku vastutusele võtmine süüteo toime pannud füüsilise isiku vastutust. Riigikohus on selgitanud, et see ei anna süüteoasja menetlejale õigust kaalutusõiguse alusel otsustada, kas alustada süüteomenetlust konkreetse füüsilise isiku suhtes või mitte. Riigikohtu seisukoha järgi tuleb juriidilise isiku huvides tegutsenud füüsilise isiku (organi liikme, juhtivtöötaja) ja juriidilise isiku paralleelset vastutusele võtmist pidada juriidilise isiku vastutuse normaaljuhaks, sest juriidiliste isikute kriminaalvastutuse kehtestamise eesmärk ei ole olnud mitte asendada õigusvastaselt toimunud füüsilise isiku kriminaalvastutust juriidilise isiku kriminaalvastutusega, vaid vältida kuritegude toimepanemist juriidilise isiku kui õiguslikult konstrueeritud subjekti varjus.⁵⁰ Õiguskirjanduses on toodud aga välja, et KarS § 14 lg 2 ei välista võimalust, et teo eest vastutab vaid juriidiline isik ning faktilisest toimepanijast füüsiline isik jäetakse vastutusele võtmata (nt juriidilise isiku kollektiivse organi salajase hääletuse puhul).⁵¹ Seega lähtudes KarS § 14 grammatilisest tõlgendusest, kohtupraktikast ja õiguskirjanduses toodust, on selge, et teatud juhtudel on kehtiva õiguse alusel võimalik piirduda vaid juriidilise isiku vastutusele võtmisega.

Ka kehtiv õigus sisaldab vääртеokoosseise, kus vastutus on ette nähtud üksnes juriidilisele isikule (VPTS §-d 237²⁴, 237²⁷, 237³²-237³³, 237³⁵, 237⁴⁴). Karistusõiguse revisjoni raames on aga selgitatud, et kuna KarS-s sätestatud põhimõtete kohaselt tuleb juriidilise isiku vastutusele võtmiseks kontrollida füüsilise isiku tegevust ja füüsilise isiku tegevuse kaudu kanda see üle juriidilisele isikule, siis peab füüsilise isiku vastutus olema ette nähtud, isegi kui kohustav norm kehtib oma olemuselt üksnes juriidilise isiku kohta.⁵² Riigikohus ei ole küsimuses, kas ainult

⁴⁶ RKKKo 13.11.2014, nr 3-1-1-66-14, p 6; RKKKo 14.01.2005, nr 3-1-1-131-04, p 8; RKKKo 15.04.2005, nr 3-1-1-22-05, p 12; RKKKo 12.05.2011, nr 3-1-1-30-11, p-d 15.1-15.2 jt.

⁴⁷ P. Pikamäe, J. Sootak (koost.), Karistusseadustik. Kommenteeritud väljaanne. 4., täiendatud ja ümbertöötatud väljaanne. Tallinn: Juura, 2015, § 14, komm 6 (P. Pikamäe).

⁴⁸ RKKKo 09.12.2011, nr 3-1-1-100-11, p 13; RKKKo 13.11.2014, nr 3-1-1-66-14, p 6.

⁴⁹ RKKKo 06.05.2005, nr 3-1-1-137-04, p 14.3.

⁵⁰ RKKKo 06.05.2005, nr 3-1-1-137-04, p 15.

⁵¹ P. Pikamäe, J. Sootak (koost.), Karistusseadustik. Kommenteeritud väljaanne. 4., täiendatud ja ümbertöötatud väljaanne. Tallinn: Juura, 2015, § 14, komm 6 (P. Pikamäe).

⁵² Riigikogu XII koosseisu seaduseelnõu 554 SE (karistusõiguse revisjon) seletuskiri, lk 116, 117, 122, 131.

juriidilise isiku vastutust ette nägev süüteo koosseis on lubatav, oma seisukohta väljendanud.⁵³ Küll on OECD hindamisaruandes Eestil soovitatud täpsustada kehtivat seadust ja kindlustada, et praktikas ei oleks füüsilise isiku suhtes toimuv süüteomenetlus eelduseks, et alustada juriidilise isiku suhtes süüteomenetlust.⁵⁴

Väärteokaristus on üldjuhul ette nähtud konkreetse riikliku regulatsiooni rikkumise eest. Näiteks finantsvaldkonnas sätestatakse arvukalt nõudeid, mida peab täitma või millele peab vastama juriidiline isik (nt aruannete esitamise kohustus, erinevad kapitalinõuded jpm). Samuti sätestatakse paljud nõuded valdkondades, kus teenuse pakkumine on võimalik vaid juriidilise isiku poolt. Sellisel juhul ei pruugi füüsilise isiku karistamine või isegi tema käitumisele vastava väärteokoosseisu sätestamine olla alati kriminaalpoliitiliselt nõutav. Avalikkusel on kõrgendatud huvi, et juriidiline isik vastaks seaduses sätestatud nõuetele.

Eeltoodut arvesse võttes täpsustatakse eelnõuga tehtava muudatusega juriidilise ja füüsilise isiku paralleelselt vastutusele võtmise korda ning KarS § 14 lg-t 2 täiendatakse teise lausega selliselt, et süüteo toimepanemise eest võib ette näha ka üksnes juriidilise isiku vastutuse. Seega on seaduses võimalik vajaduse korral ette näha vaid juriidilise isiku süüteovastutus. Kui süüteo koosseis näeb ette vaid juriidilise isiku vastutuse, on füüsilise isiku vastutus selle süüteo koosseisu alusel välistatud. Jätakuvalt on tulenevalt tuletatud vastutuse põhimõttest vaja tuvastada füüsilise isiku tegu, mis peab vastama süüteo koosseisus kirjeldatule. Seega tuleb füüsilise isiku teo tuvastamisel lähtuda juriidilise isiku vastutust ettenägevast süüteo koosseisust. Juhul kui füüsilise isiku teos esinevad mõne muu süüteo koosseisu tunnused, võib füüsiline isik vastutada selle koosseisu alusel. Kui seaduses on ette nähtud nii füüsilise isiku kui ka juriidilise isiku vastutus, jääb kehtima paralleelse vastutuse põhimõte, mille kohaselt ei välista juriidilise isiku vastutusele võtmine süüteo toimepannud füüsilise isiku vastutusele võtmist. KarS § 14 lg 2 täiendamine on põhjendatud sellega, et konkreetsele füüsilisele isikule etteheite tegemine ei ole juriidilise isiku kohustuse rikkumises seisneva väärteo puhul alati kriminaalpoliitiliselt vajalik ning teatud juhtudel lihtsustab paralleelsest vastutusest loobumine juriidilise isiku suhtes läbiviidavat süüteomenetlust. See, millised kohustused on olemuslikult juriidilisel isikul ning milliste rikkumiste korral piisab vaid juriidilise isiku vastutusele võtmisest, jääb seadusandja otsustada.

Eelnõu koostamise käigus kaaluti, kas oleks põhjendatud loobuda ka konkreetse füüsilise isiku tuvastamise nõudest. Kuigi kõnesolev eelnõu sellist muudatust ette ei näe, ei ole sellise muudatuse tegemine tulevikus välistatud (seda eeskätt tegevusetusdeliktide korral)⁵⁵.

Võrreldes kehtiva redaktsiooniga kirjutatakse veel lahku sõnad „vastutusele võtmine“, sest kõnesolevas kontekstis puudub keeleline põhjus alaleütleva käände ja *mine*-liite kokku kirjutamiseks.

Eelnõu § 1 punktidega 2 ja 3 (KarS § 44 lg-d 8 ja 9) tõstetakse juriidilisele isikule kuriteo eest kohaldatava rahalise karistuse ülemmäära ning loobutakse ülemmäärast juhtudel, kui karistus on seotud juriidilise isiku käibega. Muudatuse eesmärgiks on tagada kuriteo eest kohaldatava rahalise karistuse ning väärteo eest kavandatava kõrgendatud ülemmääraga rahatrahvi loogiline vahekord.

⁵³ Riigikohus on lahendanud kaebust väärteoasjas IFS § 307 lg 1 järgi, mis näeb ette vastutuse üksnes juriidilisele isikule. Riigikohus jättis juriidilise isiku süüditunnistamise muutmata ning ei käsitlenud sellise süüteo koosseisu lubatavust (samas ei olnud see kõnesoleval juhul kaebuse esemeks) – RKKKo 25.10.2013, nr 3-1-1-84-13.

⁵⁴ OECD altkäemaksuvastase töögrupi poolt 2014. a koostatud Eesti III hindamisaruande soovitus 3 (a), lk 57.

⁵⁵ Probleemidest seoses tegevusetusdeliktiga vt nt: RKKKo 17.11.2017, nr 4-16-5811, p 10-16 ja RKKKo 08.03.2017, nr 3-1-1-84-16, p 26-42.

Kehtivas õiguses on juriidilisele isikule võimalik kuriteo eest mõista rahaline karistus 4000 – 16 000 000 eurot. Samuti on seaduses sätestatud juhtudel võimalik mõista juriidilisele isikule karistus, mille suurus arvutatakse protsendina juriidilise isiku käibest (seda võimalust on kasutatud üksnes KarS §-s 400). Samas ei tohi ka sellisel viisil mõistetud karistus ületada 16 000 000 eurot.

Juriidilistele isikutele rahaliste karistuste või rahatrahvide kohaldamine erineb füüsiliste isikute karistamisest. Riigikohtu kriminaalkolleeegiumi praktika kohaselt tuleb karistuse mõistmisel lähtepunktiks võtta karistusseadustiku eriosa normi sanktsiooni keskmine määr, millele järgneb konkreetsel juhul toimepanija süü suurusele vastava karistusmäära leidmine.⁵⁶ Samas on selge, et sellist lähenemist ei saa üle kanda juriidiliste isikute karistamisele. Karistusseadustiku eriosa paragrahvid ei sätesta juriidilise isiku rahalise karistuse määrasid. Seega võiks keskmiseks määraks pidada 8 000 000 eurot. Samas tuleb arvesse võtta, et juriidilise isiku vastutus on ette nähtud väga erineva ebaõigussisuga tegude puhul (vrd nt mõrv ja dokumendi võltsimine). Samuti ei oleks sanktsiooni keskmäära jääva rahalise karistuse tasumine enamikule Eestis registreeritud juriidilistele isikutele jõukohane. Kuigi juriidilistele isikutele rahalise karistuse mõistmise kohta puudub põhjalik Riigikohtu praktika, on selge, et arvesse tuleb võtta ka juriidilise isiku varalist seisut. See on ka mõistetav, sest kui juba füüsilise isiku rahaline karistus on seotud tema sissetulekuga, peaks seda enam olema võimalik arvesse võtta ka juriidilise isiku varalist seisut.

Sobivat juriidilise isiku rahatrahvi ja rahalise karistuse ülemmäära on viieteistkümne aasta jooksul korduvalt otsinud ka seadusandja:

- 01.09.2002 jõustunud karistusseadustik nägi juriidilisele isikule ette rahalise karistuse kuni 25 000 000 krooni (1 597 784 eurot) ning rahatrahvi kuni 50 000 krooni (3195 eurot).
- 24.10.2002 jõustunud muudatusega tõsteti juriidilisele isikule kohaldatava rahalise karistuse ülemmäära kümme korda 250 000 000 kroonini (15 977 841 eurot). Eelnõu seletuskirja kohaselt tingis muudatuse Euroopa Liiduga liitumise läbirääkimistel kerkinud küsimus konkurentsirikkumiste eest määratavate karistuste ühtlustamise kohta.⁵⁷
- 01.08.2004 jõustunud muudatusega tõsteti konkurentsialaste väärtegude korral juriidilisele isikule kohaldatava rahatrahvi ülemmäära 500 000 kroonini (31 956 eurot). Eelnõu seletuskirjas leiti, et konkurentsiseaduse rikkumisega seotud ettevõtjate käibed on tavaliselt suured ja seetõttu on nii Euroopa Komisjonil kui ka praktiliselt kõikidel riikidel võimalus mõjusate trahvidega parandada konkurentsiolekorda kaubaturgudel. 50 000-kroonise ülemmääraga trahvi kohaldamisel saab ettevõtja ebaseaduslikku kasu vaatamata sellele, et seaduserikkumine on tuvastatud, kuna konkurentsiseadust rikkudes on võimalik kaubaturul teisi diskrimineerides teenida väga suuri kasumeid. Sanktsiooni ülemmäära tõstmine aitab efektiivsemalt ära hoida selliseid konkurentsioiguse rikkumisi, mis muul juhul oleksid ettevõtjale kasulikud.⁵⁸
- 15.03.2007 jõustunud muudatustega tõsteti kõikide väärtegude korral juriidilistele isikutele kohaldatava rahatrahvi ülemmäära 500 000 kroonini (31 956 eurot). Sellega

⁵⁶ RKKKo 06.06.2014, nr 3-1-1-28-14, p 29; RKKKo 17.06.2013, nr 3-1-1-58-13, p 7.

