

Alljärgnevalt on toodud ülevaade advokatuuri seisukohtadest olulisemates küsimustes õigusloomes 2019. aastal.

I Tsiviilkohtumenetluse seadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse (Eestis tehtud vahekohtu otsuste täidetavaks tunnistamise menetluse loomine) eelnõu kohta

Eesti Advokatuur ei toetanud eelnõu punktiga 15 tehtavat ettepanekut anda Eesti Kaubandus-Tööstuskoja Arbitraažikohtu ja Notarite Koja vahekohtu menetluses tehtud otsustele märkimisväärne eelis välisriigi vahekohtu otsuste ees. Eesti Advokatuur jäi nimetatud küsimuses 04.05.2018 Justiitsministeeriumile edastatud seisukohtade juurde.

Ennekõike rõhutas advokatuur, et seadusandja eirab eelnõuga rahvusvahelise lepinguga võetud kohustust mitte kohaldada New Yorgi konventsiooni alusel tunnustatavatele ja täidetavaks tunnustatavatele vahekohtuotsustele oluliselt rangemaid tingimusi kui kohaldatakse kohalike vahekohtuotsuste tunnustamisel või täidetavaks tunnustamisel.

Eesti rahvusvahelise maine huvides ei saa lubada „omadele“ erisusi, mis on vastuolus rahvusvahelise konventsiooni alusel võetud kohustustega. Kavandatud täiendusest tuleks loobuda. Advokatuur ei seadnud kahtluse alla eelnõus nimetatud konkreetsete vahekohtu institutsioonide usaldusväärset, vaid rõhutas võrdse kohtlemise põhimõttelist kohustust.

Ka Riigikohus on viidanud asjaolule, et New Yorgi konventsiooni artikli 3 kohaselt ei saa välisriigi vahekohtu otsuse tunnustamisele seada märksa rangemaid nõudeid, kui riigisisese vahekohtu otsuse tunnustamisele.

Lisaks viitasime Eesti Advokatuuri äriõiguse komisjoni arvamuse punktis 14 väljendatud täiendavatele põhjendustele Eesti Kaubandus-Tööstuskoja Arbitraažikohtu ja Notarite Koja vahekohtu menetluses tehtud otsuste täitmise erandite põhjendamatusel kohta, sealhulgas:

a) Seadustades olukorra, kus Eesti Kaubandus-Tööstuskoja Arbitraažikohtu (tulu saamise eesmärgil tegutsev eraõigusliku isiku organi) otsused on riikliku sunni abil sundtäidetavad ilma igasuguse kohtuliku kontrollita, kuid teiste eraõiguslike institutsioonide otsused peavad sundtäitmiseks läbima kohtuliku kontrolli, loob riik põhjendamatu eelise ühele eraõiguslikule isikule teiste ees. Sisuliselt moonutab riik vaba konkurentsi. Tegemist on põhiseaduses sätestatud õiguste ja vabaduste (ennekõike ettevõtlusvabadus ja õigus võrdsele kohtlemisele) põhjendamatu ja ebaproportsionaalse piiramisega.

b) Üksnes sellest, et EKTK Arbitraažikohus või Notarite Koja vahekohus on riigi poolt üldiselt tunnustatud (ja et riik käsitleb neid alaliselt tegutsevate vahekohtutena) ei piisa üksikjuhtumi puhul poolte õiguste tagamise kontrolliks. Kuigi seaduse (TsMS, AdvS, NotS jne) ja siseregulatsioonide tasandil võivad nõuded olla ühesed ja selged, võidakse üksikutes menetlustes kas siis tahtlikult või tahtmatult (või teadmatusest) vahekohtumenetluse põhimõtteid ja/või poolte õigusi rikkuda. EKTK Arbitraažikohus kui institutsioon (sh tema nõu-kogu) on olemuselt üksnes vahekohtumenetlust korraldav organ, mille tegevus või

tegevusetus ei määra ega saagi määrata seda, kas poolte õigused on konkreetses asjas tagatud või mitte. Konkreetse vaidluse peavad lahendama ja seadusest tulenevate menetlusõiguste kaitse peavad tagama (ja saavad tagada!) üksnes vahekohtunikud. Selles osas ei ole mis tahes erisust ETKK Arbitraažikohtu, Notarite Koja vahekohtu ja muude institutsiooniliste vahekohtute (ega ka ad hoc vahekohtute) vahel. Seetõttu ei ole iga üksikjuhtumi puhul poolte õiguste tagamiseks muud võimalust kui nõuda sundtäitmise jaoks vahekohtu otsuse kohtu poolt tunnustamist ja täidetavaks tunnistamist. Seda on selgelt ja õigesti kinnitatud ka eelnõu seletuskirjas (lk 10 viimane lõik). Ometi soovitakse ETKK Arbitraažikohtu ja Notarite Koja vahekohtu otsuste osas vastuoluliselt lubada õiguste rikkumise riski realiseerumist.

c) Eelnevast lähtudes on Eesti Advokatuuri hinnangul tõenäoline, et kavandatav erand ETKK Arbitraažikohtule ja Notarite Koja vahekohtule on põhiseadusega vastuolus.

d) Kavandatav TsMS § 753 lg 1¹ ei kõrvalda ka hetkel kehtivat vastuolu TsMS § 753 lg 1 viimase lause ja TsMS § 754 vahel. Jätkuvalt oleks ebaselge, millise regulatsiooni kohaselt peaks sundtäitma ETKK Arbitraažikohtu otsust, mille tegemise koht on väljaspool Eestit (nt on seat poolte kokkuleppel Stockholm). TsMS § 754 ning New Yorgi konventsiooni kohaselt oleks tegemist välisriigi (Rootsi) vahekohtu otsusega, mida tuleks sundtäita konventsiooni alusel. Kavandatava TsMS § 753 lg 11 kohaselt oleks selline vahekohtu otsus aga Eestis otse sundtäidetav. Kui lubada ETKK Arbitraažikohtu menetluses Rootsis tehtava vahekohtu otsuse sundtäitmist ilma kohtuliku kontrollita, tekib küsimus, miks ei võiks lubada nt ülemaailmselt tunnustatud Stockholmi Kaubanduskoja Arbitraažinstituudi (SCC) menetluses Rootsis tehtud välisriigi vahekohtu otsuste kohest sundtäitmist. Tegemist oleks riigisisese eraõigusliku isiku otsuste põhjendamatu eelistamisega ja see on vastuolus New Yorgi konventsiooniga.

Põhjendamatult on jäetud arvestamata ka advokatuuri äriõiguse komisjoni ettepanek jätta vahekohtuniku (eba)kompetentsus kui taandamise alus TsMS §-st 726 lg-st 1 välja. Kõik pooltele olulised aspektid vahekohtuniku pädevuses ja kompetentsis (haridus, kogemus, keeleoskus jne) lahendatakse tavaliselt (või vähemalt tuleks lahendada) poolte vastava kokkuleppega vahekohtuniku kvalifikatsiooninõuete üle (TsMS § 722 lg 2).

Justiitsministeerium ei ole advokatuuri ja Riigikohtu vastuväidetega arvestanud. Selle asemel, et vastuväidetele sisuliselt vastata, on kooskõlastustabelis märgitud, et New Yorgi konventsiooni ning advokatuuri poolt väljatoodud põhiseaduslike põhimõtete eiramine on poliitiline valik. Advokatuuri hinnangul on vastuolulise regulatsiooni teadlik kehtestamine vastuolus hea õigusloome ja normitehnika eeskirjaga. HÕNTE § 4 sätestab, et seaduseelnõu või selle säte võib olla vastuolus kehtiva seaduse sellise sätte või kogu kehtiva seadusega, mida eelnõu seadusena vastuvõtmise korral muudetakse või mis tunnistatakse kehtetuks.

II Tsiviilkohtumenetluse seadustiku ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (759 SE)

Riigikogu menetluses oli TsMS ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (759 SE), millega kehtestati piirangud tsiviilkohtumenetluses, täitemenetluses ja pankrotimenetluses edasikaebeõigusele. Lisaks menetles Justiitsministeerium TsMS eelnõud, millega soovitakse optimeerida apellatsioonimenetlust. Advokatuur ei pidanud seadusloome hea tavaga kooskõlas

olevaks kahe eelnõu, mis on mõlemad suunatud samale eesmärgile, eraldi menetlemist. See ei anna adekvaatset kogupilti otsustatava sisust ja mõjust isikute põhiõigustele.

(1) Edasikaebeõigust puudutavad muudatused

Advokatuur leidis, et menetlusökonoomia ja kohtumenetluse säästlikkuse tõstmine on mõistlik eesmärk, aga kui selle saavutamise vahendiks on kohtusse pöörduvate isikute menetluspõhiõiguste piiramine, peaks muudatustel olema sisuline eesmärk ja põhjendus. Eelnõu seletuskirjas puudub ülevaade, mis ulatuses valitud vahendid soodustavad soovitud eesmärgi saavutamist. Seega piiratakse isikute põhiõigusi ilma, et oleks selge, kas see omab ka arvestatavat mõju kohtute töökoormusele.

Eelnõust ei selgu, kas kaaluti ka teisi mõistlikke alternatiivseid lahendusi, sh olemasoleva regulatsiooni tõhusam rakendamine, et saavutada soovitud eesmärgid. Kuivõrd eelnõus toodud muudatuste tulemusena võib põhiseaduses sätestatud edasikaebeõigus muutuda praktikas formaalseks, tuleks pigem analüüsida ja kavandada meetmeid kohtute tegevuse tõhustamiseks ja otsuste kvaliteedi tõstmiseks. Advokatuur ei toeta lähenemist, et osade põhiõiguse kandjate menetluspõhiõigusi piiratakse, selle asemel, et kasutada kohtusüsteemi siseseid optimeerimise vahendeid (sh kohtunike ja kohtujuristide koolitamine, tõhusam menetlus ja menetluse juhtimine).

Eelnõus ei ole viidatud ega analüüsitud seda, kui palju ringkonnakohtute lahenditest Riigikohtus tühistatakse ja millistel põhjustel. See näitaks, kui paljude isikute õiguste riivet kavandatav muudatus üldse puudutaks, millise kvaliteediga töötab ringkonnakohtus ning kas eelviidatud kohtusüsteemi siseste optimeerimise vahendite abil oleks võimalik samuti soovitud eesmärki saavutada.

Samuti on alates 2017. a algusest menetlusosalisi üles kutsutud järgima kohtumenetluse parima praktika edendamise suuniseid, mis kajastavad kohtunike ja advokaatide (kriminaalasjades ka prokuröride) ühist arusaama mõistlikust, tõhusast ja osapoolte menetlusõigusi austavast, kohtumenetlusest kõigis kohtuasjades sõltumata nõude suurusest. Suunistes on oluliseks peetud mh kohtu poolt aktiivset menetluse juhtimist ning menetlusosaliste poolt ülemääraste menetlusdokumentide esitamise vältimist, mis peaks oluliselt kaasa aitama kohtumenetluse tõhusamaks muutmisele ja menetluse kestuse vähendamisele sõltumata asja hinnast. Advokatuurile teadaolevalt rakendatakse suuniseid praktikas edukalt ja need avaldavad juba tegelikku mõju kohtumenetluse tõhususele. Seega ei ole kaebeõiguse piiramine ainus ja vältimatu viis senisest tõhusama kohtumenetluse saavutamiseks.

Kui seadusemuudatusega kaasnevad nii olulised piirangud põhiõigustele, tuleb alternatiivina käsitleda ja analüüsida ka kohtutele täiendava ressursi eraldamise võimalusi.

Pikemas perspektiivis peaks kohtute ülekoormuse vähendamiseks rakendada meetmeid kaebustele, mis on ajendatud kaebamise ja protsessimise tahtest või näiteks kolmandale isikule ebamugavuste tekitamise soovist või muust taolisest põhjendamatust eesmärgist. See saab toimuda läbi ühiskonnas valitsevate hoiakute muutmise.

Nõustusime, et Riigikohtusse edasikaebeõiguse piiramine võib teatud juhtudel olla põhjendatud. Näiteks olukorras, kus ringkonnakohus jätab maakohtu määruse muutmata, ei pruugi kahekordne kaebeõigus praegusel kujul olla kõigil juhtudel põhjendatud ja vajalik. Samas on eelnõu sõnastuse kohaselt edasikaebeõigust piiratud sõltumata sellest, kas ringkonnakohus maakohtu lahendi tühistab või jätab jõusse.

II Täitemenetluse läbiviimine ühisvara arvelt (TMS § 13 ja § 14)

Advokatuur ei toetanud jätkuvalt TMS-i muudatusi, mis puudutavad täitemenetluse läbiviimise regulatsiooni ühisvara arvelt (TMS § 13 ja § 14). Muudatustega minnakse tunduvalt kaugemale sellest, mida Riigikohus on viidatud otsuses probleemina osundanud. Muudatus kujutab endast võlgnikuks mitteoleva abikaasa omandiõiguse ebalproportsionaalset riivet. Eelnõu seletuskirjast ei selgu, miks eelistatakse võlgnevuse sissenõudja huvisid mittevõlgnikust abikaasa huvile säilitada põhiseaduslik omandiõigus.

TMS-s ega ühestki teisest seadusest ei tulene otseselt, et kui võlgnikuks mitteolev abikaasa esitab TMS-i § 14 alusel toimuvale sundtäitmisele vastuväite, siis ei saa ühisvara suhtes sundtäitmist läbi viia. Eelnõu seletuskirjas antakse mõista, et abikaasa vastuväitel justkui peaks selline toime olema, aga sõnaselgelt seda üheski normis kirjas ei ole. Sellise normi puudumisel on ilmselge, et täitemenetlustes hakkab toimuma TMS §-s 14 sätestatud eelduse kuritarvitamine.

Eelnõu kooskõlastustabelist nähtub, et TMS-i muudatusi esitatud kujul ei toeta ka Riigikohus, Tallinna Ringkonnakohus ja Tartu Maakohus. Advokatuur tegi ettepaneku muudatuse väljapakutud kujul eelnõust välja jätta ja piirduda minimaalselt TMS selliste muudatustega, mis reguleeriksid pangakontol oleva rahaga seonduvat.

III Audiitortegevuse seaduse, finantskriisi ennetamise ja lahendamise seaduse ning teiste seaduste muutmise seaduse (finantsvaldkonna väärtekaristuste reform, EL-i õigusest tulenevad karistused, vara legaalse päritolu pööratud tõendamiskoormus) eelnõu 771 SE

Advokatuur märkis, et põhimõtteliselt vastu eelnõus kiirustades ja ilma laiapõhjalise aruteluta väljapakutud lahendusele, mille kohaselt peab vara legaalset päritolu või kuriteo mittetoimepanemist tõendama vara omanik või valdaja (pööratud tõendamiskoormus). Eelnõuga kavandatud muudatused on põhiseaduse mõttes märgilise tähtsusega, need piiravad omandipõhiõigust, tõenäoliselt rikuvad süütuse presumptsiooni, enese mittesüüstamise privileegi ja seaduslikkuse põhimõtet. Oleme seisukohal, et tegemist on põhiõiguste kärpimisega riigi menetluse mugavuse kasuks. Advokatuur ei toeta lähenemist, et põhiõiguse kandjate põhiõigusi piiratakse või riivatakse selle asemel, et kasutada tõhusalt süsteemiseseid vahendeid, sh tõhustada uurimis- ja järelevalveasutuste rahvusvahelist koostööd ja sisulist tegevust asjaolude väljaselgitamisel.

