

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL

Majandusteaduskond

Õiguse instituut

Heimo Vilpuu

**TÄITEMENETLUSE REFORM – AVALIKU VÕIMUKANDJA
NÕUETE TÄITMISE ÜLEANDMINE MAKSU- JA
TOLLIAMETILE NING SELLE MÕJU KOHTUTÄITURITE
JÄTKUSUUTLIKKUSELE**

Magistritöö

Õppekava HAJM08/15, peeriala Eesti avalik ja eraõigus

Juhendaja: Uno Feldschmidt, MA

Tallinn 2019

Deklareerin, et olen koostanud töö iseseisvalt ja olen viidanud kõikidele töö koostamisel kasutatud teiste autorite töödele, olulistele seisukohtadele ja andmetele, ning ei ole esitanud sama tööd varasemalt ainepunktide saamiseks. Töö pikkuseks on 16 083 sõna sissejuhatusest kuni kokkuvõtte lõpuni.

Heimo Vilpuu

(allkiri, kuupäev)

Üliõpilase kood: 178824HAJM

Üliõpilase e-posti aadress: vheimo@hotmail.com

Juhendaja: Uno Feldschmidt, MA:

Töö vastab kehtivatele nõuetele

.....

(allkiri, kuupäev)

Kaitsmiskomisjoni esimees:

Lubatud kaitsmisele

.....

(nimi, allkiri, kuupäev)

SISUKORD

LÜHIKOKKUVÕTE	4
SISSEJUHATUS	5
1. KEHTIV TÄITEMENETLUSE KORRALDUS.....	8
1.1. Täitemenetluse korraldus Eestis	8
1.1.1. Täitemenetluse korraldus teistes riikides.....	16
1.1.2. Täitemenetluse reformi taust.....	25
1.2. Efektiivsuse hindamine	27
1.2.1. Efektiivsus ja täitemenetluse põhimõtted	27
1.2.2. Avalik-õiguslikud nõuded ja nende jaotamise kord.....	32
2. TÄITESÜSTEEMI ÜMBERKORRALDAMINE.....	36
2.1. Võimalikud muudatused ja muudatuste mõju	40
2.2. Sundtäitmise reeglid ja kohtualluvus vaidlustamise korral	44
2.3. Nõuete täitmine.....	47
2.4. Kohtutäiturite jätkusuutlikkus.....	49
KOKKUVÕTE	55
SUMMARY	59
KASUTATUD ALLIKATE LOETELU	62

LÜHIKOKKUVÕTE

Käesolevas magistritöös käsitletakse Eestis planeeritavat täitesüsteemi reformi, millega soovib riik viia üle avalik-õiguslike nõuete sundtäitmise Maksu- ja Tolliameti pädevusse, jättes kohtutäiturite ülesandeks täita vaid eraõiguslikke nõudeid. Reform on ajendatud eesmärgist saavutada senisest odavam ja efektiivsem täitemenetlus läbi kohtutäiturite arvu vähendamise, jättes alles ametis olevast 44 täiturist maksimaalselt 24 täiturit. Riik on seisukohal, et kui kohtutäitureid on poole vähem ja riiginõuete osas viib täitemenetlust läbi Maksu- ja Tolliamet, siis selline süsteem on menetlusosalistele oluliselt odavam, mis annab võlgnikele võimaluse panustada seniste täituritasude arvelt suuremas mahus oma võlgnevuste tasumisse. Eestis planeeritava dualistliku täitesüsteemi võrdluseks vaatleb autor nii era-, riiklike ja ka segasüsteemidega riike. Lisaks iseloomustatakse efektiivsuse mõistet lähtuvalt täitemenetluse printsiipidest, kirjeldatakse kohtutäituri tasude süsteemi ja määratletakse avalik-õiguslike nõuete ulatus ning antakse ülevaade avalik-õiguslike nõuete jagamise korrast. Samuti tuuakse välja reformi kontseptsiooni põhjal nii täitesüsteemi ümberkorraldamise eesmärgid, kui ka käsitletakse probleeme, mille tõttu reform on algatatud. Töö autor vaatleb ja analüüsib töö aluseks olevat täitemenetluse ümberkorraldamise kontseptsiooni selle põhilistes küsimustes ning esitab omapoolseid argumente ja ettepanekuid täitesüsteemi efektiivsuse parendamiseks. Töös on lisaks kontseptsioonile kasutatud erinevaid õigusakte, teaduslikke artikleid ja erialast kirjandust ning ka kohtupraktikat.

Magistritöö hüpoteesiks püstitatud väide, et avalik-õiguslike nõuete sundtäitmine funktsionaalse delegatsiooni vormis on subjektide põhiõiguste seisukohast tulemuslikum, võrreldes nende täitmisega riigiasutuse poolt, leidis kinnitust.

Võtmesõnad: täitemenetluse reform, efektiivsus, kohtutäiturite jätkusuutlikkus, täitekulude kokkuvõtteid.

SISSEJUHATUS

Õigusriigi mõtet annab hästi edasi mõttetera *Non rex est lex, sed lex est rex* – mitte kuningas ei ole seadus, vaid seadus on kuningas. Üldistavalt võiks öelda, et sellest lähtuvalt on õiguskord võrdselt kehtiv ja kohustuslik kõigi suhtes.¹

Ühiskonnas on iseloomulik, et õigusnorme järgitakse vabatahtlikult, kuid alati ei ole vabatahtlik normide järgimine kõigile omane, mistõttu tuleb riigil rakendada sunnijõudu. Õigusriigi oluliseks tunnuseks on muuhulgas ka põhiseaduslik õigus pöörduda oma õiguste kaitseks kohtusse, see tähendab, et kehtib üldine põhiõigus tõhusale õiguskaitsele ja ausale õigusemõistmisele. Lisaks kohtumenetlusele hõlmab õiguskaitse kitsamas tähenduses ka täitemenetlust,² mida peetakse eelneva kohtumenetluse jätkuks, ning annab võlausaldajale õiguse oma nõude täitmiseks kasutada riiklikku sundi, kui võlgnik ei täida oma kohustust vabatahtlikult.³

Seega on õiguste teostamiseks vaja tõhusat ja hästi toimivat täitemenetlust, mis on ühtlasi õiguskindluse tagamise vahendiks. Õigusnormide täielik rakendamine – lisaks kasvatusle ja veendumusele – on meie ühiskonnas tagatud riigi sunnimehhanismiga, mida rakendatakse vastavate institutsioonide abil.

Ühelt poolt teostab riik läbi avalik-õiguslike nõuete sundtäitmise avaliku huvi kaitset, teisalt tagab eraõiguslike nõuete sundtäitmine isikutele varaliste õiguste ja kohustavate toimingute kaitse. Täitemenetlus on vajalik tagamaks juriidilisi menetlusi, mis hõlmavad seadusandluse ja täitedokumentide (kohtulahendid, lepingud jne) maksmapanemist.⁴ Läbi selle on riik kehtestanud kohustuste tähtaegseks tasumiseks sundtäitmise mehhanismi. Täitemenetlust koordineeritakse läbi

¹ Narits, R. (2007). *Õiguse entsüklopeedia*. Tallinn: Juura, lk 193.

² Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. (2008). 2.vlj./Toim. E.J.Truuväli, B. Aaviksoo, O. Kask, L. Lehis, L. Madise, Ü. Madise, K. Merusk, L. Mälksoo, R.Narits, V. Olle, P. Pruks. Tallinn: Juura, lk 165.

³ Koulu, R. (1997). *Enforcement in Finland* – Revue Hellenique de Droit International, vol 50, lk 537.

⁴ Alekand, A. (2017). *Täitemenetlusõigus*. Tallinn: Juura, lk 11.

õigusnormide ja selle viib ellu kohtutäitur, kes peab oma ametit enda nimel ja vastutusel vaba elukutsena⁵, ja kellele on seadusandja pannud läbi täitedokumentide täitmise ka suure vastutuse.⁶

Justiitsministeeriumis on väljatöötamisel täitesüsteemi reform, millega nähakse ette täitemenetluse põhjalikku ümberkorraldamist ja avalik-õiguslike nõuete sundtäitmise üleviimist Maksu- ja Tolliameti pädevusse, jättes kohtutäituritele vaid eraõiguslike nõuete menetlemise. Selle kohaselt viiakse reform ellu mitmes etapis. Esmalt planeeritakse 2020. aastaks seadusemuudatust, seejärel toimub 2021.–2026. aastani riigi nõuete haldamise üleviimine Maksu- ja Tolliameti pädevusse, aastatel 2023–2026 suletakse rahalistes raskustes olevate kohtutäiturite bürood ning 2026. aastal täidaksid kõige eelneva tulemusel nõudeid dualistliku süsteemi järgi nii erakohtutäiturid kui ka Maksu- ja Tolliamet.⁷ Kas see ka võimalikuks osutub, näitab aeg, kuid justiitsministeeriumi tahe ja plaan on viia oma visioon Eesti Vabariigi Valitsusele otsustamiseks 2019. aasta jooksul.

Reformi üheks eesmärgiks on muuta täitemenetlus võlgniku jaoks odavamaks. Seega, kui riik hakkaks ise oma nõudeid menetlema, siis läbi selle loodetakse vähendada tasutavate täitekulude mahtu. Riik leiab, et praegune täitesüsteem on võlgnikele liiga koormav, täitemenetlusega seotud kulud täituri tasude näol liialt kõrged ja süsteem ei ole üleüldiselt efektiivne. Riiginõuete menetlemisega seotud täitekulud on hinnanguliselt 13,5⁸ miljonit eurot aastas, millele lisanduvad veel muud süsteemi ülalpidamiseks vajalikud investeeringud.⁹ Seega on käesolevaks ajaks jõutud veendumusele, et kui riik täidaks kohtutäiturite asemel oma nõudeid ise, siis täitesüsteemi kulud oleksid oluliselt madalamad. Läbi selle jääks võlgnikele rohkem rahalisi vahendeid oma kohustuste tasumiseks, mis tagaks ka parema avalik-õiguslike nõuete täitmise. Lisaks kõrgetele täitekuludele on kohtutäiturite praegune suurearvuline ja hajus süsteem ebatõhus, millest tulenevalt ei suuda täiturid nõudeid piisavalt efektiivselt täita. Kõik see kokku on viinud hinnanguni, et täitesüsteem vajab kapitaalset ümberkorraldust.

Autor valis antud teema tulenevalt selle aktuaalsusest – täitemenetluse reformimise kavatsused on leidnud suuremat kõlapinda nii meedias kui ka Eesti ühiskonnas üldiselt. Reformist on otseselt puudutatud keskmiselt 40 000 isikut aastas, kelle suhtes algatatakse mõni uus täiteasi, või kes on

⁵ Kohtutäituri seadus § 2. RT I, 29.06.2018, 20.

⁶ Visternicean, D., Gheorghe, R. (2016). Is the Return of Enforcement Possible in the Hypothesis of Annulment of the Bailiff's Acts – *Revista Institutului National Justitiei*, Vol. 36, No 50, lk 50.

⁷ Justiitsministeerium. Täitemenetluse ümberkorraldamise kontseptsioon. Isiklik valdus, lk 8.

⁸ *Ibid.*, lk 8.

⁹ *Ibid.*, lk 21.

oma nõude sundtäitmisele esitanud. Seega, arvestades Eesti suurust, on reformist puudutatud huvigrupp märkimisväärne ja valitud teema väärrib töö autori arvates lähemat tähelepanu.

Magistritöö eesmärk on selgitada välja, kas hetkel toimiv täitesüsteem on ebaefektiivne ning võlgnikke liigselt koormav. Millised oleksid kavandatava reformi võimalikud mõjud täitemenetluse institutsioonile ja kas sellega soovitu saavutamine oleks tõhusam, võrreldes praegu kehtiva süsteemiga. Töö autor püstitab hüpoteesiks väite, et avalik-õiguslike nõuete sundtäitmine täies ulatuses funktsionaalse delegeerimise vormis kohtutäiturite poolt on efektiivsem ja jätkusuutlikum, võrreldes nende kavandatava täitmisega riigiasutuse poolt.

Magistritöö allikatena on kasutatud peamiselt justiitsministeeriumi täitemenetluse ümberkorraldamise kontseptsiooni, samuti õigusteoreetilist kirjandust, teaduslikke artikleid ning normatiivmaterjali. Töö kirjutamisel tugineb autor muuhulgas enda senisele töökogemusele kohtutäiturina ja võrdleb seda kontseptsioonis kavandatavaga. Selleks, et anda Eestis planeeritavale täitesüsteemi ümberkorraldusele võrdlusmoment, vaatlleb autor ka erinevate Euroopa riikide täitemenetluse korraldusi. Töös püstitatud eesmärgi saavutamiseks kasutatakse kvalitatiivset ning kvantitatiivset uurimismeetodit.

Töös on kaks peatükki, mis omakorda on jagatud alapeatükkideks. Esimene peatükk käsitleb täitemenetluse korraldust Eestis ja välisriikides. Mõistmaks planeeritava täitemenetluse reformi sisu, antakse ülevaade kohtutäituri, tema ameti olemusest ja üldistest funktsioonidest, ning selle võrdluseks on omakorda toodud välja erinevate riikide sundtäitmiste korraldused. Kuna efektiivsus ei tähenda vaid materiaalist kasutegurit, iseloomustatakse efektiivsuse mõistet lähtuvalt täitemenetluse printsiipidest, samuti kirjeldatakse kohtutäituri tasude süsteemi ja määratletakse avalik-õiguslike nõuete ulatus ning selgitatakse hetkel toimivat avalik-õiguslike nõuete jagamise korda. Teises peatükis tuuakse välja reformi kontseptsiooni põhjal nii täitesüsteemi ümberkorraldamise eesmärgid, kui ka käsitletakse probleeme, mille tõttu reform on algatatud. Põhirõhk on asjaolul, et avalik-õiguslike nõuete delegeerimine Maksu- ja Tolliametile toob kaasa kohtutäiturite töömahu vähenemise, ning seeläbi tekitab küsimuse kohtutäiturite edasisest jätkusuutlikkusest. Autor võrdleb kontseptsioonis planeeritavaid muudatusi kehtiva õigusliku regulatsiooniga, ning toob välja endapoolseid hinnanguid, ning esitab ettepanekuid parendamiseks kohtutäiturite jätkusuutlikkust.

1. KEHTIV TÄITEMENETLUSE KORRALDUS

1.1. Täitemenetluse korraldus Eestis

Võib öelda, et on olemas kahte liiki kohtuotsuseid. Esimese puhul saavutab otsus oma eesmägi selle jõustumisest, teise puhul peab selleks tegema teatud toimingud. Nendevaheline erinevus seisneb otsuste realiseerimiseks kasutatava riikliku sunnimehhanismi vajalikkusest. Vabatahtliku soorituse puhul ei ole vaja kasutada õiguse kehtestamiseks sunnimeetmeid, vastasel juhul oleks kohtuotsus vaid tavaline dokument – nõue on küll dokumenteeritud, aga teha pole sellega midagi. Seega saab õigustatud isik nõuda sellise dokumendi maksmapanemist läbi riikliku sunni, ehk läbi eratäiturite, ning täitemenetluse läbiviimisel selgub, kas seda saab realiseerida või mitte. Kindlasti ei ole sundtäitmise näol tegemist karistusmenetlusega, vaid kohustatud poolelt nõutakse seda, mis kuulub õigusega sissenõudjale,¹⁰ siiski ei kohaldata täitemenetlust ainult eraõigusest tulenevatele tsiviilõiguslikele suhetele.

Täitemenetluse seadustiku (edaspidi: TMS) alusel toimub avalik-õiguslike ja eranõuete sundtäitmine vabakutseliste kohtutäiturite poolt läbiviidava täitemenetluse raames. Esialgne täitemenetluse seadustik võeti vastu 1993. aastal, ning see reguleeris lisaks kohtuotsuste täitmisele ja karistusõiguslikele teemadele veel surmanuhtlust. Nüüdseks surmanuhtlust Eesti Vabariigis enam ei eksisteeri, ja kehtivas täitemenetluse regulatsioonis on ka muud karistusõiguslikud sätted taandunud.¹¹

Täitemenetluse seadustik tunnustab mitmesuguseid tsiviilsuhetest tulenevaid täitedokumente: kohtuotsuseid ja määruseid tsiviilasjades, välisriikide kohtute otsuseid eraisikute vahelistes vaidlustes, kohtuväliste organite otsuseid, notariaalselt kinnitatud hüpoteegilepinguid, ehitiste pantimise lepinguid ja notariaalselt kinnitatud lepinguid võlanõuete osas. Kohtutäitur viib Täitemenetluse seadustiku alusel läbi ka täiesti erinevaid täitemenetlusi: väärteomenetluses

¹⁰ Ikkonen, K. (2004). Sundmüügi põhiseaduslikud alused. – *Juridica*, Nr. 8, lk 540.

¹¹ Alekand, A. (2004). *Suntäitmis ja Pankrotiõigus*. Sisekaitseakadeemia, lk 10.

määratud trahve, kriminaalkaristustena kohaldatavad trahve, maksualaseid otsuseid jne. Seega ületavad TMS-i § 2 lõikes 1 sätestatud täitemeetmete loetelus¹² avalik-õiguslikud kohustused arvult eraõiguslike nõuete täitmiseks väljastatud täitedokumente.¹³ Eeltoodust tulenevalt on niisiis täitemenetluse koondunud enamik menetlusliikidest nagu tsiviilkohtumenetlus, kriminaalkohtumenetlus, maksumenetlus, halduskohtumenetlus, haldusmenetlus, väärteomenetlus, töövaidluste lahendamise menetlus jne.¹⁴ Täitemenetluse alustamise eelduseks on täitedokumendi olemasolu.

Täitemenetluse algatamine toimub sissenõudja initsiatiivil täitmisavalduse ja täitedokumendi esitamisega sundtäitmiseks kohtutäiturile, kelle tööpiirkonnas on võlgniku elu- või asukoht või kelle tööpiirkonnas asub võlgnikule kuuluv vara.¹⁵ Piirkonnad jagunevad vastavalt kohtute tööpiirkondade järgi neljaks: Harju, Viru, Pärnu ja Tartu tööpiirkond. Kuigi väga paljud võlgnikud on asunud elama välismaale, siis väljapool Eesti Vabariigi territooriumit kohtutäitur täitemenetlust läbi viia ei saa. Menetluse alustamisel peab täitur kontrollima ja veenduma, et täitedokument vastab formaalsetele tingimustele. Kui menetlus on alustatud, siis sissenõudja sekkumise vajadust üldjuhul ei ole. Sissenõudja õiguseks jääb muuhulgas menetluse kestel esitada kohtutäiturile teatavaks saanud andmeid võlgniku varalise seisu kohta ja muud olulist teavet, mis aitab täitemenetluse läbiviimisele kaasa, ning samuti esitab sissenõudja vajaduse korral avalduse täitemenetluse peatamiseks või lõpetamiseks.

Eestis on kehtiv ühtne tsentraliseeritud menetluskord, see tähendab, et sisuliselt kõiki nõudeid täidab üks täitemenetluse institutsioon. Selline menetluskord on võlgniku seisukohast vaadatuna kõige mugavam ja paremini õigusi tagav. Kuigi hetkel ei pea võlgniku kõik erinevad nõuded olema täitmisel ühe ja sama kohtutäituri juures, annaks selliselt ühtsesse süsteemi koondumine võlgnikule parema ülevaate algatatud menetlustest ja parema suhtlemise võimaluse, sest kohtutäitur on ainuisikuliselt täitemenetluse läbiviimise juht, ning vastutab kõikide enda ja büroo töötajate tegevuste eest. Kui menetluse läbiviijaks on riik, siis selline vahetu kontakt puuduks. Suhtlust viiks läbi üks riigiametnik paljude seast ja probleem võib tekkida ka sellest, et võlgnikul puudub arusaam, millise nõude puhul tuleb pöörduda täituri ning millise nõude puhul Maksu- ja Tolliameti poole.

¹² Täitemenetluse seadustik § 2 lg 1. RT I, 19.03.2019, 15.

¹³ Alekand, A. (2008). The Estonian Universal Enforcement Procedure and the Bailiff as the Taker of Procedural Decisions. – *Juridica International*, Vol 15. No. 115, lk 116.

¹⁴ Alekand, A. (2017), *supra nota 4*, lk 15.

¹⁵ *Supra nota 12*, § 4.

Kohtutäituri ametitegevuse alused, haldusjärelvalve teostamine, distsiplinaarvastutus ja tasustamise kord ning kohtutäituri tegevuse alused on koondatud kohtutäituri seadusesse. Võlgniku, sissenõudja ja kohtutäituri õigused ja kohustused ning täitedokumendi täitmise menetluse sätestab Täitemenetluse seadustik ning lisaks Kohtutäiturimäärustik,¹⁶ mis sätestab täiendavalt täituri ametitegevusega seotud alused.

Kohtutäituriks saamise eelduseks on, et isik peab omama õigusealast bakalaureusekraadi või on läbinud riiklikult tunnustatud rakenduskõrgharidusõppe õiguse õppesuunal.¹⁷ Ametisse võib nimetada ka Euroopa Liidu kodaniku, kes on haridustasemelt Eesti kodanikuga samal tasemel või omab mõne teise riigi vastavat kvalifikatsiooni. Lisaks haridusnõudele peab kohtutäitur olema tegutsenud ühe aasta kas kohtutäituri abina, vandeadvokaadina, kohtunikuna, notarina, pankrotihaldurina, või olema töötanud enne ametisse kandideerimist vähemalt viis aastat õiguselast haridust nõudval töökohal. Nende täituri osas, kes määrati ametisse kuni 1. juulini 2002. aastal, eelpool nimetatud haridustaseme nõuet ei kehti, ja nad võivad oma ametit praktiseerida ilma õiguselast kõrgharidust omamata, seega algselt on seadusandja pidanud tööga omandatud kogemust akadeemilise teaduskraadiga asendatavaks.¹⁸ Kvalifikatsiooninõuded on vajalikud, et tagada kõikide subjektide õiguste igakülgne ning täielik kaitse. Samuti on täitevdokumendi korrektne täitmine alati küsimus õiguse efektiivsusest ühiskonnas üldiselt. See kohustab ka kõiki täitureid tegelema pidevalt täiendõppega. Seadus annab ka loetelu, mis välistab kohtutäituriks saamise võimaluse.¹⁹

Kohtutäiturid nimetab ametisse ja vabastab ametist justiitsminister.²⁰ Täituri ametikohtade arv on sätestatud Kohtutäiturimäärustiku §-s 2 ja amet on sisuliselt eluaegne – lihtsalt niisama vabastamise aluseid ei ole ette nähtud, ja see omab olulisust sellepärast, et tagada kvalifikatsioon kogu ametis oleku vältel ning tagada sõltumatus, mis on õiglase menetluse kriteeriume ka põhiseaduse kontekstis. Ametist vabastamiseks peab täitur olema sooritanud näiteks kas mõne tahtlikult toimepandud süüteo, ja selle kohta on jõustunud süüdimõistev kohtuotsus, teda on karistatud korduvalt distsiplinaarkorras, ta on jätnud mõjuva põhjuseta korduseksamile tulemata

¹⁶ Kohtutäiturimäärustik. RT I, 27.06.2018, 4.

¹⁷ *Supra nota 5*, § 17.

¹⁸ Alekand, A. (2017)., *supra nota 4*, lk 23.

¹⁹ *Supra nota 5*, § 17.

²⁰ *Ibid.*, § 19.

või ei läbinud seda edukalt, ning on selgunud, et täitur ei vasta ametipidamiseks kehtestatud haridustasemele jne.²¹

Täituriid tegutsevad neljas maakohtute tööpiirkonnas ja nende arv on piiratud – Harju tööpiirkonnas on 20, Viru piirkonnas 11, Tartu piirkonnas 12 ja Pärnu tööpiirkonnas 12, kokku 55 kohta.²² Vajaduse üle vabu ametikohti täita otsustab justiitsminister, kes kuulutab selleks välja konkursi.²³ 2019. aasta märtsiks oli täidetud 44 ametikohta, millest 15 oli Harju, 10 Pärnu, 12 Tartu ja 7 Viru tööpiirkonnas. Kõige enam oli ametis täitureid 2001. aastal, kui justiitsminister Märt Rask vannutas ametisse 79 kohtutäiturit²⁴, seega aja jooksul on vabakutseliste täiturite arv kahanenud peaaegu poole võrra.

