

Riigikantselei
Stenbocki maja
Rahukohtu 3
15161 Tallinn

28 august 2019

NOVE

ADVOKAADIBÜROO

Advokaadibüroo NOVE OÜ
Registrikood: 12984303
Estonia pst 9, Solaris keskus
10143 Tallinn
Tel: +372 610 8010
nove@nove.ee
www.nove.ee

Urmas Volens, dr. iur
Andrus Kattel
Arsi Pavelts, PhD
Kristjan Tamm
Veikko Puolakainen
Mari Matjus

Marika Oksaar
Prof. Karin Sein, dr.iur
Kajja Riismaa
Heili Püümann
Veiko Vaske
Triin Tiru
Maret Kruus



Euroopa Liit
Euroopa Sotsiaalfond



Eesti
tuleviku heaks

**PANKROTISEADUSE MUUDATUSETTEPANEKUTE
PÕHISEADUSPÄRASUSE ANALÜÜS**

Käesolev uuring viidi läbi Riigikantselei strateegiabüroo tellimisel ja seda rahastatakse ühtekuuluvusfondide 2014-2020 rakenduskava prioriteetse suuna 12 „Haldusvõimekus“ meetmest 12.2 „Poliitikakujundamise kvaliteedi arendamine“. Projekti algatajad ja koostööpartnerid on Justiitsministeerium ja Rahandusministeerium.

© Indrek Niklus, Heili Püümann, Veiko Vaske, Urmas Volens, autorite isiklikud õigused

© Eesti Vabariik, kõik varalised õigused

Intellektuaalne omand ja omandiõigus

Käesolev raport on loodud Riigikantselei ja Justiitsministeeriumi tellimisel Eesti Vabariigi jaoks. Raport on teos autoriõiguse seaduse mõistes. Raportiga seotud kõik varalised autoriõigused kuuluvad ilma ajaliste või geograafiliste piiranguteta Eesti Vabariigile. Isiklikud õigused, sh õigus autorsusele ja autorinimele, kuuluvad töögrupile, mille liikmed on Indrek Niklus, Heili Püümann, Veiko Vaske ja Urmas Volens. Raportile viitamisel tuleb täita autoriõiguse seadusest ja heast viitamise tavast tulenevaid nõudeid.

Raporti tsiteerimisel palume sellele viidata järgmiselt: Niklus, I., Püümann, H., Vaske, V., Volens, U. Pankrotiseaduse muudatuseettepanekute põhiseaduspärasuse analüüs. Tallinn, 2019

SISUKORD

Sisukord.....	3
1. PROBLEEMI PÜSTITUS	5
2. JÄRELDUSED	5
2.1. Maksejõuetusinstituutsiooni loomine.....	5
2.2. Võlausaldaja motiveerimine menetluskulude kandmiseks.....	6
2.3. Pandieseme realiseerimine väljaspool pankrotimenetlust	6
2.4. Allutatud laenude regulatsioon.....	6
2.5. Kohtute spetsialiseerumine maksejõuetusasjadele	6
3. TAUSTAINFORMATSIOON.....	7
4. ANALÜÜS.....	8
4.1. Sissejuhatus	8
4.1.1. Analüüsi meetodika	8
4.1.2. Muudatustega riivatavad põhiõigused.....	9
4.1.3. Analüüsi ülesehitus.....	13
4.2. Maksejõuetusinstituutsiooni loomine.....	14
4.2.1. Sissejuhatus	14
4.2.2. Avalik kord KorS § 4 tähenduses ja avalik huvi.....	17
4.2.3. Isiku küsitlemine ja dokumentide nõudmine	18
4.2.4. Isiku kutsumine ametiruumi ja mitteilmumisel sundtoomine	22
4.2.5. Isikusamasuse tuvastamine	27
4.2.6. Vallasasja läbivaatus	29
4.2.7. Valdusesse sisenemine	33
4.2.8. Valduse läbivaatus	37
4.2.9. Riikliku järelevalve raames maksejõuetusinstituutsioonile avaldatav ärisaladus.....	40
4.2.10. Maksejõuetusinstituutsiooni poolt rakendatavate riikliku järelevalve erimeetmetega kaasneda võivad ettevõtlusvabaduse (PS § 31) või sõnumivabaduse riive (PS § 43)	42
4.2.11. Maksejõuetusinstituutsiooni tegevuseks riigieelarvest raha eraldamine	45
4.2.12. Haldusjärelevalve teostamine pankrotihalduri üle.....	46
4.3. Võlausaldaja motiveerimine menetluskulude kandmises.....	46
4.3.2. Põhiõiguste kaitseala riive	48
4.3.3. Riive materiaalne põhiseaduspärasus	50
4.4. Pandieseme realiseerimine väljaspool pankrotimenetlust, kui see on ainuke ese pankrotimenetluses	53

4.4.1.	Muude tähtaegselt esitatud tunnustatud nõuetega võlausaldajate (PankrS § 153 lg 1 p 2) ja muude tähtaegselt esitamata, kuid tunnustatud võlausaldajate (PankrS § 153 lg 1 p 3) võrdsuspõhiõiguse (PS § 12) riive põhiseaduspärasuse kontroll.....	54
4.4.2.	Muude tähtaegselt esitatud tunnustatud nõuetega võlausaldajate (PankrS § 153 lg 1 p 2) ja muude tähtaegselt esitamata, kuid tunnustatud võlausaldajate (PankrS § 153 lg 1 p 3) (pandiga tagamata võlausaldajad) omandipõhiõiguse (PS § 32) riive põhiseaduspärasuse kontroll.....	56
4.4.3.	Omandipõhiõiguse riive võrdsuspõhiõigusena.....	59
4.5.	Allutatud laenude regulatsioon.....	61
4.5.1.	Põhiõiguste kaitseala.....	61
4.5.2.	Põhiõiguste kaitseala riive.....	63
4.5.3.	Põhiõiguste riive põhiseaduslik õigustatus.....	66
4.5.4.	Kokkuvõte.....	68
4.6.	Kohtute spetsialiseerumine maksejõuetusajadele.....	68
4.6.1.	Põhiõiguste kaitseala.....	68
4.6.2.	Põhiõiguste kaitseala riive.....	70
4.6.3.	Põhiõiguste riive põhiseaduslik õigustatus.....	72

Lugupeetud Hr. Peterkop,

Kooskõlas Riigikantselei, Eesti Rakendusuuringute Keskus CentAR OÜ ja Advokaadibüroo NOVE OÜ vahel 12.04.2019 sõlmitud töövõtulepinguga esitame Teile alljärgneva õigusanalüüsi. Käesoleva analüüsi on koostanud Advokaadibüroo NOVE vandeadvokaadid Heili Püümann, Veiko Vaske ja Urmas Volens ning nõunik Indrek Niklus.

1. PROBLEEMI PÜSTITUS

Käesoleva analüüsi eesmärgiks on hinnata pankrotiseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse väljatöötamiskavatsuses (15.11.2018) pakutud järgmiste võimalike seadusemuudatuste põhiseaduspärasust:

- a) maksejõuetusinstituutsiooni loomine;
- b) võlausaldaja motiveerimine menetluskulude kandmiseks;
- c) pandieseme realiseerimine väljaspool pankrotimenetlust, kui see on ainuke ese pankrotimenetluses;
- d) allutatud laenude regulatsioon;
- e) kohtute spetsialiseerumine maksejõuetusasjadele.

2. JÄRELDUSED

Kokkuvõtvalt on järgnevas analüüsis jõutud järgmiste peamiste järeldusteni.

2.1. Maksejõuetusinstituutsiooni loomine

1. Pankrotiseaduse eesseisvate muudatuste raames soovitakse luua maksejõuetusinstituutsioon, kelle peamiseks ülesandeks oleks teostada riikliku järelevalvet pankrotivõlgniku suhtes seoses maksejõuetuse põhjustamise ja sellega seotud tegevustega. Selleks, et maksejõuetusinstituutsioon saaks riikliku järelevalvet teostada võimalikult efektiivselt, analüüsiti, kas ja milliste riikliku järelevalve erimeetmete kasutamise õiguse andmine sellele instituutsioonile oleks kooskõlas põhiseadusega tagatud isiku põhiõiguste ja vabaduste kaitsega.

2. Maksejõuetusinstituutsiooni kasutusse antavate võimalike erimeetmetena käsitleti isiku küsitlemist ja dokumentide välja nõudmist, isiku kutsumist ametiasutusse ja vajadusel sundtoomist, isikusamasuse kindlakstegemist, vallasasja läbivaatust (vajadusel koos hoiule võtmisega), valdusesse sisenemist ja valduse läbivaatust. Täiendavalt pöörati tähelepanu ka küsimusele, kas erimeetmete rakendamisega võidakse põhiseadusvastaselt riivata isiku huvi kaitsta oma ärisaladust.

3. Analüüsi tulemusena jõuti järeldusele, et ükski eelnevalt nimetatud riikliku järelevalve meede ei tohiks kujutada puudutatud isiku niivõrd intensiivset põhiõiguste ja vabaduste riivet, et seda saaks pidada põhiseadusega vastuolus olevaks.

4. Kõige intensiivsemalt riivavad puudutatud isiku põhiõigusi ja vabadusi eelkõige vallasasja läbivaatus (eelkõige eraelu puutumatus), valdusesse sisenemine ja valduse läbivaatus (kodu puutumatus). Siiski ei ole põhjust pidada riivet ebaproportsionaalselt intensiivseks. Isiku põhiõiguste ja vabaduste riive kaalub üles riikliku järelevalve tulemusena paranev üldine majanduslik keskkond, mis on ühiskonna terviku huvides.

5. Maksejõuetusinstituutsiooni läbiviidav riiklik järelevalve peaks aitama kaasa kogu majanduskeskkonna parandamisele seeläbi, et oluliselt paranevad pankrotihalduri võimalused

rakendada tsiviilvastutust nende isikute suhtes, kes on võlgniku vara õigusvastaselt vähendanud või temale kahju tekitanud. Tsiviilvastutuse maksmapanemine pankrotihalduri poolt peaks vähendama seniste pankrotimeistrite motivatsiooni kasutada pankrotimenetlust, et jätta võlausaldajatele arved maksmata ja seeläbi nende arvelt rikastuda.

2.2. Võlausaldaja motiveerimine menetluskulude kandmiseks

6. Pankrotimenetluse kulude deponeerimise kohustuse panemine isikule, kes rikkus pankrotiavalduse esitamise kohustust, rakendades kohustuse rikkumise pööratud tõendamiskoormust tema kahjuks, riivab tema omandipõhiõigust. Riive on põhiseaduspärane eeldusel, et tagatakse menetluslikud garantiid isikule, kellel objektiivselt ei ole võimalik oma kohustuste rikkumise puudumist tõendada, näiteks seetõttu, et tal ei ole tegelikult olnud infot võlgniku majandustegevuse kohta või on ta olnud kohustatud õigussuhte lõppemise tõttu tema käes olnud tõendid võlgnikule loovutama.

7. Pankrotimenetluse kulude algse deposiiti tasumise kohustuse panemine pankrotiavaldust esitavale võlausaldajale ilma kohtu sisulise kaalutluseta riivab tema kohtusse pöördumise põhiõigust vaatamata lihtsustatud võimalusele nõuda deposiidi tasumist pankrotiavalduse esitamise kohustust rikkunud isikult ja seega algse deposiidi tagastamist. Riive võib olla intensiivne, kui tulevane regulatsioon käsitleb kulude kandmist pankrotiavalduse esitamise või menetlemise eeldusena. Riive põhiseaduspärasuse tagamiseks on vaja tagada, et pankrotiavalduse esitamine ei eeldaks ebaproportsionaalselt suure deposiidi tasumist võrreldes võlausaldaja nõude osakaaluga ning et loodaks võimalus deponeerimiskohustuse jagamiseks võlausaldajate vahel.

2.3. Pandieseme realiseerimine väljaspool pankrotimenetlust

8. Andes PankrS § 103 kohaselt tunnustatud pandiõiguse ja nõude alusel võlausaldajale õiguse valida, kas ta soovib oma nõude tagatiseks olevat pandiõigust realiseerida täitemenetluses või pankrotimenetluses, on tegemist küll teiste pankrotivõlausaldajate võrdsuspõhiõiguse ja omandipõhiõiguse riivega, kuid sellist riivet ei saa pidada põhiseadusega vastuolus olevaks.

2.4. Allutatud laenude regulatsioon

9. Laenude allutamise regulatsioon kavandatud kujul riivaks osanikest ja aktsionäridest võlausaldajate omandipõhiõigust, samuti nii osanikest või aktsionäridest võlausaldajate kui ka nende lähikondsete võrdsuspõhiõigust.

10. Oleme siiski seisukohal, et õiglasema ja ausama pankrotimenetluse loomise eesmärk kaalub üles meetmetest tulenevad põhiõiguste riived. Tuleb siiski silmas pidada, et aktsionäride/osanike lähikondsete ring, kelle hääleõigust pankrotimenetluses piiratakse, ei tohi olla põhjendamatult lai ega hõlmata isikuid, kellel ei pruugi olla sisulist seost aktsionärist või osanikust võlausaldajaga.

2.5. Kohtute spetsialiseerumine maksejõuetusajadele

11. Maksejõuetusajade kohtualluvuse koondamine kahte maakohтусse võib riivata teatud osa pankrotivõlgnike kohtusse pöördumise ja oma kohtuasja arutamise juures viibimise põhiõigusi. Riive on siiski väheintensiivne ja põhiseaduspärane tulenevalt kohtusüsteemi ja kohtumenetluse tõhususe eesmärgist.

3. TAUSTAINFORMATSIOON

12. Justiitsministeerium on alates aastast 2016 läbi viimas maksejõuetusõiguse revisjoni, mille eesmärk on muuta pankroti-, saneerimis- ja võlgade ümberkujundamise menetslused kiiremaks, kulutõhusamaks ja läbipaistvamaks, mis omakorda tagab võlausaldajatele suuremad väljamaksud, parandab Eesti ettevõtluskliimat ja rahvusvahelist mainet. Pankrotimenetlust puudutavad probleemid ja võimalikud lahendused on kokku võetud seaduseelnõu väljatõõtamiskavatsuses (15.11.2018; edaspidi ka VTK), kus välja pakutud võimalikest muudatustest kuue puhul on tuvastatud oluline mõju mõnele sihtrühmale. Nendest meetmetest viie osas on nähtud omakorda vajadust meetme põhiseaduspärasuse analüüsimiseks.

13. 2019. a aprillis korraldas Riigikantselei meetmete mõjude hindamiseks lihthanke teel riigihanke „Pankrotiseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu võimalike muudatuste mõjude ja põhiseaduslikkuse hindamine“ (registri viitenumber 205091), milles eduka pakkumuse esitasid ühispakkujatena Eesti Rakendusuringute Keskus CentAR OÜ ja Advokaadibüroo NOVE OÜ. 12.04.2019 sõlmisid pooled riigihanke tulemusena töövõtulepingu.

14. Töövõtulepingu täitmiseks oleme koostanud põhiseaduspärasuse analüüsi muudatuste kohta, mille osas on hankija ette näinud vajaduse hinnata nende kooskõla põhiseadusega. Analüüsi on koostanud Advokaadibüroo NOVE OÜ vandeadvokaadid Urmas Volens, Veiko Vaske ja Heili Püümann, keda abistas töö teostamisel nõunik Indrek Niklus.

4. ANALÜÜS

4.1. Sissejuhatus

4.1.1. Analüüsi metoodika

1. Käesoleva analüüsi koostamisel on aluseks võetud Eesti õiguskorras välja kujunenud ja kohtupraktikas kinnitatud põhiõiguste riivete tuvastamise ning nende põhiseaduspärasuse hindamise reeglid.

2. Riigikohtu otsuse nr 3-4-1-6-00 p 13 kohaselt tuleneb PS §-st 11 nõue, et õiguste ja vabaduste piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust. Piirangud ei tohi kahjustada seadusega kaitstud huvi või õigust rohkem, kui see on normi legitiimse eesmärgiga põhjendatav. Kasutatud vahendid peavad olema proportsionaalsed soovitud eesmärgiga. Proportsionaalsuse põhimõttega peab arvestama mitte üksnes õiguse kohaldaja, vaid ka seadusandja.

3. Õigustloovate aktide ja muude võimalike põhiõiguste riive allikate põhiseaduspärasuse analüüsi läbiviimisel on Riigikohtu praktikas alates 2002. aastast rakendatud õigusriiklikus traditsioonis välja kujunenud kõrgetasemelist käsitlust, mille kohaselt on põhiõiguste riive põhiseaduspärasuse hindamisel vaja tuvastada selle kooskõla põhiseadusega formaalselt ja materiaalselt. Materiaalse põhiseaduspärasuse raames hinnatakse abinõuga kaasneva põhiõiguste riive proportsionaalsust taotletava legitiimse eesmärgi suhtes kolmel järjestikusel astmel: kõigepealt abinõu sobivust, siis vajalikkust ja vajadusel ka proportsionaalsust kitsamas tähenduses ehk mõõdukust.

4. Ilmselgelt ebasobiva abinõu korral ei ole vaja kontrollida abinõu vajalikkust ja mõõdukust. Sobiv on abinõu, mis soodustab piirangu eesmärgi saavutamist. Sobivuse seisukohalt on vaieldamatult ebaseaduspärasus abinõu, mis ühelgi juhul ei soodusta piirangu eesmärgi saavutamist. Sobivuse nõude sisuks on kaitsta isikut avaliku võimu tarbetu sekkumise eest. Abinõu on vajalik, kui eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise, isikut vähem koormava abinõuga, mis on vähemalt sama efektiivne kui esimene. Abinõu mõõdukuse üle otsustamiseks tuleb kaaluda ühelt poolt põhiõiguste sekkumise ulatust ja intensiivsust ning teiselt poolt piirangu eesmärgi tähtsust. Mida intensiivsem on põhiõiguste riive, seda kaalukamad peavad olema seda õigustavad põhjused.¹

5. Kõige rangemale kontrolliskeemile allub vabadus- ehk tõrjepõhiõiguste riive põhiseaduspärasuse hindamine, kus põhiõigusnormi koosseis koosneb välise konstruktsiooniteooria alusel kahest elemendist: põhiõiguste kaitsealast ja selle riivest. Sealjuures hinnatakse vabaduspõhiõiguste kaitseala avara koosseisuteooria põhjal, mis tähendab, et kaitseala hõlmab iga tegevuse, omaduse või seisundi, millel on seos kaitstava õigushüvega, ning riive iga tegevuse, omaduse või seisundi ebasoodsa mõjutamise.² Vabaduspõhiõiguste riive tüüpiline kontrolliskeem on järgmine³:

(1) *Põhiõiguste kaitseala riive*

(1.1) *Kaitseala*

(1.1.1) *Esemeline kaitseala*

(1.1.2) *Isikuline kaitseala (§ 9)*

(1.2) *Riive*

(2) *Riive põhiseaduslik õigustamine*

¹ RKPJKo 17.07.2009, 3-4-1-6-09, p 21; 15.12.2009, 3-4-1-25-09, p 24; alates RKPJKo 06.03.2002, 3-4-1-1-02, p 15.

² Ernits, M., Põhiseaduse II ptk sissejuhatus, komm. 34–36 – Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4., täiend. vlj. Tallinn: Juura, 2017, lk 107–108.

³ Ernits, M., Põhiseaduse II ptk sissejuhatus, komm. 60 – Ü. Madise jt, lk 117.

- (2.1) *Riive formaalne põhiseaduspärasus*
- (2.1.1) *Pädevus, menetlus, vorm (iseäranis § 3 lg 2, § 108 ja § 104 lg 2)*
- (2.1.2) *Õiguselguse põhimõte (§ 10 ja § 13 lg 2)*
- (2.1.3) *Parlamendireservatsioon (§ 3 lg 1 esimene lause ja § 87 p 6 või § 94 lg 2)*
- (2.1.4) *Kvalifitseeritud piiriklauslist tulenevad spetsiaalsed formaalsed riive põhiseaduspärasuse tingimused*
- (2.2) *Riive materiaalne põhiseaduspärasus*
- (2.2.1) *Seaduse legitiimne eesmärk*
- (2.2.1.1) *Piiriklausli puudumisel põhiõigus või mõni muu PS-st tulenev õigusväärtus*
- (2.2.1.2) *Kvalifitseeritud piiriklausli puhul:*
- *kvalifikatsiooni kataloogis sisalduv eesmärk või*
 - *(erandjuhul) põhiõigus või mõni muu PS-st tulenev õigusväärtus*
- (2.2.1.3) *Lihtsa piiriklausli puhul eesmärk, mida seadusandja silmas pidas*
- (2.2.2) *Proportsionaalsuse põhimõte (§ 11 teine lause)*
- (2.2.2.1) *Vahendi sobivus*
- (2.2.2.2) *Vahendi vajalikkus kitsamas tähenduses*
- (2.2.2.3) *Vahendi proportsionaalsus kitsamas tähenduses (mõõdukus):*
- mida intensiivsem on põhiõiguse riive, seda mõjuvamad peavad olema riivet õigustavad põhjused.*

6. Sooritus- ja võrdsuspõhiõiguste puhul võib lähtuda kitsamatest kontrolliskeemidest, mida oleme ka kohaldanud vastavalt olukorrale.

7. Teostatud kontrolli ulatuse osas on oluline märkida, et me ei ole analüüsinud VTK-s kirjeldatud meetmete formaalset põhiseaduspärasust, kuivõrd seda ei ole olukorras, kus tegemist on alles eelnõu väljatöötamiskavatsusega, sisuliselt võimalik hinnata. Formaalne põhiseaduspärasus tähendab, et põhiõigusi piirav õigustloov akt peab vastama pädevus-, menetlus- ja vorminõuetele ning määratuse ja seadusereservatsiooni põhimõtetele.⁴ Lähtume eeldusest, et VTK-s kirjeldatud muudatused on kavandatud õiguskorda tuua formaalselt seaduse tasandil ja kooskõlas selleks ettenähtud nõuetega.

8. Analüüsitud on muudatuste puutumust kõigi potentsiaalselt riivatavate põhiõigustega. Kuna muudatustel puudub otsene puutumus Euroopa Liidu õigusega ja analüüsitud põhiõiguste kaitseala Euroopa Liidu ja siseriiklikul tasandil ei erine, ei ole analüüsis eraldi käsitletud Euroopa Liidu õiguse üldpõhimõtteid.

4.1.2. Muudatustega riivatavad põhiõigused

9. Täiendavalt kirjeldame sissejuhatavas osas ka analüüsitavate muudatustega riivatavate nende põhiõiguste kaitseala, mida oleme analüüsinud mitme erineva muudatuse puhul, vältimaks põhiõiguse kaitseala piiritleva kirjelduse kordamist. Põhiõiguste, mida oleme analüüsinud peamiselt ühe muudatuse puhul, kaitseala määratlus on toodud vastava muudatuse analüüsis. Põhiõiguse esemeliseks kaitsealaks on põhiõiguse kandja tegevus, omadus või seisund, mida põhiõigussäte hõlmab. Põhiõiguse isikulise kaitsealana tähistatakse isikute ringi, keda vastav põhiõigus kaitseb.

(a) Võrdsuspõhiõigus

10. PS § 12 esimesest lõigust tuleneb üldine võrdsuspõhiõigus, mis on igaühe põhiõigus. Üldise võrdsuspõhiõiguse kõrval sisalduvad põhiseaduses ka erilised võrdsuspõhiõigused

⁴ RKPJKo 1.07.2008, 3-4-1-6-08, p 43; 26.11.2007, 3-4-1-18-07, p 35 ja seal viidatud kohtupraktika.

(RKÜKo 07.06.2011, 3-4-1-12-10, p 31: „PS § 12 lõikes 1 sisaldub võrdsuspõhiõigus, mis on ühtne kõikide ebavõrdse kohtlemise aluste suhtes (vrd PS §-dega 26, 31 ja 34).“). Kui kohaldamisele tuleb eriline võrdsuspõhiõigus, siis üldist võrdsuspõhiõigust kohaldama ei pea.⁵

11. Võrdsuspõhiõiguse eesmärk on kaitsta võrdseid ebavõrdse kohtlemise eest ja seetõttu tuleb esmalt leida võrreldavate isikute grupp või võrreldavad asjaolud. Tagamaks võrdsuspõhiõiguse lünkadeta kaitset, tuleb võrreldavate gruppide või asjaolude leidmiseks lähtuda põhimõttest, et võrreldamatuid isikuid või asjaolusid ei ole.⁶

12. PS § 12 esimese lõigu esimese lause kohaselt on kõik seaduse ees võrdsed, mis viitab sellele, et võrdsuspõhiõigus on eelkõige suunatud õiguse rakendamisele – kõigile tuleb kehtivaid õigusnorme kohaldada ühte moodi. Riigikohus on siiski korduvalt asunud seisukohale, et PS § 12 seob ka seadusandjat, mis tähendab, et võrdsus peab olema ka õigusloomes.

13. Võrdsuspõhiõiguse puhul tuleb teha vahet faktilisel võrdsusel ja õiguslikul võrdsusel. Õiguslik võrdsus tähendab, et õiguskord käsitleb võrdseid isikuid võrdselt. Faktiline võrdsus tähendab, et kõigil on võrdne võimalus oma õiguste teostamiseks. Võrdsuspõhiõigus on suunatud esmajärjekorras õigusliku võrdsuse tagamisele⁷. Põhiseadus ei välista ka riigi puüdlusi faktilise võrdsuse tagamiseks, teatud juhtudel võib see olla riigile kohustuslik⁸.

14. PS § 12 esimese lõigu sõnastus viitab õiguse rakendamise võrdsusele, kuid võrdsuspõhiõigus ei seisne ainult õiguse rakendamises. Ka seadusandja peab seadusloomes lähtuma võrdse kohtlemise põhimõttest⁹.

15. Võrdsuspõhiõiguse rikkumise tuvastamine toimub kahes astmes – esmalt tuleb tuvastada ebavõrdne kohtlemine ja seejärel tuleb anda hinnang, kas ebavõrdne kohtlemine on põhjendatud¹⁰. Võrdsuspõhiõiguse kontrollimisel lähtutakse järgmisest kontrolliskeemist¹¹:

- (1) Põhiõiguse kaitseala riive (ebavõrdne kohtlemine)
 - (1.1) Kaitseala
 - (1.1.1) Esemeline kaitseala (vähim ühine soomõiste ehk *genus proximum*)
 - (1.1.2) Isikuline kaitseala (§ 9)
 - (1.2) Riive (ebavõrdse kohtlemise kirjeldus ehk *differentia specifica*)
- (2) Riive põhiseaduslik õigustamine (ebavõrdse kohtlemise põhiseaduspärasus)
 - (2.1) Legitiimne eesmärk
 - (2.2) Riive formaalne põhiseaduspärasus (kui ebavõrdse kohtlemisega kaasneb vabaduse riive)
 - (2.3) Riive materiaalne põhiseaduspärasus (mõistlik ja asjakohane ehk mõõdukas põhjus)

16. Võrdsuspõhiõiguse puhul on tegemist igaühe põhiõigusega ja seda on võimalik piirata igal põhiseadusega kooskõlas oleval eesmärgil. RKÜKo 26.06.2014, 3-4-1-1-14, p 113 „PS §

⁵ Ernits, M., Põhiseaduse § 12 kommentaar, komm. 5 – Ü. Madise jt,

⁶ RKPJKo 30.09.2008, 3-4-1-8-08, p 24 teine lõige: See tähendab, et põhimõtteliselt on kõik kõigiga võrreldavad (vt J. Põllu eriarvamus Riigikohtu üldkogu 3. jaanuari 2008. a otsusele asjas nr 3-3-1-101-06, p 8.4). “”

⁷ Ernits, M., Põhiseaduse § 12 kommentaar, komm. 10 – Ü. Madise jt,

⁸ RKKHo 20.10.2008, 3-3-1-42-08, p 27 “Riigil ei ole keelatud kõrvaldada või leevendada õiguslikust võrdsusest tulenevat faktilist ebavõrdsust õiguslike meetoditega. Teatud juhtudel on see suisa kohustuslik. Näiteks on Riigikohtu üldkogu pidanud põhiseadusevastaseks regulatsiooni, mille järgi kodakondsuse taotlemisel ei vabastatud keeleeksamist halva kuulmisega isikut, mistõttu viimane pidanuks keeleeksami tegema võrdselt normaalse kuulmisega isikutega (10. detsembri 2003. a otsus asjas nr 3-3-1-47-03).”

⁹ RKÜKo 30.06.2016, 3-3-1-86-15, p 47

¹⁰ Ernits, M., Põhiseaduse § 12 kommentaar, komm. 14 – Ü. Madise jt,

¹¹ Ernits, M., Põhiseaduse II peatükk, sissejuhatus, komm. 61 – Ü. Madise jt,

12 lõikega 1 tagatud võrdsuspõhiõiguse kohta on Riigikohtu üldkogu märkinud, et see on piiratud igal põhiseadusega kooskõlas oleval põhjusel (7. juuni 2011. a otsus asjas nr 3-4-1-12-10, punkt 31)¹².

17. Võrdsuspõhiõiguse riive kaalumisel ehk mõõdukuse kontrollimise käigus tuleb arvestada, et seadusandjal on õigusloome käigus väga suur kaalumisruum. Tuleb kontrollida, kas seadusandja kaalumine võrdsuspõhiõiguse riivamisel on vastuvõetav või ilmselgelt mõistlik¹³. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium on öelnud¹³: „Võrdsuspõhiõiguse riive põhjus peab olema mõistlik ja asjakohane. "[---] kuigi meelevaldsuse kontroll laieneb seadusandja tegevusele, tuleb viimasele jätta avar otsustusulatus. Kui on olemas mõistlik ja asjakohane põhjus, on ebavõrdne kohtlemine seadusloomes põhjendatud.”

(b) Ettevõtluspõhiõigus

18. Ettevõtlus hõlmab väga erinevaid eluvaldkondi ja on seotud paljude erinevate tegevustega, mistõttu on see lisaks ettevõtluspõhiõigusele (PS § 31) seotud õigusega valida tegevusala ja töökohta (PS § 29), omandipõhiõigusega (PS § 32), õigusega koonduda mittetulundusühingutesse ja mittetulundusliitudesse (PS § 49) ja PS §-st 113 tuleneva maksupõhiõigusega.

19. Ettevõtlusena tuleb käsitada kõiki tegevusi, mille käigus osutatakse enda nimel teenuseid või pakutakse kaupu. Ettevõtlus on reeglina suunatud kasumi teenimisele. Ettevõtlusvabaduse tuumaks saab pidada isiku õigust otsustada kõikide ettevõtlusega seotud tegevuste ja asjaolude üle¹⁴.

20. Ettevõtlusvabaduse puhul on tegemist klassikalise vabaduspõhiõigusega, kuid sellel on ka soorituspõhiõiguse jooni – riigil on kohustus tagada, et olemas oleks õiguslik keskkond ettevõtlusega tegelemiseks¹⁵. Selle keskkonna osadeks on ühinguõigus ja äriõigus laiemalt, aga ka konkurentsioigus, võlaõigus jne.

21. Ettevõtlusvabaduse riivena tuleb käsitada iga tegevust, mis piirab isiku vabadust ettevõtlusega tegeleda. Selliste piirangute alla kuuluvad tavapärased avalik-õiguslikud tegevusloa nõuded, aga ka ühinguõiguslikud nõuded äriühingu asutamisele, osakapitali säilitamise kohustus, ühinemiste ja jagunemiste sätted jne¹⁶. Vaatamata asjaolule, et ühinguõiguslikud reeglid on samal ajal vajalikud ettevõtlusvabaduse realiseerimiseks. Niivõrd lai ettevõtlusvabaduse kaitseala tagab võimaluse kontrollida ettevõtlusvabaduse eripalgeliste riivete põhiseaduspärasust.

22. Ettevõtlusvabaduse isikulisse kaitsealasse kuuluvad nii füüsilised isikud kui ka juriidilised isikud. Samas lubab PS § 31 esimese lause sõnastus välisriigi kodanike suhtes, kes soovivad Eestis ettevõtlusega tegeleda, näha seadusega ette piirangud. Eristada ei tohi siiski EL liikmesriikide kodanikke ja Eesti kodanikke. Seoses riigi äriühingutega on Riigikohtu halduskolleegium asunud seisukohale¹⁷: „Kooskõlas PS § 9 lg-ga 2 leiab kolleegium, et riigi äriühingu puhul ei ole põhjust ettevõtlusvabadust ja selle riiveid määratleda vähemalt mitte sedavõrd laialt. PS § 31 eesmärk ei ole kaitsta riigi äriühingut riigi poolt riigi äriühingu tegevuse kohta antavate mittedividuutõiguslike hinnangute eest.“

¹² Ernits, M., Põhiseaduse § 12 kommentaar, komm. 24 – Ü. Madise jt

¹³ RKPJKo 30.09.2008, 3-4-1-8-08, p 32

¹⁴ RKHKo 02.11.2015, 3-3-1-22-15, p 14

¹⁵ Kask, O. Ehrlich, S. A., Henberg, A, Põhiseaduse § 31 kommentaar, komm. 6 – Ü. Madise jt

¹⁶ Kask, O. Ehrlich, S. A., Henberg, A, Põhiseaduse § 31 kommentaar, komm. 7 – Ü. Madise jt

¹⁷ RKHKo 24.01.2017, 3-3-1-65-16, p 19.2.

23. PS § 31 teise lause kohaselt on ettevõtlusvabadus lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõigus¹⁸. Seega saab ettevõtlusvabaduse riive legitiimse eesmärgina käsitada kõiki eesmärke, mis on kooskõlas põhiseadusega¹⁹.

(c) Omandipõhiõigus

24. PS § 32 lg-d 1, 2 ja 3 moodustavad ühtse omandipõhiõiguse, mille kaitse on omand, mida tuleb tõlgendada avaramalt kui tsiviilõiguslikku omandit, hõlmates isikule kuuluvad kehalised esemed, asjaõigusliku omandiõiguse, asjaõigusliku omandamisõiguse, intellektuaalomandiga seonduvad varalise iseloomuga õigused, teatud liiki võlaõiguslikud nõudeõigused, teatud ulatuses isiku vara kui terviku ning ka teatud liiki avalikõiguslikud varalised positsioonid.²⁰ Riigikohus on võtnud selge seisukoha, et PS §-s 32 sätestatud omandipõhiõiguse esemeks on muu hulgas raha.²¹

25. Eraldi on ka välja toodud, et PS § 32 kaitseb isiku vara kui tervikut (avalik-õiguslike) piirangute vastu, st juhtudel, kui põhiõiguste adressaat piirab isiku varalisi positsioone avalik-õiguslikult, puudutamata seejuures ühtegi konkreetset eraõiguslikku omandisuhet. Näited Riigikohtu praktikast hõlmavad riiklikke makse,²² maksuvabastuse kaotamist,²³ riigilõive,²⁴ kohtutäituri lisatasu.²⁵ Omandi põhiõiguse kaitsealasse on paigutatud ka teatud intellektuaalse omandi eritüübilised liigid, nagu näiteks kaubamärk, ärisaladus, fonogramm, geograafiline tähis.²⁶ Paljudel juhtudel neist on Riigikohus samas möönnud ka puutumust PS §-st 113 tuleneva maksupõhiõigusega. Vara kui terviku kaitse puhul võib küsimusi tekitada ka see, kuidas piiritleda omandipõhiõiguse kaitse ulatust ettevõtlusvabaduse kaitsealast. Riigikohus on asunud seisukohale, et kui piirang riivab ühteaegu nii PS §-s 31 tagatud ettevõtlusvabadust kui §-s 32 tagatud omandiõigust, siis tuleb selle lubatavuse hindamisel hinnata piirangu proportsionaalsust selle põhiõiguse kontekstis, mille riive on olulisem.²⁷

26. Omandipõhiõigus võib avalduda nii tõrjepõhiõiguse, soorituspõhiõiguse kui ka võrdsuspõhiõigusena. PS § 32 lg 1 1. lauses sätestatud omandi puutumatuses väljendub selle tõrjeõiguslik funktsioon, st põhiõiguste adressaadi keeld riivata omandipõhiõiguse eset. Soorituspõhiõiguslikest funktsioonidest on omandipõhiõigusse koondunud nii õigus korraldusele ja menetlusele kui ka õigus põhiõiguste adressaadi poolsele kaitsele.²⁸ Sellega seoses on Riigikohus selgitanud, et kui omandiõiguse teostamine eeldab teatud regulatsiooni, siis piirab regulatsiooni puudumine omandiõiguse teostamist ning riik peab kehtestama põhiseaduspärase regulatsiooni.²⁹

27. PS §-st 32 tuleneb ka riigi kohustus kehtestada reeglid, mille järgi on võimalik omandit kaitsta, nt omandiõiguse kohtulikkude kaitset puudutavad normid, ning teatud juhul võtta omandiõiguse ründaja õiguslikule vastutusele.³⁰

¹⁸ RKHKo 29.05.2018, 3-15-1445, p 30.

¹⁹ RKPJKo 06.07.2012, 3-4-1-3-12, p 51.

²⁰ Ernits, M., Kelli, A., Põhiseaduse § 32 kommentaar, komm. 4 – Ü. Madise jt, lk 425.

