

Sunniraha rakendamise menetlus

Siret Kütt

Finantsinspektsiooni õigusosakonna jurist

Riiklik järelevalve saab eesmärgipäraselt toimida vaid juhul, kui selle käigus avastatud puuduste või rikkumiste kõrvaldamiseks tehtud ettekirjutuste täitmine on tõhusalt tagatud. Väärteokaristuse ähvardus võib küll ennetada rikkumiste toimepanemist ja karistuse rakendamine ka motiveerida isikut rikkumist kõrvaldama, kuid sellest hoolimata ei ole sisuliselt tegemist mitte sundimisega ettekirjutust täitma, vaid karistusõigustliku reaktsiooniga aset leidnud õigusrikkumisele. Haldussund seevastu on olemuselt väärtusneutraalne ja üksnes eesmärgile orienteeritud. Sunnivahendit ei rakendata mitte järgneva karistusena selle eest, et hoiatuses ettekirjutuse vabatahtlikuks täitmiseks antud tähtaja jooksul ettekirjutust ei täidetud, vaid ennetava eesmärgiga sundida adressaati ettekirjutust viivitamata täitma, et puuduks vajadus adressaadi suhtes uuesti sama või mõnda muud sunnivahendit rakendada.¹ Sunnivahendit kohaldatakse üksnes mahus, mis on ettekirjutuse täitmiseks minimaalselt vajalik, ja sunnivahendi kohaldamine lõpetatakse kohe, kui nõutav kohustus on täidetud. Järgnevalt tuleb juttu ühe haldussunnivahendi – sunniraha² – rakendamise menetlusest, mida reguleerib asendustäitmise ja sunniraha seadus (ATSS), ning vaatluse alt jäävad välja nii oluliselt harvem kasutatav asendustäitmine kui ka oluliselt teistsuguse spetsiifikaga vahetu sund, millest viimane on reguleeritud korraaitseaduses. Asendustäitmise läbiviimise ja selle käigus haldusorgani poolt tehtud kulude sissenõudmise menetlusel on siiski palju ühisjooni sunniraha rakendamise menetlusega, mistõttu on allpool toodud seisukohad osaliselt ülekantavad ka sellesse menetlusse.

ATSS on väga kompaktne seadus, koosnedes kõigest 16 sisuparagrahvist, ja vähemahukas on ka selle ainus rakendusakt.³ Samuti annab ATSS tegelikult sunnivahendi kohaldajale võrdlemisi selged juhised, kuidas see protsess peaks välja nägema. Ometi selgub kohtupraktikast, et regulatsioon ja kasutatavad terminid tekitavad haldusorganites ikkagi palju segadust ja mõistmise asemel kohtame sageli vääriti mõistmist. See ei pruugi küll iseenesest tähendada, et soovitud tulemus jääb lõppastmes saavutamata, kuid saaks ka otse või lihtsamalt. Väliselt lähedaste, kuid sisuliselt kaugete

¹ Tallinna Ringkonnakohtu 09.06.2009 otsus nr 3-08-118, p 10.

² Seda tuleb eristada nii täitemenetluse seadustiku §-s 26¹ sätestatud kohtutäituri sunnirahast (vt ka Riigikohtu 17.12.2013 määrus nr 3-2-1-4-13) kui ka kriminaalmenetluse seadustiku § 179 kohaselt süüdimõistva kohtuotsusega määratud sundrahast, mille eesmärgiks on panna osa kriminaalmenetluse üldistest kuludest vastava menetluse põhjustanud isiku kanda (vt Riigikohtu 09.09.2005 otsus nr 3-1-1-63-05, p 10). Sundraha suurus määratakse vastavalt raskeima toimepandud kuriteo raskusastmele ning esimese astme kuriteos süüdimõistmise korral on sundraha suuruseks 2,5 kuupalga alammäär ja teise astme kuriteo puhul 1,5 kuupalga alammäär. Hetkeseisuga siis vastavalt 975 eurot ja 585 eurot (vt Vabariigi Valitsuse 28.11.2013 määruse nr 166 „Töötasu alammäärade kehtestamine“ § 1 lg 2).

³ Vabariigi Valitsuse 27.11.2001 määrus nr 361 „Asendustäitmise kulude arvutamise kord ja asendustäitmise läbi viinud kolmandale isikule makstava tasu piirmäärad ning tasu maksmise ja tasaarvelduse kord“.

terminite *sunniraha* ja *sundraha* eristamist on Õiguskeele veergudel varem selgitanud Anno Aedmaa,⁴ märkides, et kui sunniraha eesmärk on rahanõudega hoiatamise kaudu sundida isikut oma käitumist muutma, siis sundraha eesmärk on esmajoones koguda kohtukulude osana raha kuriteoohvritele hüvitise maksmiseks.⁵ Käesoleva artikli eesmärk on selgitada sunniraha rakendamise menetlust ning juhtida tähelepanu selle praktilistele kitsaskohtadele. Esmajoones seondub see ATSSi §-s 9 sätestatud *täitekorralduse* sisustamisega ja vajadusega eristada seda haldusorgani poolt ettekirjutuse adressaadile sageli väljastatavast, kuid sunniraha rakendamise regulatsiooni jaoks tundmatust *sunniraha tasumise korraldusest*. Sunniraha rakendamisega seotud küsimuste aktuaalsust ja olulisust peaks kinnitama asjaolu, et sunniraha rakendamise võimalus on Justiitsministeeriumi 2011. aasta analüüsi kohaselt nähtud ette koguni 128 seaduses.⁶