Kui kohtutäitur on ametit pidanud vähemalt kaks aastat, tuleb täituril tagada, et tema büroos oleks tööl vähemalt üks abi. Kohtutäituri abi võib teha kohtutäituri nimel ja vastutusel kõiki ametitoiminguid, välja arvatud täitemenetluse peatamine ja lõpetamine, täitemenetluses enampakkumisel müüdud vara omandi üleandmise avalduste esitamine erinevatele registritele, vara müügist saadud raha jaotamine ja pärandi inventuuri nimekirja allkirjastamine. Abi ülesannete hulka ei kuulu isiklikult menetlusosaliste selgitustaotlustele vastamine seoses tehtud ametitoimingutega. Kuigi abide olemasolu on seadusega reguleeritud, siis praktikas paraku kõikides kohtutäituribüroodes neid erinevatel põhjustel ei ole.²⁵ Abide vajalikkus tuleneb ka ilmselt sellest, et lisaks kõigele muule täiendavad nad täitemenetluse kvaliteeti.

Täituri tegevus on jagatud ametitoiminguteks ja ametiteenusteks. Ametitoimingud on kohtutäiturile kohustuslikud ja nende tegemisest saab keelduda ainult seadusega ettenähtud juhtudel (näiteks ei vasta täitedokument formaalsetele tingimustele või sissenõudja ei tasu ettemaksu). Toimingute hulka kuuluvad muuhulgas dokumentide kättetoimetamine kohtumenetluseaduste alusel, pärandi inventuuri tegemine ja pärandvara valitsemine jne.²⁶ Seevastu ametiteenuste osutamine on täituri enda otsustada ja teenustasu selle eest on kokkuleppeline teenuse tellijaga. Sellisteks osutatavateks teenusteks võivad olla muuhulgas

²¹ *Ibid.*, § 21.

²² *Supra nota 16*, § 2.

²³ *Supra nota 16*, § 71.

²⁴ Kohtutäiturite ametikohtade arv ja tööpiirkonnad § 3. RTL 2001, 18, 250.

²⁵ Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koda. Kättesaadav <http://www.kpkoda.ee/content/avaliku-poole-lingid/kohtutäiturite-apid>, 07. aprill 2019.

²⁶ *Supra nota 5*, § 6.

dokumentide kättetoimetamine, vallas- ja kinnisvaraga seotud eraenampakkumised, tegutsemine lepitajana.²⁷

Täituri tegevuse üle teostab järelevalvet justiitsministeerium ning Kohtutäiturite- ja Pankrotihaldurite Koja juures tegutsev aukohus. Järelevalve käigus jälgitakse põhiliselt täituri ametialast arvelduskontot, täituri korrektset tasude ja ettemaksude võtmist, büroo tegevuse korraldamist nõuete kohaselt, samuti nõuetekohast tähtaegade järgimist, kuid järelevalve ei laiene kohtutäituri teatud kaalutusõigusele sobivate õigusnormide valimisel.

Täitemenetluse alustamise järel edastatakse võlgnikule täitmisteade, mis sisaldab muuhulgas ettepanekut täita oma kohustus vabatahtlikult. Nõude tasumise tähtaeg sõltub nõude alusest. Kui tegemist on elatise nõudega, siis vabatahtliku tasumise tähtjaks määratakse 10 päeva, väärteo trahvide puhul 10–30 päeva,²⁸ rahalise karistuse ja varalise karistuse täitmisel 60–90 päeva²⁹ ning muude nõuete osas 30 päeva.³⁰ Vajalik on see kindlasti selgitamiskohustuse, ökonoomuspõhimõtte ja samuti õigusrahu saavutamiseks. See tähendab, et vabatahtlik täitmine on ühiskonna ja täitemenetluse subjektide silmis alati aktsepteeritavam ning tagab lõppastmes riigivõimu efektiivsuse ja aktsepteeritavuse.

Kui täitmisteade on võlgnikule kätte toimetatud ja nõuet pole vabatahtliku tasumise tähtaja jooksul täidetud, alustab täitur ametitoimingutega, mille käigus nõuab lisaks põhinõudele sisse ka kohtutäituri tasu. Tasu koosneb kolmest osast: menetluse alustamise tasust, menetluse põhitasust ja täitetoimingu lisatasust. Menetluse alustamise tasu³¹ mõte on katta täitemenetluse alustamisega tekkivad otsesed kulud nagu menetluse algatamine, esmaste andmete kontroll ja postikulu, see aitab vähendada täituri büroo finantskoormust. Menetluse alustamise tasu on sõltuvuses esmase täitmisteate kättetoimetamise (või ka ebaõnnestumise) viisist ja nõude summast, ning võib varieeruda 15 eurost kuni 120 euroni (lisandub käibemaks).³²

Täitemenetluse seadustik ega kohtutäituri seadus ei sisusta kohtutäituri põhitasu täpset mõistet, kuid seda on teinud Riigikohus, öeldes et: „Põhitasu peamine eesmärk on võimaldada kohtutäituril saada endale ja maksta kohtutäituri büroos töötavatele isikutele tasu tehtud (ameti)toimingute

²⁷ *Ibid.*, § 8.

²⁸ *Supra nota 12*, § 200.

²⁹ *Ibid.*, § 205.

³⁰ *Ibid.*, § 25.

³¹ *Supra nota 5*, § 34.

³² Uitdehaag, J. (2017). *Enforcement fees: clear, transparent, and reasonable*. UIHJ publishing, lk 25.

eest“.³³ Kohtutäituri tasu otsus on põhinõudest eraldiseisev liik ja tegemist on eraõigusliku nõudega, mille täitmata jätmise osas ei saa rakendada kohustatud isikule sunnimehhanisme (nt kohtu määratud asenduskaristust).³⁴

Põhiseaduse § 113 kohaselt sätestab seadus riiklikud maksud, koormised, lõivud, trahvid ja sundkindlustuse maksed, mille hulka kuulub ka kohtutäituri tasu. Seega on kohtutäituri tasu puhul tegemist avaliku õiguse sfääri kuuluva kohustusega.³⁵ Riigikohus on sedastanud oma 22. 12. 2000. aasta lahendis nr 3-4-1-10-00, et selle sätte kaitseala on laiem, seal on püütud loetleda kõiki avalik-õiguslikke kohustusi ning PS § 113 kaitsealasse kuuluvad kõik avalik-õiguslikud rahalised kohustused, hoolimata sellest, mis on nende nimetus ühes või teises õigusaktis. Avalik-õigusliku suhte eelduseks on tasu nõudmine avalik-õiguslikus suhtes, see tähendab, et üks pooltest on avaliku võimu kandja. Kohustuste olemused peavad olema kindlaks määratud seadusega. Olemuse alla kuuluvad kohustuste tekkimise alus ja subjekt, samuti suurus, tasumise kord jne.³⁶ Täitedokumentide koostamine peab toimuma objektiivsetel alustel, mis võimaldab kohustatud isikul näha piisava täpsusega ette kohustuse ulatust ja selle täitmise detaile ning tagama isikute võrdse kohtlemise.³⁷

Seega tasu võtmine tehtavate toimingute eest ei saa toimuda kohtutäituri äranägemise järgi, vaid riik on kehtestanud selleks õigusnormid, mis on reguleeritud kohtutäituri seaduse viiendas jaos seaduse reservatsiooni põhimõttel³⁸ – kõik põhiõiguste seisukohalt olulise peab reguleerima seadusandja. Tasu saab võtta kindla summana ja sellele lisandub käibemaks. Kuna põhiliselt maksab täituri tasu võlgnik (teatud eranditel ka muud menetlusosalised), siis võiks riik kaaluda täitekuludelt käibemaksu määra täielikku (20% määra asemel 0% määr) või osalist kaotamist, mis aitaks oluliselt kaasa võlgnikele täitemenetluse odavamaks muutmisel. Kuid ilmselt viib sellise soodustuse võimaldamine vastuollu võrdse kohtlemise põhimõtte teiste vabakutseliste ametite suhtes ja vajaks seetõttu põhjalikumat analüüsi, mida antud töö maht ja eesmärgipüstitus ei võimalda käsitleda.

³³ RKHKo 3-2-1-108-15, p 22.

³⁴ Alekand, A (2017), *supra nota 4*, lk 13.

³⁵ Alekand, A. (2004). Mis on kohtutäituri tasu? – *Juridica*, Nr. 4, lk 254.

³⁶ RKÜKo 3-4-1-10-00, p 15.

³⁷ RKPJKo 3-4-1-6-08, p 40.

³⁸ *Supra nota 5*.

Kohtutäituri seadus keelab kohtutäituri igasuguste kokkulepete sõlmimise tasu suurendamiseks, vähendamiseks või täielikuks loobumiseks.³⁹ Tuginedes Riigikohtu praktikale, saab seda teatud eranditel ja kohtutäituri diskretsioonist lähtuvalt teha. Näiteks on Riigikohtu tsiviilkolleegium leidnud oma 15. juuni 2016. aasta lahendis 3-2-1-32-16,⁴⁰ et kui kohtutäitur on menetluse läbiviimisel teinud toiminguid, kuid põhinõue on tasutud kohtutäituri väliselt otse sissenõudjale, või kui sissenõudja loobub täitemenetlusest või nõue on rahuldatud muul viisil ilma täituri otsese tegevuseta, saab täitur vähendada oma põhitasu poole võrra.

Täituri on õigus saada läbiviidud täitetoimingu eest ka lisatasu.⁴¹ Lisatasu õiguslik regulatsioon on kehtestatud kohtutäituri seaduse §-des 44–47, mille kohaselt võetakse tasu nii arestimistoimingute tegemise, enampakkumise korraldamise ja läbiviimise nii kinnisvara- kui ka vallasvara puhul, samuti vara muul viisil müügi eest (näiteks kui võlgnik müüb ise oma kinnistu enampakkumise väliselt). Lisatasu määratakse kindla summana või tunnitasa. Lisatasu saab nõuda ainult siis, kui võlgnik ei ole oma kohustust vabatahtliku tasumise tähtaja jooksul täitnud, ning kohtutäitur on teinud selle tagajärjel täitetoiminguid. Riigikohus on sedastanud oma 15. juuni 2007. aasta otsuses nr 3-4-1-9-07, et „kohtutäituri lisatasu eesmärk on kohtutäiturile tehniliselt ja õiguslikult keeruka või ajalisel kuluka täitetoimingu tegemise kompenseerimine ning kohtutäituri motiveerimine keerulisi ja vastutusrikkaid täitetoiminguid tegema“.⁴² Seega peab lisatasu küsimine olema alati selgelt ja arusaadavalt põhjustatud.

Täituri on keelatud võtta oma tasu muul viisil ja ulatuses, kui seadusega on sätestatud. Sellest lähtuvalt on tasud fikseeritud kindla põhinõude summa pealt kindla tasuna ja kindlate ametitoimingute eest. Nii on näiteks kehtestatud kuni 36-eurose nõude puhul tasu 25 eurot, 1000 euro pealt 225 eurot, 10 000-eurose nõudelt 830 eurot, 100 000 eurolt 3600 eurot tasu ja nõude summalt 500 000 eurot ning edasi on tasu maksimaalselt 7000 eurot.⁴³ Samuti makstakse kohtutäituri tasu ametitoimingute hulka kuuluvate mitterahaliste toimingute, näiteks vallasasja väljanõudmise, kinnisasja väljaandmise, lapse üleandmise ja lapsega suhtlemise võimaldamise, kaasomanike vahelise enampakkumise korraldamise ja avaliku enampakkumise korraldamise⁴⁴

³⁹ *Ibid.*, § 28.

⁴⁰ RKTko 3-2-1-32-16, p 12, 13.

⁴¹ *Supra nota* 5, § 43, 47.

⁴² RKPJKo 3-4-1-9-07, p 24.

⁴³ *Supra nota* 5, § 35.

⁴⁴ *Supra nota* 5, § 36.

est fikseeritud määras.⁴⁵ Tasustavate ametitoimingute hulka kuulub veel elatise sissenõudmine ja välisriigist laekuva elatise vahendamine läbi kohtutäituri ametialase konto, hagi tagamine, täitmise tagamine või esialgse õiguskaitse kohaldamine, kuriteoga saadud vara konfiskeerimiseks vajalike andmete kindlakstegemine jne.⁴⁶

Lisaks eelnevalt loetletud tasudele on kohtutäituri seaduse §-des 48–51 ette nähtud tasud menetluskäitajate kättetoimetamise, pärandi inventuuri tegemise, ametliku enampakkumise korraldamise ning väljatrüki ja õiendi väljastamise eest.⁴⁷ Sisuliselt on tegemist ametiteenuste läbiviimisel tekkinud kulude kompenseerimiseks mõeldud tasudega. Nii on menetluskäitajate kättetoimetamise eest määratud tasuks 30 eurot või 60 eurot, sõltuvalt kättetoimetamise viisist.⁴⁸ Pärandvara inventuuri läbiviimisel 35 eurot või 0,1% pärandvara väärtusest, ülempiiriks 3336 eurot.⁴⁹ Ametliku enampakkumise läbiviimise eest, kui müüdav vara tuleb eelnevalt üles kirjutada ja hinnata, on tasu KTS § 36 järgi 278 eurot, kuid sellele lisandub veel kuni 3% müüdüd vara hinnast.⁵⁰ Väljatrüki ja õiendi väljastamise eest tuleb tasuda vastavalt 0,31 senti kuni 1,50 eurot.⁵¹ Kõigi nimetatud toimingute eest tuleb kulud kanda teenuse tellijal.

Täitemenetluse seadustik reguleerib §-des 217–219 kohtutäituri tegevuse peale esitatud kaebamise korda. Pärast seda, kui kohtutäitur on oma ametitoimingute või ametiteenuste eest adressaadile otsuse kätte toimetanud, tekib kohustatud isikul õigus esitada kohtutäituri toiminguga kaebus, mis on põhiõiguste seisukohalt oluline. Kaebus tuleb adresseerida kohtutäiturile kümne tööpäeva jooksul alates otsuse kättesaamisest, ja kui tähtaega mingil põhjusel ei järgita, siis on võimalik see TMS-i § 217 lg 2 alusel ja tsiviilkohtumenetluse seadustiku § 67 korras ennistada. Täitur peab tegema motiveeritud otsuse 15 päeva jooksul alates kaebuse kättesaamisest, ja toimetama selle kaebajale kätte.⁵² Selline kaebemehhanism on vajalik, et vähendada kohtute töökoormust, ja samas annab täiturile võimaluse hinnata oma toimingud ümber ja vajaduse korral teha parandused. Kui kohtutäituri tehtud otsus kaebajat ei rahulda, vaidlustatakse see järgmisena maakohtus. Kohus vaatab kaebuse läbi hagita menetlusena. Ilma eelnevalt kohtutäiturile kaebust esitamata maakohtusse kaebust esitada ei saa. Juhul, kui seda tehakse, jäetakse kaebus menetluskorra

⁴⁵ *Ibid.*, § 36 lg 2, 4.

⁴⁶ *Ibid.*, § 38¹, 42.

⁴⁷ *Supra nota 5.*

⁴⁸ *Ibid.*, § 48.

⁴⁹ *Ibid.*, § 49.

⁵⁰ *Ibid.*, § 50.

⁵¹ *Ibid.*, § 51.

⁵² *Supra nota 12*, § 217.

järgimata jätmise tõttu läbi vaatamata. 2018. aastal esitati maakohututesse täituri tegevuse või tegevusetuse kohta 147 kaebust ning kohtutäituri otsustele 183 kaebust. Maakohtusse esitatud kõikidest asjadest kokku moodustavad kohtutäituri tegevuse kohta esitatud kaebused 2,6%.⁵³

1.1.1. Täitemenetluse korraldus teistes riikides

Täitemenetluse teenusel Euroopas on kaks olulist aspekti – üks on täitevametnike staatus ja teine täitevametnike arv. Euroopas on selliseid riike, kus eksisteerib puhtalt riiklik süsteem, 26 (näiteks Taani, Saksamaa, Soome, Rootsi). Riike, milles täitemenetluste läbiviimise õigus on ainult eratäituritel, on 11 (näiteks Läti, Poola, Holland), nende hulgas on ka Eesti. Segasüsteemist koosnevaid süsteeme võib leida üheksas riigis (näiteks Belgia, Prantsusmaa, Hispaania). Nüüdseks on jõutud arusaamisele, et täitesüsteemi riiklik ülalpidamine on riigi halduskoormusele liiga kulukas ning üldine trend on sundtäitmise funktsioonide delegeerimine eratäituritele. See ei tähenda küll 100% n-ö erastamist, vaid esialgu täitefunktsioonide osalist lahutamist riigi halduskoormusest.⁵⁴ Näiteks juba aastal 2001 valis sellise tee Holland, 2002. aastal Läti, 2003. aastal Ungari ja Portugal.⁵⁵ Samuti on sellise süsteemi rakendanud ka Slovakkia.⁵⁶

Sellistes riikides, kus sundtäitmise süsteem on täielikult riigi hallata, on täitemenetlusi läbiviivate ametnike staatus erinev. Näiteks on menetluse juhtideks või läbiviijateks Horvaatias, Taanis ja Hispaanias kohtunikud, kelle menetluslikke korraldusi täidavad vastavad ametnikud. Kohtunik jagab ametnikele korraldusi täitemenetluse läbiviimiseks, ta teeb seda ainuisikuliselt ja sellisel süsteemil on kaks positiivset eelist – esiteks on kohtunik kogu menetluse vältel täiteasjaga seotud ja sellega kursis, ning omab seetõttu täielikku informatsiooni kõigi asjaolude kohta. Teisisõnu paneb see kohtunikule vastutuse õiglase menetluse läbiviimiseks, mis on menetluse efektiivsuse kohapealt väga oluline. Kui aga kohtunik ei ole täitemenetluse läbiviija, vaid peab lahendama igat üksikut juhtumit eraldi, siis efektiivsus nii hea ei ole, kuna iga juhtumiga tuleb ennast eelnevalt kurssi viia, mis võtab rohkem ajalist ressursi.⁵⁷

⁵³ Kontseptsioon, *supra nota* 7, lk 27.

⁵⁴ European Commission For The Efficiency of Justice. Enforcement of court decisions in Europe. Kättesaadav: <https://rm.coe.int/european-commission-for-the-efficiency-of-justice-cepej-enforcement-of/168078829e>, lk 21, 20. märts 2019.

⁵⁵ Jongbloed, T. (2006). Can There Be a European Bailiff. – *European Business Law Review*, Vol. 17, No. 3, lk 753.

⁵⁶ European Commission For The Efficiency of Justice, *supra nota* 54, lk 20.

⁵⁷ *Ibid.*, lk 22–23.

Mõningates riikides töötavad täiturid kui riigiametnikud erinevate riiklike asutuste alluvuses. Sõltuvalt riigis ettenähtud korrast võib selline ametnik töötada otseselt riigi alluvuses, maavalitsuse juures või kohalikus omavalitsuses või ka kohtu alluvuses. Nõuded võtavad täiturid menetluse kas otse sissenõudjate käest, või jagab neid kohus. Näiteks Saksamaal saab sissenõudja ise valida täiturid, kuid näiteks Austrias ja Itaalias edastab nõuded täiturile täitmiseks kohus.⁵⁸

Riikides (nt Rootsis) võivad täitemenetluse läbiviimiseks olla selleks spetsiaalsed kohtute juures tegutsevad ametnikud, kes ei ole ei kohtunikud ega ka kohtutäiturid.⁵⁹ Austrias näiteks on tugev kohtule orienteeritud täitemenetluse süsteem.⁶⁰ Täitemenetluse läbiviimise ülesanne on antud kohtu ametnikule, kelle amet on sarnane kohtunikuabi ametile.⁶¹

Eratäitemenetlust iseloomustab monopoolne õigus kõikide eranõuete täitmise osas. Teatud juhtudel on täituritel keelatud tegeleda valdkondadega, mis võivad minna vastuollu kõlbeliste või moraalsete põhimõtetega. Näiteks ei tohi Belgias täitur osa võtta hasartmängudest ja Leedus ei saa täituriks endine KGB või NKVD liige.⁶² Eestis on selleks kehtestatud hea ametitava.⁶³ Kõike erasüsteeme ühendab asjaolu, et neid peetakse üleval võlgniku poolt tasutavatest täitekuludest.

Nõuete täitmisele esitamise kord ja territoriaalne alluvus on erinevates riikides reguleeritud erinevalt. Sõltuvalt riigist on sissenõudjal õigus valida ise endale sobiv täitur, ja kui seaduses on vastavalt sätestatud, siis on tal kohustus arvestada ka territoriaalse jurisdiktsiooniga (näiteks Prantsusmaa, Eesti, Poola, Kreeka). Inglismaal Walesis toimub täitmine kogu riigi territooriumil ilma piiranguta. Sloveenias ei ole sissenõudjal võimalik esitada oma nõuet otse täiturile täitmiseks, vaid seda teeb kohus vastavalt tema asukohale, kuid kohus võib arvestada sissenõudja sooviga.⁶⁴

Segasüsteem teeb võimalikuks ühildada nii era-, kui riikliku süsteemi eelised. Segasüsteemid eksisteerivad riikides nii ajaloolistel põhjustel, kui ka selle süsteemi tõhususe pärast. Ajaloolise pärandi puhul on täiturid vastutavad põhiliselt eranõuete täitmise eest, ning selle süsteemiga

⁵⁸ *Ibid.*, lk 24.

⁵⁹ European Commission For The Efficiency of Justice, *supra nota* 54, lk 24.

⁶⁰ Correa Delcasso, J.P. (2006). *Efficiency in the Methods of Enforcement of Judgments: Public vs Private Systems – European Business Law Review*, Vol. 2006, No. 17, lk 545.

⁶¹ European Commission For The Efficiency of Justice, *supra nota* 54, lk 22.

⁶² *Ibid.*, lk 25.

⁶³ Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koda. Kättesaadav: <http://www.kpkoda.ee/doc/Hea%20ametitava.pdf>, 24. aprill 2019.

⁶⁴ European Commission For The Efficiency of Justice, *supra nota* 54, lk 25.

kõrvuti tegelevad riiginõuete sissenõudmistega täitevametnikud, kes on näiteks rahandusministeeriumi alluvuses.⁶⁵ Näiteks Kreekas toimub avalik-õiguslike asutuste nõuete täitmine kohtutäiturite või riigiteenistujate kaudu, alternatiivselt võib kasutada ka politseiorganeid. Kui kohtul on vaja teostada dokumentide kättetoimetamisi, siis teevad seda kohtusekretärid, kohtutäiturid või muud riigiteenistujad.⁶⁶

Riigid kasutavad segasüsteemi või on kohandanud kehtivat süsteemi, kuna üritatakse leida kõige tõhusamat viisi ja kindlustada sujuvat üleminekut ühelt vormilt teisele. Sellisel kujul saab riik katsetada, milline neist vormidest on lõppastmes kõige parem, ja saab seejärel langetada otsuse ühe kasuks. Selline süsteem toimib praegu Tšehhis, kus täitemenetlus on ajutiselt jaotatud kohtunike ja kohtutäiturite vahel, võimaldades sujuvat üleminekut ühelt süsteemilt teisele.⁶⁷

Saksamaal ei käsitleta avalik-õiguslike nõuete täitmist selle harjumuspärasel kujul. Maksunõuete või kriminaalmenetluses määratud rahaliste karistuste sundtäimine on maksualase või kriminaalmenetluse lahutamatu osa⁶⁸ ning riiginõuete sundtäitmine on haldusmenetluse lahutamatu osa, mille eest vastutab vastav haldusorgan. Kuigi sundtäitmise läbiviijateks on erinevad haldusorganid, on menetluste läbiviimise toimingud suhteliselt ühtsed.⁶⁹

Kaubandus- ja tsiviilasjades on sundtäitmise läbiviijateks spetsialiseerunud ametnikud (*Gerichtsvollzieher – Gvz*), kes on vastutavad teatud täitemenetluse toimingute eest, ning osasid täitetoiminguid viivad läbi kohtuametnikud (*Rechtspfleger*). *Gerichtsvollzieher*'i mõiste ja ametitegevus on defineeritud avaliku teenistuja kohta käivas seaduses *Beamten-gesetze* ja *Gerichtsvollzieherordnung*'is ning lisaks veel erinevates muudes seadustikes. *Gerichtsvollzieher*'iks saamise tingimuseks on kõrghariduse olemasolu. Isik peab olema vähemalt kahekümne viie aastane, ning olema töötanud kaks aastat kohtuametnikuna. Kui ettevalmistusteenistus on edukalt läbitud, siis tuleb veel täiendavalt läbida pooleteistaastane koolitus ja selle lõpus sooritada eksam. *Gerichtsvollzieher*'i peamiseks tööülesanneteks on võlgnikule kuuluvate varade üleskirjutamine, vallasvara müükidega seotud toimingud ning samuti ka vallas- ja kinnisvara valduste üleandmine.

