

Tallinn, 31.01.2020

Lp Tõnis Saar
Lp Aaro Mõttus
Justiitsministeerium
Suur-Ameerika 1, 10122 Tallinn

E-posti teel:
tonis.saar@just.ee
aaro.mottus@just.ee

ANALÜÜS

Majandustegevuse keeldu reguleeriva õiguse ja selle kohaldamise praktika

SISU:

1. ANALÜÜSI UURIMISKÜSIMUSED JA VASTUSED	2
2. ÜLDISED KAALUTLUSED MUUTMISEL	4
2.1. SISSEJUHATUS: MAJANDUSTEGEVUSE KEELU ÕIGUSLIK RAAM	4
2.1.1. Majandustegevuse keelu sisu	4
2.1.2. Majandustegevuse keeluga (MsÜS § 36) taotletud eesmärgid	4
2.1.3. Majandustegevuse keelu rakendamise eeldused	6
2.1.4. Majandustegevuse keeld kui viimane abinõu	7
2.2. PROBLEEMI LAHENDAMISE ERINEVAD VÕIMALIKUD ABINÕUD	8
2.2.1. Ettevõtluskeeld (KarS § 49) ja tegutsemiskeeld (KarS § 49 ¹)	8
2.2.2. Ärikeeld (PankrS § 91)	9
2.2.3. Tegevusloa kehtetuks tunnistamine ja peatamine (MsÜS § 37 ja § 43)	9
2.2.4. Äriregistrisse andmete (sh aruannete) esitamata jätmisel rahaträhv (ÄS § 71) ja äriregistrist kustutamine (ÄS § 60)	10
2.2.5. Riiklik järelevalve (korraaitseõigus) ning muud abinõud	12
2.2.6. Majandustegevuse registri avalikustamise funktsiooni täitmine	12
3. KOHTUPRAKTIKA MAJANDUSTEGEVUSE KEELU KOHTA	14
3.1. MAJANDUSTEGEVUSE KEELU RAKENDAMINE MAKSIKOHUSTUSE RIKKUMISE TÕTTU	14
3.1.1. Maksukohustuse rikkumise tõttu rakendatud keelu tühistamine kohtu poolt (haldusasi 3-14-53192)	14
3.1.2. Maksukohustuse rikkumise tõttu keelu edukas rakendamine (haldusasi 3-18-2197)	15
3.2. MEELELAHUTUSASUTUSTE (BAARID, KÕRTSID) TEGEVUSE KEELAMINE	16
3.2.1. Meelelahutusasutuste tegevuse ohjeldamine on osa üldisest ohutõrjest	16
3.2.2. Majandustegevuse keelu ulatus baaride tegevuse piiramisel	17
4. KEELU ULATUSE JA TÄHTAJA LAIENDAMINE	18
4.1. MAJANDUSTEGEVUSE KEELU PÕHISEADUSLIKUD PIIRID	18
4.1.1. Põhiseaduse asjakohaste sätete riivete leevendamine	18
4.1.2. Rikkumise olulisus (MsÜS § 38) ja hoolduskohustuse kontroll (MsÜS § 39)	19
4.1.3. Majandustegevuse keelu ulatus (MsÜS § 36 lg 4)	19
(a) Tegevusala mõiste paindlik sisustamine	19
(b) Tegevusaladeülese keelu proportsionaalsus ohutõrje vaatenurgast	20
(c) Majandustegevuse keelu proportsionaalsus maksuvaldkonna näitel	21
4.2. MAJANDUSTEGEVUSE KEELU TÄHTAEG (MSÜS § 36 LG 6)	22

SORAINEN

Tallinn, Eesti
Pärnu mnt 15
10141 Tallinn
+372 6 400 900
estonia@sorainen.com
reg nr 10876331

Riia, Läti
+371 67 365 000
latvia@sorainen.com

Vilnius, Leedu
+370 52 685 040
lithuania@sorainen.com

Minsk, Valgevene
+375 17 306 2102
belarus@sorainen.com

1. ANALÜÜSI UURIMISKÜSIMUSED JA VASTUSED

1. **Mis on analüüsi eesmärk ja millised on uurimisküsimused?** Riik soovib astuda täiendavaid samme majandusmaastiku korrastamiseks. Seejuures on eesmärk suunata majandustegevuses osalevaid isikuid normikuuleka käitumise poole, sh põhiseaduspärasel viisil tõhusa majandustegevuse keelu kaudu. Analüüsi raames käsitletakse majandustegevuse seadustiku üldosa seaduses¹ (MsÜS) sätestatud majandustegevuse keeldu puudutavat regulatsiooni ja kohaldamispraktikat. Selle põhjal tehakse ettepanekud, kas ja milliseid muudatusi tuleks kehtivas õiguses teha eespool nimetatud eesmärgi saavutamiseks

2. Käesolev analüüs on koostatud vastamaks järgmistele võimalikele küsimustele:

2.1. Milliseid muudatusi tuleks kehtivas õiguses teha, et suunata majandustegevuses osalevaid isikuid normikuuleka käitumise poole, sh põhiseaduspärasel viisil tõhusa majandustegevuse keelu kaudu?

2.2. Kas majandustegevuse keeld, mis on tegevusalade ülene ja mida rakendatakse seaduses sätestatud kohustuste täitmata jätmise korral, oleks põhiseaduspärane?

2.3. Kas majandustegevuse keelu tähtaeg, mis oleks pikem kui üks aasta, oleks põhiseaduspärane?

3. **Milliseid muudatusi tuleks kehtivas õiguses teha, et suunata majandustegevuses osalevaid isikuid normikuuleka käitumise poole, sh põhiseaduspärasel viisil tõhusa majandustegevuse keelu kaudu?** Analüüsis uuriti, kas taotletava eesmärgi saavutamiseks tuleb muuta MsÜS-s sätestatud majandustegevuse keeldu (MsÜS § 36) või on sobivaks abinõuks mõne teise võrreldava järelevalve instrumendi muutmine.² Analüüsi põhjal saab järeldada, et teiste olemasolevate abinõude muutmise ja täiendamisega ei saa vähempiiraval ning vähemalt samavõrd tõhusal viisil saavutada sama eesmärki, nagu see on majandustegevuse seadustiku üldosa seaduses sätestatud majandustegevuse keeldu instituudil (MsÜS § 36).³ Teised võrreldavad keelamise instrumendid ei ole täidesaatva riigivõimu pädevuses, on kitsama kohaldamisalaga ning eeldavad alati kohtumenetlust. Samas majandustegevuse keelamine on haldusorgani pädevuses olev otsus. Samuti saab tegutsemiskeeldu, ettevõtluskeeldu ja ärikeeldu rakendada ainult füüsilisele isikule, kuid majandustegevuse keelamist on võimalik rakendada nii füüsilisele kui ka juriidilisele isikule. Kohtupraktika analüüs näitab, et haldusmenetluses rakendatav majandustegevuse keeld on ka praktikas toimiv ning põhimõttelisi muudatusi majandustegevuse keelu enda regulatsioonis teha vaja ei ole (vt analüüsi p 3.1. ning p 3.2.). Majandustegevuse keelu regulatsioon on toimunud ning taganud avalike huvide hing ettevõtja huvide tasakaalustatuse.

4. **Kas majandustegevuse keeld, mis on tegevusalade ülene ja mida rakendatakse seaduses sätestatud kohustuste täitmata jätmise korral, oleks põhiseaduspärane?** Puudub vajadus majandustegevuse keelu kohta käivate õigusnormide muutmiseks nii, et keeld muutuks rakendatavaks mitte konkreetsete tegevusalade kaupa, vaid tegevusalade üleselt ehk abstraktselt kogu isiku ettevõtlusele. Kohtupraktikast saab järeldada, et tulenevalt proportsionaalsuse põhimõttest tuleks keeldu rakendaval haldusorganil nii kui nii kaalutusõiguse alusel majandustegevust piirata üksnes nendel tegevusaladel, millel jätkamine ei oleks isikust lähtuva ohu tõttu avalikkusele vastuvõetav (vt analüüsi p 3.1.1.). See järeldus

¹ RT I, 25.03.2011, 1; RT I, 13.03.2019, 22.

² Haldusõigusliku majandustegevuse keeluga võrreldi pankrotiõiguslikku ärikeeldu (PankrS § 91), karistusõigusliku ettevõtluskeeldu (KarS § 49) ja tegutsemiskeeldu (KarS § 49¹), samuti tegevusloa instituuti.

³ Käesoleva analüüsi koostamine piirdub kohtupraktika analüüsiga ega hõlma majandustegevuse nõuete rikkumiste kohtuvälist statistikat. Siiski saab mõistlikult eeldada, et selliseid rikkumisi esineb piisavalt.

kehtib vaatamata sellele, kui ettevõtja on rikkunud tegevusalast sõltumata kehtivaid üldiseid nõudeid (MsÜS § 6 lg 2), sh näiteks maksukohustust (vt analüüsi p 4.1.3).

5. Kas majandustegevuse keelu tähtaeg, mis oleks pikem kui üks aasta, oleks põhiseaduspärane? Majandustegevuse keelu seadusest tulenev maksimaalne üheaastane kehtivusperiood (MsÜS § 6 lg 1 lause 1) ei ole põhiseadusest rangelt tulenev nõue ning on võimalik ära muuta nii, et keelu kehtivusperioodi määramine oleks osa keeldu rakendava haldusorgani kaalutlusõigusest (analüüsi punkt 4.2.). Selline muudatus oleks üldiselt ka mõistlik, sest keelu üheaastane maksimumkestus ei täida ilmselt enda eesmärki. Esiteks pole üheaastasel keelu korduval samadel või sarnastel asjaoludel kasutamisel sisulist mõtet, sest ta muutuks de facto püsivaks. Teiseks ei ole sisuliselt õige lugeda ühesuguse tähtaja möödumisel kõikidel juhtudel isikust lähtuv oht möödunuks (kuigi reaalselt võib oht olla olemas). Majandustegevuse tähtajatu keelu kooskõla põhiseadusega (s.h olulisuse printsiibiga), tagab see, et seadusandja on esiteks piisavalt selgelt reguleerinud keelu rakendamise alused ning teisalt ka need alused, millest lähtudes on keelu rakendanud majandushaldusametusel võimalik keeld igal ajal taas kehtetuks tunnistada (vt MsÜS § 36 lg 6 laused 2-4). Keelu tähtajatuku muutmist ei välista ka keelu kohta praeguseks olemasolev kohtupraktika.

6. Muud tähelepanekud:

- 6.1. Tehnilise muudatusena oleks läbipaistvuse huvides kasulik teha majandustegevuse keelu (ning ettekirjutuste) andmed kättesaadavaks igaühele majandustegevuse registri kaudu. Otstarbekas oleks ka see, kui majandustegevuse keelud nähtuksid ettevõtjaportaalist (vt analüüsi p 2.2.6.). Lahendatava probleemi seisukohast on majandustegevuse registri andmete avalikustamine oluline osa kontseptsioonist, mille järgi peab majandushaldusõiguslik järelevalve tagama ettevõtjate hoolsa ja seadusekuuleka käitumise (rikkumiste maksimaalne avalikustamine heidutab ning vähendab ettevõtjate motivatsiooni saada rikkumiste kaudu endale turul eeliseid).
- 6.2. Äriregistrisse esitatavate andmete (sh majandusaasta aruande) puhul tuleks täpsustada, milline on riigi pädevus ja volitused ettevõtja poolt esitamisele kuuluvate andmete kontrollimisel. Kui majandusaasta aruande esitamise kohustus oleks mõeldud olema osa avalikust korrast korraaitseaduse⁴ (KorS) tähenduses (KorS § 4), siis tuleks selgelt läbi mõelda, millises ulatuses toimub selle kohustuse kontrollimine riikliku järelevalve korras. Kui seadusandja soov peaks olema kontrollida majandusaasta aruandeid riikliku järelevalve korras, siis ei pruugi praegu kehtiv äriregistrist kustutamise meede äriseadustiku⁵ (ÄS) tähenduses (ÄS § 60) aruannete üle järelevalve teostamisel olla piisav, sest selle eesmärk ja mõte on lihtsustada selliste äriühingute, kes reaalselt ei tegutse, registrist kustutamise korda. Tänapäevani on olnud suund, et riik raamatupidamise nõuetest (sh majandusaasta aruannete esitamist) kinnipidamist riikliku järelevalve vormis ei kontrolli. Selle asemel peaks kvaliteeti tagama eneseregulatsioon ning audiitorjärelevalve süsteem. See on riigi ressursside piiratust silmas pidades suure tõenäosusega ainuvõimalik mudel. Seetõttu võiks ka edaspidi säilida praegune regulatsioon, mille kohaselt on majandusaasta aruande esitamise kontrollimise eesmärk ja mõte lihtsustada selliste äriühingute, kes reaalselt ei tegutse, registrist kustutamise korda (analüüsi punkt 2.2.4.). Arvestades aruandeid esitatavate ettevõtjate hulka ei ole mõeldav, et riik hakkaks riikliku järelevalve korras kontrollima raamatupidamisdokumente (s.h nii nende esitamist kui ka nende sisulist kvaliteeti), millele seatud nõuete mittejärgmine saaks potentsiaalselt viia majandustegevuse keelamise menetluseni MsÜS § 36 tähenduses.

