



EESTI ADVOKATUUR

ESTONIAN BAR ASSOCIATION

Lp Signe Viimsalu

Maksejõuetuse teenistuse juhataja

Maksejõuetuse teenistus

info@konkurentsiamet.ee

Teie 15.08.2023 nr 12-1/2023-023-4

Meie 14.09.2023 nr 1-2/620-1

Pöördumisest seoses haldusjärelevalve ühtlustamise eesmärgil

Lugupeetud Signe Viimsalu

Olete 15.08.2023 kirjas advokatuurile esitanud küsimusi haldusjärelevalve praktika ühtlustamise eesmärgil. Vastame Teie küsimustele nende järjekorras ning advokatuuri pädevuse ulatuses.

1. Selgitame esmalt, et advokatuur on küll avalik-õiguslik isik, kuid tema organid ei ole haldusorganid ning advokatuuri juhatus ega aukohus ei teosta vandeadvokaatidest pankrotihaldurite üle haldusjärelevalvet. Advokatuur juhindub oma tegevuses seadustest, advokatuuri organite õigusaktidest ja headest tavadest. Advokatuuri pädevuses on muuhulgas järelevalve advokatuuri liikmete kutsetegevuse ja kutse-eetika nõuete täitmise üle.

Advokatuuri organite otsused oma tegevuse tulemusena on vaidlustatavad haldusaktidena ning allutatud halduskohtu kontrollile, kuid advokatuur ei ole riigiasutus ega haldusorgan. AdvS § 2 lg 1 ja 2 kohaselt on advokatuurile seadusega antud avalik-õiguslik staatus teatud funktsioonide tõttu, kuid organisatsiooni põhiolemust väljendab AdvS § 2 lg 1: *Eesti Advokatuur on 1919. aasta 14. juunil asutatud advokaatide omavalitsuslikel põhimõtetel tegutsev kutseühendus õigusteenuse osutamise korraldamiseks era- ja avalikes huvides ning advokaatide kutsealaste õiguste kaitsmiseks*. Algselt täielikult eraõiguslikule organisatsioonile on juurde antud avalik-õiguslikud funktsioonid ja seega Eestis rakendatakse dualistlikku mudelit, kus eraõiguslik advokaatide kutseorganisatsioon on kombineeritud regulaatori funktsiooni ja avalike huvidega (erinevalt näiteks Taanist või Ühendkuningriigist, kus on selleks paralleelselt kaks eraldi organisatsiooni).

Dualistliku mudeliga haakub ka advokatuuri organisatoorne ülesehitus, kus tähtsaim organ on riigist täiesti sõltumatu advokatuuri üldkogu, kus liikmed omavalitsuslikel põhimõtetel ja demokraatlikul teel otsustavad, millisele kõrgendatud standardile liikmete tegevus peab vastama kutseühingu sisemistest huvidest lähtuvalt (näiteks eetikakoodeksi kehtestamine), ja annavad perioodiliste valimiste kaudu mandaadi nii juhatusele kui ka aukohtu vandeadvokaatidest liikmetele, et demokraatlikult üldkogu poolt määratud põhimõtteid jõustada üksikute liikmete suhtes ja kujundada kutseorganisatsiooni liikmete jaoks ühtset praktikat. Advokaadi suhtes kehtivad seega paralleelselt kaks tasandit, kaks standardit: (1) riigi poolt seadusega kehtestatud miinimumstandard (näiteks käsundi regulatsiooniga seotud põhimõtted, lojaalsuskohustus, AdvS sätestatud kohustused jne), aga ka (2) advokatuuri kui

kutseorganisatsiooni sisemised nõuded, mille kehtestamise ja sisustamise osas riigil sõnaõigust ei ole ja mida sisustab kutseorganisatsioon autonoomia printsiibist lähtudes. Eelnevast tuleneb, et kui riik kehtestab läbi seadusandluse seadusest tulenevad nõuded, siis kehtivad need advokaadi suhtes sellisel moel, nagu riik on vajalikuks pidanud ja kuidas riigi võimuharud (sh kohus) neid tõlgendavad. Kuid advokatuuri poolt kujundatava kutseorganisatsiooni praktika puhul ei ole riigil pädevust advokatuuri autonoomiasse sekkumiseks.

