



ANDMEKAITSE INSPEKTSIOON

MEMO haldustrahvidest

Kuupäev: 29.05.2017

Kellele: justiitsministrile

Kellelt: AKI peadirektorilt

TAUST:

2018. a. 25. maist peab Eesti hakkama rakendama EL andmekaitse üldmäärust 2016/679. See näeb sanktsioonina ette haldustrahve. Samasuguse sanktsiooni kasuks on Euroopa seadusandja otsustanud ka finantsturu järelevalves ning konkurentsioiguses. Haldustrahvid on suunatud ettevõtetele ja need peavad olema heidutavad, et ettevõtte ei saaks rikkumisest kasu.

Üldmääruse pp. 151 osutab selgesti, et vaid kahes liikmesriigis paigutatakse haldustrahvid karistusõiguse alla (Taanis kriminaal- ja Eestis väärteoõigusesse). Ülejäänud liikmesriikides on haldustrahv – nagu nimigi ütleb – haldusõiguslik sanktsioon, mis tagab lihtsama, kiirema ja tõhusama reageerimise.

PROBLEEM:

Rikkumise fakt võib olla ilmne ja selle seos (sellest kasu saanud) juriidilise isikuga võib olla ilmne. Juriidilise isiku väärteovastutuse kohaldamine on aga menetlusreeglite tõttu tegelikult elus sageli võimatu. Väärteomenetlus on üldse ja juriidilise isiku väärteomenetlus eriti aeganõudev, kulukas ja ebatõhus:

- a) vaatamata rikkumise faktil ja juriidilise isikuga seose faktil on tegelikult elus väga raske tõendada karistusõiguslikku seost KarS § 14 lg 1 alusel („*Juriidiline isik vastutab seaduses sätestatud juhtudel teo eest, mis on toime pandud tema organi, selle liikme, juhtivtöötaja või pädeva esindaja poolt juriidilise isiku huvides.*“). Kui juriidilise isiku sisemine töökorraldus on läbipaistmatu (teadlikud rikkujad soovivadki läbipaistmatust), siis on selliste seoste tõendamine sama hästi kui võimatu. Seetõttu on ilmne põhjus arvata, et haldustrahvide kohaldamine väärteokaristuse kujul ei vasta üldmääruse nõudele, et trahvi määramine oleks igal üksikul juhul tõhus (art 83 lg 1 ja 9);
- b) kui inspeksioon määrab haldustrahvi üldmääruse haldustrahvi tähenduses, on see õigusvastane, sest üldmääruse sissejuhatus ja põhitekst on omavahel vastuolus. Pp 151 kohaselt määrab haldustrahvi asemel Eestis andmekaitseasutus väärteokaristuse ning Taanis määrab kohus kriminaalkaristuse. Art. 83 lg 9 peab silmas aga vaid Taani mudelit: kui liikmesriigi õiguses pole haldustrahve, algatab andmekaitseasutus trahvimenetluse ning kohus otsustab trahvimise. Inspeksioonil pole seetõttu õigust trahvi määramise üle otsustada;
- c) ülekuulamisnõude tõttu on väärteoasi tülikam ka menetlusalusele ettevõtjale. Haldusmenetluses saab ettevõtja suhelda ametiasutustega kirjalikult/elektroniliselt, väärteoasjas tuleb aga ilmuda füüsiliselt kohale. Muuhulgas on see eriti koormav neile ettevõtjatele, kelle kõik juhatuse liikmed elavad väljaspool Eestit;

- d) väärtomenetluses ettenähtud 2-aastane aegumistähtaeg on keerulisemate asjade puhul ning pahatahtliku venitamise korral liiga lühike;
- e) konkurentsioiguse alal pannakse Euroopa Komisjoni ettepaneku kohaselt ka neile liikmesriikidele, kel veel pole haldustrahve, kohustus need kehtestada.

LAHENDUS:

Seetõttu soovitan tungivalt haldustrahvi Eesti õigusse üle võtta haldusmenetlusliku meetmena kas üldiselt või vähemalt nendes valdkondades, kus Euroopa Liidu õigus seda normib (lisaks andmekaitsele ka nt. konkurentsioiguses, rahandussektori järelevalves). Vähemalt peaks seda kohaldama juriidilistele isikutele.

Haldustrahv võiks olla korrakaitsealise haldusmenetluse kolmas sanktsioon asendustäitmise ja sunniraha kõrval. Kui sunniraha määramise eesmärgiks on sundimine, siis haldustrahvi eesmärgiks oleks mitte karistamine, vaid heidutamine, ärahoidmine, aineliselt mõõdetava kasu (konkurentsieelise) miinusesse pööramine – nii, nagu seda nõuab üldmääruse art. 83 lg 1. Seetõttu ei saaks teda ka karistusregistrisse kanda.

Haldusmenetluseaduse põhimõtted, sh menetlusosalise arvamuse ja vastuväidete ärakuulamise nõue, tagavad trahvitavale tema õiguste piisava kaitse. Seevastu haldusmenetluse vormivabadus, eesmärgipärasus ja elektroonilise asjaajamise võimaldamine tagavad oluliselt lihtsama, kiirema ja tõhusama reageerimise. See võimaldaks täita üldmääruse nõuet, et rikkumise eest trahvimine oleks igal üksikul juhul tõhus, proportsionaalne ja heidutav, kuid tagaks menetlusliku kaitse (art. 83 lg 1 ja 8).

Haldustrahvi kõrval jääb liikmesriigile võimalus kehtestada väärt- ja kuriteokoosseise, eeskätt selliste rikkumiste korral, mille puhul üldmääruse art. 83 ei näe trahvimist ette.

Kui eraisikutele suunatud (karistavad) sanktsioonid katta spetsiifiliste süüteokoosseisudega, siis saab üle üldmääruse põhitekstist (art. 83 lg 9), mis nõuab väärtotrahvi määramise otsustamist kohtu poolt.

Muuhulgas võib avaliku sektori asutuste osas pidada eelistatavaks lahenduseks andmekaitsealaste rikkumiste eest vastutavatele ametisikutele süüteokoosseisude kehtestamise (üldmääruse art. 83 lg 7).

Viljar Peep