

TARTU ÜLIKOOL  
ÕIGUSTEADUSKOND  
Avaliku õiguse osakond

Sandra Güsson

**SUNNIRAHA RAKENDAMISE ÜLDISE ALAM- JA ÜLEMMÄÄRA  
KEHTESTAMINE EESTIS**

Magistritöö

Juhendaja  
*PhD* Alexander Lott

Tallinn  
2023

# SISUKORD

SISSEJUHATUS.....	3
1. SUNNIRAHA MÕISTE JA RAKENDAMISE EESMÄRGID, OLEMUS NING OLULISUS .....	8
1.1 Sunniraha definitsioon, olemuslikud põhimõtted ja õigusfilosoofiline lähenemine sunnirahale ning selle rakendamisele Eestis .....	8
1.2 Sunniraha rakendamise eesmärgid, olemus ja olulisus Eestis .....	10
1.3 Valdkonnad Eestis, kus on võimalik sunniraha rakendada .....	11
2. SUNNIRAHA RAKENDAMISE ÜLDISE ALAMMÄÄRA KEHTESTAMINE EESTIS .....	14
2.1 Sunniraha rakendamise üldise alammäära kehtestamise vajalikkus Eestis .....	14
2.2 Sunniraha rakendamise üldise alammäära konkreetse suuruse kehtestamise seisukohast olulised põhimõtted, argumendid ja asjaolud.....	21
2.3 Konkreetse sunniraha rakendamise üldise alammäära loomine .....	31
3. SUNNIRAHA RAKENDAMISE ÜLDISE ÜLEMÄÄRA KEHTESTAMINE EESTIS .....	39
3.1 Sunniraha rakendamise ülemmäärad Eestis .....	39
3.2 Sunniraha rakendamise üldise ülemmäära kehtestamise vajalikkus .....	50
3.3 Sunniraha rakendamise üldise ülemmäära kehtestamise võimalikkus Eestis.....	52
3.3.1 Liialt kõrge sunniraha rakendamise üldise ülemmäära vältimine .....	52
3.3.2 Sunniraha rakendamise üldise ülemmäära kehtestamise võimalikkuse seisukohast olulised põhimõtted, argumendid ja asjaolud.....	56
KOKKUVÕTE.....	63
ESTABLISHMENT OF THE GENERAL LOWER AND UPPER LIMITS FOR THE APPLICATION OF NON-COMPLIANCE LEVIES IN ESTONIA. Summary .....	69
KASUTATUD KIRJANDUS .....	77
KASUTATUD ÕIGUSAKTID .....	81
KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA .....	87
LISA 1. Valdkonnad ja seadused Eestis, kus on võimalik sunniraha rakendada .....	89
Tabel 1.....	89
Tabel 2.....	90
Tabel 3.....	91

## SISSEJUHATUS

Riiklik järelevalve saab eesmärgipäraselt toimida vaid juhul, kui selle käigus avastatud puuduste või rikkumiste kõrvaldamiseks tehtud ettekirjutuste täitmine on tõhusalt tagatud. Väärteokaristuse rakendamise võimalus võib küll ennetada rikkumiste toimepanemist ja karistuse rakendamine ka motiveerida isikut rikkumist kõrvaldama, kuid sellest hoolimata ei ole sisuliselt tegemist mitte ettekirjutuse täitmisele sundimisega, vaid karistusõigusliku reaktsiooniga aset leidnud õigusrikkumisele.<sup>1</sup>

Sunniraha haldussunni vahendina seevastu on oma olemuselt väärtusneutraalne õiguslik instrument, mis on suunatud üksnes eesmärgi täitmisele: sunniraha rakendamise kaudu saab sundida nii füüsilisi kui juriidilisi isikuid ettekirjutusi täitma ning seeläbi vastavaid nõudeid ja kohustusi täitma või millegi tegemisest hoiduma.<sup>2</sup> Sunniraha ei rakendata mitte järgneva karistusena selle eest, et hoiatuses ettekirjutuse vabatahtlikuks täitmiseks antud tähtaja jooksul ettekirjutust ei täidetud, vaid ennetava eesmärgiga sundida adressaati ettekirjutust viivitamata täitma, et puuduks vajadus adressaadi suhtes uuesti sama või mõnda muud sunnivahendit rakendada.<sup>3</sup> Sunniraha rakendamise peamiseks eesmärgiks on lahendada probleem (tõrjuda oht ja kõrvaldada rikkumine).<sup>4</sup>

Sunniraha rakendamise tähtsust ning sunniraha rakendamisega seotud küsimuste aktuaalsust ja olulisust kinnitab ka asjaolu, et vajalike eelduste täidetuse korral on sunniraha võimalik Eestis rakendada 2023. aasta seisuga 85 seaduses.<sup>5</sup> Sunniraha rakendamine on Eestis laialt levinud. Näiteks sunniraha rakendavad enim Maksu- ja Tolliamet, Päästeamet, Veterinaar- ja Toiduamet, Politsei- ja Piirivalveamet, Terviseamet, Keskkonnaamet ja kohalikud omavalitsused.<sup>6</sup> Seega saab järeldada, et sunniraha rakendamise võimalus on seadusandja jaoks olulisel kohal ja tähtis ning tihti ja erinevates õiguslikes valdkondades rakendatav meede,

---

<sup>1</sup> TlnRnKo 3-08-118 p 10.

<sup>2</sup> Aedmaa, A., Parrest, N. Ülevaatluk õppematerjal haldusõigusest. Tallinn: Eesti Vabariigi Riigikantselei ja Avaliku Teenistuse Arendus- ja Koolituskeskus 2003, lk 44.

<sup>3</sup> TlnRnKo 3-08-118 p 10.

<sup>4</sup> Haldustrahvimenetluse seaduse eelnõu seletuskiri, lk 8. 19.08.2020. Arvutivõrgus kättesaadav: [https://advokatuur.ee/uploads/files/Haldustrahvimenetluse%20seadus\\_SK.pdf](https://advokatuur.ee/uploads/files/Haldustrahvimenetluse%20seadus_SK.pdf) (05.01.2023).

<sup>5</sup> Vt *infra* ptk 1.3.

<sup>6</sup> Klopets, U. Asendustäitmise ja sunniraha rakendamise analüüs. Tallinn: Justiitsministeerium 2011, lk 1. Arvutivõrgus kättesaadav: [https://www.kriminaalpoliitika.ee/sites/krimipoliitika/files/elfinder/dokumentid/asendustaitmise\\_ja\\_sunniraha\\_rakendamise\\_analuus.pdf](https://www.kriminaalpoliitika.ee/sites/krimipoliitika/files/elfinder/dokumentid/asendustaitmise_ja_sunniraha_rakendamise_analuus.pdf) (06.01.2023).

millega saab panna isikuid temal lasuvaid kohustusi ning nõudeid täitma ning tagada nende täitmine.

Kui sunniraha õigusliku institutsioonina Eestis kehtima hakkas, siis leiti, et sunniraha alal tuleb seadustada kõik, mis vajalik.<sup>7</sup> Töö autori hinnangul on see tähtis sunniraha institutsiooni edukaks toimimiseks ning seetõttu on töö autori arvates oluline seadustada sunniraha suuruse määramisega seotud aspektid ning uurida selleks nende aspektide kehtestamise võimalikkust ja vajalikkust. Eestis on viimastel aastatel sunniraha rakendamise võimalust reformitud ja kaasajastatud ning selle tõttu vähendatud. Kui 2011. aastal oli võimalik Eestis sunniraha rakendada 114 seaduses<sup>8</sup>, siis 2023. aastal esines see võimalus vastavalt töö autori uurimisele 85 seaduses.<sup>9</sup> Töö autor püstitab siinkohal hüpoteesi, et seoses sunniraha institutsiooni kaasajastamisega (n.ö uuendamisega) oleks vaja Eestis sätestada sunniraha rakendamise üldine alammäär ja võimalusel ka ülemmäär.

Sunniraha rakendamise üldise alam- ja ülemmäära kehtestamine on oluline eelkõige sunniraha institutsiooni ja laiemalt demokraatliku õigusriigi, mis on Euroopa kultuuriruumi üheks põhiväärtuseks, toimimise tagamise seisukohalt.<sup>10</sup> Seaduse sätted peavad olema sellised, mis aitavad tugevdada õigusriigi põhimõtet. Siinjuhul on oluliseks märksõnaks õigusriigi põhimõtte väljenduse üheks aspektiks olev õigusselgus.<sup>11</sup> See tagab sunniraha rakendamise menetluse ja sunniraha kui õigusliku institutsiooni läbipaistvuse, mis on omakorda äärmiselt oluline demokraatliku õigusriigi tagamise seisukohast, sest riigi õigussüsteemis on oluline tugevdada ja kindlustada demokraatlikke väärtusi ning nende alusel loodud õiguspõhimõtteid, sest nii on võimalik tagada riigivõimu edukas, efektiivne ja demokraatial põhinev toimimine. Samuti tuleb välja tuua menetlusökoonomia tagamise ja tugevdamise argument: kindlaksmääratud vahemik hõlbustab haldusorganil konkreetse sunniraha summa määramist ning seega kiirendab ja tõhustab sunniraha rakendamise menetlust tagades nii hea halduse toimimist ja suurenemist. Õigus heale haldusele (hea halduse põhimõttele) aitab tagada ka demokraatia põhimõtte elluviimist.<sup>12</sup>

---

<sup>7</sup> Arvisto, M. Seadustada tuleb kõik vajalik, mitte võimalik. – Eesti Päevaleht 02.02.1999. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://epl.delfi.ee/artikkel/50767970/seadustada-tuleb-koik-vajalik-mitte-voimalik> (04.01.2023).

<sup>8</sup> Klopets, U, lk 12-13.

<sup>9</sup> Vt *infra* ptk 1.3.

<sup>10</sup> Kalmo, H., Kask, O. PSK § 10/42.- Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 5. vlj. Tartu: Sihtasutus Iuridicum 2020.

<sup>11</sup> RKÜKo 3-4-1-7-08 p 26.

<sup>12</sup> Kalmo, Kask, PSK § 10/39.

2011. aastal valmis Justiitsministeeriumi tellitud uuring „Asendustäitmise ja sunniraha rakendamise analüüs“.<sup>13</sup> Kui Eesti teadusmaastikul oli debatt haldustrahvi toomiseks ja kehtestamiseks Eesti õigussüsteemi ja Eesti õigusteadlaste poolt valmis jaanuaris 2020 uuring „Euroopa Liidu õiguses sätestatud halduskaristuste kohaldamine Eesti õiguses“, siis käsitleti seal teaduslikult sunniraha rakendamisega seonduvat.<sup>14</sup> Eestis ei ole aga kunagi varem uuritud sunniraha rakendamise üldise alammäära ja ülemmäära kehtestamist ning seda ka mitte akadeemilise uurimuse tasemel.

Senise õiguskirjanduse pinnalt on jäänud ebaselgeks, millistest asjassepuutuvatest asjaoludest tuleb lähtuda sunniraha rakendamise üldise alam- ja ülemmäära kehtestamise vajalikkuse üle otsustamisel ning milline võiks olla Eesti õigussüsteemi jaoks sobivaim lahendus sunniraha rakendamise üldise alam- ja ülemmäära kehtestamiseks, kui selleks esineb vajadus. Eeltoodust lähtuvalt on magistritöö eesmärgiks välja selgitada, mil määral on põhjendatud kehtestada Eestis sunniraha rakendamise üldist alam- ja ülemmäära. Lähtuvalt magistritöö eesmärgist ja uurimisprobleemist sõnastas magistritöö autor kuus uurimisküsimust:

1. Millistes seadustes ja valdkondades on võimalik Eestis sunniraha rakendada?
2. Kas ja kui, siis miks on vajalik Eestis sunniraha üldist alammäära kehtestada?
3. Millistest asjaoludest tuleb lähtuda sunniraha rakendamise üldise alammäära kehtestamisel ning milline oleks kõige sobilikum üldine alammäär Eesti õigussüsteemi jaoks?
4. Millised on sunniraha rakendamise ülemmäärad Eestis?
5. Kas ja kui, siis miks on vajalik Eestis sunniraha rakendamise üldist ülemmäära kehtestada?
6. Milline on sunniraha rakendamise üldise ülemmäära kehtestamise võimalikkus Eestis ja kas seda oleks otstarbekas Eestis kehtestada? Millistest asjaoludest tuleb siin lähtuda?

Käesoleva magistritöö kirjutamisel on kasutatud nii analüütilist kui ka kvalitatiivset meetodit. Nende uurimismeetodite kasutamine on vajalik selleks, et oleks võimalik vastata uurimisküsimustele ja täita seega antud magistritöö eesmärki. Kõikjal magistritöös on kasutatud läbivalt nii analüütilist kui ka kvalitatiivset uurimismeetodit, tuginedes nii eestikeelsele kui ka

---

<sup>13</sup> Klopets, U, lk 1-15.

<sup>14</sup> Kangur, A., Lott, A., Soo, A. Euroopa Liidu õiguses sätestatud halduskaristuste kohaldamine Eesti õiguses. Aruanne. Tartu: Tartu Ülikool 2020, lk 95-99. Arvutivõrgus kättesaadav: [https://skytte.ut.ee/sites/default/files/skytte/halduskaristuste\\_lopparuanne\\_31.01.2020.pdf](https://skytte.ut.ee/sites/default/files/skytte/halduskaristuste_lopparuanne_31.01.2020.pdf) (06.12.2022).

võõrkeelsele õigusteaduslikule kirjandusele, siseriiklikele õigusaktidele ja kohtulahenditele. Eeltoodud allikatest sisalduvast juhindutakse antud magistritöö koostamisel. Magistritöö kirjutamise seisukohast olulisimad allikad on Riigikohtu lahendid, Eesti Vabariigi põhiseaduse kommenteeritud väljaanne ning õigusteaduslik uurimus „Õigusteooria seoseid Eesti seadusloome kvaliteediga“, sest nendes allikates käsitletud ja selgitatud õiguspõhimõtted, seisukohad ja seadusloomealased õigusteoreetilised lähenemised on antud magistritöö kirjutamisel tähtsal kohal.<sup>15</sup> Magistritöö koostamiseks kasutatud allikate läbitöötamise kaudu on võimalik kindlaks teha ka antud magistritöö teemaga seotud võimalikud probleemkohad, mida tuleb käsitleda ning millest lähtuda antud magistritöö kirjutamisel.

Antud magistritöö koosneb kolmest peatükist. Magistritöö esimeses peatükis uuritakse sunniraha definitsiooni ja olemuslikke põhimõtteid, sunniraha rakendamise eesmärke, olemust ja olulisust, õigusfilosoofilist lähenemist sunnirahale ja selle rakendamisele ning seadusi, milles on võimalik Eestis sunniraha rakendada. Tegemist on oluliste aspektidega, millest antud magistritöös lähtutakse sunniraha rakendamise üldise alammäära kehtestamise ja selle vajalikkuse ning üldise ülemmäära kehtestamise võimalikkuse ja selle vajalikkuse analüüsil, ning seetõttu tuleb neid aspekte antud magistritöös uurida. Esimene peatükk hõlbustab ning aitab kaasa magistritöö eesmärgi saavutamisele, andes sisulise ülevaate õiguslikust institutsioonist, mille alam- ja ülemmäära kehtestamist antud magistritöös uuritakse. Selleks, et kehtestada sunniraha rakendamise üldist alam- ja ülemmäära ning uurida selle võimalikkust ja vajalikkust, tuleb kindlaks teha kõik seadused Eestis, milles on võimalik sunniraha rakendada. Autor keskendub sellele alapeatükis 1.3. Teades kõiki seadusi Eestis, milles on võimalik sunniraha rakendada ning omades nendest terviklikku ja ühtset ülevaadet, on võimalik uurida terviklikult, et millised on sunniraha rakendamise ülemmäärad erinevates seadustes Eestis. Viimast uuritakse magistritöö alapeatükis 3.1. Samuti on see oluline selleks, et oleks võimalik läbi viia alapeatükis 3.3 tehtavat sunniraha rakendamise üldise ülemmäära kehtestamise võimalikkuse analüüsi, sest siis on võimalik kindlaks teha kõige kõrgemad sunniraha rakendamise ülemmäärad Eestis ning isikud, kellele see määratakse ning määramise aluseks olevad asjaolud. Kompaktne ning terviklik käsitlus Eesti seadustest, mis võimaldavad sunniraha rakendada, võimaldab analüüsida ka sunniraha rakendamise üldise alammäära

---

<sup>15</sup> Madise, Ü. jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 5. vlj. Tartu: Sihtasutus Iuridicum 2020.; Pärnamägi, I. Õigusteooria seoseid Eesti seadusloome kvaliteediga. - Riigikogu Toimetised 2020/41, lk 163-173. Arvutivõrgus kättesaadav: [https://rito.riigikogu.ee/wordpress/wp-content/uploads/2020/06/41\\_163-174-seadusloome.pdf](https://rito.riigikogu.ee/wordpress/wp-content/uploads/2020/06/41_163-174-seadusloome.pdf) (20.03.2023).

kehtestamist, sest kõige madalamate sunniraha rakendamise ülemmäärade suurused on üheks asjaoluks, millest tuleb lähtuda sunniraha rakendamise üldise alammäära kehtestamise puhul.

Magistritöö teises peatükis selgitatakse välja, millistest aspektidest ja asjaoludest tuleb lähtuda sunniraha rakendamise üldise alammäära kehtestamisel ning analüüsitakse erinevaid võimalusi, kuidas oleks võimalik Eestis sunniraha üldist alammäära kehtestada. Selle põhjal selgitatakse välja Eesti õigussüsteemi jaoks sobivaim variant sunniraha rakendamise üldise alammäära kehtestamiseks. Teises peatükis analüüsitakse ka sunniraha rakendamise üldise alammäära kehtestamise vajalikkusega seotud erinevaid aspekte.

Magistritöö kolmandas peatükis esmalt uuritakse sunniraha rakendamise ülemmäärasid Eesti seadustes. Seejärel analüüsitakse erinevaid sunniraha rakendamise üldise ülemmäära kehtestamise vajalikkusega seotud aspekte ning selgitatakse välja, et millistest aspektidest ja asjaoludest tuleb lähtuda sunniraha rakendamise üldise ülemmäära kehtestamisel ja nendest lähtuvalt analüüsitakse kui otstarbekas oleks Eestis sunniraha üldist ülemmäära kehtestada.

Magistritööd iseloomustavad märksõnad Eesti märksõnastikust on: sunniraha; sunnivahendid; haldusõigus; õigusloome; määramine.

# 1. SUNNIRAHA MÕISTE JA RAKENDAMISE EESMÄRGID, OLEMUS NING OLULISUS

## 1.1 Sunniraha definitsioon, olemuslikud põhimõtted ja õigusfilosoofiline lähenemine sunnirahale ning selle rakendamisele Eestis

Asendustäitmise ja sunniraha seaduse (ATSS) §-s 10 on esitatud ning defineeritud sunniraha mõiste. ATSS § 10 lg 1 järgi sunniraha on hoiatuses kindlaksmääratud summa, mille peab adreasaat tasuma, kui ta ettekirjutusega pandud kohustust hoiatuses märgitud tähtaja jooksul ei täida.

ATSS on oma sisult oluline komponent, mis on seotud haldusmenetlusega.<sup>16</sup> Kui ATSS-i välja töötati, siis seati ATSS-i põhieesmärgiks tagada isikut kohustavate haldusaktide tõhus täitmine. Seetõttu on ATSS-i puhul tegemist haldusmenetluse seaduse mõttelise jätkuga. Kui haldusmenetluse seadus (HMS) käsitleb haldusotsustuste tegemisega seonduvaid küsimusi, siis ATSS aitab tagada ja kohustada täitma haldusotsust.<sup>17</sup>

Haldusakti täitmise teisest menetlust – haldustäitemenetlust – kohaldatakse siis, kui haldusakti adreasaat haldusaktis sisalduvat kohustust ei ole vabatahtlikult täitnud.<sup>18</sup> Haldustäitemenetluse üldnormistik sisaldub ATSS-is.<sup>19</sup> Sunniraha on haldustäitemenetluse erivorm. Haldusmenetlusele võib järgneda haldustäitemenetluse erivormide – sunniraha ja asendustäitmise – kohaldamine.<sup>20</sup>

Sunniraha rakendamist reguleerib ATSS. ATSS on üks seadustest Eestis, lisaks täitemenetluse seadustikule (TMS), mis reguleerib haldusaktide täitmisega seonduvaid küsimusi.<sup>21</sup>

Sunniraha on haldussunnivahend ja üks haldussunni liikidest.<sup>22</sup> Haldussund on, võrreldes karistusõiguslike sunnivahenditega, kõige enam kasutatav sunnivahend.<sup>23</sup>

---

<sup>16</sup> Aedmaa, A. jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2004, lk 4.

<sup>17</sup> Aedmaa, Parrest (viide 2), lk 44.

<sup>18</sup> *Ibidem*, lk 43.

<sup>19</sup> Saarmets, V. Resolutsioon olgu regulatiivne, regulatsioon olgu resolootne. - Õiguskeel 2014/4, lk 4.

<sup>20</sup> Aedmaa jt (viide 16), lk 38.

<sup>21</sup> Aedmaa, Parrest (viide 2), lk 43.

<sup>22</sup> Aedmaa, Parrest (viide 2), lk 46.; Kütt, S. Sunniraha rakendamise menetlus. - Õiguskeel 2015/4, lk 1.

<sup>23</sup> Koolmeister, I., Merusk, K. Haldusõigus. Õpik Tartu Ülikooli õigusteaduskonna üliõpilastele. Tartu: Tartu Ülikool 1995, lk 126.



Sunniraha rakendatakse üksnes mahus, mida on ettekirjutuse täitmiseks minimaalselt vajalik ja sunniraha rakendamine lõpetatakse kohe, kui nõutav kohustus on täidetud.<sup>24</sup> See tuleneb proportsionaalsuse põhimõttest. Proportsionaalsuse põhimõte on põhiõiguste ja õigusriigi põhimõtte oluline element. Valitseb üksmeel selle suhtes, et proportsionaalsus on igasugusele riigi tegutsemisele seatav põhinõue. Proportsionaalsus on kõikides maailma demokraatlikes riikides põhiõiguste järelevalve keskseks hindamiskriteeriumiks.<sup>25</sup> Proportsionaalsuse põhimõtet on välja toodud ka haldusmenetluse seaduse (HMS) § 3 lg-tes 1 ja 2 ning Eesti Vabariigi põhiseaduse (PS) §-s 11. Seega saab järeldada, et rakendatav sunniraha peab olema proportsionaalne.

Samuti on oluline välja tuua, et sunniraha rakendamine isikule, kellel puudub objektiivselt võimalus ettekirjutatud tegu teha, ei ole proportsionaalne.<sup>26</sup> Seega saab siinkohal järjekordselt välja tuua proportsionaalsuse olulisuse ning sellega arvestamise sunniraha rakendamise korral.

Lisaks proportsionaalsuse põhimõttele on sunniraha rakendamise puhul äärmiselt oluline õigusriikliku haldustäitemenetluse nõue – õigusele ja õiglusele rajatud riigis peab haldusakti täitmine ning selleks vajaduse korral sundimine olema kooskõlas põhiseadusega ning seadusandja üldaktidega. Vähem tähtsad ei ole arusaadavuse, võrdse kohtlemise ja omavoli vältimise nõuded.<sup>27</sup>

Sunnirahale ja sunniraha rakendamisele on võimalik läheneda ka õigusfilosoofiliselt. K. Lüddersseni järgi on õigusfilosoofiliselt sunnirahale võimalik läheneda ja seda kategoriseerida järgnevalt: haldusõiguse puhul on keelud ja järeloomid fikseeritud kas haldusakti kehtetuse aluste (kui pehmed meetmed) või näiteks sunniraha (kui karmim meede) kaudu.<sup>28</sup> Seega, kui sunniraha rakendada, siis rakendatakse õigusfilosoofilise lähenemise järgi karmimat meetet, mis on järeloom keelu rikkumisele.

---

<sup>24</sup> Kütt, S, lk 1.

<sup>25</sup> Klatt, M., Meister, M. Proportsionaalsus kui universaalne põhiseaduslik printsiip. *Juridica riigiõiguse aastaraamat 2020*. Tartu: Sihtasutus Iuridicum, lk 119.

<sup>26</sup> RKHKm 3-3-1-31-15 p 18.

<sup>27</sup> Aedmaa, Parrest (viide 2), lk 44.

<sup>28</sup> Kairjak, M. Õigusharude aktsessoorsus relatiivsete õigustumõistete puhul. – *Juridica* 2018/1, lk 55.

## 1.2 Sunniraha rakendamise eesmärgid, olemus ja olulisus Eestis

Haldusorgani ülesanne on tagada, et avalik-õiguslik kohustus saaks täidetud.<sup>29</sup> Teoreetiliselt lähenedes võib sunniraha eesmärgiks olla ka ainuüksi hoiatuses sisalduva rahanõudega (sunniraha määramisega hoiatamise kaudu) isiku sundimine oma käitumist muutma.<sup>30</sup> Tihtilugu aga isikud ei täida endal lasuvaid kohustusi neile tehtud ettekirjutusest ja hoiatusest hoolimata. Seetõttu on sätestatud nii mitmeski seaduses võimalus rakendada sunniraha, et vajalikud kohustused saaksid täidetud.

Kuna haldusorgani ülesanne on tagada, et avalik-õiguslik kohustus saaks täidetud, siis saab sellest järeldada, et haldussundi kohaldatakse samuti eelkõige avaliku halduse sfääris kujunevate suhete kaitseks.<sup>31</sup> Seega sunniraha rakendatakse avalik-õiguslike ja avaliku halduse sfääris olevate kohustuste täitmise tagamise eesmärkidel (isikut kohustust täitma sundima).

Sunniraha rakendamise põhieesmärgiks on tagada ettekirjutuse täitmine (kohustada sunniraha adressaadiks olevat isikut ettekirjutuses määratud sooritust tegema või keelatud sooritusest hoiduma).<sup>32</sup> Seega on sunniraha rakendamise eesmärgiks kohustada sunniraha adressaadiks olevat isikut täitma tal lasuvat kohustust. Ühiskonna toimimiseks on vajalik, et inimesed täidaksid neil lasuvaid kohustusi ning ülesandeid. Selleläbi on võimalik tagada edukas, toimiv, funktsioneeriv ning enda ülesandeid täitev ühiskond ning riigikorraldus. Arvestataval hulgal Eesti Vabariigi seadustes (85 seaduses)<sup>33</sup> sisalduv võimalus rakendada sunniraha on oluline vahend, mille kaudu on võimalik tagada riigi ning ühiskonna edukas ning tõrgeteta toimimine. Sunniraha rakendamise võimalus on olulisel kohal seadustes, milles on reguleeritud riiklikult ning ühiskondlikult tähtsad ülesanded, millest kinnipidamine ning millest tulenevate kohustuste ja nõuete järgimine on eluliselt vajalik.<sup>34</sup> Seetõttu on sunniraha näol tegemist n.ö „instrumendiga“, mille kaudu saab kohustada, survet avaldada ning tagada, et ühiskonnaliikmed täidaksid neile pandud olulisi kohustusi ning ülesandeid.

---

<sup>29</sup> Haldustrahvimenetluse seaduse eelnõu seletuskiri, lk 12.

<sup>30</sup> Aedmaa, A. Uus termin – kas selgus või segadus? Mõtteid seoses mõistetega sundraha ja sunniraha. - Õiguskeel 2002/4, lk 18.

<sup>31</sup> Haldustrahvimenetluse seaduse eelnõu seletuskiri, lk 12.; Koolmeister, I., Merusk, K, lk 126.

<sup>32</sup> Aedmaa, Parrest (viide 2), lk 45.

<sup>33</sup> Vt *infra* ptk 2.

<sup>34</sup> Sellisteks seadusteks on näiteks: kemikaaliseadus; atmosfääriõhu kaitse seadus; riigihangete seadus; ühistranspordiseadus; finantsinspektsiooni seadus; krediidasutuste seadus; alkoholi-, tubaka-, kütuse- ja elektriaktsiisi seadus; Eesti Rahvusringhäälingu seadus; liiklusseadus; tuleohutuse seadus; sotsiaalhoolekande seadus; tervishoiuteenuste korraldamise seadus.

Sunniraha rakendamise eesmärgiks on tagada isikut kohustavate haldusaktide täitmine. Sunniraha rakendamine tähendab asendustäitmise ja sunniraha seaduse kontekstis isiku kohustuse täitmisele sundimist.<sup>35</sup> Sunniraha on haldussunnivahend, mille rakendamist reguleerib ATSS.<sup>36</sup> Haldussunni kasutamise konkreetseks eesmärgiks võib olla õigusvastase käitumise lõpetamine.<sup>37</sup> Seega saab järeldada, et sunniraha, mis on haldussunnivahendiks, kasutamise eesmärgiks on isiku sundimine täitma tal lasuvat kohustust.

Samuti võib olla haldussunnivahendi rakendamise eesmärgiks õigusvastase käitumise kahjulike tagajärgede ärahoidmine.<sup>38</sup> Aktuaalne on sunniraha rakendamine õigusvastase käitumise kahjulike tagajärgede ärahoidmise eesmärgil ohutuse ja keskkonnaga seotud valdkondades, nagu näiteks ehitusseadustikus, vedelkütuse seaduses, biotsiidiseaduses, atmosfääriõhu kaitse seaduses, metsaseaduses ja jäätmeseaduses. Õigusvastase käitumise kahjulike tagajärgede ärahoidmine on üheks tähtsaks kaalutluseks ning oluliseks argumendiks, miks ohutuse ja keskkonnavaldkonnas rikkumise toimepanemise ja selletõttu ettekirjutuse ja sunniraha rakendamise hoiatuse saamise, kuid nende eiramise (ettekirjutuses sisalduva kohustuse mittetäitmise korral) on võimalik ettekirjutuse adressaadi suhtes sunniraha rakendada.

### **1.3 Valdkonnad Eestis, kus on võimalik sunniraha rakendada**

Eestis on 85 seadust, mis näevad ette vajadusel võimaluse sunniraha rakendada. Sunniraha rakendamise võimalusega on näiteks hõlmatud ehitusseadustik, seadme ohutuse seadus, elektrituruseadus, krediidasutuste seadus, kindlustustegevuse seadus, meediateenuste seadus, päästeseadus, postiseadus, ühistranspordiseadus, tervishoiuteenuste korraldamise seadus, õppetoetuste ja õppelaenu seadus.<sup>39</sup>

Seadused Eestis, mis näevad ette võimaluse rakendada sunniraha, on seotud riikliku sektoriga, riigi võimu ning suures osas riigivõimu teostamisega. Sunniraha on võimalik rakendada

---

<sup>35</sup> BNS. Riigikogu asus tegelema asendustäitmise ja sunniraha seadusega. – Eesti Päevaleht 21.09.2000. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://epl.delfi.ee/artikkel/50841158/riigikogu-asus-tegelema-asendustaitmise-ja-sunniraha-seadusega> (04.01.2023).

<sup>36</sup> Kütt, S, lk 1.

<sup>37</sup> Koolmeister, I., Merusk, K, lk 126.

<sup>38</sup> *Ibidem*, lk 126.

<sup>39</sup> Vt lähemalt: Lisa 1.

seadustes, mis reguleerivad ühiskonna toimimise jaoks tähtsaid aspekte ning milles kehtestatud kohustuste järgimine on ühiskondlikult oluline.

Töö autor on välja toonud Lisas 1 (tabelites 1-3) kõik Eestis kehtivad sunniraha rakendamise võimalusega hõlmatud (sunniraha rakendamise võimalust sisaldavad ning ettenägevad) seadused ning on nad rühmitanud vastavalt sisule valdkondade kaupa luues ka valdkondale pealkirjad (nimetused). Valdkondadele nimetusi luues töö autor arvestas antud seaduste sisu, valdkondi ja ühisnimetajaid antud seaduste vahel.

Lisa 1 tabelitest 1-3 nähtub, et Eestis on võimalik sunniraha rakendada järgmistes valdkondades: narkootilised ja psühhotroopsed ained, hasartmängud, keskkond, keskkonnahoid, taimekaitse, bioloogia, biotehnoloogia, põllumajandus, kütused, inseneeria, tehnika, keemia, energeetika ning antud eelpool nimetatud valdkondade ohutusega seonduvad valdkonnad, majandus- ja finantssektor, infoühiskond, kommunikatsioon, infotehnoloogia, riigi julgeolek ja poliitika, riigi toimimise jaoks olulised ja igapäevaselt väga vajalikud valdkonnad, loomakaitse, kunst ja kultuur, kuritegevuse tõkestamine, sotsiaalhoolekanne, tervishoiu- ja meditsiinivaldkond, haridus, pedagoogiga, kutse, noorsootöö ja huviharidus.

