

TARTU ÜLIKOOL

ÕIGUSTEADUSKOND

Eraõiguse osakond

Aap Kulik

**PÕHIÕIGUSTE RIIVE KOHTUTÄITURI AMETITASUDE
RISTSUBSIDEERIMISEL**

Magistritöö

Juhendaja
PhD Mari Schihalejev

Tartu

2021

SISUKORD

SISSEJUHATUS.....	3
1. Kohtutäituri ametitasude süsteem.....	8
1.1. Kohtutäituri ametitasude kujunemine kohtutäituri õiguslikust seisundist tulenevalt.....	8
1.2. Kohtutäituri ametitasude kehtestamise põhimõtted.....	11
1.3. Kohtutäituri ametitasude ristsubsideerimise vajalikkus.....	14
2. Võrdsuspõhiõiguse riive kohtutäituri ametitasude ristsubsideerimisel.....	18
2.1. Võrdsuspõhiõigus kohtutäituri ametitasude süsteemis ja võrdsuspõhiõiguse riive põhiseaduspärasuse kontroll.....	18
2.2. Võrdsuspõhiõiguse põhiseaduslikku riivet vähendavad meetmed.....	24
3. Omandipõhiõiguse riive kohtutäituri ametitasude ristsubsideerimisel.....	33
3.1. Omandipõhiõigus kohtutäituri ametitasude süsteemis.....	33
3.2. Omandipõhiõiguse riive põhiseaduspärasuse kontroll.....	35
3.3. Omandipõhiõiguse riivet vähendavad meetmed.....	38
3.3.1. Diskretsiooniõigus omandipõhiõiguse riivet vähendava meetmena.....	38
3.3.2. Kohtutäituri põhitasu suurus nõude varasemal lõppemisel.....	49
3.3.3. Kohtutäituri põhitasu sundtäitmisega ühinemisel.....	55
3.3.3.1. Sundtäitmisega ühinemise eriregulatsioon omandipõhiõiguse riivet vähendava meetmena.....	55
3.3.3.2. Sundtäitmisega ühinemine kohtutäituri põhitasu nõudeõigust lõpetava tingimusena.....	60
KOKKUVÕTE.....	65
INFRINGEMENT OF FUNDAMENTAL RIGHTS IN CROSS-SUBSIDIZATION OF BAILIFFS REMUNERATION. Summary.....	70
KASUTATUD KIRJANDUS.....	75
KASUTATUD ÕIGUSAKTID.....	77
KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA.....	77

SISSEJUHATUS

Sundtäitemenetlus on oluline institutsioon tsiviilõiguses, sest see tagab jõustunud kohtulahendite sundtäitmise võimaluse. Paraku ei piisa kohtulahendiga tagatud õiguse realiseerimisest üksnes kohtu ja selle lahendi autoriteetsest iseloomust ning eeldusest isiku õiguskuulekale käitumisele suunamiseks. Kohtulahendi täitmise tagamiseks on vajalik süsteem, mis tagab nõude täitmise ka juhul, mil kohustatud isik seda vabatahtlikult ei täida.¹ See põhimõte laieneb kõikidele täitemenetluse seadustikus (edaspidi TMS) §-s 2 nimetatud täitedokumentidele.²

Põhiseaduse reservatsiooniga on täitemenetluses võimalik võlgnike suhtes kohaldada põhiõigusi piiravaid toiminguid täitedokumendi tulemuslikuks täitmiseks. Need meetmed võivad seisneda näiteks kohtumääruse alusel võlgniku valduses olevatesse ruumidesse sisenemisega, omandi käsutamise keeluna või vara sundvõõrandamisena, mis riivavad Eesti Vabariigi põhiseaduse³ (edaspidi PS) §-des 32 ja 33 sätestatud omandi ja kodu puutumatust. Põhiõiguste kaitsealas on ka menetlusosalistele⁴ seatud sundtäitemenetluse kulude ja kohtutäituri ametitasude tasumise kohustus.⁵

Riiklikud maksud, koormised, lõivud, trahvid ja sundkindlustuse maksed sätestatakse PS § 113 alusel seadusega. Ka kohtutäituri ametitasusid on kohtupraktikas käsitletud riiklike lõivudena.⁶ Riigilõivuseaduse⁷ (edaspidi RLS) § 4 lg 1 üldreegli kohaselt kehtestatakse riiklikud lõivud kulupõhimõttest lähtuvalt. Eestis põhineb kohtutäiturite ametitasude regulatsioon mitte kulupõhimõttel, vaid ristsubsideerimise põhimõttel. Ristsubsideerimise põhimõte täitemenetluses tähendab, et kui võlgnik kulusid menetluses ei tasu või need on ebaproportsionaalselt suured võrreldes täitmisele antud nõudega, kaetakse nende menetluste kulud teistest menetlustest laekuvate ametitasude arvelt.⁸ Seega ei tasu isik ainult enda menetluses tekkinud kulude eest, vaid panustab täitemenetluse süsteemi solidaarselt vastavalt nõude suurusele. RLS § 4 lg 2 alusel võib erandlikel juhtudel, eelkõige sotsiaal- ja majanduspoliitilistest kaalutlustest lähtuvalt, riikliku lõivu määra kehtestada kulupõhimõttest erinevalt. Ristsubsideerimise põhimõtte rakendamise vabadus ei ole siiski põhiseaduslikult

¹ Alekand, A ja Kool, J. Täitemenetlusõigus. 3., täiend. ja parand. tr. Tallinn: Juura, 2017., lk 11

² Täitemenetluse seadustik. RT I, 04.01.2021, 42

³ Eesti Vabariigi Põhiseadus. RT I, 15.05.2015, 2

⁴ Täpsustavalt, käesolevas töös käsitletakse menetlusosalistena võlgnike ja sissenõudjaid.

⁵ RKÜKo 2-15-17249/49, p 69

⁶ RKPJKo nr 3-4-1-9-07, p 28

⁷ Riigilõivuseadus. RT I, 04.01.2021, 37

⁸ Alekand, A ja Kool, J. (viide 1), lk 200

piiramatu ning kohtutäituri ametitasu regulatsioon ei tohi ebamõistlikult koormata vara omanikke.⁹ Statistika kohaselt on Euroopa kodanike kõige sagedasemad kaebused suunatud just suure tasude vastu.¹⁰ Põhiõigusi piiravas menetluses on väga oluline, et seadused, mille alusel täitemenetlust läbi viiakse, oleks vastavalt PS §-le 11 põhiseadusega kooskõlas.

Ristsubsideerimise põhimõttel kohaldatud ametitasu määrad on sätestatud seaduses ning vastavalt kohtutäituri seaduse (edaspidi KTS)¹¹ §-le 35 ja §-le 36 on need sõltuvuses täitemenetluse liigist või täitmisele antud nõude suurusel.¹² Ent, mida vähem põhineb süsteem kulupõhisusele, seda suuremad peavad olema üldised tasumäärad, et hüvitada kõikide täitemenetluste kulud. Suuremad üldised tasumäärad põhjustavad kohtutäituri ametitasu regulatsioonis ebavõrdsemat kohtlemist eelkõige võlgnike jaoks. KTS § 30 lg 1 ja lg 2 kohaselt tasub täitemenetluses kohtutäituri ametitasu ja põhitasu võlgnik, kui ei sätestata teisiti. Seega, mida rohkem vähendatakse ebaõiglust ehk mida rohkem lähtub ametitasu kulupõhisusest, seda õiglasem on regulatsioon. Kuid, mida suurem on erinevus kohtutäituri põhitasu määra ja täitemenetluse tegeliku kulu vahel, seda intensiivsemaks võib osutuda põhiõiguse riive, sest tasumäär ei vasta menetluse reaalsele kulule. Selline kohtutäituri ametitasude kohaldamine ristsubsideerimise põhimõttel võib põhjustada menetlusosaliste omandipõhiõiguse ja võrdsuspõhiõiguse rikkumist.

Magistritöös on püstitatud probleem ristsubsideerimise põhimõttel kohaldatud kohtutäituri ametitasude olemusliku põhiseaduspärasuse osas. Konkreetsete tasumäärade kehtestamine on olulises osas õiguspoliitiline küsimus, mille käigus tuleb arvestada muuhulgas riigieelarveliste võimalustega. Sellele vaatamata ei tohi seadusega kehtestatud riiklikud lõivud võlgnike, kuid ka sissenõudjate põhiõigusi ebaproportsionaalselt riivata.¹³ Seetõttu ei anta magistritöös hinnangut tasumäärade konkreetsetele suurustele, vaid analüüsitakse üksnes ametitasude kohaldamise põhimõtete põhiseaduspärasust võlgnike põhiõigustele.

Täitemenetluse süsteemi finantseerimiseks on Euroopas kasutusel peamiselt kaks varianti. Esiteks, kohtutäiturite omafinantseerimine, kus kohtutäituritel on kohustus ja vastutus leida

⁹ RKTkm 3-2-1-108-15, p 28

¹⁰ European Commission for the Efficiency of Justice. High quality justice for all member states of the Council of Europe. Lk 101. Kättesaadav internetis: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680700a8d>. 07.04.2021.

¹¹ Kohtutäituri seadus. RT I, 22.12.2020, 41

¹² Alekand, A ja Kool, J. (viide 1), lk 200

¹³ RKTkm 3-2-1-108-15, p 28

iseseisvalt vahendid oma tegevuse finantseerimiseks.¹⁴ Eelkõige tähendab see täitemenetluse finantseerimist menetlusosaliste arvelt läbi kohtutäituri ametitasude kehtestamise. Teiseks, segasüsteem, kus täitemenetlust finantseeritakse nii riigieelarvelistest vahenditest kui ka kohtutäiturite omafinantseeringu vahendusel.¹⁵

Seadusandjale on seatud keeruline ülesanne leida tasakaal kohtutäiturite jätkusuutliku süsteemi tagamise ja üksikisikute õiguste kaitse tagamise vahel. Rahaliste vahendite leidmine kohtutäiturite jätkusuutlikuks tegevuseks on rahanduspoliitiline probleem, kuid sellele vaatamata ei ole õigustatud rahanduspoliitilistest eesmärkidest tingituna isikute põhiõiguste ebaoproportsionaalse riive.¹⁶ Kohtutäiturite tegevuse ebaühtlane finantseerimine on põhjustanud olukorra, kus nõuete efektiivne menetlus on raskendatud ning sellest tulenevalt täitemenetluse efektiivsus büroost-büroosse erineb märgatavalt.¹⁷ Oluliseks probleemiks on kohtutäiturite ja täitevmenetluse finantseerimise jätkusuutmatust, mis ohustab kogu täitevsüsteemi efektiivset toimimist. Seda on tunnistanud ka Justiitsministeerium mitmetes seisukohtades.¹⁸

Magistritöö eesmärk on leida vastus uurimisküsimustele, kas ristsubsideerimise põhimõttest lähtuvalt kohaldatud kohtutäituri ametitasud põhjustavad võlgnike võrdsus- ja omandipõhiõiguse rikkumist ning juhul kui põhjustavad, siis milliseid meetmeid rakendades on võimalik põhiõiguste kaitse tagada. Töö hüpoteesi kohaselt rikub kehtiv kohtutäituri ametitasude süsteem võlgnike võrdsus- ja omandipõhiõigust. Töös tehakse ettepanekud kohtutäituri ametitasu regulatsioonis võrdsus- ja põhiõiguste riive vähendamiseks.

Kohtutäituri ametitasude regulatsioon sundtäitemenetluses on oluline ja aktuaalne järgnevatel põhjustel. Esiteks on oluline seaduse ühetaoline kohaldamine õigusselguse seisukohalt. Käesoleval hetkel on Eesti Vabariigis ametis 43 kohtutäiturit.¹⁹ Erinevad kohtutäiturid kohaldavad menetluse läbiviimisel sarnastest situatsioonides, sh ametitasude väljamõistmisel tihti peale erinevat ja problemaatilist tööpraktikat. Menetlusosaliste õiguste tagamiseks, õigusselguse ja ühtse õiguspraktika kohaldamise eesmärgil tuleb ebaselged küsimused

¹⁴ Andenas, M., Hess, B., Oberhammer, P. Enforcement agency practice in Europe - JAI/02/FPC/19/UK. lk 34. Kättesaadav internetis: https://www.biicel.org/files/5001_enforcement_agency_practice_in_europe.pdf, 01.04.2021

¹⁵ *Ibidem*, lk 35

¹⁶ RKTkm 3-2-1-108-15, p 28

¹⁷ Justiitsministeerium. Täitesüsteemi ümberkorraldamise kontseptsioon, lk 2. Kättesaadav arvutivõrgus: https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/taitesusteemi_umberkorraldamise_kontseptsioon_2019.pdf, 06.03.2021.

¹⁸ *Ibidem*

¹⁹ Kohtutäiturid. Kättesaadav internetis: <https://kpkoda.ee/kohtutaiturid/kohtutaiturid-kontakt/>, 09.02.2021

lahendada. Menetlusosaliste õigused peavad olema tagatud olenemata sellest, millise kohtutäituri menetluses täitemenetlust läbi viiakse.

Teiseks on ametitasude regulatsiooni selgus oluline võlgniku rahalise kohustuse ja võlanõude suurusest lähtuvalt. Kui nõue on sundtäitmisele esitatud, siis loogiliselt on võlgnik oma rahaliste kohustuste tasumisega hätta sattunud. Teisalt kaasneb sundtäitemenetlusega võlgniku võlakooormuse suurenemine, sest põhinõudele lisandub kohtutäituri ametitasu. Näiteks 5000 euro suurusele nõudele lisandub KTS § 35 lg 1 alusel kohtutäituri põhitasu käibemaksuga suurusjärgus 13.68 % ja väiksemale 50 eurosele nõudele põhitasu põhinõudele käibemaksuga lausa kuni 96 %. Selline olukord on põhjustatud ristsubsideerimise põhimõtte kohaldamisest. Lisaks võib täitemenetluse kestel lisanduda veel täitekulusid ja lisatasusid, mis kohtutäituri ametitasu osakaalu põhinõudega võrreldes veelgi suurendavad. Seega omab kohtutäituri ametitasu suurus olulist mõju võlakohustuse lõplikule suurusele, võlgniku maksevõimele ja finantsilisele olukorrale. Seetõttu peab kohtutäituri ametitasu olema eesmärgipärane ja vajalik ning ei tohi olla menetlusosalist ebamõistlikult koormav.

Kolmandaks, ametitasude rakendamise küsimus on oluline, et ametitasud oleksid eesmärgipärased ja õiglased, seda nii võlgniku kui ka kohtutäituri seisukohast. Kohtutäituri ametitasude õiguslik regulatsioon ei ole autori hinnangul olnud piisavas arengus praktikas ja kohtupraktikas tõstatatud probleemide lahendamiseks. Eelnimetatud põhjused on ka motiveerinud magistritöö kirjutamist.

Magistritöö uurimismeetodiks on Eesti õigusaktide ja kohtupraktika ning kohtutäiturite tööpraktika kvalitatiivne analüüs. Seoses igapäevase erialase tööga kohtutäituri büroos, tugineb autor töö kirjutamisel ja uurimisküsimuse lahendamisel ka kohtutäiturite büroode tööpraktikale.

Magistritöös kasutatakse võrdleva analüüsi eesmärgil Saksamaa, Läti ja Soome täitemenetlusõiguse seadusandlikke regulatsioone eesmärgiga hinnata, kuidas on lahendatud kohtutäituri ametitasu regulatsioonist tingitud põhiõiguste riive nimetatud seadusandlustes. Soome ja Läti regulatsioon on valitud, et analüüsida, millisel viisil on reguleeritud kohtutäiturite ametitasu regulatsioon naaberriikides. Saksamaa regulatsioon on valitud analüüsi aluseks oma tugeva mõju tõttu Eesti tsiviilõigusele.

Magistritöö on jagatud kolmeks peatükiks. Esimeses peatükis käsitleb autor kohtutäituri ametitasu kohaldamise põhimõtteid. Peatükis analüüsitakse täitemenetluse institutsiooni ajaloolist tausta ja arengut ning ristsubsideerimise põhimõtte eesmärki. Peatükist antakse

ülevaade kohtutäituri ametitasu regulatsiooni varasemast praktikast ning ka edasistest suundadest, samuti käsitletakse välisriikide lahendusi ametitasu regulatsioonis. Lisaks analüüsitakse kohtutäituri ametitasude õigusliku staatuse mõju kohtutäituri ametitasude kohaldamisel. Peatükis käsitletakse ka ristsubsideerimise põhimõtte kohaldamise vajalikkust kohtutäiturite tegevuse jätkusuutlikkuse tagamisel.

Magistritöö teises peatükis käsitletakse kohtutäituri ametitasude ristsubsideerimisest tingitud mõju isikute võrdsuspõhiõigusele. Peatükis analüüsitakse, kas ametitasude ristsubsideerimine põhjustab võrdsuspõhiõiguse põhiseadusliku rikkumist ning milliseid meetmeid kohaldades on võimalik võrdsuspõhiõiguse rikkumist vältida. Seejärel esitatakse ettepanekud ametitasu regulatsiooni muutmiseks või täiendamiseks.

Magistritöö kolmandas peatükis käsitletakse omandipõhiõiguse riivet kohtutäituri ametitasu regulatsioonis. Analüüsitakse, kas ristsubsideerimise põhimõttel kohaldatud ametitasu regulatsioon on isikute omandipõhiõigust rikkuv. Peatükis käsitletakse omandipõhiõiguse riive intensiivsust vähendavaid meetmeid ning nende meetmete praktilisi probleeme kohtute ja kohtutäiturite tööpraktikas. Seejärel esitatakse omandipõhiõiguse riive vähendamise eesmärgil ettepanekud kohtutäituri ametitasu regulatsiooni muutmiseks või täiendamiseks.

1. Kohtutäituri ametitasude süsteem

1.1. Kohtutäituri ametitasude kujunemine kohtutäituri õiguslikust seisundist tulenevalt

Kohtutäituri institutsioon kehtival kujul sai alguse 2001. aastal, mil riigi poolt hallatud ja kohtusüsteemi osaks olnud Täitevosakond korraldati ümber riigiametnikel põhinevalt regulatsioonilt vabakutseliste kohtutäiturite regulatsioonile.²⁰ Alates 01.03.2001 teostavad täitemenetlust vabakutselised isemajandavad kohtutäiturid.²¹ Kohtutäituri õiguslik seisund on määratletud KTS §-s 2, mille kohaselt on kohtutäitur avalik-õiguslikku ametit pidav sõltumatu isik, s.t. kohtutäituritele on delegeeritud riigivõimu teostamine. Kohtutäitur tegutseb oma majandustegevuses iseseisvalt, sh kannab jätkusuutliku majandustegevuse eest finantsilist vastutust.²²

Reformijärgselt, 2001. aastal kehtinud KTS²³ § 1 kohaselt, kuulus seaduse reguleerimisalasse kohtutäituri õiguslik seisund ja distsiplinaarvastutust ning kohtutäituri tasustamise alused. Seega juba kõige esimeses KTS redaktsioonis pidas seadusandja oluliseks eristada ja reguleerida kohtutäiturite tegevuse juures kolme institutsiooni – kohtutäituri õiguslik seisund, distsiplinaarvastutus ja kohtutäituri tasustamine.

Täitemenetluse reform 2001. aastal tõi kaasa olulised muudatused sundtäitmise institutsioonis. Üheks põhiliseks küsimuseks oli kohtutäiturite tasustamine. Kohtutäituri süsteemi reformile varasemalt toimus täitemenetlus Eestis riigisüsteemi osana ja vahendeid süsteemi rahastamiseks finantseeriti riigieelarvelistest vahenditest.²⁴ Toona kehtinud TMS²⁵ § 13 alusel maksti täitevametnikele riigipoolset ametipalka ja lisaks ametipalgale ka kindlaksmääratud täitetoimingute sooritamise eest lisatasu. Toimingute lisatasu, mille loetelu ja määrad kehtestati Vabariigi Valitsuse poolt, mõisteti välja ja tuli tasuda võlgnikel. Siiski võimaldas ka tollal kehtiv regulatsioon TMS § 42 kohaselt võlgnikult täitekulude välja mõistmist kohtutäituri poolt tehtud toimingute ja kulude arvestuse alusel või konkreetsete toimingute alusel nagu

²⁰ Jennsen, K. Eesti vabakutseliste kohtutäiturite tasustamise alused ja areng alates 2001. aastast. Magistr töö. Juhendaja Jaanus Ots ja Villu Kõve. Tartu Ülikool 2013, lk 8

²¹ Alekand, A. Proportsionaalsuse printsiip põhiõiguste riive mõõdupuuna täitemenetluses. Doktoritöö. Juhendaja prof Raul Narits. Tartu Ülikool. 2009. lk 8

²² Alekand, A ja Kool, J. (viide 1), lk 21

²³ Kohtutäituri seadus. RT I 2001, 16, 69.

²⁴ Annus, T. Riigi funktsioonide delegeerimine eraõiguslikele isikutele kohtutäiturite näitel. Juridica. IV/2002., lk 225

²⁵ Täitemenetluse seadustik. RT I 1997, 43, 723

sundtoomise kulude eest TMS § 41 kohaselt. Seega, reformieelsel perioodil finantseeriti kohtutäiturite tegevust nagu näiteks ametnike töötasud, büroode asukohaga seotud kulud ja muud kulud riigieelarvest, kuid seadus võimaldas välja mõista menetluskulusid vastavalt kulupõhisele arvestusele. See on ka mõisteta, sest riigi poolt pakutava ja tagatava täitevsüsteemi eesmärgiks ei peaks olema kasumi teenimine, vaid menetluse läbiviimiseks tehtud kulutuste hüvitamine.

Riigieelarvelistest vahenditest rahastatud täitevsüsteem on positiivne eelkõige selle ökonoomsuse osas kohtutäituri ametitasu tasuma kohustatud isiku jaoks. Kehtivas regulatsioonis tuleb täitemenetluse läbiviimisel tasuda lisaks põhinõudele ka kohtutäituri ametitasu, mistõttu täitemenetluse käigus suureneb võlgniku rahaline kohustus. Riigieelarvelistest vahenditest läbiviidava menetluse korral sellist kohustust üldjuhul isikutele ei seata, sest täitemenetluse kulud kaetakse avalik-õigusliku asutuse tegevusest, näiteks menetluse läbiviija tegevus tasustatakse riigipoolse ametipalgaga. Selle võrra on ka ametitasu tasuma kohustatud isiku rahalise kohustuse suurus väiksem. Samuti on põhinõuete tasumine sissenõudjatele võlgnike jaoks lihtsam ja kiirem, kui menetluse kestel lisandub nõudele vähem kohtutäituri ametitasusid. Kui menetlusosaline kohtutäituri ametitasu maksuma ei pea, siis puudub kohtutäituri ametitasu kohustuse tasumisest põhjustatud omandipõhiõiguse ja võrdsuspõhiõiguse riive menetlusosalistele.

2001. aastal toimunud kohtutäiturite reformiga anti täitemenetlus riigi haldusalast välja avalik-õiguslikku ametit pidavate sõltumatute isikute vastutusalasse, kes ei ole riigiametnikud.²⁶ Vabakutseliste kohtutäiturite süsteemi positiivne aspekt seisneb efektiivsemas täitemenetluses ja riigieelarveliste vahendite ökonoomsemas kasutamises.²⁷ Reformiga seoses lõpetatigi teenuse finantseerimine riigieelarvelistest vahenditest ning täitemenetluse läbiviimiseks rahaliste vahendite finantseerimiseks kehtestati kohtutäiturite tasustamise regulatsioon.²⁸ Toona kehtinud KTS-i 4. peatüki 1. jagu sätestas muuhulgas kohtutäiturite tasustamise alused ja tasumäärad.

2019. aastal algatas Justiitsministeerium täitemenetluse ümberkorraldamise seaduseelnõu ja saatis selle kooskõlastamiseks huvigruppidele.²⁹ Seaduseelnõu kohaselt oli

²⁶ Alekand, A ja Kool, J. (viide 1), lk 21

²⁷ Alekand. A. The Estonian Universal Enforcement Procedure and the Bailiff as the Taker of Procedural Decisions. *Juridica International*. XV/2008. lk 124

²⁸ Annus, T. (viide 24), lk 225

²⁹ Täitesüsteemi ümberkorraldamise kontseptsiooni seaduseelnõu toimik number 19-0626. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://eelroud.valitsus.ee/main/mount/docList/ddd304ea-7864-4771-8e9d->

Justiitsministeeriumil plaanis avalik-õiguslike nõuete sundtäitmine ümber korraldada Maksu- ja Tolliameti vastutusalasse.³⁰ Eelnõu kontseptsioonis selgitati, et avalik-õiguslike nõuete sundtäitmise ümberkorraldamise eesmärgiks on vähendada võlgnike kulutusi täitemenetluses ning suurendada vabakutseliste kohtutäiturite tegevuse efektiivsust.³¹ Käesoleva seisuga ei ole eelnimetatud seaduseelnõuga alates 2019. aastast seadusandlikul tasandil edasi liigutud ning teadaolevalt on täitemenetluse ümberkorraldamise kontseptsioonist loobutud. Kahtlemata oleks selline regulatsioon olnud positiivne menetlusosaliste õigustele, sest Justiitsministeeriumi hinnangul oleks muudatus vähendanud kohtutäituri ametitasude suurust.³²

Eestis kehtiva kohtutäituri ametitasu regulatsiooniga on sarnane Läti kohtutäituri regulatsioon. Sarnaselt Eesti regulatsioonile on Läti Kohtutäituri seaduse *Tiesu izpildītāju likums*³³ artikli 3 kohaselt Lätis kohtutäitur ametikohuse täitjana iseseisev isik, kes peab ametit enda nimel ja vastutusel. Läti Kohtutäituri tasustamise määrus *Noteikumi par zvērinātu tiesu izpildītāju amata atlīdzības taksēm*³⁴ sätestab sarnaselt Eestile põhinõude suurusest sõltuvad ja kindlaksmääratud ulatuses ametitasu suurused. Kohtutäiturite tasustamine toimub regulatsiooni alusel menetlusosaliste poolt tasutud tasude arvelt.

Iseseisvalt, avalik-õigusliku volitusega, kohtutäituri ametit pidavate isikute kõrval tegutsevad avalik-õiguslike staatusega riigiametnikest kohtutäiturid. Avalik-õiguslikel ametnikel põhinev regulatsioon on Euroopas ka levinum regulatsioon täitemenetluse korraldamiseks võrreldes vabakutseliselt tegutsevate kohtutäiturite regulatsiooniga.³⁵ Üldjuhul finantseeritakse avalik-õigusliku staatusega tegutsevate kohtutäiturite tegevust riigieelarvelistest vahenditest ja kohtutäituritele makstakse riigipoolset töötasu.³⁶ Avalik-õiguslike riigiametnikena tegutsevate kohtutäiturite regulatsioon on kehtestatud ka Saksamaal. Saksamaa Kohtutäiturite koodeksi³⁷

0bde06c28222?fbclid=IwAR1NCaMsn2vC-UHv2n5azRDfGL7Cld7eqc2lt1YepWT-Qo7HnARlpsDyIHU#EN5N1A00, 06.03.2021

³⁰ Täitesüsteemi ümberkorraldamise kontseptsioon (viide 17), lk 3.

³¹ *Ibidem*, lk 11-12

³² *Ibidem*, lk 11

³³ Tiesu izpildītāju likums. Kättesaav internetis: <https://likumi.lv/ta/id/68295-tiesu-izpilditaju-likums>, 31.03.2021

³⁴ Noteikumi par zvērinātu tiesu izpildītāju amata atlīdzības taksēm. Kättesaadav internetis: <https://likumi.lv/ta/id/250209-noteikumi-par-zverinatu-tiesu-izpilditaju-amata-atlidzibas-taksem>, 30.03.2021

³⁵ Lhuillier, J., jt. Enforcement of Court Decisions in Europe. European Commission for the Efficiency of Justice. European Judicial Systems, CEPEJ Studies, 2007 edition, lk 21. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://rm.coe.int/european-commission-for-the-efficiency-of-justice-cepej-enforcement-of/168078829e>, 06.03.2021

³⁶ *Ibidem*, lk 24

³⁷ Gerichtsvollzieherordnung. Kättesaadav internetis: <https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/GerVO/true>, 13.04.2021

(Gerichtsvollzieherordnung edaspidi GVO) §-s 10 lg 1, mille kohaselt tegutsevad kohtutäiturid avalik-õigusliku staatusega ametnikena kohtute juures.

Soome täitemenetluse koodeks *Ulosottokaari* peatükk 7 reguleerib Soome kohtutäiturite õigusliku staatust, mille kohaselt tegutsevad Soome kohtutäiturid avalik-õiguslike riigiametnikena.³⁸ Ent, *Ulosottokaari* peatükk 9 § 1 sätestab võlgnike kohustuse tasuda täitemenetlusega kaasnevad kulutused ja Soome täitemenetluse tasude seadus *Laki ulosottomaksuista* § 3 sätestab kohtutäituri ametitasu määrade suuruse lähtuvalt sisse nõutud rahalise nõude suurusest.³⁹

Seega ei ole kohtutäituri õiguslik staatus määrav ametitasude süsteemi kohaldamisel. Euroopas on käibel erinevad süsteemid, millest valdavalt on kasutusel riigiametnikel põhinev süsteem. Erasikutele delegeeritud regulatsioonis tasuvad täitemenetluse läbiviimisega seotud kulud menetlusosalised. Riigiametnikel põhinev kohtutäiturite regulatsioon ei välista menetlusosaliste kohustust menetluskulude tasumiseks, kuid üldjuhul on selline süsteem menetlusosalisi vähem koormav.