²¹ RKTko 23.10.1997, 3-2-1-116-97; RKÜko 17.06.2004, 3-2-1-143-03, p 18; 31.03.2011, 3-3-1-69-09, p 56; RKPJKo 29.01.2014, 3-4-1-52-13, p 43.

²² RKPJKo 29.01.2014, 3-4-1-52-13, p 43.

²³ RKPJKo 30.09.1994, III-4/A-5/94.

²⁴ RKPJKo 12.09.2013, 3-4-1-26-13, p 18; 10.12.2013, 3-4-1-20-13, p 56; 18.02.2014, 3-4-1-61-13, p 23; 27.03.2014, 3-4-1-2-14, p 39; 21.04.2014, 3-4-1-8-14, p 16; 19.05.2014, 3-4-1-10-14, p 12; 26.05.2014, 3-4-1-12-14, p 13; 10.06.2014, 3-4-1-14-14, p 12; 10.06.2014, 3-4-1-13-14, p 13; 09.09.2014, 3-4-1-16-14, p 15; 09.09.2014, 3-4-1-20-14, p 16; 09.09.2014, 3-4-1-22-14, p 24; 20.11.2014, 3-4-1-46-14, p 22; RKÜko 15.09.2014, 3-4-1-11-14, p 15.

²⁵ RKPJKo 29.01.2014, 3-4-1-52-13, p 43.

²⁶ Ernits, M., Kelli, A., Põhiseaduse § 32 kommentaar, komm. 11 – Ü. Madise jt.

²⁷ RKPJKo 6.07.2012, 3-4-1-3-12, p-d 41–49.

²⁸ Ernits, M., Kelli, A., Põhiseaduse § 32 kommentaar, komm. 3 – Ü. Madise jt, lk 424.

²⁹ RKPJKo 22.06.2000, 3-4-1-7-00.

³⁰ Ernits, M., Kelli, A., Põhiseaduse § 32 kommentaar, komm. 3 – Ü. Madise jt, lk 425.

28. Isikulise kaitseala mõttes on omandipõhiõiguse näol tegemist n-õ kõigi ja igaühe õigusega, mis laieneb kõigile põhiõiguste kandajatele ühetaoliselt.

(d) Kohtusse pöördumise põhiõigus

29. PS § 15 lg-s 1 sätestatud kohtusse pöördumise õiguse esemelist kaitseala tuleb sisustada laialt. Riigikohus on seda sisustanud koosmõjus PS §-s 13 sätestatud üldise kaitsepõhiõigusega ja §-s 14 sätestatud üldise põhiõigusega korraldusele ja menetlusele: „Põhiseaduse §-des 13, 14 ja 15 ette nähtud õigus kohtulikule kaitsele hõlmab nii isiku õigust esitada õiguste ja vabaduste rikkumise korral kaebus kohtule kui ka riigi kohustust luua põhiõiguste kaitseks kohane kohtumenetlus, mis on õiglane ja tagab isiku õiguste tõhusa kaitse.”³¹ Seoses menetluspõhiõigusega on Riigikohus täpsustanud: „PS § 14 ja § 15 lg 1 koostoimest tuleneb menetluslik põhiõigus, mille eesmärk on avada tee isiku põhiõiguste teostamiseks ja kaitsmiseks. Samuti tuleneb sellest seadusandja kohustus kehtestada õigusnormid, mis tagavad tõhusa võimaluse isikul oma õigusi kohtus kaitsta, samuti õigusemõistmise õigluse.”³²

30. Seega hõlmab sätte kaitseala kõige üldisemalt nn kohtutee garantiid ehk õigust pöörduda kohtusse nii põhiõiguste kui ka PS-st alamal seisvate subjektiivsete õiguste kaitseks ja lünkadeta kohtulikku kaitset, mis annab isikule vajadusel õiguse pöörduda kohtu poole ka olukorras, kui seadusandja ei ole tema õiguste kaitseks kohast menetluslikku teed ette näinud. Samuti hõlmab kohtusse pöördumise põhiõigus õigust ausale kohtueelsele haldusmenetlusele, õigust kohtu sõltumatusele ja erapooletusele, õigust asja arutamisele mõistliku aja jooksul ja õigust hüvitisele selle nõude eiramise korral ning õigust ausale kohtumenetlusele.³³

31. PS § 15 lg 1 kaitsealasse ei kuulu otseselt subjektiivset õigust mingi konkreetset viisil toimiva kohtukorralduse loomisele riigi poolt. Siiski tuleneb kohtusse pöördumise põhiõigusest koostoimes PS § 104 lg 2 p-ga 14, mis sätestab kohtukorralduse seaduse ja kohtumenetluse seaduste vastuvõtmise riigikogu koosseisu hääleteenamusega, ja §-ga 148, mis sätestab kohtusüsteemi osad, ka seadusandja kohustus luua kohtusüsteem, mis kindlustab igaühele õigusemõistmise kättesaadavuse ebamõistlike pingutusteta.³⁴

32. Kohtusse pöördumise põhiõigus on kõigi ja igaühe õigus, mis laieneb kõigile põhiõiguste kandjatele.

4.1.3. Analüüsi ülesehitus

Järgnev analüüs on üles ehitatud pankrotiseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse väljatöötamiskavatsuses pakutud ja käesoleva analüüsi lähteülesandes nimetatud seadusemuudatustest lähtuvalt.

Järgnevas peatükis 4.2 analüüsitakse maksejõuetusinstituutsiooni loomise põhiseaduspärasust, peatükis 4.3 analüüsitakse väljatöötamiskavatsuses võlausaldaja menetluskulude kandmises osalemise motiveerimiseks kavandatud meetmete põhiseaduspärasust, peatükis 4.4 analüüsitakse väljatöötamiskavatsuses esitatud pandieseme väljaspool pankrotimenetlust realiseerimisega seoses esitatud ettepanekute põhiseaduspärasust, peatükis 4.5 analüüsitakse allutatud laenude regulatsiooni Eesti õigusesse sisseviimise ettepaneku põhiseaduspärasust ja peatükis 4.6 kohtute maksejõuetuseasjadele spetsialiseerumisega seotud ettepanekute põhiseaduspärasust.

³¹ RKÜKo 16.05.2008, 3-1-1-88-07, p 41.

³² RKÜKo 10.04.2012, 3-1-2-2-11, p 51.

³³ Ernits, M., Põhiseaduse § 15 kommentaar, komm. 7 – Ü. Madise jt, lk 214.

³⁴ RKPJKo 10.05.2016, 3-4-1-31-15, p 36.

4.2. Maksejõuetusinstituutsiooni loomine

4.2.1. Sissejuhatus

33. Järgneva peatüki eesmärk on hinnata, kuidas võivad maksejõuetusinstituutsiooni töö tulemusel saada riivata isikute põhiõigused ja kas riive on proportsionaalne.

34. Kavandatav regulatsioon võib olla puutumuses eraelu puutumatus ja ettevõtlusvabaduse põhiõigusega. Regulatsioon võib teatud määral olla puutumuses ka sõnumi edastamise saladuse ja kodu puutumatus põhiõigusega

35. Pankrotiseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse väljatöötamiskavatsuse 1. peatükis toodud selgituste, põhjenduste ja kavandatava muudatuse kirjelduse alusel saab väita, et maksejõuetusinstituutsiooni loomine on õiguspoliitiliselt ilmselt kõige olulisem muudatus, mis pankrotiseaduse revisjoni raames teha soovitakse. Maksejõuetusinstituutsiooni peamiste ülesannetena kavandatakse riikliku järelevalve läbiviimist pankrotivõlgniku tegevuse suhtes maksejõuetuse põhjustamisel, haldusjärelevalvet ajutise pankrotihalduri ja pankrotihalduri üle ning avalikkuse teavitamist maksejõuetusmenetluste olulisemast praktikast. Väljatöötamiskavatsuse kohaselt saaks instituutsioonil olema oma ülesannete teostamiseks laialdane informatsiooni saamise õigus nii pankrotivõlgnikult, pankrotihaldurilt, kohtult kui ka muudelt isikutelt (sh ka võlgniku lähikondsetelt, PankrS § 117). Instituutsiooni õigused järelevalve läbiviimisel oleks nõuandmine, eriauditite läbiviimine, pankrotimenetluse avalik läbiviimine ja rahastamine.

36. Riiklikku järelevalvet reguleerib üldseadusena korrakaitseseadus, mis annab korrakaitseorganile riikliku järelevalve teostamiseks üld- ja erimeetmed. Käesoleva analüüsi eesmärgiks ei ole analüüsida, kas ja milliste tingimuste esinemisel saab pankrotivõlgniku tegevuse üle maksejõuetuse põhjustamisel korrakaitseseadust rakendada, vaid keskendutakse sellele, kas mõni riikliku järelevalve meetmetest võiks olla isiku põhiõigusi või vabadusi niivõrd intensiivselt riivav, et seda tuleks pidada põhiseadusega vastuolus olevaks. Lisaks analüüsitakse ka seda, millised põhiseaduslikud kriteeriumid võivad mõjutada maksejõuetusinstituutsiooni tegevust pankrotihalduri üle haldusjärelevalve teostamisel.

37. VTK lk 10 on järgmine selgitus: „Instituutsiooni eesmärgiks on õigusvastaste raugemiste vähendamine ja pankrotivara suurendamine tagasivõitmiste, kahju hüvitiste jms kaudu, mis aitaks omakorda tõsta võlausaldajatele tehtavaid väljamakseid pankrotimenetlustes.“ Kuidas ja milliste riikliku järelevalve meetmetega täpsemalt peaks loodav instituutsioon vahetult raugenud menetluste arvu vähendama, pankrotivara tagasivõitmiste või kahju hüvitamise nõuete kaudu suurendama, on VTK-s avamata.

38. VTK-s on viidatud, et regulatsiooni väljatöötamisel soovitakse lähtuda Soome pankrotiombudsmani kohta kehtivast regulatsioonist. Soome pankrotiombudsman ise vahetult pankrotimenetluste raugemise vältimiseks pankrotimenetluse raames mingeid tagasivõitmise nõudeid, kahju hüvitamise nõudeid või muid sääraseid nõudeid esitada ei saa. Soome pankrotiombudsmani peamiseks ülesandeks on pankrotihaldurilt, võlgnikult või kohtult saadud teabe läbitöötamine (eriaudit), mille pinnalt on kohtu määratud pankrotihalduril võimalik kasutada eraõiguslikke vahendeid pankrotivara suurendamiseks.

39. KorS § 2 lõike 4 kohaselt on riiklik järelevalve korrakaitseorgani tegevus eesmärgiga ennetada ohtu, selgitada see välja ja tõrjuda või kõrvaldada korrarikkumine. Ohuna defineerib KorS § 5 lg 2 olukord, kus ilmnenud asjaoludele antava objektiivse hinnangu põhjal võib pidada tõenäoliseks, et lähitulevikus leiab aset korrarikkumine. Jääb arusaamatuks kuidas ja milliste vahenditega hakkab instituutsioon ennetama ohtu, mis tuleneb maksejõuetuse põhjustamisest, olukorras, kus maksejõuetus on juba tekkinud. Sama moodi näib võimatuna ka ohu tõrje või korrarikkumise kõrvaldamine. Riikliku järelevalvet saab teostada üksnes selle üle, kas võlgniku maksejõuetusega seotud isik annab tema valduses oleva vajaliku teabe välja või mitte.

Teisisõnu – ilmselt on VTK-s tahetud küsida, kui (1) seadus näeb ette, et pankrotivõlgnik või kolmas isik, peab andma maksejõuetuse institutsioonile välja tema nõutud teabe ja (2) teabe valdaja seda kohustust vabatahtlikult ei täida, siis (3) milliseid abinõusid saab maksejõuetuse institutsioon kasutada, et nõutud teave kätte saada.

40. Riikliku järelevalve üldmeetmetena on korraaitseeseaduses nimetatud teavitamist (KorS § 26) või ettekirjutust ja haldussunnivahendeid (KorS § 28). Erimeetmetena on korraaitseeseaduses nimetatud küsitlemist ja dokumentide nõudmist (KorS § 30), valdusesse sisenemist (KorS § 50) ja valduse läbivaatust (KorS § 51). Lisaks nimetatud meetmetele saab korraaitseorgan erimeetmena kasutada isikusamasuse tuvastamist (KorS § 32), viibimiskeeldu (KorS § 44), sõiduki peatamist (KorS § 45), isiku kinnipidamist (KorS § 46), turvakontrolli (KorS § 47), isiku läbivaatust (KorS § 48), vallasasja hoiule võtmist (KorS § 5) jne.

41. Enne põhiseaduspärasuse analüüsimist on esmalt vajalik läbi mõelda, milliseid võimalikke meetmeid maksejõuetusinstitution üldse võiks vajada, kui ta teostab järelevalvet selle üle, kas isik annab institutsioonile välja teabe võlgniku tegevuse kohta, mis seondub maksejõuetuse põhjustamisega. Vajalikku teavet võlgniku tegevuse kohta võivad omada väga erinevad isikud – lisaks võlgnikule endale ka võlgniku lepingupartnerid, võlgniku juhtorgani liikmete või töötajate lähikondsed (abikaasa, elukaaslane, lähisugulased), juriidilisest isikust võlgnikuga samasse kontserni kuuluvad juriidilised isikud jne. Teave, mida analüüsi koostamiseks vajatakse, võib olla väga erinevatel kandjatel – see võib olla paberkandjal või salvestatud arvutis (elektroniline kandja), kuid võib olla teada üksnes asjaosalistele. Järelikult oleks maksejõuetusinstitutionile riikliku järelevalve teostamiseks vaja kõiki meetmeid, mis aitavad koguda informatsiooni isikutelt, kes seda valdavad.

42. VTK pinnalt jääb ebaselgeks, kas maksejõuetusinstitution hakkab riikliku järelevalve käigus tegelema üksnes teabega, mis on suunatud maksejõuetuse põhjuste väljaselgitamisele või ka näiteks küsimustega, mis seonduvad vara tagasivõitmise või juhatuse liikme kohustuse rikkumisega (näiteks Soome pankrotiombudsman viib eriauditi raames läbi ka võlgniku raamatupidamise taastamist – kas ja kuidas oleks see Eestis seostatav VTK-s kavandatud riikliku järelevalvega, on ebaselge, kuid ei ole käesoleva analüüsi teemaks). Kumbki nimetatud näidetest ei ole otseselt seotud maksejõuetuse põhjustamisega, kuid võib olla vajalik info pankrotihaldurile, et esitada nõudeid vara tagasivõitmiseks või kahju hüvitamiseks ja seeläbi suurendada pankrotivara. VTK üldsõnalisust ei saa selles aspektis pidada siiski edasist analüüsi takistavaks, sest kui lugeda maksejõuetusinstitutioni ülesanneteks analüüsida eriauditite raames ka muid majanduslikke ja õiguslikke küsimusi, mis ei ole otseselt seotud võlgniku tegevusega maksejõuetuse põhjustamisel, siis jõuame taaskord peamiseni – institution vajab meetmeid, et saada kätte pankrotimenetluse läbiviimiseks vajalik teave. Riikliku järelevalve meetmed teabe saamiseks on sõltumata teabe kasutamise eesmärgist ikkagi põhimõtteliselt ühesugused, mistõttu ei ole põhjust eristada, millise küsimuse analüüsimiseks (Kas maksejõuetus tekitati õigusvastaselt? Kas vara on tagasivõidetav? Kas juhatuse liige on rikkunud süüliselt oma kohustust ja kui suur on tema tekitatud kahju?) maksejõuetusinstitution teavet vajab.

43. Asudes kaaluma, milliseid meetmeid maksejõuetusinstitution võiks vajaliku teabe saamiseks kasutada, on esmalt vajalik välja tuua, et sõltumata riikliku järelevalve konkreetsetest meetmetest peaks institution oma tegevuses lähtuma meetmete valikul ja rakendamisel riikliku järelevalve aluspõhimõtetest. Näiteks proportsionaalsuse põhimõte (KorS § 7), otstarbekuse põhimõte (KorS § 8), õiguste kaitse ja inimväärikuse tagamine (KorS § 9) ja riiklikku järelevalvet teostava korraaitseorgani selgituskohustuse täitmine (KorS § 11) on elemendid, mida tuleb maksejõuetusinstitutioni poolt läbiviidava riikliku järelevalve menetluse raames arvestada, et tagada isikule põhiseadusega tagatud õigus korraldusele ja

menetlusele (PS § 14). Tegemist ei ole siiski spetsiifilise küsimusega seoses maksejõuetusinstituutsiooni loomisega, vaid üldiste küsimustega riikliku järelevalve läbiviimisel. Oleks ebaproportsionaalne, kui samu riikliku järelevalve meetmeid rakendataks kõikides pankrotiasjades, sest see moonutaks võlasuhte põhiolemust.

44. Maksejõuetusinstituutsiooni poolt oma tegevuse jaoks vajaliku teabe saamiseks rakendatavate erimeetmetena võiksid kõne alla tulla:

- 44.1. Isikute küsitlemine ja dokumentide nõudmine;
- 44.2. Isiku kutsumine ametiruumidesse või sundtoomine;
- 44.3. Isikusamasuse tuvastamine;
- 44.4. Vallasasja läbivaatus ja kui see on vajalik vallasasja läbivaatamiseks, siis ka vallasasja hoiulevõtmine;
- 44.5. Valdusesse sisenemine;
- 44.6. Valduse läbivaatus.

45. VTK kohaselt kaasneb instituutsiooni loomisega võimalik riive pankrotivõlgniku ettevõtlusvabadusele, eraelu puutumatusle, sõnumi edastamise saladusele ja kodu puutumatusle. Nimetatud põhiõigustest on eraelu puutumatus ja kodu puutumatus omased eelkõige füüsilistele isikutele (ettevõtlusvabaduse ja sõnumi edastamise saladuse isikulisse kaitsealasse saavad kuuluda ka juriidilised isikud). Teisalt on väljatöötamiskavatsuses (punkt 1.10.1, lk 12) toodud, et „maksejõuetusinstituutsiooni eesmärk on eelkõige kontrollida juriidilisest isikust pankrotivõlgnikke“. Seega tuleb eraelu puutumatus ja kodu puutumatus põhiõiguste võimalikku riivet analüüsides lähtuda juriidilisest isikust pankrotivõlgniku lähikondsete (PankrS § 117) põhiõigustest, kuid mitte ainult. Tuleb arvestada, et riivatud võivad saada ka füüsilisest isikust pankrotivõlgniku põhiõigused või kolmandate isikute õigused, kes on seotud pankrotivõlgniku pankrotimenetluse eelse tegevusega ja kellel võib olla teavet, mille alusel saaks eraõiguslikke nõudeid esitades suurendada pankrotivara. Järgnevas analüüsis käsitletakse neid isikuid koos kui puudutatud isikuid.

46. Arvestada tuleb, et juba kehtiva õiguse kohaselt on võimalik kohtul pankrotimenetluse raames kasutada võlgniku suhtes trahvi, sundtoomist ja aresti, kui võlgnik ei anna kohtu poolt nõutud teavet (PankrS § 89 lg 1 p 1). Kui on tegemist juriidilisest isikust pankrotivõlgnikuga, siis saab kohus nimetatud sunnivahendeid kohaldada juhtorgani liikme, likvideerija, täisühingu osaniku, usaldusühingu täisosaniku, vähemalt 1/10 suurst osalust omava osaniku või aktsionäri, prokuristi ja raamatupidamise eest vastutava isiku suhtes (vastavalt olukorrale rakendatakse PankrS § 19 lõikeid 1 ja 3). Edasise õigusloomelise protsessi käigus tuleb langetada otsus, milliseid meetmeid ja kelle poolt teabe saamise eesmärgil võlgniku (tema juhatuse liikme, likvideerija jne) suhtes rakendada võib, sest ei oleks mõeldav, kui ühe ja sama isiku suhtes rakendaksid teabe saamiseks meetmeid pankrotikohus ja maksejõuetuse instituutsioon. Seda põhjusel, et kui kohustatud isik annab teabe kohtule, siis kohtu kaudu jõuab see ka pankrotihaldurile ning pankrotihalduril olev teave tuleks esitada eriauditit läbi viivale eksperdile, sest eriaudit on ju pankrotihalduri huvides. Ühte ja sama teavet ei tuleks isikult kaks korda küsida.

47. Pankrotiseaduse muutmise seaduse eelnõu koostamise käigus tuleb arvestada, et riikliku järelevalve meetmed võivad kujutada endast riigi tuumikfunksiooni³⁵ täitmist (PS § 10). Riigi tuumikülesannete hulka kuulub ka õigus rakendada teise isiku suhtes jõudu. Jõu kasutamise monopol on üksnes riigil. Igamehe õiguseks on jõu kasutamine ainult hädakaitse olukorras, mis on jõu kasutamise lubatavuse (eeldused ja ulatus) poolest palju kitsam.³⁶ Nii

³⁵ RKüKo 16.05.2008, 3-1-1-86-07, p 21

³⁶ Ernits, M., Põhiseaduse § 3 kommentaar, komm. 5 – Ü. Madise jt,

võib näiteks üksnes riik kasutada jõudu isiku sundtoomisel või valdusesse sisenemisel. Institutsioon ei saa anda jõu kasutamise pädevuse teostamist lepingulisele eksperdile, kes eriauditit läbi viib, vaid ta peab seda teostama ise haldusmenetluse raames. Teatud juhtudel võiks olla mõeldav, et maksejõuetusinstitutsioon annab eksperdile volituse viia läbi isiku küsitlemist. On tõenäoline, et vastavas valdkonnas tegutsev ekspert oskab küsimusi täpsemini esitada ja see on küsitluse edukuse tulemuse osas määrav. Sama võib olla ka näiteks dokumentide väljanõudmisel. Maksejõuetusinstitutsiooni eelarvet planeerides tuleb riigi tuumikfunktsiooni teostamisega seotud ülesannete täitmiseks vajamineva tööjõukuluga arvestada.

4.2.2. Avalik kord KorS § 4 tähenduses ja avalik huvi

48. Käesoleva põhiseaduspärasuse analüüsi raames on Justiitsministeeriumi palunud analüüsida, kas KorS § 4 lg 2 tähenduses on eraõiguslike normide järgimises ja isiku subjektiivsete õiguste ning õigushüvede kaitstus avaliku korra osa. KorS § 4 lg 2 kohaselt on korrakaitseline sekkumine võimalik, kui kumulatiivselt esinevad järgmised eeldused:

- kohtulikku õiguskaitset ei ole võimalik õigel ajal saada;
- ilma korrakaitseorgani sekkumiseta ei ole õiguse realiseerimine võimalik või on oluliselt raskendatud;
- ohu tõrjumine on avalikes huvides.³⁷

49. KorS § 4 lõikes 2 väljendub korrakaitse lünki täitev iseloom. Norm on suunatud eelkõige korrakaitseorganile, kui ta peab otsustama, kas selles konkreetsetes olukorras on alus korrakaitselike meetmetega sekkuda või mitte. KorS § 4 lg 2 ei saa olla siduv seadusandjale, kui tuleb pankrotiseaduse muutmise käigus otsustada, kas ja millised meetmed oleksid sobivad, vajalikud ja mõõdukad, et institutsioon saaks kogu vajaliku teabe pankrotivõlgniku maksejõuetuse tekkimise ja maksejõuetusega seotud asjaolude väljaselgitamiseks. See hinnang tuleb anda põhiseadusest lähtudes, kaaludes, milliseid põhiõigusi ja vabadusi võivad kavandavad meetmed riivata ja kas see riive on põhiseaduspärane või mitte.

50. Järgnevalt peatutakse lühidalt KorS § 4 lõikest 2 tulenevatel kumulatiivsetel eeldustel, mille esinemisel on seadusandja pidanud võimalikuks korrakaitsest sekkumist.

51. Kohtulikku õiguskaitset ei ole võimalik õigel ajal saada: kohtuliku õiguskaitse saamine on KorS § 4 lg 2 kohaselt täidetud, kui õigusi teostada sooviva isiku poolt oleks kohtusse pöördumine asjaolusid arvestades liiga aeganõudev. Näiteks kaasneb iga viivitatud päevaga oht, et andmekandjad hävitatakse või teavet valdav isik läheb välisriiki vms. Tsiviilkohtu kaudu teabe kättesaamine võib toimuda eelkõige eeltõendamismenetluse kaudu, teatud juhtudel võib olla kasutatav ka hagi tagamise abinõu või esialgse õiguskaitse (hagita menetluses) rakendamine

52. Õiguste realiseerimine ei ole võimalik või on oluliselt raskendatud: tuleb eristada objektiivseid takistusi ja õiguslike takistusi. Õiguslike takistustena võib välja tuua tsiviilõiguslike abinõude puudumise – tsiviilõiguses ei ole otsesed abinõud valduse või vallasasja läbivaatuse kohta eesmärgiga saada teavet. Võimalik on küll TsMS § 278 kohaselt taotleda kohtult, et kohus nõuaks dokumendi isikult välja ja kui isik kohtu sellist korraldust ei täida, on kohtul õigus keeldunud isikut trahvida. Isiku valduse või vallasasja läbivaatamine, lootuses sealt olulist teavet sisaldavat infot leida, tsiviilõiguslike meetmetega võimalik ei ole.

53. Ohu tõrjumine on avalikes huvides: Avaliku huvi olemasolu võib eeldada sellisel juhul, kui oht või korrarikkumine on nii raske või üldohtlik, et peaks huvitama kogu ühiskonda

³⁷ Laaring, M. Laaring, M., jt (toim) Korrakaitse seadus. Kommenteeritud väljaanne. 2017. § 4 komm, lk 19.

tervikuna.³⁸ Eelkõige on sellisteks olukordadeks, kui oht on suunatud inimese elule, tervisele või vabadusele. Üksnes varalise kahju tekitamine avaliku huviga iga kord hõlmatud ei ole.³⁹

54. Nagu eelnevalt mainitud, ei ole seadusandja maksejõuetusinstituutsiooni loomisel ja temale riikliku järelevalve meetmete andmisel seotud KorS § 4 lõikes 2 sisalduvate kriteeriumite, sh avalikus huvis ohu tõrjumisega. Sellele vaatamata on Justiitsministeerium palunud käsitleda võimalikku avalikku huvi maksejõuetusinstituutsiooni loomisel.

55. Avalik huvi maksejõuetusinstituutsiooni loomisel võiks seisneda eelkõige selles, et instituutsiooni kaudu on võimalik saada pankrotimenetluse jaoks juurde täiendavat ressursi, mis võimaldab senisest põhjalikumalt analüüsida erinevaid õiguslikke ja majanduslikke küsimusi, millele tuginedes võidelda ebaausa majandustegevuse ja raugemiste kuritarvitamisega. Näiteks analüüsida, millal täpsemalt muutus pankrotivõlgnik maksejõuetuks ja kas juriidilisest isikust pankrotivõlgniku juhtorgani liikmed täitsid seadusega neile pandud pankrotiavalduse esitamise kohustust. Kui tuvastatakse juhtorganite poolne rikkumine, siis tuleb analüüsida, kas selle tulemusena võisid nad tekitada pankrotivõlgnikule kahju ja kas sellise kahju hüvitamise nõude esitamine on vajalik ja mõistlik. Lisaks pankrotivõlgniku maksejõuetusega seonduvalt on maksejõuetusinstituutsiooni eraldatavate vahendite abil võimalik analüüsida näiteks vara tagasivõitmisega (PankrS § 109 kuni § 119) seotud õiguslikke küsimusi või saada abi võlgniku raamatupidamise taastamiseks. Kui juriidilisest isikust võlgniku pankrotivara on niivõrd napilt, et neist ei piisa ka pankrotimenetluse kulude katmiseks ja pankrotimenetlus tuleks jätta välja kuulutamata või lõpetada raugemise tõttu, oleks võimalik instituutsioonil võtta kõik pankrotimenetluse kulud enda kanda ja seeläbi vältida menetluse raugemist.

56. Kirjeldatud tegevuste alusel saab väita, et maksejõuetusinstituutsiooni tegevuse vahetuks tulemiks on pankrotivara suurenemine. Kuid pankrotivara suurenemist ei saa pidada ainsaks ja kõige olulisemaks eesmärgiks. Kuna maksejõuetusinstituutsiooni tegevus loob aluse pankrotivara suurendamiseks selle vara arvelt, mis on ebaseaduslikult või võlgniku huve kahjustavalt pankrotivara hulgast välja viidud, siis on instituutsiooni laiemaks eesmärgiks võidelda just seda laadi tegevustega. Maksejõuetusinstituutsiooni poolt pankrotimenetlusele eraldatav ressurss peaks vähendama nõo pankroti skeemimeistrite lootust, et pankrotimenetluse raames ei ole pankrotihalduril ega ühelgi võlausaldajal piisavalt soovi ja vahendeid, et uurida võlgniku pankrotimenetluse eelseid tegevusi. See peaks laiemalt mõjutama ettevõtluskeskkonda, sest paraneb maksedistsipliin, väheneb teadlik pankrottide põhjustamine, paraneb pankrotimenetluste maine, suureneb investeerimisjulgus jne. Sellist laiemat ja kogu ühiskonda haaravat mõju saabki pidada avalikuks huviks, mis peaks õigustama maksejõuetusinstituutsiooni loomist ja tema poolt riikliku järelevalve läbiviimist.

57. Järgnevalt analüüsime üksikuid korrakaitselisi erimeetmeid, mis on kavas loodvale instituutsioonile anda.

4.2.3. Isiku küsitlemine ja dokumentide nõudmine

(a) Põhiõiguste kaitseala

(i) Põhiõiguste kaitseala sätestavad PS normid

58. PS § 26: „Igaühel on õigus perekonna- ja eraelu puutumatussele. Riigiasutused, kohalikud omavalitsused ja nende ametiisikud ei tohi kellegi perekonna- ega eraellu sekkuda muidu, kui seaduses sätestatud juhtudel ja korras tervise, kõlbluse, avaliku korra või teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks, kuriteo tõkestamiseks või kurjategija tabamiseks.“

³⁸ Laaring, M. Laaring, M., jt (toim) Korrakaitseeadus. Kommenteeritud väljaanne. 2017. § 4 komm, lk 19-20

³⁹ Korrakaitseeadus eelnõu 49 SE seletuskiri, lk 21. Kätte saadav internetis: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/8a9c2286-06fc-65d2-957b-bd9e11a940c4/Korrakaitseeadus>

(ii) Esemeline kaitseala

59. PS §-st 26 tulenev põhiõigus eraelu puutumatusel on olemuselt tõrjepõhiõigus.

60. Eraelu puutumatus põhiõiguse esemelisse kaitsealasse kuulub kõik see, mis on käsitatav „eraeluna“ põhiseaduse tähenduses. Seejuures on PS § 26 üldnorm, kaitstes kõiki eraelu valdkondi, mis ei ole hõlmatud eriõigustega (näiteks sõnumite saladus – PS § 43; isikupuutumatus – PS § 20, perekonnaelu – PS § 27 jne). Järgnevalt lähtutakse põhimõttest, et PS § 26 kaitseala on võimalikult avar ja sinna kuuluvad inimese integriteedi kõik kaitseaspektid⁴⁰.

61. Käsitledes PS §-st 26 tulenevat põhiõigust eraelu puutumatusel võimalikult avarana, tuleb selle alla paigutada ka isiku informatsiooniline enesemääramise õigus ehk õigus otsustada, millist teavet ja kellele ta enda kohta avaldab. Riigikohtu kriminaalkolleegium on PS § 26 kaitsealasse paigutanud isiku mõjusfääris oleva privaatse teabe⁴¹. Lisaks isiku endaga seotud informatsioonile hõlmab informatsiooniline enesemääramine ka teavet, mis on seotud isiku professionaalse ja ärilise tegevusega⁴².

62. PS § 26 on isikulise kaitseala osas igaühe õigus ja võib seega hõlmata ka juriidilisi isikuid (PS § 9). Arvestades PS § 26 õiguslikku iseloomu (üldregulatsioon) ja eraelu puutumatus esemelist kaitseala, ei ole põhjust käesolevas analüüsis juriidilisest isikust pankrotivõlgnikku isikulisse kaitsealasse arvata. Juriidiliste isikute põhiõiguste kaitse toimub eriõiguste (pankrotivõlgniku puhul näiteks ettevõtlusvabaduse (PS § 31) ja sõnumite edastamise saladuse (§ 43)) kaudu.

(iii) Isikuline kaitseala

63. Isikulisse kaitsealasse arvatakse järgneva analüüsi käigus füüsilised isikud – pankrotivõlgnik ja tema lähikondsed, sh kindlasti ka juriidilisest isikust pankrotivõlgniku lähikondsed vastavalt PankrS §-le 117, ja muud isikud, kelle informatsioonilist enesemääramisõigust maksejõuetusinstituutsiooni õigus teda küsitleda ja dokumente nõuda puudutab.⁴³

(b) Põhiõiguse kaitseala riive

64. Vastavalt VTK punktis 1.8. (lk 10) toodule soovitakse maksejõuetusinstituutsioonile anda õigus saada laialdast informatsiooni nii võlgnikult, haldurilt, kohtult kui ka muudelt isikutelt. Puudutatud isikute eraelu puutumatus riive tuleneb sellest, et instituutsiooni nõudmisel peavad nad avaldama teabe, mis on seotud pankrotivõlgniku maksejõuetuse tekkimisega. Riivega on tegemist, kui teavet nõutakse isikult küsitluse läbiviimise käigus.

(c) Riive materiaalne põhiseaduspärasus**(i)** Riive legitiimne eesmärk

65. PS § 26 teise lause kohaselt on eraelu puutumatus näol tegemist kvalifitseeritud piiriklausliga põhiõigusega, mistõttu on võimalik eraelu puutumatus riivata üksnes PS § 26 teises lauses ette nähtud põhjusel. Üldjuhul tuleb kvalifitseeritud piiriklauslis ette nähtud piirangute põhjuseid lugeda ammendavaks, nende laiendamine on võimalik ainult erilistes olukordades, mida käesoleval juhul ilmselt ei esine⁴⁴.

⁴⁰ Ernits, M., Põhiseaduse § 19 kommentaar, komm 7 – Ü. Madise jt

⁴¹ RKKKo 20.11.2015, 3-1-1-93-15, p 100

⁴² Jaanimägi, K, Oja, L., Põhiseaduse § 26 kommentaar, komm 4 – Ü. Madise jt

⁴³ Jaanimägi, K, Oja, L., Põhiseaduse § 26 kommentaar, komm 26 – Ü. Madise jt

⁴⁴ Jaanimägi, K, Oja, L., Põhiseaduse § 26 kommentaar, komm 27 – Ü. Madise jt

66. PS § 26 teine lause lubab eraelu puutumatust riivata ainult siis, kui legitiimseks eesmärgiks on tervise, kõlbluse, avaliku korra või teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitse, kuriteo tõkestamine või kurjategija tabamine.

67. Isikule teabe andmise kohustuse panemine või tema arvuti või telefoni läbivaatamine ei ole seotud tervise või kõlbluse kaitsega. Kuriteo tõkestamine või kurjategija tabamine ei saa ka legitiimseks eesmärgiks olla, sest institutsioon sellega ei tegele.

68. Avaliku korra alla kuuluvaks loetakse sotsiaalsete normide kogum, mis on vajalik ühiskonna toimimiseks ning mida riik õiguskorra kaudu jõu kasutamiselega ähvardades kaitseb. Avalik kord on suunatud ühiskonna rahumeelse toimimise tagamiseks. Avalikku korda rikub inimese tegevus, mis kahjustab ühiskonda ja teisi inimesi.⁴⁵ Avaliku korra osaks on kindlasti ka tsiviilõiguslike suhete toimimine ja avaliku korra kaitsmise alla mahuvad ka eraõiguslike nõuete jõustamiseks vajalikud õiguslikud toimingud. Maksejõuetusinstituuti tegevuse üheks eesmärgiks on VTK kohaselt parandada majanduses osalevate isikute maksekäitumist seeläbi, et nad võimalikult õigeaegselt pööraksid tähelepanu oma maksejõuetusele ja võtaksid tarvitusele abinõud selle vältimiseks, kahjustamata seejuures võlausaldajate huve. Selline tegevus on osa avaliku korra kaitsmisest ja tagamisest eraõiguslikes suhetes. Isiku, kes valdab teavet pankrotivõlgniku tegevuse kohta enne ja pärast võlgniku maksejõuetuks muutumist, küsitlemine või temalt dokumentide nõudmine on üks element, et selgitada välja, kas võlgniku maksejõuetus on tekitatud seadusevastaselt või on olnud tegemist tavapärase majandusrisi realiseerumisega.

69. Eraelu puutumatuse riive legitiimseks eesmärgiks saab olla ka teiste isikute õiguste ja vabaduste kaitse. Isiku õiguste kaitse alla kuuluvad samuti tsiviilõiguslikud nõuded, mida peab olema võimalik kohustatud isiku vastu maksma panna. Isiku õiguste kaitse peab olema tagatud ka maksejõuetuks muutunud isikute suhtes, kelle kohta on välja kuulutatud pankrot. Pankrotivõlgniku maksejõuetuse põhjuste väljaselgitamiseks teabe andmise kohustust või telefoni või arvuti läbivaatamise talumist saab seega põhjendada teiste isikute õiguste kaitsega.

(ii) *Vahendi sobivus*

70. Riivatava põhiõiguse – põhiõigus eraelu puutumatusele – riive proportsionaalsuse hindamise esimese etapina tuleb tuvastada, kas kavandatava muudatusega kaasnev riive on sobiv eesmärgi saavutamiseks või mitte.

