

Majandushaldusõigusest karistusõiguslike elementide kõrvaldamine

Kalev Aavik

Advokaadibüroo Laus & Partnerid vandeadvokaat, MTSÜS eelnõu kaasautor

Tegevusloa kehtetuks tunnistamine kui majandushaldusõiguses rakendatav meede omab ilmset kokkupuudet karistusõigusega. Kas ja millisel juhul on tegemist karistusega? Kas on vaja vältida selle meetme karistuslikku iseloomu ja kuidas seda teha? Kõigepealt väike tagasivaade:

- Eesti 1990. aastate haldussunni teoorias käsitleti kergemate süütegude (haldusõigusrikkumiste) õigust osana haldusõigusest. Olemuselt halduskaristuste hulka kuuluvaks peeti ka tegevusloa kehtetuks tunnistamist, seejuures mõndes, et see on menetluslikult reguleerimata.
- Eesti haldusõiguse ja karistusõiguse reformidega 2000. aastate algul (mille olulisemateks verstpostideks võib pidada vastavalt HMS ja KarS kehtestamist) viidi läbi põhimõtteline paradigmuuutus – nn haldusõigusrikkumised leidsid koos teiste süütegudega koha karistusõiguses. Haldusakti kehtetuks tunnistamist puudutavad üldnormid HMS-s hakkasid reguleerima ka tegevusloa kehtetuks tunnistamist. Uuenenud haldusõiguse teooria pidas lubade kehtetuks tunnistamisel võimalikuks erinevaid eesmärgi – kas avalike huvide kaitset või karistamist – jättes aga käsitlemata küsimuse, milliseid probleeme võiks endas kätkeada karistuslik tegevusloa kehtetuks tunnistamine.
- Sisuline debatt karistusõiguslike (süüteomenetlus) ja korrakaitseliste (riikliku järelevalve menetlus kui haldusmenetluse osa) meetmete eristamise vajaduse üle tekkis seoses korrakaitseaduse eelnõu koostamisega 2003. a., samuti seoses samal ajal kohtupraktikas seoses juhtimisõiguse peatamise kui karistusliku haldusmeetmega üles kerkinud probleemidega (vt eelkõige RKÜK 25.10.2004 otsus kohtuasjas nr 3-4-1-10-04 ja 27.06.2005 otsus kohtuasjas nr 3-4-1-2-05). Nimetatud kohtulahendites antud vastused sarnanesid kohati pigem prügi vaiba alla pühkimise kui sisulise lahendusega (vt ka nimetatud otsuste erivavusi). Osalt ka seetõttu on debatt seni võrdlemisi vähe mõjutanud kehtivas õiguses kasutatavaid lahendusi

Tegevusloa kehtetuks tunnistamise varjus peituv karistus on problemaatiline mitmel põhjusel:

- 1) karistamine haldusmenetluses ja selle kohtulik kontroll võimalikus järgnevas halduskohtumenetluses ei taga isiku põhiõiguste piisavat kaitset, sealhulgas EIÖK artikli 6 nõuete täitmist;
- 2) isegi kui põhiõiguste kaitse oleks piisavalt tagatud, ei vasta selline regulatsioon õiguselguse nõuetele;
- 3) küsitav on haldusmenetluses peituva karistuse kohasus ja eesmärgipärasus olukorras, kus Eesti õiguskord on liikumas karistusõiguslike ja korrakaitseliste meetmete selge eristamise vajaduse tunnustamise poole.

Tegevusloa kehtetuks tunnistamist saab karistusena käsitleda eelkõige juhul, kui selle aluseks on õigusrikkumine. Euroopa Inimõiguste kohus oma praktikas on kujundanud rea kriteeriume otsustamiseks, millistel juhtudel võib tsiviil- või haldusõiguses sätestatud sanktsiooni käsitleda karistusena. Tegevusloa kehtetuks tunnistamise kontekstis võib neist kriteeriumitest ilmselt kõige olulisemaks pidada sanktsiooni eesmärgi – karistamine või ohutõrje. Nimelt vastavalt Euroopa Inimõiguste kohtu 7. juuni 1989 a. otsusele asjas *Tre Traktörer AB v. Sweden* ei tule tegevusloa kehtetuks tunnistamist, mis järgneb õigusrikkumisele, mille kohaldamine on seotud isiku käitumisega ja mille raskust sanktsioonina võiks võrrelda karistusega, siiski pidada karistuseks, kui selle kohaldamise otsustavaks põhjuseks on eesmärk välistada asjaomane majandustegevus isikul, kes pole selleks sobiv.

Seega pole ka õigusrikkumisele põhinev tegevusloa kehtetuks tunnistamine vältimatult karistus, vaid selle loomus sõltub eelkõige kohaldamise eesmärgist. MTSÜS kasutab tegevusloa kehtetuks tunnistamise karistusliku iseloomu vältimiseks järgmisi lahendusi:

- 1) sõltumatus süüteomenetluses tehtavatest otsustest;
- 2) aluseks oleva õigusrikkumise (tegevusloa kontrollieseme nõude või tegevusloa kõrvaltingimuse rikkumine) otsene seos kehtetuks tunnistatava loaga;
- 3) läbinisti preventiivne ehk ohutõrjeline eesmärk – majandustegevusest kõrvaldatakse isik, kes vältavalt rikub majandustegevuse nõudeid või kes varasematel rikkumistele põhineva prognoosi kohaselt seda tõenäoliselt taas teeb;
- 4) ettevõtja hoolsuskohustuse täitmise arvestamine tema suhtes prognoosi tegemisel;
- 5) tegevusloa kehtetuks tunnistamisega absoluutse keelu mittekaasnemine – uue tegevusloa saamine on teatud perioodil seotud küll täiendavate tingimustega, ent mitte võimatu.