1.2. Kohtutäituri ametitasude kehtestamise põhimõtted

Vastavalt KTS §-le 30 lg 1 ja 2 tasub täitemenetluses kohtutäituri ametitasud üldjuhul võlgnik, kui seadus ei sätesta teisiti. KTS § 29 lg 1 kohaselt võib kohtutäituri tasu koosneda täitemenetluse alustamise tasust, kohtutäituri põhitasust ja kohtutäituri lisatasust. Täitemenetluse alustamise tasu eesmärk on katta täitemenetluse alustamise ja menetluse esmaste toimingutega tekkinud kulutused ning kohtutäituri põhitasu eesmärk on katta nii täitemenetluse läbiviimisega seotud kulutused kui ka büroo majandamisega seotud kulutused ja kohtutäituri töötasu.⁴⁰ Kohtutäituri lisatasu eesmärk on võimaldada kohtutäiturile suurem ja õiglasem ametitasu juhul, kui täitemenetluse menetlemine on olnud tavapärasest kulukam.⁴¹

³⁸ Ulosottokaari, kättesaadav internetis: <https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2007/20070705#L1P7>, 27.03.2021

³⁹ Laki ulosottomaksuista, Kättesaadav internetis: <https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1995/19950034?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=Laki%20ulosottomaksuista#P3>, 27.03.2021

⁴⁰ Alekand, A ja Kool, J. (viide 1), lk 201

⁴¹ *Ibidem*, lk 202

Riigikohus on selgitanud, et kohtutäituri lisatasu on oma iseloomult sarnane riikliku lõivuga, mis on mõeldud konkreetse avalik-õigusliku soorituse kulude hüvitamiseks.⁴² Riigikohtu hinnangul kehtib see põhimõte ka kohtutäituri põhitasule.⁴³ Seega tuleb kohaldada kohtutäituri ametitasude regulatsiooni kooskõlas riigilõivude põhimõtetega, muuhulgas peab RLS § 4 lg 1 kohaselt riigilõivu suurus lähtuma üldjuhul toimingute tegemisega kaasnevatest kuludest ehk kulupõhimõttest. Kohtutäituri ametitasude regulatsiooni kontekstis võiks see tähendada, et täitemenetluse menetlemisega tekkinud kulutused peaksid olema võrdelised kohtutäituri ametitasu suurusega.

Kehtivas regulatsioonis kohtutäituri ametitasu suurus ei lähtu ühe menetluse kulupõhimõttest, vaid on kohaldatud kogu süsteemi jätkusuutliku finantseerimise huvides. Ristsubsideerimisel põhinev regulatsioon võimaldab finantseerida kohtutäiturite tegevust, hüvitada kohtutäiturile menetlustega kaasnevad kulud ning lisaks võimaldada ka tulu kohtutäituritele selliselt, et riik ei peaks seda tegema riigieelarvelistest vahenditest.⁴⁴ Kohtutäituri ametitasu määrad on sätestatud seaduses fikseeritud suurustena. Kohtutäituri põhitasu suurus sõltub KTS § 36 lg 1 alusel kindla põhitasu määrana täitetoimingu liigist või KTS § 35 lg 1 alusel täitmisele antud põhinõude suurusest.

RLS § 4 lg 2 sätestab, et toiminguga saadavast hüvest ja kaalukast avalikust hüvest, eelkõige sotsiaalpoliitilisest ja majanduspoliitilisest kaalutlusest lähtuvalt võivad riigilõivu määrad olla kehtestatud kulupõhimõttest erinevalt. Kehtivas regulatsioonis on põhjendatud ristsubsideerimise põhimõtte kohaldamist ja kulupõhimõttest võõrandumist eelkõige riigi majanduspoliitiliste kaalutlustega. Riigikogu on põhjendanud, et kuna kohtutäiturite tegevust ja täitemenetlust riigieelarvelistest vahenditest ei finantseerita, siis aitab see kaasa riigi tõhusamale toimimisele, sest raha, mida muidu eraldataks täitemenetluse toimimiseks, on võimalik kasutada efektiivsemal või vajalikumal viisil.⁴⁵ Seega, kohtutäituri ametitasude kohaldamise regulatsioon vastab RLS §-s 4 lg 2 nimetatud eeldustele ning kohtutäituri ametitasu määrad võivad kulupõhimõttest erineda.

Ristsubsideerimise printsiipi kohtutäituri ametitasude kujundamisel on kohaldatud ka Läti õigusregulatsioonis. Sarnaselt Eesti mudelile sätestab Läti kohtutäituri tasustamise määruse punkt 3 ja 5 kohtutäituri ametitasu määrad, sätestavad kohtutäituri tasumäärad lähtuvalt

⁴² RKPJKo 3-4-1-9-07, p 28

⁴³ RKTKm 3-2-1-108-15, p 27

⁴⁴ RKÜKo 2-15-17249/49, p 28

⁴⁵ *Ibidem*

sissenõutud põhinõude suurusel. Selline lahendus on väga sarnane Eesti õiguslikule regulatsioonile.

Saksamaal, kus kohtutäiturid tegutsevad riigiametnikena, põhineb kohtutäituri ametitasu regulatsioon kulupõhisel süsteemil. Kulutustena käsitletakse nii kohtutäituri tegevusega kaasnevat tegevuskulu üldiselt kui ka konkreetsete toimingute täitekulu, just nagu ka kohtutäituri põhitasu on mõeldud kohtutäituri tegevuskulu hüvitamiseks – sh tehniliste lahenduste kulud, töötasu jne.⁴⁶ Saksamaa õiguses tasustatakse kohtutäituri tegevust peamiselt ametniku töötasust ja menetlusosalisel tuleb tasuda üksnes teatud kulutuste eest.⁴⁷ GVO § 7 (2) kohaselt kompenseeritakse täitemenetlusega seotud kulutused kohtutäiturile vastavalt Kohtutäituri kulude seadusele (*Gerichtsvollzieherkostengesetz* edaspidi GvKostG).⁴⁸ Mõneti on selline regulatsioon võrreldav TMS §-s 37 lg 1 sätestatud kohtutäituri täitemenetluseks tehtud vajalike kulutuste regulatsiooniga, mis võimaldab teatud kulutuste osas kohtutäituril menetlusosaliselt raha tagasi nõuda. GVO § 7 (2) kohaselt kompenseeritakse täitemenetlusega seotud kulutused kohtutäiturile vastavalt GvKostG-le. GvKostG jaotab hüvitamisele kuuluvad kulutused seitsmesse erinevasse kategooriasse ning on seotud konkreetsete toimingutega. Mitmed toimingud on sätestatud sarnaselt ka KTS-le, milleks on näiteks lisatasu arestimistoimingute eest, enampakkumise läbiviimise eest ja ajaline kulukus bürooväliste toimingute eest.

Riigikohtu praktikast tulenevalt käsitletakse kohtutäituri ametitasusid riiklike lõivudena. Seetõttu peab kohtutäituri ametitasu regulatsioon olema kehtestatud riigilõivu regulatsiooniga kooskõlas. Muuhulgas peab kohtutäituri ametitasu regulatsioon üldreegli kohaselt lähtuma kulupõhimõttest. Kehtivas õiguslikus regulatsioonis on sotsiaal- ja majanduspoliitilistest kaalutlustest lähtuvalt kehtestanud tasumäärad RLS § 4 lg 2 alusel kulupõhimõttest erinevalt. Kuigi selline lahendus on positiivne riigi menetlusökonoomiale, siis tuleb arvestada, et selline lahendus ei riivaks üleliigselt võlgnike põhiõiguseid.

⁴⁶ J. Lhuillier, D. Lhuillier-Solenik, G. C. Nucera, J. Passalacqua, (viide 35), lk 36

⁴⁷ Andenas, M., Hess, B., Oberhammer, P. (viide 14), lk 188

⁴⁸ Gerichtsvollzieherkostengesetz. Kättsaadav internetis: <https://www.gesetze-im-internet.de/gvkostg/BJNR062310001.html>, 01.04.2021

1.3. Kohtutäituri ametitasude ristsubsideerimise vajalikkus

Kohtutäitur on vabakutseline ja isemajandav ettevõtja, kes vastutab oma ametitegevuse efektiivsuse, toimimise ja finantside eest iseseisvalt.⁴⁹ KTS-i 2. peatüki 5. jaos on kehtestatud kohtutäituri ametitasud ja ametitasu kohaldamise põhimõtted, mis võimaldavad kohtutäituril bürood üleval pidada ja tegevust jätkata. Kohtutäituri põhitasu peab olema piisav, et katta kõik kulutused, sealhulgas ka kohtutäituri ja kohtutäituri büroo töötajate töötasud.⁵⁰ Teisalt sätestab KTS arvukalt kohustusi ja kitsendusi kohtutäituri sissetulekutele, mis piiravad kohtutäituri finantsilist vabadust.

Kohtutäituril on KTS § 4 alusel kohustus avada ja pidada üleval vähemalt ühte bürood ning tagada menetlusosalistele vastuvõtt. Sama sätte kohaselt on kohtutäituritel ka raamatupidamiskohustus füüsilisest isikust ettevõtjana. Kohtutäituri ametit pidaval isikul tekivad sundkulud ka tema asendamisega, kui ta viibib ametikohustustest eemal üle kümne tööpäeva kalendrikuus. KTS § 25 ja § 27 sätestavad kohtutäituri asendamise korra ning asendaja tasu tingimused. Samuti sätestab KTS § 10 kohtutäiturite kohustusliku ametikindlustuse. Peale selle sätestavad KTS § 12, § 96 ja § 97 kohtutäiturile regulaarse enesetäiendamise kohustuse, millega kaasnevad ka tasulised koolitused, eksamid jne. Lisaks eelnimetatud seadusest tulenevatele kohustustele lisanduvad kohtutäituri teenuse pakkumisega arvukad kulutused, näiteks toimikute arhiveerimine, büroo töötajate palgad, tööinventar jne.

Lisaks kohustuste täitmisele, mis tekitavad otseselt kohtutäiturile kulutusi, on seatud kohtutäituritele ka piirang tasudele ja sissetulekute teenimiseks. KTS §-s 5 seab kohtutäituri tegevusele ametialased kitsendused, mis keelavad kohtutäituri ameti kõrval pidada teisi tasustatavaid ameteid või teha muud tasustatavat tööd. Seega ei ole kohtutäituril võimalik finantseerida oma tegevust muul viisil, kui kohtutäituri ametit pidades ja kohtutäituri ainsaks võimaluseks tegevust finantseerida on seaduses sätestatud kohtutäituri ametitasu.

Kohtutäituri ametitasud peavad katma ametipidamisega seotud kulutused ning võimaldama ka sellist ärikasumit, et teenuse pakkumine oleks tasuv, motiveeriv ja konkurentsivõimeline. Pole põhjust kahelda, et kohtutäiturid on oma tegevuses orienteeritud kasumi teenimisele. Üldiselt võib jaatada, et õigusvaldkond on pigem hästi tasustatud töövaldkond ning see võib olla töötaja

⁴⁹ Alekand, A ja Kool, J. (viide 1), lk 21

⁵⁰ RKÜKo 2-15-17249/49, p 80

või ametniku jaoks väga tasuv. Üldteada on, et valdkonna professionaalid lähtuvad ameti valimisel ka valdkonna teenistusest.

Seega sätestab seadus kohtutäituri tegevusele piiravaid meetmeid, mis suurendavad ametniku kulutusi ja kärbivad võimalusi sissetuleku teenimiseks. Seetõttu on kohtutäiturite tegevuse ja täitemenetluse tagamiseks kohaldatud kohtutäituri ametitasu süsteem. Ent, mida piiravamad on kohtutäituri tegevusele kohaldatud meetmed, seda suuremad peavad olema kohtutäituri ametitasud, et katta kohtutäituri ametitegevusega kaasnevad kulutused. Mida suuremad on kohtutäituri ametitasu määrad, seda enam põhiõigusi piiravamad on need ametitasu maksmata kohustatud isikute jaoks.

Lisaks kohtutäiturite finantseerimisele on ristsubsideerimise printsiip kasulik menetlusosalistele väiksemate põhinõuetele lisanduvate menetluskulude proportsionaalses suuruses kohaldamiseks. Nimelt, kohtutäituri põhitasu määr sõltub KTS §-st 35 lg 1 tulenevalt täitemenetlusse antud põhinõude suuruselt. Sellest tulenevalt lisandub väiksemate põhinõuetega täitemenetlustes nii alustamise tasu kui ka kohtutäituri põhitasu väiksemas määras, kui suuremate põhinõuete korral. Eesmärk on vältida olukorda, mil väikeste rahaliste nõuete sissenõudmisel lisandub täitekuludid ebaproportsionaalselt suure määras võrreldes põhinõudega.⁵¹

Justiitsministeerium on tõdenud, et fikseeritud tasumääradega nõuete ja väikeste põhinõuete menetlemine on kohtutäituritele üldjuhul kulukas tegevus.⁵² Järgnev näide illustreerib ilmekalt kohtutäituri ametitasude koormavat sisu võlgnikele. Näiteks, TMS § 2 lg 1 p 22 alusel täitmisele antud täitedokumendile, parkimisjärelvalve teostamisel tehtud viivistasu otsusele, lisandub KTS § 34 lg 1 alusel täitemenetluse alustamise tasu käibemaksuga vähemalt 18 eurot ning KTS § 35 lg 1 alusel nõude vabatahtliku täitmise tähtaja lõppemisel kohtutäituri põhitasu käibemaksuga 30 eurot. Seega lisandub täitmisele antud 30 eurosele nõudele kohtutäituri ametitasu 48 eurot, mis on 160%-ne põhinõudest.

Esmapilgul tundub väga ebamõistlik, et algsele põhinõudele lisandub 160% ulatuses kohtutäituri ametitasusid. Teisalt tuleb vaadata ka kohtutäituri poolt menetluse läbi viimiseks tehtavate toimingute ja kulutuste mahtu. 48-eurone ametitasu peab üldjuhul katma kõik nõude sissenõudmiseks tehtavad kulutused. Muuhulgas peab kohtutäitur võtma dokumendid vastu

⁵¹ Alekand, A ja Kool, J. (viide 1), lk 200

⁵² RKÜKo 2-15-17249/49, p 40

ning kontrollima dokumentide vormipärasust.⁵³ Seejärel tuleb täitemenetlus algatada, TMS § 33 lg 2 ja 6 kohaselt täitetoimik koostada ning info Täitemenetluse registrisse kanda. TMS § 24 lg 1 ja § 10 lg 1 kohaselt tuleb täitmisteade koos kohtutäituri tasu välja mõistmise otsusega võlgnikule kätte toimetada. Vabatahtliku täitmise tähtaja lõppemiseks peaks kohtutäitur omama ülevaadet võlgniku varalise seisukorra kohta, sh registris sisaldava vara ja sissetulekute kohta, et täitemenetlust efektiivselt läbi viia. Rahalise nõude korral arestib kohtutäitur TMS § 111 alusel võlgniku arvelduskontod, töötasu ja muud sissetulekud ning arestimise aktid tuleb kätte toimetada võlgnikule ja puudutatud isikutele. Nõude täitmisel vabastatakse vara arestist ja arestimise akti tühistamise korraldused tuleb jällegi kolmandatele isikutele kätte toimetada. Samuti tuleb TMS § 50 lg 1 ja § 10 lg 1 kohaselt koostada täitemenetluse lõpetamise otsus ning see kätte toimetada. Lisaks kõigile eelnevalt nimetatud toimingutele tuleneb kohtutäiturile seadusest veel hulgalisi kohustusi ja toiminguid, mida tuleb täitemenetluse käigus teostada. Antud juhul tähendab see palju tööd ning erinevaid kulutusi dokumentide saatmisele ja ligipääsudele registritele ning büroo ja töötajate kuludele. Võib arvata, et õigusvaldkonnas on keeruline leida teenusepakkujat, kes oleks valmis 48 euro eest sellises ulatuses õiguslaseid teenuseid osutama.

01.11.2017 seisuga moodustas kõikidest täitemenetluses olevatest nõuetest 65% avalik-õiguslikud nõuded.⁵⁴ Seega, avalik-õiguslike nõudeid on kohtutäiturite menetluses oluliselt rohkem, kui eraõiguslike nõudeid. Teisalt, just avalik-õiguslike nõudeid iseloomustab üldjuhul nende nõuete väiksus. Näiteks, 17,23% kõikidest avalik-õiguslikest nõuetest moodustasid Tallinna Linnavalitsuse MUPO, Tallinna linnavalitsuse Transpordiameti, Tartu Linnavalitsuse ja Maardu Linnavalitsuse nõuded, mille mediaankeskmine täitemenetlusse antud nõuete suurus oli 31,20 €. Järgmise suure osa avalik-õiguslikest nõuetest moodustas Politsei- ja Piirivalveamet 50,58% osakaaluga ja mediaankeskmise nõudega 136,22 €. ⁵⁵ See on endiselt võrdlemisi väikene nõue kohtutäituri tasu arvestamise määrast lähtudes, võrreldes näiteks mediaankeskmise eraõigusliku nõude suurusega, milleks oli 3750 €. ⁵⁶ Seega moodustavad väga suure osa kõikidest täitemenetluses menetluses olevatest nõuetest avalik-õiguslikud nõuded, mis on just väiksemad ja kulukamad. Arvestades selliste nõuete kogumahtu, siis nõuab see ka palju ressursse, kuid kohtutäituri ametitasu määr sellistelt nõuetelt on madal ning see ei kata saadava tasu suurus tihtipeale põhinõude täitmiseks tehtud kulutusi. ⁵⁷

⁵³ A. Alekand. Formaliseerituse printsiibi sisu ja ulatus täitemenetluses, *Juridica* V/2003, lk 331

⁵⁴ Täitesüsteemi ümberkorraldamise kontseptsioon (viide 17), lk 4

⁵⁵ *Ibidem*, lk 6-7

⁵⁶ *Ibidem*, lk 4

⁵⁷ RKÜKo 2-15-17249/49, p 40 ja 61

Seega täidab ristsubsideerimise põhimõte kehtivas regulatsioonis mitut eesmärki. Riik säästab kohtutäiturite finantseerimise arvelt riigi rahalisi vahendeid, mida on võimalik omakorda kasutada teistel eesmärkidel ja aidata kaasa riigi tõhusale toimimisele.⁵⁸ Kohtutäituri ametitasude kehtestamine ristsubsideerimise põhimõttel võimaldab kohtutäiturite tegevuse finantseerimist ja kulude kandmist. Tihtipeale ei ole väikeste nõuete või kindlaksmääratud põhitasuga nõuete menetlemisest saadud tasu piisav menetluse läbiviimiseks tehtud kulude katmiseks. Seetõttu on kohtutäituri ametitasu regulatsioon sätestatud selliselt, et suuremate põhinõuetega menetluste menetlemise tasud katavad ka nende menetluste kulud, kus ametitasu määr ei ole kulude katmiseks piisavalt kõrge. Need lahendused on vajalikud sundtäitemenetluse institutsiooni jätkusuutlikuks tagamiseks. Vaatamata ristsubsideerimise positiivsele eesmärgile, põhjustavad need lahendused ka menetlusosaliste põhiõiguste riivet, mida analüüsitakse magistr töö järgnevatel peatükkides.

⁵⁸ RKÜKo 2-15-17249/49, p 28

2. Võrdsuspõhiõiguse riive kohtutäituri ametitasude ristsubsideerimisel

2.1. Võrdsuspõhiõigus kohtutäituri ametitasude süsteemis ja võrdsuspõhiõiguse riive põhiseaduspärasuse kontroll

Võrdsuspõhiõiguse mõiste on sätestatud PS §-s 12, mille kohaselt on kõik seaduse ees võrdsed. See seab õiguse rakendajale kohustuse kohaldada kehtivaid õigusakte kõikide isikute suhtes ühtmoodi ja erapooletult, s.t. isikuid või isikute gruppe ei tohi seadust kohaldades kohelda erinevalt.⁵⁹ Ka Riigikohus on väljendanud, et seadused peavad kohtlema kõiki sarnases olukorras olevaid isikuid samaväärselt.⁶⁰ Võrdsusõigusega arvestamine ei ole oluline üksnes õigusakte rakendades, vaid ka õigusaktide väljatöötamisel.⁶¹ Seega ei tohi seadused võimaldada võrdsuspõhiõiguse rikkumist ning õigust rakendades tuleb tagada subjektide võrdne kohtlemine.

Kehtivas regulatsioonis ei ole kohtutäituri ametitasud sätestatud kulupõhimõttest lähtuvalt. Kohtutäituri ametitasu suurus täitemenetluses ei sõltu kohtutäituri tegevusest ega toimingute mahust või keerukusest, vaid üksnes nõude sisust või põhinõude suurusest. Kohtutäituri ametitasude ristsubsideerimine seisneb täitemenetlusega kaasnevate kulutuste katmises teistest täitemenetluses saadud tulude arvelt.⁶²

Selline olukord võib põhjustada kohtutäituri ametitasu tasuma kohustatud isikute ebavõrdset kohtlemist võrdsuspõhiõiguse riive kontekstis. Võrdsuspõhiõiguse riive antud olukorras väljendub suuremate nõuetega võlgnike kohustuses tasuda täitemenetluses ametitasusid suuremas määras, kui väiksemate nõuetega võlgnikel. Sealjuures ei arvestata menetluse tegeliku õigusliku keerukusega, ajalise mahuga ja rahalise kulukusega. Kehtiva õigusliku regulatsiooni eesmärk on hüvitada kohtutäituritele väiksemate nõuete või mitterahaliste nõuete menetlemisest tekkinud kulutused, mis eelduslikult ei kata kohtutäituri poolt täitemenetluse läbiviimiseks tehtud kulutusi.⁶³ Ka Justiitsministeerium on nõustunud, et sisuliselt on

⁵⁹ RKPJKo 3-4-1-2-02, p 16

⁶⁰ RKPJKo 3-4-1-14-07, p 13

⁶¹ Madise, Ü. jt. Eesti Vabariigi põhiseadus: kommenteeritud väljaanne, 5., parand. ja täiend. vlj. Tartu: Iuridicum, 2020, lk 150

⁶² RKÜKo 2-15-17249/49, p 81

⁶³ RKÜKo 2-15-17249/49, p 61

kohtutäiturite tegevus finantseeritud suurte võlgadega isikute arvelt.⁶⁴ Selline lahendus on positiivne riigi menetlusökonoomiale, kuid põhjustab võlgnike vahelist ebavõrdset kohtlemist.

Suur põhinõue ei tähenda tingimata, et nõuet oleks kulukas menetleda. Üldteada praktika kohaselt võib ka väikse rahalise nõude täitmiseks kuluda sama palju töötunde, sama mitut arestimise akti ning kaebuse menetlemist, kui suuremate nõuete menetlemise korral. Nii suure kui ka väikese nõude korral tuleb teha sisult ja menetluslikult mitmeid sarnaseid toiminguid – näiteks arestimise akti koostamine, arestist vabastamise akti koostamine ja täitemenetluse lõpetamise otsus jne. Täitemenetlus on ka võlgniku isikust sõltuv ning täitetoimingute hulk sõltub sama palju võlgniku koostööst, varalisest võimekusest ja muudest kõrvalistest asjaoludest, kui see sõltub sundtäitmisele antud nõude suuruselt.

Võrdsuspõhiõiguse põhiseaduslikkuse riive kontrollimiseks selgitatakse esmalt välja põhiõiguse kaitseala ehk millist isikulist ja esemelist kaitset põhiõigusega tagatakse.⁶⁵ Õiguskirjanduses on leitud, et ebavõrdse kohtlemise kindlaks tegemiseks tuleb määratleda isikute või gruppide ühine soomõiste ning ebavõrdset kohtlemist kirjeldada. Ühise soomõiste valimisel peab iga kord valima kõige kitsama ühise soomõiste.⁶⁶

Kohtutäituri ametitasude võrdsuspõhiõiguse kontekstis tuleks isikulise kaitseala mõistega hõlmata kõiki täitemenetluses kohtutäituri ametitasu maksma kohustatud isikuid, kellele kohaldub KTS §-s 35 lg 1 ning §-s 36 sätestatud regulatsioon. Üldjuhul on KTS § 30 lg 1 ja lg 2 kohaselt kohtutäituri ametitasu kohustatud tasuma võlgnik, kuid seaduses sätestatud juhul võib esineda erandeid, seega ei saa isikulisest kaitsealast välistada lisaks võlgnikele ka sissenõudjaid, kes võivad teatud olukorras olla kohtutäituri tasu tasuma kohustatud subjektiks. Kitsama ühise soomõistena tuleks seega käsitleda rahalise nõude täitmise kohustatud subjektiks olevaid menetlusosalisi, kelle suhtes kohaldatakse täitemenetluses KTS §-s 35 lg 1 ning §-s 36 sätestatud kohtutäituri põhitasu määrasid.

Esemelise kaitsega hõlmatakse PS § 12 alusel isikute varalist seisundit, mille kohaselt ei tohi ebavõrdselt kohelda isikuid nende varalisest seisundist tulenevalt.⁶⁷ Antud juhul hõlmab varaline kaitseala ka nende isikute võlakohustuse suurust täitemenetluse algatamisel.

⁶⁴ Täitesüsteemi ümberkorraldamise kontseptsioon (viide 17), lk 11

⁶⁵ Madise, Ü. Jt (viide 61), lk 154

⁶⁶ Alexy, R. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. Tartu: Iuridicum, 2001., lk 74

⁶⁷ Madise, Ü. Jt (viide 61), lk 148

Olenemata taotletavast toimingust või võlanõude suuruselt, ei tohiks seada menetlusosalisi ebavõrdsesse positsiooni.

Kuigi regulatsioon võib olla võrdsuspõhiõigust piirav, siis formaalselt ja materiaalselt põhiseadusega kooskõlas olev piirang ei ole tingimata põhiõigusi rikkuv. Põhiõigusi riivav piirang on formaalselt põhiseadusega kooskõlas, kui norm on kehtestatud kooskõlas pädevus-, menetlus- ja vorminõuetega ning parlamendireservatsiooni arvestades.⁶⁸ Seega tuleb hinnata, kas ristsubsideerimise põhimõttel kohaldatud KTS § 35 lg 1 ja § 36 täidab nimetatud tingimusi.

Õigusakt on pädevusnõuetega kooskõlas, kui õigustloov akt on välja antud selleks pädeva asutuse poolt. KTS § 35 lg-s 1 ja § 36-s sätestatud riiklikud lõivud kehtestatakse PS § 113 kohaselt seadusega ning võtab vastu Riigikogu.⁶⁹ Kohtutäituri ametitasud on kehtestatud Riigikogu poolt KTS-i regulatsioonis. Seega on pädevusnõuded täidetud. Samuti on õigusakt võetud vastu Riigikogu poolt kooskõlas Riigikogu kodukorra seadusega ja avaldatud Riigi Teatajas, seega on ka menetlusnõuded täidetud ja kooskõlas parlamendireservatsiooniga. Õiguslik regulatsioon on sõnastatud ka selgelt ja arusaadavalt ning vastavuses vorminõuetega. Formaalsed põhiseaduspärasuse eeldused on täidetud.

Materiaalselt põhiseadusega kooskõlas põhiõigust riivaval abinõul peab olema legitiimne eesmärk, sh piisab kui abinõuna on tegemist sammuga õiges suunas, et see täidaks eesmärgi.⁷⁰ RLS § 4 lg 2 kohaselt võib riigilõivumäär olla sätestatud kulupõhimõttest erinevalt, kui see on vajalik eelkõige sotsiaal- ja majanduspoliitilisest kaalutlustest lähtuvalt. Ristsubsideerimise kohaldamise õigustatuse kasuks kõlab peamiselt kaks argumenti. Esiteks, ristsubsideerimine on kohaldatud eesmärgiga tagada kohtutäiturite ja täitemenetluse efektiivne finantseerimine riigieelarvelisi vahendeid kasutamata.⁷¹ Täitemenetluse institutsioon on demokraatlikus ühiskonnas oluline ning efektiivse täitemenetluse institutsiooni tagatust ohustab finantseerimise jätkusuutmatkus.⁷² Väiksemate rahaliste nõuete ja mitterahaliste nõuete täitmine on kohtutäituritele kulukas tegevus, millest saadav tasu ei kata üldjuhul menetluse vältel tehtud kulutusi.⁷³ Kehtivas tasuregulatsioonis on väiksemate nõuete menetlemisest tekkivad kulud

⁶⁸ *Ibidem*, Lk 155

⁶⁹ RKPJKo 3-4-1-22-03, p 17

⁷⁰ Madise, Ü. Jt (viide 61), lk 155

⁷¹ RKÜKo 2-15-17249/49, p 40 ja 44

⁷² Täitesüsteemi ümberkorraldamise kontseptsioon (viide 17), lk 2

⁷³ *Ibidem*, lk 11

eelduslikult suuremad kui menetlusest saadud tasud ning selline lahendus ei ole jätkusuutlik kohtutäiturite tegevuse finantseerimiseks.⁷⁴

Teiseks, vastavalt varasemale käsitlusele võivad kulupõhises menetluses väikeste nõuete menetlemisest tekkivad täitemenetluse kulutused küündida ebaproportsionaalselt suureks võrreldes põhinõudega, mistõttu on ristsubsideerimine sobilik vahend kohtutäituri poolt tehtud kulutuste optimeerimiseks.⁷⁵ Seega on seadusandja kasutanud kohtutäituri poolt kõikides täitemenetlustest tehtud kulutuste hajutamiseks ristsubsideerimise meetet, et tagada kohtutäituri institutsiooni jätkusuutlikkus ning tagada riigi tõhus toimimine, kuid ka vähendada väiksemate nõuetega või mitterahaliste nõuetega menetlusosaliste koormust ametitasu tasumisel. Selline lahendus on nii võlgnikke kui võlausaldajaid soosiv.