⁴ RT I, 22.03.2011, 4; RT I, 13.03.2019, 95.

⁵ RT I 1995, 26, 355; RT I, 28.02.2019, 10.

2. ÜLDISED KAALUTLUSED MUUTMISEL

7. Majandustegevuse seadustiku üldosa seaduse § 36 alusel kehtestatava keelu regulatsiooni muutmisel on oluline lähtuda probleemist, mida soovitakse muudatusega lahendada. Selliseks probleemiks peetakse ebapiisavaid mõjutusvahendeid isikutele, kes ei soovi kasutada liberaalset ettevõtluskeskkonda ausa äri ajamiseks, vaid pigem otsivad skeeme ja variante, kuidas jätta enda majandustegevusega tekkivad kohustused täitmata (näidetena tuuakse nn pankrotimeistreid ja variisikuid). Seda peetakse analüüsi lähteülesande kohaselt Eesti majanduse üheks kitsaskohaks. Alljärgnev analüüs lähtub eeltoodud probleemipüstitusest ning uurib erinevaid võimalusi õiguspoliitika kujundamiseks selle probleemi lahendamisel.

2.1. Sissejuhatus: majandustegevuse keelu õiguslik raam

2.1.1. Majandustegevuse keelu sisu

8. MsÜS-is sätestatud majandustegevuse keeld on oma olemuselt osa korraaitsest ehk osa ohutõrje kontseptsioonist.⁶ MsÜS § 36 lg 1 kohaselt võib majandushaldusamet ettevõtjal või ettevõtjaga seotud isikul (n-õ laiendatud majandustegevuse keeld) majandustegevuse nõuete olulise rikkumise tõttu keelata majandustegevuse. MsÜS § 36 lg 2 näeb ette, et majandustegevuse keelu korral kaotab isik õiguse tegutseda keelamise otsuses märgitud tegevusalal ettevõtjana ning olla sellel tegevusalal tegutseva juriidilise isiku juhtorgani liige, likvideerija või prokurist või osaleda muul viisil sellise juriidilise isiku juhtimises. Majandustegevuse keelu tagajärjel kaotab ettevõtja teatud tegevusalal või –aladel (ajutiselt) üldse igasuguse õiguse majandustegevusega tegeleda, st tal puudub teatavates piirides majandustegevuse vabadus täielikult.

9. MsÜS § 36 lg 4 järgi võib majandustegevuse keelata üksnes tegevusalal, milles rikkumine aset leidis, ning põhjendatud vajaduse korral ka sellega seotud või iseloomult lähedasel tegevusalal. Keelamise ulatus märgitakse keelamise otsuses. MsÜS § 36 lg-st 6 tulenevalt kehtib majandustegevuse keeld üks aasta keelamise otsuse kehtima hakkamisest arvates. Majandustegevuse keelu rikkumine on karistatav väärteona või kuriteona karistusseadustiku⁷ (KarS) tähenduses (KarS § 372).

10. Majandustegevuse keelu rakendamine on sobiv meede juhtudel, kus majandustegevuse nõuete rikkumine toob kaasa avalikkusele teatavad negatiivsed tagajärjed, sest sellisel juhul peatub majandustegevuse peatumisega suure tõenäosusega samaaegselt ka negatiivsete tagajärgede saabumine. Majandustegevuse keelu juriidiline rakendamine ei taga siiski seda, et majandustegevus seejärel igal juhul ka realselt peatatakse. Selleks tuleb astuda vajadusel majandustegevuse de facto takistamiseks eraldi samme (MsÜS § 67).

2.1.2. Majandustegevuse keeluga (MsÜS § 36) taotletud eesmärgid

11. Majandustegevuse keelu eesmärk ja mõte on kokkuvõtvalt korrigeerida ettevõtjatele antud põhimõttelist majandustegevuse vabadust. Kuivõrd MsÜS sätestab lähteolukorrana ühelt poolt selgelt mitte loakohustuse vaid põhimõttelise majandustegevuse vabaduse (vt MsÜS § 4), siis tuli seadusandjal teiselt poolt ette näha ka üldine meede, millega ohtlikke ja n-õ mitte heauskseid ettevõtjaid ka korrale kutsuda. Majandustegevuse keelamine tekitab ettevõtjale

⁶ Vrd Majandustegevuse seadustiku üldosa seaduse kontseptsioon, esialgne näidiseelnõu, seletuskiri ning lisamaterjalid. Arvutivõrgus: <http://www.just.ee/et/eesmargid-tegevused/oiguspoliitika/parem-oigusloome/valminud-materjalid>

⁷ RT I 2001, 61, 364; RT I, 20.12.2019, 4.

negatiivseid tagajärgi, eelkõige ei võimalda tal teenida tulu, ent võib põhjustada ka muid ebasoodsaid mõjusid. Soov vältida kirjeldatud negatiivseid tagajärgi motiveerib ettevõtjat üldjuhul majandustegevuse nõuete täitmisele, rikkumiste vältimisele ja sellega kaasnevad eelnõuga taotletavad positiivsed tagajärjed (ettevõtja töötajatele, klientidele, kolmandate isikute huvidele või avalikule huvile põhjustatud ohu või kahju ning tekkida võiva ohu või kahju vähendamine või vältimine). Seadusandaja pidas mõistlikult prognoosides tõenäoliseks, et majandustegevuse keelamise kui täiendava mõjutusvahendi kehtestamine aitab vähendada ettevõtjate õigusrikkumisi ja sellega kaasnevaid kahjusid ja ohte teistele isikutele või avalikule huvile.

12. Majandustegevuse nõuete rikkumisel on majandushaldusametusele õigus teha ettekirjutus majandustegevuse nõuete rikkumise vältimiseks ja kõrvaldamiseks (KorS § 28, MsÜS § 42), majandustegevus peatada (MsÜS § 43 lg 1) või keelata (MsÜS § 36). Majandustegevuse nõuete rikkumiste lõpetamiseks on kehtivas õiguses peale majandustegevuse keelu olemas ka mitmeid teisi instrumente, sh on olemas korrakaitseks riikliku järelevalve meetmed (KorS) koos haldussunni vahenditega (asendustäitmine, sunniraha ja vahetu sund), samuti on olemas karistused kriminaal- ja väärteo korras, sh eeskätt tegutsemiskeeld (KarS § 49) ja ettevõtluskeeld KarS (§ 49¹). Eeltoodule lisandub veel ka tegevuslubade peatamise ja kehtetuks tunnistamise võimalus.

13. Täiendava majandustegevuse keelu instituudi loomist peeti vajalikuks, sest olemasolevaid vahendeid ettevõtluse valdkonnas õiguskorrektsuse tagamiseks ja majandustegevuse nõuete rikkumiste ohjeldamiseks ei peetud piisavateks. See eesmärk kajastub selgelt MsÜS § 36 juurde koostatud seletuskirjas, kus on põhjendustes esile toodud, et teatud majandustegevuse nõuete rikkumisele võib järgneda küll nt väärteomenetlus, ent arvestades selle väärteo eest kohaldatava maksimumtrahvi naeruväärset suurust võrreldes rikkumisega säästetud rahaga ning ettevõtja vastutusele võtmise tõenäosust, on võimalikud karistused juba majandustegevusega kaasnevatesse kuludesse „sisse arvestatud“, kuna see on majanduslikult vähem koormav kui majandustegevuse nõuete täitmine.⁸ Seletuskirja järgi kõrvaldatakse majandustegevuse keelu instituudi loomisega seega lünk õiguskorras, mis on võimaldanud loakohustuseta tegevusaladel majandustegevusnõudeid tahtlikult ja/või süstemaatiliselt rikkuda ning seeläbi ebaõiglast konkurentsieelist saada, ilma et sellele järgneks oht majandustegevuse õigusest ilma jääda.⁹

14. Majandustegevuse seadustiku üldosa seaduse eelnõu seletuskirja kohaselt on majandustegevuse keelamisel kokkuvõttes seega kahesuunaline positiivne mõju:¹⁰

14.1. ettevõtjad on majandustegevuse nõuete täitmisel hoolsamad, mis vähendab korrarikkumisi ja selle ohtu (korrapoliitiline efekt);

14.2. üldise keelamisinstrumendi olemasolu ennetab seadusandja soovi kehtestada loakohustusi, mis kujutavad endast oluliselt intensiivsemat majandustegevuse vabaduse piirangut (majandus- ja õiguspoliitiline efekt).

⁸ Vt Riigikogu XI koosseisu menetluses olnud majandustegevuse seadustiku üldosa seaduse eelnõu (803 SE) seletuskirja, lk 71. Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/ea272fce-517d-efd0-0274-b1b8247c5de5/Majandustegevuse%20seadustiku%20C3%BCldosa%20seadus>

⁹ Vt Riigikogu XI koosseisu menetluses olnud majandustegevuse seadustiku üldosa seaduse eelnõu (803 SE) seletuskirja, lk 10 p 5. Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/ea272fce-517d-efd0-0274-b1b8247c5de5/Majandustegevuse%20seadustiku%20C3%BCldosa%20seadus>

¹⁰ Riigikogu XI koosseisu menetluses olnud majandustegevuse seadustiku üldosa seaduse eelnõu (803 SE) seletuskirja, lk 71. Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/ea272fce-517d-efd0-0274-b1b8247c5de5/Majandustegevuse%20seadustiku%20C3%BCldosa%20seadus>

15. Majandustegevuse keeld on haldusõiguslik regulatsioon nii ettevõtja kui ka temaga seotud füüsilise isiku majandustegevuse keelamiseks, et vältida edaspidi nende poolt majandustegevuse nõuete rikkumist. Keelu kohaldamine ettevõtjaga seotud isikule võib olla vajalik, sest alati ei pruugi üksnes ettevõtja majandustegevusest kõrvaldamine eesmärki täita: füüsiline isik, kes nõuetevastast majandustegevust teostavat ettevõtjat juhib või selle üle sisulist kontrolli teostab, jätkab sama (nõuetevastast) tegevust lihtsalt teise juriidilise isiku kaudu.¹¹ Kokkuvõtvalt peab majandustegevusest kõrvaldamise instituut tagama, et hoolsad ettevõtjad oleksid kaitstud neilt juhusliku või koguni asjassepuutumatu rikkumise eest tegevusloa äravõtmise vastu, teisalt aga saaks tõhusalt korrale kutsuda majandustegevuse nõudeid tahtlikult ja süstemaatiliselt rikkuvad ettevõtjaid ja nende üle sisulist kontrolli teostavaid füüsilisi isikuid.

2.1.3. Majandustegevuse keelu rakendamise eeldused

16. Majandustegevuse võib keelata „majandustegevuse nõuete olulise rikkumise tõttu“ (vt MsÜS § 36 lg1) ning seejuures tähendab majandustegevuse keeld seda, et isik ei või tegutseda „tegevusalal ettevõtjana ning olla sellel tegevusalal tegutseva juriidilise isiku juhtorgani liige, likvideerija või prokurist või osaleda muul viisil sellise juriidilise isiku juhtimises“ (MsÜS § 36 lg 2). Majandustegevuse nõude rikkumine on oluline, kui rikkumise laadist tulenevalt võib arvata, et ettevõtja või temaga seotud isik ei suuda ka edaspidi tagada selle nõude või tingimuse täitmist, ning on vaja vältida rikkumisest ettevõtja töötajatele, klientidele, kolmandate isikute huvidele või avalikule huvile põhjustatud ohtu või kahju ning tekkida võivat ohtu või kahju (MsÜS § 38 lg 2).

17. Majandustegevuse keelamise keskne eeldus on, et ettevõtja on rikkunud majandustegevuse nõudeid (MsÜS § 36 lg 1). Seega tuleb kõigepealt tuvastada ja sisustada asjassepuutuvad majandustegevuse nõuded (MsÜS § 6). Majandustegevuse nõuete hulka saab põhimõtteliselt lugeda ka nn tegevusalaülesed nõuded, näiteks üldised aruandluskohustused, tarbijakaitse normid, maksualased õigusnormid, tuleohutuse nõude ja muud normid, mida ei kehtestata mitte ainult konkreetsetel tegevusalal tegutsevatele ettevõtjatele, vaid laiemale ettevõtjate ringile (sõltumata tegevusalast). Sellisele võimalusele viitab seaduses sätestatud majandustegevuse põhinõuete mõiste, mis kehtestatakse üksnes kindlale tegevusalale ja mis ei ole tegevusalast sõltumata kehtivad üldised nõuded (MsÜS § 6 lg 2). Tegevusloa kontrolliesemesse kuuluvate majandustegevuse nõuete (ja tegelikult ka tegevusloa kõrvaltingimuste) tuvastamise lihtsustamiseks sätestatakse need olemasolul võimalikult selgelt ja ka vastav paragrahv kannab seadustes pealkirja „Tegevusloa kontrolliese“ (ning ka „Tegevusloa kõrvaltingimus“). Taolist seadusandlikku selgust muude majandustegevuse nõuete puhul MsÜS vastuvõtmisega ei kaasnenud ning need tuleb seaduses sätestatud definitsiooni järgi tõlgendamise teel tuvastada.

