



Õiguskantsler

Kohtutäiturid Elin Vilippus ja Oksana
Kutshmei

Teie 07.07.2022 nr

Meie 06.10.2022 nr 6-1/221017/2205192

Täitemenetluse infosüsteemide arendamine ja haldamine

Lugupeetud kohtutäiturid

Palusite õiguskantsleril kontrollida täitemenetluse seadustiku § 63² vastavust põhiseadusele. Selle paragrahvi järgi ei saa kohtutäiturid alates 01.01.2024 enam kasutada enda loodud infosüsteeme,¹ vaid peavad riigi andmekogudega andmete vahetamiseks kasutama Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koja peetavat infosüsteemi. Leidsite, et selliselt piiratakse kohtutäiturite ettevõtlusvabadust ja vähendatakse nende konkurentsivõimet. Tõite välja, et seadus ei näe ette infosüsteemidesse tehtud investeeringute korvamist kohtutäituritele, ja leidsite, et seadusmuudatuse tulemusena võib avaliku teenuse kvaliteet oluliselt halveneda. Veel avaldasite kahtlust, kas uue andmekogu asutamiseks ja selle põhimääruse kehtestamiseks on seaduses olemas vajalikud volitusnormid.

Täna Teid põhjaliku avalduse eest. Arvestades kohtutäituri rolli olemust, kaitstavaid õigushüvesid ja senist Riigikohtu praktikat ei ole piisavalt argumente, et muudatust põhiseadusevastaseks pidada. Teil võib õigus olla, et andmekogu volitusnormid ei ole piisavalt täpsed. Volitusnormide kohta ootan selgitusi Justiitsministeeriumilt ja kujundan seisukoha seejärel.

[Täitemenetluse seadustiku](#) § 63² pole põhjust pidada põhiseadusvastaseks. Kohtulahendite ja muude täitedokumentide täitmist korraldades ei ole kohtutäitur tavapärane ettevõtja, vaid riigivõimu esindaja ja täidab riigi ülesannet. Riigikogul on õigus reguleerida riigi ülesande täitmist – täitedokumentide täitmist ja kohtutäiturite tegevust, sealhulgas kasutatavaid töövahendeid.

Täitemenetluse peamine eesmärk on sissenõudja nõude täitmine tõhusalt ja kiirelt. Täitemenetlus peab arvestama ka võlgnike õigusi ja huve. Seda peab toetama kogu täitesüsteem oma õigusnormide ja nende rakenduspraktika kaudu. Tõhusat ja kiiret täitemenetlust toetavad kaasaegsed infosüsteemid.

Infosüsteemide arendamiseks ja haldamiseks kulutatakse märkimisväärselt raha. Täitemenetluse infosüsteemide arendamise ja haldamise kulud on kohtutäiturite tasude kaudu suures osas täitemenetluse võlgnike kanda. Sestap on õigustatud, et kõik kohtutäiturid liidestuvad riigi andmekogudega ühtse infosüsteemi vahendusel ning iga büroo ei arenda ega halda selleks oma infosüsteemi.

¹ 08.08.2022 kirja järgi kasutab oma infosüsteemi ligi 25% kõigist kohtutäituritest, ehk 10 kohtutäiturit 39-st ning need kohtutäiturid menetlevad enam kui poole kõigist täitmisel olevatest nõuetest.

Kohtutäiturite tööks vajalike infosüsteemide arendamine ja haldamine on tehtud Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koja ülesandeks. Koja liikmed on ka kõik kohtutäiturid ning neil kõigil tuleb infosüsteemi arendamises osaleda ning jagada oma teadmisi ja kogemusi, et koja infosüsteem vastaks kõikide kohtutäiturite vajadustele ning tagaks tõhusa ja kiire täitemenetluse igas Eesti piirkonnas.

Põhiseaduse §-dest 14, 15 ja 32 kohaselt tuleb riigil luua toimiv täitesüsteem ja tagada, et konkreetses asjas oleks võimalik korraldada täitemenetlus (Riigikohtu üldkogu 25.01.2018 osaotsus nr [2-15-17249](#), p-d 70 ja 79). Täitemenetluse peamine eesmärk on sissenõudja nõude rahuldamine võimalikult tõhusalt ja kiiresti (Riigikohtu 14.04.2003 otsus nr [3-4-1-4-03](#), p 21). Samas peab täitesüsteem tagama, et ka võlgniku huve arvestataks (Riigikohtu 22.12.2003 määrus nr [3-2-1-147-03](#), p-d 11 ja 12). Riigikogul on avarad võimalused otsustada, kuidas täitesüsteemi kujundada. Riigikogu on volitanud täitemenetlust korraldama eraõiguslikke isikuid – kohtutäitureid.