Võrdsuspõhiõigust riivav meede peab olema lisaks mõistlik ja asjakohane.⁷⁶ Ebavõrdse kohtlemise mõistlikkuse ja asjakohasuse väljaselgitamiseks tuleb kaaluda ebavõrdse kohtlemise eesmärki ja tekitatud ebavõrdse olukorra raskust.⁷⁷ Võrdsuspõhiõiguse riive kontrollis on riive intensiivsust hinnanud ka Riigikohus, asudes seisukohale, et võrdsuspõhiõigust riivav meede ei ole põhiõigust ebaproportsionaalselt riivav, kui riive intensiivsus on mõõdupärases suhtes taotletavate eesmärkide kaalukusega.⁷⁸ Ebavõrdse kohtlemise eesmärki käsitleti abinõu legitiimsuse küsimuse all, mille kohaselt on ristsubsideerimise põhimõtte eesmärk tagada kohtutäituri institutsiooni jätkusuutlikkus ja riigi tõhus toimimine ning vähendada väikeste nõuetega või fikseeritud ametitasuga toimingute menetlusosaliste koormust kohtutäituri ametitasude tasumisel.

Ebavõrdse olukorra raskus seisneb põhinõude suurusest lähtuvate ja erinevates määrades sätestatud ametitasude tasumise kohustuses. Ristsubsideerimise põhimõtte kohaldamise tagajärjel tuleb täitemenetluses tasuda suuremate nõuetega võlgnikel kohtutäituri ametitasusid suuremas ulatuses, kui väiksemate nõuetega võlgnikel, sest täitemenetluse alustamise tasu ja põhitasu välja mõistmisel ei lähtuta reaalistest täitemenetluses tehtud kulutustest, vaid tasumäärad on sätestatud KTS §-st 35 lg 1 ja §-st 36 lähtuvalt täitmisel antud põhinõude suurusest. Kohtutäituri põhitasu tasumise kohustus ei ole kehtivas regulatsioonis kulupõhine kohustus, vaid põhitasu suurus oleneb täitmisele antud nõude suurusest või KTS §-s 36 sätestatud fikseeritud põhitasuga toimingute liigist. Kohtutäituri põhitasu määrad põhinõudelt

⁷⁴ RKÜKo 2-15-17249/49, p 40

⁷⁵ Alekand, A ja Kool, J. (viide 1), lk 200

⁷⁶ Madise, Ü. Jt (viide 61), Lk 155

⁷⁷ RKPJKo 5-19-25/9, p 68

⁷⁸ RKPJKo 3-4-1-13-05, p 23

erinevad KTS § 35 lg-s 1 sätestatust märgatavalt. Näiteks, väiksema 100 euro suuruse nõude ja 1000 eurose nõude korral on kohtutäituri põhitasu suuruse vahe 3,5 kordses määras. 10 000 eurose ja 1000 eurose nõude korral on põhitasu suuruse vahe 3,7 kordses määras.

Kohtutäituri ametitasude tasumise kohustus on juba oma loomult põhiõigusi riivava toimega, sest see piirab võlgniku vara vabalt vallata, käsutada ja kasutada. Seda intensiivsem on subjektide vaheline ebavõrdsus, mil suuremate nõuetega võlgnikud peavad tasuma kohtutäituri ametitasusid suuremas määras, kui väiksemate nõuetega võlgnikud, kuigi väiksemate põhinõuetega täitemenetluses võib täitemenetluse läbiviimine sama kulukaks või veel kulukamaks osutuda kui suurte põhinõuetega menetlustes. Mida suurem on vahe kohtutäituri põhitasu ja täitemenetluse tegeliku kulukuse vahel, seda suurem on ebavõrdse olukorra raskus. Vastavalt varasemale käsitlusele võib täitemenetluse töömaht ja toimingute sisu tihtipeale võlgniku isikust sõltuv ning täitetoimingute hulk sõltub sama palju võlgniku koostööst, vara hulgast ja muudest kõrvalistest asjaoludest, kui see sõltub nõude suurusest. Kohtutäituri institutsiooni põhilisteks finantseerijateks on suuremate nõuetega võlgnikud, kes katavad väiksemate nõuetega võlgnike ja mitterahaliste nõuete menetlemisest tekkinud kulutused.⁷⁹ See on isikute ebavõrdne kohtlemine, sest võrdne oleks olukord, mil täitemenetluse tasud vastaksid kulupõhisele menetlusele ehk iga isik hüvitab iseenda täitemenetluse menetlemisega kaasnenud kulutused.

Ristsubsideerimise kohaldamise ja kohtutäituri ametitasu regulatsiooni sobivuse osas on Riigikohus seisukohal, et vaatamata seadusandja pädevusele kehtestada tema arvates sobiv tasusüsteem, ei ole sellise põhimõtte rakendamise vabadus põhiseaduslikult piiramatult. Kui riik hoiab sotsiaalsetel või poliitilistel põhjustel ametitasusid madalal, peab riik ka leidma sobiva viisi täitemenetluse finantseerimiseks, kuid seda mitte suuremate nõuetega võlgnike arvelt.⁸⁰ Riigikohtu Üldkogu on hilisemas lahendis pidanud oluliseks seda seisukohta rõhutada ning lisanud, et ebavõrdsuse vähendamiseks on seadusandjal võimalik rakendada ametitasu regulatsioonis erinevaid meetmeid või muuta kohtutäituri institutsioonis üldiselt.⁸¹

Kuigi ristsubsideerimise põhimõtte kohaldamine aitab vältida ebaproportsionaalselt suurte ametitasude lisandumist väikeste või fikseeritud põhinõuetega võlgnike jaoks, siis see ei ole piisavalt mõjuv põhjus teiste subjektide ebavõrdseks kohtlemiseks. Kui võlgnik ei täida oma kohustust sissenõudja ees ning sissenõudja peab pöörduma nõude rahuldamiseks kohtutäituri

⁷⁹ Täitesüsteemi ümberkorraldamise kontseptsioon (viide 17), lk 11

⁸⁰ RKTKm 3-2-1-108-15, p 28

⁸¹ RKÜKo 2-15-17249/49, p 90

poole, siis peaks võlgnik võtma vastutuse enda tegevusega põhjustatud tagajärgede eest. Kohtutäituri menetlusse sattumine on ennetatav, sest üldjuhul eelneb täitemenetlusele võlaprotsess sissenõudjaga või ka kohtumenetlus. Samuti on võimalik täitemenetluses nõue tasuda vabatahtliku täitmise perioodi jooksul, mille korral KTS § 32 lg 4 kohaselt lisandub kohtutäituri põhitasu väiksemas ulatuses. Seega, kuigi kulupõhise täitemenetluse korral võivad kohtutäituri ametitasud lisanduda suuremas määras, siis võlgnikul on võimalik seda oma tegevusega ennetada. Kui võlgnik väldib oma kohustuse täitmist õigeaegselt, siis ei ole selline väikeste nõuetega võlgnike soosiv regulatsioon, mille arvelt suureneb teiste võlgnike põhiõiguste riive õigustatud. Lisaks on seadusandjal võimalik kohaldada teisi sobivaid meetmeid, mille tagajärjel oleks põhiõigusliku riive mõju teistele subjektidele väiksem.

Riigi tõhus ja efektiivne toimimine on kahtlemata oluline riigi tegevuse delegeerimisel. Samuti on oluline sundtäitemenetluse institutsiooni korraldamine ja selle tagamine demokraatlikus riigis täitedokumentide õiguspäraseks täitmiseks.⁸² Sundtäitmise institutsiooni efektiivset toimimist on pidanud oluliseks ka Euroopa Inimõiguste Kohus.⁸³ Sundtäitemenetluse toimimiseks on vaja finantsvahendeid ning kehtivas regulatsioonis piiravad kohtutäiturite jätkusuutliku tegevust arvukad kohustused ja kitsendused. Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koja hinnangul on ristsubsideerimise põhimõttel kohaldatud tasumäärad sellel põhjusel olulised.⁸⁴ Juhul kui kohtutäiturite jätkusuutliku tegevust ei ole võimalik tagada menetlusosalisi vähem koormaval viisil, kui kohtutäituri ametitasude ristsubsideerimisega, siis võib jaatada ristsubsideerimise põhimõtte mõõdukust.

Kohtutäituri ametitasude ristsubsideerimine ei ole siiski ainukene vahend kohtutäiturite tegevuse finantseerimiseks. Kohtutäituri ametitasu regulatsiooni võib kohaldada ka kulupõhimõttest lähtuvalt, mis vastaks ka RLS § 4 lg-s 1 sätestatud põhimõttele. Lisaks oleksid kohtutäituri ametitasud kõigile võrdsed. Kuigi võib argumenteerida, et kulupõhimõttest lähtuv süsteem ei võimalda kohtutäiturite ja sundtäitemenetluse jätkusuutliku tegevust, siis hinnates Justiitsministeeriumi seisukohta, ei võimalda süsteemi jätkusuutlikust tänases süsteemis enam ka ristsubsideerimise põhimõtte kohaldamine.⁸⁵ Vajadusel tuleb sundtäitemenetluse süsteemi tagamist toetada riigipoolse doteerimisega.

⁸² Alekand, A ja Kool, J. (viide 1), lk 21

⁸³ European Commission, Case study on the functioning of enforcement proceedings relating to judicial decisions in Member States, lk 5. Kättesaadav internetis: http://knjiznica.sabor.hr/pdf/E_publicacije/Case_study_on_the_functioning_of_enforcement_proceedings_relati ng_to_judicial_decisions_in_Member_States.pdf, 10.04.2021.

⁸⁴ RKÜKo 2-15-17249/49, p 44

⁸⁵ Täitesüsteemi ümberkorraldamise kontseptsioon (viide 17), lk 2

Kuigi kohtutäituri ametitasude ristsubsideerimine on legitiimne variant kohtutäituri ametitasude kujundamisel, siis hinnates ristsubsideerimise mõju teiste subjektide õigustele ning asjaolu, et kohtutäituri ametitasude kohaldamiseks leidub sama efektiivseid ja menetlusosalisi vähem riivavaid lahendusi, on kohtutäituri ametitasude ristsubsideerimine ja KTS § 35 lg-s 1 ja § 36-s sätestatud kohtutäituri põhitasumäärad võlgnike ja võlausaldajate võrdsuspõhiõigust ebaproportsionaalselt riivavad ehk võrdsuspõhiõigust rikkuvad.

2.2. Võrdsuspõhiõiguse põhiseaduslikku riivet vähendavad meetmed

Kehtiv õiguslik regulatsioon sätestab kohtutäituri ametitasu süsteemis meetmeid, mis on põhiõiguste riivet vähendava toimega. Näiteks sätestavad KTS §-d 43 kuni 47 kohtutäituri lisatasu regulatsiooni. Kohtutäituri on KTS § 43 lg 1 kohaselt õigus nõuda lisatasu, kui täitetoiming on tehniliselt või õiguslikult keerukas või ajaliselt kulukas. Lisatasu nõudmise õigus on ainult konkreetsete toimingute korral, milleks on arestimistoiming väljaspool kohtutäituri bürood või võlgniku valduses olevate ruumide ja maatüki läbiotsimiskohustuse täitmine; enampakkumise korraldamise, läbiviimise ja tulemi jaotamine; vara müügi eest muul täitemenetluse seadustikus lubatud viisil ehk nõ kohtutäituri kontrolli all; KTS §-s 36 nimetatud kindla põhitasu määraga toimingud ning hagi tagamise toimingud. Seega, osaliselt lähtub ametitasu regulatsioon ka kulupõhimõttest, s.t. kui kohtutäitur peab teostama konkreetse toimingu või konkreetne toiming osutub tavapärasest oluliselt keerulisemaks, siis on võimalik selle konkreetse täitemenetluse raames menetlusosaliselt ametitasu suuremas ulatuses välja mõista.

Kohtutäituri lisatasu regulatsioon omab positiivset mõju nii menetlusosalistele kui ka kohtutäituritele. Menetlusosaliste seisukohast võimaldab selline lahendus hoida madalamal kohtutäituri ametitasu üldiseid määrasid, sest kohtutäituri on võimalik rohkem tasu saada nendes menetlustes, mis on reaalselt kulukamad ning kohtutäituri ametitasude määrad ei pea nii suures ulatuses võimaldama teistes menetlustes tekkinud kulutuste katmist.⁸⁶ Kui kohtutäitur teostab toiminguid, mille alusel on tal võimalik lisatasu nõuda, siis võlgniku kohustus suuremas ulatuses ametitasu tasuda oleks õiglasem. Kohtutäiturite õiguste vaatepunktist võimaldab lisatasu kohtutäiturile menetluse läbiviimisel tehtud kulutuste

⁸⁶ Alekand, A ja Kool, J. (viide 1), lk 200

hüvitamise, kui menetlus on olnud tavapärasest oluliselt kulukam. Lisaks eelnevale on Riigikohus näinud lisatasu regulatsioonis ka kohtutäituri motiveerimist keeruliste ja vastutusrikaste täitetoimingute läbiviimiseks.⁸⁷

Kohtutäitur võib vajadusel lisatasu nõuda, kuid see ei ole kohustuslik, seega on tegemist kohtutäituri diskretsiooniotsusega.⁸⁸ Teisalt tuleb diskretsiooniõigust laiendades ka arvestada, et laiendatud kaalutlusõigus võimaldab kaalutlusvigade tekkimist. Kaalutlusvead võivad seisneda kaalutlusõiguse kasutamata jätmises, piiride ületamises või väärkasutuses.⁸⁹ Mida laiemad on kaalutlusõiguse aluseks olevad asjaolud, seda paremini peab olema põhjendatud kaalutlusotsustus.⁹⁰ Kohtupraktikas on rõhutatud, et kohtutäituri lisatasu otsuse võib koostada üksnes erandlikel juhtudel ning kohtutäitur peab põhistama erandlike asjaolude esinemist lisatasu otsuses.⁹¹ Kohtutäituri ei saa lisatasu nõuda toimingute eest, mis on kohtutäituri ametitegevuse juures tavapärased ning ei ületa mahult toimingu tavapärast mahtu.⁹² Seadusega on rangelt piiritletud, millal võib kohtutäituri lisatasu juurde mõista.

Vastavalt KTS § 43 lg-le 1 on kohtutäituril võimalik lisatasu otsus koostada, kui toiming on ajaliselt mahukas või õiguslikult keerukas. Ajalise mahukuse ja õigusliku keerukuse näol on tegemist väga laia tõlgendusruumiga. Ajalise mahukuse kriteeriumeid on küll täpsustatud KTS § 47 lg-s 1 hagi tagamise toimingute või väljaspool bürood tehtavate toimingute korral, mis sätestavad tunnitasu. Vara müügi ja enampakkumise läbiviimise toimingute puhul ei ole täpsustatud, millistest ajalise mahukuse kriteeriumitest tuleks lähtuda. Samuti ei ole seaduses konkreetsemalt reguleeritud, milles võiks seisneda enampakkumise läbiviimise ja vara müügi õiguslik keerukus. Praktikas erineb kohtutäiturite tööpraktika lisatasu küsimustes, eriti just lisatasu juurde mõistmisel enampakkumise läbiviimisel. Kohtutäiturite tööpraktika ühtlustamise eesmärgil analüüsitakse, kuidas on kohtud eelnimetatud eelduseid praktikas sisustanud.

Näiteks on Riigikohus hinnanud enampakkumise korraldamise ja läbiviimise ajaliselt mahukaks olukorras, mil ühe täiteasja raames tuleb koostada mitu enampakkumist olukorras, kus sama vara osas varasemad enampakkumised on nurjunud. Riigikohus on pidanud kolme ja enamat vara enampakkumist ühes täitetoimikus ajaliselt kulukaks toiminguks. Riigikohus on

⁸⁷ RKPJKo 3-4-1-9-07, p 24

⁸⁸ Alekand, A ja Kool, J. (viide 1), lk 203

⁸⁹ Pikamäe, K. Kaalutlusvigadest. Juridica. II/2006.Lk 77-79

⁹⁰ RKHKo 3-3-1-62-02, p 11

⁹¹ RKTKm 3-2-1-108-15, p 23

⁹² *Ibidem*

samas lahendis täpsustanud, et kohtutäituril puudub õigus lisatasule toimingu ajalise mahukuse ettekäändel, kui ta on selle ise põhjustanud. Näiteks juhul, mil vara on korduvalt enampakkumisele suunatud kohtutäituri tegevuse tõttu.⁹³ Seega, võlgnik ei peaks olema kohustatud lisatasu maksma ainult seetõttu, et kohtutäitur ise on menetluse keerulisemaks ja kulukamaks teinud. Selline käitumine ei oleks heas usus nii võlgniku kui sissenõudja suhtes. Samas lahendis on Riigikohus ka rõhutanud, et ajalise kulukusena ei saa lugeda täitemenetluse raames kohtuga suhtlemist. Kohtutäitur tugines lisatasu otsuses asjaolule, et võlgnik oli täitemenetluse kestel esitanud korduvalt kaebusi kohtutäituri tegevusele, mille tõttu kohtutäitur pidi mitmes kohtumenetluses osalema. Ringkonnakohus on oma seisukohas rõhutanud, et kohtutäituri lisatasu ei tohi juurde mõista ajalise kulukuse ettekäändel, kui täitemenetlus on tervikuna kestnud pikka aega.⁹⁴

Kohus ei ole pidanud kinnisasja enampakkumist õiguslikult keerukaks ka ettekäändel, et kinnisasja realiseerimine toimus õiguslikult keerukas regulatsioonis. Kohtutäitur selgitas, et täitemenetlus ühisomanike suhtes toimivas täitemenetluses on õiguslikult keerulisem regulatsiooni puudumise ja vähese õiguspraktika tõttu ning seetõttu kohtutäituri vastutus sellises menetluses on suurem.⁹⁵ Kohus ei pidanud seda piisavaks aluseks, kuna kohtutäitur põhistas, et menetlus üldiselt oli keerukas, mitte konkreetne toiming nagu seadus nõuab. Õigustatud on küsimus, kas keeruline õiguslik regulatsioon võib olla kohtutäituri lisatasu nõudmise aluseks, kui selline õiguslik regulatsioon omab mõju ka konkreetsele toimingule, mille eest on võimalik lisatasu nõuda. Üldjuhul peaks KTS § 17 lg-s 1 sätestatud kohtutäituriks saamise tingimustes nõutud haridustase ja TMS §-s 12 sätestatud erialase enesetäiendamise kohustus selliseid olukordasid ennetama. Teisalt võib õiguslik küsimus või regulatsioon olla tõesti niivõrd uudne ja keeruline, et kohtutäitur seda iseseisvalt või täiendavalt aega investeerides seda lahendada ei suuda. Sellises olukorras võiks täiendava lisatasu väljamõistmine olla põhjendatud. Kuid sellisel juhul tuleks hinnata, kas keskmise kohtutäituri jaoks oleks selline toiming samamoodi õiguslikult keerukas, s.t. toiming peaks olema õiguslikult keerukas üldiselt, mitte üksnes toimingut teostava kohtutäituri jaoks. Kohtupraktika kohaselt on õiguslikult keerukaks loetud ka toimingut kinnisasja realiseerimisel, mil enampakkumise tulemi jaotuskava koostamisel osaleb palju sissenõudjaid ja vara on koormatud mitmete kinnistusraamatust nähtavate koormatistega.⁹⁶

⁹³ *Ibidem*

⁹⁴ TMKm 2-18-15313, p 11

⁹⁵ TlnRkKm 2-20-11759, p 17

⁹⁶ RKTkm 3-2-1-108-15, p 23

Kui kõik lisatasu võimaldavad tingimused on täidetud, siis võib kohtutäitur lisatasu juurde mõista. Üldjuhul määratakse lisatasu kindla summana või tunnitasu, kuid vallas- ja kinnisvara müügi korral on lisatasu suurus määratud protsentuaalse määrana ning kohtutäituri on diskretsiooniõigus määrata lisatasu suurus olenevalt toimingute keerulisusele või ajakulule. Riigikohtu seisukoht on, et lisatasu määra suurus peaks olema seotud ka vara müügihinnaga – mida väiksem on müügihind, seda suurem lisatasu suurus ja vastupidi. Loogika seisneb selles, et suuremate tulemite puhul moodustab ka väikene protsent suure rahalise summa. Seega kohus on pidanud oluliseks, et kohtutäitur lähtuks lisatasu suuruse määramisel reaalistest tekkinud kulutustest, mitte üksnes abstraktselt rahalisest summast. Lisatasu määra peab kindlasti põhjendama ka kohtutäituri lisatasu otsuses.⁹⁷

Kohtupraktikas on sagedaseks põhjuseks kohtutäituri lisatasu otsuse tühistamine KTS §-st 43 lg 2 tuleneva põhjendamiskohustuse rikkumise tõttu. KTS § 43 lg 2 sätestab, et kohtutäitur peab lisatasu otsuses märkima muuhulgas lisatasu nõudmise põhjendused. Ei piisa, kui kohtutäitur toob lisatasu otsuses välja tehtud toimingute loetelu. Lisatasu otsuses peab põhjendama, miks just mingis ulatuses lisatasu välja mõisteti.⁹⁸

Kuigi lisatasu regulatsiooni ei ole seaduses põhjalikult käsitletud, siis kohtupraktikas on edukalt lahendatud diskretsiooniõiguse ületamisega tekkinud küsimused. Vaatamata diskretsiooniõiguse negatiivsetele aspektidele, mis seisnevad just kaalutusõiguse piiride ületamises või ka kuritarvitamises, siis kohtutäituri lisatasu sätted on vajalikud õiglasemate ametitasude jaotuse eesmärgil. Diskretsiooniõiguse negatiivsetest aspektidest põhjustatud hälbed on aga võimalik kõrvaldada kohtutäituri otsusele esitatava kaebusega TMS § 217 lg 1 alusel.

Ka Läti Kohtutäituri tasustamise määruse § 8 sätestab lisaks üldistele ametitasu määradele toimingud, mille teostamisel on kohtutäituri õigus lisatasu juurde mõista etteantud määrades, näiteks õigusliku fakti tuvastamine, kinnisasja müük, tulemi jagamine jne. Lisatasu määrad on sätestatud nii konkreetsete summadena, kui ka üldiste määradena.

Lisaks lisatasu regulatsioonile sätestab TMS täiendava võrdsuspõhiõiguse riivet vähendava meetmena veel täitekuulu regulatsiooni. Täitekuludeks on kohtutäituri ja sissenõudja või kolmandate isikute poolt pärast täitemenetluse alustamist tehtud vajalikud kulutused. TMS § 37 lg 1 sätestab ka nimekirja kuludest, mida täitekuulu regulatsiooni raames on võimalik TMS §

⁹⁷ RKTKm 3-2-1-108-15, p 23

⁹⁸ Sama, p 23

38 lg 1 alusel võlgnikult välja mõista. Sarnaselt kohtutäituri lisatasu regulatsioonile sätestab ka täitekulude regulatsioon piiratud võimalused täitekulu väljamõistmiseks. Täitekulude regulatsioon võimaldab konkreetsetes menetlustes tehtud kulutuste korral hüvitada selle menetluse suuremad kulud. Selline lahendus vähendab võrdsuspõhiõiguse riivet kohtutäituri ametitasu regulatsioonis, sest kohtutäituril on täiendavad võimalused menetluses tehtud kulutuste hüvitamiseks. Sellest tulenevalt võivad üldised ametitasu määrad olla madalamad, sest need ei pea katma teatud kulutusi menetlustes. Ilma täitekulu regulatsioonita peaks sellised kulud katma kohtutäituri põhitasu.

Kohtutäituri lisatasu ja täitekulude regulatsioon on positiivne kohtutäituri ametitasude süsteemis, sest kohtutäituril on võimalik tasu juurde mõista just nendes menetlustes, kus toimingud on olnud ajakulukamad või keerulisemad. Võlgnik peab tasuma küll suuremas ulatuses ametitasu, kuid see vastab menetluse õiglasemale kulukusele. Seetõttu saavad kohtutäituri tasude üldised määrad olla väiksemad, sest menetluste finantseerimiseks saadakse raha nende konkreetsete menetluste arvelt, mis on kohtutäiturile kulukad. See tähendab, et täitemenetluse alustamisel vastavad välja mõistetavad tasumäärad tegelikumale oodatavale menetluse kulukusele ja on võlgniku õigusi vähem riivavad. Teisalt kehtivas kohtutäituri lisatasu ja täitekulu regulatsioonis on tegemist viimase võimalusena kohtutäiturile menetluses teostatud suurte kulutuste hüvitamiseks. Kohtutäituri lisatasu ja täitekulu on võimalik välja mõista üksnes väga piiratud tingimustel ning ainult väga erandlikel ja põhjendatud juhtudel. Seega oleks võlgnike põhiõiguste riivet võimalik vähendada, kui seadus sätestaks laiemad võimalused lisatasu väljamõistmiseks ning vähendaks KTS §-s 35 lg-s 1 sätestatud kohtutäituri põhitasu üldiseid määrasid.

Kuigi kohtutäituri ametitasu regulatsioon sätestab võrdsuspõhiõiguse riive intensiivust vähendavaid meetmeid, siis kohtutäituri põhitasu määrade ebavõrdsus võib olla siiski võrdsuspõhiõigust rikkuv. Ettepanekuna võrdsuspõhiõiguse riive vähendamiseks tuleks kehtestada madalamad kohtutäituri ametitasu määrad, vajadusel koos riigipoolse doteerimisega. Teine ettepanek on ristsubsideerimise põhimõttest loobumine ning kulupõhise ametitasu regulatsiooni kehtestamine.

Kohtutäiturite tegevuse riigipoolse doteerimise võimalikkuse kohta on korduvalt tõstatanud küsimuse Riigikohus lahendites 3-2-1-108-15⁹⁹ ja 2-15-17249¹⁰⁰. See oleks efektiivne lahendus olukorras, mil kohtutäituri ametitasud on põhiõigusi piiravad, kuid kohtutäiturite tegevust on

⁹⁹ RKTkm 3-2-1-108-15, p 28

¹⁰⁰ RKÜKo 2-15-17249/49, p 90

tarvis efektiivsemalt finantseerida. Võrdsusõiguse riive vähendamiseks peaks doteerimine toimuma koos ristsubsideerimisel põhinevate ametitasu üldiste määrade võrdsustamisega. Kõikidele subjektidele võrdsete tasumäärade kehtestamine tagab isikute võrdse kohtlemise. Selline lahendus eeldab ka riigi valmisolekut täitemenetluse finantseerimiseks, sest madalamatest ja võrdsetest kohtutäituri ametitasu määradest ei ole ilmselt võimalik tagada kohtutäiturite jätkusuutliku tegevust. Seega on riigipoolne doteerimine oluline. Arvestades, et efektiivse täitemenetluse tagamine on riigi kohustus ning Riigikohus oma korduvas praktikas on asunud seisukohale, et riik peab vajadusel kohtutäiturite tegevust reguleerima, siis tuleks riigil ka kohtutäiturite tegevust toetada.

Olukorras, mil riik ei ole valmis doteerima kohtutäiturite tegevust sundtäitemenetluse läbiviimisel, tuleks kaaluda kehtiva ametitasu regulatsiooni asendamist või täiendamist sobivama regulatsiooniga. Võimalik lahendus oleks ristsubsideerimisel põhineva sundtäitemenetluse regulatsiooni asendamine RLS § 4 lg-s 1 sätestatud kulupõhimõttel põhineva süsteemiga.

Ka 2001. aasta kohtutäituri reformile eelnevat oli Eesti õiguses kasutusel kohtutäituri tasustamise regulatsioon, mis tulenes kohtutäiturite avalik-õiguslikult võimu teostavate riigiametnikena tegutsemisest. Toonane regulatsioon ei näinud menetlusosalistele kohtutäituri ametitasu tasumise kohustust, vaid üksnes kulutuste hüvitamise kohustust. Kui kaaluda kohtutäituri ametitasu regulatsiooni põhjalikule reformeerimist tänases regulatsioonis, siis võiks kõige väiksema võrdsuspõhiõiguse riivega regulatsioon olla selline, kus kohtutäituri ametitasu regulatsioon lähtuks kulupõhisest lahendusest. Kulupõhises süsteemis puuduks ebavõrdsetes määrades põhitasu tasumise kohustus ning kõik isikud vastutaksid üksnes enda menetluses tekkinud kulutuste tasumise eest.

RLS § 4 lg-s 1 sätestatud kulupõhimõtte kohaselt on kulupõhimõttest lähtuv tegevus selline, millest saadav kasu ehk tasumäär vastab toimingute tegemisega kaasnevatele kulutustele. Sellise regulatsiooni positiivne aspekt seisneb menetlusosaliste võrdses kohtlemises ja menetlusosalistele seatud rahalise kohustuse seadmises lähtuvalt konkreetse menetluse kulukusest. See võib seisneda näiteks eelnevalt mainitud regulatsioonis, mil kohtutäituri tasu suurus sõltub konkreetsetest toimingutest. Seega, mida rohkem toiminguid teostatakse ja mida kulukamaks osutub nõude sissenõudmine kohtutäituri jaoks, seda suurem on kohtutäituri tasumäär ja vastupidiselt, mida kiiremini ja vähesemate arvu toimingutega täitmisele antud nõue tasutakse, seda väiksemaks osutub kohtutäituri tasumäär menetlusosalise jaoks.

