Liisa-Ly Pakosta

Justiits- ja digiminister

Justiits- ja Digiministeerium Teie: 15.11.2024 nr 10-4/5759-2

info@justdigi.ee Meie: 25.02.2025 nr 3-1/17-3

**Ettepanek füüsilise isiku maksejõuetuse seaduse**

**ja teiste seaduste muutmiseks**

Lugupeetav justiits- ja digiminister Liisa-Ly Pakosta

Täname Teid sisulise vastuse eest meie varasematele ettepanekutele. Peame vajalikuks anda täiendav selgitus 26.07.2024 ettepanekule Koja kutsekogu juhatuse õiguste täpsustamiseks haldusjärelevalve teostamisel.

Põhiseaduse §-st 13 on igaühel õigus riigi ja seaduse kaitsele. Põhiseaduse § 14 järgi on õiguste ja vabaduste tagamine seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste kohustus. Nendest põhiseaduse sätetest tuleneb igaühe õigus riigi või kohaliku omavalitsuse korraldusele ja menetlusele.[[1]](#footnote-1) See sisaldab endas õigust nii riigi normatiivsele kui ka faktilisele tegevusele, et isik saaks end kaitsta ja turvaliselt tunda.[[2]](#footnote-2) Normatiivselt on riigil põhiseaduse § 14 järgi kohustus luua põhiõiguste kaitseks kohased menetlused.[[3]](#footnote-3) Faktiliselt on isikul kaitseõigusest tulenevalt õigus nõuda riigi aktiivset sekkumist ja riigil on kohustus võtta tarvitusele vastavad abinõud kolmanda isiku suhtes. Sealjuures on isikul õigus nõuda riigilt seda, et riik looks vastavad asutused ja annaks neile asutustele piisavad volitused, et nendel asutustel oleks võimalik faktiliselt isiku põhiõigusi kaitsta. Kui seadusandja leiab, et pankrotihaldurite tegevus pankrotimenetluste läbiviimisel võib ohustada isikute õigusi või üldist õiguskindlust, on seadusandjal põhiseaduse §-dest 13 ja 14 tulenevalt kohustus kehtestada regulatsioon, mis tagaks efektiivse intsidentide lahendamise ja ennetamise ja seda tagavatele asutustele tuleb anda piisavad sõnaselged volitused oma ülesannete täitmiseks. Pädevuse umbmäärasus ja samuti pädevuse ületamine kahjustab üldist õiguskindlust ning loob ohu põhiseaduslikele printsiipidele ja igaühe õiguste ja vabaduste kahjustamiseks.[[4]](#footnote-4) Õigusselguse põhimõte keelab riigivõimu omavoli ehk tagab selle, et üksikisikul on võimalik riigiorganite käitumist teatava tõenäosusega ette näha ja sellega arvestada.[[5]](#footnote-5) Eelnevast tulenevalt peavad ka Koja organite volitused oma ülesannete täitmisel, mis puudutavad pankrotihaldureid ja ka teisi isikuid (näiteks võlausaldajad pankrotimenetlustes), olema piisavalt määratletud ehk kooskõlas õigusselguse põhimõttega.

Konkreetsemalt leiame, et õigusaktides tuleb selgemalt eristada haldusjärelevalve ja distsiplinaarmenetluse eesmärk ja menetlemiseks pädevate Koja organite (Koja kutsekogu juhatus ja Koja aukohus) pädevuspiirid. Hetkel ei defineeri ei pankrotiseadus (PankrS), saneerimisseadus (SanS) ega füüsilise isiku maksejõuetuse seadus (FIMS) haldusjärelevalve mõistet. Piirdutakse vaid menetlemiseks pädevate institutsioonide – kutsekogu juhatus ja maksejõuetuse teenistus – nimetamisega. Kohtutäituri seaduse (KTS) § 100 p 3 kohaselt võib aukohus lahendada kaebusi. Õigusnorm ei täpsusta seejuures, milliseid kaebusi on aukohus pädev lahendama. Täpsustamise vajadus on oluline, kuna kaebuste lahendamise pädevus anti Koja aukohtule KTS algse redaktsiooniga 2010. aastal. Vahepeal on aga toimunud hulk muudatusi. Kui 2010. aastal sätestas KTS § 54 lg 1: „Järelevalvet kohtutäituri tegevuse üle teostab Justiitsministeerium. Järelevalvet koja põhikirja, organite otsuste ja koja kehtestatud hea ametitava täitmise üle teostab koja aukohus“, siis oli mõistetav, et kui Kojale esitatakse menetlemiseks alust andev kaebus, siis kuulub selle lahendamine aukohtu pädevusse. Alates 1.07.2014 koos korrakaitseseadusega jõustunud KTS muudatustega asendati nii § 54 pealkirjas kui ka lg 1 lausetes 1 ja 2 sõna „järelevalve“ sõnaga „haldusjärelevalve“ vastavas käändes[[6]](#footnote-6). KTS 10.06.2018 muudatustega lisandus KTS § 54 lg 1 ls 1 haldusjärelevalvet kohtutäituri tegevuse üle teostava Justiitsministeeriumi kõrvale Koda ja alates 1.01.2021 asendati sõna „koda“ sõnadega „ametikogu juhatus“.