71. Eesti maksejõuetusõiguse peamiseks probleemiks on peetud seda, et pankrotiavaldis esitatakse liiga hilja ja seetõttu ei ole pankrotivõlgnikul enam isegi nii palju vara, et pankrotimenetlus läbi viia. Pankrotivõlgniku vara täielik puudumine toob kaasa selle, et pankrotimenetlust välja ei kuulutata või pankrotimenetlus raugneb vara puudumise tõttu. Pankrotimenetluse raugemise tulemusena ei ole pankrotivõlausaldajal võimalust võlgniku vara arvelt oma nõudeid rahuldada, mistõttu saab kahjustatud avaliku korra osaks olev üldine maksedistsipliin ning otseselt rikutud võlausaldaja õigused. Selle probleemi aluseks on mehhanismide puudumine, mis tagaksid pankrotiavaldisse õigeaegse esitamise (koheselt, kui on selge, et isik on muutunud maksejõuetuks). Maksejõuetusinstituuti loomisega soovitaksegi selline mehhanism tekitada – riigi abiga selgitatakse välja, kas maksejõuetus on tekkinud pankrotivõlgniku või tema lähikondsete õigusvastase tegevuse tulemusena või on põhjuseks olnud äririski realiseerumine, mida ei saa ühelegi osalisele ette heita. Selleks, et maksejõuetusinstituuti saaks välja selgitada maksejõuetuse tekkimise põhjused (või sellega seotud asjaolud), ongi tal vaja teavet valdavat isikut küsitleda või nõuda temalt

⁴⁵ Erki Kodar, E, Kask, O, Kirss, K, Markvart, E, Purtsak, K, Pöld, J. Põhiseadus § 130 kommentaar, komm 6 – Ü. Madise jt

dokumentide esitamist. Järelikult on teavet valdava isiku küsitlemine või dokumentide nõudmine sobiv legitiimse eesmärgi saavutamiseks.

(iii) *Vahendi vajalikkus*

72. Kavandatava muudatuse vajalikkust hinnates tuleb kaaluda, kas võiks olla olemas puudutatud isikute õigusi vähem riivavaid abinõusid, mis aitaksid seatud eesmärgi saavutada sama tõhusalt.

73. Muid häid alternatiive, mis võimaldaksid saada teavet samaväärselt kui teabe saamiseks küsitluse läbiviimine, kehtivas õiguses ega teadaolevalt ka teiste riikide õiguspraktikas ei ole.

74. Isiku vahetu küsitlemise läbiviimise asemel tuleb võimaliku abinõuna kaaluda isikult teabe nõudmist näiteks kirjalikus vormis, mis kindlasti riivab isiku eraelu puutumatus põhiõigust vähem. Näiteks teavet valdavale isikule saadetakse kiri, milles palutakse selgitada võlgnikku majanduslikku olukorda pankrotimenetlusele eelnenud mingil konkreetsel ajahetkel. Sellisel viisil teabe saamine ei pruugi tagada, et institutsioon saab just teda huvitava teabe koheselt, sest teavet andma kohustatud isik võib temale kirjalikult esitatud küsimusi mõista teisiti, kui neid mõistis institutsioon. Vahetu küsitlemise tulemusena on võimalik koheselt täpsustada, mida ja mille kohta teavet saada soovitakse. Sama kehtib ka dokumentide nõudmise kohta. Lisaks võimaldab isiku vahetu küsitlemine koheselt tuvastada vasturääkivused isiku antud selgitustes ja seejärel juba täpsustavate küsimuste kaudu välja selgitada, mis oli vastuolulise teabe põhjus – soov anda ebaõiget infot või tegelik teadmatus kõigis asjaoludes jne. Seega ei saa kirjalikus vormis teabe nõudmist pidada küsitlusega võrreldes sama efektiivseks, aga samal ajal PS §-st 26 tulenevaid isikuõigusi vähem riivavaks.

75. Kui riigil on olemas juba maksejõuetusinstitutsiooni poolt vajatav teave, siis tuleks esmajärjekorras kasutada riigil olemasolevat teavet (näiteks, kui soovitakse OÜ-lt saada teavet möödunud majandusaasta kohta, siis tuleks esmalt pöörduda äriregistri poole ja vaadata, kas seal on olemas möödunud majandusaasta aruanne või kasutada Maksu- ja Tolliameti juures deklareeritud nn üle 1000 euroste arvete andmeid (käibedeklaratsiooni lisa (KMD INF)) ja teavet nõuda üksnes siis, kui muul viisil seda saada võimalik ei ole (samasisuline nõue tuleneb ka KorS § 30 lõikest 5).

(iv) *Vahendi mõõdukus*

76. Tuvastamaks, kas puudutatud isiku, kes valdab institutsiooni tegevuse jaoks vajalikku teavet, küsitlemine on mõõdukas eraelu puutumatus riive, tuleb esmalt kujundada seisukoht riive intensiivsuse osas.

77. Eraelu puutumatus põhiõiguse riive on seda intensiivsem, mida isiklikumat laadi infot peab isik välja andma. Näiteks, kui isikut kohustatakse andma infot oma terviseseisundi kohta või oma perekonnaga seotud asjaolude kohta või seoses tema väga intiimsete harjumustega, siis võib seda riivet pidada väga intensiivseks sekkumiseks eraellu. Teave, mis on seotud isiku või tema lähedase poolt juhitava juriidilise isiku majandustegevuses maksejõuetuse põhjuste (või sellega seotud asjaolude) väljaselgitamisega, ei ole sedalaadi isikliku iseloomuga. Isegi siis, kui selle info avaldamine võib kaasa tuua isiku või tema lähedase vastu tsiviilõigusliku nõude esitamise (näiteks kahju hüvitamine), ei saa seda pidada väga intensiivseks eraellu sekkumiseks. Ainuüksi see, et antav teave võib olla aluseks isiku vastu nõude esitamiseks, ei muuda seda teavet kuidagi erilisemalt kaitstavaks. Pigem vastupidi, sest on ju tsiviilõigusliku nõude üheks eelduseks enamasti teatud määral õigusega mittekooskõlas olev käitumine, mida ei peaks saama varjata seetõttu, et see võib olla isiku jaoks majanduslikult kahjulik.

78. Isiku küsitlemist või dokumentide nõudmist teabe saamise eesmärgil saab pidada väheintensiivseks riiveks. Tekkiv riive on mõnevõrra intensiivsem kui teabenõudele vastamine, sest küsitlemisel on psühholoogiline pingeline mõnevõrra suurem kui näiteks koduses keskkonnas

selgituste kirjutamine ja institutsioonile saatmine. Tegemist ei ole siiski ülekuulamise või ütluste andmisega kohtus, mille puhul on vaimne surve palju tugevam.

79. Analüüsi koostajate hinnangul ei saa isiku küsitlemist pidada ülemäära intensiivseks isikuõiguste riiveks, mis kaaluks üles vajaduse selgitada välja võlgniku maksejõuetuse tekkepõhjused (või muud olulised asjaolud, mis võimaldaksid pankrotihalduril vara tagasi võita, esitada kahju hüvitamise nõudeid jne). Senine pankrotimenetluse praktika ja pankrotihaldurite kogemused on näidanud, et just vajaliku teabe saamine isikutelt, kes seda valdavad, on sageli aeganõudev ja paljudel juhtudel seotud olulise riskiga (näiteks kui seda tuleb teha hagimenetluse käigus, kus nõutakse juhatuse liikmelt oma kohustuse süülise rikkumisega tekitatud kahju hüvitamist). Andes maksejõuetusinstituudile võimaluse sellist teavet ettekirjutuse või küsitluse käigus saada, suureneks pankrotimenetluse efektiivsus (võlausaldajate jaotise alusel välja makstav raha hulk suureneb, pankrotimenetluse kestus lüheneb), mis omakorda parandab üleüldiselt maksedistsipliini ja ka investeerimiskliimat. Teisisõnu – avalikku huvi tuleks käesoleval juhul pidada kaalukamaks kui isikute eraelu puutumatus riivet.

80. Riive intensiivsuse kaalumisel tuleb välja tuua, et juba kehtiva õiguse kohaselt on võlgnikule ja teatud juhtudel ka teistele isikutele pandud kohustus anda ajutisele pankrotihaldurile (PankrS § 23 lg 3) ja pankrotihaldurile (PankrS § 85 ja § 89) teavet, mis on pankrotihaldurile ja kohtule vajalik võlgniku pankrotimenetluse läbiviimiseks. Seejuures on kohtul võimalik (PankrS § 89 lg 1 p 1) määrata võlgnikule, tema juhatuse liikmele, prokuristile, likvideerijale ja raamatupidamise eest vastutavale isikule isegi trahvi, sundtoomist ja aresti, kui nad ei anna kohtu poolt nõutud teavet.

81. Kehtiva regulatsiooni pinnalt võib väita, et kui seni on meie põhiseadusega kooskõlas olevaks peetud kohtulahendi alusel teabe mitteandmisel isegi aresti määramist, siis ei peaks ülemääraseks riiveks pidama ka isiku küsitlemist või temalt dokumentide nõudmist.

82. Lisaks kavandatavale riikliku järelevalve meetmele – teavet valdava isiku küsitlemine või dokumendi nõudmine – säilivad pankrotihalduril olemasolevad tsiviilkohtumenetluslikud vahendid. Näiteks olukorras, kus pankrotihaldur esitab vara tagasivõitmise nõude ja selle menetluse käigus kasutatakse tsiviilkohtumenetluses olemasolevaid vahendeid vajaliku teabe saamiseks ja tõendite väljanõudmiseks – eeltõendamismenetlus, tõendite kogumine, dokumendi väljanõudmine, tunnistajate kohustus anda ütlusi jne.

4.2.4. Isiku kutsumine ametiruumi ja mitteilumisel sundtoomine

83. Väljatöötamiskavatsuse kohaselt hakkab maksejõuetuse instituud läbi viima riikliku järelevalvet. Väljatöötamiskavatsuses ei ole selgesõnaliselt mainitud, et loodav maksejõuetusinstituud saaks õiguse isikuid küsitlusele kutsuda (ja kui nad seda vabatahtlikult ei tee, siis rakendada politsei abil sundtoomist), kuid isiku küsitlemisele kutsumine kuulub riikliku järelevalve erimeetmete alla (KorS § 31) ja ilmselt ei ole harvad need olukorrad, kus isikut ei ole võimalik küsitleda mujal kui ametiruumis (näiteks on tegemist teabega, mida ei tohiks kuulda kolmandad isikud, isikuga kontakti saamine küsimuste esitamiseks on keerukas vms). Tõdedes, et on olemas praktiline vajadus kutsuda isik küsitluseks ametiruumidesse, ei saa välistada, et paljudel juhtudel isik vabatahtlikult kohale ei ilmu. Politsei poolt isiku sundtoomine aitaks selle lahendada.

(a) Põhiõiguste kaitseala

(i) Põhiõigusi sätestavad õigusnormid

84. PS § 20 lg 1 ja lg 2: „Igaühel on õigus vabadusele ja isikupuutumatussele.

Vabaduse võib võtta ainult seaduses sätestatud juhtudel ja korras:

1) süüdimõistva kohtuotsuse või kohtu poolt määratud aresti täitmiseks;

- 2) kohtu korralduse täitmata jätmise korral või seadusega sätestatud kohustuse täitmise tagamiseks;
- 3) kuriteo või haldusõiguserikkumise ärahoidmiseks, sellises õiguserikkumises põhjendatult kahtlustatava toimetamiseks pädeva riigiorgani ette või tema pakkuminekü vältimiseks;
- 4) alaealise üle kasvatusliku järelevalve sisseseadmiseks või tema toimetamiseks pädeva riigiorgani ette, et otsustada sellise järelevalve sisseseadmine;
- 5) nakkushaige, vaimuhaige, alkohooliku või narkomaani kinnipidamiseks, kui ta on endale või teistele ohtlik;
- 6) ebaseadusliku Eestisse asumise tõkestamiseks ning Eestist väljasaatmiseks või välisriigile väljaandmiseks.“

85. PS § 34: „Igaühel, kes viibib seaduslikult Eestis, on õigus vabalt liikuda ja elukohta valida. Õigust vabalt liikuda võib seaduses sätestatud juhtudel ja korras piirata teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks, riigikaitse huvides, loodusõnnetuse ja katastroofi korral, nakkushaiguse leviku tõkestamiseks, looduskeskkonna kaitseks, alaealise või vaimuhaige järelevalvetuse ärahoidmiseks ja kriminaalasja menetluse tagamiseks.“

(ii) Põhiõiguste esemeline ja isikuline kaitseala

86. Järgnevalt käsitletakse PS §-st 20 tulenevat isiku põhiõigust vabadusele koos PS §-st 34 tuleneva liikumisvabadusega, sest põhiõiguste kaitseala täpne eristamine ei ole maksejõuetusinstituutsiooni võimalike pädevuste analüüsimise osas määrava tähtsusega.

87. Maksejõuetusinstituutsiooni õigus kutsuda isik ametiruumi oleks puutumuses põhiseaduse §-st 20 tuleneva õigusega vabadusele ja isikupuutumatusel⁴⁶ ning §-s 34 sätestatud õigusega vabalt liikuda.

88. PS § 20 ja § 34 kaitsealasse kuulub isiku õigus liikuda ja olla seal, kus ta ise soovib. PS § 20 on suunatud intensiivsematele vabaduse piirangutesse sekkumisele ja PS § 34 vähemintensiivsematele sekkumistele. Näiteks on Riigikohus asunud seisukohale, et PS § 20 kaitsealasse kuulub isiku paigutamine meditsiinasutusse statsionaarse ekspertiisi tegemiseks⁴⁷. Vabaduse põhiõigus PS § 20 tähenduses kaitseb isikut ka olukordades, kus on vajalik isiku sundtoomine⁴⁸.

89. PS § 34 kaitsealasse kuulub isiku õigus liikuda ühest kohast teise või viibida teatud kohas⁴⁹. Näiteks on PS § 34 kaitsealasse paigutatud isiku õigus sõita sisse Tallinna vanalinna⁵⁰ või alaealistel viibida ilma täisealise saatjata väljas pärast kella 23.00-⁵¹.

90. Käsitletavate põhiõiguste isikulisse kaitsealasse kuuluvad füüsilised isikud, sest üksnes nende puhul on võimalik rääkida füüsilisest vabadusest (PS § 20) või õigusest liikuda või viibida mingis kindlas kohas.

(b) Põhiõiguste kaitseala riive

91. Isiku õigust otsustada, kuhu ta läheb või ei lähe või kus ta täpselt viibib, riivab kindlasti maksejõuetusinstituutsiooni määratud kohustus, et isik peab ilmuma teatud ajal ametiasutusse ja vastama temale esitatavatele küsimustele. Kindlaks määratud ajal ja kohas olemise kohustus takistab isikul ise otsustamast, kuhu ta sel ajal minna soovib või kus ta tahaks olla.

⁴⁶ Pars, S. Laaring, M. jt (toim) Korraikaitseeadus. Kommenteeritud väljaanne. 2017. § 30 komm, lk 106

⁴⁷ RKKKm 13.04.1999, 3-1-1-36-99, p 5

⁴⁸ Maruste, R. Kolk, T., Põhiseaduse § 20 kommentaar, komm 6 – Ü. Madise jt (toim)

⁴⁹ Roosma, P., Põhiseaduse § 34 kommentaar, komm 2 – Ü. Madise jt (toim)

⁵⁰ RKPJKo 22.12.1998, 3-4-1-11-98, ptk IV

⁵¹ RKPJKo 22.12.1998, 3-4-1-11-98

Seega isiku kutsumine ametiasutusse riivab PS §-st 20 tulenevat õigust vabadusele ja PS §-st 34 tulenevat liikumisvabaduse põhiõigust.

92. Juhul, kui isik ei ilmu vabatahtlikult maksejõuetusinstituutsiooni kutses näidatud ametiruumi, siis võiks olla vajalik isiku sundtoomine. Eesti õiguskorras viib sundtoomist läbi tavapäraselt politsei. Sundtoomise käigus piirab politsei isiku vabadust liikuda oma soovide kohaselt, selles sisalduvad ka kinnipidamise elemendid. Isik peab minema politseiametnikuga kaasa, reeglina sõitma politseiautos ja alluma muudele politsei korraldustele. Selline olukord mõjutab otseselt isiku füüsilist vabadust, mistõttu saab järeldada, et sundtoomine kätkeb endas riivet PS §-s 20 nimetatud vabaduse põhiõiguse suhtes.

(c) Riive materiaalne põhiseaduspärasus

(i) *Legitiimne eesmärk*

93. PS § 20 lõige 2 näeb ette, et isiku vabadust saab riivata üksnes seaduses sätestatud juhtudel ja korras ning sama sätte punktides 1 kuni 6 ette nähtud alustel. Tsiviil- või haldusõiguslikud alused isikult vabaduse võtmiseks (vabaduse piiramiseks) tulenevad eelkõige punktides 2, 4, 5 ja 6. Pidades silmas maksejõuetusinstituutsiooni tegevuse eesmärgi, saaks ilmselt asjakohaseks pidada PS § 20 lõike 2 punktist 2 tulenevat alust: *kohtu korralduse täitmata jätmise korral või seadusega sätestatud kohustuse täitmise tagamiseks.*

94. Tsiviilkohtumenetluses ja pankrotimenetluses on kehtiva õiguse kohaselt võimalik isiku suhtes sundtoomist kohaldada, kui selline võimalus on seaduses ette nähtud ja kohus on teinud isikule eelnevalt hoiatuse sundtoomise rakendamise kohta (TsMS § 47 lg 4 ja 5). Üheks näiteks, millal seadus lubab isiku suhtes sundtoomist kasutada, on TsMS § 266 – tunnistaja sundtoomine. Pankrotiseaduse kohaselt on sundtoomine võimalik PankrS § 18 lg 1, § 26 lg 1 ja § 89 lg 1 punkti 1 kohaselt. Sundtoomist saab kohaldada võlgniku või tema juhtorgani liikme suhtes. Sundtoomise käigus on õigus isikut kinni pidada kuni 48 tundi. Sundtoomise eesmärk on kohtumenetluse läbiviimise tagamine, kuid ka kohtu autoriteedi kindlustamine, sest riik ei saa lubada kohtu korralduste põhjendamatut täitmata jätmist. PS § 20 lg 2 p 2 ei luba samadel eesmärkidel rakendada sundtoomist haldusorgani korralduse täitmata jätmisel.

95. Sundtoomist saab kohaldada PS § 20 lõike 2 punkti 2 alusel ka seadusega sätestatud kohustuse täitmise tagamiseks. Nii on see näiteks lubatud KorS § 31 lõigetes 2 ja 4 sätestatud alustel, kui isik ei täida korrakaitseorgani korraldust ilmuda ametiasutusse ja kui on alust arvata, et isikul on olulist teavet, mis on vajalik kõrgendatud ohu tõrjumiseks. Täitemenetluse seadustiku § 62 näeb ette võimaluse, et kohus rakendab isiku suhtes sundtoomist, kui isik ei anna vara nimekirja või võlgniku vannet.

96. Eeltoodud näited kinnitavad, et seadusandja on pidanud teabe andmise kohustuse (näiteks selleks, et tõrjuda kõrgendatud ohtu) tagamisel võimalikuks isiku sundtoomist rakendada. Ka maksejõuetusinstituutsioonile teabe andmise kohustust, kui see on seaduses sätestatud, saaks pidada legitiimseks eesmärgiks PS § 20 lg 2 punkti 2 II alternatiivi tähenduses. Kas selline eesmärk on ka proportsionaalne, saab hinnata riive sobivuse, vajalikkuse ja mõõdukuse alusel.

97. PS § 34 teine lause annab õiguse riivata isiku liikumisvabadust teiste isikute õiguste ja vabaduste kaitseks. Näiteks lubab TsMS § 378 lg 1 p 7 hagi tagamise korras kohaldada kostja suhtes elukohast lahkumise keeldu. PankrS § 18 ja § 19 ning § 89 võimaldavad kohtul rakendada isiku elukohast lahkumise keeldu pankrotimenetluse läbiviimise tagamiseks.

98. Elukohast lahkumise keeld ja kohustus ilmuda kutse peale ametiasutusse küsimustele vastama on legitiimise eesmärgi osas ilmselt võrreldavad, sest mõlemal juhul on eesmärgiks teatud menetluste läbiviimise tagamine, mille puhul on vahetuks „kasusaajaks“ eelkõige tsiviilõigusliku õigussuhte osapool. Seega võiks maksejõuetusinstituutsiooni jaoks vajaliku

teabe saamist pidada legitiimseks eesmärgiks, et piirata PS §-st 34 tulenevat isikute liikumisvabadust teiste isikute õiguste ja vabaduste kaitseks.

(ii) Vahendi sobivus

99. Olukorras, kus isikut ei ole võimalik küsitleda, sest ta ei ole olnud maksejõuetusametile kättesaadav, on isiku kutsumine ja selle mittetäitmisel sundtoomise rakendamine abinõud, mis aitavad eesmärki – saada isikult teavet – saavutada. Seega neid meetmeid saab pidada sobivaks.

(iii) Vahendi vajalikkus

100. Hinnates, kas isiku ametiasutusse kutsumise või sundtoomise kõrval on mõningaid teisi sama tõhusaid meetmeid, mis aitaksid saavutada sama eesmärki – saada maksejõuetusinstituutsiooni jaoks vajalikku teavet –, tuleks kaaluda erinevaid alternatiivseid võimalusi. Isiku põhiõigusi riivab kindlasti vähem teabe andmise kohustuse tagamine sunniraha määramisega, kuid samas ei saa seda meetet pidada niivõrd tõhusaks, kui isiku küsitlemisele kutsumine ja sundtoomine. Seda põhjusel, et teavet valdaval isikul võib olla majanduslikult palju kasulikumat teavet mitte anda ja maksta selle asemel sunniraha. Teine olukord, kus sunniraha ei täida oma eesmärki, on siis, kui isikul puudub vara, mille arvelt sunniraha nõuet täita. Näiteks nn tankistide kasutamine – enne võlgniku maksejõuetuse avalikuks tulekut ja pankroti väljakuulutamist antakse osalus võlgnikus üle varatule isikule, kes määrab juhtorgani liikmeks iseenda või mõne teise varatu isiku. Sellistele „tankistidele“ sunniraha määramine ei ole kindlasti tõhus vahend, sest neil puudub reeglina isiklik vara, mille arvelt sunniraha nõuet täita. Kuna sunniraha määramine selliseid isikuid ei heiduta ja ta vaatamata sunniraha määramisele teavet ei anna, siis ei saa sunniraha määramist pidada sama tõhusaks abinõuks, kui näiteks sundtoomine

101. Isiku küsitlusele kutsumist on samuti keeruline asendada mõne sama tõhusa alternatiiviga. Ametiasutusse kutsumist ei saa asendada isikule kirjalike küsimuste saatmisega ja neile vastamise kohustamisega, sest teatud olukorras võimaldab isikuga vahetu kohtumine saada palju parema ettekujutuse sellest, kas isik räägib tõtt, kas tal on täiendavat teavet, mis võib olla vajalik jne. Teavet valdava isiku üksnes küsitlemine ilma teda ametiruumidesse kutsumata võib olla mõnikord välistatud või raskendatud, sest maksejõuetusinstituutsioonil ei pruugi ole võimalik isikuga kusagil mujal kohtuda (juriidilisest isikust võlgniku maksejõuetuse ja eriti välja kuulutatut pankrotimenetluse korral on tavaline, et võlgnikuga eelnevalt kokku puutunud isikud on võlgniku juurest lahkunud), et teda küsitleda. Seega ei saa üksnes küsitlemist pidada sama tõhusaks teabe saamise võimaluseks.

102. Asenduslahendusena oleks võimalik kujutleda olukorda, kus isikut ei kutsuta mitte maksejõuetusametisse, vaid kohtumiskohaks määratakse isiku töökoht või elukoht. Kirjeldatud võimalust ei saa siiski pidada isiku õigusi vähem piiravaks, sest kohustatud isik peab ikkagi viibima määratud ajal kindlas kohas ja ei tohi sealt lahkuda, mistõttu tema liikumisvabaduse riive on ligilähedane ametiasutusse kutsumisega. Sellisel viisil isikult teabe saamise puudusteks saab täiendavalt pidada, et alati ei ole võimalik tagada sobivate ruumide olemasolu konfidentsiaalse teabe küsimiseks ja andmiseks (näiteks, kui isik töötab suures tehases, kus puuduvad ruumid privaatseks vestluseks). Seega ei ole isikult teabe saamiseks võimalik rakendada samaväärselt tõhusat mehhanismi, nagu seda on isiku ametiasutusse kutsumine.

103. Teabe valdaja käest maksejõuetuse teenistuse jaoks vajaliku teabe saamise alternatiivina ei ole võimalik vaadelda karistusähvardust, sest riikliku järelevalve jõustamine karistusähvardusega ei ole lubatud. KorS-s on olemas alus sundida menetlustoimingut taluma ja küsitud teavet andma § 23 lg 4 ja § 28 sunniraha määramise võimalusega.

(iv) Vahendi mõõdukus

104. Asudes kaaluma, kas isiku maksejõuetusinstituutsiooni kutsumine või sundtoomine on mõõdukad saavutatava eesmärgi täitmiseks, tuleb esmajärjekorras viidata juba eelnevalt esile toodud tsiviilkohtumenetluse ja pankrotimenetluse sätetele (TsMS § 46 ja § 47 – trahv, arest ja sundtoomine, PankrS § 85 ja § 89 koosmõjus §-ga 19), mille alusel on kohtul võimalik määrata juriidilisest isikust võlgniku juhtorgani liikmetele ja muule PankrS § 19 nimetatud isikule trahvi, kui ta ei tule kohtusse või ei anna kohtule asjakohast informatsiooni. Kohus saab kohtumääruse alusel näha ette ka sundtoomise või rakendada aresti. Võrreldav regulatsioon on ka TMS §-ga 62 (kohtu võimalus lasta võlgnik sundtuua või määrata aresti). Seega on seadusandja juba olemasoleva regulatsiooni puhul pidanud õigeks, et kohtu otsusel võib isiku õigust vabadusele (PS § 20) ja liikumisvabadust (PS § 34) piirata eesmärgiga saada menetluse läbiviimiseks teavet ning sellise piirangu põhiseaduspärasuses ei ole põhimõtteliselt seni õiguskirjanduses ega kohtupraktikas kaheldud.

105. Seadusandja ei ole lubanud niivõrd intensiivselt isikuõigusi riivavaid meetmeid (eelkõige sundtoomine) rakendada igaühe suhtes, vaid üksnes võlgniku suhtes. Kui võlgnikuks on juriidiline isik, siis tema juhtorgani liikmete, prokuristi või raamatupidamise eest vastutava isiku suhtes. Seega on sundtoomine võimalik üksnes nende isikute suhtes, kelle varasemad või olemasolevad töökohustused nõudsid pankrotimenetluse läbiviimiseks ja sellega seotud asjaolude selgitamiseks vajaliku teabe valdamist. Seetõttu ei saa kohtu määrusega kohtu ette tuua PankrS §-s 117 nimetatud isikuid (lähikondsed) ega ka kolmandaid isikuid.

106. Küsimus, kas laiendada PankrS § 19 lõigetes 1 ja 3 nimetatud isikute ringi, kelle suhtes PankrS § 89 alusel saaks kohaldada näiteks sundtoomist, püstitati ka pankrotiseaduse eelmise suurema muutmise käigus kogunenud töögrupi poolt, kui töötati välja muudatusi, mis jõustusid 01.01.2010. Tookord jõuti (mitte väga põhjaliku analüüsi tulemusena) järeldusele, et loetelu laiendamine ei oleks proportsionaalne.

107. Tookordseid, ca 10 aasta taguseid kaalutlusi tuleks pidada kohaseks ka käesoleval ajal. Isiku ametiasutusse sundtoomine kujutab endast niivõrd intensiivset vabaduse õiguse (PS § 20) riivet, et on väga kaheldav, kas maksejõuetusinstituutsiooni huvi saada teada, mis põhjustel võlgnik maksejõuetuks muutus, saab pidada sama kaalukaks. On ju selle huvi eesmärk ikkagi esmajärjekorras suurendada pankrotivara hulka ja seeläbi tagada võlausaldajate nõuete rahuldamise kõrgem protsent. Maksejõuetusinstituutsiooni poolt läbi viidav riiklik järelevalve aitab tõenäoliselt parendada küll üldist maksedistsipliini, vähendada pankrotimenetluse negatiivset kuvandit ühiskonnas, soodustada välisinvesteeringute tegemist Eesti majandusse ja seeläbi edendada kõigi Eesti elanike elujärge. Seda laadi makromajanduslikud näitajad on maksejõuetusinstituutsiooni tegevusega seotud üksnes väga kaugelt ja neid protsesse mõjutavaid näitajaid on niivõrd palju, mistõttu ei saa maksejõuetuse põhjuste uurimist pidada peamiseks põhjuseks, mis Eesti majandust mõjutaks ja seega intensiivset isikuõiguste riivet üles kaaluksid.

108. Isiku sundtoomise tulemusel tekkiva PS §-ga 20 tagatud põhiõiguse riive proportsionaalsust hinnates võiks siiski kaaluda⁵², kas esinevad teatud objektiivsed kriteeriumid, mis siiski õigustaksid konkreetses olukorras maksejõuetusinstituutsiooni poolt isiku sundtoomise rakendamist. Palju on ajakirjanduses ja pankrotihaldurite poolt räägitud paadunud skeemimeistritest, kes kasutavad pankrotimenetlust ära selleks, et oma võlausaldajatele raha mitte maksta (reeglina on pankroti väljakuulutamisel juriidilisest isikust võlgnik niivõrd varatu, et menetlus raueg). Samas on skeemimeistrid pankroti

⁵² Maruste, R. Kolk, T., Põhiseaduse § 20 kommentaar, p 26 – Ü. Madise jt (toim): Näitena on toodud kaasus EIK poolt analüüsitud kaasus Vasileva vs Taani, kus keskseks küsimuseks oli, kas politsei rikkus isiku õigust vabadusele, kui Taani seaduste kohaselt viis politsei vanaproua jaoskonda, et kontrollida tema isikusamasust. EIK jõudis järeldusele, et tegemist on isikuõiguste ebaproportsionaalse piiramisega.

väljakuulutamise hetkeks juriidilisest isikust (juhtorganist või osanike/aktsionäride ringist) juba lahkunud. Sageli on nemad ainsad, kellel on olemas asjakohane teave, mis põhjustel nende juhitud (või faktiliselt juhitud) juriidiline isik maksejõuetuks muutus ja nende küsitlemine ning vajadusel ka sundtoomine võiksid olla vajalikud (mõnikord ka möödapääsmatud) abinõud, kui soovitakse võlgniku pankrotimenetluse eelse tegevuse kohta selgust saada.

109. Selleks, et vältida isiku vabaduse õiguse (PS § 20) võimalikku ebaproportsionaalset riivet, tuleks sundtoomist võimaldava regulatsiooni puhul kaaluda, kas isikute sundtoomise rakendamisel näha ette veel täiendavaid kriteeriume, mis osundaksid teatud objektiivselt kaalukatele asjaoludele seoses tavapärasest suurema avaliku huviga. Sellisteks võiks olla näiteks pankrotivõlgniku vastu olevate nõuete suur hulk (pankrotivõlgnik on võlgu kokku üle 5 000 000 euro) või suur sotsiaalmajanduslik mõju (pankrotivõlgnikul on töötajaid üle 100 vms).

110. Maksejõuetusinstituutsiooni õigus kohustada isikut enda juurde tulema ei kujuta endast intensiivset isiku liikumisvabaduse (PS § 34) riivet. Isiku liikumisvabadus on küll piiratud, kuid vahetut sündi tema suhtes ei rakendata. Sellise intensiivsusega riivet saab õigustada eesmärgiga võidelda ebaausa majandustegevuse ja raugemiste kuritarvitamisega. Olulist vahet ei tohiks teha ka selles, kas kutsutav on võlgnik (juhtorgani liige jne) või kolmas isik, kellel võib võlgniku maksejõuetuse kohta olla asjakohast teavet.

4.2.5. Isikusamasuse tuvastamine

111. VTK peatükis, mis käsitleb maksejõuetusinstituutsiooni loomist, ei ole selgesõnaliselt viidatud vajadusele anda maksejõuetusinstituutsioonile õigus tuvastada isiku samasus. Teatud juhtudel võib instituutsioonil olla siiski vajalik veenduda, kas teavet nõutakse õigelt inimeselt, mistõttu on vajalik isikusamasuse tuvastamine. Enda isiku kohta teabe andmine on üks osa eraelu puutumatuses (PS § 26).

112. Isikusamasuse tuvastamisega võib kaasneda ka lühiajaline isiku liikumise takistamine (seni kuni isik kindlaks tehakse), mistõttu võib olla vajalik analüüsida ka PS § 34 tulenevat liikumisvabadust.

(a) Põhiõiguste esemeline ja isikuline kaitseala

113. PS § 26 eeskujuks on olnud Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (EIÕK) artikkel 8.⁵³ Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikast üldistades saab EIÕK kaitsealasse paigutada ka isiku identifitseerimise.⁵⁴

114. PS § 26 tuleneva eraelu kaitse ja PS § 19 tuleneva üldise vabaduspõhiõiguse omavaheline piiritlemine ei ole Eest Põhiseaduse dogmaatikas lõpuni päris selge, kuid süstemaatiliselt õigeks saaks pidada PS § 26 võimalikult laia kaitseala,⁵⁵ mis hõlmab endas isiku õigust otsustada endaga seotud kõiki küsimusi, sh ka tema isikuga seotud andmete (kaitsealasse kuulub ka isikuandmete kaitse⁵⁶) kasutamise ja avaldamise üle. Seega kuulub PS § 26 kaitsealasse ka isiku õigus otsustada kas ja kellele ta avaldab andmed enda isiku kohta.

115. PS § 26 isikulisest kaitsealast kuuluvad kindlasti kõik füüsilised isikud, kuid PS § 9 lg 2 alusel ka juriidilised isikud sel määral, milles see on kooskõlas eraelu puutumatuses põhioõiguse laia kaitsealaga. Isikusamasuse tuvastamine saab olla võimalik siiski üksnes füüsiliste isikute puhul, mistõttu ei ole antud küsimuses kohane juriidiliste isikute eraelu puutumatuses põhioõigust käsitleda.

⁵³ Jaanimägi, K., Oja, L., Põhiseaduse § 26 kommentaar, komm. 2 – Ü. Madise jt,

⁵⁴ Jaanimägi, K., Oja, L., Põhiseaduse § 26 kommentaar, komm. 4 – Ü. Madise jt,

⁵⁵ Jaanimägi, K., Oja, L., Põhiseaduse § 26 kommentaar, komm. 8 – Ü. Madise jt,

⁵⁶ Jaanimägi, K., Oja, L., Põhiseaduse § 26 kommentaar, komm. 24 – Ü. Madise jt,

116. PS § 34 sõnastuse kohaselt on Eestis seaduslikul alusel viibival isikul vabadus Eestis vabalt liikuda. Seega hõlmab PS § 34 endast isiku õigust otsustada, kas ta parasjagu viibib, kas ja kuhu läheb.⁵⁷ PS § 34 kaitseala on teatud osas kattuvuses PS § 20, kuid viimati nimetatud paragrahvi kaitseala hõlmab endas intensiivsemaid sekkumisi isiku liikumisvabadusse, kui PS § 34. „Nii ei hõlma ei vaadeldav paragrahv [PS § 20] ega EIÕK art 5 lg 1 selliseid vähem olulisi piiranguid nagu liikleja peatamine, isikute registreerimise nõue või dokumentide kontroll (nt isiku tuvastamine tänaval või mõne tunni vältel piiril või politseijaoskonnas), ...“⁵⁸

117. PS §-st 34 tulenev liikumisvabaduse isikulise kaitsealaga on hõlmatud üksnes need füüsilised isikud, kes viibivad Eestis seaduslikul alusel.

(b) Põhiõiguste kaitseala riive

118. Andes maksejõuetusinstituudile õiguse tuvastada isikusamasus riivatakse selle isiku PS § 26 tulenevat eraelu puutumatus, sest isik ise ei saa enam otsustada, kas ja kellele ta enda isikuga seotud andmeid, sh nime ja näiteks elukohta, avaldab. Eraelu puutumatus riivega on tegemist sellest sõltumata, kas instituud poolt tuvastatakse isikusamasus isikut tõendava dokumendi alusel või näiteks biomeetriliste andmete alusel.

119. Isikusamasuse tuvastamisel on reeglina vajalik teatud piiratud ajaks isiku liikumisvabadust piirata. Liikumist piiratakse seni kuni isik on kindlaks tehtud. Seega riivab maksejõuetusinstituud poolt isikule antud korraldus näiteks esitada isikut tõendavad dokumendid PS § 34 tulenevat isiku liikumisvabadust.