Saksamaa sundtäitmise regulatsioonis on samuti käibel kulupõhimõttest lähtuv kohtutäituri tasusüsteem. Nimelt sätestab GvKostG § 1 ja § 9 ning selle lisa konkreetsed toimingud, mille alusel on kohtutäituril võimalik menetlusosaliselt ametitasu välja mõista ja nendele toimingutele vastava tasu suuruse.¹⁰¹ Tasumäärad ei sõltu nõude suurusest ja on kehtestatud kõigi jaoks võrdsetes määrades. Selline lahendus on positiivne menetlusosaliste võrdsuspõhiõiguse vaatepunktist, sest lisanduva tasumäära suurus sõltub üksnes konkreetse menetluse kulukusest ning mitte menetlusosalistest ega muudest ebavõrdsust põhjustavatest asjaoludest nagu näiteks põhinõude suurus.

Piisav ei ole üksnes kohtutäiturite õigusliku staatuse reguleerimine. Soome *Ulosottokaari* peatüki 7 kohaselt tegutsevad Soome kohtutäiturid sarnaselt Saksamaa kohtutäituritele avalik-õiguslike riigiametnikena. Ent *Ulosottokaari* peatükk 9 § 1 sätestab, et võlgnikud on kohustatud tasuma täitemenetlusega kaasnevad kulutused ning vajadusel on need võimalik sisse nõuda menetlusosaliselt. Lisaks sätestab *Laki ulosottomaksuista* § 3 kohtutäituri ametitasu määrade suuruse lähtuvalt sisse nõutud rahalise nõude suurusest. Selline lähenemine on sarnane ka praegu kehtivale Eesti kohtutäituri ametitasude regulatsioonile, kuigi kahe riigi kohtutäiturite õiguslik staatus on erinev. Seetõttu ei ole küsimus üksnes kohtutäiturite õiguslikus staatuse muutmises, vaid ametitasu süsteemi aluspõhimõtete muutmises.

Varasemalt käsitleti Justiitsministeeriumis koostatud eelnõud, mille kohaselt oleks täitnud nõuete sundtäitmise ülesannet avalik-õiguslike nõuete osas Rahandusministeerium läbi Maksu- ja Tolliameti.¹⁰² Riigikantselei tellimusel koostati selle jaoks analüüs erinevate täitetasu lahendusversioonide kohta.¹⁰³ Kuigi analüüs käsitleb olukorda nõuete menetlemiseks Maksu- ja Tolliameti menetluses, siis paralleele saab tõmmata ka olukorraga, mil menetlus toimuks jätkuvalt eraõiguslikult tegutsevate kohtutäiturite menetluses. Nimetatud analüüsis käsitleti täitemenetluse läbiviimisega kaasnevate kulutuste hüvitamise versioone, sealhulgas ka varianti, mil nõuete sundtäitmise tasu ei sõltu otseselt nõude suurusest, vaid menetlusetappidest, sh menetluse alustamine, ajatamisgraafikute sõlmimine, arestide ja keelumärgete seadmine jne.¹⁰⁴ Eelnimetatud analüüsist nähtub, et kulupõhine lahendus oleks positiivne tagajärg ametitasude süsteemis. Näiteks on kulupõhine süsteem väga positiivne võlgniku finantsolukorrale ja õiguste kaitsele, sest täitetasu suurus oleks kõigile võlgnikele menetluse alguses võrdne ning lõplik

¹⁰¹ J. Lhuillier, D. Lhuillier-Solenik, G. C. Nucera, J. Passalacqua, (viide 35), lk 36

¹⁰² Eelnõu number 19-0626 (viide 29)

¹⁰³ Täitemenetluse reformi riiginõuete sissenõudmise ümberkorraldamise tulu-kulu analüüs. Kättesaadav internetis: https://www.riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/uuringud/taitemenetluse_reformi_riiginouete_analuus_2019.pdf, 05.02.2021

¹⁰⁴ *Ibidem*, lk 58

suurus kujuneb vastavalt konkreetsetes menetluses tehtud toimingute mahule ja kulutustele.¹⁰⁵ Selline lahendus oleks positiivne ka võrdsuspõhiõiguse kaitsele, sest kõikidele isikutele kohalduvad võrdsed tasumäärad vastavalt täitemenetluse kulukusele.

Juhul kui kulupõhist täitesüsteemi ei ole siiski võimalik rakendada ilma, et see osutuks menetlusosalistele ebamõistlikult koormavaks, tuleb riigil võtta vastutus eraisikutele delegeeritud avalik-õigusliku kohustuse tagamise ees ning finantseerida täitesüsteemi riigieelarvelistest vahenditest.

Paraku on pigem ebatõenäoline, et Eestis kohtutäiturite institutsiooni regulatsioon reformieelsele regulatsioonile tagasi muudetakse, s.t. vabakutselistena tegutsevate isikute regulatsioonilt avalik-õiguslikul riigiametnikel põhinevale regulatsioonile. Samuti ei tundu tõenäoline, et riigil oleks kavas kohtutäiturite tegevust riigi poolt doteerima hakata. Kahtlemata oleks see olnud väga positiivne võlgnike põhiõiguste kaitse seisukohast. Kontseptsiooni kohaselt oleks vähenenud võlgnike kulutused täitemenetluses kolme- kuni neljakordselt.¹⁰⁶ Nimetatud regulatsiooniga ei ole aga alates 2019. aastast seadusandlikul tasandil edasi liigutud ning teadaolevalt võib just üheks põhjuseks olla reformiga kaasnev liiga suur kulu, mida riigieelarvelistest vahenditest ei olda valmis finantseerima.

Võrdsuspõhiõiguse põhiseadusliku riivet võiks vältida ühtlasemate fikseeritud tasumäärade kehtestamisega ning ametitasu regulatsiooniga, kus ametitasu suurus sõltub tehtud toimingute või toimingute grupi või menetlusetappide teostamise mahust, mitte nõude suurusest või toimingu liigist. Võrdsemad fikseeritud põhitasu määrad vähendaks oluliselt võlgnike võrdsuspõhiõiguse riivet, sest kõikidel võlgnikel on kohustus tasuda ametitasu võrdses ulatuses, s.t. isikuid koheldakse võrdselt. Toimingupõhises või menetlusetappidel põhinevas menetluses on võlgnikul suurem roll kohtutäituri ametitasu kujunemisel, sest mida kiiremini nõue tasutakse, seda vähem toiminguid või etappe peab kohtutäitur läbi viima ning seda väiksem on ametitasu lõplik määr. Kohtutäiturite piisavaks tasustamiseks on võimalik ka täiendada lisatasu regulatsiooni, mil kohtutäituril on võimalik konkreetsetes menetluses mõista välja täiendavas ulatuses kohtutäituri tasu, et see vastaks konkreetse menetluse kulukusele. Kui võlgnik ise põhjustab oma varalise seisuga või tegevusega mahukama või keerulisema täitemenetluse, siis on võlgniku vastutus ka ametitasude tasumisel suurem, kuid kohtutäituri tegevust ei pea finantseerima teiste, suurte nõuetega, võlgnike arvelt. Vajadusel tuleb riigil leida vahendid kohtutäiturite tegevuse toetamiseks ja sundtäitemenetluse doteerimiseks. Riigi kohustus on

¹⁰⁵ *Ibidem*, lk 63

¹⁰⁶ Täitesüsteemi ümberkorraldamise kontseptsioon (viide 17), lk 11

tagada sundtäitemenetluse efektiivne toimimine ning riigi ülesannete delegeerimine erasektorile ei vabasta riiki vastutusest. Kehtestatud riiklikud lõivud ei tohi olla põhiõigusi rikkuvad ning ristsubsideerimise põhimõtte rakendamise vabadus ei ole põhiseaduslikult piiramatu.¹⁰⁷

¹⁰⁷ RKTkm 3-2-1-108-15, p 28

3. Omandipõhiõiguse riive kohtutäituri ametitasude ristsubsideerimisel

3.1. Omandipõhiõigus kohtutäituri ametitasu süsteemis

Isikute omandipõhiõigus on sätestatud PS § 32-s, mille kohaselt on igaühe omand puutumatu. Omandipõhiõigus on varalisi õigusi kaitsev norm, mis tagab igaühe õiguse enda omandit vabalt vallata ja käsutada.¹⁰⁸ Seega, omandi väärtust vähendav kohustus on omandipõhiõigust riivav kohustus. Täitemenetluses kohtutäituri ametitasude tasumine on samuti omandipõhiõigust riivav sunnikohustus, millest üldjuhul vabastust ei ole. Võlgnikule seatakse rahaline kohustus, mille tagajärjel väheneb võlgniku vara suurus võrreldes olukorraga, mil võlgnik täitemenetluses kohustatud isikuks ei oleks.¹⁰⁹ Seega, isikute võimalus oma vara vabalt vallata ja käsutada on piiratud. Põhiõigusi riivavat kohustust saab pidada põhiseaduspäraseks kui kehtestatud kohustus on legitiimne ning eesmärgi saavutamiseks proportsionaalne.¹¹⁰

Kohtutäituri ametitasude legitiimne eesmärk on finantseerida isemajandavate kohtutäiturite tegevust ilma riiklike abivahenditeta.¹¹¹ Selle jaoks on kohaldatud kohtutäituri põhitasumäärad KTS § 35 lg-s 1 põhinõudega proportsionaalses suurenevas määras ning arvestades vajadust katta kohtutäiturite tegevusega kaasnevad kulutused. Teisalt põhjustavad suuremad tasumäärad ka suuremat riivet isikute omandile - mida suurem on rahaline sundkohustus, seda rohkem väheneb isikute omandi väärtus.

Kohtutäituri põhitasu omandipõhiõiguse riivet on varasemalt käsitlenud ka Riigikohus. Riigikohtu Üldkogu leidis 25.01.2018 lahendis, et kohtutäituri tasumäärad olid KTS § 35 lg-s 2 ja lg-s 3 liigkõrged ning põhiseadusega vastuolus.¹¹² Vaidluse all oli küsimus kohtutäituri tasumäärade põhiseaduspärasuse üle, mil täitemenetluse vältel müüdi võlgniku kinnisasi kohtutäituri kontrolli all. Suure põhinõude tõttu oli ka menetluses välja mõistetud kohtutäituri põhitasu määr suur. Võlgnik ei nõustunud kohtutäituri poolt välja mõistetud tasumääraga, sest nõude sissenõudmiseks pidi kohtutäitur tegema minimaalselt kulutusi ja toiminguid. Riigikohtu otsusega tunnistati kohtutäituri tasumäärad osaliselt, s.t. KTS § 35 lg-s 2 ja lg-s 3 põhiseadusvastaseks. Riigikohtu lahendist tulenevalt tuli Riigikogul vastu võtta uus KTS-i redaktsioon, millega muudeti tasumäärasid. Nimetatud redaktsioon jõustus 10.06.2018 ja milles

¹⁰⁸ RKÜKo 3-2-1-143-03, p 18

¹⁰⁹ RKÜKo 2-15-17249/49, p 66

¹¹⁰ Madise, Ü. Jt (viide 61), lk 138

¹¹¹ *Ibidem*

¹¹² RKÜKo 2-15-17249/49

tühistati KTS § 35 lg-s 2 ja lg-s 3 sätestatud põhitasu määrad ning KTS § 35 lg-s 1 sätestatud põhitasu määrad kujundati ümber.¹¹³

Oluline on märkida, et Riigikohtu Üldkogu käsitles üksnes KTS § 35 lg-s 2 ja lg-s 3 sätestatud tasumäärade põhiseaduspärasust ning KTS §-s 35 lg 1 sätestatud tasumääradele Riigikohus hinnangut ei andnud ega nende põhiseaduspärasust ei hinnanud. Riigikohtu lahendist tingitud seaduse redaktsioonis jäid KTS § 35 lg-s 1 sätestatud tasumäärad kehtima sarnases suuruses nõuete osas, mis on suurusjärgus kuni 13 000 eurot. Näiteks, kui varasemas redaktsioonis oli 1000 euroselt põhinõudelt kohtutäituri põhitasu määr 20,1%, siis kehtiva redaktsiooni kohaselt on see ligikaudselt võrdne, 22,5%. Samuti varasemalt, enne 2018 aasta juunit, kehtinud redaktsioonis oli KTS § 35 lg 2 p 6 kohaselt 13 000 euroselt nõudelt kohtutäituri põhitasu suurus 9,5 %, ent kehtiva redaktsiooni kohaselt on see ligikaudselt võrdses suuruses, 8,5 % - protsendi võrra väiksem võrreldes varasema redaktsiooniga. Alates 13 000 eurost suuremate nõuete osas sätestati märkimisväärselt madalam tasumäär. Käesoleva magistritöö autori hinnangul on osaliselt sarnase tasumäära kehtestamine üks põhjustest, miks olukord on muutumatu ja tasumäärad on endiselt omandipõhiõigust riivavad.

Riigikohtu hinnangul tingis varasema KTS-i redaktsiooni kohtutäituri põhitasu tasumäärade liigkõrge suurus põhiõiguste ebaproportsionaalse riive. Tasumäärade suurust hinnati majandusliku konteksti ja sissetulekuid iseloomustavaid näitajad arvesse võttes, sh inimeste keskmisest ja minimaalsest töötasumäärast lähtudes. Riigikohus leidis, et vaidlusalusel tasumäärad olid võrreldes täitemenetluse eeldatavate kuludega oluliselt kõrgemad.¹¹⁴ Riigikohus pidas oluliseks mitmel korral rõhutada põhitasumäärade õiguspärasuse hindamisel tasumäärade seost täitemenetluse läbiviimisega kaasnevate kulutustega.¹¹⁵ Seega, Riigikohtu lahendi kohaselt on tasumäärad ebaõiglaselt suured, kui kohtutäituri ametitasu määra ja menetluse tegeliku kulu vahe on ebaproportsionaalselt suur.

Riigikohtu otsusel on suur panus täitemenetluse menetlusosaliste põhiõiguste riive vähendamisele. Siiski on omandipõhiõiguse ebaproportsionaalne riive võimalik endiselt ka kehtivas õiguses uute kohtutäituri põhitasu määradega. Riigikohtu lahend mõjutab oluliselt ainult neid põhiõiguse kaitsealasse langevaid subjekte, kelle täitemenetlusse täitmisele antud völanõuded on väga suured. Varasemalt selgus, et põhinõudele lisanduva kohtutäituri põhitasu on sarnases suurusjärgus hetkel alla 13 000 eurot jäävate põhinõuete osas. Samuti jääb oluline

¹¹³ Kohtutäituri seadus. RT I, 31.05.2018, 19

¹¹⁴ RKÜKo 2-15-17249/49, p 81

¹¹⁵ *Ibidem*, p 81 ja 83

osa täitmisele antud nõuetest, sh 65% avalik-õiguslikest nõuetest ning keskmisest eraõigusliku nõudest suurusega 3750 eurot, just sellesse vahemikku, mille osas põhitasu määr on äärmiselt sarnane varasemale redaktsioonile. Seega suurele hulgale võlgnikele kohaldub endiselt põhitasu määr varasemalt sarnases suuruses ning nende menetlusosaliste põhiõiguste kaitse ei ole tagatud.

Samuti võimaldab kohtutäituri põhitasu regulatsioon endiselt nõuda kohtutäituril võlgnikult suures ulatuses põhitasu, isegi kui põhinõude sissenõudmiseks tehtud tegelikud kulutused ei ole reaalses vastavuses põhitasu suurusega. Ka Riigikohtu tähelepanu kohtutäituri põhitasu regulatsiooni võimalikule põhiõiguste ebaproportsionaalsele riivele tekkis sarnases olukorras, mil täitemenetlusele antud nõue rahuldati kohtutäituri kontrolli all toimuvast tehingust.

Ka kehtivas regulatsioonis on olukord selles osas muutumatu ja Riigikohtu käsitus ning sellele järgnenud KTS-i redaktsioon eelnimetatud probleemi ei parandanud. Kuigi kohtutäituri põhitasu määrasid Riigikohtu lahendi järgselt vähendati, siis ristsubsideerimise põhimõttel kohaldatav ametitasude süsteem jäi edasi kehtima, s.t. kohtutäituri ametitasu määr sõltub KTS §-s 35 lg 1 ja § 36-s alusel täitmisele antud nõude liigist või suurusest. Sealhulgas jäid sarnases ulatuses kehtima tasumäärad, mis kõige suuremat gruppi menetlusosalisi mõjutab. Samuti on endiselt täitemenetluses võimalik, et sundtäitmisele antud nõue saab võlgniku efektiivse tegutsemise tõttu või muul põhjusel kiiresti ja väikeste kuludega tasutud, kuid tasunõue lisandub endiselt ebamõistlikult suures ulatuses. Võrreldes Riigikohtu lahendile eelnenud regulatsiooniga ei ole tänaseks muutunud ka seadusandlus ega kohtutäiturite tööpraktika. Seega on kehtivas kohtutäituri põhitasu regulatsioonis endiselt võimalik omandipõhiõiguse ebaproportsionaalne riive.

3.2. Omandipõhiõiguse riive põhiseaduspärasuse kontroll

Omandipõhiõigust riivav abinõu peab vastama formaalsetele ja materiaalsetele põhiseaduspärasusele.¹¹⁶ Omandipõhiõigust riivava piirangu formaalset põhiseaduspärasust tuleb hinnata PS § 11 alusel, mille kohaselt peab sätte olema vastu võtnud pädev organ kohases menetluses, vorminõudeid järgides ja seadusereservatsiooni põhimõttest lähtuvalt ning olema

¹¹⁶ Madise, Ü. Jt (viide 61), lk 136

õigusselge.¹¹⁷ Ristsubsideerimise põhimõttel KTS § 35 lg-s 1 sätestatud kohtutäituri põhitasude vastavust põhiseaduspärasuse formaalsetele nõuetele analüüsiti töö varasemas osas võrdsuspõhiõiguse kontrollskeemi raames, millest järelalus, et ristsubsideerimise põhimõttel kohaldatud kohtutäituri ametitasud KTS § 35 lg-s 1 on formaalselt põhiseaduspärased. Kuna PS § 12 võrdsuspõhiõiguse ja § 11 omandipõhiõiguse formaalse põhiõiguspärasuse kontroll kattub, siis puudub vajadus uuesti formaalse põhiseaduspärasuse vastavust kontrollida.

Omandipõhiõiguse riive materiaalse põhiseaduspärasuse kontrollskeem erineb ülejäänud osas võrdsuspõhiõiguse materiaalsest kontrollskeemist, seega on täiendav kontroll vajalik. Põhiõigust piirav meede on demokraatlikus ühiskonnas vajalik, kui see on kehtestatud põhiseadusega lubatava ehk legitiimse eesmärgi saavutamiseks ja on selleks proportsionaalne abinõu.¹¹⁸ KTS § 35 lg-s 1 sätestatud põhitasud on materiaalselt põhiseaduspärasused, kui need on sätestatud proportsionaalsuse põhimõttest lähtuvalt, st piirang peab olema eesmärgi saavutamiseks sobiv, vajalik ja mõõdukas.¹¹⁹

Ristsubsideerimise põhimõttel KTS § 35 lg-s 1 sätestatud kohtutäituri ametitasude regulatsiooni legitiimset eesmärki käsitleti ka varasemalt võrdsuspõhiõiguse kontrollskeemis, mille kohaselt on eesmärk tagada kohtutäiturite tegevuse ja täitemenetluse institutsiooni jätkusuutlikkus, ilma riigieelarveliste vahendeid koormamata. Ühtlasi võimaldab ametitasude ristsubsideerimine kaitsta väikeste nõuetega võlgnikke liigkõrgete põhitasu määrade eest.

Omandipõhiõigust riivav meede on sobiv, kui see soodustab piirangu eesmärgi saavutamist.¹²⁰ Antud juhul on ristsubsideerimise põhimõttel rakendatud kohtutäituri põhitasu määrad sobivad piirangu eesmärgi saavutamiseks. Ühest küljest võimaldavad need kohtutäiturite tegevuse finantseerimist ning teisalt kaitset väikeste nõuete menetlemisest tekkivate liigsete kulude eest.

Abinõu on vajalik, kui eesmärki ei ole võimalik saavutada vähem koormava abinõuga, mis on sama efektiivne kui esimene.¹²¹ Kehtiv ametitasu regulatsioon ei võimalda saavutada piirangu eesmärki vähem koormavate vahenditega. See oleks võimalik üksnes kohtutäituri ametitasu regulatsiooni põhjalikul reformimisel. Näiteks varasemalt mainitud kulupõhimõttel põhineva ametitasu regulatsiooni kohaldamisel. Töö varasemas käsitlusest lähtuvalt oleks selline lahendus menetlusosaliste õigustele kahtlemata vähem koormav. Teisalt oleks riigi poolt

¹¹⁷ RKÜKo 2-15-17249/49, p 68

¹¹⁸ *Ibidem*

¹¹⁹ RKÜKo 3-2-1-134-16, p 43

¹²⁰ Madise, Ü. Jt (viide 61), lk 138

¹²¹ *Ibidem*, lk 138

finantseeritud süsteem koormavam riigile, mille ära hoidmise eesmärgil on ristsubsideerimise põhimõtte just kohaldatud. Seega ristsubsideerimise põhimõttel kohaldatud KTS § 35 lg-s 1 sätestatud abinõud võib pidada vajalikuks. Sellisele järeldusele on jõudnud ka Riigikohus oma varasemas lahendis, mis käsitles KTS § 35 lg-s 2 ja 3 sätestatud põhitasu määrasid.¹²²

Põhiseaduspärasuse kontrollskeemis tuleb hinnata ka abinõu mõõdukust. Välja tuleb selgitada, kas ristsubsideerimise põhimõttel kohaldatud KTS § 35 lg-s 1 sätestatud kohtutäituri põhitasud on mõõdukad saavutatava eesmärgi suhtes ja kaaluvad üles omandipõhiõiguse riive. Riive intensiivsus sõltub ametitasu määra suuruselt – mida suurem on tasumäär, seda intensiivsem on omandipõhiõiguse riive. Seega tasumäära vähendamisel väheneb ka riive intensiivsus. Riikliku lõivu suuruse õiguspärasuse vaidlustes on Riigikohus järjepidevalt hinnanud riigilõivu suuruse õiguspärasust kooskõlas üldise majandusliku konteksti ja sissetulekuid iseloomustavate näitajatega.¹²³ Nendest näitajatest lähtus Riigikohus ka lahendis 2-15-17249/49, millega tunnistati põhitasumäärad KTS § 35 lg-s 2 ja lg-s 3 sätestatud määrades põhiseadusvastasteks. Viimase avaldatud statistika kohaselt oli 2020 aastal keskmine brutokuupalk 1448 eurot¹²⁴ ja keskmine brutomediaanpalk IV kvartalis 1243 eurot.¹²⁵

Statistika kohaselt moodustas 50,58 % avalik-õiguslikest nõuetest keskmiselt 136,22 eurot, millele vastab KTS § 35 lg-s 1 kohtutäituri põhitasu käibemaksuga 108 eurot. See on 8,6 % keskmisest brutomediaanpalgast ja 7,46 % keskmisest brutokuupalgast. Keskmiseks eraõigusliku nõude suuruselt moodustas 3750 eurot, millele vastab kohtutäituri põhitasu käibemaksuga summas 648 eurot. See moodustab brutomediaanpalgast 52,13% ja keskmisest brutopalgast 44,75%. Kohtutäituri põhitasu määrad pärast 2018 juuni redaktsiooni jäid väga sarnaseks nõudega kuni 13 000 eurot, millele vastab kohtutäituri ametitasu määr 1320 eurot, mis moodustab brutomediaanpalgast 106 % ehk 1,06 korda ja keskmisest brutopalgast 91,16%. Lisaks sätestab KTS § 35 lg 1 kohtutäituri põhitasu piirmäär 8400 eurot nõuetele alates 350 001 eurot. Selline põhitasu määr on 6,76 kordne keskmisest brutomediaanpalgast ja 5,8 kordne keskmisest brutopalgast. Arvestades Riigikohtu varasemat praktikat, siis liigkõrgeks riigilõivuks on loetud valdavalt sellised määrad, mis ületavad statistilist sissetulekut kümnetes kordades, nagu Riigikohtu lahendis 2-15-17249/49 p 73-s ja selles viidatud lahendites nr 3-2-1-67-11, p-s 26.2 ja 27.2; nr 3-4-1-15-12, p-s 32 ja 35 ja nr 3-4-1-25-09, p-s 27. Seega antud

¹²² RKÜKo 2-15-17249/49, p 80

¹²³ 3-2-1-67-11, p 27.2

¹²⁴ Statistikaamet, Palk ja tööjõukulu. Kättesaadav internetis: <https://www.stat.ee/et/avasta-statistikat/valdkonnad/tooelu/palk-ja-toojojukulu>, 01.04.2021

¹²⁵ Eesti Statistika, Ametite kuupalgad. Kättesaadav internetis: <https://ametipalk.stat.ee/>, 01.04.2021

juhul põhitasu määra suurusest lähtudes võib Riigikohtu varasemast praktikast tõdeda, et kohtutäituri põhitasu määrad KTS § 35 lg-s 1 on mõõdukad oma suuruse poolest.

Teisalt, isegi kui ristsubsideerimine on valdavalt proportsionaalne meede eesmärgi saavutamiseks, siis tuleb tagada menetlusosaliste õiguste kaitse ka erandlikes olukordades. Endiselt võimaldab kohtutäituri põhitasu regulatsioon nõuda kohtutäituril suures ulatuses põhitasu olukorras, mil see ei ole proportsionaalne menetluses tehtud kulutustega. Täpselt selline küsimus oli ka näiteks lahendamisel eelnevalt käsitletud Riigikohtu lahendis nr 2-15-17249, mil põhinõue sai rahuldatud ilma kohtutäituri poolt kulukate toimingute teostamiseta. Vaatamata menetluse väiksele mahule ja kulukusele tekkis Riigikohtu hinnangul kohtutäituril ebamõistlikult suur põhitasu nõue võlgniku vastu. Seega Riigikohus ei põhjendanud omandipõhiõiguse riivet üksnes kõrgete abstraktsete ametitasu määradega, vaid sellega, et põhitasu suurus oli ebaproportsionaalses suuruses menetluses tehtud kulutustega. Võlgnike kaitse omandipõhiõigust riivavate kohustuse ees tuleb tagada ka olukorras, mil kohtutäituri põhitasu määr lisandub täitmisele antud nõudelt, ent see nõue tasutakse kohtutäituri jaoks tavapärasest oluliselt väiksemate kuludega. Vastasel juhul ei saa pidada põhitasu regulatsiooni täielikult mõõdukaks abinõuks. Seetõttu võib kohtutäituri ametitasu regulatsioon ja KTS § 35 lg-s 1 sätestatud põhitasumäärad olla omandipõhiõigust rikkuvad.

Õiguskantsler on seisukohal, et seal, kus meede on üldjuhul mõõdukas, kuid üksnes osaliselt mitte, on võimalik olukord lahendada kaalutlusõiguse andmisega.¹²⁶ Sellised meetmeid võivad seisneda nii diskretsiooniõiguse laiendamisel kohtutäituri ametitasude kohaldamisel kui ka täiendavate sätete kohaldamisel, mis tagavad õiglasemad tasumäärad olukorras, mil täitemenetlus ei ole tavapäraselt kulukas.

3.3. Omandipõhiõiguse riivet vähendavad meetmed

3.3.1. Diskretsiooniõigus omandipõhiõiguse riivet vähendava meetmena

Kohtutäituri tasustamise kord on reguleeritud KTS-i 2. peatüki 5. jaos, mis reguleerib kohtutäituri ametitasude kohaldamist, tasumäärade suurust ja menetlusnorme. Kohtutäituri ametitoimingu tasude regulatsioon on imperatiivse iseloomuga, mis väljendub eelkõige KTS §

¹²⁶ RKÜKo 2-15-17249/49, p 36

28 lg 2 esimeses lauses, mille kohaselt on kohtutäituril õigus võtta tasu ametitoimingu eest ja nõuda sellega seotud kulude hüvitamist ainult KTS-s sätestatud juhtudel, ulatuses ja korras. Seega sätestab seadus, millal ja millises summas on ametitoimingu tasu õigus võtta ning millistele toimumisnormidele vastavuses ametitasu määratakse. Kohtutäitur ei või imperatiivsetest seaduse sätetest menetluse vältel kõrvale kalduda.

Kohtutäituri ametitoimingu tasude imperatiivsus väljendub ka KTS §-i 28 lg 2 teises lauses, sätestades keelu sõlmida kokkuleppeid sätestatud tasumäärade või tasu võtmise korra muutmiseks. Seega keelab seadus kohtutäituril kokkuleppeliselt kehtestatud tasumääradest seadusest erandeid teha. Kuid kummalisel põhjusel on sätestatud ka keeld kohtutäitur tasumäära kohaldamisel kalduda võlgniku jaoks kasumlikumas suunas, st tasusid kokkuleppeliselt või ka siis ühepoolsetelt vähendada.¹²⁷

Seega, kehtiv seadusandlik regulatsioon on kohtutäituri ametitasude kohaldamise osas imperatiivne. Ühest küljest on see kahtlemata positiivne võlgnike, kui täitemenetluses nõrgema menetluspoole, õiguste kaitseks. Kindlaksmääratud tasumäärade suurus välistab võimaluse asjatute tasude kohaldamise täitemenetluses. Samuti on menetlusosalistel õiguskindlus temalt oodatavate kohustuste ulatuse osas.