Advokatuurile jäi arusaamatuks, miks on vaja pööratud tõendamiskoormuse regulatsiooni välja pakkuda kiirustades, ilma eelnõu väljatöötamiskavata ning muid tavapäraseid protseduure ignoreerides. Taolisteks muudatusteks ei ole hetkel selgelt äratuntavat vajadust. Nimelt on hiljutised olulised sammud rahapesu tõkestamise regulatsiooni valdkonnas sedavõrd värsked, et nende positiivset mõju praktikas ei ole veel jõudnud ilmned. Meedia kaudu avalikkuses lahvatanud skandaalid aga pärinevad eelmise või üle-eelmise seaduseversiooni ajast.

2017. aasta novembris jõustus uus RahaPTS, mille rakendamine, sh juhendite väljatöötamine toimus kogu 2018. aasta jooksul. Kehtiv RahaPTS muutis reeglid rangemaks ja äriühingute tausta läbipaistvamaks, muuhulgas käivitus 2018. a sügisel juriidiliste isikute tegelike kasusaajate avalikustamine äriregistri juures. Rahapesu kohustatud subjektid on kehtestanud rahapesu riskihinnangud ja üle vaadanud oma kliendiportfelle. Oleme veendunud, et uue RahaPTS rakendumise järgselt rahapesukahtlusega juhtumite hulk, mis Eestit puudutab, väheneb oluliselt niigi.

Ka eelnõu seletuskirjas viidatakse rahapesu mõiste äsjasele laiendamisele: „2017. a. sügisel jõustunud RahaPTS § 4 lg-d 4 ja 5 täiendavad olulisel määral rahapesu mõiste sisustamist. /.../ Erinevalt varem kehtinud RahaPTS sätestab kehtiva seaduse § 4, et eeltoodud tegevustest teadmist või selliste tegevuste eesmärki võib järeldada teo objektiivsete faktiliste asjaolude põhjal ning et rahapesuga on tegemist ka siis, kui sellise kuritegeliku tegevuse üksikasjad, mille tulemusel saadi rahapesus kasutatav vara, ei ole kindlaks tehtud.“ (eelnõu seletuskiri lk 21).

Täna kehtiva värske regulatsiooni mõju ei ole jõudnud veel piisavalt avalduda, et teha mingeid järeldusi selle kohta, kas rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise valdkonnas on vaja vastu võtta järgmisi, võrdlemisi radikaalseid samme põhiõiguste ja -vabaduste arvelt. Advokatuur väidab, et pööratud tõendamiskoormuse regulatsiooni piisavat vajalikkust ei saa isegi väite tasandil tõsiselt võtta seni, kuni hiljutiste seadusemuudatuste mõju praktikale ei ole mõistliku aja jooksul jälgitud ja analüüsitud.

Lisaks põhiõiguste rikkumisele või riivele kätkeb pööratud tõendamiskoormus endas mitmeid olulisi riske õiguse edasise arengu trendi aspektist – üks on avaliku võimu kuritarvitamise riski suurenemine ja teine on pööratud tõendamiskoormuse kui riigile mugava regulatsiooni hilisem kandumine teistesse valdkondadesse väljaspool rahapesu tõkestamist. Kui isik peab hakkama riigile tõendama, et ta pole toime pannud kuritegusid, siis ei ole küsimus üksnes juriidilises tõenduskoormuse jagamise konstruktsioonis, vaid ka laiemalt inimväärikuse riives.

Advokatuur nõustub nii õiguskantsleri kui prokuratuuriga, et taolise mõjuga muudatused eeldavad põhjalikumat analüüsi, et leida mõistlik tasakaal korraaitse ja põhiõiguste vahel. Kuivõrd eelnõus toodud muudatuste tulemusena võivad põhiseaduses sätestatud õigused muutuda praktikas formaalseks, tuleks pigem analüüsida ja kavandada muid riiklikke meetmeid rahapesu tõkestamise tõhustamiseks. Juba täna on rahapesu tõkestamisega seonduv halduskoormus lükatud äärmiselt suures ulatuses eraõiguslike isikute kanda. Eelnõust ei selgu, kas soovitud eesmärkide saavutamiseks kaaluti ka teisi mõistlikke alternatiivseid lahendusi, sealhulgas riigiasutuste tegevuse tõhustamist.

Pööratud tõendamiskoormise asemel tuleks pöörata rohkem tähelepanu tõendite kogumise menetluse tõhustamisele. RahaPTS § 57 annab RAB-le õiguse vajadusel rahapesu või terrorismi rahastamise kahtluse korral, kuritegeliku tegevuse tõkestamiseks või teise riigi rahapesu andmebüroo taotluse alusel ettekirjutusega tehing peatada või konto ja tehingu objektiks oleva vara käsutamist piirata maksimaalselt kuni 90 päevaks. Pole alust arvata, et see oleks ebapiisav – eelnõu ettevalmistajate endi andmetest selgub, et 2017. aastal piiras RAB konto käsutamist 30 päevaks 53 korral ning 60 päevaks 33 korral. Seega pole RAB 2017. aastal pidanud paljudel juhtudel vajalikuks 90-päevaks piirangu seadmist, et selgitada välja asjas tähtsust omavad asjaolud ja koguda vajalikke tõendeid.

Tuleb ka arvestada, et kahtluse alla sattunud isikul võib samuti olla vajalik koguda tõendeid mh kolmandates riikides asuvatelt riiklikelt institutsioonidelt. Kui neid on raske kätte saada RAB-il või muul Eesti ametiasutusel, siis on neid raske kätte saada ka eraõiguslikul isikul. Seetõttu on tõhusam ja eesmärgipärasem lähenemine see, et koostööd parandatakse riiklikul tasandil ja riikidevahelist infovahetust lihtsustatakse, kui et risk jäetakse veel suuremas ulatuses eraõiguslike isikute kanda, kellel puuduvad märkimisväärsed vahendid mõjutamaks välisriikidest väljaantavat dokumentatsiooni. Eraõiguslike isikute kohustuste suurenemine vähendab riigi motivatsiooni asjaolude väljaselgitamisega ise tegeleda ja välisriikide asjaomaste institutsioonidega suhelda.

IV Väljatöötamiskavatsus notariaadiseaduse jt seaduste muutmiseks

Eelnõu üheks eesmärgiks oli lihtsustada notari ja advokaadi kutsete vahelist liikumist nagu täna on advokaadi, kohtuniku ja prokuröri ametikohtade vahel. Advokatuur toetab kutsete omavahelist liikumist, kuid ei toeta ettepanekut esitatud kujul alljärgnevatel põhjustel.

1. Notari ja advokaadi kutsestandardid ei ole ühtlustatud

Kutsete vahelise liikumise eelduseks on see, et erinevate kutsete esindajate teadmiste ja oskuste tase on võimalikult ühtlane. Notari ja advokaadi kutsete vahelise liikumise korral tuleb tagada isikute teadmiste võrreldav kontrollimine. Hetkel kehtiva regulatsiooni kohaselt kontrollitakse notari eksamil isikute teadmisi kitsamalt kui advokaadi või teiste advokatuuriseaduse (AdvS) § 26 lg-s 3¹ nimetatud kutsealade eksamitel.

Notariaadiseaduse (NotS) § 6 lg 1 kohaselt võib notariks saada kandidaaditeenistuse läbinud ja notarieksami sooritanud teovõimeline Euroopa Liidu liikmesriigi kodanik, kes valdab kõnes ja kirjas eesti keelt, on aus ja kõrgete kõlbeliste omadustega ning kes vastab kohtunikule esitatavatele haridusnõuetele vastavalt kohtute seaduse § 47 lg 1 p-le 1. Vastavalt notariaadimäärustiku § 89 lg-le 3 kontrollitakse õigusteadmiste testiga notarikandidaadiks taotleja teadmisi järgmistes valdkondades: tsiviilõiguse üldosa, võlaõigus, asjaõigus, perekonnaõigus, pärimisõigus ja ühinguõigus. Väljaõppeprogrammi edukalt täitnud notari kandidaat peab sooritama notarieksami eelnimetatud valdkondades. Notaritel puudub erinevalt advokaatidest täielikult teadmiste kontroll avaliku õiguse valdkonnas (riigi põhikord,

haldusmenetlus, haldustäitemenetlus, korraaitseõigus kui riikliku järelevalve valdkonna haldusõigus, halduskohtumenetlus, isikuandmete kaitse õigus) ning karistusõiguse ja kriminaalmenetluse valdkonnas. Ka tsiviilõiguse valdkonnas on notari teadmiste kontroll kitsam kui advokaatide puhul.

Advokatuuri kodukorra § 63 lg 4 teise lause kohaselt peab vandeadvokaat tundma seadusandlust ja kohtupraktikat, olema võimeline osutama kvaliteetset õigusabi ka keerukates õiguslikes vaidlustes, omama põhjalikke teoreetilisi ja praktilisi teadmisi järgmiste valdkondade hulgast valitud ühest valdkonnast: eraõigus ja tsiviilkohtumenetlus; riigi põhikord, avalik õigus ja halduskohtumenetlus; karistusõigus ja kriminaalmenetlus. Kodukorra § 67 lg-test 2 ja 3 tulenevalt peab eksamineeritav sooritama eksami kirjalikus osas testi ja lahendama kaasusülesande, kusjuures üksnes viimase puhul saab eksamineeritav valida valdkonna. See tähendab, et vandeadvokaadiks pürgijal tuleb olenemata spetsialiseerumisest lahendada test, mis hõlmab kõiki õigusvaldkondi. Ka juhul, kui vandeadvokaadi eksami sooritaja on spetsialiseerunud tsiviilõigusele, peab ta kaasuse lahendamisel lisaks materiaalõigusele tundma ka tsiviilkohtumenetlust. Advokatuuri kutsesobivuskomisjoni 31.05.2019 otsuse kohaselt hõlmab advokatuurieksami tsiviilõiguse osa lisaks notariaadimäärustiku § 89 lg-s 3 nimetatutele ka pankrotiõigust, saneerimist, intellektuaalset omandit ning tsiviilkohtumenetlust.

Ka võrdluses kohtunike ja prokuröridega kontrollitakse notarikandidaadi teadmisi kitsamalt. Notaritel puudub erinevalt kohtunikest täielikult teadmiste kontroll avaliku õiguse valdkonnas (riigiõigus, põhiseaduslikkuse järelevalve, Euroopa Liidu õigus, konkurentsõigus, haldusmenetlus, riigivastutus, maksuõigus, keskkonnaõigus) ja protsessiõiguses (kohtumenetluse üldised põhimõtted ja nende avaldumine erinevates kohtumenetlustes, süüteomenetlused, tsiviilkohtumenetlus, halduskohtumenetlus, karistusõigus). Kohtunike koolitusnõukogu poolt 18.11.2016 kinnitatud kohtunikueksami programmi kohaselt hõlmab kohtunike eksami eraõiguse osa lisaks nt tööõigust ja pankrotiõigust.

2. Advokaadi töö eeldab erinevate õigusvaldkondade tundmist

Selleks, et õiguskaitseüsteem toimiks ja menetlused oleks efektiivsed, tuleb tagada advokaatide kõrge teadmised õigussüsteemi toimimisest tervikuna. Vaieldamatult on notarid oma valdkonna tippspetsialistid, kuid advokaadina tegutsedes peavad nad olema võimelised looma seoseid eri õigusvaldkondade vahel ning nõustama kliente ka muudes valdkondades peale eraõiguse. Eelnõus on märgitud, et hetkel ei ole kaasatud lihtsustatud korras liikujate ringi prokuröre ega kohtunikke, kuna prokuröride töö on suunatud kriminaalõiguse valdkonda ning on märgitud, et haldus- ning kriminaalasju menetlevate kohtunike töö erineb oluliselt notarite tööst. Ka advokaatide töö erineb oluliselt notarite tööst sellest mõttes, et advokaadid ei saa teha oma tööd, kui nad tunnevad kitsalt vaid ühte õiguse valdkonda – eraõigust. Enamus advokaadi aetavaid asju nõuab mitme valdkonna tundmist. Kuigi eeldada ei saa mitme valdkonna põhjalikku tundmist ühelt advokaadilt, siis üldteadmised erinevatest valdkondadest peavad siiski olema. Näiteks peab äriõiguse valdkonnas klienti nõustav advokaat tundma ka konkurentsõiguse põhimõtteid ning vastavaid karistusõiguslikke aspekte. Sellisest

põhimõttest lähtub ka eespool kirjeldatud Eesti Advokatuuri advokaadieksami korraldus. Õigusteoreetilisi küsimusi sisaldava testi edukaks lahendamiseks peavad advokaadil olema vähemalt üldisel tasemel teadmised kõigis kolmes valdkonnas, s.o (i) eraõigus ja tsiviilkohtumenetlus; (ii) riigi põhikord, avalik õigus ja halduskohtumenetlus; (iii) karistusõigus ja kriminaalmenetlus.

3. Notari lihtsustatud liikumisel advokaadiks võiks kaaluda eksami sooritamist valdkondades, mida ei ole notariks saamisel kontrollitud

Kokkuvõtlikult soovitakse lihtsustada notari ja advokaadi kutsete vahelist liikumist selliselt, et notarid saavad lihtsustatud advokatuuri liikmeks ilma eksamit sooritamata ning advokaadid saavad sooritada notarieksamit ilma kandidaaditeenistust läbimata. Eeltoodud põhjendustest tulenevalt teeb advokatuur ettepanku täiendada regulatsiooni selliselt, et notaril on võimalus saada lihtsustatud korras vandeadvokaadiks, kui ta sooritab vandeadvokaadi eksami nendes valdkondades, mida ei ole notariks saamisel kontrollitud.

Juhime tähelepanu ka sellele, et ilma täiendava kontrollita võib tekkida olukord, kus pankrotihaldurina võivad tegutseda isikud, kelle teadmisi ei ole pankrotiõiguse valdkonnas kontrollitud. Vastavalt pankrotiseaduse (PankrS) 56 lg 1 p-le 2 võib halduriks olla Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koja kutsekogu liikmeks olev vandeadvokaat. PankrS 57 lg 3 kohaselt ei pea vandeadvokaat haldurina tegutsemise õiguse saamiseks sooritama halduri eksamit ega läbima väljaõpet. Seega kui notaritel oleks võimalik saada advokatuuri liikmeks vandeadvokaadi eksamit sooritamata, võib tekkida olukord, kus haldurina tegutseva vandeadvokaadi teadmisi pankrotiõiguse valdkonnas ei ole kontrollitud.

