

Haldus- ja süüteomenetluse kokkupuutepunkte

Indrek Koolmeister

1. Haldusmenetluses (eriti järelevalvemenetluses ning haldussunnivahendi kohaldamise menetluses) ja süüteomenetluses teostab menetleja avaliku võimu volitusi, mis seondub füüsiliste või juriidiliste isikute õiguste ja vabaduste riivega. Sellised sisuliselt ja juriidiliselt õige otsustuse tegemisele suunatud avalik-õiguslikud menetlused ei pea olema mitte üksnes efektiivsed eesmärgi saavutamise aspektist, vaid ka õiguspärased. Seetõttu on mõistetav, et menetlusi konstitueerivad menetlustoimingud peavad olema sätestatud õiguslikult, vastama eesmärgipärasuse ning proportsionaalsuse nõuetele. Eelnimetatud nõuded laienevad nii haldusmenetlusele kui ka süüteomenetlusele, vaatamata nimetatud menetluste erisustele eesmärkides, sisus, menetlusosaliste õigustes ja kohustustes. Eelnevast tulenevalt ei saa menetlustoimingute õigusliku regulatsiooni täiustamine olla aga üksnes eesmärgikeskne (*pro* menetlejakeskne). Vastava normistiku arengu pealiin tänastes oludes on eelkõige menetlusele allutatud isiku staatuse täpsustamine, tema vajalike menetlusõiguslike garantiide loomine.

2. Avalik-õiguslike menetluste õigusliku regulatsiooni arendamisel on üheks arvestamist vajavaks aspektiks nende menetluste vahelise seose iseloom. Sellist seost kirjeldavad põhiparameetrid on vastavate menetlustoimingute ja otsustuste finaalsus ning valiidsus. Menetluste seosed rajanevad asjaolul, et nii haldusmenetlus kui ka süüteomenetlus toimuvad sageli ühe isiku suhtes, kusjuures menetluste tuvastamise katab osaliselt või täielikult. Võimalik seos toimib mõlemas suunas - haldusmenetlusest süüteomenetlusele ning vastupidi. Selline seos on oluline mitte ainult kohtuvälises (kohtueelses) menetluses, vaid ka kohtumenetluses (haldusasjade lahendamine halduskohtute poolt ning süüteasjade lahendamine üldkohtutes).

3. Põhimõtteliselt on võimalik konstrueerida kolm erinevat haldusmenetluse ja süüteomenetluse vahekorra mudelit: domineerimissüsteemi, lõimumissüsteemi või eraldussüsteemi mudelit .

Eraldussüsteemi iseloomustab menetlustoimingute õiguslik tähendus üksnes vastava menetluse raames. Menetlused kulgevad iseseisvalt: ühe või teise menetluse külg ei mõjuta teise menetluse kulgemist. Menetluse käigus tuvastatud asjaolud, kogutud tõendid jne. ei oma õiguslikku tähendust väljaspool vastavat menetlusliiki. Haldusmenetluses antud õiguslik hinnang ei ole kohaldatav süüteomenetluses, haldusmenetluses kohaldatud sunnivahend (eriti *quasi*-karistus) ei mõjuta süüteomenetluse käigus kohaldatava karistuse liigi ja ulatuse valikut *et vice versa*.

Lõimumissüsteemi puhul toimub menetluste seotus viisil, kus erinevate menetluste käigus tuvastatavad asjaolud , kogutud tõendid, antud juriidilised hinnangud jne. on seaduses sätestatud ulatuses ja korras oma juriidiliselt tähenduselt finaalsed ning vastastikku kasutatavad. Reeglina tähendab see ka erinevates menetlustes kohaldatavate sunnivahendite koostoime arvestamist.

Domineerimissüsteemi korral on üks menetlustest allutatud teisele menetlusele. Praktikas tähendab see ühes menetluses tuvastatud asjaolude ümberhindamise ja antud õiguslike hinnangute ümbervaatamise võimalikkust teises (domineerivas) menetluses. Domineerimissüsteem võib kaasa tuua ühe menetluse alustamise teise menetluse lõpetamise või vähemalt peatamise.