Sunniraha rakendamise võimalus on ette nähtud sellistes olulistest valdkondades, mis puudutavad ning mis mõjutavad riigi ning ühiskonna edukat toimimist. Sunniraha rakendamise võimalus on ette nähtud ühiskondlikult väga tähtsates valdkondades, kus on vajalik, et isikud täidaksid neil lasuvaid kohustusi. Seega on sunniraha rakendamise kaudu võimalik neid sundida endal lasuvaid kohustusi täitma. Sellisteks valdkondadeks on näiteks keskkond, inseneeria, majandussektor ning meditsiin.

Samuti rakendatakse ka sunniraha sellistes valdkondades, kus esineb palju ning sagedasti rikkumisi, eesmärgiga panna isikuid oma käitumist muutma ning seeläbi rikkumisi vähem toimepanema. Seaduseid, mis näevad ette võimaluse sunniraha rakendada on kõige rohkem (enamjaolt) keskkonna, keskkonnahoiu, taimekaitse, bioloogia, biotehnoloogia, põllumajanduse ja riigi toimimise jaoks olulistest ning igapäevaselt väga vajalikes valdkondades (kokku 27 seadust kõigest 85-st sunniraha rakendamist võimaldavast seadusest Eestis).

Tuleb ka välja tuua, et sunniraha rakendamise võimalusi on Eesti seadustes ning seeläbi ühiskonnas vähendatud, sest mõned sunniraha rakendamist võimaldavad seadused on Eestis kehtetuks tunnistatud. Töö autor on need seadused välja uurinud ning esitab nad. Varem oli võimalik Eestis sunniraha rakendada teeseaduses, riikliku matusetootuse seaduses, kaevandamiseseaduses, välisõhu kaitse seaduses, ehitusseaduses, elektriõhusseaduses,

surveseadme ohutuse seaduses, masina ohutuse seaduses, küttegaasi ohutuse seaduses, lifti ja köistee ohutuse seaduses, üleliigse laovaru tasu seaduses, kaubandustegevuse seaduses, digitaalallkirja seaduses, loomade ja loomsete saadustega kauplemise ning nende impordi ja ekspordi seaduses, veterinaarkorralduse seaduses ja ülikooliseadus, kuid praeguseks on kõik need seadused kehtetuks tunnistatud.

Mõnedes seadustes, mis on nüüdseks kehtetuks tunnistatud, esitatud kohustused, mille täitmata jätmise korral, on võimalik sunniraha rakendamise eelduste täidetuse korral sunniraha rakendada, on lisatud ning sisalduvad teistes seadustes. Näidetena saab siinjuhul tuua praeguseks kehtetuks tunnistatud seaduste näol välisõhu kaitse seaduse ja ehitusseaduse. Töö autor esitab nüüd seadused, milles sisalduvad võimalused rakendada sunniraha samade rikkumiste korral, mille puhul oli praeguseks kehtetuks tunnistatud seadustes võimalik määrata sunniraha. Välisõhu kaitse seaduse asemel näeb nüüd atmosfääriõhu kaitse seadus ette sunniraha rakendamise võimaluse antud valdkonnas kehtestatud nõuete ja kohustuste rikkumise ning mitte täitmise tõttu tehtud ettekirjutuse täitmata jätmise korral. Antud juhtumil on rakendatava sunniraha ülemmääraks atmosfääriõhu kaitse seaduse § 226 järgi 32 000 eurot. Ehitusseaduse asemel on nüüd võimalik vajadusel sunniraha rakendada ehitusseadustikus. Ehitusseadustikus sätestatud nõuete rikkumisel korral on rikkujale, kellele on tehtud ettekirjutus, võimalik ettekirjutuse täitmata jätmise korral (selle eiramise korral) korrakaitseorgani poolt rakendada Ehitusseadustiku § 133 järgi sunniraha ülemmääraga füüsilisele isikule 6400 ja juriidilisele isikule 64 000 eurot isiku kohustuse täitmisele (ehitusseadustikus sätestatud nõuete järgimisele) sundimiseks.

Elektriohutusseadus, surveseadme ohutuse seadus, masina ohutuse seadus, küttegaasi ohutuse seadus ning lifti ja köistee ohutuse seadus on praeguseks kehtetuks tunnistatud ning eelpool nimetatud valdkondi reguleerib nüüd seadme ohutuse seadus, mis ei näe aga ette sunniraha rakendamise võimalust. Kaubandustegevuse seadus, mis nägi ette vajadusel sunniraha rakendamise võimaluse, on nüüd asendatud majandustegevuse seadustiku üldosa seadusega, mis aga samuti ei näe ette võimaluse vajadusel sunniraha rakendada.

## 2. SUNNIRAHA RAKENDAMISE ÜLDISE ALAMMÄÄRA KEHTESTAMINE EESTIS

### 2.1 Sunniraha rakendamise üldise alammäära kehtestamise vajalikkus Eestis

Avalike huvide kaitsmine ning selleks avalike huvide seisukohalt oluliste ülesannete täitmise tagamine on riigi üks olulisi põhifunktsioone, mis võimaldavad riigi toimimise tagamise. Seetõttu on oluline, et riigil on võimalik õiguskaitset läbi viia ka sunni kaudu.<sup>40</sup> Kuna sunniraha rakendamise võimalust saab vaadelda kui avaliku võimu õigust enda õiguste kaitsele ehk tegemist on avaliku huvide kaitseõigusega, mida teostatakse jurisdiktsiooni kaudu, siis omab töö autor seisukohta, et õigusliku läbipaistvuse ja avaliku võimu omavoli vältimise seisukohalt on oluline täpse sunniraha puudutava õigusliku regulatsiooni kehtestamine, mis hõlmab endas sunniraha rakendamise üldise alammäära kehtestamist.<sup>41</sup> See on oluline, sest korrakaitseaduse (KorS) § 28 lg-te 1 ja 2 järgi sunnirahale saab läheneda kui avalike huvide kaitsmise seisukohast riigivõimu poolsele ohu tõrjumise või korrarikkumise kõrvaldamiseks rakendatavale õiguslikule meetmele, mis sisaldab sellist põhiseaduslike institutsioonide ja võimuvolitustega organite ning isikute tegevust, millega saab luua, muuta ning lõpetada õigussuhteid.<sup>42</sup> Sellega aga sunniraha rakendamise adressaadiks oleva isiku õigusi piiratakse tema suhtes majanduslike kohustuste kehtestamine kaudu.

Oluliseks argumendiks on siin funktsionaalsus.<sup>43</sup> Siin tuleb lähtuda sunniraha rakendamise eesmärgist.<sup>44</sup> Töö autori hinnangul aitab sunniraha rakendamise üldise alammäära kehtestamine tõsta kaalutusõiguse läbiviimise kvaliteeti proportsionaalsuse põhimõtte rakendamisel konkreetse sunniraha suuruse määramisel, sest seab kaalutusõigusele selgemad ja konkreetsemad piirid (üldise alammäära ja vastavat juhtumit reguleerivas seaduses sätestatud ülemmäära või üldise alammäära ja konkreetse seaduses sätestamata juhul KorS § 28 lg 2 kohaselt sunniraha igakordse rakendamise ülemmäära 9600 eurot). Seega on sellisel juhul

---

<sup>40</sup> Gerontas, A. S. Deterritorialization in administrative law: exploring transnational administrative decisions. - Columbia Journal of European Law 2013/3, lk 424-425.

<sup>41</sup> Kuznetsova, O. Private-Public Coercion in Civil Law. - Kazan University Law Review 2018/1, lk 61.

<sup>42</sup> *Ibidem*, lk 61.; Madise, PSK § 3/2.; Kiviorg, M., Land, K., Vallikivi, H. Rahvusvaheline õigus. Tallinn: Juura 2010, lk 74.

<sup>43</sup> Crnkovic, M. Administrative law/administrative procedural law. - Croatian and Comparative Public Administration 2011/4, lk 1124.

<sup>44</sup> Eljas, C., Kirsimägi, S., Kroonberg, R. Järelevalve- ja süüteomenetluse piiritlemine. Tallinn: Sisekaitseakadeemia 2018, lk 12-13.

kaalutusõiguse piirid paigas, mis tagab läbipaistvama sunniraha rakendamise menetluse ja õiguslikult ettenähtavama otsuse. Seega aitab see tõsta sunniraha rakendamise funktsionaalsust ning lisaks sellele aitab tagada ka vastavat kohustust määrava normatiivakti faktilist toimimist.<sup>45</sup>

Sunniraha rakendamise puhul on oluliseks aspektiks kaalutusõigus.<sup>46</sup> Töö autor leiab, et sunniraha rakendamise üldise alammäära kehtestamine aitab õigusteoreetiliselt lähenedes arendada kaalutusõigust kui olulist õigusteaduslikku instrumenti, sest sunniraha rakendamise üldise alammäära kehtestamise korral on sunniraha konkreetse summa määramiseks kasutatava kaalutusõiguse puhul (üks kaalutusõiguse rakendusi Eestis) selgemalt määratletud piirid, millest kaalutusõiguse läbiviimisel lähtutakse. Siinjuhul tuleb välja tuua ka õigusdogmaatiline argument. Õigusdogmaatiliselt lähenedes on töö autori arvates oluline, et kaalutusõiguse puhul oleks selgeks määratletud piirid, et millises vahemikus on võimalik teatud juhtumil kaalutusõigust rakendada. Seega aitab sunniraha rakendamise üldise alammäära kehtestamine selgitada ja mõista sunniraha konkreetse summa määramise otsuse tegemise puhul kaalutusõigust.

Õigusdogmaatilise käsitluse järgi on oluline õiguslike normide sisu selgitamine.<sup>47</sup> Töö autor leiab, et lisaks õiguslike normide sisu selgitamisele on oluline ka õiguslike institutsioonide sisu selgitamine. Sunniraha rakendamise üldise alammäära kehtestamine aitab selgitada ja mõista sunniraha konkreetse summa määramist ning selgitada, mõista ja täiustada sunniraha puudutavate õigusnormide sisu ja sunniraha kui õigusliku institutsiooni regulatsiooni.

Sunniraha rakendamise üldise alammäära kehtestamise puhul on oluline välja tuua õigusliku otsuse läbipaistvuse argument. Sunniraha rakendamise üldise alammäära ja vastavat juhtumit reguleerivas seaduses sätestatud ülemmäära ning sunniraha rakendamise üldise alammäära ja konkreetse seaduses sätestamata juhul KorS § 28 lg 2 kohaselt sunniraha igakordse rakendamise ülemmäära 9600 eurot puhul on konkreetse sunniraha rakendamise juhtumi korral sunnirahaks määratud summa ning selle määramine läbipaistev, sest on paigas konkreetset piirid, millises vahemikus on võimalik antud juhtumi korral sunniraha määrata. Töö autor omab seisukohta, et see on oluline õigussüsteemi tervikliku läbipaistvuse seisukohalt, sest see aitab

---

<sup>45</sup> Eliaser, R. Haldusõiguse üldosa. Tartu: Tartu Ülikool 1939, lk 209.

<sup>46</sup> Gomez Gonzalez, R. F. The need for legal standards when establishing an administrative penalty. - Revista Chilena de Derecho 2018/2, lk 532.

<sup>47</sup> Narits, R. Õigusteaduse metodoloogia I. Tallinn: Õigusteabe AS Juura 1997, lk 10.

tagada kooskõla õigusriigi raamistikuga.<sup>48</sup> Õigusriigi põhimõte reguleerib riigikohtu käsitluse järgi riigivõimu toimimise sisu, ulatust ja viisi.<sup>49</sup> Õigusriigi põhimõte on mitte ainult põhiseaduse aluspõhimõte, vaid Euroopa kultuuriruumi üks põhiväärtus.<sup>50</sup>

Riigikohus on õigusriigi väljenduseks pidanud aga ka muude õiguspõhimõtete kehtivust peale õigusriigi põhimõtte.<sup>51</sup> Demokraatliku õigusriigi põhimõte tähendab, et Eestis kehtivad sellised õiguse üldpõhimõtted, mida tunnustatakse Euroopa õigusruumis.<sup>52</sup> Õigusriigi põhimõtte järgimine hõlmab aga omakorda eneses õiguskindluse põhimõtte järgimist, sest tänapäeval loetakse õigusriigi põhimõtet märksa laiemaks kui ainult seadusliku aluse põhimõte, hõlmates lisaks seadusliku aluse põhimõttele ka sisulisi nõudeid, mille hulka kuulub õiguskindluse põhimõte.<sup>53</sup> Seetõttu töö autor järeltab, et õigusriigi põhimõtte järgimine aitab tagada isikutele ka õiguskindluse. Õiguskindluse puhul on aga tegemist ühe põhiseaduse kandva printsiibiga.<sup>54</sup> Õiguskindluse põhimõtte eesmärgiks on tagada isikutele kindlus kehtiva õigusliku olustiku suhtes. Õiguskindluse põhimõtte kohaselt peab isikutel olema võimalik riigi tegevust mõistlikul määral ette näha.<sup>55</sup>

Õiguskindluse põhimõte hõlmab endas õigusselguse nõuet, mille kohaselt peavad õigusnormid olema piisavalt selged ja arusaadavad.<sup>56</sup> Isikul peab olema võimalik õigusnormide sisu mõista ning teatava kindlusega ette näha, missuguse õigusliku tagajärje üks või teine tegu kaasa toob.<sup>57</sup> Seega saab siinjuhul järeltada, et sunniraha rakendamise üldise alammäära kehtestamine aitab tagada lisaks õigusriigi põhimõttega kooskõlas olemise tagamisele ka õiguskindluse põhimõtte järgimist, sest sunniraha rakendamise üldise alammäära ja vastavat juhtumit reguleerivas seaduses sätestatud sunniraha rakendamise ülemmäära ning sunniraha rakendamise üldise alammäära ja konkreetsetes seaduses sätestamata juhul sunniraha igakordse rakendamise ülemmäära puhul on võimalik isikul paremini mõista ja teatava kindlusega ette näha sunniraha rakendamist ja konkreetse sunniraha summa suuruse määramist. See aga omakorda tagab, et

---

<sup>48</sup> Pärnamägi, I, lk 170.; Gomez Gonzalez, R. F, lk 532.

<sup>49</sup> RKÜKo 3-4-1-6-12 p 132.

<sup>50</sup> RKPJKm 3-4-1-32-14 p 28.; Kalmo, Kask, PSK § 10/42.

<sup>51</sup> Kalmo, Kask, PSK § 10/41.

<sup>52</sup> RKPJKo 3-4-1-1-03 p 14.

<sup>53</sup> RKÜKo 3-4-1-7-08 p 26.; Kalmo, Kask, PSK § 10/41.

<sup>54</sup> RKÜKo 3-3-1-41-06 p 21.

<sup>55</sup> Mõttus, A. Riigiõigus. Tallinn: Sisekaitseakadeemia 2007, lk 12.

<sup>56</sup> *Ibidem*, lk 12.

<sup>57</sup> RKÜKo 3-4-1-5-02 p 31.; RKPJKo 3-4-1-16-05 p 20 ja 22.; RKPJKo 3-4-1-33-05 p 21.



Eesti seadusandluses oleksid rakendatava sunniraha summa suurusega seotud õiguslikud normid piisavalt selged ja arusaadavad.

Seega saab sunniraha rakendamise üldise alammäära kehtestamisele läheneda kui üksikisikule oluliste õiguslike põhimõtete (läbipaistvuse, õigusriigi ja õiguskindluse) toimimise tagatiste kogumile. Kuna õiguskindluse põhimõtte puhul on tegemist ka eraldiseisva õigusliku põhimõttega, siis saab seetõttu järeldada, et sunniraha rakendamise üldise alammäära kehtestamist saab mõtestada ja mõista ka kui ühte õigusriigi väljendust ning Euroopa õigusruumis tunnustatud õigusinstrumenti.

PS § 3 lg 1 järgi teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel.<sup>58</sup> Õigusriigi põhimõtte lähtekoht on valitseja seotus seadustega ja seega avaliku võimu teostamine seaduslikkuse ehk legaalsuse põhimõtet järgides.<sup>59</sup> Seisukoht, et avaliku võimu teostamisel tuleb järgida legaalsuse põhimõtet kehtib kõikides õigusriikides.<sup>60</sup> Seega töö autor järeldab, et legaalsuse põhimõtte kehtimine on üheks õigusriigi tunnuseks ja näitajaks, et antud riigi puhul on tegemist õigusriigiga. Seaduslikkuse põhimõtte tähendab, et avaliku võimu tegevus ei tohi olla vastuolus seadusega (seaduse ülimuslikkus) ning kõiki seadusi tuleb täita nii avalikul võimul kui ka üksikisikutel.<sup>61</sup> Seetõttu tuleb lähtuda sunniraha rakendamisel seaduslikkuse ehk legaalsuse põhimõttest, mis on oluline ka sunniraha rakendamise üldise alammäära kehtestamise küsimuses.

Seega saab seaduslikkuse ehk legaalsuse põhimõttest lähtuvalt järeldada, et sunniraha saab rakendada ainult seaduste alusel ning seadustes peab olema määratletud, et kuidas sunniraha rakendada. Sunniraha rakendamise määratlus ja selgitus peab hõlmama aga endas ka piire, et millises vahemikus on võimalik sunniraha rakendada. Sunniraha rakendamise üldise alammäära kehtestamise korral oleksid määratletud selgelt ja konkreetselt sunniraha rakendamise üldine alammäär ja vastavat juhtumit reguleerivas seaduses sätestatud sunniraha rakendamise ülemmäär ning sunniraha rakendamise üldine alammäär ja konkreetses seaduses sätestamata juhul sunniraha igakordse rakendamise ülemmäär. Siinjuhul on aluseks

---

<sup>58</sup> RKPJKo 5-22-11 p 12.

<sup>59</sup> Kalmo, Kask, PSK § 10/41.

<sup>60</sup> Cai, D. Introduction to the Administrative Penalty Law of China. – Columbia Journal of Asian Law 1996/1, lk 260.

<sup>61</sup> Kalmo, Kask, PSK § 10/44.

seaduslikkuse põhimõtte seaduse reservatsiooni printsiibist tulenev argument, et olulised riigielu küsimused tuleb reguleerida seadustega.<sup>62</sup>

Võrdlusena tuleb välja tuua, et halduskaristuste rakendamise puhul on õiguskirjanduses leitud, et halduskaristust saab isikule määrata ainult vastavat halduskaristust reguleerivate kirjalike sätete järgi. Kehtib põhimõte, et vastavate sätete olemasoluga ei tohi isikule halduskaristust määrata. Leitakse, et halduskaristuse määramise aluseks ei tohi olla avaldamata sätted.<sup>63</sup>

Seega analoogia korras tuleb välja tuua, et sunniraha rakendamine ei tohiks põhineda seadustel, mis ei ole täielikult ehk terviklikult reguleeritud (eriti sunniraha olulisemates aspektides, milleks on ka vahemik, mille järgi on võimalik määrata isikule konkreetset sunniraha summat). Sunniraha rakendamise üldist alammäära mitte kehtestades ei ole aga sunniraha rakendamine Eesti seadusandluses terviklikult reguleeritud ja hõlmatud. Siinjuhul tuleks põhineda seaduslikkuse põhimõtte seaduse reservatsiooni printsiibil ning Riigikohtu seisukohal, et võimu teostamine peab olema legaalne nii võimuakti sisu kui võimu teostamise viisi poolest.<sup>64</sup> Seega töö autor leiab, et sunniraha rakendamise üldise alammäära kehtestamine aitaks tugevdada õigusselguse põhimõtte kehtimist läbi seaduslikkuse ehk legaalsuse põhimõtte järgimise ning seega ka õigusriigi ühe alusjoone olemasolu Eestis.

Kuivõrd haldus toimib Eestis õigusriigi põhimõttest lähtuvalt, on halduse tõhusa toimimise ning haldusõiguse hea rakendatavuse seisukohast oluline ning vajalik, et kehtestatud õigusnormidest tulenevad juriidilised küsimused oleksid selgelt määratletud.<sup>65</sup> Kuna sunniraha rakendamise võimalus on Eestis seadusandja poolt õigusnormidesse kehtestatud haldussunnivahend avalik-õiguslikust suhtest tuleneva kohustuse täitmise tagamiseks (seega antud seisukohast lähtuvalt seadusandja poolt kehtestatud õigusnormid), siis on töö autori arvates oluline, et sunniraha rakendamisega seonduv juriidiline küsimus - sunniraha rakendamise üldise alammäära kehtestamine (seega antud seisukohast lähtuvalt kehtestatud õigusnormidest tulenev juriidiline küsimus) – oleks selgelt määratletud. Seega aitab sunniraha rakendamise üldise alammäära kehtestamine tugevdada halduse tõhusat toimimist ja haldusõiguse head rakendatavust.

Hea halduse toimimise tagamise seisukohalt loetakse määravat tähtsust omavaks sellised juriidilised küsimused, mis on seotud avaliku huviga ning õigusnormides sisalduva

---

<sup>62</sup> Mõttus, A, lk 12.

<sup>63</sup> Cai, D, lk 261.

<sup>64</sup> Mõttus, A, lk 12.; RKPJKo 3-4-1-3-97 p 1.

<sup>65</sup> Pärnamägi, I, lk 170.

kaalutusõiguse rakendamisega.<sup>66</sup> Sunniraha rakendamine üldise alammäära kehtestamine Eestis on aga seotud avaliku huviga ning õigusnormides sisalduva kaalutusõiguse rakendamisega. Sunniraha rakendamise üldise alammäära puhul oleks tegemist minimaalse summaga, mida on võimalik isikule määrata avalik-õiguslikust suhtest tuleneva kohustuse täitmiseks. Sunniraha rakendamise eesmärgiks on tagada avalik-õiguslikust suhtest tuleneva kohustuse täitmise tagamine ja sunniraha rakendamine on oma olemuselt kaalutusotsus. Seega sunniraha rakendamise üldine alammäär sisaldaks neid kahte eelpool nimetatud hea halduse tagamise seisukohast olulist aspekti - avalik huvi ja õigusnormides sisalduva kaalutusõiguse rakendamine - vastates seega nendele mõlemale hea halduse tagamise seisukohast olulisele aspektidele. Seetõttu saab järeldada, et sunniraha rakendamise üldist alammäära kehtestades on võimalik aidata tagada ja tugevdada hea halduse toimimist Eestis.

Selles küsimuses - minimaalse summa kehtestamine, mida on võimalik isikule määrata avalik-õiguslikust suhtest tuleneva kohustuse täitmiseks – selguse loomine on oluline, sest nii on võimalik konkreetse õigusliku juhtumi korral leida õiglasem ja tasakaalustatum lahendus konkreetse määratava sunniraha summa suuruses. Õiglane ja tasakaalustatud lahendus on aga õigusriigi eetiliseks tuumaks, sest õigusriik peab järgima ja kinni pidama isiku põhiõigustest.<sup>67</sup> See on oluline demokraatia tagamise seisukohast.<sup>68</sup> Õiglane ja tasakaalustatud lahendus sunniraha rakendamisel aitab aga omakorda samuti kaasa hea halduse toimimise tagamisele ja tugevdamisele Eestis.

Kuna seaduse ülimuslikkuse printsiibist lähtuvalt on haldusorganid seotud olemasolevate seadustega ja seadusliku aluse printsiibist tulenevalt haldusorgan tohib tegutseda, kui tal on selleks antud seaduslik alus, siis peab sunniraha rakendav haldusorgan konkreetse sunniraha rakendamise juhtumil lähtuma seadustes sunniraha kohta sätestatust.<sup>69</sup> Sunniraha rakendamise üldise alammäära kehtestamise korral tuleb sunniraha rakendamisel ühe kriteeriumina lähtuda ning järgida kehtestatud sunniraha rakendamise üldise alammäära suuruselt. Seega on võimalik sunniraha rakendamise üldise alammäära kehtestamisega konkretiseerida ja ühtlustada õigus- ja halduspraktikat sunniraha rakendamise ja määratava sunniraha suuruse osas ning luua sellega sunniraha rakendamises suundumusi.

---

<sup>66</sup> Allikmets, S. Tuntud või tundmatu hea halduse põhimõte. – *Juridica* 2014/3, lk 231.

<sup>67</sup> Pärnamägi, I, lk 171.

<sup>68</sup> Alexy, R. Inimõiguste institutsionaliseerimine demokraatlikus põhiseadusriigis. *Juridica riigiõiguse aastaraamat 2020*. Tartu: Sihtasutus Iuridicum 2020, lk 85.

<sup>69</sup> Mõttus, A, lk 12.

Seadusliku sunniga seonduv on tänapäevase jurisprudentsi üks põhiküsimusi, sest sunnivahenditel on õigusteaduse jaoks fundamentaalne metodoloogiline väärtus. Kuna õigusteoreetiliselt on tegemist olulise valdkonnaga, siis on ka oluline selle areng ning selles uuenduste läbiviimine.<sup>70</sup> Asendustäitmise ja sunniraha seadus jõustus 1. jaanuaril 2002. Asendustäitmise ja sunniraha seadusega samal aastal (2002. aastal) jõustusid ka haldusmenetluse seadus (HMS) ja riigivastutuse seadus (RVastS). 2003. aastal jõustus halduskoostöö seadus (HKTS) ja ühtlustati halduse erivaldkondade seadusi.<sup>71</sup> Seega saab väita, et asendustäitmise ja sunniraha seaduse ja sunniraha rakendamise võimaluse välja töötamine ja loomine Eestis oli tähtsal kohal ning osa olulisest protsessist Eesti haldusõiguse väljatöötamisel, kujundamisel, kujunemisel ja reformimisel. Sunniraha, kui ühe haldussunni liigi, rakendamise üldise alammäära kehtestamisega on võimalik töö autori hinnangul avalikku õigust ning sealhulgas haldusõigust edasi arendada. See oleks töö autori arvates oluline edusamm haldussunni sisu konkreetsel kindlaksmääramisel ja täitevvõimu tegevuse õiguslikus reguleerimises. Seega on oluline leida töö autori arvates selgus sunniraha rakendamise üldise alammäära kehtestamise küsimuses.

Teadlased on leidnud, et stiimulite muutused on ülekaalukalt inimese käitumise muutuste põhjuseks ning õiglustunde mõjutajaks.<sup>72</sup> Seega töö autor omab seisukohta, et õiguspoliitilised otsused kujundavad stiimuleid ning ühiskondlikku õiglustunnet ja usaldust õigussüsteemi suhtes. Näidetena saab siinjuhul tuua, et miinimumpalga tõstmise järel inimeste üldine palgasoo suureneb ning emapalga tõstmise järel isikute õiglustunne ja usaldus õigussüsteemi vastu suureneb.<sup>73</sup> Saab järeldada, et õiguspoliitilised otsused mõjutavad õiguslikku käitumist ja õiguslike otsuste tegemist ning seega sunniraha rakendamise üldise alammäära kehtestamine mõjutab konkreetse määratava (rakendatava) sunniraha suurust. Seega on tegemist olulise argumendiga, millele tuginedes saab järeldada, et õiglaselt paika pandud sunniraha rakendamise üldise alammäära korral on võimalik suurendada õiglasel summas määratud sunniraha rakendamise otsuseid, mis on proportsioonis ühiskondliku turvalisuse ning õigussüsteemi ja ühiskonna suhtes usaldustunde tugevdamise ja kujunemisega.

---

<sup>70</sup> Kuznetsova, O, lk 60.

<sup>71</sup> Aedmaa, Parrest (viide 2), lk 44.

<sup>72</sup> Falk, A., Fehr, E., Zehnder, C. Fairness Perceptions and Reservation Wages: The Behavioral Effects of Minimum Wage. - The Quarterly Journal of Economics 2006/4, lk 1376-1377.

<sup>73</sup> *Ibidem*, lk 1376-1377.

Tegemist on haldusõiguse õigusriikliku põhifunktsiooni, s.o kodanikele õiguskindluse pakkumisega suhtluses riigiga, tagamisega.<sup>74</sup> Niimoodi on võimalik teostada ka olukorda, kus haldusõiguse puhul on tegemist ning haldusõigust saab käsitleda ja vaadelda kui üldist riigi ja kodanike vahelise usaldusliku suhte kujundajat ning avalike ja erahuvide tasakaalustajat.<sup>75</sup> See on aga omakorda seotud riigiõigusliku lähenemise ja õigusteoreetilise aspektiga, et riik on ühiskondlik kokkuleppe (riik kui ühiskondliku kokkuleppe teooria), sest see aitab organiseeritult otsuseid vastu võttes riigil ennast efektiivselt kaitsta ning toetab sellega riigi ja selleläbi õigussüsteemi ja ühiskonna liikmete toimimist.<sup>76</sup>

## **2.2 Sunniraha rakendamise üldise alammäära konkreetse suuruse kehtestamise seisukohast olulised põhimõtted, argumendid ja asjaolud.**

Sunniraha rakendamise üldise alammäära kehtestamiseks tuleb analüüsida sunniraha rakendamise eesmärke ja sunniraha rakendamise menetlust Eestis, õiguse üldpõhimõtteid Eestis, teisi olemasolevaid või planeeritavaid õiguslikke instrumente ja institutsioone Eestis ning võimalikke juriidilisi probleeme, mis võivad tekkida sunniraha üldist alammäära määratledes.

Sunniraha rakendamise põhieesmärgiks on tagada ettekirjutuse täitmine (kohustada sunniraha adressaadiks olevat isikut ettekirjutuses määratud sooritust tegema või keelatud sooritusest hoiduma).<sup>77</sup> Kuna haldusorgani ülesanne on tagada, et avalik-õiguslik kohustus saaks täidetud, siis sunniraha, kui ühte haldussunni vahendit, kohaldatakse avaliku halduse sfääris kujunevate suhete kaitseks.<sup>78</sup> Töö autor järeldeb, et kuna sunniraha rakendatakse avalik-õiguslike avaliku halduse sfääris olevate kohustuste täitmise tagamise eesmärkidel (isikut kohustust täitma sundima), siis peavad määratava sunniraha suurus ja seega sunniraha rakendamise üldine alammäär olema sellised summad, mis võimaldavad antud eesmärki saavutada.

---

<sup>74</sup> Zippelius, R. Rechtsphilosophie. München: Beck 2011, lk 131.

<sup>75</sup> Pärnamägi, I, lk 167.

<sup>76</sup> Anstey, P. R. The philosophy of John Locke: new perspectives. London: Routledge 2003, lk 162.; Harrison, R. Hobbes, Locke and confusion's masterpiece an examination of seventeenth-century political philosophy. Cambridge: Cambridge University Press 2003, lk 74.

<sup>77</sup> Aedmaa, Parrest (viide 2), lk 45.

<sup>78</sup> Haldustrahvimenetluse seaduse eelnõu seletuskiri, lk 12.; Koolmeister, I., Merusk, K, lk 126.

Töö autor rõhutab, et sunniraha rakendamise üldise alammäära kehtestamisel tuleb arvesse võtta, et rakendatava sunniraha suuruse valik on haldusorgani kaalutusotsus seaduses sätestatud ulatuses. Sunniraha rakendajale on antud volitus kaaluda, et millises suuruses sunniraha on kõige otstarbekam rakendada võttes arvesse HMS § 4 lg-s 2 käsitletud kaalutusõiguse teostamise põhimõtteid.<sup>79</sup> Kaalutusõiguse ulatust täpsustab ATSS § 3 lg 2 teine lause, mille kohaselt peab haldusorgan sunnimenetluse käigus konkreetse määratava sunniraha suuruse puhul valima adressaati võimalikult vähe kahjustava mõjutusvahendi, mis samal ajal tagaks, et adressaat ettekirjutuses sisalduva kohustuse täidab. Sunniraha suuruse määramise otsustamisel peaks arvestama seda, et kuidas isik on järginud talle tehtud ettekirjutust ja kui tähtis on ettekirjutuse esemeks olev tegevus.<sup>80</sup>

Töö autor leiab, et sunniraha üldise alammäära suuruse kehtestamisel ja kindlaks määramisel tuleb arvestada asjaolu ja põhimõttega, et sunniraha rakendatakse üksnes mahus, mis on ettekirjutuse täitmiseks minimaalselt vajalik.<sup>81</sup> Riigikohus on selgelt väljendanud seisukohta, et haldusorgan peab valima sunnivahendi, mis isikut võimalikult vähe kahjustades sunnib teda täitma talle ettekirjutusega pandud kohustust.<sup>82</sup> Töö autor järeldab, et sama põhimõtte kehtib ka konkreetse sunniraha summa määramisel. Mõõdupärasuse põhimõtte järgimine eeldab, et kohustuse täitmise tagamiseks kasutab haldusorgan lisaks leebeimale sunnivahendile ka leebeimat sunnivahendi määra (antud juhul võimalikult väikest sunniraha suurust), mis eelduste kohaselt on tõhusaim. Nii tagatakse õigussunni kooskõla sunni eesmärkidega.<sup>83</sup> Sellele põhimõttele viitab ka ATSS § 3 lg 2 teine lause, mille kohaselt peab haldusorgan sunnimenetluse käigus konkreetse määratava sunniraha suuruse puhul valima adressaati võimalikult vähe kahjustava mõjutusvahendi, mis samal ajal tagaks, et adressaat ettekirjutuses sisalduva kohustuse täidab.

