



Õiguskantsler

Hr Taavi Rõivas  
sotsiaalminister  
Sotsiaalministeerium

Teie nr 15.1-1/ 59762; 10-2/13-5599

Meie 22.07.2013 nr 6-1/121322/1303275

Hr Hanno Pevkur  
justiitsminister  
Justiitsministeerium

## Märgukiri

### Pankrotiseaduse § 11 lg 1, § 27 lg 4 ja töötuskindlustuse seadus § 19

Austatud ministrid

Kontrollisin mulle esitatud avalduse alusel pankrotiseaduse (PankrS) §-de 11 lg 1 ja § 27 lg 4 ning töötuskindlustuse seaduse (TKindlS) § 19 põhiseaduspärasust nende normide omavahelises koostoimes juhul, kui tööandja on muutunud alaliselt maksejõuetuks ning töötaja soovib saada Eesti Töötukassalt töötuskindlustuse seaduse alusel hüvitist saamata jäänud töötasu ja lisatasude eest.

Analüüsi tulemusena leian, et eelnimetatud normid loovad oma koostoimes olukorra, mis rikub töötuskindlustushüvitist taotleva isiku põhiseaduse (PS) §-st 14 tulenevat õigust korraldusele ja menetlusele ning võib selle kaudu rikkuda muid töötaja subjektiivseid õigusi.

**Teen Teile ettepaneku lahendada nimetatud probleem ministeeriumide omavahelises koostöös vajalike seadusemuudatuste väljatöötamise kaudu.** Probleemi lahendamiseks on minu arvates võimalik kaaluda mitmeid erinevaid lahendusvariante, mille hulgast tuleb leida nii puudutatud üksikisikute kui avalikku huvi kõige tasakaalukamalt arvestav lahendus.

Palun Teie omavahel kooskõlastatud seisukohta probleemi lahendamiseks astutavate sammude osas koos ajakavaga hiljemalt käesoleva aasta 1. novembriks.

## I Asjaolud ja menetluse käik

1. Avaldaja soovis oma maksejõuetuks muutunud tööandjalt (juriidiline isik) saamata jäänud töötasu ja seaduses sätestatud lisatasude hüvitamist Eesti Töötukassa poolt.
2. TKindlS § 19 kohaselt on sellise hüvitise saamise eelduseks tööandja pankroti väljakuulutamise või pankrotimenetluse lõppemine raugemisega.
3. Kuna kõnealusel juhul ei olnud ükski teine võlausaldaja ega ka võlgnikust tööandja ise pankrotimenetluse alustamist taotlenud, esitas avaldaja kohtule avalduse tööandja pankroti

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. info@oiguskantsler.ee www.oiguskantsler.ee

väljakuulutamiseks. Kohus võttis pankrotiavalduse menetlusse, kuid kohustas avaldajat tasuma PankrS § 11 lg 1 kohaselt kohtu deposiitarvele ajutise pankrotihalduri tasu ja menetluskulude katteks ettemaksuna 650 eurot. Määruse põhjenduste kohaselt ei ole kohtul andmeid võlgniku varalise seisu kohta ning kinnistusregistri andmetel puudub võlgnikul kinnisvara, mistõttu on ettemaksu tasumine vajalik. Ettemaksu suurus on arvestatud ajutise pankrotihalduri praktikas tavapäraselt sarnastes asjades vajalikuks osutunud töötundide arvust ja tasumäärast lähtudes. Muu hulgas võttis kohus enda sõnul arvesse asjaolu, et avalduse esitajalt kui töötajalt ei tohiks tema olukorda arvestades nõuda liialt koormava ettemaksu tasumist.

**4.** Kuna avaldajal puudus tema väitel raha sellise summa tasumiseks, esitas ta PankrS § 11 lg 1 lause 2 kohaselt määruskaebuse ringkonnakohtule. Ringkonnakohtus jättis esimese astme kohtu määruse deposiidisumma suuruse osas muutmata. Ringkonnakohtus nõustus esimese astme kohtu seisukohtadega ning märkis täiendavalt, et tasu ja kuluhüvitiste saamine on ajutise pankrotihalduri PankrS § 23 lõikest 1 tulenev õigus. Arvestades, et PankrS § 23 lg 4 järgi ei hüvitata riigi vahenditest ajutise halduri tasu ja kulutusi suuremas summas kui 397 eurot, mis ilmselt ei kata ajutise halduri tasu ja kulutuste summat ka väiksema pankrotimenetluse korral, on deposiiti määratud summa suurus põhjendatud. Töötaja olukorda silmas pidades on kohus niigi määranud talle kordades väiksema deposiidisumma, kui muudel juhtudel võlausaldajatelt tavapäraselt nõutakse.

**5.** Mulle esitatud avalduses leidis avaldaja, et kehtiv õigus muudab Eesti Töötukassalt hüvitise saamise töötajate jaoks äärmiselt kulukaks ja aeganõudvaks, kui mitte võimatuks. Avaldajale on jäänud mulje, et riik püüab tahtlikult isikute jaoks hüvitise summade kättesaamist raskeks teha, et isikud loobuksid oma õiguse teostamisest.