4. Kutsete vaheline liikumine peaks hõlmama ka teisi õiguselukutseid

AdvS § 26 lg 3 ja 3¹ eesmärk oli hõlbustada juristide liikumist kutsealade vahel ning leevendada imperatiivseid piiranguid, mis takistavad liikumist ühest organisatsioonist teise. Kutsealade vaheline liikumine tähendab, et advokatuuriseaduses viidatud isikutel on võimalik liikuda advokatuuri ja advokatuuri liikmetel on võimalik liikuda viidatud ametikohtadele. Kui lisada notarid AdvS § 26 lg 3¹ loetellu, siis tuleks vastavalt täiendada ka prokuratuuriseaduse § 15 lg-t 3 ja kohtute seaduse § 66 lg-t 6. Kui notarid saavad lihtsustatud korras liikuda advokaatideks, siis hiljem on neil lihtsustatud korras võimalik liikuda kohtuniku ametikohale ja prokuröri ametikohale. Mõistlik oleks luua vastav võimalus kohe, mitte anda võimalus asuda viidatud ametikohtadele nõ tagaukse kaudu.

Viidatud seaduste muutmise eeldab arutelu asjaomaste institutsioonidega.

5. Advokatuur peab määrama kutseala standardi

Kui riik reguleerib, millise kvalifikatsiooniga isikuid peab advokatuuri liikmeks võtma, siis see riivab advokatuuri autonoomiat ning võtab advokatuurilt võimaluse reguleerida kutseala

standardit. Kutsete liikumisel tuleb jätta kutseühendustele teatud erikontroll, mis arvestab vastava õiguselukutse erisusi.

Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitus nr (2000)21 (advokaadi elukutse sõltumatuse kohta) kohaselt peavad riigid võtma kasutusele kõik vajalikud meetmed, et tagada ja edendada advokaadi elukutse sõltumatust riigivõimust ja avalikkusest. Advokaatidel peab olema võimalik luua ja ühineda kutseorganisatsioonidega, millede üheks ülesandeks on kutsealaste standardite tugevdamine ning advokaatide sõltumatuse ja huvide tagamine. Riigid peavad austama advokatuuride või muude advokaatide kutseühenduste rolli oma liikmete kaitsmisel igasuguste piirangute ja rikkumiste eest ning nende sõltumatuse tagamisel.

V Audiitortegevuse seaduse, finantskriisi ennetamise ja lahendamise seaduse ning teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu

Eelnõuga soovitakse riigisisesse õigusesse üle võtta finantssektorit puudutavad Euroopa Liidu õigusest tulenevad halduskaristused ja nähakse ette võimalus määrata väärteo eest kõrgendatud ülemmääraga rahaträhv. Nii finantsjärelvalve subjektidele kui ka muudele isikutele oleks võimalik määrata tegevusnõuete rikkumise eest kas kuni 5 miljoni euro suurune või käibepõhine rahaträhv. Kuritegude puhul kõrgendatud ülemmääraga rahalise karistuse rakendamise võimalust ette ei nähta ja kuriteo eest füüsilisele isikule mõistetava rahalise karistuse ülemmäär on KarS § 44 lõikest 1 tulenevalt kuni 500 päevamäär. Seega oleks väärtegude puhul, mille eest on eelnõuga ette nähtud kõrgendatud ülemmääraga rahaträhv, võimalik kohaldada märkimisväärselt suuremat rahalist sanktsiooni kui enamohtlike kuritegude puhul. Advokatuuri hinnangul ei ole mõistlik luua olukorda, kus isikul on majanduslikult otstarbekam väärteo toimepanemise asemel täita ka mõni kvalifitseeriv tunnus, mis tooks kaasa väiksema karistuse ülemmääraga kuriteokaristuse.

Kui eelnõuga antakse laiaulatuslik kaalutusõigus karistusmäärade valikul, suureneb seeläbi täitevvõimu omavoli võimalus. Samuti võib see kahjustada ühtse karistuspoliitika kujunemist ja sellega võib kaasneda isikute põhjendamatu ebavõrdne kohtlemine. Kohtuväliste menetlejate ametkondlik killustatus ning asjaolu, et karistusi kohaldavad eelkõige juriidilise hariduseta menetlejad, ei taga ühtset karistuspoliitikat. Normi kohaldamise selge praktika tagab aga õiguskindluse - isikul on võimalik ette näha teo etteheidetavust ja ka rakendatavaid sanktsioone. Ebahütlane praktika võib tähendada sarnaste tegude puhul isikute põhjendamatu ebavõrdset kohtlemist.

Euroopa Liidu õigusest tulenevate karistuste sobitamine riigisisesse õigusesse on problemaatiline ja selle küsimusega tuleks tegeleda üldise väärteomenetluse reformi raames. Karistusseadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõuga on kavas reformida väärtegude toimepanemisele järgnevaid õiguslikke tagajärgi ning luua võimalus Euroopa Liidu õiguses sätestatud haldustrahvide kohaldamiseks väärteomenetluses. Viidatud eelnõu langes menetlusest välja seoses Riigikogu XIII koosseisu lõppemisega, kuid seletuskirjast nähtuvalt esitatakse see uuesti kooskõlastamiseks ja Riigikogule menetlemiseks sellel aastal. Käesoleva eelnõu menetlust tuleks jätkata alles pärast seda, kui on otsustatud, kuidas kohaldada Euroopa Liidu õiguses sätestatud haldustrahve väärteomenetluses.

Eelnõuga muudetakse RahaPTS § 82 lõikeid 1 ja 2, § 83 lõikeid 1 ja 2, § 84 lõikeid 1 ja 2, § 85 lõikeid 1 ja 2, § 86 lõikeid 1 ja 2, § 87 lõigetes 1 ja 2, § 88 lõigetes 1 ja 2, § 89 lõigetes 1 ja 2, § 90 lõigetes 1 ja 2, § 91 lõigetes 1 ja 2, § 92 lõigetes 1 ja 2, § 93 lõigetes 1 ja 2, § 94 lõigetes 1 ja 2, § 95 lõikes 2 ning § 96 lõigetes 1 ja 2 kehtivaid rahatrahvi määrasid. Rahatrahvi määrade tõstmist on põhjendatud eesmärgiga viia need vastavusse AMLD IV rikkumiste eest ettenähtud kõrgete rahatrahvi määradega või muuta rahatrahvid proportsionaalseks ja tõhusaks võrreldes teiste RahaPTS süüteoüksustega.

Advokatuuri hinnangul nõuab kõrgendatud karistumäärade laiendamine veenvaid põhjendusi ja põhjalikke analüüse. Seletuskiri on aga lakooniline, veenvaid põhjendusi ja vastavasisulist analüüsi seletuskirjast ei nähtu. Seletuskirjas toodud põhjendus, et eelnõuga tehakse eelnimetatud paragrahvides muudatused, et võimaldada kõrgendatud ülemmääraga rahatrahvi kohaldamist vastavalt AMLD IV artikli 59 lõikes 3 toodud määradele, on otsitud. AMLD IV tulenevad nõuded on üle võetud 26.10.2017 vastu võetud RahaPTS muudatustega. RahaPTS (459SE) seletuskirja kohaselt tekkiski RahaPTS uue redaktsiooni väljatöötamise vajadus seoses FATF poolt 2012. aastal välja töötatud uute rahvusvaheliste rahapesu ja terrorismi rahastamise standardite kehtestamisega ja nende ülevõtmisega Euroopa Liidu õigusesse nn IV rahapesu tõkestamise direktiivi ja selle muutmise direktiivi eelnõuga. RahaPTS eelnõu lisaks olevas Euroopa Liidu direktiivi ja Eesti õigusakti vastavustabelis on märgitud, et eelnõus ettenähtud uued trahvimäärad vastavad direktiivis sätestatule.

Eelnõus puuduvad täielikult selgitused, kuidas on põhjendatud krediitiasutustele ja finantseerimisasutustele ettenähtud maksimaalsete trahvimäärade laiendamine teistele RahaPT tulenevatele kohustatud isikutele. Kohustatud isikute tegevusvaldkonnad ei ole võrreldavad ja seetõttu ei saa pidada ka avalikku huvi kõigi sektorite puhul ühesuguseks. Rahapesuga võitlemine on vaieldamatult oluline, kuid piirangute ja sanktsioonide seadmisel tuleb kaaluda, kas vajalik on olemasoleva regulatsiooni muutmine või olemasolevate normide efektiivsem rakendamine. Kuivõrd uus RahaPTS on jõus olnud niivõrd lühikest aega, ei saa väita, et praegune regulatsioon ei ole efektiivne ja seetõttu tuleb kehtestada uus regulatsioon. Selle asemel tuleks jälgida kohtupraktika kujunemist uue regulatsiooni valguses ja muuta seda üksnes siis, kui selleks ilmneb vajadus.

Lisaks mõjutavad kõrged trahvimäärad negatiivselt ettevõtluskeskkonda. Suur trahvimäärade tõus mõjutab erineva valdkonna ettevõtete riske ja see võib omakorda kaasa tuua ettevõtete poolt osutatavate teenuste hinna tõusu. Arvestades, et eelnõus ei ole põhjendusi muudatuse vajalikkuse kohta ja puudub võimalike mõjude analüüs, ei saa pidada karistumäärade tõstmist eelnõus toodud kujul põhjendatuks.

VI Kriminaalpoliitika põhialused aastani 2030

Justiitsministeerium saatis advokatuurile arvamuse avaldamiseks eelnõu „Kriminaalpoliitika põhialused aastani 2030“. Advokatuur on esitanud oma seisukoha nimetatud eelnõule 10.10.2018 kirjas nr 2-15/522. Advokatuuri seisukoht ei ole muutunud.

Kriminaalpoliitika strateegiadokument kui eriti pikaajaline tegevuskava, oleks ainuõige koht käsitlemiseks kriminaalpoliitika põhimõttelisi küsimusi, sh milliseid tegusid käsitletakse karistusväärsena; millised peaks olema süütegude eest määratavad karistused (karistuste liigid ja määrad) ning millistel juhtudel eelistada üht või teist liiki karistusi; mis on karistamise eesmärgid. Kahjuks eelnõu neid küsimusi peaaegu üldse ei käsitle ning eelnõu sellisel kujul vastuvõtmisel jäävad need küsimused jätkuvalt koherentse vastuseta.

Kriminaalpoliitika peamisest eesmärgist – süütegude ennetamisest, räägib eelnõu minimaalselt. Eesmärgi olulisust silmas pidades oleks loogiline, kui kuritegevuse ennetamise meetmetele pöörataks strateegiadokumendis rohkem tähelepanu. Kuritegevuse vähendamise osas nimetatakse eelnõus konkreetse eesmärgina vaid raske vägivallakuritegevuse vähenemist Euroopa kiireimas tempos. Kuritegevuse vähendamise eesmäärke tuleks käsitleda laiemalt, hõlmates kõiki olulisemaid kuritegevuse liike. Lähemat käsitlemist vajaks ka vangistuspoliitika – mh oleks kohane seada eesmärgiks vangistuse keskmise kestuse lühendamine (toomaks Eestit selles osas lähemale Euroopa mediaanile ja Skandinaavia jt meile eeskujuks olevate riikide praktikale).

Eelnõud analüüsis ka advokatuuri põhiõiguste komisjon. Nende hinnangul on eelnõu üldsõnaline ning ilma mõõdetavate eesmärkideta. Keelekasutus (nt koduvangistus) tuleks kokku viia õiguses kasutatavate mõistetega.

Kaitseõiguse kohta on eelnõus märgitud üksnes üldiselt: „Menetluses tuleb silmas pidada süütuse presumptsiooni põhimõtet ja tagada kõigi menetlusosaliste põhiõigused.“ Arvestades, et kaitseõiguse teostamisel on mitmeid süsteemseid probleeme, tuleks võtta strateegiliste eesmärkide hulka ka järgnev:

- 1) luua õigusselgus jälitustegevuse sarnaste tegevuste (nt teabehanked tsiviilmenetluses või prokuratuuri poolt kasutatuna julgeoleku eesmärkidel) osas ja viia sellised tegevused kooskõlla põhiõigustega, sh peamiselt privaatsusõigusega;
- 2) tagada põhiõigusi austav jälitustegevus ja vaadata üle vastav regulatsioon;
- 3) kriminaalmenetlusõiguses võtta üle Euroopa Liidu direktiivid täies mahus, sh kaitseõigusse puutuvalt vahistamist ja tõendite kogumist puudutav regulatsioon, mis viia vastavusse ka Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikas väljendatud põhimõtetega;
- 4) täiustada kriminaalmenetluse õigusnorme ning praktikat eesmärgiga tagada aus ja euroopalikult kaasaegne inimõigusi austav kriminaalmenetlus;
- 5) täiustada kriminaalmenetluse õigusnormistikku poolte võrdsuse aspektist, tagades, et võistlev menetlus kannaks ausa kohtumõistmise eesmärki igakülgselt ja ei jääks pelgalt deklaratiivseks.

VII Õigusloomepoliitika põhialused aastani 2030

Justiitsministeeriumi eestvedamisel valmis Riigikogu otsuse „Õigusloomepoliitika põhialused aastani 2030” eelnõu, mille eesmärk on kujundada hea õigusloome standard ja olla õigusloome pikaajaline poliitiline suunanäitaja. Kuigi advokatuur on eelnõu osas varem arvamust avaldanud, ei ole eelnõu uut versiooni kahetsusväärselt advokatuurile arvamuse avaldamiseks

saadetud. Sellest hoolimata soovib advokatuur oma märkused esitada ja rõhutada, et kuigi eelnõud on võrreldes varasema versiooniga täiendatud, on eelnõu selle praegusel kujul jätkuvalt mittevajalik.

1. Eelnõu vajalikkus

Õigusloome kultuuri saab parandada läbi praktika suunamise, mis eeldab sihikindlat ja järjepidevat tööd. Täiendav mittesiduv regulatsioon hea õigusloome tava kujunemisele kaasa ei aita. Eelnõu kordab soovitusi, mis on juba normatiivsed läbi hea õigusloome ja normitehnika eeskirja (HÕNTE).

Õigusloome kvaliteeti aitaks parandada õigusloome protsessis kehtivate põhimõtete järgimine. Õigusloome protsessi tuleb kaasata huvigruppe, kuid käesoleva eelnõu raames advokatuuri ei kaasatud. On arusaadav, et eksimusi tuleb ette, kuid õigusloome protsessi kehtivate põhimõtete sage eiramine viitab vajadusele muuta olemasolevat korda efektiivsemaks, mitte seda täiendavalt reguleerida.

