

Riigikohus  
[kantselei@riigikohus.ee](mailto:kantselei@riigikohus.ee)

Meie: 17.01.2025 nr 12-2/23-0103/104-25

**Haldusasi nr 3-24-146**

**Maksejõuetuse teenistuse seisukoht vastustaja 14.01.2025 vastusele haldusasjas nr 3-24-146**

Määruskaebuse esitaja

Maksejõuetuse teenistus. Esindaja Signe Viimsalu (e-post: [signe.viimsalu@konkurentsiamet.ee](mailto:signe.viimsalu@konkurentsiamet.ee))

Vastustaja

Eesti Advokatuur. Esindaja Jaana Lindmets (e-post: [jaana.lindmets@advokatuur.ee](mailto:jaana.lindmets@advokatuur.ee))

**Maksejõuetuse teenistuse seisukoht vastustaja 14.01.2025 vastusele haldusasjas nr 3-24-146**

1. Maksejõuetuse teenistus jääb oma seniste seisukohtade juurde ja ei pea vajalikuks neid üle korrata. Maksejõuetuse teenistus palub määruskaebuse rahuldada.

2. Maksejõuetuse teenistus palub jätta kõik asja lahendamise seotud menetluskulud vastustaja kanda.

3. Maksejõuetuse teenistus ei nõustu vastustaja 14.01.2025.a. esitatud seisukohtadega ning leiab et:

3.1. Riigikohtul on tulenevalt HKMS §-st 230 laialdane pädevus ja ulatuslikud volitused kassatsioonimenetluses. Ringkonnakohus ei ole asja õigeks lahendamiseks olulistele

küsimustele pööranud vajalikku tähelepanu. Halduskohtud on rikkunud oluliselt menetlusnorme, muuhulgas juhul kui ei suunanud kaebajat eesmärgi saavutamiseks kaebust muutma. Halduskohtutel lasub selgitamiskohustus ka näiteks siis, kui ilmneb, et kohtumenetluse ajal muutunud asjaolude tõttu ei oleks kaebuses esitatud nõuet enam võimalik täita ja kaebus tuleks pelgalt sellel põhjusel jätta rahuldamata. Sellises olukorras võib kohus anda kaebajale võimaluse nõuet täpsustada või muuta (nt minna tühistamis- või kohustamiskaebuselt üle tuvastamiskaebusele HKMS § 37 lg mõistes) ning selgitada kaebajale nõude täpsustamata või muutmata jätmise tagajärgi.

3.2. õige ei ole vastustaja väide, et Maksejõuetuse teenistus on esitanud lubamatult uusi asjaolusid. Maksejõuetuse teenistus on pelgalt asunud nõuete põhjendamisel tuginema muu hulgas advokatuuriseaduse ja Eesti Advokatuuri üldkorraldustena (HMS § 51 lg 2 mõttes) kehtestatud erinevate kordade vastuolule. Seda aga ei saa pidada uue faktilise asjaolu esitamiseks antud menetluses. Kaebuse aluseks olev põhiliste asjaolude kogum on jätkuvalt õigusnormide rikkumine järelevalve korraldamisel. Kohtumenetluse jooksul ei ole keelatud õiguslikke põhjendusi täiendada.

3.3. Eesti Advokatuur, Eesti Advokatuuri juhatus ja Eesti Advokatuuri aukohus on kollegiaalsed haldusorganid HMS § 8 lg 1 mõistes. Vastavalt HMS § 8 lg 2 määratakse haldusorganisatsioonid isikud, kes tegutsevad haldusmenetluses haldusorgani nimel, kui seaduses või määruses ei ole sätestatud teisiti. Antud juhul lahendas üks ja see sama aukohtu isikkoosseis kahes eraldi asjas (kokku neid ei liidetud) ühe ja sama järelevalvesubjekti suhtes Maksejõuetuse teenistuse edastatud rikkumisteateid.

3.4. kõik Eestis erinevate maksejõuetusvaldkonna seaduste alusel tegutsevad võlanõustajad, pankrotihaldurid, saneerimisnõustajad ja usaldusisikud on ainuisikulised seaduses sätestatud ülesandeid täitvaid haldusorganid HMS § 8 lg 1 tähenduses, sest avalik-õiguslikke ülesandeid võib lisaks asutustele ja avalik-õiguslikele juriidilistele isikutele seaduse, selle alusel antud määruse või sõlmitud halduslepingu alusel täita ka eraõiguslik juriidiline isik, üksikisik või isikute kogu.<sup>1</sup> Ka Õiguskantsler on oma 03.07.2024. a seisukohas nr 6-1/240842/2403937 leidnud, et: „kuna haldur on avalik-õiguslikku ametit pidav isik, kohaldatakse tema tekitatud kahju hüvitamisele riigivastutuse seaduses sätestatud“.<sup>2</sup> Lisaks maksab riik pankrotihaldurite, sh vandeadvokaadi kvalifikatsiooniga pankrotihaldurite töötasud pankrotimenetluste raugemiste korral riigi eelarvest.<sup>3</sup>

