

TARTU ÜLIKOOL  
ÕIGUSTEADUSKOND  
Avaliku õiguse osakond

Kristella Kukk

**KORRAKAITSESEADUSE § 30 ALUSEL KOGUTUD TEABE KASUTAMISE**

**PIIRID VÄÄRTEO- JA KRIMINAALMENETLUSES**

Magistritöö

Juhendaja

Monika Mikiver, *LL.M.*

2026  
Tallinn

## SISUKORD

SISSEJUHATUS .....	2
1. HALDUSMENETLUS JA SELLE PÕHIMÕTTED.....	8
1.1. Haldusmenetluse üldine raamistik .....	8
1.2. Uurimispõhimõtte sisu, eesmärgid ja piirid .....	9
1.3. Kaasaaitamiskohustuse sisu, eesmärgid ja piirid .....	14
2. KAASAAITAMISKOHUSTUS RIIKLIKUS JÄRELEVALVEMENETLUSES.....	18
2.1. Korrakaitseaduse koht haldusõiguses ning selle rakendusala.....	18
2.2. Riikliku järelevalve menetluse ja süüteomenetluse eristamine.....	20
2.3. Enese mittesüstamise privileeg haldus- ja süüteomenetluse piirialal.....	27
2.4. KorS § 30 kaasaaitamiskohustuse regulatsioon riiklikus järelevalvemenetluses.....	31
2.4.1. KorS § 30 küsitlemise ja teabenõude regulatsioon kaasaaitamiskohustuse kontekstis .....	31
2.4.2. Korrakaitseaduse muutmise seaduse väljatöötamiskavatsuse probleematika .....	36
2.4.3. KorS § 30 regulatsiooni lüngad teabe süüteomenetluses kasutamise vaates.....	40
2.5. Kaasaaitamiskohustus ja enese mittesüstamise privileeg maksu-, pankroti- ja konkurentsijärelevalvemenetluse näitel .....	42
2.5.1. Maksumenetluse näide .....	42
2.5.2. Pankrotimenetluse näide.....	46
2.5.3. Konkurentsijärelevalvemenetluse näide .....	49
3. ETTEPANEKUD SEADUSEMUUDATUSEKS .....	54
3.1. KorS § 30 alusel kogutud teabe kasutamise võimalikud lahendused süüteomenetluses ja ettepanekute hindamiskriteeriumid .....	54
3.2. Süüteotunnuste ilmnmisel lõpetatakse kohe haldusmenetlus ja alustatakse süüteomenetlusega .....	55
3.3. Isikul on õigus vaikumisõigust kasutada haldusmenetluses juhul, kui isik seda menetlejale põhjendab.....	57
3.4. Isik annab nõusoleku teabe kasutamiseks süüteomenetluses.....	59
3.5. Haldusmenetluses kogutud tõendite kasutamise piiramine kriminaal- ja väärteomenetluse seadustikes.....	61
3.6. KorS § 30 alusel kogutud teabe kasutamise kaheastmeline lahendusmudel.....	63
KOKKUVÕTE .....	67
Die Grenzen der Verwendung von nach § 30 des Gesetzes über die Gefahrenabwehr (KorS) erhobenen Informationen im Ordnungswidrigkeiten- und Strafverfahren .....	71
LÜHENDITE LOETELU .....	76
KASUTATUD ALLIKAD .....	77
Kasutatud muud materjalid .....	80
KASUTATUD ÕIGUSAKTID .....	82

Eesti Vabariigi õigusaktid .....	82
Välisriiklikud õigusaktid.....	83
<b>KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA .....</b>	<b>83</b>
Eesti Vabariigi kohtupraktika.....	83
Välisriiklik kohtupraktika .....	85

## SISSEJUHATUS

Käesolev magistritöö käsitleb kaasaaitamiskohustuse ja enese mittesüüstamise privileegi vahekorda riiklikus järelevalvemenetluses ning keskendub küsimusele, millistel tingimustel on haldusmenetluses kogutud teabe kasutamine väärteo- ja kriminaalmenetluses (edaspidi ka süüteomenetluses) kooskõlas isiku põhiõigustega. Probleem tõusetub haldus- ja süüteomenetluse piirialal, kus menetlusliikide formaalne eristamine ei pruugi tagada isikule sisuliselt piisavaid menetlusgarantiisid.<sup>1</sup> Haldusmenetluses on keskne uurimispõhimõte (haldusmenetluse seadus<sup>2</sup> (HMS) § 6), sest tehtava otsuse õiguspärasus sõltub sellest, kas otsuse aluseks olevad asjaolud on enne otsustamist nõuetekohaselt ja piisavalt välja selgitatud.<sup>3</sup> Samuti võib haldusorgan nõuda menetlusosaliselt kaasaaitamist (HMS § 38) asjaolude väljaselgitamisel, kuna otsuse tegemiseks vajalik teave asub sageli just menetlusosaliste valduses.<sup>4</sup>

Süüteomenetluses kaitseb isikut enese mittesüüstamise privileeg. Eesti Vabariigi põhiseaduse<sup>5</sup> (PS) § 22 lõike 3 kohaselt ei tohi kedagi sundida tunnistama iseenda või oma lähedaste vastu. Kuigi Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon<sup>6</sup> (EIÕK) ei sätesta enese mittesüüstamise privileegi sõnaselgelt, on Euroopa Inimõiguste Kohus (EIK) tuletanud selle EIÕK art 6 lõigetest 1 ja 2 kui ausa kohtumenetluse ja süütuse presumptsiooni keskse elemendi.<sup>7</sup> Direktiiv (EL) 2016/343 käsitleb õigust vaikida ja õigust ennast mitte süüstada otsesõnu süütuse presumptsiooni oluliste aspektidena.<sup>8</sup> Selle kohaselt ei tohi riik sundida isikut kaasa aitama enda süü tõendamisele. Nende kahe loogika kokkupuutekohas tekib küsimus, millal muutub haldusmenetlusele omane koostööpõhine teabekogumine sisuliselt selliseks tõendikogumiseks, mille hilisem kasutamine süüteomenetluses võib muuta enese mittesüüstamise privileegi sisutühjaks.

---

<sup>1</sup>Laaring, M. Korrakaitse seadus. Kommenteeritud väljaanne. 2. ümbertöötatud ja täiendatud trükk. *Sine loco*: Sisekaitseakadeemia 2025, lk 21; vt ka RKHKo 10.01.2008, 3-3-1-65-07, p 17.

<sup>2</sup>Haldusmenetluse seadus. – RT I, 06.07.2023, 31.

<sup>3</sup>Maurer, H. Haldusõigus. Üldosa. Tallinn: Juura 2004, lk 319.

<sup>4</sup>Aedmaa, A. jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2004, lk 187; vt ka RKHKo 14.03.2022, 3-19-509/34, p 26.

<sup>5</sup>Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT I, 11.04.2025, 3.

<sup>6</sup>Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. – RT II 2010, 14, 54.

<sup>7</sup>Grabenwarter, C. European Convention on Human Rights. Commentary. Oxford: Hart Publishing Company 2014, lk 164; vt ka nt EIKo 08.02.1996, 14310/88, *John Murray vs Ühendkuningriik*, p 45; EIKo 17.12.1996, 19187/91, *Saunders vs Ühendkuningriik*, p-d 68-69; EIKo 03.05.2001, 31827/96, *J. B. vs Šveits*, p 64.

<sup>8</sup>9. märtsi 2016. a Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2016/343, millega tugevdatakse süütuse presumptsiooni teatavaid aspekte ja õigust viibida kriminaalmenetluses kohtulikult arutelul. – ELT L 65/1, 11.03.2016, lk-d 1–11.

Riikliku järelevalve puhul on tegemist haldusmenetluse alaliigiga korrakaitseaduse<sup>9</sup> (KorS) § 1 lg 2 kohaselt. Käesoleva töö keskmes on KorS § 30, mis annab riikliku järelevalve käigus haldusorganile õiguse küsitleda isikut ning nõuda temalt andmeid ja dokumente. Korrakaitseaduse alusel tehtav riiklik järelevalve ei piirdu üksnes politsei klassikalise avaliku korra tagamisega, vaid KorS toimib riikliku järelevalve üldosana väga erinevates valdkondades. KorS-i põhimõtteid ja erimeetmeid, sh KorS § 30 meetet, kasutatakse muu hulgas:

- alkoholi-, tubaka- ja relvade riiklikus järelevalves (vastavalt nt alkoholiseaduses<sup>10</sup> § 49<sup>1</sup> lg 1, tubakaseaduses<sup>11</sup> § 33 lg 1, relvaseaduses<sup>12</sup> § 88<sup>1</sup>);
- tuleohutuse ja pääste valdkonnas (nt tuleohutuse seaduse<sup>13</sup> § 39 ja päästeseaduse<sup>14</sup> § 13<sup>1</sup> lg 1);
- tervishoiu- ja nakkushaiguste tõrje järelevalves (nt nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seaduse<sup>15</sup> § 45 lg 1 ja rahvatervishoiuseaduse<sup>16</sup> § 33);
- andmekaitstes (isikuandmete kaitse seaduse<sup>17</sup> § 57, avaliku teabe seaduse<sup>18</sup> § 50);
- küberturvalisuse valdkonnas (küberturvalisuse seadus<sup>19</sup> § 15);
- rahapesu tõkestamise ja sanktsioonijärelevalve valdkonnas (rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse<sup>20</sup> § 65 lg 1 ja rahvusvahelise sanktsiooni seaduse<sup>21</sup> § 31).

Seetõttu ei ole KorS § 30 tähendus piiratud üksnes politsei tegevusega, vaid puudutab laiemalt riikliku järelevalve käigus kogutud teabe hilisemat kasutamist süüteo menetluses. Teema aktuaalsus seisneb selles, et tänapäevases järelevalvepraktikas ei püsi preventiivsed ja repressiivsed eesmärgid alati selgelt lahus.<sup>22</sup> Sageli kogub haldusorgan esmalt riikliku järelevalve käigus teavet ohu või rikkumise tuvastamiseks, kuid hiljem võib seesama teave

---

<sup>9</sup> Korrakaitseadus. – RT I, 07.04.2026, 7.

<sup>10</sup> Alkoholiseadus. – RT I, 09.01.2025, 20.

<sup>11</sup> Tubakaseadus. – RT I, 07.05.2025, 15.

<sup>12</sup> Relvaseadus. – RT I, 12.12.2024, 4.

<sup>13</sup> Tuleohutuse seadus. – RT I, 29.06.2024, 7.

<sup>14</sup> Päästeseadus. – RT I, 06.07.2023, 68.

<sup>15</sup> Nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seadus. – RT I, 17.03.2026, 6.

<sup>16</sup> Rahvatervishoiuseadus. – RT I, 17.03.2026, 8.

<sup>17</sup> Isikuandmete kaitse seadus. – RT I, 06.03.2026, 10.

<sup>18</sup> Avaliku teabe seadus. – RT I, 06.03.2026, 3.

<sup>19</sup> Küberturvalisuse seadus. – RT I, 30.12.2025, 15.

<sup>20</sup> Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seadus. – RT I, 13.02.2026, 13.

<sup>21</sup> Rahvusvahelise sanktsiooni seadus. – RT I, 17.05.2025, 3.

<sup>22</sup> Kärner, M. Mõned korrakaitseadusega kaasnenud muudatused kriminaalmenetluses: järelevalve- ja süüteo menetluse piiritlemisprobleem. – Juridica 2014/6, lk-d 475 ja 476.

saada lähtealuseks väärteo- või kriminaalmenetlusele.<sup>23</sup> Nii on probleem esile kerkinud näiteks finantsjärelevalves<sup>24</sup>, kus järelevalvemenetluses ilmnenud võimalik rikkumine võib viia väärteomenetluse või kuriteotunnuste korral kriminaalmenetluseni, samuti riigihangete järelevalves<sup>25</sup>, kus riikliku järelevalve tulemusel tuvastatud asjaolud võivad osutada võimalikule väärteole. Sarnane seos ilmneb tuleohutusjärelevalves, kus reidide eesmärk on esmajoonelise ohutuse tagamine ja puuduste kõrvaldamine, kuid sama kontrolli tulemusel on alustatud ka väärteomenetlusi.<sup>26</sup> Sama probleem ilmneb ka keskkonnajärelevalves, kus kontrollkäikude tulemusel võib haldusmenetluse kõrval järgneda väärteo- või kriminaalmenetlus.<sup>27</sup> Seega kinnitavad need näited, et preventiivne järelevalve ja repressiivne süüteomenetlus ei ole praktikas alati selgelt eristatavad, vaid riikliku järelevalve käigus kogutud teave võib pärast ohu või rikkumise tuvastamist omandada iseseisva tähenduse süüteomenetluse alustamise alusena. Kusjuures seda seost võimendab asjaolu, et süüteomenetlustoiminguid teostavad ametnikud võivad samal ajal täita ka erinevaid korrakaitse ülesandeid<sup>28</sup> ehk läbi viia ka riiklikku järelevalvet. Lisaks menetluste paralleelsele kulgemisele tekitab õiguslikke probleeme nende toimingute määratlemine, mis formaalselt asetuvad süüteomenetluseelsesse faasi, ent mille sisuline funktsioon on suunatud hoopis võimaliku tulevase süüteomenetluse ettevalmistamisele.<sup>29</sup> Menetlusliikide eristamine on oluline nii menetluslike garantiide kui ka isikute põhiõiguste kaitse seisukohalt, kuna korrakaitse meetmete ja süüteomenetluse meetmete eesmärgid, alused ja tagajärjed on erinevad.<sup>30</sup> Just KorS § 30 rakendamisel ilmneb eriti selgelt kollisioon riikliku järelevalve tõhususe ja isiku menetluslike garantiide vahel. Ühelt poolt peab riigil olema võimalik koguda

---

<sup>23</sup> Laaring, M. (2025), lk-d 21 ja 22.

<sup>24</sup> Vt nt: Mäekivi, M. (toim). TTJA järelevalve: Luminori netipanga probleemide lahendamine võtab aega. – Eesti rahvusringhääling 02.03.2023. Kättesaadav: [TTJA järelevalve: Luminori netipanga probleemide lahendamine võtab aega | Eesti | ERR](#) (25.04.2026); Oja, B. (toim). SEB sai finantsinspeksioonilt miljon eurot trahvi. – Eesti Rahvusringhääling 25.06.2020. Kättesaadav: [SEB sai finantsinspeksioonilt miljon eurot trahvi | Majandus | ERR](#) (25.04.2026).

<sup>25</sup> Viirand, L. (toim). Ministerium alustas Politseiaia pargi hanke osas väärteomenetlust. – Eesti rahvusringhääling 12.02.2015. Kättesaadav: [Ministerium alustas Politseiaia pargi hanke osas väärteomenetlust | Eesti | ERR](#) (25.04.2026).

<sup>26</sup> Mäekivi, M. (toim). Päästeamet leidis lõviosas haridusametites tuleohutusnõuete rikkumisi. – Eesti rahvusringhääling 17.09.2019. Kättesaadav: [Päästeamet leidis lõviosas haridusametites tuleohutusnõuete rikkumisi | Eesti | ERR](#) (25.04.2026).

<sup>27</sup> Vt nt: Kahu, O. (toim). Kalurite kontrollimine tõi 78 väärteomenetlust. – Eesti Rahvusringhääling 18.05.2013. Kättesaadav: [Kalurite kontrollimine tõi 78 väärteomenetlust | Eesti | ERR](#) (25.04.2026); Vähi, K. (toim). Kranich: keskkonnamet pole aastakümneid oma ülesandega hakkama saanud. – Eesti Rahvusringhääling 25.01.2022. Kättesaadav: [Kranich: keskkonnamet pole aastakümneid oma ülesandega hakkama saanud | Eesti | ERR](#) (25.04.2026).

<sup>28</sup> Jaanimägi, K. Politsei sisemise rahu tagajana. – Juridica 2004/7, lk-d 458–460.

<sup>29</sup> Laaring, M. Eesti korrakaitseõigus ohuennetusõigusena. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2015, lk 88.

<sup>30</sup> Laaring, M. (2025), lk 21.

avaliku korra kaitseks vajalikku teavet. Teisalt ei tohi järelevalvemenetlus kujuneda vahendiks, mille kaudu kogutakse kaasaaitamiskohustuse toel teavet, mida hiljem kasutatakse süüteomenetluses isiku vastu ilma selle menetluse nõuetele ja tagatistele vastava kaitseta. Küsimus on laiemas normatiivses raamistikus. Tuleb hinnata, kas kehtiv õigus suudab piisava selgusega eristada preventiivset järelevalvet ja repressiivset süüteomenetlust ning määrata kindlaks piirid, millest alates ei ole haldusmenetluses kogutud teabe kasutamine enam isiku menetluslike garantiidega kooskõlas.

Varasemates magistritöödes on käesoleva tööga haakuvaid küsimusi käsitletud eelkõige valdkondlike menetluste või vääртеomenetluse tõendamisreeglite kontekstis. Anna Aida on maksumenetluse näitel leidnud, et enese mittesüüstamise privileegile tuginemise regulatsioon ei ole piisavalt õigusselge.<sup>31</sup> Kristjan Lill on pankroti- ja konkurentsimenetluse põhjal järeldanud, et enese mittesüüstamise privileeg ei vabasta menetlussubjekti üldjuhul kaasaaitamiskohustuse täitmisest.<sup>32</sup> Liisi Närep on vääртеomenetluse tõendamist käsitledes leidnud, et haldusmenetluses kogutud tõendeid saab vääртеomenetluses üldjuhul kasutada, kuid haldusmenetluses antud isiku ütluste kasutamine on piiratud.<sup>33</sup> Karmel Kristin Einberg on konkurentsioiguse kontekstis analüüsinud eri menetlustes tehtud rikkumist tuvastavate otsuste siduvuse põhiseaduspärasust<sup>34</sup> ning Viorica Tšaikovski on käsitletud riikliku järelevalve meetmeid tarbijakaitse valdkonnas.<sup>35</sup> Halduskaristuste, konkurentsijärelevalve ja andmete ristkasutuse käsitletud näitavad omakorda, et haldusliku teabekogumise ja hilisema repressiivse kasutamise piirid vajavad selget õiguslikku raamistikku. Ka muus õiguskirjanduses on käesoleva tööga haakuvaid küsimusi käsitletud eelkõige osaküsimustena – haldusmenetluse üldkäsitlustes uurimispõhimõtte ja kaasaaitamiskohustuse, korrakaitseõiguse kirjanduses riikliku järelevalve preventiivse eesmärgi ning karistusõigust käsitlevas kirjanduses enese mittesüüstamise privileegi ja tõendite lubatavuse kaudu. Käesolev töö erineb nimetatud käsitlustest eelkõige selle poolest, et selle keskmes ei ole ühe valdkonna erimenetlus ega üksnes tõendi hilisem lubatavus vääртеomenetluses, vaid KorS § 30 kui riikliku

---

<sup>31</sup> Aida, A. Isiku kaasaaitamiskohustus ja enese mittesüüstamise privileeg maksumenetluses. Magistritöö. Juhendaja Villy Lopman. Tartu: Tartu Ülikool 2016.

<sup>32</sup> Lill, K. Kaasaaitamiskohustus ja enese mittesüüstamise privileeg paralleelmenetluses. Magistritöö. Juhendaja Dmitri Teplõhh. Tallinn: Tallinna Tehnikaülikool 2018.

<sup>33</sup> Närep, L. Tõendamine ja tõendamise standard vääртеomenetluses. Magistritöö. Juhendaja Mario Rosentau. Tartu: Tartu Ülikool 2016.

<sup>34</sup> Einberg, K. K. Konkurentsioiguse rikkumist tuvastavale otsusele väljaspool rikkumismenetlust omistatud siduvuse põhiseaduspärasus. Magistritöö. Juhendajad Ivo Pilving, Piibe Lehtsaar. Tartu: Tartu Ülikool 2021.

<sup>35</sup> Tšaikovski, V. Järelevalve meetmete rakendamine tarbijaõiguste tagamisel kaubanduse valdkonnas. Magistritöö. Juhendajad Ulrika Paavle, Monika Mikiver. Tallinn: Tartu Ülikool 2025.

järelevalve üldmeetme alusel kogutud teabe menetlustevaheline kasutamine. Töö lisandväärtus seisneb selles, et probleem tõstatub juba korrakaitseõiguse üldosas ning seetõttu ei ole küsimus piiratud üksnes maksu-, pankroti-, konkurents- või tarbijakaitsemenetlusega. Samuti eristab töö teabe kogumise etappi ja teabe hilisemat kasutamist süüteomenetluses, mis võimaldab analüüsida mitte ainult seda, millal võib isik teabe andmisest keelduda, vaid ka seda, millised piirid peavad kehtima juba kaasaaitamiskohustuse alusel saadud teabe kasutamisele. Töö eristab üldist menetlustevahelist teabekasutust füüsilise isiku sunnitud enast süüstava teabe kasutamisest ning pakub selle probleemi lahendamiseks välja konkreetsed normatiivsed ettepanekud. Seega ei piirdu töö varasema kohtupraktika ja õiguskirjanduse kirjeldamisega, vaid annab seadusandliku suuna, kuidas ühildada riikliku järelevalve tõhusus ja enese mittesüüstamise privileegi tegelik kaitse haldus- ja süüteomenetluse piirialal.

Töö keskne uurimisküsimus on, millistel tingimustel on riiklikus järelevalvemenetluses kaasaaitamiskohustuse raames saadud teabe kasutamine süüteomenetluses põhiõigustega kooskõlas. Sellest lähtuvad järgmised uurimisülesanded. Esiteks selgitada välja uurimispõhimõtte ja kaasaaitamiskohustuse roll haldusmenetluse tõendamissüsteemis. Teiseks analüüsida, kuidas kujuneb riiklikus järelevalvemenetluses KorS § 30 alusel teabe nõudmise ulatus ja millised on selle meetme piirid. Kolmandaks hinnata, millal muutub haldusmenetluses kogutud teabe kasutamine enese mittesüüstamise privileegi vaates põhiõiguslikult problemaatiliseks. Neljandaks anda hinnang sellele, kas kehtiv õigus võimaldab nimetatud konflikti lahendada tõlgendamise teel või on vajalik seadusandlik sekkumine.

Töö lähtehüpotees on, et kehtiv Eesti õigus ei taga haldus- ja süüteomenetluse piirialal piisavalt selget ega ühtset raamistikku olukordadeks, kus kaasaaitamiskohustuse raames saadud teave võib hiljem omandada süüstava tähenduse. Käesoleva töö keskne seisukoht on, et enese mittesüüstamise privileegi probleem ei piirdu üksnes ütlustega, vaid hõlmab kõiki kaasaaitamiskohustuse alusel saadud andmeid, mille isik on kohustatud haldusmenetluses esitama ja mis võivad hiljem omandada süüteomenetluses süüstava tähenduse. Eriti selgelt ilmneb see KorS § 30 kohaldamisel. Kuigi kehtivast õigusest ja kohtupraktikast tulenevad mitmed olulised orientiirid, ei paku need autori hinnangul piisavalt selget vastust küsimusele, millal ja millistel tingimustel võib riikliku järelevalve käigus saadud teavet hiljem süüteomenetluses kasutada. Seetõttu ei ole probleemi lahendamine üksnes tõlgendamise abil täielikult veenev. Töö lähtub teesist, et vajalik on normatiivne piiritus. See peab võimaldama ühtaegu säilitada riikliku järelevalve tõhususe ja tagada isiku põhiõiguste tegeliku kaitse.

Metoodiliselt on töö õigusteaduslik uurimus, mis tugineb haldusmenetluse, korrakaitseõiguse ja süüteomenetluse normide ning neid tõlgendava kohtupraktika süstemaatilisele analüüsile. Töös kasutatakse kirjeldavat ja analüüsivat meetodit. Töö põhineb eeskätt HMS-il, KorS-il, kriminaal- ja väärteomenetluse regulatsioonil, Riigikohtu praktikal, Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikal ning õiguskirjandusel.

Töö on üles ehitatud kolmes peatükis. Esimeses peatükis avatakse haldusmenetluse üldine raamistik ning selgitatakse uurimispeähimõtte ja kaasaaitamiskohustuse tähendust haldusmenetluse tõendamissüsteemis. See loob aluse küsimusele, miks võib haldusmenetluses koostööpõhiselt kogutud teabe hilisem kasutamine süüteomenetluses tekitada põhiõigusliku probleemi. Teises peatükis viiakse analüüs riikliku järelevalvemenetluse konteksti. Peatükis käsitletakse korrakaitseseaduse kohta haldusõiguses, riikliku järelevalve ja süüteomenetluse eristamist, enese mittesüstamise privileegi tähendust haldus- ja süüteomenetluse piirialal ning KorS § 30 alusel käsitlemise ja teabenõude regulatsiooni. Samuti analüüsitakse KorS § 30 regulatsiooni lünki teabe hilisema süüteomenetluses kasutamise vaates ning võrreldakse seda maksu-, pankroti- ja konkurentsijärelevalvemenetluses kujunenud lahendustega. Kolmandas peatükis hinnatakse võimalikke seadusandlikke lahendusmudeleid. Töö eesmärk on seega näidata, milline menetluslik ja normatiivne raamistik võimaldaks ühtaegu säilitada riikliku järelevalve tõhususe ning tagada õigusselguse ja isiku põhiõiguste tegeliku kaitse haldus- ja süüteomenetluse piirialal.

Tööd iseloomustavad märksõnad: haldusõigus, korrakaitseõigus, enese mittesüstamise privileeg.

# 1. HALDUSMENETLUS JA SELLE PÕHIMÕTTED

## 1.1. Haldusmenetluse üldine raamistik

Käesoleva töö keskmes on küsimus, kuidas tagada põhiõiguste tõhus kaitse olukorras, kus haldusmenetluses kogutud teavet tahetakse kasutada süüteomenetluses. Selle probleemi mõistmiseks tuleb esmalt avada haldusmenetluse üldine raamistik ning selgitada, milline on haldusmenetluse eesmärk ning kuidas haldusmenetluse põhimõtted ja menetlusosaliste rollid kujundavad teabe kogumist ja tõendamiskoormust. Käesolev peatükk loob aluse edasiseks analüüsiks, milles hinnatakse, millistel tingimustel on haldusmenetluses kogutud teabe kasutamine süüteomenetluses lubatav, sest süüteomenetluses kehtivad teistsugused menetluspõhimõtted ja tugevamad menetluslikud garantiid.

Haldusmenetlus on haldusorgani tegevus määruse või haldusakti andmisel, toimingu sooritamisel või halduslepingu sõlmimisel (HMS § 2). Haldusorgan on seaduse alusel, selle alusel antud määruse või halduslepinguga avaliku halduse ülesandeid täitma volitud asutus, kogu või isik (HMS § 8 lg 1) ning haldusorgani siseselt määratakse isikud, kes tegutsevad haldusmenetluses haldusorgani nimel, kui seaduses ei ole sätestatud teisiti (HMS § 8 lg 2). Legaaldefiniitsiooni kohaselt on haldusmenetlus haldusorgani tegevus haldusakti või määruse andmisel, toimingu sooritamisel või halduslepingu sõlmimisel, mistõttu on haldusorgan menetluse läbiviija. Haldusmenetluse õiguslik raamistik ei reguleeri üksnes haldusorgani sisemist otsustusprotsessi, vaid sätestab ka menetlusosaliste kaasamise ja nende menetluslikud tagatised.<sup>36</sup> Haldusmenetluse eesmärk väljendub kahes omavahel seotud nõudes. Esiteks peab haldusorgan jõudma õiguspärase ja põhjendatud lahenduseni. Teiseks peab menetlus tagama, et isikute õigused ja huvid oleksid menetluses kaitstud viisil, mis on kooskõlas hea halduse ja õiglase menetluse standardiga.<sup>37</sup> Seetõttu on haldusmenetlus eeskätt menetluslik kaitsemehhanism, mille kaudu piiratakse haldusorgani otsustusruumi omavoli.<sup>38</sup> Nendest eesmärkidest tuleneb ka haldusmenetlusele iseloomulik tasakaal – haldusorganil on kohustus teha aktiivseid samme asjaolude väljaselgitamiseks, samal ajal tuleb hoida menetlus proportsionaalse ja eesmärgipärasena. Oluline on rõhutada, et HMS § 2 lõike 2 kohaselt ei loeta haldusmenetluseks mh väärteomenetlust ning süütegude kohtueelset uurimist, millele

---

<sup>36</sup>Aedmaa, A. jt (2004), lk 26.

<sup>37</sup>*Ibid*, lk 38.

<sup>38</sup>*Ibid*, lk 25.

kohaldub eriregulatsioon. Järgnevalt avatakse haldusmenetluse kesksete põhimõtete – uurimispõhimõtte ja kaasaaitamiskohustuse sisu, et näidata, miks on haldus- ja süüteo menetluse eristamine käesoleva töö seisukohalt oluline.

## 1.2. Uurimispõhimõtte sisu, eesmärgid ja piirid

Haldusmenetluse keskseks teabe kogumise põhimõtteks on uurimispõhimõtte (HMS § 6), mille kohaselt peab haldusorgan välja selgitama menetletavas asjas olulised asjaolud ning vajaduse korral koguma selleks tõendeid omal algatusel. Uurimispõhimõtte lähtekoht on, et haldusakti õiguspärasuse ja põhjendatuse vastu ei ole huvi üksnes isikul, vaid ka haldusorganil endal.<sup>39</sup> Uurimispõhimõttel on kaks praktilist funktsiooni. Esiteks lasub haldusorganil kohustus asjaolude väljaselgitamiseks. Haldusakti andmine või toimingute sooritamine vajab seaduslikku alust ning haldusorgani kohustust välja uurida, kas haldusakti andmise õigusliku aluse koosseis on täidetud või mitte.<sup>40</sup> Haldusorgani kohustus haldusakti eeldused välja selgitada ja põhjendada tuleneb HMS §-st 6 ja §-st 56. HMS § 6 kohaselt peab haldusorgan välja selgitama menetletavas asjas olulise tähendusega asjaolud ning vajaduse korral koguma selleks tõendeid omal algatusel. HMS § 56 lg-te 1–3 järgi peab kirjalik haldusakt olema põhjendatud ning põhjenduses tuleb märkida haldusakti andmise faktiline ja õiguslik alus, kaalutusõiguse korral ka kaalutlused. Sellest järeldub, et eriti koormava haldusakti puhul peab haldusorgan suutma nii tõendada kui ka põhjenduses nähtavaks teha, et haldusakti andmise faktilised ja õiguslikud eeldused on täidetud.<sup>41</sup> See vähendab riski, et otsus tehakse ebatäieliku või kallutatud teabe pinnalt.<sup>42</sup> Samuti ei too asjaolude puudulik uurimine ega tõendite vähene kogumine automaatselt kaasa haldusakti kehtetuks tunnistamist. Puuduliku uurimismenetluse tagajärgi tuleb hinnata HMS § 58 alusel, s.t lähtuda sellest, kas menetlusviga võis mõjutada asja sisulist otsustamist. Küll aga võib uurimismenetluse ebakorrektnel läbiviimisel teatud juhtudel, eelkõige kaalutusõiguse teostamisel, viia ka otsuse sisulise õigusvastasuseni. Oluline on välja tuua, et tõendite kogumine ja asjaolude väljaselgitamine kujutab endast üksikuid menetlustoiminguid, mida ei saa menetlusosalised reeglina iseseisvalt vaidlustada.

---

<sup>39</sup> RKHKo 23.10.2001, 3-3-1-49-01, p 5; RKHKm 26.10.2004, 3-3-1-68-04, p 13; RKHKo 15.03.2017, 3-3-1-7-17, p 13; RKHKo 13.06.2013, 3-3-1-24-13, p 27; RKHKo 04.11.2020, 3-20-924, p 30.

<sup>40</sup> Aedmaa, A. jt (2004), lk-d 199, 274, 303–304.

<sup>41</sup> *Ibid*, lk 181.

<sup>42</sup> *Ibid*, lk 182.

Uurimistulemuste vaidlustamiseks peab esinema isiku subjektiivsete õiguste riive, mis tuleb vaidlustamisel ka välja tuua.<sup>43</sup>

Teiseks funktsiooniks on menetluslik kaitse menetlusosalistele ja haldusvälistele isikutele. Uurimispõhimõte toimib kaitsena olukordades, kus isik ei pruugi osata või suuta esitada kõiki asjakohaseid asjaolusid (nt teadmatus, ebavõrdne informatsioonipositsioon, keeruline regulatsioon).<sup>44</sup> Seetõttu ei ole uurimispõhimõtte eesmärk menetlusosalise “mugavus” või tõendamiskoormuse vähendamine<sup>45</sup>, vaid otsuse sisuline kvaliteet ja menetluse õiglus. Samas ei tähenda uurimispõhimõte, et haldusorgan peaks koguma igasugust teavet. Haldusorgan kasutab siin kaalutusõigust, kuid kaalutus ei ole piiramatult – teabe kogumine peab olema eesmärgipärane, proportsionaalne ja seotud konkreetse menetluses lahendatava küsimusega.<sup>46</sup> Haldusmenetluse seadus ei kehtesta kindlaksmääratud metoodikat, millist teavet, kui ulatuslikult ja millise ajaperioodi kohta tuleb koguda<sup>47</sup>, mistõttu on kaalutusõigusel keskne roll.

Kokkuvõttes tähendab see, et uurimispõhimõte annab haldusorganile teabe kogumisel ulatusliku kaalutusruumi, kuid selle õiguse kasutamine peab olema sisuliselt põhjendatud, eesmärgipärane ja proportsionaalne konkreetse menetluse eesmärgi suhtes, kuna haldusorgan täidab menetluses nii otsustaja kui ka tõendite koguja rolli. Haldusorgani uurimiskohustuse alused tuginevad seejuures seaduslikkuse, menetlusökoonomia ja hea halduse põhimõtetele.<sup>48</sup> PS § 3 lg 1 esimene lause on õigusriigi aluspõhimõtte keskne säte, mis hõlmab põhiseaduse ülimuslikkuse, üldise seadusereservatsiooni ja seaduse prioriteedi nõudeid.<sup>49</sup> Iga põhiõiguste piiramine avaliku võimu poolt vajab seaduslikku alust<sup>50</sup> ning kõik riiklikud õigusaktid ja toimingud peavad olema lõppkokkuvõttes taandatavad põhiseadusele.<sup>51</sup> Õigusaktid peavad omavahel olema harmoonilises, vastuoludeta süsteemis, s.t madalama õigusjõuga akt oleks

<sup>43</sup> Aedmaa, A. jt (2004), lk-d 189–190.