Sunniraha üldise alammäära kehtestamisel tuleb arvestada, et sunniraha rakendaja peab lähtuma otstarbekusest ja proportsionaalsuse põhimõttest konkreetse sunniraha suuruse määramisel.<sup>84</sup> Haldusorgan peab alati võtma arvesse ka konkreetse juhtumi asjaolusid ja arvestama proportsionaalsuse põhimõtet, sest sunniraha rakendamine on kaalutusotsus ja selle tegemisel tuleb arvestada proportsionaalsuse põhimõttega.<sup>85</sup> Haldustäitemenetluses (milleks on sunniraha

---

<sup>79</sup> Aedmaa, Parrest (viide 2), lk 46.

<sup>80</sup> *Ibidem*, lk 46.

<sup>81</sup> Kütt, S, lk 1.

<sup>82</sup> RKÜKm 3-2-1-4-13 p 42.

<sup>83</sup> Aedmaa, Parrest (viide 2), lk 46.

<sup>84</sup> *Ibidem*, lk 46.

<sup>85</sup> RKHKo 3-3-1-72-14 p 14.; RKHKo 3-3-1-62-16 p 14.

rakendamise menetlus) rakendatakse ATSS § 3 lg 3 kohaselt põhiseadusliku mõõdupärasuse ehk proportsionaalsuse printsiipi.<sup>86</sup> Proportsionaalsuse põhimõte on põhiõiguste ja õigusriigi põhimõtte oluline element. Valitseb üksmeel selle suhtes, et proportsionaalsus on igasugusele riigi tegutsemisele seatav põhinõue. Proportsionaalsus on kõikides maailma liberaalsetes demokraatias põhiõiguste järelevalve keskseks hindamiskriteeriumiks.<sup>87</sup>

Sunniraha üldise alammäära kehtestamise puhul on oluline arvestada järgnevaga. Proportsionaalsuse põhimõttest lähtuvalt peab sunnivahend (antud juhul sunniraha suurus) olema selline, mis isikut võimalikult vähe kahjustades sunnib isikut ettekirjutust täitma.<sup>88</sup> Sunniraha rakendatakse üksnes mahus, mis on ettekirjutuse täitmiseks minimaalselt vajalik ja sunniraha kohaldamine lõpetatakse kohe, kui nõutav kohustus on täidetud.<sup>89</sup> Rakendatava sunniraha suuruse määramine on kaalutusotsus.<sup>90</sup> Proportsionaalsuse hindamisel tuleb arvesse võtta ettekirjutuse olulisust, rikkumise asjaolusid ja isiku majanduslikku seisundit.<sup>91</sup> Sunniraha suurus määratakse igal konkreetsel juhtumil vastavalt proportsionaalsuse põhimõttele: mida raskem ja ohtlikum on korrarikkumise võimalik tagajärg ja mida olulisem on piiratud avalik hüve, seda suurem on ning peab olema rakendatav sunniraha.<sup>92</sup> Seega tulenevalt proportsionaalsuse põhimõttest peab töö autori hinnangul olema sunniraha üldine alammäär selline, mis võimaldaks sõltuvalt asjaoludest isikule määrata ja tema suhtes rakendada nii madalaid ja väga madalaid, kui ka kõrgeid ja väga kõrgeid sunniraha summasid.

Siit ilmneb selgesti sunniraha üldise alammäära kehtestamise puhul kaks vastandlikku, kuid olulist kriteeriumi, mis kätkevad töö autori arvates endas olulist dilemmat, millest peab lähtuma sunniraha üldise alammäära kehtestamisel – ühelt poolt peaks sunnivahend olema võimalikult leebe ja adressaati vähe kahjustav, teiselt poolt peab aga selle rakendamine tagama ettekirjutuse kiire ja tõhusa täitmise.<sup>93</sup>

Haldusorgan võib sunniraha rakendada ka hoiatuses märgitust väiksemas määras.<sup>94</sup> Siit saab järeldada, et Riigikohus leiab, et: efektiivsed saavad olla ka madalamad sunniraha summad;

---

<sup>86</sup> Aedmaa, Parrest (viide 2), lk 46.

<sup>87</sup> Klatt, M., Meister, M, lk 119.

<sup>88</sup> RKHKo 3-3-1-72-14 p 27.

<sup>89</sup> Kütt, S, lk 1.

<sup>90</sup> RKHKo 3-3-1-72-14 p 27.

<sup>91</sup> *Ibidem* p 27.; RKHKm 3-3-1-31-15 p 11, 12.

<sup>92</sup> Vaarmari, K. KeÜSK § 62<sup>5</sup>/2. - Keskkonnaseadustiku üldosa seadus. Komm vlj. 2. vlj. Tartu: SA Keskkonnaõiguse Keskus 2015. Arvutivõrgus kättesaadav: [https://k6k.ee/files/KeYS\\_kommentaariid\\_2015.pdf](https://k6k.ee/files/KeYS_kommentaariid_2015.pdf) (02.02.2023).

<sup>93</sup> Aedmaa, Parrest (viide 2), lk 46.

<sup>94</sup> RKHKo 3-3-1-72-14 p 14, 27.

ilmtingimata ei ole vajalik määrata kõrgeid sunniraha summasid; rakendatava sunniraha summa võib erineda (ka suures ulatuses) kehtestatud määradest (ka alammäära olemasolu korral). Neid aspekte tuleb arvesse võtta sunniraha üldise alammäära kehtestamisel.

Seadusandja ja haldusorganid leiavad, et sunniraha ülemmäär ei tähenda, et sunniraha tuleks just selles summas määrata.<sup>95</sup> Töö autori hinnangul on oluline analoogia korras välja tuua, et sunniraha üldise alammäära kehtestamise puhul tuleb arvestada, et sunniraha üldine alammäär ei tähenda seda, et sunniraha tuleks just selles summas määrata. Sunniraha suurus määratakse igal konkreetsel juhtumil vastavalt proportsionaalsuse põhimõttele: mida raskem ja ohtlikum on korrarikkumise võimalik tagajärg ja mida olulisem on piiratud avalik hüve, seda suurem on ning peab olema rakendatav sunniraha. Näiteks keskkonnaõiguse näitel saab välja tuua, et maksimaalne võimalik sunniraha määr ning seega ka võimaliku rakendatava sunniraha suurus peab olema selline, mis ka kõige suurema ärihuvi üles kaalub.<sup>96</sup> Siit töö autor järeldab, et sunniraha üldine alammäär peab olema selline summa, mis võimaldab rakendada vastavalt esinenud asjaoludele sunniraha kõrgetes summades, kuid samas ka selline, mille puhul on võimalik rakendada asjaolusid arvestades sunniraha madalas määras. Sellisel juhul see vastab ka mõõdupärasuse ehk proportsionaalsuse põhimõttest tulenevale asjaolule, et sunniraha suuruse määramise otsustamisel peaks arvestama seda, et kuidas isik on järginud talle tehtud ettekirjutust ja kui tähtis on ettekirjutuse esemeks olev tegevus.<sup>97</sup>

Riigikohus on leidnud, et sunniraha rakendamise adressaati ei tohi hoiatada sunniraha rakendamisega alati seaduses sätestatud maksimaalmääras.<sup>98</sup> Hoiatuses nimetatud ja eeldatavasti täitmisele pööratava sunniraha määr ei tohiks sunniraha esmakordsel rakendamisel ulatuda ülempiirini. Haldusorgan peaks ära ootama, kuidas mõjutab adressaati esialgne, leebem sunniraha suurus, ning alles siis, kui leebema sunniraha rakendamine ei anna soovitud tulemust, võib kaaluda seadusega määratud piires uue ning senisest kõrgemas määras sunniraha rakendamist.<sup>99</sup>

Seega tuleb järeldada, et seadusandluses on sätestatud ning kohtupraktikas ja teaduskirjanduses leitakse, et rakendatava sunniraha suurus ei tohi olla liialt kõrge. Seega ei tohi antud põhimõtte

---

<sup>95</sup> Vaarmari, KeÜSK § 62<sup>5</sup>/2.

<sup>96</sup> *Ibidem* § 62<sup>5</sup>/2.

<sup>97</sup> Aedmaa, Parrest (viide 2), lk 46-47.

<sup>98</sup> RKHKo 3-3-1-72-14 p 14.

<sup>99</sup> Aedmaa, Parrest (viide 2), lk 46-47.



järgimiseks ja analoogia korras eraldi põhimõttena väärtuste poolest arvestatuna olla liialt kõrge ka sunniraha rakendamise üldine alammäär.

Üksikisikud vajavad kaitset riigivõimu poolse võimalike võimukuritarvituste eest.<sup>100</sup> Töö autor on seisukohal, et isikud vajavad kaitset ka riigivõimu poolse isiku liiga intensiivse kohustuse täitmisega seotud koormamise eest. Sunniraha rakendamise üldine alammäär ei tohi olla ka sellepärast liialt kõrge, sest liialt kõrget sunniraha rakendamise üldist alammäära sunniraha rakendamise adressaadi suhtes võib töö autori hinnangul tõlgendada kui riigivõimu poolt üksikisiku liigse kohustuse täitmisega seotud koormamisena.

Lisaks proportsionaalsuse põhimõttele töö autor leiab, et sunniraha üldise alammäära kehtestamisel tuleb arvestada ja eraldi välja tuua ühiskonna üldist elatustaset (st seda, et kui palju raha tegelikult väärt on) ja mõistlikkuse põhimõtet, mis arvestab mõistlikkuse arvestamisel ja kujundamisel sunniraha rakendamise eesmärki ja lähtub vaatluse all oleva õigussuhte iseloomust.<sup>101</sup>

Siinjuhul on oluline välja tuua analoogia ja võrdlus karistusõigusest, kus Riigikohus karistuse põhiseaduspärasust ülemäärase (liiga kõrge) sanktsiooni alammäära uurides leidis, et rahaliste sanktsioonide puhul on karistuse raskuse mõõdupuuks ilmselt muu hulgas ka ühiskonna üldine elatustase, st see, kui palju raha tegelikult väärt on.<sup>102</sup> Põhimõtet, et rahaliste sanktsioonide alammäärad peavad olema kooskõlas karistuse raskuse mõõdupuuks oleva ühiskonna üldise elatustasemega, st see, kui palju raha tegelikult väärt on, saab oma sisu tõttu analoogia korras arvestades õigusliku instrumendi või institutsiooni erisusi, rakendada haldussunnis ja haldustäitemenetluses, mille hulka kuulub ka sunniraha ja sunnirahamenetlus: sunniraha on haldussunnivahendiks ja üheks haldussunni liigiks; sunniraha on aga haldustäitemenetluse erivormiks.<sup>103</sup> Seega saab antud põhimõtet järgida sunniraha üldise alammäära kehtestamisel. Antud põhimõttest saab järeldada, et sunniraha üldise alammäära kehtestamisel tuleb jälgida ja arvesse võtta ühiskonna üldist elatustaset, st seda, et kui palju raha tegelikult väärt on. Antud

---

<sup>100</sup> Balazs, E. Criminal punishment and administrative penalty. - Revista Facultatii de Drept Oradea 2019/1, lk 37.

<sup>101</sup> RKPJKo 3-4-1-13-15 p 39.; Rahvusvahelise finantssanktsiooni kohaldamine krediidi- ja finantseerimisasutustes. - Finantsinspektsiooni juhatus 25.10.2021 otsusega nr 1.1-7/177 kehtestatud Finantsinspektsiooni soovituslik juhend, lk 5. Arvutivõrgus kättesaadav: [https://www.fi.ee/sites/default/files/202111/Finantsinspektsiooni%20soovituslik%20juhend%20Finantssanktsiooni%20kohaldamine\\_0.pdf](https://www.fi.ee/sites/default/files/202111/Finantsinspektsiooni%20soovituslik%20juhend%20Finantssanktsiooni%20kohaldamine_0.pdf) (01.12.2022).; RKPJKo 3-4-1-8-09 p 83.

<sup>102</sup> RKPJKo 3-4-1-13-15 p 39.

<sup>103</sup> Aedmaa, Parrest (viide 2), lk 46.; Kütt, S, lk 1.; Aedmaa jt (viide 16), lk 38.

töö autori jaoks on see oluline põhimõte, millest lähtuda analüüsil ja hindamisel, et milline konkreetne summa on sunniraha üldiseks alammääraks sobiv.

Lähtudes sunniraha rakendamise eesmärgist ja ühiskonna üldise elatustaseme põhimõttest võiks liialt madalas suuruses kehtestatud sunniraha rakendamise üldine alammäär viia liialt väikeste määratava sunniraha summadeni, mis omakorda põhjustaks sunniraha kui õigusliku instrumenti ning õigusliku institutsiooni eesmärgi ja efektiivsuse nõrgenemise või kadumise, sest liialt väikese summa määramine ei mõjuks eelduste kohaselt ühiskonna üldist elatustaset ja psühholoogilisi tegureid arvestades sunniraha adressaadiks olevale isikule piisavalt, et teda panna kohustust täitma ning liialt madala sunniraha määramisel isikut ei pruugiks kallutada kohustust täitma ka isegi mitte sunniraha korduv määramine.

Siinjuhul tuleb toetava argumendina välja tuua mõistlikkuse põhimõte, mille puhul mõistlikkuse hindamisel tuleb arvestada vaatluse all oleva õigussuhte iseloomu.<sup>104</sup> Mõistlikkuse hindamisel on oluline arvestada ka õigussuhte eesmärgiga.<sup>105</sup> Antud juhul, kuna sunniraha puhul on tegemist avalik-õiguslikust suhtes tuleneva haldussunnivahendiga, mille eesmärgiks on isiku kohustuse täitmisele sundimine, siis lähtudes antud õigussuhte iseloomust (mõistlikkuse põhimõttest), ei ole mõistlikkuse põhimõttega kooskõlas määrata isikule liialt väike sunniraha summa.

Sunniraha rakendamise üldise alammäära kehtestamise puhul on oluline käsitleda liialt väikese määratud sunniraha summast tulenevat probleemi, mida põhjustab sunniraha rakendamise menetluse ülesehituses Eestis. Nimelt ATSS § 9 lg 1 järgi kui ettekirjutust ei ole hoiatuses märgitud tähtaja jooksul täidetud, siis annab sunnivahendit rakendav haldusorgan sunnivahendit haldusorgani nimel vahetult rakendavale isikule kirjaliku täitekorralduse. Seega sunniraha reaalne rakendamine algab haldusorgani poolt kirjaliku täitekorralduse koostamisega.<sup>106</sup> Arvestades seda, et täitekorralduse adressaadiks on sunnivahendit vahetult rakendav isik, mitte aga isik, kelle suhtes sunnivahendit rakendatakse, samuti täitmisavalduse ja täitekorralduse sisu sarnasust, kujutab täitekorraldus sisuliselt kohtutäiturile esitatavat täitmisavaldust, milles palutakse vahetult rakendada sunnivahendit. Asendustäitmise ja sunniraha seadusest ei tulene haldusorganile kohustust väljastada lisaks ettekirjutusele ja hoiatusele täiendavat haldusakti, mis oleks täitedokumendiks. Järelikult on täitekorraldus sunniraha sissenõudmisel täitemenetluses sisuliselt avaldus kohtutäiturile täitemenetluse

---

<sup>104</sup> RKPJKo 3-4-1-8-09 p 83.

<sup>105</sup> Rahvusvahelise finantssanktsiooni kohaldamine krediidi- ja finantseerimisasutustes, lk 5.

<sup>106</sup> Kütt, S, lk 5.

algatamiseks, täitedokumentiks sunniraha sissenõudmisel on aga haldusorgani ettekirjutus.<sup>107</sup> ATSS § 9 lg-st 1 tuleneb, et sunniraha rakendav haldusorgan annab täitekorralduse sunniraha haldusorgani nimel vahetult rakendavale isikule. Kuivõrd sunniraha nõutakse ATSS § 15 lg 1 kohaselt sisse täitemenetluse seadustikus (TMS) sätestatud korras nagu kohtuotsusest tulenevat rahalist nõuet, kusjuures võlgnikuks on adressaat ja sissenõudjaks sunnivahendit rakendanud haldusorgan, saab sellest järeldada, et täitekorralduse adressaadiks on kohtutäitur.<sup>108</sup>

Sunniraha haldusorgani nimel vahetult rakendava kohtutäituri tasu kohtutäituri seaduse (KTS) § 29 lg 1 järgi moodustavad menetluse alustamise tasu ja menetluse põhitasu. KTS § 34 p 1 järgi täitmisteate võlgnikule kätte toimetamisel elektronposti aadressil või elektrooniliselt selleks ettenähtud infosüsteemi kaudu on täitemenetluse alustamise tasu 15 eurot; KTS § 34 p 2 järgi täitmisteate võlgnikule kätte toimetamisel muul tsiviilkohtumenetluse seadustikus sätestatud viisil, kui elektronposti aadressil või elektrooniliselt selleks ettenähtud infosüsteemi kaudu, on täitemenetluse alustamise tasu 30 eurot. Kohtutäituri põhitasu määr sõltub KTS § 35 lg 1 järgi sissenõude summast. KTS § 35 lg 1 järgi kui täitmiseks esitatakse täitedokument, millega võlgnik kohustub sissenõudjale tasuma kuni 35 eurose rahasumma, siis kohtutäituri põhitasu määr on 25 eurot. KTS § 32 lg 3 järgi kohtutäituri tasule lisandub käibemaks. Tulumaksuseaduse (TuMS) § 51 lg 2 p 1 kohaselt on sunniraha maksustatav tulumaksuga.<sup>109</sup> TuMS § 51 lg 2 punkti 1 kohaselt maksustatakse tulumaksuga TuMS § 34 punktides 3–4, 6 ja 11 kirjeldatud kulud - seaduse alusel määratud trahvid ja sunniraha ning maksukorralduse seaduse alusel tasutud intressid. KTS §-s 30 on sätestatud kohtutäituri tasu maksma kohustatud isik. KTS § 30 lg-s 1 on sätestatud, et täitemenetluses tasub menetluse alustamise tasu võlgnik, kui seaduses ei ole sätestatud teisiti. KTS § 30 lg-s 2 on sätestatud, et täitemenetluses tasub menetluse põhitasu võlgnik, kui seaduses ei ole sätestatud teisiti.

Siin aga seisnebki probleem, et kui kehtestada liialt madal summa sunniraha rakendamise üldiseks alammääraks ning kui seetõttu hakataks määrama rohkem madalamaid sunniraha summasid, siis arvestades kohtutäituri tasude suuruseid, tekiks sageli olukord, kus kohtutäituri tasud oleksid tunduvalt suuremad kui rakendatavad sunniraha summad (isikule määratud

---

<sup>107</sup> Haldusorgani poolt välja antud täitekorralduse roll täitemenetluses. – Riigi Teataja: kohtu-uudis 20.11.2011. Arvutivõrgus kättesaadav: [https://www.riigiteataja.ee/oigusuudised/kohtu-uudiste\\_nimekiri/4199](https://www.riigiteataja.ee/oigusuudised/kohtu-uudiste_nimekiri/4199) (15.01.2023).; RKTkm 3-2-1-100-11 p 13.

<sup>108</sup> Kütt, S, lk 5.

<sup>109</sup> Trahv, sunniraha ja intress. Seaduse alusel määratud trahvid ja sunniraha ning maksukorralduse alusel tasutud intressid (koodid 6010, 6020). - Maksu- ja Tolliameti teabeleht. Arvutivõrgus kättesaadav: <file:///C:/Users/Sandra/Downloads/Trahv,%20sunniraha%20ja%20intress%20.pdf> (12.01.2023).

sunniraha suurus). Kuni 35 euro suuruse sunniraha puhul eeltoodu põhjal oleks kohtutäituri tasu sunniraha vahetu rakendamise korral 40 eurot või 55 eurot sõltuvalt täitmisteate sunniraha adressaadile kätetoimetamise viisist. Siinjuhul tuleb aga silmas pidada, et mida väiksem on määratud sunniraha, seda drastilisemalt suurem oleks kohtutäituri tasu võrreldes sunniraha summaga, mida isikult sisse nõutakse (näiteks võrrelda rakendatavat sunniraha summat 10 eurot ja selle vahetu rakendamisega seonduvat kohtutäituri tasu 40 eurot). Siinjuures tuleb aga ka välja tuua tõsiasi, et seega isiku poolt kokku kohtutäiturile tasutav summa oleks väga suur (näiteks eelpool näitena toodud 10 euro suuruse sunniraha rakendamise puhul 50 eurot) ning seda hoolimata rakendatava sunniraha väikesest summast.

Sunniraha rakendamise puhul on oluline õigusriikliku haldustäitemenetluse nõue – õigusele ja õiglusele rajatud riigis peab haldusakti täitmine ning selleks vajaduse korral sundimine olema kooskõlas põhiseadusega ning seadusandja üldaktidega.<sup>110</sup> Sama oluline on aga töö autori hinnangul järgida ja olla kooskõlas kehtivate õiguse üldpõhimõtetega. Kui sunniraha vahetult rakendava kohtutäituri tasud on pidevalt tunduvalt suuremad kui rakendatava sunniraha summad (isikule määratud sunniraha suurus), siis see isiku suhtes, kellelt sunniraha sisse nõutakse (sunniraha adressaadiks oleva isiku suhtes), rikuks olulisi õiguspõhimõtteid Eestis: õiglust, mõistlikkust, proportsionaalsust ja õigusselgust.

Riigikohus leidis, et riigil on põhiseaduse § 14 järgi kohustus luua põhiõiguste kaitseks kohased menetlused. Nii kohtu- kui ka haldusmenetlus peab olema õiglane. Muuhulgas tähendab see, et riik peab kehtestama menetluse, mis tagaks isiku õiguste tõhusa kaitse.<sup>111</sup> Antud juhul, kuna sunniraha rakendamise menetluse puhul on tegemist haldusmenetluse mõttelise jätkuga, sest haldusmenetlus käsitleb haldusotsustuste tegemist ja sunniraha rakendamise menetlus aitab tagada ja kohustada täitma haldusmenetluse objektiks olevat haldusotsust, siis seega on sunniraha rakendamise menetluse puhul tegemist haldustäitemenetlusega, mis järgneb haldusmenetlusele.<sup>112</sup> Kui haldusmenetlus peab olema õiglane ja tagama isiku õiguste tõhusa kaitse, siis seda peab järgima ja tagama ka haldusmenetluse jätkuks olev ja haldusmenetluse otsuseid rakendav sunnirahamenetlus. Sunniraha vahetult rakendava kohtutäituri tasude pidevalt tunduvalt suurem olemine rakendatava sunniraha summa suurusest ei ole sunniraha rakendamise adressaadiks oleva isiku suhtes õiglane ning selline menetlus ei kaitse ning ei taga isiku põhiõiguste tõhusa kaitse.

---

<sup>110</sup> Aedmaa, Parrest (viide 2), lk 44.

<sup>111</sup> RKPJKo 3-4-1-4-03 p 16.

<sup>112</sup> Aedmaa, Parrest (viide 2), lk 44.; Aedmaa jt (viide 16), lk 38.

Riigikohus leidis, et piisavuse ehk mõistlikkuse hindamiseks tuleb arvestada vaatluse all oleva õigussuhte iseloomu.<sup>113</sup> Kuna sunniraha eesmärgiks on tagada avalik-õiguslikust suhtes tuleneva isikul lasuva kohustuse täitmist (isikut kallutada tal lasuvat kohustust täitma), siis ei ole mõistlik olukord, milles kohustuse täitmise tagamiseks määratud sunniraha rakendamiseks on kohtutäituri tasud tunduvalt suuremad kui rakendatava sunniraha suurus.

Kuna sunniraha suuruse arvestamisel on olulisel kohal proportsionaalsuse põhimõte (HMS § 3 lg-d 1 ja 2 ning PS § 11), siis saab siit järeldada, et lisaks eelpool analüüsitud õigluse ja mõistlikkuse põhimõtetele, on sunniraha rakendamise menetluse puhul olulisel kohal proportsionaalsuse põhimõtte järgimine. Proportsionaalsuse põhimõttega oleks aga vastuolus see, kui kohustuse täitmise tagamiseks kasutava õigusliku meetme rakendamine on kulukam (suurem rahaline summa) kui kohustuse täitmise tagamiseks kasutatava õigusliku meetmega määratud rahasumma. Analoogia saab siinjuhul tuua ka karistusõigusest, kus Riigikohus leidis, et karistused, ehkki seadusandja laia diskretsiooni objektiks, peavad siiski olema proportsionaalsed rikkumise raskusega.<sup>114</sup>

Antud probleem haakub ka õiguskindluse alaliigiks oleva õigusselguse põhimõttega, mille puhul Riigikohus on välja toonud, et õigusselgus ehk kindlus kehtiva õiguse sisus on üks õigusriigi alustalasisid.<sup>115</sup> Kuigi Riigikohus on leidnud, et kaalutusõiguse alusel kujunenud normi rakenduspraktikast ei saa tuletada isiku õiguspärast ootust, on Riigikohus samas leidnud, et õigusselguse põhimõtte kohaselt peab isikul olema võimalik piisava selgusega ette näha, et missuguse õigusliku tagajärje üks või teine tegu kaasa toob.<sup>116</sup> Kui isik ettekirjutusega pandud kohustust hoiatuses märgitud tähtaja jooksul ei täida ja talle reaalselt määratakse sunniraha, siis piisava selgusega peaks olema talle ettenähtav, et antud juhul peaks õiguslikuks tagajärjeks olema määratud sunniraha summa tasumine ning sellega võivad kaasneda ka mõningased täitekulud. Seda aga, et sunniraha rakendamisega kaasnevad täitekulud sellises summas, mis ületavad tunduvalt isikule määratud sunniraha summa, ei ole isikul võimalik piisava selgusega ette näha. See aga võib sunniraha rakendamise adressaatidel kaotada kindluse kehtiva õiguse sisu suhtes, mis on õigusriigi alustalaks ja seega oluline õigusriigi püsimise seisukohalt.

Näite olukorrast, mille puhul oleks tegemist omavahel sobimatute, mittesuhestuvate ja ebaproportsioonis olevate summadega (nagu seda oli eelnevalt uuritud liiga madala sunniraha

---

<sup>113</sup> RKPJKo 3-4-1-8-09 p 83.

<sup>114</sup> RKPJKo 3-4-1-13-15 p 39.

<sup>115</sup> RKPJKo 3-4-1-17-08 p 26.

<sup>116</sup> RKHKo 3-16-579/47 p 15.; RKPJKo 3-4-1-16-05 p 20.

üldise alammäära suhestumine sunniraha rakendamisel kohtutäituri tasudega), saab tuua, kui Eesti õiguskorda võetaks haldustrahv üle haldussanktsioonina. Selle kehtestamisel oleks tekkinud proportsioonitu olukord, kus füüsilisele isikule kohaldatava rahatrahvi määr selgelt ületaks kehtiva rahalise karistuse määrat. <sup>117</sup> Samas, kuritegude ja väärtegude liigitamine toimub karistusseadustikus karistuse järgi, mis ühtlasi peegeldab seeläbi teo sisulist raskust. <sup>118</sup> Seega, kuna kuriteod on raskemad õigusrikkumised kui väärteod, peaks nende raskus kajastuma, ja siiani ka on kajastunud, sanktsioonimäärades, mis peaks kuriteo eest loogiliselt ületama väärteo eest ette nähtud rahalise sanktsiooni maksimummäärat. <sup>119</sup> Selline olukord tekiks töö autori hinnangul kui pidevalt väärteokorras määratud rahatrahvid ületaksid kriminaalkorras määratud rahalisi karistusi.

Samuti ei oleks liialt madala sunniraha üldise alammäära kehtestamine Eesti õigusteadusele vajalik ja õiguslikult otstarbekas, sest sunniraha määravad haldusorganid praktikas tõenäoliselt ei määraks enamikel juhtumitel liialt väikest kehtestatud sunniraha alammääraga võrduvat või sellele lähedast sunniraha ja seega ei leiaks selline sunniraha alammäär kehtestamine reaalselt rakendamist ja väljundit, jäädes teoreetiliseks ja õigusteaduse jaoks kasutuks võimaluseks. Tuleb rõhutada, et sunniraha kui olulise õigusliku instrumendi puhul on oluline selle praktiline kasutust leidev efektiivne õiguslik kehtestamine, mitte sümboolne perspektiivitu teoreetiline kehtestamine. Siinjuhul ei ole pädev ka kaalutusõigusele tuginev argument, et mida madalam on sunniraha üldine alammäär, seda suurem on võimaliku kaalutusotsuse osakaal õiglase otsuse tegemiseks, sest sunniraha suuruse määramine ongi oma olemuselt kaalutusotsus. <sup>120</sup>

Tuleb ka välja tuua aspekt, et kui sunniraha üldine alammäär on liialt väike, siis tekiks väga suured vahed võimaliku rakendatava sunniraha alam- ja ülemmäärade vahel ning seetõttu võiks see viia ebaõigete otsusteni konkreetse sunniraha suuruse määramisel (kaasaarvatult liialt madalate määratavate sunnirahade summadeni), mis aga ei sobituks Eesti õiguskeskkonda ja õigusruumi.

Seega töö autor järeldab, et konkreetse sunniraha rakendamise üldise alammäära kehtestamisel tuleb lähtuda järgnevatest antud alapeatükis käsitletud aspektidest: sunniraha rakendamise eesmärgist; proportsionaalsuse põhimõttest; ühiskonna üldisest elatustasemest (st sellest, et kui palju raha tegelikult väärt on); mõistlikkuse põhimõttest; õigusriikliku haldustäitemenetluse

---

<sup>117</sup> Kangur, A., Lott, A., Soo, A, lk 61.

<sup>118</sup> Pikamäe, P., Sootak, J. KarSK § 3/2. - Karistusseadustik. Komm vlj. 4. vlj. Tallinn: Juura 2015.

<sup>119</sup> Kangur, A., Lott, A., Soo, A, lk 61.

<sup>120</sup> RKHKo 3-3-1-62-16 p 14.

nõudest; õigluse põhimõttest; õigusselguse põhimõttest; õiguspärase ootuse põhimõttest; sunniraha rakendamise menetlusest (sunniraha vahetust rakendamisest); teaduskirjanduses ja riigikohtu poolt esitatud seisukohtadest sunniraha kui õigusliku institutsiooni ja konkreetse sunniraha summa määramise ja sunniraha rakendamise ülemmäärade kohta.

### **2.3 Konkreetse sunniraha rakendamise üldise alammäära loomine**

Eelmises alapeatükis esitatud analüüsi ja argumentatsiooni põhjal töö autor antud alapeatükis pakub välja, et millise summa võiks määrata sunniraha üldise alammäära suuruseks Eestis. Töö autori arvates on sunniraha üldise alammäära kehtestamiseks Eestis mitmeid erinevaid variante. Antud alapeatükis töö autor analüüsib, et kuidas oleks võimalik Eestis sunniraha üldist alammäära kehtestada ning analüüsi põhjal pakub töö autor välja variandi, et kuidas ja millist sunniraha üldist alammäära oleks vajalik Eestis kehtestada, mis oleks sunniraha rakendamise instituudi ning Eesti õigussüsteemi ja ühiskonna jaoks tervikuna kõige efektiivsem ja sobilikum.

Esmalt tuleb välja tuua asjaolu, et Eestis ei ole senini sätestatud sunniraha rakendamise üldist alammäära. Ainult täitemenetluse seadustiku (TMS) § 26<sup>1</sup> lg 4 näeb ette sunniraha rakendamise alammäära sunniraha rakendamisel teavet andma kohustatud isiku suhtes või võlgniku suhtes kohustatud kolmanda isiku suhtes, kui viimane keeldub alusetult arestimisakti täitmisest või ei täida seda nõuetekohaselt. Selliseks juhuks on TMS § 26<sup>1</sup> lg-s 4 kehtestatud sunniraha rakendamise alammäär 192 eurot, mille puhul on tegemist sunniraha rakendamise ühekordse alammääraga.

Järgnevalt töö autor uurib ja toob välja madalaimad sunniraha ülemmäärad, mida on Eestis kehtestatud jaanuar 2023 seisuga. Madalaimaid sunniraha rakendamise ülemmäärasid on töö autori hinnangul oluline uurida ja välja tuua, sest tegemist on olulise komponendiga, millega tuleb arvestada ja millest lähtuda sunniraha rakendamise üldise alammäära kehtestamisel, sest see seab sunniraha rakendamise üldise alammäära kehtestamisele teatud piiri ehk n.ö arvestusliku sihi, millest lähtuda ning mida arvesse võtta sunniraha rakendamise üldise alammäära kehtestamisel.