⁵⁷ Riigikogu IX koosseisu seaduseelnõu 1147 SE seletuskiri, lk 1.

⁵⁸ Riigikogu X koosseisu seaduseelnõu 355 SE I seletuskiri, lk 7.

seonduvalt tunnistati kehtetuks erand konkurentsialaste süütegude suhtes. Eelnõu seletuskirja kohaselt peaks rahatrahvi ülemmäära suurendamine kaasa tooma üldpreventiivse mõju ja vähendama majandusalaste väärtegade toimepanemise atraktiivsust. Välistada sooviti olukord, kui väärteo eest määratav rahatrahv oleks juriidilise isiku jaoks käsitatav majandustegevuses aktsepteeritava ärikuluna.⁵⁹

- 27.02.2010 jõustunud muudatusega nähti ette võimalus kohaldada juriidilisele isikule rahalist karistust, mis arvutatakse tema käibe põhjal. Seletuskirjas märgiti, et juriidilise isiku rahalise karistuse määra sidumine selle isiku varalise seisundiga on maailma praktikas levinud. Eelnõus sisaldub määr kuni 10% eelmise majandusaasta käibest on kooskõlas Euroopa Liidu konkurentsioigusega, nimelt kohaldatakse seda rahatrahvi ülemmäärana konkurentsialase rikkumise korral. Täiendavalt selgitati, et eriosas konkreetse kuriteo eest juriidilisele isikule kohaldatava rahalise karistuse määra arvestamise aluse kehtestamine on esmakordne ning seonduv otseselt leebusprogrammi kasutuselevõtuga – et kartelliosalisel oleks võimalik konkreetsemalt arvestada, millise kahjuga ta süüdimõistmise korral riskib.⁶⁰
- 01.01.2011 jõustunud muudatustega ning tulenevalt euro kasutuselevõtust ümardati juriidilisele isikule kohaldatava rahalise karistuse ülemmäär 16 000 000 euronit ning rahatrahvi ülemmäär 32 000 euronit.
- 01.01.2015 jõustunud muudatusega (karistusõiguse revisjon) tõsteti juriidilisele isikule kohaldatava rahatrahvi ülemmäära 400 000 euronit. Seletuskirja kohaselt oli uus ja oluliselt kõrgem rahatrahvi maksimummäär mõeldud erandina eelkõige teatud spetsiifiliste rikkumiste jaoks, kus on rikkumise laadist tulenevalt oluline mõista tõhus karistus ning kus senine karistus seda ei ole (nt majandus- või finantsalased väärteod, sh konkurentsioiguse rikkumisega seotud väärteod). Finantssektori kontekstis suhteliselt madal rahatrahvi ülemmäär ei võimalda alati kinni pidada põhimõttest, et õigusrikkumise toimepanemine ei tohi anda võimalust tulu teenida ega taga ka üldpreventiivsete eesmärkide saavutamist. Madala ülemmäära tõttu võib olla raskendatud rahatrahvide konkreetse süüteo toimepanemise asjaoludest lähtuv diferentseerimine. Neile vajakajäämistele on meie tähelepanu juhtinud Rahandusministeerium, OECD eksperdid Eesti OECD-ga ühinemise läbirääkimiste käigus, aga ka Euroopa Liidu vastavate komiteede, näiteks Euroopa Panganduse Järelevalvekomitee (CEBS) eksperdid. Karistusseadustiku revisjoni käigus kaaluti ka võimalust kehtestada juriidilise isiku rahatrahvimäär käibe arvutamise kaudu. Kuna see nähtaks ette erijuhtudel ning üldjuhul valdkondades, kus käive on suur, oluks muudatus sisutühi, sest trahvi ülemmäär oleks siiski seotud üldosas sätestatud ülempiiriga.⁶¹

Juriidilise isiku rahalise karistuse fikseeritud ülemmäära sätestamine ei oleks karistuse eesmärkide saavutamise seisukohalt põhjendatud. Kuigi kohtupraktikast ei ole teada juhtumeid, kus juriidilisele isikule oleks kohaldatud rahalist karistust karistusseadustiku üldosas sätestatud sanktsiooni ülemmäära lähedases suuruses, peaks karistusõiguse üldosa tagama kuritegude puhul võimaluse karistada juriidilist isikut vastavalt tema individuaalsele karistustundlikkusele, mis väljendub tema varalises seisus. Meedias avaldatud andmete põhjal oli 2014. aastal Eesti suurima käibega ettevõtja käive 1 362 900 000 eurot. Sellest moodustaks rahalise karistuse

⁵⁹ Riigikogu X koosseisu seaduseelnõu 931 SE I seletuskiri, lk 25, 27.

⁶⁰ Riigikogu XI koosseisu seaduseelnõu 438 SE seletuskiri, lk 1-2, 7.

⁶¹ Riigikogu XII koosseisu seaduseelnõu 554 SE seletuskiri, lk 23-24.

ülemmäär 16 000 000 eurot vaid 1,17%. Suurima kasumiga ettevõtja teenis kasumit 188 000 000 eurot, millest 16 000 000 eurot moodustab 8,5%.⁶² Karistuse ülemmäär fikseerimise ainus funktsioon on karistusõiguse määratletuse põhimõtte tagamine.

EL-i õigusaktidest tulenevate kõrgendatud ülemmääraga rahatrahvide korral oleks teatud juhtudel juriidilisele isikule kohaldatava rahatrahvi ülemmäär väärteo eest kõrgem rahalise karistuse ülemmäärast, mida kohaldatakse kuritegude eest.

Kuna kavandatava eelnõuga nähakse ette võimalus sätestada juriidilistele isikutele teatud väärtegade eest kuni 20 000 000 euro suurune rahatrahv (teatud käibest või rikkumise tulemusena saadud kasust sõltuva piirmäärana korral isegi enam), mis on suurem kui seni kuriteo eest ette nähtud rahalise karistuse ülemmäär, on süsteemsuse tagamiseks põhjendatud kuriteo eest kohaldatavat ülemmäärat tõsta. Arvestada tuleb ka seda, et EL-i õigusest tulenevad teatud väärtekoosseisud võivad kvalifitseerivate asjaolude esinemisel täita kuriteokoosseisu.⁶³ Kriminaalpoliitiliselt ei oleks soovitatav olukord, kus juriidilise isiku karistust silmas pidades oleks väärteo toimepanemisest majanduslikult otstarbekam täita ka mõni kvalifitseeriv tunnus, mis tooks kaasa väiksema karistuse ülemmääraga kuriteokaristuse.

Juriidilise isiku rahalise karistuse ülemmäär tõstetakse seega 40 000 000 euroni, mis on kaks korda suurem kui KarS § 47¹ lg 2 p-s 1 sätestatud juriidilisele isikule kohaldatav kõrgendatud ülemmääraga rahatrahvi fikseeritud ülemmäär.

Samuti loobutakse piirangust, mille kohaselt on juriidilise isiku käibe põhjal arvutatavat rahalist karistust võimalik kohaldada üksnes KarS § 44 lg-s 8 sätestatud sanktsiooni ülemmäär (kehtivas õiguses 16 000 000 eurot, eelnõu kohaselt 40 000 000 eurot) ulatuses. Olukorras, kus käibe põhjal arvutatav rahaline karistus peab siiski jääma KarS § 44 lg-s 8 sätestatud ülemmäärapiiresse, ei ole karistuse sidumine juriidilise isiku käibega eesmärgipärane, sest kohus võib ka KarS § 44 lg 8 alusel mõistetava rahalise karistuse suuruse määramisel tugineda juriidilise isiku käibele.⁶⁴

Seega on muudatuse järel juriidiliste isikute puhul fikseeritud rahalise karistuse ülemmäär 40 000 000 eurot juhul, kui karistust ei ole seotud protsendiga käibest. Kui seadusandja on juriidilise isiku karistuse sidunud protsendiga tema käibest (kehtivas õiguses üksnes KarS § 400 lg-tes 3 ja 4), ei ole rahalisel karistusel fikseeritud ülemmäär.

Eelnõu § 1 punktiga 4 (KarS § 47¹) täiendatakse karistusseadustiku üldosa võimalusega sätestada väärteo eest kõrgendatud ülemmääraga rahatrahv.

EL-i õigusaktides sätestatud rahatrahvide kõrge ülemmäär ning samuti ülemmäär arvutamise põhimõtted ei sobitu täielikult karistusõiguse üldosas süütegude eest kohaldatavate karistuste liikide ja määradega. Riigikohus on selgitanud, et karistusõiguse üld- ja eriosa normid ei ole üld- ja erinormi vahel korras ning vastuolu korral tuleb lähtuda üldosa normist. Üldosa õigusriiklik ülesanne on tagada eriosa normide ühetaoline kohaldamine ja süüteo toimepannud isikute võrdne kohtlemine ning määrata kindlaks kriminaalvastutuse piirid. Eriosa normis sätestatu ei tohi väljuda üldosas sätestatud piiridest: eriosa norm ei tohi raskendada isiku

⁶² T. Oja, T. Rekand, T. Mändmaa. Eesti 100 suurima ettevõtte edetabel peegeldab majanduse seisakut. Postimees 30.10.2015. Arvutivõrgus <http://majandus24.postimees.ee/3380169/eesti-100-suurima-ettevotte-edetabel-pegeldab-majanduse-seisakut>.

⁶³ Nt sisetabe väärkasutamine ja turumanipulatsioon, vt MAR ja MAD ning KarS §-d 398 ja 398¹.

⁶⁴ Vt P. Pikamäe, J. Sootak (koost.), Karistusseadustik. Kommenteeritud väljaanne. 4., täiendatud ja ümbertöötatud väljaanne. Tallinn: Juura, 2015, § 44 komm 6.3 (P. Pikamäe).

olukorda võrreldes üldosa normiga. Kui seda on tehtud, tuleb kohaldada üldosa sätet.⁶⁵ Ilma karistusõiguse üldosa muutmata ei pruugi seega olla võimalik EL-i õigusaktides nõutavaid karistusi karistusseadustiku eriosas ega eriseadustes sätestada ega neid ka kohaldada.

Eelnõu koostamisel kaaluti (ja väljatöötamiskavatsuses pakuti välja) mitmeid võimalusi karistusõiguse üldosas sätestatava kõrgendatud ülemmääraga rahatrahvi legitimeerimiseks. Ühe võimalusena kaaluti lihtsat legitimeerimist, mis võimaldaks teatud väärtegade eest sätestada kõrgendatud ülemmääraga rahatrahvid, piiramata samas seda, millistel alustel selliseid valikuid teha tuleks. Positiivsest küljest tagaks see teistsuguste sanktsiooni ülemmäärade ning nende arvutamise aluste sätestamisel võimalikult suure paindlikkuse. Sellise lahenduse kasuks ei otsustatud seetõttu, et niisuguse muudatuse järel oleks KarS §-s 47 sätestatud rahatrahvi määrad sisuliselt vaid näide, millest võib, kuid ei pea väärtekoosseisu sätestamisel juhinduma. Seetõttu leiti, et seadus peaks sisaldama kriteeriume, mis võimaldavad väärtekoosseisu kehtestamisel KarS §-s 47 sätestatud üldregulatsioonist kõrvale kalduda.

