

Asendustäitmise ja sunniraha rakendamise analüüs

Urvo Klopets

Sisukord

1. Asendustäitmise ja sunniraha regulatsioon
2. Sunnivahendid asutuste lõikes
3. Sunnivahend kui alternatiiv olemasolevatele trahvidele

Kriminaalpoliitika analüüsi talitus

November 2011

www.just.ee/uuringud

www.just.ee/kriminaalstatistika

Eesmärk

Anda ülevaade sunnivahendite (s.o sunniraha ja asendustäitmise) kohaldamise praktikast: millised asutused, millistel juhtudel ja mis summades on sunnivahendeid rakendanud.

Kokkuvõte

- Sunniraha rakendamine on võimalik ligi 130 seaduse alusel.
- Kahel viimasel aastal on sunniraha kõige enam rakendatud õiguskaitsega seonduvates asutustes (päästeamet, maksu- ja tolliamet, politsei- ja piirivalveamet); omavalitsustest on sunniraha rakendanud 7% (16).
- Sunnivahendeid rakendavad eri asutused olemuslikult väga erinevate rikkumiste eest. Näiteks Narvas rakendati vaid sunniraha ja seda ainult ehitusseaduse rikkumisel; Valgas nii sunniraha kui ka asendustäitmist (viimast valdavalt heakorranõuete rikkumisel, nt libedatõrje kohustuse eiramisel).
- Rahandusministeeriumi andmetel moodustasid tulud sunnivahenditest 2009. aastal 790 908 ning 2010. aastal 991 403 eurot. Neist ligi $\frac{3}{4}$ mõlemal aastal moodustasid maksu- ja tolliameti ja kuni 5% omavalitsuste rakendatud sunnivahendite tulud (2009. a 2%, 2010. a 5%).
- Sunniraha enamlevinud ühekordseks ülemmääraks seadustes on 640 eurot. Erinevates seadustes erineb sunniraha rakendamise ülemmäär kordades: näiteks riikliku matusetoetuse seaduses on see 130 eurot, jäätmeseaduses 32 000 eurot.
- Andmed ettekirjutuste täitmise kohta pole täielikult kättesaadavad, näiteks MTA poolt enim sunniraha rakendamist leidnud valdkonnas (deklaratsiooni esitamise kohustuse eiramine) jäeti 2009. aastal täitmata iga kuues ettekirjutus ja 2010. aastal iga neljas ettekirjutus. MTA rakendas sunniraha deklaratsiooni esitamata jätmise eest 2009. aastal 2496 ning 2010. aastal 3624 korral. Tööinspeksioon tegi kahe aasta jooksul 1705 sunniraha hoiatust, millest pööras täitmisele 77 (5%).
- Teadaolevalt kohaldati asendustäitmise kulude sissenõudmist vähemalt kolmes omavalitsuses: ühes elamu lammutamise korral, teises korduvalt libedatõrje puhul, kolmandas jäätme- ja teeseaduse nõuete rikkumisel.

- Analüüsis toodud andmete puhul tuleb arvestada, et terviklikud ja täielikud andmed sunnivahendite määramisest asendustäitmise ja sunniraha seaduse alusel puuduvad. Rahandusministeeriumi saldoandmike infosüsteemi väljavõte andmetes kajastuvad tulud asendustäitmistest ning sunnirahadest. Haldusorganite andmed sunnivahendite rakendamise nende andmetega arvestuslike erinevuste ja vigade tõttu üks-ühele ei kattu (nt ei kajastu saldoandmikes jõustumata või tühistatud sunnivahendid, samuti ebatõenäoliselt laekuvaks tuluks peetud sunnivahendid).

Ettepanekud

- Sunniraha rakendamist võimaldavatest seadustest ligi 100 näeb ette võimaluse ka väärteomenetluseks. KarS-i revisjonikomisjonil analüüsida, kas ja missuguses ulatuses peaks kaotama eriseadustes väärteomenetluse kohaldamise võimalikkuse, kui sama rikkumise eest on võimalik kohaldada sunnivahendeid.
- AÕT-l kaaluda AtSS-i täiendamist, millega sätestatakse AtSS-is maksimaalne sunniraha määr ka juhuks, mil eriseaduses viide sunniraha suurusele puudub.

Taust

Käesoleva analüüsi eesmärgiks on saada ülevaade sunnivahendite kohaldamise praktikast - millised asutused, millistel juhtudel ja mis ulatuses sunnivahendeid määravad. Ülevaade on sisendiks ka KarS-i revisjoni töögrupile, kes selle alusel saab täpsemalt edasi analüüsida, millised on võimalused väärteomenetluste (trahvide) osakaalu vähendamiseks ja sunniraha kui mittekarakteristliku mõjutusvahendi kasutamise suurendamiseks.

Andmed

Ülevaade põhineb peamiselt rahandusministeeriumi poolt edastatud väljavõttel saldoandmikust. Sunniraha võetakse riigi raamatupidamise üldeeskirja kontoplaani kasutusjuhendi kohaselt arvele alates haldusorgani poolt ette kirjutatud kohustuse täitmata jätmisest; asendustäitmise tulu võetakse arvele kulude tegemisega samal perioodil.

Selgitamaks sunnirahade ning asendustäitmise rakendamise aluseid, esitati saldoandmike pinnalt päringud enam sunnivahendeid rakendanud asutustele: maksu- ja tolliametile, päästeametile, veterinaar- ja toiduametile, politsei- ja piirivalveametile, terviseametile, keskkonnainspeksioonile ning ka üheksale omavalitsusele. Kõikidele haldusorganitele teabenõudeid ei esitatud, sest ülevaate käigus selgus, et andmete kogumine võib asutustes oluliselt kasvatada töökoormust. Veterinaar- ja toiduamet ning päästeamet suure halduskoormuse tõttu andmeid ei esitanud.