Samuti on imperatiivsete normidega kaitstud ka kohtutäituri õigus õiglastele tasudele. Kindlaksmääratud tasud võimaldavad kohtutäiturile õiguskindluse, et võla sissenõudmiseks tehtud kulutustele vastab ka kindlaksmääratud tasu suurus. Kindlasti sõltub nendest tasumääradest ka kohtutäituri motiveeritus võla sissenõudmiseks, sest mida rohkem tulu on võimalik kohtutäituril teenida, seda suurem peaks olema motivatsioon menetlust läbi viia. Konkurentsivõimelised tasumäärad omavad eesmärki efektiivsema täitemenetluse toimimiseks.¹²⁸

Siiski sätestab seadus erisätteid, mil seaduses sätestatud tasumäärast on võimalik ja teatud juhtudel isegi kohustuslik mööndusi teha. Sellised meetmed võimaldavad imperatiivsesse süsteemi paindlikuma regulatsiooni, et tagada kohtutäituri ametitasu tasu õiglasem suurus. Õiglase tasu selles tähenduses võiks olla menetlusosaliselt välja mõistetud tasumäär, mis vastab kohtutäituri poolt läbi viidud menetluses tekkinud kulutuste tegelikule määrale või on sellega võrdsem. See tähendab, et kui kohtutäitur ei ole võlanõude sissenõudmiseks täitemenetluses pidanud tegema tavapärasest pingutust või sissenõudmine on muul põhjusel kohtutäituri jaoks

¹²⁷ RKTkm 3-2-1-108-15, 20

¹²⁸ RKÜKo 2-15-17249/49, p 69

olnud vähem kulukas, sätestab seadus kohustuse menetlusosaliselt ametitasu võtta väiksemas ulatuses. Selliselt on seadusandja võimaldanud teha möönduseid ristsubsideerimise põhimõtte jäika regulatsiooni ja muuta seeläbi tasumäärade kehtestamine õiglasemaks võlgniku jaoks, kellel üldjuhul lasub ametitasude tasumise kohustus.

Need sätted on seotud valdavalt olukordadega, mil võlanõue jääb sisse nõudmata osaliselt või täielikult. Samuti ka olukorraga, kus sissenõudja ise soovib täitemenetluse varasemalt lõpetamist. Näiteks KTS § 41 lg 2 kohaselt, juhul kui sissenõudja soovib menetluse lõpetamist enne võlanõude sissenõudmist kohtutäituri poolt ja kohtutäitur on teinud võla sissenõudmiseks täitetoiminguid, siis maksab sissenõudja menetluse alustamise tasu ja üksnes pool menetluse põhitasust, arvestatuna sisse nõudmata jäänud summalt. Ka selline lahendus on õiglaste tasumäärade kujundamisel positiivne, sest menetlusosaline ei ole kohustatud tasuma ametitasu täies määras, kui kohtutäitur ei ole pidanud tegema tavapärase mahus toiminguid võla sissenõudmiseks. Seadus sätestab ka erisuse kohtutäituri põhitasu nõude suuruse osas sõltuvalt nõude täitmise võimalikkusest. Nimelt, KTS § 32 lg 5 kohaselt, kui täitmisel olev rahaline nõue nõutakse sisse osaliselt, on kohtutäituri õigus saada põhitasu üksnes summas, mis on võrdeline sisse nõutud summaga ehk proportsionaalselt nõudega. Menetlus jätkub täitemenetluse alustamise tasu ja täitekulude osas tavalises korras.

Seoses infotehnoloogiliste lahenduste arenguga on tekkinud võimalused muidu ajakulukate protsesside automatiseerimiseks või nende kiiremaks menetlemiseks. Seadusandja on seda oluliseks pidanud ning KTS § 40¹ lg 1 sätestab kohtutäituri põhitasu üldistest määradest mööndusi, kui võla sissenõudmine õnnestub läbi elektroonilise arestimissüsteemi kolme tööpäeva jooksul arestimisakti krediitdiasutusse edastamisest arvates. Enne 19.04.2021 jõustunud redaktsiooni oli kohtutäitur õigustatud nõudma põhitasu 26 eurot ja 40 senti ning kehtivas redaktsioonis pooles ulatuses. Siiski teeb seadusandja arusaamatult vahet võla sissenõudmiseks tehtud pingutuse ja võla sissenõudmiseks kulunud aja vahel.

Kui kohtutäituri põhitasu suurus sõltuks pingutuse suurusest, siis ükskõik millise nõude rahuldamisel elektroonilise arestimissüsteemi vahendusel, peaks kohtutäituri põhitasu suurus olema samas suuruses. Seda seetõttu, et arestimisakti elektroonilisel edastamisel on kohtutäituri pingutuse suurus sama, vaatamata nõude sisust. Kuigi ristsubsideerimise süsteemi olemusest tulenevalt peavadki suurema nõudega isikud rohkem tasusid maksma, siis antud juhul on tegemist erinormiga üldistele tasumääradele, mis võimaldab ametitasude õiglasema kujundamine menetluse läbiviimise kuludest lähtuvalt. Ka seaduseelnõus selgitati, et sellise fikseeritud toimingupõhise tasumäära kehtestamine tuleneb asjaolust, et kohtutäituri tegevus

e-aresti vahendusel nõude sissenõudmisel ei ole seotud nõude suuruse ega selle sissenõudmise keerukusega.¹²⁹

Küll aga on kolme tööpäeva pikkust nõuet seaduseelnõus põhjendatud arusaamatult. Selle kohaselt on selline periood tagatud, et võlgnikul oleks võimalik võlgnevus rahaliste vahendite olemasolu korral kohe tasuda, et vältida kasvavaid täitekulusid. Samas, täitmistoimingutega alustamisele eelneb alati nõude vabatahtlik täitmise periood, mille jooksul nõude tasumisel kohtutäituri ametitoimingu tasu üldse nõudele ei lisandu. Seega pole põhjust arvata, et e-aresti säte avaldaks täiendavat mõju nõude kiiremale tasumisele võlgniku tahtest tulenevalt. E-arestile ajalise piirangu seadmine võiks pigem olla seotud menetluslike nüanssidega nagu rahaliste vahendite kolmanda isiku poolt üle kandmisega ja nõude tasumise õiguspärase ootusega, mille jooksul kohtutäitur täiendavaid toiminguid sissenõudmiseks ei tee ning tasumäära suuruse osas kolme tööpäevane periood muud eesmärki ei oma.

Huvitaval kombel tekib vastutuse küsimus juhul, kui arestitud arvelduskontol on vahendid olemas nõude täies ulatuses täitmiseks, kuid krediitiasutus ei täida arestimisaktis märgitud korraldust õigeaegselt. Seetõttu ei ole võimalik eelnevalt käsitletud seaduse punkti enam rakendada ja võlgnikul tekib kohustus põhitasu tasuda. Selgelt ei oleks tegemist võlgnikupoolse tegevusetusega elektrooniliselt edastatud arestimisakti täitmise kohustuse rikkumisel. Paraku jääb praktikas siiski üldjuhul kaotajaks võlgnik. Kui nõue ei laeku täies ulatuses e-arestiga kolme päeva jooksul, siis pole põhjust kohtutäituril eeldada muud, kui et rahalisi vahendeid arestitud kontol sellel hetkel ei olnud. Kui kanne kolmandalt isikult laekub pärast kolme tööpäevast perioodi, siis samuti praktikas kohtutäitur ei tõstata küsimust, kas see raha võis arvelduskontol juba varem olla, kuid kanne teostati hilinenult. Seega võiks seadus sätestada mõistlikuma perioodi, mille jooksul raha peab kohtutäiturile kolmandalt isikult laekuma. Näiteks võiks olla selliseks ajaliseks perioodiks kümme päeva. Ka TMS § 43 lg 1 sätestab kohtutäiturile sundtäitmise teel rahaliste vahendite väljamaksmise kümne tööpäeva jooksul. Selline periood võiks olla sobiv, sest see võimaldab kohustatud isikule mõistliku perioodi oma kohustuse täitmiseks. Seadus võiks ka sätestada sellisel juhul kolmandale isikule kohustuse teavitada, kas arvelduskontol on arestimise akti saabumise hetkel piisavad vahendid nõude täies ulatuses täitmiseks.

¹²⁹ Kohtutäituri seaduse ja täitemenetluse seadustiku muutmise seaduseelnõu nr 14-0757, Kohtutäituri seaduse ja täitemenetluse seadustiku muutmise seaduse eelnõu seletuskiri. Kättesaadav internetis: <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/55e0399c-ee2c-40e0-9326-aaab3c782801#sQRyR2EW>, 30.03.2021

Seega, kohtutäituri ametitasu regulatsioon on imperatiivse iseloomuga, mistõttu tuleb kohtutäituril ametitasude kohaldamisel lähtuda rangelt seadusest ning üksnes seadus sätestab konkreetsed olukorrad, millal kohtutäitur on kohustatud võtma ametitasu tavapärasest määrast väiksemas ulatuses. Kuidas on sisustatud kohtutäiturite diskretsiooniõigus kehtivas regulatsioonis? Nagu eelnevalt mainitud, siis olukorras, kus põhiõigust piirav meede on üldjuhul mõõdukas, kuid üksnes osaliselt mitte, on võimalik olukord lahendada kaalutusõiguse andmisega.¹³⁰ Seega on kaalutusõigusel väga oluline tähendus põhiõigusi riivavas regulatsioonis riive intensiivsuse vähendamiseks.

Kaalutusõigus on riigivõimu teostamisel riigiorganitele antud otsustamisõigust.¹³¹ Ka sundtäitemenetluse delegeerimine eraisikutest kohtutäituritele on riigivõimu teostamine.¹³² Kohtutäituri diskretsiooniõigus kohtutäituri ametitasude kohaldamise kontekstis võiks väljenduda kohtutäiturile antud pädevuses teha mööndusi seaduses sätestatud tasumäärades. KTS §-s 28, mis keelab kohtutäituritel sõlmida kokkuleppeid seaduses sätestatud tasumäärade või tasu võtmise korra muutmiseks piirab oluliselt kohtutäiturite pädevust kujundada kohtutäituri ametitasu suurust kaalutusõiguse järgi. Sellest tulenevalt ei ole kohtutäituril võimalik ühepoolse ega ka mitmepoolse kokkuleppega kehtestatud tasumäärades mööndusi teha. Seaduse mõttest on selge, et kohtutäitur ei või võtta ametitoimingu tasu suuremas ulatuses kui KTS 2. peatüki 5. jao 2.-5. jaotises sätestatud. Sätte eesmärgiks võib olla ametitasu maksmiseks kohustatud isiku, kui nõrgema menetluspoole õiguste kaitse. Kuna ametitasude tasumise kohustus on omandipõhiõigust riivav kohustus, siis on vajalik, et seadus piiritleks võimalikult täpselt ametitasude suurenemist tingivad asjaolud.

Paraku ei võimalda selline regulatsioon kalduda kohtutäituril tasumäära kohaldamisel ka võlgniku jaoks kasumlikumas suunas, s.t. vähendada menetluses ametitasu suurust kokkuleppeliselt või ühepoolset. Üsna vastupidiselt, KTS 2. peatüki 5. jao 3. jaotise kohtutäituri lisatasu regulatsioon sätestab olukordi, millal kohtutäituril on võimalik ametitasu täitemenetluse kestel üksnes juurde mõista. Nimetatud jaotis sätestab toimingud, mille tehnilise või õigusliku keerukuse või ajalise kulukuse tõttu on kohtutäituril õigus mõista juurde kohtutäituri lisatasu täiendavas ulatuses. Seega kehtiv regulatsioon on suunitletud selliselt, et kohtutäiturile on võimaldatud diskretsiooniõigus ametitasu juurde arvestamiseks, kuid puudub vaba diskretsiooniõigus ametitasu vähendamiseks.

¹³⁰ RKÜKo 2-15-17249/49, p 36

¹³¹ K. Merusk. Administratsiooni diskretsioon ja selle kohtulik kontroll. Tallinn. Juura. 1997. lk 10

¹³² RKÜKo 2-15-17249/49, p 79

Riigikohus on ka varasemalt käsitlenud kohtutäituri diskretsiooniõiguse küsimust tasumäära kohaldamise üle otsustamisel. Lahendis 3-2-1-88-09 laiendas Riigikohus arusaama kohtutäituri diskretsiooniõigusest.¹³³ Kuna nõue oli väljaspool menetlust tasutud siis seaduse kohaselt oli kohtutäitur kohustatud tasu võtma 50% esialgsest põhitasust ehk pooles ulatuses. Nimetatud lahendis asus kohus seisukohale, et juhul kui ka üksnes pooles ulatuses põhitasu tasumise kohustus oleks võlgniku jaoks ilmselgelt ebaõiglane, siis tuleks lähtuda hoopis proportsionaalsuse sättest.¹³⁴ Ehk siis tasumäära nõudmine 50% ulatuses oli maksimaalne lubatud määr, kuid kohaldatav määr pidi vastama proportsionaalselt tehtud täitetoimingute hulgale ja mahule. Antud kaasnes seisnes küsimus selles, mille alusel tasu proportsionaalsust hinnata, sest menetluse vältel rahalisi laekumisi ei toimunud. Kohus leidis, et ametitasu proportsionaalsust on võimalik hinnata vastavalt tehtud täitetoimingute hulgale ja mahule. Seega kohtutäitur oleks pidanud antud olukorras vähendama põhitasu suurust selliselt, et põhitasu suurus oleks vastavuses tehtud toimingute mahuga. Selline lähenemine tasumäärade kohaldamisele on pigem kulupõhine käsitlus.

Seetõttu on Riigikohtu järeldused selles küsimuses probleemsed, sest need järeldused lähevad vastuollu ristsubsideerimise põhimõttega. KTS § 28 sätestab selgelt, et kohtutäituri on õigus võtta tasu ainult seaduses sätestatud ulatuses ja korras ning keelatud on sõlmida kokkuleppeid seaduses sätestatud tasumäärade muutmiseks. Tegemist ei oleks kokkuleppega, kuid sellegi poolest tasumäärade muutmisega, mis ei ole lubatud. Proportsionaalselt on võimalik ametitasu võtta seaduses sätestatud juhtudel, kuid KTS § 35 lg 5 sätestab, et tasumäära aluseks on täitemenetluses rahuldatud põhinõude suurus. Lähtumine täitemenetluses tehtud täitetoimingute hulgast ja mahust on aga kulupõhine lähenemine ja ei vasta ristsubsideerimise põhimõttele. Seega, vastavalt kehtivale õigusele ei ole ametitasu määradest võimalik selliselt mööndusi teha. Seadus ei võimalda kohtutäituri iseseisvalt tasumäära muuta ning isegi kui kohtutäitur peaks seda õiglaseks lahenduseks, siis seadus selgelt välistab tasumäärades kokkuleppimise võimaluse.

Kohtutäituri võiks olla õigus tasumäära vähendamiseks, kui seadusandja muudaks KTS § 28 lg 2 teist lauset osas, mis keelab võlgnikul ja kohtutäituri sõlmida kokkuleppeid tasumäärade

¹³³ Antud lahend põhines KTS varasemale redaktsioonile, avaldamismärkega RT I 2001, 16, 69, mis on tänaseks kehtetu. Sellegi poolest on põhjendused võrreldavad ja kohaldatavad kooskõlas hetkel kehtiva KTS redaktsiooniga. Mõlemad redaktsioonid sätestavad olukorrad, kus kohtutäitur on õigustatud põhitasu võtma üksnes pooles ulatuses. Mõlemad redaktsioonid sätestavad ka olukorrad, kus kohtutäitur on kohustatud põhitasu võtma proportsionaalselt. Samuti sätestavad mõlemad redaktsioonid kohustust järgida seaduses sätestatud tasumäärade ulatust ja kokkulepete keeldu tasumäärade muutmiseks.

¹³⁴ RKTKo 3-2-1-88-09, p 10

suuruse osas. Ametitasude kujundamise võimaluse laiendamisel tuleks kindlasti sätestada, et ametitasu suurust on võimalik muuta üksnes ametitasu maksjale soodsamas suunas ehk tasu vähendades. Kindlasti ei saa võimaldada kohtutäiturile sellist diskretsiooniõigust ametitasu suurendamiseks, sest see omaks vastupidist tulemust – seda eesmärki kannavad kohtutäituri lisatasu ja TMS §-s 37 lg 1 sätestatud täitekulu funktsioon, mis sätestavad kõrge põhjendamiskohustuse. Paindlikum tasumäärade süsteem võiks vähendada kõrgete tasumäärade probleemi. Muidugi ei oleks põhjust eeldada, et eelnimetatud muudatustega kaasneks kohtutäiturite poolt massiline soov vabatahtlikult ametitasusid vähendada, kuid see oleks samm paremas suunas. Kokkulepete võimaldamine tasu suuruse osas võimaldaks vähendada omandipõhiõiguse riivet, sest väiksem tasumäär koormab menetlusosalise põhiõigusi vähem.

Hea õigusloome ja normitehnika eeskirja¹³⁵ (edaspidi HÕNTE) kohaselt tuleb hinnata lisaks õigusnormide muudatusega kaasnevatele positiivsetele mõjudele ka negatiivseid mõjusid. Käsitletud lahendus võib põhjustada suuremat ebaselgust tasumäärade kohaldamisel. Tasumäära suurus sõltuks rohkem konkreetse kohtutäituri nägemusest ja sarnastes olukordades kohalduks võlgnikele erinevad tasumäärad. Teatud kohtutäiturite menetlustes võib täitemenetluse läbiviimine edaspidi osutuda vähem kulukaks, mis omakorda võib näiliselt põhjustada võlgnike võrdsuspõhiõiguse riive suurenemist, sest kohtutäituri ametitasu kohustatud tasuma võlgnikul puudub võimalus kohtutäiturit valida.

Võib argumenteerida, et pigem see nii ei ole, sest seadusandja on üldiste tasusuurustega kindlaks määranud õiglase tasu tavapärase menetluse korral. Kui kohtutäitur kasutaks oma õigust tasumäära vähendada, siis see ei saa öelda, et tavapärane määr oleks ebaõiglane. Sealjuures on võlgnikel rohkem võita ja kohtutäituritel rohkem kaotada, sest tasumäära vähendamine vähendab kohtutäiturite kasumit. Seetõttu on vähetõenäoline, et küsimus muutuks laialdaseks. Arvestades soodsat mõju omandipõhiõiguse riive vähendamiseks, kaaluksid positiivsed aspektid üle muudatusega kaasneva negatiivse mõju. Selline lahendus aitaks vähendada ka võlgnike ja sissenõudjate täitemenetluse väliseid kokkuleppeid, mille eesmärgiks on nõuete tasumine menetluse väliselt, et vähendada täitemenetlusega kaasnevate ametitasude suurust. Tasumäärade vähendamine või loobumine võib olla mitmeti positiivne ka kohtutäituritele. Näiteks peaks kohtutäiturid tegema vähem toiminguid ja vähem aega kulutama menetlustele, kui võlgnik on nõus täitekulude vähendamisel nõude tasuma kiiremini. Samuti

¹³⁵ Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri. RT I, 29.12.2011, 228

on kohtutäituril võimalik loobuda enda nõuetest, mis on perspektiivitud ja mille haldamine võib olla kulukas või aeganõudev.

Käsitatud muudatuse kohaldamine kohtutäituri ametitasu süsteemis võib olla siiski vastuolus kohtutäituri ametitasu kohaldamise aluspõhimõtetega. Alekand on selgitanud, et seadusandja on seadnud kohtutäiturile kohustuse ametitasu võtmiseks, mistõttu kohtutäitur ei saa tasust loobuda.¹³⁶ Seega võib ka tasumäära vähendamine olla vastuolus seadusandja tahtega. Olulisemalt võib piirata tasumäärade kokkulepete võimaldamist hoopis Riigikohtu varasem praktika. Riigikohus on selgitanud, et kohtutäituri ametitasu on iseloomult avalik-õiguslik kohutus, mille määrad kehtestab riik PS §-i 113 kohaselt seadusega ning mida ei ole võimalik muuta menetlusosaliste taotluste alusel, vaid üksnes seadusandja poolt.¹³⁷ Kohtutäituri tasumäära kohaldamise diskretsiooni laiendamine on lubatav üksnes, kui diskretsiooniõigus on piisavalt selgelt piiritletud. Riigikohus on täpsustanud, et see võib seisneda näiteks tasu alam- ja ülemmäära sätestamises või tasu arvestamise aluse kehtestamises.¹³⁸ Seega, diskretsiooniõiguse laiendamist, mil see ei lähtu objektiivselt määratletavatest tingimustest, ei saa lubada. Antud juhul ei saa ka võimaldada kokkulepete võimaldamist tasumäärade osas, sest tasumäära muutmise ja kohaldamise tingimused ei oleks piisavalt piiritletud.

Erinevalt Eestis kehtivast kohtutäituri ametitasu regulatsioonist võimaldab Läti seadusandlus kohtutäituri tasude määras teha mööndusi ka sotsiaalsetest põhjendustest ja eesmärkidest lähtudes. Näiteks Läti kohtutäituri tasustamise määruse § 11 sätestab kohtutäiturile õiguse üldistele tasumääradele kohaldada 0.5 kordajaga koefitsienti, kui isik on tunnistatud normatiivaktides sätestatud korras abivajajaks või talle on omistatud poliitiliselt represseeritud staatus.¹³⁹ Sellisel juhul korrutatakse üldised tasumäärad määratud koefitsiendiga läbi ning selle tulemusel vähendatakse tasumisele kuuluva kohtutäituri tasu suurust. Eesti seadusandlus selliseid sotsiaalseid eesmärki kandvaid diskretsiooniõiguseid tasumäärade vähendamiseks ei võimalda. Küll oleks selline lahendus kooskõlas eelnevalt käsitatud Riigikohtu praktikaga, sest 0.5 kordajaga koefitsient oleks diskretsiooniõiguse kasutamiseks piisavalt piiritletud.

Kehtiv regulatsioon ei sätesta ka kohtutele otsest kaalutusõigust kohtutäituri põhitasu suuruse kohaldamise ja ümberkujundamise osas. Täitemenetluse väliselt on mitmeid menetlusvorme, mil kohtute kaalutusõigus kohustuste ümberkujundamise või vabastamise osas on suur.

¹³⁶ Alekand, A. Mis on kohtutäituri tasu? *Juridica*. IV/2004, lk 256

¹³⁷ RKPJKo 3-4-1-22-03, p 18

¹³⁸ *Ibidem*, p 19

¹³⁹ Noteikumi par zvērīnātu tiesu izpildītāju amata atlīdzības taksēm

Võlgade ümberkujundamise ja võlakaitse seaduse (edaspidi VÕVS) § 1 lg 1 sätestab võlgade ümberkujundamise menetluse eesmärgina füüsilisele isikule (võlgnikule) võlgade ümberkujundamise võimaldamine, et ületada makseraskusi ja vältida pankrotimenetlust. VÕVS § 23 lg 4 kohaselt otsustab kohus ümber kujundatavate nõuete suuruse. Sealjuures kuuluvad kõikide teiste nõuete hulgast ümber kujundamisele ka kohtutäituri menetluses olevast täitemenetlusest tulenevad kohtutäituri alustamise tasu, põhitasu ja täitekulu nõuded. Kohustuse suuruse otsustab kohus menetlusosaliste väidete ja tõendite alusel diskretsiooniõiguse korras, õiglase äranägemise järgi.

Samuti võib kohtutäituri ametitasude ümberkujundamine kohtumenetluses toimuda pankrotiseaduse¹⁴⁰ (edaspidi PankrS) §-s 169 sätestatud füüsilisest isikust võlgniku kohustustest vabastamise menetluses. Kohtul on PankrS § 170 lg 1 alusel diskretsiooniõigus otsustamiseks võlgniku täitmata jäänud kohustustest vabastamise viie aasta jooksul pärast kohustustest vabastamise menetluse algatamist. Teisalt ei ole eelnimetatud regulatsioonide eesmärk kohtutäituri ametitasude õiglane kujundamine täitemenetluse raames, vaid võlgniku majanduslike ja sotsiaalsete huvide kaitse.

Erinevalt tsiviilkohtumenetluse seadustiku¹⁴¹ (edaspidi TsMS) §-is 173 sätestatud regulatsioonist, mil kohtul on diskretsiooniõigus menetlusosaliste menetluskulude õiglaseks kindlaksmääramisel, siis kehtiv kohtutäituri ametitasu regulatsioon ei võimalda kohtutel võõranduda seaduses välja mõistetud kohtutäituri põhitasu suurusest selle õiglase suuruse tagamiseks. See tähendab, kui kohtutäituri ametitasu vastab seaduses sätestatud määrale ja on kooskõlas seadusega kohaldatud, siis ei ole võimalik kohtul konkreetse menetluse siseselt kehtestatud kohtutäituri tasu suurusele hinnangut anda.

Erandlikult on võimalik diskretsiooniotsuse aluseks olevate tasumäärade vaidlustamine, näiteks kohtutäituri lisatasu korral. Seadusandja on võimaldanud kohtutäituri asjaolude esinemisel lisatasu juurde mõista vastavalt diskretsiooniotsusele.¹⁴² Kohtutäituri kaalutlusõiguse alusel tehtud otsustusele on tagatud puudutatud isikule kaebeõigus kohtutäituri tegevusele kaebuse esitamisega ning selle kohta mitterahuldava otsuse saamisel kohtusse pöördumisega.¹⁴³ Kohtumenetluses on kohtunikul õigus anda õiguslik hinnang kohtutäituri lisatasu otsuse kohta. Sealhulgas on kohtul võimalik lisatasu määra suurust muuta või kohtutäituri lisatasu otsus

¹⁴⁰ Pankrotiseadus. RT I, 04.01.2021, 49

¹⁴¹ Tsiviilkohtumenetluse seadustik. RT I, 04.01.2021, 41

¹⁴² Alekand, A ja Kool, J. (viide 1), lk 203

¹⁴³ *Ibidem*, lk 207

tühistada.¹⁴⁴ Kohtutäituri põhitasu määradest tingitud omandipõhiõiguse riivet vähendaks olukord, mil võlgniku kaebeõigus oleks tagatud kohtutäituri ametitasu otsusele iga kohtutäituri ametitasu liigi osas, mitte üksnes kohtutäituri lisatasu osas. Tasumäära suurusele kohtuliku õigusliku hinnangu andmise võimalus võimaldaks tasu määramist õiglasemas ulatuses, arvestades täitemenetluse läbiviimiseks tehtud kulutustega.

Kui positiivne mõju oleks ametitasu üldistest määradest tingitud omandipõhiõiguse riive vähenemine, siis milles seisneb negatiivne mõju? Esiteks tekib küsimus, mille alusel hinnata tasumäära õiglast suurust. Praktikas osutub ilmselt väga keeruliseks menetluse läbiviimiseks tehtud kulutuste tõendamine, kuna kulutused hõlmavad väga suurt hulka erinevaid toiminguid ja asjaolusid, sh peavad ametitasud olema piisavad, et katta näiteks büroo ülalpidamisega seotud kulud ja töötajate töötasud. Kohtutäituritele seatav tõendamiskoormis oleks väga koormav ning menetluse läbiviimise kulude tõendamine keeruline.

Teiseks tekib probleem menetlusökoonoomia seisukohast. Tagades võimaluse kohtutäituri tasu määra kujundamiseks kohtusse pöörduda, tähendaks see eeldatavasti tohutut kasvu kohtutäiturite tööle ja kohtute tööle ning sellest tulenevalt ka riigieelarveliste vahendite kulule.¹⁴⁵ Seega tuleb leida tasakaal ametitasu maksmiseks kohustatud isikute õiguste ja menetlusökoonoomia ning riigieelarveliste vahendite kasutamise vahel. Kohtute töö koormamine on lisakulu riigile. Arvestades seadusandja senist praktikat, siis pigem üritatakse riiki rahaliselt koormavat olukorda vältida.

Negatiivset mõju menetlusökoonoomiale oleks võimalik vältida, kas piirates võlgnike kaebeõigust või muutes kohtutäituri ametitasu kohaldamise regulatsiooni. Jätkates kehtivas õiguses sätestatud ametitasu regulatsiooniga, tuleks tagada võlgnike kaitseõigus olukorras, mil võib eeldada, et kohtutäituri poolt määratud tasu suuruse ja sissenõudmiseks tehtud kulutuste vahel valitseb väga suur ebaõiglus. Teisalt, seadus juba sätestabki selliseid imperatiivseid sätteid olukordades, mil kohtutäitur peab võtma tasu vähendatud ulatuses, kui põhinõue on tasutud täitemenetluse väliselt, nõutakse sisse osaliselt jne. Need on just need olukorrad, kus kohtutäituri poolt ametitasu täies ulatuses võtmine oleks olukorrast seadusandja hinnangul ebaõiglane. Seega kehtivas regulatsioonis on seadusandja vähendanud põhiõiguste riivet ebaõiglastes olukordades seaduses sätestatud imperatiivsete normidena. Sellest tulenevalt ei pea ametitasu maksma kohustatud isik pöörduma kohtusse oma õiguste kaitseks, mis vähendab

¹⁴⁴ TlnRnKm 2-20-11759, p 20

¹⁴⁵ RKÜKo 2-15-17249/49, p 46

kohtutäiturite menetluste mahtu kaebuste käsitlemisel ja kohtute töökoormust, s.t. menetlusökoonoomia on efektiivsem.