3.5. kohtutäituri seaduse<sup>4</sup> (Riigikogus eelnõu nr 462 SE) seletuskirjas on maksejõuetusvaldkonnas avalik-õigusliku funktsiooni täitmist selgitatud järgmiselt: „*PankrS §-s 54 sätestatakse pankrotihalduri kutsetegevuse mõiste. Pankrotihalduri kutsetegevuseks loetakse eelnõu järgi lisaks pankrotimenetluste läbiviimisele ka tegutsemine juriidilise isiku kohtu poolt määratud likvideerijana ning pankrotihaldurile õigusaktidega pandud teiste ülesannete täitmine. /.../ Eelnõu kohaselt hakkab kogu pankrotihalduri kutsetegevus alluma järelevalvele, mida vastavalt pädevusele teostavad kohus, Justiitsministeerium või koja*

---

<sup>1</sup> Vt Maksejõuetuse teenistuse 2024.a tegevusaruande punkt 4.2, lk 11, avalikult kättesaadav:

<https://maksejouetus.konkurentsiamet.ee/maksejouetuse-teenistus/tegevused-ja-tulemused>

<sup>2</sup> Avalikult kättesaadav:

[https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field\\_document2/Pangasaladuse%20avaldamine%20ja%20hoidmine%20.pdf](https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/Pangasaladuse%20avaldamine%20ja%20hoidmine%20.pdf)

<sup>3</sup> Vt Maksejõuetuse teenistuse 2024.a tegevusaruande lk 11, avalikult kättesaadav:

<https://maksejouetus.konkurentsiamet.ee/maksejouetuse-teenistus/tegevused-ja-tulemused>, st 36 pankrotihaldurit said tasudena aastal 2024 kokku suurusjärgus 193 000 eurot riigieelarvest.

<sup>4</sup> Vastu võetud 09.12.2009, jõustus 01.01.2010. Sellega seondult muudetava pankrotiseaduse muudatuste ettevalmistamisel osalesid professor Paul Varuli juhitud vabade õiguselukutsete maksejõuetuse ekspertide töögrupp ja Justiitsministeeriumi eraõiguse talituse juhataja Indrek Niklus.

*aukohus. Koja pankrotihaldurite kutsekogu kehtestavatest hea kutsetava nõuetest tuleb kinni pidada nii pankrotimenetlusi kui ka likvideerimismenetlusi läbi viies, samuti teisi pankrotihaldurile õigusaktidega pandud ülesandeid täites. Viimasena nimetatu puhul on eelnõu koostajad silma pidanud eelkõige saneerimisseadusest tulenevaid pankrotihalduri ülesandeid, liigitub tema tegevus pankrotihalduri kutsetegevuseks.*<sup>5</sup> Seega pankrotihalduri kutsetegevuse mõiste hõlmab endas ka saneerimisnõustaja ülesannete täitmist. Lisaks allutati vandeadvokaadi kvalifikatsiooniga usaldusisikud, pankrotihaldurid ja saneerimisnõustajad samuti täitma maksejõuetusvaldkonnas kehtivaid õigusnorme, hea halduse tavadid ja muid Koja juhtimisorganite otsuseid. Sama eelnõu 462SE raames täiendati pankrotiseadust paragrahviga 54<sup>1</sup>. Muudatuse tulemusena asendati esindusteooria ametiteooriaga ehk teisisõnu: pankrotihalduri tehtavaid tehinguid ei loeta võlgniku tehinguteks enam mitte esindusõiguse alusel, vaid pankrotihalduri ametist tuleneva pädevuse alusel.<sup>6</sup> Vandeadvokaadi kvalifikatsiooniga isikutest said maksejõuetusvaldkonnas avalik-õigusliku funktsiooni kandjad eeldusel, et nad on Koja liikmed.