Sunnivahendi rakendamise eeldused

Sunnivahendi rakendamise eeldused on ATSSi § 2 lõike 1 ning § 8 lõigete 1 ja 3 kohaselt järgmised:

- 1) kehtiva ettekirjutuse olemasolu, millega on adressaadile⁷ pandud kohustus teha nõutav tegu või hoiduda keelatud teost (ATSS § 4 lg 1);⁸
- 2) haldusorgan on adressaati hoiatanud sunnivahendi rakendamise eest, kui ettekirjutus jäetakse määratud tähtajaks täitmata;
- 3) adressaat on jätnud ettekirjutuse hoiatuses märgitud tähtaja jooksul täitmata;⁹
- 4) sunnivahendi rakendamist välistavate asjaolude puudumine (ATSS § 8 lg 3).¹⁰

⁴ **A. Aedmaa.** Uus termin – kas selgus või segadus? Mõtteid seoses mõistetega *sundraha* ja *sunniraha* – Õiguskeel 4/2002, lk 17-19.

⁵ Ohvriabi seaduse § 32 lõike 2 punkti 1 kohaselt on süüdimõistva kohtuotsusega kaasnev sundraha selle seaduse alusel makstavate hüvitiste ja riikliku ohvriabiteenuse osutamise kulu üheks katteallikaks.

⁶ **U. Klopets.** Asendustäitmise ja sunniraha rakendamise analüüs (november 2011), lk 4 – <http://www.kriminaalpoliitika.ee/et/asendustaitmise-ja-sunniraha-rakendamise-analuus>.

⁷ ATSSi § 5 lõike 1 kohaselt on sunnivahendi adressaat füüsiline isik või eraõiguslik või avalik-õiguslik juriidiline isik, kellele on ettekirjutusega pandud mingi kohustus või kellele oleks ettekirjutuse tegemise korral selline kohustus pandud. Seaduses on eraldi rõhutatud, et sunnivahendit ei rakendata riigiasutuse suhtes. Selline täpsustus lisati ATSSi isikuandmete kaitse seadusega põhjusel, et selgesõnalise keelu puudumisel oli näiteks Andmekaitse Inspeksioon praktikas kohaldanud sunniraha Statistikaameti suhtes (vt Riigikogu X koosseisu 1026 SE seletuskiri). Riigiasutuste omavahelised vaidlused tuleb siiski lahendada Vabariigi Valitsuse seaduse §-s 101 ettenähtud korras (s.o üldjuhul alluvuskorras). Küll aga saab sunnivahendit ATSSi § 5 lõigetest 2 ja 3 tulenevalt rakendada ka ettekirjutuse adressaadi õigusjärglase (sh nii üld- kui eriõigusjärglase) või näiteks tema seadusliku esindaja suhtes, kuid seda tingimusel, et ettekirjutusega pandud kohustus ei ole adressaadi isikuga lahutatult seotud ning vastavat isikut on sellisest kohustusest teavitatud ja teda sunnivahendi rakendamise eest hoiatatud (nt Tallinna Ringkonnakohtu 13.04.2010 otsus nr 3-08-1332, p-d 32 ja 33).

⁸ ATSSi § 2 lõikest 4 tulenevalt ei kohaldata asendustäitmist ja sunniraha selliste ettekirjutuste puhul, millega kohustatakse isikut maksuma raha. Samuti ei rakendata ATSSis sätestatud sunnivahendeid kohtulahendite täitmise puhul ega teenistusliku järelevalve läbiviimisel (ATSS § 2 lg 3).

⁹ Tuleb rõhutada, et täidetud peab olema ettekirjutuse resolutiivosa, mis tähendab vältimatult, et ettekirjutuse koostamisel tuleb erilist tähelepanu pöörata selle resolutsiooni sõnastamisele. Vt selle kohta lähemalt: **V. Saarmets.** Resolutsioon olgu regulatiivne, regulatsioon olgu resolootne – Õiguskeel 4/2014.

¹⁰ Vt nt Riigikohtu 05.02.2004 otsus nr 3-3-1-3-04, p 10.

Kui loetletud eeldused on täidetud, siis on haldusorganil ATSSi alusel võimalik ühe sunnivahendina rakendada sunniraha. Sunniraha on hoiatuses kindlaks määratud summa, mille adressaat peab tasuma, kui ta ettekirjutusega pandud kohustust hoiatuses märgitud tähtaja jooksul ei täida (ATSS § 10). Sunniraha ei ole käsitatav karistusena (ATSS § 3 lg 2), vaid selle eesmärk on üksnes kohustuse täitmisele sundimine.¹¹ Sellest mittekarakteristliku mõjutusvahendi iseloomust tulenevalt võib sunnivahendit vajaduse korral rakendada korduvalt kuni ettekirjutusega taotletava eesmärgi saavutamiseni, samuti võib sunnivahendit ka muuta.¹² Uut sunnivahendit võib rakendada siis, kui esialgse sunnivahendiga ei ole ettekirjutuse täitmist saavutatud (ATSS § 7 lg 4 kolmas lause).