Selleks töö autor töötab läbi kõik sunniraha rakendamist ettenägevad seadused Eestis. Praegu Eestis kehtivatest sunniraha ülemmääradest kõige madalamad (madalaimad) on sunniraha ülemmäärad kutseseaduses (KutS) ja hasartmängu seaduses (HasMS). Mõlemas seaduses on

sunniraha ülemmääraks kehtestatud 320 eurot (KutS § 25 lg 2 ja HasMS § 73). Kõikide Eestis seadustes sätestatud praegult kehtivate sunniraha ülemmäärade suuruste võrdluses saab oma madaluse poolest välja tuua ka kõige madalamatest sunniraha ülemmääradest (320 eurot) poole suuremad sunniraha rakendamise ülemmäärad (640 eurot) ja sellele sarnanevad sunniraha ülemmäärad (767 eurot, 960 eurot, 1000 eurot). 640 eurot on sätestatud sunniraha rakendamise ülemmääraks metsaseaduses (MS § 40 lg-s 3), vedelkütuse seaduses (VKS §-s 25), väärismetalltoodete seaduses (VMTS §-s 45), strateegilise kauba seaduses (StrKS §-s 89), Eesti Rahvusringhäälingu seaduses (ERHS § 37 lg-s 4), infohiskonna teenuse seaduses (InfoTS §-s 14), Eestit okupeerinud riikide julgeolekuorganite või relvajõudude luure- või vastuluureorganite teenistuses olnud või nendega koostööd teinud isikute arvelevõtmise ja avalikustamise korra seaduses (OkupS § 8<sup>1</sup> lg-s 4), kaitseväeteenistuse seaduses (KVTS § 226 lg-s 2), väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduses (VSS § 7 lg-s 4 ja § 9 lg-s 2), liikluseaduses (LS § 128 lg-s 2, § 135 lg-s 6 ja § 139 lg-s 7), postiseaduses (PostiS §-s 44), turvaseaduses (TurvaS §-s 58), keeleseaduses (KeeleS §-s 32), kohanimeseaduses (KNS §-s 26<sup>2</sup>), loovisikute ja loomeliitude seaduses (LLS § 22 lg-s 3), Euroopa Liidu liikmesriigist ebaseaduslikult väljaviidud kultuuriväärtuste tagastamise seaduses (ELKTS §-s 5<sup>2</sup>), pornograafilise sisuga ja vägivalda või julmust propageerivate teoste leviku reguleerimise seaduses (PorTS §-s 14), tervishoiuteenuste korraldamise seaduses (TTKS §-s 62), surma põhjuse tuvastamise seaduses (SPTS §-s 37), rahvatervise seaduses (RTerS §-s 17), kutseõppeasutuse seaduses (KutÕS § 55 lg-s 6), õppetoetuste ja õppelaenu seaduses (ÕÕS §-s 26<sup>1</sup>), põhikooli- ja gümnaasiumiseaduses (PGS § 87 lg-s 6), noorsootöö seaduses (NTS § 12 lg-s 4 ja § 13 lg-s 3), huvikooli seaduses (HuviKS § 26 lg-s 6) ja koolieelse lasteasutuse seaduses (KELS § 31 lg-s 6). 767 eurot on sunniraha ülemmääraks täitemenetluse seadustikus (TMS) § 26<sup>1</sup> lg-s 4, 960 eurot on sunniraha ülemmääraks sadamaseaduses (SadS) § 44 lg-s 1 ja 1000 eurot on sunniraha ülemmääraks meresõiduohutuse seaduses (MSOS) § 79 lg-s 5. Siinjuhul tuleb ka välja tuua võrdlusena töö autori poolt kõikide sunniraha rakendamist ettenägevate seaduste läbitöötamise tulemusel välja arvatud sunniraha rakendamise ülemmäärade aritmeetiline keskmine Eestis, milleks on ümardatult 417 015 eurot. Näitena saab siinjuhul tuua, et kui madalad olid eelpool väljatoodud ja uuritud sunniraha rakendamise ülemmäärad seadustes, milles on madalaimad sunniraha rakendamise ülemmäärad, võrreldes Eesti keskmise sunniraha rakendamise ülemmääraga 417 015, mis on drastiliselt suurem madalaimatest sunniraha rakendamise ülemmääradest. Tuleb aga ka välja tuua siinkohal, et keskmise või madala summa määramine sunniraha rakendamise üldiseks alammääraks ei mõjuta kõrgete



sunniraha summade määramist või nende ülemmäärasid, sest madal või keskmine sunniraha üldine alammäär võimaldab edukalt määrata ja rakendada kõrgemaid sunniraha summasid.

Eraldi tuleb siinjuhul välja tuua, et sunniraha rakendamise üldise alammäära summa kindlaks määramise puhul tuleb arvestada ka asjaoluga, et lisaks kõikide sunniraha rakendamist ettenägevate seaduste läbitöötamise tulemusel välja selgitatud praegusele madalaimale sunniraha rakendamise ülemmäärale 320 eurot, tuleb siinjuhul arvestada ka, et 31.12.2016 kehtetuks tunnistatud riikliku matusetootuse seaduses (RMTS) § 13 lg-s 4 oli sätestatud sunniraha ülemmääraks 130 eurot ja täitemenetluse seadustiku (TMS) § 26<sup>1</sup> lg-s 4 on sätestatud, et määratava sunniraha suurus ei ole väiksem kui 192 eurot. Siinjuhul tuleb välja tuua ka, et näiteks 2011. aasta novembris tehtus statistika põhjal (mille puhul on siinamaani tegemist ainsa riikliku uurimuse ja statistika koostamisega sunniraha rakendamise kohta) oli sunniraha enamlevinud ühekordseks ülemmääraks seadustes 640 eurot.<sup>121</sup>

Tähelepanuväärne on, et omavahel sarnastes valdkondades on sarnased sunniraha rakendamise ülemmäärad. Näidetena saab siinkohal tuua: 1) kütuste, inseneeria, tehnika, keemia, energeetika ning antud eelpool nimetatud valdkondade ohutusega seonduvates valdkondades vedelkütuse seaduse ja väärismetalltoodete seaduse, milles mõlemas on sunniraha rakendamise ülemmääradeks kehtestatud 640 eurot; 2) tervishoiu- ja meditsiinivaldkonnaga seonduvates sunniraha rakendamise võimalust ettenägevatest seadustest tervishoiuteenuste korraldamise seaduse, surma põhjuse tuvastamise seaduse ja rahvatervise seaduse, milles kõikides nähakse ette 640 eurot sunniraha rakendamise ülemmääraks; 3) hariduse, pedagoogiga, kutse, noorsootöö ja huviharidusega seonduvates sunniraha rakendamise võimalust ettenägevatest seadustest kutseõppeasutuse seaduses, õppetootuste ja õppelaenu seaduses, põhikooli- ja gümnaasiumiseaduses, noorsootöö seaduses, huvikooli seaduses ja koolieelse lasteasutuse seaduses on ette nähtud sunniraha rakendamise ülemmääraks 640 eurot. Samuti tuleb välja tuua, et kutseaduses on sätestatud sunniraha rakendamise ülemmääraks kõige madalam sunniraha rakendamise ülemmäär praegult Eestis - 320 eurot. Seega see viitab asjaolule, et seadusandja leiab, et teatud valdkonnas on teatud sunniraha summade määramine ja teatud sunniraha summade ülemmäärade kehtestamine efektiivne sunniraha eesmärkide täitmiseks. Neid madalaimaid sunniraha ülemmääri tuleb arvesse võtta sunniraha üldise alammäära kehtestamisel, sest lähtuvalt varem antud alapeatükis uuritud ja välja toodud põhimõtetest, millest lähtutakse konkreetse sunniraha suuruse määramisel, peab sunniraha üldine alammäär

---

<sup>121</sup> Klopets, U, lk 1.

olema töö autori arvates sellises suuruses, et oleks võimalik järgida kõiki sunniraha rakendamise seotud põhimõtteid ning teostada vastavalt asjaoludele kaalutusõigust konkreetse sunniraha summa määramisel ning võimalusel määrata sunniraha ka madalamas määras.

Oluline on sunniraha üldise alammäära määramiseks uurida ja analoogia korras arvesse võtta ning lähtuda muudest Eestis kehtivatest õiguslike instrumentide alammääradest. Töö autor siinjuhul vaatlleb karistusõiguse valdkonnast väärtegade trahviühikute ja mõistetava trahvi suuruse alammäärasid ning kuritegude päevamäärasid ja rahalise karistuse alammäärasid ning oluline on välja tuua ka ühiskonnas vaesuse riski vähendamise ja vältimise seisukohast sotsiaalselt strateegilise tähtsusega tulude suurusi. Nendeks tuludeks on töö autori hinnangul: tööõiguse valdkonnast töötasu alammäära puhul tunnitasu ja kuutasu alammäär täistööajaga töötamise korral; sotsiaalõiguse valdkonnast rahvapensioni suurus ja toimetulekupiir. Analoogia multidistsiplinaarsest uurimisest ja lähenemisest õiguslikule probleemile saab tuua ka Riigikohtu praktikast, kus Riigikohus uuris süüteo eest ette nähtud karistuse proportsionaalsuse tuvastamiseks muu hulgas seda, et kuidas konkreetse süüteo eest ettenähtud karistus suhestub teiste süütegude eest enne nähtud karistustesse.<sup>122</sup>

Väärteo korras määratava rahatrahvi suurus on 3–300 trahviühikut, mille puhul tuleb eraldi välja tuua, et üks trahviühik on 4 eurot. Seega saab nii kohtuväline menetleja kui ka kohus määrata füüsilisele isikule rahatrahvi 12–1200 eurot. Juriidilisele isikule võib nii kohus kui ka kohtuväline menetleja värteo eest kohaldada rahatrahvi 100 – 400 000 eurot.<sup>123</sup> KarS § 44 lg 1 järgi kohus võib kuriteo toimepanemise eest mõista isikule rahalise karistuse. KarS § 44 lg 2 järgi rahalise karistuse miinimumpäevamäära suuruseks on 10 eurot, kuid siinjuhul tuleb arvestada, et KarS § 44 lg-s 2 on sätestatud, et rahalise karistuse päevamäära suuruse üldpõhimõtteks on, et rahalise karistuse päevamäära suuruse arvutab kohus süüdlase keskmise päevasissetuleku alusel ning kohus võib päevamäära suurust vähendada erandlike asjaolude tõttu või suurendada süüdlase elatusasemest lähtudes, kuid arvestatud päevamäära suurus ei või olla väiksem kui miinimumpäevamäär. KarS § 44 lg 1 järgi kohus võib kuriteo toimepanemise eest mõista füüsilisele isikule rahalise karistuse kolmkümmend kuni viissada päevamäära. Seega saab kohus kuriteo toimepanemise eest mõista füüsilisele isikule minimaalselt rahalise karistuse 300-5000 eurot. KarS § 44 lg 8 järgi juriidilisele isikule võib

---

<sup>122</sup> RKPJKo 3-4-1-13-15 p 8, 9, 17.3, 19.3.

<sup>123</sup> Väärtegu. – Riigiportaal Eesti.ee 01.03.2022. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.eesti.ee/et/oigusabi/kuritegu-ja-karistused/vaeaartegu> (18.01.2023).

kohus mõista rahalise karistuse 4000–16 000 000 eurot. Vabariigi Valitsuse 09.12.2022 vastu võetud määruse „Töötasu alammäära kehtestamine“ § 1 järgi alates 1. jaanuarist 2023 on kehtestatud Eestis tunnitasu alammääraks 4,30 eurot tunnis ja kuutasu alammääraks täistööajaga töötamise korral 725 eurot. Alates 01.04.2022 on rahvapensioni suuruseks Eestis 275,34 eurot.<sup>124</sup> 2022. aasta 1. juunist on toimetulekupiir üksi elavale inimesele või perekonna esimesele liikmele 200 eurot kuus. Perekonna teise ja iga järgmise täisealise liikme toimetulekupiir on 160 eurot kuus. Iga alaealise liikme toimetulekupiir on 240 eurot kuus. Toimetulekutoetuse saajal, kelle kõik perekonnaliikmed on alaealised, on õigus saada koos toimetulekutoetusega täiendavat sotsiaaltoetust 15 eurot, mida maksab kohalik omavalitsus riigieelarvelistest vahenditest.<sup>125</sup>

Töö autor järeldab, et lähtuvalt järgnevatest summadest - madalaimast kehtivast sunniraha rakendamise ülemmäärast Eestis (320 eurot), TMS § 26<sup>1</sup> lg-s 4 sätestatust, et määratava sunniraha suurus ei ole väiksem kui 192 eurot, väärteo toimepanemise eest juriidilisele isikule kohaldatavast minimaalsest rahatrahvist (100 eurot), kuriteo toimepanemise eest füüsilisele isikule mõistetava rahalise karistuse alammäärast (300 eurot), toimetulekupiirist, mis üksi elavale inimesele või perekonna esimesele liikmele on 200 eurot kuus ja perekonna teisele ja igale järgmisele täisealisele liikmele on 160 eurot kuus ning igale alaealisele liikmele 240 eurot kuus, kuutasu alammäärast täistööajaga töötamise korral (725 eurot) ning rahvapensioni suurusest Eestis (275,34 eurot) - võiks sunniraha rakendamise üldiseks alammääraks Eestis kehtestada 160 eurot.

Võrdlusena praegusest kõige madalamast kehtivast sunniraha ülemmäärast, milleks on 320 eurot, oleks töö autori poolt välja pakutud sunniraha rakendamise üldine alammäär 50% madalam. Seetõttu jätab see töö autori hinnangul ka piisava kaalutlusruumi, et võimaldada proportsionaalsuse põhimõttest lähtuvalt langetada konkreetsetele asjaoludele vastava kaalutlusotsuse. Antud sunniraha rakendamise üldine alammäär (160 eurot) oleks õiguslikult kooskõlas ka (TMS) § 26<sup>1</sup> lg-s 4 sätestatuga, et määratava sunniraha suurus ei ole väiksem kui 192 eurot. Töö autori poolt välja pakutud sunniraha rakendamise üldine alammäär 160 eurot on küll kõrgem kui väärteo toimepanemise eest isikule määratava rahatrahvi alammäär (100 eurot), kuid siinjuhul tuleb arvestada, et sunniraha rakendamise puhul ei ole tegemist isiku

---

<sup>124</sup> Rahvapension. – Pensionikeskus. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.pensionikeskus.ee/i-sammas/riiklik-vanaduspension/rahvapension/> (12.01.2023).

<sup>125</sup> Toimetulekutoetus. – Sotsiaalministeerium. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.sm.ee/toimetulekutoetus> (13.01.2023).

karistusõigusliku stigmatiseerimisega, sest sunniraha rakendamise eesmärgiks on panna isik täitma tal lasuvast avalik-õiguslikust suhtest tulenevat kohustust. Sunniraha rakendamisel puudub karistusõiguslik eesmärk (tegemist on mittekaristusliku õigusliku meetmega).<sup>126</sup> See, et antud summa on aga kõrgem 31.12.2016 kehtetuks tunnistatud riikliku matusetootuse seaduses (RMTS) § 13 lg-s 4 sätestatust sunniraha ülemmäärast 130 eurot, ei ole samuti antud juhul oluline, sest riikliku matusetootuse seadus tunnistati 31.12.2016 kehtetuks.

See, et sunniraha rakendamise üldine alammäär 160 eurot oleks väiksem kui toimetulekupiir üksi elavale inimesele või perekonna esimesele liikmele (200 eurot kuus) ja võrdne perekonna teisele ja igale järgmisele täisealisele liikmele ettenähtud toimetulekupiiriga (160 eurot kuus) ning väiksem kui rahvapension (275,34 eurot kuus) on oluline, sest töö autori hinnangul peab sunniraha üldine alammäär olema sellises suuruses summa, mille tasumine oleks jõukohane ja mille puhul oleksid maksevõimelised võimalikult suur hulk ja paljud erinevad ühiskonnaliikmed, juhul kui nende suhtes sunniraha rakendatakse (et välistada ühiskonnaliikmetele sellest tingitud vaesusriski ja sellest tulenevaid finantsilisi raskusi ja enesega mittetoimetulekut). Siinjuhul saab toetava argumendina välja tuua ka Eesti keskmise töötasu (keskmise brutopalka), milleks on Statistikaameti andmetel 2022. aasta septembri seisuga 1701 eurot ja Vabariigi Valitsuse määruse „Töötasu alammäära kehtestamine“ § 1 järgi kehtestatud kuutasu alammäära täistööajaga töötamise korral (725 eurot).<sup>127</sup> Tuleb ka välja tuua, et töö autori valiku puhul on sunniraha rakendamise üldise alammäära puhul tegemist sellise rahasumma suurusega, mis hoolimata sellest, et eelduste kohaselt selle summa või sellele sarnase summa tasumine ei põhjusta isikutele majanduslike raskuseid (isikud on võimelised seda tasuma põhjustamata nende liigset koormamist), samas kohustab isikut ja paneb teda temal lasuvat kohustust täitma. Samas on tegemist sellises suuruses summaga, et vajaduse korral asjaolusid arvestades on haldusorganil võimalik rakendada isiku suhtes tunduvalt suuremat sunniraha kui sunniraha rakendamise üldine alammäär (vastavalt kuni asjaomasel seaduses sätestatud ülemmäärani ehk minimaalselt poole suurema summani).

Samuti tuleb siin välja tuua utilitaristlikust perspektiivist lähtuva argumendi, et sunniraha rakendamise menetlus on ajamahukas ja sunniraha rakendamise üldine alammäär peaks olema vastavuses ametniku tööaja kuluga.<sup>128</sup>

---

<sup>126</sup> RKHKo 3-3-1-72-14 p 14, 27.; RKHKm 3-3-1-31-15 p 17.

<sup>127</sup> Keskmise brutokuupalk. – Statistikaamet. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.stat.ee/et/avasta-statistikat/valdkonnad/tooelu/palk-ja-toojoukulu/keskmise-brutokuupalk> (31.01.2023).

<sup>128</sup> Bentham, J. An Introduction to the Principles of Morals and Legislation. Great Britain: 1789, lk 20.

Töö autor kaalub ka võimalust, et sunniraha rakendamise üldise alammäära suurus võiks sõltuda toime pandud rikkumise raskusest ja seega sõltuvalt rikkumise raskusest üksteisest erineda järgnevatel kategooriates: kerge; raske; väga raske. Siinjuhul tuleb aga välja tuua, et selle võimaluse realiseerimise teeb raskeks asjaolu, et Eestis ei ole sätestatud sunniraha rakendamist võimaldavate olukordade (rikkumiste) toimepanekute puhul raskuste kategooriaid (raskusastmeid, mille järgi arvestatakse rikkumise raskust). Seda oleks aga võimalik töö autori arvates luua sunniraha rakendamise ülemmäärade järgi, sest töö autori hinnangul teatud rikkumise eest määratava sunniraha rakendamise ülemmäära suurus näitab, et kui raskeks rikkumiseks antud rikkumist seadusandja peab ning kui oluliseks valdkonnaks seadusandja peab valdkonda ja selles valdkonnas kohustustest kinni pidamist, milles antud rikkumine toime pandi.<sup>129</sup> Samas töö autor leiab, et antud variandi kehtestamine ei oleks Eesti õigussüsteemile vajalik, sest isikule konkreetse sunniraha summa määramisel võetaksegi arvesse konkreetse juhtumi asjaoludena rikkumise raskust.<sup>130</sup> Seega töö autor jääb kindlaks varem pakutud 160 euro suurusele sunniraha rakendamise üldisele alammäärale.

Alternatiivina töö autor kaalub varianti, et antud välja pakutud 160 euro (konkreetse rahasumma) asemel võiks sunniraha üldise alammäära kehtestada hoopis protsendilisel kujul. Sellisel juhul võiks sunniraha rakendamise üldine alammäär moodustada teatud protsendi hetkel kehtivast madalaimast sunniraha rakendamise ülemmäärast – otstarbekuse ja efektiivsuse kaalutlustel antud alapeatükis eeltoodule tuginedes näiteks 50%. Sellise lähenemise positiivseks küljeks on, et sellisel juhul muutub sunniraha rakendamise üldine alammäär mobiilselt vastavalt madalaima sunniraha rakendamise ülemmäära muutumisele ning seega n. ö „käib kaasa“ vastavalt ühiskondlikele oludele.

Sellisel sunniraha rakendamise üldist alammäära kehtestades esineks aga mitmeid probleeme. Esiteks juriidilisi eriteadmisi mitteomaval isikul oleks sellisel juhul raske orienteeruda, aru saada ja mõista, et kui suur on arvuliselt sunniraha rakendamise alammäär. Selleks oleks vaja hästi tunda ja orienteeruda Eesti seadusandluses ja õigusmaastikul, et leida üles kõige madalamat sunniraha rakendamise ülemmäära. See oleks aga vastuolus õigusselguse põhimõttega, sest Riigikohus leidis, et õigusselguse põhimõtte kohaselt peab isikul olema võimalik piisava selgusega ette näha, et missuguse õigusliku tagajärje üks või teine tegu kaasa toob.<sup>131</sup>

---

<sup>129</sup> *Infra* ptk 3.1.

<sup>130</sup> RKHKo 3-3-1-72-14 p 27.

<sup>131</sup> RKPJKo 3-4-1-16-05 p 20.

Samuti oleks sellisel juhul tegemist pidevalt muutuva sunniraha rakendamise üldise alammääraga, sest seadusi, mis sisaldavad sunniraha rakendamise võimalust võidakse tunnistada kehtetuks ning sageli esinevad olukorrad, kus seadusi, milles sisalduvad sunniraha rakendamise võimalused, võidakse järgmise redaktsiooniga muuta selliselt, et sealt kaotatakse sunniraha rakendamise võimalus.

Samuti esineb võimalus, et järgmises redaktsioonis on sunniraha rakendamise ülemmäär muutunud (tõstetud või langetatud). Selliste näidetena saab tuua näiteks riiklikus matusetootuse seaduses (RMTS) § 13 lg-s 4 sätestatud sunniraha rakendamise ülemmäär 130 eurot, mis oli enne kõige madalam sunniraha rakendamise ülemmäär Eestis, kuid see seadus tunnistati kehtetuks 31.12.2016. Kui 2011. aastal oli sunniraha võimalik rakendada 114 seaduses, siis 2023. aastaks oli 114-st sunniraha rakendamise võimalust ettenägevast seadusest 29 seadust kehtetuks tunnistatud ja sunniraha oli võimalik rakendada vaid 85 seaduses. Kui aga näiteks tunnistataks kehtetuks või muudetak praegu kõige madalaimaid sunniraha rakendamise ülemmäärasid ettenägevaid kutseseadust ja hasartmängu seadust, milles mõlemas on sunniraha rakendamise ülemmääraks kehtestatud 320 eurot, siis võiks sellega kaasneda olukord, et madalaimaks sunniraha rakendamise ülemmääraks oleks 640 eurot. Sellest 50% ehk sunniraha rakendamise üldine alammäär oleks siis 320 eurot, mis oleks aga ilmselgelt liialt kõrge summa. Siinjuhul tuleb välja tuua Riigikohtu seisukoht, et õiguspärase ootuse põhimõtte esemeline kaitseala hõlmab isiku mõistlikku ootust, et õiguskorras talle antud õigused ja pandud kohustused püsivad stabiilsena ega muutu rabavalt ebasoodsas suunas.<sup>132</sup> Seega oleks protsendiliselt sunniraha rakendamise üldise alammäär kehtestamine vastuolus PS §-st 10 tuleneva õigusriigi põhimõttega, mis hõlmab endas õiguskindluse põhimõtet.<sup>133</sup>

---

<sup>132</sup> RKPJKo 3-4-1-24-11 p 50.

<sup>133</sup> *Ibidem* p 48.

### **3. SUNNIRAHA RAKENDAMISE ÜLDISE ÜLEMMÄÄRA KEHTESTAMINE EESTIS**

#### **3.1 Sunniraha rakendamise ülemmäärad Eestis**

ATSS ei määratle rakendatava sunniraha suurust, küll aga peab ATSS § 10 lg 2 kohaselt olema seaduses sätestatud sunniraha igakordse rakendamise ülemmäär.<sup>134</sup> ATSS § 10 lg 2 järgi sunniraha igakordse rakendamise ülemmäära sätestab seadus. ATSS-is üldist sunniraha igakordse rakendamise ülemmäära sätestatud ei ole.<sup>135</sup> Sunniraha igakordse rakendamise ülemmäär on üldjuhul sätestatud asjaomases eriseaduses.<sup>136</sup> ATSS ei määratle rakendatava sunniraha suurust sunniraha rakendamise üldjuhtumite korral ega spetsiifilisi asjaolusid, mida arvestatakse sunniraha määramisel, nagu ka rakendatava sunniraha suurust konkreetse juhtumi korral.

Sunniraha enamlevinud igakordseks ülemmääraks seadustes on 640 eurot.<sup>137</sup> Sunniraha igakordse rakendamise ülemmäärad on valdkondade ja kohustuste lõikes märkimisväärselt erinevad varieerudes näiteks 130 euro ja 100 000 euro vahel.<sup>138</sup>

Näiteks praeguseks kehtetuks tunnistatud riikliku matusetootuse seaduse (RMTS) redaktsioonis, mis jõustus 01.01.2015 ning mille kehtivuse lõpp oli 31.12.2016, § 13 lg 4 järgi oli sunniraha igakordse rakendamise ülemmäär 130 eurot. Tuleb ka välja tuua, et antud seaduse antud redaktsioonis oli sunniraha rakendamisega seoses tegemist väga omanäolise olukorraga, kus sunniraha rakendamine polnud tegelikult üldse ATSS § 2 lg-st 4 tulenevalt võimalik, sest sunnirahaga oli soovitud tagada alusetult saadud matusetootuse tagasimaksmist. Tollal kehtinud redaktsiooni § 13 lg 1 järgi matusetootust saanud isiku poolt teadvalt valeandmete esitamise tõttu alusetult makstud matusetootus nõuti tagasi Sotsiaalkindlustusameti põhjendatud otsuse alusel. Otsus saadeti viie tööpäeva jooksul matusetootust saanud isikule koos ettepanekuga jõuda kokkuleppele alusetult makstud toetussumma tagasimaksmises. Kui kokkuleppele ei jõutud, oli Sotsiaalkindlustusametil õigus teha teadvalt valeandmeid esitanud isikule

---

<sup>134</sup> Klopets, U, lk 5.

<sup>135</sup> RKHKo 3-3-1-91-09 p 16.

<sup>136</sup> Kütt, S, lk 4.

<sup>137</sup> Klopets, U, lk 1.

<sup>138</sup> Kütt, S, lk 4.

ettekirjutuse talle alusetult makstud matusetootuse summa tagasi maksmiseks. Kui aga isik, kellele oli teadvalt valeandmete esitamise tõttu alusetult makstud matusetootust, talle alusetult makstud matusetootuse summat tagasi ei maksnud, võis Sotsiaalkindlustusamet § 13 lg 3 järgi rakendada sunniraha asendustäitmise ja sunniraha seaduses sätestatud korras. ATSS § 2 lg-s 4 on aga sätestatud, et sunniraha ei kohaldata haldusorgani ettekirjutuste täitmisele, millega kohustatakse isikut maksma raha. Seetõttu muudeti järgmises ning ühtlasi ka viimases antud seaduse redaktsioonis enne antud seaduse kehtetuks tunnistamist 01.01.2018, mis jõustus 01.01.2017 ning mille kehtivuse lõpp oli 31.12.2017, antud paragrahvi sõnastust, millega riikliku matusetootuse seadusest kaotati sunniraha rakendamise võimalus. Riikliku matusetootuse seaduse viimase redaktsiooni § 13 lg 1 järgi alusetult makstud matusetootus nõuti tagasi või tasaarvestati sotsiaalseadustiku üldosa seaduses (lühend SÜS) sätestatud korras. Enam ei olnud võimalik alusetult makstud matusetootuse saajale teha ettekirjutust matusetootuse summa tagasimaksmiseks ning ettekirjutuse mittejärgimisel antud isiku suhtes rakendada sunniraha, mille teoreetilise, kuid tegelikult ATSS-iga vastuolus oleva, võimaluse nägi ette antud seaduse eelmise redaktsiooni § 13 lg-d 1 ja 3.

Näiteks finantskriisi ennetamise ja lahendamise seaduse (FELS) § 91 lg 2 p 2 järgi võib juriidilisele isikule määrata sunnirahaks korduva sunniraha määramise korral (sest esimene kord, kui sunniraha määrati ei olnud see tulemuslik ning ei täitnud oma eesmärki kohustuse täitmise seisukohast) kuni 100 000 eurot ühe ja sama kohustuse täitmisele sundimiseks.

Seega erinevates seadustes erineb sunniraha rakendamise ülemmäär kordades. Analoogse võrdluse ning näitena saab tuua ka olukorra, kus praeguseks kehtetuks tunnistatud riikliku matusetootuse seaduses (RMTS) oli sunniraha igakordse rakendamise ülemmääraks 130 eurot aga jäätmeseaduses (JäätS) on sunniraha igakordse rakendamise ülemmääraks 32 000 eurot.<sup>139</sup> Riikliku matusetootuse seaduse (RMTS) § 13 lg 4 järgi oli sunniraha igakordse rakendamise ülemmäär 130 eurot. Jäätmeseaduses (JäätS) § 119<sup>3</sup> järgi on ettekirjutuse täitmata jätmise korral asendustäitmise ja sunniraha seaduses sätestatud korras rakendatava sunniraha ülemmäär 32 000 eurot.

Töö autor toob siinkohal välja suurimad (kõige kõrgemad võimalikud) sunniraha rakendamise ülemmäärad Eestis. Kõige suurem sunniraha rakendamise ülemmäär on Eestis väärtpaberite registri pidamise seaduses, mille § 40 lg-s 5 on sätestatud, et juriidilisele isiku suhtes rakendatava sunniraha suurus ei tohi ühe ja sama kohustuse täitmiseks ületada 20 miljoni eurot.

---

<sup>139</sup> Klopets, U, lk 1.



Väärtpaberi turu seaduse § 234<sup>1</sup> lg 3 järgi juriidilise isiku suhtes rakendatava sunniraha suurus ühe ja sama kohustuse täitmiseks ei tohi ületada kokku kuni 15 miljonit eurot. Elektriturseaduse § 95 lg 4 järgi põhivõrguettevõtja suhtes rakendatava sunniraha ülemmäär on üheksa miljonit eurot, kusjuures ettekirjutusega taotletava eesmärgi saavutamiseks rakendatav sunniraha ei või kokku ületada 9 miljonit eurot. Väärtpaberite registri pidamise seaduses § 40 lg-s 5, väärtpaberi turu seaduses § 234<sup>1</sup> lg-s 2, kindlustustegevuse seaduses § 238 lg-s 2, investeerimisfondide seaduses § 463 lg-s 2, rahvusvahelise sanktsiooni seaduses § 33 lg 1 p-s 1 ning rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse § 65 lg 2 p-s 1 on sätestatud, et füüsilise isiku suhtes rakendatava sunniraha suurus ei tohi kokku ühe ja sama kohustuse täitmiseks ületada 5 miljonit eurot. Kindlustustegevuse seaduse § 238 lg-s 3, rahvusvahelise sanktsiooni seaduse § 33 lg 1 p-s 2 ning rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse § 65 lg 2 p-s 2 on sätestatud, et ühe ja sama kohustuse täitmiseks ei tohi juriidilisele isikule määratud sunniraha olla suurem kui 5 miljonit eurot. Ehitusseadustiku §-s 133 on ette nähtud kohustuse täitmisele sundimiseks sunniraha ülemmäär juriidilisele isikule 450 000 eurot. Väärtpaberite registri pidamise seaduses on sätestatud, et juriidilisele isikule esimest korda ühe ja sama kohustuse täitma sundimiseks rakendatava sunniraha ülemmääraks on 400 000 eurot. Nii kindlustustegevuse seaduses, väärtpaberiseaduses, kaubandusliku meresõidu seaduses, rahvusvahelise sanktsiooni seaduses kui ka rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduses saab juriidilisele isikule teisel või enamal korral määrata sunniraha kuni 100 000 eurot.

Eeltoodu põhjal töö autor järeldab, et Eestis on kõrgeimad sunniraha rakendamise ülemmäärad väga suured summad – 20 miljonit eurot ja 15 miljonit eurot - ning need summad on suunatud rakendamiseks juriidiliste isikute suhtes finantsvaldkonnas (täpsemalt väärtpaberiõiguses: väärtpaberite registri pidamise ja väärtpaberi turuga seonduvas tegevuses). Siit töö autor järeldab, et juriidiliste isikute suhtes võib sõltuvalt valdkonnast esineda vajadus määrata väga kõrgeid sunniraha summasid, et tagada sunniraha kui õigusliku instrumendi efektiivsus ja tulemuslikkus.