Asutuste edastatud andmed sunnirahade kohta olid saldoandmiku väljavõttega võrreldes erinevad (nt keskkonnainspeksiooni rakendatud sunnirahade andmed erinesid üle mitme korra). Samuti esines juhtumeid, mil haldusorgan tegelikult

sunnivahendit kohaldanud ei olnud.¹ Andmete erinevuse üheks põhjuseks on arvestuslikud erinevused, nt raamatupidamises kajastatakse jõustunud nõuded (s.o tulud), kuid asutuste esitatud andmed olid seotud rakendamise kuupäevaga. Teiseks on andmete erinevus põhjendatav sellega, et sunniraha nõue oli tunnistatud ebatõenäoliselt laekuvaks. Seetõttu on tervikandmete huvides toetunud peamiselt saldoandmiku väljavõttele - s.o sunnivahendite rakendamisest laekunud või laekuvate tulude andmetele. Haldusorganite poolt esitatud andmeid on kasutatud konkreetsete näidete esitamiseks (s.o sunnivahendite rakendamise aluseks olevate seaduste osas).

Saldoandmikes kajastuvad need tulud, mil ettekirjutus (ja ka sunnivahendi hoiatus) jäeti täitmata ning haldusorgan rakendas sunnivahendit. Seega on tegu nende juhtumitega, mil isik on kohustuse jätnud täitmata ka pärast seda, kui haldusorgan oli teda hoiatanud sunnivahendi kohaldamisega.

Täielikud andmed selle kohta, kui paljudel juhtudel ning missuguste sätete rikkumisel on tehtud ettekirjutus ning kas ettekirjutus sisaldas ka sunniraha hoiatust, puuduvad. Seetõttu puudub võimalus lõplikult hinnata ka seda, kui suur osa ettekirjutustest täideti ilma sunnivahendi rakendamiseta. Üksikute asutuste lõikes on need andmed siiski esitatud.

¹ Kolm omavalitsust eemaldati seetõttu ka ülevaate andmetest.

I. Asendustäitmise ja sunniraha regulatsioon

Sunniraha ja asendustäitmine on mittekariistuslikud mõjutusvahendid, millega sunnitakse isikut oma kohustust täitma või rikkumisest hoiduma. Erinevalt väärteo- või kriminaalkaristusest saab sunnivahendit ühe rikkumise eest kohaldada korduvalt ning see ei kajastu karistusregistris.

Asendustäitmise ja sunniraha (koondnimetusega *sunnivahend*) üldregulatsioon sisaldub asendustäitmise ja sunniraha seaduses (AtSS). AtSS seab raamid sunnivahendi rakendamise menetlusele. Sunniraha igakordse rakendamise ülemmäära sätestab seadus (AtSS § 10 lg 2), – s.t eriseadus, mis kirjeldab sunnivahendi kohaldamise konkreetseid alused.

Nii riigiasutused kui ka omaavalitsused teevad seaduste täitmise tagamiseks ettekirjutusi, milles *kirjutatakse ette* mingist tegevusest hoidumine või konkreetse nõutava teo tegemine.

Sunniraha on summa, mis on kindlaks määratud hoiatuses ning, mille tasumise kohustus lasub hoiatuse adressaadil. Sunniraha määramine on võimalik juhul, kui isikule on tehtud ettekirjutus konkreetse kohustuse täitmiseks või rikkumisest hoidumiseks ning see ei ole määratud tähtajaks täidetud. Andmed ettekirjutuste täitmata jätmise osakaalu kohta kõikidest ettekirjutustest puuduvad. Sunniraha rakendamiseks peab selle kohaldamise hoiatus sisalduma ettekirjutuses või eraldi teates. Kuna sunniraha näol on tegu haldusliku sunnivahendiga, ei kanta seda karistusregistrisse. Erinevalt väärteokaristusest saab sunniraha kohaldada

korduvalt, seni kuni ettekirjutusega taotletav eesmärk on saavutatud².

Asendustäitmine seisneb kohustuse täitmises haldusorgani poolt, kui ettekirjutuse saanud isik ei ole seda ise tähtajaks teinud. Haldusorgan võib kohustuse täitmise korraldada ka kolmanda isiku kaudu. Asendustäitmise kulud võib haldusorgan ettekirjutuse saanud isikult sisse nõuda. Sarnaselt sunnirahaga peab asendustäitmise kohaldamise rakendamise hoiatus olema märgitud ettekirjutuses või eraldi teates. Ilma hoiatuse ja ettekirjutusest on asendustäitmist võimalik kohaldada juhul, kui vahetu oht avalikule julgeolekule või korrale tuleb viivitamata kõrvaldada.

Sunnivahendi raamid

Sunniraha ja asendustäitmise kohaldamine on võimalik juhul, kui seadus näeb ette võimaluse ettekirjutuseks konkreetse nõude täitmatajätmise või rikkumise eest ning sunnivahendi hoiatuse. Sunniraha rakendamise võimalus on ette nähtud vähemalt 128 seaduses³. Sunnivahendite kohaldamisala on lai ning ulatub ehitusalastest nõuetest kuni ravimite hoiustamise tingimuste ning tuleohutusnõuete järgimise kohustuseni.

Seadustes on sunniraha kohaldamisala ulatust kirjeldatud erinevalt:

- Sunniraha/asendustäitmise kohaldamine on seotud seaduses sisalduva konkreetse normi rikkumisega. Sellisel juhul on viidatud konkreetsetele paragrahvide või nõuete rikkumisele, mille korral võib asutus teha ettekirjutuse koos sunniraha hoiatusega.

² Arvestama peab, et seadus võib sätestada ka ülempiiri ühe ja sama kohustuse täitmisele sundimiseks.

³ Ühes seaduses (finantsinspeksiooni seadus) sunniraha suurus seadus ei täpsustatud. AtSS § 10 kohaselt peab sunniraha igakordse rakendamise ülemmäära sätestama seadus.

Näiteks erakonnaseaduse §12¹² kohaselt on võimalik määrata sunniraha kuni 6400 eurot, kui erakond on jätnud täitmata ettekirjutuse, millega kohustatakse esitama tähtpäevaks valimiskampaania aruanne, tagastama keelatud annetus, kajastama vastuvõetud annetust või jätnud esitamata muud seaduses nimetatud dokumendid.

- Sunnivahendi kohaldamine on seotud normide rikkumisega, mille puhul on viidatud kas üldiselt kogu seaduses sisalduvate või ka väljaspool nimetatud seadust asuvate normide rikkumisele.