KarS § 47¹ lg-s 1 on rõhutatud, et tegemist on erandliku rahatrahvi liigiga, mis sätestatakse väärteo eest põhjendatud juhul ning eeskätt siis, kui see on vajalik Eestile siduva rahvusvahelise kohustuse täitmiseks. Rahvusvahelise kohustuse mõiste ei hõlma üksnes sõlmitud välislepinguid, vaid lisaks Euroopa Liidu õiguse allikaid, mis ei ole tehniliselt Eestile siduvad lepingud, vaid lepingu alusel antud sekundaarõigus.⁶⁶

Sõnastuse „eelkõige kui see on vajalik Eestile siduva rahvusvahelise kohustuse täitmiseks“ kasutamise tingib vajadus säilitada põhimõte, mille kohaselt sätestatakse väärteo eest üldjuhul rahatrahvina senisel trahviühikul põhinev rahatrahv kuni 300 trahviühikut. Kõrgendatud ülemmääraga rahatrahvid on erandlikud ning mõeldud eelkõige Euroopa Liidu õigusest tulenevate kohustuste täitmiseks. Siiski võib kõrgendatud ülemmääraga rahatrahvi sätestamise vajadus sõltuvalt valdkonnast esineda ka siis, kui Euroopa Liidu õigusaktis ei ole konkreetseid minimaalseid sanktsiooni ülemmäärasid kehtestatud, kuid nõutakse lihtsalt tõhusaid, proportsionaalseid ja hoiatavaid karistusi (*effective, proportionate and dissuasive sanctions*) ning tulenevalt reguleeritavast valdkonnast peaksid sanktsioonid olema võrreldaval tasemel nende rikkumiste eest kohaldatavate trahvidega, mille ülemmäära miinimumid on EL-i õigusaktis välja toodud.

Kuigi kavandatav norm sisaldab seadusandjale suunatud kriteeriume, millal võiks väärteo eest sätestada kõrgendatud ülemmääraga rahatrahvi (põhjendatud juhul ning eelkõige, kui see on vajalik Eestile siduva rahvusvahelise kohustuse täitmiseks), ei ole nimetatud eelduse näol tegemist asjaoluga, mille esinemist tuleb konkreetse karistusõigusnormi kohaldamisel eraldi kontrollida. Juhul kui karistusseadustiku eriosas või muus seaduses on sätestatud KarS § 47¹ lg 1 p-des 1-2 või lg 2 p-des 1–3 nimetatud rahatrahvi ülemmääradele vastav väärtekoosseis, ei mõjuta väärtekoosseisu kehtivust see, kas karistuse kohaldaja hinnangul oli kõrgendatud rahatrahvide ülemmäär sätestamine põhjendatud. Juhul kui väärtekoosseisus sätestatud rahatrahvimäär peaks osutama sedavõrd kõrgeks, et see ei võimalda süüteo raskusega proportsionaalset karistust kohaldada, saaks kohus tunnistada väärteo eest ette nähtud

⁶⁵ RKKKo (kriminaalkolleegiumi kogu koosseis) 05.03.2001, nr 3-1-1-20-01, p 6.1. ja RKKKo 06.06.2005, nr 3-1-1-48-05, p 6. Vt samas hilisemat otsust, mille kohaselt on võimalik haruseaduses sätestada väärteo eest pikem aegumistähtaeg, kui seda võimaldaks karistusseadustiku üldosa, sest mõlema näol on tegemist lihtseadusega ning vaatamata KarS § 1 lg-le 1 kohaldub õigusnormide kollisioonireegel *lex specialis derogat legi generali*. Kolleegium märkis aga, et teatud juhtudel võib kõrvalekaldumine KarS § 1 lg-st 1 tuua kaasa PS §-st 10 ja § 13 lg-st 2 tuleneva õigusselguse nõude rikkumise. – RKKKo 11.06.2008, nr 3-1-1-32-08, p 9-15. Pärast nimetatud lahendit on seadusandja sellegipoolset pidanud vajalikuks haruseaduse säte kehtetuks tunnistada ning kõik aegumisega seonduv karistusseadustiku üldosas reguleerida, pidades seda karistusseadustiku üldossa kuuluvaks regulatsiooniks – Riigikogu XI koosseisu seaduseelnõu seletuskiri 360 SE, lk 2.

⁶⁶ Vt analoogiliselt selgitusi KarS § 8 kohta – Riigikogu XII koosseisu seaduseelnõu 393 SE seletuskiri, lk 5.

sanktsiooni põhiseadusega vastuolus olevaks. Arvestades, et väärteokoosseisudes ei sätestata karistuse alammäära, on selline olukord aga ebatõenäoline.

Kavandatav paragrahv näeb ette, et kõrgendatud ülemmääraga rahatrahve on võimalik sätestada järgmiselt.

- Füüsilisele isikule:

- 1) kuni 20 000 000 eurot või
- 2) kuni kolmekordses väärteo tulemusel teenitud kasule või ära hoitud kahjule vastavas summas, kui sellist kasu või kahju on võimalik kindlaks teha.

- Juriidilisele isikule:

- 1) kuni 20 000 000 eurot;
- 2) kuni kolmekordses väärteo tulemusel teenitud kasule või ära hoitud kahjule vastavas summas, kui sellist kasu või kahju on võimalik kindlaks teha, või
- 3) kuni 15% juriidilise isiku või seaduses sätestatud juhul tema konsolideerimisgrupi konsolideeritud käibest.

Sanktsiooni ülemmäärad võimaldavad eriseadustes sätestada väärteokoosseise, mille karistuse ülemmäärad vastavad EL-i õiguses nõutavale (vt tabel 1). Eelnõu koostamisel kaaluti sanktsiooni ülemmäärade puhul ka üldisema sõnastusega regulatsiooni. Näiteks kaaluti võimalust täiendada karistusseadustiku üldosa paragrahviga, mis lubab erandlikel juhtudel sätestada karistusseadustiku eriosas või muus seaduses teistsugustel alustel kohaldatavaid rahatrahve. Sellist lahendust ei peetud piisavalt määratletuks.

Tulenevalt asjaolust, et juriidilise isiku aastase netokäibe arvutamise alused ei ole kõikides EL-i õigusaktides samad, nähakse KarS § 47¹ lg-s 3 ette, et üldreeglina mõistetakse juriidilise isiku käibe all tema või seaduses sätestatud juhtudel tema konsolideerimisgrupi käivet väärteomenetluse alustamise aastale vahetult eelneval majandusaastal või kui isik on tegutsenud alla aasta, siis väärteomenetluse alustamise aastal. Siiski on konkreetse väärteokoosseisu juures võimalik sätestada käibe arvutamise täpsem kord. Seega järgitakse KarS § 47¹ lg-s 3 sätestatud käibe arvutamise üldkorda (käive väärteomenetluse alustamise aastale vahetult eelneval majandusaastal või juhul, kui isik on tegutsenud alla aasta, siis väärteomenetluse alustamise aastal) nendel juhtudel, kui seaduses ei ole sätestatud teistsugust korda. Näiteks sätestavad EL-i õigusaktid üldjuhul, et käivet tuleb arvestada viimase kättesaadava majandusaasta aruande põhjal. Samuti on sätestatud erireeglid ettevõtetele, kes peavad koostama konsolideeritud majandusaasta aruande. Käibe arvutamise erisusi konkreetsetes väärteokoosseisudes kavandatakse kõnesoleva eelnõuga ka KarS §-de 398 ja 398¹ lg-s 8 (vt selgitusi vastavate muudatuste juures).

Kõik EL-i õigusaktid ei reguleeri, kumb rahatrahvi ülemmäär tuleks karistuse mõistmisel aluseks võtta, kui väärteo eest on ette nähtud mitmel alusel arvutatav rahatrahvi ülemmäär (nt nii fikseeritud ülemmäär 15 000 000 eurot kui ka juriidilise isiku käibe protsendist sõltuv ülemmäär). Ülemmäärade loogikast tulenevalt peaks sellisel juhul eelistama kõrgemat ülemmäära. Selline nõue on osas EL-i õigusaktides ka välja toodud (nt läbipaistvusdirektiivi art 28b lg 1 p c).

Nii füüsilise kui ka juriidilise isiku minimaalse sanktsiooni ülemmäära arvutamise üheks aluseks on kahe- või kolmekordne rikkumise tulemusena teenitud kasu või ära hoitud kahju. EL õigusaktides on vastavate kriteeriumite sõnastamiseks kasutatud erinevaid termineid, näiteks *benefit derived*, *profits gained* ja *losses avoided*. EL õigusaktide eestikeelsetes tõlgetes on samuti mõnel juhul kasutatud mõisteid kasum ja kahjum. Eelnõu koostamisel võrreldi

kasutatud termineid ning leiti, et EL õigusaktides sätestatud eesmärkide parimaks täitmiseks on põhjendatud võtta aluseks üldisemad mõisted kasu ja kahju. Karistusseadustikus nende mõistete täiendavaid definitsioone ei anta ning seda ei ole tehtud ka vastavates EL õigusaktides. Kuigi mõistete lõplik sisustamine jääb praktika kujundada, oleks juba mõiste *kasu* üldkeelsest tähendusest tulenevalt eesmärgipärane lähtuda netopõhimõttest, mille kohaselt arvestatakse ebaseaduslikult saadud kasust maha sellise kasu teenimiseks tehtud investeeringud. Kindlasti on tarvis näidata, et teenitud kasu või ära hoitud kahju on rikkumisega põhjuslikult seotud. Väärrib siiski märkimist, et teenitud kasu või ära hoitud kahju kriteerium saab sanktsiooni ülemmäära kindlakstegemisel kohaldamisele tulla üksnes siis, kui sellise kasu või ära hoitud kahju kindlakstegemine on konkreetsel juhul võimalik. Kui see võimalik ei ole, saab lähtuda süüteo koosseisus sätestatud alternatiivsest sanktsiooni ülemmäärast.

Selgitamist vajab ka saadud kasu ja ära hoitud kahju alusel määratletava sanktsiooni ülemmäära ja süüteoga saadud vara konfiskeerimise (KarS § 83¹ lg 1) vahekord. On võimalik, et menetluse käigus tehakse kindlaks konkreetse süüteoga teenitud kasu ning see konfiskeeritakse KarS § 83¹ lg 1 alusel. Süüteoga saadud vara konfiskeerimine ei välista teenitud kasu või ära hoitud kahju aluseks võtmist sanktsiooni ülemmäära kindlakstegemisel. Selline käsitlus ei ole vastuolus ka *ne bis in idem* põhimõttega, sest konfiskeerimine ja karistamine otsustatakse samas menetluses (analoogiliselt näiteks kohaldatakse ka põhi- ja lisakaristust samas menetluses).⁶⁷ Samas tuleb karistuse kohaldamisel hinnata õigusjärelmeid nende kogumis.⁶⁸ Seega võib vara konfiskeerimise fakti võtta arvesse konkreetse karistuse kohaldamisel.

Eelnõu koostamisel kaaluti ka seda, kas kõrgendatud ülemmääraga rahatrahvi kohaldamisel tuleks sätestada erisusi karistusseadustiku üldosas sätestatud karistuse mõistmise aluste suhtes.

Kõrgendatud ülemmääraga väärteo koosseisude korral on teo eest kohaldatav sanktsioon vähem selgelt määratletud kui kehtivas õiguses teiste süütegude korral.