Esineb aga ka juhtumeid, kus ei ole seaduses sätestatud sunniraha igakordse kohaldamise ülemmäär. Selliseks juhtumiks on näiteks finantsinspektsiooni seadus (FIS). FIS-is ei ole sätestatud sunniraha igakordse kohaldamise ülemmäär. FIS § 22<sup>1</sup> lg 1 p 1 järgi finantsjärelevalve subjekt ja kolmas isik peavad andma finantsinspektsiooni korraldusel ja nõudel finantsinspektsioonile finantsjärelevalve menetluses tähtsust omavat teavet, FIS § 22<sup>1</sup> lg 1 p 2 järgi finantsjärelevalve subjekt ja kolmas isik peavad finantsinspektsiooni korraldusel ilmuma finantsinspektsiooni ametiruumidesse finantsjärelevalve menetluses tähtsust omavat

teavet andma ja FIS § 22<sup>1</sup> lg 1 p 3 järgi finantsinspektsiooni korraldusel võib finantsinspektsioon finantsjärelevalve subjektile teha kohapealset kontrolli ja finantsjärelevalve subjekt peab sellega nõus olema (peab lubama endale teha kohapealset kontrolli). Kui neid eelpool nimetatud juhtumites sisalduvaid kohustusi eiratakse (kui isik ei täida talle eelnevalt korraldusega pandud kohustust korralduses märgitud tähtpäevaks), siis tulenevalt FIS § 22<sup>1</sup> lg-st 2 võib antud isiku suhtes (on õigus tema suhtes) rakendada sunniraha korralduses märgitud summas. Siinjuhul esineb aga juriidiline probleem, et seadusandja ei ole määratlenud antud õigusaktis (FIS-is) antud õigusnormis sisalduva rakendamiseks ning ellu viimiseks (sunniraha võimalikuks määramiseks) võimaliku määratava sunniraha suuruse ülempiiri ehk n.ö „teeviita“, et millest juhinduda ja lähtuda konkreetse sunniraha määramisel (millest ei tohi konkreetse rakendatava sunniraha suurus suurem olla). Siinjuhul tuleb aga abiks n.ö universaalse üldnormi korras rakendatava sunniraha ülemmäära näol korrakaitseaduses sätestatu (KorS § 28 lg 2 ja KorS § 23 lg 3) aga nii pole alati olnud.

Kuni 30.06.2014 ei olnud mitte üheski Eesti seaduses kehtestatud sunniraha rakendamise ülemmäära juhtumi jaoks, kui eriseaduses ei olnud sätestatud kohustustest mittekinnipidamise tõttu isikule määratud sunniraha rakendamise ülemmäära. Tegemist oli väga tõsise juriidilise probleemi ja olukorraga. Sellisel juhul ei olnudki tegelikult, hoolimata seaduses sunniraha rakendamist ettenägevast võimalusest, praktikas võimalik sunniraha Eestis rakendada. Seega teoreetiliselt oli seaduses sunniraha rakendamise võimalus ette nähtud, kuid praktikas ei olnud seda võimalik rakendada ja ellu viia, sest mitte üheski seaduses ei olnud tollal sätestatud ja kehtestatud numbrilist ülemmäära, millest lähtuda ja mida arvesse võtta taoliste olukordade korral sunniraha rakendamisel ning konkreetse sunniraha suuruse määramisel ning paika panemisel sunniraha adressaadiks olevale isikule. Seda juriidilist probleemi, mille puhul oli tegemist „lüngaga“ seaduses, arutas isegi Riigikohus.<sup>140</sup>

Töö autor esitab siinjuhul Riigikohtu vastavasisulise antud teemat käsitleva ning puudutava seisukoha, mis oli tollal kehtiv ja pädev ning millest juhinduti konkreetsetes küsimustes olukorrale lahenduse ja vastuse leidmiseks. Riigikohus analüüsis antud situatsiooni väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduse põhjal tekkinud kohtuvaidluse kontekstis. Riigikohus leidis, et kuna ATSS-is üldist sunniraha rakendamise ülemmäära sätestatud ei olnud ning kuna see oli märkimata ka eriseaduses, siis ei olnud sunniraha rakendamine üldse võimalik. Antud juhul põhjendas Riigikohus oma seisukohta järgnevalt: väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu

---

<sup>140</sup> RKHKo 3-3-1-91-09 p 16.

seaduses ei olnud sätestatud sunniraha suurust lahkumisettekirjutuse täitmise tagamiseks; asendustäitmise ja sunniraha seaduses puudus ka üldnorm, mis sätestaks sunniraha üldise ülemmäära; ATSS § 10 lg-s 2 on sätestatud ühemõtteliselt, et sunniraha rakendamise igakordse ülemmäära sätestab seadus. Seetõttu, tulenevalt eelpool väljatoodud argumentidest ja asjaoludest, Riigikohus langetas antud asjas otsuse, et sellise õigusliku regulatsiooni korral pole lahkumisettekirjutuse täitmise tagamiseks sunniraha võimalik rakendada.<sup>141</sup>

Alates 01.07.2014 aga muudeti korrakaitseseadust ning sinna sätestati uute muudatustena paragrahvid, mis lõpetasid jäädavalt antud juriidilise probleemi eksisteerimise, sest loodi paragrahvid, mis sisaldavad vastavasisulist üldnormi ehk universaalnormi antud olukorra lahendamiseks. Seega seadusandja on antud küsimust ning olukorda reguleerinud alates 01.07.2014. Seaduses sätestamata juhul reguleerib sunniraha igakordse rakendamise ülemmäära korrakaitseseadus (lühend KorS). Alates 01.07.2014 on riikliku järelevalve meetmete rakendamise korral osaliselt üldnormina käsitatav korrakaitseseaduse (KorS) § 28 lg 2, mille kohaselt on seaduses sätestamata juhul sunniraha igakordse rakendamise ülemmäär 9600 eurot.

KorS § 28 lg 1 järgi ohu või korrarikkumise korral on pädeval korrakaitseorganil õigus panna avaliku korra eest vastutavale isikule ettekirjutusega ohu tõrjumise või korrarikkumise kõrvaldamise kohustus ning hoiatada teda KorS § 28 lg-tes 2 või 3 nimetatud haldussunnivahendite (sunniraha või vahetu sunni) rakendamisega, kui isik ei täida kohustust hoiatuses määratud tähtaja jooksul. KorS § 28 lg 2 järgi kui avaliku korra eest vastutav isik ei täida tähtaegselt KorS § 28 lg-s 1 nimetatud ettekirjutust, võib selle täita asendustäitmise ja sunniraha seaduses sätestatud vahenditega ja korras. Sunniraha igakordse rakendamise ülemmäär sätestatakse riikliku järelevalve eriseaduses. Seaduses sätestamata juhul on sunniraha igakordse rakendamise ülemmäär 9600 eurot.

Samuti on siinjuhul olulisel kohal välja tuua KorS § 23 lg-t 3. Tulenevalt KorS § 23 lg-st 3 on KorS-i üldreegli kohaselt sunniraha igakordse rakendamise ülemmäär 9600 eurot, kui eriseaduses ei ole sätestatud teisiti.<sup>142</sup> KorS § 23 lg 3 järgi on isikul kohustus taluda tema suhtes seaduses sätestatud alusel ja korras rakendatavaid riikliku järelevalve meetmeid ja KorS § 23 lg 4 järgi on KorS § 23 lg-s 3 nimetatud kohustuse täitmise tagamiseks korrakaitseorganil õigus teha järelevalve subjektile ettekirjutus ning rakendada sunniraha asendustäitmise ja sunniraha

---

<sup>141</sup> RKHKo 3-3-1-91-09 p 16.

<sup>142</sup> Vaarmari, KeÜSK § 62<sup>5</sup>/2.

seaduses sätestatud alusel ja korras. Sunniraha ülemmäär on 9600 eurot, kui eriseaduses ei ole sätestatud teisiti.

Õiguskirjanduses on välja toodud ettepanek kaaluda ATSS-i täiendamist, millega sätestataks ATSS-i sunniraha igakordse rakendamise ülemmäär juhuks, mil eriseaduses viide sunniraha suurusele puudub.<sup>143</sup>

Kuna sunniraha võib rakendada ühe juhtumi kohta korduvalt, ei ole üldjuhul seatud seadustes sunniraha rakendamise ülemmäära sunniraha mitmekordsel rakendamisel ühe juhtumi kohta (ühe ja sama kohustuse täitmisele sundimiseks rakendatava sunniraha suurust kokku, mille summa tekib kui liita kõik sunniraha rakendamise kordade summad kokku ühe juhtumi kohta).

Üksikutes seadustes on aga sätestatud ühe ja sama kohustuse täitmisele sundimiseks korduvalt rakendatud sunniraha suuruse maksimaalne summa kokku. Heade näidetena saab siinkohal tuua ühistranspordiseaduse (ÜTS), finantskriisi ennetamise ja lahendamise seaduse (FELS) ning praeguseks ajaks kehtetuks tunnistatud teeseaduse (TeeS). ÜTS § 82 lg 2 järgi ei tohi sama kohustuse (üht kohustust) täitma sundimiseks määratav sunniraha füüsilise isiku puhul ületada kokku 6400 eurot ning juriidilise isiku puhul 32 000 eurot. FELS § 91 lg 2 p 1 järgi on füüsilise isiku puhul ühe ja sama kohustuse täitmisele sundimiseks sunniraha ülemmääraks kokku mitte rohkem kui 5 000 000 eurot. FELS § 91 lg 2 p 2 järgi juriidilise isiku puhul ühe ja sama kohustuse täitmisele sundimiseks, kuid kokku mitte rohkem kui 10 protsenti kogu juriidilise isiku aastasest netokäibest, sealhulgas brutotulust, mis kooskõlas Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusega (EL) nr 575/2013 koosneb komisjoni- ja teenustasudest ning intressi- ja muudest sellesarnastest tuludest. Alates 01.07.2015 kehtetu teeseaduse (TeeS) § 39<sup>3</sup> järgi rakendatava sunniraha ülemmäär kokku ühe ja sama kohustuse täitmisele sundimiseks on 6400 eurot.

Mõnedes seadustes on kindlaks määratud ning paika pandud sunniraha igakordse rakendamise ülemmäär (sunniraha maksimaalne suurus ühe sunniraha rakendamise korra kohta). Siinkohal saab tuua head näited ühistranspordiseadusest ning praeguseks ajaks kehtetuks tunnistatud teeseadusest. Näiteks oli teeseaduse § 39<sup>3</sup> alusel ettekirjutuse täitmata jätmise korral asendustäitmise ja sunniraha seaduses sätestatud korras rakendatava sunniraha ülemmääraks ühel sunniraha rakendamise korral 2000 eurot ühe ja sama kohustuse täitmisele sundimiseks ning ühistranspordiseaduse § 82 lg 2 järgi kohustuste täitmisele sundimiseks on sunniraha

---

<sup>143</sup> Klopets, U, lk 2.

ülemmääraks ühel sunniraha rakendamise korral füüsilisele isikule 1300 eurot ja juriidilisele isikule 6400 eurot.

Ka on oluline välja tuua, et mõnedes Eesti seadustes nähakse ette võimalus, millega võidakse sunnirahaks määratavat summat igakordsel järgneval määramisel (rakendamisel) suurendada. Antud regulatsiooni eesmärgiks on tagada, et isik täidaks tal lasuvat kohustust ning et ta ei viivitaks endal lasuva kohustuse täitmisega. Ühe ja sama kohustuse täitmiseks üha uuesti määratava sunniraha suurendamise eesmärgiks on sundida isikut lõpuks endal lasuvat kohustust täitma. Kuna juriidiline isik peaks eelduste kohaselt olema rohkem maksevõimeline, siis mõju (kohustuse täitmisele sundimine) ning soovitud tulemuse (kohustuse täitmine) saavutamise eesmärkidel rakendatakse juriidilise isiku suhtes sunniraha järjekordsel määramisel suuremaid ülemmäärasid.

Sunniraha järjekordsel (uuesti määramisel) suuremaid ülemmäärasid kasutatakse ühiskonna toimimise jaoks strateegiliselt tähtsates küsimustes, nagu näiteks finantskriisi ennetamine ja lahendamine, eesmärgiga tagada kohustuste täitmine ning seeläbi ühiskonna toimimine. Siinjuhul ongi heaks näiteks välja tuua sunniraha suurendamise võimalus sunniraha uuesti määramisel ning rakendamisel finantskriisi ennetamise ja lahendamise seaduses. Finantskriisi ennetamise ja lahendamise seaduse § 91 lg 2 p 1 järgi on sunniraha ülemmääraks füüsilise isiku puhul esimesel korral kuni 5000 eurot ja järgmistel kordadel kuni 50 000 eurot ühe ja sama kohustuse täitmisele sundimiseks. Finantskriisi ennetamise ja lahendamise seaduse § 91 lg 2 p 2 järgi juriidilise isiku puhul on sunniraha ülemmääraks esimesel korral kuni 32 000 eurot ja järgmistel kordadel kuni 100 000 eurot ühe ja sama kohustuse täitmisele sundimiseks. Selle esitatud näite puhul on väga hea uuesti kinnitada ning välja tuua ning illustreerida eeldust ja asjaolu, et juriidilisele isikule, kelle maksevõime ning maksekäive on eelduste kohaselt ning tegelikkuses ongi füüsilisest isikust suurem, on sihiteadlikult rakendatud kõrgemaid sunniraha ülemmäärasid eesmärgi (isiku kohustuse täitmisele sundimine) saavutamiseks.

Huvitav on ka välja tuua arvestust, et finantskriisi ennetamise ja lahendamise seaduses juriidilisele isikule rakendatav sunniraha ühe ja sama kohustuse täitmisele sundimiseks ei tohi olla kokku mitte rohkem kui 10 protsenti kogu juriidilise isiku aastasest netokäibest, sealhulgas brutotulust, mis kooskõlas Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusega (EL) nr 575/2013 koosneb komisjoni- ja teenustasudest ning intressi- ja muudest sellesarnastest tuludest.

Füüsilistel ja juriidilistel isikutel võivad olla erinevad rakendatava sunniraha ülemmäärad (seda nii mitmel erineval korral sunniraha määramisel ühe ja sama kohustuse täitma sundimise

arvestuses kokku kui ka üks kord või igakordselt määratud sunniraha rakendamise individuaalses arvestuses eraldi). Seda on tehtud põhjusel ning eesmärgil, et tagada isiku poolt isikul lasuva kohustuse täitmine, sest arvestuslikult on ning peaks olema füüsilise isiku ning juriidilise isiku maksevõime erinev (juriidilisel isikul on ning peaks olema maksevõime suurem ning seega ka mõjutusvahendi määrad peavad olema siis suuremad). Samuti on selline vahe ning erinevus tehtud strateegilistemas küsimustes ühiskonna ning ühiskonna toimimise jaoks ning valdkondades, kus juriidilised isikud rohkem tegutsevad ning suurema tõenäosusega võivad rikkumisi korda saata (toime panna).

Siinjuhul on esmalt hea uuesti välja tuua finantskriisi ennetamise ja lahendamise seadust, kus füüsilise isiku puhul on sunniraha määramise ülemmääraks esimesel korral kuni 5000 eurot ja järgmistel kordadel kuni 50 000 eurot ühe ja sama kohustuse täitmisele sundimiseks, kuid juriidilise isiku puhul on sunniraha ülemmääraks esimesel korral kuni 32 000 eurot ja järgmistel kordadel kuni 100 000 eurot ühe ja sama kohustuse täitmisele sundimiseks. Sel puhul on näha kuidas füüsilisele isikule ning juriidilisele isikule rakendatavad ülemmäärad erinevad drastiliselt (juriidilisele isikule määratavad sunniraha ülemmäärad võrreldes füüsilisele isikule määratavate sunniraha ülemmääradega on kordades suuremad).

Juriidilisele isikule peavad olema sunniraha rakendamise ülemmäärad piisavalt suured arvestades juriidilise isiku suuremat maksevõimet ning maksekäivet, et see sunniks isikut oma käitumist muutma ning endal lasuvat kohustust täitma. Samuti tuleb välja tuua, et antud juhul on juriidilisele isikule määratava sunniraha ülemmäärad niivõrd suured, sest finantssektoris ning finantssektoris tegutsevatel ettevõtetel ongi maksevõime ning maksekäive suurem. Sama kehtib ka füüsilise isiku puhul, sest tavapärased aktsepteeritavad ja kasutatavad rahasummad, mida füüsilised isikud antud sektoris omavad ongi suuremad. Samuti on antud juhul rakendatava sunniraha ülemmäärad niivõrd kõrged selletõttu, et finantssektor ning finantskriisiga seotud temaatika on majanduslikus ning ühiskondlikus plaanis väga olulised küsimused ning valdkonnad, mis mõjutavad väga suurel määral majandussektorit ning ühiskonna toimimist ja terviklikkust ning seetõttu on äärmiselt oluline, et antud sektoris peetaks kinni reeglitest ning täidetaks endal lasuvaid kohustusi.

Eraldi tasub ka välja tuua asjaolu, et sunniraha ülemmäärad on seotud kohustusega, mida peab isik täitma ning mille täitmiseks isikut sunnitakse isiku suhtes sunniraha rakendamise kaudu. Igapäevaelulistest küsimustes, ühiskondlikult mitte nii tähtsates küsimustes ning küsimustes, mille adressaadiks on n. ö „igaüks“ on sunniraha ülemmäärad väiksemad ning ei ole üldiselt füüsilistel isikutel ning juriidilistel isikutel eristatud sunniraha ülemmäärasid. Valdkondades,

kus rahaline käive ning isikute maksevõime on suurem on ka sunniraha ülemmäärad kõrgemad. Suurema maksevõime ja käibega valdkondades on ka eristatud ning erinevad sunniraha ülemmäärad füüsilistel isikutel ja juriidilistel isikutel sunniraha rakendamise eesmärkide saavutamiseks. Valdkondades, kus juriidilised isikud sagedamini ei täida oma kohustusi (panevad toime rikkumisi) ning kus juriidilistel isikutel on suurem maksevõime on juriidiliste isikute suhtes kõrgemad sunniraha rakendamise ülemmäärad. Samuti valdkondades, kus on väga oluline oma kohustusi täita (see on oluline ühiskonna heaolu ja toimimise heaks) ning oma kohustuste rikkumisel on tõsisem kaal, on sunniraha rakendamise ülemmäärad suuremad nii füüsiliste kui juriidiliste isikute suhtes.

Märkimisväärne on, et sunniraha määramise piire defineeritakse ning pannakse paika alati ülemmäära järgi, mitte alammäära järgi. Seadustes pole sunniraha suuruse käsitlemisel kunagi välja toodud määratava sunniraha võimalikku alammäära.

Üks seadus võib sisaldada endas ka mitut erinevat sunniraha rakendamise ülemmäära, sest ühe seaduse siseselt võivad olla määratletud mitmed erinevad kohustused, mille täitmata jätmise korral vastavate sunniraha rakendamiseks vajalike eelduste täidetuse korral, kehtivad ning rakendatakse erinevaid sunniraha ülemmäärasid. Seega ühe seaduse sees võib esineda mitu erinevat alust ning õigusnormi (paragrahvi), millest tulenevalt ja lähtuvalt on võimalik isikule rakendada sunniraha. Erinevad ülemmäärad sunniraha rakendamise korral on ettenähtud seetõttu, et kohustused, mille täitmise tagamiseks on sunniraha rakendamise võimalused antud seadustes ettenähtud, on piisavalt erinevad tulenevalt kohustuste täitmise tagamise eesmärgist ning nende kohustuste tähtsusest. Erinevate kohustuste täitmisele sundimiseks rakendatavate sunniraha suuruste erinevused sõltuvad kohustuste sisust, mille täitma sundimiseks isiku suhtes sunniraha rakendatakse. Siinjuhul saab heade näidetena tuua metsaseaduse, raudteeseaduse ning väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduse.

Metsaseaduses (MS) on ettenähtud üldine sunniraha rakendamise ülemmäär ettekirjutuse täitmata jätmise korral (MS § 65<sup>5</sup> järgi ettekirjutuse täitmata jätmise korral on asendustäitmise ja sunniraha seaduses sätestatud korras rakendatava sunniraha ülemmäär 32 000 eurot), mis on määratud metsaseaduses ettenähtud ja sätestatud kohustuste rikkumise tõttu ja eraldi on metsaseaduses ettenähtud sunniraha rakendamise ülemmäärad teatud spetsiifiliste metsaseaduses sätestatud kohustuste täitmata jätmise ja rikkumise korral. Sellisteks spetsiifilisteks kohustusteks, mille täitmata jätmise ja rikkumise korral sunniraha rakendamise eelduste täidetuse korral rakendatakse sunniraha, millele kehtib üldisest antud seaduses sätestatud sunniraha rakendamise ülemmäärast erinevad sunniraha rakendamise ülemmäärad,

on metsa uuendamise kohustuse rikkumine ja metsakaitse kohustuse rikkumine. MS § 25 lg 1 järgi metsaomanik on kohustatud rakendama metsa uuendamise võtteid vähemalt 0,5 hektari suuruse pindalaga hukkunud metsaosades või raiesmikel kahe aasta jooksul hukkumisest või raiest arvates. MS § 25 lg 8 järgi kui metsa uuendamise võtete rakendamine on kohustuslik, kuid metsaomanik ei ole neid kahe aasta jooksul pärast metsaosa hukkumist või raiet rakendanud ning metsa uuendamise võtete rakendamise tähtaega ei ole pikendatud, või kui hukkunud metsaosa või raiesmik ei ole metsakasvukohatüübile sobivate puuliikidega viie aasta või loo, siirdesoo, madal soo, raba, osja, tarna ja lodu metsakasvukohatüüpides kümne aasta jooksul uuenenud ning metsa uuenemise tähtaega ei ole pikendatud, teeb Keskkonnaamet metsauuendusekspertiisi alusel metsaomanikule ettekirjutuse uuendamise võtete rakendamiseks. Ettekirjutus tehakse metsaomanikule teatavaks allkirja vastu või toimetatakse kätte väljastusteatega tähtkirjaga. Kui ettekirjutus ei ole selles märgitud tähtajaks täidetud, rakendab Keskkonnaamet sunnivahendit. Kui Keskkonnaamet rakendab sunnivahendina sunniraha, on sunniraha ülemmäär 1300 eurot ühe hektari kohta.

Märkimisväärne on, et MS § 25 lg-s 8 on loodud sunniraha ülemmäära arvestus ühe hektari kohta. See on ainulaadne lähenemine sunniraha ülemmäära arvestamisele ning rakendatava sunniraha suuruse arvutamisele ja arvestamisele. Mujal seadustes pole ettenähtud sellisel kujul arvestuse pidamist ning selle põhjal rakendatava sunniraha suuruse ning võimaliku rakendatava sunniraha ülemmäära arvutamist. MS § 40 lg 2 järgi Keskkonnaametil on õigus metsakaitseksperitiisi alusel teha metsakahjustuste ärahoidmiseks ja metsakahjustuste leviku tõkestamiseks (kahjustust põhjustava tegevuse lõpetamiseks või kahjustust põhjustada võivast tegevusest hoidumiseks, ohuallika kõrvaldamiseks ja tekkinud kahjustuse tagajärgede likvideerimiseks) ettekirjutusi. MS § 40 lg 3 järgi MS § 40 lg 2 alusel metsakahjustuste ärahoidmiseks ja metsakahjustuste leviku tõkestamiseks (kahjustust põhjustava tegevuse lõpetamiseks või kahjustust põhjustada võivast tegevusest hoidumiseks, ohuallika kõrvaldamiseks ja tekkinud kahjustuse tagajärgede likvideerimiseks) tehtud ettekirjutuse täitmata jätmise korral rakendab Keskkonnaamet sunnivahendit ning kui Keskkonnaamet rakendab sunnivahendina sunniraha, on sunniraha ülemmääraks 640 eurot.

Raudteeseaduse (RdtS) § 52 lg 2 järgi ohutusjuurdlust teostaval ametiisikul on õigus ohutusjuurdluste toimingutega seotud kohustuste täitmiseks teha kohustatud isikule ettekirjutus ja kui kohustatud isik jätab antud ettekirjutuse täitmata, võib tulenevalt raudteeseaduse § 52 lg-st 4 ohutusjuurdlust teostav ametiisik rakendada sunniraha asendustäitmise ja sunniraha seaduses sätestatud korras, kusjuures sunniraha ülemmääraks on füüsilisele isikule 1500 eurot



ja juriidilisele isikule 60 000 eurot. Raudteeseaduse (RdtS) § 146 järgi Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet ning Konkurentsiamet võivad asendustäitmise ja sunniraha seaduses sätestatud korras määrata ettekirjutuse täitmata jätmise korral sunniraha füüsilisele isikule kuni 3200 eurot ja juriidilisele isikule kuni 32 000 eurot.

Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduses (VSS) on sätestatud erinevad sunniraha rakendamise ülemmäärad lahkumissettekirjutuse ja seadustamissettekirjutuse eiramise ja põgenemisohu vältimiseks tehtud ettekirjutuse mittetäitmise korral. Nii VSS § 7 lg 4 järgi lahkumissettekirjutuse eiramise tõttu rakendatava sunniraha ülemmäär kui ka VSS § 9 lg 2 järgi seadustamissettekirjutuse eiramise tõttu rakendatava sunniraha ülemmäär on 640 eurot, kuid VSS § 10 lg-s 1 ei ole sätestatud välismaalase põgenemisohu vältimiseks tehtud ettekirjutuse mittetäitmise korral rakendatava sunniraha ülemmäär. Seega juhtumi korral, kui välismaalase põgenemisohu vältimiseks välismaalase suhtes tehtud ettekirjutust ei ole antud välismaalane täitnud, on antud isiku suhtes rakendatava sunniraha ülemmääraks 9600 eurot, sest korra- ja seaduse (KorS) § 28 lg 2 järgi on seaduses sätestamata juhul sunniraha igakordse rakendamise ülemmääraks 9600 eurot.<sup>144</sup>

Mõnedes seadustes ei ole määratletud ühe ja sama kohustuse täitmisele sundimiseks igakordselt rakendatava sunniraha ülemmäär, vaid seaduses on rakendatava sunniraha ülemmäär määratletud hoopis maksimaalse summana, mida kokku võib ühe ja sama kohustuse täitmiseks isiku suhtes kokku rakendada. Seadustest, milles on rakendatava sunniraha ülemmäär määratletud maksimaalse summana, mida kokku võib ühe ja sama kohustuse täitmiseks isiku suhtes kokku rakendada, saab näidetena tuua audiitortegevuse seaduse ja ehitusseadustiku. Audiitortegevuse seaduse § 131 lg 2 järgi ettekirjutuse täitmata jätmise või ebakohase täitmise korral on sunniraha ülemmäär füüsilise isiku puhul kuni 5000 eurot ühe ja sama kohustuse täitmisele sundimiseks ning juriidilise isiku puhul kuni 50 000 eurot ühe ja sama kohustuse täitmisele sundimiseks. Ehitusseadustiku § 133 järgi ettekirjutuse täitmata jätmise korral on võimalik füüsilisele isikule rakendada kohustuse (ehitusseadustikus sätestatud nõude) täitma sundimiseks sunniraha ülemmääraga 6400 eurot ning juriidilisele isikule on võimalik ettekirjutuse täitmata jätmise korral rakendada kohustuse (ehitusseadustikus sätestatud nõude) täitma sundimiseks sunniraha ülemmääraga 64 000 eurot.

---

<sup>144</sup> Kütt, S, lk 4.

### 3.2 Sunniraha rakendamise üldise ülemmäära kehtestamise vajalikkus

Riigi jurisdiktsiooni saab vaadelda riigi suveräänsuse väljendusena ning teoreetiliselt lähenedes riigi õigusena teostada üldist võimu kõigi isikute üle oma territooriumil.<sup>145</sup> Seega saab sunniraha rakendamisele läheneda ja sunniraha rakendamist vaadelda kui ühte riigi suveräänsuse väljendust (väljenduse vormi) ja riigi õigust teostada võimu kõigi isikute üle oma territooriumil. Riigipoolse õiguse puhul teostada võimu kõigi isikute üle oma territooriumil peab olema aga täpselt ära määratletud vahemikud, mille vahel on võimalik määrata konkreetse sunniraha summa suurust. Ka riigi suveräänsuse tagamise aspektist lähtuvalt töö autor leiab, et sunniraha õigusliku institutsioonina kui riigi toimimise jaoks niivõrd oluline valdkond peab olema täpselt määratletud ja reguleeritud. Seega haakub sunniraha rakendamise üldise ülemmäära kehtestamine oluliste riigiõiguslike aspektidega.

Üksikisikud vajavad kaitset avaliku võimu poolsete võimalike võimukuritarvituste eest.<sup>146</sup> Õigusriigi põhimõte sisaldab endas avaliku võimu väärkasutuse ja suvaotsustuste keeldu.<sup>147</sup> Töö autori hinnangul liialt kõrges summas isikule määratud sunniraha korral võib riik enda võimumonopoli kuritarvitada. Seda on aga võimalik töö autori arvates vältida kui kehtestada sunniraha rakendamise üldine ülemmäär.

Nagu antud magistritöös on eelnevalt selgitatud, on sunniraha rakendamise eesmärgiks panna isikut täitma tal lasuvat avalik-õiguslikust suhtest tulenevat kohustust. Kuna sunniraha rakendamisega kaasneb sunniraha rakendamise adressaadiks oleva isiku majanduslik surveamine (temale majandusliku kohustuse tekitamine), siis on töö autori hinnangul oluline antud valdkonnas täpse regulatsiooni väljatöötamine, mille üheks komponendiks on sunniraha rakendamise üldise ülemmäära kehtestamine, et tekitada õiguslik selgus, et milline summa on piir (n.ö õigusliku väärtuse hindamise mõõdik) küsimuses, et mida seadusandja peab võimalikuks kohustuse täitmise tagamiseks sunniraha rakendamise adressaadile määramiseks. Seega lisaks praktilisele kaalule on siinjuhul tegemist ka teoreetilise õigusfilosoofilise küsimusega väärtuspõhisest jurisdiktsioonist ning õiguslikust kaalumistest ja proportsionaalsusest õiguslike väärtuste seisukohast.

---

<sup>145</sup> Gerontas, A. S, lk 424-425.

<sup>146</sup> Balazs, E, lk 37.

<sup>147</sup> RKÜKm 3-2-1-153-13 p 73.

Töö autor omab seisukohta, et sunniraha rakendamise üldise ülemmäära kehtestamine määrab aluse ja annab õigusselguse, et kui palju on õiguslikult väärt kohustuse kindel täitmine ja milline on kohustuse täitmise väärtus ühiskonna ja õigussüsteemi jaoks Eesti õiguspraktikas, kindlaks määrates, et milline on maksimaalne summa, mida võib kohustuse täitmise tagamiseks sunniraha rakendamise adressaadile määrata. Mandrieuroopaliku õigusmõtlemise vundamendiks on tänapäeval väärtused, mis on seatud tänapäeva õigusteaduses olulisele kohale.<sup>148</sup> Samuti on sellega seoses võimalik kujundada Eestis õiguspraktikat sunniraha rakendamise osas.

Siinjuhul tuleb välja tuua ka teoreetilised seisukohad, et väärtused ühelt poolt kujundavad seda, et kuidas tegutsetakse, samas aga teisalt iseloomustavad nad ka väärtuste kandjat (näiteks indiviidi, organisatsiooni ja rahvust, aga ka töö autori arvates riiki ja õigussüsteemi).<sup>149</sup> Seega saab järeldada, et sunniraha rakendamise üldist ülemmäära kehtestades on võimalik iseloomustada riigi ja õigussüsteemi seisukohta aspektis, et kui palju on õiguslikult ja majanduslikult väärt kohustuse kindel täitmine ja milline on kohustuse täitmise väärtus ühiskonna jaoks.

Samuti tuleb siin välja tuua, et raha üheks funktsiooniks on teatud tüüpi tõhususe ja kasulikkuse pakkumine.<sup>150</sup> Aktsepteeritud raha teoorias lähtuvalt tuleneb käsitletava raha summa suurusest mis tahes muu hüve või teguri kasulikkus.<sup>151</sup> Seega sunniraha rakendamise üldise ülemmäära kehtestamise (ja selle suuruse puhul) võib olla tegemist olulise aspektiga, millest võib sõltuda ja mis võib omada tähtsat kaalu sunniraha kui õigusliku instrumendi efektiivsuse juures.

---

<sup>148</sup> Kalmo, H., Madise, L., Narits, R. Eesti Vabariigi kui Euroopa Liidu liikmesriigi põhiseadus: väärtustest, aluspõhimõtetest ja tõlgendamisest. - Eesti Vabariigi põhiseaduse kommenteeritud väljaande sissejuhatus. Tartu: Sihtasutus Iuridicum 2020, lk 25.

<sup>149</sup> Roe, R. A., Ester, P. Values and work: Empirical findings and theoretical perspective. - Applied psychology 1999/1, lk 3-4.

<sup>150</sup> Pierson, G. The Role of Money in Economic Growth. - The Quarterly Journal of Economics 1972/3, lk 383.

<sup>151</sup> Perlman, M. The Roles of Money in an Economy and the Optimum Quantity of Money. -Economica New Series 1971/151, lk 233.

### 3.3 Sunniraha rakendamise üldise ülemmäära kehtestamise võimalikkus Eestis

#### 3.3.1 Liialt kõrge sunniraha rakendamise üldise ülemmäära vältimine

KorS § 28 lg-s 2 on sätestatud, et seaduses sätestamata juhul on sunniraha igakordse rakendamise ülemmäär 9600 eurot, kuid Eesti seadusandluses ei ole sätestatud sunniraha rakendamise üldist ülemmäära. Antud alapeatükis 3.3.1 ja järgnevas alapeatükis 3.3.2 töö autor analüüsib, et milline on sunniraha rakendamise üldise ülemmäära kehtestamise võimalikkus Eestis.