4. Eelnimetatud haldusmenetluse ja süüteomenetluse erinevad mudelid esinevad praktikas puhtal kujul harva. Enamikel juhtudel on tegemist menetluste valdava seosetüübiga.

5. Erinevatel seosetüüpidel on erinevad positiivsed ja negatiivsed omadused. Eelistada tuleks aga lõimumissüsteemi, kui võrd viimane omab rida olulisi eeliseid:

5.1. piisavalt on tagatud õiguskindluse põhimõtte, kui võrd ühes avalik-õiguslikus menetluses tehtud õiguspärane otsustus (sh. fakti tuvastamine, õiguslik hinnang) ei ole reeglina ümberhinnatav teises menetluses;

5.2. lõimumissüsteemile omane erinevate menetluste valiidsus vähendab ka õiguse rakendussüsteemi sisesid vastuolusid;

5.3. tekib võimalus arvestada isiku suhtes kohaldatud haldussanktsiooni süüteosaja lahendamisel ja vastupidi;

5.4. isiku suhtes kohaldatavate menetlustoimingute dubleerimine puudub või on minimaalne; menetlused on isiku suhtes kokkuvõttes vähem koormavad; isikul tekib õiguspärane ootus, et ühes menetluses avaliku võimu poolt lõplikuna tuvastatu omab tema jaoks ühesugust tähendust alati, kui avalik võim hindab tema tegevuse õiguspärasust;

5.5. täite- ja kohtuvõimusefääris ilmneb oluline menetlusökoonomia.

6. Eesti õiguskorras on menetluste omavahelised seosed paljuski ebaselged ja vastuolulised. See tuleneb nii menetluste õigusliku regulatsiooni puudustest kui ka probleemsest ja ebapiisavalt põhjustatud kohtupraktikast. Vaatamata eelnevale võib siiski käesoleval ajal haldusmenetluse ja süüteomenetluse vahekordi vaadelda kui valdavalt domineerimissüsteemi ilminguid, kus prioriteet on antud süüteomenetlusele.

7. Kujunenud situatsioon nõuab korrektiive nii seadusandlusesse kui ka kohtupraktikasse. Positiivse õiguse areng peab tagama mitte ainult õigussüsteemi parema korrastatuse, vaid suunduma oma rõhuasetuses enam lõimumissüsteemi elementide sätestamisele. Selline areng vastab ka Euroopa õigusruumis ilmnevatele tendentsidele, kus haldusmenetlus ja süüteomenetlus lähenevad oma printsiipidelt ning reeglilt.

Menetluste õiguslik regulatsioon peab esmalt olema piisavalt õigusselge selleks, et määrata konkreetse menetlustoimingu kuuluvus haldusmenetlusesse või süüteomenetlusesse. Selline õigusselgus eeldab, et asjakohastest õigusnormidest ühemõtteliselt tuleneks kohaldatav menetlusõigus, menetlusosaliste õiguslik staatus ning vaide- ja kohtupädevus. Kehtiva õiguse mitmetimõistetavus on eriti sagedane olukordades, kus süüteomenetlus kasvab välja haldusmenetlusest (eelkõige ühest selle alaliigist - järelevalvemenetlusest) ning menetleja isik on sama.

Seadus peab andma ka selged reeglid, milline on erinevate menetluste käigus tuvastatu tähendus (valiidsus ja finaalsus), millistel tingimustel ja asjaoludel saab ühes menetluses tuvastatud asjaolusid ümber hinnata või jätta tähelepanuta jne. Täna ei ole välistatud situatsioon, kus näiteks jõustunud kohtuotsusega haldusasja lahendamisel asjaoludele antud lõplik õiguslik hinnang muudetakse või seda ei arvestata konkreetse süüteasja lahendamisel mitte üksnes maa- ja linnakohtu poolt, vaid ka kohtuvälise menetleja ametniku poolt.

8. Haldusmenetluse ja süüteomenetluse seoste korrastamine ei oma tähendust mitte üksnes õigussüsteemi ja õiguse rakendusmehhanismi parema toimimise aspektist. Selline korrastamine on esmajoonel vajalik selleks, et avalik-õiguslik menetlus oleks isikule võimalikult vähekoormav ning et isik saaks igas menetlusstaadiumis kasutada adekvaatseid õigusi.