**6.** Võtsin avalduse menetlusse ning pöördusin teabe nõudmisega<sup>1</sup> justiitsministri ja sotsiaalministri poole. Teabe nõudmine sisaldas minu esialgset analüüsi tõstatatud probleemi kohta ja analüüsist johtuvaid küsimusi ministritele.

**7.** Sotsiaalminister vastas 17.01.2013 kirjaga.<sup>2</sup> Minister möönis, et tõstatatud probleemid on olemas, kuid leidis, et nende lahendamine tuleb tagada esmajoones kehtiva pankrotiõiguse ja karistusõiguse normide tulemusliku rakendamise teel. Minister pidas siiski kaalumiseväärseks ka võimalust vabastada töötajad ajutise halduri tasu ja kulutuste kandmisest. Samuti võiks sotsiaalministri arvates kaaluda deposiidi tasunud võlausaldaja nõudeõiguse sätestamist pankrotimenetluse kulude osas isikute suhtes, kes on jätnud oma kohustuse pankrotiteate esitamisel täitmata.

**8.** Justiitsminister vastas esitatud küsimustele oma 10.06.2013 kirjaga.<sup>3</sup> Minister möönis samuti probleemide olemasolu ning väljendas seisukohta, et ühe lahendusena võiks kaaluda ajutisele pankrotihaldurile nõudeõiguse andmist kohustatud isiku vastu halduritasude hüvitamiseks. Samuti on ministeerium kaalumas pankrotimenetluse täiustamist eesmärgiga, et võlgnik ise esitaks pankrotiavalduse õigel ajal. Üldise eesmärgina soovib Justiitsministeerium vähendada raugemisega lõppevate pankrotimenetluste hulka, analüüsides muu hulgas, kas ja kuidas oleks võimalik kohustada ebaausaid juhatuse liikmeid tasuma pankrotimenetluse kulude eest ilma, et tegu oleks regressinõudega PankrS § 30 lõike 3 mõttes. Samas tuleks töötaja õiguste parem realiseerimine töötaja maksejõuetuse korral saavutada ministri hinnangul siiski eelkõige töötuskindlustushüvitise saamiseks kehtestatud eelduste ja nende proportsionaalsuse ümberhindamise, mitte pankrotimenetluse normide muutmise kaudu.

<sup>1</sup> Õiguskantsleri 27.11.2012 kiri nr 6-1/121322/1205370.

<sup>2</sup> Sotsiaalministri 17.01.2013 kiri nr 15.1-1/ 59762.

<sup>3</sup> Justiitsministri 10.06.2013 kiri nr 10-2/13-5599.

## II Vaidlustatud sätted

9. PankrS § 11 lg 1 sätestab:

### „§ 11. Deposiit ajutise halduri tasu ja kulutuste katteks

(1) Kohus võib määrusega kohustada pankrotiavalduse esitanud võlausaldajat tasuma ajutise halduri tasu ja kulutuste katteks kohtu deposiiti kohtu määratud rahasumma, kui on alust eeldada, et pankrotivara selleks ei jätku. Määruse peale võib pankrotiavalduse esitanud võlausaldaja esitada määruskaebuse.“

10. PankrS § 27 lg 4 sätestab:

### „§ 27. Pankrotiavalduse läbivaatamine

[---]

(4) Kui kohus on pärast ajutise halduri nimetamist kohustanud võlausaldajat tasuma käesoleva seaduse §-s 11 nimetatud rahasumma, kuid võlausaldaja ei ole seda teinud, jätab kohus pankrotiavalduse läbi vaatamata.“

11. TKindlS § 19 sätestab:

### „§ 19. Tööandja maksejõuetus

Käesoleva seaduse mõttes on tööandja maksejõuetu, kui kohus on pankroti välja kuulutanud või lõpetanud pankrotimenetluse raugemise tõttu pankrotiseaduse § 29 lõike 1 tähenduses või kui teises Euroopa Majanduspiirkonna lepinguriigis on kohus või muu pädev organ tunnistanud tööandja maksejõuetuks Euroopa Liidu Nõukogu määruse (EÜ) nr 1346/2000 maksejõuetusmenetluse kohta (ELT L 160 30.06.2000, lk 1–18) tähenduses (edaspidi *maksejõuetuks tunnistamine*).“

## III Õiguskantsleri seisukoht

*Töötaja võimalus hüvitise saamiseks tööandja maksejõuetuse korral*

12. TKindlS § 19 ja § 20 lg 1 koostoimest tuleneb, et töötajale hüvitatakse tööandja maksejõuetuse korral saamata jäänud töötasu Eesti Töötukassa poolt üksnes juhul, kui:

- 1) tööandja maksejõuetus on tuvastatud kohtu poolt selle isiku suhtes pankroti välja kuulutamiseks;
- 2) pankrotimenetlus on tööandja suhtes lõpetatud seoses pankrotimenetluse raugemisega pankrotiseaduse § 29 lõike 1 tähenduses või
- 3) teises Euroopa Majanduspiirkonna lepinguriigis on kohus või muu pädev organ tunnistanud tööandja maksejõuetuks Euroopa Liidu Nõukogu määruse (EÜ) nr 1346/2000 maksejõuetusmenetluse kohta tähenduses.