Analoogiliselt sätestas ka PankrS § 70 lg 1 selle jõustumisest 2004. aastal kuni 9.06.2018: „Haldurite tegevuse üle teostab seaduses sätestatud ulatuses järelevalvet Justiitsministeerium.“ PankrS § 70 1.07.2014 muudatusega asendati sõnad „riiklik järelevalve“ ja „järelevalve“ sõnaga „haldusjärelevalve“ vastavas käändes ja 10.06.2018 muudatustega lisandus haldusjärelevalvet pankrotihalduri tegevuse üle teostava Justiitsministeeriumi kõrvale Koda ja alates 1.01.2022 asendati sõna „koda“ sõnadega „kutsekogu juhatus“.

Kokkuvõttes on nüüdseks kujunenud olukord, kus Kojas teostavad haldusjärelevalvet kohtutäiturite, pankrotihaldurite, saneerimisnõustajate ja usaldusisikute tegevuse üle Kojas vastavalt KTS § 54 lg 1 alusel ametikogu juhatus ja aukohus ning PankrS § 70, FIMS § 56 ja SanS § 192 alusel kutsekogu juhatus. KTS § 59, FIMS § 57, PankrS § 71 ja SanS § 193 alusel on aukohtu pädevuses ka distsiplinaarmenetluste läbiviimine kohtutäiturite, pankrotihaldurite, saneerimisnõustajate ja usaldusisikute suhtes.

Korrakaitseseaduse muutmise seaduse, mis jõustus 1.07.2014, seletuskirjas märgiti, et järelevalvepädevus „tuleneb konkreetse haldusorgani tegevusvaldkonnast tagada selles valdkonnas kehtivate normide järgimine ning kohustusest kontrollida sh teiste haldusorganite poolt seadusega või seaduse alusel kehtestatud nõuete järgimist. Järelevalve teostaja võib eriseadusest tuleneva volituse alusel kontrollida haldusorgani tegevust, mis haldusorganisatsioonis asub teises valitsemisalas, või ka haldusorganit, mis on tema kõrgemalseisev organ (näiteks AKI võib teostada haldusjärelevalvet oma pädevuse piires nii teise ministeeriumi valitsemisala asutuste kui ka Justiitsministeeriumi valitsemisala haldusorganite üle, sh Justiitsministeeriumi üle)“[[7]](#footnote-7). Koja kontekstis tähendab see, et seaduses nimetatud Koja organil on pädevus kontrollida Koja kõrgeimasse organisse ameti- ja kutsekogusse kuuluvate isikute ameti- ja kutsetegevust. Küll aga ei saa olla õige, et Kojas on nii ameti- kui ka kutsekogu poolel kaks dubleerivat organit, kellel on samasugune pädevus haldusjärelevalve läbiviimiseks.

**Teeme ettepaneku muuta KTS § 54 nii, et haldusjärelevalve pädevus on vaid ametikogu juhatusel ning aukohtu pädevusse jääb vaid distsiplinaarmenetluste läbiviimine.** Lähtume ettepaneku tegemisel Tallinna halduskohtu haldusasjas 3-10-1005 25.04.2012 tehtud otsuses sedastatust: „Riikliku järelevalve eesmärk on üldisemalt järelevalvatava isiku kutsetegevuses esinevate puuduste kindlakstegemine ja kõrvaldamine. Distsiplinaarmenetluse eesmärk on aga eelkõige distsiplinaarsüüteo avastamine, süüdlase ja süüteo põhjuste väljaselgitamine ning distsiplinaarkaristuse õige määramine, st sisuliselt süüdlase karistamine.“ Sama seisukohaga nõustus ka Tallinna Ringkonnakohus.[[8]](#footnote-8) Seega on haldusjärelevalve ja distsiplinaarmenetluse suunad erinevad.