Kuigi see ei tulene seaduse tekstist, tuleb Riigikohtu kriminaalkolleegiumi praktika kohaselt karistuse mõistmisel lähtepunktiks võtta karistusseadustiku eriosa normi sanktsiooni keskmine määr, millele järgneb konkreetsel juhul toimepanija süü suurusele vastava karistusmäära leidmine.⁶⁹ Kõrgendatud ülemmääraga rahatrahvide korral võib ka sanktsiooni keskmine määr osutada väga kõrgeks (nt 2 500 000 eurot). Seega ei pruugi sanktsiooni keskmisest määrast lähtumine igal üksikjuhtumil tagada karistuse proportsionaalsust. Riigikohus on märkinud (lahendades küsimust KarS § 141 lg 2 põhiseaduspärasusest), et inimväärikuse ja õigusriigi põhimõtetest tuleneb, et isikut tohib karistada konkreetse teo eest ja mitte enam, kui nõuab toimepandud süüteo raskus (individuaalse süü printsiip).⁷⁰ Ka EIK on leidnud, et kuigi nimetatud küsimuses on riikidel laialdane kaalutusõigus⁷¹, on konventsiooni esimese protokolli art-s 1 sätestatud omandiõiguse rikkumisega tegemist juhul, kui isikule kohaldatav trahv kahjustab taotletava eesmärgi suhtes ebaproportsionaalselt isiku varalist seisundit.⁷²

⁶⁷ Vt nt EIKo 02.07.1998, nr 32054/96, *Sagir vs Austria*.

⁶⁸ RKKKo 12.12.2014, nr 3-1-1-82-14, p 11.

⁶⁹ RKKKo 06.06.2014, nr 3-1-1-28-14, p 29; RKKKo 17.06.2013, nr 3-1-1-58-13, p 7.

⁷⁰ RKPSJKo 23.09.2015, nr 3-4-1-13-15, p 39.

⁷¹ EIKo 16.09.2003, nr 60243/00, *Balaz vs Slovakkia*.

⁷² “[...]l'imposition de l'amende en question a porté une telle atteinte à la situation financière du requérant qu'il s'agissait d'une mesure disproportionnée par rapport au but légitime qu'elle poursuivait.” - EIKo 11.01.2007, nr 35533/04, *Mamidakis vs. Kreeka*, § 40–48 (kättesaadav prantsuse keeles). Proportsionaalsuse nõudest Euroopa Kohtu praktikas (harmoneerimata karistuste osas) vt Robert Michal Chmielewski vs. Nemzeti Adó- és Vámhivatal Dél-alföldi Regionális Vám- és Pénzügyőri Főigazgatósága – C-255/14, p 15 jj.

Olukorras, kus ühe teo eest on võimalik kohaldada kuni 5 000 000 euro suurust rahatrahvi, peab vältimatult tagama karistuse proportsionaalsuse ka siis, kui see tähendab, et karistuse mõistmisel ei ole võimalik lähtepunktiks võtta sanktsiooni keskmist määra.

EL-i õigusaktidest tuleneb (erinevates sõnastustes) nõue võtta karistuse mõistmisel arvesse mitmeid tegureid. Kokkuvõtvalt on arvesse võetavad asjaolud järgmised:

- a) rikkumise raskusaste ja kestus;
- b) rikkumise toime pannud isiku vastutuse ulatus (*the degree of responsibility*);
- c) rikkumise toime pannud isiku finantsseisund (nt juriidilise isiku kogukäibe või füüsilise isiku aastase sissetuleku alusel);
- d) rikkumise toime pannud vastutava isiku teenitud kasum või välditud kahju suurus, kui seda saab kindlaks teha;
- e) rikkumisega kolmandatele isikutele tekitatud kahju, kui seda on võimalik kindlaks teha;
- f) rikkumise toime pannud isiku ja pädeva asutuse koostöö tase;
- g) rikkumise toime pannud isiku varasemad rikkumised;
- h) rikkumise muud võimalikud süsteemsed tagajärjed (*any potential systemic consequences of the breach*);
- i) abinõud, mille rikkumise eest vastutav isik on kasutusele võtnud, et ära hoida selle kordumine.

Samuti sätestab osa EL-i õigusakte ka seda, et arvesse võib võtta teisi asjaolusid (vt nt MiFID II art 72).

Eelnõu koostamisel leiti, et selliste aluste sätestamine karistusseadustiku üldosas ei ole vajalik, sest neid on ühel või teisel moel võimalik ka kehtiva regulatsiooni kohaselt karistuse mõistmisel arvesse võtta.

KarS § 56 lg 1 kohaselt on karistamise alus isiku süü. Karistuse mõistmisel kohtu poolt või määramisel kohtuvälise menetleja poolt arvestatakse kergendavaid ja raskendavaid asjaolusid, võimalust mõjutada süüdlast edaspidi hoiduma süütegude toimepanemisest ja õiguskorra kaitsmise huvisid (eri- ja üldpreventiivsed kaalutlused). KarS §-d 57 ja 58 sätestavad karistust kergendavad ja raskendavad asjaolud. Sealjuures on karistust kergendavate asjaolude loetelu mitteammendav. Isiku süü hindamisel tuleb lähtuda eelkõige asjas tuvastatud faktilistest asjaoludest ja nendes kajastuvast teo ebaõiguse mahust, samuti KarS §-s 57 sätestatud karistust kergendavatest ja KarS §-s 58 loetletud karistust raskendavatest asjaoludest.⁷³ Süü suurust võivad iseloomustada isiku teo panus grupiviisilise teo puhul, koosseisupärase käitumise süstemaatilisus, tagajärje raskus. Lisaks saab arvestada isiku käitumist vahetult enne ja pärast väärteo toimepanemist, kuna ka see näitab menetlusaluse isiku suhtumist kaitsstavasse õigushüvesse.⁷⁴ Seega saab enamikku EL-i õiguses sätestatud asjaolusid arvesse võtta ka süü suuruse hindamisel (nt CRD art 70 p-s h märgitud rikkumise muud võimalikud süsteemsed tagajärjed kui tagajärje raskus), tuginemata sealjuures KarS §-des 57 või 58 sätestatud karistust kergendavatele või raskendavatele asjaoludele.

Olukorras, kus nimetatud aluseid on võimalik juba kehtiva regulatsiooni kohaselt arvesse võtta, tekitaks EL-i õigusaktidest tulenevate karistuse suurust mõjutavate aluste eraldiseisev sätestamine kõrgendatud rahatrahvi ülemmääraga väärteo korral segadust ning võimaluse tõlgenduseks, justkui ei oleks samaväärsete aluste arvesse võtmine võimalik teistel juhtudel süüteo eest karistuse mõistmisel või määramisel.

⁷³ RKÜKo 18.05.2010 nr 3-1-1-116-09, p 20.

⁷⁴ *Mutatis mutandis* RKKKo 12.10.2012, nr 3-1-1-76-12, p 7.

Tulenevalt kõrgendatud ülemmääraga sanktsioneeritud väärtegade erilisest iseloomust ei ole aga välistatud karistuse mõistmisel teatud asjaoludele (nt isiku majanduslik seisund ning sellest tulenev karistuse eripreventiivne mõju) suurema või teistsuguse tähtsuse omistamine. Erinevalt tavapäraest, sissetulekust sõltumatutest ning fikseeritud trahviühikute süsteemil põhinevatest väärtetrahvividest tuleb kõrgendatud ülemmääraga rahatrahvi kohaldamisel oluliselt suurem kaal anda toimepanija majanduslikule seisundile. Kõrgendatud ülemmääraga rahatrahvid on oma iseloomult seega lähedased kehtivas õiguses juriidilisele isikule süüte eest kohaldatavale rahatrahvile ja rahalisele karistusele. Ka viimaste korral ei lähtuta karistuspraktikas sanktsiooni keskmisest määrast (rahalise karistuse korral oleks see ligikaudu 8 000 000 eurot). Karistuse kohaldaja peab tagama, et karistus on kõiki asjaolusid arvesse võttes proportsionaalne. Kuna karistuse alammäärade sätestamist ei kavandata, on karistuse kohaldamisel avar kaalutlusruum. Seetõttu puudub vajadus EL-i õigusaktides sätestatud ülemmääradega väärtekoosseisude puhul ette näha erisusi karistuse kohaldamise alustes. Karistuse kohaldamisel tuleb silmas pidada isiku karistustundlikkust, mis rahatrahvi korral väljendub ennekõike füüsilise või juriidilise isiku majanduslikus seisus.⁷⁵ Eesmärgipäraseks ega üldjuhul ka proportsionaalseks ei saa pidada isiku karistamist rahatrahviga, mille tasumine ei ole temale selgelt jõukohane.

Rahatrahvide kohaldamise ühtse praktika tagamiseks saab kohtuvälise menetleja juht kasutada VTMS § 10 lg-s 2¹ sätestatud võimalust anda kõrgendatud ülemmääraga rahatrahvi kohaldamiseks üldiseid juhiseid. Finantsvaldkonnas on haldustrahvide kohaldamiseks sellised juhised ette nähtud näiteks Saksamaal⁷⁶ ja Soomes⁷⁷.

Asjaolu, et konkreetse väärteto eest on sätestatud kõrgema sanktsiooni ülemmääraga rahatrahv, ei välista sellise koosseisu järgi kvalifitseeritava väärteto käsitamist konkreetsel juhul vähetähtsana VTMS § 3¹ tähenduses. Karistusõiguse *ultima ratio* põhimõttest tulenevalt ei ole üldprintsibiina karistusnorm nõutav sellise tegevuse korral, mille puhul on piisavad mitterepressiivsed haldusmeetmed. EL-i õigusest tulenevate kohustuste täitmiseks ei ole alati võimalik väärtekoosseisu sätestamist vältida. Olukorras, kus tegemist on oma iseloomult kõrvaldatava seaduse nõuete rikkumisega, on põhimõtteliselt võimalik näha ette EL-i õiguses sätestatud rahaliste sanktsioonide suurustele vastav sunniraha. Samas ei ole välistatud, et mõni olemuselt kõrvaldatav seaduse nõuete rikkumine toob kaasa piisava ohu või kahju, et vajalik on ka väärtekoosseisu sätestamine.

Ka juhul, kui rikkumine ei ole kõrvaldatav, kohustab EL-i õigus riike lisaks rahalise sanktsiooni sätestamisele ette nägema teisi haldusmeetmeid. Seega on riikliku järelevalve teostajal EL-i õigusaktides sätestatud õigusrikkumiste korral võimalik kasutada oluliselt rohkem meetmeid kui enamikus teistes riikliku järelevalve valdkondades (nt juhatuse liikme tagasikutsumine, tegevusloa äravõtmine, aktsiatega seotud hääleõiguse piiramine jpm). Süüteomenetlust ja haldusmenetlust toimetatakse erinevatel eesmärkidel. Siiski ei pruugi isiku karistamine süüte eest osutada vajalikuks, kui riikliku järelevalve meetmeid saab pidada piisavaks, et tagada seaduse nõuetest kinnipidamine ning mõjutada isikut seda ka edaspidi tegema. Kehtiv õigus võimaldab jätta väärtemenetluse alustamata, kui tegu on menetleja hinnangul vähetähtis (VTMS § 3¹ lg-d 2-3).

⁷⁵ Vt ka Riigikohtu selgitusi rahalise karistuse kohta – RKKKo 17.05.2013, nr 3-1-1-44-13, p 23.

⁷⁶ Nt Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht. Leitlinien zur Festsetzung von Geldbußen bei Verstößen gegen Vorschriften des Wertpapierhandelsgesetzes, November 2013. Arvutivõrgus http://www.bafin.de/SharedDocs/Downloads/DE/Leitfaden/WA/dl_bussgeldleitlinien_2013.pdf?__blob=publicationFile&v=6.

⁷⁷ Finanssivalvonta. Seuraamus- ja rikemaksujen suuruuteen vaikuttavia tekijöitä, 25.02.2015. Arvutivõrgus http://www.finanssivalvonta.fi/fi/Valvonta/Hallinnolliset_seuraamukset/Pages/Default.aspx.