13. Seega on olukorras, kus ükski teine võlausaldaja või võlgnik ise ei ole pankrotiavaldust kohtule esitanud, võlausaldajast töötaja jaoks oma tööandja maksejõuetuse tõestamiseks ja hüvitise saamiseks ainus võimalus esitada kohtule pankrotiavaldus.

**14.** Pankrotimenetluse algatamine on töötaja (ning ka teiste pankrotiavalduste esitajate) jaoks seotud kuludega. Esmalt tuleb avalduse esitajal tasuda riigilõiv.<sup>4</sup> Samuti võib kohus PankrS § 11 lg 1 kohaselt kohustada pankrotiavalduse esitanud võlausaldajat tasuma ajutise halduri tasu ja kulutuste katteks kohtu deposiiti kohtu määratud rahasumma, kui on alust eeldada, et pankrotivara selleks ei jätku.

**15.** Kui võlausaldaja deposiidinõuet ei täida, jätab kohus PankrS § 15 lg 3 p 5 alusel ajutise pankrotihalduri nimetamata. Kui ajutine pankrotihaldur jäetakse nimetamata, siis PankrS § 15 lg 7 kohaselt pankrotiavalduse alusel edasist menetlust ei toimu ja menetlus lõpeb. Kui kohus on kohustanud võlausaldajat deposiitmakse tegemiseks alles pärast ajutise pankrotihalduri määramist, kuid võlausaldaja seda ei tee, siis jätab kohus pankrotiavalduse läbi vaatamata vastavalt PankrS § 27 lõikele 4.

**16.** Seega on deposiidi tasumine – kui kohus selle määrab – pankrotimenetluse alustamiseks ja selle kaudu ka tööandja maksejõuetuse korral makstavate hüvitiste saamiseks töötaja jaoks vältimatult vajalik.<sup>5</sup>

#### *Kohtu kaalutusõigus deposiitmakse nõudmisel*

**17.** PankrS § 11 kohaselt võib kohus nõuda pankrotimenetluse algatajalt deposiitmakse tegemist, kui kohtu hinnangul ei jätku võlgniku varast ajutise halduri tasu ja kulutuste katmiseks. Analüüsin järgnevalt, millised on kohtu diskretsiooni piirid selle otsuse tegemisel.

**18.** Deposiitmakse pankrotiavalduse esitajalt (nt töötajalt) nõudmise peamiseks eesmärgiks on kindlustada raha olemasolu ajutisele pankrotihaldurile tasu maksmiseks ja talle pankrotiprotsessis tekkivate kulutuste hüvitamiseks. Samuti võib deposiitmakse eesmärgiks pidada kohtumenetluse ökonomia tagamist ning ka nn heauskse tööandja kaitset kergekäeliste ja pahatahtlike pankrotiavalduste esitamise eest, s.t et avaldaja kaaluks pöördumise perspektiivi ning arvestaks talle tekkivate kulude võimalusega. Lisaks tuleb arvestada võimaliku olukorraga, mil töötasu kättesaamisele suunatud täitemenetlus ei ole tulemust andnud. Arvestades täitemenetluse seadustikuga kohtutäiturile antud ulatuslikku pädevust nõuete täitmisel, võib kohus põhjendatult eeldada, et ka pankrotimenetlus ei pruugi olla tulemuslik.

**19.** Ajutisel pankrotihalduril on PankrS § 23 lg 1 kohaselt õigus saada oma ülesannete täitmise eest tasu, samuti nõuda oma ülesannete täitmiseks tehtud vajalike kulutuste hüvitamist. Tasu suuruse määrab kohus, kes peab seejuures arvestama ajutise halduri ülesannete mahtu ja keerukust ning ajutise halduri kutseoskusi. Tasu suuruse arvestamise aluseks on ülesannete täitmisele kulunud aeg. Kohus kontrollib ajutise halduri ülesannete täitmiseks tehtud kulutuste põhjendatust ja kinnitab vajalike ning põhjendatud kulutuste suuruse. Eeltoodust tuleneb, et ajutise pankrotihalduri tasu peab olema õiglane ning vastama tavapärasele „teenuse“ osutamise hinnale. Asjaolu, et pankrotimenetluse kulud peab kandma nt majanduslikult vähekindlustatud isik, ei anna kohtule seega iseenesest alust määrata haldurile väiksemat tasu tavapärasega samas mahus teostatud töö eest.<sup>6</sup>

<sup>4</sup> 1.07.2012 jõustunud riigilõivuseaduse muudatuste kohaselt tasutakse töötaja poolt tööandja vastu pankrotiavalduse esitamisel tööõigussuhtest tuleneva nõude alusel riigilõivu 10 eurot, avalduse esitamisel e-toimiku infosüsteemis 5 eurot (RLS § 57 lg 8).

<sup>5</sup> Isik ei saa taotleda ka enda deposiitmakse tegemisest vabastamist menetlusabi korras, sest tsiviilkohtumenetluse seadustik deposiiti menetluskuluna käsitleda ei võimalda.