3.6. advokatuuriseaduse § 28 lg 2 sätestatud vande andmine tähendab muuhulgas usaldust.<sup>7</sup> *«Töotan jääda ustavaks Eesti Vabariigi põhiseaduslikule korrale ning täita kõiki ülesandeid, milleks vandeadvokaadikutse mind kohustab.»* Advokatuuriseaduse seletuskirja kohaselt *„sümboliseerib vandeadvokaadi vanne seda kohustust, mille isik võtab endale vandeadvokaadina tegutsema asudes. Vandeadvokaadi kutsenimetuse saamisega on isik omandanud õiguse tegutseda iseseisvalt. Tal on ka õigus tegutseda mitmel tegevusalal, milleks tal varem õigust ei olnud.“* Läbipaistvus on oluline tagamaks avalik-õigusliku ülesande täitja erapooletuse ja sõltumatuse põhimõttest kinni pidamist maksejõuetusvaldkonnas. Mitte ükski vandeadvokaadi kvalifikatsiooniga pankrotihaldur ei ole 15 aastat täitnud PankrS § 59 lg 2 punktis 7 toodud nõuet st avaldanud andmeid tema poolt menetletavate pankrotimenetluste kohta avalikkusele.<sup>8</sup>

3.7. Eesti Advokatuur väidab, et ei tee järelevalvet. Seda ei saa pidada lubatavaks ja hea haldusega kooskõlas olevaks haldusorgani käitumiseks. Alates 01.01.2010.a jõustunud advokatuuriseaduse muudatustega<sup>9</sup> ja uue kohtutäituri seaduse jõustumisega sai Eesti Advokatuur kui avalik-õiguslik juriidiline isik riigilt seaduse alusel juurde vandeadvokaadi kvalifikatsiooniga pankrotihaldurite, saneerimisnõustajate, usaldusisikute ja (sund)likvideerijate järelevalve ülesande. Maksejõuetusvaldkonnas avalik-õiguslikku funktsiooni täitvate vandeadvokaadi kvalifikatsiooniga pankrotihaldurite üle järelevalve teostamise kohustus on olnud koos Justiitsministeeriumiga tulenevalt advokatuuriseaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse jõustumisest (Riigikogus eelnõu nr 253 SE)<sup>10</sup>, millega advokatuuriseaduse § 46 täpsustati ja täiendati. Tolle seaduse seletuskirja punkt 24 sätestab, et *AdvS § 46 reguleerib järelevalvet advokaadi tegevuse üle. Lõigetega 3 ja 4 täiendatakse seadust selliselt, et lisaks advokatuuri juhatusele antakse ka justiitsministrile õigus teostada pankrotihaldurina tegutsemise asjades järelevalvet advokaadi tegevuse üle.*

<sup>5</sup> Vt seletuskirja lk 42, punkt 40.

<sup>6</sup> Vt seletuskirja lk 42, punkt 41.

<sup>7</sup> Ajutise halduri nõusolek: *„Käesolevaga kinnitan kohtule, et olen sõltumatu ja erapooletu võlgnikust ja võlausaldajatest.“* Saneerimisnõustaja rikkus pankrotiseaduse §-s 125 sätestatud keelde tehinguid teha ja korruptsioonivastase seaduses §-s 11 sätestatud toiminguid piiranguid. Advokaadil ja saneerimisnõustajal oli võlgniku saneerimismenetluse eel õigusteenuse osutamise ajal ja saneerimismenetluse ajal perioodil 23.05.2022 – 17.04.23 seos võlgnikuga, mida teadis Eesti Advokatuur (advokaadibüroo pidamise juhendi § 4 kaudu) ja mis nähtub tänaseni avalikult Äriregistrist.

<sup>8</sup> Vt Maksejõuetuse teenistuse 2024.a tegevusaruande lk 11, punkt 4.3 jj.

<sup>9</sup> Eelnõu teksti on koostanud Justiitsministeerium koostöös Eesti Advokatuuri poolt määratud esindajatega, kelleks olid advokatuuri esimees Aivar Pilv ja professor Paul Varul. Vastu võetud 03.12.2008, jõustus 01.01.2010.

<sup>10</sup> Vaata § 46 <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/60554af5-67f1-8fdf-8636-ae3b59a31594/Advokatuuriseaduse%20ja%20sellega%20seonduvate%20seaduste%20muutmise%20seadus/>