⁶⁵ *Ibid.*, lk 26.

⁶⁶ Douga, a. E. (2014). On the Recognition of Foreign Administrative Acts in Greece – *Revue Hellenique de Droit International*, Vol. 67, No. 1, lk 749.

⁶⁷ European Commission For The Efficiency of Justice, *supra nota* 54, lk 26.

⁶⁸ Alekand, A. (2008), *supra nota* 13, lk 117.

⁶⁹ Kontseptsioon, *supra nota* 7, lk 27.

Oma töös tuginetakse peamiselt Saksa tsiviilkohtumenetluse seadustikule (ZPO), ning vara arestimisel ja müügil ka sundenampakkumise seadusele (ZVG).⁷⁰

Põhimõtteliselt on võlausaldajatel võimalus pöörduda sundtäitmise algatamiseks otse *Gvz* poole, aga praktikas käib see siiski üldjuhul läbi sundtäimisega tegeleva kohtu (*Amtsgericht*), kes annab *Gvz*'le vastavad korraldused edasise täitemenetluse läbiviimiseks. *Gerichtsvollzieher*'i tööülesannete hulka kuulub ka dokumentide kättetoimetamine, kuid teatud juhtudel⁷¹ on selleks vaja täiendavalt kohtupoolset nõusolekut. Põhimõttelisel kuulub *Gvz* kohustuste hulka kõikide dokumentide (välja arvatud kohtulahendite) kättetoimetamine. *Gerichtsvollzieher* on enamasti oma igapäevases tegevuses sõltumatu. Sõltumatus on antud kohtutäituri tasude seadusega (GVGA) sellel põhjusel, et *Gvz*'d peetakse oma ametitegevuses väga kompetentseks, kuigi vajaduse korral suunab tema toiminguid ja teostab järelevalvet kohtuesimees. *Gvz* otsustab ise, milliseid täitetoiminguid ta vajaduse korral tegema peab, ja kas kõik tingimused selleks on täidetud. Büroo tegevusega seotud kulud katab *Gvz* täitemenetluse läbiviimisel saadavatest tasudest. Teiseks sundtäitmise institutsiooniks on *Rechtspfleger*. Tegemist on kohtu ametnikuga, kes on saanud oma tegutsemiseks kolmeaastase õiguslase eriväljaõppe. *Rechtspfleger*'i vastutuse hulka kuulub muuhulgas kinnistusraamatuga seotud toimingute tegemine ja kohtuotsuse alusel kolmandate isikute valduses oleva raha (tavaliselt töötasu) või muu vara arestimine ja selle arvelt võlgnike kohustuste täitmine. Ametitoimingute juurde kuulub lisaks eelnevale veel pärimis-, eeskoste- ja pankrotimenetlusega seotud küsimuste lahendamine.⁷²

Kui menetluse läbiviimisel on nõutav kohustuslike või keelavate korralduste tegemine, võib seda teha ainult selle kohtu korralduse alusel, millises on eelnevalt asi sisuliselt läbi vaadatud. *Rechtspfleger*'i juhendamisel võib *Gvz* viia läbi selliseid täitetoiminguid, mis eeldavad vara arestimist või enampakkumise läbiviimist. Saksamaa täitesüsteem ei ole teiste riikide süsteemiga võrreldes kuigi läbipaistev, kuna sõltumatu isikuna ei asu *Gvz* otseselt kohtu juures, ja sellest tulenevalt puudub tal otsene ülevaade teiste täitemenetluses tehtud toimingute üle, ja samuti ei oma ta erilist kontakti võlausaldajatega. Seevastu *Rechtspfleger* peab tegelema erinevate õiguslike küsimustega, ning on vastutav sissenõudjatega suhtlemise osas. Võlgniku roll enda varade nimekirja avaldamisel menetlusele kaasa aitamisel on Saksa süsteemis olulisel kohal, kuna

⁷⁰ Hess, B. Mack, M. (2006). *Civil Enforcement in Germany*. – *European Business Law Review*, Vol. 17, No. 3, lk 655.

⁷¹ Kui seaduse kohaselt peab kättetoimetamine toimuva ainult kohtu poolt.

⁷² Kennet, W.A. (2000). *Enforcement of Judgement in Europe*. Oxford University Press, lk 81.

igasugune juurdepääs sellisele infole on täitevametnikel limiteeritud seoses rangete eraelu puutumatus ja konfidentsiaalsuse nõuetega.⁷³

Gvz tasud on fikseeritud kindlate summadena tehtavate toimingute pealt vastavalt kohtutäituri kulude seadusega (*Gerichtsvollzieherkostengesetz*⁷⁴). *Rechtspfleger* 'id on riigiametnikud, ning on tasustatud vastavalt avaliku teenistuse seadusele, ja tasu suurus sõltub omandatud kvalifikatsiooni tasemest.⁷⁵

Rootsis on loodud maksuameti juurde eraldiseisev sundtäitmist haldav asutus *The Swedish Enforcement Authority*, mis tegeleb nii era-, kui riiginõuete sissenõudmisega. Rootsi täitevasutus (*Kronofogdemyndigheten*) koos maksuametiga (*Riksskatteverket*) moodustab selle, mida võib nimetada riigi täitevametiks,⁷⁶ milles maksuhalduril on juhtiv ja keskne funktsioon.⁷⁷

Maksuhaldureid on kahte tüüpi. Ühed on vanemametnikud, kes on oma haridustasemelt kvalifitseeritud juristid, ja lisaks õigusalasale kõrgharidusnõudele peavad omama vähemalt kaheaastast töökogemust kohtusüsteemis. Teised on nooremametnikud, kes töötavad vanemametnike juhtimise all – nemad on vastutavad igapäevasel suhtlemisel võlgnikega. *Kronofogdemyndigheten* abistab tasumata nõuete sissenõudmisel, esitab võlgnikele tasumiseks makseteatisi, restruktureerib võlgnevusi ja teostab järelevalvet pankrotimenetlustes. Lisaks on täitevasutuse ülesandeks sundtäita avalikke nõudeid nagu näiteks aktsiisimaksud, sotsiaalkindlustusmaksed, parkimistrahvid, käibemaks, ning sundtäitmist viiakse läbi ka eraõiguslike nõuete puhul. Täitevasutus on ainus institutsioon, kellel on õigus arestida füüsilistest ja juriidilistest isikutest võlgnike arvelduskontod, töötasud (füüsilise isiku puhul) ja pöörata sissenõue ka võlgnike varadele.⁷⁸

⁷³ *Ibid.*, lk 82.

⁷⁴ Gerichtsvollzieherkostengesetz 19.04.2001. Kättesaadav: <https://www.gesetze-im-internet.de/gvkostg/BJNR062310001.html>, 12. aprill 2019.

⁷⁵ Diplom-Rechtspfleger/in (FH). Kättesaadav: https://justizministerium.hessen.de/sites/default/files/media/hmdjie/internet-berufsinformation_rechtspfleger_dez_2017.pdf, lk 4. 20. aprill 2019.

⁷⁶ Kontseptsioon, *supra nota* 7, lk 28.

⁷⁷ Andersson, T. Friden, H. (2006). *Civil Enforcement in Sweden*. – *European Business Law Review*, Vol. 17, No. 3, lk 711.

⁷⁸ Kennet, W.A., *supra nota* 72, lk 81.

Rootsis sõltub avalik-õiguslike nõuete täitemenetluste läbiviimine nõudest ja põhimõtteks on, et võlg tuleb tasuda kohe. Maksmise osas on olemas teatud paindlikkus – kui korraga tasuda ei ole võimalik, siis saab makseid ajatada. Juhul, kui võlgnik oma kohustusi täitma ei asu, tuleb täitevasutusel algatada uurimine ja selgitada välja selle asjaolud. Menetluse käigus tehakse kindlaks võlgniku varaline seis ja realiseeritav vara⁷⁹ (täituri tööülesannete hulka ei kuulu lastega seotud hooldusõiguse ja suhtluskorra läbiviimine). Kolmandatel isikutel on kohustus menetlusele kaasa aidata ja anda võlgniku ja tema vara kohta teadaolevat informatsiooni.⁸⁰ *Kronofogdemyndigheten*'i kasutuses on erinevate asutuste registrite andmed, mille kaudu toimub võlglaste kohta info kogumine. Näiteks saab täitevametnik kasutada otseselt juurdepääsu maksuameti andmebaasile, milles on andmed nii era-, kui ka juriidiliste isikute kohta. Juurdepääs on võimaldatud samuti maanteeameti registrile, tuvastamaks sõidukeid ja nende omanikke. Kinnisvararegistrist on näha nii kinnisvara andmed kui ka sellega seotud üürilepingud. Vaide täitevasutuse otsusele saab esitada nii võlgnik, kui ka muud puudutatud isikud. Kaebus esitatakse küll täitevasutuse tegevusele, kuid adresseeritakse ringkonnakohtule. Tavaliselt on kaebuse esitamise tähtjaks kolm nädalat peale vaidlusaluse otsuse kättesaamist.⁸¹

Rootsi süsteemi hinnatakse üpriski tõhusaks. Nende töö efektiivsus seisnebki selles, et ametnikel on lai juurdepääs erinevatele riiklikele registritele võlgnike vara ja sissetulekute tuvastamiseks. Süsteemi nõrkuseks võib tuua asjaolu, et eesmärkide saavutamisel pannakse tegelike probleemide lahendamise asemel mõnikord rohkem rõhku vormile, mitte sisuliste küsimuste lahendamisele. Samuti on muutustega kohanemine sellises suures süsteemis väga keeruline ja aeganõudev, kuna see eeldab suuri investeeringuid.⁸² *Kronofogdemyndigheten* on riigipalgaline, kelle keskmine töötasu oli 2017. aastal 3200 eurot (32 431 SEK-i).⁸³

Prantsusmaa täitesüsteem toimib vabakutseliste kohtutäiturite najal (*Huissiers de justice*), kelle nimetab ametisse justiitsminister. Prantsusmaal on määratud ametisse ligemale 3200

⁷⁹ *Ibid.*, lk 81.

⁸⁰ Jacobsson, U. (1997). Enforcement Proceedings in Sweden. – *Revue Hellenique de Droit International*, Vol 50, 499.

⁸¹ International Union of Judicial Officers. Kättesaadav: https://www.uhj.com/en/europe_1012039.html, 01. aprill 2019.

⁸² Kennet, W.A., *supra nota* 72, lk 76.

⁸³ Konjunkturstatistik, löner för stalg sektor (2017). Kättesaadav: https://www.scb.se/contentassets/7970b8e7b57e4ff283957d741de8641b/am0102_2017m06_sm_am17sm1708.pdf, 14. aprill.2019.

kohtutäiturit.⁸⁴ Täituriks saamiseks on mitmeid tingimusi: kandidaat peab olema Prantsusmaa kodanik, omama vähemalt magistrikraadile võrdväärset haridust, läbima kahe aasta jooksul ettevalmistusteenistuse, millest ühe aasta peab töötama *Huissiers de justice*'i büroos ja teise aasta näiteks mõnes õigusbüroos või kohtus. Ettevalmistusteenistuse edukaks läbimiseks tuleb sooritada eksam. Ametiga kaasneb kohustus täiendada pidevalt oma erialaseid teadmisi.⁸⁵

Tegutsev kohtutäitur valib ise õiguslikud meetmed toimingute läbiviimiseks. Riiklike maksude sissenõudmiseks võib riik kasutada selleks eraldiseisvat täitevasutust (*Tresor Public*), kuid praktikas tegelevad ka selliste sissenõudmistega *Huissiers de justice*'id. Kohtutäiturite amet toimib Prantsusmaal hierarhilise süsteemi järgi kolmel tasandil – kohalikud, regionaalsed ja riiklikud täiturid. Täituritele on antud õigus korraldada iseseisvalt oma majandustegevust ja moodustada teiste täituritega ühiseid büroosid. Nii nagu kohtutäiturid Eestiski, vastutavad Prantsusmaa täiturid oma isikliku varaga süüliselt tekitatud kahjude eest.⁸⁶

Kohtuotsuste täitmine ei ole ainuke kohtutäiturite tegevus, vaid nad tegelevad ka kõikide kättetoimetamist vajavate kohtudokumentide kättetoimetamisega, ja saavad osutada õiguslase nõustamise teenust, ning esindada kliente teatud kindlates kohtuasjades (nt kaubanduskohus). Olulist rolli omab täituri ametiteenusel fakti tuvastamine ja kohtus on täituri ütlustel selles osas mõjuv kaal. Justiitsministri nõusolekul võivad täiturid vajaduse korral tegutseda muude äritegevustega.⁸⁷

Täitesüsteem on Prantsusmaal väga tõhusalt reguleeritud valdkond. Seadusandlikul tasandil on peensusteni välja toodud täituri tegevused, koolitused jne. Ametialal on õnnestunud saavutada ja säilitada mitme olulise ametitoimingu monopolne seisund ning samal ajal säilitada oma sõltumatus ja teatud vabadus teostada muid mittemenetluslikke funktsioone. Kohtutäiturite ametkond on seisukohal, et Euroopa Liidus võiks olla lihtsustatud ja kooskõlastatud täitesüsteem, sest liidu siseselt ei oleks vajadust täitemenetluse läbiviimiseks võlausaldajatel omada kohtu poolt kinnitatud täitedokumenti.⁸⁸

⁸⁴ Kennet, W.A., *supra nota* 72, lk 76.

⁸⁵ Schabl, G. (2015). The Organization System and Rules of Judicial Execution in Europe. – *Acta Universitatis Sapientiae: Legal Studies*, Vol. 4, No. 1, lk 100-101.

⁸⁶ Kennet, W.A., *supra nota* 72, lk 77.

⁸⁷ *Ibid.*, lk 77.

⁸⁸ *Ibid.*, lk 79.

Huissiers de justice'i monopoli all olevate toimingute puhul määratakse tasud vastavalt seadusega kehtestatud määradele Kohtutäituri tasud kannab võlgnik, kui ta ei ole maksejõuetu Maksejõuetuse korral kannab need võlausaldaja. Näiteks võlgade sissenõudmisel on tasud vastavalt sissenõude summale kuni 125-eurose nõude pealt 10%, 126 kuni 610-eurose nõude pealt 6,5%, 610 kuni 1525 eurot 3,5% ja üle 1525-euroste nõuete puhul 0,3%. Kohtutäituri võivad enne menetlemist küsida sissenõudjalt ettemaksu, mis oleks piisav, et katta tehtavad kulutused. Kõikide toimingute kohta tuleb koostada kulupõhine ülevaade ja märkida ära toimingud. Selle eiramisel võib rakendada täituri suhtes distsiplinaarmenetlust.⁸⁹ Tegevuste puhul, mis ei kuulu kohtutäituri monopoolse tegevuse alla ja mida teostatakse samaaegselt teiste kutsealadega, võetakse tasu vastavalt kokkuleppele kliendiga, võttes arvesse juhtumi raskust, panust, hoolsust, täituri tuntuust ja tavapärasest praktikast.⁹⁰

Hispaanias on sundtäitmise allutatud riiklikule kohtusüsteemile. Kohtuametnikud (*Agentes judiciales*) on määratud ametisse avaliku konkursi alusel, ning osad valitakse kindlate rangete reeglite alusel juba ametis olevate kohtutöötajate hulgast. Haridusnõude osas on ametnikel töötamiseks eeldus omada õigusosalast kõrgharidust, ning täiendõpe on kõigile kohustuseks. Kui nad on oma ametikohale määratud, siis kohaldub keeld pidada kõrvalt muid tasustatavaid tegevusi. Täitemenetlust viivad läbi kohtud võlausaldajate initsiatiivil, ja et menetlus oleks võimalikult tõhus, tuleb võlausaldajal palgata endale esindamiseks advokaat. Täitemenetluse algatamise avalduse esitamiseks kohtule tuleb advokaadil kasutada vastava kohtu esindaja (*procurador*) kaasabi, samuti saab menetluse kiirendamiseks kasutada selleks spetsialiseerunud kohtuametnike tasulist teenust. Kohtupidamisel on olulisimad ülesanded delegeeritud kohtunikule või kohtujuristile, ning kohtuniku roll täitemenetluse läbiviimisel on langetada otsuseid tähtsamates menetluslikes küsimustes. Selline sundtäitmise süsteem on vaatamata oma protseduurilistele reeglitele aeglane kuid siiski tõhus tänu info kiiremale liikumisele.⁹¹ Enamatel juhtudel tasuvad võlgnikud kohustuse enne varade arestimistoiminguid, sest pangakonto arestimisel lisatakse kohustuse summale juurde veel täiendavalt 30% täitekuluseid, ja see on juba võlgnikku piisavalt motiveeriv. Nii nagu Eestis, tuleb võlgnikule võimaldada äraelamiseks arestivaba miinimum, mis on võrdne miinimumpalgaga. Kui sissetulekud ületavad selle, siis ei arestita kõike seda ületavat

⁸⁹ Annuaire des Huissiers de Justice de France. Kättesaadav: <http://www.huissier-de-france.fr/tarifs.php>, 08. aprill 2019.

⁹⁰ Kennet, W.A., *supra nota* 72, lk 79.

⁹¹ Kennet, W.A., *supra nota* 72, lk 80.

summat, vaid kahekordse miinimumpalga summa puhul kuni 30% ja kolmekordselt miinimumtasu ületavast summast kuni 50%. Elatisnõude puhul selline arvestus ei kehti.⁹²

Kohus võib kohustada võlgnikku esitama vara nimekirja ning võib trahvida kolmandaid isikuid, kui nad ei esita võlgniku teadaoleva vara kohta andmeid. Sellise tegevusega on võlausaldajatele piisavalt tagatud nende õiguste maksma panemine, ning menetluse tõhususele aitab kaasa lisaks koostöö maksuameti ja sotsiaalkindlustusametiga, kes jagavad teavet võlgniku sissetulekute kohta. Kohus, kelle jurisdiktsiooni alla võlgniku suhtes läbiviidav täitemenetlus kuulub, võib tema varalise seisukorra väljaselgitamiseks taotleda koostööd Hispaania muu piirkonna kohtuga. See on aga äärmiselt aeganõudev protsess ning ühtegi täitetoimingut enne ei saa teha, kuni vastus pole teisest kohtust saabunud, ja selle tulemustest pole *procurador* võlausaldaja advokaadile teada andnud. Ülejäänud kohtust palgatud ametnikke, kes aitavad tuvastada võlgniku varalist seisut, nimetatakse *Agentes judiciales*’iks. Nemad koostavad vajalikke dokumente, hoiavad kohtutöös korda ning teevad muid rutiinseid toiminguid, ning koostöös prokuröriga viivad võlgniku elukohas läbi nii vara tuvastamise kui ka üleskirjutamise. Kohtuametnike paljud tööülesanded ja töötingimused on reguleeritud kohtuametnike suhtes kohaldatavate õigusaktidega ja muus osas üldiselt vastavalt riigiteenistujate kohta käivate reeglitega. Põhiliselt kuulub sundtäitmise valdkond justiitsministeeriumi alluvusse, kuid mõned teemad on reguleeritud üldisel riiklikul tasandil.⁹³

Kohtu teenus täitemenetluse läbiviimisel ei ole tasuline, küll aga tuleb tasuda menetluse läbiviimise eest advokaadile ja *procurador*’ile, kes on mõlemad vaba elukutse esindajad. Tasumäärad lepatakse kokku vastavalt läbiviidavate toimingute keerukusele ja tasude määramisel on oma osa ka prestiižil. Konkreetseid piiranguid ega fikseeritud summasid tasumääradele kehtestatud ei ole. Sisuliselt on hinnad samad, mis kasutades advokaadi teenust mõnes muus küsimuses.⁹⁴

Kui võrrelda Saksamaa sundtäitmise institutsiooni Prantsusmaa ja Rootsi süsteemiga, on suurim erinevus selles, et Saksamaal on küll olemas spetsialiseerunud täitevametnikud, kuid nende roll süsteemis on oluliselt väiksem – seda suurem tähendus on seasel kohtul. Hispaanias on küll

⁹² Correa Delcasso, J.P. (2006). Civil Enforcement in Spain. – *European Business Law Review*, Vol. 17, No. 3, lk 705.

⁹³ Kennet, W.A., *supra nota* 72, lk 80.

⁹⁴ Reimann, M. (2012). *Cost and Fee Allocation in Civil Procedure: A Comparative Study*. Springer Dordrecht Heidelberg London New York, lk 260.

täitemenetlusi läbiviivad täiturid spetsialistid, kuid nad ei pea väga palju oma initsiatiivil tegutsema, vaid suur roll täitemenetluse läbiviimisel on sissenõudjal endal. Ühiseks teguriks kõigi nende süsteemide juures on ehk see, et täitevametnikud osalevad menetluste läbiviimisel vaid olulistes küsimustes, mille läbi omatakse kontrolli ka menetluse kulgemise üle. Sellisteks küsimusteks on sissenõudja nõude aluse olemasolu, vara olemuse, selle realiseeritavuse ja asukoha kindlaks tegemine. Samuti sissenõudja ja võlgniku vaheliste vaidluste lahendamine ja rahaliste vahendite jagamine.⁹⁵

1.1.2. Täitemenetluse reformi taust

Peale 1. märtsil 2001. aastal läbi viidud täitesüsteemi reformi peavad kohtutäiturid oma ametit vaba elukutse esindajatena. Reformi teostamisel võeti eeskujuna nii Saksamaal, Austrias, Slovakkias, Soomes, Belgias, Prantsusmaal, kui ka Šveitsis kehtivatest õigusnormidest. Peale üheksat aastat edukat toimimist loodi 2010. aastal jõustunud uue kohtutäituri seadusega kohtutäitureid ja pankrotihaldureid ühtse n-ö katuse alla koondav avalik-õiguslik juriidiline organ ehk Kohtutäiturite- ja Pankrotihaldurite Koda (Koda), mille eesmärgiks sai avalike ülesannete täitmine ning ameti (täiturid ja nende asendajad) ja kutsetegevuse (haldurina tegutsemise õigust omavad isikud) esindajate võimekuse tugevdamine.

Kui vaadata ajas pisut tagasi, siis võib näha, et kavandatav täitereform ei ole esimene, ja ka kohtutäiturite ametipositsiooni määratlemine süsteemis on olnud erinev. Eesti Vabariigi taasiseseisvumisjärgsel ajal tegutsesid kohtutäiturid riigiametnikena maa- ja linnakohtute juures, ning nende tegevust reguleeris Eesti Vabariigi kohtute seadus.⁹⁶ 1993. aastal võeti vastu täitemenetluse seadustik, millega loodi täitevbürood täitevameti koosseisus, ja need kuulusid justiitsministeeriumi alluvusse. Täitevamet tegeles nii tsiviil-, kui ka kriminaalasjadega, ning kohtutäiturid olid riigipalgal olevad ametnikud. Reformi eeskujuks võeti Prantsusmaa sundtäitmise süsteem, kuid erinevus Prantsusmaa ja Eesti täitesüsteemi vahel seisnes selles, et Prantsusmaa kohtutäiturite (*Huissier de justice*) tegevus oli peamiselt seotud vaid eraõiguslike nõuete sundtäimisega, ning riigi nõuete sissenõudmistega tegelesid maksuameti ametnikud (*Tresor Public*).⁹⁷

⁹⁵ Kennet, W.A., *supra nota* 72, lk 85.