Küsimuses, kas vandeadvokaadist pankrotihaldur on ametiisik, ei ole ühtset vastust võimalik anda. Õigusteoorias on väljendatud erinevaid seisukohti ning ka kohtupraktika ei ole ühene. Vaieldav on varasemas kohtupraktikas ametiisikuks loetud pankrotihalduri (RKKK otsus nr 3-1-1-87-98) hõlmatus ametiisiku legaaldefiniitsiooni uuest redaktsioonist. Vastus sellele küsimusele sõltub sellest, kas näha pankrotihaldurit avaliku ülesande täitjana või mitte.¹

Advokatuuri järelevalve on olemuselt kutseorganisatsiooni järelevalve advokaatide kui oma liikmete, mitte kui pankrotihaldurite üle. Advokatuur ei teosta pankrotimenetlustes haldusjärelevalvet.

Advokatuuri aukohtumenetlus algatakse juhul, kui advokaadi tegevuses ilmnevad distsiplinaarsüüteo tunnused. Seejuures ei ole oluline, kas need distsiplinaarsüüteo tunnused ilmnevad tegutsedes advokaadi või pankrotihaldurina. Advokatuuri aukohtumenetluse seisukohalt ei ole tähtsust, kas vandeadvokaadist pankrotihaldurit käsitleda ametiisiku või ametiseisundit omava isikuna. Kui tema tegevuses ilmnevad distsiplinaarsüüteo tunnused, on see piisav aukohtu menetluse alustamiseks ja rikkumise tuvastamisel karistamiseks. Seejuures hinnatakse, kas advokaat on õigusteenust osutades olnud sõltumatu, juhindunud seadustest, advokatuuri organite õigusaktidest ja otsustest, advokaadi kutse-eetika nõuetest ning headest kommetest ja südametunnistusest (AdvS § 43 lg 1, eetikakoodeksi § 4 lg 1).

2. Nagu eelneva küsimuse juures selgitatud, ei teosta advokatuuri juhatus vandeadvokaadist pankrotihalduri üle haldusjärelevalvet. Pankrotihalduritest vandeadvokaadid alluvad advokatuuri juhatuse järelevalvele AdvS § 12 p 9 ja AdvS § 46 lg 3 kohaselt tulenevalt oma liikmesusest advokatuuris, mitte tulenevalt pankrotihalduriks kinnitamisest. Juhatus kontrollib samuti pankrotihaldurist vandeadvokaadi vastavust advokaadile esitatavatele nõuetele, mis tulenevad seadusest (konfidentsiaalsuskohustus, huvide konflikti vältimine jm). AdvS § 12 p 7 kohaselt teeb juhatus distsiplinaarsüüteo tunnuste ilmnemisel aukohtule ettepaneku algatada advokaadi suhtes aukohtumenetlus.

PankrS § 70 lg 1 kohaselt teostavad pankrotihaldurite, sh vandeadvokaatidest pankrotihaldurite üle, haldusjärelevalvet Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koja (KPK) kutsekogu juhatus ning Konkurentsiameti juures tegutsev maksejõuetuse teenistus. Tulenevalt PankrS § 71 lg-s 3 sätestatust ei aruta ega karista KPK distsiplinaarkorras koja liikmeks olevat advokaati, vaid koja aukohus võib taotleda advokatuuri aukohtult advokaadi suhtes aukohtumenetluse algatamist. Seega on advokatuuri aukohtumenetlus, mida viiakse läbi vandeadvokaadist pankrotihalduri suhtes, distsiplinaarmenetlus. AdvS § 15 lg 1 arutab aukohus advokaatide distsiplinaarsüüteoasju ja muid seadusega aukohtu pädevusse antud asju.

Oleme seisukohal, et ka PankrS § 70 lg 1 nimetatud haldusjärelevalve ei ole haldusjärelevalve selle klassikalises tähenduses. Advokatuuri hinnangul on tegemist distsiplinaarjärelevalve eelneva menetlusega, mille tulemustest tuleb informeerida kohut ja pankrotitoimkonda (vt PankrS § 70 lg 7). Halduri osas saab konkreetseid mõjutusvahendeid (v.a PankrS § 70 lg 7 nimetatud sunniraha) kohaldada kohus ja aukohus (s.o kas KPK aukohus või advokatuuri

¹ Sootak, J., Pikamäe, P. (2021). *Karistusseadustik: kommenteeritud väljaanne*, § 288 kommentaar. Tartu: Kirjastus Juura.

aukohus), seejuures on riikliku kohtu ja kutseorganisatsiooni sisese organi pädevus ja mõjutusvahendid erinevad.