<sup>44</sup> Haldusmenetluse seaduse muutmise seaduse eelnõu (456 SE I) seletuskiri seisuga 2000. Kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/b685a9e5-b035-3e9c-8205-90d9ed5eddd0/haldusmenetluse-seadus/> (29.03.2026), lk 23; vt ka RKHKo 05.09.2019, 3-17-1110, p 26.

<sup>45</sup> Aedmaa, A. jt (2004), lk 180.

<sup>46</sup> *Ibid*, lk 183.

<sup>47</sup> Kaas, S. Otsustaja uurimiskohustuse ulatus Natura hindamise menetluses. Magistritöö. Juhendaja Evelin Lopman. Tartu: Tartu Ülikool 2022, lk 8.

<sup>48</sup> Annus, R. Uurimispõhimõte haldusmenetluses. *Juridica* VII/2008, lk-d 500 ja 501, 505.

<sup>49</sup> Ernits, M. PSK § 3/3. – Eesti Vabariigi põhiseaduse kommentaarid. Eesti Teaduste Akadeemia Riigiõiguse Sihtkapital 2022. Kättesaadav: <https://pohiseadus.riigioigus.ee/v1/eesti-vabariigi-pohiseadus/i-uldsatted-ss-1-7/ss-3-pohiseaduse-ulimuslikkus-ja-reservatsioon> (16.04.2026).

<sup>50</sup> Annus, R. (2008), lk 500.

<sup>51</sup> Maruste, R. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse. Tallinn: Juura 2004, lk 223.

kooskõlas kõrgema õigusega.<sup>52</sup> Seaduslikkuse põhimõtte seisukohalt ei piisa sellest, et haldusorganil on üldine pädevus teatud avaliku ülesande täitmiseks. Riigikohus on selgitanud, et tuleb eristada haldusorgani tegevuse aluseks olevaid pädevus- ehk ülesandenorme ning volitus- ehk alusnorme. Pädevusnorm määrab, milline võimuorgan täidab konkreetset avalikku ülesannet, samas kui volitusnorm sätestab, milliseid avaliku võimu meetmeid võib pädev organ selle ülesande täitmiseks kasutada.<sup>53</sup> Seega peab seaduslik alus piisava täpsusega määratlema nii volituse eeldused kui ka õigusliku tagajärje, mis on avalikus õiguses kas seotud või kaalutlust võimaldav. Piisava määratletuse ulatus sõltub olulisuse põhimõttest – kui sättest ei ole võimalik tuletada põhiõiguse riive tingimusi ja/või selle lubatavat ulatust, on tegemist üksnes pädevusnormiga, millele ei saa ilma täiendava volitusnormita põhiõiguste piiramisel tugineda.<sup>54</sup>

Seaduslikkuse põhimõttest tuleneb, et haldusorgan peab olema veendunud, et haldusakti või toimingu eeldused on täidetud ning põhiõiguste piirangutel on piisav õiguslik alus ja faktiline kate.<sup>55</sup> Seaduslikkuse põhimõttest tuleb lähtuda nii soodustava kui koormava akti ja toimingu puhul.<sup>56</sup> Olukorras, kus näiteks põhiõiguste adressaat jagab soodustusi või kitsamas mõttes teenust, on riigivõimu teostamisega tegemist olukorras, kui soodustus või teenus riivab kaudselt kolmanda isiku vähemalt ühte põhiõigust. Näiteks riivab avaliku sektori toetus kaudselt reeglina toetuse saaja konkurendi põhiõigusi, kes toetust ei saanud.<sup>57</sup> Sellest järeldeb, et ka soodustava meetme andmine peab olema taandatav seaduslikule alusele, kui see mõjutab isiku põhiõigusi, kes pole soodustava haldusakti otsene adressaat. Seega ei ole uurimiskohustus pelgalt “hea tava”, vaid seotud haldusakti õiguspärasuse eeldusega. Lisaks ei välista ega piira haldusorgani uurimiskohustust Riigikohtu hinnangul isegi see, et teised haldusorganid peavad oma ülesannete täitmisel kontrollima ja hindama samalaadseid asjaolusid.<sup>58</sup>

Menetlusökonoomia põhimõte tähendab, et menetlus tuleb läbi viia tõhusalt ja eesmärgipäraselt, vältides põhjendamatuid kulutusi ja ebamugavusi.<sup>59</sup> Riigikohus on rõhutanud, et menetlusökonoomia põhimõte tähendab püüdlemist tõhusa menetluse poole

---

<sup>52</sup> Maruste, R. (2004), lk 224.

<sup>53</sup> RKPJKo 31.10.2022, 5-22-4/13, p 32.

<sup>54</sup> Ernits, M. PSK (2022) § 3/115.

<sup>55</sup> RKHKo 18.03.2021, 3-18-1287, p 23.

<sup>56</sup> Annus, T. Riigiõigus. Tallinn: Juura 2006, lk 74.

<sup>57</sup> Ernits, M. PSK (2022) § 3/26.

<sup>58</sup> RKHKo 18.03.2021, 3-18-1287, p 23.

<sup>59</sup> Haldusmenetluse seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri. 456 SE I, lk 23; RKHKo 07.10.2015, 3-3-1-11-15, p 29.

üheaegselt riigi ressursside säästmisega.<sup>60</sup> Siiski ei tähenda see, et haldustegevuses tuleks lähtuda üksnes majanduslikult kõige odavamast viisist, vaid haldusorganil tuleb valida kulude seisukohalt kõige tõhusam viis.<sup>61</sup> Siin põrkuvad kaks vastandlikku huvi, millest üks on efektiivne haldusmenetlus ning teine isikute õiguste kaitse.<sup>62</sup> Haldusmenetlusnormide tähendus on isikute õiguste kaitsel seda suurem, mida laiem on haldusorgani kaalutusõigus sisulise otsuse tegemisel.<sup>63</sup> Praktikast avaldubki probleem selles, et mida intensiivsem on haldusorgani sekkumine, seda suurem on vajadus selgete põhjenduste ja piiride järele.

Põhiseaduse § 14 kohaselt on seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohaliku omavalitsuse kohustus tagada isikute õigused ja vabadused. Sellest sättest tuleneb hea halduse põhimõte, mis on Riigikohtu praktikast tunnustatud põhiseadusliku väärtusena.<sup>64</sup> Hea halduse põhimõtte rikkumine ei kujuta endast pelgalt hea haldustava eiramist, vaid võib kaasa tuua haldusakti või toiminguga õigusvastasuse. Riigikohus on pidanud hea halduse tava kohaldatavaks ka täidesaatva võimu poolt läbiviidavas kohtueelses süüteomenetluses.<sup>65</sup> Euroopa Liidu õiguses seostatakse hea halduse põhimõtet eelkõige hea haldusmenetlusega ehk hea halduse põhimõtet on defineeritud negatiivselt, s.t väärhalduse kaudu, mille kohaselt on väärhaldusega tegemist juhul, kui haldusorgan ei käitu talle kohustusliku printsiibi kohaselt.<sup>66</sup> Samas ei ammendu põhimõtte sisu üksnes väärhalduse vältimises. Kaasaegses õiguskäsitluses on hea halduse põhimõtet peetud moodsaks inimõiguseks, mille tähendus on kasvanud koos avaliku võimu tegevuse laienemise ning haldusmenetluste muutumisega üha keerukamaks ja mitmeosalisteks. Lihtsamad haldusmenetlused on asendunud menetlustega, kuhu on kaasatud enam kui üks isik ning menetluses tuleb arvestada mitmete isikute õiguste ja kohustustega ning avaliku huviga ning haldusorgan peab rakendama kaalutusõigust ja määratlemata õigusmõisteid.<sup>67</sup>

Hea halduse põhimõtet on sisustanud mitmed seadused, eelkõige HMS, sest seadusandjal on kohustus hea halduse põhimõtet põhjalikumalt reguleerida, et üksikisik ei peaks suhtes avaliku

---

<sup>60</sup> RKÜKo 12.04.2011, 3-2-1-62-10, p 45; RKPJKo 10.12.2013, 3-4-1-20-13, p 56.

<sup>61</sup> Schröder, M. Administrative Law in Germany. – Seerden, R; Stroingk F (eds.) Administrative Law of the European Union, its Member States and the United States. A Comparative Analysis. Antwerpen – Groningen: Intersentia metro 2002, lk-d 119 ja 120.

<sup>62</sup> Jäätma, J. Sunniraha kui kohustatud isiku sundimise vahend ja sunnivahend. Juridica X/2015, lk 723.

<sup>63</sup> RHKKm 04.04.2003, 3-3-1-32-03, p 13 ja 14.

<sup>64</sup> Lust-Vedder, L. Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. § 14/35. Tartu: Sihtasutus Iuridicum 2020; RKPJKo 17.02.2003, 3-4-1-1-03, p 14.

<sup>65</sup> RKKKo 12.10.2016, 3-1-1-65-16, p 21.

<sup>66</sup> Parrest, N. Hea halduse põhimõte Euroopa Liidu põhiõiguste hartas. Juridica I/2006, lk 25.

<sup>67</sup> Parrest, N. (2006), lk 33.

võimuga lähtuma abstraktsetest õigusmõistetest.<sup>68</sup> Hea halduse põhimõtte seob vahetult ka täitevvõimu, kes peab selle põhimõttega arvestama nii toimingute tegemisel kui ka individuaal- ja universaalaktide andmisel.<sup>69</sup> Hea halduse põhimõtte täitmise osas on kohtud pidanud oluliseks hinnata ärakuulamisõiguse, teavitamiskohustuse, põhjendamiskohustuse, selgitamiskohustuse ja uurimispõhimõtte rakendamist ning haldusmenetluse efektiivsust ja eesmärgipärasust.<sup>70</sup> Riigikohus on kokkuvõtlikult välja toonud, et õigus heale haldusele tähendab, et “isikule tuleb anda mõistliku aja jooksul teavet teda puudutava asja menetlemise käigust ja selle asja lahendamist mõjutavatest haldusaktidest ning anda muud asjakohast teavet. Selleks tuleb isik esmalt menetluse kaasata, kuulata ära tema arvamus, tal peab olema võimalus vastuväidete esitamiseks, asjakohaste selgituste andmiseks. Haldusorganil tuleb asjaolusid uurida, koguda tõendeid, kaaluda erinevaid variante jne“.<sup>71</sup>

Kokkuvõttes tähendab hea halduse põhimõtte, et avalik võim peab üha keerukamates ja mitmeosalistes menetlustes tagama isikute õiguste ja vabaduste kaitse selliselt, et haldusorgan saavutaks kaalutusõigust kasutades võimalikult õiglase ja tasakaalustatud menetluse. Sellest raamistikust kasvab loogiliselt välja kaasaaitamiskohustuse käsitlus. Kui uurimispõhimõtte paneb haldusorganile põhiülesande koguda asjas oluline teave omal algatusel, siis HMS § 38 järgi saab haldusorgan teatud ulatuses kaasata sellesse protsessi ka menetlusosalise, eeldades temalt vajalike andmete ja dokumentide esitamist ning muud mõistlikku koostööd. Kaasaaitamiskohustus toimib seega uurimispõhimõtte praktilise täiendusmehhanismina, kuid seda üksnes legaliteedi, proportsionaalsuse ja hea halduse piirides – haldusorgan ei või nihutada uurimiskohustust ega tõendamiskoormust üksnes menetlusosalisele. Järgmises peatükis analüüsitakse, kuidas menetlusosalise kaasaaitamiskohustus kujundab haldusmenetluses teabe kogumist ning miks muutub see põhimõtte põhiõiguste seisukohalt oluliseks eeskätt riikliku järelevalvemenetluse kontekstis.

---

<sup>68</sup> Annus, T. (2006), lk 109; vt ka RKHKm 04.04.2003, 3-3-1-32-03, p 14.

<sup>69</sup> Sootak, J. Õigus igapähele. Tallinn: Juura 2017, lk 68.

<sup>70</sup> Annus, T. (2006), lk 109–115.

<sup>71</sup> RKHKo 05.03.2007, 3-3-1-102-06, p 21; vt lisaks ka Sootak, J. (2017), lk 68, kus Madis Ernits on välja toonud, et on kaheldav, kas saab nõustuda, et tegemist on avatud loeteluga, millele viitab Riigikohtu lisatud „jne“.

### 1.3. Kaasaaitamiskohustuse sisu, eesmärgid ja piirid

Kui uurimispõhimõtte (HMS § 6) paneb haldusorganile kohustuse asjassepuutuvad asjaolud välja selgitada, siis kaasaaitamiskohustus (HMS § 38) võimaldab kaasata teabe kogumisse ka menetlusosalise ehk tegemist ei ole ühepoolse tõendamisrežiimiga.<sup>72</sup> Vastupidi, HMS § 38 kohaselt eeldab haldusmenetlus menetlusosaliste aktiivset ja heauskset panust, kuna otsuse tegemiseks vajalik teave asub sageli just menetlusosaliste valduses.<sup>73</sup> Sellest tulenevalt kujuneb haldusmenetluse tõendamissüsteem koostööpõhiseks, mitte puhtalt uurimisprintsiiobile rajatuks. Menetlusosalise aktiivne osalus väljendub eeskätt HMS § 38 lg-s 3 sätestatud kohustuses esitada haldusorganile talle teada olevad asjaolud ja tõendid. See kohustus ei ole üksnes vormiline nõue, vaid aitab tagada, et vajaliku teabe kogumine ei jää ainult haldusorgani ülesandeks, vaid selles osaleb mõistlikus ulatuses ka menetlusosaline. Haldusorganil on HMS § 38 lõike 1 alusel õigus nõuda menetlusosaliselt andmeid ja tõendeid, kuid selle õiguse kasutamine eeldab samaaegselt selgitamiskohustuse täitmist.<sup>74</sup>

Selgitamiskohustuse (HMS § 36) osaks on menetlusse kaasatud isikute teavitamine neid puudutavatest kohustustest mh esitada vajalikke tõendeid ning kirjeldada asjaolusid.<sup>75</sup> HMS §-is 36 sätestatud selgitamise võimalused ei ole siiski ammendavad ega välista menetluse omapärast ja selle eesmärgist tulenevalt teist liiki nõuandeid või selgitusi.<sup>76</sup> Selle eesmärgi saavutamiseks peab haldusorgan aktiivselt menetlusosalisi nõustama ja neid tõendite esitamisel toetama (HMS § 36 lg 1 p 3). Selgitamiskohustuse täitmata jätmine kujutab endast haldusmenetluse põhimõtete rikkumist ning suur töökoormus ei võta haldusorganilt kohustust täita selgitamiskohustust.<sup>77</sup> Kui haldusorgan ei ole selgitanud, milliseid tõendeid tuleb esitada, ja taotleja ei ole neid esitanud, võib see mõjutada otsuse õiguspärasust.<sup>78</sup> Selgitamiskohustus toimib seega sillana uurimispõhimõtte ja kaasaaitamiskohustuse vahel, tagades, et menetlusosaline mõistab oma rolli ja kohustusi ning saab neid ka reaalselt täita.

Seadusandja on menetlusosalise passiivsuse vältimiseks näinud ette menetluslikud tagajärjed. Soodustava haldusakti menetluses võib kaasaaitamiskohustuse rikkumine viia haldusakti

---

<sup>72</sup> TlnHKo 11.12.2024, 3-23-2731/11, p 8.2.

<sup>73</sup> Aedmaa, A. jt (2004), lk 187; vt nt ka RKHKo 14.03.2022, 3-19-509/34, p 26.

<sup>74</sup> Aedmaa, A. jt (2004), lk 187.

<sup>75</sup> Aedmaa, A. jt (2004), lk 187; vt nt ka RKHKo 13.01.2016, 3-3-1-76-15, p 13; RKHKo 04.11.2025, 3-22-871/22, p 19; RKHKo 08.06.2022, 3-20-1631/37, p 8 ja 9; RKKKo 09.02.2021, 4-20-1588/28 p 30; RKHKo 18.11.2020, 3-19-92/20, p 12.

<sup>76</sup> RKHKo 16.11.2009, 3-3-1-53-09, p 21; RKHKo 13.01.2010, 3-3-1-86-09, p 18.

<sup>77</sup> RKHKo 20.06.2022, 3-20-2474/11, p 31.

<sup>78</sup> RKHKo 04.11.2025, 3-22-871/22, p 19.

andmata jätmiseni, lähtuvalt eeldusest, et avaliku võimu poolt pakutava soodustuse taotlemine eeldab isiku aktiivset osalust asjaolude väljaselgitamisel ja isiku enda huvi soodustav haldusakt saada.<sup>79</sup> Näiteks on soodustavaks haldusaktiks riigiabi või pensioni määramine.<sup>80</sup> Koormava haldusakti menetluses võib menetlusosalise passiivsus avalduda aga tõendamissituatsiooni muutumises. Koormava haldusakti puhul on mh tegemist erinevat tüüpi ettekirjutustega. Selleks on nt ettekirjutuse vormis teabenõue<sup>81</sup> kui ka kaebaja suhtes tehtud lahkumissettekirjutus<sup>82</sup>. Ettekirjutusi on võimalik teha ka riikliku järelevalvemenetluse (KorS § 23 lg 4) ning ohu ja korrarikkumise esinemisel (KorS § 28), kuid seda käsitletakse täpsemalt käesoleva töö peatükis 2.4.1.

Haldusorgan võib lugeda teatud asjaolud menetlusosalisele ebasoodsas suunas tuvastatuks, kui menetlusosaline ei ole esitanud tõendeid, mida ta tõendamiskohustusest tulenevalt oleks pidanud esitama ja millele ka haldusorgan tema tähelepanu juhtis, kui see ei ole vastuolus teiste menetluses kogutud tõenditega. See ei tähenda, et kogu tõendamiskoormus läheks menetlusosalisele üle, kuid kui ta vajalikku teavet ei esita, võib sellel olla tema jaoks ebasoodne tagajärg.<sup>83</sup> HMS-is ei ole täpsemalt koormava haldusakti puhul määratletud, millised on tagajärjed menetlusosalisele olukorras, kus menetlusosaline on jätnud tõendid ja andmed esitamata. Siiski on eriseadustes sätestatud tõendamiskohustused, mille mittetäitmise korral on sõltuvalt asjaoludest võimalik teha haldusorganil otsus ilma soovitatavate tõendite ja andmete kogumiseta, kui tõendite kogumine ei ole võimalik, jätta arvestamata isikut soodustavad asjaolud, mida isik vaatamata haldusorgani nõudmisele ei tõenda või rakendada muid sanktsioone lähtuvalt seaduses sätestatud alustest ja ulatusest.<sup>84</sup> Siiski peab haldusorgan näitama suuremat aktiivsust mh tõendite kogumisel olukorras, kui esinevad asjaolud, mis ilmselgelt viitavad menetlusosalise kogenematusse või sellele, et ta muudel tema tahtest sõltumatutel asjaoludel, näiteks kõrge ea tõttu, ei suuda oma huve haldusmenetluses esindada.<sup>85</sup> Isegi juhul, kui menetlusosalised on menetluse algusest peale olnud menetlusse kaasatud, ei tähenda see automaatselt, et haldusorganil lasuks kohustus otsuse tegemisel kõikide menetlusosaliste esitatud tõenditega arvestada. Sarnaselt halduskohtumenetlusele puudub haldusorgani jaoks haldusmenetluses tõenditel ette kindlaksmääratud jõud. Haldusorgan

---

<sup>79</sup> Aedmaa, A. jt (2004), lk 187.

<sup>80</sup> Pilving, I. Kehtiva haldusakti õiguslik tähendus haldusõiguses ja väljaspool haldusõigust, lk 2. Kättesaadav: [Haldusakti õiguslik tähendus haldusõiguses ja väljaspool haldusõigust](#) (16.04.2026).

<sup>81</sup> RKHKo 11.04.2016, 3-3-1-75-15, p 23.

<sup>82</sup> RKHKm 17.12.2013, 3-3-1-74-13, p 21.

<sup>83</sup> Aedmaa, A. jt (2004), lk 187.

<sup>84</sup> *Ibid*, lk-d 187 ja 188.

<sup>85</sup> RKHKo 18.06.2009, 3-3-1-42-09, p 17–19.

hindab tõendeid nende kogumis ning koostab seejärel kogutud informatsiooni põhjal lõpliku otsuse. Siiski ei tähenda see, et haldusorgan võib menetlusosalise esitatud tõendid tähelepanuta jätta.<sup>86</sup>

Käesolevas peatükis jõuti järeldusele, et haldusmenetluse keskne ülesanne on tagada ühtaegu õiguspärane ja põhjendatud lahendus ning menetlusosaliste õiguste ja huvide kaitse. Selle eesmärgi saavutamist kannavad eeskätt uurimispõhimõtte, legaliteedi põhimõtte, menetlusökoonoomia ja hea halduse põhimõtte, mis koos kujundavad haldusorgani kohustuse koguda asjas oluline teave aktiivselt, kuid teha seda eesmärgipäraselt, proportsionaalselt ja isikute õigusi arvestades. Seega ei ole haldusmenetluses teabe kogumine pelgalt tehniline toiming, vaid hea halduse põhimõttest lähtuv menetluslik küsimus, mille õiguspärasus sõltub sellest, kas teabe kogumise ulatus ja viis on konkreetse menetluse suhtes põhjendatud, eesmärgipärane ja proportsionaalne. Peatükis selgitati, et haldusmenetluse tõendamissüsteem ei põhine üksnes haldusorgani uurimiskohustusel, vaid on koostööpõhine. HMS § 38 alusel on menetlusosalisel kaasaaitamiskohustus, mille kaudu haldusorgan saab kaasata isiku teabe kogumisse. Samas ei tähenda see uurimiskohustuse ülekandmist menetlusosalisele. Kaasaaitamiskohustus toimib uurimispõhimõtte täiendajana ning on õiguspärane üksnes siis, kui haldusorgan täidab selgitamiskohustust, tegutseb proportsionaalselt ja säilitab vastutuse asjaolude lõpliku väljaselgitamise eest. Sellest tulenevalt on haldusmenetluse sisemine tasakaal habras – mida intensiivsemalt haldusorgan isikult teavet nõuab, seda olulisemaks muutuvad menetluslikud piirid ja tagatised.

See üldine raamistik on käesoleva töö põhiküsimuse seisukohalt määrava tähtsusega, sest just haldusmenetluse uurimispõhimõtte ja kaasaaitamiskohustuse koostoime loob olukorra, kus menetlusosalise poolt esitatud teave võib hiljem omandada süüstava tähenduse süüteomenetluses. Seetõttu ei saa haldusmenetluses kogutud teabe hilisemat kasutamist hinnata üksnes tõendite praktilise väärtuse alusel, vaid seda tuleb vaadelda menetlusliikide erinevate eesmärkide ja põhiõiguslike garantiide kontekstis. Järgmises peatükis käsitletakse kaasaaitamiskohustuse spetsiifilisust korrakaitsealaduse alusel teostatavas riiklikus järelevalvemenetluses. Selles kontekstis ilmneb eriti selgelt, kuidas haldusmenetlusele omane koostööpõhine teabekogumine võib põimuda süüteokahtluse tekkimisega ning miks on vaja

---

<sup>86</sup> Aedmaa, A. jt (2004), lk-d 188–189.

selgeid normatiivseid piire, et järelevalvemenetlus ei muutuks sisuliselt süüteomenetluse eelastmeks ilma vastavate menetluslike garantiideta.

## 2. KAASAAITAMISKOHUSTUS RIIKLIKUS JÄRELEVALVEMENETLUSES

### 2.1. Korrakaitseaduse koht haldusõiguses ning selle rakendusala

Riiklikus järelevalvemenetluses muutub koostööl põhinev teabe kogumine tundlikumaks, sest kogutud teave võib hiljem mõjutada isiku põhiõigusi. Kuigi riiklik järelevalve on olemuselt preventiivne haldustegevus, võib selles kogutud teave omandada hiljem süüteomenetluses süüstava tähenduse. Sellisel juhul ei ole küsimus enam üksnes haldusorgani teabe kogumise pädevuses, vaid selles, kas kaasaaitamiskohustus võib praktikas muuta enese mittesüüstamise privileegi sisuliselt rakendamatuks. Käesoleva peatüki lähtekoht on, et riiklikku järelevalvemenetlust ja süüteomenetlust ei saa eristada üksnes formaalse liigituse alusel. Otsustav on menetluse tegelik eesmärk, kogutava teabe funktsioon ja selle võimalik kasutus hilisemas repressiivses menetluses. Seetõttu tuleb esmalt määratleda korrakaitseaduse koht haldusõiguses, selgitada selle preventiivset iseloomu ning seejärel analüüsida riikliku järelevalvemenetluse ja süüteomenetluse eristamiskriteeriume. Sellest sõltub, millised volitused, kohustused ja menetlusgarantiid konkreetses olukorras kohalduvad.

Korrakaitseadust on käsitatud osana laiemast nihkest repressiivhalduselt preventiivhaldusele. Selle käsitluse järgi ei ole avaliku korra kaitse keskmes üksnes juba toimepandud rikkumisele tagantjärele reageerimine, vaid ka ohtude ennetamine, selgitamine ja tõrjumine haldusõiguslike vahenditega. KorS-i kujunemise üheks eesmärgiks oligi anda sellele preventiivsele tegevusele selgem õiguslik raamistik ning eristada see nii karistusõiguslikust reageerimisest kui ka muudest järelevalvevormidest.<sup>87</sup> Korrakaitseadus sätestab avaliku korra kaitse üldpõhimõtted, alused ja korralduse, mis moodustab korrakaitseõiguse üldosa. Tegemist on haldusõiguse osaga, mille eesmärk on avaliku korra preventiivne kaitsmine. Korrakaitseõiguse eriosas paiknevate normide kohaldamisel tuleb küll üldregulatsioonina lähtuda KorS-ist, kuid korrakaitseõiguse eristamine muudest õigusvaldkondadest ja KorS-i kohaldamisala määratlemine võib osutada teatud juhtudel keerukaks.<sup>88</sup>

Suuresti Saksa õiguse mõjul kasutatakse paralleelselt korrakaitseõiguse mõistega ka politseiõiguse mõistet. Eesti õiguses on korrakaitseõiguse mõiste politseiõigusest laiem, sest

---

<sup>87</sup> Ernits, M. Preventiivhaldus kui tulevikumudel. Riigikogu toimetised 17/2008, lk 160 –162.

<sup>88</sup> Laaring, M. (2025), lk 18.

korrakaitseõigus reguleerib ka muude korrakaitseorganite, nt ametite ja inspeksioonide tegevust riikliku järelevalve ülesande täitmisel. Eesti politseiõigus reguleerib üksnes politsei ülesehitust, politseiteenistust ja nende haldusülesannete täitmist, mis ei ole oma olemuselt riikliku järelevalve teostamine.<sup>89</sup>

Korrakaitseseadus (KorS § 1 lg 4) lähtub arusaamast, et avaliku korra tagamine ei ole pelgalt süütegude avastamise ja karistamisega seotud tegevus, vaid eelkõige ohtude ja rikkumiste ennetamine ning kõrvaldamine.<sup>90</sup> Eesti korrakaitseõiguse struktuur on seejuures võrreldav Saksa õigustraditsiooniga, kuigi Saksamaa süsteem on riigi föderatiivsest ülesehitusest tulenevalt keerukam.<sup>91</sup> Seetõttu on põhjendatud kasutada käesolevas töös tõlgendusliku eeskujuna ka Saksa õiguse teooriat ja kohtupraktikat.

Saksa õigusteoorias on rõhutatud, et politseiõiguse keskmes ei ole üksnes klassikaline ohu tõrjumine, vaid üha enam ka ohu selgitamine kui riigi süstemaatiline informatsiooni kogumine ja analüüsimine. Ohu tõrjumine eeldab seejuures alati ka ohu selgitamist – ohtu, millest haldusorgan teadlik ei ole, ei saa sihipäraselt tõrjuda.<sup>92</sup> Saksa politseiõiguses ei piirdu riigi tegevus üksnes konkreetse ohu kõrvaldamisega. Ohu selgitamise meetmed võivad olla kas sündmusest sõltumatud või üksikjuhtumipõhised. Esimesel juhul kogutakse teavet üldiste riskihinnangute või julgeolekuolukorra analüüsimiseks, teisel juhul aga konkreetse isiku või sündmuse suhtes.<sup>93</sup> Selline eristus on autori hinnangul oluline ka Eesti korrakaitseseaduse kontekstis, sest see aitab selgitada, millal riigi tegevus on suunatud üldisele preventiivsele korrakaitsele ja millal konkreetse isiku käitumise hindamisele. Samas ei tähenda selline preventiivne suunitlus piirideta sekkumisruumi. Preventiivhaldus eeldab just selgeid õigusnorme, ohu mõiste piisavat määratletust ning proportsionaalsuse järgimist, et põhiõiguste kaitse oleks tagatud ka enne repressiivse menetluse algust. Selles väljendubki korrakaitseõiguse kui haldusõiguse osa õigusriigi seisukohalt oluline tähendus – ennetav sekkumine peab olema seaduslikult raamitud ja kohtulikult kontrollitav.<sup>94</sup>

---

<sup>89</sup> Laaring, M. (2025), lk 19.

<sup>90</sup> Korrakaitseseaduse eelnõu (49 SE) seletuskiri. Kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/8a9c2286-06fc-65d2-957b-bd9e11a940c4/korrakaitseseadus/> (29.03.2026), lk 8.

<sup>91</sup> Laaring, M. (2015), lk 73.

<sup>92</sup> Gusy, C. Gefahraufklärung zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung. – JA 2011, lk 641.

<sup>93</sup> *Ibid*, lk-d 644 ja 645.

<sup>94</sup> Ernits, M. (2008), lk-d 164 ja 165.

Korrakaitseaduse koha ja rakendusala avamine on käesoleva töö seisukohalt vajalik eeskätt seetõttu, et see loob aluse riikliku järelevalvemenetluse eristamiseks süüteomenetlusest. KorS lähtub preventiivsest loogikast – selle eesmärk on avaliku korra kaitse ohtude ennetamise, selgitamise ja tõrjumise kaudu, mitte süüteo toimepanija karistusõiguslik vastutusele võtmine. Just selle preventiivse funktsiooni selge esiletõstmine on vajalik, et järgnevalt hinnata, millal jääb haldusorgan korrakaitse tegevuse raamidesse ja millal hakkab sama tegevus sisuliselt täitma süüteomenetluse ülesandeid.

## 2.2. Riikliku järelevalve menetluse ja süüteomenetluse eristamine

Süüteomenetlustoiminguid teostavad ametnikud võivad samaaegselt täita ka korrakaitse ülesandeid.<sup>95</sup> Selline funktsioonide kattumine on üks peamisi põhjuseid, miks tekib vajadus selgelt eristada järelevalve- ja süüteomenetluse toiminguid ning sellest eristamisest sõltub menetluses oleva isiku õiguste ja kohustuste ulatus ning sisu. Lisaks on vajalik menetlusi eristada seetõttu, et määratleda menetlust läbi viiva ametniku pädevus ja volitus ning teha kindlaks, milline kohus on pädev vastavaid toiminguid kontrollima.<sup>96</sup> KorS-i järgi on riiklik järelevalve mistahes korrakaitseorgani tegevus, mille eesmärgiks on ennetada ohtu, selgitada see välja ja tõrjuda või kõrvaldada korrariikkumine (KorS § 2 lg 4). Korrakaitseorgan on seaduse või määrusega riikliku järelevalve ülesannet täitma volitatud asutus, kogu või isik (KorS § 6 lg 1). Riiklikku järelevalvet teostatakse Vabariigi Valitsuse seaduse<sup>97</sup> § 75 alusel KorS-i ja teistes seadustes sätestatud alustel ja korras. Seega on riiklik järelevalve osa korrakaitsest, mida viib ellu avalik võim korrakaitseorganite kaudu.<sup>98</sup> Riiklik järelevalve ei tähenda korrakaitset üksnes riigi kui juriidilise isiku organite kaudu<sup>99</sup>, vaid see hõlmab kogu avaliku võimu tegevust korrakaitseülesande täitmisel.<sup>100</sup>

Riiklikku järelevalvet teostatakse riikliku järelevalve menetluses, mis on üks haldusmenetluse liikidest ja millele laieneb üldseadusena HMS, välja arvatud juhul, kui see on erinormidega välistatud (KorS § 1 lg 2). Riiklik järelevalve ei hõlma kogu korrakaitseorgani tegevust, vaid

---

<sup>95</sup> RKÜKo 11.12.2012, 3-3-1-75-11, p 15.

<sup>96</sup> Kärner, M. (2014), lk 474.

<sup>97</sup> Vabariigi valitsuse seadus. – RT I, 07.05.2025, 9.

<sup>98</sup> Laaring, M. (2025), lk 33.

<sup>99</sup> Korrakaitseaduse (49 SE) eelnõu seletuskiri, lk 17.