⁹⁶ Eesti Vabariigi kohtute seadus § 32. 20.11.1991. RT 1991, 38, 472.

⁹⁷ Adenas, M. Hess, B. Oberhammer, P. (2005). Enforcement Agency Practice in Europe. - *JAI/02/FPC/19/UK*. Kättesaadav: http://www.biicl.org/files/5001_enforcement_agency_practice_in_europe.pdf, lk 155.

Järgnev reform toimus juba 1997. aastal, kui tsiviiltäitemenetlus lahutati kriminaaltäitemenetlusest. Selle tulemusena hakkasid täiturid uuesti kuuluma kohtute juures asuvasse täitevosakondadesse. Soovitud tulemust reform ei andnud, täitmise efektiivsus oli endiselt madal, kuna täiturid ei olnud piisavalt oma ametitegevuses motiveeritud⁹⁸, ja selliselt ei olnud riigi õiguslane tase õigusriigi kehtestamisel kõige parem.⁹⁹ Seega asuti täitemenetlusõiguses 1999. aastal välja töötama ulatuslikumaid muudatusi, millega sooviti luua vabakutselised kohtutäiturid. 1. märtsil 2001. aastal viidi reform ellu ja tegevust alustasidki juba eratäiturid.¹⁰⁰

Praegune täitesüsteem on pärand 2001. aastast, kui reformi käigus läksid kõik täitedokumentide sundtäitmised üle eratäituritele. Iseenesest oleks pidanud juba siis avalik-õiguslike nõuete sundtäitmine jääma riigile endale, kuid sel ajal puudus selles osas veel kindel visioon. Näiteks 2000. aastal oli Riigikogu menetluses avalik-õiguslike rahaliste nõuete sundtäitmise seaduse eelnõu, millega kavatseti luua täitemenetluse seadustikuga paralleelselt toimiv menetlus riiginõuete täitmiseks, kuna leiti, et see erineb olulisel määral tsiviiltäitemenetlusest – sissenõudjaks ja menetluse läbiviijaks on üks ja sama isik. Eelnõu kohaselt sooviti anda riigi otsustada, kas majanduslikult otstarbekam on täita enda nõuded oma süsteemi kaudu või anda nõuded täitmisele kohtutäituritele. Selline süsteem jäi siiski seadusloomest välja. Justiitsministeeriumi hinnangul suutsid kohtutäiturid reformijärgsetel aastatel tegeleda sundtäimisega vägagi edukalt, kuid ei pööranud enam aja jooksul nii palju tähelepanu efektiivsele täitmisele kui vajalik, vaid keskenduti oma tegevuses suurema tulu teenimise nimel rohkem eranõuete sissenõudmisele.¹⁰¹

Sellest tulenevalt ja vaatamata kohtutäiturite senisele edule on riik hakanud tõsiselt ilmutama rahulolematust avalik-õiguslike nõuete sundtäitmise suhtes, mida põhjendatakse sellega, et oluline osa riiginõuetest on jäänud sisse nõudmata, mis omakorda on osutunud takistuseks rakendamaks riigipoliitikat karistuste tõhusal määramisel ja ka kuritegevuse ennetamisel. Samuti on muudatuste üheks eesmärgiks tõsta täitemenetluse efektiivsust ning tuua riigi eelarvesse läbi selle aastaks 600 000 eurot lisaraha.¹⁰²

⁹⁸ Jennsen, K. (2013). *Eesti vabakutseliste kohtutäiturite tasustamise alused ja areng alates 2001. aastast*. (Magistritöö). Tartu Ülikool. Tartu, lk 9.

⁹⁹ Matsepa, M. (2008). The Rule of Law in Transition in Estonia and Ukraine. – *Singapore Law Review*, Vol. 26, lk 93.

¹⁰⁰ Jennsen, K., *supra nota* 98, lk 9.

¹⁰¹ Kontseptsioon, *supra nota* 7, lk 26.

¹⁰² *Ibid.*, lk 10.

Eestis toimiv täitemenetluse süsteem, kus kohtutäiturid täidavad nii eranõudeid, kui ka avalik-õiguslikke nõudeid, on riigi hinnangul täitemenetluse osalistele liialt kulukas, kuna täiturite tasud riiginõuete menetlemise eest on aastas kokku ligikaudu 13,5 miljonit eurot, ning sellest tulenevalt planeeritakse alates 2021. aastast rakendada duaalne täitemenetluse süsteem, mille kohaselt saaks riik menetleda kõiki oma nõudeid ise ilma kohtutäituri vahenduseta Maksu- ja Tolliameti kaudu. Täiturite teostada jäävad vaid avalik-õiguslike nõuetega seotud varade müügid, kui Maksu- ja Tolliamet on teinud esmased arestimistoimingud (nt pangakontod ja töötasud), ja täiturite põhitegevus oleks seotud vaid eraõiguslike nõuete sundtäitmistega. Eeldatakse, et sellise süsteemi rakendamisel oleks riigi püsikuludeks nõuete menetlemisel umbes 800 000 eurot, mis oleks praegu kehtiva täitesüsteemiga võrreldes neli korda odavam, ja seega jääks võlgnikule selle võrra rohkem rahalisi vahendeid oma kohustuste tasumiseks.¹⁰³ Idee anda avalik-õiguslike nõuete sundtäitmise õigus Maksu- ja Tolliameti pädevusse on välja käidud juba 2012. aasta justiitsministeeriumi ja rahandusministeeriumi ühiste kavatsuste protokollis¹⁰⁴ ja on kujunenud seitsme aastaga kindlaks plaaniks.

1.2. Efektiivsuse hindamine

1.2.1. Efektiivsus ja täitemenetluse põhimõtted

Täitemenetluse reformide põhjuseks varasemalt ja ka käesolevalt planeeritavas on toodud asjaolu, et süsteem ei ole efektiivne ja jätkusuutlik. Tõhus täitmine on õiguse oluline osa¹⁰⁵, ning see on põhiline, mida reformiga soovitakse saavutada. Erasektori kaasamisel loodeti varasema reformiga saavutada tõhusamaid juhtimisvõtteid ja muuta süsteem paindlikumaks, võrreldes kehtinud riiklike jäigemate reeglitega, kuna majandusliku põhimõtte kohaselt on erasektor rohkem huvitatud pingutama oma tegevuse korraldamiseks – motivatsioon tulemuslikumaks tegevuseks peitub kasumi teenimises. Efektiivsuse tekkel ei ole vähem oluline ka konkurentsi olemasolu, mis sunnib kohtutäiturite büroosid rohkem vaeva nägema.¹⁰⁶

Täitesüsteemi ümberkorraldamisega soovitakse saavutada efektiivsemalt toimiv sundtäitmine nii erasektori nõuete jaoks kui ka avalik-õiguslike nõuete sissenõudmiseks, ja läbi selle suurendada

¹⁰³ *Ibid.*, lk 8.

¹⁰⁴ Jønsen, K., *supra nota* 98, lk 10.

¹⁰⁵ Yessiou-Falzi, P. (2003). Principles with Regard to Enforceability and Enforcement Proceedings, The – *Revue Hellenique de Droit International*, Vol. 56, No. 1, lk 115.

¹⁰⁶ Kontseptsioon, *supra nota* 7, lk 12.

nõuete täitmisele pööramise mahtu. Kehtib eeldus, et kui kohtutäitureid on vähemalt poole vähem, siis jaguneks nõudeid neile rohkem, seeläbi suureneks tulubaas, ning see tagaks parema büroode majandamise ja parema võimaluse kasutada täitemenetluse tööriistu. Autori arvates ei saa ainult sellisele eeldusele tugineda ja eeldada, et kõigile ametis jätkavatele täituritele edaspidi tööd jagub. Kui riik on asunud ümberkorraldusi tegema pelgalt oletuste põhjal, siis tekib ka küsimus, mis juhtub, kui kõigile täiturite eranõudeid täitmiseks ei saadeta? Milliselt garanteeritakse riigi poolt kõigile täitemenetluse kiire kättesaadavus, ning kuidas on võimalik saavutada konkurents nii väheste ametikohtade vahel?

Efektiivsuse mõõdupuuks ei saa olla ainult kulude kokkuhoid või ressursside ratsionaalne kasutamine. Efektiivsuse hindamisel tuleb vaadelda samuti tegevuse eesmärki ja arvestada mitmete erinevate asjaoludega. Oluline on kõigepealt see, et riigi poolt õiguspäraselt langetatud otsuste täitmine on tõhusalt tagatud, see tähendab, et võlgnikud on motiveeritud oma kohustusi täitma. Võib eeldada, et kiire ja resoluutse sundtäitmise korral hakkavad võlgnikud rohkem vabatahtlikult oma kohustusi täitma, see oleks sotsiaalsest korrast lähtuvalt ideaalilähedane lahendus, mis omakorda tagaks ka väiksemad täitekulud. Kuid see võib samuti põrkuda probleemiga, et otsuseid ei ole lihtsalt võimalik täita, sest võlgnikel puuduvad selleks piisavad rahalised vahendid. Sellisel juhul on riigi ülesanne leida läbi täitemenetluse vahendid võlgnevuste vähendamiseks, ja ilmutada paindlikkust maksejõuetute võlgnike suhtes. Samas esineb avalikus sektoris traditsioonilisi väärtusi, mida finantsiliselt mõõta ei saa ja millega tuleb arvestada eratäiturite kaasamisel. Sellisteks väärtusteks on näiteks isikute õigluse ja võrdse kohtlemise nõue, mis tuleneb riigivõimu teostajate õiguspärasest tegevusest ja vastutuse olemasolust ning kohustusest austada isikute põhiseaduslikke õigusi.¹⁰⁷ Võrdse kohtlemise põhimõttest lähtuvalt peab haldusorgan kõiki menetlusosalisi kohtlema võrdselt, välja arvatud siis, kui vastupidiseks on arvestatav põhjus.¹⁰⁸

Põhimõtteliselt võib öelda, et kui võlgnikud täidaksid oma kohustused alati vabatahtlikult ja täies ulatuses, puuduks üldse igasugune vajadus täitemenetluse süsteemi jaoks. Ka hetkel oleks see võimalik, kuid selle eelduseks on, et võlgnik oleks ise aktiivne ja võlausaldajaga koostööaldis, leidmaks lahendust kohustuse täitmiseks makseraskuste korral. Meie ühiskond selleks veel ilmselt

¹⁰⁷ Annus. T. (2002). Riigi funktsioonide delegeerimine eraõiguslikele isikutele kohtutäiturite näitel. – *Juridica*, Nr 4, lk 228.

¹⁰⁸ Pikamäe. K. (2006). Kaalutusvigadest. – *Juridica*, Nr 2, lk 80.

valmis ei ole, ja seega õigusriigile omase normina on kodanikul põhiseaduslik õigus pöörduda oma õiguste kaitseks ja väljaselgitamiseks kohtusse – täitemenetlus on üheks osaks sellele põhiseaduslikule võimalusele. Täitedokument annab võimaluse (kuid ei ole ilmtingimata garantiiks) panna maksma läbi sundtäitmise enda seadusega tagatud õigusi.¹⁰⁹ Enne nõude täitemenetluse jõudmist, on võlgnikul olnud mitmeid võimalusi oma kohustuse täitmiseks ja sundtäitmisest hoidumiseks. Täitemenetlus on kõige viimane ja lõplik abivahend¹¹⁰ selles pikas ja tihtilugu aastaid vältavas protsessis.

Kui täitedokument on saadud ja jõustunud, siis ei ole enam kellelgi õigus öelda, kas see on õige või vale, sest selline tegevus oleks sekkumine õiguspärasusse. Seega kontrollib kohtutäitur üksnes seda, kas täitedokument vastab vaid formaalsetele nõuetele või mitte. Sellisel kujul saab tagada, et menetluse alustamine toimub kiirelt ja takistuseks ei kujune täitedokumendi õiguspärasuse analüüsimine. Riigikohus on oma 16. oktoobri 2002. a lahendis nr 3-2-1-119-02 sedastanud, et täitemenetluses kehtib formaliseerituse printsiip, mille kohaselt tuleb kohtutäituril vaid kontrollida, kas täitmiseks esitatud dokument vastab formaalselt seaduse nõuetele, kuid ta ei pea kontrollima materiaalsoiguslikke asjaolusid. Kui kohtutäiturile esitatakse täitmiseks täitedokument, mis vastab formaalsetele tingimustele, on ta kohustatud selle ja sissenõudja avalduse alusel algatama täitemenetluse. Kohtutäituril ei ole õigust kontrollida täitedokumendi sisu õiguspärasust¹¹¹ ega ole õigustatud laskuda sisulistesse vaidlustesse.¹¹²

Täitemenetluse seadustiku väljatöötamisel olid eeskujuks Saksa täitemenetluses kehtivad printsiibid, millest on pärit ka Eestis kehtiv täitemenetluse formaliseerituse printsiip. Printsiibi aluseks on õiguskindlus. See tähendab, et peale kohtulikku vaidlust on põhjendatud ootus, et vaidlus on läbi ja nõue kuulub täitmisele. Samas ei võta see teatud juhtudel täitemenetluse läbiviija kohustust selgitada õigusi ja kohustusi, olemata kummagi täitemenetluse osapoole esindajaks.¹¹³

¹⁰⁹ Koulu, R., *supra nota* 3, lk 537.

¹¹⁰ Filipova, I. A., Filipiv, V. V. (2017). *Mediation in Enforcement Proceedings; Application in the European Countries and Prospect of Application in the Russian Federation – Civil Procedure Actual Problems of Economics and Law*, Vol. 2017, No. 1, lk 181.

¹¹¹ RKTko 3-2-1-119-02, p 8.

¹¹² Koolmeister, M. (2003). Tsiviiltäite- ja pankrotimenetlus. Kolmandate isikute õiguskaitsevahendid. – *Juridica*, Nr. 6, lk 421.

¹¹³ Alekand, A. (2003). Formaliseerituse printsiibi sisu ja ulatus täitemenetluses. – *Juridica*, Nr. 5, lk 330.

Teiseks täitemenetluse olulisemaks põhimõtteks on proportsionaalsuse printsiip – seda võib pidada indiviidide õiguste kaitse vahendiks riigipoolsel sekkumisel.¹¹⁴ Eesti Vabariigi põhiseaduse § 19 sätestab eraisikute põhiõiguste mõju nende omavahelistes suhetes. Täitemenetluses vastanduvad sissenõudja ja võlgniku omandiõigused, ning sellisel juhul tuleb õiguste kollisioonil appi proportsionaalsuse põhimõtte – sissenõudja õigus oma nõude rahuldamisele ei tähenda veel, et seda tehakse kohe võlgniku vara arvelt, vaid võlgnikule peavad olema tagatud minimaalsed mittearestitavad vahendid. Proportsionaalsus mõõdukuse mõttes tähendab seda, et põhiõiguste riiveks on vaja suuremat põhjust¹¹⁵ ja kitsamas mõttes tähendab sissenõudja ja võlgniku õiguste kaalumist, hindamaks kas sobiv ja vajalik riive eesmärgi saavutamiseks on riivatava põhiõiguse suhtes mõõdupärane (PS § 11).

Olulised on samuti kohtutäituri erapooletuse, prioriteedi ja menetlusökoonoomia põhimõtted. Nende põhimõtete kohaselt peavad menetlusosaliste huvid olema täitemenetluses tasakaalus. Eelistada ei saa kummagi osapoolte huve ega neid põhjendamatult kahjustada, suhtudes võlgnikusse ja sissenõudjasse võrdselt, ning menetlus tuleb läbi viia võimalikult väheste täitekuludega kõikide osapoolte jaoks.¹¹⁶

Riigikohus on leidnud, et põhiõiguste riivet saab pidada õigustatuks vaid siis, kui on järgitud proportsionaalsuse põhimõtet, seega peab riik kaaluma, kas kasutusele võetud abinõud on seatud eesmärgi silmas pidades mõõdukad.¹¹⁷ Täitemenetluse efektiivsus peitub kindlasti ka selle süsteemi ülalpidamise kuludes, s.o menetlusosaliste tasutavates täitekuludes. Seega on täitesüsteemi muutmise aluseks just nimelt proportsionaalsuse küsimus täitemenetluse süsteemi hinnas menetlusosalistele läbi täitemenetluse kulude. Täitemenetlustes tasutakse kohtutäituritele aastas kokku täitekuluid 13,5 miljoni euro eest. Riigi hinnangul, kui riiginõuete täitmine koonduks Maksu- ja Tolliametile, siis tähendaks see neile umbes 10 inimese aastajagu töötunde, praegune täitesüsteem aga annab tööd umbes 300 inimesele ja on sellevõrra ka menetlusosalistele koormavam. Maksu- ja Tolliameti prognoosi kohaselt kujuneksid riiginõuete sissenõudmise süsteemi ülalpidamiskuludeks vaid 827 000 eurot ja esialgse arvestuse järgi ühekordse kuluna infosüsteemi arendamiseks 4,2 miljonit eurot. Seega ümberkorraldusega soovitakse muuta täitemenetlus oluliseks odavamaks, ja esialgse hinnangu kohaselt oleks seda võimalik teha koguni

¹¹⁴ Triipan, M. (2001). Proportsionaalsuse printsiip riigi- ja haldusõiguses. – *Juridica*, Nr. 5, lk 305.

¹¹⁵ Ikkonen, K., *supra nota 10*, lk 544.

¹¹⁶ Alekand, A. (2017), *supra nota 4*, lk 52.

¹¹⁷ RKPJKo 3-4-1-9-04, p 15.

75%. Samas puudub täpne selgus, kuidas seda tõhusalt saavutada. Hetkel kannab täitekulud täielikult ainult võlgnik ja teatud juhtudel sissenõudja, reformijärgselt hakkab seda tegema maksumaksja. Maksu- ja Tolliamet ei ole isemajandav üksus, sest sissenõutavatest viivistest ja sunnirahadest seda üleval ei peeta, vaid seda tehakse maksurahade eest, analoogselt kohtusüsteemiga (riigilõivude eest ei majandata).¹¹⁸ Seega tahetakse jagada ümber ressursid isikute sotsiaalsetele põhiõigustele, kuid jagada saab vaid seda, mis on teistel isikutel juba olemas. Sellise ümberkorraldusega, kus täitmist viiks läbi Maksu- ja Tolliamet, ja süsteemi põhiline finantseerimine toimuks riigieelarvest, suureneks töö autori hinnangul kõikide maksumaksjate maksukoormus, ja see viiks olukorrani, kus võlgniku sotsiaalsed põhiõigused on konfliktis teiste isikute liberaalsete tõrjeõigustega.¹¹⁹

Justiitsministeerium on kaalunud senise seaduse regulatsiooni paremat rakendamist. Vabakutseliste kohtutäiturite tasustamise põhimõtte on, et tasu saadakse proportsionaalselt sissenõutud summalt,¹²⁰ seega peaks olema motivatsioon ja tahe kasumi teenimiseks, ehk teisisõnu, mida efektiivsem ja kiirem on menetlus, seda paremini täiturid tasustatud ka saavad. Kuid praktikas on kujunenud olukord kohtutäiturite vahel väga erinevaks, just eriti tehtavate täitetoimingute sageduse osas. Täitekulude mõtte on eeskätt katta täitemenetluse läbiviimisega tekkivad peamised kulud nagu täituri büroo majandamisega seotud kulud, kohtutäituri ja tema töötajate töötasu. Enamasti tekivad kulud juba menetluse alustamisega. Erinevatel põhjustel ei õnnestu alati kõiki nõudeid edukalt täita, mistõttu tuleb täitemenetlus lõpetada nõuet rahuldamata, ja kohtutäituri tasude süsteem on sellise põhimõtte kohaselt üles ehitatud, et täitesüsteemi finantseerimine toimub täielikult läbi saadavate täitekulude. Ka edutult lõpetatud täiteasjade täitekulude finantseerimine toimub nende menetluste arvelt, mida täituril on õnnestunud edukalt sisse nõuda, ehk läbi ristsubsideerimise. Seega peavad täitekulud olema piisavad, et tagada täituri büroo majanduslik jätkusuutlikkus. Suur erinevus on samuti kohtutäiturite kasumites ja kahjudes. Näiteks teenis suurimat tulu saav kohtutäitur perioodil 2015–2016 keskmiselt 478 517 eurot aastas, samal ajal tegutsesid mitmed kohtutäiturid kahjumiga või olematu kasumiga.¹²¹ Töö autori arvates tuleb parema ülevaate saamiseks teha põhjalikum analüüs. Ainult tuludeklaratsiooni põhjal hinnangu andmine ei ole eriti objektiivne ja ei pruugi kajastada alati reaalselt olukorda. Põhjused

¹¹⁸ Kontseptsioon, *supra nota 7*, lk 8.

¹¹⁹ Alexy, R. (2001). Põhiõigused Eesti põhiseaduses – *Juridica*, Nr. 2001/eriväljaanne, p. 8.3.1.

¹²⁰ *Supra nota 5*, § 32.

¹²¹ Kontseptsioon, *supra nota 7*, lk 14.

deklareeritud kahjumis võivad olla erinevad (näiteks ühekordsed suuremad investeeringud büroosse), kuigi reaalselt võidakse tegutseda kasumlikult.

Kohtutäituritel on lisaks ametitegevusele piiratud võimalused tulu teenimiseks ja enamusele ongi see ainukeseks tuluallikaks. Täituril tuleb oma tulust maksta vajalikud maksud, sealhulgas büroo ülalpidamisega seotud maksud. Kontseptsioonis sisalduva hinnangu kohaselt ei ole alla 80 000 euro aastas teenivad täiturid oma ebapiisavate sissetulekute tõttu tõhusad, ning see ei taga senise täitesüsteemi jätkumist. Neid kohtutäitureid, kes saavad aastas 80 000 eurot või rohkem kasumit, oli kokku 19 (Harju piirkonnas 11, Tartu piirkonnas 5, Pärnu piirkonnas 2 ja Viru piirkonnas 1 kohtutäitur). Selle põhjal leitakse, et täitesüsteem on killustunud ja tingib vajaduse täiturite arvu kahandamiseks.¹²²

1.2.2. Avalik-õiguslikud nõuded ja nende jaotamise kord

Avalik-õiguslike kohustustega on riik loonud väljundi inimeste õiguskuuleka käitumise kujundamiseks, sotsiaalseks võrdsuseks jms. Ilma avalik-õiguslike rahaliste kohustusteta ei oleks riik jätkusuutlik, pakkumaks inimestele kõiki sotsiaalseid hüvesid. Seega on avalik-õiguslikud kohustused üheks oluliseks osaks riigieelarve täitmisel. Kohustuste täitmata jätmisel on vajalik avaliku huvi ja kindlustunde rakendamiseks kohaldada sundtäitmist.¹²³

Täitemenetluse läbiviimisel peab arvestama ka Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artiklite 6 (õigus õiglasele kohtupidamisele) ja 8 (õigus eraelu ja pereelu privaatsusele) sätetega,¹²⁴ mis eeldab tasakaalu hagejate ja kostjate huvide vahel. See põhimõte on fundamentaalne. Proportsionaalsuse põhimõtte viitab võlausaldaja ja võlgniku huvidele, kuid võib viidata ka tehtavatele täitetoimingutele ja sellele, mil määral võib kohtutäitur menetluse läbiviimisel nõuda täitekuluseid. Täitetoimingud peavad olema nõude suhtes proportsionaalsed, ning võlgniku teatud olulised esemed ja sissetulekud peavad olema kaitstud (näiteks vajalikud majapidamistarbed, põhilised sotsiaaltoetused jne).¹²⁵

¹²² *Ibid.*, lk 10.