Enamik eelnõus sätestatud põhimõtteid on oma laadilt triviaalsed ja nende üle kordamine eraldi väärtust ei loo (nt õigusloome eesmärk kindlustada põhiseadusest lähtuv õiguskord, seaduste jagunemine üld- ja eriosa seadusteks, olulise õigusteabe avaldamine Riigi Teatajas, koostöö edendamine ja koolituste korraldamine) või on nende rakendumine vähetõenäoline (nt koalitsioonilepingute kvaliteedi parandamine, õigusloomega inimeste heaolu ja Eesti konkurentsivõime parandamine, õigusloome mahu vähendamine ning õigusloomeliste lahenduste katsetamine).

2. Märkused eelnõule

Endiselt puuduvad eelnõus tõsiseltvõetavad õigusloome poliitika visioon ning eesmärgid. Näiteks siht, et aastaks 2030 väheneb õigusloome maht tuntavalt ja et uusi seadusi ei algatata kergekäeliselt (p 7), ei saa olla 12 aasta kaugune eesmärk 28 aastat pärast riikliku iseseisvuse taastamist. Need põhimõtted peaksid olema juba ammu juurdunud ja kui ei ole, tuleb deklaratsioonide asemel analüüsida probleemi põhjusi. Vabariigi Valitsus kiitis 30. juunil 2015. a heaks Justiitsministeeriumi koostatud õigusloome mahu vähendamise kava. Seletuskirjas nenditakse, et hoolimata nendest dokumentidest pole õigusloome mahule piiri panna suudetud. See kinnitab, et pelgalt deklaratsioonidega praktikat ei muuda.

Selleks, et õigusloome oleks teaduspõhine ning debatt praegusest kvaliteetsem ning paremini tasakaalustatud, peavad õigusloomes kolmanda osapoolena poliitikute ja ametnike kõrval osalema eelmistest sõltumatud teadlased. Õigushariduse valupunktid, nagu õigusõppe ja teadustegevuse kvaliteet ning ebapiisav rahastus, õigusteaduse mittekäsitlemine rahvusteadusena jne, on küll laiemad kui õigusloome poliitika, kuid neil on vahetu mõju õigusloomele.

Parandada tuleks Riigikogu menetluses olevatesse eelnõudesse tehtavate muudatuste jälgitavust. Kui Riigikogu menetluse käigus tehakse eelnõusse muudatusi, tuleb vastavalt muuta eelnõu seletuskirja. Praegune praktika, kus selgitusi eelnõu seletuskirja ei lisata ja neid tuleb otsida Riigikogu komisjonide istungiprotokollidest, teeb info leidmise keerulisemaks. Kõik selgitused peaks olema seletuskirjas. Samuti on õigusloomemenetluse läbipaistvuse ja osalusvõimaluste tagamiseks vajalik lisada kõik eelnõud ja sellega seotud dokumendid Vabariigi Valitsuse eelnõude infosüsteemi. Loodud on küll tehniline võimekus, et eelnõu materjalid oleks leitavad, kuid praktikas sinna pahatihti vajalikke materjale ei lisata. Kaasamise hõlbustamiseks tuleb muuta olemasoleva infosüsteem kasutajasõbralikumaks.

Olulise teemana peame vajalikuks markeerida põhimõtet, et seadusandja Eesti Vabariigi põhiseaduse kohaselt on Riigikogu. Sellest johtuvalt peab ka õigusloomepoliitika arvestama sellega, et vähemalt seadusloomes peab Riigikogule jääma lisaks formaalse otsustaja rollile ka sisulise kujundaja roll. Eelnõus on see asjaolu pälvinud lubamatult vähe tähelepanu ning eelnõus kajastuvad eelkõige Vabariigi Valitsuse ülesanded õigusloomeprotsessis. Kahtlemata on Vabariigi Valitsusel oluline koht ka seadusloomes, kuid õigusloomepoliitika ei saa Vabariigi Valitsuse ülesannete rõhutamise läbi *de facto* kaasa aidata tendentsile, kus Riigikogule jääb nii protseduurilistel, tehnilistel kui ka kõikvõimalike ressursside piiratusel tulenevatel põhjustel õigusloome sisulises kujundamises pigem teisejärguline roll. Poliitikadokument võiks seada eesmärgiks Riigikogu kui seadusandja olulisust toetavate meetmete (Riigikogu kantselei, komisjonide ja parlamendiliikmete tugipersonali võimekuse tõstmine, Riigikantselei ja teiste valitsusasutuste panustamine Riigikogu seadusandlike algatuste ettevalmistusse jms) rakendamise.

VIII Maksukorralduse seaduse jt seaduste muutmise seadus 29 SE

Riigikogu menetluses oli maksukorralduse seaduse, kohtute seaduse ja vedelkütuse seaduse muutmise seadus 29 SE. Eelnõuga laiendatakse MKS-i maksusaladuse avaldamise võimalusi ning lisatakse topeltmaksustamise kaebuste lahendamise regulatsioon. Viimase näol võetakse eelnõuga üle nõukogu direktiiv (EL) 2017/1852 maksuvaidluste lahendamise mehhanismide kohta Euroopa Liidus (ELT L 265, 14.10.2017, lk 1–14).

Selgelt probleemseks on MKS maksusaladuse andmete avaldamise regulatsiooni laiendamise seotud muudatused. Üldreeglina on kõik maksuhalduril esitatud andmed kaitstud maksusaladusega (MKS § 26). Seega tähendab iga maksusaladuse avaldamise juhtum erandit. Eelnõuga soovitakse lisada või laiendada MKS-i maksusaladuse avaldamise erandite loetelu. Muudatustega ei saa nõustuda järgmistel põhjustel.

Esiteks ei eelnenud MKS § 29 punktide 46 ja 51 muudatustele, millega täiendatakse VKS § 51 lõiget 6 punktiga 4 ning KS § 107 lõikega 3, väljatöötamiskavatsust. Maksusaladuse kui üldreegli kitsendamine on oluline muudatus ja seetõttu peaks eraldi analüüsima, kas muudatus on vajalik ja põhjendatud.

Teiseks kavandavad MKS maksusaladuse avaldamise muudatused on äärmiselt üldise sõnastusega. Näiteks: 1) paragrahvi 29 punkt 46 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt: „46)

riigieelarve seaduse § 53.1 alusel kehtestatud riigisiseste toetusprogrammide elluviimisega seotud isikutele, perioodi 2007–2013 struktuuritoetuse seaduse §-s 1 ja perioodi 2014–2020 struktuuritoetuse seaduse §-s 1 nimetatud fondide korraldusasutusele ning fondispetsiifiliste reeglite alusel toetuse andmisega tegelevatele isikutele ulatuses, mis on vajalik toetuse saamise nõuetekohasuse, sihipärase kasutamise ja kulude abikõlblikkuse kontrollimiseks;“.

Eelnõu seletuskirja kohaselt antakse maksusaladuse avaldamise õigus äärmiselt laiale küsimuste ja isikute ringile. Täpsemalt, „Viidatud riigieelarve seaduse sätte alusel on kehtestatud 43 ministri määrust: 30 kultuuriministri määrust, 5 riigihalduse ministri määrust ja 8 ettevõtlus- ja infotehnoloogiaministri määrust. Nimetatud määruste kohaselt on meetmete elluvijateks Sihtasutus KredEx, Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus, Kultuuriministeerium, Rahvakultuuri Keskus, SA Eesti Filmi Instituut, Integratsiooni Sihtasutus, Muinsuskaitseamet, Riigi Tugiteenuste Keskus ja Rahandusministeerium. Andmed, mida toetuse saamise nõuetekohasuse, sihipärase kasutamise ja kulude abikõlblikkuse kontrollimiseks vajatakse sõltuvad konkreetsest valdkonnast ja toetuse eesmärgist, kuid puudutavad peaaesjalikult ettevõtja makstud käibemaksu ning tööjõumaksud (sotsiaalmaks ja tulumaks).“.

Samas ei ole võimalik ei selle muudatusega ega ka mitte ühegi teise MKS-i maksusaladuse avaldamise muudatuse seletuskirja tekstist saada selgust selles, milliseid andmeid, milliste isikute poolt ja milleks üldse vajatakse. Sel põhjusel ei ole võimalik hinnata seda, kas maksusaladuse avaldamise osas eksisteerib üldse sisuline ja praktiline vajadus. Kui see ka eksisteerib, siis milles see täpselt seisneb. Kõigi MKS § 29 muudatuste tehniline lahendus on sellest mõttes sama, et antakse äärmiselt abstraktne luba erinevatele ministeeriumitele ja ametkondadele ning seejuures ei sõnastata mitte ühtegi piirangut.

Kokkuvõttes peaks täpsemalt läbi mõtlema selle, kas ja mis on üldse maksusaladus. Käesolevaks ajaks sisaldab MKS § 29 juba enam kui kuuskümmend erinevat võimalust maksusaladuse avaldamiseks. Seega ei saa rääkida enam selgest regulatsioonist, mille puhul on tagatud maksumaksja huvid ehk tema maksusaladus. Kui maksusaladuse regulatsioon kaotab enda sisulise tähenduse, siis hakkab see lõppastmes mõjutama ka maksumaksjate käitumist ning seeläbi ka maksulaekumist. Maksusaladus peab olema kaitstud nii, et kehtivast regulatsioonist on võimalik aru saada ja sellest saavad ühte moodi aru nii ametnikud kui maksumaksjad.

IX Kriminaalmenetluse seadustiku, halduskohtumenetluse seadustiku ja karistusseadustiku ning teiste seaduste muutmise seaduse (kriminaal-, väärteo- ja kohtumenetluse erisused erakorralise ja sõjaseisukorra ajal) eelnõu

Advokatuuril olid eelnõu osas alljärgnevad märkused.

(1) Kriminaalmenetluse seadustiku muudatused

1.1. Eelnõuga täiendatakse kriminaalmenetluse seadustikku (KrMS) 142. peatükiga (erakorralise seisukorra ja sõjaseisukorra ajal menetlustoimingute tegemise ja kohtumenetluse

erisused). Seletuskirjas on põhjendatud peatüki lisamist järgmiselt: „Põhimõtteliselt oleks võimalik erikorra jaoks ettenähtud erisused sätestada ka nende paragrahvide juures, mis teatud küsimust tavaolukorras reguleerivad. Kuid õiguse rakendajate ja ka menetlusele allutatud isikute seisukohalt ei oleks selline lahendus parim, kuna muudaks regulatsiooni raskesti jälgitavaks. Seega otstarbekuse ja õigusselguse huvides lisatakse erikorra erisused kriminaalmenetluse seadustikku eraldi peatükina.“. Advokatuuri hinnangul tuleks kaaluda, kas raskesti jälgitavus on piisav põhjus ülereguleerimiseks. Otstarbekuse huvides võivad erikorra erisused asuda ka seal, kus tavaolukorra sätted. Kui ei kehti eriolukorra sätted, siis kehtivad üldised sätted igal juhul.

1.2. Eelnõuga täiendatakse KrMS-i §-ga 382¹¹ (isiku kahtlustatavana kinnipidamine) ja sätestatakse, et erakorralise või sõjaseisukorraga kaasnevatel erandlikel asjaoludel, eelkõige kriminaalasja erilise keerukuse või mahukuse või samaaegsete kriminaalasjade paljususe korral võib prokuratuur uurimisasutuse taotlusel anda loa kinnipidamise tähtaja pikendamiseks kokku kuni seitsme ööpäevani (KrMS § 382¹¹ lg 4). Advokatuuri hinnangul ei ole niivõrd pikk kinnipidamine õiguspärane. Seletuskirjas on välja toodud EIK-i seisukoht, et ka neli ööpäeva kestev kinnipidamine on liiga pikk, sealjuures ei saa mängida rolli asjaolu, et konkreetne lahend on tehtud rahuajal. Isikute põhiõigusi ja -vabadusi ei tohi liiga intensiivselt riivata ka sõjaseisukorra ajal, mistõttu puudub põhjendus, et seitse ööpäeva oleks vaja isikuid kinni pidada. Kui kinnipidamise aega soovitakse pikendada, siis tuleks pigem valida EIK-i välja toodud neli ööpäeva, mis on samuti intensiivne riive, aga ehk sõjaseisukorra ajal õigustatud. Seitse ööpäeva kestev kinnipidamine on PS § 21 lg 2 vastane ning ei saa olla seaduslik.

Eelnõu seletuskirja lk-1 7 on märgitud: „*Kuid kuivõrd eeldatavasti on ka erikorra ajal võimalik teha vajalikud menetlustoimingud ära umbes nelja päevaga, siis on eelnõu koostamisel lähtunud sellest tähtajast.*“. Kui ka seletuskirja koostajad ise on sedastanud, et neljast ööpäevast piisab, siis seitse ööpäeva on ebamõistlikult pikk aeg. Tavapärase 48 tunniga võrreldes on 96 tundi igal juhul juba intensiivne ja pikem aeg, seega piisab isiku kinni hoidmiseks ka neljast ööpäevast.

1.3. Eelnõuga lisatakse KrMS-i § 382¹², mille kohaselt erakorralise või sõjaseisukorra ajal vormistatakse KrMS § 126⁴ lg-tes 2 ja 3 nimetatud kirjalik luba 48 tunni jooksul jälitustoimingu alustamisest arvates. Advokatuuri hinnangul ei ole vastav muudatus põhjendatud ja jääb arusaamatuks, mida muudab asjaolu, kas luba vormistatakse 24 või 48 tunni jooksul. Sõjaseisukorra ajal on pigem küsitav, kas jälitustoiminguid viiakse läbi või mitte.

1.4. Eelnõuga lisatakse KrMS-i erikorra tarbeks jälitustoimingust teavitamise erisus KrMS § 126¹³ lg-tes 1 ja 6 sätestatud üldisest korrast. Eelnõuga lisatava KrMS § 382¹³ lg 1 kohaselt, kui jälitustoimingu tegemise loa tähtaeg lõpeb või mitme ajaliselt vähemalt osaliselt kattuva jälitustoimingu tegemisel neist viimase loa tähtaeg lõpeb erakorralise või sõjaseisukorra ajal, teavitab jälitusasutus isikut, kelle suhtes jälitustoiming tehti, ning isikut, kelle perekonna- või eraelu puutumatus jälitustoiminguga oluliselt riivati ja kes on menetluse käigus tuvastatud, kahe kuu jooksul pärast erakorralise või sõjaseisukorra lõppemist. Sama paragrahvi lõikest 2 tuleneb, et nimetatud teavitamata jätmise loa tähtaja lõppemise või selle pikendamisest keeldumise korral teavitatakse isikut jälitustoimingust kahe kuu jooksul pärast erakorralise või sõjaseisukorra lõppemist.