<sup>6</sup> Seda ei saa järeldada ka sellest, et ajutise halduri tasu alammäär ei ole PankrSiga kehtestatud. Halduri tunnitasu ülemmääraks on PankrS § 23 lg-ga 3 kehtestatud 96 eurot.

**20.** Kohus võiks jätta oma diskretsiooni kasutades deposiidinõude töötajast võlausaldajale esitamata, kui tal oleks võimalik saada halduri tasu ja kulutuste katteks raha muudest allikatest. Põhimõtteliselt on pankrotimenetluse kulude, sh halduritasu ja -kulude, tasumine mõeldav kolmest allikast: võlgnikult (pankrotivarast või ka võlgniku juhtorgani liikmelt, vt PankrS § 30 lg 3), avalikest vahenditest (riigilt) või võlausaldaja(te)lt ja muudelt huvitatud isikutelt.

**21.** Pankrotiseaduse üldine põhimõte on kanda pankrotimenetlusega seotud kulud pankrotivarast.<sup>7</sup> See on efektiivne viis kulude hüvitamiseks aga vaid siis, kui võlgnikul on vara, millest nimetatud nõuet täita. Praktikas see tihti nii ei ole. Pealegi ei ole menetluse alustamisel kohtule mitmetel juhtudel selge, milline on võlgniku varaline seisund. Seega tuleks ajutise pankrotihalduri kulud deponeerida võlausaldaja vahenditest menetluse alguses ka siis, kui hiljem selgub, et võlgnikul tegelikkuses vahendeid on. Seega ei saa kohus selle võimalusega üldjuhul oma diskretsiooni teostamisel arvestada.

**22.** Teiseks võimaluseks oleks katta sellistel juhtudel pankrotimenetlusega seotud kulud töötaja majanduslikku olukorda arvestades täielikult või osaliselt avalikest vahenditest. Pankrotiseadus küll võimaldab ajutise pankrotihalduri tasu ja kulutuste teatud osas hüvitamist riigi vahenditest, kuid need alused on väga piiratud. Nimelt näeb PankrS § 23 lg 4 ette riigi vahenditest ajutise pankrotihalduri tasu hüvitamise üksnes juhul, kui pankrotimenetlus on algatatud võlgniku (mitte võlausaldaja) avalduse alusel. Sellisel juhul seab sama normi teine lause riigi hüvitatavatele kuludele ka ülemmäära, milleks on 397 eurot koos seaduses ette nähtud maksudega, välja arvatud sotsiaalmaks.

**23.** Ka kohtupraktikas<sup>8</sup> mõõndakse, et riigi kanda töötaja kui võlausaldaja algatatud pankrotimenetluse kulusid jätta ei saa.<sup>9</sup> Samas on kohtud siiski mõnel juhul mõistnud ajutise pankrotihalduri kulud välja ka riigi vahenditest, jäädes PankrS § 23 lg 4 lauses 2 sätestatud summa piiridesse.<sup>10</sup>

**24.** Seega valitseva tõlgenduse järgi võimalus sellisel juhul kulusid riigile panna puudub. Isegi juhul, kui eeldada, et kulude hüvitamine avalikest vahenditest on osaliselt võimalik, on see piiritletud maksimaalselt 397 euroga. Nagu kohtud ise on oma praktikas ajutise pankrotihalduri tavapärase tasu suurust analüüsid leidnud, ei saa see summa katta pankrotihalduri kulusid isegi väikesemahulise pankrotimenetluse korral.<sup>11</sup>

**25.** Eelnevast tulenevalt on kohtu kaalutusõigus selle otsustamisel, kas töötajast võlausaldajalt pankrotimenetluse alustamisel deposiitmakse tegemist nõuda või mitte, olulisel määral piiratud, sest ajutisel pankrotihalduril on õigus saada oma töö eest tasu ning selleks vajalikku raha pole kehtivat seadust arvestades tihti võimalik saada muudest allikatest kui võlausaldajalt.

**26.** Seetõttu tuleb minu arvates hinnata, kas arvestades töötajast võlausaldaja olukorda ning tema tegelikku eesmärki pankrotimenetluse alustamisel – saavutada endale seadusega ette nähtud hüvitise väljamaksmine – võib kehtiv regulatsioon rikkuda tema põhiõigusi ja -vabadusi.

<sup>7</sup> PankrS § 23 lg 4 võimaldab küll halduritasu võlgnikult välja mõista ka pankrotivarast eraldi, kuid seda üksnes juhul, kui pankrotimenetluse on alustanud võlgnik ise.

<sup>8</sup> TlnRK 16.09.2009 määrus tsiviilasjas nr 2-09-19021.

<sup>9</sup> Kuigi nimetatud määrus on tehtud ajal, mil ajutise halduri tasustamist reguleeris justiitsministri 18.12.2003 määrus nr 71 „Pankrotihalduri ja ajutise pankrotihalduri tasude piirmäärad ja hüvitamisele kuuluvate kulutuste arvestamise kord“ ning nüüd sisaldub vastav regulatsioon pankrotiseaduse §-s 23, siis on normi sisu jäänud varasemaga võrreldes samaks.

<sup>10</sup> Nt HarjuMK 05.02.2010. a määrus 2-09-55922.