18. Majandustegevuse nõuded on kas isikulised (MsÜS § 6 lg 3), esemelised (MsÜS § 6 lg 5) või informatsioonilised (MsÜS § 6 lg 4). Seadus sätestab nimetatud eri liiki majandustegevuse nõuete definitsioonid järgmiselt:

18.1. Isikulised on majandustegevuse nõuded, mis kehtestatakse füüsilise isiku isiksuseomaduste ja oskuste kohta, näiteks nõuded hariduse, kvalifikatsiooni, asjatundlikkuse või tervises seisundi kohta.

18.2. Esemelised on majandustegevuse nõuded, mis ei ole isikulised ega informatsioonilised, eelkõige nõuded tegevuskohale, ehitisele või selle osale, masinale,

¹¹ Samas, lk 64.

tootele, teenusele, tegevusele, finantsseisundile või ettevõtja majandustegevusest tingitud keskkonnamõjule.

18.3. Informatsioonilised on majandustegevuse nõuded, mis kohustavad ettevõtjat esitama teda või tema tegevust puudutavat informatsiooni.

19. Seaduse tekstist järeldub, et majandustegevuse nõuete ring on äärmiselt lai, ning need hõlmavad erineva tähenduse ja sisuga nõudeid. Seejuures võib majandustegevuse keelu rakendamise aluseks olla mistahes majandustegevuse nõude rikkumine, mis on ettevõtjale majandustegevuses õigusaktiga kehtestatud, välja arvatud tegevusloa kontrolliese, mille suhtes kehtib eraldi alus tegevusloa kehtetuks tunnistamise näol (MsüS § 36 lg 3).

20. Kuivõrd majandustegevuse keeld (MsüS § 36) on üldregulatsioon, siis ei ole ta põhimõtteliselt rakendatav juhul, kui seadusega on ettenähtud mõni muu spetsiaalne erimeede (põhimõte *lex specialis derogat legi generali*). Näiteks saab haldusorgan erinormi alusel keelata ettevõtja tegevuse toidukäitlemise valdkonnas (vt ToiduS¹² § 29 lg 4 ja 5). Samuti on ette nähtud kehtivas õiguses mitmeid keelde seoses ohtlike toodete turustamisega, s.h nt kaubandustegevuse valdkonnas teatud toodete turule laskmisel (TNVS¹³ § 56 lg 2 p 4 ja lg 5), meditsiiniseadmete turustamisel (MSS¹⁴ § 34¹ lg 2 ja § 35 lg 2), samuti biotsiidi turustamisel (BS¹⁵ § 43² lg 1) jms. Lisaks eeltoodule on näiteks on ÄS-s ettenähtud majandusaasta aruande esitamata jätmise korral (vt nt ÄS § 179, § 331 ja § 388) spetsiaalse õigustagajärjena erinormi alusel trahv (ÄS § 71) ning äriregistrist kustutamine (ÄS § 60). Samuti peaks majandustegevuse keelu rakendamine olema välistatud juhul, kui ettevõtja majandustegevus on juba pankrotimenetluse tõttu keelatud (PankrS § 91) või on lõpetatud kriminaal- või väärteo korras, sh eeskätt on juba peale pandud tegutsemiskeeld (KarS § 49) või ettevõtluskeeld KarS (§ 49¹). Eeltoodule lisandub veel ka majandustegevuse keelu rakendamise välistamine olukorras, kus on olemas tegevusloa peatamise ja kehtetuks tunnistamise võimalus (vrd MsüS § 36 lg 3).

2.1.4. Majandustegevuse keeld kui viimane abinõu

21. Kuivõrd seadusandja ei kohusta majandushaldusasutust rakendama konkreetseid meetmeid olukorra kiireks parandamiseks intensiivsete abinõudega, tuleb sekkumise proportsionaalsust majandushaldusasutusel endal igakordselt hinnata. Majandustegevuse keelu rakendamisel tuleb arvestada kõikide kaalutusreeglitega. HMS § 5 lg 2 sätestab, et haldusmenetlus viiakse läbi eesmärgipäraselt ja efektiivselt, samuti võimalikult lihtsalt ja kiirelt, vältides üleliigseid kulutusi ja ebameeldivusi isikutele. Lisaks peab majandushaldusasutus järgima HMS § 6 kohaselt uurimisprintsipiibist tulenevat ning Riigikohtu praktikas kinnitamist leidnud nõuet selgitada välja menetletavas asjas olulise tähendusega asjaolud ja koguda selleks tõendeid oma algatusel.¹⁶ Sageli võib majandustegevuse keelu rakendamise asemel selguda, et kõige efektiivsem (ja seega proportsionaalne) tee on lahenduse leidmine koostöös ettevõtjaga (mitte ettevõtjat piirates). Alles koostöö ebaõnnestumise korral võib majandushaldusasutus teha ettekirjutuse (nt vastavalt KorS §-le 28 või KaubTS §-le 22). Äärmisel juhul võib majandushaldusasutus muuhulgas kaaluda ettevõtja majandustegevuse keelamist MsüS § 36 alusel, kuid viimane kui intensiivselt ettevõtja õigusi riivav tegevus nõuab

¹² Toiduseadus (ToiduS). RT I 1999, 30, 415; RT I, 08.01.2020, 8.

¹³ Toote nõuetele vastavuse seadus (TNVS). RT I 2010, 31, 157. RT I, 12.12.2018, 67.

¹⁴ Meditsiiniseadme seadus (MSS). RT I, 01.12.2015, 5; RT I 2004, 75, 520.

¹⁵ Biotsiidiseadus (lühend - BS). RT I 2009, 29, 174; RT I, 12.12.2018, 26.

¹⁶ Vt RKHKo 3-3-1-62-14, p 24.

arusaadavalt erinevate isikute huvide põhjalikku kaalumist. Seda ei saa aga läbi viia ilma asjaolusid põhjalikult uurimata.

2.2. Probleemi lahendamise erinevad võimalikud abinõud

22. Majandustegevuse keelu regulatsiooni muutmisel tuleb hinnata, kas muudatustega hakkaks keeld dubleerima mõnd teist kehtivas õiguses sisalduvat järelevalve instrumenti. Eeldades, et igal õiguskorras sätestatud järelevalve instrumendil on omaette eesmärk, tasub dubleerimisi vältida. Seega juhul, kui kehtivas õiguses leidub konkureeriv meede, millega suunata majandustegevuses osalevaid isikuid normikuuleka käitumise poole, on küsimus, kuidas dubleerimist vältida. Juhul, kui majandustegevuse keelu muudatuse taga seisev eesmärk langeb mõne teise instrumendi kohaldamisalasse, siis võib olla õigem rakendada või vajadusel ka muuta juba olemasolevat instrumenti. Selleks tuleb esmalt kehtivas õiguses leiduvad instrumendid omavahel piiritleda ning hinnata, kas muutmist vajaks hoopis mõni spetsiaalne instrument (mitte üldine MsÜS § 36 alusel kehtestatav majandustegevuse keeld). Alljärgnevalt võrreldakse majandustegevuse keeldu teiste põhiliste õiguskorras leiduvate iseloomult üldise toimega järelevalve instrumentidega, mille eesmärk on samuti suunata ettevõtjaid normikuuleka käitumise poole. Seejuures on võrdluse ja piiritlemise aluseks võetud just võrreldava üldistusastmega instrumendid, mida saab kohaldada suhteliselt laiale ettevõtjate grupile (vajadusel ka tegevusaladeüleselt). Spetsiifiliselt üksnes teatatud erivaldkondades kehtivad võimalikud keelamisvolitused on võrdluse alt välja jäetud, sest üldjuhul nad majandustegevuse keeluga (ning selle eesmärkidega) otseselt ei konkureeri.

2.2.1. Ettevõtluskeeld (KarS § 49) ja tegutsemiskeeld (KarS § 49¹)

23. Majandustegevuse keeld erineb karistusõiguslikust ettevõtlus- või tegutsemiskeelust materiaalse eesmärgi poolest, sest nimetatud keelud ei ole suunatud mitte preventiivselt ettevõtjast lähtuvate (konkreetsete) ohtude tõrjumisele, vaid vastupidi repressiivselt toime pandud tegude eest karistamisele. Tegemist on põhimõttelise erinevusega, sest ühel juhul on sekkumise aluseks oht ning teisel juhul seadusega etteheidetavaks tunnistatud tegu.¹⁷ Majandustegevuse keelamise (riiklik järelevalve) eesmärk on õigusrikkumise korral suunatud ettevõtja rikkumise objektiivsele lõpetamisele, mitte tema subjektiivsele karistamisele. Sellest tuleneb ka üks peamine olemuslik erinevus haldusmenetluse ning väärteo- ja kriminaalmenetluse vahel. Samuti erineb majandustegevuse keeld karistusõiguslikust ettevõtlus- või tegutsemiskeelust enda toime materiaalse ulatuse poolest, sest seda saab MsÜS § 36 lg 4 järgi üldjuhul kohaldada vaid konkreetsel tegevusalal. Samuti on majandustegevuse keeld võrreldes karistusõigusliku ettevõtlus- või tegutsemiskeeluga seni olnud ajaliselt piiratum (kuni 1 aasta).

24. Lisaks võimaldab majandustegevuse keeld piirata ettevõtjaga seotud isiku majandustegevust (MsÜS § 36 lg 2), st kõrvaldada majandustegevusest ajutiselt füüsilised isikud, kes on tegelikult majandustegevuse nõudeid rikkuva majandustegevuse kavandajad või juhtijad ning kes ilma vastava keelamisinstrumendita võiksid ühel nendega seotud juriidilisel isikul keelatud majandustegevust lihtsalt teise juriidilise isiku kaudu teostada.

25. Karistusseadustikus ette nähtud tegutsemiskeeld ja ettevõtluskeeld kui lisakaristused on spetsiifilised abinõud, mis sarnanevad majandustegevuse keelamisega haldusmenetluses, ent mis eeldavad kuritegude toimepanemist ja neid saab karistusena määrata ainult füüsilisele

¹⁷ Vrd preventiivse ja repressiivse põhiõigustesse sekkumise vaheteo kohta nt I. Pärnamägi, Õigusrikklikud raamid preventiivse ja repressiivse riikliku sekkumise eristamisel. Selle üldine seadusandlik teostus Eestis, Juridica 2018/10, lk 719-734.

isikule. Majandustegevuse keelamine on haldusmenetluses võimalik aga ka siis, kui kuritegu pole toime pandud või sõltumata toimepandud kuriteost, mistõttu võib väita, et see abinõu on materiaalselt avarama kohaldamisalaga, hõlmates mõjutusvahendina laiemat ringi rikkumisi, kui üksnes karistusega kaetud teod. Tõenäoliselt on majandustegevuse keelamine rakendatav ka kiiremini kui kriminaalkorras karistuse mõistmine. Ehkki ettevõtjale tuleb teha eelnevalt ettekirjutus (MsüS § 42) ja võimaldada kirjalikku seletust (MsüS § 39 lg 3), lubab seadus keelata majandustegevuse erandjuhtudel ka ilma ettekirjutuseta (MsüS § 42 lause 2) või majandustegevuse selle olulise rikkumise või kõrgendatud ohu korral kuni keelamise otsuseni täiendavalt ka peatada (MsüS § 43 lg 1 p 1). Kriminaalmenetlus on üldjuhul mõistliku prognoosi kohaselt pikemalt kestev protsess, mistõttu on haldusmenetluses majandustegevuse keelamine menetluse lihtsuse ja kiiruse tõttu efektiivsem kui karistusõiguslik tegutsemiskeeld ja ettevõtluskeeld. Samas saab tegutsemiskeeldu ja ettevõtluskeeldu kehtestada pikemaks ajaks, so vastavalt kuni kolm ning üks kuni viis aastat.

26. Hüpooteetiliselt on võimalik seadusandjal ka kehtestada süüteo koosseis vääртеona, mille tunnused ja õiguslik tagajärg oleks sarnased majandustegevuse keelamisega. Sellisel juhul tuleks näiteks muuta olemasolevat ettevõtluskeeldu (KarS § 49) või tegutsemiskeeldu (KarS § 49¹) või kehtestada täiesti uus eraldiseisev põhi- või lisakaristuse liik, mille sisuks on majandustegevuse keelamine nii, nagu seda sätestab täna MsüS § 36. Uudne oleks seejuures eeskätt taolise karistuse vääртеona määramine, sest kehtiv õigus ei näe karistusena ette ka tegutsemis- või ettevõtluskeeldu vääртеo eest. Samas on vääртеgude kohtuväline menetleja haldusorgan, mistõttu oleks ka kogu keelamismenetlus suuresti kohtuväline. Tõenäoliselt tagaks selline abinõu sarnase tulemuse, nagu majandustegevuse keelamine, ent samas tuleb sellisel juhul haldusorganil järgida vääртеo eest karistuse määramisel kõiki karistusõigusest tulenevaid reegleid, sh kõiki tõendamisreegleid. Kokkuvõttes ei oleks selline menetlus oluliselt vähem koormav ei ettevõtjatele ega ka haldusorganitele.