Pankrotihaldurina tegutsemise asjade all mõeldi ja mõeldakse pankrotiseaduse §-s 54 nimetatud avalik-õiguslike funktsioonide täitmist, sealhulgas saneerimisnõustajana tegutsemist. Nii kohtutäituri seadus kui advokatuuriseaduse muudatused jõustusid koos st 2010. aasta 1. jaanuaril. Need muudatused olid ühe ja sama reformi osa. Kohtutäituri seadusega<sup>11</sup> loodi ka kogu maksejõuetusvaldkonda koordineeriv avalik-õiguslik juriidiline isik – Kohtutäituri ja Pankrotihaldurite Koda, mille ülesanded on sätestatud §-s 78. Vandeadvokaadi kvalifikatsiooniga pankrotihaldurid, usaldusisikud, saneerimisnõustajad ja (sund)likvideerijad on selle Koja liikmed ja peavad juhinduma selle Koja juhtimisorganite otsustest (sh heast tavast) ja rahvusvaheliselt maksejõuetusvaldkonnas tunnustatud printsiipidest<sup>12</sup>, näiteks ausus, erapooletuse ja sõltumatus printsiip saneerimis- ja pankrotimenetluste läbiviimisel. Lisaks - juhul, kui Eesti Advokatuur ei tee järelevalvet ja väidetavalt Eesti Advokatuuril pädevus puudus ja puudub, siis jääb Maksejõuetuse teenistusele ja avalikkusele arusaamatuks, miks antud asjas kiire ja efektiivse järelevalve eesmärgil ning distsiplinaarkaristuse aegumise ennetamiseks ei rakendanud Eesti Advokatuur Justiitsministeeriumi avalduse ja Maksejõuetuse teenistuse 31.08.2023 taotluse (rikkumisteate, kaebuse) suhtes HMS § 15 lg 4 (*pädevuse puudumine menetleda*) hiljemalt septembri alguses 2023.a., vaid võttis asja menetlusse ja sisuliselt venitas menetlemisega. Veelgi enam – menetlusse võeti ja eraldiseisva asjana lahendati selle haldusorgani sama isikkoosseisu poolt ka teine Maksejõuetuse teenistuse rikkumisteade sama järelevalvesubjekti suhtes.

3.8. õige ei pruugi ilmtingimata olla vastustaja väide, et Maksejõuetuse teenistusel puudub advokatuuriseaduse § 18 lg 2 tulenev protestiõigus maksejõuetusvaldkonna asjades ühtse praktika loomiseks. Seda arutasid ja tõdesid erinevad maksejõuetusreformi eest vastutavad isikud 26. novembril 2024.a Justiitsministeeriumis toimunud järelevalvajate ümarlaul, mille osalesid ka Eesti Advokatuuri esindajad. Lisaks on asjakohatu ja vääri Eesti Advokatuuri väide, et protestiõigus puuduks saneerimisnõustajana tegutsemise suhtes. Maksejõuetuse teenistus leiab, et väljendit „*seoses pankrotihaldurina tegutsemisega*“ tuleb mõista PankrS § 54 ehk kogu avalik-õigusliku funktsiooni täitmisena, mitte kitsalt. Sama väljendab ka advokatuuriseaduse § 19 lg 2 punkt 5 (*distsiplinaarkaristused*), mille muudatus jõustus samuti 01.01.2010 ehk juba 15 aastat tagasi ning oli selle reformi üks osa ning mille kohaselt võib saneerimisnõustajana, usaldusisikuna ja (sund)likvideerijana tegutsedes avalik-õigusliku funktsiooni täitmiseks vajalike nõudmiste rikkudes isikult tegutsemisõiguse kuni viieks aastaks ära võtta. PankrS § 54 ja AdvS §§ 18 ja 19 tuleb lugeda koosmõjus.

3.9. Eesti Advokatuur väidab, et Maksejõuetuse teenistuse loomine ei mõjuta ega peagi mõjutama senist kohtupraktikat. Maksejõuetuse teenistus leiab, et käesolev maksejõuetusvaldkonnas avalik-õigusliku funktsiooni täitmist käsitlev põhimõtteline vaidlus on tähtis seetõttu, et Maksejõuetuse teenistuse asemel oleks võinud käesoleva kaebuse esitada (*ning Maksejõuetuse teenistuse arvates võibki esitada*<sup>13</sup>) haldusorganite - *nimetustega Eesti Advokatuur, Eesti Advokatuuri juhatus või Eesti Advokatuuri aukohus* - haldusaktide peale ükskõik kes HKMS § 16 lg 1 nimetatud isik, kellel on õigusvõime tsiviilõiguse sätete järgi, sh

---

<sup>11</sup> RT I 2009, 68, 463.