Juhime tähelepanu, et PankrS § 54 kohaselt tuleb halduri tegevust vaadelda kutsetegevusena, milleks on pankrotimenetluste läbiviimine, tegutsemine juriidilise isiku sundlõpetamise korral kohtu poolt määratud likvideerijana ja saneerimisnõustajana ning õigusaktidega pandud teiste ülesannete täitmine. Haldur täidab oma kohustusi isiklikult ning tegutseb seejuures võlausaldajate ja võlgniku huvides (vt PankrS § 55 lg 1 ja 2).

3. Küsimuse osas, kas vandeadvokaadist saneerimisnõustajat ja usaldusisikut saab käsitleda riikliku järelevalve teostajatena võlgniku tegevuse üle, ei saa võtta ühtset seisukohta. Saneerimisnõustaja ja usaldusisiku pädevused ei pruugi olla piisavad, et neid saaks käsitleda riikliku järelevalve teostajatena. Riiklikku järelevalvet saab teostada isik, kellele on see õigus antud seadusega. Selliseks isikuks on advokatuuri hinnangul maksejõuetuse teenistus, kellele on vastav õigus antud PankrS § 192⁹ lg 1 ja KorS alusel.

Seejuures oleme seisukohal, et pankrotimenetlustes, mida viiakse läbi avaliku uurimisena PankrS § 192¹¹ alusel, ei omanda pankrotihaldur neid õigusi, mis on PankrS § 192⁹ lg 1 ja korrakaitseseaduse alusel maksejõuetuse teenistusele antud (s.o KorS 3. peatüki 2. jaos sätestatud üldmeetmeid ning sama seaduse §-s 30, § 31 lõigetes 1–3, § 32 lõigetes 1–4 ja §-des 49–52 sätestatud riikliku järelevalve erimeetmeid). Need õigused jäävad teenistusele ega ole kehtiva õiguse järgi üle antavad.

4. Teie poolt palutud statistikat advokatuuri juhatuse poolt teostatud haldusjärelevalve osas ei ole võimalik anda. Nagu oleme ülal selgitanud, ei teosta advokatuuri juhatuse vandeadvokaatidest pankrotihaldurite üle haldusjärelevalvet. Juhatuse järelevalve ei erista advokaate lähtuvalt selles, kes on ja kes ei ole pankrotihaldur, vaid lähtub sellest, millised on advokaadile esitatavad kutsetegevusega seotud nõuded ja kuidas on nende nõuete täitmine advokaadibüroos tagatud.

5. Nagu selgitatud, ei teosta advokatuuri juhatuse ega aukohus vandeadvokaatidest pankrotihaldurite üle haldusjärelevalvet. Erinevad kutseorganisatsioonid teostavad järelevalvet eraldi.

6. AdvS § 3 järgi on advokatuuri pädevuses advokatuuri vastuvõtmine ja sealt väljaarvamine; järelevalve advokatuuri liikmete kutsetegevuse ja kutse-eetika nõuete täitmise üle; järelevalve Eestis tegutsevate välisriigi advokaatide kutsetegevuse ja kutse-eetika nõuete täitmise üle; advokaatide täiendusõppe korraldamine; riigi õigusabi osutamise korraldamine ning oma liikmete kaudu riigi õigusabi osutamise tagamine; advokatuuri vara valitsemine ja advokaatide muude kutseküsimuste lahendamine. Advokatuur ei osuta PankrS § 54 nimetatud isikutele, s.o pankrotihalduritele, otseselt muid (tugi-) teenuseid, sh ei korralda ühishankeid. Advokaat on kohustatud läbima perioodilise õigusosalase täiendusõppe ja selle kohustuse täitmiseks korraldab advokatuur regulaarselt koolitusi. Need koolitused on suunatud advokatuuri liikmetele ega ole otseselt seotud sellega, kas vandeadvokaat tegutseb ka pankrotihaldurina või mitte.

Seondvalt Teie küsimustega nr 7-9, vastame järgmist.

Pankrotihalduri pädevused, õigused ja kohustused sätestab PankrS, advokatuur ei ole mingeid täiendavaid reegleid pankrotihaldurina tegutsemise suhtes kehtestanud.