Eelnõu seletuskirja kohaselt on 60 päeva Siseministeeriumi hinnangul piisav. Seletuskirja lisaks olevast kooskõlastustabelist nähtuvalt on Siseministeerium märkinud: „Teise võimalusena võiks kaaluda erikorra ajal jälitustoimingust teavitamise ja tutvustamise peatamist kuni erikorra lõppemiseni või nt 60 päeva peale erikorra lõppemist.“. Puudub Siseministeeriumi põhjendus, miks selline aeg on piisav ja miks see ei võiks olla lühem tähtaeg. Advokatuuri hinnangul võiks eelnõud täiendada selliselt, et jälitusasutuse poolt teavitamine saab olla tavapärasest hilisem vaid sel juhul, kui hilisema teavitamise põhjus sõltub sõjaseisukorrast. On põhjendamatu teavitada inimesi hiljem üksnes sel põhjusel, et erakorraline seisukord on välja kuulutatud.

1.5. Eelnõuga täiendatakse KrMS-i §-ga 382¹⁴ ja nähakse ette, et erakorralise või sõjaseisukorra ajal võib kriminaal- ja kohtutoimiku dokumendid, mis ei ole eestikeelsed, jätta eesti keelde tõlkimata erakorralise või sõjaseisukorraga kaasnevatel erandlikel asjaoludel ning menetleja ja menetlusosaliste või kohtumenetluse poolte nõusolekul. Juhul kui kohus peab vajalikuks eelpool nimetatud dokumendile eestikeelse tõlke lisamist, annab kohus tähtaja tõlke esitamiseks. Eelnõu seletuskirjas on küll põhjalik ülevaade tõlke tagamise kehtiva regulatsiooni kohta, kuid põhjendust, miks vastav muudatus vajalik on, seletuskirjast ei nähtu. Samuti vajaks täpsustamist, millised võivad olla need erandlikud asjaolud, mille puhul ei pea tõlget tegema.

1.6. Eelnõuga täiendatakse KrMS-i §-ga 382¹⁵ selliselt, et erakorralise või sõjaseisukorra ajal on Riigikohtu esimehel õigus muuta õigusemõistmise huvides kriminaalasjade läbivaatamise territoriaalset kohtualluvust, juhul kui erakorralise või sõjaseisukorraga kaasnevate erandlike asjaolude tõttu ei ole võimalik kriminaalasja läbi vaadata KrMS §-des 24–27 sätestatud kohtualluvuse kohaselt. Samasisuline säte sisaldub juba KrMS § 24 lg-s 2. Advokatuuri hinnangul tuleks analüüsida, kas vajalik on täiendav reguleerimine või piisab juba olemasolevast sättest.

1.7. Eelnõuga lisatakse KrMS-i § 382¹⁶, mille kohaselt erakorralise või sõjaseisukorra ajal otsustab kohus kohtu alla andmise kümne päeva jooksul arvates kriminaalasja kohtusse saabumise päevast ning kohtuotsus kuulutatakse välja hiljemalt järgmisel päeval pärast kohtuotsuse tegemist (lg 1) ja erakorralise või sõjaseisukorra ajal ei kohaldu kohtulikule arutamisele KrMS §-s 268¹ sätestatud mitme kriminaalasja üheaegse arutamise keeld (lg 2). Taoline keeld kehtib praegu vaid üldmenetluses ja samasisuline erand on olemas juba kehtivas KrMS §-s 268¹, et vältimatutel asjaoludel võib arutada korraga mitut kohtuasja. Seega uue punkti võiks lisada KrMS §-i 268¹ 2 ja KrMS § 382¹⁶ võiks olla ühe lõiguga.

1.8. Seletuskirjas on korduvalt märgitud, et kohtul võib puududa ressursid menetlemiseks. Samas praegu menetluses oleva riigikaitse seaduse eelnõu kohaselt peab advokaat valmis olema kohustama kaitseõigust tagama tavapärasest suurema hulga advokaate, kes üldjuhul riigi õigusabi osutamisele ei tegele. Kui kohtul puudub ressursid menetlemiseks, siis jääb arusaamatuks, kuidas on põhjendatud, et advokaadid riigi õigusabi kohustuslikus korras nõustavad isikuid.

(2) Halduskohtumenetluse seadustiku (HKMS) ja tsiviilkohtumenetluse seadustiku (TsMS) muudatused

2.1. Eelnõus on väljapakutud kohtukorralduslik paindlikkus, mille järgi võib tsiviil- ja halduskohtumenetluses asja lahendada lihtmenetluses sõltumata asja liigist (eelnõue §-d 2 ja 5). See on mõistlik ettepanek, mis tagab kohtutele piiratud ressursside tingimustes võimaluse menetlus paindlikult korraldada. Hagi- ja kaebemenetluse formaalsete reeglite range järgimine erikordades ei pruugi alati olla mõistlik ja võimalik, nt menetlusosalise väheste õigusteadmiste, riigi õigusabi puudumise, menetluseseme algse piiratuse tõttu vm põhjusel. Selle tulemusel ei ole võimalik täita tsiviil- ja halduskohtumenetluse ülesannet, lahendada asi õigesti, mõistliku aja jooksul ja võimalikult väikeste kuludega (vt TsMS § 2, HKMS § 2 lg 2).

2.2. Mõistlik on lihtsustada erikordades kohtumenetluse läbiviimist ja muuta see paindlikuks, sest kohtupidamine ei pruugi alati olla võimalik kohtu asukohas, kus asub ka kohtupidamiseks vajalik infrastruktuur, nt ruumid, toimikud, sidevahendid jne (vt leevenduste näidiskataloog TsMS § 405 lg 1 p-d 1–5, 7–8 ja 10, HKMS § 133 jj). Põhjendatud ei ole piirata ärakuulamisõigust, menetluskäitumise kättetoimetamist, kohtuotsusele esitatavaid nõudeid ja edasikaebeõigust (TsMS § 405 lg 1 p-d 6 ja 9; 444 lg-d 2 ja 4, HKMS 134 lg 2 p-d 5 ja 7, § 169 jj). Selleks puudub praktiline vajadus, sest nende põhiõiguste leevendamine ei teeni vajalikku eesmärki (kohtuasja lahendamise võimalikkus erikordades).

2.3. Erikordades ei ole põhjendatud leevendada menetluskäitumise kättetoimetamise (ärakuulamisõigust), kohtuotsusele esitatavaid nõudeid (menetlusosalise õigus saada teada kohtu kaalutlustest) ja edasikaebeõigust. Need on põhiõigused, millest erikordades on eriti oluline ärakuulamisõigust, mida ei tohi piirata (PS § 130), kuid alahinnata ei saa ka kohtuotsuse kirjeldava ja põhjendava osa ärajätmise ning edasikaebeõiguse piiramisega kaasnevat negatiivset tagajärge. Lihtmenetluste eesmärk on kohtumenetluse lihtsustamise ja kiirendamise kaudu tõhusama õigusemõistmise tagamine. Kohus saab menetlust paindlikult kujundada, st sisuliselt luua ise konkreetse asja võimalikult kiireks lahendamiseks sobiva normistiku, mis võib kahtlemata olla põhjendatud ja vajalik erikordades. Samas tuleb arvestada, et nõ rahuajal on lihtmenetlus võimalik üksnes juhul, kui lahendatava hüve väärtus on väga väike, hüve väärtus 1000 eurot halduskohtumenetluses ja 2000 eurot tsiviilkohtumenetluses, mis ei too eelduslikult kaasa pöördumatuid elulisi tagajärgi menetlusosalisele (nt kinnisasja müük, üürilepingu lõpetamine vms). Seetõttu on menetlusreeglite leevendamisega kaasnev riive täiemahulisele menetlusele põhjendatud (vt TsMS § 405 lg 1, HKMS § 133 lg 1). Kui aga kõik vaidlused on eelnõu järgi võimalik lahendada lihtmenetluses, siis võib see kaasa tuua pöördumatuid tagajärgi (nt omandiõiguse kaotus, õigussuhte lõppemine, rahalised nõuded jne). Menetluse lihtsustamine erikordades peaks seisnema eelkõige kohtu rolli suurendamises ja menetluse läbiviimise paindlikkuses, kui nt kohut tuleb pidada väljaspool kohtumaja. Sellisel juhul ei ole alati võimalik järgida nt protokollit või tunnistaja ülekuulamisele esitatavaid nõudeid, sest puudub vajalik infrastruktuur, kuid see ei tähenda, et piirama peaks isiku põhiõigusi.

2.4. Eelduslikult on erikordades kaks põhjust, miks on vaja läbi viia lihtsustatud menetlus. Esiteks, kohtust tulenevad asjaolud (nt on kohtu asukoht väljaspool kohtumaja ja istungi protokollimine, toimikuga tutvumine või tunnistaja ülekuulamine ei ole formaalsete reeglite

järgi võimalik, kuid samas formaalsete reeglite mittejärgimine ei muuda toimingut sisuliselt). Teiseks, menetlusosalistest tulenevad põhjused (nt menetlusosaline ei mõista kohtumenetlust ja riigi õigusabi leidmine ei ole võimalik, tõendeid ei ole võimalik esitada vastavalt vorminõuetele). Mõlemal juhul on oluline isiku osavõtt menetlusest ja hilisem arusaam, mis olid kohtu kaalutlused otsuse tegemisel, et otsustada edasikaebeõiguse teostamine. Menetlusedokumentide kättetoimetamine erikordades on niikuinii problemaatiline, kuid takistuse peamiseks põhjuseks ei ole eelduslikult kohtu ressursi puudumine või massiline kohtumenetlusest kõrvalehoidumine, vaid erikordadele iseloomulikud sündmused ehk mõjuv põhjus, mille tõttu isik ei saanud menetlusest osa võtta (nt mobilatsioon, liikumiskeeld, riigisisene migratsioon, transpordi puudumine jne). Seetõttu ei tohiks menetlusedokumentide kättetoimetamist lihtsustada, sest siin on selge risk, et dokumendid jäävadki kättetoimetamata (TsMS § 306 lg 1). Sealjuures on võrdselt oluline nii menetlust alustavate dokumentide korrektne kättetoimetamine (hagi) kui ka korralduslikud menetlusedokumentid (kohtuistungikutse), sest mõlemal juhul võib teha tagaseljaotsuse. Kogumis piiravad need leevendused ka edasikaebeõigust, sest kui isik ei tea, mis kaalutlustel tema suhtes on otsus tehtud ja kus asub nt kohtuasja toimik, millega tutvumine võib omakorda olla piiratud (nt on kohtu asukoht muutunud või kohtualluvust muudetud), siis on võimatu edasikaebeõigust teostada.

2.5. Kättetoimetamise nõuete ja edasikaebeõiguse leevendamine viib asja lahendamisele tagaselja ja sellega suureneb nii teistmismeneluste arv kui ka risk, et kohtuotsuseid ei täideta, kuna inimene ei teadnud menetlusest ega saa ka kohtuotsusest lugeda, mis kaalutlustel tema suhtes otsus on tehtud. Arvestades seda, et igasugused mööndused kättetoimetamisel seavad ohtu menetlusosalise õiguse olla oma asja arutamise juures, tutvuda materjalidega ja olla kohtu poolt ära kuulatud, tuleks TsMS § 405 lg 1 p-s 6 sätestatud kättetoimetamise erisuste kohaldamise suhtuda erilise ettevaatusega. Vastasel korral võib juhtuda, et kostja suhtes tehakse §-de 407 või 410 järgi tagaseljaotsus, ilma ta enda suhtes algatatud menetlusest või istungist üldse teada saaks. Lihtmenetluse asjas tagaseljaotsuse tegemisele kehtivad täpselt samasugused tingimused ja piirangud nagu suurema hinnaga asjades, mistõttu võib nt ka kostja kohtuistungile ilmumata jätmise tagajärjeks olla tagaseljaotsuse tegemine (vt ka TsMS II kommenteeritud väljaanne, § 405 komm 3.3.5 b).

2.6. Kohtuotsuste täitmine on ebaefektiivne. Eelnõust ei selgu, mis eesmärki teeniks ärakuulamisõiguse, kaebeõiguse ja kohtuotsuse põhjendamise kohustuse piiramine. Isegi kui kohus teeb otsuse lihtsustatud menetluses, põhjendava ja kirjeldava osata ning tunnistab selle viivitamata täidetavaks, siis ei ole sellest menetlusosalisele praktilist kasu, kui otsust ei ole võimalik täita. Tsiviilkohtumenetlusele järgnev täitemenetlus on juba rahuajal võrdlemisi ebaefektiivne, st täitemenetluse võlgnikul on võimalik vaidlustada kõik kohtutäituri toimingud ja otsused ning sellega edukalt takistada täitemenetluse läbiviimist (TMS § 217 lg 1). Kui aga kostjal ei olnud võimalik nt istungil osaleda sellepärast, et ta ei saanud lihtsustatud menetluse tõttu kutset kätte ega teadnud tagaseljaotsuse tegemisest, siis ei saa eeldada, et erikord on muutunud otsuse täitmise ajaks niipalju, et kohtuotsus on võimalik kätte toimetada või täituri on võimalik täitmisteeda võlgnikule kätte toimetada. Kui see on võimalik täituri, siis on see võimalik ka kohtul, sest TMS-is lihtsustusi kättetoimetamisele ei ole. Seega ei ole kättetoimetamise leevendamisest kasu, kui kohtutäitur peab võlgnikule kätte toimetama täitmisteate ning täitemenetluse osalistele vara arestimise akti ja enampakkumise akti, samuti oma otsused kohtutäituri tegevuse peale esitatud kaebuste kohta ning muud seaduses sätestatud

dokumendid (vt TMS § 10 lg 1). Seega ei saa võlgniku asukohta teadmata ka täitemenetluses rakendada muid meetmeid peale ajutiste meetmete (nt vara arestimine, TMS § 64 lg 2) ja sellega muutuks menetluse lihtsustamise regulatsioon erikordades sisutuks. Analoogne olukord tekib ka halduskohtumenetluses. Täitmisele kuuluva kohtuotsuse mittetäitmise korral võib kohus määrata üksnes rahatrahvi, mis on omakorda vaidlustatav Riigikohtuni (vt HKMS § 248 lgd 1 ja 4). Seetõttu on küsitav, kuidas aitab kättetoimetamise lihtsustamine kaasa õigusrahu saavutamisele võrreldes sellega, kui halduskohus kohalda esialgset õiguskaitset, mida ta saab teha ka omal initsiatiivil (vt HKMS § 249 lg 1).

2.7. Erikordades tuleks eelistada õigussuhte esialgset reguleerimist kättetoimetamise leevendamisele. Kohtuotsuse tegemise nõ kiirendamine ei ole mõistlik abinõu, sest tsiviil- ja halduskohtumenetlus toimuvad poolte esitatu alusel ning kiireloomulised toimingud tuleks kohtul lahendada menetlusosalise taotluse alusel, nt esialgse õiguskaitse või hagi tagamise korras. Sealjuures on halduskohtumenetluses võimalik kohaldada esialgset õiguskaitset ka kohtu initsiatiivil (vt HKMS § 249 lg 1). Esialgse õiguskaitse või hagi tagamise määrase täitmisel on võlgniku võimalused täitemenetlust venitada oluliselt piiratumad, sest kohtumääruse täitmise korral täitemenetlus lõpetatakse ja täituril puudub vajadus nt täitmisteate kättetoimetamiseks enne toimingute tegemist. Samuti ei too esialgse õiguskaitse kohaldamine kaasa pöördumatuid õiguslikke ja elulisi tagajärgi, kuid tagab viivitamatu sekkumise võimaluse, kui kohus leiab, et see on vajalik.