2.2.2. Ärikeeld (PankrS § 91)

27. Erinevalt ettevõtluskeelust (KarS § 49) ja tegutsemiskeeldust (KarS § 49¹) ei eelda pankrotiseaduse alusel rakendatav ärikeeld seadusega karistatavaks tunnistatud teo toimepanemist. Seega ei saa ärikeeld pankrotiseaduse¹⁸ (PankrS) tähenduses (PankrS § 91) olla (peamiselt) repressiivse toimega abinõu. Järelikult võib ärikeeld potentsiaalselt ka konkureerida majandustegevuse keeluga. Samas saab ärikeeldu rakendada ainult pankrotiga seonduvates asjades, st pankrotimenetluses pankrotiotsuse tegemisest kuni pankroti lõpuni, teatud juhtudel ka kauem (vt PankrS § 91 lg 3). Samuti on võrreldes majandustegevuse keelamisega ärikeeldu kohaldamisala märksa kitsam, sest ta seondub kitsalt ainult pankrotiga. Lisaks ei eelda ärikeeldu rakendamine tingimata alati vaikimisi majandustegevuse nõuete rikkumist.¹⁹ Seetõttu võib ärikeeldu tervikuna vaadata kui üht spetsiifilises olukorras rakendatavat majandustegevuse keeldu. Tulenevalt eeltoodust ei saaks ärikeeldu regulatsiooni muutmine kaasa tuua MsüS § 36 alusel rakendatava majandustegevuse keeluga samaväärset mõju ning jääks kohaldamisalalt kitsamaks.

2.2.3. Tegevusloa kehtetuks tunnistamine ja peatamine (MsüS § 37 ja § 43)

28. Muude abinõude kõrval tuleb kõne alla ka tegevusloa peatamine ning kehtetuks tunnistamine (MsüS § 37 ja § 43), mis on sarnaselt majandustegevuse keeluga haldusõiguslik meede. Samas erineb tegevusloa kehtetuks tunnistamine ja peatamine majandustegevuse

¹⁸ RT I 2003, 17, 95; RT I, 19.03.2019, 26.

¹⁹ Vt RKTkm 3-2-1-124-09 ja selles viidatud varasemat kohtupraktikat.

keelust põhimõtteliselt, sest tegevusloa kehtetuks tunnistamine ja peatamine on võimalik ainult tegevusaladel, millel on kehtestatud loakohustus. Majandustegevuse keelamist seevastu saab rakendada ka sellistes majandustegevuse valdkondades, kus tegevuslube ette nähtud ei ole, samuti tegevusloaga reguleeritud valdkondades selles osas, mida tegevusloa kontrolli- ja regulatsiooniese ei hõlma (vrd MsÜS § 36 lg 3).

29. Püstitada võib hüpoteesi, et seadusandja võib majandustegevuse senisest tõhusama keelamisega soovitud samad eesmärgid saavutada pigem muude vahenditega. Näiteks on üks võimalik tee kehtestada täielik loakohustus kõigil mõeldavatel ettevõtluse tegevusaladel ning viia kõik senised majandustegevuse nõuded (sh ka täna tegevusloa kontrolliesemesse mittekuuluvad majandustegevuse nõuded) ühe või teise loakohustuse kontrolliesemesse. Sellisel juhul ei oleks vaja majandustegevuse keelamist rakendada, sest selle asemel toimiks kohase abinõuna alati tegevuslubade kehtetuks tunnistamine ja peatamine. Sellisel suunal on kahtlemata õiguspoliitiliselt negatiivsed mõjud, sest see tähendaks plahvatuslikku loakohustuste kasvu ning kogu ettevõtluse loareservatsiooniga keelamist. Taoline lähenemine oleks erakordselt piirav ettevõtlusvabaduse suhtes, sest eelduslikult on loakohustuse alusel toimuv majandustegevus olulisemalt põhjalikumalt eel- ning järelkontrolli vajav kui teatamiskohustusega ning vaba majandustegevus. Sellisel juhul ei ole ka võimalik eristada ettevõtjaid ja nende majandustegevust tegevusala sisulise ohutuse ja kaasneda võiva kahju alusel. Uus instrument oleks tõenäoliselt tegelikkuses siiski n-ö hübriid tegevusloa kehtetuks tunnistamisest ja majandustegevuse keelamisest, sest ilmselgelt ei ole võimalik majandushaldusasutusel läbi vaadata tegevusloa andmisel eelkontrolli raames kõikvõimalikke nõudeid, mistõttu tuleks ka hiljem paratamatult lähtuda tegevusloa kehtetuks tunnistamisel sellistest majandustegevuse nõuetest, mida loa andmisel sisuliselt ei hinnatud. Tõenäoliselt oleks selline kirjeldatud süsteem kokkuvõttes koormavam nii ettevõtjatele kui ka majandushaldusasutustele, sest lisanduks oluliselt suurem hulk tegevuslubade taotlemise menetlusi seni loakohustuseta valdkondades ja tekiks suur hulk majandustegevuse nõudeid, mille olemasolu seatakse vastavas valdkonnas tegelemise eelduseks (isegi kui praegu toimub nende suhtes pelgalt järelkontroll).

2.2.4. Äriregistrisse andmete (sh aruannete) esitamata jätmisel rahatrahv (ÄS § 71) ja äriregistrist kustutamine (ÄS § 60)

30. Järgnevalt vaadatakse, kas ja mil viisil võiks ettevõtjaid normikuulekale käitumisele suunata risk saada äriregistrist kustutatud. ÄS-s on spetsiifilise järelevalve instrumendina ettenähtud andmete esitamata jätmise või valeandmete esitamise korral trahv (ÄS § 71) ning äriregistrist kustutamine (ÄS § 60). Samuti on ÄS § 71 lg 1 järgi võimalik trahvida andmete esitamata jätmise eest ka äriühingu juhtorgani liikmeid.²⁰ Nimetatud andmete hulka kuulub ka näiteks majandusaasta aruande esitamine äriseadustiku (vt nt ÄS § 179, § 334 ja § 388) ning raamatupidamise seaduse²¹ (RPS) tähenduses (RPS §-d 13 jj).²² Sel juhul rakendab trahvi äriühingule registripidaja (so maakohus). Eraldi on seadusandja sätestanud, et majandusaasta aruande esitamata jätmise õiguslikuks tagajärjeks on äriregistrist kustutamine (ÄS § 60). Selles osas on Riigikohus täpsustanud, et majandusaasta aruande esitamata jätmise tõttu äriregistrist kustutamise õigusnormi eesmärk ja mõte on lihtsustada selliste äriühingute, kes realselt ei tegutse, registrist kustutamise korda.²³

²⁰ Vt nt RKTko 3-2-1-4-06, p 40; RKTkm 3-2-1-39-05, p 18.

²¹ RT I 2002, 102, 600; RT I, 15.03.2019, 12.

²² Vt nt RKTko 2-17-9986, p 16.

²³ Vt nt RKTm 3-2-1-153-12, p 10.

31. Küsida võib, milline on hetkel riigi pädevus ja volitused ettevõtja poolt esitamisele kuuluvate majandusaasta aruannete andmete kontrollimisel. Majandustegevuse keelu rakendamine MsÜS § 36 alusel äriregistrile majandusaasta aruannete esitamata jätmise tõttu eeldaks, et sellekohase nõude täitmise üle riikliku järelevalve teostamine oleks antud majandushaldusasutuse (korrakaitseorgani) pädevusse. Kui majandusaasta aruande esitamise kohustus oleks mõeldud olema osa avalikust korrast korrakaitseseaduse tähenduses (KorS § 4), siis tuleks selgelt läbi mõelda, millises ulatuses toimub selle kohustuse kontrollimine riikliku järelevalve korras, mh on küsimus, kas lisaks registripidajale on riikliku järelevalve teostamise pädevus ka mõnel muul korrakaitseorganil (KorS § 6). Kui seadusandja soov peaks olema kontrollida majandusaasta aruandeid riikliku järelevalve korras, siis ei pruugi praegu kehtiv äriregistrist kustutamise meede äriseadustiku tähenduses (ÄS § 60) aruannete üle järelevalve teostamisel olla piisav, sest selle eesmärk ja mõte on lihtsustada selliste äriühingute, kes reaalselt ei tegutse, registrist kustutamise korda.

32. Tänapäevani ei ole seadusandja andnud ammendavat vastust küsimusele, kas ja millises ulatuses on riigil pädevus ja volitused kontrollida ettevõtjate poolt esitatavate majandusaasta aruannete sisulist piisavust ja õigsust, sh ka nt vastavust raamatupidamise seaduse alusel määrusega kehtestatavale raamatupidamise juhenditele. Teadaolevalt ei ole raamatupidamisnõuete rikkumise (sh majandusaasta aruande) suhtes seadusega otsesõnu ette nähtud pädevust riikliku järelevalve teostamiseks. Seega võib küsida, kas tegemist on olukorraga, kus seadusandja ei ole korrakaitseseaduse (KorS § 6 lg 2) tähenduses andnud ohu väljaselgitamist ja tõrjumist või korrarikkumise kõrvaldamist ühegi korrakaitseorgani pädevusse. Sellele küsimusele jaatavalt vastates oleks registriandmete nõuetekohase esitamise kontroll üldkorrakaitseorgani (so politsei) pädevuses (KorS § 6 lg 2). Samas on seadusandja kehtestanud spetsiaalselt normi, mille kohaselt on registriandmete esitamise kontrollimine registripidaja pädevuses (ÄS § 71), mistõttu võib siiski pigem kokkuvõttes asuda seisukohale, et registripidaja omab siin olemuselt erikorrakaitseorgani staatust. Seejuures on aga seadusandja ära piiranud ka meetmed, mida registripidaja andmete esitamise nõuete täitmiseks võib rakendada: ettevõtjat on lubatud trahvida tsiviilkohtumenetluse seadustikus (TsMS) ettenähtud korras (ÄS § 71).

33. Tähelepanuväärne on, et seadusandja oli Eestis suhteliselt pika perioodi vältel ette näinud, et raamatupidamise sisulist ulatust ning õigsust eri reguleerita peamiselt mitte vahetult õigusnormide, vaid ettevõtjate eneseregulatsiooni kaudu. Selleks oli seadusandja ette näinud nn raamatupidamise toimkonna juhendid (RPS § 34), mida anti välja raamatupidamise seaduse selgitamiseks ja täpsustamiseks. Nimetatud juhendid muudeti mõne aja eest õigusnormiga kehtestatavaks kohustuseks.²⁴ Sellega muudeti ka juhendid osaks kehtivast õiguskorrast.²⁵ Samas ei andnud seadusandja selget vastust küsimusele, kas ja millises ulatuses on järelevalve teostajal (nt registripidajal) pädevus ja volitused kontrollida ettevõtjate poolt esitatavate majandusaasta aruannete vastavust raamatupidamise seaduse alusel määrusega kehtestatavale raamatupidamise juhenditele. Eelkõige on küsimus, kas järelevalve (registripidaja kontrolli) ulatus piirdub sellega, kas üldse on seadusest tuleneva kohustuse täitmiseks mingisuguseid andmeid esitatud (nn küsimus „kas“) või tuleb registripidajal kontrollida ka esitatavate andmete sisulist piisavust ja õigsust (nn küsimus „kuidas“).

34. Tänapäevani on pigem olnud õiguspoliitiline suund, et riik raamatupidamise nõuetest (sh majandusaasta aruannete esitamist) riikliku järelevalve vormis ei kontrolli. Selle asemel peaks

²⁴ Raamatupidamise seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse (RT I, 30.12.2015, 4) § 1 p 38. Arvutivõrgus: <https://www.riigiteataja.ee/akt/130122015004>

²⁵ Vt Riigikogu XII koosseisu menetluses olnud raamatupidamise seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (65 SE). Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/a61a8d9d-1301-413e-907b-9712c5582f18>

raamatupidamisnõuete täitmise sisulist kvaliteeti tagama eneseregulatsioon ning audiitorjärelvalve süsteem. Teiselt poolt tagab eeltoodud kohustusi ka karistus audiitor- ja erikontrolli tulemuste esitamata jätmise ja ebaõige esitamise eest (vt KarS § 379). See on riigi ressursside piiratust silmas pidades suure tõenäosusega ka Eestis ainuvõimalik mudel. Arvestades aruandeid esitatavate ettevõtjate hulka ei ole mõeldav, et riik hakkaks riikliku järelvalve korras kontrollima raamatupidamisdokumente, s.h ka nende sisulist kvaliteeti. Seetõttu võiks ka edaspidi säilida praegune regulatsioon, mille kohaselt on majandusaasta aruande esitamise kontrollimise ning äriregistrist kustutamise (ÄS § 60) eesmärk ja mõte lihtsustada selliste äriühingute, kes reaalselt ei tegutse, registrist kustutamise korda.

2.2.5. Riiklik järelvalve (korrakaitseõigus) ning muud abinõud

35. Peatuda tasub küsimusel, kas ettevõtjate normikuulekale käitumisele suunamine oleks võimalik vaid riikliku järelvalve meetmeid tõhusamalt rakendades. Majandustegevuse keeldu nähti seaduse koostamisel selgelt osana KorS-iga sätestatavast ohutõrje ning riikliku järelvalve kontseptsioonist. KorS näeb ette korrakaitseorganitele nii üld- (KorS §-d 26 jj) kui ka erimeetmed (KorS §-d 30 jj) avaliku korra kaitsmiseks (sh ka ohtude tõrjumiseks) koosmõjus asendustäitmise ja sunniraha seaduses²⁶ (ATSS) ette nähtud haldussunni vahenditega (asendustäitmine, sunniraha ja vahetu sund). Majandustegevuse keeldu sooviti aga eraldi majandustegevust puudutavas seaduses sätestada üldise abinõuna põhjusel, et samaaegselt menetluses olnud korrakaitseseaduse eelnõu taolist üldist meedet ette ei näinud.²⁷ Sellest järeldub, et riikliku järelvalve meetmed ei ole mõeldud majandustegevuse keelamiseks.