Hoiatus

Kui adressaadile pandud sisulise kohustuse aluseks on haldusorgani ettekirjutus (ja eelkõige selle resolutsioon), siis konkreetse sunnivahendi rakendamise aluseks on adressaadile tehtud kirjalik hoiatus sunnivahendi rakendamise võimaluse kohta. Nõuded hoiatuse vormistamisele on sätestatud ATSSi § 7 lõikes 1. Kuigi seadus seda otseselt ei nõua, võiks haldusorgan hoiatusse selguse huvides ja adressaadi informeerimiseks lisada märke, et sunniraha nõutakse sisse täitemenetluse seadustikus sätestatud korras (ATSS § 15 lg 1).¹³ Hoiatus võib sisalduda juba ettekirjutuses endas, kuid see võib olla tehtud ka eraldi teatena (ATSS § 7 lg 2). Sisu poolest peab hoiatuses olema selgelt näidatud, millise ettekirjutuse täitmiseks sunnivahendit võidakse rakendada (ATSS § 7 lg 1 p 2).

Hoiatuses peab olema märgitud ka kuupäev, milleni adressaadil on aega ettekirjutus vabatahtlikult täita. See tähtaeg peab olema piisavalt pikk, et adressaadil oleks mõistlikult võimalik temale ettekirjutusega pandud kohustus täita (ATSS § 7 lg 1 p 3 ja lg 3). Vabatahtliku täitmise kuupäeva ei ole tarvis hoiatuses märkida, kui ettekirjutus sisaldab kohustust teatud teost hoiduda, sest sellisel juhul on ettekirjutus suunatud n-ö püsiva olukorra loomisele. Ehkki seadusest tulenevalt peaks olema hoiatuses märgitud „kuupäev, milleni on aega ettekirjutus vabatahtlikult täita“, ei saa välistada ka võimalust nõuda ettekirjutuse viivitamatut täitmist. Oluline on see, et hoiatuses sisalduv tähtaeg oleks adressaadile üheselt mõistetav ja realselt täidetav. Kui ettekirjutuse vabatahtlikuks täitmiseks antud tähtaeg on möödunud, ei tähenda see isikule pandud kohustuse lõppemist ning isikul ei ole võimalik jääda ootama uue tähtaja määramist, vaid ta peab ettekirjutusega pandud kohustuse täitma esimesel võimalusel.¹⁴

¹¹ Vt asendustäitmise ja sunniraha seaduse eelnõu seletuskiri (Riigikogu IX koosseisu 458 SE).

¹² Nt kui esmaselt valitud sunniraha rakendamine ei anna soovitud tulemust, võib haldusorgan viia läbi asendustäitmise.

¹³ Riigikohtu 08.11.2011 otsus nr 3-2-1-100-11, p 16.

¹⁴ Tartu Ringkonnakohtu 23.01.2014 otsus nr 3-11-2455, p-d 8 ja 9; Tallinna Ringkonnakohtu 12.09.2012 otsus nr 3-11-1289, p 14; **A. Aedmaa**. Uus termin – kas selgus või segadus? Mõtteid seoses mõistetega sundraha ja sunniraha – Õiguskeel 4/2002, lk 17-19.

Hoiatuses tuleb selgelt näidata ka ettekirjutuse täitmata jätmise korral rakendatavad sunnivahendid, nende liigid ja rakendamise järjekord ning sunnivahendite rakendamise alustamise kuupäevad (ATSS § 7 lg 1 p 4 ja lg 4). Sunnivahendeid ei või hoiatuses määrata alternatiivselt ega jätta sunni rakendajale õigust nende vahel valida. Sunniraha rakendamise hoiatuses märgitakse ettenähtud sunniraha summa ning kui isikut on kohustatud tegema mitut tegu või hoiduma mitmest teost, tuleb sunniraha määrata iga kohustuse kohta eraldi (ATSS § 7 lg 5). Sunniraha igakordse rakendamise ülemmäär on üldjuhul sätestatud asjaomases eriseaduses (ATSS § 10 lg 2).¹⁵ Nimetatud ülemmäärad on valdkondade ja kohustuste lõikes märkimisväärselt erinevad, varieerudes näiteks 130 euro¹⁶ ja 100 000 euro¹⁷ vahel. Olenemata seaduses sätestatud piiridest, peab haldusorgan siiski alati võtma arvesse ka konkreetse juhtumi asjaolusid ja arvestama proportsionaalsuse põhimõtet. Ehkki hoiatus ei ole lõplik ja siduv otsustus, mis tingiks vältimatult sunniraha rakendamise ja välistaks haldusorgani kaalutlusõiguse ning haldusorgan võib sunniraha rakendada ka hoiatuses märgitust väiksemas määras,¹⁸ ei või adressaati siiski hoiatada sunniraha rakendamise alati seaduses sätestatud maksimaalmääras, vaid hoiatuses märgitud summa peab olema võimalikult lähedane eeldatavasti tegelikult rakendatavale sunniraha suurusele. Ettekirjutusega adressaadile pandud kohustused on üldjuhul erisuguse olulisusastmega ning ATSSi § 3 lõikest 3 tulenevalt peab kohustuse täitmise tagamiseks kasutama leebeimat sunnivahendit ja -määra, mis eelduste kohaselt on tõhusaimad. Haldusorgan peab valima sunnivahendi, mis isikut võimalikult vähe kahjustades sunnib teda täitma talle ettekirjutusega pandud kohustust.¹⁹