<sup>100</sup> Laaring, M. (2025), lk 33.

ainult seda osa, mis mõjutab haldusväliseid isikuid, mis toimub avalik-õiguslikus suhtes ja mille eesmärgiks on kaitsta avalikku korda.<sup>101</sup> Riiklik järelevalve on nn eksterne järelevalve, mis on suunatud ohu ennetamiseks, väljaselgitamiseks ning tõrjumiseks ja korrarikkumise kõrvaldamiseks (KorS § 2 lg 4). See ei toimu ühe halduskandja sees tema organite vahel vastastikku ega erinevate halduskandjate vahel, kui järelevalvet teostatakse haldusülesannete täitmise üle.<sup>102</sup> Kõik muu korrakaitseorgani tegevus ei ole riiklik järelevalve selle seaduse mõttes, isegi kui see on kaudselt järelevalvega seotud. On oluline rõhutada, et ka haldussisene tegevus, mis korraldab või valmistab ette riikliku järelevalve teostamist ei ole samuti riiklik järelevalve KorS-i mõistes.<sup>103</sup>

KorS lähtub riikliku järelevalvemenetluse ja süüteomenetluste eristamisest. See eristus on oluline nii menetluslike garantiide kui ka isikute põhiõiguste kaitse seisukohalt, kuna korrakaitsemeetmete ja süüteomenetluse meetmete eesmärgid, alused ja tagajärjed on erinevad. Järelevalvemenetlus on preventiivse eesmärgiga, mis lähtub otstarbekuse põhimõttest. Süüteomenetlus on repressiivse eesmärgiga, kus menetlus lähtub legaliteedipõhimõttest. Kui järelevalvemenetluses saab menetlustoiminguid üldjuhul vaidlustada koos menetluse lõpptulemuseks oleva haldusakti või toiminguga vaide- või halduskohtumenetluses, siis süüteomenetluses saab uurimisasutuse, prokuratuuri või kohtuvälise menetleja tegevuse peale kaevata kriminaalmenetluse seadustikus<sup>104</sup> (KrMS), väärteomenetluse seadustikus<sup>105</sup> (VTMS) ning süüteomenetluses tekitatud kahju hüvitamise seaduses<sup>106</sup> (SKHS) sätestatud korras. Samuti erineb järelevalvemenetlus süüteomenetlusest tekitatud kahju hüvitamise aluste ja ulatuse poolest.<sup>107</sup> Riikliku järelevalvemenetluse ja süüteomenetluse eristamine on vältimatu, kuna nende preventiivne ja repressiivne eesmärk, menetluspõhimõtted ning õiguskaitse- ja vastutusrežiimid on erinevad, kuigi mõlemad menetlused algavad esimese menetlustoiminguga ilma formaalse alustamisotsuseta.<sup>108</sup>

Nii järelevalvemenetluses kui ka süüteomenetluses kohaldatavad meetmed võivad olla sarnased. Nendeks võivad olla nt vallasasja või valduse läbivaatamine (KorS §-d 49 ja 51) ning

---

<sup>101</sup> *Ibid*, lk 33.

<sup>102</sup> Korrakaitseseaduse (49 SE) eelnõu seletuskiri, lk 14.

<sup>103</sup> Laaring, M. (2025), lk 33 ja 34.

<sup>104</sup> Kriminaalmenetluse seadustik. – RT I, 22.12.2025, 3.

<sup>105</sup> Väärteomenetluse seadustik. – RT I, 05.07.2025, 19.

<sup>106</sup> Süüteomenetluses tekitatud kahju hüvitamise seadus. – RT I, 11.03.2023, 12.

<sup>107</sup> Laaring, M. (2025), lk 21.

<sup>108</sup> *Ibid*, lk 22.

läbiotsimine (KrMS § 91), isiku kinnipidamine (KorS § 46) ja kahtlustatava kinnipidamine (KrMS § 217). Eristusprobleemi ei teki olukorras, kus sekkumisvolitus on olemas üksnes süüteomenetluses või riikliku järelevamenetluses, sest tegemist ei saa olla meetmega, mille menetluses vastav volitusnorm puudub. Siiski raskendab menetluste eristamist asjaolu, kui järelevamenetluses kohaldatava meetme (nt KorS § 37 lg 1 p 1 või § 44 lg 1 p 5) eesmärgiks on tegelikult süüteomenetluse tagamine. Samuti näeb KrMS ette mitme kriminaalmenetlust tagava meetme kohaldamise (KrMS § 140<sup>1</sup>, § 140<sup>2</sup>, § 217<sup>1</sup>, § 217<sup>2</sup>) KorS-is sätestatud korras. Segadust tekitab ka asjaolu, kus kohtupraktikas<sup>109</sup> on käsitletud riikliku järelevalve eesmärgina mh süüteotunnuste väljaselgitamise vajadust.<sup>110</sup>

Kokkuvõttes tekib riikliku järelevamenetluse ja süüteomenetluse eristamisel suurim probleem just siis, kui formaalselt korrakaitseline meede täidab sisuliselt süüteomenetluse ettevalmistamise või tagamise funktsiooni, eriti olukorras, kus meetmed on sarnased ja osa kriminaalmenetluslikke volitusi rakendatakse KorS-i korras. Sellest järeldub, et menetlusliigi määratlemisel ei piisa üksnes meetme vormilisest kvalifikatsioonist või volitusnormi olemasolust, vaid määravaks saab meetme tegelik eesmärk ja funktsioon konkreetses olukorras, sest just sellest sõltub, millised menetlusgarantiid ja põhiõiguste kaitse standardid isikule kohalduvad. Korrakaitseaduse kohaldamise või mittekohaldamise määrab eelkõige meetme objektiivne eesmärk (KorS § 1 lg 4). Kui meetme eesmärk on preventiivne avaliku korra kaitse, juba tekkinud kahju suurenemise vältimine ja korrarikkumise kõrvaldamine, tuleb tegevust käsitada korrakaitsemena ning kohaldada korrakaitseadust. Kui aga meetme eesmärk on süüteo toimepanija tuvastamine ja karistusõiguslik vastutusele võtmine, kuulub tegevus süüteomenetluse valdkonda ning sellele kohaldatakse kriminaal- või väärteomenetluse norme. Seejuures on rõhutatud, et isiku karistamine teenib lõppastmes küll üld- ja preventiivseid eesmärke, ei ole see menetluse vahetu eesmärk.<sup>111</sup> Riigikohus on seejuures selgitanud, et üksnes eesmärgist lähtuv eristamine võib olla ebapiisav, sest sama meede võib teenida korraga erinevaid õiguslikke eesmärke. Seetõttu on oluline menetleja subjektiivne tahe ja selle avaldumise väljaselgitamine.<sup>112</sup> Korrakaitseaduse eelnõu seletuskirjas on rõhutatud, et meetme objektiivse eesmärgi kindlaksmääramine tähendab selle väljaselgitamist kummast

---

<sup>109</sup> Vt nt RKKKo 07.04.2014, 3-1-1-22-14, p-d. 7.2 ja 7.3; RKHKo 10.01.2008, 3-3-1-65-07, p 17; vrd RKHKo 20.06.2013, 3-3-1-33-13, p 21; RKHKo 10.04.2014, 3-3-1-68-13, p 11.

<sup>110</sup> Laaring, M. (2025), lk 22.

<sup>111</sup> *Ibid*, lk 22.

<sup>112</sup> RKÜKo 11.12.2012, 3-3-1-75-11, p 16; RKHKo 10.04.2014, 3-3-1-68-13, p 11; RKHKo 02.11.2016, 3-3-1-33-16, p 12; RKHKo 07.10.2020, 3-19-1565/14, p 10.

eesmärgist oleks konkreetses olukorras ja meetme kohaldajale teada olnud asjaolude pinnalt lähtunud keskmine korrakaitseametnik.<sup>113</sup>

Lisaks meetme eesmärgist lähtuvale eristusele on pakutud välja ka muid eristuskriteeriume. Välja on pakutud võimalus, kus meetme adressaat määrab õiguskaitsevahendite valimisel ise, kumma menetlusega tegemist on.<sup>114</sup> Riigikohus on seejuures eeldanud, et ebaselges olukorras tuleb meedet lugeda kohaldatuks selles menetluses, milles meetme adressaadil oli lihtsam oma õigusi kaitsta.<sup>115</sup> Kahtluse korral on eelistatav preventiivne eesmärk, kuna riigi esmane eesmärk peaks olema korrarikkumiste ärahoidmine, mitte nende eest karistamine.<sup>116</sup> Samas on leitud, et kahtluse korral tuleks eelistada meetme käsitlemist süüteomenetluslikuna, sest legaliteedipõhimõttest lähtuvalt puudub süüteomenetluses ametnikul kaalutusõigus.<sup>117</sup> Üldjuhul on riiklikus järelevalvemenetluses korrakaitseorganitel palju kaalutusruumi otsustamiseks, kas sekkuda ja milliseid meetmeid selleks kasutada. Selleks, et otsustada, millist seadusega lubatud võimalust sekkumiseks kasutada, peab korrakaitseorgan lähtuma lisaks KorS-is sätestatud ka HMS §-is 4 sätestatud kaalutusreeglitest. Kaalutusõigus aheneb<sup>118</sup> aga olukorras, kus kõiki kaalutusreegleid kasutades võib konkreetses olukorras korrakaitseorganile jääda kasutamiseks ainult üks sekkumisviis ning iga muu korrakaitseorgani otsus meetme valiku osas oleks diskretsiooniviga ja seega õigusvastane.<sup>119</sup> Riigikohus on märkinud, et tavapärase kaalutusõiguse korral (kui ei esine kaalutusõiguse ahenemist) puudub isikul nõudeõigus järelevalvemenetluse algatamiseks või nõuda konkreetse meetme rakendamist.<sup>120</sup> Seetõttu võib ka korrakaitseorgan sattuda olukorda, kus teoreetiliselt on kaalutusõigus olemas, kuid sisuliselt on õige vaid üks sekkumisviis.

Saksa õiguskirjanduses on rõhutatud, et ohu selgitamise meetmete raskus ei sõltu üksnes nende formaalsest liigist, vaid ka võimalikust edasisest kasutusest ja põhiõiguste riive intensiivsusest. Kui teabe kogumine võib hiljem viia intensiivsemate meetmete või karistusõigusliku vastutuse

---

<sup>113</sup> Korrakaitseaduse (49 SE) eelnõu seletuskiri, lk-d 11 ja 12.

<sup>114</sup> Laaring, M. (2025), lk 23.

<sup>115</sup> RKÜKo 11.12.2012, 3-3-1-75-11, p-d 18 ja 19.

<sup>116</sup> Laaring, M. (2025), lk 23.

<sup>117</sup> Pärnamägi, I. Riikliku sekkumise eesmärgi kindlakstegemise praktiline pool. Mitmefunktsiooniliste meetmete probleem. – *Juridica* 3/2019, lk 196.

<sup>118</sup> Käesolevas magistritöös kasutab autor kaalutusõiguse ahenemise mõistet, kuid õiguskirjanduses kasutatakse ka muud sõnastust, nt diskretsiooni ehk kaalutusõiguse kahanemine ehk vähenemine ehk redutseerimine nullile, aga ka kaalutusõiguse kitsenemine, vt Kajo, K. Korrakaitseadus. Kommenteeritud väljaanne. 2. ümbertöötatud ja täiendatud trükk. *Sine loco*: Sisekaitseakadeemia 2025, lk 95.

<sup>119</sup> Kajo, K. (2025), lk 95.

<sup>120</sup> RKHKo 01.04.2021, 3-18-1442/115, p 16.

kohaldamiseni, suureneb juba teabe kogumise etapis sekkumise põhiseaduslik kaal.<sup>121</sup> See tähelepanek on oluline ka Eesti korrakaitseõiguse jaoks, kuna praktikas tegutsevad mitmed korrakaitseorganid samaaegselt nii järelevalve- kui ka süüteomenetluse sfääris ning sama olukord võib anda alust nii järelevalve- kui ka süüteomenetluse alustamiseks, mistõttu võivad mõlemad menetlused kulgeda paralleelselt või minna üksteiseks üle.<sup>122</sup> Seda põimumist ilmestavad hästi praktilised näited. Näiteks võib selline olukord tekkida politseioperatsioonil<sup>123</sup>, mille eesmärgiks on joobes sõidukijuhtide kindlakstegemine. Kuigi politseioperatsiooni käigus võetakse indikaatorvahendi näit kõigilt kontrollitavatelt, võib seejuures tekkida alus süüteomenetluse läbiviimiseks isiku suhtes, kelle osas on tuvastatud joobe või joobe kahtlus.<sup>124</sup> Pantvangi vabastamisel võib politsei tõrjuda nii ohtu pantvangi elule, tervisele ja vabadusele kui ka algatada pantvangivõtja suhtes kriminaalmenetluse.<sup>125</sup> Eluliste näidetena võib tuua olukorrad<sup>126</sup>, kus avaliku korra tagamise või muu järelevalvelise kontrolli käigus avastatakse isiku valduses või müügikohas esemed, mille omamine, hoidmine või müümine on süüteona karistatav. Sellised juhtumid võivad esineda näiteks avalikkusele avatud müügikohas, laadal, meelelahutusasutuses või muu kontrolli käigus, kus politsei või muu pädev asutus leiab elektrišokirelvi, teleskoopnuie, kasteete, keelatud nuge või muid tsiviilkäibes keelatud esemeid. Selline olukord võib tekkida ka näiteks juhul, kui politsei teostab avalikkusele avatud meelelahutusasutuses järelevalvet avaliku korra tagamise üle, kuna politseile on laekunud teade, et asutuse turvatöötaja kasutab või hoiab enda valduses klientide mõjutamiseks keelatud elektrišokiseadet. Järelevalve käigus leiab politsei asutuse valveruumist elektrišokirelva. Kuna elektrišokirelv on tsiviilkäibes keelatud RelvS § 20 lg 3 kohaselt, võtab politsei seadme hoiule ning sellega on vahetu oht avalikule korrale kõrvaldatud. Seetõttu puudub alus järelevalvemenetluse jätkamiseks üksnes seadme äravõtmise eesmärgil. Samas

---

<sup>121</sup> Gusy, C. (2011), lk-d 6 ja 7.

<sup>122</sup> Laaring, M. (2025). lk-d 21 ja 22.

<sup>123</sup> Vt nt: Randlaid, S. (toim). Autojuhtide negatiivne suhtumine joobe kontrollimisse üllatas politseinikke. – Eesti Rahvusringhääling 22.11.2014. Kättesaadav: [Autojuhtide negatiivne suhtumine joobe kontrollimisse üllatas politseinikke | Eesti | ERR](#) (25.04.2026); Randlaid, S. (toim). Virumaa kontrollreidi käigus kõrvaldati liiklusest 13 roolijoodikut. – Eesti Rahvusringhääling 21.04.2014. Kättesaadav: [Virumaa kontrollreidi käigus kõrvaldati liiklusest 13 roolijoodikut | Eesti | ERR](#) (25.04.2026);

<sup>124</sup> Laaring, M. (2015), lk 87.

<sup>125</sup> *Ibid*, lk-d 21 ja 22.

<sup>126</sup> Vt nt: Velsker, L. (toim). Galerii: maksu- ja tolliamet tabas reidil Sadama Marketisse kümneid keelatud külmlrelvi. – Eesti Rahvusringhääling 05.08.2015. Kättesaadav: <https://www.err.ee/539696/galerii-maksu-ja-tolliamet-tabas-reidil-sadama-marketisse-kumneid-keelatud-kulmrelvi> (25.04.2026); Kuul, M. (toim). Politsei konfiskeeris laadal mitukümmend keelatud relva. – Eesti Rahvusringhääling 29.10.2015. Kättesaadav: [Politsei konfiskeeris laadal mitukümmend keelatud relva | Eesti | ERR](#) (25.04.2026); Nael, M. (toim). Tähelepaneliku inimese teade relvast käivitas Põhja-Tallinnas politseioperatsiooni. – Eesti Rahvusringhääling 17.06.2019. Kättesaadav: [Tähelepaneliku inimese teade relvast käivitas Põhja-Tallinnas politseioperatsiooni | Eesti | ERR](#) (25.04.2026).

võib seadme omamise tõttu olla alust alustada süüteomenetlust elektrišokirelva ebaseadusliku käitlemise kohta, kuna RelvS § 89<sup>2</sup> lg 1 näeb ette vastutuse mh elektrišokirelva omamise või hoidmise eest.

Lisaks menetluste paralleelsele kulgemisele tekitab õiguslikke raskusi nende toimingute määratlemine, mis formaalselt asetuvad süüteomenetluseelsesse faasi, ent mille sisuline funktsioon on suunatud võimaliku tulevase süüteomenetluse ettevalmistamisele ja tõendamisvõimaluste kindlustamisele. Selliseid tegevusi nimetatakse Saksa õiguskirjanduses tulevikus toimuva süüteomenetluse ettevalmistamise etapiks (*vorsorge für die Verfolgung von künftigen Straftaten*). Saksa kohtupraktikas on jõutud järeldusele, et süütegude menetlemiseks valmistumine kuulub oma olemuselt süüteomenetluse juurde ja tegemist on mittekorrakaitse ülesandega. On leitud, et süütegude menetlemiseks valmistumine ei ole ohtude ärahoidmine, vaid nende süütegude menetlemine tulevikus.<sup>127</sup>

Sarnane süüteomenetlusi ettevalmistavate meetmete ja tegevuste kategooria on leitav ka KorS-ist. KorS sisaldab meetmeid, mille peamiseks eesmärgiks võib pidada just süüteomenetluste toetamist. Varasemas KorS-i redaktsioonis oli KorS §-is 30 sätestatud isikusamasuse tuvastamine erilise tuvastusmeetmega sõnastatud viisil<sup>128</sup>, mis võimaldas nimetatud meetme kohaldamist ka tulevaste süüteomenetluste tagamiseks. Analoogne meede on lisatud ka KrMS §-i 99<sup>1</sup>, mille lõike 1 kohaselt teatud kuritegude puhul kahtlustatav, süüdistatav või süüdi mõistetud isik daktüloskopeeritakse ja temalt võetakse DNA-proov „süütegude menetlemise, avastamise ja ärahoidmise eesmärgil“. Sama sätte lõige 2 annab võimaluse teha sama toimingut ka muude isikute suhtes, kui seda peetakse vajalikuks. Seega on nimetatud menetlustoimingute puhul eesmärk ühelt poolt tulevikus toimuva süüteomenetluse ettevalmistamine kui ka tulevikus toimuda võivate süütegude ärahoidmine, mis korrakaitseõiguse mõistes viitab ohuennetusele.<sup>129</sup> Sarnaselt Saksa õigusele ilmneb ka Eesti õiguses, et osa KorS-i ja KrMS-i meetmeid paikneb preventiivse korrakaitse ja süüteomenetluse ettevalmistamise piiril, kuna need teenivad samaaegselt nii ohuennetuse kui ka tulevase süüteomenetluse tagamise eesmärki.

---

<sup>127</sup> Laaring, M. (2015), lk 88.

<sup>128</sup> Korrakaitseeaduse (49 SE) eelnõu seletuskiri, lk 57: „Eriliste tuvastusmeetmete kasutamise teine eesmärk on tulevaste süüteomenetluste tagamine. Selle kohaselt kogutakse eriliste tuvastusmeetmetega andmeid isikult, keda kahtlustatakse kuriteo või varavastase väärteo toimepanemises, ning kui teo liigi või toimepanemise viisi põhjal on alust arvata, et isik võib ka tulevikus panna toime samaliigilise kuriteo või väärteo. Sel viisil kogutud andmed säilitatakse ning neid on võimalik tulevikus kasutada uute toimepandud kuri- või väärtegude avastamiseks.”

<sup>129</sup> Laaring, M. (2015), lk 89.

Korralduseseaduse kommenteeritud väljaandes on välja pakutud järgnev meetmete eristamise skeem, kus esiteks tuleb kontrollida, kas meedet kohaldanud ametnikul oli pädevus läbi viia nii süüte- kui ka järelevalvemenetlust ja kas selle meetme kohaldamiseks on volitusnorm mõlemas menetluses. Kui vastus eelmisele küsimusele on jaatav, tuleks kahtluse korral aluseks võtta meetme objektiivne eesmärk ehk mida oleks keskmisel korraldusametnikul olnud alust konkreetses olukorras ja meetme olemust arvestades pidada meetme kohaldamise eesmärgiks. Olukorras, kus objektiivne eesmärk on ebaselge ning muudel alustel meetme väljaselgitamine ei õnnestu, tuleks eelistada meetme adressaadi õiguste kaitse seisukohalt tema jaoks eelduslikult soodsamat lahendust.<sup>130</sup>

Eesti õiguskorras on järjest selgemini kujunemas institutsioonid, milles preventiivne ja repressiivne eesmärk ei ole enam rangelt eristatavad, vaid sisuliselt põimunud. Üheks illustreerivaks näiteks on nn korralduslike järelevalvemenetluste regulatsioon KrMS § 126<sup>2</sup> lg 1 p 1, mis võimaldab teabe kogumist olukorras, kus kriminaalmenetluse alustamiseks puuduvad veel piisavad andmed, kuid selleks esineb põhjendatud kahtlus. Kuriteo „avastamise“ eesmärk hõlmab seejuures nii kriminaalmenetluse ettevalmistamist kui ka preventiivset ennetamist, samal ajal kui kogutud teavet võib hiljem kasutada tõendina kriminaalmenetluses. Selline lahendus näitab, et riigi teadmiste kogumise funktsioon võib juba preventiivses faasis hakata sisuliselt teenima süüteomenetluse ettevalmistamise eesmärki. Seetõttu ei saa preventiivse ja repressiivse tegevuse eristamine põhineda üksnes formaalsel kvalifikatsioonil, vaid tuleb lähtuda meetme tegelikust eesmärgist ja võimalikust mõjust isiku põhiõigustele. Kuivõrd täielik lahushoidmine ei ole praktikas realistlik, muutub määravaks see, kuidas tagatakse põhiõiguste – eeskätt enese mittesüüstamise privileegi – sisuline kaitse olukordades, kus korralduslik ja süüteomenetluslik loogika kohtuvad.<sup>131</sup>

Riikliku järelevalvemenetluse ja süüteomenetluse eristamine on KorS-i süsteemis justkui formaalselt selge, kuid praktikas muutub see keerukaks eeskätt siis, kui preventiivsed järelevalvemeetmed hakkavad sisuliselt teenima süüteomenetluse ettevalmistamise või tagamise eesmärki. Seetõttu ei piisa menetlusliigi määramisel üksnes volitusnormi formaalsest olemasolust ega meetme nimetamisest, vaid määravaks saab meetme tegelik eesmärk, selle võimalik hilisem kasutus ning põhiõiguste riive intensiivsus. Nii Eesti kui ka Saksa käsitus kinnitavad, et just teabe kogumise meetmete puhul on piir korralduslike ja

---

<sup>130</sup> Laaring, M. (2025), lk 23.

<sup>131</sup> *Ibid*, lk-d 89–91.

süüteoamenetlusliku loogika vahel kõige õhem, kuid sellest sõltub otseselt, millised menetlusgarantiid isikule kohalduvad. Kui järelevalvemenetluses kogutud teave võib hiljem omandada süüstava tähenduse süüteoamenetluses, muutub keskseks küsimuseks, millised põhiõiguslikud piirid sellisele teabe kogumisele ja kasutamisele kohalduvad. Sellest tuleneb loogiline vajadus käsitleda järgmises alapeatükis enese mittesüüstamise privileegi olemust.

### **2.3. Enese mittesüüstamise privileeg haldus- ja süüteoamenetluse piirialal**

Eelmises alapeatükis järeldati, et riikliku järelevalvemenetluse ja süüteoamenetluse piir ei ole praktikas alati selge, eriti olukordades, kus preventiivse eesmärgiga teabe kogumine võib hiljem omandada süüteoamenetluses tõendusliku tähenduse. Just sellistel piirialadel muutub keskseks küsimuseks, millised põhiõiguslikud garantiid kaitsevad isikut olukorras, kus haldusmenetluses täidetav kaasaaitamiskohustus võib viia enesesüüstamiseni. Seetõttu on järgmise sammuna vajalik avada enese mittesüüstamise privileegi olemus, sisu ja kaitseala, et hinnata, millal seab see põhiõigus piirid haldusmenetluses kogutud teabe hilisemale kasutamisele väärteo- või kriminaalmenetluses.

EIK-i praktikas on enese mittesüüstamise privileegi käsitletud rahvusvahelise standardina, mis asub ausa kohtumenetluse põhimõtte keskmes. Selle eesmärk ei ole üksnes kaitsta isikut riigivõimu lubamatu sunni eest, vaid ka vältida vigu õigusmõistmisel.<sup>132</sup> Sunni all ei mõisteta üksnes füüsilist sündi EIÕK art 3 tähenduses, vaid ka igasugust vahetut või vahendatud survet – näiteks rahatrahvi, menetluslikke sanktsioone või muid õiguslikke järelemeid, mis võivad viia enese või lähedase süüditunnistamiseni.<sup>133</sup> EIK on rõhutanud, et enese mittesüüstamise privileegi seisukohalt ei ole määrav üksnes see, kas teabe kogumise menetlus on formaalselt kriminaalmenetlus, vaid ka see, kas isikut sunnitakse teavet andma olukorras, kus selle hilisem kasutamine tema vastu ei ole piisavalt selgelt välistatud. Kui isik peab teabe andmisest keeldumise korral arvestama sanktsiooniga ning paralleelselt on käimas sama faktilise alusega kriminaalmenetlus, võib selline surve rikkuda vaikimisõiguse olemust. EIK on seejuures

---

<sup>132</sup> EIKo 28.10.1994, 14310/88, *Murray vs. Ühendkuningriik*, p 45.

<sup>133</sup> Sepp, H., Kergandberg, E. PSK § 22/41. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 5. vlj. Tartu: Iuridicum 2020.

selgelt märkinud, et menetluse tõhusus ega avalik huvi ei õigusta mittekohtulikus menetluses sunniga saadud ütluste kasutamist isiku süüstamiseks kriminaalmenetluses.<sup>134</sup>

Enese mittesüüstamise privileeg on sisult lai põhiõiguslik institutsioon. See hõlmab õigust vaikida, õigust keelduda ütluste andmisest ning teatud juhtudel ka õigust hoiduda aktiivsest ennast süüstavast koostööst, sh dokumentide esitamisest.<sup>135</sup> Samas ei laiene privileeg automaatselt kogu võimalikule koostööle riigiga. Saksa õigusteoorias on rõhutatud, et privileegi tuumik kaitseb eelkõige isiku vabadust anda või mitte anda süüstavaid ütlusi, mitte tingimata kogu materiaalselt või objektiivset tõendusmaterjali.<sup>136</sup> Käesoleva töö kontekstis ei seisne probleem autori hinnangul siiski pelgalt olemasoleva objektiivse materjali üleandmisel, vaid olukorras, kus isik on kaasaaitamiskohustuse tõttu kohustatud aktiivselt osalema teabe esitamisel või kujundamisel, millel võib hiljem olla tema suhtes süüstav tähendus. Sellisel juhul ei ole tegemist üksnes passiivse tõendusmaterjali loovutamise, vaid isiku panus teabe kujunemisse võib olla sisuliselt võrreldav ütluste andmisega. Seetõttu on põhjendatud hinnata enese mittesüüstamise privileegi kohaldatavust ka sellise teabe suhtes, mis kujuneb isiku enda kohustusliku koostöö tulemusena, sõltumata selle hilisemast kvalifitseerimisest süüteomenetluses konkreetse tõendiliigina.

Oluline on ka see, et privileegi kohaldatavus ei sõltu menetluse formaalsest nimetusest. Saksa õigusteooria järgi on määrav riigi tegevuse sisuline eesmärk ning isiku suhtes rakendatav sund. Pärast Saksamaa Liidukonstitutsioonikohtu 1981. aasta nn ühisevõlgrike otsust<sup>137</sup> on selge, et enese mittesüüstamise privileeg võib laieneda ka väljapoole klassikalist kriminaalmenetlust, kui isik on sunnitud kaasa aitama selliste asjaolude tuvastamisele, mis võivad hiljem viia tema kriminaalvastutusesse.<sup>138</sup> Sellistes olukordades on lahendusena kujunenud tõendite kasutamiskeeld, mille kohaselt võib isikul olla kohustus anda teavet haldusmenetluses, kuid riik ei tohi seda teavet tema vastu kriminaalmenetluses kasutada.<sup>139</sup> See võimaldab säilitada haldusmenetluse toimivuse, kahjustamata enese mittesüüstamise privileegi tuuma.

---

<sup>134</sup> EIKo 21.04.2009, *Marttinen vs. Soome*, nr 19235/03, p-d 72–74; vt ka EIKo 17.12.1996, *Saunders vs. Ühendkuningriik*, nr 19187/91, p 74, ning EIKo 25.02.1993, *Funke vs. Prantsusmaa*, nr 10828/84, p 44.

<sup>135</sup> Sootak, J. (koost). *Karistusõigus*. Üldosa. Tallinn: Juura 2018. Kättesaadav: [Juuraveeb - Karistusõigus](#). Üldosa: 5.5.2. Enese mittesüüstamise privileeg (25.04.2026), VIII/85.

<sup>136</sup> Verrel, T. *Nemo tenetur – Rekonstruktion eines Verfahrensgrundsatzes*. Teil 1. – *NStZ* 1997, lk 364 ja 365.

<sup>137</sup> Saksa Liidukonstitutsioonikohtu 13.01.1981. aasta otsus, *BVerfGE* 56, 37; 1 *BvR* 116/77.

<sup>138</sup> Verrel, T. (1997), lk 361 ja 362.

<sup>139</sup> Haurand, G., Vahle, J. *Rechtliche Aspekte der Gefahrenabwehr in Entführungsfällen*. – *NVwZ* 2003, 513, lk 517–518.

Seega ei sõltu õigus privileegile tugineda ei isiku formaalsest menetlusseisundist ega sellest, kas kriminaalmenetlus on juba alustatud. Kui riigi tegevuse eesmärk või tegelik tagajärg võib olla isiku kriminaalvastutuse tuvastamine, tuleb tagada privileegi sisuline kaitse juba selles varasemas menetlusfaasis.<sup>140</sup> Just see on käesoleva töö kontekstis määrava tähtsusega, sest haldus- ja järelevalvemenetluses kogutud teave võib hiljem omandada süüstava tähenduse süüteomenetluses.

Enese mittesüüstamise privileeg kuulub toimealalt kohtumenetluslike põhiõiguste hulka ning hõlmab nii kriminaal- kui väärteomenetlust.<sup>141</sup> Kriminaalmenetluses kehtib võistlevuse põhimõte<sup>142</sup>, mis mõjutab oluliselt tõendamise viisi ja standardit. Riigikohus on rõhutanud, et kriminaalmenetluses on isikule tagatud menetluslikud garantiid, mida haldus- ja halduskohtumenetluses samas ulatuses ei ole. PS § 22 lõigetest 2 ja 3 tuleneb, et isik ei pea kriminaalmenetluses tõendama oma süütust ega andma ütlusi iseenda või oma lähedaste vastu.<sup>143</sup> Väärteomenetluses on menetlusmudel teistsugune, sest selles on tugevam uurimispõhimõtte roll ning kohus peab kahtluse korral koguma tõendeid omal algatusel.<sup>144</sup> Kuigi väärteomenetlus ei ole täiel määral võistlev menetlus, kuulub ka see süüteomenetluste hulka ning PS § 22 lõigete 2 ja 3 kaitseala laieneb sellele samuti.<sup>145</sup> Sellest järeldub, et ka väärteomenetluses ei ole lubatav kasutada menetlusaluse isiku vastu haldusmenetluses sunnituatsioonis antud süüstavaid ütlusi.<sup>146</sup>

Tõendite ülekandmine ühest menetlusliigist teise ei ole siiski sümmeetriline. Süüteomenetluses kogutud tõendeid võib kasutada haldus- või halduskohtumenetluses, kui nende kogumisel on järgitud asjakohaseid menetlusnõudeid. Vastupidine suund – haldusmenetluses kogutud teabe kasutamine süüteomenetluses – on põhiõiguslikult oluliselt piiratum. Eriti selgelt ilmneb see süüstavate selgituste puhul. Kriminaalmenetluses ei saa üldjuhul süüdimõistmisel tugineda isiku varasematele selgitustele, kui süüdistataval ei olnud võimalik nende andjat kaitsja vahendusel küsitleda (KrMS § 15 lg 3).<sup>147</sup> Kui süüdistataval või tema lähedasel on põhiseaduslik õigus keelduda ütluste andmisest, ei saa haldusmenetluses antud süüstavaid

---

<sup>140</sup> RKKKo 24.10.2024, 1-22-3234/49, p-d 19–22.

<sup>141</sup> Sepp, H., Kergandberg, E. PSK § 22/39.

<sup>142</sup> Vt nt RKKKm 17.04.2025, 1-24-2128/171, p 12; RKKKo 10.05.2023, 1-20-2143/156, p 21; RKKKo 13.11.2019, 1-17-8179/92, p 10.

<sup>143</sup> RKKKo 22.10.2007, nr 3-1-1-57-07, p 8; RKÜKo 17.02.2004, nr 3-1-1-120-03 p-d 16–17.

<sup>144</sup> RKKKo 15.12.2020, nr 4-20-2705/20, p 9; RKKKo 19.11.2021, nr 4-21-2430, p 11.

<sup>145</sup> Vt nt väärteomenetluste kohta RKKKo 07.12.2015, nr 3-1-1-67-15, p 19; RKKKo 27.04.2020, nr 4-19-447, p 15.

<sup>146</sup> RKÜKo 17.02.2004, nr 3-1-1-120-03, p 17.