Hoolimata asjaolust, et sõltuvalt valdkonnast võib esineda vajadus määrata väga kõrgeid sunniraha summasid (töö autori uurimise põhjal on võimalik järeldada, et kõrgeimad sunniraha rakendamise ülemmäärad on väga suured summad – 20 miljonit eurot ja 15 miljonit eurot),<sup>152</sup> et tagada sunniraha kui õigusliku instrumendi efektiivsus ja tulemuslikkus, on töö autori arvates oluline jälgida, et sunniraha rakendamise üldine ülemmäär ei kujuneks liialt kõrgeks. Siin tuleb arvestada isikute majanduslikku seisuga ja riigis valitsevat majanduslikku olukorda. Siinjuhul on oluline lähtuda proportsionaalsuse põhimõttest. Seetõttu töö autor järgnevalt viib läbi liialt kõrge sunniraha rakendamise üldise ülemmäära suhtes proportsionaalsuse testi analüüsid järgnevaid kriteeriume: 1) legitiimne eesmärk; 2) sobivus; 3) vajalikkus; 4) mõõdukus - et selgitada välja, kas liialt kõrget summat võib määrata sunniraha rakendamise üldiseks ülemmääraks.

Sunniraha rakendamise üldise ülemmäära kehtestamise legitiimne eesmärk tuleneb sunniraha rakendamise eesmärkidest. Sunniraha rakendamise üldise ülemmäära kehtestamise legitiimseks eesmärgiks on üheltpoolt tagada isiku poolt temal lasuva avaliku halduse sfääris kujunenud avalik-õiguslike kohustuste täitmine (kohustada sunniraha adressaadiks olevat isikut ettekirjutuses määratud sooritust tegema või keelatud sooritusest hoiduma) ning seega õigusvastase käitumise lõpetamine või õigusvastase käitumise kahjulike tagajärgede ärahoidmine, samas teda liigselt koormamata.<sup>153</sup> Siinjuhul on oluline lähtuda sunniraha rakendamise põhimõttest, et sunniraha peab olema selline, mis isikut võimalikult vähe kahjustades sunnib teda täitma talle ettekirjutusega pandud kohustust.<sup>154</sup>

---

<sup>152</sup> Vt *supra* ptk 3.1.

<sup>153</sup> Haldustrahvimenetluse seaduse eelnõu seletuskiri, lk 12.; Koolmeister, I., Merusk, K, lk 126.; Aedmaa, Parrest (viide 2), lk 45.

<sup>154</sup> RKÜKm 3-2-1-4-13 p 42.

Proportsionaalsuse põhimõtte sobivuse kriteeriumi järgi on abinõu siis sobiv, kui see aitab kaasa eesmärgi saavutamisele. Seetõttu tuleb, hinnates abinõu sobivust eesmärgi saavutamiseks, küsida, kas abinõu aitab kaasa eesmärgi saavutamisele või ei sobi selleks üldse.<sup>155</sup> Mitte sobiv ja seega sobivuse mõttes vaieldamatult ebaproportsionaalne on abinõu, mis ühelgi juhul ei soodusta eesmärgi saavutamist ega aita selle saavutamisele kaasa.<sup>156</sup>

Sunniraha rakendamise üldise ülemmäära kehtestamine aitab tagada isiku poolt temal lasuva avaliku halduse sfääris kujunenud avalik-õiguslike kohustuste täitmist (kohustada sunniraha adreessadiks olevat isikut ettekirjutuses määratud sooritust tegema või keelatud sooritusest hoiduma) ning seega õigusvastast käitumist lõpetada või õigusvastase käitumise kahjulikke tagajärgi ära hoida.

Seetõttu saab järeldada, et sobivuse kriteerium on antud juhul täidetud (kohustuse täitmise tagamine) ning seetõttu tuleb lähemalt edasi uurida, et kas liialt kõrget sunniraha rakendamise üldist ülemmäära kehtestades on järgitud proportsionaalsuse põhimõtet ka vajalikkuse ja mõõdukuse tasandil.

Abinõu on vajalik, kui eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise, kuid isikut vähem koormava abinõuga, mis on vähemalt sama efektiivne kui esimene.<sup>157</sup>

Tulenevalt sunniraha rakendamise ja sunniraha rakendamise üldise ülemmäära kehtestamise spetsiifikast, ei ole võimalik sunniraha rakendamise üldise ülemmäära kehtestamist asendada mõne teise vähemalt sama efektiivse õigusliku meetmega. Siinjuhul tuleb tugineda sunniraha rakendamise üldise ülemmäära kehtestamise vajalikkuse analüüsile, mida töö autor viis läbi antud magistritöö alapeatükis 3.2.<sup>158</sup> Kuigi saab argumenteerida, et sunniraha rakendamise ülemmääraks võiks kehtestada mitte liialt kõrge summa, siis tuleb siinjuhul välja tuua, et „liialt kõrge summa“ puhul on tegemist õigusteoreetilise hüpoteetiliselt seatud analüüsikriteeriumi ja väärtusega, mitte konkretiseeritud summaga, sest seda ei ole võimalik täpses summas konkreetselt välja tuua eelnevaid majandusteaduslikke teadmisi omamata, kuid kuna tegemist on olulise kriteeriumiga, mille mõju tuleb analüüsida ning millest lähtuda sunniraha rakendamise üldise ülemmäära kehtestamisel, siis majandusteadlaste abiga konkreetse summa

---

<sup>155</sup> RKÜKo 3-4-1-6-12 p 171.

<sup>156</sup> RKPJKo 3-4-1-1-02 p 15.

<sup>157</sup> RKPJKo 3-4-1-28-12 p 25.

<sup>158</sup> Vt lähemalt lk 50-51.

väljatöötamise korral on võimalik sellest lähtuda ning seda arvesse võtta sunniraha rakendamise üldise ülemmäära kehtestamisel.

Mõõdukust nimetatakse tihti ka proportsionaalsuseks kitsas tähenduses. Mõõdukuse nõue seondub kõige otsesemalt õigusliku meetme ja selle eesmärgi suhtega.<sup>159</sup> Ka HMS § 3 lg-st 2 nähtub, et halduse õigusakt ja toiming peab olema sobilik, vajalik ning proportsionaalne seatud eesmärgi suhtes.

Kui sunniraha rakendamise üldine ülemmäär oleks liialt kõrge, siis see ei arvestaks isikute majanduslikku seisuga ja riigis valitsevat majanduslikku olukorda. Tuleb aga välja tuua, et sunniraha rakendamise üldise ülemmäära kehtestamise legitiimseks eesmärgiks on ühelt poolt tagada isiku poolt temal lasuva avaliku halduse sfääris kujunenud avalik-õiguslike kohustuste täitmine (kohustada sunniraha adreessaadiks olevat isikut ettekirjutuses määratud sooritust tegema või keelatud sooritusest hoiduma) ning seega õigusvastase käitumise lõpetamine või õigusvastase käitumise kahjulike tagajärgede ärahoidmine, samas teda seejuures liigselt koormamata. Seega saab järeldada, et liialt kõrge sunniraha rakendamise üldine ülemmäär on vastuolus sunniraha rakendamise üldise ülemmäära kehtestamise legitiimsete eesmärkidega.

Tuleb välja tuua ka, et mõõdukuse kriteeriumi eesmärgiks on kaitsta isikut avaliku võimu tarbetu ning seega töö autori poolt järeldatuna ka liigse avaliku võimu poolse sekkumise eest.<sup>160</sup> Liiga kõrget sunniraha rakendamise ülemmäära saab aga vaadelda kui avaliku võimu liigse sekkumisena sunniraha rakendamise adreessadi ellu.

Samuti tuleb siinjuhul lähtuda väärtusjurisprudentsist. Väärtusjurisprudenti eesmärgiks on jõuda seaduse abil ja seaduse kaudu õiglase lahenduseni.<sup>161</sup> Õiglase lahenduseni jõudmiseks peavad olema aga õiglased nii õigusloovad aktid kui ka õiguslikud otsused. Õiglase lahenduse tegemiseks ning selleni jõudmiseks peavad oma tegevusega kaasa aitama nii õigusnormide loojad kui ka rakendajad.<sup>162</sup> Eesti seadusandluses liialt kõrge sunniraha rakendamise üldise ülemmäära tõttu isikule liialt kõrge summa määramisel ei oleks aga tegemist õiglase lahendusega. Selle tooks kaasa õigustloov akt, mis näeb ette liialt kõrge sunniraha rakendamise

---

<sup>159</sup> Triipan, M. Proportsionaalsuse põhimõtte põhiõiguste kaitsel. Magistritöö. Juhendaja Kalle Merusk. Tallinn/Tartu: Tartu Ülikool 2005, lk 83. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://dSPACE.ut.ee/bitstream/handle/10062/631/triipan.pdf;jsessionid=0B845B357EBCF32AEB6CFD68B42541B8?sequence=5> (22.04.2023).

<sup>160</sup> RKPJKo 3-4-1-1-02 p 15.

<sup>161</sup> Narits, R. Eesti õiguskord ja väärtusjurisprudents. - Juridica 1998/1, lk 2-6.

<sup>162</sup> Linntam, M. Õigluse idee kui argument Eesti Vabariigi Riigikohtus ja Euroopa Kohtus. - Juridica 2002/1, lk 3.

üldise ülemmäära ning õiguslik otsus, mis on loonud võimaluse ja millega on otsustatud liialt kõrget sunniraha rakendamise ülemmäära vastu võtta.

Väärtusjurisprudents on seotud realistliku jurisprudentsiga, sest realistlik jurisprudents on seotud seaduseks saanud üldiste aegumatute ühiskondlike väärtustega. Seega tuleb siinjuhul põhineda ka realistlikul jurisprudentsil ehk realistlikul õiguskäsitlusel, mis oli taasiseseisvunud Eesti haldusõiguses normide loomise ja kujundamise aluseks valitud õigusteoreetiline suund.<sup>163</sup> Realistliku jurisprudentsi põhiidee järgi ei tohi olla loodav seaduslik norm eluvõõras, mistõttu peab see arvesse võtma ühiskondlikke tõsiasju, sh poliitilisi, majanduslikke, varalisi, isikulisi, organisatsioonilisi jms.<sup>164</sup> Realistlik õiguskäsitlus on avatud ühiskondlikele aruteludele ega soodusta õigusteaduse kui suletud süsteemide teket.<sup>165</sup> Seetõttu on õiguse realistlikul sisustamisel olulisele kohale seatud ka majandusteaduse ja -majandusanalüüsi osakaal ning sellest tulenevalt on töö autori arvates oluline arvestada ning käsitleda lisaks õigusteaduslikele argumentidele ka majandusteaduslike argumente.<sup>166</sup>

Seega saab siinkohal toetava argumendina välja tuua, et töö autori hinnangul kui sunniraha rakendamise üldine ülemmäär on liialt kõrge, siis see võib viia äriühingute sagedaste pankrotistumiseni ning seega see ei mõjuks positiivselt riigi majanduslikule olukorrale. Töö autor siinjuhul põhistab enda seisukohta järgneva teaduskirjanduses leitudga. Aastal 1962 Ameerika Ühendriikide majandusteadlane N. Jackendoff võrdles ettevõtete pankrotistumist ettevõtete tulususe põhjal ning leidis, et võlakohustuse tase on selles määrav. Pankrotiproгноosimise mudelites, mida hakati arendama majandus- ja raamatupidamisteadlase W. Beaver'i poolt 1966 aastal, leiti, et olulisemateks näitajateks pankrotistumise tegurite juures on rahavoo ja kohustuste suhtarv, mille ennustusvõime oli aasta enne pankrotistumist 90%.<sup>167</sup> Majandusteadlased John Baldwin ja George Redling uurisid 1997. aastal 550 Kanada ettevõtte pankrotistumise põhjuseid ning ettevõttevälisest teguritest pankroti põhjustena kerkisid olulisematena esile antud uuringu tulemustena majanduslangus (68%).<sup>168</sup> Eestis on aga statistika põhjal toimunud 2022. aastal drastiline hinnatõus ning sellest on töö autori hinnangul

---

<sup>163</sup> Pärnamägi, I, lk 168, 172.

<sup>164</sup> Zippelius, R, lk 6.

<sup>165</sup> Pärnamägi, I, lk 170-171.

<sup>166</sup> Grechenig, K., Gelter, M. Divergente Evolution des Rechtsdenkens: Von amerikanischer Rechtsökonomie und deutscher Dogmatik. - *Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht* 2008/3, lk 513–561.

<sup>167</sup> Bellovary, J., Akers, M. A Review of Bankruptcy Prediction Studies: 1930 to Present. - *Accounting Faculty Research and Publications* 2007, lk 2-3.

<sup>168</sup> Baldwin, J., Gray, T. *Failing Concerns: Business Bankruptcy in Canada*. Minister responsible for Statistics Canada. – Canada Minister of Industry 1997, lk 23.

tootmiskulude suurenemisest tulenenud suuremahuline majandusliku keskkonna halvenemine ettevõtete jaoks.<sup>169</sup> Tegemist on seega samuti olulise aspektiga, millega tuleb arvestada sunniraha üldise ülemmäära kehtestamise puhul.

Seega tuleb järeldada lähtuvalt proportsionaalsuse testi mõõdukuse hindamise kriteeriumist, et Eesti õigussüsteemi ei tohiks kehtestada liialt kõrget sunniraha rakendamise üldist ülemmäära, sest see ei oleks proportsionaalne.

### **3.3.2 Sunniraha rakendamise üldise ülemmäära kehtestamise võimalikkuse seisukohast olulised põhimõtted, argumendid ja asjaolud**

Sunniraha rakendamise üldise ülemmäära kehtestamise puhul tuleb lähtuda väärtusjurisprudentsi ideest. Euroopa kultuuriruumi kuuluvates mandri-euroopa õigussüsteemides (mille hulka kuulub ka Eesti) põhineb õiguspõhine kaasajal väärtusjurisprudentsil.<sup>170</sup> Mandri-euroopaliku õiguspõhise vundamendiks on tänapäeval väärtused. Väärtusjurisprudent tunnistab seadusest kõrgemal seisvaid väärtusmastaape ja loeb ennast nendega seotuks.<sup>171</sup> Väärtusjurisprudent ehk tänapäevane arusaam õigusest ja õiglusest juhib tähelepanu kirjapandud õigusest kõrgemalseisvatele väärtustele ning vajadusele arvestada nendega.<sup>172</sup> Seetõttu on töö autori arvates oluline sunniraha rakendamise üldise ülemmäära kehtestamise puhul lähtuda ning arvestada väärtusjurisprudentsi ideega.

Väärtusjurisprudentsi idee kohaselt peavad õiglase lahenduseni jõudmiseks olema õigusloovad aktid õiglased ning sellele peavad oma tegevusega kaasa aitama õigusnormide loojad.<sup>173</sup> Seega antud põhimõttest ning väärtusest lähtuvalt sunniraha üldine ülemmäär peaks Eesti seadusandluses olema selline summa, mis on õiglase sunniraha rakendamise eesmärgi saavutamise seisukohast lähtuvalt: panna isikut täitma tal lasuvat kohustust samas teda liigselt koormamata. Kuna aga juba praegult on Eestis kõrgeimad sunniraha rakendamise ülemmäärad väga suured summad – 20 miljonit eurot ja 15 miljonit eurot – mida rakendatakse juriidiliste

---

<sup>169</sup> Krjukov, A. Hinnad tõusid 2022. aastal 19,4 protsenti. - ERR 06.01.2023. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.err.ee/1608841894/hinnad-tousid-2022-aastal-19-4-protsenti> (30.01.2023).

<sup>170</sup> European E-Justice veebikeskkond. Liikmesriigi õigussüsteemi tutvustus: Eesti. Sektsioon: Õiguse allikad. – Euroopa Liidu ametlik veebileht. Arvutivõrgus kättesaadav: [https://e-justice.europa.eu/6/ET/national\\_legislation?ESTONIA&member=1](https://e-justice.europa.eu/6/ET/national_legislation?ESTONIA&member=1) (24.03.2023).

<sup>171</sup> Kalmo, Madise, Narits (viide 148), lk 25.

<sup>172</sup> Veinla, H. Loodus versus majandus: kas lahendamatu konflikt? - Eesti Loodus 2012/12. Arvutivõrgus kättesaadav: [http://vana.loodusajakiri.ee/eesti\\_loodus/index.php?artikkel=1641](http://vana.loodusajakiri.ee/eesti_loodus/index.php?artikkel=1641) (24.03.2023).

<sup>173</sup> Linntam, M, lk 3.



isikute suhtes finantsvaldkonnas, siis on äärmiselt raske juriidiliselt määratleda konkreetset summat (n.ö õiguslikku piiri), mis oleks sunniraha rakendamise suuruse ülempiiriks õiglase summa suuruse väljendusena ning mis hõlmaks endas ka finantsvaldkonna käivet ja arengut arvestades tulevikus tekkivaid kõikvõimalikke olukordi, mille tõttu on avalik-õiguslikust suhtest tuleneva kohustuse täitmise tagamiseks vajalik kehtestada Eesti seadusandlusesse võimalust sunniraha rakendada.

Siinjuhul on oluline lähtuda sunniraha rakendamise eesmärgi saavutamise võimalikkusest. Töö autori hinnangul peab olema võimalik sunniraha rakendada sellises summas, mis lähtuvalt konkreetsetest asjaoludest võimaldaks täita oma eesmärgi. Konkreetse sunniraha summa puhul on riigikohus kohtupraktikas rõhutanud elulistele asjaoludele vastava sunniraha summa suuruse määramise võimalikkust.<sup>174</sup> Sellele ei tohi aga piire seada töö autori arvates sunniraha rakendamise üldine ülemmäär. Kuna sunniraha rakendamise eesmärgiks on isikut sundida ja kallutada tal lasuvat kohustust täitma, siis töö autor asub seisukohale, et ei tohiks lähtuvalt sunniraha rakendamise eesmärgist seadusandlikul tasandil piirata rakendatava võimaliku sunniraha summa suurust, sest vastasel korral (liialt madala summa korral) ei pruugiks see tagada sunniraha rakendamisega tagatava eesmärgi täitmist.

Proportsionaalsuse põhimõttest lähtuvalt ei ole sobiv sellise sunniraha rakendamise üldise ülemmäära kehtestamine, mis ei ole piisav sunniraha rakendamise eesmärgi saavutamiseks ning seega ei ole vastavuses sunniraha rakendamise eesmärgiga, sest proportsionaalsuse põhimõtte sobivuse kriteeriumi järgi on abinõu siis sobiv, kui see aitab kaasa eesmärgi saavutamisele.<sup>175</sup> Samuti ei ole proportsionaalsuse põhimõtte sobivuse kriteeriumile vastav sunniraha rakendamise ülemmäära seadmine juhul kui ei ole võimalik kindlaks teha tegelikkuses sobivat konkreetset sunniraha rakendamise ülemmäära, sest sellisel juhul sunniraha rakendamise üldise ülemmäära kehtestamine ei aita abinõuna kaasa sunniraha rakendamise eesmärgi saavutamisele (tagada avalik-õiguslikust suhtest tuleneva kohustuse täitmine), sest tegemist on abstraktse ja tegelikkusest mittelähtuva ning seetõttu sobimatu sunniraha rakendamise ülemmääraga. Seetõttu oleks tegemist sunniraha rakendamise eesmärgi seisukohast ebasobiva ja seega sobivuse mõttes (kui proportsionaalsuse hindamise esimese kriteeriumi seisukohalt) vaieldamatult ebaproportsionaalse abinõuga, mis ühelgi juhul ei soodusta eesmärgi saavutamist ega aita selle saavutamisele kaasa.<sup>176</sup>

---

<sup>174</sup> RKHKo 3-3-1-72-14 p 27.; RKHKm 3-3-1-31-15 p 11-12.

<sup>175</sup> RKÜKo 3-4-1-6-12 p 171.

<sup>176</sup> RKPJKo 3-4-1-1-02 p 15.

Sunnivahend peab olema selline, mis isikut võimalikult vähe kahjustades sunnib teda ettekirjutust täitma ning siin tuleb arvesse võtta ettekirjutuse olulisust, rikkumise asjaolusid ja isiku majanduslikku seisundit.<sup>177</sup> Mida raskem ja ohtlikum on korrarikkumise võimalik tagajärg ja mida olulisem on piirata avalik hüve, seda suurem on ning peab olema rakendatav sunniraha.<sup>178</sup> Seetõttu on töö autori arvates raske määratleda konkreetset sunniraha rakendamise üldiseks ülemmääraks olevat summat, mille puhul arvestades ettekirjutuse olulisust, rikkumise asjaolusid, korrarikkumise võimalikke tagajärgi, piirata avalike hüvede olulisust ja isiku majanduslikku seisundit, millest ei tohi kunagi rakendatav sunniraha summa suurem olla. Samuti tuleb siin lähtuda ja tugineda aspektidele, et ühelt poolt peaks sunnivahend olema võimalikult leebe ja adressaati vähe kahjustav, teiselt poolt peab aga selle rakendamine tagama ettekirjutuse kiire ja tõhusa täitmise.<sup>179</sup>

Sunniraha rakendamise üldise ülemmäära kehtestamisel on oluline arvestada ka järgnevate põhimõtetega: mõistlikkus (milline on antud reguleeritava õigussuhte iseloom ja eesmärk<sup>180</sup>) ja ühiskonna üldine elatustase (s.t kui palju raha tegelikult väärt on<sup>181</sup>), et mõista ja hinnata sunniraha rakendamise üldise ülemmäära suurust, mõju ja efektiivsust ühiskonnas. See on oluline, sest haldusõiguses kehtib põhimõte, et loodav õigus ja seega ka töö autori poolt järeldatuna õiguses kehtestatu peab seisma võimalikult lähedal konkreetsele eluvaldkonnale.<sup>182</sup> Siinjuhul on määravaks õigusteoreetiline tees, et seaduse muutmise korral peab muutus seaduses vastama selle valdkonna loogikale tagades nii haldusõiguse eluläheduse.<sup>183</sup>

Sunniraha rakendamise üldise ülemmäära kehtestamine juhul kui ei ole võimalik kindlaks teha tegelikkuses sobivat konkreetset sunniraha rakendamise ülemmäära või ei ole kehtestatav sunniraha rakendamise ülemmäär piisav, on aga töö autori arvates vastuolus taasiseseisvunud Eesti haldusõiguses normide loomise ja kujundamise aluseks oleva realistliku jurisprudentsi põhiideega, sest sellisel juhul on loodav seaduslik norm elulistele asjaoludele ja seega tegelikkusele mittevastav. Sellisel juhul ei ole täidetud ka haldusõiguses kehtiv põhimõte, et õiguses kehtestatu peab olema võimalikult lähedal konkreetsele eluvaldkonnale.<sup>184</sup> Samuti ei

---

<sup>177</sup> RKHKo 3-3-1-72-14 p 27.; RKHKm 3-3-1-31-15 p 11-12.

<sup>178</sup> Vaarmari, KeÜSK § 62<sup>5</sup>/2.

<sup>179</sup> Aedmaa, Parrest (viide 2), lk 46.

<sup>180</sup> RKPJKo 3-4-1-8-09 p 83.; Rahvusvahelise finantssanktsiooni kohaldamine krediidi- ja finantseerimisasutustes, lk 5.

<sup>181</sup> RKPJKo 3-4-1-13-15 p 39.

<sup>182</sup> Narits (viide 161), lk 2–6.; Varul, P. Eesti õigussüsteemi taastamine. – *Juridica* 1999/1, lk 2–4.; Madise, Ü. Eesti haldusõiguse reformi kandvatest ideedest. – *Juridica* 2003/1, lk 40.

<sup>183</sup> Pärnamägi, I, lk 164.

<sup>184</sup> Narits (viide 161), lk 2–6.; Varul, P, lk 2–4.; Madise (viide 182), lk 40.

ole sellisel juhul sunniraha rakendamise ülemmäära kehtestades arvesse võimalik võtta realistliku jurisprudentsi vastavaid vajalikke ühiskondlikke aspekte: poliitikat ja majandust.<sup>185</sup> Realistliku jurisprudentsi käsitlese eesmärgiks peaks olema seadusandja poolt sellise haldusõiguse loomine, mis oleks avalike ja erahuvide tasakaalustaja. Niimoodi on võimalik tagada ka haldusõiguse elulähedus.<sup>186</sup> Seega saab järeldada, et lähtuvalt sunniraha rakendamise eesmärgist (tagada isiku poolt tal lasuva kohustuse täitmine) ei oleks mõistlik Eesti seadusandlusesse sunniraha rakendamise üldist ülemmäära kehtestada.

Kuna kõige kõrgemaid sunniraha rakendamise ülemmäärasid on võimalik Eestis rakendada juriidilistele isikutele finantsvaldkonnas, siis töö autor leiab, et raha tegelikku väärtust arvestades sunniraha rakendamise üldist ülemmäära ei ole Eestis otstarbekas kehtestada, sest tulenevalt finantsvaldkonnast võib esineda vajadus isikut kohustust täitma sundida ja motiveerida vaid väga suurte summadega ning antud töö autor ilma vastavaid majanduslikke eriteadmisi omamata ei oska prognoosida sellist vastavat optimaalset sunniraha rakendamise maksimaalsuurst, millest ei tohi Eestis olla sunniraha rakendamise üldine ülemmäär kõrgem.

Oluline on siinjuhu tugineda ka võrdsuspõhiõiguse tagamisele, mille üheks aspektiks on õigusloome võrdsuse põhimõtte järgimine.<sup>187</sup> Demokraatlikes riikides juhitudakse õigusloomes seadustest ja ajalooliselt kujunenud õiguse üldpõhimõtetest. Seega on õiguse üldpõhimõtete ülesandeks, tulenevalt nende üldisemast iseloomust, õigusloome ning õigusnormide tõlgendamise ja rakendamise suunamine ning võimalike õiguslünkade täitmine võimaldamaks õiguslikult lahendada ka juhtum, mida ei reguleeri ükski täpsem norm.<sup>188</sup> Seega tuleb sunniraha rakendamise üldise ülemmäära kehtestamise küsimuses lähtuda õigusloome võrdsuse põhimõttest.

Põhiõigused on printsiibid (põhimõtted), mille puhul on tegemist väärtusotsustusega, sest printsiipidele antakse asjaolude pinnalt kaal/väärtus.<sup>189</sup> Seega saab järeldada, et õigusloome võrdsuse puhul on tegemist olulise väärtusega, mida tuleb järgida. Õigusemõistmise puhul on väärtustel suur kaal.<sup>190</sup> Analoogia korras saab järeldada, et õigusemõistmisega sarnaselt ka õigusloomes on väärtustel tähtis kaal.

---

<sup>185</sup> Zippelius, R, lk 6.

<sup>186</sup> Pärnamägi, I, lk 164, 167.

<sup>187</sup> Mõttus, A, lk 66.; Lõhmus, K. Võrdsusõiguse kontroll Riigikohtus ja Euroopa Inimõiguste Kohtus. – *Juridica* 2003/2, lk 107.

<sup>188</sup> RKPJKo III-4/1-5/94.

<sup>189</sup> Ernits, M. Põhiõigused, demokraatia, õigusriik. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2011, lk 186.

<sup>190</sup> *Ibidem*, lk 186.

Õigusloome võrdsuse põhimõtte nõuab seda, et seadused ka sisuliselt kohtleks kõiki sarnases olukorras olevaid isikuid ühtemoodi. Selles põhimõttes väljendub sisulise võrdsuse idee: võrdseid tuleb kohelda võrdselt ja ebavõrdseid ebavõrdselt.<sup>191</sup> Keeldu kohelda võrdseid ebavõrdselt on rikutud, kui kaht (s.t konkreetse diferentseerimise aspektist analoogilises olukorras oleva) isikut, isikute gruppi või olukorda koheldakse meelevaldselt ebavõrdselt.<sup>192</sup> Meelevaldseks saab ebavõrdset kohtlemist lugeda siis, kui selleks ei leidu mõistlikku põhjust.<sup>193</sup> Kui on olemas mõistlik ja asjakohane põhjus, on ebavõrdne kohtlemine seadusloomes põhjendatud: Riigikohus lepib sisuliselt õigusloome võrdsuse küsimuses mõistliku, asjakohase ja proportsionaalse põhjuse olemasoluga, mis seondub piirangu eesmärgiga.<sup>194</sup>

Kui sunniraha rakendamise üldiseks ülemmääraks kehtestatakse selline summa, mis ei oleks finantsvaldkonna eripära arvestades piisav teatud isikute grupile neid kohustust täitma sundima, siis ei oleks tagatud õigusloome võrdsuse nõue, sest see rikuks kõikide teiste isikute suhtes, kellele rakendatakse sunniraha, õigusloome võrdsuse põhimõtet ja seega võrdsuspõhiõigust ning arvestades asjaolu, et enamikel juhtudel ei määrata sunniraha isikule ülemmääras, siis ebavõrdsus erinevate gruppide vahel suureneks veelgi. Kui võrrelda isikute gruppi, kuhu kuuluvad isikud, kellele on määratud sellises summas sunniraha, mis n.ö „sunnib“ teda kohustust täitma (eesmärgiga, et tema suhtes reaalselt ei rakendatakse antud kohustuse täitmise tagamiseks sunniraha antud summas või et seda ei rakendatakse tema suhtes uuesti/korduvalt), sellise isikute grupiga, kellele määratakse või neid hoiatatakse sunniraha määramisega sellises summas, mis sunniraha rakendamise üldisest ülemmäärast tuleva piirangu tõttu ei ole antud isiku grupile mõjus ja piisav ning seega motiveeriv, et teda panna endal lasuvat kohustust täitma (on kohustuse täitmise tagamise suhtes liiga madal ja seetõttu mitte mõju avaldav), on tegemist esimese isikute grupi suhtes meelevaldselt ebavõrdse kohtlemisega. Kõikide sarnases olukorras olevate isikute ühtemoodi kohtlemine peaks tähendama, et rakendatav sunniraha või sellega hoiatamine, peaks olema eelduslikult kõikide isikute suhtes sellises summas, mis neid reaalselt paneks ka täitma endal lasuvat kohustust ehk täidaks sunniraha rakendamise eesmärgi. Tegemist on meelevaldse ebavõrdsusega, sest mõistlikuks, asjakohaseks ja proportsionaalseks ei saa pidada olukorda, kus seadusandja ja õigusteadlased ei ole suutnud paika panna sellist

---

<sup>191</sup> RKPJKo 3-4-1-12-07 p 19.; RKPJKo 3-4-1-2-02 p 17.; RKPJKo 3-4-1-7-03 p 37.

<sup>192</sup> Kanger, L. Võrdse kohtlemise ja diskrimineerimise alased kaasused Eesti Vabariigi Riigikohtu praktikas. Tartu: Riigikohtu Õigusteabe osakond, lk 2. Arvutivõrgus kättesaadav: [https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/elfinder/analyyisid/2007/t6lkimiseks\\_memo-eriraportoor\\_1\\_kanger.pdf](https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/elfinder/analyyisid/2007/t6lkimiseks_memo-eriraportoor_1_kanger.pdf) (17.04.2023).

<sup>193</sup> RKPJKo 3-4-1-12-07 p 19.; RKPJKo 3-4-1-2-02 p 17.

<sup>194</sup> Kanger, L, lk 2-3.

sunniraha rakendamise ülemmäära, mis arvestaks kõikide tekkida võivate õiguslike olukordadega Eestis ning seetõttu on sunniraha rakendamise ülemmääraks ja konkreetsetes seaduses sätestatud sunniraha rakendamise ülemmääraks selline summa, mis ei ole teatud isikute grupi suhtes piisavalt mõju avaldav.

Sellist olukorda ei tohi aga tulevikus lasta võimaldada tekkida, sest õigusloome võrdsuse nõue, mis on üheks võrdsuspõhiõiguse väljenduseks, on Eesti õiguse üheks üldpõhimõtteks, mis tuleneb põhiseaduses sätestatud demokraatliku ja sotsiaalse õigusriigi põhimõttest.<sup>195</sup> Seadus, mis on aga vastuolus võrdsuspõhiõigusega ning seega ka demokraatliku ja sotsiaalse õigusriigi põhimõttega, on vastuolus ka põhiseadusega.<sup>196</sup> Seetõttu tekitaks see olukorra, kus ATSS oleks vastuolus põhiseadusega.

Toetava argumendina tuleb ka siinjuhul välja tuua, et sellisel juhul tekiks õigussüsteemi olukord, et õigusnormis nähtaks pigem administratiivset abinõu konkreetse küsimuse lahendamiseks ning vähem vaadataks laiemat õigussüsteematilist pilti ja ei lähtutaks vajalikul määral õigussüsteemi tegelikkusest.<sup>197</sup> See võiks aga viia töö autori arvates negatiivse tendentsini, kus õigussüsteemi võiks asuda olulisimale kohale õiguslike lähtekohtade asemel hoopis poliitilised ja administratiivsed kaalutlused. Selle ebasoodsa tagajärjena võiks aga tekkida olukord, kus õigusnormi iseloomustaks juriidilise iseloomu vähesus ja administratiivne või poliitiline kaalutus.