(c) Riive materiaalne põhiseaduspärasus

(i) Riive legitiimne eesmärk

120. PS §-st 26 tulenev eraelu puutumatus põhioõiguse riive on lubatud ainult juhul, kui esineb vähemalt üks PS § 26 teise lause kvalifikatsiooni kataloogist tulenevat eesmärk. Maksejõuetusinstituud poolt isikusamasuse tuvastamise korral võiks eraelu puutumatus põhioõiguse riive legitiimse eesmärgina kõne alla tulla avalik kord või teiste isikute õiguste kaitse.

121. Maksejõuetusinstituudile teavet andma kohustatud isiku isikusamasuse tuvastamine ei ole vahetult suunatud avaliku korra tagamisele või teise inimese õiguste tagamisele, kuid aitab sellele otseselt kaasa. Instituud ei saa temale pandavaid kohustusi – koguda vajalikku teavet, mis seonduvad võlgniku maksejõuetuse tekkimisega või sellega seotud asjaoludega – täita ilma, et tal oleks võimalik üheselt kindlaks teha, kas ta nõuab teavet (küsitlemise või dokumentide välja andmise kaudu, keda ta kutsub ametiruumi või kelle valdust ta läbi vaatab) ikka õigelt inimeselt, kelle puhul on põhjendatud alus eeldada, et ta vajaliku teavet valdab. Seetõttu tuleks asuda seisukohale, et eraelu puutumatus riive legitiimine eesmärk PS § 26 teise lause kohaselt on olemas.

122. PS § 34 teine lause näeb liikumisvabaduse piiramise ühe legitiimse eesmärgina ette samuti teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitse. Seega saab kasutada samu argumente liikumisvabaduse legitiimse eesmärgi põhjendamiseks nagu seda tehti eelnevalt PS § 26 tuleneva põhioõiguse riive legitiimise eesmärgi käsitlemisel.

(ii) Vahendi sobivus

123. Maksejõuetusinstituud tegevuse eesmärgiks on nõuda teavet (või vaadata läbi valdus) just õigelt isikult, kes instituud hinnangul võib infot vallata. Seetõttu on

⁵⁷ Roosma, P., Põhiseaduse § 34 kommentaar, komm 2 – Ü. Madise jt (toim

⁵⁸ Maruste, R., Kolk, T., Põhiseaduse § 20 kommentaar, komm. 9 – Ü. Madise jt

isikusamasuse tuvastamine nii PS §-st 26 tuleneva eraelu puutumatuses kui ka PS §-st 34 tuleneva liikumisvabaduse piiramisena sobiv vahend.

(iii) Vahendi vajalikkus

124. Keeruline on ette kujutada, et maksejõuetusinstituudil oleks võimalik näiteks isiku ametiruumi küsitlemisele kutsudes jätta ära kutsutud isiku isikusamasuse tuvastamine ning asendada see muu abinõuga, mis isiku õigusi vähem. Kui isik on vajalik kindlaks teha, siis ei saa seda asendada muu tegevusega, kui isikusamasuse tuvastamine. Isikusamasuse tuvastamine näiteks isikut tõendava dokumendi esitamise kaudu riivab isiku eraelu puutumatuses põhiõigust kõige vähemal määral, mistõttu saab seda pidada vajalikuks abinõuks.

125. Eelõeldu kehtib põhimõtteliselt ka liikumisvabaduse kohta (PS § 34). Ei ole mõeldav, et isikusamasuse kontroll viiakse läbi ilma, et see vähemalt väga lühikeseks ajaks ei piira isiku liikumisvabadust (aeg, mis kulub isikut tõendava dokumendi esitamiseks). Muud abinõud, mis piiraks liikumisvabadust vähem, kuid aitaks samas isikusamasuse tuvastada, ei ole ilmselt võimalik ette kujutada.

(iv) Vahendi mõõdukus

126. Isikusamasuse tuvastamist ei saa pidada intensiivseks eraelu puutumatuses riiveks, sest isik ei pea enda kohta avaldama muud, kui üksnes oma isiku. Hinnates selle riive proportsionaalsust legitiimse eesmärgiga ehk maksejõuetusinstituudi võimalusega saada õigelt isikult teavet, mis on vajalik pankrotimenetluse läbiviimiseks või pankrotivara suurendamiseks, ei ole põhjust pidada eraelu puutumatuses põhiõiguse riivet ülemääraseks.

127. Isiku liikumisvabaduse lühiajalist piiramist ei saa samuti pidada saavutatava eesmärgi suhtes ebaproportsionaalselt suureks, sest ilma isiku liikumisvabadust piiramata ja et tema isikusamasust tuvastamata ei saa maksejõuetusinstituud olla kuidagi kindel, kes on see isik, kes väidab endal olevat teavet, mis on neile pankrotivõlgniku tegevuse analüüsimiseks vajalik, ja vastupidi. Suhteliselt lühiajalise ja seetõttu vähe intensiivse isikuõiguste riive lihtsustab oluliselt maksejõuetusinstituudi tegevust vajaliku teabe kogumisel.

128. Eelnevalt käsitleti isiku kutsumist ametiruumi ja mitteilumumisel sundtoomise rakendamist (KorS § 31 tulenev erimeede) ja jõuti järeldusele, et sundtoomise rakendamine kujutab endast niivõrd intensiivset isikuõiguste riivet, mille proportsionaalsuse tagamiseks tuleks kaaluda seaduse tasandil teatud kitsendavate juhtumite ettenägemist (eelkõige näiteks nõ skeemimeistrite tabamiseks, vt käesoleva analüüsi p-d 107-109). Samasisulise järelduse saab teha ka isikusamasuse tuvastamisel vahetu sunni kasutamise (KorS § 32 lg 5) ja vajadusel ametiruumidesse toimetamise kohta (KorS § 32 lg 6). Vahetu sund (ja ametiruumidesse toimetamine) isikusamasuse tuvastamisel kujutab endast intensiivset isikuõiguste riivet, mida saab proportsionaalseks pidada ainult väga kaalukate õigustuste esinemisel. Ilmselt võib selliseks kaalukaks juhtumiks pidada olukorda, kui isikusamasuse tuvastamine on vajalik isiku puhul, kes on korduvalt kasutanud maksejõuetusmenetlusi võlausaldajate huvide kahjustamiseks või on süstemaatiliselt tekitanud suures ulatuses kahju võlgnikule või võlausaldajatele (sh näiteks ka töötajatele).

4.2.6. Vallasasja läbivaatus

129. Analüüsi koostamise käigus avaldas Justiitsministeerium soovi, et käsitletaks ka maksejõuetusinstituudi võimalik pädevus vaadata läbi isikule kuuluv vallasasi (vallasasja läbivaatamine on üks korrakaitse erimeede). Kui see on vallasasja läbivaatamiseks vajalik, siis ka õigus võtta vallasasi läbivaatamiseks ajaks hoiule. Põhjenduseks toodi, et tänapäeval toimub suurem osa teabe vahetamisest ja säilitamisest elektrooniliselt, siis võib maksejõuetusinstituudil tekkida vajadus tutvuda võlgniku pankrotieelse tegevuse väljaselgitamiseks isikule kuuluva arvuti või telefoniga. Lisaks võib olla vajalik läbi vaadata ka

mootorsõiduk, sest seal võivad teabekandajad (telefon, arvuti või paberkandajal dokumendid) asuda.

(a) Põhiõiguste kaitseala

(i) Põhiõigusi sätestavad õigusnormid

130. PS § 26: Igaühel on õigus perekonna- ja eraelu puutumatusel. Riigiasutused, kohalikud omavalitsused ja nende ametiisikud ei tohi kellegi perekonna- ega eraellu sekkuda muidu, kui seaduses sätestatud juhtudel ja korras tervise, kõlbluse, avaliku korra või teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks, kuriteo tõkestamiseks või kurjategija tabamiseks.

131. PS § 32 lg 2: Igaühel on õigus enda omandit vabalt vallata, kasutada ja käsutada. Kitsendused sätestab seadus. Omandit ei tohi kasutada üldiste huvide vastaselt.

132. PS § 33 teine lause: Ei tohi tungida kellegi eluruumi, valdusse ega töökohta ega neid ka läbi otsida, välja arvatud seadusega sätestatud juhtudel ja korras avaliku korra, tervise või teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks, kuriteo tõkestamiseks, kurjategija tabamiseks või tõe väljaselgitamiseks kriminaalmenetluses.

(ii) Põhiõiguste esemeline ja isikuline kaitseala

133. Eelnevalt on PS § 26 tulenevat eraelu puutumatusel põhioiguse kaitseala käsitletud seoses maksejõuetusinstituutsiooni võimaliku õigusega viia isiku suhtes läbi küsitlemine ja nõuda temalt dokumente ning kontrollida isikusamasust. Eespool eraelu puutumatusel põhioiguse kaitseala kohta välja toodu kehtib ka käesoleval juhul. Kokkuvõtvalt saab rõhutada, et PS § 26 kaitsealasse kuulub isiku kogu integriteet ja seega õigus ise otsustada, millist teavet ta teistele isikutele enda kohta avaldab või avaldamata jätab. Katrin Jaanimägi ja Liiri Oja on Põhiseaduse kommenteeritud väljaandes osundanud Euroopa Inimõiguste Kohtu lahendile: „Samuti on ELK märkinud, et mõistet „eraelu” tuleks tõlgendada nii, et see hõlmaks füüsiliste ja juriidiliste isikute ameti- või ärialast tegevust (kohtuasi nr C-450/06 Varek Sa vs. Belgia, 14.02.2008, p 48).“⁵⁹

134. PS § 32 lõikest 2 tuleneb omaniku õigus oma omandit vabalt vallata, kasutada ja käsutada. Omaniku õigus asja vallata ja kasutada kujutab endast vabadust otsustada, kas ja millisel eesmärgil omanikule kuuluvat asja (või ka näiteks õigust) rakendatakse. Asja valdamisest ja kasutamises tuleb eristada asja kasutamise tulemusena saabuvatest järeloomitist, sest vastasel kujul oleks PS § 32 lg 2 kaitseala liiga lai.⁶⁰

135. PS § 33 teisest lausest tulenev keeld tungida kellegi valdusesse hõlmab endas keeldu tungida ja läbi vaadata isiku priivaatsfääri kuuluvat ala. Selle ala hulka saab arvata ruumi ehitises (ka kogu ehitise), aga ka näiteks isiku poolt kasutatava mootorsõiduki.⁶¹

136. Kõigi eelnevalt nimetatud põhioiguste (eraelu puutumatus, omandi põhioigus ja valdusesse sisenemise keeld) hõlmavad esemelise kaitseala poolest nii füüsilisi kui ka juriidilisi isikuid.

(b) Põhiõiguste kaitseala riive

137. Maksejõuetusinstituutsiooni poolt isikule kuuluva vallasasja, näiteks telefoni või arvuti läbivaatamine, kujutab endas kindlasti eraelu puutumatusel riivet, sest läbivaatuse tulemusena võib instituutsioonile saada teateavaks asjaolusid, mida isik ise ei oleks võib-olla soovinud instituutsioonile avaldada.

138. Omandi põhioiguse riivena PS § 32 lg 2 kohaselt on käsitletav igasugune tegevus, mis takistab isikul vabalt otsustamast, kas või kuidas ta oma omandit kasutab. Riigikohus on

⁵⁹ Jaanimägi, K, Oja, L., Põhiseaduse § 26 kommentaar, komm 26 – Ü. Madise jt

⁶⁰ Ernits, M., Kelli, A., Põhiseaduse § 32 kommentaar, komm. 6 – Ü. Madise jt.

⁶¹ Kask, O., Sepp, H., Põhiseaduse § 33 kommentaar, komm. 6 – Ü. Madise jt

öelnud: „Olukorras, kus piiratakse isiku õigust oma omandit vabalt kasutada, on tegemist PS §-ga 32 tagatud omandiõiguse riivega.“⁶² Kui maksejõuetusinstituatsioon võitab isikult temale kuuluva vallasasja ära, näiteks arvuti, selleks, et eksperdi abiga otsida sealt võimalikku teavet, mis on vajalik, et välja selgitada pankrotivõlgniku poolt vara „välja kantimisega“ seotud asjaolu, siis selle aja jooksul ei ole isikul võimalik ise asja kasutada ja seega on tema PS § 32 lõikest 2 tulenev omandipõhiõigus riivatud.

139. Isiku valduses olevasse mootorsõidukisse sisenemine, ilma isiku loata, kujutab endast isiku PS § 33 teisest lausest tulenevat valdusesse sisenemise keelu riivet.

140. Juriidilisest isikust pankrotivõlgnikule kuuluva telefoni ja arvuti läbivaatamisel ei kaasneks pankrotivõlgniku eraelu puutumatus või omandi põhiõiguse täiendavat riivet, sest pankrotihalduri pädevus valitseda võlgniku vara (PankrS § 36 lg 1 ja § 124) hõlmab ka õigust tutvuda ja lubada maksejõuetusinstituatsioonil tutvuda võlgniku vallasasjadega, sh arvutite ja telefonidega. Maksejõuetusinstituiooni sekkumine riikliku järelevalve meetmetega ei peaks reeglina vajalik olema. Maksejõuetusinstituatsioon ise ei soovi vallasasju läbi vaadata, siis saab vajadusel asjakohase teabe paluda haldurilt, kes peaks olema sellise teabe andmisest huvitatud, sest hakkab ju tema ise edaspidi eriauditi tulemusena valminud analüüsi kasutama (näiteks esitab nõudeid juhatuse liikmete vastu, nõuab vara tagasi vms).

(c) Riive materiaalne põhiseaduspärasus

(i) Riive legitiimne eesmärk

141. PS §-st 26 tulenev eraelu puutumatus põhiõiguse riive legitiimseks eesmärgiks saavad maksejõuetusinstituiooni poolt vallasasja läbivaatamisel olla PS § 26 teise lause kohaselt eelkõige avalik kord ja teise isiku õiguste ja vabaduste kaitse.

142. PS § 32 lõige 2 näeb ette lihtsa piiriklausli, mistõttu on riive õigustamiseks mõeldav iga legitiimne eesmärk, mis on põhiseadusega kooskõlas.

143. PS § 33 teine lause näeb ette, et kodu puutumatus, sh valdusesse sisenemise keelu põhiõiguse riive on võimalikud ainult kvalifikatsiooni kataloogis nimetatud eesmärkidel, milleks on avalik kord, tervise või teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitse, kuriteo tõkestamine, kurjategija tabamine või tõe väljaselgitamine kriminaalmenetluses.

144. Kõigi riivatavate põhiõiguste legitiimse eesmärgina saab käsitleda eelkõige avalikku korda ja teiste isikute õiguste kaitset. Maksejõuetusinstituiooni teabe saamise peamiseks eesmärgiks on analüüsida pankrotivõlgniku tegevust seoses tema maksejõuetuse kujunemise ja põhjustega. Koostatud analüüsid annab instituatsioon pankrotihaldurile, et viimane saaks ebaseaduslikult või võlausaldaajate huve kahjustavalt pankrotivara hulgas välja arvatud vara pankrotivara hulka tagasi nõuda või esitada pankrotivõlgnikule tekitatud kahju hüvitamiseks vajalikud nõuded. Selline tegevus peaks olema hõlmatud avaliku korra ja teiste isikute õiguste kaitsega.

(ii) Vahendi sobivus

145. Vallasasja läbivaatust saab pidada üheks parimaks võimaluseks, kuidas maksejõuetusinstituatsioon saab enda tegevuse jaoks – võlgniku erinevate tegevuste analüüsimine maksejõuetuse tekkimisel ja selle järgselt – vajalikku teavet, kui kohustatud isik seda ise ei anna või anda ei oska. Tänapäeval on peaaegu kogu info talletatud elektroonilistele andmekandjatele – arvutite või telefonide kõvaketastele. Ilma võimaluseta sellistest allikatest andmeid koguda ei ole maksejõuetusinstituatsioonil võimalik tegeleda just selle kõige olulisema „sihtgrupiga“ – isikutega, kes süstemaatiliselt kasutavad pankrotimenetlust ära selleks, et võlausaldaajatele raha maksmata jätta ja seega ebaausalt teiste arvelt rikastuda. Lisaks

⁶² RKPJKo 11.04.2012, kohtuasja nr 3-4-1-25-11, p 35

telefonidele ja arvutitetele hõlmab vallasasja läbivaatus ka näiteks sõiduki või muu säärase asja läbivaatust. Kui jätta institutsioon ilma võimalusest sõidukit läbi vaadata, siis annab see tahtlikult infot varjavatele isikutele hea võimaluse hoida kõige tundlikumat infot just sõidukis. KrMS § 91 lubab küll läbi otsida ka sõiduki, kuid selleks peab olema alगतatud kriminaalmenetlus, mille jaoks on ka eelnevalt vaja teavet võimaliku kuriteo toimepanemise kohta. Sellise teabe saamine just maksejõuetusalaste kuritegude puhul ilma erimeetmete kasutamiset (näiteks vallasasja läbivaatus) väga keeruline, sest teo toimepanijatel on reeglina eelnevalt palju aega, et mõelda välja, kuidas oma tegevuse jälgi ja sellega seotud teavet varjata.

(iii) Vahendi vajalikkus

146. Maksejõuetusinstituatsioonil on võimalik isikutelt teavet saada ka näiteks teavet nõudes ja kui seda ei täideta, siis sunniraha ähvardusel (igakordselt on vaja selgust, millist sunniraha alust on kohane rakendada, kas KorS § 23 lg 4 või KorS § 28 lg 2.). Teabe nõudmine ja selle täitmisel sunniraha määramine on kindlasti isiku põhiõiguse vähem riivav, kui vallasasja läbivaatamine ilma isiku nõusolekuta. Kuid teabe nõudmine on efektiivne üksnes nende isikute puhul, kes on õiguskuulekad ja valmis maksejõuetusinstituatsioonile vajaliku teabe esitama. Isikud, kes soovivad teavet varjata, ei anna reeglina vabatahtlikult instituiooni poolt nõutud teavet või annavad ebaõiget teavet. Sunniraha määramisega on võimalik mõjutada üksnes neid isikuid, keda saab rahaga mõjutada. Näiteks täiesti varatute isikute (või kes varjavad oma vara olemasolu) puhul sunniraha vajalikkus tulemust ei anna, sest isikud teavad väga hästi, et nende suhtes ei ole vara puudumise tõttu võimalik sunniraha täitmisele pöörata. Seega ei saa teabe nõudmist ja selle täitamata jätmisel sunniraha pidada kohaseks alternatiiviks vallasasja läbivaatusele

147. Lisaks teabe nõudmisele on võimalik isikult teavet saada ka küsitlemisega või dokumentide nõudmisega, mis kujutavad endast väiksemat isiku põhiõiguste riivet võrreldes vallasasja läbivaatusega. Küsitlemisele kutsumist, küsitlemise läbiviimist või dokumentide nõudmist võib efektiivsuse poolest võrrelda teabenõude esitamisega. Teavet valdava isiku küsitlemine on eesmärgipärane eelkõige nendel juhtudel, kui isik on valmis teavet andma või ei ole ta väga kogenud teabe varjamise osas. Seevastu juhtudel, kui isik on väga motiveeritud teavet valdama (näiteks kaasneb sellega suur majanduslik kasu) või on ta selles väga kogenud (tegemist on aastaid tegutsenud skeemimeistriga), siis ei ole võimalik temalt maksejõuetusinstituiooni jaoks vajaliku infot saada ka küsitlemise tulemusena. Isik võib küll küsitlusele ilmuda ja teatud osas ka vastuseid anda, kuid tema vastused ei pruugi olla ammendavad või võivad olla lausa eksitavad. Järelikult ei saa ka küsitlemisele kutsumist, küsitlemist ega dokumentide nõudmist pidada vallasasja läbivaatusega samaväärselt tõhusaks vahendiks teabe saamise osas.

148. Valduse läbivaatus (isiku poolt kasutatavate ruumide – elukohta, töökoha, tööruumide läbivaatamine) on samuti tõhus vahend, mis võimaldab maksejõuetusinstituatsioonil saada vajalikkus teavet, mida isik ise ei ole nõus andma. Kuid valduse läbivaatamisega ei ole tõenäoliselt võimalik saada samaväärset teavet, mida saaks vallasasja läbivaatamise tulemusena. Valduse läbivaatus võimaldab tuvastada, kas isiku käes võib olla näiteks pankrotivõlgnikule kuuluvaid asju, mida saaks vajadusel temalt välja nõuda, et pankrotivara suurendada. Või tulevad isiku elukoha läbivaatusel välja pankrotivõlgniku raamatupidamise dokumendid, mis väideti olevat kadunud ja seetõttu loodeti varjata, millal täpsemalt võlgnik maksejõuetuks muutus. Seega võimaldab valduse läbivaatus tuvastada teavet valdava isiku ruumides olevaid asju, mis võivad olla instituiooni poolt läbi viidava analüüsi teostamiseks vajalikud, aga valduse läbivaatus ei võimalda alati kindlaks teha, milline teave on talletatud neis asjades. Seda saab teha üksnes vallasasja läbivaatuse kaudu. Valduse läbivaatuse käigus ei ole võimalik läbi vaadata ka isiku kasutatavat sõidukit. Järelikult ei saa valduse

läbivaatust pidada kohaseks alternatiiviks, kui kaaluda vallasasja läbivaatuse sobivust kitsamas mõttes. Lisaks võib valduse läbivaatus kujutada endast isiku põhiõiguste ja vabaduste mõnevõrra intensiivsemat riivet, kui seda on vallasasja läbivaatus.

149. Järelikult saab teavet valdava isiku vallasasja läbivaatust pidada vajalikuks vahendiks kitsamas tähenduses. Kõik teised samale eesmärgile – varjatud teabe kätte saamine – ei ole kas sama tõhusad või on riivavad puudutatud isiku põhiõigusi suuremal määral, kui vallasasja läbivaatus.

(iv) Vahendi mõõdukus

150. Vallasasja läbivaatus, mille tulemusena riivatakse isiku eraelu puutumatus (PS § 26), omandiõigust (PS § 32 lg 2) ja valdusesse sisenemise keeldu (PS § 33 teine lause), kujutab endast intensiivset isiku põhiõiguste riivet. Kõige intensiivsemalt riivab vallasasja läbivaatus eraelu puutumatus, sest isiku telefonis, arvutis või muul elektroonilisel andmekandjal võivad lisaks maksejõuetusinstituutsiooni huvitavale teabele olla ka muid andmeid, mida isik ei soovi kolmandatele isikutele avaldada.

151. Omandiõiguse riivet, mis seisneb selles, et ajal, kui ekspert vaatab vallasasja läbi (vallasasi on omanikult ajutiselt ära võetud), ei ole omanikul võimalik asja vallata ega kasutada, saab pidada mõõdukalt intensiivseks. Riive intensiivsust vähendab asjaolu, et omanik saab teatud aja möödudes temale kuuluva asja tagasi. KorS § 52 lg 1 p 5 näeb ette, et vallasasja läbivaatuseks on õigus asi omanikult ära võtta üksnes nii selleks ajaks, mis kulub vallasasja läbi vaatamiseks.

152. Sõiduki, kui vallasasja läbivaatus, kujutab endast keskmise intensiivsusega riivet puudutatud isiku eraelu puutumatus ja valdusesse sisenemise keelamise suhtes. Sõiduki läbivaatust ei tuleks pidada väga intensiivseks isiku põhiõiguste ja vabaduste riiveks, sest reeglina ei kuulu sõiduk isiku niivõrd privaatsete ruumide hulka nagu seda on eluruum või ka tööruum.

153. Kaaludes teavet valdava isiku eraelu puutumatus, kui vallasasja läbivaatuse käigus kõige intensiivsemalt riivatava põhiõiguse, riive intensiivsust legitiimse eesmärgiga, milleks on avaliku korra ja teiste isikute õiguste kaitse, siis ei ole tegemist ilmselt ebaproportsionaalse (kitsamas tähenduses) riivega. Maksejõuetusinstituutsiooni huvi abistada pankrotihaldurit võlgniku maksejõuetuse tekke ja muude võlgniku tegevusega seotud asjaolude väljaselgitamisel ja vajalike analüüside koostamisega, mis võimaldavad pankrotihalduril võtta kasutusele abinõud pankrotivara suurendamiseks ja seeläbi mõjutada isikuid hoiduma õiguskorra vastaselt pankrotivara vähendama, saab pidada kaalukamaks kui teavet valdava isiku eraelu puutumatus põhiõiguse riivet. Maksejõuetusega seotud kuritarvitused (vara „väljakantimine“, võlausaldajate nõuete rahuldamata jätmine) on käesoleval ajal muutnud kahetsusväärset sagedaseks, mis mõjutavad juba laiemalt kogu ettevõtlust, Eestisse tehtavaid investeringuid jne. Kuna maksejõuetusinstituutsiooni tegevus on suunatud kogu ühiskonna jaoks olulise tulemuse saavutamisele, siis kaalub see teavet valdava isiku, kelle vallasasja läbi vaadatakse, põhiõiguste riive ilmselt üles.

154. Puudutatud isiku eraelu puutumatus riivab vallasasja läbivaatus ilmselt intensiivsemalt, kui omandi põhiõigust või valdusesse sisenemise keeldu, ja eelnevalt jõuti järeldusele, et eraelu puutumatus ei riivata vallasasja läbivaatusel ülemääraselt, siis saab sama järelduse teha ka omandi puutumatus põhiõiguse ja valdusesse sisenemise keelu osas.

4.2.7. Valdusesse sisenemine

155. KorS § 50 näeb korrakaitse erimeetmena ette valdusesse sisenemise. Selle erimeetme puhul on valdusena käsitletav kinnisasja valdus – territoorium, ehitis, ruum jne.⁶³

⁶³ Pars, S. Laaring, M. jt (toim) Korrakaitse seadus. Kommenteeritud väljaanne. 2017. § 50 komm, lk 158

Seejuures ei ole tähtis, kas tegemist on kellegi eluruumiga või töökohaga. Vallasasja valdus (näiteks sõiduk) siia alla ei kuulu.

156. VTK kohaselt soovitakse maksejõuetusinstituatsioonile anda kõik vajalikud riikliku järelevalve meetmed, sh erimeetmed, mis on sobivad, vajalikud ja mõõdukad maksejõuetusega seotud teabe väljaselgitamiseks ja kättesaamiseks. Kinnisasja valdusesse sisenemine võib kujutada endast ühte abinõud, mis võimaldab instituatsioonil teatud olukordades vajaliku teavet hankida.

(a) Põhiõiguste kaitseala

(i) Põhiõigusi sätestavad õigusnormid

157. PS § 26. Igaühel on õigus perekonna- ja eraelu puutumatusel. Riigiasutused, kohalikud omavalitsused ja nende ametiisikud ei tohi kellegi perekonna- ega eraellu sekkuda muidu, kui seaduses sätestatud juhtudel ja korras tervise, kõlbluse, avaliku korra või teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks, kuriteo tõkestamiseks või kurjategija tabamiseks.

158. PS § 33: Kodu on puutumatu. Ei tohi tungida kellegi eluruumi, valdusse ega töökohta ega neid ka läbi otsida, välja arvatud seadusega sätestatud juhtudel ja korras avaliku korra, tervise või teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks, kuriteo tõkestamiseks, kurjategija tabamiseks või tõe väljaselgitamiseks kriminaalmenetluses

(ii) Põhiõiguste esemeline ja isikuline kaitseala

159. PS § 26 on üldnorm ja kaitseb kõiki eraelu valdkondi, mis ei ole hõlmatud põhiseaduse teiste paragrahvidega (näiteks sõnumite saladus – PS § 43; isikupuutumatus – PS § 20, perekonnaelu – PS § 27 jne). Valdusesse sisenemise erimeetme põhiseaduspärasuse analüüsimisel lähtutakse põhimõttest, et PS § 26 kaitseala on võimalikult lai, mis katab kõiki inimeseks olemise tahke, sh ka seda, kuidas inimene elab, millistes tingimustes töötab, milline on tema eluruum jne. PS §-st 26 tuleneva eraelu puutumatus kaitsealasse tuleb paigutada ka isiku õigus otsustada, millist teavet ta enda kohta avaldab. Lisaks isiku endaga seotud informatsioonile hõlmab informatsiooniline enesemääramine ka teavet, mis on seotud isiku professionaalse ja ärilise tegevusega.

160. Eraelu puutumatus on igaühe põhiõigus sõltumata sellest, kas tegemist on Eesti kodanikuga või mitte. Eraelu puutumatus ei ole seotud üksnes füüsilise isikuga ja võib PS § 9 lg 2 kaudu laieneda ka juriidilisele isikule seoses tema ärialase tegevusega.⁶⁴

161. PS § 33 tagatud kodu puutumatus esemelisse kaitsealasse kuulub isiku igasugune eluruum, töökoht ja ka muu valdus, mida isik saab pidada oma isiklikuks ruumiks käesoleval ajahetkel ühiskonnas levinud arusaamade ja tõekspidamiste kohaselt. Isikul peab olema õigus ise otsustada, keda ta lubab enda valdusesse ja keda mitte ning mis tingimustel. PS § 33 tähenduses võib isikul olla elukohti või töökohti mitu, kõik need kuuluvad PS § 33 kaitsealasse.

162. Sarnaselt eraelu puutumatus põhiõigusega on tegemine igaühe põhiõigusega, mis saab kuuluda nii füüsilisele kui ka juriidilisele isikule seoses tema ettevõtlusalase või muud põhikirjalise tegevusega (PS § 9 lg 2).

163. Nii perekonna- ja eraelu puutumatus kui ka kodu puutumatus põhiõiguse puhul on tegemist tõrjepõhiõigusega ehk vabaduspõhiõigusega.

(b) Põhiõiguste kaitseala riive

164. PS §-ga 26 tagatud eraelu puutumatus kaitset riivab iga riigi poolne tegevus, mille tulemusena piiratakse isiku õigust otsustada, kellele ta enda eraelu kohta teavet annab või kes seda teavet saab. Olukorras, kus maksejõuetusinstituatsioon saab õiguse siseneda isiku elukohta, ametiruumi või töökohta, tekib instituatsioonil võimalus saada teada isiku eraeluga (sh

⁶⁴ Jaanimägi, K., Oja, L., Põhiseaduse § 26 kommentaar, komm 26 – Ü. Madise jt

ka tööga või ametiga) seotud andmeid (milline on tema kodu, töökoht, äriruumid) ilma isiku nõusoleku või heakskiiduta. Selline tegevus kujutab kindlasti isiku eraelu riivet.

165. Kui maksejõuetusinstituutsioon saab õiguse siseneda isiku eluruumi, töökohta, ametiruumi või muusse valdusesse, siis on tegemist kodu puutumata põhiõiguse riivega, sest isik kaotab õiguse ise otsustada, keda ta lubab oma eluruumi, töökohta jne.

(c) Riive materiaalne põhiseaduspärasus

(i) Riive legitiimne eesmärk

166. Tulenevalt PS § 26 teisest lausest on eraelu puutumatus kvalifitseeritud piiriklausliga põhiõiguse, mille riive legitiimne eesmärk saab tuleneda ainult PS § 26 teises lauses ette nähtud alustest. Kvalifitseeritud piiriklauslis ette nähtud piirangute põhjuseid reeglina laiendada ei saa⁶⁵.

167. PS § 26 teise lause kohaselt võib eraelu puutumatast riivata, kui see toimub tervise, kõlbluse, avaliku korra või teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitse, kuriteo tõkestamine või kurjategija tabamine eesmärgil.

168. Avalik kord on väga lai mõiste ja selle kaitsealasse saab paigutada isiku igasuguse tegevuse, mis kahjustab ühiskonda ja teisi inimesi.⁶⁶ VTK kohaselt on maksejõuetusinstituutsiooni loomise üheks peamiseks eesmärgiks parandada ettevõtluses ja laiemalt majanduses osalevate isikute maksekäitumist mõjutades neid võimalikult õigeaegselt pöörama tähelepanu oma maksejõuetusele. Ja et maksejõuetuse ilmnemisel võtaksid isikud tarvitusele seaduses ette nähtud abinõud (täiendavate investeeringute kaasamine, pankrotiavalduse esitamine jne). Maksejõuetusinstituutsiooni tegevus avaldab küll vahetud mõju konkreetsele pankrotimenetlusele ja sellega seotud isikutele, kuid on laiemalt suunatud just maksedistsipliini parandamisele ja seeläbi kogu majanduskeskkonna edendamisele. Järelikult saab valdusesse sisenemise erimeetme kaudu isiku eraelu puutumatast riivet põhjendada PS § 26 teises lauses nimetatud avaliku korra tagamise vajalikkusega.

169. Kodu puutumatus on samuti kvalifitseeritud kataloogiga põhiõigus. Riive legitiimseteks eesmärkideks saavad olla avalik kord, tervise või teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitse, kuriteo tõkestamine, kurjategija tabamine või tõe väljaselgitamine kriminaalmenetluses. Sarnaselt eraelu puutumatast põhiõiguse riivega saab ka kodu puutumatast riive eesmärgiks pidada avalikku korda ja samuti isikute õiguste kaitset. Sisulised põhjendused, mis toetavad avaliku korda, kui riive legitiimset eesmärki, on samad, mis eelnevalt eraelu puutumatast riive analüüsimisel välja toodi.

(ii) Vahendi sobivus

170. Eraelu ja kodu puutumatast puhul saab valdusesse sisenemise sobivust hinnata samade argumentide alusel.

171. Selleks, et maksejõuetusinstituutsioon saaks välja selgitada võlgniku maksejõuetusega seotud asjaolud, mis võivad olla pankrotihaldurile abiks ebaausalt pankrotivara hulgas välja viidud vara tagasisaamiseks, on maksejõuetusinstituutsioonil vajalik koguda erinevat teavet. Asjakohast teavet võivad isikud hoida väga erinevates kohtades. Sageli on teavet omavatel isikutel huvi ja soov teavet varjata (näiteks nn pankroti skeemimeistritel). Üheks võimaluseks teabe varjamiseks on teabekandjate (dokumendid, arvutid jne) viimine koju, uue ühingu kontorisse, mõne tuttava juurde vms. Maksejõuetusinstituutsiooni poolt teabe kogumine oleks mõeldamatu (kindlasti oleks teabe kogumine vähemefektiivne), kui instituutsioonil ei oleks võimalus siseneda isiku, kellel arvatakse olevat asjasse puutuvat teavet, eluruumi, töökohta või muusse valdusesse. Valdusesse sisenemisel saab instituutsioon tuvastada, kas isikul on või

⁶⁵ Jaanimägi, K, Oja, L., Põhiseaduse § 26 kommentaar, komm 27 – Ü. Madise jt

⁶⁶ Erki Kodar, E, Kask, O, Kirss, K, Markvart, E, Purtsak, K, Pöld, J. Põhiseadus § 130 kommentaar, komm 6 – Ü. Madise jt

võib olla pankrotivõlgniku maksejõuetusega seotud teavet ja seejärel teabe välja nõuda või läbi viia valduse läbivaatuse. Seega saab valdusesse sisenemist pidada sobivaks vahendiks, mis aitab kaasa maksejõuetusinstituutsiooni eesmärgi saavutamisele ja seega nii eraelu kui ka kodu puutumatus põhiõiguste riive legitiimseks eesmärgiks oleva avaliku korra tagamisele ja edendamisele.

(iii) Vahendi vajalikkus

172. Isiku poolt vallatavasse ruumi (eluruum, töökoht, ametiruum ja muu valdus) sisenemise vajalikkuse hindamisel tuleb analüüsida, kas on olemas muid abinõusid, mida saaks kasutada isiku vallatava teabe leidmiseks ja kättesaamiseks. Eelnevalt käesoleva analüüsi käigus on käsitletud näiteks isiku küsitlemist, ametiruumi toomist, vallasasja läbivaatust, mis peaksid võimaldama maksejõuetusinstituutsioonil koguda oma tegevuse jaoks vajalikku teavet. Isiku küsitamine või vallasasja läbivaatus ei kujuta endast tavapäraselt niivõrd intensiivset eraelu puutumatus põhiõiguse riivet, kui seda on isiku eluruumi, töökohta või ametiruumi sisenemine. Samas ei võimalda nimetatud meetmed avastada, tuvastada ja kätte saada infot, mida kohustatud isik küsitluse käigus ei avalda või mille olemasolu ta isegi ei tea. Valdusesse sisenemine käigus on maksejõuetusinstituutsioonil võimalik ise veenduda, millised andmekandjad isiku eluruumis, töökohas või mujal valduses on, ning otsustada selle pinnalt, kas ja milliseid andmekandjad võiksid instituutsiooni tegevuse jaoks vajalikud olla. Seetõttu kätkeb valdusesse sisenemise õigus endas kindlasti täiendavaid kasulikke aspekte maksejõuetusinstituutsiooni tegevuse jaoks vajaliku teabe saamiseks võrreldes isiku küsitamise või vallasasja läbivaatusega.

173. Eelnevalt eraelu puutumatus põhiõiguse kohta toodud argumendid on laiendatavad ka kodu puutumatus põhiõigusele – teised alternatiivsed meetmed (teabe nõudmine, küsitamine, vallasasja läbivaatus jne), mille abil võiks maksejõuetusinstituutsioon võlgniku maksejõuetusega seotud teavet kätte saada, ei ole sama efektiivsed just sellise teabe osas, mida kohustatud isik varjata soovib või mille olemasolu isik ei tea või asjassepuutuvust ei suuda isik ise hinna.