¹²³ Helimets, C. (2014). *Avalik-õiguslike rahaliste nõudmistega seotud probleemid täitemenetluses: kohtutäiturite näitel*. Kättesaadav: <http://www.maksumaksjad.ee/modules/smartsection/item.php?itemid=1791>, 18.03.2019.

¹²⁴ European Convention of Human Rights. Kättesaadav: https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf, 19. aprill 2019.

¹²⁵ Uitdehaag, J., *supra nota* 32, lk 8.

Kehtivas süsteemis on avalik-õiguslike nõuete võrdse jaotamise kohustus pandud Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Kojale. KTS § 78 sätestab, et riiginõuete jaotamise eest täituritele vastutab Koda, mis toimub avaliku võimu kandja nõuete kohtutäiturite vahel jaotamise korra (edaspidi määrus)¹²⁶ alusel. Määruse alusel¹²⁷ kuuluvad kohtutäiturite vahel võrdselt jagamisele riigi, erinevate riiklike organite, kohaliku omavalitsuse või muud avalik-õiguslikud juriidilise isiku nõuded.¹²⁸ Määruse § 2 põhimõtete järgi jagatakse Koja poolt, arvestatuna täituri tööpiirkonda, 50% riiginõuetest võrdselt tööpiirkonna täiturite vahel, ja 50% peaks toimuma paremusjärjestuse alusel (kuid tegelikkuses paremusjärjestuse alusel nõudeid ei jaotata, kuna puudub ühtne ja õiget teavet kajastav infosüsteem).¹²⁹

Sissenõudjad esitavad andmeid ja dokumente elektrooniliselt, mistõttu on ka Kojas korraldatud nõuete jaotamisprotseduur elektrooniline. Määruse § 3 kohaselt jaotatakse eelisjärjekorras avalik-õiguslikke nõudeid nendele täituritele, kes on olnud ametis vähem kui kaks aastat, ja jaotus peab olema Koja poolt korraldatud viisil, mis tagab erinevate sissenõudjate (Politsei- ja Piirivalveamet, Liikluskindlustusfond jne) nõuete ühtlasema jaotuse. Selline eelisjärjekord kehtib, kuni täituri menetluses olevate täiteasjade arv on esimesel aastal veerand keskmisest piirkondlikust täiturite töökoormusest, ja kui teisel aastal on saavutatud suhtarvuks juba 50%, siis toimub jaotamine edaspidi teiste kohtutäituritega võrdsel alustel. Kohtutäitur ei või keelduda avaliku võimu kandja nõuete täitmisele võtmisest, kui seaduses ei ole sätestatud teisiti. Kui kõik vastava tööpiirkonna kohtutäiturid on kohtutäituri tasu ettemaksu tasumata jätmise tõttu või muul seaduses sätestatud põhjusel keeldunud avaliku võimu kandja nõude täitmisele, siis tagastatakse nõue sissenõudjale.¹³⁰ Töö autorile teadaolevalt ei ole siiani sellist olukorda tekkinud, kus nõuet ei oleks üldse keegi ettemaksu tasumata jätmise tõttu vastu võtnud, ja oleks seepärast sissenõudjale tagastatud. Seaduses puudub selliseks juhuks ka täpsem regulatsioon.

Kontseptsioon näeb ette vajaduse lisada seadustikku täiendavalt juurde loetelu riiginõuete kohta, mis kuuluvad edaspidiselt Maksu- ja Tolliameti sundtäitmise pädevusse, kuid see tekitaks ilmselt liigselt segadust, ning otstarbekam on kasutada ikkagi ühte konkreetset täitedokumentide loetelu, vältimaks üleaarust viitamist täitedokumentidele, mille täitmist korraldab ainult Maksu- ja

¹²⁶ Avaliku võimu kandja nõuete kohtutäiturite vahel jaotamise kord. RT I, 26.01.2016, 20.

¹²⁷ *Ibid.*, § 1.

¹²⁸ *Supra nota* 12, § 23¹.

¹²⁹ *Supra nota* 123, § 2.

¹³⁰ *Supra nota* 123, § 3.

Tolliamet. Üldjuhul sisaldavad kohtulahendid tsiviilasjades eraõiguslikke nõudeid, ja neid täidaksid ka edaspidi kohtutäiturid, kuid kohtulahendid tsiviilasjades võivad samas sisaldada avaliku võimu kandja nõudeid, seda näiteks sellisel juhul, kui riik ei ole täitemenetluse osaline, kuid hüvitab teatud juhtudel kulusid.¹³¹

Avalik-õiguslike nõuete osas ei ole riik sissenõudjana rahul oma nõuete sundtäitmiste läbiviimisega, kuna puudub täielik ülevaade laekunud ja laekuvatest nõuetest ning tehniline võimekus saldode võrdluseks. Põhjus seisneb puudulikus infosüsteemis nii sissenõudja poolel kui ka kohtutäituritel. Probleemile on viidanud juba varasemalt Riigikontroll oma läbiviidud auditis,¹³² kus tehti ettepaneku koondada kõik arvestused ühtsesse süsteemi ja kaaluda riiginõuete sissenõudmiste koondamist ühele kindlale kohtutäiturile. Selline nõuete koondumine peaks eeldatavalt hoidma kokku võlgniku tasutavaid täitekulusid.

Tehniline võimekus selleks siiski puudub. Kui ühe võlgniku täiteasjad koonduvad ühe ja sama kohtutäituri kätte, siis see muudaks kohtutäituri tööd oluliselt tõhusamaks ja annaks parema ülevaate võlgnevuste osas. Praktikas hoiaks see ära tavalise olukorra, kus ühe täituri lõpetatud menetluse käigus eemaldatakse võlgniku registervaralt käsutuskeeld, aga teise täituri käes oleva täiteasja katteks jääb arest kehtima.¹³³ Autori arvates eeldaks nõuete koondamine ühe täituri kätte ka täiturite tööpiirkondade kaotamist, kuna kehtiva regulatsiooni kohaselt¹³⁴ saab võlgniku teise tööpiirkonda elama asumisel viia kohtutäitur küll algatatud menetluse lõpuni, aga sama isiku vastu uut nõuet juba uuest tööpiirkonnast territoriaalsuse põhimõttel täitmisele võtta ei saa. Reform näeb küll muutusena ette Raplamaa ja Järvamaa (kehtivas süsteemis osa Pärnu tööpiirkonnast) ühendamise Harju tööpiirkonnaga, aga üleüldist piirkondade kaotamist ei toimu.

Mis puutub täiturite tehnilisse võimekusse jaotatud nõuete menetlemisel (nii avalik-õiguslikud kui eranõuded), siis Riigi Infosüsteemide Keskuselt telliti ja võeti Koja poolt 2016. aastal kasutusele uus ning erinevate registrite (Maanteeamet, Sotsiaalkindlustusamet jne) andmete kasutamist koondav täitemenetluse infosüsteem ETIS, millega pidi täiturite töö efektiivsus oluliselt kasvama. Tegelikuses on programm väga puudulik, ja on osutunud läbikukkunuks. Sisuliselt esineb igapäevaselt tehnilisi tõrkeid, ning seetõttu on justiitsministeeriumil plaanis selle kasutamine

¹³¹ Kontseptsioon, *supra nota* 7, lk 29.

¹³² Riigikontrolli aruanne Riigikogule (2008). Väärteotrahvide laekumisest. Kättesaadav: <https://www.digar.ee/arhiiv/et/download/104661>, p 60, lk 19. 23. aprill 2019.

¹³³ Kaukver, M. (2012). *Riigi rahaliste nõuete sundtäitmine*. Isiklik valdus, lk 11-12.

¹³⁴ *Supra nota* 5, § 4.

lõpetada, ja võtta asemele juba kolmas süsteem. Enne kui selgus, et tegemist on tööks mittesobiliku infosüsteemiga, võeti see kasutusele 15 kohtutäituri büroo poolt.

2. TÄITESÜSTEEMI ÜMBERKORRALDAMINE

Kuna piirangud töö mahule ei võimalda magistritöös kõiki reformi puudutavaid uuendustepanekuid läbi vaadata, siis teises peatükis võrdleb autor vaid põhilisemaid uuenduste ettepanekud kehtivate täitemenetlust reguleerivate õigusnormidega, ja esitab endapoolseid ettepanekuid.

Riik on seisukohal, et praegune täitemenetlus on täitemenetluse osalistele rahaliselt liiga koormav, mistõttu soovitakse sundtäitmise kulud viia madalamaks. Esialgset hinnangul peetakse seda teostatavaks, kuid detailne plaan koostatakse peale tulude ja kulude analüüsi valmimist. Selle hinnangu kohaselt toob avalik-õiguslike nõuete koondumine Maksu- ja Tolliametile kaasa 10–45% laekumise kasvu, võrreldes praeguse olukorraga. Rahaliselt tähendaks see riigieelarve täitmist 600 000 euro võrra aastas.¹³⁵ Kuid selle saavutamiseks tuleb aga teha eelnevalt kulutusi, mis on suurusjärgus 4,1 miljonit eurot, ning tuleb ka arvestada kohtutäituritelt eelarvesse saamata jääva käibemaksu ja tööjõu maksude vähenemisega 30% ulatuses, mis on 2 miljonit eurot aastas. Samas laekub kohtutäiturite tegevuse tulemusel iga aasta sissenõudjatele 200 miljonit eurot, ja kõik täiturid kokku maksavad 5,5 miljoni euro eest riiklike makse.¹³⁶ Autori arvates soovitakse reformiga küll saavutada täitesüsteemi odavamaks muutmist, kuid see toimub maksumaksjate arvelt, ja odavuse saavutamine oleks vaid näilik – raha süsteemi ülalpidamiseks võetakse ja jaotatakse ümber neilt, kellel täitemenetlusega otsest seost ei ole.

Justiitsministeerium viis 2013. aastal läbi analüüsi kohtutäiturite tasude ja riigi rahaliste nõuete täitmise kohta ja rahandusministeerium koostas 2017. aastal analüüsi seoses täitmisel olevate riiginõuete haldamise ja sissenõudmise ümberkorraldamisega.¹³⁷ Justiitsministeeriumi valitsemisala arengukava perioodil 2018–2021¹³⁸ näeb ette täitemenetluse efektiivsuse

¹³⁵ Kontseptsioon, *supra nota* 7, lk 9.

¹³⁶ Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koda. Strateegiline kommenteeritud plaan. Isiklik valdus, lk 2.

¹³⁷ Randlane, Kerly (2017). *Sundtäidetavate riiginõuete haldamise ja sissenõudmise ümberkorraldamine: ettepanekud riiginõuete konsolideeritud haldamiseks*. Analüüs. Tallinn: Sisekaitseakadeemia, lk 2.

¹³⁸ Justiitsministeerium. 2018-2021 arengukava. Kättesaadav:

https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/justiitsministeeriumi_arengukava_2018-2021.pdf, 30. aprill 2019.

tõhustamise läbi õigusloomeliste lahenduste. Selle kohaselt vähendatakse riigivalitsemise kulusid tõstmaks säästlikkust ja läbipaistvust, ning taotletakse seeläbi riigivalitsemise dubleerimise vähendamist.¹³⁹ Autori arvates on kontseptsiooni põhimõtted vastuolus justiitsministeeriumi arengukavaga, kuna ühest küljest soovitakse muuta täitemenetlus efektiivsemaks ja vähendada riigivalitsemise kulusid ja dubleeritust, kuid samas suurendatakse Maksu- ja Tolliameti halduskoormust.

Lisaks täitemenetluse rahalisele koormusele on riigile probleemiks ülevaate puudumine oma aeguvatest nõuetest ja põhjustest, miks need aegunuks tunnistati. Aegumise tulemusel jäi riigil perioodil 2015–2016 sisse nõudmata igal aastal keskmiselt 1,2 miljonit eurot riiginõudeid.¹⁴⁰

Avalik-õiguslike nõuete aegumise alused on sätestatud TMS-i §-s 202, mille kohaselt lõpetab kohtutäitur rahatrahvi osas täitemenetluse selle sissenõude aegumisel, kui esineb karistusseadustiku § 82 lõikes 4 sissenõude aegumise tunnus – seda ei ole täidetud nelja aasta jooksul alates otsuse jõustumisest.¹⁴¹ Rahalise karistuse sissenõude aegumine on sätestatud karistusseadustikus § 82 lõikes 5, ning tähtajaks on 7 aastat.

Nõuete aegumist mõjutavad väga paljud asjaolud, kuid põhiline on see, et täitemenetluses on liiga palju võlgnikke, kellel on täitmisel kümneid rahalisi nõudeid, ja kes on sisuliselt varatud. Arusaadavalt ei suudeta selliseid nõudeid ka kohtutäiturite poolt edukalt täita KarS § 82 sätestatud tähtaegade jooksul, kuid kohtutäitur peab ikkagi kandma kõik menetluse läbiviimisega seotud kulud, ilma et kunagi selle eest tasu peaks saama.¹⁴² Ka Riigikontroll on oma 2009. aastal auditis avaldanud arvamust, et kontrollitud täiteasjadest 76% puhul puudus võlgnikel kohustuste täitmiseks piisav vara, millest tulenevalt ei ole võimalik uute trahvide määramisel vaadelda seda kui isikut iseloomustavat informatsiooni, ja läbi selle anda hinnangut, kas uute rahaliste karistuste täitmine on üldse võimalik.¹⁴³

Samas ei aitaks ka ainult uute õigusnormide rakendamine olukorda parandada, kuni pole täielikku selgust, milliseks ta kujuneb praktikas.¹⁴⁴ Nii on alles hiljuti Riigikohus tunnistanud lahendiga nr

¹³⁹ Kontseptsioon, *supra nota* 7, lk 10.

¹⁴⁰ *Ibid.*, lk 9.

¹⁴¹ Karistusseadustik. RT I, 13.03.2019, 77.

¹⁴² Kaukver, M., *supra nota* 130, lk 13.

¹⁴³ *Supra nota* 129, p 29 lk 10, p 73 lk 22.

¹⁴⁴ Raska, E. (2010). Olemise õigus. Tallinn: Sisekaitseakadeemia, lk 12.

2-17-12525 maksunõuded aegunuks, kui neid ei ole õnnestunud täitemenetluses viie aasta jooksul täita.¹⁴⁵ Lahendist oli mõjutatud kõik enne 1. jaanuarit 2013. aastal sundtäitmisele edastatud maksunõuded, mida on kokku 2500 täiteasja ja ligemale kümne miljoni euro eest.¹⁴⁶ Seni tugineti maksukorralduse seaduse § 132 lg 6-le, et maksunõuete aegumine katkeb, kui see on kohtutäiturile viie aasta jooksul täitmisele edastatud, ja katkemine kestab kuni täitemenetluse lõpetamiseni.¹⁴⁷

Selleks, et täitmisele pööratud nõuetest oleks riigil ja menetlusosalistel täielik ülevaade, soovitakse luua uus nõuete ja arestide register (NAP), mis näitab reaajas võlgnike suhtes käimasolevaid täitemenetlusi. Läbi kliendipõhise lähenemise paraneks nii info kättesaadavus kui ka teenuse kvaliteet – isikud saaksid kogu vajamineva info oma täiteasjade kohta ühest kohast s.o Maksu- ja Tolliametist, kes saab korraldada nõustamist maakondade erinevatest büroodest.¹⁴⁸

Kehtivas korras annab TMS-i § 35 täitemenetluse osalistele õiguse oma täitetoimikuga tutvumiseks kohtutäituri büroos, kui ta ei saa seda teha näiteks elektrooniliselt läbi riigiportaali Eesti.ee¹⁴⁹. Kohtutäituri büroos on võimalik saada oma toimikust väljatrukke ja õiendeid.¹⁵⁰ KTS-i § 78 lg 16 alusel saab võlgnik tutvuda oma toimikuga ka Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koja vahendusel, kes korraldab samuti nõustamist.¹⁵¹ TMS-i § 63 võimaldab seega täitemenetluse osalisel saada enda kohta sellist informatsiooni, mis puudutab tema suhtes algatatud täitemenetlusi ning nõuete suurust. Samuti on kõigil isikutel võimalik avalikult kättesaadava teabena Kojast küsida, kas kellelgi on täitmisel elatisvõlg, ja saada infot selle suuruse kohta.¹⁵² Seega autori arvates on võimekus info liikumiseks olemas ja selline täiendus mingit uuendust endast ei kujutaks.

Täitesüsteemi ümberkorraldamise raames oli kaalumisel neli erinevat mudelit avaliku võimu kandja nõuete sundtäitmise osaliseks või täielikuks lahutamiseks olemasolevast eratäitesüsteemist. Käesolevas töös on toodud välja vaid üks, kuna teiste mudelite hindamisel leiti, et need ei vasta riigi vajadustele ja neid kasutusele ei võeta, seega töö kirjutamisel need olulisust ei oma. Riigi kavatsus on edaspidi kasutada sellist täitesüsteemi mudelit, mille kohaselt teeb kõiki esmaseid

¹⁴⁵ RKEK 2-17-12525, p 17.2.

¹⁴⁶ Laurits, R. (2018). Maksuvõla sundtäitmisele ei tohi kuluda üle viie aasta. Kättesaadav: <https://www.emta.ee/et/uudised/maksuvola-sundtaitmisele-ei-tohi-kuluda-ule-viie-aasta>, 27. märts 2019.

¹⁴⁷ Maksukorralduse seaduse, § 132. RT I, 13.03.2019, 57.

¹⁴⁸ Kontseptsioon, *supra nota* 7, lk 9-10.

¹⁴⁹ Eesti.ee. Kättesaadav: <https://www.eesti.ee/et/>, 27. märts 2019.

¹⁵⁰ *Supra nota* 12, § 37.

¹⁵¹ *Supra nota* 5, § 78.

¹⁵² *Ibid.*

täitetoiminguid avalik-õiguslike nõuete osas, sarnaselt kehtivale regulatsioonile, edaspidi riik läbi Maksu- ja Tolliameti, mille hulka kuulub keelumärgete ja hüpoteekide seadmine, arvelduskontode arestid jne. Täiturile saadetakse nõue vaid siis, kui mõistlik menetluse tähtaeg on möödas ja maksuhalduril ei ole õnnestunud nõuet täita, kuid võlgnik omab realiseeritavat vara. Sellisel juhul on täituri ülesandeks ainult avalik-õiguslike nõuete osas varade müük. Kohtutäitur viib menetluse läbi sama täiteasja raames, mis on Maksu- ja Tolliameti poolt juba algatatud. Täituri tasustamine toimub vara müügi eest hetkel kehtiva lisatasu maksmise põhimõtte kohaselt. Samuti täidaks täitur kõiki eranõudeid, elatisega seotud nõudeid ja muid sotsiaalselt tundlikke nõuded, ning korraldaks müüke asjaõiguslike nõuete puhul.¹⁵³

Kehtiva korra järgi toimub Maksu- ja Tolliameti poolt MKS § 128 alusel maksuvõlgade, rahaliste kohustuste, asendustäitmiste kulude, sunniraha ja muude menetluse kaasatud kolmandate isikute kohustuste täitmisega seotud kulude sissenõudmine. Maksu- ja Tolliamet täidab samuti alates 2014. aastast väärteomenetluse seadustikus § 202 lõike 1 sätestatud kohtuvälise menetleja jõustunud otsuseid ja määrusi (enne 2014. aastat sundtäitsid neid kohtutäiturid). Maksu- ja Tolliameti pädevusse anti 2016. aastal samuti kriminaalmenetluses jõustunud kohtulahendiga välja mõistetud riiginõuded. Nõuete täitmisel on oma järjekord, ning esimesena nõutakse sisse maksusumma koos intressidega ning ülejäänud rahalised kohustused MKS § 105 lg 6 järjekorra alusel (nt rahatrahv ja rahaline karistus, kohustusliku kogumispensioni makse jne). Maksuhalduri õiguseks MKS § 128 alusel on otsustada, kas sundtäitmine on otstarbekas, ja vajaduse korral on tal võimalus lõpetada menetlus, kui tekkivad kulud on suuremad, kui on sissenõude summa, või nõue ei ole üldse sissenõutav. MKS § 129 kohaselt teeb maksuhaldur maksukohuslasele korralduse võlgnevuse tasumiseks ning annab tähtjaks 10 päeva. Kui maksuhalduril on tekkinud kahtlus, et sissenõudmise viivitamisega võib võlgnik oma vara varjama hakata, siis võib anda ka korralduse võla tasumiseks 48 tunni jooksul.¹⁵⁴

Maksuhaldur alustab võla tasumata jätmise korral MKS § 130 alusel täitetoimingutega, mille hulka kuulub keelumärke seadmine kinnistusraamatusse ja muule registervarale, ja ka näiteks väärtpaberite arestimine jne. Vajaduse korral taotleb kohtuliku hüpoteegi seadmist kinnistule, laevale (mis on kantud laevakinnistusraamatusse) või registrisse kantud õhusõidukile. Maksuhalduri toiminguteks on samuti MKS § 131 alusel pangakontole arestide seadmine. Kui

¹⁵³ *Supra nota* 7, § 43, 47.

¹⁵⁴ *Supra nota* 147, § 105, § 128, § 129, § 202.

sundtäitmine ei ole mõistliku aja jooksul tulemust andnud, siis annab seadus võimaluse täitemenetluse jätkamiseks kohtutäituri kaudu.¹⁵⁵ Sellisel juhul tuleb kohtutäituril alustada kõike algusest, ning ta toimetab võlgnikule TMS-i § 24 alusel kätte täitmisteate ja annab vabatahtlikuks tasumiseks tähtaja (TMS-i § 25).¹⁵⁶ Maksu- ja Tolliameti poolt varale eelnevalt seatud piirangud jäävad püsima.¹⁵⁷

Mudelis kajastatud kord, mille kohaselt Maksu- ja Tolliamet saadab kohtutäituritele edaspidi täitemenetluse jätkamiseks nõuded, mida tagab võlgnikule kuuluv vara, on täiesti mõistlik ja aitab täituril oluliselt vähendada mittetulemusliku töö tegemist, ning seeläbi oleks läbiviidav menetlus kiirem ja tõhusam.

2.1. Võimalikud muudatused ja muudatuste mõju

Plaanitavad muudatused mõjutaksid kõige enam kohtutäitureid ja nende büroo töötajaid. Riiginõuete menetlemise õiguse andmine riigi pädevusse mõjutaks oluliselt kohtutäiturite töömahtu ja tasude laekumist. Sellisel juhul väheneks kohtutäiturite aastase töö maht hetkeolukorraga võrreldes vähemalt kümme korda ning kogumaht neli korda. Kõige enam mõjutab see täitureid, kelle tegevus sõltub enamal määral just riiginõuete menetlemisest, ning kelle menetluses olevate eranõuete osakaal on alla poole täitmisele tulevate nõuete kogumahust. Hinnanguliselt vähenevad täiturite sissetulekud enam kui 60%. Enim saaksid olema mõjutatud kümme väiksemat bürood, kelle sissetulekute kogumaht väheneks aastas 300 000 euro võrra. Kuna avalik-õiguslike ja ka eranõuete täitmisele pööramiste arv on aastate jooksul pidevalt langenud, siis on juba hetkel büroosid, kes ei ole majanduslikult eriti jätkusuutlikud. Riiginõuete osakaalu vähenemine põhjustab ilmselt mitmete büroode tegevuse lõpetamise või isegi pankroti. Kuid eduka täitemenetluse eelduseks on majanduslikult hästi toimiv büroo.¹⁵⁸

Leidmaks piisavat arvu nõudeid, peab omama ülevaadet täiturite minimaalsetest sissetulekutest ning teadma, milline peab olema tööde mahu, sissetulekute ja ka vastutuse suurus, et täiturid oleksid piisavalt motiveeritud menetluste efektiivsest läbiviimisest. Kui võrrelda kohtutäiturite ja

¹⁵⁵ *Supra nota 147*, §130, 131.

¹⁵⁶ *Supra nota 12*, § 25.