Võlgniku kaebeõiguse kohtutäituri ametitasu otsusele peab piiritlema ka olukorras, mis ei ole subsumeeritav eelnimetatud olukordadega. Õiguslik regulatsioon peab olema järjepidev ning arvestama ka olukordadega, mil kohtutäituri ametitasu suurus oleks ebaõiglane muul põhjusel. Normatiivselt tuleb sätestada subjektiivsed ja objektiivsed eeldused kaebeõiguse tekkimiseks ning õiglase ja ebaõiglase tasumäära eristamiseks. Ent nagu ka eelnevalt leidsime, siis on see väga keeruline. Kaebeõiguse võimaldamine iga tasu liigi osas ilma vajalike eeldusteta on negatiivne menetlusökoonoomia seisukohast, sest see seab kohtutele ja kohtutäituritele suure koormuse. Põhiõiguste riive intensiivsuse vähendamiseks on ka efektiivsemaid mooduseid.

Eelnevalt võrdsuspõhiõiguse küsimust käsitledes, tehti ettepanek kaaluda kulupõhimõttel põhineva regulatsiooni rakendamist kohtutäituri ametitasude regulatsioonis, kus kohtutäituri põhitasu üldised määrad võiksid olla menetluse algatamisel väiksemad ning kohtutäituri diskretsiooniõigus kohtutäituri lisatasu juurde mõistmiseks laiem. Selline regulatsioon oleks positiivne ka omandipõhiõiguse riive vähendamisele, sest ametitasu määrad lähtuksid konkreetse menetluse kulukusest.

Ka kohtute diskretsiooniõiguse laiendamine oleks loogilisem just olukorras, kus kohtutäiturite diskretsiooniõigus tasumäärade hinnangu andmisel ja ümberkujundamisel on suurem. Kohtutäituri laiendatud diskretsiooniõiguse alusel tehtud ebaõiglased otsused on kaitstud võlgnike kaebeõigusega, mis omab positiivseid tagajärgi. Esiteks, see seab kohtutäituritele vastutuse kohtutäituri tasu määrata õiglasemas ulatuses, sest vastasel juhul võib järgneda sellele kaebus puudutatud isiku poolt. Teiseks, kuna lisatasu otsuse eelduseks oleks mingi toiming, mille põhjal võib tasu juurde mõista, siis on kohtutäituri lisatasu otsus eeldatavasti võlgniku jaoks läbipaistvam ja aktsepteeritavam, kui lihtsalt üldiselt kehtestatud ja kõrgemad tasumäärad.

Seega on kehtivas õiguses kohtute diskretsiooniõigus kohtutäituri ametitasu otsusele hinnangu andmiseks ja kujundamiseks väike. Diskretsiooniõigus on olemas üksnes olukorras, kus kohtutäiturile endale on võimaldatud diskretsiooniõigus tasu juurde mõistmiseks. Teisalt, kuigi kohtute diskretsiooniõiguse laiendamine võiks olla lahendus ametitasude õiglasemaks kujundamiseks ja ristsubsideerimisest tingitud ebavõrdsuse vähendamiseks, sest ametitasu suurus oleks rohkem vastavuses tehtud toimingute mahuga, siis võib see täite- ja kohtusüsteemi liigselt koormavaks osutada, mis oleks menetlusökoonoomia seisukohast halb.

Kohtutäituri ametitasu regulatsioon peaks võimaldama kohtutäituritele laiema diskretsiooniõiguse selliselt, et põhitasu üldine määr oleks väiksem ning kohtutäituri diskretsiooniõigus põhitasu juurde mõistmisel laiem näiteks võrdsuspõhiõiguse peatükis käsitletud toimingupõhiselt või menetlusetappidest lähtuvalt. Sellisel juhul oleksid kohtutäituri ametitasu määrad väiksemad, ent kulukamates menetlustes on kohtutäituritel võimalik täiendavalt tasu juurde mõista.

Kokkuvõttes, seadus sätestab meetmeid, mis võimaldavad üldisest tasumäärast mööndusi teha juhul, kui sundtäitmine on osutunud kohtutäituri jaoks oluliselt lihtsamaks või tavapärasest vähem kulukaks. Tegemist on põhiõiguste riive intensiivsust vähendavate meetmetega, mistõttu omandipõhiõigust riivav abinõu on mõõdukam. Teisalt, kohtute ja kohtutäiturite roll tasumäärade õiglasel kujundamisel on hetkel pigem vähene ning põhiõiguste riive intensiivsuse vähendamiseks saab seadusandlikult rohkem panustada. Kohtutäituril on keelatud sõlmida menetlusosalistega kokkuleppeid kohtutäituri tasumäära tasumiseks, isegi kui see seisneb tasumäärade vähendamises. Seaduses tuleks kaaluda muudatust, mis võimaldaks kohtutäituritele laiema õiguse ametitasude vähendamiseks. Järgnevalt analüüsitakse kohtutäituri ametitasu eriregulatsioone, mis on kõige enam võlgnike põhiõiguseid riivavad ja kohtutäiturite tööpraktikas probleeme tekitavad.

3.3.2. Kohtutäituri põhitasu suurus nõude varasemal lõppemisel

KTS § 32 jj ja KTS § 41 jj sätestavad erandid kohtutäituri põhitasu tasumises, kui menetluses olev nõue on täidetud sõltumatuna kohtutäituri tegevusest või kohtutäituri tegevuse tulemusel osalisena. Regulatsioon võimaldab vähendada kohtutäituri ametitasu üldistest määradest tingitud omandipõhiõiguse riivet võlgnikule, kui kohtutäitur ei ole pidanud nõude täitmiseks tegema tavapärast pingutust või kulutusi, millele võiks vastata tavapärane tasumäär. Üldiste tasumäärade vähendamine vähendab ka võlgnike ebavõrdset kohtlemist, sest tasumäär on rohkem vastavuses täitemenetluse reaalse kulukusega, keerukusega ja mahuga.

Näiteks, kui täitmisel olev rahaline nõue nõutakse sisse osaliselt, siis on kohtutäituril KTS § 32 lg 5 alusel õigus põhitasule summas, mis on võrdeline sissenõutud summaga. Seega, kui kohtutäitur teostab menetluses toiminguid võla sissenõudmiseks, kuid nõuet täies ulatuses ei täideta, siis on kohtutäituril õigus põhitasule proportsionaalselt põhinõudega. Seadus sätestab

ka kohtutäituri põhitasu vähendatud ulatuses tasumise KTS § 41 lg-s 2, mil sissenõudja taotleb täitemenetluse lõpetamist enne nõude täielikku sissenõudmist kohtutäituri poolt ning kohtutäitur on nõude sissenõudmiseks teinud täitetoiminguid. Sellisel juhul tuleb tasu maksmiseks kohustatud isikul tasuda pool menetluse põhitasust, arvestatuna rahuldamata jäänud põhinõudelt.

Eelnimetatud sätted on head näited olukorrast, mil põhiõiguste riivet vähendavad sätted võivad omada hoopis vastupidist tulemust. KTS § 32 lg 5-s ja § 41 lg 2-s sätestatud normid reguleerivad mõlemad sarnast olukorda, mil põhinõue täidetakse täitemenetluses osaliselt. Teisalt kasutavad kohtutäiturid küsitavat praktikat, mis suurendavad kohtutäituri ametitasude tasumise kohustusest tingitud omandipõhiõiguste riivet. Seaduse mõtte ja praktika ühetaolise kohaldamise eesmärgist on oluline, et õiguslik regulatsioon ei tekitaks suuremat ebavõrdsust mõnes teises aspektis, kui seaduse kohaldamisega esmapilgul ära üritatakse hoida. Arvestades, et tegemist on menetlusosaliste omandipõhiõiguse riive intensiivsust vähendavate meetmetega, siis on vajalik õigusselge regulatsioon nimetatud sätete kohaldamiseks.

Kuigi KTS § 32 lg 5 ja § 41 lg 2 sätted on sarnase sisu ja eesmärgiga, siis nende kohaldamise eeldustes on erisused. KTS § 32 lg-t 5, mis kohustab kohtutäiturit võtma põhitasu proportsionaalses ulatuses täidetud nõudega, tuleb grammatilise tõlgenduse kohaselt kohaldada järgnevate eelduste esinemisel. Kohtutäituri põhitasu peab olema muutunud sissenõutavaks ehk nõude vabatahtliku täitmise tähtaeg peab olema möödunud.¹⁴⁶ Nõude täitmine peab olema toimunud kohtutäituri tegevuse ja kohtutäiturile toimunud rahalise laekumise põhjusliku seosena ehk sissenõudja nõue peab olema sisse nõutud kohtutäituri tegevuse tulemusena. Oluline on rahaliste vahendite liikumine kohtutäituri vahendusel. Üksnes sellest ei piisa, et võlgnik on nõude tasunud sissenõudjale pärast sundtoimingute teostamist. Viimaseks, täitmisele antud põhinõue on täidetud osaliselt. Kui rahalised vahendid kohtutäituri vahendusel ei laeku, siis pole olukord subsumeeritav KTS § 32 lg-ga 5, vaid kohaldada tuleks KTS § 41 lg-t 2 või 3.

Riigikohtu praktika kohaselt on KTS § 41 lg 2 kohaldamise eeldusteks esiteks tingimus, et nõude vabatahtliku täitmise tähtaeg on möödunud. Teiseks peab kohtutäitur olema teinud nõude sissenõudmiseks täitetoiminguid. Kolmandaks, nõuet ei ole täitemenetluse jooksul täies ulatuses rahuldatud. Neljandaks tingimuseks on sissenõudja taotlus täitemenetluse lõpetamiseks muul põhjusel, kui nõude tasumine.¹⁴⁷ Riigikohus ei ole täpsustanud, millises

¹⁴⁶ RKTko 3-2-1-32-16, p 13

¹⁴⁷ *Ibidem*

ulatuses või millised toimingud peavad kohtutäituri poolt menetluses tehtud olema. Eeldatavasti peetakse silmas siiski konkreetseid tegevusi, mille tulemusel oleks võinud raha nõude katteks laekuda, näiteks vara arestimine. Seega ei piisa üksnes formaalsetest toimingutest nagu näiteks dokumentide võlgnikule toimetamine.

Kohtupraktika kohaselt on KTS § 41 lg 2 kohaldatav olukordades, mil täitemenetluses kohtutäituri tegevuse tulemusel ühtegi laekumist ei toimu ning kogu nõue rahuldatakse täitemenetluse väliselt otse sissenõudjale kolmanda isiku poolt.¹⁴⁸ Samuti on loetud täitemenetluse väliselt täidetuks nõue, kus hüpoteegiga tagatud nõude sissenõudmiseks algatatud täitemenetlus pankroti välja kuulutamise tõttu lõpetati ja hüpoteegiga koormatud kinnisasi realiseeriti väljaspool täitemenetlust pankrotimenetluses.¹⁴⁹ Seega KTS § 41 lg 2 on kohaldatav erinevatel juhtudel, mil täitemenetluses olev nõue rahuldatakse mõnel muul viisil, kui kohtutäituri tegevuse tagajärjel.

KTS § 41 lg 2 grammatilise tõlgenduse tulemusel on normi kohaldamiseks tarvis täita neli eeldust – põhitasu on muutunud sissenõutavaks, nõue on täidetud osaliselt, kohtutäitur on teinud nõude sissenõudmiseks täitetoiminguid ja sissenõudja esitanud täitemenetluse lõpetamiseks avalduse. Selline grammatiline tõlgendus aga ei vasta täielikult Riigikohtu praktikale õigusnormi kohaldamise eeldustele.

Riigikohtu praktikas ei ole KTS § 41 lg 2 kohaldamise eelduseks tarvis sissenõudja avaldust täitemenetluse lõpetamiseks, kuigi seadus seda eeldab ja õigusakti grammatilise tõlgenduse tulemusel teisele järeldusele jõuda ei ole võimalik.¹⁵⁰ Seega Riigikohus on leevendanud seadusest tulenevaid eelduseid õigusnormi kohaldamiseks. Riigikohtu seisukoht põhines kaasusel, kus sissenõudja andis täitmisele rahalise nõude võlgniku suhtes. Võlgnik tasus rahalise nõude täies ulatuses otse sissenõudjale ja kohtutäituri vahendusel laekumisi ei toimunud. Kuna sissenõudja nõue oli täies ulatuses täidetud, kuid kohtutäituri tasunõue oli veel sisse nõutav, siis kohtutäitur vähendas tasumäära vastavalt KTS § 41 lg-le 2 ning nõudis põhitasu tasumist sissenõudjalt. Riigikohus sellega ei nõustunud ning leidis, et olukorras, kus tegemist on rahalise nõudega ning kohtutäituril on võimalik jätkata menetlust tasude sissenõudmiseks, siis KTS § 41 lg 2 sätte eesmärki ja mõtet ning täitemenetluse loogikat ja sissenõudja ning võlgniku õiguste ja kohustuste tasakaalu arvestades tuleb tasu maksmise

¹⁴⁸ RKTkm 3-2-1-77-15, p 30

¹⁴⁹ HMKo 2-15-15166

¹⁵⁰ RKTkm 3-2-1-108-15, p 13

kohustatud subjektiks lugeda võlgnikku.¹⁵¹ Sissenõudja ei ole kohustatud esitama avaldust täitemenetluse lõpetamiseks pärast põhinõude tasumist.¹⁵² Kuna varasemalt ei sätestanud seadus sobivat regulatsiooni nõude rahuldamiseks täitemenetluse väliselt, siis oli Riigikohtu tõlgendus eesmärgipärane ja positiivne võlgniku omandipõhiõiguse riive vähendamiseks.

Kuni 19.04.2021 ei sätestanud KTS sobivat õigusliku regulatsiooni põhitasu vähendamiseks olukorras, mil kogu nõue oli täidetud otse sissenõudjale ja kohtutäituri vahendusel midagi laekunud ei olnud. KTS § 31 lg-t 5 ei ole võimalik üldse kohaldada olukorras, kus kogu nõue laekub täitemenetluse väliselt, sest nimetatud normi eelduseks on, et kohtutäituri vahendusel tasutakse vähemalt mingigi osa nõudest. Riigikohtu praktika kohaselt oli kohaldatav üksnes KTS § 41 lg 2 oma grammatilise sõnastuse tõttu – „enne täielikku sissenõudmist“, mis võib tähistada ka olukorda, kus menetluse vältel ei ole sisse nõutud mitte midagi. Kuigi KTS 41 lg 2 seab grammatiline tõlgenduse kohaselt kohtutäituri tasude tasumise kohustuse sissenõudjale, siis eelnevalt analüüsitud Riigikohtu praktika valguses ei olnud see õiglane ning kohustatud subjektiks tuli lugeda üldjuhul siiski võlgnikku. Riigikohtu tõlgenduse tulemusel kasutati seega täitemenetluse väliselt täidetud nõuete korral KTS §-s 41 lg 2 sätestatud.

Sissenõudja pahauskse käitumise eest võlgnike õiguste kaitset tagav KTS § 41 sätestab täpsustavalt olukorrad, mil kohtutäitur on kohustatud ametitasu vähendatud ulatuses nõudma ka sissenõudja käitumist arvestades. Näiteks sätestab KTS § 41 lg 1 menetluse alustamise tasu tasumise kohustuse sissenõudjale, kui nõue on täitmisele antud pärast nõude rahuldamist. Seeläbi kaitstakse võlgniku ebaõiglaselt algatatud täitemenetluse eest ning seatakse sissenõudjale hoolsuskohustus veenduda õiguspäraselt nõude täitemenetlusse andmise eest. Kuigi Riigikohtu lahend, mis seab põhitasu tasumise kohustuse pärast nõude täitemenetluse väliselt tasumist võlgnikule on positiivne sissenõudjatele, siis KTS § 41 lg 2 eesmärk ei ole sissenõudja õiguste kaitse, vaid võlgniku õiguste kaitse omandipõhiõigust riivavate tasude eest. Seega tuleks KTS § 41 lg-t 2 kohaldada võlgniku kaitse-eesmärgil kõikide eelnimetatud eelduste esinemisel.

19.04.2021 jõustus KTS § 41 lg-s 3 redaktsioon, millega sätestati võlgniku kohustus tasuda kohtutäituri ametitasu ja täitekulud täies ulatuses, kui võlgnik tasub nõude täitemenetluses pärast nõude vabatahtliku täitmise tähtaega otse sissenõudjale. Uus regulatsioon täidab paraku vastupidist eesmärki võlgniku põhiõiguste kaitse-eesmärgile. Seletuskirjas on selgitatud sätte vajalikkust sellega, et kohtutäitur on teinud täitetoiminguid ning eelduslikult võib see nõude

¹⁵¹ RKTKo 3-2-1-36-16, p 20

¹⁵² RKTKm 3-2-1-108-15, 13

täitmise ajendiks olla.¹⁵³ Lisaks seletuskirjas põhjendatule aitab see ilmselt ennetada ka täitemenetluse väliseid kokkuleppeid sissenõudjatega, mille eesmärgiks on täitekulude vähendamine. Teisalt ei pruugi see seisneda tingimata võlgniku pahatahtlikus tegutsemises. Selline regulatsioon on taotletud eesmärgi arvestades võlgnike omandipõhiõigust ebamõistlikult koormav. Juhul kui võlgnik tasub kogu nõude täies ulatuses otse sissenõudjale, siis on praktikas tõenäolisem variant, et kohtutäitur on pidanud menetluses vähem toiminguid tegema. Seetõttu on ebamõistlik, et võlgniku poolt kuulub tasumisele kohtutäituri ametitasu täpselt samas ulatuses olukorras, mil kohtutäitur on läbi viinud tulemusliku sundtäitemenetluse sundtoimingutega ja olukorras, mil võlgnik on lihtsustanud sundtäitmisel oleva nõude täitmist tasudes nõude täitemenetluse väliselt. Eelnimetatud säte kaitseb küll kohtutäituri huve, mille kohaselt kohtutäitur on õigustatud oma tegevuse eest saama tasu, kuid sätte eesmärgiks ei saa olla võlgniku sanktsioneerimine nõude täitemenetluse väliselt tasumise eest. Seadus peaks sarnaselt varasemale Riigikohtu praktikale sätestama kohtutäituri põhitasu tasumise mitte rohkem, kui pooles ulatuses algsest põhitasust.

Lisaks täiendati 19.04.2021 jõustunud regulatsioonis KTS §-i 32 lg-ga 4¹, mis sätestab võlgnikule kohustuse tasuda põhitasu pooles ulatuses, kui täitemenetluses olev nõue tasutakse vabatahtliku täitmise perioodi jooksul. Tegemist on ebaõnnestunud sättega, mis põhjustab omandipõhiõiguse riive suurenemist. Seaduseelnõus põhjendatakse muudatust eesmärgiga muuta täitemenetlus võlgnikule kulukamaks, et motiveerida nõude tasumist väljaspool täitemenetlust.¹⁵⁴ Võlgnike motiveerimist nõuete tasumiseks enne täitemenetlust on põhjendanud nii Justiitsministeerium kui ka Riigikogu varasemalt ettekäändel ristsubsideerimisest tingitud kõrgete kohtutäituri ametitasu määrade kohaldamiseks.¹⁵⁵ Juba toonases lahendis selgitas Riigikohus menetlusosalistele vastuseks, et tasumäärad ei saa olla sanktsiooniks nõude täitemenetluses täitmata jätmise eest. Riigikohus rõhutas, et võlgnike mõjutamine tasumääraga, ei tohi põhjustada omandipõhiõiguse ebaproportsionaalset riivet.¹⁵⁶ Riigikohtu seisukohale vaatamata on vastuoluline seadusemuudatus tänaseks jõustunud.

Kohtutäituri põhitasu tasumise kohustus nõude vabatahtliku täitmise perioodi jooksul ei ole mõistlik ka põhitasu eesmärgi silmas pidades. Kohtutäituri põhitasu eesmärk on katta menetluse

¹⁵³ Täitemenetluse seadustiku ja kohtutäituri seaduse muutmise ning sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus 291 SE seletuskiri. Kättesaadav internetis: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/a59de5c3-6e20-4381-a5f2-5671d744281b/T%C3%A4itemenetluse%20seadustiku%20ja%20kohtut%C3%A4ituri%20seaduse%20muutmise%20ning%20sellega%20seonduvalt%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seadus>. 19.04.2021.

¹⁵⁴ *Ibidem*

¹⁵⁵ RKÜKo 2-15-17249/49, p 28 ja 37

¹⁵⁶ *Ibidem*, p 84

peamised kulud.¹⁵⁷ Nõude vabatahtliku täitmise perioodi jooksul ei ole kohtutäituril selliseid kulusid üldjuhul veel tekkinud. Täitemenetluse algatamise ja esmaste kulude katmiseks on sätestatud täitemenetluse alustamise tasu regulatsioon.¹⁵⁸ Tasunõue kulutuste katmiseks, mida ei teki, on ebaõiglane ja omandipõhiõigust riivav. Riigikohtu varasemast praktikast ja võlgnike omandipõhiõiguse kaitsest lähtuvalt ei ole KTS § 32 lg-s 4¹ sätestatud kohustus vabatahtliku täitmise perioodi jooksul poole põhitasu tasumiseks õigustatud ning taastama peaks varasema regulatsiooni, mil nõude vabatahtliku täitmise perioodi jooksul tasudes põhitasu ei lisandu.

Seega, kuigi nõude osalise täitmise regulatsioon peaks olema menetlusosaliste omandipõhiõiguse riivet vähendava toimega, siis praktikas ei täida regulatsioon täielikult oma eesmärki. Vastupidiselt, viimased seaduse redaktsioonid on omandipõhiõiguse riive intensiivsust oluliselt suurendanud. Menetlusosalistele seatud kohtutäituri ametitasude eesmärk ei saa olla jätkusuutliku sundtäitemenetluse institutsiooni tagamise eest vastutamine menetlusosaliste põhiõiguste arvelt. Nõude osaliselt tasumise regulatsioon ei peaks kohustama võlgniku tasuma tasusid suuremas ulatuses menetluses, kus kohtutäituri tegevuse vahendusel ei ole toimunud ühtegi laekumist, kui menetluses, kus laekumisi on toimunud. Samuti tuleks võrdsustada kohtutäituri põhitasu suurus nõude osaliselt tasumise ja täielikult täitemenetluse väliselt tasumise korral selliselt, et täielikult täitemenetluse väliselt tasumise korral ei muutuks ametitasu kohustuse tasumine võlgnike jaoks ebamõistlikult koormavaks. Õigusselgem olukord võimaldab menetlusosaliste omandipõhiõiguse tõhusama kaitse. Riigikohtu varasema praktikaga on vastuolus säte, mis kohustab võlgnikku tasuma kohtutäituri põhitasu vabatahtliku täitmise perioodi jooksul, et motiveerida teda nõudeid kiiremini tasuma. Seetõttu tuleks seadust muuta osas, mis sätestab kohtutäituri põhitasu tasumise kohustuse nõude vabatahtliku täitmise perioodi jooksul.

¹⁵⁷ Alekand, A ja Kool, J. (viide 1), lk 201

¹⁵⁸ *Ibidem*

3.3.3. Kohtutäituri põhitasu sundtäitmisega ühinemisel

3.3.3.1. Sundtäitmisega ühinemise eriregulatsioon omandipõhiõiguse riivet vähendava meetmena

Sundtäitmisega ühinemise regulatsioon kinnisasja realiseerimisel täitemenetluses on sätestatud TMS § 149 lg-s 1, mille kohaselt lubab kohtutäitur teisel sissenõudjal osaleda menetluses ilma täiendava arestimise akti koostamiseta ja keelumärke seadmiseta. Kohtupraktikas on sundtäitmisega ühinemise regulatsiooni eesmärgina nähtud kinnisasja realiseerimise vältimist korraga mitmes täitemenetluses.¹⁵⁹

Kehtiv õigus ei sätesta sundtäitmisega ühinemise regulatsioonis erinevaid kohtutäituri ametitasu regulatsioonile. Riigikohus on 2014. aasta lahendis nentunud, et sundtäitmisega ühinemise regulatsioon on kohtutäituri ametitasu ja täitekulude sissenõudmist ja jaotamist reguleerivas osas puudulik ning seadusandja poolt oleks vajalik õigusakte selles osas täiendada.¹⁶⁰ Sellele vaatamata, käesoleva magistr töö kirjutamise ajal ja 7 aastat pärast Riigikohtu lahendit, ei ole seadusandja endiselt KTS-i ega TMS-i vajalike õigusaktidega täiendanud, et õigusliku regulatsiooni selgust tuua. Sundtäitmisega ühinemise regulatsioon omab suurt mõju võlgnike omandipõhiõiguste kaitsele, sest see kohustab kohtutäitureid vähendama ametitasusid menetlustes, kus kinnisasja realiseerimist ei toimu.

Sundtäitmise regulatsiooni õiguslik probleem seisneb kohtutäituri ametitasudega ühinemise süsteemi õigusselguses. Kuna kinnisasja realiseerimisest võivad saada üldjuhul täidetud ka ühinenud sissenõudjate nõuded, sh kohtutäituri ametitasud ja täitekulud, siis millises ulatuses on kohtutäituril õigus kohtutäituri põhitasu nõuda arvestatuna täidetud põhinõuet? Täitemenetluse alustamise tasu ja täitekulude osas vaidlust praktikas ei ole.

Kui eelmisest peatükist selgus, et üldjuhul on kohtutäituril põhinõude täitemenetluse väliselt täitmise korral õigus osale kohtutäituri põhitasust, siis sundtäitmisega ühinemise regulatsioonis on Riigikohus asunud teistsugusele seisukohale.¹⁶¹ Riigikohtu lahendi aluseks olevas kaasuses pidas kohus õiguse ühetaolise kohaldamise huvides anda seisukoht kohtutäituri põhitasu saamise õigustatusele. Riigikohtu seisukohast ei ole mõistlik olukord, mil sundtäitmisega ühinenud kohtutäitur saaks kinnisasja müümisel saadud tulemist nõuda kohtutäituri põhitasu.

¹⁵⁹ RKTkm 3-2-1-164-13, p 12

¹⁶⁰ *Ibidem*, p 19

¹⁶¹ RKTkm 3-2-1-164-13

Riigikohus tugines KTS § 32 lg-s 5 ja analoogia korras TMS § 33 lg-s 4 sätestatule ning tuletas sellest, et TMS §-s 149 sätestatud juhul on ühinemisavaldust vahendanud kohtutäituril võimalik saada kinnisasja müügist saadud tulemist raha menetluse alustamise tasu ning täitekulude katteks.¹⁶²

Kohtutäituri büroos töötades on paraku praktikas endiselt sagedane, et sundtäitmisega ühinemist taotlev kohtutäitur esitab sundtäitmisega ühinemise avalduse ka kohtutäituri põhitasu nõude osas. Selline tegevus on üldteada tuntud asjaolu kohtutäiturite tööpraktikas. Kuigi Eesti Vabariigis on täitmiseks kohustuslikud jõustunud õigusaktid ning Riigikohtu seisukohti ja juhiseid täitmiseks kohustuslikuks pidada ei saa, siis on tegemist halvas usus ja ebaeetilise käitumisega sundtäitmisega ühinemise avalduse esitanud kohtutäituri poolt. Kuna kohtutäiturite seas on tavapärane kohtupraktikaga ebakõlas oleva tööpraktika kasutamine, siis seda enam on vajalik õigusliku probleemi reguleerimine seaduses.

Eelkäsitletud Riigikohtu seisukoht võimaldab võlgnike õiguste kaitset õiglase tasumäärade kehtestamise eesmärgil, mis on omandipõhiõigust kaitsva toimega. Riigikohtu lahendist tulenevalt ei ole võlgnik kohustatud tasuma kohtutäituri põhitasu kinnisasja müügitulemist selle kohtutäituri menetluses, kus nõuet ei õnnestunud enne kinnisasja realiseerimist täita. Selle tagajärjel on vähenenud olulises ulatuses võlgniku poolt ametitasu tasumise kohustus erinevatele kohtutäituritele, mis vähendab ristsubsideerimise põhimõttel sätestatud kohtutäituri põhitasudest tingitud riive intensiivsust omandipõhiõiguse riivele.

Kuigi Riigikohtu praktika sundtäitmisega ühinemise küsimuses kohtutäituri põhitasu osas vähendab võlgnike põhiõiguste riivet ja omab positiivseid tagajärgi põhiõiguste, siis peaks see põhinema ka metodoloogilisele ning õiguslikult arusaadavale ja jälgitavale käsitlesele. Riigikohtu lahendus on küll õiglane ja vajalik võlgniku kaitse-eesmärgil. Teisalt ei ole Riigikohtu põhjendustest ja järeldustest täielikult jälgitav, kuidas KTS § 32 lg 5 ja TMS § 33 lg-t 4 analoogia korras kohaldades on võimalik täpselt jõuda tulemuseni, milleni Riigikohus oma lahendis jõudis. Riigikohus on antud kaasuses seaduse analoogiat kohaldanud ja seaduse anoomiat reguleerinud liiga kergekäeliselt kehtiva regulatsiooni ja taotletava õiglase regulatsiooni vahel.