2.2.6. Majandustegevuse registri avalikustamise funktsiooni täitmine

36. Märkimist väärrib, et majandustegevuse registri andmete suhtes on kehtestatud avalikkuse põhimõte, st registriandmed tehakse igähele asjaomase veebilehe kaudu tasuta kättesaadavaks (MsÜS § 51 lg 2).²⁸ Muuhulgas kantakse registrisse MsÜS § 51 lõike 1 punkti 4 ja § 55 kohaselt majandustegevusega keelu andmed (MsÜS § 51 lg 1 p 4). Samuti on ettenähtud, et registrisse kantakse ettevõtjale ja temaga seotud isikule tehtud ettekirjutuste andmed (MsÜS § 51 lg 1 p 3) ning samuti seadusest või kohtulahendist tuleneva ärikeelu, tegutsemiskeelu või ettevõtluskeelu andmed ettevõtja ja ettevõtjaga seotud isiku kohta (MsÜS § 51 lg 1 p 5). Seega on seadusega nähtud ette ulatuslik ettevõtja majandustegevusega seotud info avaldamise (s.h majandustegevuse keeldude avaldamise) erikord. Selline kohustus omab ettevõtjaid normikuulekale käitumisele suunavat mõju, sest avalikustamine mõjutab turuosalisi õiguskuulekalt käituma ja ennetab samalaadsete juhtumite ning halva praktika kordumist. Lahendatava probleemi seisukohast on majandustegevuse registri andmete avalikustamine oluline praktiline osa kontseptsioonist, mille järgi peab majandushaldusõiguslik järelvalve tagama ettevõtjate hoolsa ja seadusekuuleka käitumise (rikkumiste maksimaalne

²⁶ RT I 2001, 50, 283; RT I, 12.07.2014, 29.

²⁷ Vrd Majandustegevuse seadustiku üldosa seaduse kontseptsioon, esialgne näidiseelnõu, seletuskiri ning lisamaterjalid, lk 315. Arvutivõrgus: <http://www.just.ee/et/eesmargid-tegevused/oiguspoliitika/parem-oigusloome/valminud-materjalid>

²⁸ Registrisse kantakse iga ettevõtja kohta eraldi majandustegevuse üldandmed (MsÜS § 51 lg 1 p 1), tegevusloa andmed ja loakohustusest vabastamise andmed (MsÜS § 51 lg 1 p 2), ettevõtjale ja temaga seotud isikule tehtud ettekirjutuse andmed (MsÜS § 51 lg 1 p 3), ettevõtjale või temaga seotud isikutele kohaldatud majandustegevuse keelu andmed (MsÜS § 51 lg 1 p 4), samuti ka seadusest või kohtulahendist tuleneva ärikeelu, tegutsemiskeelu või ettevõtluskeelu andmed ettevõtja ja ettevõtjaga seotud isiku kohta, kes teostab majandustegevust teatamiskohustusega või loakohustusega tegevusalal (MsÜS § 51 lg 1 p 4). analüüsi autoril

avalikustamine heidutab ning vähendab ettevõtjate motivatsiooni saada rikkumiste kaudu endale turul eeliseid).

37. Keeldude ning ettekirjutustega seotud andmete avaldamise eesmärk ja mõte on kooskõlas ka avaliku teabe seadusega²⁹ (AvTS), mille järgi on teabevaldaja kohustatud avaldama riikliku või teenistusliku järelevalve ettekirjutused või otsused nende jõustumisest alates (AvTS § 28 lõike 1 punkt 14).³⁰ Ka MsÜS § 36 alusel antud majandustegevuse keeld on olemuselt keelav ettekirjutus, mille majandushaldusamet on andnud majandustegevuse riikliku järelevalve raames.

38. Lisaks on ette nähtud, et kolmandad isikud saavad ja peavad oma tegevuses majandustegevuse registri andmetega arvestama, sest kohaselt võib isik tugineda registriandmete õigsusele, kui ta ei teadnud ega pidanudki teadma, et registriandmed ei ole õiged (MsÜS § 51 lg 3).

39. Eraldi küsimus on, kas ettevõtja ja temaga seotud isiku suhtes kehtestatud majandustegevuse keeld võiks nähtuda ka äriregistri juurde kuuluvast ettevõtjaportaalist.³¹ Majandustegevusega keelu andmed kantakse majandustegevuse registrisse (MsÜS § 51 lg 1 punkt 4 ja § 55) ning registriandmed tehakse Eesti teabevärava kaudu avalikkusele teatavaks (MsÜS § 11 lg 1 punkt 2). MsÜS-s ei nähta otsesõnu ette majandustegevuse keelu kandmist äriregistrisse, ent seaduse järgi kantakse majandustegevuse registrisse lisaks majandustegevuse keelule ka ärikeeld, tegutsemiskeeld ja ettevõtluskeeld (MsÜS § 51 lõige 1 punkt 5). Seevastu äriseadustikus ei ole ette nähtud majandustegevuse keeldude kandmist äriregistrisse.

40. Hetkel majandustegevuse registri veebiotsing³² ei võimalda hetkel otsida majandustegevuse keeldude, ettekirjutuste ega ka seadusest või kohtulahendist tuleneva ärikeelu, tegutsemiskeelu või ettevõtluskeelu andmeid. Seega ei paista keelde ega järelevalvet puudutavad andmed olevat hetkel avalikkusele kättesaadavad, kuigi eesmärk oli anda avalikkusele infot nende asjaolude kohta, mis võivad viidata ettevõtja hoolsuskohustuse mittetäitmisele (majandustegevuse register kui ettevõtja hoolsuskohustuse täitmise indikaator). Normi seletuskirjas on rõhutatud, et ka kohtuotsuste kajastamine registris on oluline, sest nende puudumisel võivad registriandmed olla eksitavad osas, mis puudutab ettevõtja majandustegevuse vabaduse olemasolu (esmapilgul võib muidu majandustegevuse registri andmetel jääda mulje, et ettevõtjal on õigus vabalt majandustegevust teostada, ent karistusregistri andmetel see nii ei ole).³³ Kokkuvõttes tasub ettevõtjate normikuulekale käitumisele suunamiseks võimaluste otsimisel parandada majandustegevuse registrisse kantud andmete kvaliteeti ning parandada nende kättesaadavust. Kui majandustegevuse registrist on igapähele lihtsalt kättesaadavad kõik ettevõtja hoolsuskohustuse järgimisele või mittejärgimisele viitavad andmed, siis omab see kahtlemata normikuulekuse suhtes distsiplineerivat mõju. Majandustegevuse registri kaudu peaks olema võimalikult lihtsasti kättesaadavad ettekirjutuste andmed, ettevõtjale või temaga seotud isikutele kohaldatud majandustegevuse keelu andmed,

²⁹ RT I 2000, 92, 597; RT I, 15.03.2019, 11.

³⁰ Ettekirjutus on haldusakt, millega pannakse isikule kohustus teha nõutav tegu või hoiduda keelatud teost.

³¹ Arvutivõrgus: <https://ettevotjaportaal.rik.ee/>

³² Arvutivõrgus: <https://mtr.mkm.ee/?m=1>; Analüüsi autoril ei õnnestunud leida majandustegevuse keelde nimetatud majandustegevuse registri (MTR) veebilehelt (veebilehe <https://mtr.mkm.ee/> avalikul osal oleva menüüpunkti „keelud“ kaudu saab siseneda ainult sisselogitavasse keskkonda. Samas sisselogimise järel näitab veebileht üksnes sisselogitud isiku endaga seotud infot, s.h temaga seotud keelde).

³³ Vt Riigikogu XI koosseisu menetluses olnud majandustegevuse seadustiku üldosa seaduse eelnõu (803 SE) seletuskirja, lk 79. Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/ea272fce-517d-efd0-0274-b1b8247c5de5/Majandustegevuse%20seadustiku%20%C3%BCldosa%20seadus>

samuti seadusest või kohtulahendist tuleneva ärikeelu, tegutsemiskeelu või ettevõtluskeelu andmed ettevõtja ja ettevõtjaga seotud isiku kohta (vt MsÜS § 51 lg 1 p-d 3-5).

3. KOHTUPRAKTIKA MAJANDUSTEGEVUSE KEELU KOHTA

41. Eesti kohtutes on praeguseks majandustegevuse keelu (MsÜS § 36) rakendamise üle vaieldud sisuliselt kahes valdkonnas. Esiteks on majandustegevuse keeldu rakendanud Eesti Maksu- ja Tolliamet (MTA) n-ö käibemaksupettuste vastases võitluses. Teiseks on majandustegevuse keeldu rakendatud Tallinnas teatud meelahutusasutuste (baaride ja kõrtside) tegevuse osaliseks keelamiseks. Kui teisel juhul saab majandustegevuse keelu instituudi rakendamist praktikas pidada üldiselt hästi toimivaks, siis maksupettuste vastu võitlemisel on kohtud olnud keelu rakendamisel kriitilisemal seisukohal.

3.1. Majandustegevuse keelu rakendamine maksukohustuse rikkumise tõttu

42. Käibemaksupettuste vastases võitluses on MTA poolt rakendatud keeldude õiguspärasus peamiselt taandunud küsimusele, kas majandustegevuse keelu rakendamine on lubatav mitte üksnes kindlatel tegevusaladel, millel rikkumised on aset leidnud, või saab keeldu rakendada ka abstraktselt (nõ tegevusaladeülel). Selles küsimuses on tänaseks jõustunud kaks sisuliselt erinevat lahendit, millest ühel juhul jõudis kohus tulemuseni, et majandustegevuse keeldu ei ole lubatav rakendada tegevusaladeülel (vaidlus teise astme kohtus)³⁴ ning teisel juhul vastupidi, et taoline laia ulatusega keeld on seadusest tulenevalt siiski võimalik (vaidlus esimese astme kohtus).³⁵

43. Lisaks on Eesti kohtutes seoses MTA tegevusega vaieldud selle üle, kas maksukohustuste rikkumise tõttu on võimalik kehtetuks tunnistada ettevõtjale antud tegevusloa³⁶ ning kas vastava tegevusloa kehtetuks tunnistamise ajal on võimalik majandustegevust peatada.³⁷ Nimetatud vaidlused seonduvad osaliselt ka majandustegevuse keelu küsimusega, sest nii keelu rakendamise kui ka tegevusloa kehtetuks tunnistamise eelduseks on majandustegevuse nõuete oluline rikkumine (MsÜS § 38). Tegevusloa kehtetuks tunnistamisega seotud kaasused võivad seega isenesest olla olulised ka keelu rakendamise seisukohast. Muuhulgas on Riigikohus näiteks leidnud, et kuigi maksukohustuse täitmine on tegevusalast sõltumata kehtiv üldine majandustegevuse nõue (MsÜS § 6 lg 2), võib ka maksukohustuse oluline rikkumine printsiibis olla majandustegevuse keelamise või tegevusloa peatamise aluseks.³⁸ Samas ei ole tegevusloa kehtetuks tunnistamine otseselt käesoleva analüüsi esemeks, mistõttu seda puuduvaid kaasuseid lähemalt ei käsitleta. Samuti ei käsitleta kaasuseid, kus on muudes valdkondades vaieldud selle üle, kas tegevusloa kehtetuks tunnistamine majandustegevuse nõuete olulise rikkumise tõttu on võimalik või mitte (nt ravimivaldkonnas).³⁹

3.1.1. Maksukohustuse rikkumise tõttu rakendatud keelu tühistamine kohtu poolt (haldusasi 3-14-53192)

³⁴ TlnRnK 3-14-53192/22.

³⁵ TlnHKo 3-18-2197/11.

³⁶ TlnHKo 3-16-1003/11; TlnRnKo 3-16-1003/15.

³⁷ TlnHKo 3-15-467/19; TlnRnKo 3-15-467/23; RKHKo 3-15-467/30.

³⁸ RKHKo 3-15-467/30, p 11.

³⁹ Vt TrtRnKo 3-17-2033/32.

44. Maksu- ja Tolliamet (MTA) rakendas 14.11.2014 otsusega majandustegevuse seadustiku üldosa seaduse (MsÜS) § 36 lg-te 1, 2 ja 4-6 alusel ettevõtja suhtes majandustegevuse keeldu kõikidel tegevusaladel üheks aastaks.⁴⁰ Sealjuures kaotas ettevõtja MsÜS § 36 lg-st 2 tulenevalt õiguse tegutseda ettevõtjana, olla juriidilise isiku juhtorgani liige, likvideerija või prokurist või osaleda muul moel juriidilise isiku juhtimises.