Hoiatuse õiguslik iseloom on mõneti ebaselge.²⁰ Olemuselt võiks hoiatust siiski liigitada haldusaktiks, sest kuigi hoiatusega ei saa panna adressaadile kohustusi, mida sunnivahendiga tagatavast ettekirjutusest endast ei tulene, reguleerib hoiatus sellele vaatamata ettekirjutusest tuleneva kohustuse täitmise tähtaega, mõjutades või täiendades sellisena ettekirjutuse resolutiivosa. Sellele viitab ka asjaolu, et kohtupraktika järgi on täitedokumentiks sunniraha sissenõudmisel „ettekirjutus koos hoiatusega“²¹ ehk need moodustavad sunniraha rakendamise kontekstis lahutamatu terviku. Lähtudes seisukohast, et tegemist on haldusaktiga, tuleks hoiatust haldusmenetluse seaduse (HMS) § 56 järgi iseenesest ka põhjendada ja lisada sellele

¹⁵ ATSSis mingit üldist ülemmäära sätestatud ei ole ning kui see on märkimata ka eriseaduses, siis ei ole sunniraha rakendamine üldse võimalik (vt Riigikohtu 03.02.2009 otsus nr 3-3-1-91-09, p 16). Alates 01.07.2014 on riikliku järelevalve meetmete kohaldamisel osaliselt üldnormina samas käsitatav korrakaitse seaduse § 28 lõige 2, mille kohaselt on seaduses sätestamata juhul sunniraha igakordse kohaldamise ülemmäär 9600 eurot.

¹⁶ Riikliku matusetootuse seaduse § 13 lõige 4. – Siinkohal tuleb küll märkida, et tegemist on üldse olukorraga, kus sunniraha rakendamine pole ATSSi § 2 lõikest 4 tulenevalt võimalik, sest sunnirahaga on soovitud tagada alusetult saadud matusetootuse tagasimaksmist.

¹⁷ Finantskriisi ennetamise ja lahendamise seaduse § 91 lõike 2 punkt 2.

¹⁸ Riigikohtu 22.04.2015 otsus nr 3-3-1-72-14, p 14.

¹⁹ Riigikohtu 17.12.2013 otsus nr 3-2-1-4-13, p 42.

²⁰ Tallinna Ringkonnakohtu 15.09.2009 otsus nr 3-09-403, p 15.

²¹ Riigikohtu 22.04.2015 otsus nr 3-3-1-72-14, p 12.

vaidlustamisviide (HMS § 57). Hoiatuse kitsalt piiritletud eesmärgist tulenevalt ei saa sellelt siiski nõuda põhjendamist mahus, mis oleks võrreldav sunnivahendiga tagatava ettekirjutuse motivatsiooniga. Sunnivahendi korduva rakendamise hoiatuses peaks esmajoones tooma välja faktilise põhjenduse, millest nähtuks, et ettekirjutus on jäetud tähtpäevaks nõuetekohaselt täitmata. Rakendatava sunniraha suuruse määramine on seevastu kaalutusotsus, mis eeldab HMSi § 56 lõikest 3 tulenevalt ka kaalutluste äramärkimist. Proportsionaalsuse hindamisel võib arvesse võtta näiteks ettekirjutuse olulisust, rikkumise asjaolusid ja isiku majanduslikku seisundit.²² Arvestades, et haldusorganile ei pruugi ettekirjutuse adressaadi majanduslik olukord kaugeltki teada olla, ei saa nõuda, et rakendatava sunniraha suurust oleks hoiatuses põhjendatud väga ulatuslikult ja viidetega tõenditele. Kuigi enne haldusakti andmist tuleks adressaadile tagada ka õigus olla ära kuulatud (HMS § 40 lg 1), ei saa hoiatuse eripära arvestades pidada ärakuulamata jätmist oluliseks menetlusveaks, sest isikul on võimalik esitada oma vastuväited enne sunniraha tegeliku sissenõudmise alustamist (taotleda sunniraha rakendamise keelamist), sissenõudmise käigus (taotleda sunniraha rakendamise lõpetamist) või ka pärast sissenõudmist (taotleda sunniraha tagastamist).²³

Täitekorraldus

Sunnivahendi reaalne rakendamine algab kirjaliku täitekorralduse koostamisega. Nõuded täitekorraldusele on sätestatud ATSSi § 9 lõikes 1. Täitekorraldus peab muu hulgas sisaldama viidet haldusaktile, millega oli adressaadile ettekirjutus tehtud, ja ettekirjutuse sisu (ATSS § 9 lg 1 p 3), samuti kinnitust hoiatuses märgitud sunnivahendi rakendamise kohta (ATSS § 9 lg 1 p 4) ehk sisuliselt kinnitust selle kohta, et ettekirjutust pole tähtaja jooksul vabatahtlikult täidetud, ning selles tuleb ära näidata ka rakendatav sunnivahend (ATSS § 9 lg 1 p 7).