TMS § 33 lg 4 kohaselt mitut rahalist nõuet sisaldava täitedokumenti korral avatakse üks täitetoimik ja nõuded summeeritakse, kui sissenõudja ei taotle mitme täitetoimiku avamist.

¹⁶² RKTKm 3-2-1-164-13, p 18

Kuna põhinõuete summeerimine ühte täitedokumenti toob võlgnikule kaasa väiksemas ulatuses täitekulude tasumise kohustuse, sest kohtutäituri ametitasud lisanduvad ühes toimikus mitte kahes, siis on tegemist võlgniku õiguste kaitset tagava normiga. Teisalt ei ole see kaitseõigus väga efektiivne, sest sissenõudja taotluse korral on võimalik ka mitu täitetoimikut ühe täitedokumendi osas avada. Praktikaks on keeruline leida põhjust, miks sissenõudja peaks eelistama mitme täitetoimiku avamist ühe täitetoimiku avamisele. Loogiliselt on sissenõudja eesmärk saada oma nõue täidetud ning sellised formaalsed küsimused nõude täitmise efektiivsuse osas rolli ei tohiks mängida. Teisalt põhjustab mitme täitetoimiku avamine võlgniku jaoks kohtutäituri ametitasude mitmekordse tasumise kohustuse, mis omab omandipõhiõiguste riivet suurendavat tagajärge. Positiivne on kehtivas regulatsioonis lahendus, kus reeglina peab avama ühe täitetoimiku. Samas peaks sissenõudjale seadma täiendava põhjendamiskohustuse, kui sissenõudja soovib ühe nõude või täitedokumendi osas mitu täitemenetlust algetada. See aitaks vältida olukorda, mil sissenõudja ilma vajaduseta ja põhjendusteta põhjustab oma tegevusega võlgnikele suurema kohtutäituri ametitasu tasumise kohustuse.

Praktikas kohaldatakse TMS § 33 lg-t 4, kui põhinõue muutub sissenõutavaks mitmes järgus või põhinõudele lisandub tingimuslik kõrvalnõue, mis muutub sissenõutavaks tulevikus. TMS § 33 lg-t 4 kohaldamise eelduseks on, et võlgniku suhtes on olemas täitedokument, millest tuleneb mitu rahalist nõuet. Arusaadavalt ei ole võimalik sätet kohaldada olukorras, mil võlgniku suhtes on mitu täitedokumenti, kuid algetatakse üks täitetoimik. Ent selline on analoogiline olukord sundtäimisega ühinemise regulatsioonis. Sundtäimisega ühinemise korral esitab ühinev kohtutäitur täitedokumendi nõude osas, mis adressaadiks oleva kohtutäituri juures täitmisel ei ole. Seega on tegemist erinevate täitedokumentidega, mis sisaldavad erinevaid rahalisi nõudeid ning ei ole omavahel seotud. Küll on aga eelnimetatud lahendis Riigikohus jõudnud järeldusele, et ka mitme erineva täitedokumendi ja nendest tulenevate nõuete alusel „... ei või võlgnikule täitemenetluste tagajärjel tekkivad kulutused (eelkõige kohtutäituri põhitasu) olla vähemalt olemuslikult suuremad kui juhul, mil need menetlused oleksid koondatud ühe kohtutäituri juures toimuvasse ühte täitemenetlusse.“¹⁶³ Sellele tuginedes on asunud Riigikohus seisukohale, et ka TMS § 149 lg 1 alusel ei ole mõistlik, kui ühinemisavalduse esitanud kohtutäitur saaks nõuda kinnisasja müümisel saadud summa arvelt kohtutäituri põhitasu. Seega Riigikohtu arvates liidetakse sundtäimisega ühinemisel need täitedokumendid ja rahalised nõuded ühte kinnisvara realiseerimise menetlusse. Samas ei vasta

¹⁶³ RKTKm 3-2-1-164-13, p 17

see vähemalt seaduse grammatilisele tõlgendusele, mis näeb TMS § 33 lg 4 alusena ühist täitedokumenti.

Riigikohus on oma selgitustes kasutanud seaduse analoogiat kergekäeliselt. Sundtäitmisega ühinemise korral ei ole võimalik rääkida formaalselt ühe tervikliku iseseisva menetluse tekkimisest. Sundtäitmise regulatsiooni eesmärk on tagada sissenõudjatele tulemi jaotuses osalemise võimalus lihtsustatud korras, mitte aktiivselt menetlust läbi viia.¹⁶⁴ Kui Riigikohus lähtus konkreetsest kinnisvara realiseerimisest, kui iseseisvast tegevusest, ühte menetlusse koondamisel, siis kinnisvara realiseerimine on ainult üks väike osa terviklikust täitemenetlusest. Täitemenetlused jätkuvad endiselt muus osas nii kinnisvara realiseeriva kui ka sundtäitmisega ühinenud kohtutäiturite menetluses. Praktikas on kinnisasja realiseerimine väga pikk ja ajamahukas protsess. Seega, ka ühinenud kohtutäituri peavad jätkuvalt menetlus aktiivselt läbi viima ning ei ole võimalik olukord, mil kohtutäitur ootab tegevusetult kuni kinnisasja müügist peaks raha laekuma. Selline tõlgendus ei saa olla ka seadusandja eesmärk, sest tõlgendatav paragrahv räägib selgelt täitetoimikust kui iseseisvast menetlusest, mitte menetluse etapist või toimingust.

Sundtäitmisega ühinemise regulatsioon kohtutäituritele demotiveeriv. Täitemenetluse läbiviimiseks on kohtutäitur teinud kulutusi, kuid nõude sundtäitmisega ühinemisel ei ole võimalik kohtutäituril tehtud kulutuste katmiseks enam põhitasu saada. See võib mõjutada negatiivselt ka sissenõudjat, sest praktikas üldjuhul sissenõudja ise nõuete sundtäitmisega teistes menetlustes ei ühine ning selle algatajaks on ikkagi kohtutäitur, kes omab ülevaadet võlgniku varalisest olukorrast. Sundtäitmisega ühinemiseks on sissenõudjal vajalik teada, et võlgnikul on kinnisvara, mida realiseerida ning et teine täitur on seada oma menetluses realiseerimas. Üldjuhul keskmine sissenõudja menetlusse nii palju ei süvene ning ootab, et kohtutäitur, kelle menetluses on täiteasi algatatud, võtab ise vajalikke samme nõude efektiivseks täitmiseks.

Objektiivsetel kaalutlustel on võimalik Riigikohtu lähenemist ja eesmärki täielikult mõista. Ebaõiglane oleks olukord, kus kinnisasja realiseeriv kohtutäitur näeb vaeva ja teeb kulutusi, et täitemenetluses kinnisvara realiseerida, kuid ühineval kohtutäituril, kellel ei ole õnnestunud nõuet täita, saaks samuti oma tasunõuded täidetud. See võib põhjustada olukorra, kus ühinev kohtutäitur ei ole motiveeritud võlgniku vara realiseerima ja täitemenetlust efektiivselt läbi viima, kui eksisteerib võimalus nõue saada rahuldatud palju lihtsamal viisil. Seega on

¹⁶⁴ *Ibidem*, p 12

Riigikohtu lahend kahtlemata oluline oma eesmärgi poolest, kuid varasemale analüüsile tuginedes, ei toeta kehtiv õigus Riigikohtu lähenduskäiku eesmärgini jõudmiseks.

Vastavalt varasemalt käsitletule, KTS § 32 lg 5 kohustab kohtutäiturit põhitasu võtma proportsionaalselt täidetud nõude osas ja § 41 lg 2 võimaldab kohtutäituril põhitasu võtta 50% ulatuses seaduses sätestatud määrast. Arvestades, et sellise seisukoha võttis Riigikohus 2016. aastal ehk 2 aastat hiljem pärast lahendit asjas nr 3-2-1-164-13, siis oleks see sobivam lahendus ka sundtäitmisega ühinemise regulatsioonis. Hetkel ei võimalda sundtäitmisega ühinemise regulatsioon kohtutäiturile põhitasu olukorras, kus kohtutäituri menetluses ei ole üldse raha laekunud. Teisalt ei ole selline lähenemine kooskõlas täitemenetluse ja kohtutäituri institutsiooni üldise põhimõttega, mille kohaselt on kohtutäituri ametitoiming tasuline.

Riigikohus sõnastab, et ebamõistlik on olukord, kus ühinev kohtutäitur saab nõuda tulemist põhitasu, kui ta ei ole suutnud rahuldada sissenõudja nõuet.¹⁶⁵ Tuleb rõhutada, et kehtiv kohtutäituri tasustamise põhimõte ei esita kohtutäiturile kohustust tõendada kulu täitemenetluse läbiviimise kohta ega sea eelduseks otseselt täitemenetluse 100 %-st edukust. Just seetõttu kohaldatakse KTS §-i 32 ning §-i 41, mis sätestavad ametitasu regulatsiooni n.ö. edutu täitemenetluse korral, kuid võimaldavad siiski kohtutäiturile tasustamist, et tagada kohtutäiturite tegevuse jätkusuutlik tegutsemine. KTS § 8 lg 1 kohustab kohtutäiturit võtma tarvitusele kõik abinõud täitedokumendi viivitamatuks täitmiseks. Kohtutäituril ei ole valikuvabadust nõuet mitte täita, isegi kui nõude täitmine on selgelt täiesti perspektiivitu. Kohtutäitur peab endiselt näiteks seirama võlgniku varalist seisut, vajadusel edastama rahalise nõude arestimisise akte, tegema päringuid jne, tagamaks põhinõude rahuldamine. Kohtutäitur ei saa menetluse kestel olla tegevusetu.

Teisalt, igasugune tegutsemine menetluse läbiviimisel tekitab kohtutäiturile kulutusi, mistõttu võimaldab seadus tasustada kohtutäiturit ka olukorras, kus nõude menetlemine ei ole olnud täielikult tulemuslik. Paradoksaalne oleks olukord, mil võlgnik täidab oma nõude täielikult täitemenetluse väliselt ning on seejärel KTS § 41 lg 3 kohaselt kohustatud tasuma ametitasu täies ulatuses võrreldes olukorraga, mil nõue saab täidetud täitemenetluse väliselt sundtäitmisega ühinemise kaudu, kuid kohustust põhitasu tasumiseks ei ole. Kuigi nõue saab tasutud sundtäitmisega ühineva kohtutäituri jaoks sarnastel asjaoludel, siis tulemus kohtutäituri jaoks on täielikult erinev. Seega kohtutäituri ametitasude regulatsiooni ei ole hetkel järjepidev.

¹⁶⁵ RKTkm 3-2-1-164-13, p 18

Puudulik seadusandlus nõuab õiguse tõlgendamist õiguse rakendajatel, ent selle tagajärjeks võibki olla ebajärjepidev seaduse rakendamine.

Seaduses piisavalt reguleerimata ja kohtupraktika sisustamiseks jäetud käitumist reguleerivad normatiivsed käitumisharjumid võivad omada negatiivset mõju võlgniku kaitsenormide rakendamisele. Ei ole põhjust arvata, et iga täitemenetluse menetlusosaline oleks õiguslikult pädev inimene. Seetõttu sätestab TMS § 8 lg 1 kohtutäiturile selgitamiskohustuse, mille kohaselt on kohtutäitur kohustatud selgitama täitemenetluse osalistele nende õigusi ja kohustusi täitemenetluses. See tagab menetlusosaliste õiguste parema kaitse ja teadlikkuse kaitseõiguse tagamiseks vajalike meetmete kasutamiseks. Kindlasti hõlmab selgituskohustus seaduse sätete võlgnikule tutvustamist ja vajadusel nende sisu selgitamist. Teisalt ei saa kohtutäitur astuda õigusnõustaja rolli. Kohtutäitur peab jääma täitemenetluses erapooletuks nii sissenõudja kui võlgniku osas. Kohtutäitur ei peaks selgituskohustust täitma kõikide kohtupraktikas sisustatud käitumisjuhiste osas – sellisel juhul on tegemist pigem juba väga mahuka õigusnõustamisega, mis kohtutäituri kohustuseks ei ole. Seetõttu on ka oluline, et võlgniku õiguste kaitsele olulist mõju omavad regulatsioonid oleks seaduses põhjalikult sätestatud ja tagatud selgitamiskohustusega.

3.3.3.2. Sundtäitmisega ühinemine kohtutäituri põhitasu nõudeõigust lõpetava tingimusena

Kuigi Riigikohtu lahend on positiivne menetlusosaliste omandipõhiõiguste kaitseks, sest võlgnikud on kohustatud kinnisasja müügitulemist tasuma väiksemas määras kohtutäituri ametitasusid, siis praktikas on olukord keeruline. Nimelt, Riigikohtu seisukoht asjas 3-2-1-164-13 käsitleb kinnisasja sundtäitmisega ühinenud kohtutäituri õigust põhitasule üksnes müügitulemi jagamisel. Riigikohus ei väljendanud seisukohta, kas kohtutäitur peaks menetluse lõpetama kohtutäituri põhitasu osas pärast müügitulemi jagamist. Kohtutäiturite tööpraktikas jätkub täitemenetlus kohtutäituri põhitasu osas pärast müügitulemi jagamist nii kaua, kuni kohtutäituri õnnestub nõue sisse nõuda või menetlus peaks lõppema mõnel muul põhjusel, näiteks aegumise tõttu. Seega, Riigikohtu lahend võlgnike omandipõhiõiguste riivet kohustuslike ametitasude tasumiseks reaalselt ei vähenda. Omandipõhiõiguse riive väheneks juhul, kui kohtutäituri puuduks õigus jätkata täitemenetlust kohtutäituri põhitasu osas, sest

üksnes siis väheneks reaalselt võlgnikule seatud kohtutäituri ametitasu tasumise kohustuse suurus.

Kohtutäituri on võimalik kohtutäituri põhitasu sissenõudmisel kasutada kõiki menetlusvahendeid, mida on võimalik kasutada sissenõudja nõude osas toimivas täitemenetluses. TMS § 2 lg 1 p 16 kohaselt on kohtutäituri otsus kohtutäituri tasu kohta tavapäraseks täitedokumendiks.¹⁶⁶ Kui kinnisasja enampakkumise tulemist jääb raha üle, siis praktikas kõige tavapärasemaks viisiks kohtutäituri põhitasu rahuldamiseks sundtäitmise ühinemise väliselt on võlgniku arvelduskontode arestimine. Seda enam, et üldjuhul tagastatakse võlgnikule raha tema arvelduskontole, v.a. juhul kui võlgnik esitab avalduse raha tagastamiseks mõnel muul viisil või kolmanda isiku kontole, siis müügitulemist üle jääv summa arestitakse praktikas ikkagi teise kohtutäituri poolt. Sellisel juhul täidab Riigikohtu lahendus veelgi vähem eesmärki, sest ühinevate kohtutäiturite põhitasu nõuded saavad ikkagi tasutud. Võlgnike omandipõhiõiguse riive vähendamisel omab kõnealune Riigikohtu lahend tähendust juhul, kui müügitulemist kõigi nõuete katteks ei jagu, sest sellisel juhul eelistatakse tulemi jagamisel sissenõudjate nõudeid. Ühineva kohtutäituri põhitasuga arvestamata jätmine ei oma võlgniku jaoks piisavalt positiivset tagajärge, kui kohtutäituri põhitasu nõue tuleb jätkuvalt tasuda.

Kas tuleks eelistada regulatsiooni, kus kinnisasja enampakkumise tulemist tasutud põhinõudega saaks lugeda lõppenuks ühineva kohtutäituri nõudeõigus põhitasule? Kehtivas kohtutäituri ametitasude regulatsioonis, mis on üles ehitatud ristsubsideerimise printsiibile, ei oleks selline lahendus seaduse mõttega järjepidev. Kohtutäituri õigus saada tasustatud ei sõltu kulupõhimõttest ega täitemenetluse edukusest, vaid ristsubsideerimise põhimõttel kehtestatud tasumääradest. Kohtutäitur oma tegevuses on kohustatud täitemenetlust viima läbi efektiivselt, kuid see ei taga alati nõude tagamise edukust. Kui võlgnikul puuduvad vahendid nõuete tasumiseks, olgu need siis nõuded kolmandate isikute vastu, sissetulekud, vara vms, siis ei ole kohtutäituri ka prima tahtmise juures võimalik täitemenetluses nõuet edukalt täita. See ei tähenda, et kohtutäitur ei oleks kohustatud täitetoimikut menetlema. Vastupidi, kohtutäitur peab TMS § 8 lg 1 kohaselt tarvitusele võtma meetmed täitedokumendi täitmiseks. See on kohtutäituri jaoks kulu. Ristsubsideerimisel põhinevas süsteemis finantseeritakse edukate menetluste arvelt kõiki menetlusi.¹⁶⁷

Nagu eelnevalt selgus, siis kehtiva praktika kohaselt sundtäitmise ühinev kohtutäitur ei tohiks olla õigustatud sundtäitmise ühinemisel põhitasu saama. Siiski on kohtutäiturite tööpraktikas

¹⁶⁶ Alekand, A. (viide 136), lk 255

¹⁶⁷ Alekand, A ja Kool, J. (viide 1), lk 200

tavaline nõuda kohtutäituri põhitasu täies ulatuses sisse pärast kinnisasja tulemi jagamist. Seadusandlus vajaks selles osas põhjalikku reguleerimist. Sisuliselt on tegemist sundtäitmisega täitemenetluse väliselt, kuna sissenõudja nõue saab tasutud teise kohtutäituri poolt otse sundtäitmisega ühinenud sissenõudjale, mitte selle kohtutäituri vahendusel, kelle menetlusse põhinõue täitmisele anti. Sellisel juhul peaks olema kohtutäituril jätkuvalt õigus kohtutäituri ametitasule, kuid Riigikohtu praktika kohaselt tuleks nõude täitemenetluse väliselt tasumisel vastavalt põhinõude täitmise ulatusele vähendada kohtutäituri poolt saadava põhitasu suurus.¹⁶⁸ Seda enam jääb arusaamatuks, millist eesmärki tegelikult täidab ühineva kohtutäituri põhitasu välistamine kinnisasja enampakkumise tulemi jagamisel, kui võlgniku kohustus põhitasu jääb endiselt püsima.

Tihti on ühe kohtutäituri menetluses ühe ja sama võlgniku suhtes algatatud mitme erineva sissenõudja poolt mitu erinevat täiteasja. Kohtutäiturite tööpraktikas võimaldavad kinnisasja sundrealiseerivad kohtutäiturid kinnisasja enampakkumise tulemist oma teistes täitemenetlustes toimuvate menetlustele kohtutäituri põhitasu. Selline lähenemine võiks olla õigustatud asjaolust, et nõuded on kinnisasja arestimisel märgitud vastavalt TMS § 143 alusel kinnisasja arestimisakti. Kehtiv regulatsioon eristab kinnisasjale sissenõude pööramise menetluses esiteks, kinnisasja arestimisakti märgitud sissenõudjaid täitedokumendi alusel TMS §-s 142 ja §-s 143 ning teiseks, kinnisasja sundtäitmisega ühinejaid TMS § 149 alusel. Sellisel juhul ei kohaldu sundtäitmisega ühinemise eriregulatsioon kohtutäituri ametitasude osas kinnisasja arestimise akti alusel sundtäitmisest osa võtvatele sissenõudjatele. Kui sundtäitmisega ühinemise eriregulatsioon ei kohaldata, siis järelikult kohaldatakse üldregulatsiooni ehk KTS § 32 lg-s 5 ja § 35 lg-s 1 sätestatud vastavalt sellele, kas teistes menetlustes saab kohtutäituri põhitasu täidetud täies ulatuses või proportsionaalselt põhinõudega.

Täitemenetluse regulatsiooni täiendamise ja kohtutäiturite tööpraktika ühtlustamise vajadust illustreerib hästi näiteks probleem kinnisasjale sissenõude sundtäitmisega ühinemisel üheaegselt rahalise nõude arestimise akti edastamisega. Kohtutäiturite tööpraktikas esineb tegevust, kus sundtäitmisega ühinemise avaldus edastatakse sissenõudja põhinõude ja kohtutäituri täitemenetluse alustamise tasu ning täitekulude osas, kuid kohtutäituri põhitasu nõude täitmiseks edastatakse ühineva kohtutäituri poolt rahalise nõude arestimise akt. Sellise tegevuse kohta on andnud hinnangu ka Justiitsministeeriumi, kelle seisukohast ei ole õigustatud olukord, mil õigus kohtutäituri põhitasule tekiks rahalise nõude arestimise akti

¹⁶⁸ RKTko 3-2-1-32-16, p 19

alusel.¹⁶⁹ Vaatamata Justiitsministeeriumi hinnangule ja palvele lähtuda nende lahendusest, siis praktikas endiselt edastatakse rahalise nõude arestimise akte koos sundtäitmise ühinemise avaldusega.

Justiitsministeeriumi seisukohas on viidatud Riigikohtu otsuse aluseks olevatele asjaoludele, kuid Justiitsministeeriumi selgitus ei kanna Riigikohtu lahenduskäigu alusmõtteid. Riigikohus selgitab, et õigust põhitasule ei ole KTS § 32 lg 5 ja analoogia korras TMS § 33 lg 4 alusel, sest kohtutäituri põhitasu ei tohiks olla suurem, kui juhul, mil menetlused oleks koondunud ühte kohtutäituri juures toimuvasse täitemenetlusse, sealjuures vaatab Riigikohus kinnisasja sundrealiseerimist, kui ühte menetlust.¹⁷⁰ Justiitsministeeriumi seisukohast kohtutäituri põhitasu saamise õigust ei saa tunnistada sissenõutavaks mitte muutunud põhitasu osas ja viitab järelduses üksnes KTS § 32 lg-le 5. Justiitsministeeriumi viited Riigikohtu seisukohtadele tuginemisele ja justiitsministeeriumi põhjendused omavahel ei kattu.

Justiitsministeeriumi lahenduskäik ei ole kooskõlas ka kehtiva õigusliku praktikaga. Justiitsministeeriumi seisukoha kohaselt, kui kohtutäitur ei ole suutnud rahuldada sissenõudja nõuet, siis ei ole muutunud sissenõutavaks ka kohtutäituri põhitasu nõue. KTS § 32 lg 2 sätestab siiski üheselt ja arusaadavalt, et kohtutäituri põhitasu muutub sissenõutavaks täitmisteate kättetoimetamisega võlgnikule. Ka Riigikohus on asunud seisukohale, et põhitasu vähendamist tingivate asjaolude esinemisel tuleb kohtutäituril teha uus tasuotsus.¹⁷¹ Seega kohtutäituri põhitasu on sissenõutav pärast täitmisteate kättetoimetamist, kuid see ei tähenda, et põhitasu lõplikus määras ei või teha muutuseid.

Riigikohtu eelnevalt käsitletud seisukohtadele tuginedes ei ole ka rahalise nõude arestimise aktiga võimalik kohtutäituril kinnisasja müügitulemi jagamisel osaleda. Ent kui tulem on jagatud ning tulemist jääb raha üle, siis on rahalise nõude arestimise akt õiguspärane, kuna kohtutäituri tasunõue jääb endiselt püsima. Küll tuleks arvestada, et ametitasu tuleks nõuda üksnes proportsionaalselt täidetud põhinõudega või varasema Riigikohtu praktika alusel pooles ulatuses.

Kokkuvõttena, Riigikohtu lahend asjas 3-2-1-164-13 on oluline samm võlgniku põhiõiguste kaitseks ja kohtutäituri ametitasudest põhjustatud omandipõhiõiguse riive vähendamiseks, mistõttu kohtutäituri ametitasude ristsubsideerimine on mõõdukas ka erandlikes olukordades.

¹⁶⁹ Justiitsministeerium, Rahalise nõude arestimise akti esitamine kohtutäituri põhitasu saamiseks kinnisasja võõrandamise tulemi arvelt, nr 15-1/14-8081-3

¹⁷⁰ RKTkm 3-2-1-164-13, p 17

¹⁷¹ RKTkm 3-2-1-108-15, p 17

Sundtäitmisega ühinemise regulatsioon vajaks siiski oluliselt täiendamist kohtutäiturite tööpraktika ühtlustamiseks. Võlgnike põhiõiguste riive vähendamiseks on võimalik seadusandjal rohkem panustada. Tuleks kaaluda vajadust tagada võlgnike kaitse ebaõiglaste tasumäärade eest, kuid ka kohtutäiturite õiguspärasest ootuse ametitasu saamisele. See on vajalik seaduse ja kohtutäiturite tööpraktika ühetaolise ja õiguspärase kohaldamise eesmärgil. Ettepanek on täiendada sundtäitmisega ühinemise regulatsiooni osas, mis sätestaks konkreetsete tagajärjed kohtutäituri ametitasudele. Seadus peaks sätestama, kas põhinõude sundtäitmisel lõpeb kohtutäituri põhitasu nõue või mitte. Riigikohtu käsitlusele tuginedes ei ole õigustatud kohtutäituri põhitasu nõude täielikult välistamine. Kohtutäituril on õigustatud ootuse täitemenetluse läbiviimise eest tasustatud saada, isegi kui nõude sundtäitmine ei ole õnnestunud. Teisalt peaks see kindlasti olema aluseks kohtutäituri ametitasu määra vähendamiseks. Kui sundtäitmisega ühinev kohtutäitur on nõude osaliselt sisse nõudnud, siis oleks õiglane ametitasu suurus KTS § 32 lg 5 alusel proportsionaalses ulatuses põhinõudega. Kui sundtäitmisega ühineva kohtutäituri menetluses ei ole laekumisi toimunud, siis Riigikohtu praktika kohaselt peaks kohtutäitur olema õigustatud saama pool põhitasust, arvestatuna sisse nõudmata jäänud summalt.

KOKKUVÕTE

Eesti õigusregulatsioon on oma lühikese ajaloo jooksul sätestanud sundtäitmise institutsiooni erinevatel põhimõtetel. Alates 2001. aastast on kohtutäiturid avalik-õigusliku ametit pidavad vabakutselised isikud, kellele on riigi poolt delegeeritud ülesanne sundtäitemenetluse läbiviimiseks. Kohtutäiturite õigusliku staatuse muutmine on mõjutanud ka kohtutäituri ametitasu kohaldamise põhimõtteid. Enne sundtäitemenetluse reformi tegutsesid kohtutäiturid riigiametnikena ja kohtutäiturite tegevust finantseeriti riigieelarvelistest vahenditest. Pärast sundtäitemenetluse reformi loobus riik kohtutäiturite tegevuse finantseerimisest ning menetlusosalistele sätestati kohtutäituri ametitasu tasumise kohustus. Kohtutäituri ametitasu eesmärk on katta nii täitemenetluse läbiviimisega seotud kulutused kui ka kohtutäituri büroo majandamisega seotud kulutused ja kohtutäituri töötasu.

Kohtutäituri ametitasud on käsitletavad riiklike lõivudena PS § 113 kohaselt. RLS § 4 lg 1 kohaselt peab riigilõivu suurus lähtuma üldjuhul toimingute tegemisega kaasnevatest kuludest ehk kulupõhimõttest. Ent, kohtutäituri ametitasu regulatsioon ei ole kohaldatud kulupõhimõttest lähtuvalt, vaid ristsubsideerimise põhimõttest lähtuvalt. Ristsubsideerimise põhimõttest kohaselt kaetakse nendes menetlustes, kus võlgnikul puudub vara või kulud osutuksid ebaproportsionaalselt suureks, teistest menetlustest saadud tasu arvelt. Ristsubsideerimise põhimõte väljendub KTS § 35 lg-s 1 ja § 36-s sätestatud tasumäärades, mis sõltuvad täitmisele antud põhinõude suurusest või toimingute liigist, mitte konkreetse täitemenetluse tegelikust kulukusest.

Kuigi RLS § 4 lg 2 alusel võib erandjuhtudel kehtestada riikliku lõivu määra kulupõhimõttest erinevalt, siis Riigikohtu seisukohale tuginedes ei ole kohtutäituri ametitasude kohaldamise vabadus põhiseaduslikult piiramatu ning ristsubsideerimise põhimõttel kohaldatud kohtutäituri ametitasu määrad ei või olla menetlusosaliste jaoks ebamõistlikult koormavad.

Magistritöö eesmärgiks oli leida vastus uurimisküsimustele, kas ristsubsideerimise põhimõttest lähtuvalt kohaldatud kohtutäituri ametitasud põhjustavad võlgnike võrdsus- ja omandipõhiõiguste rikkumist ning milliste meetmete rakendamisel on võimalik põhiõiguste kaitse tagada. Töö hüpotees oli, et kohtutäituri ametitasude regulatsioon rikub võlgnike võrdsus- ja omandipõhiõigust. Magistritöö eesmärgi saavutamiseks ja uurimisküsimustele vastamiseks käsitleti võrdsus- ja omandipõhiõiguse riivet põhjustavaid asjaolusid, kontrolliti põhiõiguste riive põhiseaduspärasust läbi kontrollskeemi ning vastavalt tulemustele käsitleti meetmeid ja ettepanekuid põhiõiguse riive vähendamiseks.

Ristsubsideerimise põhimõttel kohaldatud kohtutäituri ametitasud põhjustavad võrdsuspõhiõiguse rikkumist. PS § 12 sätestatud võrdsuspõhiõigus sätestab, et kõik inimesed on seaduse ees võrdsed ning kõiki isikuid või isikute gruppe tuleb kohaldada ühtmoodi ja erapooletult. Kohtutäituri ametitasude regulatsioonis seisneb võrdsuspõhiõigus kohtutäituri ametitasu tasuma kohustatud isikute, kelleks üldjuhul on võlgnik, võrdses kohtlemises nende varalist seisukorda arvestamata.