Kohtutäitur on vaba elukutse esindaja, kes peab ametit enda nimel ja vastutusel ([kohtutäituri seaduse](#) § 2 lg 1). Ta ei ole küll riigiametnik, kuid ta täidab eraisikuna talle seadusega antud avalikõiguslikke ülesandeid: korraldab kohtulahendite ja muude täitedokumentide täitmist (TMS § 3 lg 1). Oma ametitegevuses ehk suhetes täitemenetluse võlgnikuga on kohtutäitur väga selgelt ja üheselt avaliku võimu esindaja (vt ka Riigikohtu 19.12.2003 otsus nr [3-4-1-22-03](#), p 18). Kohtutäitur korraldab oma ametitegevust avaliku õiguse, mitte eraõiguse alusel ning peab arvestama kohtutäituri seaduse ja täitemenetluse seadustikus sätestatud nõudeid ja piiranguid. See tähendab, et kohtutäituril pole võimalik tegutseda täitemenetluse käigus nõudeid täites tavapärase eraettevõtjana. Seega võib kohtutäitur täitemenetlust ja oma büroo tegevust korraldada omal äranägemisel sedavõrd, kuivõrd õigusaktidest tulenevad nõuded seda võimaldavad.

Täitemenetluse läbiviimiseks vajalikke andmeid (sh infot võlgniku vara ja sissetulekute kohta) on kohtutäituril õigus nõuda nii võlgnikult endalt kui ka kolmandatelt isikutelt, kellel sellist informatsiooni on (TMS § 8 lg 1, § 26). Andmete saamiseks on riik andnud kohtutäituritele ligipääsu mitmele andmekogule (rahvastikuregister, kinnistusraamat, äriregister, liiklusregister jne). Ligipääs annab kohtutäiturile aja- ja asjakohase teabe ning ta ei pea tema kirjalikke järelepärimisi andmete nõudmiseks. See omakorda vähendab kulusid ja tagab kiirema täitemenetluse.

Kohtutäiturite tööks vajalike infosüsteemide arendamise ja haldamise ülesande andis riik 01.01.2010 jõustunud seadusega Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Kojale (edaspidi koda; KTS § 78 p 13). Koja loomise algne eesmärk oli muu hulgas täite- ja pankrotimenetluse läbiviimiseks vajalike infosüsteemide arendamise ja haldamise korraldamine ning ka kulude optimeerimine.² 01.01.2010 jõustunud kohtutäituri seadusest võib ka järeldada, et koja peetav infosüsteem peab võimaldama digitaalset andmevahetust teiste andmekogudega. Riigikogu on andnud justiitsministrile ka õiguse kehtestada määrusega nõuded infosüsteemi sisule ja andmetöötlusele ning ühtlasi määrata kindlaks, millises ulatuses peab see võimaldama digitaalset andmevahetust teiste andmekogudega (vt KTS § 115 lg 1). Kuna justiitsminister ei ole määrust kehtestanud, on koda pidanud koostöös kohtutäituritega ise kujundama kohtutäiturite vajadustele vastavate infosüsteemide sisu ja andmetöötlust.

Riik täpsustas kojale pandud ülesannet [24.03.2021 vastu võetud seadusega](#). Nii peab koda pidama kohtutäiturite tööks vajalikku infosüsteemi, mis võimaldab digitaalset andmevahetust teiste

² Kohtutäituri seaduse eelnõu (462 SE) [seletuskiri](#), lk 1–2.

andmekogudega (TMS § 63¹ lg 1). Alates 01.01.2023 peab see infosüsteem võimaldama ka avalik-õiguslike nõuete täitmisele esitamist ja jaotamist kohtutäituritele (TMS § 63² lg 2). Alates 01.01.2024 tohivad kohtutäituriid kasutada teiste andmekogudega andmevahetuseks ainult koja peetavat infosüsteemi (TMS § 63² lg 2).