Näiteks on muinsuskaitseaduses seatud ettekirjutuse tegemise võimalus sõltuvusse muinsuskaitseaduse nõuete rikkumisest.

Tuleohutusaduses on ettekirjutus seatud sõltuvusse õigusaktidest tulenevate nõuete rikkumisega.

Sunniraha suurus

AtSS ei määratle asendustäitmise ning sunniraha suurust, küll aga peab AtSS-i § 10 lg 2 kohaselt olema seaduses sätestatud sunniraha igakordse rakendamise ülemmäär. Kuna sunniraha võib rakendada korduvalt, ei ole üldjuhul seatud seaduses ülemmäär sunniraha mitmekordsele rakendamisele. Siiski on üksikutes seadustes sätestatud nii sunniraha igakordse rakendamise ülemmäär kui ka ühe ja sama kohustuse täitmisele sundimiseks rakendatava sunniraha suurus.

Näiteks on teeseaduse alusel sunniraha ühekordse rakendamise ülemmäär 2 000 eurot, kuid kõikide sunnirahade kogusummas kuni 6 400 eurot ühe kohustuse täitmisele sundimiseks.

Ühistranspordiseaduses ei tohi sama kohustuse täitmiseks määratav sunniraha füüsilise isiku puhul ületada 6400 ning juriidilise isiku puhul 32 000 eurot.

Sunniraha ühekordse rakendamise enamlevinud ülemmääraks on 640 eurot – s.o haldusorgan saab ühe kohustuse täitmisele sundimiseks rakendada korduvalt sunniraha ülemmääraga 640 eurot.

Statistika puudub selles osas, mis käsitleb sunnirahade korduvat rakendamist ühe isiku suhtes sama kohustuse täitmiseks.

Mõne seaduse korral on sunniraha diferentseeritud vastavalt sellele, kas adressaadiks on füüsiline või juriidiline isik, juriidilisele isikule nähakse ette suurem sunniraha (nt ühistranspordiseadus, liikluseadus, ehituseadus jt). Paaril juhul on sunniraha seatud sõltuvusse rikkumise ulatusest (nt on metsaseaduses metsa uuendamise kohustuse rikkumise eest määratav sunniraha sõltuvuses hektaritest; ühe hektari kohta saab määrata sunniraha kuni 1300 eurot). Sunniraha võib ühe seaduse raames erineda ka sõltuvalt sellest, missugust kohustust on rikutud (nt raudteeseadus).

Kehtivates seadustes on maksimaalseks ühekordse sunniraha ülemmääraks 32 000 eurot (jäätmeseadus) ning minimaalseks ülemmääraks 130 eurot (riikliku matuse-toetuse seadus). Seega erineb sunniraha ühekordne suurus sadades kordades ning sõltub seaduses sätestatud määrast.

Kõik seadused ei ole määratlenud ühekordse sunniraha suurust ning ette on nähtud vaid maksimaalne ühe ja sama kohustuse täitmisele sundimiseks rakendatav määr.

Näiteks on audiitortegevuse seaduses 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.

Seaduses on kasutatud ka sellist lahendust, mil esimesel korral on sunniraha ühekordse

kohaldamise ülemmäär madalam ning edaspidi kõrgem.

Näiteks rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse § 38 lg 4 kohaselt on haldusakti täitmata jätmisel sunniraha ülemmäär esimesel korral 1300 eurot, järgmistel kordadel 6000 eurot.

II Sunnivahendid asutuste⁴ lõikes

Rahandusministeeriumi andmetel olid tulud sunnivahenditest 2009. aastal 790 908 ning 2010. aastal 991 403 eurot. Neist ligi ¾ moodustasid maksu- ja tolliameti ja kuni 5% omavalitsuste rakendatud sunnirahad.

Ettekirjutuste arv, milles tehakse hoiatus sunniraha või asendustäitmise kohaldamiseks, on oluliselt suurem kui realselt määratud sunnirahade või asendustäitmiste arv. Näiteks maksu- ja tolliameti andmetel jäeti 2009. aastal täitmata iga kuues ning 2010. aastal iga neljas ettekirjutus, millega kohustati isikul esitada MTA-le deklaratsioon.

Kohalikud omavalitsused

Rahandusministeeriumi andmetel on kahel viimasel aastal saanud sunnivahendite rakendamisest tulu 16 omavalitsust ehk vähem kui kümnendik (7%) omavalitsustest Tallinna sunnivahendite tulud moodustasid 2010. aastal 26% kõikide kohalike omavalitsuste sunnivahendite tulust. Sunniraha või asendustäitmist rakendasid rohkem ka Vastse-Kuuste, Valga ning Narva. Suurematest linnadest ei ole sunnivahenditest saanud tulu nt Kohtla-Järve ja Pärnu. Tartu linn 2010. aastal tulu ei saanud (2009. aastal 639 eurot).

⁴ RaM andmed ei lange üks-ühele kokku asutuste poolt edastatud andmetega.

Tabel 1. Sunnivahendit rakendanud KOV⁵-id (2009-2010), eurodes

HALDUSORGAN	2009	2010
Tallinna Linnavalitsus	3611	13166
Vastse-Kuuste Vallavalitsus	0	9894
Valga Linnavalitsus	3903	8820
Narva Linnavalitsus	7212	8277
Narva-Jõesuu Linnavalitsus	639	6391
Põltsamaa Linnavalitsus	959	3835
Sillamäe Linnavalitsus	64	401
Haapsalu Linnavalitsus	0	192
Jõgeva Linnavalitsus	0	64
Kaiu Vallavalitsus	0	32
Võru Linnavalitsus	1	11
Jõelähtme Vallavalitsus	320	0
Järvakandi Kommunaal OÜ	59	0
Keila Vallavalitsus	639	0
Tartu linnakantselei	639	0
Viimsi Vesi AS	251	0

Allikas: rahandusministeerium

Järgnevalt on esitatud andmed selle kohta, missuguste seaduste alusel kohalikud omavalitsused sunniraha rakendasid. Osakaalud põhinevad asutuste poolt esitatud andmetel ning ei kattu arvetuslike erinevuste tõttu üks-ühele rahandusministeeriumi saldoandmiku väljavõttega.