Praktikas on tekitanud palju arusaamatusi küsimus, kes peaks olema täitekorralduse adressaat: kohtutäitur või ettekirjutuse täitmiseks kohustatud isik. Samuti on ebaselge täitekorralduse õiguslik olemus: haldusesisene menetlustoiming või haldusakt. Mõlemad aspektid on menetluse läbiviimise ja õiguskaitsevahendite kasutamise seisukohalt olulised. ATSSi § 9 lõikest 1 tuleneb, et sunnivahendit rakendav haldusorgan annab täitekorralduse „sunnivahendit haldusorgani nimel vahetult rakendavale isikule“. Kuivõrd sunniraha nõutakse ATSSi § 15 lõike 1 kohaselt sisse täitemenetluse seadustikus (TMS) sätestatud korras nagu kohtuotsusest tulenev rahaline nõue, kusjuures võlgnikuks on adressaat ja sissenõudjaks sunnivahendit rakendanud haldusorgan, saab sellest järeldada, et täitekorralduse adressaadiks on kohtutäitur. Täitekorralduse adressaadiks ei ole isik, kelle suhtes sunnivahendit kohaldatakse. Täitekorraldus on sisuliselt avaldus kohtutäiturile täitemenetluse algatamiseks, paludes kohtutäituril kohaldada ettekirjutuse adressaadi suhtes sunnivahendit.²⁴ Haldusorganil ei ole

²² Riigikohtu 22.04.2014 otsus nr 3-3-1-72-14, p 27.

²³ Riigikohtu 27.10.2015 määrus nr 3-3-1-31-15, p-d 11-12.

²⁴ Riigikohtu 08.11.2011 määrus nr 3-2-1-100-11, p 13.

kohustust väljastada lisaks ettekirjutusele ja hoiatusele täiendavat haldusakti, mis oleks täitedokumentiks. Täitedokumentiks sunniraha sissenõudmisel on TMSi § 2 lõike 1 punkti 11 tähenduses ettekirjutus koos hoiatusega.²⁵

ATSSi eelnõu seletuskirja kohaselt on täitekorraldus haldusesisene menetlustoiming, millega formaalselt algatakse haldustäitemenetlus. Haldusväliselt põhjendab täitekorralduse andmine haldusorgani õigust adressaadi suhtes menetlustoimingute teostamiseks, sunnivahendite rakendamiseks.²⁶ Kui rääkida kohtutäiturile või muule sunnivahendit haldusorgani nimel vahetult rakendavale isikule antavast täitekorraldusest, ei ole tõepoolest tegemist millegi muu kui täitemenetluse toiminguga, sest kuigi see puudutab kohustatud isiku õigusi, ei pane see talle ometi mingit lisakohustust ega oma muud regulatiivset toimet.²⁷ Täitekorraldus on justkui järelkontroll, mille käigus haldusorgan fikseerib asjaolud, mis kinnitavad, et sunnivahendi rakendamise eeldused on täidetud, st eelkõige seda, et ettekirjutus on täitmata. Haldusorgani kui sissenõudja kinnitus täitekorralduses, et ettekirjutus on jäetud täitmata, on piisav, et tõendada tingimuse saabumist ja alustada täitemenetlust.²⁸ Ehk täitekorraldus ongi täitmisavaldus, mida ei saadeta ettekirjutuse adressaadile ning mis seetõttu ei saa ka iseseisvalt rikkuda kohustatud isiku õigusi. Kui kohustatud isik tahab sunniraha rakendamisele vastu vaielda, siis täitekorraldusest kui täitemenetluse algatamiseks esitatud dokumentist lähtuvad vaidlused tuleks reeglina lahendada TMSis sätestatud korras²⁹ ehk vastavalt TMSi §-le 221 on isikul õigus esitada hagi sundtäitmise lubamatuks tunnistamiseks.

Sunniraha tasumise korraldus

Nagu juba märgitud, ei peaks sunniraha sissenõudmisega seadusandja mõtte kohaselt tegelema mitte ettekirjutuse või hoiatuse andnud haldusorgan ise, vaid see tuleks teha ülesandeks kohtutäiturile. Ometi on paljud haldusorganid praktikas asunud kohustatud isikutele ise väljastama nn sunniraha tasumise korraldusi. Samas on üksnes Maksu- ja Tolliametile³⁰ antud kohtutäituritega võrreldavad volitused sunniraha n-ö sunniviisiliseks sissenõudmiseks (nt arestida adressaadi pangakonto või muud nõuded). Sellest tulenevalt olukorras, kus kohustatud isik sunniraha rakendamist õiguspäraseks ei pea, tekitab sellise täiendava korralduse andmine vaid ühe lisavaidluse ja pikendab kogu protsessi, hoidmata samas ära vajadust pöörduda sundtäitmise läbiviimiseks ikkagi kohtutäituri poole. Äärmiselt ebaselge on ka sellise korralduse õiguslik olemus, mida hõlmab veelgi asjaolu, et pahatihti nimetatakse sedagi täitekorralduseks, ehkki see ei vasta ATSSi § 9 lõikes 1 toodud määratlusele.