45. Ringkonnakohus ei pidanud MsÜS § 36 lg-ga 4 kooskõlas olevaks seda, kui ettevõtja majandustegevus on keelatud kõigil tegevusaladel.⁴¹ Seejuures õigustas ringkonnakohus nn tegevusalapõhist majandustegevuse keeldu mh sellega, et ka majandustegevuse keelule küllaltki lähedase ärikeelu rakendamise osas, mille esemelisele ulatusele PankrS § 91 lg 2 sõnastus üldse konkreetseid piire ei sea, on Riigikohus rõhutanud, et kuna tegemist on intensiivse põhiõiguste piiranguga, siis ei või ärikeelu kohaldamine olla üldine ja isikul ei või keelata abstraktselt olla ettevõtja ning kohus peab isikust lähtuva ohu põhjal kaaluma, millises osas isikule kitsendusi seada, nt märkima, mis valdkonnas ei tohi ta iseseisva majandustegevusega püsivalt tegeleda.⁴²

46. Ringkonnakohtu hinnangul MsÜS § 36 lg 4 tõlgendamine viisil, et majandustegevuse keelu ulatus peab olema keelamisotsuses konkreetsetl piiritletud ka siis, kui isikule heidetakse ette majandustegevuse üldiste nõuete rikkumist, ei muuda nimetatud sätet kuidagi mõttetuks ega sisutühjaks. Kuivõrd sellise majandustegevuse läbiviimine, millest lähtuda võivat ohtu (mh avalikule huvile) oleks isiku põhiõigusi intensiivselt piirava keelamisotsusega kohane tõrjuda, eeldab enamasti vastaval tegevusalal tegutsemiseks vajalike materiaalsete vahendite, tööjõu, oskusteabe ja kliendisuhete olemasolu, siis aitaks vastavat ohtu reeglina piisavalt tõrjuda ka üksnes keeld tegutseda konkreetsetl tegevusalal või ka sellega lähedastel tegevusaladel.⁴³

3.1.2. Maksukohustuse rikkumise tõttu keelu edukas rakendamine (haldusasi 3-18-2197)

47. Peale eeltoodu tegi MTA ettevõtja suhtes majandustegevuse keelamise otsuse haldusmenetluse seaduse⁴⁴ (HMS) § 35 lg 1 punkti 3 ja MsÜS § 36 lg 1 alusel ning keelas ettevõtjal majandustegevuse loakohustusega kütuse müügi tegevusalal alates 18.09.2018 kuni 18.09.2019.⁴⁵ Otsuse põhjendustes leidis MTA, et majandustegevuse nõuete rikkumine MsÜS § 38 lg 2 mõistes on niivõrd oluline, et annab aluse majandustegevus loakohustusega kütuse müügi tegevusalal aastaks ajaks keelata. MTA hinnangul kuuluvad majandustegevuse nõuete alla mh ettevõtjale ka maksukorralduse seadusest (MKS) tulenevad nõuded (sh kohustus esitada maksudeklaratsioonides õiged andmed, kohustus tasuda vastavalt maksuseaduste maksusummad).

48. Kohus leidis esimese astme menetluses tehtud 26.08.2019 otsuses, et haldusõigusliku keelamiseetme eesmärk on isikust lähtuva ohu kõrvaldamine ja ärahoidmine.⁴⁶ Selle eesmärgi saavutamine keelamiseetme kaudu on kohtu hinnangul proportsionaalne ka maksukohustuste rikkumisel.⁴⁷ Kohus pidas keelamisotsust õigustatuks põhjusel, et rikkumised on olulised ning

⁴⁰ TlnRnK 3-14-53192/22.

⁴¹ TlnRnK 3-14-53192, p 9.

⁴² TlnRnK 3-14-53192, p 9; RKTKm 3-2-1-124-09, p-d 23 ja 34; RKHKo 3-3-1-15-06, p 8.

⁴³ TlnRnK0 3-14-53192, p 11.

⁴⁴ RT I 2001, 58, 354; RT I, 13.03.2019, 55.

⁴⁵ TlnHKo 3-18-2197/11.

⁴⁶ TlnHKo 3-18-2197/11, p 19.

⁴⁷ TlnHKo 3-18-2197/11, p 19.

isiku senist pikaajalist ja korduva iseloomuga käitumist arvestades saab prognoosida ka edasisi rikkumisi ja maksukahju suurenemist, samuti valdkondliku ausa konkurentsi jätkuvat kahjustamist, kusjuures seda saab ära hoida ainult loakohustusega kütuse müügi valdkonnas isiku majandustegevuse keelamisega.⁴⁸ Kohus leidis, et muud meetmed (sh kütusekäitleja tagatise suurendamine, maksukontrollid või erinevad süüteomenetlused) ei ole piisavad negatiivsete tagajärgede ära hoidmiseks, mistõttu on kokkuvõttes ettevõtja majandustegevuse keelamine loakohustusega kütuse müügi tegevusalal sobiv ja vajalik meede avaliku huvi ja kütusesektori ausa konkurentsi kaitse tagamiseks, kuna see võimaldab edaspidi maksuseadustest tulenevate kohustuste rikkumisi ära hoida, mis on üks MsÜS-i eesmärkidest.⁴⁹

49. Kõnesolevale 26.08.2019 kohtuotsusele ei ole järgnenud otsust järgmises astmes (võimalik, et keelu kehtivusaja möödumise tõttu 18.09.2019).

3.2. Meelelahutusasutuste (baarid, kõrtsid) tegevuse keelamine

3.2.1. Meelelahutusasutuste tegevuse ohjeldamine on osa üldisest ohutõrjest

50. Väljaspool maksuvaldkonda on majandustegevuse keeldu rakendatud kohaliku omavalitsuse poolt avaliku korra tagamisel oma haldusterritooriumil seoses meelelahutusasutuste (kõrtside ja baaride) tegevusega. Tegu on hea näitega olukorrast, kus majandustegevuse keelu rakendamine on praktikas ennast hästi tõestanud. Seetõttu tasub keelu rakendamist nimetatud situatsioonis lähemalt vaadata. Siin on majandustegevuse keeldu rakendatud koostöös KorS, MsÜS ning kaubandustegevuse seaduse (KaubTS) normidega, mille kohaldatavust on põhjalikult (teise astme kohtumenetluses) kontrollitud näiteks Tallinna vanalinnas nn „bermuuda kolmnurga“ piirkonnas, kus kohus leidis läbivalt, et omavalitsusüksuse kehtestatud piirangud mitmete vanalinna baaride alkoholi müügile ja meelelahutusprogrammi pakkumisele teatud kindlates tegutsemiskohtades ning teatud kindlatel kellaaegadel on õiguspärased.⁵⁰

51. Taolistel meelelahutusasutuste tegevusse sekkumise juhtudel on olnud üheks peamiseks lähtekohaks, et ettevõtja tegevus baari pidamisel rikub avalikku korda KorS § 4 lg 1 tähenduses. Seejuures on eelduseks, et ettevõtjat saab pidada avaliku korra eest vastutavaks isikuks (KorS § 15). Kui avaliku korra eest vastutava isiku tegevus ei ole piisav või muul põhjusel eesmärgipärane, on korrakaitse pädeva korrakaitseorgani ülesanne (KorS § 2 lg 3). Kohtupraktikas on piisavalt selgelt kinnitamist leidnud, et KorS asjakohased normid kohalduvad ka baari poolt lähtuva avaliku korra häiringute tõrjumiseks.⁵¹ Samuti on kohtupraktikas tänaseks selgelt läbi vaieldud ka see, et KaubTS normid (sh eeskätt KaubTS § 4 lg 1 p 12) on otseselt kohaldatavad ka baari poolt toime pandud avaliku korra häiringute tõrjumiseks.⁵²

52. Kuivõrd majandushaldusasutuse ülesanne on teostada riiklikku järelevalvet mitmete ettevõtja tegevusele kohaldatavate nõuete suhtes, mida tuleb pidada majandustegevuse

⁴⁸ TlnHKo 3-18-2197/11, p 19.

⁴⁹ TlnHKo 3-18-2197/11, p 19.

⁵⁰ vt TlnRnKo 3-15-2804/90 - Nimeta Management OÜ, St.Patrick's OÜ ja KANTERON BVI OÜ; TlnRnKo 3-15-2845/51 - Taco Express OÜ; TlnRnKo 3-15-2892/62 - M&A Pubid OÜ; TlnRnKo 3-15-2900/57 - OÜ Valli; TlnRnKo 3-15-2853/65 - Shotbar OÜ; TlnRnKo 3-15-2857/52 - Lab OÜ ja Acacia Trade OÜ.

⁵¹ TlnRnKo 3-15-2804/90, p 14; TlnRnKo 3-15-2853/65, p 14; TlnRnKo 3-15-2892/62, p 13; TlnRnKo 3-15-2900/57, p 12.

⁵² TlnRnKo 3-15-2804/90, p 13; TlnRnKo 3-15-2853/65, p 12; TlnRnKo 3-15-2892/62, p 12; TlnRnKo 3-15-2900/57, p 11.

nõueteks MsÜS § 6 tähenduses, on ka kohalikul omavalitsusel tulenevalt KaubTS-st ülesanne ettevõtete käitumist normikuulekuse suunas mõjutada.⁵³ Eelkõige on omavalitsusüksuse ülesanne teostada tulenevalt KaubTS-st riiklikku järelevalvet kaupleja tegevuskohale sätestatud nõuete üle (KaubTS § 21 lg 3). Tulenevalt KaubTS §-st 22 võib korrakaitseorgan riikliku järelevalve teostamiseks kohaldada korrakaitseaduse §-des 30, 31, 32, 49, 50 ja 51 sätestatud riikliku järelevalve erimeetmeid korrakaitseaduses sätestatud alusel ja korras. Vajadusel tuleb majandustegevuse nõuete olulisel rikkumisel vallavalitsusel algatada ka MsÜS § 36 alusel majandustegevuse keelamine.

53. KaubTS § 4 lg 1 p 1 kohaselt on kaupleja kohustatud looma nõuetele vastavad tingimused kauba või teenuse müügiks ning tagama nende nõuete täitmise. Muuhulgas peab ettevõtja järgima KaubTS § 4 lg 1 p-s 12 sätestatud nõuet, mille kohaselt tuleb ettevõtjal tagada, et kauba või teenuse müük tegevuskohas ei kahjusta tegevuskoha vahetus läheduses elavate või pidevalt viibivate inimeste huve (nt baari pidamisel). Seejuures on õigustatud ettevõtja majandustegevuse piiramiseks keelamismenetluse algatamine eriti olukorras, kus leiavad aset majandustegevuse nõuete korduvad samalaadsed rikkumised, mistõttu saab rikkumise laadist tulenevalt arvata, et ettevõtja ei suuda ka edaspidi tagada nõuete täitmist (vt MsÜS § 36 lg 2).

54. Seega on meelelahutusasutuste tegevusse sekkumiseks tehtava ettekirjutuse õiguslikuks aluseks rikutud majandustegevuse nõuded (ettevõtja kohustused) koosmõjus majandushaldusasutusele seadusega ettenähtud sekkumispädevuse ning -volitustega. Riikliku järelevalve pädevus ning ettekirjutuste tegemise üldine volitus on esmajärjekorras omavalitsusüksusel (vt MsÜS § 65 ja § 68). Majandushaldusasutuse sekkumisvolituseks on siin majandustegevuse teatud tegevusalal (alkoholi jaemüük) keelamise volitus (MsÜS § 36 lg 1). Seejuures võib majandushaldusasutus juba keelamismenetluse ajaks ettevõtja majandustegevuse peatada (MsÜS § 43 lg 1). Kui keelust hoolimata rikkumine jätkub, saab majandushaldusasutus vajadusel ka ettevõtja edasist tegevust takistada (MsÜS § 67).

3.2.2. Majandustegevuse keelu ulatus baaride tegevuse piiramisel

55. Tulenevalt eeltoodust on majandustegevuse keelu rakendamise eelduseks lähteolukord, kus majandushaldusasutus on eelnevalt juba kohustanud avaliku korra eest vastutavat isikut (so ettevõtjat) ettekirjutusega tagama, et majandustegevuse nõudeid järgitaks, sh nt kauba või teenuse müük konkreetses tegevuskohas ei kahjustaks tegevuskoha vahetus läheduses elavate või pidevalt viibivate inimeste huve (KaubTS § 4 lg 1 p 12). Kohtupraktikas on tänaseks hetkeks piisavalt selgeks vaieldud,⁵⁴ et nimetatud kohustuse täitmiseks saab lugeda näiteks taotlevat olukorda, kus:

55.1. lõpetatakse teatud müügikohas majandustegevusena alkohoolse joogi müük teatud ajavahemikul (nt tööpäevadel kl 00.00-st kuni 05.00-ni ning puhkepäevale eelneval ööl kl 01.00-st kuni 05.00-ni).

55.2. lõpetatakse kindlaks määratud müügikohas meelelahutusprogrammi pakkumine (sh muusika edastamine) teatud ajavahemikul (nt tööpäevadel kl 01.00-st kuni 06.00-ni ning puhkepäevale eelneval ööl kl 02.00-st kuni 06.00-ni).

56. Nii saab majandushaldusasutus ettekirjutusega kohustada teatud tegevuskohas tegutsevat kauplejat lõpetama tegevuse alkoholi müügi, toitlustuse ja eeltooduga tihedalt seotud meelelahutuse tegevusaladel (muusika vms meelelahutusprogrammi pakkumine). Ettekirjutusega ei pea kohustama ettevõtjat mitte peatama majandustegevust täielikult, vaid osaliselt. Samas, kui kaob võimalus pakkuda alkoholi ja lasta muusikat, siis on suure

⁵³ RKHKo 3-3-1-94-08, p 15.