Koda on avalik-õiguslik juriidiline isik ja selle liikmed on kõik kohtutäituriid (KTS § 67 lg 1 lause 1). Riik on loonud koja selleks, et anda sellele üle kindlad avalik-õiguslikud ülesanded. Ülesannete täitmise eest vastutab koda. Kojal on õigus saada riigilt avalik-õiguslike ülesannete täitmiseks raha.³ Kojal ülesannete täitmiseks vajalik raha saadakse peamiselt liikmemaksudest. Kohtutäituri liikmemaksu suuruse kehtestab koja ameti- ja kutsekogu (KTS § 74 lõiked 1 ja 2). Liikmemaks peab olema piisavalt suur, et see võimaldaks rahastada õigusaktidega ja koja arengukavaga seatud eesmärkide saavutamist ning ülesannete täitmist (vt KTS § 74 lg 2 lause 2). See tähendab, et liikmemaks peab katma ka kohtutäiturite tööks vajalike infosüsteemide arendamise ja haldamise kulud.

Kuna koda ei suutnud liikmeskonna vastuseisu tõttu kehtestada liikmemaksu, mis tagaks koja piisava rahastuse,⁴ on justiitsminister kehtestanud ise liikmemaksu. Selle suurus on viis protsenti kohtutäituri ametitegevusest laekunud kohtutäituri tasust (vt KTS § 74 lõiked 2¹ ja 2², [kohtutäiturimäärustiku](#) § 11¹, jõustunud 01.01.2021).⁵ Seega rahastatakse koja peetavate kohtutäiturite tööks vajalike infosüsteemide arendamist ja haldamist sisuliselt kohtutäiturite tasudest.

Kohtutäiturite tasud⁶ jäävad valdavalt täitemenetluse võlgniku kanda. Kohtutäitur täidab avalik-õiguslike ülesandeid riigi kehtestatud tasude eest. Täitemenetluse kulud, sealhulgas kohtutäituri tasu, kannab eelkõige võlgnik (TMS § 37 lg 1, § 38 lg 1). Täitemenetluses võetud tasud ei lähe riigieelarvesse, vaid neist tasudest tuleb katta ka kohtutäituri ja tema büroo kulud (kohtutäituri ja bürootöötajate töötasud, maksud, büroo pidamisega seotud kulud, koolitused jms). Riigikohus on leidnud, et kohtutäituri tasude süsteem peab olema tasakaalustatud ja arvestama kõigi täitemenetluste osaliste (nii võlgnike kui ka sissenõudjate) huve, tagades kohtutäituritele piisava sissetuleku ja menetluse korraldamise võimekuse (Riigikohtu üldkogu 25.01.2018 osaotsus nr [2-15-17249](#), p 90).

Kohtutäitur võib ise otsustada, kas ja kui palju vahendeid ta kulutab oma sissetulekust (ja ka muudest vahenditest) büroo toimimiseks, sealhulgas infosüsteemidesse investeerimiseks. Ülemäärase investeeringu saab paigutada äririski alla.

Täitemenetluse delegeerimine vabakutselistele kohtutäituritele ei vabasta riiki vastutusest süsteemi toimimise eest. Riik peab hoolitsema, et täitemenetlus oleks tõhus ja kiire igas piirkonnas. Infosüsteemide arendamisele ja haldamisele kulub märkimisväärselt raha.⁷ Riik peab vajaduse korral otsima ka võimalusi kulude vähendamiseks. Kohtutäiturite finantsvõimekus on piirkonniti väga erinev⁸ ja kõigil ei ole majanduslikult võimalik eraldi infosüsteeme arendada ega hallata. Infosüsteemi ühiselt arendamine ja haldamine säästab ressursse.

³ Merusk, K. Avalik-õiguslik juriidiline isik avaliku halduse organisatsioonis. – Juridica nr 4, 1996, lk 178.

⁴ Kojal kehtestatud liikmemaksu määr oli 3%, kohtutäiturite kuu liikmemaksu miinimummäär oli 31 eurot.

⁵ Vt ka notariaadiseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse (200 SE) [seletuskiri](#), lk 19–20.

⁶ Kohtutäituri tasu puhul on olemuselt tegu riikliku lõivuga, vt Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 15.06.2007 otsus nr [3-4-1-9-07](#), p 28.