Kuna sunniraha rakendamise eesmärgiks on isikut sundida ja kallutada temal lasuvat kohustust täitma, siis töö autor asub seisukohale, et ei tohiks lähtuvalt sunniraha rakendamise eesmärgist seadusandlikul tasandil piirata rakendatava võimaliku sunniraha summa suurust, sest vastasel korral (liialt madala summa korral) ei pruugiks see tagada sunniraha rakendamisega tagatava eesmärgi täitmist. Samuti tuleb siin välja tuua asjaolu, et ei ole võimalik prognoosida uusi võimalikke juriidilisi olukordi, mille puhul on vajadus seadusandjal kehtestada sunniraha rakendamist ja elulisi asjaolusid, mille tõttu võib tekkida mõnes seadusandlikus valdkonnas õiguslik vajadus kehtestada 20 miljonist veel kõrgem sunniraha rakendamise ülemmäär. Samas ei tohi sunniraha rakendamise üldine ülemmäär olla liialt kõrge ning seetõttu isikut liialt koormav. Seepärast on väga raske määrata konkreetset ülemmäära, millest kõrgemat sunniraha

---

<sup>195</sup> Kanger, L, lk 2.

<sup>196</sup> RKPJKo III-4/1-5/94.

<sup>197</sup> Pärnamägi, I, lk 165.; Stolleis, M. Die Entstehung des Allgemeinen Teils des Verwaltungsrechts (1850–1900). – *Juridica International* 2014, lk 23.

summat ei tohiks ühelgi juhtumil Eesti rakendada. Seetõttu töö autor jõuab siinkohal lõplikule seisukohale, et sunniraha rakendamise üldist ülemmäära ei ole mõistlik Eestis kehtestada.

## KOKKUVÕTE

Senise õiguskirjanduse pinnalt on jäänud ebaselgeks, millistest asjassepuutuvatest asjaoludest tuleb lähtuda sunniraha rakendamise üldise alam- ja ülemmäära kehtestamise vajalikkuse üle otsustamisel ning milline võiks olla Eesti õigussüsteemi jaoks sobivaim lahendus sunniraha rakendamise üldise alam- ja ülemmäära kehtestamiseks, kui selleks esineb vajadus. Eeltoodust lähtuvalt on magistritöö eesmärgiks välja selgitada, mil määral on põhjendatud kehtestada Eestis sunniraha rakendamise üldist alam- ja ülemmäära.

Sunniraha rakendamise üldise alammäära kehtestamine on vajalik õigusliku otsuse läbipaistvuse seisukohalt, sest sunniraha rakendamise kehtestamise korral on konkreetse sunniraha rakendamise juhtumi korral sunnirahaks määratud summa ning selle määramine läbipaistev, sest on paigas konkreetsed piirid, millises vahemikus on võimalik antud juhtumi korral sunniraha määrata. See on oluline õigussüsteemi tervikliku läbipaistvuse seisukohalt, sest aitab tagada ja tugevdada kooskõla õigusriigi raamistikuga. Kuna õigusriigi põhimõte sisaldab endas õiguskindluse põhimõtet, siis sunniraha rakendamise üldise alammäära kehtestamine aitab tagada lisaks õigusriigi põhimõttega kooskõlas olemise tagamisele ka õiguskindluse põhimõtte järgimist, sest sunniraha rakendamise üldise alammäära ja vastavat juhtumit reguleerivas seaduses ettenähtud ülemmäära/konkreetses seaduses sätestamata juhul sunniraha igakordse rakendamise ülemmäära puhul on võimalik isikul paremini mõista ja teatava kindlusega ette näha sunniraha rakendamist ja konkreetse sunniraha summa suuruse määramist. See tagab, et Eesti seadusandluses oleksid rakendatava sunniraha summa suurusega seotud õiguslikud normid piisavalt selged ja arusaadavad. Sunniraha rakendamise üldise alammäära kehtestamisele saab läheneda kui üksikisikule oluliste õiguslike põhimõtete (läbipaistvuse, õigusriigi ja õiguskindluse) toimimise tagatiste kogumile.

Põhinedes seaduslikkuse põhimõtte seaduse reservatsiooni printsübil ning Riigikohtu seisukohal, et võimu teostamine peab olema legaalne nii võimuakti sisu kui võimu teostamise viisi poolest, saab järeldada, et sunniraha rakendamise üldise alammäära kehtestamine aitaks tugevdada seaduslikkuse ehk legaalsuse põhimõtte kehtimist ja järgimist ning seega ka õigusriigi ühe alusjoone olemasolu Eestis. Seaduslikkuse ehk legaalsuse põhimõttest lähtuvalt saab järeldada, et sunniraha saab rakendada ainult seaduste alusel ning seadustes peab olema määratletud, et kuidas sunniraha rakendada. Sunniraha rakendamise määratlus ja selgitus peab hõlmama aga endas ka piire, et millises vahemikus on võimalik sunniraha rakendada. Sunniraha

rakendamine ei tohiks põhineda seadustel, mis ei ole täielikult ehk terviklikult reguleeritud (eriti sunniraha olulisemates aspektides, milleks on ka vahemik, mille järgi on võimalik määrata isikule konkreetset sunniraha summat). Sunniraha rakendamise üldist alammäära mitte kehtestades ei ole sunniraha rakendamine Eesti seadusandluses terviklikult reguleeritud ja hõlmatud. Sunniraha rakendamise üldise alammäära kehtestamise korral oleksid määratletud selgelt ja konkreetset sunniraha rakendamise üldine alammäär ja vastavat juhtumit reguleerivas seaduses ettenähtud ülemmäär/konkreetses seaduses sätestamata juhul sunniraha igakordse rakendamise ülemmäär.

Sunniraha rakendamise üldise alammäära kehtestamine aitab tugevdada halduse tõhusat toimimist ja haldusõiguse head rakendatavust. Ta sisaldaks kahte hea halduse toimimise tagamise seisukohast määravat tähtsust omavat aspekti: avalik huvi ja õigusnormides sisalduva kaalutusõiguse rakendamine. Seetõttu saab järeldada, et sunniraha rakendamise üldist alammäära kehtestades on võimalik aidata tagada ja tugevdada hea halduse toimimist Eestis.

Sunniraha rakendamise üldise alammäära kehtestamine aitab tõsta kaalutusõiguse läbiviimise kvaliteeti proportsionaalsuse põhimõtte rakendamisel konkreetse sunniraha suuruse määramise juhtumil, sest seab kaalutusõigusele selgemad ja konkreetsemad piirid (üldise alammäära ja vastavat juhtumit reguleerivas seaduses sätestatud ülemmäära või üldise alammäära ja konkreetse seaduses sätestamata juhul KorS § 28 lg 2 kohaselt sunniraha igakordse rakendamise ülemmäära 9600 eurot). Seega on sellisel juhul kaalutusõiguse piirid paigas, mis tagab läbipaistvama sunniraha rakendamise menetluse ja õiguslikult ettenähtavama otsuse.

Sunniraha rakendamise üldise alammäära kehtestamine aitab tõsta sunniraha rakendamise funktsionaalsust ning lisaks sellele aitab tagada ka vastavat kohustust määrava normatiivakti faktilist toimimist. Sunniraha, kui ühe haldussunni liigi, rakendamise üldise alammäära kehtestamisega on võimalik avalikku õigust ning sealhulgas haldusõigust edasi arendada haldussunni sisu konkreetset kindlaksmääramisel ja täitevvõimu tegevuse õiguslikul reguleerimises. Tegemist on haldusõiguse õigusriikliku põhifunktsiooni, s.o kodanikele õiguskindluse pakkumisega suhtluses riigiga, tagamisega. Niimoodi on võimalik teostada ka olukorda, kus haldusõiguse puhul on tegemist ning haldusõigust saab käsitleda ja vaadelda kui üldist riigi ja kodanike vahelise usaldusliku suhte kujundajat ning avalike ja erahuvide tasakaalustajat. Kuna sunniraha rakendamise võimalust saab vaadelda kui avaliku võimu õigust enda õiguste kaitsele ehk tegemist on avalike huvide kaitseõigusega, siis sunniraha rakendamise üldise alammäära kehtestamist saab vaadelda kui riigi võimalust ennast efektiivselt kaitsta, toetades sellega riigi ja selleläbi õigussüsteemi ja ühiskonna liikmete toimimist.



Konkreetsse sunniraha rakendamise üldise alammäära kehtestamisel tuleb lähtuda järgnevatest aspektidest: sunniraha rakendamise eesmärgist; proportsionaalsuse põhimõttest; ühiskonna üldisest elatustasemest (st sellest, et kui palju raha tegelikult väärt on); mõistlikkuse põhimõttest; õigusriikliku haldustäitemenetluse nõudest; õigluse põhimõttest; õigusselguse põhimõttest; õiguspärase ootuse põhimõttest; sunniraha rakendamise menetlusest (sunniraha vahetust rakendamisest); teaduskirjanduses ja Riigikohtu poolt esitatud seisukohtadest sunniraha kui õigusliku institutsiooni ja konkreetse sunniraha summa määramise ja sunniraha rakendamise ülemmäärade kohta; kohtutäituri tasu suurus; kõikide Eestis sunniraha rakendamist võimaldavate seaduste läbi töötamise tulemusel välja selgitatud madalaimatest Eestis kehtivatest sunniraha ülemmääradest; varem Eestis kehtinud madalaimatest sunniraha rakendamise ülemmäärast ehk seega õigusajaloolisest aspektist; statistiliselt leitud sunniraha enamlevinud ühekordsest ülemmäärast Eesti seadustes ja töö autori poolt välja selgitatud Eesti keskmisest sunniraha rakendamise ülemmäärast ehk seega üldisest statistilisest aspektist ja suundumusest; muudest Eestis kehtivate õiguslike instrumentide alammääradest ning ühiskonnas vaesuse riski vähendamise ja vältimise seisukohast sotsiaalselt strateegilise tähtsusega tulude suurustest; asjaolust, et kui kehtestada liialt madal summa sunniraha rakendamise üldiseks alammääraks ning kui seetõttu hakataks määrama rohkem madalaimaid sunniraha summasid, siis arvestades kohtutäituri tasude suuruseid, tekiks sageli olukord, kus kohtutäituri tasud oleksid tunduvalt suuremad kui rakendatavad sunniraha summad (isikule määratud sunniraha suurus); asjaolust, et madal või keskmine sunniraha üldine alammäär võimaldab edukalt määrata ja rakendada kõrgemaid sunniraha summasid; asjaolust, et TMS § 26<sup>1</sup> lg 4 näeb ette sunniraha rakendamise alammäära sunniraha rakendamisel teavet andma kohustatud isiku suhtes või võlgniku suhtes kohustatud kolmanda isiku suhtes, kui viimane keeldub alusetult arestimisakti täitmisest või ei täida seda nõuetekohaselt; seisukohast, et sunniraha üldine alammäär peab olema sellises suuruses, et oleks võimalik järgida kõiki sunniraha rakendamisega seotud põhimõtteid, millest lähtutakse konkreetse sunniraha suuruse määramisel ning teostada vastavalt asjaoludele kaalutlusõigust konkreetse sunniraha summa määramisel ning võimalusel määrata sunniraha ka madalamas määras (summas); asjaolust, et jääks piisav kaalutlusruum, mis võimaldaks proportsionaalsuse põhimõttest lähtuvalt langetada konkreetsetele asjaoludele vastava kaalutlusotsuse; utilitaristlikust perspektiivist lähtuvalt argumendist, et sunniraha rakendamise menetlus on ajamahukas ja sunniraha rakendamise üldine alammäär peaks olema vastavuses ametniku tööaja kuluga.

Põhjaliku analüüsi tulemusena töö autor järeldab, et 160 euro suurune sunniraha rakendamise üldine alammäär on Eesti õigussüsteemi jaoks sobivaim.

Töö autor kaalus ning analüüsis sunniraha üldise alammäära kehtestamiseks ka järgnevaid variante: 1) võimalust, et sunniraha rakendamise üldise alammäära suurus võiks sõltuda toime pandud rikkumise raskusest ja seega sõltuvalt rikkumise raskusest üksteisest erineva järgnevates kategooriates: kerge; raske; väga raske; 2) võimalust, et konkreetse rahasumma asemel võiks sunniraha üldise alammäära kehtestada hoopis protsendilisel kujul. Sellisel juhul võiks sunniraha rakendamise üldine alammäär moodustada teatud protsendi hetkel kehtivast madalaimast sunniraha rakendamise ülemmäärast, otstarbekuse ja efektiivsuse kaalutlustel antud töös eelpool toodule tuginedes, näiteks 50%, kuid leidis põhjaliku analüüsi tulemusena, et nad ei ole sobivad ja piisavad sunniraha rakendamise üldise alammäära kehtestamiseks Eestis.

Eestis on võimalik sunniraha rakendada 85 seaduses erinevates valdkondades. Sunniraha rakendamise ülemmäärad Eestis on sõltuvalt valdkonnast, milles neid kohustuse täitmise tagamiseks rakendatakse, üksteisest märkimisväärselt erinevad. Kõige madalamad sunniraha rakendamise ülemmäärad on KutS § 25 lg-s 2 ja HasMS §-s 73 sätestatud 320 eurot ning kõige kõrgemad sunniraha rakendamise ülemmäärad on EVKS-s, mille § 40 lg-s 5 on sätestatud, et juriidilisele isiku suhtes rakendatava sunniraha suurus ei tohi ühe ja sama kohustuse täitmiseks ületada 20 miljoni eurot ja VPTS-s, mille § 234<sup>1</sup> lg 3 järgi juriidilise isiku suhtes rakendatava sunniraha suurus ühe ja sama kohustuse täitmiseks ei tohi ületada kokku kuni 15 miljonit eurot. Sunniraha rakendamise ülemmäärade aritmeetiline keskmine on ümardatult 417 015 eurot ning statistiliselt on seadustes sunniraha enamlevinud ühekordseks ülemmääraks 640 eurot. Samuti saab järeldada, et sunniraha rakendamise ülemmäärade suurus on sõltuvusse seatud elulistest ja ühiskondlikest asjaoludest; antud valdkonnast ning seal esinevast rahalise käibe suurusest; rikkumise tõsidusest, asjaoludest ja korduvusest; valdkonna ja seal sisalduvate kohustuste täitmise olulisusest. Samuti tuleb välja tuua, et juriidiliste isikute suhtes on sunniraha rakendamise ülemmäärad märkimisväärselt kõrgemad kui füüsilistele isikutele. Sunniraha rakendamise üldist ülemmäära on seadustes sätestatud erinevatel viisidel: 1) kui seaduses ei ole sätestatud sunniraha rakendamise ülemmäära, siis kohaldub KorS § 28 lg 2, mille kohaselt on seaduses sätestamata juhul sunniraha igakordse rakendamise ülemmäär 9600 eurot; 2) seadustes on kindlaks määratud ning paika pandud sunniraha igakordse rakendamise ülemmäär (sunniraha maksimaalne suurus ühe sunniraha rakendamise korra kohta); 3) seadustes on ette nähtud võimalus, millega võidakse sunnirahaks määratavat summat igakordsel järgneval

määramisel (rakendamisel) suurendada; 4) seadustes ei ole määratletud ühe ja sama kohustuse täitmisele sundimiseks igakordselt rakendatava sunniraha ülemmäär, vaid rakendatava sunniraha ülemmäär on määratletud maksimaalse summana, mida kokku võib ühe ja sama kohustuse täitmiseks isiku suhtes kokku rakendada ehk seadustes on sätestatud sunniraha rakendamise ülemmäär ühe ja sama kohustuse täitmisele sundimiseks korduvalt rakendatud sunniraha suuruse maksimaalse summana; 5) sunniraha rakendamise ülemmäär on seotud ja sõltuvusse seatud juriidilise isiku aastasest netokäibest, sealhulgas brutotulust; 6) sunniraha rakendamise ülemmäär arvestus on seatud ühe hektari kohta.

Riigi jurisdiktsiooni saab vaadelda riigi suveräänsuse väljendusena ning teoreetiliselt lähenedes riigi õigusena teostada üldist võimu kõigi isikute üle oma territooriumil. Riigipoolse õiguse puhul teostada võimu kõigi isikute üle oma territooriumil peab olema aga täpselt ära määratletud vahemikud, mille vahel on võimalik määrata konkreetse sunniraha summa suurust. Riigi suveräänsuse tagamise aspektist lähtuvalt töö autor leiab, et sunniraha õigusliku institutsioonina kui riigi toimimise jaoks niivõrd oluline valdkond peab olema täpselt määratletud ja reguleeritud. Seega haakub sunniraha rakendamise üldise ülemmäär kehtestamine oluliste riigiõiguslike aspektidega.

Üksikisikud vajavad kaitset avaliku võimu poolsete võimalike võimukuritarvituste eest. Õigusriigi põhimõte sisaldab endas avaliku võimu väärkasutuse ja suvaotsustuste keeldu. Seega, liialt kõrges summas isikule määratud sunniraha korral võib riik enda võimumonopoli kuritarvitada. Seda on aga võimalik vältida kui kehtestada sunniraha rakendamise üldine ülemmäär.

Kuna sunniraha rakendamisega kaasneb sunniraha rakendamise adressaadiks oleva isiku majanduslik surveamine (temale majandusliku kohustuse tekitamine), siis on oluline antud valdkonnas täpse regulatsiooni väljatöötamine, mille üheks komponendiks on sunniraha rakendamise üldise ülemmäär kehtestamine, et tekitada õiguslik selgus, et milline summa on piir (n.ö õigusliku väärtuse hindamise mõõdik) küsimuses, et mida seadusandja peab võimalikuks kohustuse täitmise tagamiseks sunniraha rakendamise adressaadile määramiseks.

Sunniraha rakendamise üldist ülemmäär kehtestades on võimalik järeldada ning iseloomustada riigi ja õigussüsteemi seisukohta aspektis, et kui palju on õiguslikult ja majanduslikult väärt kohustuse kindel täitmine ja milline on kohustuse täitmise väärtus ühiskonna jaoks. Tuleb välja tuua, et raha üheks funktsiooniks on teatud tüüpi tõhususe ja kasulikkuse pakkumine. Aktsepteeritud raha teoorias lähtuvalt tuleneb käsitletava raha summa suurusest mis tahes muu

hüve või teguri kasulikkus. Seega sunniraha rakendamise üldise ülemmäära kehtestamise puhul on tegemist olulise aspektiga, millest võib sõltuda ja mis võib omada tähtsat kaalu sunniraha kui õigusliku instrumendi efektiivsuse juures.

Sunniraha rakendamise üldise ülemmäära kehtestamise võimalikkuse välja selgitamise puhul on olulised järgnevad asjaolud: väärtusjurisprudents; realistlik jurisprudents; haldusõiguses kehtiv põhimõte, et loodav õigus ja õiguses kehtestatu peab seisma võimalikult lähedal konkreetsele eluvaldkonnale; õigusteoreetiline tees, et seaduse muutmise korral peab muutus seaduses vastama selle valdkonna loogikale tagades nii haldusõiguse eluläheduse; mõistlikkuse põhimõte; üldine elatustase ühiskonnas; võrdsuspõhiõiguse tagamine; sunniraha ja sunnivahendi rakendamise eesmärgid; sunniraha rakendamise eesmärgi saavutamise võimalikkus; sunniraha ja sunnivahendi rakendamise põhimõtted.

Kuna sunniraha rakendamise eesmärgiks on isikut sundida ja kallutada temal lasuvat kohustust täitma, siis ei tohiks lähtuvalt sunniraha rakendamise eesmärgist seadusandlikul tasandil piirata rakendatava võimaliku sunniraha summa suurust, sest vastasel korral (liialt madala summa korral) ei pruugiks see tagada sunniraha rakendamisega tagatava eesmärgi täitmist. Samuti tuleb siin välja tuua asjaolu, et ei ole võimalik prognoosida uusi võimalikke juriidilisi olukordi, mille puhul on vajadus seadusandjal kehtestada sunniraha rakendamist ja elulisi asjaolusid, mille tõttu võib tekkida mõnes seadusandlikus valdkonnas õiguslik vajadus kehtestada 20 miljonist veel kõrgem sunniraha rakendamise ülemmäär. Samas ei tohi sunniraha rakendamise üldine ülemmäär olla liialt kõrge ning seetõttu isikut liialt koormav. Seepärast on väga raske määrata konkreetset ülemmäära, millest kõrgemat sunniraha summat ei tohiks ühelgi juhtumil Eesti rakendada. Seetõttu jõutakse siinkohal lõplikule seisukohale, et sunniraha rakendamise üldist ülemmäära ei ole mõistlik Eestis kehtestada.

Töö autori poolt püstitatud hüpotees, et seoses sunniraha institutsiooni kaasajastamisega on vaja Eestis sätestada sunniraha rakendamise üldine alammäär ja võimalusel ka ülemmäär, peab osaliselt paika, sest sunniraha rakendamise üldist alammäära on vajalik ja võimalik Eestis kehtestada, kuid sunniraha rakendamise üldist ülemmäära on küll vajalik Eestis kehtestada, kuid selle kehtestamine ei ole mõistlik.

# **ESTABLISHMENT OF THE GENERAL LOWER AND UPPER LIMITS FOR THE APPLICATION OF NON-COMPLIANCE LEVIES IN ESTONIA**

## **Summary**

From the surface of the legal literature so far, it has remained unclear what relevant circumstances must be taken into account when deciding on the necessity of establishing a general minimum and maximum limit for the application of non-compliance levies, and what could be the most suitable solution for the Estonian legal system to establish a general minimum and maximum limit for the application of non-compliance levies, if there is a need for this.

Based on the above, the aim of the master's thesis is to find out to what extent it is justified to establish a general minimum and maximum limit for the application of non-compliance levies in Estonia.

The author of the paper hypothesizes that in connection with the modernization (so-called renewal) of the institution of non-compliance levies, it would be necessary to establish a general minimum limit for the application of non-compliance levies in Estonia, and by far the upper limit as well.

Both analytical and qualitative methods have been used in writing this master's thesis. The use of these research methods is necessary in order to be able to answer the research questions and thus fulfill the purpose of this master's thesis. Both analytical and qualitative research methods have been used throughout the master's thesis, based on both Estonian and foreign legal literature, national legislation and court decisions. The contents of the above sources will guide the preparation of this master's thesis.

The establishment of a general minimum rate for the application of non-compliance levies is necessary from the point of view of the transparency of the legal decision, because in the case of the introduction of the implementation of non-compliance levies, the amount designated non-compliance levies in a specific case of enforcement of non-compliance levies, and its determination is transparent, because there are specific limits in place in which range it is possible to set an non-compliance levies in a given case. This is important from the point of view of the complete transparency of the legal system, as it helps to ensure and strengthen

consistency with the framework of the rule of law. Since the principle of the rule of law includes the principle of legal certainty, establishing the general minimum limit for the application of non-compliance levies helps ensure, in addition to ensuring compliance with the principle of the rule of law, also compliance with the principle of legal certainty, because the general minimum limit for the application of non-compliance levies and the upper limit prescribed in the law governing the relevant case/in the case of the upper limit for the application of non-compliance levies each time is not stipulated in a specific law it is possible for the person to better understand and predict with some certainty the application of the non-compliance levies and the determination of the amount of the specific non-compliance levies. This ensures that in Estonian legislation, the legal norms related to the size of the amount of non-compliance levies to be applied are sufficiently clear and comprehensible. The establishment of the general minimum rate for the application of non-compliance levies can be approached as a set of guarantees for the functioning of legal principles important to an individual (transparency, rule of law and legal certainty).

Based on the principle of the legality principle's reservation of law and the opinion of the Supreme Court that the exercise of power must be legal both in terms of the content of the act of power and the manner of the exercise of power, it can be concluded that the establishment of a general minimum limit for the application of non-compliance levies would help to strengthen the validity and observance of the principle of legality, i.e. the principle of legality, and thus the existence of one of the basic features of the rule of law in Estonia. Based on the principle of legality or legality, it can be concluded that non-compliance levies can be applied only on the basis of laws, and laws must specify how non-compliance levies is applied. However, the definition and explanation of the application of non-compliance levies must also include the limits within which it is possible to apply non-compliance levies. The application of non-compliance levies should not be based on laws that are not completely or comprehensively regulated (especially in the most important aspects of non-compliance levies, which is also the range according to which it is possible to determine a specific amount of non-compliance levies for a person). By not establishing the general minimum limit for the application of non-compliance levies, the application of non-compliance levies is not comprehensively regulated and covered in Estonian legislation. In the case of establishing a general minimum limit for the application of non-compliance levies, the general minimum limit for the application of non-compliance levies and the upper limit prescribed in the law governing

the relevant case/if not stipulated in a specific law, the maximum limit for the application of non-compliance levies each time would be defined clearly and specifically.

Establishing the general minimum rate for the application of non-compliance levies helps to strengthen the efficient functioning of the administration and the good applicability of administrative law. It would include two aspects of decisive importance from the point of view of ensuring the functioning of good administration: the public interest and the exercise of the discretion contained in legal provisions. Therefore, it can be concluded that by establishing a general minimum limit for the application of non-compliance levies, it is possible to help ensure and strengthen the functioning of good administration in Estonia.

The establishment of a general minimum limit for the application of non-compliance levies helps to improve the quality of the exercise of discretion in applying the principle of proportionality in the case of determining the amount of a specific non-compliance levies, because it sets clearer and more specific limits to the discretionary right (the general minimum amount and the upper limit provided in the law governing the relevant case, or the general minimum limit and in the case that it is not stipulated in a specific law, in accordance with Section 28(2) of the Law Enforcement Act maximum of 9,600 euros for each application of non-compliance levies). Thus, in such a case, the limits of the right of discretion are in place, which ensures a more transparent procedure for the application of non-compliance levies and a more legally predictable decision.

Establishing the general minimum rate for the application of non-compliance levies helps to increase the functionality of the application of non-compliance levies and, in addition, it also helps to ensure the actual operation of the normative act determining the corresponding obligation. By establishing the general minimum limit for the application of non-compliance levies, as one type of administrative coercion, it is possible to further develop public law, including administrative law, in the specific determination of the content of administrative coercion and in the legal regulation of the activities of the executive power. It is about ensuring the basic function of the rule of law of administrative law, i.e. providing citizens with legal certainty in their interactions with the state. In this way, it is also possible to realize a situation where administrative law is concerned, and administrative law can be treated and viewed as a general shaper of the relationship of trust between the state and citizens and a balancer of public and private interests. Since the possibility of applying non-compliance levies can be seen as the right of the public authority to protect its own rights, i.e. it is the right to protect public interests, the establishment of the general minimum limit for the application of non-compliance levies

can be seen as an opportunity for the state to protect itself effectively, thus supporting the functioning of the state and, through it, the legal system and members of society.

When establishing the general minimum rate for the application of specific non-compliance levies, the following aspects must be taken into account: the purpose of the application of non-compliance levies; the principle of proportionality; the general standard of living of society (ie how much money is really worth); the principle of reasonableness; on the requirement of administrative enforcement procedure under the rule of law; the principle of justice; the principle of legal clarity; the principle of legitimate expectation; on the procedure for the implementation of non-compliance levies (immediate implementation of non-compliance levies); in the scientific literature and on the positions presented by the Supreme Court regarding non-compliance levies as a legal institution and the determination of the specific amount of non-compliance levies and the ceilings for the application of non-compliance levies; the amount of the bailiff's fee; from the lowest maximum limits of non-compliance levies found out as a result of working through all the laws enabling the application of non-compliance levies in Estonia; from the lowest ceiling for the application of non-compliance levies previously valid in Estonia, i.e. from the legal historical aspect; the most common one-time ceiling of non-compliance levies found statistically in Estonian laws and the average ceiling of the application of non-compliance levies in Estonia determined by the author of the work, i.e. the general statistical aspect and trend; from other minimum rates of legal instruments valid in Estonia and from the point of view of reducing and avoiding the risk of poverty in society, the amounts of income of socially strategic importance; from the fact that if too low an amount is established as the general minimum amount for the application of non-compliance levies, and if therefore more lower amounts of non-compliance levies were to be set, then taking into account the amounts of the bailiff's fees, a situation would often arise where the bailiff's fees would be considerably higher than the amounts of non-compliance levies applied (the amount of non-compliance levies assigned to the person); from the fact that a low or medium general minimum of non-compliance levies allows for the successful determination and application of higher amounts of non-compliance levies; from the fact that TMS § 26<sup>1</sup> (4) stipulates the minimum rate for the application of non-compliance levies when applying non-compliance levies in relation to a person obliged to provide information or in relation to a third party obliged to the debtor, if the latter unjustifiably refuses to execute the seizure act or does not execute it properly; from the point of view that the general minimum amount of the non-compliance levies must be such that it would be possible to follow all the principles related to the application of



the non-compliance levies, which are based on the determination of the amount of the specific non-compliance levies, and to exercise discretion in determining the amount of the specific non-compliance levies according to the circumstances and, if possible, to set the non-compliance levies at a lower rate (amount); from the fact that there would be sufficient room for consideration, which would allow a discretionary decision to be made based on the principle of proportionality, corresponding to the specific circumstances; from the argument from a utilitarian perspective, that the procedure for the application of non-compliance levies is time-consuming and the general lower limit for the application of non-compliance levies should be in accordance with the expenditure of the official's working time.

As a result of a thorough analysis, the author of the paper concludes that the general minimum amount of non-compliance levies of 160 euros is the most appropriate for the Estonian legal system.

The author of the paper also considered and analyzed the following options for establishing the general minimum amount of non-compliance levies: 1) the possibility that the amount of the general minimum amount for the application of non-compliance levies could depend on the severity of the committed violation and thus, depending on the severity of the violation, differ from each other in the following categories: light; difficult; very hard; 2) the possibility that instead of a specific amount of money, the general minimum rate of non-compliance levies could be established in the form of a percentage instead. In such a case, the general minimum rate of the application of non-compliance levies could be a certain percentage of the currently valid lowest ceiling of the application of non-compliance levies, based on the considerations of expediency and efficiency, based on the above mentioned in this work, for example 50%, but as a result of a thorough analysis, it was found that they are not suitable and sufficient to establish the general minimum rate of the application of non-compliance levies in Estonia.

In Estonia, it is possible to apply non-compliance levies in 85 laws in various fields. The maximum limits for the application of non-compliance levies in Estonia are significantly different from each other depending on the area in which they are applied to ensure the fulfillment of the obligation. The lowest limits for the application of non-compliance levies are 320 euros provided for in § 25 (2) of KutS and § 73 of HasMS, and the highest limits for the application of non-compliance levies are in EVKS, which in § 40 (5) provides that the amount of non-compliance levies applied to a legal person may not exceed 20 million euros for the performance of one and the same obligation, and in VPTS, according to § 234<sup>1</sup> (3), the amount of non-compliance levies applied to a legal person for the performance of the same obligation

may not exceed a total of 15 million euros. The arithmetic average of the maximum limits for the application of non-compliance levies is rounded to 417,015 euros, and statistically, the most common one-time limit for non-compliance levies in laws is 640 euros. It can also be concluded that the size of the ceilings for the application of non-compliance levies is dependent on life and social circumstances; from the given field and the amount of financial turnover occurring there; the severity, circumstances and frequency of the violation; the importance of the field and the fulfillment of the obligations contained therein. It should also be pointed out that the maximum limits for the application of non-compliance levies are significantly higher for legal entities than for natural persons. The general ceiling for the application of non-compliance levies is stipulated in the laws in different ways: 1) if the law does not stipulate an upper limit for the application of non-compliance levies, then Section 28 (2) of KorS applies, according to which, if not stipulated in the law, the maximum limit for each application of non-compliance levies is 9,600 euros; 2) the laws have determined and established the maximum amount for each application of non-compliance levies (the maximum amount of non-compliance levies per order of application of non-compliance levies); 3) the law provides for the option by which the amount to be determined as a penalty may be increased at each subsequent determination (implementation); 4) the laws do not define the maximum amount of non-compliance levies that can be applied each time to force the performance of the same obligation, but the maximum amount of non-compliance levies that can be applied is defined as the maximum amount that can be applied to a person to fulfill the same obligation, i.e. the laws provide the maximum amount of non-compliance levies for the fulfillment of one and the same obligation as the maximum amount of non-compliance levies repeatedly applied for coercion; 5) the maximum amount of non-compliance levies is related to and dependent on the annual net turnover of the legal entity, including gross income; 6) the calculation of the maximum amount of non-compliance levies is set per hectare.

State jurisdiction can be seen as an expression of state sovereignty and, theoretically, as a state's right to exercise general authority over all persons within its territory. However, in the case of the state's right to exercise power over all persons in its territory, there must be precisely defined ranges between which it is possible to determine the amount of a specific non-compliance levies. Based on the aspect of ensuring the sovereignty of the state, the author of the paper considers that non-compliance levies as a legal institution, as a field so important for the functioning of the state, must be precisely defined and regulated. Thus, the establishment of a

general ceiling for the application of non-compliance levies is linked to important aspects of state law.