174. Kindlasti ei saa valdusesse sisenemise vajalikkust hinnates eeldada, et selle abinõuga saab teavet andma kohustatud isikult kätte kogu tema poolt varjata soovitud teabe. Valdusesse sisenemine ei anna õigust isikule kuuluvat valdust läbi vaadata ja selle käigus avada sahtleid, kappe, kartoteeke jne. Neid tegevusi saab teha valduse läbivaatuse käigus, mis kujutab endast eraldi korrakaitse erimeedet ja seda käsitletakse käesoleva analüüsi järgnevas alapeatükis. Seejuures on paljudel praktilistel juhtudel valdusesse sisenemine vajalik just selleks, et otsustada valduse läbivaatamise vajalikkuse üle⁶⁷ või tuvastada vallasasjad, mida soovitakse läbi vaadata.

(iv) Vahendi mõõdukus

175. Maksejõuetusinstituutsiooni õigus siseneda isiku valdusse riivab isiku eraelu puutumatus põhiõigust keskmise intensiivsusega, sest nagu eelnevalt välja toodud, ei ole valdusesse sisenemise käigus võimalik valdust läbi vaadata, st otsida peidetud teabekandjaid kõrvaliste pilkude eest varjatud kohtadest. Reeglina ei hoia isikud väga tundlikke eraelulisi andmeid (sh töö või ametitegevust puudutavaid andmeid) ruumis sellisel kohal, kust juhuslik siseneja seda koheselt märgata võib. Seetõttu ei ole põhjust eeldada, et valdusesse sisenemise abil on võimalik saada teada isiku selliseid eraelulisi andmeid, mida isik kindlasti varjata soovib ja mis võiks kujutada olulist eraelu puutumatus riivet. Samas ei saa valdusesse sisenemist pidada eraelu puutumatus üksnes vähesel määral riivavaks, sest eluruum või töökoht kuuluvad isiku erilisse privaatsfääri.

⁶⁷ Pars, S. Laaring, M. jt (toim) Korrakaitseeadus. Kommenteeritud väljaanne. 2017. § 51 komm, lk 166

176. Eraelu puutumatusena võrreldes kujutab valdusesse sisenemine intensiivsemat kodu puutumatusena riivet. Kui eelnevalt asuti seisukohale, et isiku eluruumi, äriruumi või muusse valdusesse sisenemise käigus ei ole tavapärast võimalik teada saada isiku jaoks erilise tähtsusega eraelulisi (tööalaseid andmeid), siis kodu puutumatus mõjutab maksejõuetusinstituutidele antav valdusesse sisenemise õigus palju teravamalt, sest isik jääb ilma õigusest otsustada, keda ja mis tingimustel ta valdusesse lubab või ei luba.

177. Hinnates valdusesse sisenemisega riivatavate põhiõiguste intensiivsust ja selle erimeetmega saavutatavat kasu võiks asuda seisukohale, et avaliku korra kaitse on võrreldes põhiõiguste riivega kaalukam ja olulisem. Seda kinnitab asjaolu, et käesoleval ajal on maksejõuetuse kuritarvitamine ja võlausaldajate õigustega mitteametamine (ja nende pahatahtlik rikkumine) muutunud lausa iseseisvaks majandusharuks⁶⁸, mille täiendava hoogustamise vältimiseks tuleb maksejõuetusinstituutidele anda vajalikud meetmed, et välja selgitada, kuidas ja mis asjaoludel on võlgnik maksejõuetuks muutunud.

178. Kehtivas õiguses on valdusesse sisenemise õigus antud näiteks Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ametile (TKS § 62; TubS § 33), Konkurentsiametile (KonkS § 54¹), Päästeametile (TuOS § 39) või Põllumajandusametile (VäetS § 30). Enamuses juhtudel on seadusandja andnud korraorganisatsioonidele õiguse isiku valdusesse siseneda just avaliku korra tagamise eesmärgi teabe kogumiseks. Senises kohtupraktikas või õiguskirjanduses ei ole väljendatud seisukohta, et kehtivas õiguses sisalduvad normid, mis annavad korraorganisatsioonidele õigus isiku valdusesse siseneda, võiks kujutada endast olemuslikult isiku põhiõiguste ebaproportsionaalselt riivet. Selle pinnalt võib eeldada, et sama hinnang on kohane ka maksejõuetusinstituutidele antava pädevuse osas.

4.2.8. Valduse läbivaatus

179. VTK punkti 1.8. (lk 11) kohaselt soovitakse maksejõuetusinstituutidele anda pädevus ka valduse läbivaatuseks. Toodud on järgmine näide: „kui võlgnik varjab maksejõuetusega seotud dokumente oma kodus, on instituudil õigus need sealt kätte saada.“ Täiendavaid selgitusi väljatöötamiskavatsuses antud ei ole, mistõttu võib oletada, et kavandatavate muudatuste kohaselt võidakse maksejõuetusinstituutidele anda pädevus vaadata läbi isiku valdus, et veenduda, kas seal on vajalikku teavet võlgniku maksejõuetuse põhjuste (ja muude sellega seotud asjaolude kohta).

180. VTK õigusloomeliste plaanide alusel ei ole võimalik üheselt välja selgitada, milliste isikute elukohta sisenemise pädevus maksejõuetusinstituutidele ette näha soovitakse. Osundatud tsitaadis on viidatud võlgnikule ja tema kodule. Seega on ilmselt mõeldud füüsilisest isikust võlgnikku. VTK punktis 1.10.1 (lk 12) on kirjas: „Kuigi maksejõuetusinstituuti eesmärk on eelkõige kontrollida juriidilisest isikust pankrotivõlgnikke, ei saa välistada kontrolli ka füüsilisest isikutest võlgnike pankrotimenetlustes.“ Seega ei ole VTK põhjal üheselt arusaadav, kas piirduakse üksnes füüsilisest isikust pankrotivõlgniku endaga või saab instituut pädevuse siseneda ka juriidilisest isikust võlgniku lähikondsete (PankrS § 117) või kolmandate isikute eluruumi, et sealt maksejõuetusinstituuti tegevuse jaoks vajalikke dokumente kaasa võtta. Kuna juriidilisest isikust võlgniku kasutatavatesse ruumidesse sissepääs on pankrotihalduril tulenevalt oma ametikohustustest ja -õigustest kehtiva õiguse kohaselt nuginii olemas, siis juriidilisest isikust võlgnikele täiendavat põhiõiguste riivet kavandatava meetmega ei kaasne.

⁶⁸ Vt näiteks internetilehekülgi:

- <https://likvidaator.com/>
- <https://likvidaatorid.ee/#protsess>
- <http://firmastlahti.ee/#/up>
- http://vest.ee/Ettevotete_Likvideerimine/Likvideerimine.html

181. Järgnevalt lähtutakse eeldusest, et maksejõuetusinstituutsioon võib saada võimalikult laia pädevuse erinevate isikute koju, töökohta või valdusesse sisenemiseks ja selle läbivaatamiseks, mistõttu vaadeldakse isikutena, kelle kodu puutumatus põhioigust võidakse riivata, võlgnikku ja võlgniku lähikondseid (PankrS § 117) ning kolmandaid isikuid.

(a) Põhioiguste kaitseala

(i) Põhioigusi sätestavad õigusnormid

182. PS § 33: Kodu on puutumatu. Ei tohi tungida kellegi eluruumi, valdusse ega töökohta ega neid ka läbi otsida, välja arvatud seadusega sätestatud juhtudel ja korras avaliku korra, tervise või teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks, kuriteo tõkestamiseks, kurjategija tabamiseks või tõe väljaselgitamiseks kriminaalmenetluses

183. Kodu puutumatus põhioiguse (PS § 33) puhul on tegemist tõrjepõhioiguse ehk vabaduspõhioigusega.

184. Valduse läbivaatamise õigus riivab ka eraelu puutumatus põhioigust (PS § 26). Järgnevas valduse läbivaatamise analüüsis eraldi eraelu puutumatus põhioigusega seotud küsimusi ei käsitleta, sest valduse läbivaatuse puhul on enim riivatavaks põhioiguseks just kodu puutumatus ja eraelu puutumatus kohta kehtib suures osas eelnevalt valdusesse sisenemise kohta öeldu.

(ii) Esemeline ja isikuline kaitseala

185. Kodu puutumatus esemelisse kaitsealasse kuulub PS § 33 teise lause kohaselt isiku eluruum, töökoht ja ka muu valdus, sealhulgas ka isiku poolt kasutatav sõiduk, mida isik saab pidada oma personaalseks ruumiks ühiskonnas levinud tavapäraste arusaamade kohaselt. Puudub ühtne definitsioon, mida koduks, töökohaks või valduseks pidada. Tegu on mõistetega, mis on ajas muutuvad ja sõltuvad ühiskonna tavadest ning üldlevinud arusaamisest isiku jaoks vajalikust personaalsest ruumist. Ei saa lähtuda sellest, et ühel isikul on ainult üks elukoht või üks töökoht või valdus, mida PS § 33 kaitseb. Neid elukohti, mida inimene saab nimetada oma koduks, võib olla mitu. Sama kehtib ka töökoha ja muu valduse kohta (ei ole väga erandlik, et isikul on mitu sõidukit).

186. Isikulise kaitseala poolest on tegemist igaühe põhioigusega, mis saab kuuluda nii füüsilisele kui ka juriidilisele isikule. Juriidilisele isikule eelkõige tema tegutsemiskoha kaudu, milleks võib olla tema juhatuse asukoht, tootmisüksus või muu sarnane ruum, mille üle juriidiline isik teostab oma valdust (ruumi või maa-ala valitsemine).

(b) Põhioiguse kaitseala riive

187. Kodu puutumatus põhioiguse riive võib seisneda väga erinevates tegevustes. Klassikaliseimateks riiveteks on isiku elukoha, töökoha või valduse läbiotsimine. Väljatöötamiskavatsuses sisalduv viide loodava instituutsiooni võimalikust pädevusest siseneda võlgniku elukohta ja seda läbi vaadata eesmärgil, et võtta sealt kaasa maksejõuetuse põhjuste kohta sisaldavaid dokumente, kujutab endast kindlasti kodu puutumatus põhioiguse riivet.

188. Valduse läbivaatus kujutab endast intensiivsemat isiku kodu puutumatus põhioiguse riivet, kui üksnes valdusesse sisenemine (sisenemine, olemine, vaatlemine), sest hõlmab endas ka varjatud kohtade avamist (kapid, sahtlid) ja uurimist.⁶⁹

189. Kodu puutumatus põhioiguse esemeline kaitseala hõlmab endas ka isiku töökohta või juriidilise isiku auskohta või tegutsemiskohta. Riivena tuleb käsitada lisaks eluruumi sisenemisele ja läbivaatust neidki olukordi, kui maksejõuetusinstituutsioon saab õiguse siseneda ja läbi vaadata töökohta või juriidilise isiku kontoris, tootmisruumi või mujale valdusesse, kuhu kolmandaid isikuid tavapäraselt ei lubata.

⁶⁹ Pars, S. Laaring, M. jt (toim) Korraaitseadus. Kommenteeritud väljaanne. 2017. § 51 komm, lk 166

(c) Riive materiaalne põhiseaduspärasus**(i)** *Legitiimne eesmärk*

190. PS § 33 teise lause kohaselt on kodu puutumatus põhioiguse riive võimalik ainult kvalifikatsiooni kataloogis nimetatud eesmärkidel, milleks on avalik kord, tervise või teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitse, kuriteo tõkestamine, kurjategija tabamine või tõe väljaselgitamine kriminaalmenetluses. Lühidalt sõnastades saab legitiimseks eesmärgiks pidada avalikku korda ja teiste isikute õiguste kaitset, mis seisneb maksejõuetusinstituutsiooni vajaduses saada teavet, miks on võlgnik maksejõuetuks muutunud ja kas sellega seoses on keegi käitunud õigusvastaselt. Laiemalt käsitledes on eesmärgiks tagada hästi toimiv pankrotimenetlus, mille raames pannakse maksma nõuded isikute vastu, kes on võlgniku maksejõuetuse põhjustanud või rikkunud muid kohustusi, mis on võlgniku maksejõuetuse tekkimisega seotud.

(ii) *Vahendi sobivus*

191. Riive proportsionaalsuse hindamise esimese etapina tuleb tuvastada riive sobivus soovitava eesmärgi saavutamiseks. Maksejõuetusinstituutsiooni õigus siseneda isiku koju, ettevõttesse, sõidukisse või mujale sarnasesse kohta ja seda läbi vaadata aitab kindlasti kaasa legitiimse eesmärgi saavutamisele. Andes maksejõuetusinstituutsioonile õiguse siseneda isiku privaatsesse ruumi, saab instituutsioon võimaluse hinnata, kas ja millist infot ta sealt leiab ja kas see on kasulik edasiste analüüside läbiviimiseks. Lisaks ei saa välistada, et asjaga seotud isikud ei soovigi välja anda olulist infot, mistõttu võib teabe välja andmisest keeldumine otseselt mõjutada maksejõuetusinstituutsiooni poolt läbiviidava analüüsi tulemusi ja takistada seeläbi pankrotimenetluse efektiivset läbiviimist. Eluruumi, töökohta või valdusesse sisenemise õigus ja sealt vajalike teabekandjate otsimine ja kaasavõtmine (või info salvestamine) aitavad kindlasti tõhustada maksejõuetusinstituutsiooni tööd.

(iii) *Vahendi vajalikkus*

192. Kavandatava muudatuse vajalikkuse hindamisel tuleb kaaluda, kas on olemas teistsuguseid õiguslikke lahendusi, mis aitaksid soovitava eesmärgi saavutamisele samaväärselt kaasa.

193. Eelnevalt asuti seisukohale, et maksejõuetusinstituutsioonile õiguse andmine isiku koju, töökohta, sõidukisse või mujale valdusesse sisenemiseks ja selle läbivaatamiseks saab olla eesmärgi saavutamiseks vajalik ainult siis, kui sellega kaasneb reaalne võimalus üles leida ja kätte saada puudutatud isiku poolt varjatav teave, mida maksejõuetusinstituutsioon vajab enda läbiviidava analüüsi tegemiseks.

194. Valduse läbivaatuse, mille eesmärgiks on saada kätte isikul olev maksejõuetusinstituutsiooni jaoks vajalik teave, alternatiivina võiks vaadelda teavet valdavale isikule näiteks sunniraha määramise, kui isik ei anna instituutsiooni poolt nõutud teavet välja. Sunniraha puuduseks – nagu käsitleti ka eespool – on asjaolu, et see ei mõjuta kohustuse täitmiseks isikuid, kellel puudub vara, mille arvelt sunniraha nõuet täita. Aga just pankrotimenetluste puhul võib olla sage, et vajalik teave ongi just nõ tankistide, kellel ei ole mingit arvestatavat vara, valduses. Järelikult ei saa sunniraha pidada sama efektiivseks, kui valduse läbivaatamist.

195. Seega olukorras, kus isik ei anna vabatahtlikult tema valduses olevat teavet välja ja hoiab seda oma valduses (eluruumis, töökohas jne), ei ole muud samaväärselt efektiivset ja isikuõigusi samal määral riivavat abinõud, kui valduse läbivaatus.

(iv) *Vahendi mõõdukus*

196. Isiku kodu, töökoha, ametiruumi või muu valduse läbivaatus kujutab endast kodu puutumatus põhioiguse kõige intensiivsemat riivet.

197. Kui võrrelda kehtivas õiguses juba praegu olemasolevaid regulatsioone, mis lubavad isikute privaatsaid ruume läbi otsida (läbiotsimine kriminaalmenetluses, valduse läbivaatus, ka vallasasja läbivaatus korrakaitseasutustes), siis on selline õiguslik võimalus ette nähtud kaalukate juhtumite jaoks, millega on seotud kuriteod isiku elu, tervise või vara vastu. KorS § 51 lg 1 kohaselt on valduse läbivaatus üldreeglina lubatud, kui ruumis on isik, kellelt võib võtta vabaduse või kelle elu või tervis on ohus, kui esineb kõrgendatud oht või seadusega ette nähtud nõude täitmise tagamisel ohu ennetamiseks. KorS § 51 lg 1 p 1-3 nimetatud alustest, mis õigustavad meetme rakendamist, vahel hierarhiat ei ole, vaid iga alus on iseseisev ja piiritletud kontekstile vastav. Maksejõuetusinstituutsiooni puhul oleks kohane alus KorS § 51 lg 1 p 3. Sarnased alused kehtivad KorS § 49 kohaselt ka vallasasja läbivaatusele. Lisatud on eesmärk tagada turvalisus, kaitsta elutähtsaid energia-, side-, signalisatsiooni-, veevarustussüsteeme jne.

198. Valdusesse sisenemist ja selle läbivaatus on lubatud TMS § 28 kohaselt ka kohtutäiturile, kui see on vajalik täitedokumendi täitmiseks. Kui võlgnik vabatahtlikult täiturit valdusesse sisse ei lase ja läbivaatust teostada ei luba, siis on võlgniku tahte vastaseks sisenemiseks vajalik kohtu luba. Riigikohus on 21.11.2016 tehtud kohtumääruses pidanud võimalikuks kohaldada analoogia alusel TMS § 28 lõiget 2 ka olukordade jaoks, kus kohututäitur soovib hagi tagamis määruse, millega arestiti kostjale kuulunud vallasasjad, täitmise kontrollimiseks siseneda isiku valdusesse.⁷⁰ Viidatud lahendis asus Riigikohus järgmisele seisukohale: „Kolleegium on seisukohal, et kohtutäiturile loa andmine koos puudutatud isiku kui põhimenetluse hagejaga BLM-i kui põhimenetluse kostja kinnisasjale sisenemiseks, et kontrollida, kas hagi tagamiseks arestitud vara on alles, ei koorma BLM-i kui kinnisasja omanikku liigselt, sest sisenemise eesmärk on üksnes kindlaks teha, kas vara on alles ja milline on selle seisund.“

199. Eelnevalt osundatud Riigikohtu lahendis ei käsitletud olukordi, kus valduse läbivaatust oleks läbi viidud eesmärgil koguda teavet, mis on vajalik pankrotimenetluse raames, on Riigikohtu kaalutlused siiski märk ja viide sellele, et ka tsiviilõiguslike suhete täitmise tagamiseks vajaliku teabe saamiseks võib olla vajalik ja põhjendatud isiku tahte vastaselt tema valdusesse sisenemine ja selle läbivaatamine. Seetõttu võiks pidada kavandatavat meetet – valdusesse sisenemine – mõõdukaks ka maksejõuetusinstituutsiooni puhul.

200. VTK-s on maksejõuetusinstituutsiooni pädevust valdusesse läbivaatust kirjeldatud väga üldiselt – „näiteks kui võlgnik varjab maksejõuetusega seotud dokumente oma kodus, on instituutsioonil õigus need sealt kätte saada“ (VTK lk11) – võiks edasiste õigusloomeliste analüüside ja eelnõu ettevalmistamise käigus kaaluda valdusesse läbivaatamiseks eelnevat kohtu luba nagu see on KorS § 51 lg 1 või TMS § 28 lg 2.

4.2.9. Riikliku järelevalve raames maksejõuetusinstituutsioonile avaldatav ärisaladus

201. VTK maksejõuetusinstituutsiooni käsitlevas peatükis ei ole eraldi välja toodud, et maksejõuetusinstituutsiooni tegevus võib kahjustada isikute, kelle käest instituutsioon nõuab teabe avaldamist, ärisaladust. Teavet valdava isiku ärisaladus võib kahjustada saada instituutsiooni poolt kõikide riiklike järelevalve meetmete rakendamisel, sest ärisaladuse teatavaks saamine kolmandale isikule (maksejõuetusinstituutsioonile) ei sõltu niivõrd rakendatavast riikliku järelevalve meetmest kui teabest, mis instituutsioonile esitada tuleb. Seetõttu käsitletakse järgnevalt isikule kuuluva ärisaladuse võimalikku avaldamise kohustust üldiselt teabe andmise kohustuse alusel ja ei piiritleta seda konkreetse riikliku järelevalve meetmega.

202. Ärisaladuseks saab pidada ettevõtlusega seotud teavet, millel on kaubanduslik väärtus ja mille üle kontrolli omav isik on võtnud kasutusele meetmed, et see teave oleks salajane

⁷⁰ RKTsKm 21.11.2016, kohtuasja nr 3-2-1-121-16, p 10

(EKTÄKS § 5 lg 2). Seega on ärisaladus teatavat laadi intellektuaalne omand või selle sarnane õigus, mis kuulub PS §-st 32 tuleneva omandi põhiõiguse kaitsealasse.⁷¹

(a) Põhiõiguste kaitseala ja selle riive

203. Maksejõuetusinstituutsiooni poolt rakendatavad riiklikud järelevalve erimeetmed (küsitlemises kuni valduse läbivaatuseni), mille eesmärk on saada teavet võlgniku maksejõuetuse põhjuste kohta, võib eelkõige riivata omaniku õigust mitte avaldada teistele isikutele oma ärisaladust⁷². Selline oht on olukorras, kus maksejõuetusinstituutsioonile avaldatav teave on lahutamatu seotud ärisaladusega. Omandipõhiõiguse riiveks tuleb lugeda ka seda, kui isik peab avaldama oma ärisaladuse üksnes maksejõuetusinstituutsioonile.

204. Pankrotivõlgniku enda ärisaladuse kui omandi põhiõiguse riive võib aset leida juba kehtivate pankrotimenetluse reeglite kohaselt, sest pankrotivõlgniku majandustegevusega seonduv saab tema tahte vastaselt teatavaks tema võlausaldajatele ja muudele pankrotimenetlusega seotud isikutele. Maksejõuetusinstituutsiooni tegevusega seoses pankrotivõlgniku ärisaladuse kaitset täiendavalt ei riivata.

205. Kavandatava regulatsiooniga kaasneb eelkõige kolmandate isikute omandipõhiõiguse riive, sest seni ei ole pankrotimenetlus otseselt nende ärisaladust mõjutanud. Vajab täpsustamist, et teabe avaldamise kohustuse enda eesmärgiks ei ole ärisaladuse teadasaamine. Kui teavet andma kohustatud isikul on võimalik ärisaladuse alla liigituv teave tema poolt maksejõuetusinstituutsioonile edastatavast teabest välja jätta (kahjustamata seejuures maksejõuetusinstituutsioonile antava teabe sisukust), siis võib isik seda teha ja ärisaladust ta avaldama ei pea.

206. Keerukas on eristada, kas ärisaladuse avaldamise kohustuse puhul on tegemist omandi omaniku tahte vastase võõrandamisega (OONV) või üksnes omandiõiguse kitsendamisega. Teatud osas sarnaneb ärisaladuse avaldamise kohustus OONV-ga, sest ärisaladus lakkab pärast avaldamist ärisaladus olemast (omanik jääb justkui ärisaladusest ilma). Teisalt sarnaneb ärisaladuse avaldamise kohustus omandikitsendusega, sest teabe andmise kohustusega piiratakse isiku õigust teatud teavet saladuses hoida. Järgnevas analüüsis lähtutakse teisest käsitlusest, mille kohaselt on ärisaladuse avaldamise puhul tegemist omandikitsendusega.

(b) Riive materiaalne põhiseaduspärasus

207. Lihtsa seadusereservatsiooni puhul piisab omandipõhiõiguse riive õigustamiseks mis tahes põhjendusest, mis ei ole põhiseadusega vastuolus. Selliseks põhjenduseks saab pidada maksejõuetusinstituutsiooni soovi maksejõuetuse põhjuste välja selgitamise kaudu aidata kaasa pankrotimenetluse efektiivsemale läbiviimisele (panrotivara suurendamine, suuremad väljamaksed võlausaldajale, kiirem menetlus jne).

208. Maksejõuetusinstituutsioonile teabe avaldamise kohustusega omandi põhiõiguse riive materiaalse põhiseaduspärasuse hindamisel ei ole ilmsel problemaatiline pidada teabe andmist sobivaks vahendiks. Keerukam on analüüsida, kas teabe andmise kohustus on omandi põhiõiguse kaitsealasse kuuluva ärisaladuse maksejõuetusinstituutsioonile avaldamise osas vajalik kitsamas tähenduses või mitte. Keerukaks muudab hinnangu andmise asjaolu, et puuduvad head alternatiivid, millega võrrelda. Sobivate alternatiivide puudumise põhjus peitub asjaolus, et teavet valdava isiku kohustus anda maksejõuetusinstituutsiooni jaoks oluline teave välja ka siis, kui see on lahutamatu seotud ärisaladusega, ei ole millegi samaväärsega asendatav.

⁷¹ Ernits, M., Kelli, A., Põhiseaduse § 32 kommentaar, komm 11 – Ü. Madise jt.

⁷² Ärisaladuse kaitset tagav regulatsioon tuleneb ebaausa konkurentsi takistamise ja ärisaladuse kaitse seadusest

209. Kui maksejõuetusinstituatsioonile avaldamisele kuuluvast teabest ei ole võimalik ärisaladust välja jätta (vastasel korral ei oleks teave terviklik), siis tuleb kaaluda, kas mingil viisil saab viia ärisaladuse kui omandipõhiõiguse riive võimalikult väikseks, et tagada vahendi mõõdukus.

210. Üheks selliseks võimaluseks, mida eelnõu koostamisel kaaluda, on maksejõuetusinstituatsioonile seadusega pandav kohustus piirata isikute ringi, kes võiksid temale edastatud ärisaladusest teada saada. Näiteks PankrS § 72 paneb isikutele, kes teostavad pankrotihalduri tegevuse üle järelevalvet, kohustuse hoida ärisaladust, mis on neile järelevalve käigus teatavaks saanud. Luues analoogilise regulatsiooni ka maksejõuetusinstituatsioonile, riivatakse ärisaladuse omaniku omandipõhiõigust palju vähem intensiivselt kui olukorras, kus igaühel oleks võimalik maksejõuetusinstituiooni kaudu (tema koostatud dokumentidega tutvudes) ärisaladusest teada saada. Instituatsioonil võiks olla kohustus avaldada ärisaladust ainult neile isikutele, kelle puhul on ärisaladuse avaldamine eesmärgipärane (näiteks pankrotihaldur). Pankrotihaldur, esitades ärisaladust sisaldavatele materjalidele tuginedes kohustatud isiku vastu nõude kohtusse, peaks rakendama kõiki menetluslikke abinõusid, et ärisaladus ei saaks teatavaks piiramatule isikute ringile (TsMS § 38).

211. Ärisaladuse avaldamisega kaasneva omandipõhiõiguse riive mõõdukust hinnates tuleb tõdeda, et ärisaladuse avalikuks saamine võib isiku majanduslikke huve ja olukorda väga oluliselt kahjustada. Tagajärjeks võib olla isegi ärisaladuse omaniku pankrot. Seega saab ärisaladuse avaldamise kohustust pidada intensiivseks omandipõhiõiguse riiveks.

212. Nähes ette reeglid, mis kohustavad maksejõuetusinstituiooni piirama isikule kuuluvale, ärisaladust sisaldavale materjalile ligipääsevate kolmandate isikute ringi, väheneb omandipõhiõiguse riive märgatavalt. Ärisaladuse kaitse ei ole ka kehtiva õiguse kohaselt absoluutne (EKTÄKS § 5 lg 6). Sellise regulatsiooni olemasolul saab ärisaladuse avaldamise kohustusest tuleneva riive ja maksejõuetusinstituiooni eesmärgi (edendada pankrotimenetlust) omavahelisel kaalumisel asuda seisukohale, et maksejõuetusinstituiooni tegevuse eesmärke saab pidada kaalukamaks, kui on sellest tulenev riive.

4.2.10. Maksejõuetusinstituiooni poolt rakendatavate riikliku järelevalve erimeetmetega kaasneda võivad ettevõtlusvabaduse (PS § 31) või sõnumivabaduse riive (PS § 43)

213. Väljatöötamiskavatsuse punktis 1.8. (lk 11) on asutud seisukohale, et maksejõuetusinstituiooni loomisega võib kaasneda ka ettevõtlusvabaduse (PS § 31) riive. Täpsemat selgitust selle kohta, milles see riive seisneda võib, ei ole esitatud.

214. Väljatöötamiskavatsuse punktis 1.8. on maksejõuetusinstituiooni loomisega kaasneda võiva põhiõiguse riivena mainitud ka sõnumite saladuse (PS § 43) riivet. Näitena on toodud, et „kui võlgnik varjab maksejõuetusega seotud dokumente oma kodus, on instituatsioonil õigus need sealt kätte saada.“

215. Järgnevalt käsitletakse lühidalt, kas ja milles võiks seisneda ettevõtlusvabaduse või sõnumisaladuse riive, kui maksejõuetusinstituatsioon nõuab teavet valdavalt isikult välja info, mis on tema tegevuseks vajalik.

(a) Pankrotivõlgniku ettevõtlusvabaduse riive (PS § 31).

(i) Põhiõiguste kaitseala riive

216. Pankrotivõlgniku maksejõuetuse vältimise või tekkimisega seotud õiguslikud reeglid ja nende järgimiseks võetavad riiklikud abinõud võiksid kuuluda ettevõtlusvabaduse kaitsealasse, sest mõjutavad ettevõtja vabadust otsustada ettevõtlusega seotud tegevuste kõikide aspektide üle.

217. Maksejõuetusinstituutsiooni loomisel ja tema pädevuste kujundamisel ei ole väljatöötamiskavatsuse kohaselt tehtud vahet, kas subjektiks on Eesti kodanik või muu füüsiline isik, seetõttu ei ole tarvidust teha eristust nende ettevõtlusvabaduse riive põhiseaduspärasuse analüüsimisel.

218. Ettevõtlusvabaduse riiveks saab pidada ka kõiki nõudeid, mis on seotud ettevõtja maksejõuetuse ennetamise ja võimalikult varajase avastamisega (ÄS § 176 – netovara nõue; ÄS § 179 – majandusaasta aruande koostamine; ÄS § 180 lg 51 – pankrotiavalduse esitamise kohustus).

(ii) Riive materiaalne põhiseaduspärasus

219. Väljatöötamiskavatsuses esitatud selgituste kohaselt ei teki maksejõuetusinstituutsiooni loomisega pankrotivõlgnikule täiendavaid piiranguid ettevõtlusega tegeleda. Maksejõuetusinstituutsiooni ülesandeks saab pankrotivõlgniku auditeerimine seoses maksejõuetuse tekkimise põhjustega, vara tagasivõitmise võimalustega vms, mis võimaldab pankrotivara suurendada. Oma ülesande teostamiseks palkab instituutsioon eraldi asjatundja, kellel on vastava analüüsivaldkonna ja majandussektori osas head teadmised. Analüüsi tulemused antakse kasutada pankrotihaldurile, kes saab neid kasutada tsiviilõiguslike nõuete esitamiseks.

220. Maksejõuetusinstituutsiooni auditi (analüüsi) teostamiseks ei panda pankrotivõlgnikule ühtegi täiendavat andmete kogumise kohustust, ta ei pea esitama regulaarselt mingeid uusi aruandeid, tema tegevusele ei seata piiranguid. Auditi läbiviija teeb samu toiminguid, mida kehtiva õiguse alusel saab teha ka pankrotihaldur, kuid mida tal endal ei ole võimalik teha rahalise või ajalise ressursi puudumise tõttu (ei ole raha, et palgata asjatundja, ei ole aega, et ise võlgniku varasemaid tegevusi detailselt õiguslikult ja majanduslikult analüüsida). Maksejõuetusinstituutsiooni ülesandeks saab olema võlgniku maksevõimetuse tekkimise põhjuste väljaselgitamiseks riikliku järelevalve teostamine ning pankrotihalduriga koostöös auditeerimist (analüüsimist) vajava võlgniku tegevuse väljavalimine, sobiva asjatundja leidmine, temaga lepingu sõlmimine, lepingu täitmise järelevalve ja töö valmimisel asjatundjale tasu maksmine. Sedalaadi tegevus ei ole käsitatav ettevõtlusvabaduse riivena, mis maksejõuetusinstituutsiooni loomisega täiendavalt pankrotivõlgnikule tekiks.

221. Pankrotivõlgniku põhiõiguste riived, mis võivad kaasneda instituutsiooni õigustega nõuda puudutatud isikutelt täiendavaid andmeid, rakendada sundtoomist või siseneda eluruumi, töökohta või muusse valdusesse, on analüüsitud eraldi.

(b) Puudutatud isikute ettevõtlusvabaduse riive (PS § 31)

222. Väljatöötamiskavatsuses esitatud maksejõuetusinstituutsiooni üldise kirjelduse kohaselt ei ole üheselt selge, kas või kuidas võiks maksejõuetusinstituutsiooni loomine mõjutada pankrotivõlgnikuga seotud isikute ettevõtlusvabadust.

223. Puudutatud isikute ettevõtlusvabaduse riive põhiseaduspärasuse analüüsi kaks esimest elementi – esemeline ja isikuline kaitseala – on sarnased pankrotivõlgniku ettevõtlusvabaduse piirangu analüüsiga, mistõttu neid ei korrata.

224. Analüüsi aluseks olevate õigusloomeliste plaanide kohaselt ei ole võimalik tuvastada, et maksejõuetusinstituutsiooni tegevus, mis on suunatud pankrotivõlgniku maksejõuetuse põhjuste väljaselgitamisele, tooks kaasa puudutatud isikute ettevõtlusvabaduse täiendavaid piiranguid. Nagu ka pankrotivõlgniku ettevõtlusvabaduse piirangu analüüsimisel tuleb puudutatud isikute puhul tõdeda, et juba praegu peaks pankrotihaldur analüüsima kõiki võlgniku tegevusi, mis võivad viidata õigusvastasele käitumisele seoses enda maksejõuetuse tekitamisega. Sellise uurimise läbiviimise tulemusena võib pankrotihaldurile tekkida õigus esitada nõudeid isikute vastu, kes on põhjustanud või aidanud kaasa võlgniku maksejõuetuse põhjustamisele või saanud õigusvastaselt endale vara, mis peaks kuuluma pankrotivarasse.

Sellist tegevust ei saa käsitada kavandatava muudatuse alusel lisanduva puudutatud isikute ettevõtlusvabaduse riivena. Kuna puudutatud isikute ettevõtlusvabadust täiendavalt ei riivata, siis ei ole vajalik edasine põhiseaduspärasuse analüüs.

(c) Puudutatud isikute sõnumisaladuse põhiõiguse riive (PS § 43)

225. Isikute sõnumisaladuse on sätestatud PS §-s 43: Igaühel on õigus tema poolt või temale posti, telegraafi, telefoni või muul üldkasutataval teel edastatavate sõnumite saladusele. Erandeid võib kohtu loal teha kuriteo tõkestamiseks või kriminaalmenetluses tõe väljaselgitamiseks seadusega sätestatud juhtudel ja korras.

(i) Põhiõiguste esemeline ja isikuline kaitseala

226. Sõnumisaladuse puhul on tegemist vabaduspõhiõiguse ehk tõrjepõhiõigusega, mille eesmärgiks on tagada, et riik või kolmandad isikud ei sekkuks isiku sõnumitesse ja seega kaudselt ka tema eraellu. Sõnumisaladuse põhiõigus on teatud mõttes eraelu puutumatus põhiõiguse erinorm, nende omavaheline esemelise kaitseala eristamine võib teatud juhtudel olla problemaatiline.⁷³ Käesolevas analüüsis ei ole eraelu puutumatus ja sõnumite saladuse põhiõiguste omavaheline eristamine keskseks küsimuseks.

227. Riigikohus on sõnumisaladuse kaitseala käsitletud pigem kitsamalt. Riigikohus on öelnud: „Kollegium nõustub ringkonnakohtu tõlgendusega, et PS § 43 kaitsealasse kuuluvad vaid need sõnumid, mis on hetkel kommunikatsiooniprotsessis. Selle põhiõiguse kaitsealas ei ole saadetud ja andmekandjale salvestatud sõnumid, mis on saatja või saaja valduses. PS § 43 sõnastus räägib otsesõnu "edastatavatest" sõnumitest, mitte mis tahes sõnumitest.“ Ning jätkanud: „Põhiseaduse range kaitse kohaldub seega e-kirjale või sms-sõnumile selle ärasaatmisest kuni saajani jõudmiseni, telefonikõnele selle toimumise hetkel ning postisaadetisele alates selle üleandmisest postiasutusele kuni adressaadini toimetamiseni. Nimetatud asjaolu on põhjendatav sellega, et sõnumi teeloleku ajal, kui ta on väljunud saatja valdusest ning pole veel adressaadini jõudnud, on sõnum isiku mõjusfäärist väljas ning ta ei saa seda kolmandate isikute eest kaitsta. Kui sõnum on adressaadini jõudnud, on inimesel võimalik otsustada, kas sõnum kustutada või teha muul viisil kolmandatele isikutele kättesaamatuks. Järelikult pole juba adressaadini jõudnud sõnumite äravõtmisel kriminaalmenetluses kohtu luba vaja ning põhiseaduse kohaseks uurimistoiminguks nende saamiseks kriminaalasja juurde on nii läbiotsimine kui ka vaatlus.“⁷⁴

228. Lähtudes esitatud Riigikohtu käsitusest sõnumisaladuse osas, hõlmab sõnumisaladus seda ajavahemikku, kui sõnum on teel. Kui sõnum on juba saajale kohale jõudnud, siis ta enam sõnumisaladuse kaitsealasse ei kuulu. Kaitsealasse kuulub ka sõnumite edastamine ja vastuvõtmine elukohas, tööruumides või mujal, ning tähtis on, et tegemist oleks sõnumiga põhiseaduse tähenduses.