¹⁵⁷ *Supra nota 147*, § 130.

¹⁵⁸ *Kontseptsioon, supra nota 7*, lk 18.

muude vabakutseliste ametite (notar, advokaat jne) sissetulekuid, siis võiks kohtutäiturite netosissetulek olla minimaalselt 4000 eurot kuus, väiksem summa ei pruugiks kohtutäiturile olla piisavalt motiveeriv, kui arvestada, milline on ametiga seotud isiklik vastutus.¹⁵⁹ Kui täitur ei kannaks oma ametitegevusest saadava tuluga seotud riske ja vastutaks isiklikult oma kohustuste täitmise eest, oleksid väiksemad tasumäärad õigustatud.¹⁶⁰ Autori arvates ei ole võrdlus advokaadi või notariga (või ka muude vabakutseliste ametitega) siiski kohane. Advokatuuriseaduse § 60 sätestab, et advokaat lepib oma tasudes kokku kliendiga, tehes selleks hinnapakkumise. Piirmäära tasu kujunemisel ette ei ole nähtud, ning see kujuneb vabaturu tingimustes.¹⁶¹ Advokaadid ei ole seotud oma tegevuses ka territoriaalselt. Samuti ei ole asjakohane võrdlus notari tasudega. Vaatamata sellele, et sarnaselt kohtutäituriga on notar avalik-õigusliku ameti kandja,¹⁶² erinevad notari amet ja kohtutäituri amet üksteisest oluliselt. Notari puhul tasub klient enamasti kohe tasud, mis on sätestatud notari tasu seaduses¹⁶³ Sellest tulenevalt kujuneb tasu saamise ja tulude maht täiesti erinevatel põhimõtetel, ning ei ole võrdlusmomendina kasutatav.

Justiitsministeeriumi hinnangul peab kohtutäituri aastane kasum olema vähemalt 85 000 eurot. Sellise taseme on saavutanud 17 kohtutäiturit. Oluline on büroo jätkusuutlikkuse juures büroo ülalpidamiseks tehtavad vajaminevad kulud. Näiteks selle grupi kohtutäiturite aastane büroo ülalpidamiskulu koos töötajate töötasudega on keskel läbi 335 000 eurot aastas, väikseim bürookulu 95 000 eurot. Lähtuvalt eeltoodust on minimaalselt edukalt toimiva büroo majandamiskulud 95 000 eurot aastas ning jätkusuutlikkus on tagatud vaid siis, kui ettevõtlustulu oleks aastas minimaalselt 180 000 eurot. Aastas laekub kohtutäituritele täitmiseks esitatud nõuetelt tasusid hinnanguliselt 5%, seega oleks edukaks toimimiseks vajalik, et kohtutäituritele esitataks aastas täitmisele minimaalselt nõudeid kogumahuks 3 600 000 eurot.¹⁶⁴ Kui arvestada tõenäosusega, et suurem osa kohtutäituriid (just eriti väiksemates tööpiirkondades) peale reformi ametitegevust ikkagi ei lõpeta ja jätkavad tegevust väiksemate sissetulekutega, siis on ministeeriumis analüüsitud olukoda, kus kohtutäituri netosissetulek on ühes kuus vähemalt 2000–3000 eurot. Arvestades, et kohtutäitur peab tasuma saadud tulult kõik maksud, siis 3000 euro ja

¹⁵⁹ *Ibid.*, lk 18.

¹⁶⁰ Andresen. E. (2006). Riigivastutus ilma riigi vastutusega: notari, kohtutäituri ja vandetõlgi isiklik ametivastutus Euroopa õiguse ja riigiõiguse vaatepunktist. – *Juridica*, Nr. 9, lk 604.

¹⁶¹ Advokatuuriseadus. RT I, 19.03.2019, 51.

¹⁶² Notariaadiseadus § 2. RT I, 19.03.2019, 71.

¹⁶³ Notari tasu seadus. RT I, 09.05.2017, 27.

¹⁶⁴ Kontseptsioon, *supra nota* 7, lk 18.

suurema kuu netosissetuleku korral peab kohtutäituri kasum, millelt on bürookulud maha arvatud, olema vähemalt 62 000 eurot aastas, ning 2000 euro ja suurema kuu netosissetuleku korral peab kohtutäituri kasum olema vähemalt 41 000 eurot aastas.¹⁶⁵ Selline põhjendus jääb autorile selgusetuks, kuna tuletada jätkusuutlikkust 180 000 euro või 62 000 euro näol, ning tuginedes selles notarite, advokaatide ja muude vabakutseliste tasudele, ei ole mõistlik. Kuna kohtutäituri tööülesanded on riik delegeerinud kohtutäiturile riigifunktsioonide jätkamiseks, siis on ka riigi kohustus tagada vajalikud vahendid nende läbiviimiseks (näiteks tõhus infosüsteem).

Kui vaadelda Harju tööpiirkondade kohtutäiturite töömahtu, siis kaheksale neist laekub igal aastal juurde minimaalselt 3 600 000 euro võrra uusi nõudeid, Pärnu tööpiirkonnas on selliseid kaks, Tartu tööpiirkonnas üks ning Viru tööpiirkonnas samuti üks kohtutäitur. Täitureid, kellele laekub nõudeid aastas alla 2 000 000 euro, on Harju tööpiirkonnas neli, Tartu tööpiirkonnas kaksteist, Pärnu tööpiirkonnas on kuus ning Viru piirkonnas viis. Eranõuete puhul on sissenõudjatel vabadus valida endale vastava tööpiirkonna kohtutäitur, mistõttu on suuremad sissenõudjad valinud oma nõuetega tegelema kindlad kohtutäiturid. Harju tööpiirkonnas esitatakse täitmisele aastas suurusjärgus 5 337 460 euro eest nõudeid, Pärnu tööpiirkonnas 1 030 418 eurot, Tartu piirkonnas 1 990 643 eurot ja Viru piirkonnas 1 275 009 eurot, kokku nõudeid summas 9 633 529 eurot. Seega mõjutab nõuete vähenemine eriti just väiksemate piirkondade kohtutäitureid.¹⁶⁶ Ühe võimalusena on kaalutud eranõuete ühtlasemat jaotamist täiturite vahel.

A. Alekand on leidnud oma doktoritöös, et eranõuete osas toimub täitmine sissenõudja huvidest tulenevalt, ning seega on tegemist avaliku võimuga võrreldes kahe võrdse eraõigusliku suhtega. Kui jätta näiteks eranõuete täitmine üldse sissenõudja enda kanda, siis see võiks põhjustada poolte vahel liigset konflikti ning viia vägivallani, ning oleks seega vastuolus üldise õigusrahuga. Tuletatult võib öelda, et tsiviilprotsess täitedokumendi koostamisel läbi kohtu teenib avalikku huvi ja kuulub avalik-õiguslikku valdkonda. Võlausaldaja nõude täitmiseks toimuvat täitemenetlust saab nimetada eraõigusesse kuuluvaks tsiviilprotsessiks. Seda kinnitab ka asjaolu, et nii kohtupidamise, kui ka täitemenetluse läbiviimisel on riigi mõju olulise tähtsusega, kuna mõlemad institutsioonid teenivad avalikku huvi.¹⁶⁷

¹⁶⁵ *Ibid.*, lk 8.

¹⁶⁶ *Ibid.*, lk 17.

¹⁶⁷ Alekand, A. (2009). Proportsionaalsuse printsiip põhiõiguste riive mõõdupuuna täitemenetluses. (Doktoritöö). Tartu Ülikool. Kättesaadav: <http://dSPACE.ut.ee/bitstream/handle/10062/10534/Alekandanneli.pdf>, lk 15. 24. aprill 2019.

Seega võiks autori arvates eranõuete jaotamine toimuda sarnaselt avalik-õiguslike nõuetega, mille jagamist korraldaks Koda. Selliselt oleks kõigile täituritele tagatud kindel töömaht, mis annab stabiilsuse ja piisavad vahendid efektiivsemaks tööks. Kui eranõudeid hakataks jaotama võrdselt, tuleb kontseptsiooni kohaselt muuta põhimõtteid selliselt, et täituri tasud oleksid seotud töö tulemuslikkusega. Tulemustasu kasutatakse ka näiteks Portugalis, kus viidi läbi täitemenetluse reform, mille käigus muudeti täitevasutuste töemotiive, sidudes tasude süsteemi läbiviidava täitemenetluse tulemuslikkusega. Selle saavutamiseks ei muudetud ainult tõhusalt õigusakte, vaid tõhustati ka oluliselt IT-süsteeme, läbi mille on täituritel võimalik kohe näha näiteks kõikide võlgnike pangakontode väljavõtteid. Lisaks anti võlausaldajatele võimalus kontorollida võlgnike vara olemasolu ja sellest lähtuvalt otsustada, kas on üldse mõtet täitemenetlust algatada. Sellist menetlust kohaldatakse nõuete osas, mis ei ületa 10 000 euro piirmäära. Kohtutäituri tasu arvestatakse sissenõutud summalt protsendina või teatud juhtudel kindla summana, millele on kehtestatud minimaalne ja maksimaalne tasumäär. Seda kasutatakse ka mitterahaliste nõuete osas.¹⁶⁸

Teine võimalus on anda kohtutäituritele sissetulekute parandamiseks juurde lisatööd läbi täiendavate ametiteenuste või võimaldada tegeleda muu tegevusega. Selline võimalus on juba ka praeguses süsteemis olemas. Näiteks alates 2018. aastast saab kohtutäitur TMS-i § 8 kohaselt osutada väljaspool kohtumenetlust juriidilise fakti tuvastamist, tegutseda lepitajana vastavalt lepitusseadusele, või tegutseda vahekohtunikuna tsiviilkohtumenetluse seadustiku alusel,¹⁶⁹ kuid autori hinnangul pole see andnud siiski mingit märgatavat mõju, eriti just väiksemates tööpiirkondades. Ka kontseptsioonis on leitud, et sellised lisaülesanded mõjutavad vaid suuremaid büroosid,¹⁷⁰ väiksematel puudub piisav ressurss nendega tegelemiseks. Lisaülesanded on ka otseselt seotud haridusnõudega, ning eeldavad magistrakraadi, mida kõikidel (tuginedes Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite kodulehel olevale infole¹⁷¹) täituritel ei ole. Ühe võimalusena on kaalutud veel inkassoteenuse osutamise võimalust, kuid leiti, et inkassoturg on juba jaotatud eraettevõtete vahel, ning sellised muudatused oleksid äärmiselt komplitseeritud.¹⁷² Töö autori arvates võiks lisaülesandena kaaluda ka esimesel kohtumenetluse etapil kohtukutsete

¹⁶⁸ Uitdehaag, J., *supra nota* 32, lk 26-27.

¹⁶⁹ *Supra nota* 5, § 8.

¹⁷⁰ Kontseptsioon, *supra nota* 7, lk 21.

¹⁷¹ Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koda., *supra nota* 25.

¹⁷² Kontseptsioon, *supra nota* 7, lk 20.

kättetoimetamist, nii nagu seda tehakse Hollandis,¹⁷³ samuti aitaks tulubaasi suurendamisele kaasa ainuõiguse saamine riigivara võõrandamiseks, millega hoiaks riik kokku olulisel määral maksumaksja raha, mis hetkel kulutatakse selleks ettenähtud erinevate riiklike organite ülalpidamiseks.¹⁷⁴

Samuti võiks autori arvates kaaluda täitemenetluse muutmist menetlusosalistele lihtsamaks. Menetlusosalistele võiks anda võimaluse kasutada sissenõudmisteenus, mis oma olemuselt sarnaneb tsiviilkohtumenetluse seadustikus¹⁷⁵ reguleeritud maksekäsu kiirmenetluse põhimõttega, mille kohaselt pööratakse nõue täitmisele vaid siis, kui nii võlgnik ja sissenõudja sellega nõustuvad. Selliselt oleks täitemenetlus oluliselt efektiivsem ja odavam. Sarnaselt Maksu- ja Tolliametiga võiksid täiturid saada õiguse lugeda menetluse käigus esitatud erinevad tõendid nõrkadeks või mitteusutavateks, mis kiirendaks põhjendamatu kaebuste menetlemise kiirust ja aitaks tõhusamalt tuvastada varjatud sissetulekuid ja vara.¹⁷⁶

Kokkuvõtvalt võib öelda, et rakendades peatükis väljatoodud ettepanekuid lisäülesannete kehtestamiseks, jagades eranõudeid samadel alustel avalik-õiguslike nõuetega, ja kui riik arendaks välja tõhusa infosüsteemi, mis tõstaks oluliselt täiturite võimekust nõuete menetlemisel, siis puuduks vajadus reformi elluviimiseks.

2.2. Sundtäitmise reeglid ja kohtualluvus vaidlustamise korral

Eraõigust iseloomustab erapooletute õiguste esile seadmine ning isikute võimalus läbi kujundusõiguste ja nõuete määrata, mis moodi ja millises ulatuses oma õigusi rakendada. Avalik-õiguslike nõuete sundtäitmist iseloomustab seevastu riiklik sund ja karistusmeetmed. Kui reform peakski teostuma, siis tuleks see üles ehitada loogiliselt ja kõigile arusaadavalt nii, et kogu täitemenetluse õigusnormid asuvad ühes seaduses, ja kohtutäituri ning Maksu- ja Tolliameti funktsioonid on selgelt eristatud. Oluline on, et riigi ja erasisenõudjate ning võlgniku õigused ja kohustused, sõltumata sissenõudja õiguslikust staatusest, peavad olema võrdsed.¹⁷⁷

¹⁷³ Struiksma, D. Jongbloed, A. W. (2006). Bailiffs on the e-Highway. – *Information & Communications Technology Law*, Vol. 15, No. 2, lk 201.

¹⁷⁴ Strateegiline kommenteeritud plaan, *supra nota 136*, lk 3.

¹⁷⁵ Tsiviilkohtumenetluse seadustik § 485. RT I, 19.03.2019, 22.

¹⁷⁶ Strateegiline kommenteeritud plaan., *supra nota 136*, lk 3.

¹⁷⁷ Kohtutäiturite- ja Pankrotihaldurite Koja 04. jaanuar 2019. a kiri nr 3-9.2/1. Isiklik valdus, lk 7.

Kindlustamaks riiginõuete ja eranõuete võrdset positsiooni sundtäitmisel näeb kontseptsioon ette, et täitemenetluse läbiviimisel tuleb edaspidi kohtutäituril lähtuda samadest reeglitest, mida kasutab Maksu- ja Tolliamet, eriti just dokumentide kättetoimetamise osas täitemenetluse alustamisel. Maksukorralduse seaduse kohaselt loetakse täitemenetlus alanuks võlgnikule täitmisteate kättetoimetamisega¹⁷⁸ sundtäitmise hoiatuse andmisest, ning edaspidi informeeritakse võlgnikku kõikidest täitetoimingutest üksnes vastava teavituse saatmisega, kui sundtäitmise läbiviimise aluseks olev täitedokument on varasemalt võlgnikule kätte toimetatud. Siiski oleks täitmisteate kättetoimetamisest loobumine lubatav vaid juhul, kui täitmise eest vastutav haldusorgan järgib haldustäitemenetluses kehtivaid reegleid ja teavitab sundtäitmise rakendamisest realselt ka võlgnikku.¹⁷⁹

Autor leiab, et kui võlgnikul puudub teave, kas ja millal on kohtutäitur või Maksu- ja Tolliamet täitemenetluse alustanud, siis ühtlasi puudub võlgnikul ülevaade kaasnevatest täitekuludest ja põhikohustuse tasumise võimalustest, kuid esmase täitmisteate kättetoimetamine on menetluse aususe ja õiguse garantiiks.¹⁸⁰ Samuti võib eranõudes jõustunud kohtulahend olla aastaid sissenõudja käes, kuni see lõpuks kohtutäiturile täitmiseks saadetakse, seetõttu võib tekkida olukord, kus võlgnikul pole mingit ülevaadet enda suhtes käimasoleva täitemenetluse kohta.

Kehtivas õiguslikus regulatsioonis on ette nähtud, et Maksu- ja Tolliameti tehtud toimingute suhtes on puudutatud isikul õigus vastavalt MKS-i §-le 137 nõuda haldusakti tühistamist, muutmist või uue tegemist. Vaie esitatakse Maksu- ja Tolliametile. Haldusakt tuleb MKS-i § 138 alusel vaidlustada 30 päeva jooksul, alates sellest, kui vaide esitaja on tema vastu suunatud toimingust teada saanud, või kui talle on akt kätte toimetatud. Vaide saab ka tagasi võtta, selle kohta võetakse maksuhalduri poolt allkirjastatud kinnitus, kuid tagasivõtmine ei ole takistuseks uuesti vaide esitamisel (MKS § 141). HKM § 146 sätestab, et kui vaie on esitatud, siis see ei ole maksuhaldurile takistuseks selle haldusakti edasiseks menetluseks, erandiks peتامisel on vaid see, kui kolmandatelt isikutelt nõutakse täiendavat teavet, ja kui maksuhalduril on vaja läbiviidava menetluse selguse mõttes nõuda vaidlustajalt lisadokumente. Vaie vaadatakse läbi 30 päeva jooksul ja maksuhalduri õiguseks on lugeda see õigeks või mitte (MKMS § 148). Otsus selle kohta

¹⁷⁸ *Supra nota 147*, § 95, § 129.

¹⁷⁹ Kontseptsioon, *supra nota 7*, lk 13.

¹⁸⁰ Kõve, V. (2012). Tsiviilkohtumenetluse kiirendamise võimalused ja nendega seotud ohud. – *Juridica*, Nr. 9, lk 666.

toimetatakse vaide esitajale kätte (MKS § 149). HKMS § 151 kohaselt võib menetlusosaline esitada kaebuse kohtule igas menetluse etapis.¹⁸¹

Täitemenetluses seevastu toimub kohtutäituri tegevuse suhtes kaebuse esitamine kohtutäiturile endale TMS-i § 217 kohaselt 10 päeva jooksul ajast, kui puudutatud isik sai täituri tehtud toimingust teada, või pidi teada saama. Kui kaebaja seda tähtaega ei järgi, on täiturile jäetud õigus tähtaja ennistamiseks. Õiguslikult keeruka kaebuse korral võib täitur pikendada kaebuse lahendamise tähtaega 10 päeva võrra. Võlgnikul on võimalus kohtutäituri büroos osaleda kaebuse läbivaatamisel, millest antakse talle eelnevalt teada, kuid läbivaatamisele ilmumine ei ole kohustuslik. Kui kaebus on läbi vaadatud, siis tuleb täituril teha motiveeritud otsus ja toimetada see kaebajale kätte. TMS-i § 218 kohaselt ei saa täiturile kaebuse esitamata jätmise korral kohtusse pöörduda, vastasel juhul jäetakse see lihtsalt läbi vaatamata. Kohtusse tuleb kaebus esitada 10 tööpäeva jooksul kohtutäituri otsuse kättesaamisest. Kohtu ülesanne on vaadata kaebus 15 päeva jooksul läbi ja teha selle kohta määrus, millele võib omakorda esitada määruskaebuse. Kui kaebusenõude summa ei ole suurem kui 2000 eurot, ja kui kaebus on esitatud osamaksete osas (mille summa on vähem kui 150 eurot), ning kui ringkonnakohus on jätnud maakohtu otsuse muutmata, siis Riigikohtule kaebust esitada ei saa.¹⁸²

Praeguseks on välja kujunenud kohtupraktika nii maakohtus kui ka halduskohtus vaidlustatavates asjades. Samuti on inimestele selge, et Maksu- ja Tolliameti tegevust tuleb vaidlustada halduskohtus ja kohtutäituri tegevust maakohtus. Lisaks isikutele on kohtutäituritel kogemus ja harjumus oma vaidlustega käia maakohtus ning Maksu- ja Tolliameti ametnikel halduskohtus. Samuti võib kohtualluvuse muutmise kaasa tuua muutusi kohtute töökoormuses.¹⁸³ Autor leiab, et kui hetkel võib ühe võlgniku suhtes olla täitmisel riiginõudeid mitme erineva kohtutäituri käes, siis avalik-õiguslike nõuete eraldamisel kehtivast täitesüsteemist jääksid need täiturite menetlustesse alles ja seda kuni täitemenetluse lõppemiseni. Seega on jäetud tähelepanuta kõikide teiste nõuetega tekkivate vaidluste tagajärjed. Kui avalik-õiguslike nõuete eraldamisel toimuks menetlustoimingute peale kaebuste esitamine ja kaebamine sisuliselt samade küsimuste üle (nt arestivaba miinimum) paralleelselt nii maakohtus kui ka halduskohtus, siis tekiks samades küsimustes ja (ja võib-olla samade inimeste suhtes) eri lahendusi. Seega läheks selline ebavõrdne

¹⁸¹ *Supra nota* 147, § 137, § 138, § 141, § 148, § 149.

¹⁸² *Supra nota* 12, § 217, § 218.

¹⁸³ Kontseptsioon, *supra nota* 7, lk 27.

kohtlemine vastuollu võlgniku objektiivsete õigustega PS § 12 lg 1 kontekstis. Selle tähendab, et kehtivat õigusnormi ja seadusloomet tuleb kohaldada võlgniku suhtes võrdselt, ja mida intensiivsem on ebavõrdne kohtlemine, seda rohkem tuleb põhistada diskrimineerimise vajadust.¹⁸⁴

Põhiseadus tagab õigusriigi keskse põhimõttena igapäevase põhiõiguse kohtulikule kaitsele, mis on ka üldiseks kohtutee garantiiks,¹⁸⁵ seega ei saa tähelepanuta jätta kohtusse pöördumise korral kaebaja tasutavaid riigilõive, mis võivad sõltuvalt tema majanduslikust olukorrast olla põhiõiguste riiveks. Kui kaebus on esitatud maksuhalduri tegevuse peale sanktsiooni rakendamisel, nende sissenõudmisel või tagamisel, siis on tasutavaks riigilõivu suuruseks RLS §60 lõike 4 kohaselt 3% vaidlusalusest summast, kuid mitte alla 15 euro ja mitte üle 750 euro.¹⁸⁶ Kaebuse esitamisel kohtutäituri tegevuse peale tuleb kaebajal tasuda riigilõiv summas 15 eurot.¹⁸⁷ Vahe kaebuse esitamisel Maksu- ja Tolliameti otsusele või kohtutäituri tegevusele võib olla sõltuvalt kaebuse summast seega 50-kordne. Riigilõivu tasumata jätmisel ei ole kaebajal teatud juhtudel võimalik taotleda ka riigi menetlusabi, mistõttu põhiseaduslik riive kohtusse pöördumiseks on seda suurem, sest menetlusabi saamine on osa isiku põhiõigusest. Oluline on siinkohal ka see, et riigilõivu tasumine võib riivata kaebaja õigusi kohtusse pöördumisel isegi siis, kui menetlusabi on tagatud – alati on olemas risk jääda kohtus kaotajaks.¹⁸⁸

2.3. Nõuete täitmine

TMS-i § 8 lg 2 sätestab rahaliste nõuete täitmise järjekorra, mille kohaselt tuleb kohtutäituri teha toiminguid ja jagada sissenõudjatele raha arvestatuna nõude saabumise ajalisest järjekohast. TMS-i § 65 kohaselt tekib sissenõudjal ajalises järjestuses oma nõude osas arestipandiõigus teiste võlgniku suhtes täitmisele esitatud nõuete osas. Selline pandiõigus on võrdne lepinguga või seadusega tekkivate õigustega, välja arvatud, kui täidetakse lapse elatisnõuet, mis on igas ajahetkes kõikidest arestipandiõigustest eespool.¹⁸⁹

¹⁸⁴ Alexy, R., *supra nota 119*, p. 7.1.4.

¹⁸⁵ Biesinger, T (2018). Tõhusa õiguskaitse võimalikkus halduskohtumenetluses. – *Juridica*, Nr. 3, lk 184–196.

¹⁸⁶ Riigilõivuseadus. RT I, 19.03.2019, 41.

¹⁸⁷ *Ibid.*, § 59.