<sup>11</sup> TlnRK 24.08.2012. a määrus 2-12-25483.

*Deposiidinõudest tulenev õiguse korraldusele ja menetlusele riive*

**27.** Sisuliselt seatakse töötajale deposiidinõudega varaline kitsendus, mis raskendab tema jaoks oma subjektiivse õiguse realiseerimist. Põhiseaduse §-d 14 ja 15 näevad koosmõjus ette üldise õiguse tõhusale õiguskaitsesele ja ausale õigusemõistmisele.<sup>12</sup> Nimetatud põhiõigusel on kaks poolt: § 14 tulenev üldine põhiõigus korraldusele ja menetlusele ning PS § 15 lg 1 tulenev üldine õigus tõhusale õiguskaitsesele ja ausale õigusemõistmisele.

**28.** Piirdun käesoleval juhul üksnes selle analüüsimisega, kas tegemist võib olla üldise põhiõiguse korraldusele ja menetlusele põhiseadusvastase riivega seoses deposiidinõudega.<sup>13</sup>

**29.** Õigus korraldusele ja menetlusele väljendab ideed, et õige menetlus aitab kaasa õige tulemuse saavutamisele. Mida tõhusam on menetlus põhiõiguste tagamiseks, seda paremini realiseeruvad põhiõigused praktikas.<sup>14</sup> Riigikohus on öelnud: „Riigil on PS § 14 järgi kohustus luua põhiõiguste kaitseks kohased menetlused. Nii kohtu- kui ka haldusmenetlus peab olema õiglane. Muuhulgas tähendab see, et riik peab kehtestama menetluse, mis tagaks isiku õiguste tõhusa kaitse.“<sup>15</sup>

**30.** Nimetatud põhiõiguse riive seisneb üldjuhul selles, kui seadusandja on jätnud põhiseaduse miinimumnõuetele vastavad menetlusreeglid sätestamata.<sup>16</sup> Samas tähendab õiguste tõhusa kaitsmise ja menetluse õigluse kriteerium minu hinnangul ka seda, et menetlus- ja korralduspõhiõiguse riivega võib olla tegemist juhul, mil isikul pole võimalik oma muudest õigusaktidest tulenevat subjektiivset õigust teostada seetõttu, et menetlusreeglid seavad selleks ebaproportsionaalseid takistusi.

**31.** Eespool välja toodud töötuskindlustuse seaduse ning pankrotiseaduse normide koostoimest tuleneb, et isikul võib teatud tingimusel olla väga keeruline realiseerida oma subjektiivset õigust palga ja seaduses sätestatud tasude hüvitamiseks Eesti Töötukassa poolt.

**32.** Käesoleval juhul on subjektiivseks õiguseks, mille teostamist eelviidatud regulatsioon raskendab, eelkõige töötaja õigus saamata jäänud palga ja seaduse või töölepinguga ette nähtud tasude hüvitamisele.

**33.** Töötaja õigus oma nõuete kaitsele tööandja maksejõuetuse korral on sätestatud parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta (I osa punkt 25<sup>17</sup>, II osa artikkel 25<sup>18</sup>), mis on Eesti õiguskorra osaks.<sup>19</sup>

<sup>12</sup> nt RKÜKo 16.05.2008 nr 3-1-1-88-07, p 41.

<sup>13</sup> Kuigi pankrotimenetlus alustatakse ja lõpetatakse kohtu poolt, on minu hinnangul kaheldav, kas tegemist võiks olla ka PS § 15 lõikest 1 tuleneva kohtusse pöördumise õiguse riivega. Õigus kohtusse pöördumisele kaitseb isikut oma subjektiivsete õiguste rikkumise korral kohtusse pöördumisel (õigus materiaalses mõttes kohtuvõimu teostamisele). Kuigi ka pankrotimenetluse alustamine teenib lõppastmes pankrotiprotsessi osaliste õiguste ja huvide kaitset, ei ole kohtu poole pöördumine sellisel juhul samastatav võlausaldaja poolt oma õiguste vahetu kaitsmisega hagi või kaebusega kohtu poole pöördumise õigusega.

<sup>14</sup> M. Ernits. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn, 2008. Kommentaar §-le 14, lk 157 p 3.

<sup>15</sup> RKPJKo 14.04.2003, 3-4-1-4-03, p 16.

<sup>16</sup> M. Ernits. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn, 2008. Kommentaar §-le 14, lk 161 p 3.3.1.

<sup>17</sup> „25. Kõigil töötajatel on õigus oma nõuete kaitsele tööandja maksejõuetuse korral.“

<sup>18</sup> „Artikkel 25. Töötajate õigus oma nõuete kaitsele tööandja maksejõuetuse korral

**34.** Töötajate õigust sotsiaalkindlustushüvitisele töökoha kaotamisel tagab Euroopa Liidu õiguses EL Nõukogu 20. oktoobri 1980. a direktiiv 80/987/EMÜ töötajate kaitse kohta tööandja maksejõuetuse korral<sup>20</sup>. Direktiivist tulenevad liikmesriikide kohustused sotsiaalse kaitse kindlustamiseks selles valdkonnas.