229. Isikulise kaitseala poolest on tegemist igaühe õigusega, mistõttu on puudutatud nii füüsilised isikud kui ka juriidilised isikud. Olukorras, kus töötaja või ametnik saadab oma töö meililt isikliku kirja, mis ei ole otseselt tema töökohustusega seotud, kuulub see sõnumisaladuse kaitsealasse⁷⁵. Väljatöötamiskavatsuse kohaselt ei saa välistada, et maksejõuetusinstituutsioon puutub oma tegevuses kokku ka selliste sõnumitega.

(ii) Põhiõiguste kaitseala riive

230. Maksejõuetusinstituutsiooni tegevus riivab sõnumisaladust siis, kui tal on õigus saada andmeid isiku edastatavate sõnumite kohta (näiteks pealt kuulata telefoni, jälgida isiku saadetavaid SMS-e, e-kirju, tavaposti jne). Riigikohtu käsituse kohaselt ei ole

⁷³ Laos, S. Sepp, H. Põhiseaduse § 43 kommentaar, komm-d 7-10 – Ü. Madise jt (toim)

⁷⁴ RKKKo 30.06.2014, 3-1-1-14-14, p-d 816 ja 817

⁷⁵ Laos, S. Sepp, H. Põhiseaduse § 43 kommentaar, komm 11 – Ü. Madise jt (toim)

sõnumisaladusega PS § 43 tähenduses tegemist, kui näiteks e-kirjaga saadetud teave on võlgniku poolt kätte saadud, võlgnik on selle omale välja printinud ning maksejõuetusinstituutsioon isikult sellise dokumendi välja nõuab. VTK-s ei ole viidet, et maksejõuetusinstituutsioonile soovitakse mõne seda laadi (isikute vahetatavate sõnumite jälgimine) tegevuse läbiviimise õigust anda. Seega ei ole VTK-s toodud selgituste alusel põhjust väita, et maksejõuetusinstituutsiooni tegevus mõne riikliku järelevalve meetme rakendamisel võiks riivata sõnumisaladust. Kuid arvestades käesoleva analüüsi eesmärgi, siis käsitletakse järgnevalt lühidalt ka sõnumisaladuse riive materiaalse põhiseaduspärasuse teatud aspekte.

(iii) Riive materiaalne põhiseaduspärasus

231. Sõnumisaladuse riive legitiimine eesmärk, mis on riive materiaalse põhiseaduspärasuse hindamise esimene element, saab PS § 43 teise lause kohaselt olla üksnes kuriteo tõkestamine või kriminaalmenetluses tõe väljaselgitamine. Üldiselt on nimetatud legitiimseid eesmärke kirjeldavaid termineid seadusandja poolt laiendavalt tõlgendatud, kuid aluseks on võetud raamid, mis on seotud kuriteoga või selle ohuga (näiteks julgeolekuasutuste õigus teha toiminguid, mis piiravad sõnumisaladust – JAS § 25).

232. Maksejõuetusinstituutsiooni tegevus ei ole vahetult suunatud kuriteo tõkestamisele või kriminaalmenetluse läbiviimisele. Ei saa välistada, et instituutsiooni koostatud või tellitud analüüsid leiavad kasutust ka pankroti- ja täitemenetlusala süütegude uurimises, kuid VTK kohaselt ei oleks maksejõuetusinstituutsioon ise uurimisasutuseks. Esimese eesmärgina on instituutsiooni tegevus suunatud pankrotivara suurendamisele ning seejärel avaliku korra hulka kuuluvate eesmärkide nagu hea maksekäitumine, eraõiguslike suhete jõustamine, toimiv majanduskeskkond jne saavutamisele. Kuna loodava instituutsiooni võimalikel tegevustel, mis võib riivata sõnumi saladuse puutumatus, ei ole PS § 43 tähenduses legitiimset eesmärki, siis ei saaks sellist pädevust maksejõuetusinstituutsioonile anda.

4.2.11. Maksejõuetusinstituutsiooni tegevuseks riigieelarvest raha eraldamine

233. Väljatöötamiskavatsuse kohaselt vajab maksejõuetusinstituutsioon esimestel aastatel oma tegevuseks 500 000 eurot, millest osa kulub instituutsiooni personali palgale ja muudele halduskuludele, teine osa on suunatud pankrotivõlgniku tegevuse auditeerimise ja pankrotimenetluse avaliku läbiviimise rahastamiseks. Maksejõuetusinstituutsiooni jaoks vajamineva raha eraldab riik vastavalt riigieelarve seadusele ja iga-aastasele riigieelarvele. Kuigi maksejõuetusinstituutsiooni tegevuse tulemusena saab teatud mõttes kasu kogu ühiskond, on vahetuks kasusaajaks siiski eraõigusliku õigussuhte pool. Tekib küsimus, kas põhiseaduse kohaselt on lubatav kasutada riigi raha selleks, et kasu saaksid eraõigusliku suhte osapooled.

234. Riigi rahanduse ja riigieelarvega seonduvat reguleerib PS VIII peatükk, milles sisalduvad üldised reeglid Eesti Panga ülesannete ja pädevuse, riigi poolt isikule pandavate rahaliste kohustuste ja riigieelarve vastuvõtmise kohta. Ühestki põhiseaduse VIII peatüki paragrahvist ei tulene piirangut, mis reguleeriks sisulisi otsuseid selle kohta, kellele ja mis tingimustel riigi raha eraldada saab. Konkreetseid piiranguid riigi rahaliste vahendite kasutamiseks ei tulene ka teistest põhiseaduse paragrahvidest.

235. Otsus eraldada riigieelarvest raha maksejõuetusinstituutsiooni tegevuskulude katteks eesmärgiga muuta pankrotimenetlusi efektiivsemaks ja seeläbi laiemalt edendada ausat ning läbipaistvat majanduskeskkonda, on pigem majanduspoliitiline otsus, mille üldised raamid tulenevad põhiseaduslikest väärtustest. Riigieelarve raha ei saa kasutada põhiseadusliku korra vastasteks tegevusteks, kuid muus osas on riik vaba otsustama, mille jaoks ja kuhu ta soovib maksumaksjalt kogutud raha kasutada.

4.2.12. Haldusjärelevalve teostamine pankrotihalduri üle

236. Väljatöötamiskavatsuse kohaselt läheb maksejõuetusinstituutsioonile üle õigus teostada haldusjärelevalvet pankrotihalduri tegevuse üle. Kehtiva õiguse kohaselt teostavad pankrotihalduri üle haldusjärelevalvet Justiitsministeerium ja Kohtutäiturite- ja Pankrotihaldurite koda. Analüüsi aluseks olevate õigusloomeliste kavade põhjal ei ole võimalik tuvastada, kas või mis osas hakkaks maksejõuetusinstituutsiooni haldusjärelevalve erinema praegu Justiitsministeeriumi poolt läbiviidavast haldusjärelevalvest.

237. PankrS § 70 lõike 4 alusel on Justiitsministeeriumil õigus kontrollida pankrotihalduri tegevuse seaduslikkust ja nõuetekohasust. Riigikohus on selle õiguse sisustamisel asunud seisukohale: „Ka on järelevalvemenetluse esemeks PankrS § 70 järgi halduri tegevuse seaduslikkuse kontrollimine, mitte aga hinnangute andmine näiteks kompromissi majanduslikule sisule.⁷⁶“ Seega ei ole kehtiva õiguse pinnalt peetud õigeks sekkuda pankrotihalduri sisulistesse otsustesse pankrotimenetluse läbiviimisel. Ministeeriumi pädevus on piirdunud õigusega hinnata, kas haldur on teinud kõik vajaliku, mida pankrotiseadus nõuab.

238. Riigikohus on riikliku järelevalve ja haldusjärelevalve võrdlemisel asunud seisukohale, et haldusjärelevalve puhul on täitevvõimu sekkumine võimalik tunduvalt suuremas ulatuses kui riikliku järelevalve käigus⁷⁷. Siiski ei saa sellest järeldada, et maksejõuetusinstituutsioonile võiks anda õiguse ulatuslikult sekkuda pankrotihalduri otsustamispädevusse, eelkõige kaalutusõiguse teostamisel. Vastasel korral kaotaks pankrotihaldur iseseisvuse ja sõltumatuse. Kaudselt võib kahjustatud saada ka kohtuvõimu sõltumatus (võimude lahusus PS § 4 ja § 14), sest kohus lähtub pankrotimenetluse juhtimisel peamiselt pankrotihaldurilt saadud andmetest.

4.3. Võlausaldaja motiveerimine menetluskulude kandmises

239. Teise reformimeetmena on hankija soovinud hinnata põhiseaduse kontekstis meedet võlausaldaja motiveerimiseks pankrotimenetluse kulude kandmises. Kehtiva õiguse kohaselt võib kohus määrusega kohustada pankrotiavalduse esitanud võlausaldajat tasuma ajutise halduri tasu ja kulutused (PankrS § 11 lg 1) ja võlausaldaja võib menetluse raugemise vältimiseks tasuda pankrotimenetluse kulude katteks (PankrS § 30 lg 1) deposiidina selleks ettenähtud kontole kohtu määratud rahasumma, kui pankrotivara selleks ei jätku.

240. Juhul kui kohus kohustab võlausaldajat deposiiti tasuma, kuid võlausaldaja seda ei tee, on tagajärjeks ajutise halduri nimetamata jätmine (PankrS § 15 lg 3 p 5) ja menetluse lõpetamine (PankrS § 15 lg 7 või § 27 lg 4). Deposiidi tasumiseks kohustavale määrusele võib võlausaldaja esitada määruskaebuse (PankrS § 11 lg 1). Kui võlgnikul ei jätku vara pankrotimenetluse kulude katteks ning ei ole võimalik vara tagasi võita või tagasi nõuda, sealhulgas puudub võimalus esitada nõue juhtorgani liikme vastu ning võlgnik, võlausaldajad või kolmandad isikud ei tasu vajalikku deposiiti, on tagajärjeks menetluse lõpetamine raugemise tõttu (PankrS § 29 lg 1).

241. Deposiiti kantud raha tagastatakse makse teinud isikule PankrS § 146 lg 1 p 4 ja § 150 lg 1 p 6 alusel enne jaotise alusel raha väljamaksmist. Raugemise korral on kohtul pädevus sellest põhimõttest kõrvale kalduda (PankrS § 150 lg 4). Juriidilisest isikust võlgniku puhul on isikul, kes on tasunud deposiiti pankrotimenetluse kulud PankrS § 30 lg 1 alusel, lisaks õigus nõuda deposiidina tasutud summa hüvitamist isikutelt, kes on oma kohustusi rikkudes jätnud pankrotiavalduse õigeaegselt esitamata. Isik, kelle vastu nõue esitatakse, peab vaidluse korral tõendama, et ta ei ole pankrotiavalduse õigeaegse esitamata jätmisega oma kohustusi rikkunud (PankrS § 30 lg 3). Vaatamata pööratud tõendamiskoormisele on selliseid nõudeid

⁷⁶ RKTsKo, 24.05.2005, 3-2-1-53-05, p 35

⁷⁷ RKHKö, 17.01.2019, 3-17-911, p 26.

esitatud ja rahuldatud vaid üksikutel juhtudel. Tagajärjeks on VTK-s nimetatud andmetel pankrottide raugemiste suur osakaal, kuna võlausaldajal on majanduslikult otstarbekam lasta menetlusel raugeda, kui finantseerida seda olukorras, kus raha tagasisaamine on ebakindel.

242. Pankrotimenetluste raugemiste vähendamiseks on võetud eesmärgiks anda võlausaldajatele paremad tagatised, mis soodustaksid pankrotiavalduse menetlemise või pankrotimenetluse kulude deponeerimist.

243. Eesmärgi saavutamiseks kavandatakse VTK p 4.8 kohaselt seadusemuudatust, mille kohaselt olukorras, kus võlgnik ei ole pankrotiavaldust esitanud, kuid võlausaldaja soovib menetlust käivitada, peaks ta tasuma vajadusel ka menetluskulud deposiiti. Pankroti väljakuulutamisel, mis loob eelduse, et avaldust esitama kohustatud isik ei ole oma kohustust täitnud, tekiks sellel isikul omakorda kohustus tasuda menetluskulud deposiiti, kui ta kohtule ei tõenda, et ta oma kohustust ei rikkunud. Võlausaldaja saaks oma raha kohustatud isiku deposiidi arvel tagasi. Muudatus saab eelduslikult puudutada ainult juriidiliste isikute pankrotimenetlust, kuna seadus ei näe ette füüsilise isiku ega tema esindajate kohtustust pankrotiavalduse esitamiseks ja sellist täiendavat kohustust ei mainita ka VTK-s.

244. Täiendavalt laieneks pankroti väljakuulutamisel raha deposiiti maksmise kohustus ja kohustuse rikkumise eeldus ka endistele, viimase aasta jooksul enne pankrotiavalduse esitamist võlgniku juhatusse kuulunud isikutele. Samuti märgime, et VTK-s on paralleelselt tehtud ettepanek ka nende isikute ringi määratlemiseks, kellel on pankrotiavalduse esitamise kohustus juhatuse puudumise korral, hõlmates isikuid, kellel on juhatuse määramise pädevus (VTK ptk 3). Seega laieneks vastav kohustus potentsiaalselt ka osaühingu osanikele või nõukogu liikmetele ning aktsiaseltsi ja sihtasutuse nõukogu liikmetele.

245. VTK p 4.8 ja p 4.10 kohaselt võib regulatsioon puudutada eelkõige pankrotiavaldust esitama kohustatud isiku omandipõhiõigust, kuivõrd see kohustaks teda teatud juhtudel tasuma menetluskulude summa deposiiti, võrreldes kehtiva seadusega, mille kohaselt vastutab ta pankrotimenetluse kulude kandmise eest üksnes süü korral. Võlausaldaja põhiõiguste riivet on VTK-s mõõndud seoses majanduslike mõjudega, mis võivad riivata nende omandipõhiõigust, kuna võlausaldaja peab panema oma raha pankrotimenetlusse ega saa seda kasutada muul viisil. Intensiivset mõju on pigem eitatud, kuna ka kehtiva õiguse kohaselt on kohtul õigus kohustada võlausaldajaid kulude deponeerimiseks, ning muudatusega parandatakse võlausaldajale antavaid tagatisi. Leiame, et asjakohane on lisaks hinnata seoses sellega ka võlausaldaja kohtusse pöördumise põhiõiguse võimalikku riivet, kuna erinevalt kehtivast õigusest oleks VTK-s kirjeldatud lahenduse kohaselt menetluskulude deponeerimine sisuliselt pankrotimenetluse algatamise eelduseks, mitte kohtu poolt kaalutusõiguse alusel otsustatavaks asjaoluks.

4.3.1. Põhiõiguste kaitseala

(a) Põhiõigusi sätestavad õigusnormid

246. PS § 32 lg 1: „Igaühe omand on puutumatu ja võrdselt kaitstud. Omandit võib omaniku nõusolekuta võõrandada ainult seaduses sätestatud juhtudel ja korras üldistes huvides õiglase ja kohese hüvituse eest. Igaühel, kelle vara on tema nõusolekuta võõrandatud, on õigus pöörduda kohtusse ning vaidlustada vara võõrandamine, hüvitus või selle suurus.“

247. PS § 32 lg 2: „Igaühel on õigus enda omandit vabalt vallata, kasutada ja käsutada. Kitsendused sätestab seadus. Omandit ei tohi kasutada üldiste huvide vastaselt.“

248. PS § 15 lg 1 ls 1: „Igaühel on õigus pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse.“

(b) Esemeline kaitseala

249. Võlausaldaja motiveerimise meetmel on kahtlemata oluline puutumus PS §-st 32 tuleneva omandipõhiõiguse kaitsealaga, mis hõlmab lisaks tsiviilõiguslikule omandi mõistele ka isiku üldist varalist positsiooni nii era- kui ka avalik-õiguslikes suhetes. Võlausaldaja motiveerimise meetme puhul on asjassepüütavad omandipõhiõiguse tõrjepõhiõiguslik dimensioon ja võlausaldaja seisukohast ka soorituspõhiõiguslik aspekt koosmõjus üldise põhiõigusega korraldusele ja menetlusele ning täpsemalt kohtusse pöördumise põhiõigusega.

250. PS § 15 lg-st 1 tulenev kohtusse pöördumise põhiõigus omab samuti laia esemelist kaitseala koosmõjus PS §-s 13 sätestatud üldise kaitsepõhiõigusega ja §-s 14 sätestatud üldise põhiõigusega korraldusele ja menetlusele. PS § 14 ja § 15 lg 1 koostoimest tuleneb menetluslik põhiõigus, mille eesmärk on avada tee isiku põhiõiguste teostamiseks ja kaitsmiseks. Samuti tuleneb sellest seadusandja kohustus kehtestada õigusnormid, mis tagavad tõhusa võimaluse isikul oma õigusi kohtus kaitsta, samuti õigusemõistmise õigluse.⁷⁸ Ka kuulub põhiõiguse kaitsealasse seadusandja kohustus luua kohtusüsteem, mis kindlustab igaühele õigusemõistmise kättesaadavuse ebamõistlike pingutusteta.⁷⁹

(c) Isikuline kaitseala

251. Viidatud normide kaitsealas on kõik võlgniku nimel pankrotiavalduse esitamiseks kohustatud isikud, samuti võlgnikud ja võlausaldajad, keda saab pidada põhiõiguste kandjateks.

4.3.2. Põhiõiguste kaitseala riive

252. Omandipõhiõiguse riive on PS §-s 32 sätestatud õigusliku positsiooni igasugune kitsendamine.⁸⁰ Kavandatav muudatus kitsendab pankrotiavalduse esitamiseks kohustatud ja seda kohustust eeldatavalt rikkunud juriidilise isiku juhatuse liikme või, koosmõjus teise kavandatava muudatusega, juhatuse määramise kohustust rikkunud nõukogu liikme või osaniku varalist positsiooni. See väljendub kavandatavas kohustuses tasuda deposiiti pankrotimenetluse kuludele vastav rahasumma. Sarnast ennetavat kohustust nendele isikutele kehtiv õigus ette ei näe.

253. VTK ei ole teema käsitluses piisavalt järjekindel hindamaks, mis põhjusel on sealjuures nähtud täiendava riive alusena pankroti väljakuulutamise kaasnivat eeldust, et isik jättis järelikult õigeaegselt täitmata oma kohustuse pankrotiavalduse esitamiseks ja võrreldud seda olemasoleva vastutusega pankrotimenetluse kulude kandmise eest süü korral (VTK p 4.10, Sihtrühma II eelanalüüs, lk 32). Süüline vastutus on eelduseks PankrS § 55 lg-st 3³ või § 163 lg-st 5 tuleneva pankrotihalduri poolt esitatud raskel juhtimisveal põhineva kahju hüvitamise nõude rahuldamisel. Kavandatav regulatsioon VTK-s kirjeldatud kujul on oma majanduslikult sisult pigem võrreldav PankrS § 30 lg 3 regulatsiooniga, mille kohaselt on isikul, kes on maksnud raha deposiiti pankrotimenetluse kulude katteks, õigus nõuda deposiidina tasutud summa hüvitamist isikutelt, kes on oma kohustusi rikkudes jätnud pankrotiavalduse õigeaegselt esitamata. Antud nõudealuse puhul kehtib vaidluse korral kohustuse rikkumise eeldus ka kehtiva õiguse kohaselt.

254. Seega saab kohustatud isiku omandipõhiõiguse täiendavat riivet tuvastada eelkõige omandipõhiõiguse soorituspõhiõiguslikust aspektist vaadates, kuna võrreldes kehtiva õigusega, kus võlausaldaja peab enda poolt deposiiti makstud raha väljanõudmiseks esitama nõude hagimenetluses, saaks kohus kohustada teda raha maksmiseks sama pankrotiasja raames ja oluliselt lihtsamalt. Selle menetlusliku garantii kaotamisega muutub kardinaalselt kohustatud isiku omandipõhiõiguse kitsendamise tõenäosus seoses pankrotimenetluse

⁷⁸ RKÜKo 10.04.2012, 3-1-2-2-11, p 51.

⁷⁹ RKPJKo 10.05.2016, 3-4-1-31-15, p 36.

⁸⁰ RKÜKo 31.03.2011, 3-3-1-69-09, p 57; 30.08.2011, 3-3-1-15-10, p 44.

kuludega, kuid märkimisväärselt ei muutu riive olemus ega tõendamiskoormuse jaotus. Koosmõjus VTK 3. ptk-s käsitletud muudatusega ja kohustatud isikute ringi laiendamisega isikutele, kes kuulusid võlgniku juhatusse kuni ühe aasta jooksul enne pankrotimenetluse algust, laieneb siiski riivatud subjektide ring.

255. Ehkki PS §-st 32 tuleneb ühtne omandipõhiõigus, on selle riive põhiseadusliku õigustuse hindamiseks asjakohase piiriklausli määratlemiseks oluline tuvastada, kas omandipõhiõiguse riive kujutab endast omandi omaniku nõusolekuta võõrandamist kas formaalses või majanduslikus mõttes (§ 32 lg 1) või muud omandiõiguse kitsendust (§ 32 lg 2). Omandi omaniku nõusolekuta võõrandamine on lubatud ainult kvalifitseeritud piiriklausliga, mis lisaks kitsenduse seadusliku aluse nõudele nii materiaals- kui ka menetlusõiguslikus mõttes (seaduses sätestatud juhtudel ja korras) sätestab ka kvalifitseerivad tingimused (üldistes huvides õiglase ja kohese hüvitise eest). Omandipõhiõiguse piiramisel PS § 32 lg 2 mõttes on aga tegemist lihtsa piiriklausliga ehk üldise seadusereservatsiooniga, mida Riigikohus on sisustanud selliselt: „Kuna Põhiseaduse § 32 teises lõikes pole nimetatud eesmärke, mis õigustavad omandi vaba valdamise, kasutamise ja käsutamise piiramist, siis saab selle põhiõiguse piiramise puhul olla seaduspäraseks seadusandja iga eesmärk, mis pole Põhiseadusega vastuolus.“⁸¹

256. Nende kahe riive liigi eristamine ei ole senise kohtupraktika põhjal lõpuni selge. Riigikohus on leidnud, et näiteks ülemäärane riigilõiv riivab kostja, kellelt see hagi rahuldamise korral välja mõistetakse, omandipõhiõigust.⁸² Riigikohus tuvastas sealjuures just PS § 32 lg 1 ja lg 3, mitte aga lg 2 riive. Seevastu täitemenetluses võlgnikult sissenõutavat kohtutäituri lisatasu on Riigikohus käsitanud PS § 32 lõikega 2 tagatud omandi valdamise, kasutamise ja käsutamise vabaduse riivena.⁸³

257. Kuivõrd kavandatava muudatuse kohaselt pandaks pankrotiavalduse esitamise kohustust rikkunud isikule kohustus tasuda raha kohtu deposiiti ja deponeerimisega ei kaasne veel iseenesest tsiviilõiguslikus tähenduses omandiõiguse äravõtmist, ei saa rääkida formaalses mõttes omandi võõrandamisest. Seega taandub küsimus sellele, kas pankrotimenetluse kuludeks raha deponeerimist tuleb käsitada omandi võõrandamisena majanduslikus mõttes või omandiõiguse muu kitsendusena. Eeldades, et muudatuse raames ei muudeta PankrS § 30 lg-st 4 ja § 146 lg 1 p-st 4 tulenevat põhimõtet, et pankrotimenetluse kulude katteks deposiiti tasutud raha tagastatakse ükskõik millisele makse teinud isikule pankrotivara arvel enne jaotise alusel raha väljamaksmist, on kohustatud isiku võimalus deponeeritud raha tagasi saada ebakindel, kuid siiski realistlik. Seda arvestades on meie hinnangul alust rääkida omandipõhiõiguse muust kitsendamisest PS § 32 lg 2 mõttes. Analoogia korras saab siin suuniseks võtta ka Riigikohtu seisukoha, et ka täitemenetluses võlgnikult sissenõutavat kohtutäituri lisatasu saab käsitada omandi valdamise, kasutamise ja käsutamise vabaduse riivena, mitte omandi võõrandamisena.

258. Pankrotiavaldust esitava võlausaldaja jaoks toob kavandatav muudatus omandipõhiõiguse seisukohast kokkuvõttes kaasa pigem soodsa mõju. Märgatavalt lihtsustub tema jaoks võimalus pankrotimenetluse kuludeks deponeeritud raha pankrotimenetluse tulemustest sõltumata tagasi saada, kuna puudub vajadus eraldi hagiavalduse esitamiseks. Samuti tekiks alus saada sõltumata menetluse tulemustest tagasi ajutise halduri tasu ja kulude katteks deponeeritud raha, milleks praegu mehhanism puudub, kui pankrotivara ei jätku kulude katmiseks ka menetluse lõpuks.

⁸¹ RKPJKo 30.04.2004, 3-4-1-3-04, p 27.

⁸² Alates RKPJKo 12.09.2003, 3-4-1-26-13, p 18 jpt riigilõivumäärade põhiseaduspärasust käsitlevad otsused, milles on sellele otsusele viidatud.

⁸³ RKPJKo 15.06.2007, 3-4-1-9-07, p 22.

259. Samas kaasneb kavandatava lahendusega siiski negatiivne mõju pankrotiavalduse esitamise faasis. Kui kehtiva õiguse kohaselt on kohtul kaalutluspädevus pankrotimenetluse kulude katteks deposiidi nõudmisel (PankrS § 11 lg 1, § 30 lg 1), siis VTK-st lähtudes muutuks kavandatava muudatusega deposiidi nõue sisuliselt pankrotiavalduse esitamise õiguslikuks eelduseks. Praktikas ei pruugi muutus olla väga suur, sest valdavalt ei algata kohus ka praegu kahtluse korral pankrotivara piisavuse osas pankrotimenetlust ilma menetluskulude deponeerimiseta. Aastal 2013 on õiguskantsler analüüsinud mh kohtu kaalutluspädevust ajutise halduri tasu deposiitmakse nõudmisel ja jõudnud järeldusele, et kohtu diskretsioon jätta tasu deposiiti nõudmata on olulisel määral piiratud, isegi kui võlausaldajaks on vähekindlustatud töötaja, sest ajutisel halduril on õigus saada oma töö eest tasu ning selleks vajalikku raha pole kehtivat seadust arvestades tihti võimalik saada muudest allikatest kui võlausaldajalt.⁸⁴ Siiski kujutab kohtu kaalutusõigus ja seega ka kohustus deposiidi nõudmist kaaluda iseenesest võlausaldaja menetluslikku garantiid, mis muudatusega kaoks. Sellega seoses tuleb mõnda pankrotiavaldust esitava võlausaldaja kohtusse pöördumise põhiõiguse riivet ja ka omandipõhiõiguse riivet selle soorituspõhiõiguslikust aspektist. Samuti ei saa VTK-s esitatud muudatuse kirjelduse põhjal välistada võlausaldaja üldise võrdsuspõhiõiguse riivet võrdluses teiste võlausaldajatega. Kui kavandatav muudatus viia ellu sellisel viisil, et pankrotiavalduse esitamise eelduseks on kogu eeldatava menetluskulu esmane deponeerimine ühe võlausaldaja poolt ja sellega ei kaasne kulude deponeerimise hajutamist kõigi huvitatud võlausaldajate vahel, mida võimaldab praegu PankrS § 30 regulatsioon, siis võib see riivata täiendavalt kohtusse pöördumise põhiõigust koosmõjus üldise võrdsuspõhiõigusega.

4.3.3. Riive materiaalne põhiseaduspärasus

(a) Seaduse legitiimne eesmärk

260. Lähtudes sellest, et PS §-st 32 tuleneva omandipõhiõiguse riive puudutatud subjektidele väljendub antud juhul lg 2 mõttes omandi valdamise, kasutamise ja käsutamise vabaduse riivena, saab lähtuda põhiõiguse lihtsast seadusereservatsioonist. See tähendab, et üldjuhul võib omandiõigust piirata mis tahes eesmärgil, mis ei ole põhiseadusega vastuolus.⁸⁵

261. PS § 15 lg-st 1 tuleneb seadusereservatsioonita ehk piiriklauslita põhiõigus, mille piiramist saab õigustada vaid kaalukas põhjus, mis peab tulenema põhiseadusest.⁸⁶ Ilma piiriklauslita põhiõigusi võib riivata teiste põhiõiguste või muude põhiseaduslikku järku väärtuste kaitseks.⁸⁷

262. Analüüsitava muudatuse eesmärgina on VTK p-s 4.4 nimetatud võlausaldajatele paremate tagatiste andmist, mille eesmärgiks omakorda on julgustada võlausaldajaid pankrotimenetluse kulusid deposiiti tasuma, tagada pankrotimenetluste toimumist ja vähendada raugemisi.

263. Eesmärgid ei ole põhiseadusega vastuolus ja vastavad seega lihtsa seadusereservatsiooni üldistele nõuetele, kui meetmed kehtestatakse formaalselt põhiseaduspäraselt, st seadusega. Järelikult on tegemist legitiimsete kaalutlustega omandi valdamise, kasutamise ja käsutamise riive õigustamiseks.

264. Leiame, et taotletavad eesmärgid on iseenesest legitiimsed ka seadusereservatsioonita kohtusse pöördumise põhiõiguse riive õigustamiseks. Pankrotimenetluste eesmärgipärase toimimise võimaldamine tagab õiguskindlust, mida Riigikohus on käsitanud põhiseaduslikku

⁸⁴ Õiguskantsleri 22.07.2013 märgukiri nr 6-1/121322/1303275, p-d 17–26.

⁸⁵ RKPJKo 17.04.2012, 3-4-1-25-11, p 37; RKTKm 13.05.2003, 3-2-1-49-03, p-d 33–34.

⁸⁶ Ernits, M., Põhiseaduse II ptk sissejuhatus, komm. 49 – Ü. Madise jt, lk 113.

⁸⁷ RKÜKo 03.07.2012, 3-3-1-44-11, p 72.

järku õigusväärtusena.⁸⁸ Samuti aitab see tagada võlausaldajate omandipõhiõiguse kaitset. Kindlam võimalus kulude hüvitamiseks aitab kaasa ka võlausaldajate kohtusse pöördumise põhiõiguse riive leevendamisele, mis saab iseenesest olla legitiimne põhjus sama põhiõiguse riiveks kulude esialgse tasumise kohustuse näol.

(b) Riive proportsionaalsus

(i) *Vahendi sobivus*

265. Põhiõiguse riive proportsionaalsuse testi esimesel, sobivuse tasandil tuleb hinnata, kas abinõu põhimõtteliselt soodustab legitiimse eesmärgi saavutamist.⁸⁹ Analüüsitava muudatuse puhul on VTK-s selgitatud, kuidas see aitab kaasa eesmärkide saavutamisele. Ei saa olla sisulist kahtlust, et kui võlausaldajate kaalutlus pankrotimenetluse kulude katteks raha mitte deposiiti maksta ja eelistada pigem menetluse raugemist, on tingitud äärmisest ebakindlusest kulude hüvitamise osas, siis kindlam võimalus hüvitisele aitab taotletavale eesmärgile kaasa.

(ii) *Vahendi vajalikkus*

266. Proportsionaalsuse testi teisel astmel kontrollitakse meetme vajalikkust. Abinõu on vajalik, kui eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise, kuid isikut vähem koormava abinõuga, mis on vähemalt sama efektiivne kui esimene.⁹⁰

267. VTK-s on käsitletud ka teisi kaalutud alternatiive taotletavate eesmärkide saavutamiseks. Kaalutud on olemasoleva regulatsiooni paremat rakendamist, kuid see on jäetud kõrvale põhjusel, et paremate õiguslike tagatisteta ei ole võlausaldajate motivatsiooni pankrotimenetluse kuludeks raha deponeerida võimalik tõsta. Selline seisukoht on eluliselt usutav, kui võtta arvesse senist PankrS § 30 lg 3 alusel esitatud nõuete väga väikest hulka. Olukorras, kus materiaalselt oleks võlausaldajal ka täna võimalik jõuda üldjoontes muudatuses taotletud eesmärgini teist menetluslikku teed pidi, ei ole kehtiv regulatsioon sisulise alternatiivina ilmselt olnud sama tõhus.

268. Teise võimalusena on VTK-s viidatud sellele, et rahastada kõiki pankrotimenetlusi riiklikult. Sellest variandist on aga loobunud väga suurte kulude tõttu ja ohu tõttu, et see võiks soodustada pankrotiavalduste liiga kergekäelist esitamist. Arvestades, et muudatuse laiemaks eesmärgiks on õiguskindluse tagamine, töötaks selline lahendus taotletavale eesmärgile vastu ning võiks olla välistatud mitte ainult vajalikkuse, vaid ka juba vahendi sobivuse tasandil. Samuti on alternatiivse meetmena kõrvale jäetud avalikkuse teavitamine, kuna deposiidi mittetasumine ei ole teadaolevalt reeglina tulenenud võlausaldajate teadmatusest.

269. Lisaks sellele võiks iseenesest olla mõeldav alternatiiv ka pankrotimenetluse kulude esmane garanteerimine riigi poolt koos seaduse alusel tekkiva võlausaldaja kohustusega tasuta kulud pikema aja jooksul ehk sisuliselt eriline menetlusabi regulatsioon. Kui sellega ei kaasneks aga tõhusamat võimalust võlausaldajale oma kulude tagasisaamiseks, ei oleks ikkagi võimalik saavutada eesmärkide täitmist sama tõhusalt. Seega võib kokkuvõttes järeldada, et kavandatav meede on põhimõtteliselt taotletavate eesmärkide saavutamiseks vajalik.

(iii) *Vahendi mõõdukus*

270. Abinõu mõõdukuse üle otsustamiseks tuleb kaaluda ühelt poolt põhiõigusse sekkumise ulatust ja intensiivsust, teiselt poolt aga piirangu eesmärgi tähtsust.⁹¹

271. VTK kohaselt on muudatuse mõju pankrotiavalduse esitamiseks kohustatud isiku õigustele peetud suureks ehk intensiivseks. Arvestades seda, et ka kehtiva õiguse alusel on

⁸⁸ RKÜKo 10.04.2012, 3-1-2-2-11, p 67.

⁸⁹ RKPJKo 6.03.2002, 3-4-1-1-02, p 15.

⁹⁰ samas

⁹¹ RKPJKo 27.11.2011, 3-4-1-23-11, p 65.

kulud deposiiti tasunud võlausaldajal võimalik esitada nõue pankrotiavalduse esitamise kohustust rikkunud isiku vastu, tuginedes samuti pööratud tõendamiskoormusele, ei saa sellise hinnanguga siiski päriselt nõustuda. Menetluslike võimaluste lihtsustumine omandipõhiõiguse riiveks on pigem mõõduka intensiivsusega riive.

272. Eraldi tuleb riive intensiivsust hinnata siiski laiendatud subjektide ringi puhul ehk VTK 3. ptk-s kirjeldatud juhatuse liikmete määramise kohustust rikkunud isikute ja VTK p-s 4.8 täiendavalt kohustatud isikute ringi haaratud endiste juhatuse liikmete puhul. Endised juhatuse liikmed ei ole ka kehtiva regulatsiooni kohaselt põhimõtteliselt PankrS § 30 lg 3 alusel esitatava nõude subjektide ringist välistatud, kuna seadus viitab abstraktselt isikutele, kes on oma kohustusi rikkudes jätnud pankrotiavalduse õigeaegselt esitamata. Selline rikkumine on võimalik tuvastada ka isiku puhul, kes ei ole nõude esitamise ajal enam juhatuse liige või ei olnud seda juba pankrotiavalduse esitamise hetkel. Seega endiste juhatuse liikmete puhul on riive intensiivsuse muutus mõõdukas.

273. Koosmõjus VTK 3. ptk-s kirjeldatud muudatusega tuleb aga möönda, et koos pankrotiavalduse esitamise kohustusega laieneks ka kulude deponeerimise kohustus isikutele, kellel seda täna kehtiva õiguse kohaselt ei ole. Tegemist oleks võrdlemisi intensiivse omandipõhiõiguse riivega, mis proportsionaalsuse tagamiseks eeldaks kaalukat legitiimset eesmärki või riive intensiivsust leevendavaid meetmeid. Riive intensiivsuse üks olulisi põhjuseid on sealjuures see, et potentsiaalselt pankrotiavalduse esitamiseks ja kulude deponeerimiseks kohustatud isikud ei pruugi omada sisuliselt piisavat infot juriidilise isiku majandustegevuse ja majandusliku seisundi kohta. Riive intensiivsust on meie hinnangul võimalik leevendada sellega, et piirata nende isikute puhul pööratud tõendamiskoormuse kohaldamist kulude deponeerimise kohustuse otsustamisel või kaasata antud osamenetlusse kohustuslikult ka võlgnik ja pankrotihaldur või ajutine haldur, kellel oleks kohustus aidata kaasa teabe hankimiseks kohustatud isiku kohustuse rikkumise olemasolu või puudumise tuvastamiseks. Sama leevendavat meetet tuleks kaaluda ka endiste juhatuse liikmete puhul, kellel sisesuhtest tulenevalt võib olla olnud kohustus loovutada võlgnikule kõik võlgniku majandustegevust ja majandusseisu puudutavad materjalid, mis võib muuta oma kohustuste hoolsa täitmise tõendamise objektiivselt võimatuks.