Tallinnas⁶ kohaldati sunnivahendit nii tee-, jäätme-, ehitus- kui ka maksukorralduse seaduse alusel. Asendustäitmiste osakaal määratud sunnirahadest oli 2009. aastal 12% (jäätmeseadus) ning 2010. aastal 39% (jäätme- ja teeseadus). 51% määratud sunnivahenditest 2010. aastal moodustas sunniraha maksukorralduse seaduse alusel.

Kuigi Vastse-Kuuste⁷ sunnivahendi osakaal võrreldes teiste KOV-idega on suur, siis on tegu vaid ühe asendustäitmisega (elamu lammutamine), mille kulud omanikelt välja nõuti.

⁵ Andmete all on kajastatud ka ettevõtted (Järvakandi Kommunaal OÜ ning Viimsi Vesi AS) – mõlemal juhul on tegu munitsipaalettevõtetega.

⁶ Vt Lisa 2 ja 3.

⁷ Vt Lisa 4.

Erinevalt Tallinnast ning Vastse-Kuustest oli Valga linnavalitsuse määratud sunnivahenditest suur osa seotud linna heakorraeskirjade rikkumisega: koristamata lumi, libedatõrje, riisumata lehed, loomapidamise nõuete rikkumine, jne. Seejuures rakendati asendustäitmist nii libedatõrjel, lume koristamisel kui ka nt prügi koristamisel. Sunniraha määrati ka ehitusseaduse ning Valga linna määruse „Reklaami paigaldamise kord ja reklaamimaks“ rikkumise alusel.

Narvas määrati 2010. aastal kõik sunnirahad ehitusseaduse nõuete rikkumise eest. Kokku kohaldatai sunniraha 23 korral.

Rahandusministeeriumi saldoandmike väljavõttes sisaldus rohkem kohalikke omavalitsusi kui tabelis 1, kuid haldusorganitega kontakteerudes selgus, et tegu ei olnud sunnivahendi kohaldamisega. Raamatupidamise reale oli sisestatud näiteks omavalitsuse kahjunõuded või võlasummad. Riigi raamatupidamise üldeeskirja kasutusjuhendi kohaselt selliseid tuluseid nimetatud kontodel kajastama ei peaks.

Riigiasutused

Kõige suurem oli saldoandmiku põhjal sunniraha tulu maksu- ja tolliametil, see moodustas nii 2009. kui ka 2010. aastal ligi 3/4 kõikidest Eestis sunnivahendite tuludest.

Tabel 2. Sunnivahendid⁸ riigiasutustes, 2009- 2010, eurodes

HALDUSORGAN	2009	2010
Maksu- ja Tolliamet	577803	727713
Päästeamet	153832	155697
Sotsiaalministeerium	1023	16695
Veterinaar- ja Toiduamet	0	14830
Politsei- ja piirivalveamet	2530	8072
Majandus- ja kommunikatsiooniministeerium (MKM)	5510	8056
Terviseamet	7101	4602

⁸ Sotsiaal- ning majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumi all on arvestatud ka haldusalade asutused.

Keskonnainspeksioon	1917	1748
Keskonnaamet	0	831
Põhja Regionaalne Maanteeamet	0	767
Justiitsministeerium	0	639
Muinsuskaitseamet	0	615
Põllumajandusamet	0	32
Sotsiaalkindlustusamet	260	26
Tööturuamet	15906	0
Tööinspeksioon	6730	0

Allikas: rahandusministeerium

Maksu- ja tolliamet⁹ rakendas sunniraha enam-jaolt maksukorralduse seaduse § 91 alusel, mis näeb ette võimaluse sunniraha kohaldamiseks juhul, kui isik ei esita maksuhalduri poolt antud täiendava tähtaja jooksul maksudeklaratsiooni.

Tabel 3. MTA poolt määratud sunnirahad, 2009-2010 (eurodes)

	2009	2010
MKS § 91 – deklaratsiooni esitamata jätmise	488 731,4	640 009,14
MKS § 67 - teabe, asjade ja dokumentide esitamata jätmise	86 849,65	60 927,13
Muu (ATKEAS § 42, vedelkütuse seadus § 25, alkoholiseadus § 50, Tubakaseadus § 34)	894,75	19 397,28

Allikas: maksu- ja tolliamet

Päästeamet rakendab sunniraha peamiselt tuleohutuse- ja päästeseaduse alusel.

Politsei- ja piirivalveameti andmetel¹⁰ määrati sunniraha vaid väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduse alusel, s.o lahkumisettekirjutus või seadustamisettekirjutus viibimisalusega Eestis viibivale välismaalasele. PPA andmetel pöörati 2009. aastal täitmisele 14 ettekirjutust 198-st ning 2010. aastal 11 ettekirjutust 186-st.

MKM-i andmed kajastavad Maanteeameti, Tehnilise Järelevalve Ameti (TJA), Tarbijakaitseameti (TKA), Veeteede Ameti (VTA) ning Riigi Infosüsteemide Ameti (RIA) andmeid.

⁹ Vt Lisa 5 ja 6.

¹⁰ Vt Lisa 7 ja 8.