2.8. Kohtuotsuse kirjeldava ja põhjendava osa formaalsete nõuete järgimine aitab leevendada kahte riski. Esiteks, kahtlemata on tõenäosus suurem, et kohtuotsust ei täideta, kui isik ei teadnud kohtumenetlusest ega saa ka veenduda otsuse õigsuses põhjendava ja kirjeldava osa puudumise tõttu. Seega teeniks otsuse põhjendamine ühest küljest õigusrahu eesmärki ja teisest küljest aitaks leevendada olukorda, kus menetlusosaline nt ei saanud erikorra tõttu menetlusedokumente kätte. Teiseks, erikordades ei pruugi kohtutoimiku säilitamine olla osaliselt või täielikult võimalik, mistõttu on eriti oluline kaebemenetluse teostamise aspektist, et apellatsioon- ja kassatsioonikohus saaks vähemalt maakohu otsuse kirjeldava ja põhjendava osa alusel veenduda otsuse õigsuses või menetlusosaline teaks toimikut leidmata, mis õigusvaidlusega on tegemist.

2.9. Ebamõistlik on ka erikordades rakendada HKMS § 169 lg 2 järgset regulatsiooni, mille järgi peab halduskohus lihtsustatud menetluses kohtuotsust põhjendama üksnes juhul, kui menetlusosaline seda nõuab ja soovib esitada apellatsioonkaebuse. Taaskord võib tekkida olukord, kus menetlusosaline saab kohtuotsuse kätte nt 4-5 kuud pärast otsuse tegemist, misjärel ei ole ilmsesti mõeldav, et kohus hakkaks kirjutama otsust olukorras, kus menetlus on niigi lihtsustatud korras läbi viidud ja toimikud ei pruugi olla enam säilinud.

2.10. Seetõttu on küsitav, kuidas aitaks kättetoimetamise ja kohtuotsusele esitatavate nõuete lihtsustamine kaasa õigusrahu saavutamisele erikordades. Mõistlik on lähenemine, et kohus saab menetlust paindlikult kujundada, st sisuliselt luua ise konkreetse asja võimalikult kiireks lahendamiseks sobiva normistiku, kuid tagades täielikult ärakuulamisõiguse, edasikaebeõiguse ja kohtuotsuse põhjendamine - nende õiguste piiramine ei ole põhjendatud ja selleks puudub ka praktiline vajadus.

X Riigikaitse seaduse eelnõu

Eelnõuga muudetakse riigi õigusabi seadust ning sätestatakse, et riigi õigusabi osutamise korraldamine ja riigi õigusabi osutamine füüsilisele isikule kaitseolukorra ajal on riigikaitseülesanne. Et advokaadid osutaks kaitseolukorra ajal riigi õigusabi, täiendatakse advokatuuriseadust advokatuurist väljaheitmise alusega.

Eelnõu seletuskirjast nähtub, et täiendav väljaarvamise alus on ette nähtud juhuks, kui advokaat keeldub riigi õigusabi osutamast kaitseolukorra ajal. Samas on sätte sõnastus eelnõus üldisem kui seletuskirjast tulenev põhjendus sätte kasutamiseks. Nimelt eelnõus väljapakutud sõnastuse kohaselt heidetakse advokaat advokatuurist välja juhatuse otsuse alusel, kui advokaat keeldub advokatuuri juhatuse või juhatuse määratud isiku poolt temale määratud riigi õigusabi ülesande vastuvõtmisest ja täitmisest seadusest tuleneva aluseta või mõjuva põhjuseta. Seega sätet lugedes jääb mulje, et see on kõikideks olukordadeks, kui advokaat keeldub riigi õigusabi osutamisest. Sätte sõnastus peab olema piisavalt selge, et see oleks selle rakendajatele üheselt arusaadav.

Advokatuuri hinnangul on väljapakutud lahenduse näol ülereguleerimisega ja seda tuleks vältida. Eelnõu seletuskirjast jääb ekslikult mulje, justkui praegu kehtiva regulatsiooni kohaselt lubatakse advokaadil karistamatult seadust eirata. Nimelt on eelnõu seletuskirjas märgitud (lk 176, viimane lõik), et kui advokaat mõjuva põhjuseta keeldub oma seaduses tuleneva kohustuse täitmisest, ei ole võimalik aktsepteerida ja lubada vastutustundetu käitumisega isikul edaspidi advokaadina tegutseda. Olukorras, kus advokaat ei täida talle pandud ülesandeid, on teda juba võimalik kehtiva seaduse alusel advokatuurist välja arvata. Nimelt sätestab advokatuuriseaduse (AdvS) § 37 punkt 1, et advokaat heidetakse advokatuurist välja karistusena distsiplinaarsüüteo eest, mis on määratud AdvS-s sätestatud korras. AdvS § 16 lõike 4 punkti 1 kohaselt võidakse aukohtu menetlus algatada ka Justiitsministeeriumi taotluse alusel, kui ilmnevad distsiplinaarsüüteo tunnused seoses riigi õigusabi andmisega. AdvS § 19 lõike 2 punkti 4 kohaselt on üheks distsiplinaarkaristuseks advokatuurist väljaheitmine. Seega on juba olemas alus advokaadi advokatuurist välja arvamiseks.

Riigi õigusabi osutamine ei ole advokaadile igal juhul kohustuslik, seadus loetleb alused, millal advokaat võib sellest keelduda. Keeldumine on lubatud näiteks huvide konflikti olukorras, kui seaduse kohaselt ei ole lubatud õiguste osutada, suure töökoormuse tõttu või kui advokaadi kutseoskused ja –teadmised selles valdkonnas ei võimalda kliendi huve parimal võimalikul viisil kaitsta. Seda, kas konkreetsel juhul oli keeldumine põhjendatud, saab hinnata advokatuuri aukohus distsiplinaarmenetluse raames. Advokatuuriseaduses reguleeritud distsiplinaarmenetluse kord tagab efektiivse menetluse. Kuivõrd AdvS § 17 lõike 4 kohaselt võib aukohus taotleda halduskohtult abi tõendite kogumiseks või nende tagamiseks, siis on aukohtul ka tõhusad vahendid vajalike tõendite hankimiseks. Eelnõu seletuskirjas on märgitud, et aukohtumenetluse läbiviimine ei ole otstarbekas, kuna aukohtumenetluse tulemina saab advokaat üldjuhul kutsetegevust jätkata, nt karistada saab noomitusega või ei määrata üldse karistust, kuigi rikkumine tuvastatakse. Kui aukohus tuvastab, et advokaadil puudus keeldumiseks seadusest tulenev alus või mõjuv põhjus, saab ta karistuse määramisel raskendava asjaoluna arvesse võtta, et rikkumine toimus kaitseolukorra ajal. Arvestades, et ka

advokatuuri juhatus peab hindama, kas advokaadil oli keeldumiseks õiguslik alus või mõjuv põhjus, võib juhatuse järelevalve tulemus olla sama, mis oleks aukohtul. Seega ei ole põhjendatud piirata aukohtu kaalutusõigust valida karistuste hulgast sobivaim.

Kehtiva regulatsiooni kohaselt on võimalik advokaat advokatuurist välja heita kolmel juhul: distsiplinaarkuritegu, süüdimõistetav kohtuotsus kuriteo eest ning liikmemaksu tasumata jätmine (vt AdvS § 37). Puudub mõistlik põhjendus, miks riigi õigusabi andmisest keeldumine, eriti olukorras, kus advokaat ei ole ennast märkinud riigi õigusabi osutajaks, on sama raskusastmega, nagu seda on näiteks süüdimõistetav kohtuotsus tahtlikult toime pandud kuriteo eest.

Lisaks eeltoodule on advokatuuri hinnangul kohustuslikust riigi õigusabi osutamisest vähe kasu olukorras, kus uurijad, prokurörid ja kohtunikud teevad oma tööd samal kiirusel, nagu varasemalt. Lisaks tuleb arvestada nende menetlustega, mis on juba käimas ning mis samuti tuleb lahendada.

Eeltoodust ilmneb, et sätte lisamine advokatuuriseadusesse ei ole läbimõeldud ning seetõttu tuleks sellest muudatusettepanekust loobuda.

XI Karistusseadustiku ja väärteomenetluse seadustiku muutmise seaduse (Euroopa Liiduõigusest tulenevad rahatrahvid) eelnõu

1 Vältida tuleb suurema rahatrahvi ülemmääraga väärteokaristuste põhjendamatu laiendamist

Seaduseelnõuga luuakse võimalus Euroopa Liidu õiguses sätestatud haldustrahvide kohaldamiseks väärteomenetluses ning täiendatakse karistusseadustiku üldosa selliselt, et see võimaldaks täita Euroopa Liidu õiguses sätestatud nõudeid ja kohaldada konkreetsetes valdkondades (eeskätt finantssektor ja andmekaitse) teatud rikkumiste eest senisest oluliselt suurema rahatrahvi ülemmääraga väärteokaristusi. Advokatuuri hinnangul peaks senisest oluliselt kõrgema rahatrahvi ülemmääraga väärteokoosseisud jääma erandlikeks juhtudeks. On küll mõisteta, et Euroopa Liidu õiguse või muu rahvusvahelise kohustuse täitmiseks on vajalik ette näha võimalus määrata kõrgema ülemmääraga rahatrahve, kuid eelnõu § 1 punktis 4 väljapakutud sõnastus on problemaatiline, kuna see võib kaasa tuua kõrgema rahatrahvi ülemmääraga karistuste kergekäelise laiendamise ka muudele valdkondadele kui neile, mis tulenevad Euroopa Liidu õigusest või on vajalikud muu rahvusvahelise kohustuse täitmiseks.

Suurema rahatrahvi ülemmääraga karistuste meelevaldne laiendamine on taunitav, kuna Euroopa Liidu õigusest või muust rahvusvahelisest meetmest tulenevate karistumäärade puhul on silmas peetud just selle konkreetse valdkonna eripärasid. Näiteks praegu Rahandusministeeriumis menetluses olev audiitortegevuse seaduse, finantskriisi ennetamise ja lahendamise seaduse ning teiste seaduste muutmise seaduse eelnõus on seda võimalust juba kasutatud. Viidatud eelnõuga soovitakse seletuskirja kohaselt riigisisesele õigusesse üle võtta finantssektorit puudutavad Euroopa Liidu õigusest tulenevad halduskaristused ja näha ette võimalus määrata väärteo eest kõrgendatud ülemmääraga rahatrahv. Samas laiendatakse

krediidiasutustele ja finantseerimisasutustele ettenähtud maksimaalseid trahvimäärasid rahapesu asjades ka teistele RahaPTS-st tulenevatele kohustatud isiktele. Eelnõu seletuskiri on lakooniline, puuduvad veenvad selgitused ja analüüsid, kuidas on põhjendatud krediidiasutustele ja finantseerimisasutustele ettenähtud maksimaalsete trahvimäärade laiendamine teistele RahaPTS-s nimetatud kohustatud isikutele.

Kõrgema rahatrahvi ülemmäära sätestamisel antakse laiaulatuslik kaalutusõigus menetlejale karistusmäära valikul ja seeläbi suureneb täitevvõimu omavoli võimalus. Samuti võib see kahjustada ühtse karistuspoliitika kujunemist ja sellega võib kaasneda isikute põhjendamatu ebavõrdne kohtlemine. Kohtuväliste menetlejate ametkondlik killustatus ning asjaolu, et karistusi kohaldavad eelkõige juriidilise hariduseta menetlejad, ei taga ühtset karistuspoliitikat. Normi kohaldamise selge praktika tagab õiguskindluse – isikul on võimalik ette näha teo etteheidetavust ja ka rakendatavaid sanktsioone. Ebaühtlane praktika võib tähendada sarnaste tegude puhul isikute põhjendamatu ebavõrdset kohtlemist. Lisaks mõjutavad kõrged trahvimäärad negatiivselt ettevõtluskeskkonda. Suur trahvimäärade tõus mõjutab erineva valdkonna ettevõtete riske ja see võib omakorda kaasa tuua ettevõtete poolt osutatavate teenuste hinna tõusu.

2. Põhjendatud ei ole kõrgendatud ülemmääraga rahatrahvide aegumistähtaaja pikendamine

Eelnõu § 1 punktidega 6 ja 7 sätestatakse kõrgendatud ülemmääraga rahatrahvide korral võimalus vääрте aegumise katkemiseks, kuid eelnõu seletuskirjas ei ole toodud sisulisi põhjendusi muudatuse vajalikkuse osas. Viidatud on küll arvamusele, et see võiks olla vajalik, kuna finants- ja andmekaitse valdkonnas toime pandud vääртеgude menetlemine on keerukas, kuid samas ei laiene kõrgendatud ülemmääraga rahatrahvid ainult nimetatud valdkondadele. Kui finants- ja andmekaitse valdkonnas toime pandud vääртеgude menetlemine on keerukas, tuleks nende menetlemiseks eraldada täiendavat ressursi, mitte pikendada aegumistähtaegu. Arvestades riigi kohustust tagada tõhusad menetlused ja vältida pika haldusmenetluse negatiivseid tagajärgi menetlusosalisele, tuleks vastavast muudatusettepanekust loobuda.

Advokatuuri täiendavas arvamuses Riigikogu õiguskomisjonile on märgitud, et kuigi kõnealune eelnõu võib esmapilgul nii sisu kui eesmärgi poolest näida tehnilist laadi ja rõhuasetusega Euroopa Liidu (EL) õiguse ülevõtmise kohustuse täitmisele, on eelnõuga pakutud lahendused siiski Eesti õiguskorras mitmes mõttes fundamentaalseid muudatusi kaasa toovad, mistõttu eelnõu menetlemisse tuleb suhtuda suure tähelepanu ja ettevaatlikkusega.

Üks äärmiselt oluline asjaolu, mis eelnõu ja seletuskirja koostamisel on lubamatult nõ maha vaikitud, on tõsiasi, et asjassepuutuv EL õigus teeb väga selgelt vahet kahesugusel rikkumiste sanktsioneerimise regulatsioonil – ühelt poolt halduskaristused ja teiselt poolt kriminaalkaristused (s.o. süüteomenetluse tulemusena määratavad karistused, mille hulka kuuluvad meil nii kriminaal- kui vääртеomenetluses mõistetavad karistused). Kõik EL määrused ja direktiivid, mille sanktsioonimääradega eelnõus põhjendatakse meie asjassepuutuvate seaduste muutmist, sätestavad tegelikult väga selgelt, et EL tasandil ühtlustamisele kuuluvad halduskaristuste määrad ja viimastega ei piirata liikmesriikide õigust

määrata kriminaalkaristusi. Asjassepuutuv EL õigus paneb liikmesriikidele ühtlasi ka kohustuse arvestada, et EL õigusest tulenevate halduskaristuste kohaldamisel ja siseriiklikust õigusest tulenevate kriminaalkaristuste mõistmisel ei rikutaks nn topeltkaristamise keeldu (*ne bis in idem* põhimõte). Sellisest regulatsioonist tuleneb, et EL õigusega taotletakse vaid halduskaristuste määrade ühtlustamist ning siseriiklikusse karistusõigusesse sekkumist ette ei nähta.