²⁵ Riigikohtu 22.04.2015 otsus nr 3-3-1-72-14, p 12.

²⁶ Vt asendustäitmise ja sunniraha seaduse eelnõu seletuskiri (Riigikogu IX koosseisu 458 SE).

²⁷ Tartu Ringkonnakohtu 17.01.2013 määrus nr 3-12-725, p 21.

²⁸ Riigikohtu 08.11.2011 määrus nr 3-2-1-100-11, p 17.

²⁹ Tallinna Halduskohtu 17.10.2014 määrus nr 3-14-52154, p 6.

³⁰ Maksukorralduse seaduse §-des 128–132 ja 135 on maksuhalduri poolt sunniraha sissenõudmiseks sätestatud ATSSist eraldi seisev regulatsioon.

Tuleb rõhutada, et ettekirjutuse adressaadile peab seadusest tulenevalt olema tagatud võimalus vabatahtlikult täita ettekirjutus. Ettekirjutuse tähtaja jooksul täitmata jätmise korral on haldusorgan õigustatud rakendama hoiatuses märgitud sunnivahendit. Sunni kohaldamise raames ei pea haldusorgan andma adressaadile lisatähtaega sunniraha vabatahtlikuks tasumiseks. Adressaadil ei ole õigust valida, kas täita ettekirjutus või tasuda sunniraha, vaid ta on kohustatud täitma ettekirjutuse. Ettekirjutust täitmata jättes käitub adressaat õigusvastaselt ja peab arvestama sunniraha rakendamise võimalusega kohtutäituri vahendusel.³¹ Seejuures määrab kohtutäitur TMSi § 25 lõike 1 kohaselt niikuinii täitedokumendi vabatahtliku täitmise tähtaja, mis ei või olla lühem kui kümme päeva ega üldjuhul pikem kui kolmkümmend päeva. See, et kohtutäituri vahendusel sunniraha sissenõudmise korral lisandub sunniraha summale seadusest tulenev kohtutäituri tasu, ei ole asi, millega haldusorgan peaks sunniraha sissenõudmise menetluse käiku kujundades arvestama, sest sunniraha kohtutäituri vahendusel sissenõudmise näeb selgelt ette ATSSi § 15 lõige 1.

Riigikohus on haldusorgani poolt ettekirjutuse adressaadile esitatud sunniraha tasumise nõude hiljuti hinnanud menetlustoiminguks, mitte haldusaktiks, märkides, et sellega üksnes teavitatakse adressaati, et tema vastu on alustatud sunniraha rakendamise menetlust ja sunniraha tähtajaks tasumata jätmise korral pöördub haldusorgan sunniraha sissenõudmiseks kohtutäituri poole.³² Seevastu varasemas praktikas on Riigikohus samasisulise nõude asendustäitmise kulude tasumiseks liigitanud hoopis haldusaktiks (lükates ümber ringkonnakohtu seisukoha, et tegemist on pelgalt teabetoiminguga), kuna dokumendil on regulatiivne tähendus osas, milles on määratud kindlaks tasumisele kuuluvate asendustäitmise kulude lõplik suurus, vabatahtlikuks tasumiseks antud tähtaeg ja tehtud hoiatus kulude sissenõudmiseks täitemenetluses.³³ Samas märkis Riigikohus, et selliste küsimuste lahendamine haldusaktiga on kooskõlas ATSSi mõttega ning tagab puudutatud isiku õiguste piisava kaitse ega ületa haldusorganile antud pädevust. Seisukohale, et tegemist on siiski haldusaktiga, on sunniraha tasumise ettekirjutuse osas korduvalt asunud ka Tartu Ringkonnakohtu, märkides, et sellega määratakse lõplikult sissenõutava sunniraha suurus, vabatahtlikuks tasumiseks antud tähtaeg, ning hoiatatakse sunniraha tähtpäevaks tasumata jätmisel selle sissenõudmisega täitemenetluse seadustikus sätestatud korras koos täitemenetluse kuludega.³⁴

Tuleb tõdeda, et Riigikohtu viimane seisukoht tundub varasemast märksa ebaeenvam ning täielikult arusaamatuks jääb, mis on olnud selle meelemuutuse põhjuseks. Mõistlikult ei saa väita, et korraldusel tasuda sunniraha kindlaks kuupäevaks (olgu see siis vormistatud otsuse või nõudekirjana) puudub igasugune regulatiivsus, mis on HMSi § 51 lõike 1 järgi haldusaktide ja toimingute eristamise peamiseks kriteeriumiks. Sisuliselt on tegu ettekirjutusega, millega kohustatakse isikut kindlaks kuupäevaks tasuma

³¹ Tallinna Ringkonnakohtu 09.06.2009 otsus nr 3-08-118, p 10.