Individuals need protection from possible abuses of power by public authorities. The principle of the rule of law includes the prohibition of misuse of public power and arbitrary decisions. Therefore, in the case of an excessively high amount of non-compliance levies assigned to a person, the state may abuse its monopoly of power. However, this can be avoided by establishing a general upper limit for the application of non-compliance levies.

Since the application of non-compliance levies is accompanied by economic pressure on the person who is the recipient of the application of non-compliance levies (creating an economic obligation on him), it is important to develop a precise regulation in this area, one of the components of which is the establishment of a general ceiling for the application of non-compliance levies, in order to create legal clarity as to which amount is the limit (s.c. a measure of legal value assessment) in the matter of what the legislator considers possible to determine the application of non-compliance levies to the addressee in order to ensure the fulfillment of the obligation.

By establishing the general upper limit for the application of non-compliance levies, it is possible to conclude and characterize the position of the state and the legal system in terms of how much the sure fulfillment of an obligation is legally and economically worth and what is the value of the fulfillment of an obligation for society. It should be pointed out that one of the functions of money is to provide certain types of efficiency and utility. According to the accepted theory of money, the utility of any other good or factor derives from the amount of money involved. Therefore, in the case of establishing a general ceiling for the application of non-compliance levies, it is an important aspect that can depend on and which can have an important weight in the effectiveness of non-compliance levies as a legal instrument.

When determining the possibility of establishing a general ceiling for the application of non-compliance levies, the following circumstances are important: value jurisprudence; realistic jurisprudence; the principle valid in administrative law that the law to be created and what is established in the law must be as close as possible to a specific area of life; legal theoretical thesis that if the law is changed, the change in the law must correspond to the logic of this field, thus ensuring the closeness of administrative law to life; principle of reasonableness; general standard of living in society; ensuring the fundamental right to equality; the objectives of the application of non-compliance levies money and coercive means; the possibility of achieving

the goal of enforcement; principles of enforcement of non-compliance levies and coercive means.

Since the purpose of enforcement is to force and induce a person to fulfill his obligation, the amount of possible non-compliance levies should not be limited at the legislative level, based on the purpose of enforcement, because otherwise (if the amount is too low) it might not ensure the fulfillment of the goal ensured by the enforcement of non-compliance levies. It should also be pointed out here that it is not possible to predict new possible legal situations in which there is a need for the legislator to establish the application of non-compliance levies and vital circumstances, due to which there may be a legal need to establish a ceiling for the application of non-compliance levies even higher than 20 million in some legislative areas. At the same time, the general upper limit for the application of non-compliance levies must not be too high and therefore too burdensome for the person. Therefore, it is very difficult to set a specific upper limit, above which the amount of non-compliance levies should not be applied by Estonia in any case. Therefore, the final opinion is reached here that it is not reasonable to establish a general ceiling for the application of non-compliance levies in Estonia.

The hypothesis put forward by the author of the paper, that in connection with the modernization of the institution of non-compliance levies, it is necessary to establish a general minimum limit for the application of non-compliance levies and, if possible, an upper limit, is partially true, because it is necessary and possible to establish a general minimum limit for the application of non-compliance levies in Estonia, but it is necessary to establish a general upper limit for the application of non-compliance levies in Estonia, but its imposition is not reasonable.

## KASUTATUD KIRJANDUS

1. Aedmaa, A. Uus termin – kas selgus või segadus? Mõtteid seoses mõistetega sundraha ja sunniraha. - Õiguskeel 2002/4.
2. Aedmaa, A. jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2004.
3. Aedmaa, A., Parrest, N. Ülevaatlik õppematerjal haldusõigusest. Tallinn: Eesti Vabariigi Riigikantselei ja Avaliku Teenistuse Arendus- ja Koolituskeskus 2003.
4. Alexy, R. Inimõiguste institutsionaliseerimine demokraatlikus põhiseadusriigis. Juridica riigiõiguse aastaraamat 2020. Tartu: Sihtasutus Iuridicum 2020.
5. Allikmets, S. Tuntud või tundmatu hea halduse põhimõte. – Juridica 2014/3.
6. Arvisto, M. Seadustada tuleb kõik vajalik, mitte võimalik. – Eesti Päevaleht 02.02.1999. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://epl.delfi.ee/artikkel/50767970/seadustada-tuleb-koik-vajalik-mitte-voimalik> (04.01.2023).
7. Balazs, E. Criminal punishment and administrative penalty. - Revista Facultatii de Drept Oradea 2019/1.
8. Baldwin, J., Gray, T. Failing Concerns: Business Bankruptcy in Canada. Minister responsible for Statistics Canada. – Canada Minister of Industry 1997.
9. Bellovary, J., Akers, M. A Review of Bankruptcy Prediction Studies: 1930 to Present. - Accounting Faculty Research and Publications 2007.
10. Bentham, J. An Introduction to the Principles of Morals and Legislation. Great Britain: 1789.
11. BNS. Riigikogu asus tegelema asendustäitmise ja sunniraha seadusega. – Eesti Päevaleht 21.09.2000. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://epl.delfi.ee/artikkel/50841158/riigikogu-asus-tegelema-asendustaitmise-ja-sunniraha-seadusega> (04.01.2023).
12. Cai, D. Introduction to the Administrative Penalty Law of China. – Columbia Journal of Asian Law 1996/1.
13. Crnkovic, M. Administrative law/administrative procedural law. - Croatian and Comparative Public Administration 2011/4.
14. Eliaser, R. Haldusõiguse üldosa. Tartu: Tartu Ülikool 1939.
15. Eljas, C., Kirsimägi, S., Kroonberg, R. Järelevalve- ja süüteomenetluse piiritlemine. Tallinn: Sisekaitseakadeemia 2018.
16. Ernits, M. Põhiõigused, demokraatia, õigusriik. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2011.

17. European E-Justice veebikeskkond. Liikmesriigi õigussüsteemi tutvustus: Eesti. Sektsioon: Õiguse allikad. – Euroopa Liidu ametlik veebileht. Arvutivõrgus kättesaadav: [https://e-justice.europa.eu/6/ET/national\\_legislation?ESTONIA&member=1](https://e-justice.europa.eu/6/ET/national_legislation?ESTONIA&member=1) (24.03.2023).
18. Falk, A., Fehr, E., Zehnder, C. Fairness Perceptions and Reservation Wages: The Behavioral Effects of Minimum Wage. - The Quarterly Journal of Economics 2006/4.
19. Gerontas, A. S. Deterritorialization in administrative law: exploring transnational administrative decisions. - Columbia Journal of European Law 2013/3.
20. Gomez Gonzalez, R. F. The need for legal standards when establishing an administrative penalty. - Revista Chilena de Derecho 2018/2.
21. Grechenig, K., Gelter, M. Divergente Evolution des Rechtsdenkens: Von amerikanischer Rechtsökonomie und deutscher Dogmatik. - Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht 2008/3.
22. Haldusorgani poolt välja antud täitekorralduse roll täitemenetluses. – Riigi Teataja: kohtu-uudis 20.11.2011. Arvutivõrgus kättesaadav: [https://www.riigiteataja.ee/oigusuudised/kohtuudiste\\_nimekiri/4199](https://www.riigiteataja.ee/oigusuudised/kohtuudiste_nimekiri/4199) (15.01.2023).
23. Haldustrahvimenetluse seaduse eelnõu seletuskiri. 19.08.2020. Arvutivõrgus kättesaadav: [https://advokatuur.ee/uploads/files/Haldustrahvimenetluse%20seadus\\_SK.pdf](https://advokatuur.ee/uploads/files/Haldustrahvimenetluse%20seadus_SK.pdf) (05.01.2023).
24. Harrison, R. Hobbes, Locke and confusion's masterpiece an examination of seventeenth-century political philosophy. Cambridge: Cambridge University Press 2003.
25. Kairjak, M. Õigusharude aktsessoorsus relatiivsete õigusemõistete puhul. – Juridica 2018/1.
26. Kanger, L. Võrdse kohtlemise ja diskrimineerimise alased kaasused Eesti Vabariigi Riigikohtu praktikas. Tartu: Riigikohtu Õigusteabe osakond. Arvutivõrgus kättesaadav: [https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/elfinder/analyyisid/2007/t6lkimiseks\\_memo-eriraportoor\\_l\\_kanger.pdf](https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/elfinder/analyyisid/2007/t6lkimiseks_memo-eriraportoor_l_kanger.pdf) (17.04.2023).
27. Kangur, A., Lott, A., Soo, A. Euroopa Liidu õiguses sätestatud halduskaristuste kohaldamine Eesti õiguses. Aruanne. Tartu: Tartu Ülikool 2020. Arvutivõrgus kättesaadav: [https://skytte.ut.ee/sites/default/files/skytte/halduskaristuste\\_lopparuanne\\_31.01.2020.pdf](https://skytte.ut.ee/sites/default/files/skytte/halduskaristuste_lopparuanne_31.01.2020.pdf) (06.12.2022).
28. Keskmise brutokuupalk. – Statistikaamet. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.stat.ee/et/avasta-statistikat/valdkonnad/tooelu/palk-ja-toojoukulu/keskmise-brutokuupalk> (31.01.2023).
29. Kiviorg, M., Land, K., Vallikivi, H. Rahvusvaheline õigus. Tallinn: Juura 2010.
30. Klatt, M., Meister, M. Proportsionaalsus kui universaalne põhiseaduslik printsiip. Juridica riigiõiguse aastaraamat 2020. Tartu: Sihtasutus Iuridicum.

31. Klopets, U. Asendustäitmise ja sunniraha rakendamise analüüs. Tallinn: Justiitsministeerium 2011. Arvutivõrgus kättesaadav: [https://www.kriminaalpoliitika.ee/sites/krimipoliitika/files/elfinder/dokumentid/asendustaitmise\\_ja\\_sunniraha\\_rakendamise\\_analuus.pdf](https://www.kriminaalpoliitika.ee/sites/krimipoliitika/files/elfinder/dokumentid/asendustaitmise_ja_sunniraha_rakendamise_analuus.pdf) (06.01.2023).
32. Koolmeister, I., Merusk, K. Haldusõigus. Õpik Tartu Ülikooli õigusteaduskonna üliõpilastele. Tartu: Tartu Ülikool 1995.
33. Krjukov, A. Hinnad tõusid 2022. aastal 19,4 protsenti. - ERR 06.01.2023. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.err.ee/1608841894/hinnad-tousid-2022-aastal-19-4-protsenti> (30.01.2023).
34. Kuznetsova, O. Private-Public Coercion in Civil Law. - Kazan University Law Review 2018/1.
35. Kütt, S. Sunniraha rakendamise menetlus. - Õiguskeel 2015/4.
36. Linntam, M. Õigluse idee kui argument Eesti Vabariigi Riigikohtus ja Euroopa Kohtus. - Juridica 2002/1.
37. Lõhmus, K. Võrdsusõiguse kontroll Riigikohtus ja Euroopa Inimõiguste Kohtus. – Juridica 2003/2.
38. Madise, Ü. Eesti haldusõiguse reformi kandvatest ideedest. – Juridica 2003/1.
39. Madise, Ü. jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 5. vlj. Tartu: Sihtasutus Iuridicum 2020.
40. Mõttus, A. Riigiõigus. Tallinn: Sisekaitseakadeemia 2007.
41. Narits, R. Eesti õiguskord ja väärtusjuriisprudents. - Juridica 1998/1.
42. Narits, R. Õigusteaduse metodoloogia I. Tallinn: Õigusteabe AS Juura 1997.
43. Perlman, M. The Roles of Money in an Economy and the Optimum Quantity of Money. - Economica New Series 1971/151.
44. Pierson, G. The Role of Money in Economic Growth. - The Quarterly Journal of Economics 1972/3.
45. Pikamäe, P., Sootak, J. (koost). Karistusseadustik. Komm vlj. 4. vlj. Tallinn: Juura 2015.
46. Pärnamägi, I. Õigusteooria seoseid Eesti seadusloome kvaliteediga. - Riigikogu Toimetised 2020/41. Arvutivõrgus kättesaadav: [https://rito.riigikogu.ee/wordpress/wp-content/uploads/2020/06/41\\_163-174-seadusloome.pdf](https://rito.riigikogu.ee/wordpress/wp-content/uploads/2020/06/41_163-174-seadusloome.pdf) (20.03.2023).
47. Rahvapension. – Pensionikeskus. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.pensionikeskus.ee/i-sammas/riiklik-vanaduspension/rahvapension/> (12.01.2023).
48. Rahvusvahelise finantssanktsiooni kohaldamine krediidi- ja finantseerimisasutustes. - Finantsinspektsiooni juhatuse 25.10.2021 otsusega nr 1.1-7/177 kehtestatud

- Finantsinspektsiooni soovituslik juhend. Arvutivõrgus kättesaadav: [https://www.fi.ee/sites/default/files/202111/Finantsinspektsiooni%20soovituslik%20juhend%20Finantssanktsiooni%20kohaldamine\\_0.pdf](https://www.fi.ee/sites/default/files/202111/Finantsinspektsiooni%20soovituslik%20juhend%20Finantssanktsiooni%20kohaldamine_0.pdf) (01.12.2022).
49. Roe, R. A., Ester, P. Values and work: empirical findings and theoretical perspective. - Applied psychology 1999/1.
50. Saarmets, V. Resolutsioon olgu regulatiivne, regulatsioon olgu resoluutne. - Õiguskeel 2014/4.
51. Stolleis, M. Die Entstehung des Allgemeinen Teils des Verwaltungsrechts (1850–1900). – Juridica International 2014.
52. Toimetulekutoetus. – Sotsiaalministeerium. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.sm.ee/toimetulekutoetus> (13.01.2023).
53. Trahv, sunniraha ja intress. Seaduse alusel määratud trahvid ja sunniraha ning maksukorralduse alusel tasutud intressid (koodid 6010, 6020). - Maksu- ja Tolliameti teabeleht. Arvutivõrgus kättesaadav: <file:///C:/Users/Sandra/Downloads/Trahv,%20sunniraha%20ja%20intress%20.pdf> (12.01.2023).
54. Triipan, M. Proportsionaalsuse põhimõtte põhiõiguste kaitsel. Magistritöö. Juhendaja Kalle Merusk. Tallinn/Tartu: Tartu Ülikool 2005. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/631/triipan.pdf;jsessionid=0B845B357EBCF32AE B6CFD68B42541B8?sequence=5> (22.04.2023).
55. Vaarmari, K. Keskkonnaseadustiku üldosa seadus. Komm vlj. 2. vlj. Tartu: SA Keskkonnaõiguse Keskus 2015. Arvutivõrgus kättesaadav: [https://k6k.ee/files/KeYS\\_kommentaariid\\_2015.pdf](https://k6k.ee/files/KeYS_kommentaariid_2015.pdf) (02.02.2023).
56. Varul, P. Eesti õigussüsteemi taastamine. – Juridica 1999/1.
57. Veinla, H. Loodus versus majandus: kas lahendamatu konflikt? - Eesti Loodus 2012/12. Arvutivõrgus kättesaadav: [http://vana.loodusajakiri.ee/eesti\\_loodus/index.php?artikkel=1641](http://vana.loodusajakiri.ee/eesti_loodus/index.php?artikkel=1641) (24.03.2023).
58. Väärtegu. – Riigiportaal Eesti.ee 01.03.2022. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.eesti.ee/et/oigusabi/kuritegu-ja-karistused/vaeartegu> (18.01.2023).
59. Zippelius, R. Rechtsphilosophie. München: Beck 2011.



## KASUTATUD ÕIGUSAKTID

60. Alkoholiseadus. - RT I, 04.01.2021, 6.
61. Alkoholi-, tubaka-, kütuse- ja elektriaktsiisi seadus. - RT I, 30.12.2021, 3.
62. Asendustäitmise ja sunniraha seadus. – RT I, 12.07.2014, 29.
63. Atmosfääriõhu kaitse seadus. - RT I, 14.12.2021, 2.
64. Audiitortevuse seadus. - RT I, 13.05.2021, 3.
65. Biotsiidiseadus. - RT I, 22.10.2021, 14.
66. Digitaalalkirja seadus. - RT I, 25.10.2016, 2.
67. Eesti Rahvusringhäälingu seadus. - RT I, 27.02.2022, 2.
68. Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT I, 15.05.2015, 2.
69. Eestit okupeerinud riikide julgeolekuorganite või relvajõudude luure- või vastuluureorganite teenistuses olnud või nendega koostööd teinud isikute arvelevõtmise ja avalikustamise korra seadus. - RT I 1995, 17, 233.
70. Ehitusseadus. - RT I, 23.03.2015, 147.
71. Ehitusseadustik. - RT I, 03.01.2022, 8.
72. Elektriõhutusseadus. - RT I, 23.03.2015, 215.
73. Elektrituruseadus. - RT I, 15.03.2022.
74. Elektroonilise side seadus. – RT I, 27.02.2022, 3.
75. Euroopa Liidu liikmesriigist ebaseaduslikult väljaviidud kultuuriväärtuste tagastamise seadus. - RT I, 06.01.2016, 17.
76. Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitika rakendamise seadus. - RT I, 05.02.2022, 2.
77. Finantsinspektsiooni seadus. - RT I, 29.03.2022, 8.
78. Geneetiliselt muundatud mikroorganismide suletud keskkonnas kasutamise seadus. - RT I, 10.07.2020, 44.

79. Geneetiliselt muundatud organismide keskkonda viimise seadus. - RT I, 10.07.2020, 45.
80. Haldusmenetluse seadus. – RT I, 13.03.2019, 55.
81. Halduskoostöö seadus. – RT I, 17.11.2021, 7.
82. Hasartmänguseadus. - RT I, 21.11.2020, 5.
83. Huvikooli seadus. - RT I, 04.07.2017, 36.
84. Hädaolukorra seadus. - RT I, 09.08.2022, 24.
85. Infoühiskonna teenuse seadus. - RT I, 06.08.2022, 22.
86. Investeeringufondide seadus. - RT I, 29.03.2022, 10.
87. Isikuandmete kaitse seadus. - RT I, 04.01.2019, 11.
88. Jäätmeseadus. - RT I, 22.10.2021, 16.
89. Kaevandamise seadus. - RT I, 10.11.2016, 21.
90. Kaitseväeteenistuse seadus. - RT I, 11.03.2023, 59.
91. Karistusseadustik. – RT I, 21.05.2021, 9
92. Karistusregistri seadus. – RT I, 12.03.2022, 3.
93. Kaubandusliku meresõidu seadus. - RT I, 31.05.2021, 2.
94. Kaubandustegevuse seadus. - RT I, 04.01.2021, 5.
95. Kaugkütteseadus. - RT I, 09.08.2022, 26.
96. Keeleseadus. - RT I, 23.12.2022, 7.
97. Kemikaaliseadus. - RT I, 22.10.2021, 17.
98. Keskkonnajärelevalve seadus. - RT I, 10.07.2020, 98.
99. Keskkonnatasude seadus. - RT I, 10.07.2020, 50.
100. Keskkonnastutuse seadus. - RT I, 30.10.2020, 9.
101. Kindlustustegevuse seadus. - RT I, 07.12.2021, 11.
102. Kohanimeseadus. - RT I, 14.03.2023, 38.

103. Kohtutäituri seadus. - RT I, 16.12.2022, 9.
104. Konkurentsiseadus. - RT I, 23.11.2022, 3.
105. Koolieelse lasteasutuse seadus. - RT I, 22.01.2018, 6.
106. Korrakaitse seadus. - RT I, 14.03.2023, 28.
107. Krediitiasutuste seadus. - RT I, 29.03.2022, 5.
108. Kriminaalmenetluse seadustik. – RT I, 22.12.2021, 45.
109. Kunstiteoste tellimise seadus. - RT I, 08.07.2020, 10.
110. Kutseseadus. - RT I, 13.03.2019, 10.
111. Kutseõppeasutuse seadus. - RT I, 16.06.2020, 8.
112. Küttegaasi ohutuse seadus. - RT I, 23.03.2015, 213.
113. Lennundusseadus. - RT I, 30.12.2021, 15.
114. Lifti ja köistee ohutuse seadus. - RT I, 23.03.2015, 216.
115. Liiklusseadus. - RT I, 17.03.2011, 21.
116. Loomade ja loomsete saadustega kauplemise ning nende impordi ja ekspordi seadus. - RT I, 17.11.2021, 11.
117. Loomakaitse seadus. - RT I, 16.12.2022, 11.
118. Loovisikute ja loomeliitude seadus. - RT I, 04.03.2022, 7.
119. Maaparandusseadus. – RT I, 01.07.2020, 8.
120. Maapõu seadus. - RT I, 10.07.2020, 59.
121. Maagaasiseadus. - RT I, 15.03.2022, 12.
122. Maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seadus. - RT I, 02.06.2021, 20.
123. Mahepõllumajanduse seadus. - RT I, 17.11.2021, 15.
124. Makseasutuste ja e-raha asutuste seadus. - RT I, 10.07.2020, 21.
125. Maksukorralduse seadus. - RT I, 22.03.2022, 5.
126. Masina ohutuse seadus. - RT I, 23.03.2015, 214.

127. Meditsiiniseadme seadus. - RT I, 11.03.2023, 70.
128. Meediateenuste seadus. - RT I, 15.06.2022, 3.
129. Meresõiduohutuse seadus. - RT I, 17.03.2023, 48.
130. Metsaseadus. - RT I, 04.01.2021, 10.
131. Muinsuskaitse seadus. - RT I, 07.03.2023, 61.
132. Mõõteseadus. - RT I, 12.12.2018, 57.
133. Narkootiliste ja psühhotroopsete ainete ning nende lähteainete seadus. - RT I, 08.01.2020, 12.
134. Noorsootöö seadus. - RT I, 16.06.2020, 10.
135. Pakendiseadus. - RT I, 05.05.2021, 2.
136. Perekonna seadus. - RT I, 22.12.2021, 15.
137. Pornograafilise sisuga ja vägivalda või julmust propageerivate teoste leviku reguleerimise seadus. - RT I, 12.07.2014, 106.
138. Postiseadus. - RT I, 30.12.2021, 17.
139. Punase risti nimetuse ja embleemi seadus. - RT I, 12.03.2015, 36.
140. Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus. - RT I, 11.03.2023, 74.
141. Põllumajandusloomade aretuse seadus. - RT I, 17.11.2021, 16.
142. Päästeseadus. - RT I, 16.12.2022, 21.
143. Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seadus. - RT I, 10.02.2023, 29.
144. Rahvatervise seadus. - RT I, 04.01.2021, 13.
145. Rahvusvahelise sanktsiooni seadus. - RT I, 08.03.2022, 3.
146. Rakkude, kudede ja elundite hankimise, käitlemise ja siirdamise seadus. - RT I, 11.03.2023, 80.
147. Ravimiseadus. - RT I, 11.03.2023, 84.
148. Raudteeseadus. - RT I, 30.03.2021, 8.

149. Reklaamiseadus. - RT I, 27.02.2022, 5.
150. Riigivastutuse seadus. – RT I, 17.12.2015, 76.
151. Riigihangete seadus. - RT I, 08.07.2020, 8.
152. Riigisaladuse ja salastatud välisteabe seadus. - RT I, 06.05.2020, 36.
153. Riikliku matusetootuse seadus. - RT I, 28.12.2017, 46.
154. Ruumiandmete seadus. - RT I, 09.10.2020, 4.
155. Sadamaseadus. - RT I, 20.06.2022, 51.
156. Sotsiaalhoolekande seadus. - RT I, 06.01.2023, 9.
157. Strateegilise kauba seadus. - RT I, 12.02.2020, 7.
158. Surma põhjuse tuvastamise seadus. - RT I, 11.03.2023, 89.
159. Surveseadme ohutuse seadus. - RT I, 23.03.2015, 212.
160. Söödaseadus. – RT I, 17.11.2021, 19.
161. Taimede paljundamise ja sordikaitse seadus. – RT I, 08.12.2020, 5.
162. Taimekaitse seadus. – RT I, 01.07.2020, 18.
163. Tarbijakaitse seadus. - RT I, 24.11.2021, 4.
164. Teeseadus. - RT I, 12.07.2014, 24.
165. Tervishoiuteenuste korraldamise seadus. - RT I, 11.03.2023, 92.
166. Toote nõuetele vastavuse seadus. - RT I, 22.10.2021, 12.
167. Tubakaseadus. - RT I, 04.01.2021, 17.
168. Tuleohutuse seadus. - RT I, 22.03.2021, 9.
169. Tulumaksuseadus. - RT I, 17.03.2023, 77.
170. Turismiseadus. - RT I, 04.12.2020, 3.
171. Turvaseadus. - RT I, 04.03.2019, 19.
172. Täitemenetluse seadustik. – RT I, 12.03.2022, 8.

173. Töötasu alammäära kehtestamine. – VVm 09.12.2022 nr 124. - RT I, 13.12.2022, 33.
174. Vedelkütuse seadus. - RT I, 10.07.2020, 83.
175. Veterinaarkorralduse seadus. - RT I, 17.11.2021, 21.
176. Väetiseseadus. - RT I, 01.07.2020, 20.
177. Välisõhu kaitse seadus. - RT I, 05.07.2016, 25.
178. Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus. - RT I, 11.03.2023, 42.
179. Väärismetalltoodete seadus. - RT I, 12.12.2018, 85.
180. Väärtpaberite registri pidamise seadus. - RT I, 07.12.2021, 15.
181. Väärtpaberituru seadus. - RT I, 29.03.2022, 13.
182. Õppetootuste ja õppelaenu seadus. - RT I, 15.03.2022, 3.
183. Ühistranspordiseadus. - RT I, 22.03.2022, 10.
184. Ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seadus. - RT I, 30.12.2021, 20.
185. Üleliigse laovaru tasu seadus. - RT I, 13.03.2019, 203.
186. Ülikooliseadus. - RT I, 19.03.2019, 97.

# KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA

Riigikohtu lahendid:

187. RKHKo 26.06.2018, 3-16-579/47.
188. RKHKo 08.12.2016, 3-3-1-62-16.
189. RKHKm 27.10.2015, 3-3-1-31-15.
190. RKHKo 22.04.2015, 3-3-1-72-14.
191. RKHKo 03.02.2010, 3-3-1-91-09.
192. RKPJKo 23.02.2023, 5-22-11.
193. RKPJKo 23.09.2015, 3-4-1-13-15.
194. RKPJKm 07.11.2014, 3-4-1-32-14.
195. RKPJKo 19.02.2013, 3-4-1-28-12.
196. RKPJKo 31.01.2012, 3-4-1-24-11.
197. RKPJKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09.
198. RKPJKo 19.03.2009, 3-4-1-17-08.
199. RKPJKo 26.09.2007, 3-4-1-12-07.
200. RKPJKo 20.03.2006, 3-4-1-33-05.
201. RKPJKo 15.12.2005, 3-4-1-16-05.
202. RKPJKo 21.01.2004, 3-4-1-7-03.
203. RKPJKo 14.04.2003, 3-4-1-4-03.
204. RKPJKo 17.02.2003, 3-4-1-1-03.
205. RKPJKo 03.04.2002, 3-4-1-2-02.
206. RKPJKo 06.03.2002, 3-4-1-1-02.
207. RKPJKo 06.10.1997, 3-4-1-3-97.
208. RKPJKo 30.09.1994, III-4/1-5/94.
209. RKTkm 08.11.2011, 3-2-1-100-11.
210. RKÜKm 26.06.2014, 3-2-1-153-13.
211. RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12.
212. RKÜKo 03.12.2007, 3-3-1-41-06.
213. RKÜKo 03.12.2007, 3-4-1-7-08.
214. RKÜKo 28.10.2002, 3-4-1-5-02.

Ringkonnakohtu lahendid:

215. TlnRnKo 09.06.2009, 3-08-118.



## LISA 1. Valdkonnad ja seadused Eestis, kus on võimalik sunniraha rakendada

Tabel 1.

<p><b>Narkootiliste ja psühhotropsete ainetega ning hasartmängudega seonduvad sunniraha rakendamise võimalust ettenägevad seadused:</b></p>	<p><b>Keskkonna, keskkonnahoiu, taimekaitse, bioloogia, biotehnoloogia, ning põllumajandusega seonduvad sunniraha rakendamise võimalust ettenägevad seadused:</b></p>	<p><b>Kütuste, inseneeria, tehnika, keemia, energeetika ning antud eelpool nimetatud valdkondade ohutusega seonduvad sunniraha rakendamise võimalust ettenägevad seadused:</b></p>	<p><b>Majanduse ja finantssektoriga seonduvad sunniraha rakendamise võimalust ettenägevad seadused:</b></p>
<p>narkootiliste ja psühhotropsete ainete ning nende lähteainete seadus, hasartmänguseadus.</p>	<p>biotsiidiseadus, keskkonnatasude seadus, keskkonnastutuse seadus, taimekaitse seadus, pakendiseadus, geneetiliselt muundatud mikroorganismide suletud keskkonnas kasutamise seadus, geneetiliselt muundatud organismide keskkonda viimise seadus, kemikaaliseadus, maapõuseadus, metsaseadus, jäätme seadus, atmosfääriõhu kaitse seadus.</p>	<p>vedelkütuse seadus, ehitusseadustik, elektrituruseadus, maagaasiseadus, lennundusseadus, väärismetalltoodete seadus, toote nõuetele vastavuse seadus, ruumiandmete seadus.</p>	<p>audiitortevõtmise seadus, finantsinspektsiooni seadus, väärtpaberite registri pidamise seadus, investeerimisfondide seadus, väärtpaberituruseadus, strateegilise kauba seadus, kindlustustegevuse seadus, kaubandusliku meresõidu seadus, krediitiasutuste seadus, alkoholi-, tubaka-, kütuse- ja elektriaktsiisi seadus, makseasutuste ja e-raha asutuste seadus, maksukorralduse seadus, riigihangete seadus.</p>

**Tabel 2.**

<p><b>Infoühiskonna, kommunikatsiooni ning infotehnoloogiaga seonduvad sunniraha rakendamise võimalust ettenägevad seadused:</b></p>	<p><b>Riigi julgeoleku ja poliitikaga seonduvad sunniraha rakendamise võimalust ettenägevad seadused:</b></p>	<p><b>Riigi toimimise jaoks olulistes ning igapäevaselt väga vajalikes valdkondades sunniraha rakendamise võimalust ettenägevad seadused:</b></p>	<p><b>Loomakaitsega seonduv sunniraha rakendamise võimalust ettenägev seadus:</b></p>
<p>Eesti Rahvusringhäälingu seadus, infoühiskonna teenuse seadus, meediateenuste seadus, reklaamiseadus, isikuandmete kaitse seadus.</p>	<p>Eestit okupeerinud riikide julgeolekuorganite või relvajõudude luure- või vastuluureorganite teenistuses olnud või nendega koostööd teinud isikute arvelevõtmise ja avalikustamise korra seadus, kaitseväeteenistuse seadus, riigisaladuse ja salastatud välisteabe seadus, rahvusvahelise sanktsiooni seadus, hädaolukorra seadus, erakonnaseadus, väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus.</p>	<p>kohtutäituri seadus, konkurentsiseadus, liiklusseadus, postiseadus, päästeseadus, tuleohutuse seadus, turvaseadus, täitemenetluse seadustik, ühistranspordiseadus, kaugkütteseadus, raudteeseadus, sadamaseadus, meresõiduohutuse seadus, keeleseadus, kohanimeseadus</p>	<p>loomakaitse seadus.</p>

**Tabel 3.**

<p><b>Kunsti ja kultuuriga seonduvad sunniraha rakendamise võimalust ettenägevad seadused:</b></p>	<p><b>Kuritegevuse tõkestamisega seonduvad sunniraha rakendamise võimalust ettenägevad seadused:</b></p>	<p><b>Sotsiaalhoolekandega seonduv sunniraha rakendamise võimalust ettenägev seadus:</b></p>	<p><b>Tervishoiu- ja meditsiinivaldkonnaga seonduvad sunniraha rakendamise võimalust ettenägevad seadused:</b></p>	<p><b>Hariduse, pedagoogiga, kutse, noorsootöö ja huviharidusega seonduvad sunniraha rakendamise võimalust ettenägevad seadused:</b></p>
<p>kunsteoste tellimise seadus, loovisikute ja loomeliitude seadus, muinsuskaitse seadus, Euroopa Liidu liikmesriigist ebaseaduslikult väljaviidud kultuuriväärtuste tagastamise seadus.</p>	<p>pornograafilise sisuga ja vägivalda või julmust propageerivate teoste leviku reguleerimise seadus, rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seadus.</p>	<p>sotsiaalhoolekandeseadus.</p>	<p>tervishoiuteenuste korraldamise seadus, surma põhjuse tuvastamise seadus, punase risti nimetuse ja embleemi seadus, meditsiiniseadme seadus, rahvatervise seadus, rakkude, kudede ja elundite käitlemise ja siirdamise seadus, ravimiseadus.</p>	<p>kutseseadus, kutseõppeasutuse seadus, õppetoetuste ja õppelaenu seadus, põhikooli- ja gümnaasiumiseadus, noorsootöö seadus, huvikooli seadus, koolieelse lasteasutuse seadus.</p>