Eeltoodust järeldub, et eelnõuga 94 SE on EL asjassepuutuva õiguse Eesti õigusesse ülevõtmiseks valitud põhimõtteliselt vale tee – EL määrused ja direktiivid toonitavad, et kriminaalkaristused peaksid jääma vaid siseriikliku õiguse reguleerimisvaldkonda kuuluvaiks ning ühtlustamine on vajalik halduskaristuste valdkonnas. Sellise eristamise eesmärk on just traditsiooniliselt riikide ainupädevusse kuuluva karistusõiguse ja sellega seonduva süüteo menetluse põhimõtete muutmise (EL tasandil ühtlustamise) vältimine. Eelnõu seletuskirjast nähtava keerulise ja minu arvates sügavat kriitilist analüüsi mitte välja kannatava arutluskäigu tulemusena on jõutud järeldusele, et EL õiguse tähenduses halduskaristustena saab meie õiguse mõttes käsitleda väärteokaristusi. See järeldus on väär, sest karistusõigus rajaneb meil üldosa tasandil ühtsetele põhimõtetele ning EL asjassepuutuva õiguse tähenduses ei saa meie väärteomenetluse korras määratavaid karistusi lugeda halduskaristusteks. Lühidalt – eelnõu vastuvõtmisel jääks endiselt kehtima õiguslik olukord, kus Eesti riik ei ole asjassepuutuvate EL määruste ja direktiivide sätteid, mis näevad enne *halduskaristuste* minimaalsed määrad, nõuetekohaselt üle võtnud.

Kahjuks viimati nimetatud tagajärjega (mida tuleks siiski pidada küllalt tõsiseks) eelnõu seadusena vastuvõtmise kahjulikud mõjud ei piirdu.

Äärmiselt problemaatilised on eelnõu mõjud meie kehtivale karistusõigusele tervikuna. Siinkohal tuleb alustada väärteokaristuste ja kriminaalkorras määratavate karistuste omavahelisest suhtest, mis peaks järgima arusaama, et väärteod kahjustavad õiguskorda vähem intensiivselt kui kuriteod ning vastavalt sellele on väärteod ka kergemini karistatavad kui kuriteod. Kuivõrd EL õiguse ülevõtmise „sildi all“ nähakse ette väärtegude eest määratavate rahatrahvide ülemmäära tõstmine 20 miljoni euron (või veelgi suuremate summadeni, kui trahvi kohaldamise aluseks on protsent juriidilise isiku käibest, vt eelnõuga sätestatava KarS § 471 lg 3 p 3), siis ilmse ebakõla vältimiseks nähakse ühtlasi ette juriidilisele isikule kuriteo eest määratava rahalise karistuse ülemmäära tõstmine 40 miljoni euron ja sätestatakse erinevalt varasemast ette võimalus ka seda piiri ületavas summas rahalise karistuse määramine (KarS § 44 lg 9 teise lause kehtetuks tunnistamine). Ma leian, et sellised väär- ja kuritegude eest määratava rahalise sanktsiooni ülemmäärad on täiesti ebamõistlikud ega sobitu mitte kuidagi meie karistusõiguse üldisesse süstemaatikasse. Sellistes maksimaalsetes määrades karistuste mõistmist ei ole võimalik põhjendada nende karistuse mõistmise üldiste alustega, mis meie karistusõiguses nii väärtegude kui kuritegude suhtes kehtivad, eelkõige kohustusega lähtuda karistuse määramisel isiku süüst (KarS § 56 lg 1 esimene lause).

Lisaks sellele on äärmiselt problemaatiline eelnõuga kavandatud KarS § 14 lg 2 täiendamine. Puhtalt normitehnilisest aspektist jääb selgusetuks KarS § 14 lg 2 täiendamise vajadus: kehtiv KarS üldosa ei ette mingeid piiranguid sellele, kuidas määratletakse karistatava teo tunnused (sh see, kas teo toimepanija on füüsiline isik, juriidiline isik või mõlemad) KarS eriosas.

Järelikult võimaldab ka kehtiv KarS üldosa sätestada eriosas selliseid süüteokoosseise, mille toimepanemise eest karistatakse vaid juriidilisi isikuid. Seega ei ole vaid juriidiliste isikute karistamist ettenägevate normide sätestamiseks vaja KarS üldosa muuta.

Eelnõu kehtestamisel ei kujune KarS § 14 lg 1 ja lg 2 vahekord enam sugugi nii selgeks nagu eelnõu seletuskirjas väidetakse. KarS § 14 lg 1 jääb küll muutmata, aga miski ei välista iseenesest normide rakendamise selliselt, et eelnõuga lisatav § 14 lg 2 teine lause kvalifitseerub juriidilise isiku karistamise iseseisvaks aluseks ja sellisena erinormiks KarS § 14 lg 1 suhtes (mille puhul üld- ja erinormi vahekorra tulenevalt üldnorm ei kohaldu). Järelikult on võimalik, et KarS § 14 lg 2 täiendamine avab tee loobumisele süüühimõtte järgimisest juriidiliste isikute karistamisel, mis ei ole karistusõiguses mitte mingil juhul põhjendatud.

Kokkuvõtvalt on eelnõu vastuvõtmiseks kõlbmatu. Eelnõu eesmärkide saavutamiseks tuleks lõpuni viia EL õiguses ettenähtud halduskaristuste Eesti õigusesse ülevõtmise analüüs ja koostada uus eelnõu vastavalt selle analüüsi tulemustele.

Lisaks advokatuurile analüüsis eelnõud ka põhiõiguste komisjon, kelle arvamus samuti õiguskomisjonile edastati.

X Kohtute seaduse ja tsiviilkohtumenetluse seadustiku muutmise seaduseelnõu väljatöötamise kavatsus

VTK'ga pakutud regulatiivsete lahenduste p 2-4 (kohtunike menetluslähetus, eestkoste järelevalveosakond ühe maakohtu juurde ja registriasjade eriallus) on advokatuuri hinnangul mõistlikud ning advokatuur toetab neid.

Regulatiivsete lahenduste p 1 (kohtuasjade ümberjagamine) toetab advokatuur teatud reservatsioonidega. Kohtuasjade ümberjagamine peaks eelkõige hõlmama selliseid kohtuasju, milles viiakse läbi kirjalik kohtumenetlus. Kohtuasja suuline arutamine teises kohtumajas tooks menetlusosalisele kaasa põhjendamatut lisakulu. Advokaatide sõiduajaga istungile jõudmiseks menetluskuludeks ei peeta ja vastaspoolelt selle kulu hüvitamist nõuda ei saa. Praktikas on aga klientidel advokaatidega kokkulepe, et sõiduaja kulu hüvitab klient advokaadile kas täielikult või vähemalt teatud osas. Oleks taunimisväärne, kui kohtute ülekoormuse vähendamiseks loodud lahenduse tulemusena läheb kohtumenetlus kohtuasja ümberjagamise tõttu menetlusosalistele kulukamaks. Kui kohtualluvus on konkreetsetes kohtumajas, siis peaks kohtusse pöörduja saama arvestada, et kohtuistungid selles kohtumajas toimuvad. Asja allumisel nt Tallinna kohtumajale valib klient advokaadi Tallinnast ning eeldab, et ei pea talle tasuma lisaks advokaadi sõiduaja eest. Eeltoodust tulenevalt peaks istungimenetluses lahendatavate kohtuasjade ümberjagamine toimuma vaid erandlikel juhtudel ja seejuures tuleks lisaks kohtute töökoormuse jaotamise kaalutlustele arvestada ka menetlusosaliste huvidega.

XI Rahapesu ja terrorismi rahastamise seaduse, audiitortegevuse seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu

Advokatuur jäi varem esitatud seisukohtade juurde, kuid märkis täiendavalt alljärgnevat.

1. Seaduse eesmärk: seaduse eesmärk on esmane lähtealus, millest kogu edasine regulatsioon saab oma alguse ja mõtestatud sisu. Kehtivas rahapesu- ja terrorismi rahastamise seaduses on eesmärk sõnastatud algsest peale vildakana ning ei ole kooskõlas rahapesu tõkestamise direktiivides sätestatud eesmärgiga, mistõttu tuleb see esimesel võimalusel korrigeerida. RahaPTS § 2 lg 1 kohaselt on seaduse eesmärgiks *ettevõtluskeskkonna usaldusväärsust ja läbipaistvust suurendades tõkestada Eesti Vabariigi rahandussüsteemi ning majandusruumi kasutamist rahapesuks ja terrorismi rahastamiseks*. Liikmesriikide siseriiklike õigusaktide eesmärk peab olema kooskõlas vastava direktiivi eesmärgiga. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu 31. mai 2018 direktiivi 2018/843 ehk ülevõetava direktiivi kohaselt on direktiivi eesmärgiks *rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise, avastamise ja uurimise abil finantssüsteemi kaitsmine*. Seega tuleb RahaPTS § 2 lg 1 ümber sõnastada ja viia direktiiviga kooskõlla. Eesmärgi valguses tõlgendatakse seaduse muid sätteid ja regulatsioonide proportsionaalsust.

2. Äriregistris olev tegelike kasusaajate raporteerimine: tuleb õigusaktidega määrata selgelt vastutav institutsioon, kes tegeleb nende andmete õigsuse kontrolliga ja andmete esitajatelt tõeste andmete nõudmisega ning ajakohastamisega. Kohustatud subjektidel peab olema õigus andmetele tugineda.

Eelnõu kooskõlastustabelist nähtuvalt ei ole advokatuuri ja teiste turuosaliste vastava ettepanekuga arvestatud. Eelnõuga kavandatud nn hoiatusmärke mehhanism (§ 78¹) andmete kvaliteedi parandamiseks ei ole aga piisav, et lihtsustada rahapesu tõkestamist. Kui riik nõuab tegelike kasusaajate andmete esitamist ilma andmeid kontrollimata, täidab seadusandja direktiivist tuleneva nõude vaid formaalselt. Tegelike kasusaajate registri eesmärgiks ei ole avalikustada tegelike kasusaajate andmeid, vaid muuta hoolsusmeetmete täitmine läbipaistvamaks ning hõlpsamaks. Kohustatud isikute jaoks on hoolsusmeetmete täitmine oluliselt lihtsam, kui riik seisab hea selle eest, et registriandmed on täpsed, usaldusväärsed ning asja- ja ajakohased. Ka FATF 24. soovitusel peaksid riigid looma rahapesu tõkestamiseks riiklikud registrid, kuhu kogutakse juriidiliste isikute tegelike kasusaajate andmed ning riigid peaksid tegema registris edastatud andmete üle kontrolli, et tagada registrisse esitatud andmete õigsus.^[1] Seega tuleks advokatuuri hinnangul ette näha registripidaja kohustuse kontrollida andmeid ning kohustatud isikul peaks olema üldjuhul õigus tugineda tegelike kasusaajate osas registri andmetele. Registri andmetele tuginemine võiks olla välistatud üksnes siis, kui kohustatud isikule on hoolsusmeetmete kohaldamisel saanud teatavaks konkreetseid asjaolud, mis viitavad ebakõladele. Registrisse esitatavate andmete õigsuse tagamiseks on riigil paremad võimalused. Arvestades edastatavate andmete mahtu, ei oleks optimaalne teha seda inimtööjõudu kasutades, vaid selleks tuleks arendada tehnilisi lahendusi.

3. Vastuolu advokaatide tunnustatud kutsealaste nõuetega. Lisaks eeltoodule ei ole nii eelnõuga kavandatava hoiatusmärke regulatsiooni kui ka eelnõu § 42 lg 1 p-i 1 ja § 20 lg

2¹ koosmõjust tuleneva teenuse osutamise keelu ja § 49 lg 2 ning § 42 lg 1 p-i 1 ja § 20 lg 2¹ koosmõjust tuleneva teavitamiskohustuse sätestamisel analüüsitud regulatsioonide kooskõla advokatuuriseadusest tuleneva konfidentsiaalse teabe kaitsmise kohustusega. Advokatuuriseaduse (AdvS) § 43 lg 2 esimesest lausest tulenevalt on advokaadile usaldatud andmed konfidentsiaalsed. AdvS § 45 lg 1 esimene lause sätestab, et advokaat on kohustatud hoidma saladuses talle õigusteenust osutades teatavaks saanud andmeid, tema poole õigusteenuse saamiseks pöördumist ja õigusteenuse eest makstud tasu suurust. Ka Euroopa Inimõiguste Kohus on mitmes lahendis leidnud, et advokaadi kutsesaladuse kaitse on vajalik nii Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (EIÕK) artikli 6 (õigus õiglasele kohtulikule arutamisele) kui ka artikli 8 (õigus austusele era- ja perekonnaelu vastu) täitmise tagamiseks. EIÕK on Riigikogu ratifitseeritud välisleping, mille prioriteetsust Eesti seaduste ning muude õigusaktide suhtes on tunnustanud Riigikohus.

4. Tõkestamise süsteemi tarbetu ebaefektiivsus: hooldusmeetmete rakendamiseks, eelkõige **taustakontrolli teostamiseks** peab olema riigi poolt rahastatud professionaalselt mehitatud **kompetentsikeskus**, kelle kaudu saaks eraõiguslikud kohustatud isikud kontrollida klientide tausta ja nendele andmetele ka tugineda.

Kooskõlastustabelist nähtuvalt ei ole advokatuuri ja teiste turuosaliste nõukoja liikmete vastava ettepanekuga arvestatud. Mitteamvestamise põhjendusena on märgitud, et taustakontrolliga saavad esmajoones tegeleda eraõiguslikud teenusepakkujad, nt krediidibürood. Samuti on rõhutatud, et avalikku korda ähvardava ohu tõrjumine on esimeses järjekorras ohu tekkimise eest vastutava isiku enese ülesanne. Advokatuuri hinnangul oleks eraõiguslikud teenusepakkujad põhjendatud siis, kui on olemas selge ülevaade seaduse nõuetest ja kindlus, et kehtiv õiguslik regulatsioon jääb suuremas osas teatud ajaks püsima. Arvestades rahapesu valdkonnas toimunud seadusemuudatuste rohkest ja osaliselt sellest tingitud rahapesu vastase võitluse regulatsiooni keerukust ning turuosaliste puudulike teadmisi kehtivatest nõuetest ja rahapesu kui kuriteo liigi arengutest, on ilmne, et kõik kohustatud isikud ei suuda täita seadusest tulenevaid nõudeid nõuetekohaselt või tõhusalt. Seetõttu peaks tõhusamate tulemuste saavutamiseks riik ise võtma kasutusele täiendavaid meetmeid. Kompetentsikeskuse moodustamine oleks efektiivne lahendus vältimaks muuhulgas struktuuride tohutut dubleerimist.