Eelnõu § 1 punktiga 5 (KarS § 72 lg 4) välistatakse võimalus kõrgendatud ülemmääraga rahatrahvi asendamiseks aresti või üldkasuliku tööga.

Üldreeglina on rahatrahvi tasumata jätmise korral võimalik see KarS § 72 kohaselt asendada arestiga või üldkasuliku tööga. KarS § 72 lg 2 kohaselt vastab rahatrahvi kümnele trahviühikule üks päev aresti. Seega on rahatrahvi maksimummäärale vastav 300 trahviühiku suurune rahatrahv võimalik asendada aresti ülemmäärale vastava 30-päevase arestiga. Kavandatavat kõrgendatud ülemmääraga rahatrahvi ei oleks võimalik samasugustel alustel asendada. Samuti ei ole põhjendatud sellise rahatrahvi asendamine pikemaajalise arestiga, mis oleks kehtivas õiguses omasem kuriteo eest mõistetavale vangistusele.

Võttes arvesse ühelt poolt rahatrahvide kõrgendatud ülemmäära ning nimetatud väärtegade erandlikku iseloomu ja teiselt poolt EL-i õigusaktide regulatsiooni, mis ei kohusta ette nägema karistusõiguslikke sanktsioone,⁷⁸ ei oleks kõrgendatud ülemmääraga rahatrahvi asendamine arestiga või üldkasuliku tööga ilmselt põhjendatud. Eelnõu väljatöötamiskavatsuse kooskõlastamisel pakuti välja lahendust, mille kohaselt saaks kõrgendatud ülemmääraga rahatrahvi asendada arestiga 300 trahviühikule vastavas osas. Eelnõu koostamisel ei peetud ka seda põhjendatuks. Arvestada tuleb, et rahatrahvid võivad teatud juhtudel olla senisest oluliselt kõrgemad. Olukorras, kus füüsilist isikut on näiteks karistatud rahatrahviga 100 000 eurot, mida ei ole suudetud tasuda, oleks kohatu asendada rahatrahv 1200 euro ulatuses 30-päevase arestiga, jättes pärast aresti kandmist süüdlasel kohustuse tasuda veel 98 800 eurot.

Eelnõu § 1 punktidega 6 ja 7 (KarS § 81 lg-d 4¹-4²) sätestatakse kõrgendatud ülemmääraga rahatrahvide korral võimalus vääртеo aegumise katkemiseks.

Väljatöötamiskavatsuse kooskõlastamisel avaldati arvamust, et kõrgema rahatrahvi ülemmääraga karistatavate väärtegade korral tuleks sätestada senisest pikem aegumistähtaeg. Eelnõu koostamisel leiti algselt, et kuna kehtiv õigus võimaldab teatud väärtegade korral sätestada kaheaastase aegumistähtaja asemel kolmeaastase aegumistähtaja (KarS § 81 lg 3) ning suurema ebaõigussisuga teise astme kuritegu aegub viie aastaga (KarS § 81 lg 1 p 2), ei ole praegu erisuse loomine vajalik. Sellegipoolest leiti ka eelnõu kooskõlastamisel esitatud arvamustes jätkuvalt, et väärtegade üldine aegumistähtaeg ei võimalda finants- ja andmekaitse valdkonnas vääртеomenetlusi tõhusalt läbi viia, arvestades nendes valdkondades toime pandavate väärtegade keerukust.

Eeltoodut arvestades täiendatakse karistusseadustikus sätestatud aegumise katkemise aluseid. KarS § 81 lg 4¹ sõnastatakse ümber, sest erinevad aegumise katkemise alused on mõistlik esitada ühe lõike punktidenä. KarS § 81 lg 4¹ p-s 2 sätestatakse, et vääртеo aegumine katkeb kohtuvälise menetleja otsuse, millega kohaldatakse KarS §-s 47¹ sätestatud kõrgendatud ülemmääraga rahatrahvi, vaidlustamisega. Muudatuse eesmärgiks on võimaldada keerukaid vääртеoasju lahendada ka olukorras, kus kohus peab asuma vääртеoasja hindama *ab ovo/de novo*.⁷⁹

⁷⁸ Juhul kui teo eest ette nähtud karistus on vabadusekaotus, kuulub see EIK-i praktikas eelduslikult alati kuriteo autonoomse mõiste alla – nt EIKo 31.07.2007, nr 65022/01, *Zaicevs vs. Läti*, §-d 31–36 (3 päeva “haldusaresti”); EIKo 09.03.2006, nr 59261/00, *Menesheva vs. Venemaa*, § 96. EIK-i praktikas on kuriteo autonoomse mõistega hõlmatud ka selline tegu, mille eest mõistetava rahatrahvi saab arestiga asendada – EIKo 22.05.1990, nr 11034/84, *Weber vs. Šveits*, § 34. Samas on EIK hiljem leidnud, et kui rahatrahvi arestiga asendamine leiab aset vaid piiratud tingimustel ning eraldi menetluses, ei pruugi rahatrahviga karistatav tegu iseenesest olla käsitatav kuriteona konventsiooni mõttes – vt EIKo 23.03.1994, nr 14220/88, *Ravnsborg vs. Rootsi*, § 35.

⁷⁹ *ab ovo/de novo* põhimõtte kohta vt RKKKo 20.01.2014, nr 3-1-1-134-13, p 10.

Eelnõu § 1 punktiga 8 (KarS § 82 lg 2 p 3) täpsustatakse otsuse täitmise aegumise peatumise aluseid karistuse ositi kandmise ja ajatamise korral.

Kehtivas sõnastuses peatub otsuse täitmise aegumine KarS § 82 lg 2 p 3 kohaselt ajaks, mil isikule kohaldatud karistuse täitmisele pööramine on edasi lükatud või karistuse täitmise tähtaega on pikendatud. Karistuse täitmisele pööramise edasi lükkamine kriminaalmenetluses on reguleeritud KrMS §-des 415–420 ning vääртеomenetluses VTMS §-s 209. Karistuse täitmise pikendamine kriminaalmenetluses on reguleeritud KrMS §-s 424. Sealjuures on reguleeritud ka karistuse täitmise tähtaja ajatamine, kuid seda KarS § 82 lg 2 p 3 sõnastuses ei käsitleta. Vääртеomenetluses karistuse täitmise pikendamist reguleeritud ei ole. Mõiste „rahatrahvi täitmise tähtaja pikendamine“ on kasutusel täitemenetluse seadustiku 9. peatüki 2. jaos. Praktikasp kasutavad seda kohtud juhtudel, kui esitatakse taotlus rahatrahvi asendamiseks arestiga, st kui süüdlasele antakse täiendav tähtaeg rahatrahvi tasumiseks. Seevastu kohtutäiturid on praktikasp asunud seisukohale, mille kohaselt ei peatu rahatrahvi täitmise aegumine ajaks, mil see on määratud täitmiseks ositi (KarS § 66), sest seda ei ole sõnaselgelt KarS § 82 lg 2 p 3 tekstis mainitud.

Ka kehtivat regulatsiooni oleks võimalik tõlgendada viisil, et otsuse täitmise aegumine peatub tasumise tähtaja ajatamisel või karistuse määramisel täitmiseks või kandmiseks ositi.⁸⁰ Siiski on õigusselguse huvides mõistlik sõnastust täpsustada. Seega tehakse KarS § 82 lg 2 p 3 sõnastuses selge viide karistuse kandmisele ositi ning karistuse täitmise tähtaja ajatamisele.

Eelnõu § 1 punktidega 9–11 (KarS §-d 398 ja 398¹) sätestatakse kõrgendatud ülemmääraga rahatrahvid siseteabe väärkasutamise ja turumanipulatsiooni väärtegude eest.

Kehtivas õiguses on siseteabe väärkasutamise ja turumanipulatsiooni kergemad juhud karistatavad väärteona (KarS § 398 lg 1 ja § 398¹ lg 1) ning raskemad juhud kuriteona (KarS § 398 lg 2, § 398¹ lg 2). Siseteabe väärkasutamine (siseteabe ebaseaduslik avaldamine, siseteabe alusel kauplemise või teisele isikule siseteabe alusel kauplemise soovitamine, teise isiku mõjutamine siseteabe alusel kauplemisele) ja turumanipulatsioon on reguleeritud nii turukuritarvituse määrusega kui ka turukuritarvituse direktiiviga. Turukuritarvituse direktiiv, mis võeti Eesti õigusesse üle 22.06.2016 jõustunud seadusega, asetab liikmesriikidele kohustuse sätestada raskemad siseteabe väärkasutamise ja turumanipulatsiooni juhtumid kuritegudena. Siseteabe väärkasutamine on keelatud turukuritarvituse määruse artikli 14 kohaselt ning artikkel 15 keelab turumanipulatsiooni sooritamise. Kui turukuritarvituse direktiiv kohustab raskemaid turukuritarvituse juhtumeid käsutama kuritegudena, siis ülejäänud juhtudel näeb turukuritarvituse määrus ette kohustuse kohaldada selliste tegude eest „halduskaristusi.“⁸¹

Turukuritarvituse määruse artikli 30 lõike 2 punkti i alapunkti i ja punkti j alapunkti i kohaselt on artiklite 14 ja 15 rikkumise korral:

- füüsilise isiku puhul rahalise halduskaristuse maksimummäär vähemalt 5 000 000 eurot;
- juriidilise isiku puhul rahalise halduskaristuse maksimummäär vähemalt 15 000 000 eurot või 15% juriidilise isiku aastasest kogukäibest viimase olemasoleva raamatupidamise aruande järgi, mille on heaks kiitnud juhatus.

⁸⁰ KarS § 66 osas on seda tehtud nt KarS kommentaarides – vt P. Pikamäe, J. Sootak (koost.), Karistusseadustik.

Kommenteeritud väljaanne. 4., täiendatud ja ümbertõõtatud väljaanne. Tallinn: Juura, 2015, § 82 komm 6 (P. Pikamäe).

⁸¹ Turukuritarvituse määruse art 30 lg 1 kohaselt võivad liikmesriigid mitte kehtestada halduskaristusi, kui kõnesolevate õigusrikkumiste eest kohaldatakse juba riigi õiguse kohaselt kriminaalkaristusi.

Samuti näeb turukuritarvituse määruse artikli 30 lõike 2 punkt h ette, et mõlema rikkumise korral peab olema võimalik kohaldada maksimaalset rahalist halduskaristust, mis vastab vähemalt kolmekordsele õigusrikkumisega saadud kasu või ära hoitud kahjumi summale, kui kõnealust kasu või kahjunit on võimalik kindlaks määrata.

Eeltoodust tulenevalt on vaja sätestada siseteabe väärkasutamise ja turumanipulatsiooni väärteokoosseisude eest kõrgendatud ülemmääraga rahatrahvid. Siseteabe väärkasutamise ja turumanipulatsiooni koosseisud sisustatakse ka kehtivas seaduses vahetult kohaldatava turukuritarvituse määruse kaudu ning seetõttu puudub koosseisude muutmiseks vajadus.⁸²

Eelnõuga sätestatakse KarS § 398 lg-s 1 ja § 398¹ lg-s 1, et füüsilisele isikule kohaldatav väärteokaristus on kuni 5 000 000 eurot või kuni kolmekordne väärteo tulemusel teenitud kasule või ära hoitud kahjule vastav summa. Mõlema paragrahvi lõikes 3 sätestatakse, et väärteokaristus juriidilisele isikule on rahatrahv kuni 15 000 000 eurot või kuni kolmekordne väärteo tulemusel teenitud kasule või ära hoitud kahjule vastav summa või kuni 15% juriidilise isiku käibest.