**35.** Seega ei pea põhiõigus korraldusele ja menetlusele selles juhtumises tagama mitte üksnes lihtsusest tulenevat subjektiivset õigust, vaid rahvusvahelisest ja ka Euroopa Liidu õigusest tulenevat õiguspositsiooni.

**36.** Kokkuvõttes on käesoleval juhul minu arvates tegemist üldise õiguse korraldusele ja menetlusele riivega.

*Deposiidinõudest tuleneva õiguse korraldusele ja menetlusele riive põhiseaduspärasus*

**37.** Põhiõiguse korraldusele ja menetlusele riive on põhiseaduspärane, kui see on põhiseaduslikult õigustatav.<sup>21</sup> Seega peab seda põhiõigust piirava regulatsiooni sätestamisel olema mõistlik (legitiimne) eesmärk ning piirang ei tohi olla isiku jaoks ülemääraselt koormav.

**38.** Deposiidinõude ettenägemise peamine eesmärk pankrotiseaduses lähtub pankrotimenetluse üldistest põhimõtetest. Neist tuleneb, et pankrotimenetluse alustanud võlausaldaja kui pankrotiasja lahendamises huvitatud isik peab vajadusel osalema menetlusega seotud kulude katmisel. Kohustust menetluskulude tasumisel osaleda võib vaadelda kui majanduskäibes osaleva isiku üldist riski, et ebaõnnestunud majandusotsuse korral võib ta kanda negatiivseid varalisi tagajärgi. Olukorras, kus pankrotivarast menetluskulude katmiseks ei jätku ning kulude tasumiseks riigi vahenditest puudub mõjuv põhjus (piisav avalik huvi), ongi paratamatu nende täielik või osaline jätmine võlausaldaja(te) kanda. Leian, et selline eesmärk on legitiimne ning võib pankrotimenetluse üldist konteksti arvestades olla ka õiguse korraldusele ja menetlusele piiramise eesmärgiks.

**39.** Samuti (nagu märgitud juba p-s 18) võib deposiitmakse eesmärgiks pidada kohtumenetluse ökonomia tagamist ning ka nn heauskse tööandja kaitset kergekäeliste ja pahatahtlike pankrotiavalduste esitamise eest, et avaldaja kaaluks pöördumise perspektiivi ning arvestaks talle tekkivate kulude võimalusega. Pean ka nimetatud eesmärke legitiimseteks.

---

Et rakendada tulemuslikult töötajate õigust oma nõuete kaitsele tööandja maksejõuetuse korral, kohustuvad lepingupoole tagama, et töötajate töölepingust või töösuhetest tulenevate nõuete täitmise kindlustab tagatisinstitutsioon või kaitse mis tahes vormis.“

<sup>19</sup> Nendest normidest tuleneva vajaliku kaitse taset on Euroopa Nõukogu Euroopa sotsiaalsete õiguste komitee (European Committee of Social Rights) sisustanud järgmiselt: „*The protection afforded, whatever its form, must be adequate and effective, also in situations where the assets of an enterprise are insufficient to cover salaries owed to workers. Moreover, the protection should also apply in situations where the employer's assets are recognised as insufficient to justify the opening of formal insolvency proceedings. The Committee has found that a privilege system where workers' claims were ranked below mortgage obligations, foreclosure on property and bankruptcy costs did not amount to an effective protection under the Charter.*“ Kättesaadav: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Digest/DigestSept2008\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Digest/DigestSept2008_en.pdf).

<sup>20</sup> Kuigi direktiivid on suunatud liikmesriikidele, võivad neist teatud eeldustel tuleneda ka vahetud subjektiivsed õigused liikmesriikide kodanikele. Käesolevas analüüsis ei võta ma seisukohta, kui suures ulatuses võivad isikutele subjektiivsed õigused tekkida mainitud direktiivist lähtudes.

<sup>21</sup> M. Ernits. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn, 2008. Kommentaar §-le 14, lk 161, p 3.4.

**40.** Piirangu proportsionaalsuse hindamisel tuleb minu arvates keskenduda eelkõige küsimusele, kas tegemist on õiguse menetlusele ja korraldusele mõõduka piiranguga, st kaaluda olemasoleva regulatsiooni eesmärgi töötaja õiguste riive raskusega. Seejuures tuleb võtta arvesse, et seadusandjal on põhiõiguse menetlusele ja korraldusele tagamisel väga laialdane kaalutlusruum.<sup>22</sup>

**41.** Eelkõige tuleb minu arvates arvesse võtta asjaolu, et pankrotiavalduse esitanud töötaja puhul erineb olukord n-õ tavalise pankrotivõlausaldaja olukorrast. Käesoleval juhul ei ole menetluse alustamise põhiliseks eesmärgiks mitte oma nõuete rahuldamine pankrotiprotsessis, vaid tööandja maksejõuetuse tuvastamine töötuskindlustuse seaduses sätestatud hüvitise väljamaksmise saavutamiseks. Kuna see õigus peab tagama ka vähekindlustatud töötajate sotsiaalse kaitsmise, võib deposiitinõudest tekkiv korraldus- ja menetluspõhiõiguse ning muude menetlusega tagatavate õiguste riive olla intensiivne.