274. Võlausaldaja omandipõhiõiguse ja kohtusse pöördumise põhiõiguse riive ei ole eeldatavalt intensiivne, kuna ka kehtiva õiguse kohaselt võib kohus nõuda pankrotiavalduse menetlemise kulude deponeerimist ja seada pankrotimenetluse sõltuvusse pankrotimenetluse kulude deponeerimisest ning see on tavapärane praktika. Menetlusliku garantii kaotamine kohtu kaalutusõiguse näol on seega mõõduka intensiivsusega.

275. Seda saab siiski väita eeldusel, et pankrotiavaldust esitava võlausaldaja positsioon materiaalselt oluliselt ei muutu. Kuna VTK-s esitatud kirjeldus ei välista muudatuse elluviimist ka viisil, et võlausaldaja peaks pankrotimenetluse algatamiseks deponeerima kogu pankrotimenetluse kulu, ilma võimaluseta seda teiste võlausaldajatega jagada, oleks tegu juba väga intensiivse ja potentsiaalselt õigustamatu omandipõhiõiguse ja kohtusse pöördumise põhiõiguse riivega. Võlgniku maksejõuetus riivab ühetaoliselt kõiki võlausaldajaid sõltumata nende nõuete suuruselt, sh võlausaldajaid, kelle nõude suurus on väiksem pankrotimenetluse potentsiaalsetest kuludest. Üksikule võlausaldajale kõigi pankrotimenetluse kulude kasvõi ajutine kanda jätmine muudaks võlausaldaja tegeliku võimaluse oma õiguste kaitseks ka kehtiva õigusega võrreldes ahtamaks.

276. Seetõttu tuleks meetme proportsionaalsuse tagamiseks rakendada riivet leevendavaid meetmeid. Selleks tuleks meie arvates luua võimalus jagada pankrotimenetluse alustamise eelduseks olevat kulude deponeerimise kohustust võlausaldajate vahel ja piirata ühelt võlausaldajalt nõutava kohustusliku deposiidi summa proportsionaalselt tema nõude

suurusega võlgniku vastu või summaliselt. Kuna pankrotimenetluse alustamiseks on vaja siiski tagada ajutise halduri tasu saamine võimalikult kiiresti, võib selleks olla vaja luua ka eraldi menetlusabi regulatsioon, mis võimaldaks vajadusel ajutise halduri määramist ja vara säilimiseks meetmete rakendamist operatiivselt ka olukorras, kus pankrotiavalduse esitanud võlausaldajal ei ole võimalik koheselt deposiiti tasuda ja teiste võlausaldajate kohta veel info puudub.

277. Muudatusega taotletavaid eesmärke tuleb iseenesest pidada kaalukateks. Nagu märkisime meetmete legitiimse eesmärgi käsitle juures, on Riigikohus pidanud meetme laiemaks eesmärgiks olevat õiguskindlust põhiseaduslikku järku õigusväärtuseks. Samuti on kavandatav muudatus kaaluka eesmärgiga võlausaldajate kohtusse pöördumise õiguse paremaks kaitseks ning omandipõhiõiguse kohtuliku kaitse võimaluse parandamiseks.

278. Kokkuvõttes saab kavandatavat muudatust pidada proportsionaalseks, kui arvestada eelnevalt nimetatud piiranguid meetme rakendamisel ja kaaluda vajalikke põhiõigustesse sekkumise intensiivsust leevendavaid meetmeid.

4.4. Pandieseme realiseerimine väljaspool pankrotimenetlust, kui see on ainuke ese pankrotimenetluses

279. Analüüsitava olukorra aluseks võetakse pankrotiseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse väljatöötamiskavatsuse 5. peatükis (lk 34–39) toodud selgitused ja põhjendused: *Praeguste kavade kohaselt soovitakse anda pandipidajale õigus otsustada, kas ta soovib pandieseme, mis on konkreetsetes pankrotimenetluses ainsaks (või peamiseks) varaks, realiseerida täitemenetluses või pankrotimenetluses. Pankrotimenetluses võib ta pandieseme väärtusest kaotada kuni 15%, täitemenetluses kuni 3% pandieseme väärtusest, aga mitte rohkem kui 2000 eurot (KTS § 45 lg 1).* Seega saab pandipidaja täitemenetluses rohkem raha kätte. Kui pandiese on võlgniku ainsaks varaks ja pandipidaja saab õiguse pandiese realiseerida täitemenetluses, siis peaks olema sätestatud ajaperiood, mille jooksul tal on võimalik seda teha. Pandipidaja peaks enne esimest võlausaldajate üldkoosolekut otsustama, kas ta soovib pandieseme realiseerimist pankroti- või täitemenetluse raames.

280. Pandieseme realiseerimine väljaspool pankrotimenetlust võib väljatöötamiskavatsuse kohaselt mõjutada eelkõige PankrS § 153 lg 1 punktides 1, 2 ja 3 nimetatud võlausaldajaid, pankrotihaldurit ja kohtutäiturit. PankrS § 153 lg 1 punktis 1 nimetatud võlausaldaja – pandiga tagatud tunnustatud nõudega võlausaldaja (edaspidi pandiga tagatud võlausaldaja) – positsioon pandieseme realiseerimisel väljaspool pankrotimenetlust ei halvene, vaid paraneb. Seetõttu ei ole vaja analüüsida tema põhiõiguste võimalikku riivet seoses kavandatava muudatusega.

281. Analüüsimist vajab PankrS § 153 lg 1 punktides 2 ja 3 nimetatud võlausaldajate (edaspidi pandiga tagamata võlausaldajad) põhiõiguste riive, sest nende õiguslik positsioon väljatöötamiskavatsuse kohaselt ei parane, vaid võib hoopis halveneda. Pandiga tagatud võlausaldajate puhul tuleb tähelepanu pöörata võrdsuspõhiõiguse (PS § 12) ja omandipõhiõiguse (PS § 32) võimalikule riivele.

282. Pandieseme realiseerimisega seotud õiguslikud küsimused mõjutavad otseselt pankrotihaldurit, sest tema on pankrotimenetluses see, kes pankrotivara valitsemise ja võõrandamisega tegeleb. Pandiga koormatud eseme, mis kuulub pankrotivara hulka, võõrandamine väljaspool pankrotimenetlust mõjutab otseselt pankrotihalduri tegevust ja kaudsemalt pankrotihalduri võimalusi katta kulutusi, mis on seotud pankrotimenetluse läbiviimisega (PankrS § 153 lg 2). Pankrotimenetluse kulude hulka kuuluvad ka pankrotihalduri ja ajutise halduri tasunõue (PankrS § 153 lg 1 p 2 ja 3). Pankrotihaldurit ei saa siiski pidada pankrotimenetluse raames põhiõiguste kandjaks, vaid ta on menetluses avaliku võimu kanda, kes määratakse ametisse kohtu poolt teatud kindla avalikes huvides määratud ülesande

täitmiseks, mille maht ja sisu tuleneb pankrotiseadusest (ja ka teistest seadustest – kindlustusseltside pankroti korral kindlustustegevuse seadusest, krediidasutuste puhul krediidasutuste seadusest jne). Seetõttu ei tule pankrotihalduri põhiõiguste riive põhiseaduspärasust analüüsida.

283. Väljatöötamiskavatsuse kohaselt mõjutab pandieseme realiseerimine ka kohtutäiturit, kes võiks olla selleks isikuks, kes viib täitemenetluse raames läbi pandieseme võõrandamise ja pandipidaja nõude rahuldamise saadud müügitulemi arvel. Mõju kohtutäiturile seisneb selles, et kui talle esitatakse täitemenetluse seaduses ette nähtud tingimustele vastav täitmisavaldus, siis peab ta alustama täitemenetlust ja selle raames vara realiseerima. Sarnaselt pankrotihalduriga ei ole ka kohtutäitur käsitatav põhiõiguste kandjana, vaid avaliku võimu kandjana, kes on põhiõiguste tagamise ja kaitsmise adressaadiks. Kohtutäituri põhiõiguste riive põhiseaduspärasuse analüüs järelikult vajalik ei ole.

4.4.1. Muude tähtaegselt esitatud tunnustatud nõuetega võlausaldajate (PankrS § 153 lg 1 p 2) ja muude tähtaegselt esitamata, kuid tunnustatud võlausaldajate (PankrS § 153 lg 1 p 3) võrdsuspõhiõiguse (PS § 12) riive põhiseaduspärasuse kontroll.

284. Väljatöötamiskavatsuses ei ole selgitatud, millise pandiõiguse olemasolul tekiks pandipidajal õigus otsustada, kas ta soovib pandiga tagatud eseme realiseerida täitemenetluses või pankrotimenetluses. Vastav vahetegu on oluline PankrS § 103 lõike 4 tähenduses, mis loeb ilma kaitsmiseta tunnustatuks pandiõiguse, mida on tunnustatud kohtulahendiga või täitemenetluse seadustiku § 2 lõike 1 punkti 6 või 61 kohaselt täitedokumentideks oleva vahekohtu lahendiga või mis on kantud kinnistusraamatusse, laevakinnistusraamatusse, kommertspandiregistrisse või väärtpaberite registrisse. Nimetatud pantidele lisaks on olemas pante, mida ei saa lugeda (või mille puhul ei ole õiguslikku selgust) PankrS § 3 lõike 4 alusel kaitsmiseta tunnustatud. Näiteks osaühingu osa pant, mis ei ole kantud väärtpaberiregistrisse, vaid mille kohta on teave äriregistris olevas osanike nimekirjas. Õiguslik selgus puudub mootorsõidukite registerpaniga seoses, mis on kantud liiklusregistrisse. Registerpandid tuleks ilmselt lugeda tunnustatuks PankrS § 103 lõike 4 alusel, kuigi ei ole seal selgesõnaliselt ära mainitud⁹².

(a) Põhiõiguse kaitseala riive (ebavõrdne kohtlemine)

285. Esemelise kaitseala tuvastamisel tuleb võrrelda omavahel võrreldavaid grappe, mille välja selgitamiseks saab kasutada lähimat ühist soomõistet, mis võrreldavaid grappe omavahel ühendab. Omavahel ei ole põhjust võrrelda pankrotivõlgniku (PankrS § 8 lg 1 ja 2) kõiki võlausaldajaid, sest pankrotivõlgniku võlausaldajad, kes ei ole oma nõuet pankrotimenetlusesse esitanud, ei saa oma nõuet pankrotimenetluse raames maksma panna ja nende suhtes ei saa tekkida põhiseaduspärasuse küsimusi seoses pandiga koormatud pankrotivara pankrotimenetluse välise võõrandamisega. Omavahel võrreldavate isikugruppide leidmisel tuleb vältida olukordi, kus võrreldavate isikute ring kujuneb väga laiaks, kuna sellisel juhul ei võimalda võrdsuspõhiõiguse kontroll jõuda kasutatava tulemuseni.

286. Lähima ühise soomõiste leidmiseks võetakse esmalt vaatluse alla pankrotimenetluses osalevad isikud – pankrotivõlgnik, pankrotivõlausaldaja ja pankrotihaldur. Pankrotihaldur on pankrotimenetluses põhiõiguste adressaadiks, mistõttu ei ole kohane tema arvamine pandiga tagamata võlausaldajatega võrreldavate isikute gruppi.

287. Pankrotivõlgnik tuleks samuti võrdlusgrupist elimineerida, sest tema on isik, kelle suhtes pankrotimenetlust läbi viiakse ja kelle vara pankrotivõlausaldajate nõuete katteks

⁹²Volens, U. Asjaõigusseadus II. 4.-9. Osa (§-d 172-365). Kommertspandiseadus. Kommenteeritud väljaanne, § 297² kommentaar, - Varul, P jt (toim). Lk 311

võõrandatakse. Seetõttu on pankrotivõlgniku õiguslik positsioon pankrotimenetluses võrreldes pankrotivõlausaldajaga sedavõrd erinev, et see muudaks pandiga tagamata võlausaldajate võrdlusgrupi liiga ebamääraselt laiaks.

288. Pankrotimenetluse raames pandiga tagamata võlausaldajate võrdlusgrupiks tuleks võtta sama pankrotimenetluse võlausaldajad, kelle nõue on pandiga tagatud (PankrS § 153 lg 1 p 1) ja tunnustatud. Lähimaks ühiseks soomõisteks on sellisel juhul pankrotivõlausaldaja (PankrS § 8 lg 3), kelle nõue on pankrotimenetluse raames tunnustatud (PankrS § 103; edaspidi pankrotivõlausaldaja). Võrdlusgrupist jäävad välja võlausaldajad, kes on oma nõude pankrotimenetluses esitanud, kuid kelle nõuet menetluses ei tunnustatud.

289. Võrdsuspõhiõiguse kaitseala riive kontrollimise järgmise elemendina tuleb käsitleda isikulist kaitseala. Isikuline kaitseala hõlmab kõiki füüsilisest isikust pankrotivõlausaldajaid ja ka eraõiguslikke juriidilisest isikust võlausaldajaid. Eraõiguslike ja avalik-õiguslike isikute eristamine ei ole käesoleval juhul praktilise tähtsusega, sest kavandatava muudatuse kohaselt ei soovita eristada omavahel avalik-õiguslikke juriidilisi isikuid ja eraõiguslikke juriidilisi isikuid.

290. Võrdsuspõhiõiguse kaitseala riive viimase elemendina tuleb kirjeldada (*differentia specifica*), milles seisneb pandiga tagamata võlausaldajate võrdsuspõhiõiguse riive, kui pandiga koormatud pankrotivara on võimalik võõrandada pankrotimenetluse väliselt täitemenetluse raames.

291. Võrdsuspõhiõiguse sisuks on võrreldavate gruppide võrdne kohtlemine. Pandiga tagamata võlausaldajate ebavõrdne kohtlemine võrreldes pandiga tagatud võlausaldajatega võiks seisneda selles, et pandiga tagamata võlausaldajatel puudub võimalus viia oma nõuete katteks pankrotivarausse kuuluvate teatud esemete võõrandamine läbi pankrotimenetluse väliselt täitemenetluse raames. Pandiga tagatud võlausaldajatel on seega suurem valikuõigus, kuidas ja mis menetluse raames nende nõuded (vähemalt osaliselt) pankrotivõlgniku vara arvelt realiseeritakse. Pandiga tagamata võlausaldajatel sellist valikuõigust kavandatava muudatuse kohaselt olema ei saa. Teisisõnu – pandiga tagatud võlausaldajale antakse pankrotimenetluses täiendav õigus, mida pandiga tagamata võlausaldajatel ei ole.

(b) Riive põhiseaduslik õigustamine (ebavõrdse kohtlemise põhiseaduspärasus)

292. Pandiga tagamata võlausaldajate võrdsuspõhiõiguse riivet võrreldes pandiga tagatud võlausaldajaga saab põhjendada sellega, et pandiga tagamata võlausaldajate puhul ei ole erinevalt pandiga tagatud võlausaldajatest võimalik tuvastada üheselt kindlaks määratavaid esemeid, mis tagavad tema nõuet, mis tal pankrotivõlgniku vastu on. Teisisõnu – pandiga tagatud võlausaldaja on pankrotimenetluse eelselt õigussuhte alusel (eelkõige pankrotivõlgnikuga sõlmitud pandi seadmise kokkulepe) „omandanud“ õiguse saada oma nõue esmajärjekorras rahuldatud pandiga koormatud eseme arvel ja seda õigussuhet tuleb arvestada ka pankrotimenetluse ajal. Tegemist on seega privaatautonomia (PS § 19) kaitsmisega pankrotimenetluse raames. Pankrotimenetluse raames privaatautonomia kaitsmise vajadust põhjendatakse sellega, et tehingud, mille täitmise tagamiseks koormatakse ese pandiga, on tavapäraselt majanduslikult olulisemad (näiteks krediidasutustega sõlmitavad erinevad krediiditehingud) ja nende mittetäitmise tulemusena tekkida võivad tagajärjed makromajanduslikult raskemate tagajärgedega. Ühiskonna jaoks raskete tagajärgede saabumise vältimiseks tuleb pandiga tagatud nõuetele anda eelispositsioon. Hästi toimiva majanduse tagamist saab pidada põhiseadusega kooskõlas olevaks eesmärgiks ja seega legitiimseks.

293. Üldiselt võib muudatust, mis võimaldab pandiga tagatud võlausaldajal otsustada, kas tema nõude tagamiseks pandiga koormatud ese võõrandatakse pankrotimenetluse või täitemenetluse raames, pidada asjakohaseks (ei ole ilmselgelt asjakohatu). Pandipidaja saab

suurema paindlikkuse oma nõude rahuldamisel ning seega aitab muudatus kaasa ebavõrdse kohtlemise põhjuseks oleva legitiimise eesmärgi saavutamisele.

294. Pandiga tagamata võlausaldajate võrdsuspõhiõiguse riive mõistlikkuses ja asjakohasuses võib tekkida kahtlus, kui pandiga tagatud võlausaldajale tekib täitemenetluse ja pankrotimenetluse vahel valimise õigus enne, kui selgub, kas tema pant ja pandiga tagatud nõue on pankrotimenetluses PankrS § 103 kohaselt tunnustatud või mitte (tunnustatud kaitsmise käigus või seaduse jõul – PankrS § 103 lg 4). Sellist võimalust väljatöötamiskavatsuses välistatud ei ole, vaid on selgitatud, et pandiga tagatud võlausaldaja peaks otsustama enne võlausaldajate esimest üldkoosolekut, kas ta soovib pandi realiseerida ja nõude rahuldada täitemenetluses või pankrotimenetluses. Väljatöötamiskavatsuse pinnalt ei ole tuvastatav, kas soovitakse muuta ka täitemenetluse alustamise regulatsiooni. Kui sellist kavatsust ei ole, siis võib tunnustamata nõudega pandipidaja puhul olla täitemenetluse raames pandieseme realiseerimine välistatud juba seeläbi, et tal puudub võimalus pankrotimenetluse väliselt täitemenetlust alustada, sest tal ei ole täitedokumenti TMS § 2 tähenduses.

295. Tunnustamata pandiõiguse või nõudega võlausaldajale pankrotimenetluse ja täitemenetluse vahel valikuõiguse andmisel tekib reaalne oht, et pankrotivara arvelt saab oma nõude (vähemalt osaliselt) rahuldatud võlausaldaja, kellel tegelikult selline õigus puudub (näiteks ei ole tal nõuet pankrotivõlgniku vastu olemas või on nõue palju väiksem, kui ta seda ise väidab), sest täitemenetluse raames ei ole teistel võlausaldajatel võimalik pandiõigust või nõuet vaidlustada. Õiguslikult olematu nõude või pandiõigusega võlausaldaja soodustamine pankrotimenetluse raames ei aita kuidagi legitiimse eesmärgi – hästi toimiva majanduse – saavutamisele kaasa, mistõttu tuleks sellist olukorda pidada „ilmselgelt asjakohatuks“ ja seega põhiseadusega vastuolus olevaks.

296. Kokkuvõtte: pandiga tagamata võlausaldajate võrdsuspõhiõigust (PS § 12 esimene lõik) ei riivata põhiseadusvastaselt, kui PankrS § 103 kohaselt tunnustatud pandiõiguse ja nõude alusel antakse võlausaldajale õigus valida, kas ta soovib oma nõude tagatiseks olevat pandiõigust realiseerida täitemenetluses või pankrotimenetluses.

4.4.2. Muude tähtaegselt esitatud tunnustatud nõuetega võlausaldajate (PankrS § 153 lg 1 p 2) ja muude tähtaegselt esitamata, kuid tunnustatud võlausaldajate (PankrS § 153 lg 1 p 3) (pandiga tagamata võlausaldajad) omandipõhiõiguse (PS § 32) riive põhiseaduspärasuse kontroll

297. Omandipõhiõigus võib avalduda tõrjepõhiõigusena ehk vabaduspõhiõigusena, soorituspõhiõigusena või võrdsuspõhiõigusena (sellisel juhul on omandipõhiõigus *lex specialis* võrdsuspõhiõiguse – PS § 12 – suhtes). Sõltuvalt sellest, millise põhiõigusena omandipõhiõigus avaldub, tuleb ka läbi viia põhiseaduspärasuse kontroll. Pandiga tagamata võlausaldajate omandipõhiõiguse puhul võib esmalt kõne alla tulla tõrjepõhiõigus ehk vabaduspõhiõigus.

(a) Põhiõiguste kaitseala riive

298. Omandipõhiõiguse kaitsealasse kuuluvad lisaks asjaõiguslikult mõistetavale omandiõigusele ka varaliselt hinnatavad õigused ja nõuded⁹³. Pankrotimenetluse raames saab pankrotivõlausaldaja, sh ka pandiga tagamata pankrotivõlausaldaja, esitada pankrotivõlgniku vastu üksnes rahaliselt hinnatavaid nõudeid, seega on pankrotivõlausaldaja tunnustatud nõue pankrotivõlgniku vastu omandipõhiõiguse kaitsealas.

299. Pandiga tagamata pankrotivõlausaldajad kuuluvad kindlasti nende isikute hulka, kelle õigusi omandipõhiõigus kaitseb. Teisisõnu – omandipõhiõiguse isikuline kaitseala hõlmab ka pandiga tagamata pankrotivõlausaldajaid.

⁹³ Ernits, M., Kelli, A., Põhiseaduse § 32 kommentaar, kumm 2 – Ü. Madise jt,

300. Järgnevalt tuleb tuvastada tõrje- ehk vabaduspõhiõigusena käsitatava omandipõhiõiguse riive. Olukorras, kus pandiga tagatud võlausaldajal on õigus valida, kas ta soovib pandiga koormatud eseme võõrandamist pankrotimenetluse või täitemenetluse raames, ei mõjutata õiguslikult pandiga tagamata võlausaldajate nõudeid pankrotivõlgniku vastu. Pandiga tagamata võlausaldajatel jääb nõue pankrotivõlgniku vastu alles ja kui on olemas pankrotivara, siis saab talle pankrotiseaduses sätestatud menetlusreeglite kohaselt jaotise alusel raha välja maksta.

301. Väljatöötamiskavatsuse kohaselt ei soovita muuta pankrotimenetluse põhimõtet, et pandiga tagatud eseme võõrandamisest saadud raha arvelt rahuldatakse ka pandiga tagamata võlausaldaja nõuded, kui pandiga tagatud võlausaldaja nõuded on rahuldatud ja raha üle jääb. Täitemenetluse raames pandieseme võõrandamine tähendaks sellisel juhul, et pandieseme võõrandamisest saadud raha arvelt tasutakse esmajärjekorras kohtutäituri tasunõue ja hüvitatakse kulud, seejärel rahuldatakse pandipidaja pandiga tagatud nõue ja kui raha üle jääb, siis see „langeb tagasi“ pankrotivara hulka.

302. Pandiga koormatud eseme müügitulemist kohtutäituri tasu ja kulutuste mahaarvamine vähendab raha hulka, mida muidu saaks kasutada pankrotimenetluse läbiviimiseks ja pandiga tagamata võlausaldajate nõuete rahuldamiseks. Mõju pankrotivara hulgale on suurem, kui pandiga koormatud eseme puhul on tegemist ainsa või peamise pankrotivaraga. Praktikas võib see tähendada pankrotimenetluse lõpetamist raugemise tõttu (PankrS § 158), sest vara pankrotimenetluse läbiviimiseks ei jätku.

303. Omandipõhiõigus kaitseb vara kui sellist (olemasolevat vara), mitte aga lootust või võimalust vara saada⁹⁴. Riigikohus on sellisele tõdemusele jõudnud ORAS § 7 lõike 3 põhiseaduspärasuse hindamisel⁹⁵. Omandireformi raames tagastamisele kuuluva vara ja pankrotivõlausaldaja nõude rahuldamine pankrotimenetluse raames ei ole otseselt võrreldavad, mistõttu lähtutakse käesoleva analüüsi läbiviimisel võimalikult laias omandipõhiõiguse kaitsealast ja käsitatakse pandiga tagamata võlausaldaja nõude võimalikku väiksemat rahuldamist pankrotimenetluse raames omandipõhiõiguse riivena.

(b) Riive materiaalne põhiseaduspärasus

304. Jättes vahele riive formaalse põhiseaduspärasuse analüüsi ja siirdudes riive materiaalse põhiseaduspärasuse juurde, tuleb esmalt tuvastada, kas omandipõhiõiguse puhul on tegemist piiriklausli puudumisega, kvalifitseeritud piiriklausliga või lihtsa piiriklausliga.

305. PS § 12 esimene lõik reguleerib omandi võõrandamist omaniku nõusolekuta ja näeb sellega seoses ette kvalifitseeritud piiriklausli. Pankrotimenetluse raames pandiga tagamata võlausaldajate nõuete rahuldamiseks alles jääva raha puhul ei ole tegemist omaniku nõusolekuta tema omandi võõrandamise alla mahtuva juhtumiga. Pigem tuleks analüüsiv olukord paigutada PS § 32 teise lõigu alla, mis sisaldab endas lihtsat piiriklauslit – omandipõhiõigust võib kitsendada iga põhiseadusega kooskõlas oleva eesmärgi saavutamiseks.

306. Eesmärgiks, mille jaoks kaalutakse võimalust anda pandiga tagatud võlausaldajale võimalus otsustada viia pandiga koormatud eseme võõrandamine ja pandiga tagatud nõude rahuldamine läbi täitemenetluses, saab pidada pandipidaja õiguste kaitse suurendamist. Pandipidaja suurem valikuõigus võimaldab tal teha otsuseid lähtudes tema majanduslikest huvidest, üldisest majanduslikust olukorrast ja muudest kaalutlustest. Pandieseme võõrandamine pankrotimenetluse väliselt vähendab pandipidaja kulusid seoses pandieseme võõrandamisega (täitemenetluse raames saab pandieseme müügist laekunud rahast

⁹⁴ Ernits, M., Kelli, A., Põhiseaduse § 32 kommentaar, komm 9 – Ü. Madise jt,

⁹⁵ RKPJKo 28.10.2002, 3-4-1-5-02, p 36

kohtutäituri tasu hüvitiseks arvata kuni 3% pandieseme väärtusest, aga mitte rohkem kui 2000 eurot (KTS § 45 lg 1)). Pankrotimenetluses on kogu pankrotmenetluse kulude jaoks võimalik võtta kuni 15% müügitulemist (PankrS § 153 lg 2). Pandipidaja positsiooni parandamine (nõue on rahuldatud suuremas summas, suurem paindlikkus, võib-olla ka kiirus) mõjub positiivselt majanduskeskkonnale, mida saab pidada põhiseadusega kooskõlas olevaks legitiimseks eesmärgiks.

307. Kaaludes, kas pandiga tagamata pankrotivõlausaldajate nõuete võimalik väiksem rahuldamine on proportsionaalne PS § 11 teise lause tähenduses, tuleb esmalt tuvastada, kas tegemist on sobiva vahendiga. Selles ei peaks kahtlust tekkima – pandiga tagamata pankrotivõlausaldajatele jaotamiseks alles jääva pankrotivara vähendamine on suunatud pandiga tagatud võlausaldajate nõuete suuremal määral rahuldamisele.

308. Kavandatava muudatuse vajalikkuse hindamisel on tarvis kaaluda, kas võib eksisteerida mõni pandiga tagamata võlausaldaja omandipõhiõigusi vähem riivav meede või mitte. Väljatöötamiskavatsuses kirjeldatu kohaselt oleks pandipidajal õigus enne esimest üldkoosolekut otsustada, kas ta soovib ainsaks või peamiseks pankrotivaraks oleva pandieseme võõrandamist täitemenetluses või pankrotimenetluses. Kindlasti riivaks pandiga tagamata pankrotivõlausaldaja õigusi vähem selline muudatus, mis lubab teatud põhjendatud juhtudel keelata või piirata pandieseme pankrotimenetluse välise võõrandamise. Näiteks kui pandiga koormatud eset on vaja võlgniku majandustegevuse jätkamiseks (kinnisasi, millel asub võlgnikule kuuluv ettevõtte) või kui pankrotihaldur on seoses selle esemega teinud märkimisväärseid kulutusi (tootmishoone valve, küte, elekter, seadmete konserveerimine jne). Selliste välistuste tegemata jätmisel väheneks pandiga tagamata võlausaldajate nõuete rahuldamiseks jääva vara hulk proportsionaalselt rohkem kui tavapäraselt ja seega on riive intensiivsem. Kindlasti peaks menetlusõiguslikult tagama pandiga tagatud võlausaldaja otsuse peale teatud kaebeõiguse andmise, et kohtul oleks võimalik kaaluda, kas pandieseme realiseerimine väljaspool pankrotimenetlust on põhjendatud ja antud juhtumi jaoks sobivaim lahendus.

309. Kaalumaks, kas kavandatav muudatus on proportsionaalne kitsamas tähenduses, tuleb esmalt hinnata, kui intensiivselt pandiga tagamata võlausaldajate õigusi üldse riivatakse. Võlausaldajate omandipõhiõiguse riive intensiivsuse hindamisel tuleb arvestada praktikute hinnanguga, et ka kehtiva õiguse kohaselt saavad pandiga tagamata võlausaldajad neis pankrotimenetlustes, kus peamine või ainus pankrotivara on pandiga koormatud (enamasti hüpoteegiga ja/või kommertspandiga), oma nõuded rahuldatud väga väikeses ulatuses.

310. Pankrotivara hulga jaoks võib mõju olla suurem, kui pankrotihaldur on teinud eelnevalt pandiga koormatud eseme valitsemiseks (või pankrotivara hulka saamiseks) märkimisväärseid kulutusi, ja pandiga koormatud eseme väärtus on võrreldav pandiga tagatud võlausaldaja tunnustatud nõude suurusega. Kui aga selline võimalus menetlusõiguslikult välistada ja piirata neis olukordades pandipidaja valikuõigust, võib riive intensiivsust pidada suhteliselt madalaks. Arvestades seejuures ka asjaoluga, et olukord, kus pankrotivaras on ainult pandiga koormatud vara ja selle vara väärtus on võrreldav (või väiksem) pandipidaja tunnustatud nõude suurusega, on suhteliselt harv (eelduslikult mitte üle veerandi kõigist pankrotimenetlustest).

311. Kaaludes pandiga tagamata võlausaldajate omandipõhiõiguse riivet seda riivet õigustavate asjaoludega (pandipidaja positsiooni parandamine, pandi atraktiivsus, parem „laenuturg“ jne), tuleb asuda seisukohale, et tegemist ei ole eaproportsionaalse omandipõhiõiguse riivega. Seega ei ole põhjust pidada kavandatavat meedet vastuolus olevaks PS §-st 32 tuleneva omandipõhiõigusega, mis on käsitatav tõrjepõhiõigusena.

4.4.3. Omandipõhiõiguse riive võrdsuspõhiõigusena

312. Eelnevalt tõdeti, et omandipõhiõigus võib avalduda ka võrdsuspõhiõigusena. Selles osas on PS § 32 *lex specialis* PS § 12 suhtes. PS § 32 esimese lõigu esimese lause kohaselt on igaühe omand võrdselt kaitstud. Riigikohus on omandipõhiõigusega seoses võrdsuspõhiõigust käsitlenud tulenevalt erinevatele isikutele kuuluvate nõuete aegumistähtaegadest. Riigikohus on öelnud: „Omandi võrdne kaitse hõlmab ka ühesuguste aegumistähtaegade kohaldamist. Võrdselt kaitstud on nii asjaõiguslik kui ka võlaõiguslik nõue, mis tuleneb omandist.“⁹⁶

313. Järgnevalt analüüsitakse, kas pandieseme realiseerimine pankrotimenetluse väliselt riivab pandiga tagamata võlausaldaja omandipõhiõigust võrdsuspõhiõigusena. Analüüsi aluseks on võetud võrdsuspõhiõiguse kontrolliskeem:

(a) Põhiõiguse kaitseala riive (ebavõrdne kohtlemine)

314. Omandipõhiõiguse kaitsealasse kuuluvad võlaõiguslikud varaliselt hinnatavad nõuded. Pandiga tagamata pankrotivõlausaldaja nõuded, mis on pankrotimenetluses PankrS § 103 kohaselt tunnustatud, on varaliselt hinnatavad nõuded ja kuuluvad seega omandipõhiõiguse kaitsealasse.

315. Lähima ühise soomõiste leidmiseks ehk esemelise kaitseala kindlaksmääramisel võetakse pankrotimenetluse raames pandiga tagamata võlausaldajate võrdlusgrupiks sama pankrotimenetluse võlausaldajad, kelle nõue on pandiga tagatud (PankrS § 153 lg 1 p 1) ja tunnustatud. Lähimaks ühiseks soomõisteks on sellisel juhul pankrotivõlausaldaja (PankrS § 8 lg 3), kelle nõue on pankrotimenetluse raames tunnustatud (PankrS § 103; edaspidi pankrotivõlausaldaja). Võrdlusgrupist jäävad välja võlausaldajad, kes on oma nõude pankrotimenetluses esitanud, kuid kelle nõuet menetluses ei tunnustatud.

316. Esemeline kaitseala hõlmab kõiki füüsilisi isikuid ja kõiki eraõiguslikke juriidilisi isikuid. Avalik-õiguslikud juriidilised isikud ei ole käsitatavad põhiõiguste kandjatena, kuid kuna pankrotiseadus ei erista pankrotivõlgnikke lähtuvalt sellest, kas tegemist on eraõigusliku või avalik-õigusliku juriidilise isikuga, siis ei ole põhjust eristust teha ka käesolevas analüüsis.

317. Omandipõhiõiguse puhul on tegemist erilise võrdsuspõhiõigusega, mis keelab diskrimineerimise just selle tunnuse – omandi – alusel. Asudes kirjeldama omandipõhiõiguse ebavõrdset kohtlemist (*differentia specifica*), tuleb leida see ebavõrdne kohtlemine, mis lähtub just omandist ehk pankrotivõlausaldaja nõudest pankrotivõlgniku vastu. Omandipõhiõiguse ebavõrdset kohtlemist võiks näha selles, et kavandatava muudatuse kohaselt on pandiga tagatud võlausaldajal õigus otsustada, kas tema nõue rahuldatakse (vähemalt osaliselt) pandiga koormatud eseme arvelt täitemenetluse raames või pankrotimenetluse raames. Valikuõiguse andmine loob võimaluse, et pandiga tagatud võlausaldaja saab oma pankrotivõlgniku vastu oleva nõude rahuldatud ajaliselt enne pandiga tagamata võlausaldajaid ning tema nõude rahuldamis määr on mõnevõrra suurem. Pankrotimenetluses peab pandiga tagatud võlausaldaja pankrotimenetluse läbiviimisse panustama kuni 15% pandieseme müügist laekunud rahast, samas kui täitemenetluses on selleks enampakkumise läbiviimise kulud, täituri põhitasu ja lisatasu, mis ulatub kuni 3% pandieseme väärtusest, aga mitte rohkem kui 2000 eurot (KTS § 45 lg 1).

318. Üldise võrdsuspõhiõiguse (PS § 12) riive sisu erineb PS § 32 esimesest lõigust tulenevast omandipõhiõiguse võrdsuspõhiõigusest selle poolest, et esimesel juhul on riiveks täiendava menetlusliku õiguse – valikuõiguse – andmine pandiga tagatud võlausaldajale, samal ajal kui pandiga tagamata võlausaldajale sellist õigust ei anta. Omandipõhiõiguse puhul seisneb ebavõrdne kohtlemine selles, et pandiga tagatud võlausaldaja võib saada oma nõude, mis tal pankrotivõlgniku vastu on, rahuldatud suuremas määras kui pandiga tagamata

⁹⁶ RKTko 05.10.1995, III-2/1-56/95

võlausaldaja. Seega on pandiga tagatud pankrotivõlausaldaja omand paremini kaitstud kui pandiga tagamata võlausaldaja omand.

319. Riive legitiimne eesmärk on sama, mis on ka omandipõhiõiguse kui tõrjepõhiõiguse puhul. Legitiimse eesmärgi tuum seisneb hästi toimivas majanduses, mille üheks osaks on ka „krediiditur“ , mille toimimine põhineb olulisel osal just tagatiste, sh ka pantidega seotud õiguslikul regulatsioonil.

(b) Riive põhiseaduslik õigustamine (ebavõrdse kohtlemise põhiseaduspärasus)

320. Asudes riive materiaalse põhiseaduspärasuse analüüsimise juurde, tuleb hinnata, kas kavandatav meede on mõõdukas ja asjakohane. Õiguspoliitiliste kaalutluste tegemisel lähtutakse ilmselguse põhimõttest – kavandatav muudatus on põhiseadusega vastuolus, kui omandipõhiõiguse riive ehk ebavõrdne kohtlemine on ilmselgelt asjakohatu.

321. Sarnaselt üldise võrdsuspõhiõigusega (PS § 12) ei saa ka erilise võrdsuspõhiõiguse – omandipõhiõiguse – riivet pidada ilmselgelt asjakohatuks. Seisukoht rajaneb tõdemusel, et kavandatava muudatuse tulemusena pandiga tagamata võlausaldajatele kaasnev omandipõhiõiguse riive on väheintensiivne ja saavutatav tulemus (legitiimne eesmärk) võrreldes riive intensiivsusega selgelt kaalukam.