Rõhutame siinkohal, et halduskohtu otsuse tegemisel 25.04.2012. aastal kasutas PankrS mõistet „riiklik järelevalve“ ja kui see 1.07.2014 asendati mõistega „haldusjärelevalve“, siis seaduse muutmise eelnõu seletuskirja kohaselt sisulist muutust see järelevalvetegevuses kaasa ei toonud. Seega ei olnud seadusandja jaoks oluline, kas pankrotihaldurite üle teostatavat järelevalvet nimetatakse riiklikuks või haldusjärelevalveks. Viimasel paaril aastal tulenevalt maksejõuetuse teenistuse tegevusest haldusjärelevalvete läbiviimisel on see teema aga aktualiseerunud.

Koda on haldusjärelevalve olemuse sisustamisel lähtunud korrakaitseseaduse seletuskirjas[[9]](#footnote-9) märgitust, et haldusjärelevalve eesmärgiks ei ole „tagada mitte ainult ohtude tõrjumine õigusnormide järgimise ja normidega kaitstud hüvede kaitsmisega, vaid ka see, et haldustegevus toimuks maksimaalselt efektiivselt, mõjusalt ja riigi heaolu suurendavalt, isegi kui sellega pole rikutud õigusnorme või otseselt pole kahjustatud normidega kaitstavaid hüvesid“. Seega ei eelda haldusjärelevalve all olemine isiku süü ega isegi rikkumise olemasolu, vaid võib olla ajendatud ka Koja tunnetatud vajadusest saada teavet Koja liikmete ameti- või kutsetegevuse korralduse kohta.

**Kutsekogu juhatusele haldusjärelevalvete tulemusel ettekirjutuse andmise õiguse taotlemisel** pidasime silmas olukorda, kus näiteks tuvastatakse haldusjärelevalve käigus puudus või rikkumine (näiteks pankrotihalduri toimiku pidamise nõuete täitmisel). Sellisel juhul oleks kutsekogu juhatusel õigus anda pankrotihaldurile ettekirjutusega konkreetne tähtaeg puuduse või rikkumise kõrvaldamiseks. Leiame, et taolise siduva kohustuse panemiseks ei ole praktiline algatada aukohtumenetlust.

Kutsekogu juhatusel pankrotihaldurile arvamuste, soovituste ja ettekirjutuste tegemise õiguse puudumisele juhtis tähelepanu ka Koja aukohus aukohtumenetluse lõpplahendi (aukohtu 24.04.2024 otsus nr 2-5) punktis 14.5.: „Kutsekogu juhatusel ei olnud seaduslikku alust alustada haldusjärelevalvet pankrotihalduri hea kutsetava järgimise osas ega anda pankrotihaldurile soovitusi. Aukohus kutsekogu juhatuse soovituste mittejärgimise osas rikkumist ei tuvastanud.“ Aukohus asus seisukohale, et PankrS §

 70 lg-ga 3 kutsekogu juhatusele antud õigus kontrollida halduri kutsetegevuse seaduslikkust ei hõlma õigust järelevalvele, kas halduri tegevus on kooskõlas hea kutsetavaga. Kuigi hea kutsetava on ka õiguse osaks, on aukohus lähtunud ilmselt PankrS § 71 lg 1 p 1 (aukohus võib määrata distsiplinaarkaristuse hea kutsetava rikkumise eest) ja KTS § 54 lg-st 1 (Koja aukohus teostab haldusjärelevalvet Koja organite otsuste ja Koja kehtestatud hea ametitava täitmise üle). Märgime, et hea kutsetava on liigitatav Koja organite otsuste mõiste alla. Erinevalt hea ametitava kohta sätestatust, ei ole hea kutsetava täitmise üle haldusjärelevalve teostamise korda sõnaselgest sätestatud. Arvestades, et hea kutsetava sätestab pankrotihaldurile seadusekuulekuse kohustuse, viib õigustõlgendus järelduseni, et kutsekogu juhatusel ei ole võimalik haldusjärelevalvet pankrotihalduri kutsetegevuse seaduslikkuse üle läbi viia, kuna see on hea kutsetava (Koja organi otsuse) täitmise järelevalve korras aukohtu pädevuses. Kui lähtuda loogikast, et haldusjärelevalve ongi aukohtu pädevuses, siis tuleb nentida, et KTS ei sätesta aukohtu läbiviidava haldusjärelevalvemenetluse korralduse kohta mitte midagi. KTS §-d 101-103 seostavad aukohtumenetlust vaid distsiplinaarsüüteo ja distsiplinaarmenetlusega. Eelviidatud Tallinna Halduskohtu otsuse kohaselt on aga pankrotihalduril haldusjärelevalve ja distsiplinaarmenetluses väga erinev positsioon, õigused ja kohustused.