Tabel 4. Sunnirahad MKM-i haldusalas, 2009-2010, eurodes

	2009	2010
Maanteeamet	0	767
Tehnilise järelevalve Amet	2812	5954
Tarbijakaitseamet	1470	1182
Veeteede Amet	0	0
Riigi Infosüsteemide Amet	0	0

Allikas: majandus- ja kommunikatsiooniministeerium

- Maanteeameti poolt¹¹ määrati 2010. aastal sunniraha ühel korral summas 767 eurot (12 000 krooni) teeseaduse nõuete rikkumise eest (liiklusvälise teabevahendi ebaseaduslik paigaldamine).
- TJA poolt rakendati¹² 2009. aastal sunniraha 4 korral ning 2010. aastal 9 korral.¹³ Sunniraha summad ulatusid 64 eurost¹⁴ 1917 euroni¹⁵. TJA alustas 2009. aastal kokku 122 ning 2010. aastal 96 väärteomenetlust.
- TKA¹⁶ poolt määrati sunniraha nii 2009. kui ka 2010. aastal kolmel korral. Kolme juhtumi puhul oli tegu tooteohutuse seaduse (§-id 13 ja 17), kahel juhul kaubandustegevuse ning kahel juhul tarbijakaitse seaduse nõuete rikkumisega.¹⁷

Keskkonnainspeksioon¹⁸ rakendas 2009. aastal sunniraha 13-l korral kogusummas 9587 eurot (neist üks 2237 euro suurune sunniraha tühistati). 2010. aastal määrati sunniraha kahel ning asendustäitmine ühel korral, mis kõik tühistati. Nii 2009. kui ka 2010. aastal tühistatud sunnivahendi rakendamised olid seotud ühe juhtumiga, mil „Teeme ära“ koristuskampaania käigus määrati ettevõttele kolmel korral sunniraha

¹¹ Vt Lisa 9.

¹² Vt Lisa 10 ja 11.

¹³ Siin ja mujal on silmas peetud täitmisele pööratud sunnirahasisid.

¹⁴ Kaevandamiseseaduse § 10 lg 1 nõuete rikkumine, võimalik väärte rikkumise eest kuni 300 trahviühikut.

¹⁵ Ehitusseaduse nõuete rikkumine.

¹⁶ Vt Lisa 12 ja 13.

¹⁷ Neist ühe juhtumi korral rikuti nii kaubandustegevuse seadust kui ka tarbijakaitse seadust.

¹⁸ Vt Lisa 14 ja 15.

(kokku summas 6711 eurot) ning rakendati ka asendustäitmist (49 567 eurot, millele lisandub käibemaks).¹⁹ 2011. aastal tühistas riigikohus keskkonnainspeksiooni tehtud ettekirjutuse. 2009. aastal rakendatud sunnivahendid jagunesid jäätmeseaduse ning välisõhukaitse seaduse alusel määratud sunnirahade vahel.

Andmekaitse inspeksiooni²⁰ andmetel rakendati 2009. aastal sunniraha kolmel korral (kokku 4474 eurot) ja 2010. aastal kahel korral (kogusummas 3835 eurot).²¹ Ühel juhul rakendati sunniraha infoühiskonna teenuse seaduse alusel, ülejäänud kordadel oli tegu isikuandmete kaitse seaduse rikkumisest tingitud sunnirahaga.

Tööinspeksiooni tegi²² 2009. aastal ettekirjutuse 5311 rikkumise kõrvaldamiseks, sunniraha hoiatus tehti 653 korral ning täitmisele pöörati 28 sunniraha hoiatust. 2010. aastal tehti ettekirjutus 10 370 rikkumise kõrvaldamiseks, sunniraha hoiatus tehti 1052 korral ning täitmisele pöörati 49 sunniraha hoiatust. Seega pöörati 2009. ja 2010. aastal tehtud sunniraha hoiatustest täitmisele 5%.

III Sunnivahend kui alternatiiv olemasolevatele trahvidele

Maksu- ja tolliamet on rikkumiste korral, mil võimalik kohaldada nii sunniraha kui ka väärteomenetlust, eelistanud sunniraha. Kui maksudeklaratsiooni esitamata

¹⁹ Keskkonna inspeksioon (2011). Aastaraamat. Keskkonnajärelevalve 2010, lk 24-25. Kättesaadav: <http://www.kki.ee/download/222/Aastaraamat%202010.pdf>; Keskkonna inspeksioon (2010). Aastaraamat. Keskkonnajärelevalve 2009, lk 12-14. Kättesaadav: <http://www.kki.ee/download/23/Aastaraamat%202009.pdf>; Gnadenteich, U. (2011). Utileek võitis riigikohtus keskkonnainspeksiooni. Tallinna Postimees 02.06.2011). Kättesaadav: <http://www.tallinapostimees.ee/458182/utileek-voitis-riigikohtus-keskkonnainspeksiooni/>.

²⁰ Vt Lisa 16 ja 17.

²¹ Saldoandmiku väljavõtte alusel oli AKI sunnivahendite tulu 2010. aastal 639 eurot ning 2009. aastal puudus.

²² Vt Lisa 18.

jätmise eest pöörati 2010. aastal täitmisele 3624 sunniraha hoiatust, siis sama perioodi jooksul registreeriti 437 väärtetu, mis muuhulgas võis seisneda maksudeklaratsiooni esitamata jätmises.

Kuna sunniraha on olemuslikult väärteokaristusest erinev, selgitati, kui paljudes õigusaktides on üheaegselt võimaldatud mõlema kohaldamine. Mõlema kohaldamisvõimalus ei tähenda aga seda, et need kohaldused oma olemuselt täpselt ühesugustele rikkumistele.²³ Ettekirjutus on suunatud õiguspärase olukorra taastamisele, samas kui väärteokaristus kohaldub rikkumisele tagasiulatavalt (mis iseenesest ei välista edaspidist ennetavat mõju). Seetõttu ei ole sunniraha võimalik kohaldada kiirust ületava autojuhi suhtes, sest rikkumine on juba toimunud ning seda ei saa ettekirjutuses toodud tähtaja jooksul heastada.

Seaduseid, mille alusel on võimalik kohaldada sunniraha kui ka rakendada väärteokaristust, on 97. Võrreldes sunniraha ja väärteomenetluse kohaldamisala, võib väita, et sunniraha on tihti laiahaardelisem kui väärteokoosseisus kirjeldatud rikkumine/rikkumised.

Näiteks on turvaseaduse alusel järelevalvet teostaval politseiametnikul õigus teha turvatevõtjale või sisevalvega asutusele ettekirjutusi turvaseadusega kehtestatud nõuete rikkumise lõpetamise kohta. Väärteona on aga karistatavad riikliku järelevalve takistamine ning jälgimiseadme kasutamise nõuete rikkumine.