Kompetentsikeskuse loomisega soodustatakse kohustatud isikute rolli täitmist, mitte ei täideta seda nende eest. Kompetentsikeskuse ülalpidamise kulud võrreldes saadava kasuga on marginaalsed. Kui senini on riik püüdnud lahendada praktikas ilmnunud probleeme seaduste muutmisega ja täiendava administratiivkoormuse ladumisega eraõiguslike turuosaliste õlule, siis turuosaliste nõustamise ja abistamise tulemusena võiksid väheneda praktikas esinevad probleemid ja seeläbi ka riigi soov seadusi pidevalt muuta. Samuti väheneks seeläbi võimalike rikkumiste menetlemisele kuluv ressurss.

4. Turvatsooni kontseptsioon: asjakohaselt kontrollitud isik peab saama teatud perioodil majandusruumis liikuda ja tegutseda ilma pidevate taustakontrollideta, kui tal on vastav tasutakontroll professionaalselt tehtud (nt riikliku kompetentsikeskuse poolt, pankade poolt).

Kohustatud subjektid peavad saama teatud aja vältel sellele tugineda ilma kohustuseta omalt poolt üle kontrollida.

Eelnõu kooskõlastustabelis on märgitud, et kuigi ettepanek on kooskõlas riskipõhise lähenemisviisiga, tuleks (info)tehnoloogilised lahendused selle lähenemise tõhusaks rakendamiseks välja töötada taustakontrolli teenuse pakkujal. See ei ole praktikas mõeldav ilma avaliku sektori juhtiva rollita. Advokatuuri hinnangul võikski vastava taustakontrolli teenuse pakkuja olla avaliku sektori kompetentsikeskus. Kui info on koondatud ühte riiklikku kompetentsikeskusesse, siis see tagab parema andmete kvaliteedi ning kohustatud isikutele muutuvad andmed senisest paremini kättesaadavaks. Eraõiguslike teenusepakkujate puhul ei oleks see tagatud.

5. Outsourcing: hoolsusmeetmete rakendamine peab olema täies mahus **sisseostetav**, kui kohustatud subjekt soovib selliselt oma tegevust korraldada. Kehtiv seadus piirab osade hoolsusmeetmete rakendamise sisseostmist professionaalsetelt teenuseosutajatelt.

Advokatuuri hinnangul ei ole veenvalt põhjendatud, miks ei saa ärisuhte seiret teha väline teenusepakkuja. Ilmselt peab ärisuhte seire toimuma kohustatud isiku ja teenusepakkuja koostöös, kuid lubatud peaks olema võimalike osade sisseostmine.

6. Taustakontrolli info liikumine: Taustakontrolli info liikumine peab olema kohustatud subjektide vahel mõistlikult lahendatud: nt pangad ei anna täna infot kohustatud isikutele kliendi taustakontrolli kohta.. Pangad täidavad peamist *gate-keeperi* rolli ja omavad kõikide teiste kohustatud subjektidega võrreldes kõige suuremat ressursi ja professionaalset võimekust hoolsusmeetmete rakendamiseks. Nende teostatud taustakontroll võiks olla lihtsamini teistele kohustatud subjektidele kättesaadav. Samas tuleb arvestada erinevate professionaalsete teenuseosutajate kohustusi oma klientide ees, arvestama eranditega ja teatud juhtudel peab andmete väljanõudmine peab olema selgelt piiritletud. Väljapakutud § 16 regulatsiooni täiendus tekitab probleeme juurde, mitte ei lahenda neid, kuna regulatsioon on liiga üldine ja tekitab kohustuste kollisiooni.

7. Nõuete täitmise ebaselgus: seaduses puuduvad selged **kriteeriumid, millal on kohustatud isik hoolsuskohustusi piisavalt täitnud ja millal mitte**. See on toonud kaasa *over-compliance* probleemi. Olukorra parandamiseks peavad olema esiteks selgemad kriteeriumid seaduses ja teiseks järelevalve poolt selged näidiskorrad igale sektorile, mis annavad kindluse, mis on see tase, mille tegemisel ei ole vaja karta sanktsioonide rakendamist kohustatud subjekti suhtes.

Järelevalveasutused nõustavad valdkonnapõhiselt kohustatud isikuid ja koostavad neile ka näidiskordasid, kuid üldistes küsimustes oleks vajalikud kehtivast regulatsioonist selgemad suunised. Eriti arvestades soovi suurendada karistusi, on senisest veelgi olulisem, et kohustatud subjektidel oleks parem selgus, millal ta on nõuded piisavalt täitnud ja millal ei ole.

8. Karistuste ebaproportsionaalne suurendamine: rahapesu tõkestamise reeglitega seonduv vastutuse risk on muutunud liiga suureks, mis toob kaasa keskendumise oma vastutuse välistamisele, selle asemel, et sisuliselt võidelda rahapesu vastu. **Vastutuse riski ja ärist saadava kasu suhe muudab turvalise finantssüsteemi mittekättesaadavaks** väikestele ja välismaise taustaga isikutele. Sellest tulenevalt peaks olema suund mitte suurendada sanktsioone kohustatud isikutele, vaid abistada neid oma kohustuste täitmisel tõhusamalt.

Eelnõu kooskõlastustabelis toodud viide direktiivist tulenevatele nõuetele ei ole asjakohane. On mõistetav, et Euroopa Liidu õiguse või muu rahvusvahelise kohustuse täitmiseks on vajalik ette näha võimalus määrata kõrgema ülemmääraga rahatrahve, kuid praktikas laiendatakse kergekäeliselt kõrgema rahatrahvi ülemmääraga karistusi ka muudele valdkondadele kui neile, mis tulenevad Euroopa Liidu õigusest või on vajalikud muu rahvusvahelise kohustuse täitmiseks. Suurema rahatrahvi ülemmääraga karistuste meelevaldne laiendamine on taunitav, kuna Euroopa Liidu õigusest või muust rahvusvahelisest meetmest tulenevate karistusmäärade puhul on silmas peetud just selle konkreetse valdkonna eripärasid. Näiteks ei ole mõistlik, et krediitiasutustele ja finantseerimisasutustele ettenähtud maksimaalseid trahvimäärasid laiendatakse ilma sisuliste analüüsideta rahapesu asjades ka teistele kohustatud isikutele, kelle käibed ja kasumid on märkimisväärselt erinevad. Eelnevates punktides on toodud konkreetsed ettepanekud, kuidas riik saaks kohustatud isikuid abistada seadusest tulenevate ülesannete täitmisel. Tõhusas rahapesuvastases võitluses ei ole lahenduseks mitte ülemäärased karistused, vaid seadusandja peaks kohustatud isikutele võimaldama rohkem abistavaid meetmeid.

9. Alusetu kiirustamine: mitte ühtegi rahapesu tõkestamise teemalist seaduseelnõud ei tohiks vastu võtta ilma **1) eelneva väljatöötamiskavatsuseta ja 2) põhjalike akadeemiliste õiguslike ja majandusteaduslike analüüsideta.**

Eelnõu kooskõlastustabelis toodud viide Euroopa Liidu õiguse rakendamisele ja sellest tulenevalt väljatöötamiskavatsuse nõude puudumisele, ei ole asjakohane. Esiteks, kuigi eelnõu tugineb Euroopa Liidu direktiivile, ei saa automaatselt eeldada kooskõla põhiseadusega, eriti arvestades, et eelnõu ei ole direktiiviga identne ja sätestab mitmes küsimuses ka erinevaid (rangemaid) regulatsioone. Teiseks asjaolu, et seaduse muutmine on tingitud Euroopa Liidu õigusest, annab küll võimaluse loobuda väljatöötamiskavatsusest, kuid see ei välista seda. Seadusandja võib alati võtta tarvitusele täiendavaid meetmeid, et kaasa aidata toimiva seaduse vastuvõtmisele.

Arvestades turuosalistele pandud märkimisväärsed kohustusi, peaks iga täiendava kohustuse panemine olema põhjalikult läbi kaalutud ja arvestatud praktiliste nüanssidega. Väljatöötamiskavatsusega saaks ühest küljest selgitada eelnõu vajalikkust ja selle mõju, kuid arutelu käigus selguvad ka võimalikud sisulised probleemid ning parandatakse vead. Samuti saab läbi arutada võimalikud alternatiivsed lahendused. Ministreeriumi ja turuosaliste omavaheline kokkulepe, et mitte ühtegi rahapesu tõkestamise teemalist seaduseelnõud ei tohi vastu võtta ilma eelneva väljatöötamiskavatsuseta ja põhjalike akadeemiliste õiguslike ja majandusteaduslike analüüsideta, annaks selge signaali, et riik soovib koostöös turuosalistega probleeme lahendada ja on valmis lisaks delegerimisele ka ise panustama.

10. Põhjendamatu bürokraatia tekitamine: eelnõu § 54¹ näeb ette kohustatud isikute kohustuse esitada aruandeid rahapesu andmebüroole, kusjuures aruannete sisu on jäetud täiesti lahtiseks. Meie hinnangul direktiiv sellist kohustust ette ei näe. Eelnõu § 54¹ lg 3 on sisuliselt *praeter legem* volitusnormiks ministri otsustada oma äranägemise järgi nii aruannete sisu, esitajad kui ka esitamise korra. Potentsiaalselt võib minister taolise kohustuse panna ka advokaatidele. Arvestades advokaatidele seadusest tulenevat konfidentsiaalsuskohustust, ei ole sätte lisamine põhjendatud ja läheb vastuollu kutsesaladuse hoidmise põhimõtetega. Lisaks eeltoodule on säte vastuolus ka põhiseadusega, kuna on liiga laialt määratletud. Riigikohus on asjas nr 3-4-1-3-96^[2] tehtud otsuse punkti III kolmandas lõigus märkinud järgmist: „Tulenevalt võimude lahususe põhimõttest, mille kohaselt *legislatiivfunktsiooni teostamine kuulub seadusandja pädevusse, on seaduse reguleerimiseseme raamest väljunud halduse üldakt praeter legem või contra legem määrus. Riigi põhiseadusest võib tuleneda seadusandja õigus seadusega volitada haldusorganit andma praeter legem määrust. Seadusega käsitlemata valdkonda reguleeriva määruse ehk praetar legem määruse volitusnorm peab sisaldama selget luba, et täitevvõim võib selle sätte alusel anda niisuguseid määrusi. Toimides praeter legem võtab valitsus üle osa seadusandja kompetentsist ning seda saab ta teha üksnes siis, kui seaduseandja on teda selleks *expressis verbis* volitanud. Praeter legem määruse volitusnorm peab sisaldama peale selge loa ka veel määruse andmiseks pädeva haldusorgani nimetuse ning vastava määruse eesmärgi, sisu ja ulatuse täpsustuse.“ Lisaks ei ole selget loogikat, miks peaks aruandeid esitama rahapesu andmebüroole subjektid, kelle üle järelevalve teostajaks on tegelikult mõni teine organisatsioon (nt. advokatuur advokaatide puhul).*

XII Tarbijakaitseseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus 103 SE

Riigikogu majanduskomisjoni menetluses on tarbijakaitseseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu. Eelnõuga lisatava TKS §-ga 62¹ antakse TTJA-le õigus nõuda igalt isikult dokumente, andmeid ja teavet eesmärgiga tuvastada rikkumine ja teha kindlaks korrarikkumise üksikasjad ning nõuda juurdepääsu korrarikkumise seotud mistahes vormis või vormingus dokumentidele, andmetele ja teabele, olenemata nende talletamiseks kasutatavast andmekandjast või kohast. Eelnõu seletuskirjas on märgitud, et täiendava õiguse andmine TTJA-le tuleneb CPC määruse artiklis 9 sätestatud miinimumpädevuste ülevõtmisest, mis on vajalikud CPC määruse rakendamiseks.

Advokaatuuri hinnangul tuleks õigusselguse huvides sätestada ka tarbijakaitseseaduses, et advokaatide puhul on teabe saamise õigus välistatud. AdvS § 45 lõikest 1 tuleneb advokaatide konfidentsiaalsuskohustus. AdvS § 43 lõike 2 esimesest lausest tulenevalt peab riigivõim austama konfidentsiaalsust. AdvS § 43 lõike 5 kohaselt ei või advokaati kutsetegevusest tulenevatel asjaoludel kinni pidada, läbi otsida ega vahistada, välja arvatud kohtumääruse alusel. Advokaadi kutsetegevusega seoses ei või sama sätte alusel läbi otsida ka advokaadibürood, mille kaudu ta õigusteenust osutab. Lisaks loob seadus piirangud advokaadi suhtes jälitustoimingu teostamisele ning advokaadi küsitlemisele tunnistajana. Advokaaturiseaduses sätestatud konfidentsiaalsuskohustus on küll eriregulatsioon

tarbijakaitse seaduses sätestatu osas, kuid õigusselguse huvides tuleks advokaadibüroode erisus ära märkida tarbijakaitse seaduses.

Kuigi tarbijate huvide kaitse on oluline, ei saa seda pidada usaldussuhte ja õiglase õigusemõiste põhimõtete kaitsest olulisemaks. Seda tõlgendust toetab ka CPC määruse artikli 10 lõike 2 esimene lause, millest kohaselt peab määruse kohaldamisel artiklis 9 sätestatud õiguste rakendamine ja kasutamine olema proportsionaalne ning kooskõlas liidu ja liikmesriikide õigusega, sealhulgas kohaldatavate menetluslike tagatiste ja Euroopa Liidu põhiõiguste hartas sätestatud põhimõtetega. Euroopa õigusruumis on kutsesaladuse hoidmine ning advokaadi ja tema kliendi vahelise suhtluse konfidentsiaalsus õigusriigi oluliseks tingimuseks. Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon ja selle protokollid, Euroopa Liidu põhiõiguste harta ning põhiseadus on põhiõiguste olulisimad allikad. Kutsesaladuse hoidmine ja advokaadi ning kliendi vaheline konfidentsiaalsus ei ole küll expressi verbis kirja pandud eelnimetatud aktidesse, kuid neid tunnustatakse riikide õiguses ning Euroopa Inimõiguste Kohtu ja Euroopa Kohtu praktikas. Seega oleks välistuse sätestamine kooskõlas CPC määrusega.

[1] Guidance on Transparency and Beneficial Ownership: <http://www.fatfgafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/transparency-and-beneficialownership.html>

[2] <https://www.riigikohus.ee/et/lahendid?asjaNr=3-4-1-3-96>