<sup>147</sup> TlnRnKo 29.05.2024, nr 1-19-705/1700, p 10.

selgitusi kasutada kriminaalmenetluses süüdimõistmise alusena. Samuti ei ole lubatav kasutada haldusmenetluses antud mittesüüstavaid selgitusi hiljem kriminaalmenetluses antud ütluste usaldusvääruse hindamiseks viisil, mis sisuliselt neutraliseerib vaikimisõiguse.<sup>148</sup>

Haldusmenetluses kogutud teabe hilisema kasutamisega süüteomenetluses seotud põhiõiguslikud riskid ilmnevad selgelt ka värskemas kohtupraktikas. Asjas nr 1-24-244 asus Tallinna Ringkonnakohus seisukohale, et haldusmenetluses kogutud seletuste kasutamine kriminaalmenetluses ei ole lubatav, kui need on saadud isiku menetlusõigusi rikkudes.<sup>149</sup> Kohus leidis, et haldusmenetluses kaasatud isikutele oleks tulnud selgitada nende menetluslikku staatust ning õigust keelduda enda süüstamisele viivate ütluste andmisest. Kuna seda ei tehtud, olid vestlusel protokollitud seletused saadud lubamatul teel ning nende kasutamine kriminaalmenetluses oli vastuolus enese mittesüüstamise privileegiga.<sup>150</sup> Ringkonnakohus rõhutas ühtlasi, et tõendi lubamatust ei saa kõrvaldada sama teabe kaudse „tagasitoomisega” menetleja ütluste kaudu, sest vastasel juhul muutuks tõendi lubamatus sisutühjaks.<sup>151</sup> Lisaks märkis kohus, et Kaitsepolitsei ameti (KAPO) julgeolekukontrolli otsus ei ole iseseisev teadmise allikas, vaid üksnes haldusmenetluses kogutud teabele antud hinnang, mistõttu ei saa sellele tugineda süüdistuses kirjeldatud faktiliste asjaolude tõendamisel.<sup>152</sup>

Haldusmenetluses kogutud muid tõendeid võib süüteomenetluses kasutada üksnes juhul, kui need vastavad menetluseadustikes sätestatud nõuetele<sup>153</sup> ja nende kogumine ei ole toimunud viisil, mis rikuks enese mittesüüstamise privileegi. Seetõttu tuleb igal üksikjuhul eraldi hinnata, kas teave on saadud karistusähvarduse, sanktsiooni või muu sundiva mehhanismi mõjul ning kas selle hilisem kasutamine süüteomenetluses muudaks privileegi sisutühjaks.<sup>154</sup> Kokkuvõttes seisneb enese mittesüüstamise privileegi olemus mitte ainult õiguses vaikida, vaid ka riigi kohustuses hoiduda isiku tahte vastaselt saadud süüstavate ütluste ja muu isiku kaasaaitamiskohustuse tulemusena saadud teabe kasutamisest karistusõiguslikus menetluses. Privileegi kohaldatavus ei sõltu menetluse formaalsest liigist, vaid riigi tegevuse tegelikust eesmärgist ning isiku suhtes rakendatud sunni laadist. Sellest järeldusest lähtub ka järgmine analüüsiküsimus – millises ulatuses on haldusmenetluses kogutud teabe kasutamine süüteomenetluses Eesti õiguses lubatav ning kas kehtiv regulatsioon tagab selleks piisavalt

---

<sup>148</sup> RKPJKm 03.03.2011, nr 3-4-1-15-10, p 27.

<sup>149</sup> TlnRnKo 19.06.2025 otsus nr 1-24-244, p-d 14.2–14.4, 15.2–15.3.

<sup>150</sup> TlnRnKo 19.06.2025 otsus nr 1-24-244, p-d 14.2–14.4.

<sup>151</sup> *Ibid*, p-d 15.2–15.3.

<sup>152</sup> *Ibid*, p 23.9.

<sup>153</sup> RKÜKo 17.02.2004, nr 3-1-1-120-03, p 17.

<sup>154</sup> *Ibid*.

selge ja põhiõigustega kooskõlalise raamistiku. Selle küsimuse keskmes on käesolevas töös eeskätt KorS § 30, kuna just see säte kujundab riiklikus järelevalvemenetluses haldusorgani õiguse nõuda isikult teavet ja dokumente ning toob seetõttu kõige vahetumalt esile pinge järelevalve efektiivsuse ja enese mittesüüstamise privileegi kaitse vahel. Järgmises peatükis analüüsitaksegi, kuidas KorS § 30 alusel teabe nõudmise ulatus, eesmärk ja kasutusvõimalused suhestuvad süüteomenetluse garantiidega ning kas kehtiv õigus pakub isikule selles piirialas piisavat kaitset.

## **2.4. KorS § 30 kaasaaitamiskohustuse regulatsioon riiklikus järelevalvemenetluses**

### **2.4.1. KorS § 30 küsitlemise ja teabenõude regulatsioon kaasaaitamiskohustuse kontekstis**

Riikliku järelevalvemenetluse kontekstis omandab kaasaaitamiskohustus võrreldes üldise haldusmenetlusega oluliselt konkreetsema ja intensiivsema sisu, kuna see seostub vahetult korrakaitseorganite õigusega küsitleda isikuid ning nõuda andmeid ja dokumente ohu ennetamiseks, väljaselgitamiseks, tõrjumiseks ja korrarikkumise kõrvaldamiseks. Käesolevas alapeatükis analüüsitakse esmalt KorS § 30 küsitlemise ja teabenõude regulatsiooni sisu ning selle seost uurimispõhimõtte ja põhiõiguste kaitsega. Seejärel käsitletakse 2024. aastal koostatud korrakaitseseaduse muutmise seaduse väljatöötamiskavatsust<sup>155</sup> (VTK), millega sooviti KorS § 30 lg 3 kohaldamisala laiendada, ning hinnatakse kavandatud muudatuse mõju õigusselgusele, proportsionaalsusele ja enese mittesüüstamise privileegile haldus- ja süüteomenetluse kokkupuutepunktis.

Kaasaaitamiskohustus on sätestatud üldnormina HMS §-is 38 ning erinormina KorS §-is 30. Kõigil korrakaitseorganitel on õigus kohaldada riikliku järelevalve üldmeedet ning seda erimeedet, mille kohaldamine on kõigile korrakaitseorganitele sõnaselgelt ette nähtud. Selleks, et kohaldada ülejäänud erimeetmeid, peab vastav valdkonnaseadus sisaldama viidet vastavale erimeetmele.<sup>156</sup> Politseil või seaduses sätestatud muul korrakaitseorganil on õigus erimeetmena isikut küsitleda (KorS § 30 lg 1 ja 2). Käesoleval juhul ei näe seadus ette piiranguid KorS § 30 sätestatud erimeetme kohaldamiseks, mistõttu võivad meedet kasutada kõik

---

<sup>155</sup> Korrakaitseseaduse muutmise seaduse väljatöötamiskavatsus seisuga 2024. Kättesaadav: <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/699319ce-7c2a-4bf4-8c6e-86f5002f4f43?activity=1#kLW09qda> (25.04.2026).

<sup>156</sup> Korrakaitseseaduse (49 SE) eelnõu seletuskiri, lk 25.

korrakaitseorganid. Kohtupraktikas on tõendite ja andmete nõudmist HMS § 38 alusel käsitletud peamiselt menetlustoiminguna, kuid riikliku järelevalvemenetluses on ohu ennetamiseks, ohu väljaselgitamiseks, tõrjumiseks või korrarikkumise kõrvaldamiseks vajalike andmete väljanõudmine haldusakt, mille täitmist saab survestada sunniraha nõudega.<sup>157</sup>

Korrakaitseseadus sätestab küsitluse kui korrakaitseerimeetme (KorS § 30 lg 1). Küsitlemine on korrakaitseseaduse seletuskirja kohaselt isiku õigusi ja vabadusi kõige vähem riivavam meede ning selle kohaldamise õigus on kõikidel korrakaitseorganitel juba siis, kui esineb ohukahtlus. Korrakaitseorganile on antud õigus isik peatada ja küsitleda teda andmete saamiseks olukorras, kus korrakaitseorganil on alus arvata, et isikul on ohu ennetamiseks, tõrjumiseks või väljaselgitamiseks või korrarikkumise kõrvaldamiseks vajalikke andmeid. Siiski võib korrakaitseorgan isiku peatada üksnes meetme kohaldamise ajaks. Selleks, et meedet kohaldada, tuleb isikule anda korraldus peatumiseks. Kui isik peatumiskorraldust ei täida, on seda võimalik viimase abinõuna täita ka vahetut sundi kasutades. Seda nt olukorras, kus politseinik peatab isiku, haarates tal käsivarrest. Peatamine tähendab seejuures ainult õigust hoida isikut küsitlemise lõpetamiseni ajutiselt paigal küsitlemise kohas. Nimetatud õigus ei sisalda seejuures õigust korrakaitseorganil isik kinnisesse ruumi sulgeda, mistõttu on oluline rangelt eristada küsitlemist isiku kinnipidamisest. Nimelt eristab kinnipidamisest peatamist selle lühiajaline kestus. Üldjuhul ei ole isikut vaja küsitlemiseks peatada rohkem kui 10 – 15 minutiks. Kinnipidamisel seevastu piiratakse isiku füüsilist vabadust pikemaks ajaks.<sup>158</sup> Kui kinnipidamise puhul on tegemist vabaduse võtmisega PS § 20 lg 1 mõttes, siis isiku peatamine PS § 20 lg 2 mõistes kujutab endas üksnes isiku liikumisvabaduse piirangut.

Selles kontekstis on Saksa õiguskirjanduses pööratud erilist tähelepanu korrakaitseerimeetme küsitlemise institutsioonile. Politsei küsitlemisõiguse käsitluses on rõhutatud, et küsitlemine ei ole pelgalt neutraalne teabe kogumise viis, vaid võib kujutada endast isiku põhiõiguste riivet juba siis, kui isikul lasub kohustus küsitlemist taluda.<sup>159</sup> Seejuures on oluline eristada talumiskohustust ja vastamiskohustust. Isegi kui isikul puudub kohustus küsimustele sisuliselt vastata, võib juba küsitlemise talumise kohustus tekitada temas psühholoogilist survet. Selline „sundsuhtlus“ võib praktikas viia olukorraneni, kus isik annab selgitusi surveolukorras, kuigi

---

<sup>157</sup> Mikiver, M. Isikuandmeid riskisutav e-riik ja seadusereservatsioon. Kas efektiivsus tõrjub põhiseaduslikud nõuded? – Riigiõiguse aastaraamat 4/2023, lk 82.

<sup>158</sup> Korrakaitseseaduse (49 SE) eelnõu seletuskiri, lk 54.

<sup>159</sup> Gusy, C. Polizeiliche Befragung am Beispiel des § 9 NRWPolG. – NVwZ 1991, lk 614–615.

formaalselt ei ole tema suhtes otseseid sunnivahendeid kasutatud.<sup>160</sup> KorS § 30 lg 3 alusel dokumentide nõudmist tuleb seejuures käsitada koostoimes KorS § 23 lg-tega 3 ja 4. KorS § 23 lg 3 sätestab isiku kohustuse taluda tema suhtes seaduses sätestatud alusel ja korras kohaldatavaid riikliku järelevalve meetmeid ning KorS § 23 lg 4 võimaldab selle kohustuse täitmist tagada ettekirjutuse ja sunnirahaga. Seetõttu ei ole KorS § 30 lg 3 alusel dokumentide nõudmine üksnes informaalne teabepäring, vaid vajaduse korral sunnivahenditega tagatav riikliku järelevalve meede. Riigikohus on lahendis 3-18-1511/30 kinnitanud, et korrakaitseorganil võib olla õigus nõuda KorS § 30 lg 3 alusel dokumentide esitamist ning tagada seda KorS § 23 lg-s 4 nimetatud ettekirjutusega.<sup>161</sup> Samas tuleb eristada dokumentide esitamise kohustust ja küsitlemisel sisuliste vastuste andmise kohustust. KorS § 23 lg 3 sõnastus lähtub meetme talumise kohustusest ega sätesta iseseisvalt üldist vastamiskohustust. Sama eristust toetab konkurentsijärelevalvemenetluse eelnõu ülesehitus. Eelnõus ei piiratud üksnes uurimismeetme talumise kohustusega, vaid teabe, sealhulgas selgituste, andmine reguleeriti eraldi teabenõudena. Konkurentsiametile nähti ette õigus nõuda menetlusaluselt või muult isikult teavet nii kirjalikult kui ka suuliselt ning kohustada isikut suulise teabenõude täitmiseks ilmuma küsitlusele.<sup>162</sup> Selline sõnastus näitab, et isiku kohustus anda suulisi või kirjalikke vastuseid, sealhulgas selgitusi, vajab selget õiguslikku alust ega peaks jääma üksnes üldisest riikliku järelevalve meetme talumise kohustusest tuletatavaks.

KorS § 30 lõikes 2 täpsustatakse meetme dokumenteerimise korda. Korrakaitseorgan ei pea küsitlemist alati protokollima. Küsitlemist peab protokollima juhul, kui küsitletav isik seda ise taotleb või seda peab vajalikuks korrakaitseorgan. Kui korrakaitseorgan peab seda vajalikuks, võib küsitletav isik anda ka omakäelise kirjaliku seletuse. KorS §-is 30 lõikes 3 on sätestatud, et politsei või seaduses sätestatud juhul muu korrakaitseorgan võib nõuda isikult dokumentide esitamist, kui on alust arvata, et isikul on ohu ennetamiseks, väljaselgitamiseks või tõrjumiseks või korrarikkumise kõrvaldamiseks või kaitstava isiku või valvatava objekti ohutuse tagamiseks vajalikke andmeid, ning selle ohu ennetamine, väljaselgitamine, tõrjumine või korrarikkumise kõrvaldamine või isiku kaitsmine või objekti valvamine on dokumente nõudva korrakaitseorgani pädevuses.<sup>163</sup> Kui eeldused dokumentide nõudmiseks on täidetud, tuleb

---

<sup>160</sup> *Ibid*, lk 616.

<sup>161</sup> RKHKo 28.05.2021, 3-18-1511/30, p-d 13–15.

<sup>162</sup> Konkurentsiseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus (384 SE). Kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/aaddeb81-860f-4ee4-a48c-addc9969f320/konkurentsiseaduse-muutmise-ja-sellega-seonduvalt-teiste-seaduste-muutmise-seadus/> (25.04.2026), lk 92, 104 ja 105, 107.

<sup>163</sup> Korrakaitseaduse (49 SE) eelnõu seletuskiri, lk 55.

korrakaitseorganil kaaluda, kas ja milliseid dokumente nõuda ning kui pika perioodi kohta tuleb informatsioon esitada.<sup>164</sup>

Korrakaitseorganil on õigus nõuda dokumente ka kolmandatelt isikutelt, kui seadus seda teha võimaldab. Seejuures ei ole määrav, kas kolmanda isiku puhul on tegemist avaliku korra eest vastutava isikuga KorS § 15 lg 1 mõistes.<sup>165</sup> KorS § 15 mõistes on avaliku korra eest vastutav isik, kes vastutab avaliku korra tagamise eest konkreetses olukorras. Avaliku korra eest vastutav isik on eelkõige see, kes on ise põhjustanud ohu või ohukahtluse, rikub avalikku korda või on loonud olukorra, millest võib oht tekkida. Kui vastutav isik on alla 14-aastane või piiratud teovõimega täisealine, vastutab temaga solidaarselt tema eestkostja või seaduslik esindaja. Samuti võib vastutus laieneda isikule, kes vastutab teise isiku käitumise eest tsiviilseadustiku üldosa seaduse<sup>166</sup> § 132 järgi. Looma või asja puhul vastutab üldjuhul selle omanik, kuid temaga koos võib vastutada ka isik, kelle tegeliku võimu all loom või asi on. Kui tegelik võim looma või asja üle on saadud omaniku tahte vastaselt või ilma omaniku tahteta, lasub korrakaitsekohustus üksnes tegelikku võimu omaval isikul. Lisaks võib korrakaitsekohustus üle minna ka kohustatud isiku õigusjärglasele, välja arvatud juhul, kui tegemist on kohustusega, mis on lahutamatu seotud konkreetse isikuga.

Seega tuleb KorS § 30 lg 3 alusel dokumentide nõudmisel eristada korrakaitseõigusliku vastutuse küsimust ja teabevaldaja positsiooni. Dokumentide nõudmise adressaadiks ei pea olema üksnes avaliku korra eest vastutav isik KorS § 15 tähenduses, vaid selleks võib olla ka kolmas isik, kelle valduses on järelevalve eesmärgi saavutamiseks vajalikud andmed. Sellest tulenevalt ei ole dokumentide nõudmise keskne eeldus mitte isiku vastutus ohu või korrarikkumise eest, vaid see, kas nõutavad dokumendid on vajalikud korrakaitseorgani pädevuses oleva ohu ennetamiseks, väljaselgitamiseks või tõrjumiseks või korrarikkumise kõrvaldamiseks. Riigikohtu lahendi 3-18-1511/30 puhul tõstab autor esile, et kui dokumentide nõudmine puudutab isiku majandustegevust, tehinguid, pangakontoandmeid või ärisuhteid, võib selline nõue riivata ka isiku ettevõtlusvabadust PS § 31 tähenduses. Ettevõtlusvabaduse riive ei seisne sellisel juhul üksnes selles, et isik peab haldusorganiga koostööd tegema, vaid ka selles, et riik sekkub tema majandustegevust puudutava teabe sfääri ning võib nõuda andmeid ka selliste tehingute ja tehingupartnerite kohta, kes ei ole järelevalvemenetluse keskmes. Riigikohus on rõhutanud, et seetõttu peab korrakaitseorgan dokumentide nõudmisel

---

<sup>164</sup> RKHKo 28.05.2021, 3-18-1511/30, p-d 16 ja 17.

<sup>165</sup> RKHKo 28.05.2021, 3-18-1511/30, p-d 13 ja 14.

<sup>166</sup> Tsiviilseadustiku üldosa seadus. – RT I, 31.12.2024, 48.

kaaluma mitte ainult seda, kas isikul on vajalikud andmed, vaid ka seda, millises ulatuses, millise ajavahemiku kohta ja millise täpsusastmega on nende andmete nõudmine proportsionaalne.<sup>167</sup> Järelikult ei piisa riiklikus järelevalvemenetluses üksnes formaalsest eristusest haldusmenetluse ja süüteomenetluse vahel. Kui isikult saadud teave võib hiljem muutuda tema vastu kasutatavaks tõendiks, peab õiguskord juba järelevalvemenetluse etapis tagama selged piirid ja menetluslikud garantiid.

KorS § 30 lõikes 4 on täpsustatud, kuidas toimub dokumentide nõudmise ja vastuvõtmise protokollimine ja fikseerimine. KorS § 30 lõige 5 sätestab üldise menetlusliku põhimõtte, mille kohaselt ei saa isikult küsida teavet, mille ta kord juba riigile erinevate organite kaudu esitanud on. KorS § 30 lõikes 5 sätestatud piirangut tuleb arvestada mh ulatusliku, konkreetsete isikutega seostamata riskide maandamiseks tehtava riikliku järelevalve puhul. Näiteks käibemaksukohustlaste käibeandmete puhul, mis on kantud maksukohustlase registrisse, kuuluvad nimetatud piirangu alla. Siiski ei kuulu piirangu alla teenuse liikide ja klientide käibe osakaalu puudutav detailsem teave, mida käibedeklaratsioonides ei esitata. Muu hulgas ei kuulu piirangu alla isiku identifitseerimiseks vajalikud andmed.<sup>168</sup> Seega sätestab KorS piirangu, et küsitlemist ja dokumentide nõudmist ohu ennetamiseks ei saa kohaldada andmete ja dokumentide osas, mis on kantud seaduse alusel asutatud andmekogusse. Nimetatud piirang kehtib seejuures ka andmetele, mida on korrakaitseorganil võimalik tasuta saada teise Euroopa Liidu liikmesriigi asjaomasest andmekogust või tasu eest, kui ettevõtja kinnitab kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis, et kannab nimetatud andmete hankimise kulud. Siiski eeldab nimetatud kinnitus, et korrakaitseorganil on olemas juurdepääs vajalikule andmebaasile. Juhul kui andmebaasist saab isiku andmeid üksnes ise, siis tuleb sellised andmed hankida isikul endal. Siiski ei kehti piirang juhul, kui andmete kättesaamine on takistatud korrakaitseorganist sõltumatutel põhjustel. Seda nt juhul, kui võrguoperaatori teenused on tõsiselt häiritud ning teavet ei ole andmekogust võimalik kätte saada.<sup>169</sup>

Kokkuvõttes ei piirdu KorS § 30 üksnes HMS § 38 üldise kaasaaitamis- ja tõendite esitamise kohustuse täpsustamisega riikliku järelevalve menetluses, vaid sätestab iseseisva riikliku järelevalve meetme, mis annab korrakaitseorganile õiguse isikut küsitleda ning nõuda temalt

---

<sup>167</sup> RKHKo 28.05.2021, 3-18-1511/30, p-d 15– 18.

<sup>168</sup> RKHKo 08.01.2026, 3-23-125/64, p 17 ja 19.

<sup>169</sup> Korrakaitseaduse muutmise ja rakendamise seaduse (424 SE) seletuskiri seisuga 2013. Kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/2445bcfe-b04d-40c8-932e-db51253abca3/korrakaitseaduse-muutmise-ja-rakendamise-seadus/> (29.03.2026), lk-d 11 ja 12.

dokumente ja andmeid. Erinevalt HMS § 38 üldisest menetluslikust alusest seob KorS § 30 koostoimes KorS § 23 lg-tega 2–4 selle õiguse järelevalvesubjekti talumiskohustuse, ettekirjutuse tegemise võimaluse ja haldussunni kohaldamisega, sealhulgas ka isiku suhtes, keda ei ole alust pidada avaliku korra eest vastutavaks isikuks.<sup>170</sup> Kuigi küsitlemine on seadusandja käsitusel vähim riivav korrakaitse erimeede, näitab nii selle tegelik rakendamise viis (sh isiku peatamise võimalus) kui ka võrdlev õiguskirjandus, et tegemist võib olla isiku enesemääramisvabadust ja põhiõigusi sisuliselt mõjutava olulise sekkumisega. Samuti ilmneb KorS § 30 lõigetest 2–5, et küsitlemise ja teabenõude regulatsioon ei piirdu üksnes teabe kogumise volitusega, vaid sisaldab olulisi menetluslikke garantiisid (dokumenteerimine, andmekogudest andmete uuesti küsimise keeld), mis peavad vältima põhjendamatu koormust menetlusosalisele. Seega kujutab KorS § 30 endast kesksel normi, mille kaudu tuleb tasakaalustada riikliku järelevalve tõhusus, uurimispõhimõtte rakendamine ja isikute põhiõiguste kaitse. Just sellest tasakaalust lähtudes tulebki hinnata 2024. aasta väljatöötamiskavatsuses kavandatud KorS § 30 lg 3 laiendamist, kuna muudatus puudutab otseselt teabenõude ulatust, mõjutab see paratamatult ka kaasaaitamiskohustuse intensiivsust, menetlusosalise koormust ning haldus- ja süüteo menetluse piirialal põhiõiguste kaitse tegelikku taset.

#### **2.4.2. Korrakaitse seaduse muutmise seaduse väljatöötamiskavatsuse problemaatika**

2024. aastal koostati korrakaitse seaduse muutmise seaduse väljatöötamiskavatsus (VTK), mille raames sooviti muu hulgas laiendada KorS § 30 lõikes 3 sätestatud dokumentide nõudmise õigust. VTK koostajate hinnangul jääb hetkel kehtiv seaduse sõnastus ajale jalgu ning on ebaselge, millises ulatuses on korrakaitseorganil õigus nõuda isikult muud teavet kui dokumentaalses vormis andmeid. Seejuures tuuakse välja, et ühiskonna ja tehnoloogia arenguga ei ole oluline osa asjakohasest teabest mitte enam dokumentaalses vormis, vaid nt digitaalsel kujul, süsteemides ja andmebaasides seadmetes või muudes andmekandjates. Leiti, et kehtiv regulatsioon ei vasta enam praktika vajadustele ning piirab riikliku järelevalve tõhusat

---

<sup>170</sup> Kohtupraktika põhjal (vt nt RKHKm 01.02.2021, 3-18-1328, p 11; RKHko 28.05.2021, 3-18-1511) on teabenõue haldusaktina selgelt käsitatav maksumenetluses ja riiklikus järelevalves, kuid väljaspool KorS-i kohaldamisala jääb lahtiseks, kas HMS § 38 alusel haldusväliselt isikult teabe nõudmine on samuti haldusakt, sest HMS ei võimalda selle täitmist sunnirahaga tagada. Vt täpsemalt Mikiver, M., Siitam, N. Massisikuandmete sõelumine kui haldusmenetluse ettevalmistus: õppetunnid Euroopa Kohtu otsusest asjas C-175/20. *Juridica* 2023/7, lk 588.

läbiviimist, kuna korrakaitseorganil puudub selge õiguslik alus teabe nõudmiseks.<sup>171</sup> Käesoleva töö seisukohalt on VTK oluline seetõttu, et see toob töö keskse probleemi esile mitte üksnes teoreetilise, vaid vahetult õigusloomet puudutava küsimusena. Kui seni võis KorS § 30 puhul lähtuda sellest, et probleem seisneb eelkõige kehtiva õiguse tõlgendamises, siis VTK näitab, et küsimus ei piirdu üksnes tõlgendamisega, vaid puudutab ka volitusnormi võimalikku laiendamist. See muudab eriti oluliseks küsimuse, millistel tingimustel võib riikliku järelevalve käigus nõutud teave hiljem omandada süüteomenetluses tõendusliku tähenduse. Seetõttu on VTK käesolevas töös oluline analüüsiobjekt, sest see võimaldab hinnata, kas kavandatav muudatus suurendab riikliku järelevalve tõhusust viisil, mis on põhiõigustega kooskõlas, või süvendab hoopis kaasaaitamiskohustuse ja enese mittesüüstamise privileegi vahelist probleemi.

Töö kirjutamise hetkel ei ole VTK-s kavandatud muudatus jõudnud eelnõu faasi. Asjaolu, et VTK ei ole jõudnud eelnõu tasemele, ei vähenda selle analüüsi asjakohasust käesolevas töös. VTK-d ei käsitleta siin kehtiva õiguse allikana, vaid dokumendina, milles kajastub, kuidas seadusandja tasandil mõistetakse KorS § 30 puudujääke ning millises suunas soovitakse normi arendada. Kuna käesoleva töö keskne küsimus puudutab kaasaaitamiskohustuse ulatust ja haldusmenetluses kogutud teabe võimalikku hilisemat kasutamist süüteomenetluses, on põhjendatud hinnata ka seda, kas kavandatud seadusemuudatus liiguks põhiõiguste seisukohalt tasakaalustatud lahenduse suunas või süvendaks olemasolevat probleemi. Seetõttu on VTK analüüs oluline mitte kehtiva õiguse tuvastamiseks, vaid võimaliku arengusuuna põhiõiguslikuks hindamiseks.

VTK koostajad on dokumendi mõiste laiendamise osas selgitanud, et muudatusega kaasneks korrakaitseorganitele veelgi suurem kohustus tagada isikute andmekaitsealased õigused. Veelgi märkimisväärsem on mõjuanalüüs isikute osas, kellelt riikliku järelevalve menetluse raames teavet nõutakse (sihtrühm). Analüüsis on leitud, et sihtrühmale kaasneb negatiivse mõjuna teabe esitamata jätmisel haldussunnivahendina sunniraha tasumise kohustus ning seda mõju saavad isikud ise oma käitumisega mõjutada, s.t nõutud teabe esitamisel negatiivset tagajärge ei kaasne. Lisaks kaasneks isikutele kohustus muus kui dokumentaalses vormis tõendite esitamiseks, kuna võib eeldada, et teavet küsitakse sagedamini. Üldjuhul võib eeldada, et sellist teavet küsitakse harva ja juhuslikult, mis vähendab sihtrühma jaoks negatiivset mõju. Lisaks rõhutati analüüsis, et muudatusega harjumine peaks sihtrühmale kerge olema, kuna ei

---

<sup>171</sup> Korrakaitseseaduse muutmise seaduse väljatöötamiskavatsus seisuga 2024, lk-d 34 – 37.

pane isikutele täiesti uut kohustust, vaid muudab kohustuse täitmise tagamise tõhusamaks. Täiendavate tõendite kogumine võib sagedamini tekitada olukorra, kus riikliku järelevalve käigus kohustatakse isikut täiendavate tegevuste tegemiseks või tuvastatakse asjaolud, mis annavad aluse süüteomenetluse algatamiseks. Analüüsi autorid on leidnud, et kavandatav muudatus võib sihtrühma jaoks negatiivse mõjuna kaasa tuua suurema vastutuse oma tegude eest, kuid selle mõju avaldumist ei ole põhjust sagedaseks pidada, kuivõrd korrakaitseorganid tegutsevad tõhusalt juba praegu.<sup>172</sup>

Töö autori hinnangul esinevad nimetatud analüüsis mitmed olulised probleemkohad. Väljatöötamiskavatsuses selgitatakse, et kehtiv KorS § 30 lg 3 regulatsioon võimaldab nõuda üksnes dokumente, kuid ei kata selgelt digitaalses vormis eksisteerivat teavet. Muudatuse eesmärgiks on laiendada korrakaitseorgani õigust nõuda „muud teavet“, et tagada riikliku järelevalve tõhusus tehnoloogiliselt arenenud keskkonnas. Kuigi eesmärk on arusaadav, ei ole autori hinnangul tegemist üksnes tehnilise muudatusega, vaid sellise sisulise muudatusega, mis mõjutab haldus- ja süüteomenetluse vahelist piiri ning sellest tulenevalt ka põhiõiguste kaitset.

Esiteks tekitab kavandatav muudatus õigusselguse ja määratletuse küsimuse. Õigusselguse põhimõte tuleneb õiguskindluse põhimõttest (PS § 10) kui ka PS §-ist 13 lg 2.<sup>173</sup> Õigusselguse põhimõte nõuab, et õigusnormid oleksid sõnastatud piisava selguse ja arusaadavusega, et võimaldada isikul mõista regulatsiooni sisu ning kujundada seeläbi oma käitumist.<sup>174</sup> „Muu teave“ on käesoleva töö autori seisukohalt sisult avar mõiste ning võib hõlmata nii andmebaaside väljavõtteid, seadmete sisu, süsteemide ligipääsu kui ka isiku aktiivset andmetöötlust. Kuigi õigusselguse põhimõte ei välista määratlemata õigusmõistete kasutamist ega haldusorganile kaalutusõiguse andmist, peab põhiõigusi riivav volitusnorm võimaldama isikul avaliku võimu käitumist teatava tõenäosusega ette näha.<sup>175</sup> Ilma täpse piiritletusega suureneb oht, et teabe nõudmise ulatus sõltub liigselt järelevalveorgani diskretsioonist. Riigikohus on leidnud, et seaduse põhiseaduslikult nõutav täpsus sõltub muu hulgas reguleeritavast valdkonnast, normi kohaldamise tagajärgedest ja põhiõiguste riive intensiivsusest.<sup>176</sup> Digitaalne teave on oma olemuselt mahukas ja sageli sisaldab see ka

---

<sup>172</sup> Korrakaitseseaduse muutmise seaduse väljatöötamiskavatsus seisuga 2024, lk 36.

<sup>173</sup> Vt nt RKPJKo 20.03.2006, 3-4-1-33-05, p 21; RKPJKo 19.03.2009, 3-4-1-17-08, p-d 24 ja 26; RKÜKo 16.05.2008, 3-1-1-88-07, p 31.

<sup>174</sup> Maruste, R. (2004), lk 290.

<sup>175</sup> Ernits, M. PSK (2022)§ 10/28.

<sup>176</sup> RKPJKo 19.03.2009, 3-4-1-17-08, p 27; RKPJKo 14.10.2015, 3-4-1-23-15, p 97.

kõrvalisi või kolmandate isikute andmeid, mistõttu võib regulatsiooni ebapiisav täpsus viia olukorrani, kus teabe nõudmise tegelik ulatus kujuneb alles järelevalveorgani praktikas. Selline lahendus ei pruugi olla kooskõlas nõudega, et seadusandja peab ise reguleerima põhiõiguste teostamise seisukohalt olulised küsimused.<sup>177</sup> Pelk viide andmekaitsealaste kohustuste suurenemisele ei asenda selget normatiivset piiritlemist.

Teiseks tähendab muudatus kaasaaitamiskohustuse sisulist laienemist. Kuigi VTK-s väidetakse, et uut kohustust ei looda, võib digitaalse teabe esitamine eeldada isikult aktiivset, tehniliselt ja ajaliselt koormavat tegevust. Sellisel juhul ei ole tegemist üksnes olemasoleva kohustuse täitmise „tõhusamaks muutmisega“, vaid selle intensiivsuse suurendamisega. See mõjutab otseselt uurimispõhimõtte ja menetlusosalise koostöökohustuse tasakaalu. Kui riik eeldab üha enam, et isik ise selekteerib ja esitab potentsiaalselt koormavat või enda suhtes kahjulikku teavet, võib tõendamiskoormus *de facto* nihkuda haldusorganilt menetlusosalisele. Seejuures on oluline arvestada, et isikult saab nõuda üksnes selliste dokumentide ja andmete esitamist, mis isikul juba olemas on ning mille omamiseks või pidamiseks tuleneb isikule õigusnormidest kohustus. Riigikohtu hinnangul ei võimalda KorS § 30 lg 3 kohustada isikuid koostama uusi dokumente, tegema ulatuslikke järelarvutusi ega süstematiseerima andmeid viisil, milleks seadus ei ole eelnevalt kohustust kehtestanud.<sup>178</sup> Riigikohus on pidanud lubatavaks nõuda olemasolevaid dokumente, näiteks pangakonto väljavõtteid, kui need on kontrolli eesmärgi saavutamiseks vältimatult vajalikud ja leebemad meetmed on ammendatud. Samas rõhutas kohus põhjendamis- ja proportsionaalsuskohustust kui olulisi garantiisid.<sup>179</sup>

Kolmandaks on keskse tähtsusega enese mittesüüstamise privileegi võimalik riive, mida VTK-s analüüsitud ei ole. VTK mõjuanalüüsis mõõndakse, et täiendavate tõendite kogumine võib viia süüteomenetluse algatamiseni. Kui haldusmenetluses nõutakse ulatuslikku teavet ning teabe esitamata jätmisele järgneb sunniraha, võib isik sattuda olukorda, kus tal tuleb valida haldussunnivahendi ja võimaliku enese süüstamise vahel. Selline olukord võib autori hinnangul kujutada isikule riigi survet loobuda PS § 22 lg-s 3 ja EIÕK art 6 tagatud privileegist.