Väärteomenetluse alustamise kui ka ettekirjutuse tegemise alused on mitmetes seadustes (vähemalt osaliselt) kattuvad. Selline olukord tekib eriti nende seaduste alusel, mil väärteona võib kvalifitseerida seaduse iga sätte rikkumise. Näiteks on

rahvatervise seaduse § 18¹ kohaselt rahatrahviga karistatav rahvatervise seaduse ja selle alusel kehtestatud õigusaktide nõuete rikkumine. Seega on väärteona karistatav ükskõik milline rahvatervise seaduse nõuete rikkumine. Sunniraha on võimalik kohaldada juhul, kui täitmata on ettekirjutus, mis kohustab avalik- ja era-õiguslikke juriidilisi isikuid ning füüsilisi isikuid omandi valdamisel, kasutamisel ja käsutamisel piirama, peatama või lõpetama oma tegevust, mis kahjustab või võib kahjustada inimese tervist või ettekirjutust tervisekaitse õigusaktide rikkumiste kõrvaldamiseks.

Ka varasemalt on pööratud tähelepanu sellele, et väärteomenetluse osakaalu vähendamiseks võiks rohkem kohaldama ettekirjutust ja sunniraha. Näiteks on riigikohtu õigusteabe osakonna analüüsis viidatud kaugkütteseaduse §-ile 34, mille kohaselt on isikut võimalik tegevusloa tingimuste täitmata jätmisel karistada väärteokorras. Selmet karistada isikut väärteokorras, leitakse analüüsis, et selliste rikkumiste korral võiks rakendada ettekirjutust koos sunniraha ning ka tegevusloast ilmajätmisega.²⁴

Kattuvusi, mis seisnevad peagu identses rikkumise kirjelduses, leidub mitmeid. Näiteks on kaubandustegevuse seaduse § 24 alusel võimalik karistada isikut nõuetele mittevastavas tegevuskohas tegutsemise eest ning samas teha ettekirjutus ja määrata sunniraha, kui tegevuskoht ei vasta nõuetele. Sarnane lahendus on ka näiteks mahepõllumajanduse seaduses, küttegaasiohutuse seaduses, maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seaduses, töötervishoiu ja tööohutuse seaduses jne.

Kehtiva väärteomenetluse seadustiku (VtMS) kohaselt on väärteotunnuste ilmnemisel väärteomenetlus kohustuslik,

²³ Mitte tagasipööratava rikkumise korral ei täidaks sunniraha hoiatus oma eesmärki.

²⁴ Reinthal, T. (2010). Ülekriminaliseerimine. Riigikohus, lk 8.

samas ei välista väärteomenetlus täiendavalt sunniraha kohaldamist. Kui väärteomenetlus on suunatud lisaks üld- ja eripreventsioonile ka karistamisele, siis sunniraha eesmärk on rikkumise lõpetamine.

Väärteod ja sunnirahad MTA-s

Kõige enam sunniraha rakendanud asutuse (MTA) näitel hinnata, kuivõrd suure osa moodustavad asutuse praktikas väärteomenetlused ning kui suur osa on sunnirahadel.

MTA-l on õigus maksukorralduse seaduse (MKS § 91) kohaselt teha hoiatus ning rakendada sunniraha, kui isik ei esita deklaratsiooni seadusega sätestatud tähtpäevaks ning kui isik ei täida kohustust ka maksuhalduri määratud tähtaja jooksul. MKS § 67 alusel võib teha ettekirjutuse ning rakendada sunniraha, kui täiendavaks tähtajaks ei ole esitatud teavet, asja või dokumente. MKS § 154 järgi karistatakse väärteokorras muuhulgas maksudeklaratsiooni tähtajaks esitamata jätmise eest rahatrahviga kuni 300 trahviühikut (1200 eurot).

Kui võrrelda reaalselt täitmisele läinud sunnirahade määramist ning registreeritud väärtegude statistikat, siis on sunniraha määramine kordades suurem. 2009. aastal rakendati maksu- ja tolliameti andmeil MKS § 91 alusel sunniraha 2496 korral (summas 488 731 eurot) ning 2010. aastal 3624 korral (summas 640 009 eurot). MKS § 67 alusel oli määratud sunnirahade arv madalam. MTA registreeris 2009. aastal MKS § 154 erinevate lõigete alusel 314 ning 2010. aastal 437 väärtegu.

Tabel 5. Registreeritud väärteod ja täitmisele pööratud sunnirahad MTA andmetel 2009, 2010

	2009	2010
Sunniraha teabe, asjade ja dokumentide esitamata jätmise eest (kordades) (MKS § 67 alusel)	218	210
Sunniraha deklaratsiooni või selle paranduste esitamata jätmise eest (kordades) (MKS § 91 alusel)	2496	3624
Registreeritud väärteod (MKS § 154 – maksuhalduri tegevuse takistamine)	314	437

Esitamata deklaratsioonide tõttu tehti 2009. aastal 15 634 ning 2010. aastal 14 625 ettekirjutust, milles esitati nõue esitada deklaratsioon täiendava tähtaja jooksul. Seega määrati sunniraha 2009. aastal 16% isikutest, kellele ettekirjutus tehti. 2010. aastal oli see 25%. Järelikult jäeti 2009. aastal täitmata iga kuues ning 2010. aastal iga neljas ettekirjutus.

Sunnirahade rakendamise suur osakaal võib olla seotud sellega, et sunnirahade määramist hakati laiemalt rakendada hiljuti, s.o 2009. aastal.

Kasutatud allikad

- Reinthal, T. (2010). Ülekriminaliseerimine. Riigikohus.
http://www.riigikohus.ee/vfs/995/2010_Lisa%20%20%28Ulekriminaliseerimine_analuus%29.pdf (01.11.2011).
- Riigi raamatupidamise üldeeskiri. Kontoplaani kasutusjuhend.
<http://www.fin.ee/index.php?id=7544> (01.11.2011)
- Saldoandmike väljavõtte sunnirahade ja asendustäitmiste tulude kohta 2009-2010 (edastatud rahandusministeeriumi poolt).
- Haldusorganite vastused JuM päringutele.
- Keskkonna inspeksioon (2010). Aastaraamat. Keskkonnajärelevalve 2009.
<http://www.kki.ee/download/23/Aastaraamat%202009.pdf> (01.11.2011).
- Keskkonna inspeksioon (2011). Aastaraamat. Keskkonnajärelevalve 2010.
<http://www.kki.ee/download/222/Aastaraamat%202010.pdf> (01.11.2011).
- Gnadenteich, U. (2011). Utileek võitis riigikohtus keskkonnainspeksiooni. Tallinna Postimees 02.06.2011.
<http://www.tallinnapostimees.ee/458182/utileek-voitis-riigikohtus-keskkonnainspeksiooni/> (01.11.2011).