KarS §-de 398 ja 398¹ lõikes 8 sätestatakse juriidilise isiku käibe arvutamise erisus. Turukuritarvituse määruse artikli 30 lõike 2 punkti j kohaselt on käibe näol tegemist juriidilise isiku aastase kogukäibega viimase olemasoleva raamatupidamise aruande järgi, mille on heaks kiitnud juhatus. Sama artikliga kooskõlas sätestatakse, et kui juriidiline isik on emaettevõtja või sellise emaettevõtja tütarettevõtja, kes peab koostama konsolideeritud raamatupidamise aruandeid, siis on käesoleva lõike eelmises lauses nimetatud kogukäive kas aastane kogukäive või asjaomase tululiigi kogukäive viimase kättesaadava konsolideeritud raamatupidamise aastaaruande järgi, mille on heaks kiitnud kõrgeima taseme emaettevõtja juhtimisorgan. Käibe arvutamise erisust võimaldab eelnõus kavandatud KarS § 47¹ lg 3 (vt selgitusi eelnõu § 1 punkti 5 kohta). Samal alusel arvutatakse juriidilise isiku käivet summiraha kohaldamisel väärtpaberituruse seaduse § 234¹ lõike 3 kohaselt.

Eelnõu §-ga 2 muudetakse väärteomenetluse seadustikku

Eelnõu § 2 punktiga 1 (VTMS § 19 lg 1 p 4¹) täiendatakse menetlusaluse isiku õiguste loetelu õigusega taotleda rahatrahvi tasumist või aresti kandmist ositi.

KarS § 66 lõike 1 kohaselt võib kohus süüdlase perekondlikku, tööalast või tervislikku seisundit arvestades määrata aresti kandma ositi. Korraga ärakantava aresti kestuse määrab kohus. Järjest kantava aresti kestus peab olema vähemalt kaks päeva. KarS § 66 lõige 2 lubab kohtul või kohtuvälisel menetlejal mõjuvatel põhjustel määrata rahatrahvi tasumise ositi. KarS § 66 lõige 3 näeb ette, et ositi tasumise tähtaeg võib olla kuni üks aasta. Ositi tasumise võimalus on välja toodud ka VTMS-s nii kiirmenetluse otsuse (VTMS § 57 lg 1 p 12) kui ka üldmenetluse otsuse juures (VTMS § 74 lg 1 p 13).

Arvestades seda, et kõrgendatud ülemmääraga rahatrahvide kohaldamine võib oluliselt tõsta määratava või mõistetava rahatrahvi summat, on oluline, et isik teaks kohe menetluse alguses seaduses sätestatud võimalusest rahatrahvi tasumiseks ositi. Kui isik seda ei tea, teda neist õigustest kohe ei teavitata, saab ta näiteks kiirmenetluse puhul ositi tasumist taotleda alles siis, kui otsuse peale edasi kaebab. Üldmenetluses on tal võimalik ositi tasumist taotleda vastulauses,

⁸² Vt täpsemaid selgitusi Riigikogu XIII koosseisu seaduseelnõu 220 SE seletuskirjas. Arvutivõrgus [https://www.riigikogu.ee/tegevus/elnoud/elnou/bae4a511-3ce3-4d70-b5e1-4672d7ca5b07/Karistusseadustiku%20muutmise%20seadus%20\(turukuritarvituse%20direktiivi%20%C3%BClev%C3%B5tmine\)](https://www.riigikogu.ee/tegevus/elnoud/elnou/bae4a511-3ce3-4d70-b5e1-4672d7ca5b07/Karistusseadustiku%20muutmise%20seadus%20(turukuritarvituse%20direktiivi%20%C3%BClev%C3%B5tmine)).

kuid alati ei pruugi isik vastulauset koostades sellest teadlik olla. Sätestades vastava õiguse VTMS §-s 19, teavitab kohtuväline menetleja isikut osalise tasumise võimalusest menetlust alustades.

Eelnõu § 2 punktidega 2–8 (VTMS § 57 lg 1 p-d 16 ja 17, § 74 lg 1 p-d 17 ja 18, § 111 p 10-11, § 203 lg 2, § 204 lg 1 p-d 1 ja 2 ning lg 3) tehakse muudatused, mis seonduvad rahatrahvi vabatahtliku tasumise aja pikendamisega.

VTMS § 57 reguleerib seda, mis on märgitud kiirmenetluse otsuses. Lõike 1 punkti 16 kohaselt juhul, kui rahatrahv ei ole määratud ositi tasumiseks, peab olema otsuses teave selle kohta, et rahatrahv tuleb tasuda panka otsuse kättesaamisest alates 15 päeva jooksul, märkides ära panga nimetuse, koodi, arvelduskonto valdaja nimetuse ja arvelduskonto numbri, millele rahatrahv tuleb kanda. Punkti 17 kohaselt peab kiirmenetluse otsuses olema teave selle kohta, et otsus pööratakse täitmisele, kui isik ei ole otsuse kättesaamisest alates 15 päeva jooksul rahatrahvi täies ulatuses tasunud või otsuse peale maakohtule kaebust esitanud.

Muudatusega asendatakse VTMS § 57 lõike 1 punktis 16 praegune 15-päevane vabatahtlik rahatrahvi tasumise tähtaeg 45-päevase tähtajaga. Arvestades, et kõnesoleva eelnõuga kavatakse kehtestada osa rikkumiste korral sissetulekupõhine rahatrahv, samuti nähakse ette võimalus kõrgendatud ülemmääraga rahatrahvi kohaldamiseks, võib senine 15-päevane tasumise tähtaeg jääda lühikeseks. Eesmärgiks on võimaldada isikul vabatahtliku täitmise aega pikendada vähemalt ühe palgaperioodi pikkuseks. Sama rõhutati ka nt 18.02.2015 Riigikogu poolt vastuvõetud kohtutäituri seaduse ja täitemenetluse seadustiku muutmise seaduse eelnõu 750 SE seletuskirjas⁸³, kus öeldi mh järgmist:

„Vabatahtliku täitmise soodustamiseks ning täitemenetluse kulude minimeerimiseks nähakse muudatusega ette senisest oluliselt pikem kohustuslik vabatahtliku täitmise tähtaeg. Praegu kohustab seadus kohtutäiturit andma võlgnikule vähemalt 10 päeva vabatahtlikuks täitmiseks alates täitmisteate kättetoimetamisest või kättetoimetatuks lugemisest. Muudatusega pikendatakse seda tähtaega 30 päevani. Muudatuse eesmärgiks on võimaldada võla tasumist ühe palgaperioodi jooksul, mis peaks suurendama võimalust tasuda võlg omavahenditest ja ühekorraga ning ühtlasi suurendama vabatahtliku täitmise osakaalu.“

VTMS § 57 lõike 1 punkt 17 sõnastatakse rahatrahvi tasumise tähtaja pikenemisest tulenevalt ümber.

VTMS § 74 sätestab kohtuvälise menetleja otsuse sisu. Paragrahvi 74 punkti 17 kohaselt juhul, kui rahatrahv ei ole määratud ositi tasumiseks, märgitakse otsuses teave selle kohta, et rahatrahv tuleb täies ulatuses tasuda panka 15 päeva jooksul alates päevast, kui kohtuvälise menetleja otsus tehti kohtuvälise menetleja juures tutvumiseks kättesaadavaks, märkides panga nimetuse, koodi, arvelduskonto valdaja nimetuse ja arvelduskonto numbri, millele rahatrahv tuleb kanda. Punkti 18 kohaselt peab otsuses olema teave selle kohta, et otsus rahatrahvi kohta pööratakse täitmisele, kui päevast, kui kohtuvälise menetleja otsus tehti menetlusosalistele kohtuvälise menetleja juures tutvumiseks kättesaadavaks, on möödunud 15 päeva ja menetlusalune isik ei

⁸³ Riigikogu XIII koosseisu seaduseelnõu 750 seletuskiri, lk 10. Arvutivõrgus <http://www.riigikogu.ee/tegevus/ceelnoud/ceelnou/737d8dc1-68b0-417b-ba13-b9e35ae72dbd/Kohtut%C3%A4ituri%20seaduse%20ja%20t%C3%A4itemenetluse%20seadustiku%20muutmise%20seadus/>.

ole rahatrahvi täies ulatuses tasunud, välja arvatud juhul, kui menetlusalune isik või tema kaitsja ei ole otsuse peale kaebust esitanud.

Muudatusega asendatakse VTMS § 74 lõike 1 punktis 17 praegune 15-päevane tähtaeg 45-päevase tähtajaga.

VTMS § 74 lõike 1 punkt 18 sõnastatakse rahatrahvi tasumise tähtaja pikenedmisest tulenevalt ümber.

VTMS § 111 sätestab maakohtu otsuse lõpposas märgitavad andmed. Punkti 10 kohaselt peab otsuses olema teave selle kohta, et rahatrahv tuleb tasuda panka edasikaebamise tähtaja jooksul alates päevast, kui kohtuotsus tehti kohtumenetluse pooltele kohtus tutvumiseks kättesaadavaks, märkides panga nimetuse, koodi, arvelduskonto valdaja nimetuse ja arvelduskonto numbri, millele rahatrahv tuleb kanda. Punkti 11 kohaselt peab otsuses olema teave selle kohta, et kohtuotsus pööratakse täitmisele, kui päevast, kui kohtuotsus tehti kohtumenetluse pooltele kohtus tutvumiseks kättesaadavaks, on möödunud edasikaebamise tähtaeg ja menetlusalune isik ei ole rahatrahvi täies ulatuses tasunud või kui menetlusalune isik või tema kaitsja ei ole otsuse peale kaebust esitanud. Vastavalt VTMS § 114 lõigetele 3 ja 4 on edasikaebamise tähtajaks 15 päeva. Kuna eelnõuga pikendatakse rahatrahvi vabatahtliku tasumise tähtaega 15 päevalt 45 päevani, siis ei vasta VTMS § 111 sõnastus enam tegelikule olukorrale. Edasikaebamise tähtaja asemel, mis on 15 päeva, sätestatakse nüüd, et kohtuotsuses peab olema kirjas otsuse täitmisele pööramine 45 päeva möödumisel päevast, kui kohtuotsus tehti kohtumenetluse pooltele kohtus tutvumiseks kättesaadavaks, ja menetlusalune isik ei ole rahatrahvi täies ulatuses tasunud või menetlusalune isik või tema kaitsja ei ole otsuse peale kaebust esitanud. Muudatus ei mõjuta kohtuotsuse peale kaebuse esitamise tähtaega.

VTMS § 203 lõike 2 kohaselt pööratakse kohtuvälise menetleja otsus ja määrus ning kohtuotsus ja määrus täitmisele kümne päeva jooksul pärast seda, kui see on jõustunud. Eelnõus kavandatava muudatuse kohaselt täiendatakse VTMS § 203 teise lausega, milles öeldakse, et rahatrahvi täitmisel on erisus üldisest tähtajast, viidatakse VTMS §-le 204 ja nähakse sellega rahatrahvi täitmisele pööramiseks ette pikem aeg. Kavandatava VTMS § 204 lg 3 kohaselt pööratakse rahatrahvi otsus täitmisele 10 päeva jooksul pärast seda, kui on möödunud 45 päeva otsuse kättesaamisest.

VTMS § 204 reguleerib kohtuvälise menetleja otsusega määratud ja kohtuotsusega mõistetud rahatrahvi täitmisele pööramist. Paragrahvi 204 lõike 1 punkti 1 kohaselt loetakse kohtuvälise menetleja otsus rahatrahvi kohaldamise kohta täidetuks ja otsust ei pöörata täitmisele, st ei saadeta kohtutäiturile, kui süüdlane on tasunud rahatrahvi täies ulatuses 15 päeva jooksul kiirmenetluses tehtud kohtuvälise menetleja otsuse kättesaamisest alates või tasub osastatud rahatrahvi korral osamaksed tähtaegselt.