⁷ [Riigikontrolli aruanne](#) Riigikogule. Ülevaade infotehnoloogia kuludest ja investeeringutest ministeeriumides ja nende asutustes, 19.12.2019; [Riigikontrolli aruanne](#) Riigikogule. Avaliku sektori tarkvaraarenduse projektide juhtimine. Miks tarkvaraarendused ebaõnnestuvad, 05.09.2019.

⁸ Kohtutäiturite tulude ja kasumi kohta vt nt täitemenetluse ümberkorraldamise [kontseptsioonist](#), lk 6–7.

Ühtne töökeskkond tagab ka kohtutäituri ameti jätkusuutlikkuse, sest infosüsteemi arendamine ja haldamine nõuaks uutelt kohtutäituritelt suuri kulutusi ning neil oleks keerukam ametitegevust alustada. Nii turvalisust kui muid ühtseid nõudeid (nt nõudeid isikuandmete töötlemisele) saab kõige lihtsamalt ja kindlamalt tagada siis, kui kõik kohtutäiturite bürood liituvad ühtse töökeskkonnaga.⁹ Arvestades seda, et kojale pandi 2010. aastal vajalike infosüsteemide arendamise ja haldamise kohustus, pidanuks see olema tugev signaal kõigile kohtutäituritele. Kohtutäiturid oleksid pidanud ühiste jõududega seisma selle süsteemi loomise ja kvaliteedi parandamise eest. Paralleelsüsteemide loomine on ühiskonnale kulukam ja juba ammu püstitatud kulude vähendamise ülesanne jääks saavutamata.

See, kas andmekogu asutamise volitusnormid on piisavalt täpsed, sõltub sellest, kas isikuandmeid töödeldakse või mitte. Andmekogu tuleb asutada seadusega või selle alusel antud õigusaktiga ([avaliku teabe seaduse](#) § 43³ lg 1). Andmekogu võib asutada üksnes seaduses või selle alusel antud õigusaktis sätestatud ülesannete täitmiseks (vt AvTS § 43¹ lg 1). Andmekogul peab olema põhimäärus (AvTS § 43⁵). Kohtutäiturite tööks vajaliku infosüsteemi puhul leiab seadusest ainult vastuse küsimusele, millisel eesmärgil infosüsteem asutatakse (vt TMS § 63²). Kui andmekogus töödeldakse isikuandmeid, peab olema seadusega määratud, milliseid isikuandmeid andmekogusse kogutakse, mis eesmärgil neid andmeid kogutakse ja hiljem kasutatakse ning kui kaua neid säilitatakse. Need nõuded tulenevad nii põhiseadusest (olulisuse põhimõte) kui ka [isikuandmete kaitse üldmäärusest](#).¹⁰ Kuna seaduses on andmekogu regulatsioon väga napp, tuleb seadusega anda volitusnorm andmekogu pidamise asjaolude täpsustamiseks.¹¹ Vajalikke selgitusi saab anda ja õigusaktide täiendusi saab ette valmistada Justiitsministeerium. Sestap edastan seisukoha ka Justiitsministeeriumile. Kuna andmekogusid puudutavate küsimuste lahendamiseks tegeleb Andmekaitse Inspektsioon, siis saadan seisukoha teadmiseks ka inspektsioonile.

Loodetavasti on kõikidel kohtutäituritel võimalik koja infosüsteemi arendamisse oma panus anda ning süsteemi ühiste kogemuse ja teadmiste varal arendada. Sellisel juhul on ka tõenäolisem, et Riigikogu pandud ülesanded saavad täidetud.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Koopia: Justiitsministeerium (info@just.ee)
Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koda (info@kpkoda.ee)
Andmekaitse Inspektsioon (info@aki.ee)

Kristel Lekko 693 8443
Kristel.Lekko@oiguskantsler.ee

⁹ Vt Justiitsministeeriumi 21.09.2020 kiri nr 15-1/5620-1 kojale.

¹⁰ Vt ka Mikiver, M. [Analüüs](#). Andmekogud ja isikuandmed: EV Põhiseadusest ja IKÜM-st tulenevad nõuded regulatsioonile. Justiitsministeerium 2021.

¹¹ Justiitsministeerium on volitusnormide kohta andnud erinevaid seisukohti: Justiitsministeeriumi 22.05.2021 kiri nr 15-1/3053-2 (kavatseme anda seadusega volitusnormi kojale põhimääruse kehtestamiseks); 17.06.2022 kiri nr 15-1/3198-2 (eraldi volitusnormi selleks vaja ei ole).