**42.** Deposiidinõue piirab töötaja õigust töötuskindlustuse seaduses ette nähtud hüvitise saamisele mitmel viisil. Esmalt on deposiidinõude kaudu piiratud võimalus pankrotimenetlust algatada ja seega ka hüvitise maksmist taotleda. Teiselt poolt piirab aga töötaja kui pankrotivõlausaldaja kohustus osaleda halduritasu ja kulude katmisel töötaja õigust töötuskindlustuse seaduses ette nähtud suuruses isegi juhul, kui töötajal on võimalik deposiidinõue täita ja pankrotimenetlust algatada. Seda põhjusel, et deposiidisummast kantakse menetluse lõpetamisel halduritasu ja kulud. PankrS § 11 lg 2 kohaselt küll tagastatakse deposiiti makstud summa isikule PankrS § 146 lg 1 punktis 4 ja § 150 lg 1 punktis 6 sätestatu kohaselt, kuid praktikas tähendab see, et isik saab tagasi vaid selle osa deposiidist, mis ületab haldurile määratud tasu. Seega faktiliselt väheneb töötaja Eesti Töötukassast saadav hüvitis haldurile tasutava summa võrra. See loob olukorra, kus isikul on mõttekas algatada pankrotiprotsess üksnes juhul, kui saadaolev hüvitis ületab potentsiaalselt halduritasuks kuluvat summat olulisel määral. Nii seatakse varem väiksemat palka saanud ja seega eelduslikult ka majanduslikult vähem kindlustatud isikud hüvitise taotlemisel halvemasse olukorda kui suuremat töötasu teeninud isikud.

**43.** Kohtupraktikas peetakse tavapäraseks ajutise pankrotihalduri tasu ja kuluhüvitise suuruseks isegi väiksemamahulises pankrotimenetluses vähemalt 650 euro suurust summat.<sup>23</sup> Nt töötasu alammäärale (320 eurot) vastavat tasu saanud töötajal on võimalik TKindlS § 20 kohaselt nõuda töötasu ja muude tasude hüvitamist käesoleval ajal maksimaalselt kuue kuu brutotöötasu ulatus, s.o 1920 eurot. Seega võib eeldada, et isegi maksimaalset hüvitist saav varem miinimumpalka teeninud isik maksaks summa kättesaamiseks sellest märkimisväärse osa ajutise pankrotihalduri tasuks. Kui aga alampalka teeninud isikul on saamata hüvitis vähem kui kahe ja poole kuu palga ulatuses, siis on talt sisuliselt võetud motiiv hüvitamise taotlemiseks. Need näited illustreerivad, et praegu ei ole töötuskindlustuse seaduse ja pankrotiseaduse normide koosmõjus tegemist õiglase menetlusega töötajale saamata jäänud töötasu ja muude tasude hüvitamisel.

**44.** Nagu märkisin juba eespool, ei ole deposiitmakse ainus võimalik rahaline kohustus, mida pankrotimenetluse läbiviimise taotlusega kohtusse pöörduv isik peab kandma. Enne 01.07.2012 kehtinud riigilõivuseaduse redaktsiooni kohaselt ei olnud sätestatud erisusi töötaja poolt tööandja suhtes esitatava pankrotiavalduse riigilõivule ning töötaja pidi menetluse alustamiseks tasuma 383 eurot<sup>24</sup> (praegu 10 eurot). Seega võib väita, et rahaline kogukulu pankrotimenetlusega seoses on võrreldes varasemaga pankrotivõlausaldajast töötaja jaoks vähenenud. Minu arvates ei kõrvalda see siiski kahtlust, et deposiidinõudest tulenevad varalised kohustused kujutavad endast

<sup>22</sup> RKÜKo 10.04.2012, 3-1-2-2-11, p 51.

<sup>23</sup> HarjuMK 5.07. 2012 määrus 2-12-25483; TlnRK 24.08.2012 määrus 2-12-25483.

<sup>24</sup> Riigilõivuseaduse kuni 30.06.2012 kehtinud redaktsiooni § 57 lg 10 p 2.



ka eraldiseisvalt töötaja põhiõiguste ebaproportsionaalset piirangut. Seda kinnitavad eeltoodud näited.

45. Arvestades varemöeldut, leian, et nimetatud piirang riivab töötaja õigusi intensiivselt. Kuigi ka eespool välja toodud kehtivas õiguses sätestatud pankrotiseaduse ja töötuskindlustuse seaduse reeglistiku eesmärgid on kaalukad, ei võta need arvesse hüvitist saada sooviva töötaja positsiooni pankrotimenetluse algatamisel tööandja maksejõuetuse juhtudel (ei erista teda pankrotivõlausaldajast üldiselt), ega saa seetõttu minu hinnangul ka seadusandja avarat kaalutlusruumi arvestades üles kaaluda töötaja õiguste riivest tulenevat võimalikku ebaõiglust. Seetõttu on käesoleval juhul tegemist töötaja korraldus- ja menetluspõhiõiguse põhiseadusvastase piiranguga, millest võivad lähtuda tema muude subjektiivsete õiguste ebaproportsionaalsed riivid. Töötaja kaitstuse tase töötuskindlustushüvitise väljanõudmise menetluses jääb allapoole põhiseaduses ettenähtud miinimumnõudeid.