Paragrahvi 204 lõike 1 punkti 2 kohaselt loetakse kohtuvälise menetleja otsus rahatrahvi kohaldamise kohta täidetuks ja otsust ei pöörata täitmisele, st ei saadeta kohtutäiturile, kui süüdlane on tasunud rahatrahvi täies ulatuses 15 päeva jooksul alates päevast, kui üldmenetluses tehtud kohtuvälise menetleja otsus tehti menetlusosalistele kohtuvälise menetleja juures kättesaadavaks, või tasub osastatud rahatrahvi korral osamaksed tähtaegselt.

Muudatusega asendatakse VTMS § 204 lõike 1 punktides 1 ja 2 praegune 15-päevane tähtaeg 45-päevase tähtajaga.

Kehtiva redaktsiooni kohaselt tuleb rahatrahvi tasuda 15 päeva jooksul kohtuvälise menetleja tehtud otsuse kättesaamisest arvates. Sama tähtaeg on ette nähtud ka edasikaebamiseks. Kui kaebust ei esitata, siis otsus jõustub. Kui isik loobub edasikaebamisest 15 päeva jooksul otsuse kättesaamisest ning tasub rahatrahvi enne otsuse jõustumist, on see tema õigus. Täitmisele pööramiseks ehk kohtutäiturile saatmiseks saab kohustuslik olla üksnes jõustunud lahend. Edasikaebamise aeg on 15 päeva. Eelnõus tehakse ettepanek, mille kohaselt on süüdlasel võimalus rahatrahviga karistamise otsust täita vabatahtlikult pikema aja jooksul ehk pärast edasikaebamise tähtaja (15 päeva) möödumist veel 30 päeva. Kui liita 15 päeva enne otsuse jõustumist 30 päevaga pärast jõustumist, saadaksegi kokku 45 päeva, mis sätestatakse eelnõus vabatahtliku tasumise tähtajana. Kui otsuse kättesaamisest on 45 päeva möödunud, kogu rahatrahvi summat ei ole tasutud ning otsust ei ole vaidlustatud ega edasi kaevatud, pööratakse otsus täitmisele ehk saadetakse kohtutäiturile.

VTMS-s käsitletud muudatuste tegemise korral on oluline välja tuua, et ka kriminaalmenetluse seadustiku § 417, mis reguleerib kuriteo eest karistuseks mõistetud rahalise karistuse täitmisele pööramist, näeb vabatahtliku täitmise ajaks ette ühe kuu alates kohtuotsuse jõustumisest.

Eelnõuga kavandatud rahatrahvi tasumise tähtaja pikendamine ei mõjuta kohtuvälise menetleja ega kohtu otsuse peale kaebuse esitamise tähtaega.

VTMS § 204 lg 3 kehtiva sõnastuse kohaselt saab lahendit täitmisele pöörav asutus kümne päeva jooksul kohtulahendi koopia kohtutäiturile, kui süüdlane ei ole tasunud rahatrahvi täies ulatuses VTMS § 204 lõike 1 punktis 1 või 2 toodud tähtaja jooksul või kohtuotsuse peale edasikaebamise tähtaja jooksul või ei järgi osastatud rahatrahvi tasumise tähtaegu. Paragrahvi 204 lõike 1 punkti 1 kohaselt loetakse kohtuvälise menetleja otsus rahatrahvi kohaldamise kohta täidetuks ja otsust ei pöörata täitmisele, st ei saadeta kohtutäiturile, kui süüdlane on tasunud rahatrahvi täies ulatuses 15 päeva jooksul kiirmenetluses tehtud kohtuvälise menetleja otsuse kättesaamisest alates või tasub osastatud rahatrahvi korral osamaksed tähtaegselt. Paragrahvi 204 lõike 1 punkti 2 kohaselt loetakse kohtuvälise menetleja otsus rahatrahvi kohaldamise kohta täidetuks ja otsust ei pöörata täitmisele, st ei saadeta kohtutäiturile, kui süüdlane on tasunud rahatrahvi täies ulatuses 15 päeva jooksul alates päevast, kui üldmenetluses tehtud kohtuvälise menetleja otsus tehti menetlusosalistele kohtuvälise menetleja juures kättesaadavaks, või tasub osastatud rahatrahvi korral osamaksed tähtaegselt.

Eelnõuga kavandatakse VTMS § 204 lõike 1 punktides 1 ja 2 asendada praegune 15-päevane tähtaeg 45-päevase tähtajaga. Kuna kohtuotsuse peale edasikaebamise tähtaeg on 15 päeva, rahatrahvi vabatahtlik tasumise tähtaeg hakkab aga olema 45 päeva, siis on mõistlik VTMS § 204 lõikes 3 sama tähtaeg ette näha ka kohtuotsuse kohta. Muudatusega asendatakse § 204 lõikes 3 tekstiosa „või kohtuotsuse peale edasikaebamise tähtaja jooksul“ tekstiosaga „või 45 päeva jooksul päevast, kui kohtuotsus tehti kohtumenetluse pooltele kohtus tutvumiseks kättesaadavaks“.

4. Eelnõu terminoloogia

Eelnõuga võetakse uue terminina kasutusele *kõrgendatud ülemmääraga rahatrahv*. Tegemist on rahatrahviga, mille ülemmäär ei ole reguleeritud KarS §-s 47, vaid KarS §-s 47¹.

5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Kõrgendatud ülemmääraga rahatrahvide kohaldamises on eelnõu vahetult seotud Euroopa Liidu õigusega. Eelnõuga luuakse alus, et sätestada väärteokoosseisud, mille sanktsiooni ülemmäärad vastavad Euroopa Liidu õigusaktides (sh käesoleva seletuskirja punktis 2.1 nimetatud Euroopa Liidu õigusaktides) nõutavale. Konkreetsed väärteokoosseisud, millega Euroopa Liidu õigusaktides sätestatud nõuded täidetakse, nähakse ette eraldi eelnõuga (vt analoogiliselt Riigikogu XIII koosseisu menetluses olnud eelnõu 771SE). Kõnesoleva eelnõuga viiakse Euroopa Liidu õigusega koosõlla MAR art 30 lg 2 punkti i alapunktis i ja lg 2 punkti j alapunktis i nõutud turumanipulatsiooni ja siseteabe väärkasutamise väärteokoosseisud.

6. Seaduse mõjud

Eelnõuga kavandatakse järgmisi suurema mõjuga muudatusi:

- 1) kõrgendatud ülemmääraga rahatrahv
- 2) rahatrahvi ositi tasumise võimaluse tähtsustamine ja rahatrahvi vabatahtliku tasumise tähtaja pikendamine

Kavandatav muudatus I: **kõrgendatud ülemmääraga rahatrahvid**

Kuigi konkreetsed väärteokoosseisud sätestatakse eraldi seaduseelnõus, saavad üldjuhul selliste väärtegade kohtuvälisteks menetlejateks olema Finantsinspeksioon, Andmekaitse Inspeksioon ja Rahapesu Andmebüroo. Võimalik on välja tuua nimetatud asutuste väärteomenetluste statistika.

2016. aastal ei toimetanud Finantsinspeksioon ühtegi väärteomenetlust. 2017. aastal kohaldati üks rahatrahv juriidilisele isikule summas 3000 eurot. Aastatel 2009–2015 menetles Finantsinspeksioon keskmiselt 3 väärteomenetlust aastas ning kohaldas keskmiselt 2 rahatrahvi aastas. Aastatel 2009–2015 kohaldas Finantsinspeksioon sunniraha kokku viiel korral. 2018. aastal kohaldas Finantsinspeksioon 4 rahatrahvi.⁸⁴

Aastatel 2012–2016 kohaldas Andmekaitse Inspeksioon sunniraha või väärteokaristust 100 korral, seega keskmiselt 20 korda aastas. Väärteomenetlusi lõpetati 115 korral. Aastal 2017 lõpetati 9 väärteoasja ning trahvi või sunniraha kohaldati 4 korral. 2018. aastal lõpetati 23 väärteoasja ning trahvi või sunniraha kohaldati 9 korral.⁸⁵

Aastatel 2014–2016 alustas Rahapesu Andmebüroo kokku 21 väärteomenetlust, s.o keskmiselt 7 väärteomenetlust aastas. Sunniraha kohaldati nimetatud aastate jooksul ühel korral (summas 650 eurot). 2017. aastal menetleti 6 väärteoasja, millest 4 lõppesid trahviotsusega. Samal aastal tehti 5 sunniraha korraldust. 2018. aastal menetleti 1 väärteoasi, mis lõppes trahviotsusega. Samal aastal tehti 8 sunniraha korraldust.

⁸⁴ Finantsinspeksiooni 2018. aasta aastaraamat, lk 39. Arvutivõrgus kättesaadav: https://www.fi.ee/sites/default/files/2019-05/fi_aa_2018.pdf

⁸⁵ Andmekaitse Inspeksiooni kodulehel avaldatud statistika. Arvutivõrgus kättesaadav <http://www.aki.ee/et/inspeksioon/statistika>

Mõju valdkond I: majanduslik mõju

- o Mõju sihtrühm I: kõrgendatud rahatrahvi ülemmääraga väärtegade toimepanijad
- o Mõju sihtrühm II: kõrgendatud ülemmääraga rahatrahvidega reguleeritud valdkonnas tegutsevad isikud

Kõrgendatud rahatrahvi ülemmäär on väärtete eest on üldjuhul ette nähtud vaid spetsiifilistes valdkondades (eeskätt nt finantsvaldkond), kus üldjuhul töötavad eriteadmistega inimesed. Samas võimaldab muudatus riigisisises õiguses tulevikus rakendada ka EL-i andmekaitseõiguses nõutavaid trahve, mida on teoreetiliselt võimalik kohaldada laiemale sihtrühmale (erinevad valdkonnad, kus tegeletakse isikuandmete töötlemisega). Samas ei ole nendes valdkondades toime pandud väärtegade arv märkimisväärne. Kaudselt on sihtrühmaks kõrgendatud ülemmääraga rahatrahvidega reguleeritud valdkonnas tegutsevad isikud.

o Avalduv mõju. Eeldatav positiivne mõju seisneb selles, et isikud võivad suurema karistuse ähvardusel käituda õiguskuulekamalt. Muudatusega kaasnev ebasoovitav risk seisneb võimalikus suutmatuses senisest suuremat rahatrahvi tasuda. Ebasoovitava riski vältimiseks tuleb karistuse määramisel või mõistmisel tagada selle vastavus karistusseadustiku üldosas sätestatud põhimõtetele. Karistus peab olema proportsionaalne ning arvestama isiku individuaalset karistustundlikkust. Samuti pikendatakse ebasoovitava mõju vähendamiseks rahatrahvi vabatahtliku tasumise tähtaega ning tähtsustatakse rahatrahvi ositi tasumise võimalust.

Karistuste preventiivse mõjuga seoses võib positiivne majanduslik mõju seisneda kõrgemate väärtetrahvidega reguleeritud majandussektori usaldusväarsuse kasvus. Suurte käivetega finantssektoris võib kõrgematel rahatrahvimääradel olla üldpreventiivne mõju, heidutades isikuid süütegusid toime panemast ning samuti kinnitades teistele majandustegevuses osalevatele isikutele, et õigusrikkumistele reageeritakse proportsionaalsete karistustega.⁸⁶ Samasugune mõju võib kaasneda isikuandmete töötlemisega seonduvates valdkondades.

o Järeldus mõju olulisuse kohta. Arvestades kõrgendatud ülemmääraga rahatrahvi erandlikkust ning valdkonnaspetsiifilisust, ei ole ühiskonna mõttes tegemist olulise mõjuga. Oluliseks ei saa pidada mõju ka vastavatele tegevusvaldkondadele tervikuna, sest seaduses sätestatud nõuete tagamine väärtekoosseisudega moodustab vaid väikese osa konkreetse tegevusvaldkonna usaldusväarsusest. Ebasoovitava mõju riski aitavad tasakaalustada teised eelnõuga kavandatavad muudatused (rahatrahvi tasumistähtaegade pikendamine, rahatrahvi ositi tasumise võimaluse tähtsustamine).