---

<sup>177</sup> RKPJKo 14.10.2015, 3-4-1-23-15, p 97; RKÜKo 03.12.2007, 3-3-1-41-06, p 21.

<sup>178</sup> RKHKo 08.01.2026, 3-23-125/64, p 20, vt ka RKHKo 28.01.2021, 3-17-1739/80, p 12.

<sup>179</sup> RKHKo 28.05.2021, 3-18-1511/30, p 15.

Kokkuvõtvalt ei saa kavandatavat muudatust käsitada üksnes tehnoloogilise ajakohastamisena. Tegemist on sisulise muudatusega, mis mõjutab haldusmenetluse ülesehitust, menetlusosalise kohustuste ulatust ning põhiõiguste kaitset haldus- ja süüteomenetluse kokkupuutepunktis ja süvendab juba olemasolevat probleemi. Seetõttu eeldab regulatsiooni muutmine selget normatiivset piiritlust, proportsionaalsuse hoolikat kaalumist ning täiendavate menetluslike garantiide loomist, mis välistaksid enese mittesüüstamise privileegi kaudse riive ja tagaksid õigusselguse. Lisaks on eriti oluline, et seadusandja kehtestaks piirid haldusmenetluses kogutud tõendite kasutamise osas süüteomenetluses.

#### **2.4.3. KorS § 30 regulatsiooni lüngad teabe süüteomenetluses kasutamise vaates**

KorS § 30 problemaatika ei seisne selles, et riikliku järelevalve raames võiks haldusorgan isikult üldse teavet või dokumente nõuda, vaid selles, et kehtiv õigus ei määra piisavalt selgelt, millistel tingimustel võib kaasaaitamiskohustuse alusel saadud teave hiljem omandada väärteo- või kriminaalmenetluses tõendusliku tähenduse. Just selles punktis põrkuvad kõige vahetumalt riikliku järelevalve preventiivne eesmärk ja enese mittesüüstamise privileeg. Nii nagu varasemalt selgitatud, annab KorS § 30 korrakaitseorganile ulatusliku õiguse isikut küsitleda ning nõuda temalt andmeid ja dokumente ohu ennetamiseks, väljaselgitamiseks, tõrjumiseks ja korrarikkumise kõrvaldamiseks. Samal ajal võib selline teave kujuneda aluseks hilisemale süüteomenetlusele, mistõttu ei saa § 30 käsitada üksnes tehnilise teabenõude normina.

Korrakaitseaduse eelnõu seletuskirjas<sup>180</sup> on 01.07.2014 jõustunud redaktsiooni §-is 13 sätestatud isikuandmete töötlemise üldpõhimõtted<sup>181</sup>, millest tuleb kogu korrakaitsetegevuses lähtuda. Isikuandmete töötlemisel tuleb järgida isikuandmete kaitse seaduses sätestatud põhimõtteid, sh seaduslikkust, eesmärgikohasust, minimaalsust, kasutuse piiramist, andmete kvaliteeti ja turvalisust ning andmesubjekti individuaalse osaluse tagamist. Erilist rõhku pannakse sellele, et andmeid kogutakse üksnes konkreetse ja õiguspärase eesmärgi saavutamiseks ning võimalikult piiratud ulatuses. Samas käsitletakse korrakaitseaduse eelnõu seletuskirja isikuandmete töötlemise peatükis ka korrakaitseorganite kogutud andmete kasutamist süüteomenetluses. Seletuskirjas on välja toodud, et korrakaitseorgan võib korrakaitseaduse alusel kogutud andmeid kasutada süüteomenetluses niivõrd, kui need

---

<sup>180</sup> Korrakaitseaduse (49 SE) eelnõu seletuskiri, lk-d 32 – 35.

<sup>181</sup> § 13: “Korrakaitseorgan võib riikliku järelevalve menetluses töödelda isikuandmeid isikuandmete kaitse seaduses sätestatud alustel ja korras, arvestades seaduses sätestatud erisusi.”

tõendid on kogutud kooskõlas süüteomenetluses tõendi kogumise põhimõtetega. Seejuures tuleb tõendi puhul vaadelda selle sisulist ja vormilist külge. Korrakaitsetegevuse käigus kogutud teave võib väärteo- või kriminaalmenetluses olla tõendiks juhul, kui see sisaldab andmeid tõendamiseseme asjaolude kohta, isegi kui tõendi kogumisel ei ole järgitud kõiki menetlusseadustes sätestatud formaalseid nõudeid.<sup>182</sup>

Väärteomenetluses kohaldatakse tõendite kogumisel ja hindamisel kriminaalmenetluse sätteid, arvestades väärteomenetluse seadustikus sätestatud erisusi (VTMS § 31 lg 1). Tõendite kogumise üldised tingimused tulenevad seejuures kriminaalmenetluse seadustiku §-st 64. Kui KorS-i alusel kogutud tõend ei vasta nendele põhimõtetele, ei ole selle kasutamine süüteomenetluses lubatud. Nii ei saa näiteks korrakaitseorgani läbiviidud küsitluse protokolliga kasutada kahtlustatava ütlustena, kuna süüteomenetluses on kahtlustatava ülekuulamisele kehtestatud täiendavad menetluslikud garantiid, sealhulgas õiguste ja kohustuste selgitamise kohustus, mida korrakaitsemeetmete kohaldamisel ei täideta.<sup>183</sup> Kuigi ütlused kujutavad endast enese mittesüüstamise privileegi seisukohalt kõige selgemat ja klassikalisemat probleemi, ei piirdu käesolevas töös käsitletav küsimus üksnes nendega. Sama probleem võib tekkida ka dokumentide, andmete ja muu teabe esitamisel, kui see kujuneb isiku kaasaaitamiskohustuse tulemusena ning võib hiljem omandada süüstava tähenduse.

Oluline on rõhutada, et korrakaitseseaduse eelnõu seletuskirja kohaselt oli haldusmenetluses kogutud tõendite kasutamise küsimuste lahendamiseks süüteomenetluses ette nähtud vastavad muudatused kriminaal- ja väärteomenetluse seadustikes korrakaitseseaduse rakendamise seadusega.<sup>184</sup> Korrakaitseseadus võeti vastu 2011. aastal ning jõustus 2014. aasta keskpaigas. Käesoleva töö kirjutamise ajal ei ole nimetatud muudatusi kriminaal- ja väärteomenetluse seadustikku siiski sisse viidud.

Eeltoodust nähtub, et seletuskirjas esitatud lähtekoht on iseenesest arusaadav, sest välistab mõtte, et järelevalvemenetluse käigus kogutud teave oleks süüteomenetluses täiesti kasutamiskõlbmatu. Samas ei anna niisugune üldine viide vastust käesoleva töö keskselle küsimusele. Kui teave on saadud haldusmenetlusele omase koostöökohustuse, võimaliku sunni ja uurimispõhimõtte taustal, ei piisa selle hilisema kasutatavuse hindamisel üksnes tõendi vormilisest või sisulisest sobivusest süüteomenetluses. Seda põhjusel, et põhiõiguslik probleem

---

<sup>182</sup> Korrakaitseseaduse (49 SE) eelnõu seletuskiri, lk 35.

<sup>183</sup> *Ibid.*

<sup>184</sup> *Ibid.*

tekib juba teabe kogumise etapis, kus isik võib olla kohustatud kaasa aitama tema enda vastu kasutatava süüstava teabe kujunemisele. Otsustavaks muutub ka see, kas teave on saadud viisil, mis ei muuda enese mittesüüstamise privileegi sisutühjaks. Just selles osas jääb kehtiv regulatsioon liiga üldiseks ega taga seetõttu piisavat õigusselgust ega isikute põhiõiguste tõhusat kaitset.

Sellest järeldub, et KorS § 30 keskne probleem ei seisne üksnes teabe nõudmise materiaalõiguslikes eeldustes, vaid eeskätt selles, et regulatsioon ei sisalda piisavalt selget vastust küsimusele, kuidas tuleb tasakaalustada riikliku järelevalve tõhusus ja enese mittesüüstamise privileegi kaitse olukorras, kus kaasaaitamiskohustuse alusel saadud teave võib hiljem omandada süüstava tähenduse. Probleemi lahendamiseks ei piisa seetõttu ainult KorS-i sisesest tõlgendusest, vaid vajalik on hinnata, milliste normitehniliste võtetega on Eesti õiguses sarnast pinget lahendatud teistes menetlustes, kus samuti põrkuvad ulatuslik koostöökohustus ja enese mittesüüstamise privileeg. Sellest lähtuvalt analüüsitakse järgmises alapeatükis maksu-, pankroti- ja konkurentsijärelevamenetluse näitel, kuidas on neis menetlustes kujundatud piirid teabe kogumise, selle hilisema kasutamise ja menetlusosalise põhiõiguste kaitse vahel.

## **2.5. Kaasaaitamiskohustus ja enese mittesüüstamise privileeg maksu-, pankroti- ja konkurentsijärelevamenetluse näitel**

### **2.5.1. Maksumenetluse näide**

Eelnevast nähtub, et KorS § 30 keskne probleem ei seisne üksnes järelevalvemeetme kohaldamise ulatuses, vaid eeskätt selles, et kehtiv õigus ei piiritle piisavalt selgelt kaasaaitamiskohustuse alusel saadud teabe hilisemat kasutamist süüteomenetluses. Selle küsimuse lahendamiseks ei piisa ainult KorS-i sisesest tõlgendusest, vaid põhjendatud on vaadata ka neid menetlusi, milles seadusandja on pidanud lahendama samalaadse struktuurse pinge. Maksu-, pankroti- ja konkurentsijärelevamenetluse näited on käesolevas töös olulised seetõttu, et kõigis neis on tulnud seadusandjal otsida tasakaalu menetluse tõhususe, adressaadi ulatusliku teabe andmise kohustuse ja enese mittesüüstamise privileegi kaitse vahel. Nende menetluste analüüs võimaldab hinnata, milliste normitehniliste võtetega on Eestis püütud piiritleda teabe kogumise, selle hilisema kasutamise ja menetlusosalise põhiõiguste

kaitse vahetada. Seetõttu ei ole järgnev võrdlev käsitlus kõrvaline illustratsioon, vaid vajalik samm selle hindamiseks, milline lahendus oleks kõige sobivam ka KorS § 30 puhul.

Õiguskantsler on selgitanud, et maksumenetluse puhul on tegemist haldusmenetlusega, mille eesmärk ei ole isiku süü tuvastamine ega isiku karistamine, vaid maksuarvestuse õigsuse kontrollimine, tasumisele kuuluva maksusumma määramine ja maksuvõla sissenõudmine. Seetõttu ei saa maksumenetlust võrdsustada süüteomenetlusega, mille eesmärk on isiku süü tuvastamine ja karistuse määramine.<sup>185</sup> Maksumenetluse eripära seisneb selles, et maksukohustuslasel lasub ulatuslik kaasaaitamiskohustus. Maksukorralduse seaduse<sup>186</sup> (MKS) § 56 lg 1 kohaselt lasub maksukohustuslasel kaasaaitamiskohustus, mille sisuks on esitada maksuhaldurile kõik talle teadaolevad asjaolud ja tõendid, mis võivad omada maksustamise seisukohast tähendust. MKS § 56 lg 2 järgi peab maksukohustuslane muu hulgas andma seletusi, esitama deklaratsioone ja muid tõendeid ning säilitama neid seaduses sätestatud tähtaja jooksul. Kohustuse täitmist saab tagada sunnirahaga, sest MKS § 67 võimaldab maksuhalduril teha sunniraha hoiatuse ja nõuda sunniraha tasumist, kui isik ei täida talle haldusaktiga pandud teabe, asjade või dokumentide esitamise kohustust. Selline regulatsioon näitab, et maksumenetluses ei ole kaasaaitamine pelgalt vabatahtlik koostöö, vaid seadusest tulenev ja sunnivahenditega tagatav kohustus.

Samas võib osa maksude väärarvutusi või deklareerimata jätmisi kvalifitseeruda ka süüteona. Seetõttu võib tekkida olukord, kus maksumenetluses nõutav teave või tõend võib hiljem omandada tähenduse väärteo- või kriminaalmenetluses. Õiguskantsleri hinnangul võiks olukord, kus isikut sunnitakse valimatult täitma kaasaaitamiskohustust ja samal ajal lubatakse saadud tõendeid alati kasutada süüteomenetluses, olla vastuolus PS § 22 lg-st 3 tuleneva enese mittesüüstamise privileegiga, kuid Eesti õiguses on selle konflikti leevendamiseks ette nähtud MKS § 64 lg 1 p 6, mille kohaselt on isikul õigus keelduda teabe andmisest ja tõendite esitamisest küsimustes, millele vastamine tähendaks enda või lähedase õigusrikkumises süüditunnistamist.<sup>187</sup> Õiguskantsler ei ole pidanud MKS § 56 ja MKS § 64 lg 1 p 6 omavahelist

---

<sup>185</sup> Õiguskantsleri 18.11.2013 seisukoht „Isiku kaasaaitamiskohustus ja enese mittesüüstamise õigus maksumenetluses“. Kättesaadav:

[õiguskantsleri\\_seisukoht\\_vastuolu\\_mittetuvastamine\\_isiku\\_kaasaaitamiskohustus\\_ja\\_enese\\_mittesuustamise\\_oi\\_gus\\_maksumenetluses\\_0.pdf](#) (25.04.2026), lk 5, p-d 13–15; Õiguskantsleri 15.08.2016 seisukoht

„Kaasaaitamiskohustus maksumenetluses ja enese mittesüüstamise privileeg süüteomenetluses ning kaitsja tagamine maksumenetluses“. Kättesaadav:

[kaasaaitamiskohustus\\_maksumenetluses\\_ja\\_enese\\_mittesuustamise\\_privileeg\\_suuteomenetluses\\_ning\\_kaitsja\\_t\\_agamine\\_maksumenetluses.pdf](#) (25.04.2026), lk 1.

<sup>186</sup> Maksukorralduse seadus. – RT I, 15.04.2026, 5.

<sup>187</sup> Õiguskantsleri 18.11.2013 seisukoht, lk 6, p-d 16–18.

suhet põhiseadusvastaseks. Samas on ta leidnud, et MKS § 64 lg 1 p 6 sõnastus ei pruugi piisavalt selgelt avada, millistel juhtudel võib isik maksumenetluses enese mittesüüstamise privileegile tugineda.<sup>188</sup> See tähelepanek on käesoleva töö seisukohalt oluline, sest probleem ei seisne üksnes selles, kas isikul on formaalselt keeldumisõigus olemas, vaid ka selles, kas selle õiguse kasutamise eeldused on isikule ja haldusorganile piisavalt selged.

MKS § 64 lg 1 p 6 ei anna maksukohustuslasele üldist õigust keelduda igasugusest koostööst maksuhalduriga. Õiguskantsleri seisukoha järgi ei saa enese mittesüüstamise privileegi kasutamine maksumenetluses olla maksukohustuslase suvaotsus ega anda talle immuunsust maksuhalduri toimingute ja nõuete ees.<sup>189</sup> Isikul on õigus tugineda MKS § 64 lg 1 p-le 6 siis, kui esineb reaalne oht, et maksumenetluses antav teave viib tema süüstamiseni. Selline reaalne oht on õiguskantsleri hinnangul kindlasti olemas siis, kui samade asjaolude suhtes on käimas nii maksumenetlus kui ka süüteomenetlus. Sellises olukorras on isikul õigus keelduda asjassepuutuva teabe esitamisest ning maksuhalduril puudub õigus rakendada selle teabe saamiseks MKS § 67 alusel sunniraha. Kui süüteomenetlust veel alustatud ei ole, peab isik põhjalikumalt näitama seost nõutava tõendi ja võimaliku süüteomenetluse vahel.<sup>190</sup> Maksumenetluse näide ei toeta seega järeldust, et haldusmenetlus tuleks süüteokahtluse korral alati lõpetada või peatada. Õiguskantsler on selgelt eristanud maksumenetluse ja süüteomenetluse eesmärgi ning leidnud, et paralleelmenetluste olemasolu ei tähenda iseenesest, et põhiseaduspärase olukorra tagamiseks tuleks maksumenetlus süüteomenetluse toimumise ajaks peatada kuni süüteomenetluses on lahend tehtud. Oluline on hoopis see, et isikul oleks võimalus tugineda enese mittesüüstamise privileegile siis, kui nõutav teave on tegelikult seotud tema võimaliku süüstamisega, ning et maksuhaldur ei kasutaks kaasaaitamiskohustust süüteomenetluse garantiidest möödahiilimiseks.<sup>191</sup>

Lisaks ei ole maksumenetluses kogutud tõendite hilisem kasutamine süüteomenetluses automaatselt välistatud ega ka automaatselt lubatav. Õiguskantsleri seisukoha järgi võivad maksumenetluses kogutud tõendid olla kasutatavad maksualaste süütegude uurimisel, kuid üksnes juhul, kui need on konkreetses süüteomenetluses lubatavad. Kriminaalmenetluses tuleb maksumenetluses kogutud tõendeid uurida ja hinnata kriminaalmenetlusliku tõendamise

---

<sup>188</sup> *Ibid*, lk 1–2.

<sup>189</sup> Õiguskantsleri 18.11.2013 seisukoht, lk 8, p 23. Vt ka RKKKo 20.03.2002, nr 3-1-1-25-02, p 13; EIKo 10.09.2002 otsus asjas nr 76574/01, *Allen vs. Ühendkuningriik*.

<sup>190</sup> Õiguskantsleri 18.11.2013 seisukoht, lk 7–9, p-d 22–27 ja lk 11, p 33; Õiguskantsleri 15.08.2016 seisukoht, lk 2.

<sup>191</sup> Õiguskantsleri 18.11.2013 seisukoht, lk 8–10, p-d 24–29.

reeglite järgi. Kui tõendi saamisel on rikutud KrMS §-s 64 sätestatud tõendite kogumise üldtingimusi või põhiseaduslikke menetlusgarantiisid, sh PS § 22 lg-st 3 tulenevat enese mittesüüstamise privileegi, võib tõendi kasutamine süüteomenetluses olla lubamatu.<sup>192</sup>

Maksumenetluse regulatsioon pakub seega KorS § 30 analüüsi jaoks olulise võrdluspunkti. Esiteks näitab see, et ulatuslik kaasaaitamiskohustus ei ole iseenesest põhiseadusvastane, kui sellel on menetluse eesmärgist tulenev legitiimne põhjendus. Teiseks näitab see, et kaasaaitamiskohustuse ja enese mittesüüstamise privileegi kokkupõrke lahendamiseks on võimalik ette näha eraldi keeldumisõigus, mis ei takista haldusmenetluse toimimist, kuid kaitseb isikut olukorras, kus nõutav teave võib teda süüteomenetluses süüstada. Kolmandaks näitab maksumenetluse näide, et haldusmenetluses saadud teabe hilisem kasutamine süüteomenetluses peab alluma eraldi lubatavuse kontrollile. Seetõttu ei peaks KorS § 30 puhul keskenduma üksnes küsimusele, kas korrakaitseorgan võib isikult teavet nõuda, vaid ka sellele, kas isikul on piisavalt selge võimalus keelduda ennast süüstava teabe andmisest ning millistel tingimustel võib järelevalvemenetluses kogutud teavet hiljem kasutada süüteomenetluses.

Nimetatud probleemi on oma magistritöös analüüsinud ka Anna Aida. Aida pakub töös välja ka võimalikud ettepanekud seadusemuudatusteks. Näiteks toob Aida välja, et MKS § 64 lg 1 p-s 6 tuleks sõnastada selliselt, et isikule oleks arusaadav, et tal on õigus keelduda teabe andmisest ja tõendite esitamisest maksumenetluses eelkõige juhul, kui isiku suhtes on samade asjaolude kohta algatatud süüteomenetlus, mis tähendab, et on tehtud esimene menetlustoiming ning menetluse alustamiseks on olemas ajend ja alus ning puuduvad menetlust välistavad asjaolud. Lisaks leidis Aida, et seadusest peaks olema tuletatav, et vaikimisõiguse kasutamise tahtest tuleks maksukohustuslasel maksuhaldurit teavitada asjakohaste põhjendustega.<sup>193</sup> Aida toob oma töös välja, et haldusorganil puudub õiguslik alus keelduda haldusmenetluses kogutud tõendite väljaandmisest süüteasja menetlemiseks. Probleemi lahendamiseks on Aida pakkunud välja, et MKS peaks sarnaselt Saksamaa seadusandusele sätestama, et maksukohustuslase õigused ja kohustused maksu- ja süüteomenetluse korral kohaldatakse konkreetsele menetlusele neid reegleid, millist menetlust isiku suhtes läbi viiakse. See tagaks Aida hinnangul õiguskindluse olukorras, kus isiku suhtes viiakse paralleelselt läbi nii maksu- kui ka süüteomenetlust. Kui maksumenetluse raames kogutud infost on ilmselge, et isik on toime pannud süüteo, lõpetatakse haldusmenetlus ja kogu vajaliku teabe koguks

---

<sup>192</sup> Õiguskantsleri 18.11.2013 seisukoht, lk 12–13, p-d 34–40; Õiguskantsleri 15.08.2016 seisukoht, lk 2–3. Vt ka RKKKo 10.03.2011 nr 3-1-1-116-10, p 8.

<sup>193</sup> Aida, A. (2016), lk 51.

kriminaalmenetluses uurija. Lisaks peaks seaduses olema säte, mis keelab haldusmenetluses kogutud teabe, mis isikut süüstab, kasutamist süüteomenetluses.<sup>194</sup> Kuivõrd nimetatud ettepanekud puudutavad juba konkreetseid seaduse muutmise võimalusi, käsitletakse nende sobivust KorS § 30 võimaliku täiendamise eeskujuna täpsemalt töö viimases peatükis.

### 2.5.2. Pankrotimenetluse näide

Pankrotimenetluse puhul ei ole pankrotiseaduse<sup>195</sup> (PankrS) § 3 lg 2 ja § 4 lg 1 kohaselt tegemist haldusmenetlusega, vaid see on oma olemuselt kohtumenetluse eriliik, mille viib maakohus läbi tsiviilõigusliku maksejõuetuse lahendamiseks. Kuigi pankrotimenetlus ei ole haldusmenetlus, sisaldab see mitmeid haldusmenetlusele sarnaseid elemente, eeskätt võlgniku ulatuslikku teabe andmise ja koostöökohustust pankrotihalduri suhtes (PankrS § 85, § 86, § 87). Pankrotiseadus paneb võlgnikule kohustuse anda haldurile ja kohtule kogu teave, mis on vajalik pankrotimenetluse eesmärkide saavutamiseks, sealhulgas raamatupidamis- ja majandusdokumentide esitamise kohustuse. Need kohustused on olemuselt sunduslikud ning nende rikkumisega võivad kaasnedä õiguslikud tagajärjed, sh vastutus (PankrS § 89). Just see pankrotimenetluse kahetine iseloom – ühelt poolt kuulumine tsiviilkohtumenetluse raamistikku, teiselt poolt ulatuslike koostöökohustuste olemasolu – on tekitanud põhiõiguslikke probleeme olukordades, kus pankrotimenetluses kogutud teave võib osutada süüstavaks võlgniku suhtes võimalikus süüteomenetluses.

Riigikohtu kriminaalkolleegiumi lahendis käsitleti süüdistust karistusseadustiku<sup>196</sup> (KarS) § 381<sup>1</sup> lg 2 alusel, mis on raamatupidamise kohustuse rikkumine, täpsemalt raamatupidamisdokumentide varjamine. Selles kaasuses süüdistati isikut selles, et ta ei esitanud pankrotimenetluses pankrotihaldurile raamatupidamisdokumente, kuigi tal oli selleks kohustus.<sup>197</sup> Pankrotiseaduses puuduv norm tekitas olukorra, kus enne 2021. aastat ei olnud õigusselgust selle osas, kas sellisel juhul, kui isiku käitumisel pankrotimenetluses on võimalik ette näha kriminaalvastutuse tunnuseid, võis pankrotimenetluses kogutud teavet kasutada tõendina tema vastu kriminaalmenetluses. Vastupidi, seadus nägi ette pankrotihalduri ja kohtu kohustuse esitada kuriteoteade, ilma et oleks keelatud tugineda pankrotimenetluses saadud teabele. Alles 1. veebruaril 2021 kehtestati norm, mille kohaselt võib pankrotimenetluses antud

---

<sup>194</sup> Aida, A. (2016), lk 51-52.

<sup>195</sup> Pankrotiseadus. – RT I, 11.11.2025, 12.

<sup>196</sup> Karistusseadustik. – RT I, 22.12.2025, 2.

<sup>197</sup> RKKKo 24.10.2024, 1-22-3234/49, p 1.

teavet kasutada süüteomenetluses üksnes teabe andnud isiku nõusolekul. Selline olukord tekitab õigusselguse ja põhiseaduslike garantiide rakendamise probleeme, seda eeskätt enese mittesüüstamise privileegi rakendamisel.<sup>198</sup> Riigikohus pidas eelnevale tuginedes isikule etteheidetavate teguviiside hindamist ja tema vastutuse tuvastamist KarS-i alusel ebakohaseks, kuna puudus piisav õiguslik alus välistada pankrotimenetluses kogutud teabe kasutamist kriminaalmenetluses. Riigikohus selgitas, et isikul oli õigus tugineda enese mittesüüstamise privileegile, kuna tegemist on põhiõigusega (PS § 22 lg 3) ning seetõttu ei saa süüdistatava tegevusetus kujutada endast eraldiseisvat süütegu.<sup>199</sup>

Riigikohus leidis, et ka varasem kohtupraktika ei loonud enne 2021. aastat piisavalt selget ja ühemõttelist keeldu pankrotimenetluses kogutud teabe kasutamiseks kriminaalmenetluses. Varasemad lahendid puudutasid peamiselt maksumenetlust, kus enese mittesüüstamise privileeg oli seaduse tasandil tugevamalt kaitstud. Ka Riigikohtu tsiviilkolleegium on varem märkinud, et pankrotimenetluses sõltub enesesüüstamise keelule tuginemise võimalus selgesõnalise seadusliku keelu olemasolust.<sup>200</sup> Seetõttu järeltas Riigikohus, et enne 1. veebruari 2021 ei saanud keskmine mõistlik isik olla kindel, et pankrotimenetluses antud teavet ei kasutata tema vastu kriminaalmenetluses. Sellises olukorras oli isikul õigus tugineda enese mittesüüstamise privileegile ja jätta süüstavad dokumendid esitamata. Järelikult ei saanud süüdistatavale ette heita raamatupidamisdokumentide varjamist ning ta tuli õigeks mõista.<sup>201</sup>

Pankrotimenetluses on kesksel kohal menetlusosalistelt teabe kogumine, mistõttu läheb teabe andmisest keeldumine vastuollu pankrotimenetluse olemuse ja eesmärgiga.<sup>202</sup> Riigikohus on seejuures leidnud, et kui isik saab riigisiseses seaduses sätestatud tõhusale tõendi kasutamise keelule tuginedes juba andmete nõudmise ajal välistada, et andmeid võidakse kriminaalmenetluses tema vastu kasutada, ei saa ta tugineda andmete esitamata jätmisel enese mittesüüstamise privileegile. Seega peab seaduses olema säte, mis selgelt keelab pankrotimenetluses kogutud teabe kasutamist tõendina kriminaalmenetluses.<sup>203</sup>

---

<sup>198</sup> RKKKo 24.10.2024, 1-22-3234/49, p 24.

<sup>199</sup> *Ibid*, p-d 18–30.

<sup>200</sup> *Ibid*.

<sup>201</sup> *Ibid*, p 30.

<sup>202</sup> Pankrotiseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (195 SE) seletuskiri seisuga 2020. Kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/857ac417-4293-45a1-a782-0c19c257a42c/pankrotiseaduse-ja-teiste-seaduste-muutmise-seadus/> (25.04.2026), lk 115.

<sup>203</sup> RKTkm 14.10.2015, 3-2-1-103-15, p 15.

Pankrotimenetluses lahendati haldusmenetluse käigus kogutud tõendite kasutamise küsimus süüteomenetluses isiku nõusoleku küsimisega. Nimelt sätestab PankrS § 85 lg 4 alates 2021. aastast, et võlgniku või võlgniku lähikondse poolt pankrotimenetluses teabe andmise kohustuse täitmiseks antud teavet võib võlgniku või võlgniku lähikondse suhtes läbiviidavas süüteomenetluses kasutada tõendina ainult teavet andnud isiku kirjalikus vormis antud nõusolekul. Pankrotiseaduse muudatuse aluseks võeti Saksamaa pankrotiseadus *Insolvenzordnung (InsO)* § 97 lg 1, mis sätestab võlgniku teabe andmise ja kaasabi osutamise kohustuse. Pankrotiseaduse seletuskirjas toodi välja, et kaasaaitamiskohustuse olemasolu poolst sarnaneb Saksa õigus Eesti omaga, kuid Saksa õiguses on reguleeritud ka seda osa, mis puudutab sellise teabe andmist, mis võib kaasa tuua isiku kriminaal- või haldusvastutuse (*InsO* § 97 lg 1 ls 2). Seejuures sätestab Saksamaa pankrotiseadus, et kriminaal- või haldusvastutust kaasatoovaid asjaolusid ei või kasutada võlgniku vastu tema suhtes käivas kriminaal- või haldusmenetluses ilma võlgniku nõusolekuta. Seletuskirjas on viidatud Saksa õiguskirjandusele, kus on leitud, et selleks, et võlgnikul ei tekiks igakülgse informatsiooni esitamise kaudu kiusatust kriminaalvastutusesest vabanemiseks, ei peaks *InsO* § 97 kohalduma nende asjaolude suhtes, millest ametkonnad oleksid nagunii teada saanud.<sup>204</sup>

Pankrotiseaduses valitud nõusolekupõhine tõendikasutuse mudel võimaldab seadusandja hinnangul säilitada võlgniku ulatusliku koostöökohustuse, kuid piirab süüstava teabe kasutamist süüteomenetluses, vältides nii enesesüüstamist. Käesoleva töö autori hinnangul võib sätte sõnastust pidada mõnevõrra liiga ulatuslikuks. Nimelt ei seo norm kasutuspiirangut üksnes süüstava või potentsiaalselt süüstava teabega, vaid hõlmab üldiselt võlgniku või võlgniku lähikondse poolt pankrotimenetluses teabe andmise kohustuse täitmiseks antud teavet. Seetõttu võib normi kohaldamisalasse kuuluda ka teave, mis on oma sisult neutraalne ega puuduta vahetult enese mittesüüstamise privileegi kaitseala. Seletuskiri viitab küll sellele, et normi kese on võlgniku varalist seisundit, kohustusi ja majandustegevust puudutaval teabel, kuid ei kitsenda kasutuspiirangut üksnes süüstava tähendusega teabele. Selline lahendus on põhiõiguste kaitse seisukohalt ettevaatlik, kuid võib süüteomenetluse vaates osutada ülemäära piiravaks, kuna nõusolekunõue võib laieneda ka sellise teabe tõendina kasutamisele, mille kasutamine ei riivaks tegelikult isiku õigust ennast mitte süüstada. Samuti tuleks kriitiliselt suhtuda ka sellesse, et seletuskiri ei ava lähemalt nõusoleku sisulisi tingimusi. PankrS § 85 lg 4 kohaselt võib teabe andmise kohustuse täitmiseks antud teavet kasutada süüteomenetluses

---

<sup>204</sup> Pankrotiseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (195 SE) seletuskiri seisuga 2020, lk 116.

tõendina üksnes teavet andnud isiku kirjalikus vormis antud nõusolekul. Seletuskiri ei täpsusta aga, kuidas tuleb hinnata, kas selline nõusolek oli tegelikult teadlik, vabatahtlik ja konkreetne. Eelkõige jääb lahtiseks, kas isik peab nõusoleku andmise hetkel aru saama, millist pankrotimenetluses antud teavet soovitakse kasutada, millises süüteomenetluses seda tehakse ning millised võivad olla selle kasutamise tagajärjed tema enda õigusliku seisundi jaoks. Seetõttu võib kirjaliku vormi nõue jääda üksnes formaalseks garantiiks ega pruugi iseenesest tagada, et isik on tegelikult mõistnud, millest ta loobub, kuid sellest täpsemalt käesoleva töö alapeatükis 3.4.

Kokkuvõttes näitab pankrotimenetluse näide, et olukorras, kus isikul on seadusest tulenev ulatuslik teabe andmise kohustus, ei saa enese mittesüüstamise privileegi kaitset jätta üksnes kohtupraktika kujundada. PankrS § 85 lg 4 kinnitab, et kaasaaitamiskohustuse säilitamiseks võib olla vajalik sätestada selge menetlustevaheline tõendikasutuse piirang. Samas näitab see regulatsioon ka nõusolekupõhise mudeli kitsaskohti, sest kaitstava teabe ulatus ja nõusoleku sisuline kvaliteet peavad olema piisavalt täpselt määratletud, et lahendus ei muutuks ühelt poolt ülemäära piiravaks ega teiselt poolt pelgalt formaalseks garantiiks.

### 2.5.3. Konkurentsijärelevamenetluse näide

Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2019/1<sup>205</sup> (edaspidi ECN+ direktiiv) võeti vastu eesmärgiga anda liikmesriikide konkurentsiasutustele tõhusamad volitused Euroopa Liidu toimimise lepingu<sup>206</sup> (ELTL) artiklite 101 ja 102 täitmise tagamiseks ning kindlustada seeläbi siseturu nõuetekohane toimimine.<sup>207</sup> ECN+ direktiivi Eesti õigusesse ülevõtmine kujunes pikaajaliseks vaidluseks ning põhjustas õigusringkondades tuliseid debatte.<sup>208</sup> Direktiivi ülevõtmise tähtaeg oli 4. veebruar 2021, kuid Eesti jäi selle täitmisega hiljaks, mistõttu algatas

---

<sup>205</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2019/1, 11. detsember 2018, mille eesmärk on anda liikmesriikide konkurentsiasutustele volitused, et tulemuslikumalt tagada konkurentsiniormide täitmine ja et tagada siseturu nõuetekohane toimimine. – ELT L 11, 14.01.2019, lk-d 3–33.