LISA 1. Sunniraha võimaldavate seaduste loetelu

Jrk.	Seadus
1.	Alkoholi-, tubaka-, kütuse- ja elektriaktsiisi seadus
2.	Alkoholiseadus
3.	Audiitortevgevuse seadus
4.	Biotsiidiseadus
5.	Digitaalalkirja seadus
6.	Eesti rahvusringhäälingu seadus
7.	Eesti väärtpaberite keskregistri seadus
8.	Eestit okupeerinud riikide julgeolekuorganite või relvajõudude luure- või vastuluureorganite teenistuses olnud või nendega koostööd teinud isikute arvelevõtmise ja avalikustamise korra seadus
9.	Ehitusseadus
10.	Elektriohutuseseadus
11.	Elektrituruseadus
12.	Elektroonilise side seadus
13.	Erakonnaseadus
14.	Erakooliseadus
15.	Euroopa Liidu liikmesriigist ebaseaduslikult väljaviidud kultuuriväärtuste tagastamise seadus
16.	Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitika rakendamise seadus
17.	Finantsinspektsiooni seadus*
18.	Geneetiliselt muundatud mikroorganismide suletud keskkonnas kasutamise seadus
19.	Geneetiliselt muundatud organismide keskkonda viimise seadus
20.	Hasartmänguseadus
21.	Huvikooli seadus
22.	Hädaolukorra seadus
23.	Infoühiskonna teenuse seadus
24.	Investeeringufondide seadus
25.	Isikuandmete kaitse seadus
26.	Jäätmeseadus
27.	Kaevandamiseseadus
28.	Kaitseväeteenistuse seadus
29.	Kaubandusliku meresõidu koodeks
30.	Kaubandustegevuse seadus
31.	Kaugkütteseadus
32.	Keeleseadus
33.	Kemikaaliseadus
34.	Keskonnajärelevalve seadus
35.	Keskonnatasude seadus
36.	Keskonnastutuse seadus
37.	Kindlustustegevuse seadus
38.	Kohanimeseadus
39.	Kohtutäituri seadus
40.	Konkurentsiseadus
41.	Koolieelse lasteasutuse seadus
42.	Krediitiasutuste seadus
43.	Kultuuriväärtuste väljaveo, ekspordi ja sisseveo seadus
44.	Kunstiteoste tellimise seadus
45.	Kutseadus

Jrk.	Seadus
46.	Kutseõppeasutuse seadus
47.	Küttegaasi ohutuse seadus
48.	Lennundusseadus
49.	Lifti ja kõistee ohutuse seadus
50.	Liiklusseadus
51.	Loomade ja loomsete saadustega kauplemise ning nende impordi ja ekspordi veterinaarjärelevalve seadus
52.	Loomakaitseadus
53.	Loovisikute ja loomeliitude seadus
54.	Lõhkematerjaliseadus
55.	Maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seadus
56.	Maagaasiseadus
57.	Maaparandusseadus
58.	Maapõueseadus
59.	Mahepõllumajanduse seadus
60.	Makseasutuste ja e-raha asutuste seadus
61.	Maksukorralduse seadus
62.	Masina ohutuse seadus
63.	Meditiiniseadme seadus
64.	Meediateenuste seadus
65.	Meresõiduohutuse seadus
66.	Metsaseadus
67.	Muinsuskaitseadus
68.	Mõõteseadus
69.	Nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seadus
70.	Narkootiliste ja psühhotroopsete ainete ning nende lähteainete seadus
71.	Noorsootöö seadus
72.	Pakendiseadus
73.	Perioodi 2004–2006 struktuuritoetuse seadus
74.	Perioodi 2007–2013 struktuuritoetuse seadus
75.	Politsei ja piirivalve seadus
76.	Pornograafilise sisuga ja vägivalda või julmust propageerivate teoste leviku reguleerimise seadus
77.	Postiseadus
78.	Punase risti nimetuse ja embleemi seadus
79.	Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus
80.	Põllumajandusloomade aretuse seadus
81.	Päesteseadus
82.	Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seadus
83.	Rahvastikuregistri seadus
84.	Rahvatervise seadus
85.	Rahvusvahelise sanktsiooni seadus
86.	Rakkude, kudede ja elundite käitlemise ja siirdamise seadus
87.	Raudteeseadus
88.	Ravimiseadus
89.	Reklaamiseadus
90.	Riigihangete seadus
91.	Riigisadaluse ja salastatud välisteabe seadus
92.	Riikliku matusetootuse seadus
93.	Riikliku statistika seadus
94.	Ruumiandmete seadus
95.	Sadamaseadus
96.	Sotsiaalhoolekande seadus

Jrk.	Seadus
97.	Strateegilise kauba seadus
98.	Surma põhjuse tuvastamise seadus
99.	Surveseadme ohutuse seadus
100.	Söödaseadus
101.	Taimede paljundamise ja sordikaitse seadus
102.	Taimekaitse seadus
103.	Tarbijakaitse seadus
104.	Teeseadus
105.	Tervishoiuteenuste korraldamise seadus
106.	Toiduseadus
107.	Toote nõuetele vastavuse seadus
108.	Tubakaseadus
109.	Tuleohutuse seadus
110.	Turismiseadus
111.	Turvaseadus
112.	Täitemenetluse seadustik
113.	Töötajate üleühenduselise kaasamise seadus
114.	Töötervishoiu ja tööohutuse seadus
115.	Tööturuteenuste ja -toetuste seadus
116.	Vedelkütuse seadus
117.	Vereseadus
118.	Veterinaarkorralduse seadus
119.	Väetise seadus
120.	Välisõhu kaitse seadus
121.	Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus
122.	Väärismetalltoodete seadus
123.	Väärtpaberituru seadus
124.	Õppetootuste ja õppelaenu seadus
125.	Ühistranspordiseadus
126.	Ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seadus
127.	Üleliigse laovaru tasu seadus
128.	Ülikooliseadus

* Finantsinspektsiooni seaduses ei täpsustata sunniraha suurust. Vastavalt AtSS §-ile 10 peab sunniraha igakordse rakendamise ülemmäära sätestama seadus.