Advokatuuri juhatuse ei pea võimalikuks anda konkreetset hinnangut hüpoteetilistele olukordadele. Advokaat, sh advokaat, kes tegutseb pankrotihaldurina, peab enda tegevuses

juhinduma seadusest, advokatuuri organite õigusaktidest ja otsustest, advokaadi kutse-eetika nõuetest ning headest kommetest ja südametunnistusest (AdvS § 43 lg 1, advokatuuri eetikakoodeks § 4 lg 1). Samuti peab advokaat olema sõltumatu ning vaba lubamatutest huvide konfliktidest, kui ta nõustub vastava ülesande võtma.

Selgitame, et seisukoha kutse-eetika järgimise osas võtab advokatuuri aukohus lähtuvalt konkreetsetest asjaoludest. Samas tuleb arvestada, et aukohtu hinnangul ei ole nende pädevuses sekkuda pooleliolevasse pankrotimenetlusse ega asuda teostama kontrolli pankrotimenetluse käigu üle. Vastavalt PankrS § 4 lg-le 1 kuulub pankrotiasja menetlemine maakohtu pädevusse ja PankrS § 69 lg 1 kohaselt teostab järelevalvet pankrotihalduri tegevuse üle kohus. Seetõttu on juhatus seisukohal, et kui maksejõuetuse teenistusele on haldusjärelevalve läbiviimise käigus saanud teatavaks võimalikud rikkumised, palume sellest teatada PankrS § 70 lg 4 alusel kohtule ning pankrotitoimkonnale, samuti advokatuurile juhul, kui pankrotihaldurist advokaadi käitumine võib endast kujutada advokaadi distsiplinaarsüütegu.

10. Varatu juriidilisest isikust pankrotivõlgnik muutub riikliku järelevalvemenetluse subjektiks suhtes maksejõuetuse teenistusega. Tegemist on maksejõuetuse teenistuse pädevust puudutava küsimusega, millesse advokatuur ei pea võimalikuks sekkuda. Pankroti välja kuulutamine ja selle läbi viimine avaliku uurimisena iseenesest ärisaladuse (või ka maksusaladuse või pangasaladuse) hoidmise kohustust ei lõpeta, kuid õigusaktidest tulenevalt võib tekkida õigustatud isikul kohustus see riikliku järelevalve läbiviijale esitada. Pankrotimenetlus ei ole avalik menetlus. See tuleneb ennekõike sellest, et halduri toimikus olevad andmed on nähtavad piiratud ringile isikutele, s.o kohtule, KPK kutsekogu juhatusel, maksejõuetuse teenistusele, Justiitsministeeriumile, pankrotitoimkonnale ja piiratud ulatuses võlgnikule (vt PankrS § 69 lg 1; § 70 lg 5 p 3; § 73 lg 2; § 91¹; § 192⁹ lg 2 p 1). Ka iga üksik võlausaldaja ei saa tutvuda kõikide halduri toimikus olevate materjalidega, st temale on kättesaadavad dokumendid, mis on seaduses nimetatud (vt PankrS § 100¹ lg 2; § 126 lg 6; § 132 lg 4; § 154 lg 3 jt).

11. Advokatuuri juhatus saab kujundada seisukohti konkreetsete asjaolude pinnalt ega pea võimalikuks anda hinnanguid hüpoteetilistes olukordades.

12. Selgitame, et olenemata sellest, mis ülesandeid vandeadvokaat täidab (kas pakub traditsioonilist õigusnõustamist või tegutseb kliendi esindaja või kaitsjana menetlustes või täidab ülesandeid pankrotihaldurina, sh avalikus uurimises), kohalduvad temale sarnased AdvS-st kui ka advokatuuri sisemistest aktidest (advokatuuri kodukord, eetikakoodeks, advokatuuri juhatuse kehtestatud „Advokaadibüroo pidamise juhend“, „Kliendi vara hoidmise juhend“, „Kliendi materjalide hoidmise juhend“), tulenevad nõuded konfidentsiaalsusele, huvide konflikti vältimisele jm advokaadile esitatavatele nõuetele.

PankrS § 60 lg 2 kohaselt peavad pankrotihalduri kutsetegevusega seotud dokumendid ja teabekandjad olema selgelt eristatavad muudest dokumentidest ja teabekandjatest. Konfidentsiaalsete andmete ja teabekandjate kaitse põhimõtteliselt ei erine näiteks olukorrast, kus on vajalik kaitsta siseteabeks olevaid andmeid ning tehniliste ja administratiivsete meetoditega peab olema tagatud, et takistada õigustamatu juurdepääs andmetele.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Imbi Jürgen
Esimees