<sup>206</sup> Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioon, 12016/E/TXT. – EÜT C 202, 07.06.2016.

<sup>207</sup> Tammiku, K. jt. Miks ei saa ECN+ direktiivi Eesti õigusesse üle võtta 'täiesti praktiliste võimalustega (lühike vastus on: väärteomenetluse kaudu)'. – Juridica 2023/2, lk 120.

<sup>208</sup> Käesoleva magistr töö autor teeb lühiülevaate Eestis tekkinud debatist seoses ECN+ direktiivi ülevõtmisega, aga ei lasku täpsemalt debati sisusse, kuna ECN+ direktiivis oli teabe nõudmine teisiti reguleeritud, kui muudes sarnastes Euroopa Liidu õigusaktides.

Euroopa Komisjon Eesti suhtes rikkumismenetluse ning esitas 18. septembril 2023 Euroopa Kohtule hagi liikmesriigi kohustuste rikkumise tuvastamiseks.<sup>209</sup>

ECN+ direktiivi ülevõtmiseks esitati esmalt ettepanek võtta ECN+ direktiiv üle süüteomenetluse raames<sup>210</sup>, kuid seda otsustati mitte teha ning hakati välja töötama haldusliku konkurentsijärelevalvemenetluse ja sellega seotud trahvimudeli eelnõud 384 SE.<sup>211</sup> Õiguskantsler juhtis selle eelnõu puhul tähelepanu sellele, et lahendamata oli küsimus, miks on vaja uut menetlust ning kuidas oleks selles tagatud isikute põhiõigused, märkides ühtlasi, et konkurentsijärelevalvet oleks võimalik tõhustada ka vääртеomenetluse reegleid järgides.<sup>212</sup> Sarnase kriitika esitas ka Eesti Advokatuuri konkurentsioiguse komisjon, kelle hinnangul ei takista ECN+ direktiiv selle ülevõtmist vääртеomenetluse kaudu ning halduskohtus trahvide määramine oleks problemaatiline nii võimude lahususe, õigusselguse kui ka menetlusgarantiide seisukohast.<sup>213</sup> Lõpuks loobuti puhtast haldustrahvi mudelist ning 384 SE menetlusest tagasivõtmise järel algatati uus eelnõu 609 SE.<sup>214</sup>

Direktiivi ülevõtmise keerukuse tingis Eestis eelkõige see, et Euroopa Liidu õigus eeldas tõhusat, ühtset ja praktiliselt toimivat jõustamismudelit, aga Eesti süsteem põhines samal ajal haldusmenetluse ja süüteomenetluse eristusel. See tähendas, et konkurentsirikkkumise uurimine, rikkumise lõpetamine ja karistamine ei toimunud ühe menetluse sees, vaid võisid jaguneda erinevate menetluste vahel, millel olid erinevad eesmärgid ja menetlusgarantiid. ELTL artiklite 101 ja 102 ning konkurentsiseaduse<sup>215</sup> (KonkS) 2. ja 4. peatüki täitmist oli

---

<sup>209</sup> Konkurentsidiirektiivi (ECN+) ellu viiv seaduseelnõu Vabariigi Valitsuses. Konkurentsiameti Aastaraamat 2023. Kättesaadav: [Konkurentsidiirektiivi \(ECN+\) ellu viiv seaduseelnõu Vabariigi Valitsuses | Konkurentsiameti aastaülevaade](#) (25.04.2026).

<sup>210</sup> Soo, A., Lott, A., Kangur, A. Euroopa Liidu õiguses sätestatud halduskaristuste kohaldamine Eesti õiguses. Aruanne. Tartu: Tartu Ülikool 2020. Kättesaadav: [Euroopa Liidu õiguses sätestatud halduskaristuste kohaldamine Eesti õiguses.pdf](#) (25.04.2026).

<sup>211</sup> Konkurentsiseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus (384 SE). Kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/aaddeb81-860f-4ee4-a48c-addc9969f320/konkurentsiseaduse-muutmise-ja-sellega-seonduvalt-teiste-seaduste-muutmise-seadus/> (25.04.2026).

<sup>212</sup> Õiguskantsleri 15.04.2024 arvamus konkurentsiseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu 384 SE kohta, lk 1. Kättesaadav: [Arvamus konkurentsiseaduse muutmise eelnõu kohta.pdf](#) (25.04.2026).

<sup>213</sup> Eesti Advokatuuri konkurentsioiguse komisjoni 10.04.2024 arvamus konkurentsiseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu 384 SE kohta, lk 2–4. Kättesaadav: <https://cms.advokatuur.ee/app/uploads/2024/04/Advokatuuri-konkurentsioiguse-komisjoni-arvamus-konkurentsiseaduse-muutmise-ja-sellega-seonduvalt-teiste-seaduste-muutmise-seaduse-eelnou-384-SE-kohta9.pdf> (25.04.2026).

<sup>214</sup> Konkurentsiseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (609 SE) seletuskiri seisuga 2025. Kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/0c6b9566-1692-4776-a828-f9e54c559737/konkurentsiseaduse-muutmise-ja-sellega-seonduvalt-teiste-seaduste-muutmise-seadus/> (25.04.2026).

<sup>215</sup> Konkurentsiseadus. – RT I, 18.11.2025, 2.

võimalik tagada koguni nelja erineva menetluse raames, kusjuures menetlusliigi valik sõltus teo olemusest, kestusest ja toimepanijast.<sup>216</sup>

Keerukust suurendas ka see, et menetluste paljusus ei olnud praktikas probleemivaba. ECN+ direktiivi ülevõtmisel kujunes üheks keskseks probleemiks tõendite kasutatavus olukorras, kus rikkumise uurimine ja karistamine ei toimunud Eestis üheainsa menetluse raames. Konkurentsiseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskirjas nimetatakse seda tõendite portatiivsuse probleemiks. Probleem oli eriti ulatuslik juhul, kui järelevalvemenetluses ilmsid süüteotunnused, sest siis tekkis oht, et karistamiseks vajalik teave kogutakse menetluses, kus ei ole tagatud kõik süüteomenetlusele omased kaitsegarantiid. Seetõttu peeti vajalikuks kujundada uus konkurentsijärelevalvemenetlus nii, et selles kogutud tõendeid oleks võimalik kasutada ka väärtomenetluses ilma põhiõiguste kaitset kahjustamata.<sup>217</sup> Uue menetlusliigi loomise peamine põhjendus oli vajadus lahendada korraka kaks omavahel seotud probleemi – menetluste killustatus ja tõendite portatiivsuse puudumine. Ka Priit Pikamäe on halduskaristuste võimaliku mudeli eelisenäesile toonud, et riikliku järelevalve ja repressiooni ühendamise ühte menetlusmudelisse vähendaks vajadust sama nähtuse suhtes mitme eraldi menetluse algatamiseks ning muudaks vähem aktuaalseks haldus- ja süüteomenetluse piiritlemise ja tõendite ühest menetlusest teise ülekandmise küsimused.<sup>218</sup>

Lisaks püüdis uus menetlus vältida olukorda, kus Eestis kehtiks sisuliselt kaks paralleelset konkurentsioiguse menetlusnormistikku. Üks juhtudeks, millel on piiriülene mõõde, ja teine puhtalt riigisiseste juhtude jaoks. Konkurentsiseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse seletuskirjas rõhutatakse, et selline lahendus oleks olnud nii ebavõrdne kui ka õigusselgusetu. Sama sisuga rikkumine ei tohiks sõltuvalt selle hiljem tuvastatavast turumõjust alluda täiesti erinevale menetlusloogikale. Seetõttu laiendati uus menetlus ka KonkS 2. ja 4. peatükile, mitte ainult otseselt ELTL artiklite 101 ja 102 kohaldamisalasse jäävatele olukordadele.<sup>219</sup>

Uue menetlusliigi loomisel oli oluline ka see, et konkurentsijärelevalve meede ei ole karistus formaalses ega materiaalses mõttes. Selle eesmärk on rikkumise lõpetamine, kohustuste

---

<sup>216</sup> Konkurentsiseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (609 SE) seletuskiri, lk-d 9–11.

<sup>217</sup> *Ibid*, lk 11, vt ka lk-d 3 ja 4.

<sup>218</sup> Pikamäe, P. Kuidas modelleerida karistamise õigust ehk veel kord halduskaristustest. *En hommage à prof. E. Kergandberg*. – *Juridica*, 2023/9, lk 713.

<sup>219</sup> Konkurentsiseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (609 SE) seletuskiri, lk-d 3 ja 4, 10.

võtmise heakskiitmine ja moonutamata konkurentsi taastamine. Trahv seevastu määratakse edaspidi väärteomenetluses ning selle otsustab maakohus. Selline lahendus eristab selgelt preventiivse ja taastava sekkumise karistuslikust reaktsioonist, kuid samal ajal loob nende kahe vahel normatiivselt korrastatud silla.<sup>220</sup> Autori hinnangul oligi just see sillaehitus uue menetlusliigi kõige tugevam külge. Reform ei lahendanud probleemi sellega, et kaotas järelevalve ja karistamise eristuse, vaid sellega, et lõi nende vahele selgesõnalised üleminekureeglid. See võimaldas säilitada Eesti õiguskorras olulise vaheteo haldusõigusliku sekkumise ja karistusõigusliku vastutuse vahel, samal ajal tagades Euroopa Liidu õiguse nõutud tõhusa jõustamise.

Korraldusõiguse seisukohalt on oluline välja tuua ka KonkS lahendus konkurentsijärelevalve menetluse raamistikus, mille kohaselt on võimalik tõendite ristkasutus erinevate menetlusgarantiidega menetlustes. Tõendite menetlustevaheline ülekantavus on eelnõus lahendatud eraldi lubatavusnormide kaudu, mitte automaatse „ülekandmisena“ ühest menetlusest teise.<sup>221</sup> Seletuskirja järgi reguleerib seda eeskätt KonkS § 73<sup>18</sup> lg 8, mille kohaselt võib konkurentsiväärtegude tõendamisel kasutada ka konkurentsijärelevalvemenetluses seaduslikult kogutud tõendeid, kuid üksnes juhul, kui maakohus loeb need väärteomenetluses lubatavaks. KonkS § 73<sup>18</sup> lg 8 sätestab, et käesoleva seaduse §-des 73<sup>5</sup>, 73<sup>7</sup>, 73<sup>8</sup>, 73<sup>10</sup>, 73<sup>13</sup> ja 73<sup>14</sup> sätestatud väärtegude tõendamisel on Konkurentsiametil lubatud kasutada ka konkurentsijärelevalvemenetluses seaduslikult kogutud tõendeid, mille kohus loeb väärteomenetluses lubatavaks. Konkurentsijärelevalvemenetluses kogutud tõendeid ei tohi tunnistada väärteomenetluses lubamatuks üksnes põhjusel, et neid ei kogutud väärteomenetluse toiminguga. Teise liikmesriigi konkurentsiasutuse kogutud tõendid on väärteomenetluses lubatavad, kui neid kogudes ei ole rikutud Eesti konkurentsijärelevalvemenetluse põhimõtteid. Füüsilise isiku väärteoasjas ei ole lubatud tema süü tõendamisel kasutada teavet, mille see füüsiline isik oli sunnitud avaldama vastusena teabenõudele.<sup>222</sup> Niisugune lahendus on suunatud tõendite portatiivsuse probleemi ületamisele, säilitades samal ajal menetlusosalise põhiõigusliku kaitse.<sup>223</sup> Seletuskiri rõhutab seejuures ka olulist piirangut – füüsilise isiku väärteoasjas ei ole lubatud tema süü tõendamisel kasutada teavet, mille ta oli sunnitud avaldama vastusena teabenõudele, mis väljendab enese mittesüüstamise privileegi kaitset ka

---

<sup>220</sup> Konkurentsiseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (609 SE) seletuskiri, lk-d 11, 14 ja 15.

<sup>221</sup> *Ibid*, lk-d 40 ja 41.

<sup>222</sup> *Ibid*, lk 40.

<sup>223</sup> *Ibid*, lk-d 11, 40 ja 41.

uues mudelis.<sup>224</sup> Lisaks näeb eelnõu ette vastassuunalise lahenduse KonkS § 87<sup>1</sup> lg-s 3, mille järgi võib muudes menetlustes seaduslikult kogutud tõendeid kasutada konkurentsijärelevamenetluses, kui selline kasutamine on seal lubatav.<sup>225</sup> Seega ei rajane uus süsteem mitte tõendite formaalsele „üleviimisele“, vaid nende menetluslikule lubatavusele mõlemas menetluses eraldi, mis võimaldab ühendada tõhusa järelevalve ja hilisema karistamise ühtsemaks menetlusmudeliks.

Eelnevast järeldub, et konkurentsiseaduse lahendus on korrakaitseõiguse jaoks oluline võrdlusmudel just seetõttu, et see püüab lahendada olukorda, kus järelevalvemenetluses kogutud teave võib hiljem omandada tähenduse süüteoamenetluses. Korrakaitseseaduse § 30 seevastu annab korrakaitseorganile õiguse isikut küsitleda ja dokumente nõuda ohu ennetamiseks, väljaselgitamiseks, tõrjumiseks ja korrarikkumise kõrvaldamiseks ning näeb ette nende toimingute protokollimise või fikseerimise, kuid seadus ei sätesta selget erireeglit selle kohta, kas, millistel tingimustel ja milliste piirangutega võib sel viisil saadud teavet hiljem kasutada väärteo- või kriminaalmenetluses. Seetõttu on KorS § 30 kontekstis sisuliselt tegemist sama struktuurse probleemiga, millega ECN+ direktiivi ülevõtmisel konkurentsioiguses. Teave kogutakse esmalt järelevalve eesmärgil, kuid hiljem võib riigil tekkida huvi kasutada sama teavet isiku karistamiseks. Konkurentsiseaduse reform näitab autori hinnangul eriti selgelt, et sellist probleemi ei ole võimalik jätta üksnes kohtupraktika või üldpõhimõtete lahendada, vaid õigusselguse ja põhiõiguste kaitse huvides on vaja seaduses endas kindlaks määrata tõendite menetlustevahelise kasutamise tingimused, kohtu kontrolli roll ning enese mittesüüstamise privileegist tulenevad piirid. Just selles seisnebki ECN+ lahenduse laiem väärtus käesoleva töö seisukohalt. See näitab, et ka KorS § 30 puhul oleks normatiivselt selgem ja põhiõigustega paremini kooskõlas lahendus see, kui seadus reguleeriks sõnaselgelt järelevalvemenetluses saadud teabe kasutatavust teistes menetlustes, selle asemel et jätta see küsimus reguleerimata.

---

<sup>224</sup> *Ibid*, lk 40.

<sup>225</sup> *Ibid*, lk 48.

### **3. ETTEPANEKUD SEADUSEMUUDATUSEKS**

#### **3.1. KorS § 30 alusel kogutud teabe kasutamise võimalikud lahendused süüteomenetluses ja ettepanekute hindamiskriteeriumid**

Käesolevas töös analüüsitud uurimispõhimõtte, kaasaaitamiskohustuse ning enese mittesüüstamise privileegi vahekord näitab, et Eesti õiguses puudub piisavalt selge ja ühtne raamistik olukordadeks, kus riikliku järelevalve menetluses kogutud teave võib hiljem omandada süüstava tähenduse väärteo- või kriminaalmenetluses. Eelmistes peatükkides jõuti järeldusele, et probleem ei seisne üksnes haldus- ja süüteomenetluse formaalses eristamises, vaid selles, et kehtiv õigus ei reguleeri piisava täpsusega, millistel tingimustel võib kaasaaitamiskohustuse alusel saadud teavet hiljem kasutada isiku vastu süüteomenetluses. Selline lünk vähendab õigusselgust nii menetleja kui ka menetlusaluse isiku jaoks ning suurendab riski, et järelevalvemenetlus hakkab praktikas täitma süüteomenetluse ettevalmistamise funktsiooni ilma vastavate menetlusgarantiideta.

Sellest tulenevalt ei ole piisav piirduda üksnes olemasoleva õiguse tõlgendamisega, vaid vajalik on hinnata ka võimalikke normatiivseid lahendusi. Järgnevalt analüüsitakse erinevaid lahendusvariante, millega oleks võimalik vähendada kollisiooni riikliku järelevalve tõhususe ja enese mittesüüstamise privileegi kaitse vahel. Lahendusettepanekud ja nende põhjendused tuginevad töö eelnevates peatükkides tehtud analüüsile ja järeldustele, eeskätt haldusmenetluse uurimispõhimõtte ja kaasaaitamiskohustuse käsitlemisele, riikliku järelevalve ja süüteomenetluse eristamisele ning enese mittesüüstamise privileegi kohaldamisele haldus- ja süüteomenetluse piirilal. Seetõttu ei korrata käesolevas peatükis kõiki eelnevalt esitatud põhjendusi.

Töö autor hindab lahendusettepanekuid nelja kriteeriumi alusel. Esiteks tuleb hinnata, kas lahendus tagab isikule piisava põhiõigusliku kaitse olukorras, kus temalt nõutud teave võib hiljem saada süüteomenetluses süüstava tähenduse. Teiseks tuleb arvestada, kas lahendus sobitub korrakaitseaduse süsteemiga ja riikliku järelevalve preventiivse eesmärgiga. Kolmandaks on oluline õigusselgus, ehk see, kas lahendus võimaldab menetlejale ja menetlusalusele isikule piisavalt etteaimatavalt kindlaks teha, millised tagajärjed teabe andmisega kaasnevad. Neljandaks tuleb arvesse võtta lahenduse praktilist rakendatavust, sealhulgas seda, kas see võimaldab säilitada järelevalvemenetluse tõhususe ega muuda menetlust ebaproportsionaalselt koormavaks.

Esmalt käsitletakse lahendusi, mis seoksid kaitse menetluse liigi muutumise, haldusmenetluses vaikimisõiguse tunnustamise, isiku nõusoleku või süüteomenetluse seadustikes sätestatava kasutuspiiranguga. Seejärel analüüsitakse konkurentsijärelevalve tarbeks kujunenud mudelit ning hinnatakse, millises ulatuses võiks selle ülesehitus pakkuda eeskju ka KorS § 30 probleemistikule. Autori eesmärk ei ole üksnes näidata, millised lahendused on teoreetiliselt mõeldavad, vaid jõuda põhjendatud seisukohani, milline neist võiks tagada Eesti õiguskorras autori hinnangul kõige parema tasakaalu riikliku järelevalve tõhususe, õigusselguse ja enese mittesüstamise privileegi kaitse vahel.

### **3.2. Süüteotunnuste ilmnemisel lõpetatakse kohe haldusmenetlus ja alustatakse süüteomenetlusega**

Esimese võimaliku lahendusena võiks seadusandja siduda põhiõiguste tugevama kaitse hetkega, mil järelevalvemenetluses ilmnevad süüteotunnused. Selle ettepaneku lähtekoht on käesolevas töös varasemalt tehtud järeldus, et alates hetkest, mil riigi tegevus on suunatud mitte enam ohu tõrjumisele või rikkumise lõpetamisele, vaid isiku süü tuvastamisele, ei ole enam põhjendatud haldusmenetlusele omaste põhimõtete, sealhulgas uurimispõhimõtte ja kaasaaitamiskohustuse kohaldamine samas ulatuses. Sellisel juhul tuleks haldusmenetlus lõpetada ja alustada süüteomenetlust, milles isikule kohalduksid süüteomenetlusele omased menetlusgarantiid.

Selle ettepaneku tugevus seisneb selles, et see püüab vältida käesolevas töös varasemalt käsitletud olukorda, kus haldusmenetlus muutub sisuliselt eeluurimiseks ilma süüteomenetlusele omaste kaitsemehhanismideta. Kui haldusorgan jätkab kaasaaitamiskohustuse toel teabe kogumist ka pärast seda, kui tema tegevuse tegelik siht on juba süü tuvastamine, võib riik saada süüstavaid tõendeid viisil, mis ei ole kooskõlas enese mittesüstamise privileegiga. Ka Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikast tuleneb, et menetlusgarantiidest ei tohi mööda minna üksnes seetõttu, et riik kasutab formaalselt teistsugust menetlusliiki.<sup>226</sup> Seega on selle lahendusvariandi põhiõiguslik lähtekoht iseenesest arusaadav ja veenev.

Samas ilmnevad selle mudeli puhul ka tõsised puudused. Nii nagu varasemalt töös selgitatud, ei ole süüteotunnuste ilmnemise hetk praktikas enamasti üheselt määratletav.

---

<sup>226</sup> EIKo 21.04.2009, *Marttinen vs. Soome*, nr 19235/03, p-d 72–74; vt ka EIKo 17.12.1996, *Saunders vs. Ühendkuningriik*, nr 19187/91, p 74, ning EIKo 25.02.1993, *Funke vs. Prantsusmaa*, nr 10828/84, p 44.

Järelevalvemenetluses võib teavet kogudes alles järk-järgult selguda, et tegemist ei ole üksnes õigusrikkumise kõrvaldamist või ohu tõrjumist vajava olukorraga, vaid ilmnedavad võivad ka süüteotunnused. Kui põhiõiguste kaitse siduda üksnes sellise menetlusliku pöördehetkega, sõltuks õiguste ulatus suurel määral sellest, kuidas menetleja ise olukorda kvalifitseerib. See vähendaks õigusselgust ja looks uusi vaidlusi selle üle, millal täpselt pidi haldusorgan haldusmenetluse lõpetama ning süüteomenetluse alustama. Seda järeldust toetab ka Riigikohtu värskem praktika. Riigikohus on rõhutanud, et kui järelevalvemenetluses tehakse kindlaks sedavõrd olulised rikkumised, et neile tuleb reageerida ettekirjutusega, peab haldusorgan vormistama nõuetekohase haldusakti. Järelevalvemenetluse lõpetamine haldusakti andmata on põhjendatud eeskätt siis, kui rikkumisi ei tuvastata või need on sedavõrd ebaolulised, et ettekirjutuse tegemine ei ole vajalik. Kohus pidas seejuures vastuoluliseks ja adressaati eksitavaks olukorda, kus järelevalvemenetlus lõpetatakse haldusakti andmata, kuid järelevalvemenetluse käigus tuvastatud samade oluliste rikkumiste pinnalt alustatakse paralleelselt väärteomenetlust.<sup>227</sup> Sellest nähtub, et ka ühe menetluse lõpetamise ja teise menetluse alustamise piir ei ole üksnes tehniline menetlusküsimus, vaid vahetult seotud õigusselguse ja õiguskaitse tagamisega. Seetõttu ei kõrvalda automaatse ülemineku mudel vaidlusi menetluse õige vormi üle, vaid võib neid hoopis juurde luua.

Teiseks ei arvesta automaatse ülemineku mudel piisavalt haldusmenetluse ja süüteomenetluse erinevaid eesmärgi. Nii nagu varasemalt töös analüüsitud, võib ka pärast süüteotunnuste ilmumist püsida haldusorganil vajadus rakendada järelevalvemeetmeid ohu tõrjumiseks, rikkumise lõpetamiseks või avaliku korra taastamiseks. Kui sellises olukorras peaks menetlus automaatselt üle minema süüteomenetluseks, muutuks korrakaitseeaduse loogika liialt jäigaks. Korrakaitseeadus lähtub sellest, et meetme kohaldamise õiguslik alus sõltub selle objektiivsest eesmärgist (KorS § 1 lg 4). Praktikast võivad preventiivne ja repressiivne eesmärk eksisteerida paralleelselt.<sup>228</sup> Menetluse mehhaaniline ümberkvalifitseerimine ei suuda seda tegelikkust piisavalt hästi arvesse võtta. Lisaks ei ole haldusmenetluse automaatne lõpetamine ja süüteomenetluse alustamine ratsionaalne ka tõendite kogumise vaatenurgast.

Praktikas võivad tugineda nii järelevalvemenetlus kui ka võimalik hilisem süüteomenetlus sageli samale faktilisele alusele.<sup>229</sup> Kui haldusmenetlus tuleks süüteotunnuste ilmumisel kohe

---

<sup>227</sup> RKHKm 23.05.2025, 3-24-797/21, p 23.4.

<sup>228</sup> Laaring, M. (2025), lk 21 ja 22.

<sup>229</sup> EIKo 21.04.2009, *Marttinen vs. Soome*, nr 19235/03, p-d 72–74; vt ka EIKo 17.12.1996, *Saunders vs. Ühendkuningriik*, nr 19187/91, p 74, ning EIKo 25.02.1993, *Funke vs. Prantsusmaa*, nr 10828/84, p 44.

lõpetada ning kogu edasine tegevus viia üle süüteomenetlusse, tähendaks see sageli juba alustatud tõendikogumise dubleerimist. Samu isikuid tuleks uuesti küsitleda, samu dokumente uuesti nõuda või vormikohaselt ära võtta ning samu faktilisi asjaolusid uuesti protokollida süüteomenetluse reeglite järgi. See muudaks menetluse ajamahukamaks ja koormavamaks nii menetlejale kui ka menetlusalusele isikule ning suurendaks ühtlasi vastuolude ohtu, mis võib tekkida siis, kui sama sündmustikku fikseeritakse korduvalt erinevates menetluslikes vormides. Eriti problemaatiline on see olukorras, kus haldusorganil püsib samal ajal jätkuv vajadus tõrjuda ohtu või lõpetada rikkumine. Sellisel juhul ei tähendaks ühe menetluse lõpetamine ja teise alustamine sisulist muutust, vaid sama olukorra dubleerivat käsitlemist erinevates menetluslikes vormides. See ei ole kooskõlas ka käesolevas töös varasemalt selgitatud menetlusökonoomia põhimõttega, mille kohaselt tuleb menetlus läbi viia tõhusalt ja vältida põhjendamatu dubleerivaid toiminguid.

Kolmandaks ei lahenda see ettepanek probleemi tuuma. Käesoleva töö keskne küsimus ei ole üksnes see, millal tuleb üks menetlusliik asendada teisega, vaid see, kas haldusmenetluses kaasaaitamiskohustuse alusel saadud teavet võib hiljem kasutada isiku vastu süüteomenetluses. Isegi juhul, kui menetlus õigel hetkel ümber kvalifitseerida, jääb endiselt lahtiseks küsimus varem kogutud teabe staatusest. Seega seoks automaatse ülemineku mudel põhiõiguste kaitse raskesti määratletava menetlusliku pöördehetkega, kuid ei looks selget lahendust juba kogutud teabe menetlustevahelise kasutamise küsimuses.

Seetõttu ei ole autori hinnangul süüteotunnuste ilmnemisel haldusmenetluse automaatne lõpetamine ja süüteomenetluse alustamine KorS § 30 probleemile sobiv lahendus. Kuigi see ettepanek püüab tugevdada põhiõiguste kaitset, on see praktikas liiga jäik, õiguselguse seisukohalt ebaselge ega lahenda täielikult teabe hilisema kasutamise põhiprobleemi. Põhjendatum on keskenduda mitte menetluse automaatsele ümberkvalifitseerimisele, vaid kaasaaitamiskohustuse alusel saadud teabe kasutamispääsude selgemale reguleerimisele.

### **3.3. Isikul on õigus vaikimisõigust kasutada haldusmenetluses juhul, kui isik seda menetlejale põhjendab**

Teise võimaliku lahendusena võiks kaaluda vaikimisõiguse piiratud tunnustamist haldusmenetluses, mille pakkus Anna Aida oma magistritöös maksumenetluses tekkinud

probleemi lahendamiseks, kus samuti ei ole piisavalt selgelt määratletud, millal ja millistel tingimustel võib kaasaaitamiskohustuse alusel saadud potentsiaalselt süüstavat teavet hiljem kasutada süüteomenetluses.<sup>230</sup> Selle ettepaneku sisu oleks, et isikul oleks õigus keelduda teabe andmisest ulatuses, milles see võib teda süüstada, tingimusel et ta põhjendab menetlejale mõistlikult süüteokahtluse olemasolu. Selline lähenemine püüaks säilitada haldusmenetluse tavapärase koostööpõhise loogika, kuid anda isikule siiski kaitsevõimaluse olukorras, kus tal võib tekkida väärteo- või kriminaalvastutus.

Selle lahenduse suurim eelis on, et see arvestaks enese mittesüüstamise privileegi juba haldusmenetluse faasis. Kui isikul on võimalik jätta andmata teave, mis võib hiljem osutada tema vastu süüstavaks, väheneb oht, et kaasaaitamiskohustus selle põhjustab. Lisaks võiks vaikimisõiguse selgesõnaline tunnustamine aidata vähendada hilisemaid vaidlusi tõendite lubatavuse üle süüteomenetluses, sest põhiõiguste kaitse nihkuks osaliselt juba teabe kogumise etappi.

Samas kaasnevad selle lahendusega märkimisväärsed raskused. Esiteks asetaks see liiga suure koormuse menetlusale isikule endale. Et vaikimisõigust kasutada, peaks isik suutma haldusorganile põhjendada, et teabe andmine võib teda süüstada. See eeldab isikult ulatuslikke õigusteadmisi, oskust hinnata oma menetluslikku positsiooni ning isiku suutlikkust vaikimisõiguse vajadust piisavalt veenvalt põhjendada. Selline lähenemine muudaks põhiõiguse tegeliku kasutamise sõltuvaks isiku enda protsessuaalsest võimekusest. Just see on aga probleemne, sest põhiõiguste tõhus kaitse ei tohiks sõltuda sellest, kui osavalt suudab isik ise enda riski sõnastada.

Teiseks oleks sellise õiguse rakendamine praktikas ebaselge. Sageli on raske kindlaks teha, millal teave võib isikut tegelikult süüstada ja millal on see vajalik üksnes järelevalve eesmärgil. See suurendaks vaidlusi menetleja ja menetlusosalise vahel ning muudaks haldus- ja süüteomenetluse piiri veelgi ebamäärasemaks. Veelgi enam – kui KorS-i süsteemis sõltub menetlusliigi eristamine meetme objektiivsest eesmärgist, ei oleks kooskõlaline siduda vaikimisõiguse ulatust üksnes isiku subjektiivse väitega võimaliku süüstamisriski kohta.

Kolmandaks satuks vaikimisõiguse üldisem tunnustamine vastuollu haldusmenetluse olemusega. Haldusmenetlus tugineb uurimispõhimõttele ning võimalusele nõuda

---

<sup>230</sup> Aida, A. (2016), lk 51; Vt ka käesoleva töö peatükk 2.5.1.

menetlusosaliselt asja lahendamiseks olulisi andmeid (HMS § 6, § 38). Kui haldusmenetluses tunnustada laiemat vaikimisõigust, tekiks oht, et järelevalvemenetluse tõhusus väheneb ulatuses, mis ei ole põhjendatud. Sellisel juhul ei nõrgeneks üksnes süüstavate ütluste kogumine, vaid ka järelevalve kui preventiivse tegevuse tulemuslikkus.

Autori hinnangul ei ole seetõttu vaikimisõiguse piiratud tunnustamine haldusmenetluses kõige sobivam lahendus. Kuigi see püüab parandada isiku kaitset juba teabe kogumise etapis, muudaks see kaitse liiga sõltuvaks isiku enda aktiivsusest ja õigusteadmistest ning tekitaks uusi piiritlemisraskusi. Parem lahendus on keskenduda sellele, et haldusmenetluses kaasaaitamiskohustuse alusel saadud süüstavat teavet ei saaks hiljem kasutada isiku vastu süüteomenetluses.

#### **3.4. Isik annab nõusoleku teabe kasutamiseks süüteomenetluses**

Kolmanda võimaliku lahendusena võiks kaaluda pankrotimenetluse mehhanismi<sup>231</sup>, mille kohaselt oleks haldusmenetluses kogutud teabe kasutamine süüteomenetluses lubatav üksnes isiku kirjaliku nõusoleku alusel. EIÕK artikli 6 sõnastus ning selle eesmärk ei välista kohtualuse võimalust oma vabal tahtel selge suulise väljendusega või ka vaikivalt mistahes artiklis 6 sätestatud mistahes spetsiifilistest õigustest loobuda.<sup>232</sup> Süüdistatav võib teatud üksikutest menetluslikest õigustest loobuda, kuid sellist loobumist tuleb alati hinnata õiglase kohtumenetluse üldise nõude valguses ehk loobumine ei tohi kahjustada õiglase kohtumenetluse tagamist tervikuna.<sup>233</sup> Selline lahendus tähendaks, et kaasaaitamiskohustuse alusel saadud teavet ei võiks automaatselt kasutada süüteomenetluses, kuid isik ise võiks teataval juhudel anda selleks kirjaliku nõusoleku.

Nõusolekupõhise mudeli eelis seisneb selles, et see säilitab haldusmenetluse ülesehituse. Järelevalvemenetlus võiks jätkuvalt toimida uurimispõhimõttest ja kaasaaitamiskohustusest lähtudes, kuid süüstavate andmete hilisem kasutamine oleks seotud isiku autonoomse otsusega. See võimaldaks teatud juhtudel vältida menetluste dubleerimist ning võiks teenida menetlusökoonomia eesmärki. Samal ajal säiliks enese mittesüüstamise privileegi tuum, sest

---

<sup>231</sup> Vt käesoleva töö ptk 2.5.2.

<sup>232</sup> Lõhmus, U. Põhiõigused kriminaalmenetluses. Teine, täiendatud ja ümbertöötatud vlj. Tallinn: Juura 2014, lk 138. Vt ka EIKo 56581/00, *Sejdovic vs. Itaalia*, p 86.

<sup>233</sup> Lõhmus, U. (2014), lk 138.

ilma nõusolekuta ei saaks haldusorgan sunniga saadud teavet automaatselt süüteomenetluses kasutada.