46. Nagu selgub teie vastuskirjadest minu küsimustele, on Justiitsministeerium ja Sotsiaalministeerium mõlemad probleemi olemasolu ka mõõnud, mistõttu ma ei pea vajalikuks oma seisukoha detailsemat põhjendamist.

#### *Võimalikud meetmed riive õigusvastasuse kõrvaldamiseks*

47. Nagu mainisin, on seadusandjal avar kaalutlusruum selle määramisel, milliste meetmetega tagada tõhus ja õiglane menetlus isikute õiguste kaitsmiseks. Mul ei ole pädevust sellesse kaalumiseruumi sekkuda. Oma esialgses analüüsis olen siiski välja toonud mõned meetmed, mille rakendamine eraldi või kombineeritult oleks eelkäsitletud probleemi lahendamiseks vähemasti mõeldavad. Nendeks on töötaja täielik või osaline vabastamine deposiidi tasumise kohustusest, maksejõuetuse kui hüvitise maksmise aluse tuvastatuks lugemine pärast täitemenetluse luhtumist (või muud maksejõuetuse tuvastamise aluseid ümberkujundavad muudatused), täiendavate nõudeõiguste loomine maksejõuetuks muutunud tööandja või tema juhtorganite liikmete vastu, samuti muude pahauskse tööandja vastutust suurendavate ja toetavate meetmete kujundamine (esialgse analüüsi p-d 34, 42-43 ja 45).

48. Kindlasti ei pruugi eelmainitud olla ainsad võimalikud vahendid olukorra muutmiseks. Samuti on kõigil minu välja toodud meetmetel kahtlemata olemas ka negatiivsed küljed, millega tuleb lõppastmes arvestada. Nii võiks töötaja täielik vabastamine deposiitmakse tegemise kohustusest soodustada nn pahausksete tööandjate tegevust, kõrvaldaks deposiitinõudest tuleneva kaitse kergekäeliste pankrotiavalduste suhtes, motiveerida teisi pankrotivõlausaldajaid alustama menetlust n-õ töötaja kaudu, suurendada koormust riigi rahalistele vahenditele jne. Ka muude abinõude puhul ei saa välistada neist tulenevate kuritarvituste ohtu. Paratamatult tuleb probleemi lahendamiseks põhjalikult analüüsida, kui efektiivne iga konkreetne meede töötajate õiguste kaitsmisel tegelikkuses võiks olla. Oluline on leida lahendus, mis kõiki vastandlikke huviseid (sh avalikku huvi) suurimal võimalikul määral arvesse võtaks.

49. Ühtlasi pean väga oluliseks, et tegeleksite küsimusega **kompleksselt, arvestades kogu menetluslikku tasuta**. Kuigi käesoleval juhul analüüsisin lähtuvalt mulle esitatud avaldusest üksnes deposiitinõudest tulenevaid piiranguid, ei saa jätta tähelepanuta ka seda, et pankrotiseadusest võib tuleneda ka muid lävendeid töötaja poolt pankrotimenetluse alustamisele eelkäsitletud olukorras. Selliseks on nt PankrS § 15 lg 3 punktis 3 sätestatud võlausaldaja nõude alammäära suurusest tulenev piirang. Menetlus töötaja õiguste kaitsmiseks peab olema tõhus ja õiglane tervikuna. See nõuab töötuskindlustuse seaduse ja pankrotiseaduse reguleerimisloogikate omavahelise haakuvuse laiemat käsitlemist.

50. Nähtuvalt vastuskirjadest minu küsimustele on teie arvamused probleemi lahendamise võimaluste osas oluliselt erinevad. Justiitsminister on seisukohal, et küsimuse lahendamine on võimalik eelkõige töötuskindlustuse seaduse raames, samas kui sotsiaalministri arvates on olukorra lahendamiseks kaalumisväärsed eelkõige muudatused pankrotiseaduses (töötaja vabastamine deposiidinõudest, äriühingu juhatuse liikmete vastutuse suurendamine pankrotimenetluse kulude kandmisel jne), jättes mainimata töötuskindlustuse seaduse muutmise võimaluse. Seetõttu pean oluliseks lahenduse leidmist teie omavahelises koostöös.

#### **IV Kokkuvõte**

51. Analüüsi tulemusena leian, et PankrS § 11 lg 1 ja § 27 lg 4 ning TKindlS § 19 loovad oma koostoimes olukorra, mis rikub töötuskindlustushüvitist taotleva isiku õigust korraldusele ja menetlusele (PS § 14) ning võib selle kaudu rikkuda muid töötaja subjektiivseid õigusi.

**Teen Teile ettepaneku lahendada nimetatud probleem ministriumide omavahelises koostöös vajalike seadusemuudatuste väljatöötamise kaudu.**

Palun teie omavahel kooskõlastatud seisukohta probleemi lahendamiseks astutavate sammude osas koos ajakavaga hiljemalt käesoleva aasta 1. novembriks.

Austusega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Hent Kalmo  
õiguskantsleri asetäitja-nõunik  
õiguskantsleri volitusel