³² Riigikohtu 22.04.2015 otsus nr 3-3-1-72-14, p 11.

³³ Riigikohtu 26.01.2011 otsus nr 3-3-1-70-10, p 28.

³⁴ Tartu Ringkonnakohtu 13.01.2011 määrus nr 3-11-262, p 8; 17.01.2013 määrus nr 3-12-725, p 22; 22.08.2014 otsus nr 3-12-591, p 16.

konkreetse suurusega rahasumma. Adressaadi jaoks koormava haldusakti puhul omavad aga menetlus- ja vorminõuded – eelkõige ärakuulamisõiguse tagamine ja põhjendamiskohustuse täitmine – märksa suuremat tähendust kui (menetlus)toimingute puhul. Selle juures varitseb aga oht, et menetlus tervikuna hakkab venima ja muutub ebamõistlikuks. Kohtupraktikas on küll leitud, et isiku ärakuulamine ei ole sellisel juhul HMSi § 40 lõike 3 punktist 2 tulenevalt nõutav, sest menetlusosalise poolt esitatud andmetest ei kalduta kõrvale ja puudub vajadus lisaandmete saamiseks,³⁵ kuid nimetatud põhjendus ei ole siiski asjakohane, sest vastav erand on reeglina kohaldatav vaid juhul, kui isik on tõepoolest mingi taotluse või seletuse samas menetluses esitanud ning teiseks oleks tegemist olukorraga, kus asi otsustatakse vastava isiku kahjuks.³⁶ Sunnivahendi rakendamise aluseks on küll sisuliselt fakti tuvastamine, kas isik on ettekirjutuse täitnud või mitte,³⁷ kuid sellest ei järeldu ärakuulamiserandi esinemist, vaid see argument saab omada tähtsust üksnes asetleidnud ärakuulamisvea olulisuse hindamisel.

Riigikohus on leidnud, et HMSi § 35 lõike 1 punktist 2 ja § 40 lõikest 2 tulenevalt peab haldusorgan teavitama isikut sunniraha rakendamisest pärast ettekirjutuse täitmise tähtaja möödumist, kuid enne sunniraha ATSSi § 15 lõikes 1 sätestatud korras sissenõudmise alustamist. Teavitamise vormi ja üksikasjad määrab haldusorgan kaalutlusõiguse alusel (HMS § 5 lg 1), kuid teavitusest peab kindlasti nähtuma rakendatava sunniraha suurus ja adressaadi nõudel tuleb sunniraha rakendamist ka põhjendada (HMS § 108 lg 1). Riigikohtu hinnangul avab selline teavitus isikule võimaluse esitada sunniraha rakendamise kohta oma arvamus ja vastuväited ning taotleda sunniraha rakendamise edasilükkamist, samuti võimaluse vaidlustada sunniraha rakendamine kohtus. Ühtlasi annab see isikule sunnirahaga nõustumise korral võimaluse tasuda sunniraha ilma sissenõudmiseta ja kohtutäituri tasuta.³⁸ Toodud lähenemisega võiks põhimõtteliselt nõustuda üksnes juhul, kui sunniraha tasumise korraldust saaks lugeda toiminguks HMSi § 106 lõike 1 tähenduses. Samas on Riigikohus ka ise liigitanud selle menetlustoiminguks, mistõttu toimingut puudutavad sätted pole iseenesest asjakohased (HMS § 106 lg 2). Tuleb märkida, et vastuväidete esitamise võimalus on adressaadile piisavalt tagatud juba algatatava täitemenetluse raames. Seetõttu puudub tegelik vajadus kohustada haldusorganeid saatma isikutele veel lisateavet enne kohtutäiturile täitekorralduse esitamist. Nagu eelnevalt märgitud, ei saa asjakohaseks pidada argumenti, et isik peaks saama sunniraha tasuda ilma kohtutäituri tasuta. Nii sunniraha sissenõudmine täitemenetluse korras kui ka täitemenetluse läbiviimisega kaasnev kohtutäituri tasu on nähtud ette seaduses. Kui isik on oma tegevuse või tegevusetusega lasknud olukorral areneda nii kaugemale, et haldusorganil tekib vajadus rakendada isikule pandud kohustuse täitmise tagamiseks sunniraha, ei saa ka hea halduse põhimõttest või muust säärasest allikast mõistlikult tuletada haldusorganile kohustust otsida võimalusi,

³⁵ Tartu Ringkonnakohtu 22.08.2014 otsus nr 3-12-591, p 16.

³⁶ Riigikohtu 04.03.2015 otsus nr 3-3-1-74-14, p 14; 28.04.2014 otsus nr 3-3-1-52-13, p 34.

³⁷ Tartu Ringkonnakohtu 22.08.2014 otsus nr 3-12-591, p 17.