Samas tekib küsimus, kas haldusmenetluse kontekstis saab nõusolekut pidada tegelikult vabatahtlikuks. Haldusorganil on menetluses enamasti tugevam positsioon ning menetlusosaline võib tajuda nõusoleku andmist vältimatu sammuna, kartes haldusmenetluses ebasoodsaid tagajärgi,<sup>234</sup> Eesti kontekstis nt sunniraha rakendamist. Sellises võimusuhte asümmeetrias on oht, et nõusolek muutub üksnes formaalseks kinnituseks, mis ei taga enese mittesüüstamise privileegi tegelikku kaitset. Autori hinnangul on see risk on eriti suur olukorras, kus nõusoleku küsimine muutuks menetluspraktikas tavapäraseks ja rutiinseks toiminguks. Isiku motivatsioon sellise nõusoleku andmiseks võib praktikas seisneda soovis näida menetlejaga koostöövalmis, vältida menetluse pikenedamist või loota enda suhtes soodsamale kohtlemisele. Samuti võib isik nõustuda teabe kasutamisega põhjusel, et ta ei taju nõusoleku andmise tegelikku õiguslikku tähendust ega selle võimalikke tagajärgi süüteomenetluses. Just seetõttu ei saa nõusoleku olemasolu haldusmenetluse kontekstis samastada tegelikult vaba ja autonoomse tahteavaldusega, vaid iga sellise nõusoleku vabatahtlikkus jääb põhimõtteliselt küsitavaks.

Nõusolekupõhine lahendus võib seejuures olla menetlusosalise jaoks ka praktiliselt atraktiivne, kuna see võimaldaks vältida sama teabe korduvat esitamist ning vähendada vajadust anda samade asjaolude kohta ütlusi mitmes erinevas menetluses. Sellest vaatepunktist võiks mudel toetada menetlusökonomiat ja vähendada halduskoormust. Samas ei tugevda selline praktiline mugavus nõusoleku põhiõiguslikku kvaliteeti, vaid võib vastupidi viidata sellele, et nõusolek antakse eeskätt menetlusliku koormuse vältimiseks, mitte täielikult vaba ja informeeritud otsusena. Samuti muudaks sellise mudeli kasutamine menetluse keerukamaks, sest tuleks hinnata, kas nõusolek oli piisavalt teadlik, vabatahtlik ja konkreetne. Lisaks võiks tekkida vaidlusi nõusoleku ulatuse, kehtivuse ja võimaliku tagasivõtmise üle. Eriti problemaatiline on see, et nõusolekupõhine lahendus ei loo iseenesest selget üldreeglit olukorraks, kus nõusolekut ei anta. Sellisel juhul jääks ikkagi määravaks küsimus, milline on vaikimisi kehtiv kasutusreegel.

Autori hinnangul võiks nõusolekupõhine mudel toimida üksnes täiendava mehhanismina, kuid mitte peamise lahendusena. Ometi ei ole see piisavalt tugev ega selge alus, millele rajada kogu

---

<sup>234</sup> Gusy, C. (1991), lk 615-616.

KorS § 30 probleemistiku lahendus. Peamine lahendus peab olema normatiivne kasutuspiirang, mis kehtib sõltumata sellest, kas isik annab kasutamiseks nõusoleku või mitte.

### **3.5. Haldusmenetluses kogutud tõendite kasutamise piiramine kriminaal- ja väärteomenetluse seadustikes**

Korrakaitseaduse eelnõu seletuskirjas<sup>235</sup> on viidatud vajadusele reguleerida haldusmenetluses kogutud tõendite kasutamist süüteomenetluses ning märgitud, et selleks nähakse ette muudatused kriminaal- ja väärteomenetluse seadustikes korrakaitseaduse rakendamise seadusega. Käesoleva töö koostamise ajal 2026. aastal ei ole vastavaid sätteid siiski süüteomenetluste seadustikesse lisatud, mistõttu puudub Eesti õiguses selgesõnaline regulatsioon, mis määratleks haldusmenetluses kogutud teabe lubatavuse piirid kriminaal- ja väärteomenetluses.

Seetõttu oleks neljas võimalus reguleerida haldusmenetluses kogutud teabe kasutamise piire väärteo- ja kriminaalmenetluse seadustikes nagu seadusandja on algselt soovinud. Sellise lahenduse lähtekoht on, et põhiõiguslik probleem realiseerub lõplikult alles siis, kui järelevalvemenetluses kogutud teavet soovitakse süüteomenetluses isiku vastu kasutada. Seetõttu võiks seadusandja täiendada tõendite lubatavust reguleerivaid sätteid klausliga, mille kohaselt haldusmenetluses kaasaaitamiskohustuse alusel saadud süüstavat teavet ei tohi kasutada süüteomenetluses isiku vastu, välja arvatud juhul, kui isikule olid tagatud süüteomenetlusele omased garantiid või ta andis selleks teadliku ja kirjaliku nõusoleku.

Autori hinnangul võiks asjakohane olla KrMS § 63 lõike 2 täiendamine, mille kohaselt võib kehtiva seaduse sõnastuse järgi kriminaalmenetluses asjaolude tõendamiseks kasutada § 63 lõikes 1 loetlemata tõendeid, välja arvatud juhul, kui on tegemist kuriteo või põhiõiguse rikkumise teel saadud tõenditega. Seejuures on õiguskirjanduses väljatoodud, et on arusaamatu, miks vabatõendi kasutamine kriminaalmenetluslike asjaolude tuvastamiseks on välistatud siis, kui on tegemist kuriteo või põhiõiguste rikkumise teel saadud tõendiga, aga nimetatud piirang ei kehti § 63 lõikes 1 loetletud tõenditele.<sup>236</sup>

---

<sup>235</sup> Korrakaitseaduse (49 SE) eelnõu seletuskiri, lk 35.

<sup>236</sup> Kergandberg, E. Kriminaalmenetluse seadustik. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura, 2012. Kätesaadav: [Juuraveeb - Kriminaalmenetluse seadustik: § 63. Tõend](#) (25.04.2026), p 5.

Hetkel kehtiva kriminaalmenetluse seadustiku sõnastusest tulenevalt saaks piirata vabatõendite kasutamist süüteomenetluses tuginedes isiku põhiõiguste rikkumisele, kuid muude § 63 lõikes 1 nimetatud tõendite puhul piirang ei rakenduks. Väärteomenetluses järgitakse tõendamisel ja tõendite kogumisel kriminaalmenetluse sätteid väärteomenetluse seadustikus sätestatud erisusi arvestades. Ka väärteomenetluse seadustikus ei ole sätestatud erisusi haldusmenetluses kogutud tõendite kasutamisele süüteomenetlusele. Seetõttu oleks mõistlik täiendada kriminaalmenetluse seadustikku, kuna sealsed põhimõtted kohalduvad ka väärteomenetluses ning väärteomenetluse seadustik sellele käesoleval hetkel erandeid ei sätesta.

Kõige realistlikum normitehniline lahendus oleks täiendada KrMS § 63 või tõendite lubatavust reguleerivaid sätteid klausliga, mille kohaselt haldusmenetluses kaasaaitamiskohustuse alusel saadud ütlusi ei tohi kasutada süüteomenetluses isiku vastu, välja arvatud juhul, kui isikule olid tagatud süüteomenetlusele omased garantiid või ta andis selleks teadliku ning kirjaliku nõusoleku. Selle lahenduse tugevus seisneb selles, et see looks seaduse tasandil sõnaselge kasutuspiirangu ning aitaks paremini tagada enese mittesüüstamise privileegi tegelikku kaitset. Kui seadus näeks sõnaselgelt ette, et kaasaaitamiskohustuse alusel saadud süüstavate ütluste kasutamine isiku vastu ei ole lubatav, väheneks oluliselt risk, et haldusmenetluses saadud teave muudab enese mittesüüstamise privileegi sisutühjaks. Samuti võimaldaks selline regulatsioon eristada isiku enda aktiivse kaasaaitamise tulemusel saadud teavet objektiivsetest või esemelistest tõenditest, mida privileeg ei kaitse samas ulatuses. Nii oleks võimalik kujundada diferentseeritud lahendus, mis ei too kaasa absoluutset tõendikeeldu, vaid keskendub eeskätt isiku enda ütlustele.

Samuti sobib see hästi kokku ka võrdleva õiguse tähelepanekutega. Saksa õiguses on rõhutatud, et ohu tõrjumise kontekstis võib teavitamiskohustus püsida ka olukorras, kus isik on potentsiaalne kahtlustatav, kuid selliselt saadud süüstavaid ütlusi ei või kriminaalmenetluses isiku vastu kasutada.<sup>237</sup> Sama loogika oleks ülekantav ka käesoleva töö probleemistikku. Samas ei ole üksnes KrMS-i või VTMS-i tasandil olukorra lahendamine autori hinnangul piisav. Esiteks on selline lahendus liiga kitsas, sest probleem tekib sisuliselt juba KorS-i tasandil ehk hetkel, mil teavet hakatakse järelevalvemeetmega koguma, mitte alles siis, kui seda soovitakse hiljem süüteomenetluses kasutada. Kui regulatsioon paikneks üksnes süüteomenetluse

---

<sup>237</sup> Haurand, G., Vahle, J. (2003), lk-d 515-516.

seadustikes, ei annaks see korrakaitseorganile piisavalt selgeid juhiseid selle kohta, millal tuleb isikut teavitada, millal on protokollimine kohustuslik ja milline teave on enese mittesüstamise privileegi tõttu kasutuskeelu all. Teiseks ei puuduta küsimus üksnes tõendi hilisemat lubatavust, vaid ka teabe kogumise viisi ennast. Need küsimused on olemuslikult korrakaitseseaduse küsimused ning peaksid seetõttu leidma lahenduse ka KorS-is endas.

Seega on haldusmenetluses kogutud teabe kasutamise piiramine süüteomenetluse seadustikes oluline ja vajalik osa lahendusest, kuid üksi ei ole see piisav. Selle lähenemise eelis seisneb selles, et see kehtestaks põhiõiguste kaitseks selge kasutuspiirangu, kuid selle puudus on, et see rakendub alles pärast teabe kogumist. Tegelik probleem tekib aga juba teabe kogumise etapis. Seetõttu on põhjendatud otsida lahendust, mis seoks süüteomenetluses kehtivad lubatavusreeglid ja KorS-i tasandil kohaldatavad teabe kogumise tingimused ühtseks tervikuks.

### **3.6. KorS § 30 alusel kogutud teabe kasutamise kaheastmeline lahendusmudel**

Autori hinnangul ei ole KorS § 30 probleemistiku lahendamisel piisav piirduda üksnes kohtupraktika tõlgendamisega, vaid KorS-i tuleks lisada sõnaselge teabe menetlustevahelist kasutamist reguleeriv norm. Seda toetab ka seaduse praegune ülesehitus. KorS eristab riikliku järelevalvet ja süüteomenetlust ning ütleb, et õigusliku aluse valiku määrab meetme objektiivne eesmärk (HMS § 1 lg 4). Samal ajal reguleerib KorS § 30 küsitlemist ja dokumentide nõudmist ning KorS § 12 meetmete dokumenteerimist, kuid seaduses ei ole praegu eraldi normi, mis ütleks, kas ja millistel tingimustel võib KorS § 30 alusel saadud teavet hiljem kasutada väärteo- või kriminaalmenetluses.

Seetõttu oleks KorS-i seisukohalt sobivaim lahendus kaheastmeline normitehniline mudel. Esiteks tuleks KorS-i üldossa, loogiliselt näiteks § 12 järele, lisada uus üldnorm, mis sätestaks, et riikliku järelevalve menetluses seaduslikult kogutud teavet võib kasutada süüteomenetluses üksnes siis, kui selle kasutamine on vastavas menetluses lubatav ning kohus tunnustab selle lubatavaks. Just selline lahendus sobituks KorS-i süsteemiga kõige paremini, sest § 1 lg 4 järgi on järelevalve ja süüteomenetlus eri raamistikud, kuid § 30 on see konkreetne koht, kus teabe kogumine kõige vahetumalt põhiõigustega põrkub. Alljärgnevad muudatusettepanekud oleksid planeeritud korrakaitseseaduse redaktsiooni RT I, 07.04.2026, 7.

Sobiva sõnastusena võiks see välja näha näiteks nii:

**“§ 12<sup>1</sup>. Riikliku järelevalve menetluses kogutud teabe kasutamine väärteo- ja kriminaalmenetluses**

**Käesoleva seaduse alusel riikliku järelevalve menetluses seaduslikult kogutud tõendit võib kasutada väärteo- ja kriminaalmenetluses juhul, kui tõend on kogutud vastavalt väärteo- või kriminaalmenetluse põhimõtetele või kui kohus loeb tõendi lubatavaks.”**

Sellise lahenduse eelis on see, et see ei muuda § 30 järelevalvemeedet süüteomenetluseks, kuid loob järelevalve ja süüteomenetluse vahele selge normatiivse silla. Nii säilib KorS-i praegune loogika, mille järgi meetme eesmärk määrab menetlusraamistiku, kuid samal ajal ei jää lahendamata teabe hilisema kasutamise küsimus.

Lisaks tuleks § 30 ennast täiendada vähemalt kahe tagatisega. Praegu protokollitakse küsitlemine ainult siis, kui küsitletav seda taotleb või kui korrakaitseorgan peab seda vajalikuks, ning dokumentide nõudmine protokollitakse või fikseeritakse üldise asjaajamiskorra järgi. Kui aga sama teavet tahetakse hiljem kasutada süüteomenetluses, on see liiga nõrk lahendus. Seepärast võiks § 30 lisada reegli, et juhul, kui on mõistlikult ettenähtav teabe võimalik kasutamine süüteomenetluses, tuleb küsitlemine ja dokumentide nõudmine alati protokollida, märkides ka isikule antud selgitused tema õiguste kohta.

Selle võiks sõnastada näiteks nii:

**“§ 30 lg 2<sup>1</sup>**

**(2<sup>1</sup>) Kui käesoleva paragrahvi alusel kogutava teabe võimalik kasutamine väärteo- või kriminaalmenetluses on meetme kohaldamise ajal mõistlikult ettenähtav, protokollib politsei või muu seaduses sätestatud korrakaitseorgan küsitlemise ning andmete või dokumentide nõudmise eesmärgi, nõutud teabe liigi ja isikule antud selgitused.”**

Paragrahvi 30 täiendatakse lõikega 4<sup>1</sup>, mille eesmärk on tugevdada füüsilise isiku menetluslikke tagatise olukorras, kus riikliku järelevalve käigus kogutud teabe võimalik hilisem kasutamine väärteo- või kriminaalmenetluses on juba teabe kogumise hetkel mõistlikult ettenähtav. Kehtiva õiguse järgi ei tulene korrakaitseorganile sõnaselget kohustust selgitada isikule enne küsitlemist või dokumentide nõudmist, kas ja millistel tingimustel võib temalt saadud teavet hiljem süüteomenetluses kasutada ning millises ulatuses on isikul õigus keelduda ennast või oma lähedast süüstava teabe andmisest. Kavandatav lõige näeb ette sellise selgitamiskohustuse, et isik saaks teha teadliku otsuse oma kaasaaitamiskohustuse täitmise kohta. Muudatuse eesmärk on suurendada õigusselgust, vältida olukorda, mida saab käsitada

varjatud enesesüüstamisena ning tagada parem kooskõla PS § 22 lõikest 3 tuleneva enese mittesüüstamise privileegiga. Tegemist ei ole üldise vaikimisõiguse kehtestamisega haldusmenetluses, vaid menetlusliku lisatagatisega olukorraks, kus teabe hilisem süüstav kasutamine on ette nähtav. Selle võiks sõnastada järgnevalt:

**“§ 30 lg 4<sup>1</sup>**

**(4<sup>1</sup>) Kui käesoleva paragrahvi alusel kogutava teabe võimalik kasutamine väärteo- või kriminaalmenetluses on meetme kohaldamise ajal mõistlikult ettenähtav, selgitab korrakaitseorgan enne füüsilise isiku küsitlemist või temalt andmete või dokumentide nõudmist isikule arusaadavalt teabe võimalikku hilisemat kasutamist väärteo- või kriminaalmenetluses ning tema õigust keelduda sellise ennast või oma lähedast süüstava ütlusliku teabe andmisest, mille esitamine eeldab isiku aktiivset kaasaaitamist enda või oma lähedase süü tõendamisele.”**

Käesoleva töö autori hinnangul oleks see KorS-i jaoks kõige tasakaalustatum lahendus. Üldosas lahendatakse teabe menetlustevaheline kasutatavus, § 30 juures aga selle meetme kõige tundlikum põhiõiguslik probleem. Nii muutuks seni reguleerimata tõendite kasutamise küsimus seaduses endas selgeks, kontrollitavaks ja põhiseaduspärasemaks. See tähendab, et probleemile ei läheneta üksnes hilisema tõendite lubatavuse vaatepunktist, vaid arvestatakse juba teabe kogumise viisi, dokumenteerimise ja isiku teavitamisega. Seetõttu ei oleks piisav lahendada küsimust ainult KrMS-i muutmisega. KrMS-i tagatised rakenduvad alles kriminaalmenetluses, kuid § 30 alusel võidakse teavet koguda juba enne, kui isik omandab kahtlustatava staatuse. Just sellel eelneval etapil tekibki käesoleva töö keskne põhiõiguslik probleem. Kui seadusandja jätaks selle küsimuse üksnes süüteomenetluse seadustike lahendada, jääks korrakaitseorganile endiselt ebaselgeks, millal tuleb isikut hoiatada, mida tuleb protokollida ja milline teave on kasutuskeelu all.

Seetõttu tuleb järeldada, et KorS § 30 probleemile ei paku täielikult rahuldavat lahendust ei menetluse automaatne ümberkvalifitseerimine, haldusmenetluses vaikimisõiguse piiratud tunnustamine, nõusolekupõhine mudel ega üksnes väärteo- ja kriminaalmenetluse seadustes kehtestatav kasutuskeeld. Kõik need lahendused leevendavad küll probleemi üksikuid tahke, kuid ei taga korraga piisavat põhiõiguste kaitset, õigusselgust, süsteemset sobivust ja praktilist rakendatavust. Autori hinnangul vastab nendele kriteeriumidele kõige paremini KorS-i tasandil sõnaselgelt reguleeritud kaheastmeline mudel, mis ühendab teabe menetlustevahelise kasutamise üldreegli ning § 30 rakendamise seotud menetluslikud lisatagatised. Selline

lahendus looks töö autori hinnangul probleemi lahendamiseks peamise normatiivse raamistiku. Samas ei ole välistatud, et selle mudeli tõhusaks rakendamiseks võib seadusandjal olla vajalik teha täpsustusi ka muudes asjakohastes seadustes või menetlusnormides. Kuna käesoleva töö keskmes on eeskätt KorS § 30 probleemistik, piirduakse siin üldise suunisega, et lahenduse tuum peaks paiknema KorS-is endas. Just sellises olukorras võib kaasaaitamiskohustus viia sisuliselt selleni, et isik on kohustatud kaasa aitama tema enda vastu kasutatava süüstava teabe kujunemisele.

Autor rõhutab, et käesolevas alapeatükis on esitatud võimalik normitehniline lahendus KorS § 30 probleemistiku lahendamiseks. Käesolevas töös analüüsitud probleemi ja selle võimaliku lahenduse puhul on tegemist põhimõttelise ja ulatusliku muudatusega, mis mõjutaks lisaks riikliku järelevalve asutustele ka väärteo- ja kriminaalmenetluse läbiviijaid, prokuratuuri, kohtuid jne. Seetõttu eeldaks sellise lahenduse seadustamine eraldi väljatöötamiskavatsuse koostamist hea õigusloome ja normitehnika eeskirja<sup>238</sup> § 1lg 1 alusel, mille raames oleks võimalik kaasata puudutatud asutused ja huvirühmad ning hinnata, kas pakutud kaheastmeline mudel vajab täpsustamist ka väärteo- ja kriminaalmenetluse seadustikes või muudes eriseadustes. Seega on käesolevas töös esitatud lahendus eelkõige normatiivne lähtekoht ja probleemile vastav seadusandlik suund, mitte lõplik regulatsiooniettepanek.

---

<sup>238</sup> VVm 22.12.2011. – RT I, 22.05.2025, 8.

## KOKKUVÕTE

Käesoleva magistritöö eesmärk oli välja selgitada, millistel tingimustel võib riiklikus järelevalvemenetluses kaasaaitamiskohustuse alusel saadud teavet kasutada väärteo- või kriminaalmenetluses ilma isiku põhiõigusi rikkumata. Töö keskendus KorS § 30 alusel kogutud teabe menetlustevahelisele kasutamisele ning kaasaaitamiskohustuse ja enese mittesüüstamise privileegi kokkupuutepunktile. Töö lähtehüpotees oli, et kehtiv Eesti õigus ei taga haldus- ja süüteomenetluse piirialal piisavalt selget ega ühtset raamistikku olukordadeks, kus riiklikus järelevalvemenetluses kohustuslikult antud teave võib hiljem omandada isiku vastu süüstava tähenduse.

Analüüsi tulemusel leidis hüpotees kinnitust. Kehtiv õigus eristab küll formaalselt riiklikku järelevalvemenetlust ja süüteomenetlust, kuid see eristus ei anna piisavalt selget vastust küsimusele, millal ja millistel tingimustel võib kaasaaitamiskohustuse alusel saadud teavet kasutada hilisemas väärteo- või kriminaalmenetluses. Probleem ei seisne üksnes selles, kas korrakaitseorgan võib KorS § 30 alusel isikut küsitleda või temalt dokumente ja andmeid nõuda, vaid selles, et kehtiv õigus ei määra piisava selgusega kindlaks, kas ja millistel tingimustel võib selliselt saadud teavet hiljem kasutada sama isiku vastu süüteomenetluses.

Töö esimeses peatükis järeldati, et haldusmenetluse tõendamissüsteem ei põhine üksnes haldusorgani uurimiskohustusel, vaid on koostööpõhine. Haldusorgan peab selgitama välja menetletavas asjas olulised asjaolud ning vajaduse korral koguma selleks tõendeid omal algatusel. Samal ajal võib haldusorgan eeldada menetlusosaliselt kaasaaitamist, sest otsuse tegemiseks vajalik teave võib asuda just menetlusosalise valduses. Selline mudel on haldusmenetluses vajalik, kuna haldusmenetluse eesmärk on jõuda õiguspärase ja põhjendatud otsuseni. Samas ei tähenda kaasaaitamiskohustus seda, et haldusorgan võiks uurimiskohustuse või tõendamiskoormuse täielikult menetlusosalisele üle kanda. Kaasaaitamiskohustuse rakendamine peab olema seaduslik, eesmärgipärane, proportsionaalne ning kooskõlas hea halduse põhimõttega.

Teises peatükis jõuti järeldusele, et riiklikus järelevalvemenetluses muutub haldusmenetlusele omane koostööpõhine teabekogumine keerulisemaks. Riiklik järelevalve on olemuselt preventiivne haldustegevus, mille eesmärk on ohu ennetamine, väljaselgitamine ja tõrjumine või korrarikkumise kõrvaldamine. Süüteomenetlus on seevastu suunatud süüteo toimepanija

tuvastamisele ja karistusõiguslikule vastutusele võtmisele. Praktikas võivad need eesmärgid siiski põimuda. Sama ametnik võib täita nii korrakaitse kui ka süüteomenetluslikke ülesandeid ning sama teave võib esmalt olla vajalik ohu väljaselgitamiseks, kuid hiljem muutuda aluseks isiku suhtes süüteomenetluse algatamisel ja süü tõendamisel. Sellest tulenevalt ei piisa menetlusliigi määratlemisel üksnes formaalsest lähtekohast. Eriti oluline on see olukorras, kus isikult nõutakse aktiivset koostööd ning saadud teavet võidakse hiljem kasutada tema vastu. Enese mittesüüstamise privileegi kaitse ei saa sõltuda üksnes sellest, kas süüteomenetlus on formaalselt juba alanud. Kui isikult nõutakse riikliku järelevalve käigus kaasaaitamiskohustuse alusel teavet ning selle teabe hilisem kasutamine süüteomenetluses on mõistlikult ettenähtav, peab isikul olema võimalik mõista oma õiguste ja kohustuste tegelikku ulatust. Vastasel juhul võib haldusmenetlusele omane koostöökohustus muutuda sisuliselt vahendiks, mille kaudu saadakse isikult teda süüstavat teavet ilma süüteomenetlusele omaste garantiideta.

Autori hinnangul KorS § 30 kehtiv regulatsioon sellist probleemi piisava selgusega ei lahenda. Säte annab korrakaitseorganile õiguse isikut küsitleda ning nõuda temalt dokumente ja andmeid, kuid ei reguleeri piisavalt selgelt selle teabe hilisemat kasutamist süüteomenetluses. Seetõttu jääb ebaselgeks, millal peab korrakaitseorgan isikule selgitama teabe kasutamise võimalikke tagajärgi, millises ulatuses võib isik tugineda enese mittesüüstamise privileegile ning millised piirid kehtivad juba kogutud teabe kasutamisele süüteomenetluses. Maksu-, pankroti- ja konkurentsijärelevamenetluse võrdlus näitas, et sarnane probleem kaasaaitamiskohustuse ja enese mittesüüstamise privileegi vahel ei ole üksnes KorS § 30 eripära. Erinevates menetlustes on seadusandja püüdnud lahendada olukorda, kus menetluse tõhusus eeldab isikult koostööd, kuid samal ajal tuleb vältida tema sundimist enda süü tõendamisele kaasa aitama. Probleem tekib siis, kui seadus ei määra piisavalt selgelt, millised tagatised peavad kaasnema teabe nõudmisega ning millises ulatuses võib saadud teavet hiljem kasutada isiku vastu süüteomenetluses.

Kolmandas peatükis kaaluti erinevate normitehniliste mudelite sobivust KorS § 30 alusel kogutud teabe hilisema kasutamise reguleerimiseks. Analüüsist järeldus, et probleemi ei lahenda veenvalt ei järelelevamenetluse automaatne lõpetamine süüteotunnuste ilmnemisel, isiku kohustus ise vaikimisõiguse kasutamist põhjendada, nõusolekupõhine mudel ega üksnes süüteomenetluse seadustikes tõendikasutuse piiramine. Nende lahenduste puuduseks on kas liigne jäikus, sõltuvus isiku menetluslikust teadlikkusest ja õigusteadmistest või asjaolu, et

need ei lahenda piisavalt põhiõiguslikku riski teabe kogumise hetkel. Seetõttu anti töös suunised kaheastmelise normitehnilise mudeli kujundamiseks, mis tagaks isiku õigusi paremini juba riikliku järelevalvemenetluse käigus, kuid ei välistaks järelevalvemenetluse tõhusat toimimist. Esiteks tuleks KorS § 30 täiendada selgitamiskohustusega, mille kohaselt peab korrakaitseorgan füüsilisele isikule enne küsitlemist või teabe nõudmist selgitama teabe võimalikku hilisemat kasutamist väärteo- või kriminaalmenetluses ning isiku õigust keelduda ennast või oma lähedast süüstava teabe andmisest. Teiseks tuleb kehtestada selgem piir sellele, millist korrakaitseaduse alusel saadud teavet võib hiljem kasutada isiku süü tõendamiseks süüteomenetluses. Kõige rangem kaitse peab kehtima füüsilise isiku ennast süüstavale teabele, eelkõige selgitustele ja ütlusliku iseloomuga teabele, mille isik on andnud kaasaaitamiskohustuse tõttu, kuna isikul on kohustus taluda tema suhtes kohaldatavaid järelevalvemeetmeid ning nende täitmist saab tagada ettekirjutuse ja sunniraha rakendamisega. Autor mõonab, et seaduse tasandil ei ole siiski vajalik (ja ka võimalik) ammendavalt määratleda kõiki võimalikke teabeliike, mille kasutamine võib süüteomenetluses problemaatiliseks osutada. Küll aga peab seadus sätestama üldised hindamisparameetrid, mis võimaldavad eristada sunnitud süüstavat teavet objektiivsest teabest. Objektiivsete, isiku tahtest sõltumatult eksisteerivate dokumentide ja andmete kasutatavust tuleb hinnata eraldi, arvestades teabe kogumise viisi, sunnielementi, isiku menetluslikku seisundit ning põhiõiguste riive intensiivsust.

Töö lõppjärgeldusena vastab autor uurimisküsimusele järgmiselt – riiklikus järelevalvemenetluses kaasaaitamiskohustuse alusel saadud teabe kasutamine süüteomenetluses tagab isiku menetluslikud garantiid kõige paremini siis, kui sellise teabe menetlustevaheline kasutamine on seaduses piisavalt selgelt piiritletud, isikut on teabe kogumise etapis teavitatud tema õigustest ja teabe võimalikust hilisemast kasutamisest ning füüsilise isiku sunnitud ennast süüstavale teabele ei anta hilisemas süüteomenetluses süü tõendamise tähendust. Kehtiv KorS § 30 sellist raamistikku piisava selgusega ei taga. Paraku on ka värskemast kohtupraktikas näha, et riiklikus järelevalvemenetluses kogutud süüstavat teavet tahetakse jätkuvalt süüteomenetlustes kasutada. Riigikohus on rõhutanud, et ulatusliku teabe andmise kohustusega menetluses ei saa isiku enese mittesüüstamise privileegi kaitset eeldada üksnes üldiste põhiõiguslike põhimõtete kaudu. Kui seaduses puudub selge ja tõhus keeld kasutada kohustuse täitmisel saadud teavet hiljem isiku vastu süüteomenetluses, võib isikul olla õigus teabe andmisest keelduda. Pankrotimenetluse varasem regulatsioon näitas seega, et menetlustevahelise tõendikasutuse piirid vajavad seaduse tasandil selget

määratlemist. Seetõttu on vajalik seadusandlik sekkumine, mille keskne osa peaks paiknema KorS-is endas ning mida tuleb vajaduse korral täiendada väärteo- ja kriminaalmenetluse seadustikes. Kuivõrd korrakaitseaduse muutmise seaduse VTK raames on seadusandja väljendanud tahet laiendada isikult kogutava teabe hulka, on eriti oluline, et erinevate menetluste vaheline teabe kasutamine oleks piisaval määral reguleeritud. Seaduses selgemalt piiritletud teabekasutuse raamistik tugevdaks õigusselgust, korrakaitseorganite tegevuse ettenähtavust ning isiku põhiõiguste tegelikku kaitset haldus- ja süüteomenetluse piirialal.

## **Die Grenzen der Verwendung von nach § 30 des Gesetzes über die Gefahrenabwehr (*KorS*<sup>239</sup>) erhobenen Informationen im Ordnungswidrigkeiten- und Strafverfahren**

### **Zusammenfassung**

Das Ziel der vorliegenden Masterarbeit bestand darin festzustellen, unter welchen Voraussetzungen Informationen, die im staatlichen Aufsichtsverfahren aufgrund einer Mitwirkungspflicht erlangt wurden, in einem Ordnungswidrigkeiten- oder Strafverfahren verwendet werden dürfen, ohne die Grundrechte der betroffenen Person zu verletzen. Die Arbeit konzentrierte sich auf die verfahrensübergreifende Verwendung von Informationen, die auf Grundlage von § 30 *KorS* erhoben wurden, sowie auf den Schnittpunkt zwischen der Mitwirkungspflicht und dem Recht, sich nicht selbst zu belasten. Ausgangshypothese der Arbeit war, dass das geltende estnische Recht im Grenzbereich zwischen Verwaltungsverfahren einerseits und Ordnungswidrigkeiten- sowie Strafverfahren andererseits keinen hinreichend klaren und einheitlichen Rahmen für Fälle gewährleistet, in denen im staatlichen Aufsichtsverfahren verpflichtend erteilte Informationen später eine die Person belastende Bedeutung erlangen können.

Im Ergebnis der Analyse wurde die Hypothese bestätigt. Das geltende Recht unterscheidet zwar formal zwischen dem staatlichen Aufsichtsverfahren und dem Ordnungswidrigkeiten- oder Strafverfahren, diese Unterscheidung gibt jedoch keine hinreichend klare Antwort auf die Frage, wann und unter welchen Voraussetzungen Informationen, die aufgrund einer Mitwirkungspflicht erlangt wurden, in einem späteren Ordnungswidrigkeiten- oder Strafverfahren verwendet werden dürfen. Das Problem besteht nicht allein darin, ob die zuständige Aufsichtsbehörde eine Person auf Grundlage von § 30 *KorS* befragen oder von ihr Dokumente und Daten verlangen darf, sondern darin, dass das geltende Recht nicht hinreichend klar bestimmt, ob und unter welchen Voraussetzungen die auf diese Weise erlangten Informationen später in einem Ordnungswidrigkeiten- oder Strafverfahren gegen dieselbe Person verwendet werden dürfen.

Im ersten Kapitel der Arbeit wurde festgestellt, dass das Beweissystem des Verwaltungsverfahrens nicht allein auf der Untersuchungspflicht der Verwaltungsbehörde beruht, sondern kooperationsbasiert ist. Die Verwaltungsbehörde muss die für die zu

---

<sup>239</sup> Für das estnische Gesetz über die Gefahrenabwehr wird in der vorliegenden Zusammenfassung die Abkürzung *KorS* verwendet.

entscheidende Sache erheblichen Umstände ermitteln und erforderlichenfalls von Amts wegen Beweise erheben. Zugleich darf die Verwaltungsbehörde von den Verfahrensbeteiligten Mitwirkung erwarten, da sich die für die Entscheidung erforderlichen Informationen gerade im Besitz der Verfahrensbeteiligten befinden können. Ein solches Modell ist im Verwaltungsverfahren notwendig, weil das Ziel des Verwaltungsverfahrens darin besteht, zu einer rechtmäßigen und begründeten Entscheidung zu gelangen. Die Mitwirkungspflicht bedeutet jedoch nicht, dass die Verwaltungsbehörde ihre Untersuchungspflicht oder die Beweislast vollständig auf den Verfahrensbeteiligten übertragen dürfte. Die Anwendung der Mitwirkungspflicht muss rechtmäßig, zweckgerichtet, verhältnismäßig und mit dem Grundsatz der guten Verwaltung vereinbar sein.