⁵⁴ Vrd TlnRnKo 3-15-2804/90; TlnRnKo 3-15-2853/65; TlnRnKo 3-15-2892/62; TlnRnKo 3-15-2900/57.

tõenäosusega ülemäära häiriv mõju küll kadunud, ent ettevõtja saab siiski pakkuda edasi teisi teenuseid, mis naabruses elavaid inimesi enam ülemääraselt ei häiri (nt pakkuda süüa ja mittealkohoolseid jooke). See on hea näide, kuidas tagada meelelahutusasutuste tegevuse piiramisel sekkuva abinõu proportsionaalsus.

4. KEELU ULATUSE JA TÄHTAJA LAIENDAMINE

4.1. Majandustegevuse keelu põhiseaduslikud piirid

4.1.1. Põhiseaduse asjakohaste sätete riivete leevendamine

57. Majandustegevuse keelamise instituut piirab PS §-s 31 sätestatud ettevõtlusvabadust. Samuti piirab see PS § 29 lõikes 1 sätestatud Eesti kodanike põhiõigust vabalt valida tegevusala, elukutset ja töökohta. Lubatavate piirangute olemust reguleerib PS § 11, mille järgi tohib õigusi ja vabadusi piirata ainult kooskõlas põhiseadusega ning need piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust (kasutatud vahendid peavad olema proportsionaalsed soovitud eesmärgiga). Proportsionaalsuse põhimõttega peab arvestama mitte üksnes õiguse kohaldaja, vaid ka seadusandja.⁵⁵ Samuti omab tähtsust meelevaldsuse keeld, mis sisaldub PS §-s 13 lõikes 2 ning mille kohaselt kaitseb seadus igäuhte riigivõimu omavoli eest. Lisaks võib tähtsust keelu rakendamisel omada PS § 19 lg 2, mis kohustab arvestama teiste isikute õigustega.

58. Lisaks eeltoodule peab seadusandja tagama, et majandustegevuse keelu rakendamine toimuks kooskõlas halduse seaduslikkuse nõudega (PS § 3), mille üheks osaks on ka Riigikohtu poolt rakendatud olulisuse printsiip. Nimetatud põhimõtte järgi ei ole mistahes põhiõigustesse sekkumine kooskõlas seadusreservatsiooni nõudega siis, kui seadusandja on jätnud seaduses täpsustamata või lahtiseks asjaolud, mida saab oluliseks pidada kodanike põhiõiguste ja -vabaduste piiramise seisukohast.⁵⁶

59. Põhiseaduslike suuniste rikkumise riski (s.h omavoli ning ebaproportsionaalsete otsuste riski) peaks tervikuna vähendama kogu õigusvaldkonna süsteemsus, s.t iga avaliku korra kaitse eesmärgil sekkumiseks antud volitusnormi tuleb vaadelda ja hinnata laiemas õiguslikus (sh põhiseaduslikus) kontekstis. Seadusandja on siin majandustegevuse keelu reguleerimisel välja kujundanud tervikliku ohutõrjeõiguslike mõistete süsteemi, kus tuleb kohaldada loogilises koostoimes nii KorS, MsüS kui ka HMS norme. Oluline on rõhutada, et majandustegevuse keelamise regulatsioon (MsüS § 36) hõlmab endas ka ettevõtja hoolsuskohustust (MsüS § 29) ning selle kontrollimist (MsüS § 38). Samuti tuleb majandustegevuse keelu rakendajal arvesse võtta ohu mõistet koos selle eri astmete ja tüüpidega (KorS § 5), avaliku korra eest vastutava (KorS § 15) ja mittevastutava isiku mõistet (KorS § 16) jms. Lisaks kuulub terviksüsteemi üldine käsitus halduse eri tegutsemisvormide kohta ning traditsioonilised haldusõiguslikud instituudid, nagu seda on näiteks kaalutusõigus (HMS 50 § 4) ja määratlemata õigus mõisted, mis samuti moodustavad osa sekkuva halduse tegevuse aluseks olevast juriidilisest raamistikust. Eeltoodu kindlustab täidesaatva riigivõimu tegevuse seaduslikkusele, s.h õigusnormide vastavuse olulisuse põhimõttele.

60. Tulenevalt majandustegevuse keelamisega kaasnevatest eeltoodud põhiõiguste riivetest on seadusandja kehtestanud mitmeid sätteid, mille eesmärk on soodustada keeluga kaasneva riive pehmendamist. Sellisteks pehmendavateks klausliteks on eelkõige:

- 60.1. rikkumise olulisuse tuvastamine (MsüS §38);

⁵⁵ Vt RKPJKo nr 3-4-1-6-00, p 13.

⁵⁶ RKPJKo 3-4-1-10-02, p 24.

- 60.2. ettevõtja hoolsuskohustuse täitmise kontroll (MsÜS § 39);
- 60.3. majandustegevuse keelu ulatuse piiramine (MsÜS § 36 lg 4);
- 60.4. majandustegevuse keelu kehtivuse aja piiramine (MsÜS § 36 lg 6).

4.1.2. Rikkumise olulisus (MsÜS § 38) ja hoolduskohustuse kontroll (MsÜS § 39)

61. Kõigepealt on seadusandja eeltoodud põhiseaduslike suuniste järgimiseks selgelt sätestanud, et majandustegevuse keelu rakendamine ei saa olla mitte meelevaldne, vaid see eeldab rikkumise olulisuse tuvastamist (§ 38 lg 1). Rikkumise olulisuse kindlaks tegemise eelduseks on omakorda keelu rakendamisele (reeglina) eelnevad ettekirjutused (MsÜS § 68) ning ka ettevõtja hoolsuskohustuse täitmise kontroll (MsÜS § 29 ja § 39). Sellega on seadusandja kindlustanud, et ettevõtjat ei saa majandustegevuse keeld tabada n-ö üleöö ning tal on aega, et viia oma tegevus hoolsa käitumisega majandustegevuse nõuetega kooskõlla. Seejuures on selgelt öeldud, et keeldu pole lubatud rakendada, kui sellega ei kaasne ettevõtja hoolsuskohustuse rikkumist (MsÜS § 39 lg 2 lause 2). Ettevõtja hoolsuskohustus on mõeldud täiendava kaitseklauslina olukorras, kus esineb objektiivseid takistusi majandustegevuse nõuete täitmisel (nt on ettevõtja teinud endast olenevalt kõik, et enda töötajaid normikuuleka käitumise suhtes juhendada), samuti juhul, kus ettevõtjal on näiteks raskusi majandustegevuse nõuete kui kohustuslike käitumisnormide äratundmisega.

62. Lisaks on seadusandja selgelt sätestanud, et ettevõtjaga seotud isiku hoolsuskohustus on lahutatud ettevõtja omast (§ 37 lg 3). Seega ei keelata ettevõtjaga seotud isiku majandustegevust alati automaatselt koos ettevõtja omaga ning seotud isiku hoolsuskohustuse täitmist tuleb eraldi igakordselt kontrollida ning põhjendada.

4.1.3. Majandustegevuse keelu ulatus (MsÜS § 36 lg 4)

63. Majandustegevuse keelamine ühes või mitmes valdkonnas ei välista automaatselt majandustegevust kõigis teistes valdkondades. Majandustegevuse keelu ulatus tuleb määrata kindlaks haldusaktis, millega majandustegevuse keeld määratakse, st tuleb määrata kindlaks kõik need konkreetsete tegevusalad, millel on majandustegevus keelatud (MsÜS § 36 lg 2). Tegevusalade määramisel tuleb lähtuda sellest, kuidas seadusandja on eriseadustes tegevusalad määranud. Seega sõltub tegevusala ulatus eriseadustest (vt nt KaubTS § 3), kui eriseadusega ei ole määratud teisiti. Küsitav on, kas seadust võiks muuta nii, et see mitte ei suunaks ettevõtja majandustegevust keelama üksnes kindlatel tegevusaladel, vaid lubaks ettevõtja majandustegevust keelata üldiselt kõikidel tegevusaladel.

(a) Tegevusala mõiste paindlik sisustamine

64. Kõigepealt on oluline tähelepanu pöörata sellele, et Eestis puudub mõiste „tegevusala“ legaaldefiniitsioon või üldine käsitlus sellest, kuidas tegevusala mõista. Samuti puudub ühtne õigusaktiga kehtestatud siduv klassifikatsioon võimalikest tegevusaladest. Seega on tegevusala puhul tegemist kokkuvõttes määramata õigusmõistega, mida tuleb igakordselt eraldi tõlgendamise teel sisustada, sh lähtudes konkreetsetest vastavate valdkondade normide sõnastustest. See annab juba olulise paindlikkuse tegevusala mõiste ning seega ka majandustegevuse keelu ulatuse sisustamisel praktikas. Seda ilmestab hästi kohtupraktika seoses meelega tegevuse piiramisega, kus tegevusala mõistet sisustati võrdlemisi paindlikult: eraldiseisvateks tegevusaladeks peeti näiteks alkohoolse joogi müüki ning meelega tegevusprogrammi pakkumist (sh muusika edastamist) teatud müügikohas (vt üleval analüüsi punkti 3.2.2.). Järelikult võimaldab majandustegevuse keelu regulatsioon keelu rakendajal tegevusala mõistet paindlikult sisustada (arvestades eriseadusi) ning määrata keelule vajalik ja põhjendatud ulatus.

(b) *Tegevusaladeülese keelu proportsionaalsus ohutõrje vaatenurgast*

65. On küsitav, kas MsÜS § 36 lõikes 2 kasutatud keelelist väljendust "vajaduse korral ka sellega seotud või iseloomult lähedasel tegevusalal" võib tõlgendada selliselt, et see hõlmab kõiki tegevusalasid, mille osas majandushaldusametust tõendab, et on oht, et isik jätkab (nt maksuõigusest tulenevaid) majandustegevuse nõuete rikkumist ka nendel tegevusaladel (sh hulgikaubanduse ja jaekaubanduse tegevusaladel ning ka teistel KaubTS § 3 nimetatud tegevusaladel). Siin on küsitav eelkõige see, kas ettevõtja tegevust võib keelata kõikidel tegevusaladel sel põhjusel, et usaldus ettevõtja vastu on tervikuna kadunud.

66. Majandustegevuse seadustiku üldosa seaduse eelnõu koostamisel võeti aluseks samal ajal koostamisel olnud korrakaitseaduse eelnõu aluseks olnud ohu kontseptsioon.⁵⁷ Nagu öeldud, on ka MsÜS-is sätestatud majandustegevuse keeld oma olemuselt osa korrakaitsest ehk ohutõrje kontseptsioonist.⁵⁸ Seega tuleb majandustegevuse keelamisel õigusnormides kasutatud mõisteid tõlgendada koostoimes KorS § 4 lõigetes 2-4 mõistetega. Seda on tänaseks valdavalt nii mõistnud ka kohtupraktika (vt üleval analüüsi punkt 3.2.). Osa korrakaitsest on ka riiklik järelevalve, millega tegeleb majandushaldusametust konkreetse majandustegevusala reguleerivate normide järgimise kontrollimisel. Riikliku järelevalve eesmärk on õigusrikkumise korral suunatud ettevõtja rikkumise objektiivsele lõpetamisele, mitte tema subjektiivsele karistamisele. Sellest tuleneb ka üks peamine olemuslik erinevus haldusmenetluse ning väärtetoja kriminaalmenetluse vahel. Seetõttu on ka oluline, et ohutõrjele suunatud meetmed oleksid proportsionaalsed taotletava eesmärgi suhtes. Korrakaitsemeetmed ei tohiks muutuda olemuselt karistuslikku iseloomu omavateks meetmeteks, st ühes valdkonnas toime pandud rikkumiste puhul ei saa seepärast automaatselt eeldada, et ettevõtja rikub majandustegevuse nõudeid tõenäoliselt ka teistes majandustegevuse tegevusaladel.

67. Vastavalt ohutõrje kontseptsioonile kehtib lähtekoht, et kui majandustegevuse nõuete rikkumist ning sellest lähtuvat ohtu ei ole võimalik ära hoida muul viisil, kui seeläbi, et majandustegevus lõpetatakse ära nõu sunniviisiliselt, on seadusandja lähtunud arusaamast, et MsÜS § 36 kohane keelamine on põhimõtteliselt proportsionaalne riikliku järelevalve meede. Selline arusaam vastab reeglina olukorrale, kus rikutud majandustegevuse nõude eesmärk on kaitsta konkreetset elujuhtumil (üksikjuhtumil) avaliku korra osaks olevaid norme ja nende taga olevaid õigushüvesid (ilma tegevuseta ei saa ka nõudeid rikkuda ega seeläbi avalikku korda ohustada). Kui riikliku järelevalve teostaja eesmärk ei ole suunatud üksnes konkreetselt majandustegevusest lähtuva ohu ärahoidmisele (majandustegevuse keelu *kitsam* käsitlus), vaid keelamise kaudu soovitakse nõu turult kõrvaldada mitteusaldusväärseks muutunud ettevõtja (majandustegevuse keelu *laiem* käsitlus), muutub keelamise meetme kohaldamise proportsionaalsus ohutõrje seisukohast küsitavaks.