LISA 2 – määratud sunnivahendid, Tallinn, 2009

Seadus	Summa (€)	Osakaal	Sunnivahendi liik
Jäätmeseadus	2098,37	35%	Asendustäitmine
Teeseadus	223,69	4%	Asendustäitmine
Ehitusseadus	3611,01	61%	Sunniraha
Kokku	5933,07	100%	

Andmed: Tallinna linnavalitsus

LISA 3 – määratud sunnivahendid, Tallinn, 2010

Seadus	Summa (€)	Osakaal	Sunnivahendi liik
Jäätmeseadus	2001,09928	12%	Asendustäitmine
Maksukorralduse seadus	8 692	51%	Sunniraha
Ehitusseadus	6 391	37%	Sunniraha
Kokku	17 084,25	100%	

Andmed: Tallinna linnavalitsus

LISA 4 – määratud sunnivahendid, Vastse-Kuuste, 2010

Seadus	Summa (€)	Osakaal	Sunnivahendi liik
Ehitusseadus	9894	100%	Asendustäitmine

Andmed Vastse-Kuuste vallavalitsus

LISA 5 – määratud sunnivahendid, MTA, 2009

Seadus	Rakendamine (kordades)	Summa (€)	Liik
Maksukorralduse seadus	2714	575 581,05	SR
Muu (ATKEAS, vedelkütuse seadus, alkoholiseadus, tubakaseadus)	4	894,75	SR
Kokku	2718	576 475,8	

Andmed: MTA

LISA 6 – määratud sunnivahendid, MTA, 2010

Seadus	Rakendamine (kordades)	Summa (€)	Liik
Maksukorralduse seadus	3834	700 936,27	SR
Muu (ATKEAS, vedelkütuse seadus, alkoholiseadus, tubakaseadus)	63	19 397,28	SR
Kokku	3897	720 333,55	

Andmed: MTA

LISA 7 – määratud sunnivahendid, PPA, 2009

Seadus	Rakendamine (kordades)	Summa (€)	Liik
Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus	14	6455,1	SR

Andmed: PPA

LISA 8 – määratud sunnivahendid, PPA, 2010

Seadus	Rakendamine (kordades)	Summa (€)	Liik
Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus	11	5752,07	SR

Andmed: PPA

LISA 9 – määratud sunnivahendid, Maanteeamet, 2010

Seadus	Rakendamine (kordades)	Summa (€)	Liik
Teeseadus	1	766,9	SR
Kokku	1	766,9	

Andmed: MKM

LISA 10 – määratud sunnivahendid, TJA, 2009

Seadus	Rakendamine kordades	Summa (€)	Liik
Elektroniilise side seadus	1	383,5	SR
Raudteeseadus	1	1917,3	SR
Lifti ja köistee ohutuse seadus	1	191,7	SR
Elektriohutuse seadus	1	319,6	SR
Kokku	4	2812,1	

Andmed: MKM

LISA 11 – määratud sunnivahendid, TJA, 2010

Seadus	Rakendamine kordades	Summa (€)	Liik
Kemikaalseadus	1	639,1	SR
Elektriohutusseadus	1	319,6	SR
Ehitusseadus	1	1917,3	SR
Masina ohutuse seadus	1	426,1	SR
Kaevandamis-seadus	5	2652,3	SR
Kokku	9	5954,5	

Andmed: MKM

LISA 12 – määratud sunnivahendid, TKA, 2009

Seadus	Rakendamine kordades	Summa (€)	Liik
Tooteohutuse seadus	1	511,3	SR
Tarbijakaitse seadus	1	639,1	SR
Kaubandustegevuse seadus	1	319,6	SR
Kokku	3	1470	

Andmed: MKM

LISA 13 – määratud sunnivahendid, TKA, 2010

Seadus	Rakendamine kordades	Summa (€)	Liik
Toote ja teenuse ohutuse seadus	2	958,7	SR
Tarbijakaitse seadus ja kaubandustegevuse seadus	1	223,7	SR
Kokku	3	1182,4	

Andmed: MKM

LISA 14 – määratud sunnivahendid, KKI, 2009

Seadus	Rakendamine (kordades)	Summa (€)	Liik
Välisõhu kaitse seadus	5	3195,6	SR
Jäätmeseadus	8 (sh 1 tühistatud)	8628,1 (sh tühistatud 2236,9 €)	SR
Kokku	13	11 823,7 (sh tühistatud 2236,9 €)	

Andmed: KKI

LISA 15 – määratud sunnivahendid, KKI, 2010

Seadus	Rakendamine (kordades)	Summa (€)	Liik
Jäätmeseadus	2 (tühistatud)	4473,8 (tühistatud)	SR
Jäätmeseadus	1 (tühistatud)	tühistatud	AT
Kokku	3 (tühistatud)	tühistatud	

Andmed: KKI

LISA 16 – määratud sunnivahendid, AKI, 2009

Seadus	Rakendamine (kordades)	Summa (€)	Liik
Isikuandmete kaitse seadus	3	4473,8	SR
Kokku	3	4473,8	

Andmed: AKI

LISA 17 – määratud sunnivahendid, AKI, 2010

Seadus	Rakendamine (kordades)	Summa (€)	Liik
Isikuandmete kaitse seadus	1	3195,6	SR
Infoühiskonna teenuse seadus	1	639,1	SR
Kokku	2	3834,7	

Andmed: AKI

LISA 18 – määratud sunnivahendid, tööinspeksioon, 2009-2010

Seadus	Sunniraha hoiatused (kordades)	Sunniraha täitmisele pööramine (kordades)	Summa (€)	Liik
2009	653	28	5452	SR
2010	1052	49	9778	SR
Kokku	1705	77	15 230	