Ka Riigikohus eristab haldusjärelevalvet ja rikkumise eest distsiplinaarkaristuse määramist: „Saneerimisnõustaja ja pankrotihalduri üle teeb haldusjärelevalvet üldjuhul koja kutsekogu juhatus (SanS § 192 lg 1 ja PankrS § 70 lg 1) ning koja aukohus võib rikkumiste eest määrata distsiplinaarkaristuse (SanS § 193 lg 1 ja PankrS § 71 lg 1)“[[10]](#footnote-10).

Kuivõrd pankrotimenetluse seaduspärase läbiviimise kontrollimine toob endaga kaasa vajaduse piirata isiku põhiõigusi (õigus omandi puutumatusele, eraelu kaitsele jne), peab see põhiseaduse § 3 ja § 11 alusel põhinema seaduslikul alusel. See tähendab, et põhiõigusi piiravaid meetmeid on järelevalve teostajal lubatud kasutusele võtta üksnes siis, kui seadus näeb ette nende meetmete kasutamise. Lisaks sellele peab õigusselguse põhimõttest tulenevalt (põhiseaduse § 13 lg 2) olema nii meetme rakendajale kui ka meetme adressaadile üheselt selge ja ettenähtav, et meetme rakendajal on volitus selliseid meetmeid rakendada. Kui õigusnormid on ebaselged, võib meetme rakendamine tuua endaga kaasa olukorra, kus järelevalve teostaja tegutseb küll legitiimse eesmärgi nimel, kuid rakendab meetmeid õigusliku aluseta.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Katrin Vellet

Koja esimees

Jaan Lõõnik, jaan.loonik@kpkoda.ee, 6464619

1. RKÜKo 3-4-1-5-02, p 30; 3-1-1-86-07, p 23 [↑](#footnote-ref-1)
2. RKÜKo 3-1-1-86-07, p 23 [↑](#footnote-ref-2)
3. RKPJKo 3-4-1-4-03, p 16 [↑](#footnote-ref-3)
4. RKPJKo 3-4-1-3-96, p 1 [↑](#footnote-ref-4)
5. M. Ernits. Kommentaarid §-le 10 – Justiitsministeerium, Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Kolmas täiendatud väljaanne. Tallinn 2012, § 10, komm. 3.4.3.1. [↑](#footnote-ref-5)
6. Korrakaitseseaduse muutmise ja rakendamise seaduse 424 SE seletuskirja lk 29 märgiti, et KTS ja PankrS muudatusega kaasnevalt järelevalvetegevus sisuliselt ei muutu, seletuskiri on kättesaadav avalikust arvutivõrgust aadressil <https://www.riigikogu.ee/download/5db44394-bb50-4fbb-ba5d-f18b947e19b9> [↑](#footnote-ref-6)
7. Korrakaitseseaduse muutmise ja rakendamise seaduse 424 SE seletuskirja lk 31, kättesaadav avalikust arvutivõrgust aadressil <https://www.riigikogu.ee/download/5db44394-bb50-4fbb-ba5d-f18b947e19b9> [↑](#footnote-ref-7)
8. Tallinna Ringkonnakohtu 28.03.2013 otsus haldusasjas 3-10-1005, p. 9 [↑](#footnote-ref-8)
9. Korrakaitseseaduse 49 SE seletuskirja lk 14, kättesaadav avalikust arvutivõrgust aadressil <https://www.riigikogu.ee/download/a67e1f77-6a73-26c5-5648-71b05c92d979> [↑](#footnote-ref-9)
10. RKHKm 3-24-146, p 11.1. [↑](#footnote-ref-10)