Põhiõigusliku riive intensiivsus ei ole mõõdupärases suhtes taotletavate eesmärkide kaalukusega. Kohtutäituri ametitasud on sätestatud ristsubsideerimise põhimõttel, eesmärgiga tagada sundtäitemenetluse ja kohtutäiturite institutsiooni jätkusuutlikkus koos riigi tõhusa toimimisega ning vähendada väikeste nõuetega võlgnike koormust kohtutäituri ametitasude tasumisel. Tegemist on legitiimse eesmärgiga, kuid ka Justiitsministeerium on seadnud kahtluse alla ametitasude ristsubsideerimise võimekuse tagada kohtutäiturite ja sundtäitemenetluse jätkusuutlik tegevus. Lisaks on võimalik kohtutäituri ametitasude regulatsioon ümber kujundada võrdsuspõhiõigust vähem riivavale süsteemile, milleks on näiteks kulupõhimõttest lähtuv süsteem. Kulupõhine ametitasu regulatsioon on käibel ka näiteks Saksamaa kohtutäituri ametitasu regulatsioonis, kus riigiametnikena tegutsevate kohtutäiturite tegevust rahastatakse ka riigieelarvelistest vahenditest.

Kehtiv regulatsioon sätestab võrdsuspõhiõiguse riive intensiivust vähendavaid meetmeid nagu näiteks kohtutäituri lisatasu regulatsiooni, mis võimaldab kulukamas menetluses rohkem tasu välja mõista. Sellisel juhul vastab konkreetne menetlus vastab rohkem kulupõhimõttele. Seetõttu on regulatsioon võrdsem, sest konkreetne võlgnik, kelle menetlus on kulukam, maksab ka rohkem kohtutäituri tasu. Ent lisatasu regulatsioon on kehtivas õiguses väga piiratud abivahend, mida on võimalik kasutada üksnes väga piiritletud juhtudel ning seetõttu on põhiõiguse riive intensiivsust vähendav toime väike. Riive intensiivsuse piisavaks vähendamiseks oleks vajalik diskretsiooniõiguse laiendamine. Kuna ebavõrdne kohtlemine seisneb just ametitasude ebavõrdses määras, siis tuleks ka ebavõrdseid tasumäärasid võrdsustada.

Täitemenetluse jätkusuutlikuks finantseerimiseks on võrdsuspõhiõigust vähem riivavaid vahendeid, seetõttu tuleks kaaluda kohtutäituri ametitasude ristsubsideerimise lõpetamist. Võrdsuspõhiõiguse riivet vähendaks kohtutäituri põhitasu määrade kohaldamine võrdses määras. Kohtutäiturite tegevuse finantseerimiseks tuleks kehtestada ametitasu regulatsioon, mis lähtuks tasumäära suurusel toimingust, toimingute gruppidest või menetlusetappidest lähtuvalt. Võrdsemas määras ametitasud tagavad menetlusosaliste võrdse kohtlemise.

Sundtäitemenetluse efektiivse toimimise ja kohtutäiturite jätkusuutliku tegevuse eest tuleks vastutust võtta ka riigil. Paraku on riigi praktika olnud vastupidine ning riigi valmisolek sundtäitemenetluse doteerimiseks on vähetõenäoline. Teisalt on Riigikohus korduvalt selgitanud, et riigil on kohustus tagada sundtäitemenetluse efektiivne toimimine ning riigi ülesannete delegeerimine erasektorile ei vabasta riiki vastutusest. Seega, kui kohtutäituri ametitasu ümberreguleerimine põhjustab kohtutäiturite tegevuse jätkusuutlikkuses probleeme, peaks riik kohtutäiturite tegevust doteerima.

Ristsubsideerimise põhimõttel kohaldatud kohtutäituri ametitasu regulatsioon ja KTS § 35 lg-s 1 sätestatud põhitasumäärad võivad olla ka omandipõhiõigust rikkuvad. PS §-s 32 sätestatud omandipõhiõigus kaitseb igaühe omandit vabalt vallata ja käsutada. Kehtiv ametitasu regulatsioon põhjustab endiselt võlgnike omandipõhiõiguse ebaproportsionaalset riivet. Kuigi ristsubsideerimise põhimõttel kohaldatud tasumäärad on eesmärgilt üldiselt mõõdukad, siis see ei ole nii järjepidevalt. Kohtutäituri põhitasu regulatsioon võimaldab kohtutäituril nõuda võlgnikelt ebaproportsionaalses ulatuses põhitasu olukorras, mil see ei ole proportsionaalne menetluses tehtud kulutustega. Võlgnike õiguste kaitse tuleb tagada jätkupidevalt ja ka erandlikes olukordades.

Seadus sätestab omandipõhiõiguse riivet vähendavaid meetmeid, mil menetlus on osutunud tavapärasest vähem kulukaks, näiteks kohtutäituri põhitasu nõude varasema lõppemise regulatsioonis või sundtäitmisega ühinemise regulatsioonis. Siiski on kohtutäituri ametitasu regulatsioon üldiselt imperatiivse iseloomuga ja kohtutäiturite või kohtute diskretsiooniõigus ametitasude kujundamisel on pigem vähene. Kohtutäituril on keelatud sõlmida menetlusosalistega kokkuleppeid kohtutäituri tasumäära tasumiseks, isegi kui see seisneb tasumäärade vähendamises. Kohtutel on diskretsiooniõigus kohtutäituri ametitasu ümberkujundamiseks üksnes lisatasu ja täitekulu regulatsioonis, kuid see ei ole piisav omandipõhiõiguse riive vähendamiseks.

Läti täitemenetluse ametitasu regulatsioonis on võimaldatud kohtutäiturile diskretsiooniõiguse ametitasu määra muudatuste tegemiseks koefitsendimäära rakendamisenä. Diskretsiooniõigust on võimalik kasutada näiteks sotsiaalsetest põhjendustest ja eesmärkidest lähtudes. Selline lahendus on kahtlemata positiivne võlgnikele ning võimaldab paindlikuma ametitasu regulatsiooni, et suurema hulga subjektide õigused oleks tagatud. Eestis seadus sellist lahendust ei võimalda.

Kohtutäituri ametitasu regulatsioon peaks võimaldama kohtutäituritele laiemat diskretsiooniõigust. Kuna diskretsiooniõiguse laiendamine võib põhjustada diskretsioonikaalutlusest tehtud vigu, siis peab olema see tagatud kohtuliku kaitsega. Ka kehtivas regulatsioonis on kohtulik kaitse tagatud diskretsioonikaalutluse alusel tehtud kohtutäituri ametitasu otsustele. Diskretsiooniõiguse laiendamine on loogilisem just kohtutäituri ametitasu suurendamisel näiteks võrdsuspõhiõiguse peatükis käsitletud toimingupõhiselt või menetlusetappidest lähtuvalt selliselt, et põhitasu üldine määr oleks sätestatud väiksemas määras. Selliselt oleksid kohtutäituri ametitasu üldised määrad väiksemad, ent kulukamates menetlustes on kohtutäituritel võimalik ametitasu täiendavalt juurde mõista.

Kohtutäituri põhitasu nõude varasema lõppemise regulatsioon on oluline võlgnike omandipõhiõiguse kaitseks ja põhiõiguse riive intensiivsust vähendava meetmena. Kehtivas õiguses on regulatsioon puudulik ja vajab täiendamist. KTS § 41 lg 2 peaks edaspidi reguleerima üksnes olukorda, mil täidetakse õigusnormi kõik eeldused, sh sissenõudja esitab avalduse täitemenetluse lõpetamiseks. Võrdsustada tuleks kohtutäituri põhitasu kohustuse suurus nõude osaliselt tasumise ja täielikult täitemenetluse väliselt tasumise korral, et kohtutäituri ametitasu tasumise kohustus ei muutuks võlgnike jaoks ebamõistlikult koormavaks. Samuti ei peaks võlgnik olema kohustatud tasuma kohtutäituri ametitasu suuremas ulatuses menetluses, kus kohtutäituri tegevuse tulemusel ei ole laekumisi toimunud, kui menetluses, kus laekumisi on toimunud. Põhjendamatu on kohustada võlgniku KTS § 41 lg 3 kohaselt tasuma täies ulatuses, sest võlgnik on nõude otse sissenõudjale tasunud, arvestamata kohtutäituri kulude vähenemist. Lisaks tuleks muuta KTS §-i 35 lg 4¹ osas, mis sätestab kohtutäituri põhitasu tasumiseks pooles ulatuses nõude vabatahtliku täitmise perioodi jooksul, sest see on vastuolus Riigikohtu varasema praktikaga.

Omandipõhiõiguse riivet vähendav sundtäitmisega ühinemise regulatsioon vajab seadusandlikult täiendamist. Hetkel reguleerib kohtutäituri ametitasude korda sundtäitmisega ühinemise regulatsioonis 2014. aasta Riigikohtu lahend asjas 3-2-1-164-13, mis on oluline omandipõhiõiguse riivet vähendava käsitlusena. Seadus peab sätestama konkreetsed tagajärjed kohtutäituri ametitasu regulatsioonile. Hetkel ei ole selge, kas sissenõudja nõude täitmine sundtäitmisega ühinemisel välistab täielikult kohtutäituri nõude põhitasule. Kuigi vähemalt Riigikohus on sellisel seisukohal, siis seadusandja ei ole endiselt seaduses nimetatud olukorda reguleerinud. Kohtutäituri ametitasu vähendamine nõude täitmisel sundtäitmisega ühinemisel on kahtlemata positiivne võlgnikele ning vähendab omandipõhiõiguse riivet. Ent reguleerimata

seadusandluse tõttu nõuavad mõned kohtutäiturid endiselt sundtäitmisega ühinemise korral ka kohtutäituri põhitasu või nõuavad selle sisse hiljem, kuigi selline lahendus ei ole Riigikohtu käsitlesega kooskõlas. Kohtutäituri ametitasu regulatsiooniga ei ole kooskõlas ka olukord, mil sundtäitmisega ühinemise regulatsioon välistab sundtäitmisega ühinenud kohtutäituri põhitasu nõude täies ulatuses. Kinnisasja realiseerimise menetlus on üksnes väike osa täitemenetluse protsessist ning kohtutäiturile peab jääma õiguspärane ootus oma tegevuse eest tasustatud saada. Kui sundtäitmisega ühinev kohtutäitur on nõude osaliselt sisse nõudnud, siis oleks õiglane ametitasu suurus KTS § 32 lg 5 kohaselt proportsionaalses ulatuses põhinõudega. Kui sundtäitmisega ühineva kohtutäituri menetluses ei ole laekumisi toimunud, siis Riigikohtu varasema praktika kohaselt peaks kohtutäitur olema õigustatud saama pool põhitasust, arvestatuna sisse nõudmata jäänud summalt.

Kuigi kohtutäituri ametitasude kohaldamine ristsubsideerimise põhimõttest lähtuvalt on legitiimne, siis selline abinõu ei tohi menetlusosalisi ebaproportsionaalselt koormata. Süsteem peab tagama menetlusosaliste ja kohtutäiturite õiguste kaitse ning riik peab efektiivse sundtäitemenetluse süsteemi tagamise eest vastutust võtma ning doteerima kohtutäiturite tegevust.

INFRINGEMENT OF FUNDAMENTAL RIGHTS IN CROSS-SUBSIDIZATION OF BAILIFFS REMUNERATION. Summary

Enforcement proceeding is important institution in a democratic society. The state must ensure the possibility of lawful enforcement of enforcement order. During its short history, Estonian legal regulation has provided for the institution of enforcement on various principles. Since 2001, bailiffs have been freelancers holding public office to whom the state has delegated the task of conducting enforcement proceedings. Changes in the legal status of bailiffs have also affected the principles governing the application of bailiffs' fees. Following the reform of the enforcement procedure, the state withdrew from financing the activities of bailiffs and the parties to the proceedings were required to pay the bailiff's fee. Bailiffs are self-employed and are independently responsible for their own activities and finances. The purpose of the bailiff's fee is to cover both the costs related to the conduct of enforcement proceedings as well as the costs related to the management of the bailiff's office and the bailiff's remuneration.

The bailiff's fees are treated as state fees pursuant to § 113 of the Constitution. Pursuant to § 4 (1) of the State Fees Act, the amount of the state fee must generally be based on the costs associated with the performance of the act, ie the cost principle. The regulation of bailiffs' fees in Estonia has not been applied on the basis of the cost principle but on the basis of the principle of cross-subsidization. Pursuant to § 4 (2) of the State Fees Act, in exceptional cases, in particular on the basis of social and economic policy considerations, the rate of the state fee may be established differently from the cost principle. In accordance with the principle of cross-subsidization, in proceedings where the debtor has no assets or costs would be disproportionately high, the fees received from other proceedings are covered. The principle of cross-subsidization is expressed in the fee rates provided for in § 35 (1) and § 36 of the Enforcement Agents Act, which depend on the amount of the principal claim granted for enforcement and not on the actual cost of a specific enforcement procedure.

The law provides for a number of restrictions on the activities of bailiffs, including restrictions on earning profits and mandatory expenses. Cross-subsidization of fees has been applied in order to cover the costs of the bailiff and to enable an effective enforcement body. Thus, cross-subsidization of bailiff's fees has a number of legitimate aims. On the other hand, the Supreme Court has repeatedly taken the position that the freedom to apply bailiffs' fees is not constitutionally unlimited and the bailiff's fees applied on the principle of cross-subsidization must not be unreasonably burdensome for the participants in the proceedings.

Applying bailiffs' fees differently from the cost principle may lead to a disproportionate violation of fundamental rights. The aim of the master's thesis was to find answers to the research questions whether the bailiff's fees applied in accordance with the principle of cross-subsidization cause a violation of equality and fundamental property rights and what measures can be taken to ensure the protection of fundamental rights. In order to achieve the goal of the master's thesis and answer the research questions, the circumstances causing the violation of equality and fundamental rights were examined, the constitutionality of the violation of fundamental rights was checked through the control scheme and measures and proposals to reduce the violation of fundamental rights were considered.

The fundamental right to equality provided for in § 12 of the Constitution provides that all persons are equal before the law and all persons or groups of persons must be applied equally and impartially. In the regulation of bailiff's fees, the fundamental right to equality consists in equal treatment of persons who are obliged to pay the bailiff's basic fee, who is usually the debtor, regardless of their property status. The treatment would be equal if the bailiff's basic fee rates were not made dependent on the amount of the debtor's principal claim. The current law does not set the rates of the basic bailiff's fee equally for everyone and the difference in the rates is multiple, which may lead to a violation of the fundamental right to equality. The examination of the constitutional violation of the fundamental right to equality revealed that the violation is formally constitutional.

The constitutional review revealed a possible conflict of the measure with the material constitutionality. According to the author, the intensity of the interference caused by the cross-subsidization of bailiffs' fees is not proportionate to the weight of the objectives pursued. Bailiffs' fees are set on the principle of cross-subsidization in order to ensure the sustainability of enforcement proceedings and the institution of bailiffs, together with the efficient functioning of the state, and to reduce the burden on bailiffs in paying bailiffs' fees. This is a very important goal, but the Ministry of Justice has also questioned the ability of cross-subsidization to ensure the sustainable operation of bailiffs and enforcement proceedings. In addition, it is possible to reshape the regulation of bailiffs' fees into a system that is less intrusive on the fundamental right to equality, such as a cost-based solution.

As the current regulation provides for measures to reduce the intensity of the violation of the fundamental right to equality, these measures were also discussed in the work. For example, the current law provides for the regulation of the bailiff's surcharge, which has the effect of reducing the intensity of the fundamental right to equality, as this regulation allows more fees

to be awarded in a more costly procedure, ie a specific procedure more in line with the cost principle. Therefore, the regulation is more equal, because a specific debtor, whose procedure is more costly, also pays more bailiff's basic fee. However, the regulation of the surcharge is a limited aid in the current law, which can be used only in very limited cases and therefore the effect of reducing the intensity of the violation of the fundamental right is small. As inequality lies in the unequal level of remuneration, unequal rates should also be harmonized.

As there are fewer means of infringing the fundamental right to equality to achieve this goal, consideration should be given to ending cross-subsidization of bailiffs' fees. The author proposed a reduction to equality of constitutional infringement by applying the bailiff basic rate were equal rate. In order to finance the activities of bailiffs, it is possible to establish a regulation of remuneration based on the amount of the fee based on the act, groups of acts or procedural stages. A more equal level of remuneration ensures equal treatment of the parties to the proceedings. Cost-based remuneration regulation is also used in the German bailiff's remuneration regulation, where the activities of bailiffs acting as civil servants are also financed from the state budget. Undoubtedly, the state should also take responsibility for the effective functioning of enforcement proceedings and the sustainable activities of bailiffs. Unfortunately, the state's practice has been the opposite and the state's readiness to subsidize enforcement proceedings is unlikely. On the other hand, the Supreme Court has repeatedly clarified that the duty of the state is to ensure the effective functioning of enforcement proceedings and the delegation of state functions does not release the state from liability.

The fundamental right of ownership provided for in § 32 of the Constitution protects the property of everyone to freely possess and dispose of. The obligation to pay the bailiff's fees also infringes the fundamental right to property. The Supreme Court has previously assessed the constitutionality of cross-subsidization of bailiffs' fees, but at that time the constitutionality of bailiffs' fees was partially evaluated. In my opinion, the current regulation still allows for a disproportionate infringement of the fundamental right of ownership of bailiffs' fees, as the fees are still substantially similar to prior and the Supreme Court's decision did not resolve the situation where a bailiff can claim a large basic fee without costly acts. The Supreme Court found that the fee rates are unfairly high in case there is a large difference between the bailiff's fee rate and the cost of the proceedings.

The regulation of the bailiff's remuneration applied in cross-subsidization and the basic remuneration rates provided for in § 35 (1) of the Enforcement Agents Act may violate the fundamental right of ownership. In the course of the examination of the constitutional

infringement of the fundamental right to property, we established the formal infringement of the constitutionality. However, in the author's opinion, the material constitutionality of the interference may be unconstitutional. Although cross-subsidization rates are generally modest, they are not so consistent. The regulation of the bailiff's basic fee enables the bailiff to demand a disproportionate amount of the basic fee from a party to the proceedings in a situation where it is not proportional to the expenses incurred in the proceedings. However, the protection of the rights of parties to proceedings must also be ensured in exceptional situations.

The Chancellor of Justice is of the opinion that where a measure is generally moderate, but only partially not, the situation can be resolved by granting discretion. The law provides for measures to reduce the infringement of the fundamental right to property in a situation where the proceedings have proved to be less costly than usual, for example in the regulation of earlier termination of a bailiff's basic fee claim or in the regulation of merger enforcement. At the same time, the discretion of courts and bailiffs in setting fees is rather limited. Significant extension of the discretion is not possible in accordance with the current regulations and practice. The bailiff is prohibited from concluding agreements with the participants in the proceedings to pay the bailiff's fee, even if it consists in reducing the fees. The current regulation is imperative in nature.

Although discretion allows for a reduction in inequalities in a system that is generally moderate but exceptionally disproportionately disruptive, the extension of discretion has wider implications. For example, the higher cost of procedural economy must be taken into account, as discretionary remuneration decisions are open to challenge and can lead to a workload for the courts. Therefore, the extension of the discretion must be careful and take into account the possible procedural and economic consequences. On the other hand, discretion allows for more flexible regulation, allowing for the protection of a larger number of subjects in exceptional situations. Suggestion is to reduce bailiff's basic fee and simultaneously extend basic fee in accordance with the operation-based or procedural steps.

In the master's thesis, it was proposed to supplement the bailiff's basic fee requirement in the regulation of earlier termination. The regulation provided for in § 35 and § 41 of the Enforcement Agents Act is important for the protection of the fundamental right of ownership of participants in proceedings and as a measure reducing the intensity of infringement of a fundamental right. However, in law and in the work practice of bailiffs, regulation does not fully fulfill its purpose. The regulation should not oblige the debtor to pay a higher fee in proceedings where the claim has been paid in full out of enforcement proceeding.

The amount of the bailiff's basic fee obligation in case of partial payment and full out-of-enforcement proceeding payment should also be equalized so that the amount of the bailiff's basic fee obligation in case of out-of-enforcement proceeding payment does not exceed the amount of partial liability. As the obligation to pay the bailiff's basic fee in half during the period of voluntary performance of the claim is in conflict with the previous practice of the Supreme Court, § 35 (4¹) of the Enforcement Agents Act should be amended and such obligation should be terminated.

In the master's thesis, a proposal was made to supplement the regulation of compulsory merger. The decision of the Supreme Court in case 3-2-1-164-13 has the effect of reducing the infringement of the fundamental right to property. The law must provide specific consequences for the regulation of the bailiff's remuneration. At the moment, it is not clear whether the fulfillment of the claimant's claim upon joining the enforcement completely excludes the bailiff's claim for remuneration. Although the Supreme Court is at least in such a position, the legislator has still not regulated the situation specified in the law. Therefore, some bailiffs still collect the bailiff's basic fee in the event of joining enforcement, or collect it later, although such a solution is not in line with the Supreme Court's approach. However, in my opinion, a situation in which the regulation of merger enforcement completely excludes the claim of a bailiff who has joined enforcement is also incompatible with the regulation of remuneration. The procedure for the realization of an immovable is only a small part of the enforcement process and the bailiff must have a legitimate expectation to be remunerated for his or her activities.

Although the application of bailiffs' fees in accordance with the principle of cross-subsidization has a legitimate aim, such a measure must not be disproportionately burdensome for the parties to the proceedings. The system must ensure the protection of the rights of participants in proceedings and bailiffs, and the state must take responsibility for ensuring an effective system of enforcement proceedings.

KASUTATUD KIRJANDUS

1. Alekand, A. Formaliseerituse printsiibi sisu ja ulatus täitemenetluses. Juridica. V/2003.
2. Alekand, A. ja Kool, J. Täitemenetlusõigus. 3., täiend. ja parand. tr. Tallinn: Juura. 2017.
3. Alekand, A. Mis on kohtutäituri tasu? Juridica. IV/2004.
4. Alekand, A. Proportsionaalsuse printsiip põhiõiguste riive mõõdupuuna täitemenetluses. Doktoritöö. Juhendaja prof Raul Narits. Tartu Ülikool. 2009.
5. Alekand, A. The Estonian Universal Enforcement Procedure and the Bailiff as the Taker of Procedural Decisions. Juridica International. XV/2008
6. Alexy, R. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. Tartu. Iuridicum. 2001.
7. Andenas, M., Hess, B., Oberhammer, P. Enforcement agency practice in Europe - JAI/02/FPC/19/UK. Kättesaadav internetis: https://www.biicl.org/files/5001_enforcement_agency_practice_in_europe.pdf, 01.04.2021
8. Annus, T. Riigi funktsioonide delegeerimine eraõiguslikele isikutele kohtutäiturite näitel. Juridica. IV/2002.
9. Eesti Statistika, Ametite kuupalgad. Kättesaadav internetis: <https://ametipalk.stat.ee/>, 01.04.2021
10. European Commission, Case study on the functioning of enforcement proceedings relating to judicial decisions in Member States. Kättesaadav internetis: http://knjiznica.sabor.hr/pdf/E_publikacije/Case_study_on_the_functioning_of_enforcement_proceedings_relating_to_judicial_decisions_in_Member_States.pdf, 10.04.2021.
11. European Commission for the Efficiency of Justice. High quality justice for all member states of the Council of Europe. Kättesaadav internetis: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680700a8d>. 07.04.2021.
12. Jennsen, K. Eesti vabakutseliste kohtutäiturite tasustamise alused ja areng alates 2001. aastast. Magistritöö. Juhendaja Jaanus Ots ja Villu Kõve. Tartu Ülikool. 2013.
13. Justiitsministeerium. Täitesüsteemi ümberkorraldamise kontseptsioon. Kättesaadav arvutivõrgus: https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/taitesusteemi_umberkorraldamise_kontseptsioon_2019.pdf, 06.03.2021

14. Justiitsministeerium, Rahalise nõude arestimise akti esitamine kohtutäituri põhitasu saamiseks kinnisasja võõrandamise tulemi arvelt, nr 15-1/14-8081-3 (kiri adressaadi valduses).
15. Kohtutäituri. Kättesaadav internetis: <https://kpkoda.ee/kohtutaiturid/kohtutaiturid-kontakt>, 09.02.2021
16. Kohtutäituri seaduse ja täitemenetluse seadustiku muutmise seaduseelnõu toimik nr 14-0757, Kohtutäituri seaduse ja täitemenetluse seadustiku muutmise seaduse eelnõu seletuskiri. Kättesaadav internetis: <https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/55e0399c-ee2c-40e0-9326-aaab3c782801#sQRyR2Ew>, 30.03.2021
17. Lhuillier, J., jt. Enforcement of Court Decisions in Europe. European Commission for the Efficiency of Justice. European Judicial Systems, CEPEJ Studies, 2007 edition. Kättesaadav arvutivõrgus; <https://rm.coe.int/european-commission-for-the-efficiency-of-justice-cepej-enforcement-of/168078829e>, 06.03.2021
18. Madise, Ü. jt. Eesti Vabariigi põhiseadus: kommenteeritud väljaanne, 5., parand. ja täiend. vlj. Tartu: Iuridicum. 2020.
19. Merusk, K. Administratsiooni diskretsioon ja selle kohtulik kontroll. Tallinn: Juura. 1997.
20. Pikamäe, K. Kaalutusvigadest. Juridica. II/2006.
21. Statistikaamet, Palk ja tööjõukulu. Kättesaadav internetis: <https://www.stat.ee/et/avasta-statistikat/valdkonnad/tooelu/palk-ja-toojoukulu>, 01.04.2021
22. Täitemenetluse reformi riiginõuete sissenõudmise ümberkorraldamise tulu-kulu analüüs. Kättesaadav internetis: https://www.riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/uuringud/taitemenetluse_reformi_riiginouete_analuus_2019.pdf, 05.02.2021
23. Täitemenetluse seadustiku ja kohtutäituri seaduse muutmise ning sellega seondult teiste seaduste muutmise seadus 291 SE seletuskiri. Kättesaadav internetis: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/a59de5c3-6e20-4381-a5f2-5671d744281b/T%C3%A4itemenetluse%20seadustiku%20ja%20kohtut%C3%A4ituri%20seaduse%20muutmise%20ning%20sellega%20seondult%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seadus>. 19.04.2021.
24. Täitesüsteemi ümberkorraldamise kontseptsiooni seaduseelnõu toimik number 19-0626. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/ddd304ea-7864-4771-8e9d->

KASUTATUD ÕIGUSAKTID

Eesti õigusaktid

- 25. Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri. RT I, 29.12.2011, 228
- 26. Kohtutäituri seadus. RT I 2001, 16, 69
- 27. Kohtutäituri seadus. RT I, 31.05.2018, 19
- 28. Kohtutäituri seadus, RT I, 22.12.2020, 41
- 29. Pankrotiseadus. RT I, 04.01.2021, 49
- 30. Riigilõivuseadus, RT I, 04.01.2021, 37
- 31. Tsiviilkohtumenetluse seadustik. RT I, 04.01.2021, 41
- 32. Täitemenetluse seadustik. RT I 1997, 43, 723
- 33. Täitemenetluse seadustik. RT I, 04.01.2021, 42

Muud õigusaktid

- 34. Gerichtsvollzieherkostengesetz. Kättsaadav internetis: <https://www.gesetze-im-internet.de/gvkostg/BJNR062310001.html>. 01.04.2021
- 35. Gerichtsvollzieherordnung. Kättesaadav internetis: <https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/GerVO/true>, 13.04.2021
- 36. Laki ulosottomaksuista. Kättesaadav internetis: <https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1995/19950034?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=Laki%20ulosottomaksuista#P3>. 27.03.2021
- 37. Noteikumi par zvērīnātu tiesu izpildītāju amata atlīdzības taksēm. Kättesaadav internetis: <https://likumi.lv/ta/id/250209-noteikumi-par-zverinatu-tiesu-izpilditaju-amata-atlidzibas-taksem>. 30.03.2021
- 38. Tiesu izpildītāju likums. Kättesaav internetis: <https://likumi.lv/ta/id/68295-tiesu-izpilditaju-likums>. 31.03.2021
- 39. Ulosottokaari, kättesaadav internetis: <https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2007/20070705#L1P7>, 27.03.2021

KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA

- 40. HMKo 2-15-15166

- 41. RKHKo 3-3-1-62-02
- 42. RKPJKo 3-4-1-2-02
- 43. RKPJK 3-4-1-9-07
- 44. RKPJKo 3-4-1-13-05
- 45. RKPJKo 3-4-1-14-07
- 46. RKPJKo 3-4-1-22-03
- 47. RKPJKo 5-19-25/9
- 48. RKTKo 3-2-1-32-16
- 49. RKTKo 3-2-1-36-16
- 50. RKTKo 3-2-1-88-09
- 51. RKTKm 3-2-1-77-15
- 52. RKTKm 3-2-1-108-15
- 53. RKTKm 3-2-1-164-13
- 54. RKÜKo 3-2-1-67-11
- 55. RKÜKo 3-2-1-134-16
- 56. RKÜKo 3-2-1-143-03
- 57. RKÜKo 2-15-17249/49
- 58. TlnRkKm 2-20-11759
- 59. TMKm 2-18-15313