³⁸ Riigikohtu 22.04.2015 otsus nr 3-3-1-72-14, p 19.

kuidas isik saaks sunniraha tasuda seaduses sätestatud kulusid kandmata. Samamoodi ei pea ju isik saama ka kohtusse pöörduda ilma riigilõivu tasumata.

Sunniraha rakendamise vaidlustamine

Sunniraha rakendamise vaidlustamise võimalused ja menetluskord olenevad sellest, kas haldusorgan on vormistanud kohtutäiturile adresseeritud täitekorralduse või kohustatud isikule adresseeritud sunniraha tasumise korralduse. Täitekorraldusest kui täitemenetluse algatamiseks esitatavast dokumendist lähtuvad vaidlused tuleb lahendada täitemenetluse seadustikus sätestatud vaidlustamiskorra järgi. Kui isik ei nõustu ATSSi § 9 alusel antud täitekorralduse alusel toimivas täitemenetluses kohtutäituri tegevuse või otsustega, on tal võimalus esitada kaebus kohtutäituri tegevuse peale vastavalt TMSi §-dele 217 ja 218.³⁹ Kui aga adressaat leiab, et ta on ettekirjutuse nõuetekohaselt täitnud ja sellest tulenevalt on täitemenetlus sunniraha sissenõudmiseks põhjendamatu, on tal TMSi § 221 alusel võimalik esitada maakohtule hagi sundtäitmise lubamatuks tunnistamiseks.⁴⁰

Tsiviilõiguslike õiguskaitsevahendite kõrval võimaldab ATSSi § 16 lõige 1 vaidlustada haldusorgani toiminguid sunniraha rakendamisel ka halduskohtus. Seda nii juhul, kui haldusorgan on vormistanud eraldi sunniraha tasumise korralduse kui ka ilma sellise dokumendi olemasoluta. Sunniraha tasumise korraldus peaks olema vaidlustatav tühistamiskaebusega, ehkki viimases kohtupraktikas sellist võimalust eitatakse.⁴¹ Sunniraha rakendamise kui menetlustoimingu peale ei saa samas tühistamiskaebust esitada, sest toimingul puudub kehtivus, kuid halduskohus saab oma otsusega keelata haldusorganil sunniraha rakendamise (sh sissenõudmise toimingute tegemise) või teha ettekirjutuse sunniraha sissenõudmise toimingute tagajärgede kõrvaldamiseks (HKMS § 5 lg 1 p-d 3 ja 5). Kui kohtutäitur on juba alustanud sunniraha sissenõudmist, võib halduskohus kohustada haldusorganit esitama täitemenetluse lõpetamise avaldust (TMS § 48 lg 1 p 1). Samuti on halduskohtul võimalik teha kaebaja taotlusel kindlaks sunniraha rakendamise õigusvastasus (nt ettekirjutuse nõuetekohane täitmine) või sunniraha rakendamist välistav asjaolu (HKMS § 6 lg 1 p 6).⁴² Samuti saab sunniraha sissenõudmist vaidlustada põhjusel, et sunniraha nõue on alusetu⁴³ või selle suurus ülemäärane.⁴⁴

Kokkuvõte

Kokkuvõtteks tuleb tõdeda, et tegemist näib olevat olukorraga, kus iseenesest küllaltki lihtne ja selge küsimus, mille aluseks olev õiguslik regulatsioon on püsinud sisuliselt

³⁹ Tallinna Halduskohtu 06.11.2014 määrus nr 3-13-1476, p 14.

⁴⁰ Riigikohtu 08.11.2011 määrus nr 3-2-1-100-11, p 17.

⁴¹ Riigikohtu 22.04.2015 otsus nr 3-3-1-72-14, p 12.

⁴² Riigikohtu 22.04.2015 otsus nr 3-3-1-72-14, p 15; Riigikohtu 27.10.2015 määrus nr 3-3-1-31-15, p-d 11-12.

⁴³ Näiteks oleks sunniraha sissenõudmine eesmärgipäratu juhul, kui adressaat jättis ettekirjutuse küll tähtaegselt täitmata, kuid täitis selle (olugi hilinemisega) siiski enne sunniraha sissenõudmist. – Tallinna Ringkonnakohtu 30.09.2014 otsus nr 3-13-2192, p 15.

⁴⁴ Tallinna Ringkonnakohtu 12.09.2012 otsus nr 3-11-1289, p 14.

muutumatusena juba üle kümne aasta, on praktikas suudetud ajada äärmiselt segaseks. Sellise kahetsusväärse olukorra kestmine võib hakata pärssima haldusorganite valmisolekut ettekirjutuste täitmise tagamiseks haldussunnivahendeid reaalselt rakendada. Vääriti ja mitmeti mõistmiste likvideerimiseks oleks vajalik kohtupraktika ühtlustamine Riigikohtu tasandil. Kuigi võib eeldada, et Riigikohtu 22.04.2015 otsusel nr 3-3-1-72-14 selline ambitsioon oligi, kukkus tegelikult välja hoopis nii, et segadus vaid süvenes, sest tekkisid vastuolud sama kohtu enda varasema praktikaga, millele uues lahendis mingit tähelepanu ei pööratud.