¹⁸⁸ Merusk, K., Pilving, I. *Halduskohtumenetluse seadustik: kommenteeritud väljaanne*. Juura, Tallinn, 2013, lk 408.

¹⁸⁹ *Supra nota 12*, § 65.

Kontseptsioon ei näe ette, et avalik-õiguslike nõuete sundtäitmine on eelisseisus, võrreldes erasissenõudjate nõuetega, mistõttu jäävad teiste sissenõudjate nõuded halvemasse positsiooni. Kuna võlgnike vara on enamasti limiteeritud ja seda juurde ei teki, siis ühe võlausaldaja eelistamine teisele tähendaks võlgniku vara ümberjaotamist eelistatud võlausaldaja kasuks.¹⁹⁰ Kõikide nõuete sundtäitmine peab toimuma üldises ajalises järjekorras, välja arvatud laste elatisnõuetes. Kui üks nõue saab täidetud, siis jätkub menetlus järgmise täitmisele esitatud nõudega. Reformiga sellist kehtivat süsteemi muuta ei plaanita ja nõuete konkurents peaks säilima.¹⁹¹

Kui edaspidi jääb lapse elatisnõue ajalises järjekorras endiselt prioriteetseks nõudeks, siis eelisjärjekord saab olema vaid elatise igakuise tasumise kohustuse korral. Kui täitmiseks on esitatud lapse elatusnõue, siis loetakse see esimeseks nõudeks, võrreldes teiste varasemalt täitmisele pööratud muude nõuete ees. Mitme elatisnõude täitmisele esitamisel loetakse neid üksteisega samal järjekohal olevaks ja täidetakse võrdselt. Kui täitmisele on jäänud peale lapse täisealiseks saamist või õpingute lõpetamist elatisvõlgnevus, või täitmisele esitataksegi ainult tekkinud võlgnevus, siis eelisjärjekorda teiste nõuetega ei teki. Samuti ei kohaldata eelisjärjekorda muude abivajavate alanejate või ülenejate sugulaste osas.¹⁹²

Tagamaks sissenõudja õigusi täitmisteate kättetoimetamise ajal, on muudatustes nähtud ette anda kohtutäituritele õigus seada ilma lisatingimusteta keelumärkeid krediidasutustes võlgniku kontodele kohe kui on alustatud täitemenetlus. Kehtiva regulatsiooni järgi võib TMS § 64 alusel kohtutäitur arestida võlgniku vara enne täitmisteate kättetoimetamist, kui kättetoimetamisega võib tekkida viivitus, mis ohustab täitemenetluse eesmärgi saavutamist. See tähendab, et võlgnik kavatses oma vara võõrandada või koormata, mis ohustaks sissenõudja nõude täitmist. TMS-i § 115 sätestab võlgniku konto arestimise tingimused. Selleks edastab täitur krediidasutusele arestimise akti. Kui võlgniku kontol on rahalisi vahendeid, siis kannab krediidasutus nõutava summa üle kohtutäituri ametialasele arveldusarvele. Kui arvel ei ole piisavalt rahalisi vahendeid, siis on konto arestitud, kuni nõue on täidetud. Akt edastatakse täituri poolt pangale elektrooniliselt ja koopia teadmiseks võlgnikule, kui pangast on tulnud vastus aresti seadmise kohta. Arest laieneb ka võlgniku tulevikus avatavate kontode osas, kuid krediidasutus võib keelduda võlgnikule uut

¹⁹⁰ Kõve.V. (2014). „Head“ ja „halvad“ võlgnikud ja võlausaldajad. – *Juridica*, Nr. 4, lk 302.

¹⁹¹ Kontseptsioon, *supra nota* 7, lk 34.

¹⁹² *Ibid.*, lk 34.

kontot avamast. Arestimisel tuleb arvestada võlgniku ja tema ülalpeetavate vajalike vahenditega, milleks on TMS-i § 133 lõike 1 kohaselt ühe kuu alammäära suurune summa (2019. aastal 540 eurot¹⁹³) ja ülalpeetavate eest TMS-i § 132 lõike 2 kohaselt üks kolmandik palga alammäärast kuus. Seadusandja on jätnud ka erandi, mille kohaselt võib viimase võimalusena arestida palgaalammäära summast 20%, kui sellest on maha arvestatud ülalpeetavate eest saadav summa ja Statistikaameti¹⁹⁴ avaldatud elatusmiinimum (2019. aastal 215,44 eurot). Kui nõue on täidetud, vabastatakse konto arestist.¹⁹⁵

Tulevikus on kohtutäituril võimalik kontseptsiooni kohaselt saata pank meneluse alustamisel broneerimisnõue. Sellisel juhul on nõude täitmiseks vajaminev summa broneeritud juba võlgnikule täitmiseate kättetoimetamise ajaks. Broneeringuga on võlgniku rahalised vahendid külmutatud põhinõude summa ja täitekulude ulatuses. Seda rakendatakse vaid ühekordselt ja juhul, kui arveldusarvel on piisavaid rahalisi vahendeid. Nii nagu kehtivas korras, arvestatakse ka siis võlgniku enda ja tema ülalpeetavate jaoks vajalike vahenditega. Sellisel juhul on tõenäoline, et võlgnik kontakteerub arestist teada saamise järel kohtutäituriga. Pank hoiab broneeringut võlgniku arveldusarvel maksimaalselt 30 päeva, peale mida kantakse kontol olev raha kohtutäiturile. Konto arestimisega on võlgnikul teada, et tema suhtes on käimas täitemenetlus.¹⁹⁶ Töö autor on samas kahtlev sellise toimingu proportsionaalsuses võlgniku põhiõiguste riives läbi omanikupositsiooni osalise piiramise põhiseaduse § 32 lg 1 kontekstis,¹⁹⁷ kuna konto arestimine põhineb eeldusel, et võlgnik ei soovi oma kohustusi vabatahtlikult täita.

2.4. Kohtutäiturite jätkusuutlikkus

Kontseptsioonis toetatakse põhimõtet, et edukamate kohtutäituri büroode tegevust ei mõjuta riiginõuete sundtäitmise üleviimine Maksu- ja Tolliametile, ning et eranõuete menetlemisest saadav tulu, võrreldes avalik-õiguslikest nõuetest saadava tuluga, on oluliselt suurem. Läbi viidud andmete võrdlus neljas kohtutäituri büroos näitas, et pea viiesajast algatatud eranõudest laekus sama palju tasusid, kui seda oli 6000 riiginõude sissenõudmisest. Kohtutäiturite jätkusuutlikkuse hindamisel on arvestatud, et kokku on hetkel ametis olevatel kohtutäituritel menetluses

¹⁹³ Töötasu alammäära kehtestamine § 1. RT I, 18.12.2018, 7.

¹⁹⁴ Statistikaamet. Kättesaadav: <http://andmebaas.stat.ee/Index.aspx?lang=et&DataSetCode=LE27>, 02. mai 2019.

¹⁹⁵ *Supra nota 12*, § 49, § 64, § 115, § 133, § 132.

¹⁹⁶ Kontseptsioon, *supra nota 7*, lk 25-26.

¹⁹⁷ Eesti Vabariigi Põhiseadus (2008), *supra nota 2*, lk 399.

200 miljoni euro ulatuses nõudeid, mis teeb keskmiselt ühe täituri menetleda pea viie miljoni euro jagu. Peale reformi lähevad kõik olemasolevad ja edaspidiselt täitmisele pööratavad eranõuded maksimaalselt 20–24 täiturile. Seega saab edaspidi hallatavaid nõudeid summaliselt olema kaks kuni neli korda rohkem, mis suurendab oluliselt ametisse jäävate kohtutäiturite sissetulekuid.¹⁹⁸ Kui arvestada, et juba hetkel teenivad paljud suuremad kohtutäiturite bürood valdava enamuse oma sissetulekutest just erasissenõudjate nõuete menetlemisest, siis ilmselt tagaks selliste nõuete täitmine büroode jätkusuutlikkuse. Jätkusuutlikkust aitaks tagada ka see, et edaspidi planeeritakse anda kohtutäituritele üle sellised avalik-õiguslikud täiteasjad, mille osas võlgnikel on juba vara olemas, ehk teisisõnu on täiturile tagatud kindel sissetulek. Sellistel kohtutäituritel, keda muudatus ei mõjuta, on suuremal määral täitmisel vaid erasissenõudjate nõuded. Kohtutäiturite koguarvust moodustavad sellised täiturid kokku umbes poole, ning sellistest nõuetest laekuvate tasude kogumaht on kuni 10 korda suurem kui riiginõuete menetlemisest saada olevad summad.¹⁹⁹

Riigi hinnangul mõjutavad muudatused oluliselt neid kohtutäitureid, kelle sissetulekud olenevad suurel määral just riiginõuete sissenõudmisel saadavatest tasudest. Sissetulekute vähenemisega langeb oluliselt võimekus oma bürood efektiivselt majandada ja viia läbi kvaliteetset täitemenetlust, mis tingib omakorda selle, et erasissenõudjad neid enda asju menetlema ei vali. Selleks, et täitur saaks ka edaspidi oma ametis edukalt tegutseda, tuleb tegevused ümber hinnata. Tulubaasi langus ei võimalda pidada kvalifitseeritud tööjõudu, tasuda büroo majandamiskulude eest, teha hädavajalikke investeeringuid IT-lahenduste arendamiseks, mis omakorda võib põhjustada täitetoimingute kvaliteedi languse.²⁰⁰ Sellised nimetatud tagajärjed mõjutavad ka riigi halduskoormust, mis omakorda tingib vajaduse täiendavale järelevalvele. Oht, et nõuete täitmise tase langeb, võib põhjustada täituri vastu esitatavate kaebuste arvu suurenemise. Kui kohtutäitur ei ole enam suuteline majanduslikult oma büroo üleandmist korraldama või tal puudub selleks tahe, siis sekkub riik.²⁰¹

Sellisel juhul, kui kohtutäitur peab ametist lahkuma riigi reformi tagajärjel, tuleb lahendada küsimus seoses lahkuvate kohtutäituritele kompensatsiooni tasumisega. Vastavalt KTS § 1 lõike 7 kohaselt nimetab kohtutäiturid tähtajatult oma ametisse justiitsminister. Samuti kuulub ka ametist vabastamine justiitsministri pädevusse. Nii on KTS § 21 lg 1 sätestatud ametist vabastamise

¹⁹⁸ Kontseptsioon, *supra nota* 7, lk 44.

¹⁹⁹ *Ibid.*, lk 44.

²⁰⁰ *Ibid.*, lk 45.

²⁰¹ *Ibid.*, lk 46.

alused, mille loetellu kuuluvad näiteks vabastamine kohtutäituri enda soovil või tervislikel põhjustel. Ministri sunnil toimub tagandamine juhul, kui täitur mõistetakse kriminaalasjas süüdi, tal puudub nõutav haridustase, kui ta on pankrotis jne.²⁰² Kohtutäiturimäärustiku § 32 annab vaid kokkuleppelise õiguse lahkuval kohtutäituril saada kompensatsiooni teiselt kohtutäiturilt.²⁰³ Kuid õigusaktides puuduvad sätted selle kohta, kui riik otsustab muuta tingimusi ja kaotada ise omal initsiatiivil täituri ametikoht. Õigusaktidest ei ole leitav määratletud olukord, kuidas ja mis alusel toimuks juba ametis oleva täituri uuesti oma kohale kandideerimine.

Kontseptsiooni kohaselt ei riivaks kohtutäiturite õigusi ja õigustatud ootust pidada ametit tähtajatult, kuna antakse võimalus oma tegevuse jätkamiseks.²⁰⁴ Jätkamine eeldab uuesti kandideerimist kohtutäituri ametikohale, kuid ei ole garantiiks. Riik eeldab, et kompensatsioon lepitakse kokku büroo ülevõtva täituriga, ja kuna täiturile antakse võimalus uuesti kandideerimiseks, siis selliselt ei ole rikutud ka õigustatud ootus eluaegsele ametikohale. Töö autor leiab, et see ei oleks korrektne eeldus, kuna reformi läbiviija ei saa vastutusest tagasi tõmbuda ning jätta see riigi poolt ametisse nimetatud täiturite kanda. Riigi kohustuseks peab jääma lahkuvale kohtutäiturile kõikide kulude ja saamata jäänud tasude hüvitamine, seda enam, et riik on sellist sammu juba pikemat aega ette planeerinud.

Kui kohtutäitur on ametist vabastatud, siis KTS § 15 sätestab dokumentide ja asjaajamise üleandmise korra. Täituri ametist vabastamisega lähevad kõik tema büroo dokumendid, ettemaksude tagastamise kohustus, arvelduskonto ja muu asjaajamine üle ülevõtvale kohtutäiturile. Ülevõtmise kohta sõlmitakse akt ning koopia sellest saab Koda. Lahkuv kohtutäitur peab tagama kõikide dokumentide ja muude andmete säilimise ja andma ülevõtvale täiturile. Lõpetatud täitetoimikud edastatakse arhiivi. Kohtutäituri kohustuseks on tagada Koja määratud isikutele juurdepääs büroo ruumidesse dokumentide üleandmisel vajaliku informatsiooni saamiseks. Ülevõtmist korraldab Koja organiks olev ametikogu.²⁰⁵

Kontseptsioon näeb ette büroo ülevõtmise tingimused selliselt, et täitur, kes konkurssi edukalt ei läbi või ei soovi sellel osaleda, on kohustatud enda menetluses olevad ja aegunud põhinõuded ära lõpetama ja saavutama kokkuleppe ametisse jääva täituriga menetluses olevate täiteasjade

²⁰² *Supra nota 5*, § 1, § 21.

²⁰³ *Supra nota 15*, § 32.

²⁰⁴ Kontseptsioon, *supra nota 7*, lk 48.

²⁰⁵ *Supra nota 5*, § 15.

üleandmise tingimiste osas kahe kuu jooksul. Kokkuleppele jõudmise järel antakse sellest teada justiitsministeeriumile ja Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Kojale. Ametist lahkuv kohtutäitur vabastatakse ametist justiitsministri korraldusega ja asjade üleandmist teisele kohtutäiturile aitab korraldada Koda. Juhul, kui täiturid asjade üleandmises kokkulepet ei saavuta, määrab justiitsminister käskkirjaga ametist vabastamise kuupäeva, mille saabumisel tuleb täituril oma asjad ülevõtvale kohtutäiturile üle anda. Kui käskkirja ei järgita, pöördub justiitsminister sunni kohaldamiseks halduskohtusse.²⁰⁶

Täiturid, kes on reformi tulemusel ametisse jäänud või määratud ametisse konkursi tulemuste alusel, on kohustatud avama lisaks põhikontorile vajaduse korral ka harukontori. Kehtiva korra järgi tegutseb kohtutäitur oma büroo kaudu, ning büroo peab asuma täituri tööpiirkonnas (KTS § 4).²⁰⁷ Büroo peab olema avatud kohtutäiturimäärustiku § 4 kohaselt igal tööpäeval minimaalselt neli tundi, ja vastuvõtt toimub kokkuleppel kohtutäituriga. Büroo asukoht tuleb vastavalt tähistada ja peab asetsema nähtaval kohal, kus on märgitud nii lahtioleku kui ka vastuvõtuajad. Täituritel, kes tegutsevad samas tööpiirkonnas, on võimalus avada justiitsministri loal ühine büroo.²⁰⁸ Büroo lahtiolek peab võimaldama menetlusosalisel tutvuda oma toimikuga ja saada neist koopiaid ja õiendeid, saada osaleda kaebuse läbivaatamisel²⁰⁹ ning vajaduse korral tasuda büroos sularahas.²¹⁰

Muutus võrreldes kehtiva regulatsiooniga seisneb selles, et teatud osa kohtutäituritest on kohustatud avama harukontori oma põhitööpiirkonnas. Juhul kui keegi ei avalda soovi kandideerimaks sellele ametikohale, mis edaspidi näeb vastava harukontori ette, siis on justiitsministril võimalus kohustada mõnda teist kohtutäiturit seda tegema. Kui täitemenetluse osaline soovib saada täituri vastuvõtule sellisel ajal, kui harukontor on suletud, siis tuleb tal pöörduda peakontoris. Harukontori teenustena peaks olema isikutele tagatud dokumentide vastuvõtt, oma toimikuga tutvumine ning vajaduse korral nõustamine ja kaebuste läbivaatamine.²¹¹ Autori arvates peab täitemenetluse teenus olema kättesaadav kõigile, ja see tähendab ka maapiirkondade inimesi. Arvestada tuleb, et kõik isikud ei oma piisavaid rahalisi vahendeid, et sõita vajaduse korral kohtutäituri vastuvõtule näiteks Imaverest Tallinnasse, kus reformijärgselt hakkab asuma selle tööpiirkonna kohtutäituri põhikontor. Samuti peab arvestama,

²⁰⁶ Kontseptsioon, *supra nota* 7, lk 17.

²⁰⁷ *Supra nota* 5, § 4.

²⁰⁸ *Supra nota* 15, § 4.

²⁰⁹ *Supra nota* 12, § 11, 35,

²¹⁰ *Supra nota* 15, § 59.

²¹¹ Kontseptsioon, *supra nota* 7, lk 47.

et kõikidel inimestel ei ole arvuti kasutamise oskust ja puuduvad ka muud tehnilised võimalused kohtutäituriga suhtlemiseks, kui ainult füüsiliselt vastuvõtul käies. Riigi kohustuseks tagada sundtäitmise teenuse kättesaadavus, mis on eriti tähtis sissenõudjate omandipõhiõiguse kaitse seisukohalt vaadatuna, ja teenuse ebapiisav kättesaamine oleks seega põhiseadusvastane.²¹²

Täitemenetlus peab olema stabiilne – ei saa lubada, et täitefunktsiooni täitmine katkeks, kuna täitureid ei ole piisaval määral.²¹³ Praeguse justiitsministeeriumi seisukoha järgi on võetud suund sellele, et ümberkorralduste järgselt jätkavad tegevust maksimaalselt 24 kohtutäiturit. Piirkondliku paiknemise muudatus ei too endaga kaasa kohtualluvuse põhimõtte muutumist. Sissenõude pöörab võlgniku varale jätkuvalt kohtutäitur, kelle valdkonna eest vastutava ministri määrusega määratud tööpiirkonnas on võlgniku elu- või asukoht, või kelle tööpiirkonnas asub võlgniku vara.²¹⁴ Selline täiturite vähendamine, lisaks võlausaldajate põhiomandiõiguste riivele, võib viia ka olukorrani, kus puudub täiturite osas oluline valikuvõimalus, ning monopoolse seisundi tõttu võib täitmise efektiivsus muutuda madalaks. Seega, kui reformiga täiturite arvu vähendada, võib juhtuda, et tugevamad bürood saavad eelispositsiooni nõrgemate ees, kes on sunnitud majanduslikel põhjustel tegevuse lõpetama, ja uusi täitureid ametisse ei lisandu, kuna amet ei ole atraktiivne. Selline olukord ei pruugi garanteerida alles jäävates büroodes piisavat motivatsiooni tegelemaks mittetulusate täiteasjadega, ja sellest lähtuvalt võib tekkida taas probleem, mida hetkel kehtivale täitesüsteemile ette heidetakse, et kõikidele nõuetele ei pöörata piisavat tähelepanu.

Ajakava järgi planeeritakse nõuded Maksu- ja Tolliametile menetlemiseks anda 2021. aasta esimese kvartali lõpuks. Sellest tulenevalt on sissenõudjatel aega kaks aastat arendada vajaduse korral oma infosüsteeme, et liidestada tähtaja saabumisel enda süsteemid Maksu- ja Tolliametiga. Esimeses järjekorras on plaanis Maksu- ja Tolliameti poolt võtta täitmisele Politsei-ja Piirivalveameti nõuded, mis annavad kohtutäituritele arvestatava osa nende tööst, mistõttu täituritel jääb riiginõuete arv olulisel määral väiksemaks. Sellisel juhul suudaksid osa täituritest ennast varasemalt täitmisele pööratud nõuete pealt laekuvatest tasudest finantseerida maksimaalselt kolm aastat, peale mida on sunnitud ametist loobuma.²¹⁵

²¹² RKÜKo 2-15-17249, p 40.

²¹³ Annus, T., *supra nota* 104, lk 228.

²¹⁴ Kontseptsioon, *supra nota* 7, lk 48.

²¹⁵ *Ibid.*, lk 49.

Kokkuvõtvalt võib öelda, et isegi, kui riigil on tekkinud vajadus kehtiva olukorra muutmiseks, siis ei ole mõistlik teha seda kiirelt ja pealesurutult, vaid tuleks arvestada eelkõige riigi kollektiivse heaoluga, milleks ei ole maksukoormuse tõstmine, kui olemas on tasuta ja toimiv alternatiiv²¹⁶ – erakohtutäiturid.

²¹⁶ Kasak, E. (2016). Mõtisklus tõe mõistmisest ühiskondlikus kontekstis. – *Juridica*, Nr. 6, lk 375.

KOKKUVÕTE

Sundtäitmise süsteemile, milles tegutsevad eraõiguslikud kohtutäiturid, on iseloomulik see, et täituriel on otsene majanduslik huvi menetluse edukaks läbiviimiseks. Sellise süsteemi omapäraks on muuhulgas nõudmised täituri haridusele ja ametisse kandideerimise konkurss. Kui eratäiturid on osa haldussüsteemist, mida kontrollitakse läbi erinevate riigiasutuste või muude selleks ettenähtud organite, siis võivad nõudmised nende tegevusele olla rangemad ja kehtivad muud piirangud tulu teenimiseks. Samas vabalt tegutseda võivad täiturid on vähem kontrollitud ja on tugevalt sõltuvad vabaturu tingimustel jagatavatest täitedokumentidest.

Riiklikus administratiivses täidesaatvas süsteemis vastutab täitemenetluse eest üks või mitu täiteorganit. Sellist süsteemi iseloomustab sisemine hierarhia ja ka tsentraliseeritus. Järelevalvet kogu menetluse üle teostab mõni riigi ministeerium või muu riiklik organ. Eestis kuulub Maksu- ja Tolliamet rahandusministeeriumi valitsusalasse. Enamasti moodustavad täitetoimingud osa laiema üksuse organisatsioonilisest osast. Sellises süsteemis on täitevametnikud ühed riigiteenistujatest ja nad saavad kindlat palka. Süsteemi ülalpidamine toimub maksumaksja vahenditest ja erinevalt kohtutäituriest on reorganiseerimise kiirus tänu organisatsiooni suurematele mõõtudele oluliselt aeglasem, ning muudatuste tegemine nõuab suuremaid investeeringuid, kui see oleks erasüsteemi puhul. Negatiivseks küljeks on ka see, et menetluse läbiviimisel on pöhiõhk rohkem vormil, mitte sisuliste küsimuste lahendamisel.

Magistritöö eesmärgiks oli välja selgitada, kas Eestis kehtiv täitesüsteem vajab ümberkorraldamist ja kas riigi planeeritav reform on tingimata vajalik, kuna riik hindab kehtivat täitesüsteemi ebaefektiivseks, ning süsteem on täitemenetluse osalistele rahaliselt liigselt koormav, ja kas riiginõuete osaline või täielikult lahutamine olemasolevast eratäitesüsteemist teenib avalikku huvi ning tagab kohtutäiturite jätkusuutlikkuse.

Töö hüpoteesiks oli püstitatud väide, et avalik-õiguslike nõuete sundtäitmine funktsionaalse delegatsiooni vormis on subjektide põhiõiguste seisukohast tulemuslikum, võrreldes nende täitmisega riigiasutuse poolt. Eesmärgi saavutamiseks vaatles autor täitemenetluse korralduslikku

poolt Eestis ja teistes Euroopa riikides. Töö ülesehitusel analüüsiti läbivalt täitemenetluse reformi aluseks olevat justiitsministeeriumi kontseptsiooni läbi kehtivate õigusnormide, millele autor esitas läbivalt omapoolseid hinnanguid ja tegi ettepanekuid kehtiva süsteemi parendamiseks.