68. Samas peab keelamine olema, nagu öeldud, proportsionaalne vastava avaliku korra osaks oleva õigusnormi järgimisega taotletava eesmärgi suhtes (nt peab keelamine tagama maksukohustuse täitmist). Seega ei saa majandustegevuse keelu rakendamine tegevusaladeülele tõenäoliselt olla proportsionaalne lahendus. Tegevusaladeülele kehtivate majandustegevuse nõuete rikkumise tõttu majandustegevuse keelamine (nt maksukohustuse rikkumisel) ei ole see situatsioon, mida on majandustegevuse keelamisinstrumendi kohaldamise reegljuhtumina silmas peetud. Seda kinnitab tänaseks tekkinud kohtupraktika (vt üleval analüüsi punkt 3.1.1.). Kokkuvõttes ei ole proportsionaalsuse tagamiseks majandustegevuse keelu n-ö lahtisidumine konkreetsetest tegevusaladest soovitatav.

⁵⁷ vt MsÜS eelnõu seletuskirja lk 6.

⁵⁸ Vrd Majandustegevuse seadustiku üldosa seaduse kontseptsioon, esialgne näidiseelnõu, seletuskiri ning lisamaterjalid, lk 316. Arvutivõrgus: <http://www.just.ee/et/eesmargid-tegevused/oiguspoliitika/parem-oigusloome/valminud-materjalid>

(c) *Majandustegevuse keelu proportsionaalsus maksuvaldkonna näitel*

69. Kohtupraktika näitab, et majandustegevuse keeldu on soovitud korduvalt rakendada võitluses maksukohustuste rikkumiste vastu. Seejuures on kindlaks tehtud, et maksukohustus on ettevõtja majandustegevuse konkreetsest tegevusalast mittesõltuv üldine nõue (vrd MsÜS § 6 lg 2), st selline majandustegevuse nõue kehtib igal tegevusalal.⁵⁹ Kui ettevõtja senise käitumise põhjal võib prognoosida, et ta ka tulevikus hoiab maksude maksmisest kõrvale, võib põhimõtteliselt rakendada nii tema kui ka temaga seotud isikute suhtes majandustegevuse keeldu – küsimus on kas, see on võimlaik tegevusaladeüleselt. Iseenesest võib MsÜS § 38 lg 2 kohase rikkumise olulisuse hindamisel olla asjassepuutuv ka usalduse kaotamine ettevõtja vastu tervikuna, kuid see pole tähtis rikkumisega kaasneva ohu hindamisel. Situatsioonist kus, MsÜS § 39 lg-test 1 ja 2 tulenevalt eeldatakse majandustegevuse nõude olulise rikkumise korral ettevõtja hoolsuskohustuse rikkumist ning haldusorgan on andnud menetluse käigus ettevõtjale võimaluse vastav eeldus ümber lükata (edastades talle nt otsuse projekti), kuid ettevõtja ei ole seda sisuliselt kasutanud, ei saa veel automaatselt tuletada MTA-le õigust keelata isiku majandustegevust suuremas ulatuses, kui see on sätestatud MsÜS § 36 lg-s 4.⁶⁰

70. Majandustegevuse keelu proportsionaalsuse hindamisel maksuvaldkonnas tuleb arvestada teatud erisustega. Oluline on märkida, et maksupettus võib korrektselt tuvastatud rikkumisena olla kõrvaldatav, kui riigile saamata jäänud maks tagantjärele tasutakse.⁶¹ Seega maksude alalaekumine on ennekõike korrapärase majandustegevuse kaudu kõrvaldatav rikkumine, mille puhul majandustegevuse keelamine ei oleks ilmselt proportsionaalne. Seega ei pruugi olla majandustegevuse keelamine (MsÜS § 36) riikliku järelevalve erimeetmena maksujärelevalve valdkonnas proportsionaalsuse aspektist vastuvõetav. On oluline selgeks teha, mis on taotletav eesmärk, st kas maksukohustuse täitmisele sundimine (ohutõrje) või ettevõtja karistamine hooletu käitumise eest. Ilmselt leiab eesmärgi suhtes kohasemaid ja efektiivsemaid lahendusi hoopis karistusõigusest (nt ettevõtluskeeld).

71. Keelu rakendamise ohutõrjeõiguslikku tausta arvestades tuleb proportsionaalsuse kontrollimisel ennekõike küsida, millist õigusnormi või sellega kaetud õigushüve kaitstakse, kui majandustegevust tahetakse keelata maksukohustuse rikkumise tõttu. See sõltub maksukohustuse kui majandustegevuse nõude eesmärgist. Arvestada tuleb esmalt, et majandustegevusest tulenevat maksukohustust ei ole ilmselt võimalik täita ka ilma majandustegevuseta (erinevalt nõ harilikest ohutusnõuetest, mille puhul on võimalik ohtlikkus kõrvaldada majandustegevuse lõpetamise teel, nt ohtliku tegevuse katkestamine, samuti ohtliku seadme kasutamise või toote levitamine lõpetamine). Teiseks tuleb rõhutada, et majandustegevuse keelamine MsÜS § 36 tähenduses on olemuselt ohutõrjelise järelevalvemeetmena mõeldud kohalduma eeskätt situatsioonis, kus on vaja majandustegevuse nõ sunniviisilise lõpetamise kaudu tõrjuda ettevõtja majandustegevuse teostamisest lähtuvat ohtu nende õigusnormide järgimisele, mille eesmärk on kaitsta avalikku korda *konkreetses* situatsioonis (milleks on siinkohal ettevõtja poolt kindlas summas tasumata jäetud maksude laekumine). Ei ole arusaadav, kuidas tagab majandustegevuse keelamine selle, et ettevõtja saaks ära maksta oma kohustuslikud maksud, sest viimane eeldab reaalselt toimivat majandustegevust. Lisaks peab esile tõstma, et paralleelselt haldusõiguslike sekkumisvahenditega jääb *üldist laadi* õigusliku tagajärjena kehtima igal juhul ka karistuslik sanktsioneerimine (mh läbi KarS § 49¹ kohase ettevõtluskeelu). Kokkuvõttes ei ole tegevusaladeülene keeld mõistlik tee ka maksuvaldkonna näitel.

⁵⁹ RKHKo 3-15-467/30, p 11.

⁶⁰ TlnRnK 3-14-53192, p 11.

⁶¹ RKHKo 3-15-467, p 16.

4.2. Majandustegevuse keelu tähtaeg (MsÜS § 36 lg 6)

72. Majandustegevuse keelu maksimaalse üheaastase kestuse eesmärk on tagada, et keelamine ei muutuks sisuliselt tähtajatuks sundlõpetamiseks. Seetõttu on seadusandja sisuliselt kehtestanud (fiktiivse) eelduse, et ühe aasta möödudes on keelu rakendamise alus alati automaatselt ära langenud. Keeld on seega olemuselt ajutine meede ning see on ka vaidlustatav ja ennetähtaegselt lõpetatav (§ 36 lg 6 lause 2). Piirang on selles osas isegi sarnane ettevõtjale antud tegevusloa kehtetuks tunnistamisega, mille korral saab ettevõtja reeglina taotleda igal ajal uue loa andmist.

73. Keelu pikkusega seondub küsimus, kas majandustegevuse keelu maksimaalne seadusest tulenev üheaastane kestus on piisav. Kaheldav on, kas keelu üheaastane maksimumkestus täidab enda eesmärki olukorras, kus vahetult pärast keelu üheaastase tähtaja saabumist või siis vahetult enne selle tähtaja saabumist kehtestatakse uus samasugune keeld ning seda tehakse selliselt korduvalt. Taolises olukorras kaotaks üheaastane keeld oma sisulise mõtte, sest ta muutub tegelikult *de facto* püsivaks. Eesmärgipärane oleks majandustegevuse keelamise kasutamine samadel alustel ainult ühe korra.

74. Samuti võib mõelda situatsioonile, kus ettevõtja tegevuses esineb niivõrd kaalukaid ning olemuselt pikaajalise toimega rikkumisi, mille puhul üheaastane keeld ei täida enda eesmärki. Selliseks olukorraks võib olla näiteks majandustegevuse nõuete mittejärgimine, mis on konkreetset seotud ühe aastaga (nt aastapõhised aruandluskohustused). Kui majandustegevuse nõudena sätestatud kohustus tekib kord aastas, oleks üheaastase keelu rakendamise kasutegur üpriski väike, sest ettevõtja võib üheaastase keelu lõppemisel taas järgmise aastaga seotud majandustegevuse nõuet rikkuda. Sel juhul tuleks alustada keelamise menetlust igal aastal uue rikkumise tõttu eraldi, mistõttu oleks tegemist lõppkokkuvõttes olukorraga, kus iga üksiku kohustuse täitmiseks tuleb alustada uut keelamismenetlust. Taoline menetlus ei näi olevat kooskõlas keelu algse eesmärgi ja mõttega.

75. Samuti on seadusandja majandustegevuse keelu puhul teinud seletuskirjas tähelepanuväärse märkuse, mille kohaselt on keelu tähtaja sätestamine olnud vähemasti õigusteoreetiliselt algusest peale mõnevõrra problemaatiline.⁶² Nimelt on majandustegevuse keelamise instrumendi üheks oluliseks eeskujuks olnud Saksa õigusruumis tuntud keeld tähtajatu ning keelu mahavõtmine eeldab alati haldusorgani sellekohast otsust.⁶³ Kuna haldusõigusliku keelamismeetme eesmärgiks ei ole ettevõtja karistamine, vaid üksnes temast lähtuva ohu kõrvaldamine ja ärahoidmine, siis ei saa tegelikult ühesuguse tähtaja möödumisel kõikidel juhtudel lugeda isikust lähtuvat ohtu möödunuks. Selline seadusandja eeldus on tegelikult meelevaldne. Võttes arvesse, et seaduses on sätestatud koos keeluga ka paindlik mehhanism, mis võimaldab keelu igal ajal kehtetuks tunnistada, kui tõendatakse, et keelu rakendamise aluseks olnud asjaolud (oht avalikule korrale) on kõrvaldatud (vt MsÜS § 36 lg 6 laused 2-4), tasub kaaluda üheaastase tähtaja kehtetuks tunnistamist seaduses. Arvestades, et majandustegevuse keeld on riiklikus järelevalves nii kui nii viimane (n-õ *ultima ratio*) abinõu, mille rakendamisel tuleb lähtuda kaalutusreeglitest (sh proportsionaalsusest), siis ei ole kokkuvõttes otstarbekas seadusandjal sätestada üheaastast keelu rakendamise tähtaega. Keelu tähtaja puudumisel oleks ka suurem (heidutav) mõju ettevõtjate normikuulekale käitumisele suunamisel.

⁶² Vt Riigikogu XI koosseisu menetluses olnud majandustegevuse seadustiku üldosa seaduse eelnõu (803 SE) seletuskirja, lk 72. Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/ea272fce-517d-efd0-0274-b1b8247c5de5/Majandustegevuse%20seadustiku%20%C3%BCldosa%20seadus>

⁶³ Vt samas.

76. Küsida tuleb, kas majandustegevuse keelu maksimaalse üheaastase kehtivusaja kaotamine seadusest oleks kooskõlas põhiseaduslike suunistega, s.h eeskätt halduse seaduslikkuse ning olulisuse põhimõttega. Põhiõigustesse sekkumine ei oleks kooskõlas seadusreservatsiooni osaks oleva olulisuse nõudega siis, kui seadusandja jätkaks seaduses täpsustamata või lahtiseks asjaolud, mida saab oluliseks pidada kodanike põhiõiguste ja -vabaduste piiramise seisukohast.⁶⁴ Seejuures ei pea seadusandja olulisuse põhimõtte järgimiseks ilmtingimata langetama otsuse täidesaatva riigivõimu asemel, vaid piisab sellest, et ta loob läbi õigusnormide piisavad seaduslikud raamid proportsionaalse kaalutusotsuse langetamiseks, mida järgides saab täidesaatva riigivõimu tegutsemist pidada põhiseaduspäraseks.⁶⁵ Eeltoodu valguses on selge, et majandustegevuse keelu rakendamine ei saa toimuda meelevaldselt, sest selle rakendamisel tuleb järgida mitmeid õigusnormidest tulenevaid piiranguid (vt ka üleval p 4.1.2.), s.h hinnata majandustegevuse nõuete ja nende rikkumise olemasolu (MsüS § 6), majandustegevuse nõuete rikkumise olulisust (MsüS § 38) ning ettevõtja hoolsuskohustust (MsüS § 39). Majandustegevuse keelu tähtajatu rakendamise proportsionaalsuse ning kooskõla põhiseadusega (s.h olulisuse printsiibiga), tagab tervikuna see, et seadusandja on esiteks piisavalt selgelt reguleerinud keelu rakendamise alused ning teisalt ka need alused, millest lähtudes on keelu rakendanud majandushaldusasutusel võimalik keeld igal ajal taas kehtetuks tunnistada (vt MsüS § 36 lg 6 laused 2-4).

Lugupidamisega

Allar Jõks

vandeadvokaat

Illimar Pärnamägi

jurist

⁶⁴ RKPJKo 3-4-1-10-02, p 24.

⁶⁵ Vt olulisuse põhimõtte kohta sekkuva haldustegevuse kontekstis nt I. Pärnamägi, Kas ühiskondliku heaolu eest hoolitsemine on tegelikult politsei ülesanne? Sekkuva halduse õiguslikud alused, *Juridica* 2016/10, lk 687-697, lk 692.