<sup>12</sup> Vt näiteks INSOL International. Ethical Principles for Insolvency Professionals, October 2018. Lisaks United Nations Commission on International Trade Law's (UNCITRAL) Legislative Guide on Insolvency Law (2004); World Bank's Principles for Effective Insolvency and Creditor/Debtor Regimes; the European Bank for Reconstruction and Development (EBRD) Insolvency Office Holders Principles (2007); the INSOL Europe Draft Statement of Principles and Best Practices for Insolvency Office Holders (2014); 2018 IAIR Principles by International Association of Insolvency Regulators. Kokkuvõtte avalikult kättesaadav: <https://bobwessels.nl/blog/2019-11-doc5-insolvency-and-ethics/> ja vt UNCITRAL juhiseid: [https://uncitral.un.org/sites/uncitral.un.org/files/media-documents/uncitral/en/05-80722\\_ebook.pdf](https://uncitral.un.org/sites/uncitral.un.org/files/media-documents/uncitral/en/05-80722_ebook.pdf) lk 174 jj.

<sup>13</sup> Lisaks HMS-le on see lubatud ka Advokatuuriseaduse § 4 lg 5 kohaselt: „Huvitatud isik võib advokatuuri organi õigusakti või toimingut peale esitada kaebuse halduskohtule.“

ka avaliku halduse kandjad. Võlausaldajad ja võlgnikud on pöördunud mitmel korral teenistuse poole ja teatanud, et kehtiv Eesti Advokatuuri aukohtu rakendatav praktika vandeadvokaadi kvalifikatsiooniga pankrotihaldurite, saneerimisnõustajate, usaldusisikute ja (sund)likvideerijate rikkumiste menetlemisel ei saa õige ja õiglane olla. Maksejõuetuse teenistus leiab, et tuleb eristada katuseorganisatsiooni ülesandeid oma liikmete töö korraldamisel (enesekorraldus) ja eraldi seadusega organisatsioonile täiendavalt antud ülesannete korraldamist avalik-õiguslike funktsioonide täitmiseks ning kvaliteetsete avalike teenuste tagamiseks. Näiteks juhtumi korral, kus maksejõuetusvaldkonnas avalik-õiguslikku funktsiooni täitev ainuisikuline haldusorgan (*vandeadvokaadi kvalifikatsiooni omav pankrotihaldur, usaldusisik, saneerimisnõustaja*) teeb pankrotiseaduse §-s 125 sätestatud keelatud tehinguid<sup>14</sup> ning keelatud tühise tehingu raames saadu tuleb rikkujal (*tollel pankrotihalduril, usaldusisikul, saneerimisnõustajal*) tagastada ning omakorda haldusevälistele isikutele (*ehk avaliku teenuse klientidele, kelleks on võlausaldajad*) välja maksta, on Eesti Advokatuuri arvamus ükskõik millise kaebuse esitaja vaide-, kaebe- või protestiõiguse puudumise kohta väär, vähemalt faktilises olustikus, kus vandeadvokaadi kvalifikatsiooniga avalik-õiguslikke ülesandeid täitva pankrotihalduri, saneerimisnõustaja, usaldusisiku õigusrikkumisi ei ole Eesti Advokatuuris asetsev haldusorgan – juhatus ja/või aukohus – vastavalt VVS § 75<sup>1</sup> ja haldusmenetluse seadusele lahendanud.

3.10. maksejõuetusvaldkonnas avalik-õigusliku funktsiooni täitja (haldusorgani) menetluste läbiviimisel tehtud rikkumiste korral peab halduseväline isik saama oma rikutud õigustele kaitset. Vastustaja püüab veenda Riigikohut nagu mistahes halduseväline isik (menetlusosaline) ei saaks mitte kunagi likvideerimis-, saneerimis- või pankrotimenetluses ilmnenud avalik-õiguslikke funktsioone täitvate vandeadvokaadi kvalifikatsiooni omavate saneerimisnõustajate, pankrotihaldurite, (sund)likvideerijate ja võlanõustajate suhtes ilmnenud hea tava ja õigusrikkumiste korral Eesti Advokatuuri, Eesti Advokatuuri juhatuse või Eesti Advokatuuri aukohtu läbi viidud järelevalve sisuliste ja protseduuriliste eksimuste suhtes esitada ei vaiet ega ka kaebust halduskohtusse. Maksejõuetuse teenistus leiab, et selline käsitus on väär.

4. Käesolev menetluskohustus on edastatud Riigikohtule ja Eesti Advokatuuri esindajale.

Lugupidamisega

(digiallkirjastatud)

Signe Viimsalu

Maksejõuetuse teenistuse juhataja

---

<sup>14</sup> Näiteks kannab regulaarselt ilma õigusliku aluseta pankrotivõlgniku kontolt raha endaga seotud või endale kuuluvale advokaadibüroole märkega „deposiiti“. Loe lisaks 2024.a Maksejõuetuse teenistuse tegevusaruande lisa nr 2 - haldusjärelevalve.