Mõju valdkond II: mõju riigiasutustele

- o Mõju sihtrühm I: kohtuvälised menetlejad (arvestades valdkonda, on kohtuvälised menetlejad eeskätt Finantsinspeksioon, Andmekaitse Inspeksioon ja Rahapesu Andmehüüro)
- o Mõju sihtrühm II: kohtud
- o Mõju sihtrühm III: kohtutäiturid

o Avalduv mõju. Muudatus mõjutab vähesel määral asutuste ülesandeid ja töökorraldust. Muudatustega ei kavandata üldiste väärtemenetluse põhimõtete olulist muutmist. Väärtemenetlust toimetatakse kehtiva väärtemenetluse seadustiku kohaselt sõltumata sellest, milline on väärtete eest ette nähtud sanktsiooni ülemmäär.

⁸⁶ Negatiivsest ja positiivsest üldpreventsioonist vt lähemalt J. Sootak. Karistusõigus. Üldosa. Tallinn: Juura, 2010, lk 44-45.

Peamine erisus seisneb karistuse määramises, kus menetlejal on senisest suurem kaalutusõigus ja erinevad alused karistuse ülemmäära kindlaks tegemiseks. Sellega seoses tuleb senisest veelgi enam tähelepanu pöörata karistuse individualiseerimisele ning karistuse ülemmäära arvutamise alustele, mis võib vähesel määral suurendada menetlejate töökoormust. Samas näevad EL-i õigusaktid kõrgendatud ülemmääraga rahatrahve ette vaid teatud rikkumiste korral. Töökoormuse suurenemise riski vähendamiseks on kohtuvälise menetleja juhil võimalik VTMS § 10 lg 2¹ alusel anda kõrgendatud ülemmääraga rahatrahvi kohaldamiseks üldiseid juhiseid.

Tulenevalt suuremast kaalutusõigusest, samuti võimalusest kohaldada senisest kõrgemat rahatrahvi, võib suurenda kohtuvälise menetleja otsuse peale maakohtule esitatud kaebuste arv. Võttes arvesse, et ka kehtiva õiguse järgi ei määrata rahatrahvi üldiselt maksimummääras, ei tähenda kõrgendatud ülemmäära olemasolu, et reaalselt kohaldatav rahatrahv oleks tingimata kõrgem sellest, mida sama teo eest on võimalik kohaldada kehtivas õiguses.

o Järeldus mõju olulisuse kohta. Võttes arvesse asjaolu, et vääртеomenetlus toimub samadel põhimõtetel nagu seni, samuti finants- ja andmekaitse valdkonnas toimetatavate vääртеomenetluste vähest arvu, on kokkuvõtvalt mõju väheoluline.

Kavandatav muudatus II: **rahatrahvi tasumise tähtaja pikendamine ja rahatrahvi ositi tasumise võimaluse tähtsustamine**

Mõju valdkond I: majanduslik mõju:

o Mõju sihtrühm: vääртеgude toimepanijad

o Avalduv mõju. Kehtivas õiguses peab vääртеo eest karistusena määratud rahatrahv olema tasutud 15 päeva jooksul otsuse kättesaamisest. Üksnes siis, kui menetlusalune isik taotleb rahatrahvi tasumist osade kaupa, saab seda teha pikema aja jooksul. Selleks et isikud oleksid rahatrahvi osade kaupa tasumise võimalusest teadlikud kohe menetluse alustamisel ja oskaksid seda võimalust taotleda, lisatakse see nende õiguste loetelusse, mis kohtuvälisel menetlejal tuleb menetlusalusele isikule teada anda. Isikud on paremini oma õigustest teadlikud ja seega on nende õiguskuulekus parem. Kui isikul on võimalik rahatrahvi tasuda osade kaupa, jääb tema teenitud sissetulekust rohkem tema kasutada ja seega ei muutu riigi poolt sissenõutav rahatrahv isiku toimetulekule liiga koormavaks.

Samuti paraneb rahatrahviga karistatud isikute olukord, kuna rahatrahvi on võimalik vabatahtlikult tasuda pikema aja, senise 15 päeva asemel 45 päeva jooksul. See tähendab, et töötavad isikud saavad rahatrahvi tasuda rikkumisele järgneval perioodil, millesse jääb palgapäev. Vabatahtliku täitmise tähtaja pikendamisel on positiivne mõju leibkondade eelarvele ja toimetulekule, kuna täitemenetluse kulud jäävad ära. Suureneb võimalus tasuda rahatrahv oma palgast; väheneb vajadus võtta täiendav laenukohustus rahatrahvi tasumiseks.

o Järeldus mõju olulisuse kohta. Mõju on ebaoluline, kuna puudutab ühiskonnast vaid neid isikuid, kes panevad vääртеo toime, kelle suhtes hakatakse vääртеomenetlust läbi viima ja kelle puhul on rahatrahvi ositi tasumine põhjendatud. Kõigi rikkujate puhul ei ole rahatrahvi osade kaupa tasumine põhjendatud tulenevalt rahatrahvi suurusest. Ositi tasumine on oluline sel juhul, kui isiku ja tema leibkonna toimetulek tõsiselt kannatab. Vabatahtliku tasumise tähtaja puhul on rahatrahviga karistatud isikute jaoks mõju märgatav, kuna isikutel on võimalik vältida rahatrahvi sundtäitmisega kaasnevat lisakulutusi. Arvestades siiski asjaolu, et vääртеotrahv

tekitab üksnes vähestele olulisi probleeme sissetulekuga, võib mõju tervikuna pidada väheoluliseks.

Mõju valdkond II: mõju riigiasutustele

o Mõju sihtrühm I: kohtuvälised menetlejad

o Mõju sihtrühm II: maakohtud

o Mõju sihtrühm III: kohtutäiturid

o Avalduv mõju. Muudatus toob kohtuvälistele menetlejatele uue kohustuse selgitada menetlusala isiku õiguste juures ka seda, et rahatrahvi on võimalik tasuda osade kaupa. Kohtuvälistel menetlejatel tuleb arvestada ka sellega, et kui osade kaupa rahatrahvide tasumine sageneb, tuleb senisest tähelepanelikumalt seda jälgida. Kuna see arvestus on eelduslikult automatiseeritud, ei tohiks olulisi probleeme tekkida. Osalise tasumise võimalus on ka kehtivas õiguses olemas.

Rahatrahvide vabatahtliku tasumise tähtaja pikendamise eeldatav mõju seisneb selles, et määratud rahatrahvid tasutakse vabatahtliku täitmise tähtaja jooksul. Sellest tulenevalt väheneb kohtuvälise menetleja lahendite peale esitatavate kaebuste arv, sest väheneb vajadus otsuse vaidlustamiseks ainuüksi selleks, et lükata rahatrahvi tasumist edasi või taotleda rahatrahvi vähendamist. Samuti väheneb vajadus otsuste kohtutäiturile saatmiseks ja sundtäitmiseks, samuti vajadus rahatrahvi asendamiseks aresti või üldkasuliku tööga. Kokkuvõtvalt võib muudatusega väheneda kohtuvälise menetleja, kohtute ja kohtutäiturite töökoormus. 2019. aasta 1. juuli seisuga oli PPA menetletavates väärtedudes 2017. ja 2018. aastal jõustunud väärtetrahve tasumata kokku 21 984 kogusummas 4 413 664 eurot.

Ebasoovitava riskina võib välja tuua võimaliku maakohtute töökoormuse kasvu. Rahatrahvi osade kaupa tasumise võimaluse andmise otsustab kohtuvälise menetleja tulenevalt konkreetse rikkumise asjaoludest ja määratava karistuse suuruselt. Kui menetleja leiab, et osade kaupa rahatrahvi tasumise määramine ei ole põhjendatud, sest karistusena määratav rahatrahv on väike ja selle täies suuruses tasumine ei mõjuta märkimisväärselt süüdlase toimetulekut, välistab menetleja osade kaupa tasumise võimaluse. See tähendab seda, et rahatrahv tuleb vabatahtlikult tasuda täies ulatuses 15 päeva, eelnõus väljapakutu kohaselt 45 päeva jooksul. Kui rahatrahvi vabatahtliku täitmise tähtaja jooksul ei tasuta, saadetakse otsus kohtutäiturile. Isikud, kellele kohtuvälise menetleja ei võimaldanud osade kaupa tasumist, võivad otsuse vaidlustada osade kaupa tasumise võimaluse andmata jätmise tõttu ning pöörduda maakohtusse. See tähendab omakorda kohtute töökoormuse kasvu. Tõenäoliselt on aga kohtuvälised menetlejad võimelised karistusena rahatrahvi määrates hindama asjatundlikult süüdlase selgitusi ja taotlusi ning tegema õiglase otsuse, mis ei nõua edasikaebamist.

Infosüsteemid peavad arvestama senisest rohkem rahatrahvi osade kaupa tasumisega, samuti vabatahtliku täitmise tähtaja pikenemisega 15 päevalt 45 päevani.

o Järeldus mõju olulisuse kohta. Mõju on ebaoluline. Kuigi muudatused võivad avaldada mõju kohtuvälise menetleja ja maakohtute igapäevasele tegevusele, st suurendada nende töökoormust, on riski tasakaalustavad meetmed olemas ning sihtgrupp sedavõrd väike, et ühiskonna tasandil võib avalduva mõju hinnata pigem väheoluliseks. Mõju on väheoluline ka infosüsteemidele, kuna tegemist on infosüsteemide ühekordse arendusega, mida ei pea tegema pidevalt.

Rahatrahvi vabatahtliku tasumise tähtaja pikendamise ja rahatrahvi ositi tasumise tähtsustamise mõjude kohta kavandatakse teha järelhindamine kahe aasta möödumisel muudatuste jõustumisest.

Muudatuste mõju ettevõtete ja kodanike halduskoormusele

Muudatustel ei ole ettevõtete ja kodanike halduskoormusele mõju. Muudatustega ei muutu väärteomenetlus menetlusaluse isiku jaoks rohkem või vähem koormavaks.

7. Seaduse rakendamisega seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse tegevused, eeldatavad kulud ja tulud

Võimalikud kulud

Kulutused kaasnevad infosüsteemide arendustega seoses kõrgendatud ülemmääraga rahatrahvide kohaldamisega. Eelnõu rakendamisega seotud muud kulud kaetakse valitsemisalade oma eelarvevahendite ümberpaigutamise teel.

Võimalikud tulud

Kriminaalpoliitikat ei teostata riigieelarve vahendite suurendamise eesmärgil. Riigi peamine huvi on vähendada õigusrikkumiste arvu. Senisest suuremate trahvide kohaldamise loodetavaks mõjuks on eelkõige isikute õiguskuulekuse paranemine. Kuigi kohaldatavad rahatrahvid võivad senisega võrreldes suureneada, ei too see vältimatult kaasa riigieelarvesse igal aastal laekuvate trahvisummade kasvu.

8. Rakendusaktid

Eelnõu jõustumisel seadusena ei ole vaja kehtestada ega muuta rakendusakte.

9. Seaduse jõustumine

Seadus on kavandatud jõustuma üldises korras.

10. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu esitatakse kooskõlastamiseks ministeeriumitele ja arvamuse avaldamiseks Riigikohtule, õiguskantslerile, Eesti Advokatuurile, Riigiprokuratuurile, Harju Maakohtule, Tartu Maakohtule, Viru Maakohtule, Pärnu Maakohtule, Tallinna Ringkonnakohtule, Tartu Ringkonnakohtule, Tartu Ülikooli õigusteaduskonnale, Finantsinspeksioonile, Konkurentsiametile, Andmekaitse Inspeksioonile, Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Kojale, Eesti Linnade ja Valdade Liidule, Tallinna Linnavalitsusele, Pärnu Linnavalitsusele ning Registrite ja Infosüsteemide Keskusele.