Töö autor keskendus magistritöö esimeses peatükis täitemenetluse korralduslikule poolele Eestis ja välisriikides. Analüüs näitas, et riikidel puudub sundtäitmise puhul ühtne ja siduv vorm. Erinevates riikides võib see toimida nii riiklikult, eratäiturite vahendusel või olla segu neist kõigist. Kuid üks on selge – seal, kus täitesüsteem on riigi finantseerida, ei saa see olla maksumaksjatele odav. Dualistlik süsteem on jäänud riikides ajaloolistel põhjustel, või on tekkinud kaasajal vajaduspõhiselt, ja aitab vajaduse korral lõpuks otsustada sobivama vormi leidmist ja sellele sujuva ülemineku rakendamist. Valitsev trend ei ole mitte riiklikule süsteemile üleminek vaid täitmise delegeerimine eratäituritele, kuna on leitud, et see aitab riikidel oluliselt vähendada halduskulusid.

Eestis on täitesüsteemi läbi aja korduvalt muudetud. Riik ei ole jõudnud selgusele, millist süsteemi lõplikult kasutusele võtta. Kõigi seniste reformide läbiviimise põhjenduseks on välja toodud täitemenetluse madal efektiivsus. Autori arvates ei saa efektiivsust mõõta ainult majanduslikes ressurssides, vaid tuleb lähtuda ka tegevuse eesmärgist, milleks on avalik-õiguslike nõuete puhul riigi autoriteedi kehtestamine, sest valdav enamus avalik-õiguslikke nõudeid on sanktsioneeriva iseloomuga.

Teises peatükis on asetatud põhiorhk Eesti riigi seisukohale, et kehtiv eratäiturite süsteem ei ole efektiivne, on võlgnikele kulukas ja pole jätkusuutlik. Töös võrreldakse kontseptsioonis väljatoodud olulisemaid muudatusettepanekuid läbi Eestis kehtiva sundtäitmise süsteemi reguleerivate õigusnormide. Autor toob välja planeeritava täitemenetlusreformi läbiviimise võimalikud kitsaskohad. Näiteks eelkõige on riigi kohustus kindlustada avalik-õiguslike ja eranõuete võrdne positsioon, see tähendab, et täitemenetluse läbiviimisel kehtivad ühtsed reeglid. Kehtivas õiguskorras on riigil läbi Maksu- ja Tolliameti eelis täitemenetluse alustamisel täitedokumentide kättetoimetamise osas ja samuti on maksuhalduri pädevuses hinnata täitemenetluse läbiviimise otstarbekust. Tähelepanuta on jäetud olukord, kus vaidluste lahendamisel paralleelselt nii maa-kui ka halduskohtus võivad tekkida samalaadsetes küsimustest erinevad lahendused. Seeläbi tekib oht riivata menetlusosaliste põhiseaduslikku õigust võrdsele kohtlemisele.

Riik prognoosib oma nõuete täitmise delegeerimisel Maksu- ja Tolliametile kohtutäiturite töömahu olulist vähenemist, ning seeläbi on jõutud arvamusele, et täituri ametkohtade arvu tuleb kahandada seniselt 44-lt 24-le. Valitseb seisukoht, et kui kohtutäitureid on vähem ja riiginõuete osas viib täitemenetlust läbi Maksu- ja Tolliamet, siis selline süsteem on menetlusosalistele oluliselt odavam, mis annab võimaluse võlgnikele panustada seniste täituritasude arvelt suuremas mahus oma võlgnevuste tasumisse. Täitesüsteemi kulude vähendamine võlgnikele tähendab teisest küljest maksumaksjate koormuse tõusu, seda enam, et täitemenetlus ei saa olla mugavusmenetlus. Kindlasti saavad riiklike täitesüsteeme endale lubada jõukamad riigid nagu näiteks Saksamaa või Taani. Eestis aga ei tohiks maksumaksjatele panna sellist maksukoormust, kuna Eesti ei ole veel kaugeltki seal, et nimetada ennast täieõiguslikult sotsiaalselt tugevaks riigiks.

Autori arvates on reformi puhul vastuoluline asjaolu, et valitsuse tegevusprogramm aastatel 2016–2019 näeb ette halduskulude kokkuhoiu, mille osaks on ka riigiametnike arvu vähendamine, kuid avalik-õiguslike nõuete menetlemise viimine Maksu- ja Tolliameti pädevusse seda eesmärki ei teeni. Riigivalitsemise kulud tõusevad seoses vajadusega investeerida infosüsteemi, palgata täiendavaid ametnikke jne.

Autor jõudis järeldusele, et väidetava süsteemi ebaefektiivsuse põhjuseks ei ole täiturite tegevusetus või motivatsiooni puudus riiginõuete menetluste läbiviimisel, vaid peamine põhjus seisneb ebatõhusas infosüsteemis ja õigusnormide mitmeti tõlgendamise võimaluses. Samuti on probleem liiga tihti muutuv asjus õiguspraktikas, kui ka seadusloomes. Kuna riik on oma sundtäitmise süsteemi delegeerinud eratäituritele, kes viivad menetlust läbi riigi nimel, siis peab riigi kohustuseks olema tagada ka tööks vajalik ja toimiv infosüsteem. See lahendaks info vähese liikumise probleemi, mille tõttu puudub riigil täielik ülevaade oma nõuetest.

Ettepanekud täitemenetluse seadustiku ja kohtutäituri seaduse täiendamiseks oleksid järgmised:

1. Kaaluda täitekuludelt käibemaksu määra täielikku või osalist kaotamist, mis aitaks oluliselt kaasa võlgnikele täitemenetluse odavamaks muutmisel.
2. Töötada välja tõhus õiguslik regulatsioon ja toimiv infosüsteem mis kaotab ka vajaduse täitesüsteemi reformiks.
3. Jaotada eranõudeid sarnaselt avalik-õiguslike nõuetega.
4. Luua sissenõudmisteenus, mis oma olemuselt sarnaneb tsiviilkohtumenetluse seadustikus reguleeritud maksekäsu kiirmenetluse põhimõttega, mille kohaselt pööratakse nõue täitmisele vaid võlgniku ja sissenõudja nõusolekul.

Kokkuvõtvalt leiab töö autor, et püstitatud hüpotees leidis kinnitust – avalik-õiguslike nõuete sundtäitmine täies ulatuses funktsionaalse delegeerimise vormis kohtutäiturite poolt on efektiivsem ja jätkusuutlikum, võrreldes nende kavandatava täitmisega riigiasutuse poolt.

SUMMARY

REFORM OF ENFORCEMENT PROCEEDINGS – TRANSFERRING THE FULFILMENT OF CLAIMS OF PUBLIC AUTHORITIES TO THE TAX AND CUSTOMS BOARD AND ITS IMPACT ON THE VIABILITY OF BAILIFFS

Heimo Vilpuu

The subject of this Master's thesis is the proposed reform of the enforcement system in Estonia by which the state plans to transfer the compulsory enforcement of public law claims to the Estonian Tax and Customs Board, leaving bailiffs solely responsible for fulfilling private law claims. The incentive for the reform is making enforcement proceedings less expensive and more efficient by reducing the number of bailiffs. The state feels that if there are half as many bailiffs and the enforcement proceedings of state claims are conducted by the Tax and Customs Board, the proposed system will be substantially less expensive for participants in proceedings. As the interest group which will be affected by the reform is significant, the plan to reform enforcement proceedings has received a great deal of attention in the media as well as in Estonian society generally.

The aim of the thesis is to determine whether the current enforcement system is inefficient and excessively burdensome for debtors. What would be the potential effects of the proposed reform on the institution of enforcement proceedings, and would achieving the aim be more efficient than the current system? The author hypothesises that the compulsory enforcement of public law claims in full by bailiffs in the form of functional delegation is more efficient and sustainable compared to the proposed enforcement by state authorities.

The main sources for the thesis are the concept of restructuring the enforcement proceedings devised by the Ministry of Justice, legal literature, academic articles and normative sources. The qualitative and the quantitative research methods were used to achieve the aim of the thesis.

The thesis comprises two chapters, which are divided into subchapters. The subject of the first chapter is the procedure for enforcement proceedings in Estonia and abroad. In order to understand

the content of the enforcement proceedings reform, an overview of bailiffs, their nature and the general functions of their profession is given and compared to the procedures of compulsory enforcement in other countries. Since efficiency does not only denote material efficiency, the concept of efficiency is characterised based on the principles of enforcement proceedings. In addition, the system of bailiff's fees is described, the scope of public law claims is defined and the current procedure for the distribution of public law claims is explained. The second chapter identifies the aim of restructuring the enforcement system on the basis of the concept of the reform and addresses the problems that led to the reform being undertaken. The main focus is on the fact that delegating public law claims to the Tax and Customs Board will bring about a reduction in the volume of work of bailiffs, therefore giving rise to the question of the future viability of bailiffs. The author provides his own assessment and makes proposals to improve the viability of bailiffs.

The analysis in the first chapter shows that countries lack a common and coherent form of compulsory enforcement: it can be organised nationally, through private bailiffs or using a combination of both. In some countries, a dual system persists for historical reasons or has developed on an as-needed basis, helping to find an appropriate form and implementing a smooth transition towards it. The trend is not transitioning to a national system but delegating fulfilment to private bailiffs, as it has been found that this helps countries significantly reduce administrative expenditure.

The Estonian enforcement system has been amended repeatedly over the years. The reason given for all previous reforms is the limited efficiency of enforcement proceedings. The author is of the opinion that efficiency cannot solely be measured in terms of economic resources, but that the aim of the activity – establishing national authority in the case of public law claims – should also be taken into consideration, since most public law claims are sanctioning in nature.

In the second chapter, the author compares the most important amendment motions highlighted in the concept on the basis of the legal provisions regulating the current system of compulsory enforcement in Estonia. The author identifies potential problems with the proposed reform of enforcement proceedings. For example, ensuring the equal position of public law claims and private law claims is first and foremost the responsibility of the state, which means that common rules apply when conducting enforcement proceedings. Under the current legal order, the state has an advantage through the Tax and Customs Board in delivering enforcement instruments when launching enforcement proceedings and tax authorities have the competence to evaluate the

expedience of conducting enforcement proceedings. Situations where disputes being settled simultaneously in county and administrative courts have different outcomes in similar issues have been overlooked. This may result in the violation of the constitutional right to the equal treatment of participants in proceedings.

The author came to the conclusion that the reason for the alleged inefficiency of the system is not the inactivity of bailiffs or a lack of motivation in conducting the proceedings of state claims, but the inefficient information system and the fact that legal provisions can be interpreted in a number of ways. Another problem is the constantly changing legal practice and legislation. Since the state has delegated its system of compulsory enforcement to private bailiffs, who conduct the proceedings on behalf of the state, the state must also be responsible for providing the operational information system necessary for their work. This would solve the problem of a poor flow of information, which is why the state lacks a complete overview of its claims.

The author feels that one controversial fact regarding the reform is that the government's action programme for 2016-2019 involves saving on administrative expenditure, which includes reducing the number of state officials. However, transferring the processing of public law claims to the Tax and Customs Board would not serve this purpose. Government expenditure is rising due to the need to invest in an information system, hire additional officials, etc.

The hypothesis was confirmed – the compulsory enforcement of public law claims in full by bailiffs in the form of functional delegation is more efficient and sustainable compared to the proposed enforcement by state authorities.

To improve enforcement proceedings, the author proposes considering the full or partial abolition of value added tax from enforcement costs; developing efficient legislation and an operational information system; distributing private law claims in the manner in which public law claims are distributed; and creating a collection service that is similar to the principle of the expedited procedure for orders for payment set out in the Code of Civil Procedure.

KASUTATUD ALLIKATE LOETELU

Teadusraamatud

1. Alekand, A. (2017). *Täitemenethusõigus*. Tallinn: Juura.
2. Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. (2008). 2.vlj./Toim. E.J.Truuväli, B. Aaviksoo, O. Kask, L. Lehis, L. Madise, Ü. Madise, K. Merusk, L. Mälksoo, R.Narits, V. Olle, P. Pruks. Tallinn: Juura.
3. Kennet, W.A. (2000). *Enforcement of Judgement in Europe*. Oxford University Press.
4. Merusk, K., Pilving, I. (2013). *Halduskohtumenetluse seadustik: kommenteeritud väljaanne*. Tallinn: Juura.
5. Narits, R. (2007). *Õiguse entsüklopeedia*. Tallinn: Juura.

Teadusartiklid

6. Alekand, A. (2003). Formaliseerituse printsiibi sisu ja ulatus täitemenetluses. – *Juridica*, Nr. 5, 330–337.
7. Alekand, A. (2008). The Estonian Universal Enforcement Procedure and the Bailiff as the Taker of Procedural Decisions. – *Juridica International*, Vol. 15, No. 115, 115–124.
8. Alekand, A. (2004). Mis on kohtutäituri tasu? – *Juridica*, Nr. 4, 252–261.
9. Alexy, R. (2001). Põhiõigused Eesti põhiseaduses. – *Juridica*, Nr. 2001/eriväljaanne, 5–96.
10. Andresen, E. (2006). Riigivastutus ilma riigi vastutusest: notari, kohtutäituri ja vandetõlgi isiklik ametivastutus Euroopa õiguse ja riigiõiguse vaatepunktist. – *Juridica*, Nr. 9, 601–611.
11. Andersson, T. Friden, H. (2006). Civil Enforcement in Sweden. – *European Business Law Review*, Vol. 17, No. 3, 711–722.
12. Annus, T. (2002). Riigi funktsioonide delegeerimine eraõiguslikele isikutele kohtutäiturite näitel – *Juridica*, Nr. 4, 224–229.
13. Correa Delcasso, J.P. (2006). Civil Enforcement in Spain. – *European Business Law Review*, Vol. 17, No. 3, 697–710.
14. Correa Delcasso, J.P. (2006). Efficiency in the Methods of Enforcement of Judgments: Public vs Private Systems. – *European Business Law Review*, Vol. 2006, No. 17, 545–548.

15. Douga, A. E. (2014). On the Recognition of Foreign Administrative Acts in Greece. – *Revue Hellenique de Droit International*, Vol. 67, No. 1, 749–764.
16. Filipova, I. A., Filipiv, V. V. (2017). Mediation in Enforcement Proceedings; Application in the European Countries and Prospect of Application in the Russian Federation. – *Civil Procedure Actual Problems of Economics and Law*, Vol. 2017, No. 1, 180–188.
17. Hess, B. Mack, M. (2006). Civil Enforcement in Germany. – *European Business Law Review*, Vol. 17, No. 3, 655–678.
18. Ikkonen, K. (2004). Sundmüügi põhiseaduslikud alused. – *Juridica*, Nr. 8, 540–549.
19. Jacobsson, U. (1997). Enforcement Proceedings in Sweden. – *Revue Hellenique de Droit International*, Vol. 50, 483–520.
20. Jongbloed, T. (2006). Can There Be a European Bailiff. – *European Business Law Review*, Vol. 17, No. 3, 753–764.
21. Kasak, E. (2016). Mõtisklus tõe mõistmisest ühiskondlikus kontekstis. – *Juridica*, Nr. 6, 367–375.
22. Koolmeister, M. (2003). Tsiviiltäite - ja pankrotimenetlus. Kolmandate isikute õiguskaitsevahendid. – *Juridica*, Nr. 6, 416–425.
23. Koulu, R. (1997). Enforcement in Finland. – *Revue Hellenique de Droit International*, Vol 50, 537–572.
24. Kõve, V. (2014). „Head“ ja „halvad“ võlgnikud ja võlausaldajad. – *Juridica*, Nr. 4, 299–303.
25. Kõve, V. (2012). Tsiviilkohtumenetluse kiirendamise võimalused ja nendega seotud ohud. – *Juridica*, Nr. 9, 659–676.
26. Matsepa, M. (2008). The Rule of Law in Transition in Estonia and Ukraine. – *Singapore Law Review*, Vol. 26, 89–108.
27. Pikamäe, K. (2006). Kaalutusvigadest. – *Juridica*, Nr. 2, 75–83.
28. Schadl, G. (2015). The Organization System and Rules of Judicial Execution in Europe. – *Acta Universitatis Sapientiae: Legal Studies*, Vol. 4, No. 1, 97–124.
29. Struiksma, D. Jongbloed, A. W. (2006). Bailiffs on the e-Highway. – *Information & Communications Technology Law*, Vol. 15, No. 2, 201–206.
30. Visternicean, D.Gheorghe, R. (2016). Is the Return of Enforcement Possible in the Hypothesis of Annulment of the Bailiff's Acts. – *Revista Institutului National Justitiei*, Vol. 36, No. 50, 50–55.

31. Yessiou-Faltsi, P. (2003). Principles with Regard to Enforceability and Enforcement Proceedings, The. – *Revue Hellenique de Droit International*, Vol 56, No 1, 111-122.

Eesti õigusaktid

32. Advokatuuriseadus. RT I, 19.03.2019, 51.
33. Avaliku võimu kandja nõuete kohtutäiturite vahel jaotamise kord. RT I, 26.01.2016, 20.
34. Eesti Vabariigi kohtute seadus. 20.11.1991. RT 1991, 38, 472.
35. Kohtutäiturite ametikohtade arv ja tööpiirkonnad. RTL 2001, 18, 250.
36. Kohtutäiturimäärustik. RT I, 27.06.2018, 4.
37. Kohtutäituri seadus. RT I, 29.06.2018, 20.
38. Maksukorralduse seadus. RT I, 13.03.2019, 57
39. Notariaadiseadus. RT I, 19.03.2019, 71.
40. Riigilõivuseadus. RT I, 19.03.2019, 41.
41. Tsiviilkohtumenetluse seadustik. RT I, 19.03.2019, 22.
42. Täitemenetluse seadustik. RT I, 29.06.2018, 54.

Kohtulahendid

43. RKEK 2-17-12525
44. RKHKo 3-2-1-108-15
45. RKPJKo 3-4-1-9-04
46. RKPJKo 3-4-1-9-07
47. RKPJKo 3-4-1-6-08
48. RKTko 3-2-1-119-02
49. RKTko 3-2-1-32-16
50. RKÜKo 3-4-1-10-00
51. RKÜKo 2-15-17249

Veebimaterjal

52. Adenas, M. Hess, B. Oberhammer, P. (2005). Enforcement Agency Practice in Europe - JAI/02/FPC/19/UK. Kättesaadav: http://www.biicl.org/files/5001_enforcement_agency_practice_in_europe.pdf, 29.03.2019.
53. Alekand, A. (2009). Proportsionaalsuse printsiip põhiõiguste riive mõõdupuuna täitemenetluses. (Doktoritöö). Tartu Ülikool. Kättesaadav: <http://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/10534/Alekandanneli.pdf>, 24. aprill 2019.
54. Annuaire des Huissiers de Justice de France. Kättesaadav: <http://www.huissier-de-france.fr/tarifs.php>, 08. aprill 2019.
55. Avalik-õiguslike nõuete jaotamine. Kättesaadav: <http://www.kpkoda.ee/content/avaliku-poole-lingid/avalik-õiguslike-nõuete-jaotamine>, 15. jaanuar 2019.
56. Coverment Office in Sweden. Kättesaadav: <https://www.government.se/government-of-sweden/ministry-for-foreign-affairs/diplomatic-portal/diplomatic-guide/9.-respect-for-the-local-laws-and-regulations/9.7-swedish-enforcement-authority/>, 07. aprill 2019.
57. Diplom-Rechtspfleger/in (FH). Kättesaadav: https://justizministerium.hessen.de/sites/default/files/media/hmdjie/internet-berufsinformation_rechtspfleger_dez_2017.pdf, lk 4. 20. aprill 2019.
58. European Comission For the Efficiency of Justice. Eneforcement of court decisions in Europe. Kättesaadav: <https://rm.coe.int/european-commission-for-the-efficiency-of-justice-cepej-enforcement-of/168078829e>, 20. märts 2019.
59. European Convention of Human Rights. Kättesaadav: European Convention of Human Rights. Kättesaadav: https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf, 19. aprill 2019.
60. Gerichtsvollzieherkostengesetz 19.04.2001. Kättesaadav: <https://www.gesetze-im-internet.de/gvkostg/BJNR062310001.html>, 07. aprill 2019.
61. Helimets, C. (2014). Avalik-õiguslike rahaliste nõudmistega seotud probleemid täitemenetluses: kohtutäiturite näitel. Kättesaadav: <http://www.maksumaksjad.ee/modules/smartsection/item.php?itemid=1791>, 18. märts 2019.
62. International Union of Judicial Officers. Kättesaadav: https://www.uhj.com/en/europe_1012039.html, 22. märts 2019.
63. Jennsen. K. (2013). Eesti vabakutseliste kohtutäiturite tasustamise alused ja areng alates 2001. aastast. (Magistritöö). Tartu Ülikool. Tartu. Kättesaadav: http://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/32199/jennsen_katrin.pdf, 12. märts 2019.

64. Justiitsministeerium. 2018-2012 arengukava. Kättesaadav: https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/justiitsministeeriumi_arengukava_2018-2021.pdf, 30. aprill 2019.
65. Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koda. Kättesaadav: <http://www.kpkoda.ee/doc/Hea%20ametitava.pdf>, 24. aprill 2019.
66. Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koda. Kättesaadav <http://www.kpkoda.ee/content/avaliku-poole-lingid/kohtutäiturite-abid>, 07.04.2019.
67. Konjunkturstatistik, löner för stalg sektor (2017). Kättesaadav: https://www.scb.se/contentassets/7970b8e7b57e4ff283957d741de8641b/am0102_2017m06_sm_am17sm1708.pdf, 14. aprill 2019.
68. Laurits (R). (2018). Maksuvõla sundtäitmisele ei tohi kuluda üle viie aasta. Kättesaadav: <https://www.emta.ee/et/uudised/maksuvola-sundtaitmisele-ei-tohi-kuluda-ule-viie-aasta>, 27.03.2019.
69. Otsuse jõustamise menetlused. Kättesaadav: https://ejustice.europa.eu/content_procedures_for_enforcing_a_judgment-299-it-et.do?init=true&member=1, 17. märts 2019.
70. Randlane, Kerly (2017). Sundtäidetavate riiginõuete haldamise ja sissenõudmise ümberkorraldamine: ettepanekud riiginõuete konsolideeritud haldamiseks. Analüüs. Tallinn: Sisekaitseakadeemia. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.etis.ee/Portal/Publications/Display/82d0adc6-e2a3-45ff-b1d7-de16821be2cc>, 12. veebruar 2019.
71. Riigikontrolli aruanne Riigikogule (2008). Väärteotrahvide laekumisest. Kättesaadav: <https://www.digar.ee/arhiiv/et/download/104661>, 23. aprill 2019.
72. Statistikaamet. Kättesaadav: <http://andmebaas.stat.ee/Index.aspx?lang=et&DataSetCode=LE27>, 02. aprill 2019.
73. Taking control of Goods: National Standards. Kättesaadav: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/353396/taking-control-of-goods-national-standards.pdf, 01. aprill 2019.
74. Valitsuse tegevusprogramm: Kättesaadav: <https://www.valitsus.ee/et/valitsuse-tegevusprogramm>, 16. aprill 2019.

Muud allikad

75. Alekand, A. (2004). Suntäitmis ja Pankrotiõigus. Sisekaitseakadeemia.
76. Justiitsministeerium (2019). Täitemenetluse ümberkorraldamise kontseptsioon. Isiklik valdus.

77. Kohtutäiturite- ja Pankrotihaldurite Koja 04. jaanuar 2019. a kiri nr 3-9.2/1. Isiklik valdus.
78. Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koda (2019). Strateegiline kommenteeritud plaan. Isiklik valdus.
79. Raska, E. (2010). *Olemise õigus*. Tallinn: Sisekaitseakadeemia.
80. Reimann, M. (2012). *Cost and Fee Allocation in Civil Procedure: A Comparative Study*. Springer Dordrecht Heidelberg London New York.
81. Uitdehaag, J. (2017). *Enforcement fees: clear, transparent, and reasonable*. UIHJ publishing.