Im zweiten Kapitel wurde festgestellt, dass die für das Verwaltungsverfahren typische kooperationsbasierte Informationsgewinnung im staatlichen Aufsichtsverfahren komplexer wird. Die staatliche Aufsicht ist ihrem Wesen nach präventive Verwaltungstätigkeit, deren Ziel in der Verhütung, Feststellung und Abwehr einer Gefahr oder in der Beseitigung einer Störung der öffentlichen Ordnung besteht. Das Ordnungswidrigkeiten- oder Strafverfahren ist demgegenüber auf die Feststellung des Täters und auf dessen ordnungswidrigkeitenrechtliche oder strafrechtliche Verantwortlichkeit gerichtet. In der Praxis können sich diese Ziele jedoch überschneiden. Derselbe Beamte kann sowohl gefahrenabwehrrechtliche als auch ordnungswidrigkeiten- oder strafverfahrensrechtliche Aufgaben erfüllen, und dieselbe Information kann zunächst für die Feststellung einer Gefahr erforderlich sein, später jedoch zur Grundlage für die Einleitung eines Ordnungswidrigkeiten- oder Strafverfahrens gegen die Person und für den Nachweis ihrer Schuld werden. Daraus ergibt, dass bei der Bestimmung der Verfahrensart ein rein formaler Ansatz nicht ausreicht. Dies ist besonders wichtig in Situationen, in denen von der Person eine aktive Mitwirkung verlangt wird und die erlangten Informationen später gegen sie verwendet werden können. Der Schutz des Rechts, sich nicht selbst zu belasten, darf nicht allein davon abhängen, ob ein Ordnungswidrigkeiten- oder Strafverfahren formal bereits eingeleitet wurde. Wird von einer Person im Rahmen der staatlichen Aufsicht aufgrund einer Mitwirkungspflicht die Erteilung von Informationen verlangt und ist deren spätere Verwendung in einem Ordnungswidrigkeiten- oder Strafverfahren vernünftigerweise vorhersehbar, muss die Person in der Lage sein, den tatsächlichen Umfang ihrer Rechte und Pflichten zu verstehen. Andernfalls kann die für das Verwaltungsverfahren typische Kooperationspflicht der Sache nach zu einem Mittel werden,

durch das von der Person belastende Informationen ohne die für das Ordnungswidrigkeiten- oder Strafverfahren typischen Garantien erlangt werden.

Nach Auffassung der Verfasserin löst die geltende Regelung des § 30 KorS dieses Problem nicht mit hinreichender Klarheit. Die Vorschrift gibt der zuständigen Aufsichtsbehörde das Recht, eine Person zu befragen sowie von ihr Dokumente und Daten zu verlangen, regelt jedoch die spätere Verwendung dieser Informationen in einem Ordnungswidrigkeiten- oder Strafverfahren nicht hinreichend klar. Daher bleibt unklar, wann die Aufsichtsbehörde der Person die möglichen Folgen der Verwendung der Informationen erläutern muss, in welchem Umfang sich die Person auf das Recht, sich nicht selbst zu belasten, berufen kann und welche Grenzen für die Verwendung bereits erhobener Informationen im Ordnungswidrigkeiten- oder Strafverfahren gelten. Der Vergleich mit dem Steuer-, Insolvenz- und Wettbewerbsaufsichtsverfahren zeigte, dass die Spannung zwischen Mitwirkungspflicht und dem Recht, sich nicht selbst zu belasten, nicht nur eine Besonderheit des § 30 KorS ist. In verschiedenen Verfahren hat der Gesetzgeber versucht, Situationen zu lösen, in denen die Effektivität des Verfahrens die Mitwirkung der Person voraussetzt, zugleich aber vermieden werden muss, dass die Person gezwungen wird, an der Feststellung ihrer eigenen Schuld mitzuwirken. Das Problem entsteht dann, wenn das Gesetz nicht hinreichend klar bestimmt, welche Garantien mit dem Verlangen nach Informationen einhergehen müssen und in welchem Umfang die erlangten Informationen später in einem Ordnungswidrigkeiten- oder Strafverfahren gegen die Person verwendet werden dürfen.

Im dritten Kapitel wurden verschiedene gesetzestechnische Modelle zur Regelung der späteren Verwendung von auf Grundlage von § 30 KorS erhobenen Informationen geprüft. Die Analyse ergab, dass weder die automatische Beendigung des Aufsichtsverfahrens bei Auftreten von Anhaltspunkten für eine Straftat oder Ordnungswidrigkeit, noch eine Pflicht der Person, die Ausübung ihres Schweigerechts selbst zu begründen, noch ein zustimmungsbasiertes Modell oder allein die Begrenzung der Beweisverwertung in den Verfahrensordnungen des Ordnungswidrigkeiten- und Strafverfahrens das Problem überzeugend lösen. Diese Lösungen leiden entweder an übermäßiger Starrheit, an der Abhängigkeit vom verfahrensrechtlichen Bewusstsein und den Rechtskenntnissen der betroffenen Person oder daran, dass sie das grundrechtliche Risiko im Zeitpunkt der Informationserhebung nicht hinreichend erfassen. Daher wurden in der Arbeit Leitlinien für die Ausgestaltung eines zweistufigen gesetzestechnischen Modells entwickelt, das die Rechte der Person bereits im staatlichen

Aufsichtsverfahren besser gewährleistet, ohne die wirksame Durchführung des Aufsichtsverfahrens auszuschließen. Erstens sollte § 30 *KorS* um eine Aufklärungspflicht ergänzt werden, wonach die zuständige Aufsichtsbehörde einer natürlichen Person vor der Befragung oder vor dem Verlangen nach Informationen erläutern muss, dass die Informationen später möglicherweise in einem Ordnungswidrigkeiten- oder Strafverfahren verwendet werden können, sowie dass die Person das Recht hat, die Erteilung von Informationen zu verweigern, die sie selbst oder ihr nahestehende Personen belasten könnten. Zweitens ist eine klarere Grenze dafür festzulegen, welche auf Grundlage der staatlichen Aufsicht erlangten Informationen später zum Nachweis der Schuld der Person in einem Ordnungswidrigkeiten- oder Strafverfahren verwendet werden dürfen. Der strengste Schutz muss für selbstbelastende Informationen einer natürlichen Person gelten, insbesondere für Erklärungen und aussageähnliche Informationen, die die Person aufgrund einer Mitwirkungspflicht erteilt hat, da die Person verpflichtet ist, die gegen sie angewandten Aufsichtsmaßnahmen zu dulden, und deren Befolgung durch Anordnung und Zwangsgeld sichergestellt werden kann. Die Verfasserin gesteht zu, dass es auf Gesetzebene weder erforderlich noch möglich ist, alle denkbaren Informationsarten, deren Verwendung im Ordnungswidrigkeiten- oder Strafverfahren problematisch sein könnte, abschließend zu bestimmen. Das Gesetz muss jedoch allgemeine Beurteilungsparameter festlegen, die es ermöglichen, erzwungene selbstbelastende Informationen von objektiven Informationen zu unterscheiden. Die Verwertbarkeit objektiver, unabhängig vom Willen der Person existierender Dokumente und Daten ist gesondert zu beurteilen, wobei die Art der Informationserhebung, das Zwangselement, die verfahrensrechtliche Stellung der Person und die Intensität des Grundrechtseingriffs zu berücksichtigen sind.

Als Schlussfolgerung beantwortet die Verfasserin die Forschungsfrage wie folgt – Die Verwendung von Informationen, die im staatlichen Aufsichtsverfahren aufgrund einer Mitwirkungspflicht erlangt wurden, in einem Ordnungswidrigkeiten- oder Strafverfahren gewährleistet die verfahrensrechtlichen Garantien der Person am besten dann, wenn die verfahrensübergreifende Verwendung solcher Informationen gesetzlich hinreichend klar begrenzt ist, die Person bereits im Stadium der Informationserhebung über ihre Rechte und die mögliche spätere Verwendung der Informationen aufgeklärt wurde und erzwungenen selbstbelastenden Informationen einer natürlichen Person im späteren Ordnungswidrigkeiten- oder Strafverfahren keine Bedeutung für den Nachweis ihrer Schuld beigemessen wird. Der geltende § 30 *KorS* gewährleistet einen solchen Rahmen nicht mit hinreichender Klarheit.

Gleichwohl zeigt auch die neuere Rechtsprechung, dass im staatlichen Aufsichtsverfahren erhobene belastende Informationen weiterhin in Ordnungswidrigkeiten- oder Strafverfahren verwendet werden sollen. Der estnische Staatsgerichtshof hat hervorgehoben, dass in Verfahren mit einer weitreichenden Pflicht zur Informationserteilung der Schutz des Rechts, sich nicht selbst zu belasten, nicht allein aus allgemeinen grundrechtlichen Prinzipien abgeleitet werden kann. Fehlt im Gesetz ein klares und wirksames Verbot, die bei Erfüllung der Mitwirkungspflicht erlangten Informationen später in einem Ordnungswidrigkeiten- oder Strafverfahren gegen die Person zu verwenden, kann die Person berechtigt sein, die Erteilung der Informationen zu verweigern. Die frühere Regelung des Insolvenzverfahrens zeigte somit, dass die Grenzen der verfahrensübergreifenden Beweisverwertung auf Gesetzesebene klar bestimmt werden müssen. Deshalb ist ein gesetzgeberisches Eingreifen erforderlich, dessen zentraler Teil im KorS selbst verankert sein sollte und das erforderlichenfalls durch Ergänzungen in den Ordnungswidrigkeiten- und Strafverfahrensordnungen zu flankieren ist. Da der Gesetzgeber im Rahmen des Entwurfs zur Änderung des Gesetzes über die Gefahrenabwehr den Willen zum Ausdruck gebracht hat, den Umfang der von Personen zu erhebenden Informationen zu erweitern, ist es besonders wichtig, dass die Verwendung von Informationen zwischen verschiedenen Verfahren hinreichend geregelt wird. Ein gesetzlich klar begrenzter Rahmen der Informationsverwendung würde die Rechtssicherheit, die Vorhersehbarkeit des Handelns der zuständigen Aufsichtsbehörden und den tatsächlichen Schutz der Grundrechte der Person im Grenzbereich zwischen staatlichem Aufsichtsverfahren einerseits und Ordnungswidrigkeiten- sowie Strafverfahren andererseits stärken.

## LÜHENDITE LOETELU

EIKo	Euroopa Inimõiguste Kohtu otsus
InsO	<i>Insolvenzordnung</i> , Saksamaa pankrotiseadus
NRWPolG	Nordrhein-Westfaleni liidumaa politseiseadus
PSK	põhiseaduse kommenteeritud väljanne
RKHKm	Riigikohtu halduskolleegiumi määrus
RKHKo	Riigikohtu halduskolleegiumi otsus
RKKKm	Riigikohtu kriminaalkolleegiumi määrus
RKKKo	Riigikohtu kriminaalkolleegiumi otsus
RKPJKm	Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi määrus
RKPJKo	Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsus
RKÜKo	Riigikohtu üldkogu otsus
TlnHKo	Tallinna Halduskohtu otsus
TlnRnKo	Tallinna Ringkonnakohtu otsus
VVm	Vabariigi Valitsuse määrus

## KASUTATUD ALLIKAD

1. Aedmaa, A. jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2004.
2. Aida, A. Isiku kaasaaitamiskohustus ja enese mittesüüstamise privileeg maksumenetluses. Magistritöö. Juhendaja Villy Lopman. Tartu: Tartu Ülikool 2016.
3. Annus, R. Uurimisõhimõtte haldusmenetluses. Juridica VII/2008.
4. Annus, T. Riigiõigus. Tallinn: Juura 2006.
5. Eesti Advokatuuri konkurentsioiguse komisjoni 10.04.2024 arvamus konkurentsiseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu 384 SE kohta. Kättesaadav:  
<https://cms.advokatuur.ee/app/uploads/2024/04/Advokatuuri-konkurentsioiguse-komisjoni-arvamus-konkurentsiseaduse-muutmise-ja-sellega-seonduvalt-teiste-seaduste-muutmise-seaduse-eelnou-384-SE-kohta9.pdf> (25.04.2026).
6. Einberg, K. K. Konkurentsioiguse rikkumist tuvastavale otsusele väljaspool rikkumismenetlust omistatud siduvuse põhiseaduspärasus. Magistritöö. Juhendajad Ivo Pilving, Piibe Lehtsaar. Tartu: Tartu Ülikool 2021.
7. Ernits, M. Preventiivhaldus kui tulevikumudel. Riigikogu toimetised 17/2008.
8. Grabenwarter, C. European Convention on Human Rights. Commentary. Oxford: Hart Publishing Company 2014.
9. Gusy, C. Gefahraufklärung zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung. – JA 2011.
10. Gusy, C. Polizeiliche Befragung am Beispiel des § 9 NRWPolG. – NVwZ 1991.
11. Haldusmenetluse seaduse muutmise seaduse eelnõu (456 SE I) seletuskiri seisuga 2000. <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/b685a9e5-b035-3e9c-8205-90d9ed5eddd0/Haldusmenetluse%20seadus> (29.03.2026).
12. Haurand, G., Vahle, J. Rechtliche Aspekte der Gefahrenabwehr in Entführungsfällen. – NVwZ 2003, 513.
13. Jaanimägi, K. Politsei sisemise rahu tagajana. – Juridica 2004/7.
14. Jäätma, J. Sunniraha kui kohustatud isiku sundimise vahend ja sunnivahend. Juridica X/2015.
15. Kaas, S. Otsustaja uurimiskohustuse ulatus Natura hindamise menetluses. Magistritöö. Juhendaja Evelin Lopman. Tartu: Tartu Ülikool 2022.

16. Kergandberg, E. Kriminaalmenetluse seadustik. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura, 2012. Kättesaadav: Juuraveeb - Kriminaalmenetluse seadustik: § 63. Tõend (25.04.2026), p 5.
17. Konkurentsiseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus (384 SE). Kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/aaddeb81-860f-4ee4-a48c-addc9969f320/konkurentsiseaduse-muutmise-ja-sellega-seonduvalt-teiste-seaduste-muutmise-seadus/> (25.04.2026).
18. Konkurentsiseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (609 SE) seletuskiri seisuga 2025. Kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/0c6b9566-1692-4776-a828-f9e54c559737/konkurentsiseaduse-muutmise-ja-sellega-seonduvalt-teiste-seaduste-muutmise-seadus/> (25.04.2026).
19. Korrakaitseaduse eelnõu (49 SE) seletuskiri. Kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/8a9c2286-06fc-65d2-957b-bd9e11a940c4/korrakaitseadus/> (29.03.2026).
20. Korrakaitseaduse muutmise ja rakendamise seaduse (424 SE) seletuskiri seisuga 2013. Kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/2445bcfe-b04d-40c8-932e-db51253abea3/korrakaitseaduse-muutmise-ja-rakendamise-seadus/> (25.04.2026).
21. Korrakaitseaduse muutmise seaduse väljatöötamiskavatsus seisuga 2024. Kättesaadav: <https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/699319ce-7c2a-4bf4-8c6e-86f5002f4f43?activity=1#kLW09qda> (25.04.2026).
22. Kärner, M. Mõned korrakaitseadusega kaasnenud muudatused kriminaalmenetluses: järelevalve- ja süüteo menetluse piiritlemisprobleem. – Juridica 2014/6.
23. Laaring, M. Eesti korrakaitseõigus ohuennetusõigusena. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2015.
24. Lill, K. Kaasaaitamiskohustus ja enese mittesüüstamise privileeg paralleelmenetluses. Magistritöö. Juhendaja Dmitri Teplõhh. Tallinn: Tallinna Tehnikaülikool 2018.
25. Lõhmus, U. (toim). Eesti Vabariigi põhiseaduse kommentaarid. Eesti Teaduste Akadeemia Riigiõiguse Sihtkapital 2022. Kättesaadav: <https://pohiseadus.riigioigus.ee/v1/eesti-vabariigi-pohiseadus/i-uldsatted-ss-1-7/ss-3-pohiseaduse-ulimuslikkus-ja-reservatsioon> (16.04.2026).
26. Lõhmus, U. Põhiõigused kriminaalmenetluses. Teine, täiendatud ja ümbertöötatud väljaanne. Tallinn: Juura 2014.

27. Madise, Ü. jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 5. väljaanne. Tartu: Sihtasutus Iuridicum 2020.
28. Maruste, R. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse. Tallinn: Juura 2004.
29. Maurer, H. Haldusõigus. Üldosa. Tallinn: Juura 2004.
30. Mikiver, M. Isikuandmeid riskasutav e-riik ja seadusereservatsioon. Kas efektiivsus tõrjub põhiseaduslikud nõuded? – Riigiõiguse aastaraamat 4/2023.
31. Mikiver, M., Siitam, N. Massisikuandmete sõelumine kui haldusmenetluse ettevalmistus: õppetunnid Euroopa Kohtu otsusest asjas C-175/20. *Juridica* 2023/7.
32. Närep, L. Tõendamine ja tõendamise standard vääртеomenetluses. Magistritöö. Juhendaja Mario Rosentau. Tartu: Tartu Ülikool 2016.
33. Pankrotiseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (195 SE) seletuskiri seisuga 2020. Kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/857ac417-4293-45a1-a782-0c19c257a42c/pankrotiseaduse-ja-teiste-seaduste-muutmise-seadus/> (25.04.2026).
34. Parrest, N. Hea halduse põhimõte Euroopa Liidu põhiõiguste hartas. *Juridica* I/2006.
35. Pikamäe, P. Kuidas modelleerida karistamise õigust ehk veel kord halduskaristustest. *En hommage à prof. E. Kergandberg.* – *Juridica*, 2023/9, lk 713.
36. Pilving, I. Kehtiva haldusakti õiguslik tähendus haldusõiguses ja väljaspool haldusõigust. Kättesaadav: <https://media.voog.com/0000/0038/9691/files/28Pilving.pdf> (16.04.2026).
37. Pärnamägi, I. Riikliku sekkumise eesmärgi kindlakstegemise praktiline pool. Mitmefunktsiooniliste meetmete probleem. – *Juridica* 3/2019.
38. Schröder, M. Administrative Law in Germany. – Seerden, R; Stroingk, F (eds.) *Administrative Law of the European Union, its Member States and the United States. A Comparative Analysis.* Antwerpen – Groningen: Intersentia metro 2002.
39. Soo, A., Lott, A., Kangur, A. Euroopa Liidu õiguses sätestatud halduskaristuste kohaldamine Eesti õiguses. Aruanne. Tartu: Tartu Ülikool 2020. Kättesaadav: [Euroopa Liidu õiguses sätestatud halduskaristuste kohaldamine Eesti õiguses.pdf](#) (25.04.2026).
40. Sootak, J. (koost). Karistusõigus. Üldosa. Tallinn: Juura 2018. Kättesaadav: [Juuraveeb - Karistusõigus. Üldosa: 5.5.2. Enese mittesüüstamise privileeg](#) (25.04.2026).
41. Sootak, J. Õigus igapähele. Tallinn: Juura 2017.

42. Tammiku, K. jt. Miks ei saa ECN+ direktiivi Eesti õigusesse üle võtta 'täiesti praktiliste võimalustega (lühike vastus on: väärteomenetluse kaudu)'?. – *Juridica* 2023/2.
43. Tšaikovski, V. Järelevalve meetmete rakendamine tarbijaõiguste tagamisel kaubanduse valdkonnas. Magistritöö. Juhendajad Ulrika Paavle, Monika Mikiver. Tallinn: Tartu Ülikool 2025.
44. Vanaisak, Ü. (toim). Korrakaitseseadus. Kommenteeritud väljaanne. 2. ümbertöötatud ja täiendatud trükk. *Sine loco*: Sisekaitseakadeemia 2025.
45. Verrel, T. Nemo tenetur – Rekonstruktion eines Verfahrensgrundsatzes. Teil 1. – *NStZ* 1997.
46. Õiguskantsleri 15.04.2024 arvamus konkurentsiseaduse muutmise ja sellega seondvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu 384 SE kohta, lk 1. Kättesaadav: [Arvamus konkurentsiseaduse muutmise eelnõu kohta.pdf](#) (25.04.2026).
47. Õiguskantsleri 15.08.2016 seisukoht „Kaasaaitamiskohustus maksumenetluses ja enese mittesuustamise privileeg süüteomenetluses ning kaitsja tagamine maksumenetluses“. Kättesaadav: [kaasaaitamiskohustus\\_maksumenetluses\\_ja\\_enese\\_mittesuustamise\\_privileeg\\_suuteomenetluses\\_ning\\_kaitsja\\_tagamine\\_maksumenetluses.pdf](#) (25.04.2026).
48. Õiguskantsleri 18.11.2013 seisukoht „Isiku kaasaaitamiskohustus ja enese mittesuustamise õigus maksumenetluses“. Kättesaadav: [õiguskantsleri\\_seisukoht\\_vastuolu\\_mittetuustamine\\_isiku\\_kaasaaitamiskohustus\\_ja\\_enese\\_mittesuustamise\\_õigus\\_maksumenetluses\\_0.pdf](#) (25.04.2026).

### **Kasutatud muud materjalid**

49. Kahu, O. (toim). Kalurite kontrollimine tõi 78 väärteomenetlust. – Eesti Rahvusringhääling 18.05.2013. Kättesaadav: [Kalurite kontrollimine tõi 78 väärteomenetlust | Eesti | ERR](#) (25.04.2026).
50. Konkurentsirektiivi (ECN+) ellu viiv seaduseelnõu Vabariigi Valitsuses. Konkurentsiameti Aastaraamat 2023. Kättesaadav: [Konkurentsirektiivi \(ECN+\) ellu viiv seaduseelnõu Vabariigi Valitsuses | Konkurentsiameti aastaülevaade](#) (25.04.2026).

51. Kuul, M. (toim). Politsei konfiskeeris laadal mitukümmend keelatud relva. – Eesti Rahvusringhääling 29.10.2015. Kättesaadav: [Politsei konfiskeeris laadal mitukümmend keelatud relva | Eesti | ERR \(25.04.2026\)](#).
52. Mäekivi, M. (toim). Päästeamet leidis lõviosas haridusasutustes tuleohutusnõuete rikkumisi. – Eesti rahvusringhääling 17.09.2019. Kättesaadav: [Päästeamet leidis lõviosas haridusasutustes tuleohutusnõuete rikkumisi | Eesti | ERR \(25.04.2026\)](#).
53. Mäekivi, M. (toim). TTJA järelevalve: Luminori netipanga probleemide lahendamine võtab aega. – Eesti rahvusringhääling 02.03.2023. Kättesaadav: [TTJA järelevalve: Luminori netipanga probleemide lahendamine võtab aega | Eesti | ERR \(25.04.2026\)](#).
54. Nael, M. (toim). Tähelepaneliku inimese teade relvast käivitas Põhja-Tallinnas politseioperatsiooni. – Eesti Rahvusringhääling 17.06.2019. Kättesaadav: [Tähelepaneliku inimese teade relvast käivitas Põhja-Tallinnas politseioperatsiooni | Eesti | ERR \(25.04.2026\)](#).
55. Oja, B. (toim). SEB sai finantsinspeksioonilt miljon eurot trahvi. – Eesti Rahvusringhääling 25.06.2020. Kättesaadav: [SEB sai finantsinspeksioonilt miljon eurot trahvi | Majandus | ERR \(25.04.2026\)](#).
56. Randlaid, S. (toim). Autojuhtide negatiivne suhtumine joobe kontrollimisse üllatas politseinikke. – Eesti Rahvusringhääling 22.11.2014. Kättesaadav: [Autojuhtide negatiivne suhtumine joobe kontrollimisse üllatas politseinikke | Eesti | ERR \(25.04.2026\)](#).
57. Randlaid, S. (toim). Virumaa kontrollreidi käigus kõrvaldati liiklusest 13 roolijoodikut. – Eesti Rahvusringhääling 21.04.2014. Kättesaadav: [Virumaa kontrollreidi käigus kõrvaldati liiklusest 13 roolijoodikut | Eesti | ERR \(25.04.2026\)](#).
58. Velsker, L. (toim). Galerii: maksu- ja tolliamet tabas reidil Sadama Marketisse kümneid keelatud külmrelvi. – Eesti Rahvusringhääling 05.08.2015. Kättesaadav: <https://www.err.ee/539696/galerii-maksu-ja-tolliamet-tabas-reidil-sadama-marketisse-kumneid-keelatud-kulmrelvi> (25.04.2026).
59. Viirand, L. (toim). Ministeerium alustas Politseiaia pargi hanke osas väärteomenetlust. – Eesti rahvusringhääling 12.02.2015. Kättesaadav: [Ministeerium alustas Politseiaia pargi hanke osas väärteomenetlust | Eesti | ERR \(25.04.2026\)](#).
60. Vähi, K. (toim). Kranich: keskkonnaamet pole aastakümneid oma ülesandega hakkama saanud. – Eesti Rahvusringhääling 25.01.2022. Kättesaadav: [Kranich: keskkonnaamet pole aastakümneid oma ülesandega hakkama saanud | Eesti | ERR \(25.04.2026\)](#).

## KASUTATUD ÕIGUSAKTID

### Eesti Vabariigi õigusaktid

61. Alkoholiseadus. – RT I, 09.01.2025, 20.
62. Avaliku teabe seadus. – RT I, 06.03.2026, 3.
63. Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT I, 11.04.2025, 3.
64. Haldusmenetluse seadus. – RT I, 06.07.2023, 31.
65. Isikuandmete kaitse seadus. – RT I, 06.03.2026, 10.
66. Karistusseadustik. – RT I, 22.12.2025, 2.
67. Konkurentsiseadus. – RT I, 18.11.2025, 2.
68. Korrakaitse seadus. – RT I, 07.04.2026, 7.
69. Kriminaalmenetluse seadustik. – RT I, 22.12.2025, 3.
70. Küberturvalisuse seadus. – RT I, 30.12.2025, 15.
71. Maksukorralduse seadus. – RT I, 15.04.2026, 5.
72. Nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seadus. – RT I, 17.03.2026, 6.
73. Pankrotiseadus. – RT I, 11.11.2025, 12.
74. Päästeseadus. – RT I, 06.07.2023, 68.
75. Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seadus. – RT I, 13.02.2026, 13.
76. Rahvatervishoiuseadus. – RT I, 17.03.2026, 8.
77. Rahvusvahelise sanktsiooni seadus. – RT I, 17.05.2025, 3.
78. Relvaseadus. – RT I, 12.12.2024, 4.
79. Süüteomenetluses tekitatud kahju hüvitamise seadus. – RT I, 11.03.2023, 12.
80. Tsiviilseadustiku üldosa seadus. – RT I, 31.12.2024, 48.
81. Tubakaseadus. – RT I, 07.05.2025, 15.
82. Tuleohutuse seadus. – RT I, 29.06.2024, 7.
83. Vabariigi valitsuse seadus. – RT I, 07.05.2025, 9.
84. VVm 22.12.2011. – RT I, 22.05.2025, 8.
85. Väärteomenetluse seadustik. – RT I, 05.07.2025, 19.

## Välisriiklikud õigusaktid

86. 9. märtsi 2016. a Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2016/343, millega tugevdatakse süütuse presumptsiooni teatavaid aspekte ja õigust viibida kriminaalmenetluses kohtulik arutelul. – ELT L 65/1, 11.03.2016.
87. Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioon, 12016/E/TXT. – EÜT C 202, 07.06.2016.
88. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2019/1, 11. detsember 2018, mille eesmärk on anda liikmesriikide konkurentsiasutustele volitused, et tulemuslikumalt tagada konkurentsireeglite täitmine ja et tagada siseturu nõuetekohane toimimine. – ELT L 11, 14.01.2019.
89. Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. – RT II 2010, 14, 54.

## KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA

### Eesti Vabariigi kohtupraktika

90. RKHKo 01.04.2021, 3-18-1442/115.
91. RKHKo 02.11.2016, 3-3-1-33-16.
92. RKKKo 20.03.2002, 3-1-1-25-02.
93. RKKKo 10.03.2011, 3-1-1-116-10.
94. RKHKo 04.11.2020, 3-20-924.
95. RKHKo 04.11.2025, 3-22-871/22.
96. RKHKo 05.03.2007, 3-3-1-102-06.
97. RKHKo 05.09.2019, 3-17-1110.
98. RKHKo 07.10.2015, 3-3-1-11-15.
99. RKHKo 07.10.2020, 3-19-1565/14.
100. RKHKo 08.01.2026, 3-23-125/64.
101. RKHKo 08.06.2022, 3-20-1631/37.
102. RKHKo 10.01.2008, 3-3-1-65-07.
103. RKHKo 10.04.2014, 3-3-1-68-13.
104. RKHKo 11.04.2016, 3-3-1-75-15.
105. RKHKo 13.01.2010, 3-3-1-86-09.
106. RKHKo 13.01.2016, 3-3-1-76-15.
107. RKHKo 13.06.2013, 3-3-1-24-13.
108. RKHKo 14.03.2022, 3-19-509/34.
109. RKHKo 15.03.2017, 3-3-1-7-17.
110. RKHKo 16.11.2009, 3-3-1-53-09.
111. RKHKo 18.03.2021, 3-18-1287.
112. RKÜKo 11.12.2012, 3-3-1-75-11

113. RKHKo 18.06.2009, 3-3-1-42-09.
114. RKHKo 18.11.2020, 3-19-92/20.
115. RKHKo 20.06.2013, 3-3-1-33-13.
116. RKHKo 20.06.2022, 3-20-2474/11.
117. RKHKo 23.10.2001, 3-3-1-49-01.
118. RKHKo 28.01.2021, 3-17-1739/80.
119. RKHKo 28.05.2021, 3-18-1511/30.
120. RKHKm 01.02.2021, 3-18-1328.
121. RKHKm 04.04.2003, 3-3-1-32-03.
122. RKHKm 17.12.2013, 3-3-1-74-13.
123. RKHKm 23.05.2025, 3-24-797/21.
124. RKHKm 26.10.2004, 3-3-1-68-04.
125. RKHKm 04.04.2003, 3-3-1-32-03.
126. RKKKo 07.04.2014, 3-1-1-22-14.
127. RKKKo 07.12.2015, 3-1-1-67-15.
128. RKKKo 09.02.2021, 4-20-1588/28.
129. RKKKo 10.05.2023, 1-20-2143/156.
130. RKKKo 12.10.2016, 3-1-1-65-16.
131. RKKKo 13.11.2019, 1-17-8179/92.
132. RKKKo 15.12.2020, 4-20-2705/20.
133. RKKKo 19.11.2021, 4-21-2430.
134. RKKKo 22.10.2007, 3-1-1-57-07.
135. RKKKo 24.10.2024, 1-22-3234/49.
136. RKKKo 27.04.2020, 4-19-447.
137. RKKKm 17.04.2025, 1-24-2128/171.
138. RKPJKo 10.12.2013, 3-4-1-20-13.
139. RKPJKo 14.10.2015, 3-4-1-23-15.
140. RKPJKo 17.02.2003, 3-4-1-1-03.
141. RKPJKo 19.03.2009, 3-4-1-17-08.
142. RKPJKo 20.03.2006, 3-4-1-33-05.
143. RKPJKo 31.10.2022, 5-22-4/13.
144. RKPJKm 03.03.2011, 3-4-1-15-10.
145. RKTKm 14.10.2015, 3-2-1-103-15.
146. RKÜKo 03.12.2007, 3-3-1-41-06.
147. RKÜKo 11.12.2012, 3-3-1-75-11.
148. RKÜKo 12.04.2011, 3-2-1-62-10.
149. RKÜKo 16.05.2008, 3-1-1-88-07.
150. RKÜKo 17.02.2004, 3-1-1-120-03.
151. TlnHko 11.12.2024, 3-23-2731/11.
152. TlnRnko 19.06.2025, 1-24-244.
153. TlnRnko 29.05.2024, 1-19-705/1700.

## Välisriiklik kohtupraktika

154. EIKo 14310/88, *John Murray vs. Ühendkuningriik*.
155. EIKo 19187/91, *Saunders vs. Ühendkuningriik*.
156. EIKo 31827/96, *J. B. vs. Šveits*.
157. EIKo 19235/03, *Marttinen vs. Soome*.
158. EIKo 10828/84, *Funke vs. Prantsusmaa*.
159. EIKo 56581/00, *Sejdovic vs. Itaalia*.
160. EIKo 76574/01, *Allen vs. Ühendkuningriik*.
161. Saksa Liidukonstitutsioonikohtu 13.01.1981. aasta otsus, BVerfGE 56, 37; 1 BvR 116/77.

Töö koostamisel kasutas autor tehisintellekti rakendust keeleliseks toimetamiseks, struktuuri üle arutamiseks ja sõnastusvariantide leidmiseks. Kõik sisulised seisukohad, allikate valik, õiguslik analüüs ja lõplik tekst on autori enda koostatud.

## **Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja üldsusele kättesaadavaks tegemiseks**

Mina, Kristella Kukk ,  
(*autori nimi*)

annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) minu loodud teose  
Korralduseseaduse § 30 alusel kogutud teabe kasutamise piirid väärteo- ja ,  
kriminaalmenetluses  
(*lõputöö pealkiri*)

mille juhendaja(d) on Monika Mikiver ,  
(*juhendaja nimi*)

reprodutseerimiseks eesmärgiga seda säilitada, sealhulgas lisada Tartu Ülikooli digitaalarhiivi  
kuni autoriõiguse kehtivuse lõppemiseni;

annan Tartu Ülikoolile loa teha punktis 1 nimetatud teos üldsusele kättesaadavaks Tartu  
Ülikooli veebikeskkonna, sealhulgas digitaalarhiivi kaudu Creative Commons'i litsentsiga CC  
BY NC ND 4.0, mis lubab autorile viidates teost reprodutseerida, levitada ja üldsusele  
suunata ning keelab luua tuletatud teost ja kasutada teost ärieesmärgil, kuni autoriõiguse  
kehtivuse lõppemiseni;

olen teadlik, et punktides 1 ja 2 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile;

kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei riku ma teiste isikute intellektuaalomandi ega  
isikuandmete kaitse õigusaktidest tulenevaid õigusi.

Kristella Kukk  
**29.04.2026**