322. Pandiga tagamata pankrotivõlausaldajate omandipõhiõiguse riivet tuleb pidada väheintensiivseks. Kehtiva õiguse kohaselt on pandiga tagatud võlausaldaja eelispositsioonis võrreldes pandiga tagamata võlausaldajaga ning tema nõuded rahuldatakse pandieseme võõrandamisest saadud raha arvel suuremal määral (PankrS § 153 lg 1 ja 2). Erinevus kavandatava ja kehtiva regulatsiooni vahel seisneb eelkõige selles, et pandiga tagatud võlausaldaja peaks tulevikus ainsaks või peamiseks pankrotivaraks oleva pandieseme müügist laekunud raha arvel väiksemal määral panustama pankrotimenetlusega seotud väljamaksete ja kulutuste kandmisse (PankrS § 146 lõikes 1 nimetatud väljamaksed). Järelikult jääb veelgi vähem raha pandiga tagamata võlausaldajate nõuete rahuldamiseks.

323. Väljatöötamiskavatsuses ette nähtud muudatus parandab pankrotimenetluses pandiga tagatud võlausaldajate õiguslikku olukorda ja majanduslikku positsiooni ning vähendab riske, kui nende lepingupartneri suhtes kuulutatakse välja pankrot. Pandipidaja positsiooni parandamine aitab kaasa soodsamatele krediidingimustele ja seega majanduse üldisele toimimisele.

324. Omandipõhiõiguse puhul, sarnaselt üldise võrdsuspõhiõigusega, tuleb tähelepanu juhtida asjaolule, et väljatöötamiskavatsuse punktis 5.4. ei ole selgitatud, kas valikuõigus antakse ainult tunnustatud pandiõiguse ja tunnustatud nõudeõigusega pankrotivõlausaldajale või kõigile pankrotivõlausaldajatele (viidatud on üksnes asjaolule, et valik tuleks teha enne esimest võlausaldajate üldkoosolekut).

325. Kui lubada pandiõigus realiseerida täitemenetluse enne, kui pandiga tagatud võlausaldaja pandiõigus ja pankrotivõlgniku vastu olev nõue on tunnustatud (seaduse alusel või nõuete kaitsmise koosolekul), võib pandiga tagamata võlausaldajate õiguste riivet pidada oluliselt intensiivsemaks (nende nõuded kuuluvad pankrotimenetluses rahuldamisele üksnes siis, kui on tunnustatud). On kaheldav, kas sellisel juhul saab planeeritava muudatuse eesmärki (pandiga tagatud võlausaldajate õigusliku positsiooni parandamine) lugeda riive suhtes mõislikuks ja asjakohaseks. Põhjendused on samad, mis ka üldise võrdsuspõhiõiguse puhul. Seega tuleb eelnõu väljatöötamisel kaaluda, kas ja kuidas regulatsioon täpselt kujundada, et vältida võimalikku põhiseadusvastast olukorda.

4.5. Allutatud laenude regulatsioon

326. Neljanda reformimeetmena on VTK väljatöötaja palunud hinnata allutatud laenude regulatsiooni loomise põhiseaduspärasust. VTK kohaselt seisneks kavandatav muudatus eelkõige kahes sisulises muudatuses. Esmalt kavatakse viia sisse regulatsioon, millega osanike või aktsionäride poolt äriühingule antud laenud allutatakse ehk asetatakse pankrotimenetluses teistest võlausaldajatest tahapoole, st need saaksid viimase väljamakse järjekorrahkoha (edaspidi ka **laenude allutamise põhimõte**). Kavandatava muudatusega allutatakse võlgnikuga seotud isikute, st osanike ja aktsionäride poolt ettevõtte maksejõuetuse olukorras antud laenud pankrotimenetluses väljamaksete tegemisel tagamata võlausaldajate nõuetele.

327. Teiseks kavandatavaks laenude allutamise regulatsiooni juurde kuuluvaks muudatuseks on kavatsus piirata võlgniku osanike ja aktsionäride lähikondlaste hääleõigust võlausaldajate üldkoosolekul (edaspidi ka kui **lähikondlaste hääleõiguse piiramine**). Kavandatava muudatuse sisuks on, et juhul kui võlgniku lähikondne annab võlgnikule laenu teatud ajaperioodi jooksul enne pankroti väljakuulutamist, saab ta oma nõude pankrotimenetluses esitada samadel alustel teiste võlausaldajatega, kuid tal puuduvad võlausaldajate üldkoosolekul hääled.

328. VTK-s ja pakkumusekutses on märgitud, et kavandatav laenude allutamise regulatsioon tervikuna (st nii osanike laenude allutamise põhimõte kui ka lähikondlaste hääleõiguse piiramise põhimõte) võib potentsiaalselt riivata võlausaldajate võrdse kohtlemise põhimõtet. Lisaks juba väljatoodud põhiõigusele oleme seisukohal, et kavandatav muudatus võib riivata ka omandipõhiõigust ja ettevõtlusvabadust.

4.5.1. Põhiõiguste kaitseala

329. Nagu eelnevalt on viidatud, tuleb kõnealuse võimaliku omandipõhiõiguse riive kontekstis analüüsida kolme võimaliku põhiõiguse riive proportsionaalsust. Esimeseks võimalikuks riivatavaks põhiõiguseks on üldine omandipõhiõigus (PS § 32), teiseks võimalikuks riivatavaks põhiõiguseks on võrdse kohtlemise põhimõte (PS § 9 ja PS § 12) ja kolmandaks võimalikuks, kõnealuse muudatusega potentsiaalselt riivatavaks põhiõiguseks on ettevõtlusvabadus (PS § 31).

(a) Omandipõhiõigus (PS § 32)

(i) Esemeline kaitseala

330. Nagu juba eelnevalt viidatud, moodustavad PS § 32 lg-d 1, 2 ja 3 ühtse omandipõhiõiguse, mille kaitseese on omand, mida tuleb tõlgendada avaramalt kui tsiviilõiguslikku omandit, hõlmates isikule kuuluvad kehalised esemed, asjaõigusliku omandiõiguse, asjaõigusliku omandamisõiguse, intellektuaalomandiga seonduvad varalise iseloomuga õigused, teatud liiki võlaõiguslikud nõudeõigused, teatud ulatuses isiku vara kui terviku ning ka teatud liiki avalik-õiguslikud varalised positsioonid.⁹⁷ Riigikohus on võtnud selge seisukoha, et PS §-s 32 sätestatud omandipõhiõiguse esemeks on muu hulgas raha.⁹⁸ Eraldi on ka välja toodud, et PS § 32 kaitseb isiku vara kui tervikut (avalik-õiguslike) piirangute vastu, st juhtudel, kui põhiõiguste adressaat piirab isiku varalisi positsioone avalik-õiguslikult, puudutamata seejuures ühtegi konkreetset eraõiguslikku omandisuhet.

331. Omandipõhiõigus võib avalduda nii tõrjepõhiõiguse, soorituspõhiõiguse kui ka võrdsuspõhiõigusena. PS § 32 lg 1 1. lauses sätestatud omandi puutumatuses väljendub selle tõrjeõiguslik funktsioon, st põhiõiguste adressaadi keeld riivata omandipõhiõiguse eset.

⁹⁷ PS Komm lk 425 p 4.

⁹⁸ RKTko 23.10.1997, 3-2-1-116-97; RKÜko 17.06.2004, 3-2-1-143-03, p 18; 31.03.2011, 3-3-1-69-09, p 56; RKPJKo 29.01.2014, 3-4-1-52-13, p 43.

Soorituspõhiõiguslikest funktsioonidest on omandipõhiõigusse koondunud nii õigus korraldusele ja menetlusele kui ka õigus põhiõiguste adressaadi poolsele kaitsele.⁹⁹ Sellega seoses on Riigikohus selgitanud, et kui omandiõiguse teostamine eeldab teatud regulatsiooni, siis piirab regulatsiooni puudumine omandiõiguse teostamist ning riik peab kehtestama põhiseaduspärase regulatsiooni.¹⁰⁰ PS §-st 32 tuleneb ka riigi kohustus kehtestada reeglid, mille järgi on võimalik omandit kaitsta, nt omandiõiguse kohtulikku kaitset puudutavad normid ning teatud õigus võtta omandiõiguse ründaja õiguslikule vastutusele.¹⁰¹

332. Kavandatud muudatuse raames võib järeldada, et omandipõhiõiguse esemelisse kaitsealasse kuuluvad igasugused nii võlausaldaja kui ka viimase lähikondlaste majanduslikud/varanduslikud positsioonid ja õigused.

(ii) Isikuline kaitseala

333. Omandipõhiõigus on nn kõigi ja igaühe õigus, mis laieneb kõigile füüsilistele ja eraõiguslikele juriidilistele isikutele ühetaoliselt. Seega on normide kaitsealas nii võlgnik, võlgniku lähikondlased (kelle hääleõigused piiratakse) kui ka pankrotimenetluse võlausaldajad.

(b) Võrdse kohtlemise põhimõtte (PS § 12)

(i) Esemeline kaitseala

334. Õiguskirjanduses on selgitatud, et üldine võrdsuspõhiõiguse esemeline kaitseala hõlmab endas kõik eluvaldkonnad.¹⁰² Kõnealuse sätte järgi on põhiõiguste adressaadid kohustatud kohtlema võrdses olukorras olevaid isikuid ja isikute gruppe võrdselt – võrdse kohtlemise põhimõtte kohaselt tuleb samasuguseid olukordi käsitleda ühte moodi.¹⁰³ Riigikohus on võtnud korduvalt kokku üldise võrdsuspõhiõiguse kaitseala ühte lausesse “*võrdseid tuleb kohelda võrdselt ja ebavõrdeid ebavõrdselt*”.¹⁰⁴ Võrdsete võrdse kohtlemise käsk on suunatud kõigi põhiõiguste kandjate õiguslikule võrdsusele.¹⁰⁵ Asjakohane on viidata ka Riigikohtu suunistele, mille kohaselt koheldakse võrdse kohtlemise põhimõtte kohaselt ühetaoliselt kõiki isikuid ühtedes ja samades oludes ning samadel eeldustel. Ühetaoline kohtlemine peab olema tagatud ühesuguste asjaolude esinemise korral.¹⁰⁶ Kehtiva pankrotiseaduse rakendamisel on probleemina välja joonistunud, et õiguslikus võrdsuses (kõik võlausaldajad on käsitletud võrdselt) ei ole faktilist ehk tegelikku võrdsust, mis väljendub selles, et eelkõige pankrotivõlgniku lähikondsed (PankrS § 117) omavad pankrotivõlgniku tegevuse, majandusliku olukorra, tema varade väärtuse jne kohta palju rohkem ja detailsemat teavet, kui ülejäänud võlausaldajad (teatud juhtudel on seda möönnud ka seadusandja nähes PankrS § 141 lg 2 ette üldkoosoleku nõusolekut, kui pankrotihaldur soovib müüa võlgniku ettevõtte või selle osa võlgnikuga seotud isikutele). Siiski on väga kaheldav, kas pankrotimenetluse võlausaldajate informatsioonilise ebavõrdsuse puhul on tegemist selliste õigushüvedega, mille kõrvaldamiseks on riik kohustatud¹⁰⁷ looma eriregulatsiooni või võtma tarvitusele erimeetmed. Kuid kindlasti ei ole eriregulatsiooni loomine põhimõtteliselt välistatud.

⁹⁹ PS Komm lk 424 p 3.

¹⁰⁰ RKPJKo 22.06.2000, 3-4-1-7-00.

¹⁰¹ PS Komm lk 425 p 3.

¹⁰² RKÜKo 3-1-3-10-02, p 36, RKPJKo 3-4-1-14-1, p 13.

¹⁰³ RKHKm 3-3-1-5-97, p 4.

¹⁰⁴ RKÜKo 3-3-1-101-06, p 20

¹⁰⁵ PS. Kom. Vlj. § 12, lk 178

¹⁰⁶ Ibid, lk 179.

¹⁰⁷ RKHKo 20.10.2008, 3-3-1-42-08, p 27

335. Kavandatava allutatud laenude regulatsiooni kontekstis võib kokkuvõttes järeldada, et üldise eeldusena kehtib põhimõte, et nii sarnases olukorras olevaid võlgnikke, viimaste lähikondlaseid kui ka võlausaldajaid tuleks kohelda eelduslikult võrdselt.

(ii) Isikuline kaitseala

336. Isikuliselt kaitsealalt on üldine võrdsuspõhiõigus igaühepõhiõigus.¹⁰⁸ Üldine võrdsuspõhiõigus võib oma olemuselt (PS § 9 lg 2 alusel) laieneda ka juriidilistele isikutele. Selliselt on Riigikohus seda ka vaikimisi kohaldanud.

(c) Ettevõtlusvabadus (PS § 31)

(i) Esemeline kaitseala

337. Riigikohus on asunud seisukohale, et kui piirang riivab ühteaegu nii PS §-s 31 tagatud ettevõtlusvabadust kui §-s 32 tagatud omandiõigust, siis tuleb selle lubatavuse hindamisel hinnata piirangu proportsionaalsust selle põhiõiguse kontekstis, mille riive on olulisem.¹⁰⁹

338. Hinnates kõnealust ettevõtlusvabaduse esemelist kaitseala kavandatava allutatud laenude regulatsiooni kontekstis, tuleb asuda seisukohale, et on küll küsitav, kas kavandatav muudatus üldse kõnealuse põhiõiguse kaitsealasse jääb, kuid vähemalt tuleb jaatada puutumust põhiõigusega.

(ii) Isikuline kaitseala

339. Võib asuda seisukohale, et ettevõtlusvabaduse kaitsealasse kuuluvad igal juhul kõik võlausaldajad (nii juriidilised kui ka füüsilised isikud), võlgnik ise ja ka kõik võlgniku lähikondlased.

4.5.2. Põhiõiguste kaitseala riive

340. Tulenevalt kavandatava muudatuse sisust võib teoreetiliselt isikute ringi osas tulla kõne alla võlausaldajate ja võlausaldaja lähikondlaste põhiõiguste riive. Tulenevalt asjaolust, et see, kuidas ja millises järjekorras pankrotimenetluse lõppedes pankrotivarast väljamakseid tehakse, ei mõjuta kuidagi võlgniku õiguslikku ega varalist positsiooni, mistõttu puudub ka põhjus analüüsida võlgniku võimalikku omandipõhiõiguse riivet.

(a) Omandipõhiõiguse kaitseala riive

341. Nagu eelnevalt on selgitatud, siis võib kokkuvõtvalt väita, et omandipõhiõiguse kaitsealal on sisuliselt tervikuna võlausaldaja õiguslik ja varanduslik positsioon. PS § 32 kaitsealasse kuuluvat omandit tuleb tõlgendada avaramalt kui tsiviilõiguslikku omandit, kaitsealal on ka õigused, teatud liiki võlaõiguslikud nõudeõigused, teatud ulatuses isiku vara kui tervik ning ka teatud liiki avalik-õiguslikud varalised positsioonid.

342. Omandipõhiõiguse riivet on Riigikohus käsitletud samuti väga laialt. RKPJK on leidnud, et olukorras, kus piiratakse isiku õigust oma omandit vabalt kasutada, on tegemist PS §-ga 32 tagatud omandiõiguse riivega.¹¹⁰ Kõnealusest suunisest lähtuvalt võib väita, et omandipõhiõiguse riiveks on igasugune varalise ja õigusliku positsiooni kahjustamine. Käesoleval juhul on kavandatava muudatuse sisuks pankrotimenetluses osaleva võlausaldaja varalise positsiooni kahjustamine selle läbi, et võlausaldaja nõue pankrotivara vastu asetatakse rahuldamisjärjus viimasele järjekohale. Teisisõnu tähendab eelnev seda, et praktikas väheneb märkimisväärselt sellise võlausaldaja võimalus saada oma nõue pankrotivõlgniku vastu rahuldatud – sellise võlausaldaja varaline positsioon saab kahjustada. Seega tuleb asuda seisukohale, et kõnealuses olukorras esineb osanikust/aktsionärist võlausaldaja omandipõhiõiguse riive.

¹⁰⁸ RKÜKo 3-1-3-10-02, punkt 36.

¹⁰⁹ RKPJKo 6.07.2012, 3-4-1-3-12, p-d 41–49.

¹¹⁰ RKPJKo 17.04.2012, 3-4-1-25-11, p 35; vrd ka RKTkm 22.02.2010, 3-2-1-124-09, p 15

343. Teiseks küsimuseks on, kas omandipõhiõiguse riivet kujutab endast võlausaldaja lähikondlastelt võlausaldajate üldkoosolekul hääleõiguse äravõtmine. Antud küsimusele vastates tuleb esmalt hinnata, kas võlausaldajate üldkoosolekul hääleõiguse piiramine tähendab kuidagi sellise võlausaldaja varandusliku/majandusliku positsiooni kahjustamist. VTK-s selgitatud muudatuse kirjelduse kohaselt jääks sellise võlausaldaja (võlgniku lähikondlase, kes on võlgnikule laenu andnud) varanduslik/majanduslik positsioon sisuliselt samaks (sellise võlausaldaja nõude rahuldamisjärk ei muutuks). Ainukese erisusena puuduks sellisel võlausaldajal võimaliku huvide konflikti tõttu õigus võlausaldajate üldkoosolekul hääletada, st teha pankrotimenetluses otsuseid ja rääkida kaasa oma vara edasist väärtust puudutavates küsimustes. Eelnevast tulenevalt on analüüsi koostajad seisukohal, et omandipõhiõiguse kaitseala riive konkreetsete subjektide osas on väga väike või teatud juhtudel puudub üldse.

344. Isegi juhul, kui asuda seisukohale, et võlausaldajate, kellelt on hääleõigus ära võetud, omandipõhiõigust riivatakse, ei oleks edasine analüüs vajalik. Riigikohus on selgitanud, et põhiõiguse piirangu proportsionaalsust tuleb hinnata selle põhiõiguse kontekstis, mille riive on olulisem.¹¹¹

345. Seega tuleb asuda seisukohale, et osanikest ja aktsionäridest võlausaldajate omandipõhiõiguse kaitseala riive kavandatava laenude allutamise funktsiooni rakendamise korral esineb. Vastupidiselt aga kavandatav muudatus võlausaldajate lähikondlaste varanduslikku positsiooni ei muuda, seega ka viimaste omandipõhiõigust ei kahjusta.

(b) Võrdse kohtlemise põhiõiguse/võrdsuspõhiõiguse kaitseala riive

346. Esemelise kaitseala tuvastamisel tuleb võrrelda omavahel võrreldavaid gruppe, mille välja selgitamiseks saab kasutada lähimat ühist soomõistet, mis võrreldavaid gruppe omavahel ühendab. Lähima ühise soomõiste leidmiseks võetakse esmalt vaatluse alla pankrotimenetluses osalevad isikud – pankrotivõlgnik, pankrotivõlausaldaja ja pankrotihaldur. Nagu juba kõnealusel analüüsis on varasemalt käsitletud, siis ei ole asjakohane võtta kõneluse riive hindamise kontekstis võrdusgruppi ei pankrotihaldurit ega ka võlgnikku. Pankrotihaldur on pankrotimenetluses põhiõiguste adressaadiks, mistõttu ei ole kohane tema arvamine pandiga tagamata võlausaldajatega võrreldavate isikute gruppi. Pankrotivõlgnik tuleks samuti võrdlusgrupist elimineerida, sest tema on isik, kelle suhtes pankrotimenetlust läbi viiakse ja kelle vara pankrotivõlausaldajate nõuete katteks võõrandatakse. Seetõttu on pankrotivõlgniku õiguslik positsioon pankrotimenetluses võrreldes pankrotivõlausaldajaga vägagi erinev. Lisaks tuleks analüüsi koostaja hinnangul elimineerida võrdlusgrupina ka võlausaldajad, kelle nõuded on pandiga tagatud (PankrS § 153 lg 1 p 1) ja tunnustatud. Võrdlusgrupist jäävad välja ka võlausaldajad, kes on oma nõude pankrotimenetluses esitanud, kuid kelle nõuet menetluses ei tunnustatud. Seega on antud juhul lähimaks ühiseks soomõisteks pankrotivõlausaldaja (PankrS § 8 lg 3), kelle nõue on pankrotimenetluse raames tunnustatud (PankrS § 103), kuid tagamata.

347. Antud juhul tuleb mõlema laenude allutamise institutsiooni juurde kuuluva elemendi (osanike/aktsionäride laenude allutamise, st viimasele rahuldamise järjekohale asetamine ning võlausaldajate lähikondlaste hääleõiguse piiramine) osas asuda seisukohale, et need riivavad võrdsuspõhiõigust. Peaks puuduma mõistlik kahtlus, et osanikku/aktsionäri pankrotimenetluse võlausaldajana (kui ta on ka võlausaldaja positsioonis) koheldakse pankrotimenetluses põhimõtteliselt erinevalt võrreldes teiste tavapäraste võlausaldajatega põhjusel, et võlausaldaja on muuhulgas võlgniku osanik/aktsionär. Seega on analüüsi koostajad

¹¹¹ RKPJKo 6.07.2012, 3-4-1-3-12, p-d 41–49.

seisukohal, et kavandatav muudatus (laenude allutamine) riivab osanikust/aktsionärist võlausaldajate võrdsuspõhiõigust.

348. Laenude allutamise instituudi teiseks elemendiks on võlgniku osanike/aktsionäride lähikondlaste poolt antud laenude korral lähikondlaste hääleõiguse piiramine võlausaldajate üldkoosolekul. Ka antud elemendi põhiseaduspärasuse hindamisel on analüüsi koostajad seisukohal, et tegemist on võrdsuspõhiõiguse riivega. Võlgniku osanikest/aktsionäridest võlausaldajatel puuduvad erinevatelt teistest tavalistest võlausaldajatest võlausaldajate üldkoosolekul hääled. Eelnevat siis põhjusel, et võlausaldaja lähikondlaseks on võlgniku osanik/aktsionär.

349. Võib asuda seisukohale, et kandavatav võlgade allutamise regulatsioon riivab mõlema elemendi osas puudutatud võlausaldajate võrdsuspõhiõigust. Võib väita, et võrdsel võlausaldaja positsioonil asuvaid isikuid koheldakse ebavõrdselt.

(c) Ettevõtlusvabaduse kaitseala riive

350. Nagu eelnevalt on selgitatud, on ettevõtlusvabaduse põhiõiguse tuumaks riigi kohustus mitte teha põhjendamatuid takistusi ettevõtluseks. Ettevõtlusvabadus kaitseb ettevõtja võimalust toimida turu tingimustes riigi põhjendamatu sekkumiseta. Seega tuleb eelneva valguses hinnata, kas kavandatav allutatud laenude regulatsioon (mille üheks elemendiks on ka võlgniku osanike/aktsionäride lähikondlaste hääleõiguse piiramine võlausaldajate üldkoosolekul) kujutab endast põhimõtteliselt võlausaldajate ettevõtlusvabaduse kui vabadussfääri takistamist või piiramist.

351. Seega tuleb järgmisena hinnata, mida tuleks käsitada ettevõtlusvabaduse riivena. Õiguskantsler on väikeaktsionäride dividendinõude kaasuses võtnud seisukoha, et ettevõtlusvabaduse kaitseala tuleks käsitleda kitsamalt. Õiguskantsler leidis, et dispositiivsed ehk kõrvalekaldumist võimaldavad ühingu- ja äriõiguse normid on olemuslikult mudellepingud, mille eesmärk on vabastada ettevõtjad koormusest leppida igal üksikul juhul kokku, kuidas kohustusi, vastutust ja riske jaotatakse. Jättes teisiti kokku leppimata, nõustuvad ettevõtjad vaikimisi nende normide kohaldamisega.¹¹² Riigikohus on asunud seisukohale, et suurte tehingute puhul sularahas tasumise korral käibemaksu mahaarvamise õiguse äravõtmine oli ettevõtlusvabaduse riive, mitte omandipõhiõiguse riive.¹¹³ Ametnikule või endisele ametnikule kohaldatav piirang äriühingu juht- või järelevalveorganisse kuulumisel on Riigikohtu praktika kohaselt mitte ettevõtlusvabaduse riive, vaid §-s 29 sätestatud tegevusala valiku vabaduse riive.¹¹⁴

352. Tuginedes eelnevale teoreetilisele alusele, on analüüsi koostajad seisukohal, et ettevõtlusvabaduse riive kujutab endast riigipoolset takistust põhiõiguse kandja poolt ettevõtluse edendamisel. Analüüsi koostajad on seisukohal, et pankrotimenetluse olukorras nõuete järjekoha seadmine ei kujuta endast eelnevalt selgitatud teoreetilise tausta mõttes takistust ettevõtluse edendamisel ja ettevõtja vabadussfääris. Laenude allutamine ei takista põhiõiguste kandjatel mingilgi viisil ettevõtlusega tegelemist. Seega isegi juhul, kui asuda seisukohale, et laenude allutamise põhimõte võiks langeda ettevõtlusvabaduse kaitsealasse, ei oleks tegemist viimase riivega.

(d) Vahekokkuvõte

353. Kokkuvõtvalt on analüüsi koostajad seisukohal, et kavandatav laenude allutamise regulatsioon riivab omandipõhiõigust ühe elemendi osas (st osanikest/aktsionäridest

¹¹² PS Kom VIj. § 31, lk 416, punkt 8.

¹¹³ RKPJKo 06.03.2002, 3-4-1-1-02, p-d 14, 17; 12.06.2002, 3-4-1-6-02, p 9

¹¹⁴ RKÜKo 25.01.2007, 3-1-1-92-06; RKPJKo 27.03.2012, 3-4-1-1-12

võlausaldajate nõuete järjekoha muutmine) ja võrdsuspõhiõigust mõlema kavandatava muudatuse elemendi osa. Ettevõtlusvabadust kavandatav muudatus ei riiva.

4.5.3. Põhiõiguste riive põhiseaduslik õigustatus

354. Põhiõiguste riive põhiseaduslikkuse õigustatuse hindamisel tuleb esmalt panna paika (vt (d)) riive legitiimne eesmärk ja seejärel hinnata, kas kõnealune riive on seatud legitiimse eesmärgi saavutamiseks sobiv, vajalik ja mõõdukas vahend. Riigikohus on selgitanud, et õiguste ja vabaduste piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust.¹¹⁵

(a) Riive legitiimne eesmärk

355. Riive tuvastamise järel tuleb analüüsida, kas selline riive on põhiseaduspärane ehk kas on olemas põhiseaduslik õigustus. Nii omandipõhiõigus kui ka võrdsuspõhiõigus on sisuliselt lihtsa reservatsiooniga põhiõigused, millest tulenevalt tohib viidatud põhiõiguseid riivata igal eesmärgil, mis ei ole põhiseadusega vastuolus.

356. Kõnealuse muudatuse ehk kavandatava laenude allutamise regulatsiooni loomise legitiimseks eesmärgiks võib kokkuvõtvalt lugeda erapooletu, ausa ja õiglase pankrotimenetluse läbiviimist. VTK p-s 6.4 on kõnealuse muudatuse kohta selgitatud, et muudatuse eesmärgiks on vältida ebaõiglaseid olukordi pankrotimenetluse ajal erinevate võlausaldajate vahel ja tagada paremini võlausaldajate võrdse kohtlemise põhimõte. Osaniku või aktsionäri pikaajaline laen on majanduslikult samaväärne osa- või aktsiakapitali tehtud investeeringuga, mida ei tohiks kindlasti keelata, kuid millele tuleks kaaluda pankrotimenetluses erineva õigusliku seisundi andmist. Selleks tuleks käsitleda osanikest või aktsionäridest võlausaldajate antud laene ja teiste võlausaldajate nõudeid erinevatel alustel ehk teiste võlausaldajate nõuded peaksid olema osanikust või aktsionärist võlausaldaja omast eelistatumad. Laiemas plaanis võib öelda, et kavandatud muudatuse legitiimseks eesmärgiks on majanduskeskkonna parendamine. Võib väita, et legitiimse eesmärgi tuum seisneb hästi toimivas majanduses.

357. Eelnevat väga lühidalt kokku võttes võib asuda seisukohale, et laiaks muudatuse eesmärgiks, st muudatuse legitiimseks eesmärgiks on hästitoimiv, aus, võrdne ja õiglane majanduskeskkond. Kitsamaks eesmärgiks on hästitoimiv, aus ja õiglane pankrotimenetlus.

(b) Vahendi sobivus

358. Põhiõiguse riive proportsionaalsuse testi esimesel, sobivuse tasandil tuleb hinnata, kas abinõu põhimõtteliselt soodustab legitiimse eesmärgi saavutamist.¹¹⁶ Abinõu on sobiv, kui abinõu aitab põhimõtteliselt kaasa, ükskõik mis viisil ja proportsioonis legitiimse eesmärgi saavutamisele.

359. Kavandatava muudatuse (võlgniku osanike/aktsionäride poolt võlgnikule antud laenude allutamise regulatsiooni loomine koos osanike/aktsionäride lähikondlaste hääleõiguste piiramisega) puhul ei tohiks olla mõistlikku kahtlust, et tegemist on vahendiga, mis aitab kaasa ausama, võrdsema ja läbipaistvama pankrotimenetluse loomisele. Seega on analüüsi koostajad seisukohal, et kavandatav muudatus, st laenude allutamise regulatsioon, on põhimõtteliselt sobiv vahend kavandatava eesmärgi saavutamiseks.

¹¹⁵ RKÜKo 3-4-1-6-00 p 13, punkt 11

¹¹⁶ RKPJKo 3-4-1-1-02, p 15.

(c) Vahendi vajalikkus

360. Proportsionaalsuse testi teisel astmel kontrollitakse meetme vajalikkust. Abinõu on vajalik, kui eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise, isikut vähem koormava abinõuga, mis on vähemalt sama efektiivne kui esimene.¹¹⁷

361. Analüüsi koostajad on seisukohal, et vahendi vajalikkuse, st proportsionaalsuse (kitsamas tähenduses) hindamisel tuleb kõnealuse regulatsiooni/muudatuse eesmärk piiritleda ära veel mõnevõrra kitsamalt. Täpsemalt võib asuda seisukohale, et laenude allutamise regulatsiooni loomise kitsaks eesmärgiks on õigluse ja võrdse kohtlemise põhimõtte tagamine olukorras, kus pankrotimenetluses osalevad võlausaldajad on märkimisväärselt erinevas informatsiooniväljas nii võlgliku maksejõuetuse põhjuste, vara olemasolu, tagasinõuete olemasolu jms osas. Hetkel ei tehta võlausaldaja positsioonidel vahel – sõltumata sellest, kas võlausaldaja on võlgniku osanik/aktsionär (ehk tavakodaniku mõistes võlgnik ise) või võlgniku lähikondlane (ema, isa, abikaasa, elukaaslane) või võlgnikust täiesti sõltumatu tarnija/laenu andja vms. Osaniku/aktsionäri kohustuseks on kanda tulenevalt oma majanduslikust positsioonist majandusriski. Selline positsioon on ebaaus ja viidatud ebaaususe likvideerimine on ka laenude allutamise regulatsiooni loomise eesmärgiks.

362. Analüüsi koostajad on seisukohal, et kavandatav muudatus/vahend on käesoleval juhul ka proportsionaalsuse teisel etapil vajalik. Esiteks ei eksisteeri mõõdukamat vahendit eelnevas punktis kirjeldatud n-õ ebaõiglase olukorra likvideerimiseks. Kuivõrd osanike/aktsionäride poolt antud laenud on oma sisult põhimõtteliselt võrdsustatavad sissemaksega ühingusse, on asjakohane ja proportsionaalne nende poolt antud laenude asetamine viimasele järjekohale. Analüüsi koostajate hinnangul ei eksisteeri proportsionaalsemat vahendit kirjeldatud eesmärgi saavutamiseks.

363. Teise eraldiseisva vahendina tuleb analüüsida laenude allutamise kavandatava instituudi alainstituudi ehk võlgniku osanike/aktsionäride lähikondlaste hääleõiguse piiramise kui eesmärgi saavutamise vahendi vajalikkust. Antud vahendi mõistes on oluline, et lähikondlaste kui võlausaldajate nõue jääb sisuliselt samasse rahuldamise järku, kuid piiratakse hääletamise/otsustamise õigust võlausaldajate üldkoosolekul. Seega on lähikondlaste erineva kohtlemise (õiguste piiramise) põhjuseks isiklik/personaalne seos/läbikäimine juriidilise isiku osaniku/aktsionäri – ehk ühe juriidilise isiku liikmega. Suures plaanis laia normikontrolli/kaitseala mõttes on analüüsi autorid seisukohal, et kavandatav muudatus/vahend on ka lähikondlaste hääleõiguste piiramise osas proportsionaalne vahend – on oluline, et lähikondlaste nõude järjekohta ei muudeta, vaid piiratakse huvide konflikti ohu tõttu õigus hääletada. Seega on analüüsi koostajad seisukohal, et allutatud laenude regulatsioon kui vahend on sobiv legitiimse eesmärgi saavutamiseks.

364. Siiski tuleks adresseerida, et lähikondlaste hääleõiguse piirang võib osutada ebaproportsionaalseks vahendiks juhul, kui lähikondsete ring läheb liiga laiaks (PankrS § 117 lg 3). PankrS § 117 lg 3 kohaselt võib kohus lugeda võlgniku lähikondseks ka seaduses nimetatata võlgnikule lähedase isiku. Sellisel juhul võib konkreetses olukorras tekkida situatsioon, kus võlausaldaja hääleõigust piiratakse põhjendamatult või ilma piisavalt mõjuva põhjusega. Seega võib põhiseaduse vastasuse küsimus tõusetuda üksikjuhtumi korral.

(d) Vahendi mõõdukus

365. Tuleb hinnata, kas kavandatava muudatuse ehk laenude allutamise regulatsiooni loomise eesmärgi, st laias tähenduses õiglase majanduskeskkonna loomine ja kitsas tähenduses õiglasema ja ausama pankrotimenetluse läbiviimine kaalub üles

¹¹⁷ samas

osanike/aktsionäride omandipõhiõiguse riive ja nii osanike/aktsionäride kui ka viimaste lähikondlaste võrdsuspõhiõiguse riive.

366. Lähtudes Riigikohtu poolt antud suunistest, mille kohaselt on seadusandjal võrdsuspõhiõiguse riivamise korral väga suur kaalutusruum ja viimasesse sekkumine saab olla meelevaldne ehk põhiseadusvastane üksnes siis, kui see on selgelt meelevaldne, on analüüsi koostaja seisukohal, et võrdsuspõhiõiguse riive kõnealuse muudatuse osas on ka mõõdukas, st põhiseaduskohane.

367. Analüüsi koostajad on ka omandipõhiõiguse ja muudatuse legitiimse eesmärgi kaalumisel seisukohal, et kavandatav muudatus on proportsionaalne – põhjusel, et omandipõhiõigust riivatakse võlausaldajatel, kes on ka võlgniku osanikud/aktsionärid, millest tulenevalt on nende isikute õiguste riive põhjendatus ka oluliselt kaalukam. On proportsionaalne ja põhiseadusega kooskõlas, et võlgniku osanikud/aktsionärid on kohustatud kandma suuremat majanduslikku riski kui tavapärased ja võlgnikuga mitte seotud võlausaldajad.

4.5.4. Kokkuvõte

368. Kokkuvõttes oleme seisukohal, et kavandatava muudatuse, st laenude allutamise põhimõtte, eesmärgid kaaluvad üles sellega põhjustatavad riived põhiõigustele. Meedet saab seega pidada eesmärgi suhtes proportsionaalseks.

4.6. Kohtute spetsialiseerumine maksejõuetusajadele

369. Viienda reformimeetmena on hankija soovinud hinnata erikohtualluvuse loomise, st ainult osade maakohtute maksejõuetusajadele spetsialiseerumise põhiseaduspärasust. VTK kohaselt seisneks kavandatav muudatus JM poolt eelistatud variandina selles, et seadusega luuakse erikohtualluvus pankrotiasjades nii, et pankrotiasjad alluksid Harju Maakohtule ja Tartu Maakohtule, kus mõlemas oleksid maksejõuetusõigusele spetsialiseerunud kohtunikud. Selline lahendus peaks tagama pankrotiasjade pädeva menetlemise ja võimaldaks koondada ja arendada kompetentsi maksejõuetuse valdkonnas. Erikohtualluvuse kaudu kujuneks välja ühtlasem praktika ja erikohtu tugitöötajaskond, kes omaks vajalikku kompetentsi pankrotiasjade efektiivseks menetlemiseks. Võrreldes maksejõuetusajade allutamisega ühele maakohtule ja selle kaudu ka ühele ringkonnakohtule, hoitaks samas ära maksejõuetuse praktika liiga ühekülgne kujunemine. Sisuliselt asendaks kavandatav regulatsioon senise PankrS § 4 lg 2 ls 1 regulatsiooni, mille kohaselt esitatakse pankrotiavaldus kohtule võlgniku üldise kohtualluvuse järgi.

370. Pakkumuskutse ja VTK kohaselt võib kavandatav regulatsioon riivata kohtusse pöördumise põhiõigust (PS § 15 lg 1) ja kohtualluvuse ning oma kohtuasja arutamise juures viibimise põhiõigust (PS § 24), kuna erikohtu puhul ei pruugi olla tegemist võlgnikule kõige lähemal asuva kohtuga ning tal võib oma õiguste teostamine olla mõnevõrra raskem.

4.6.1. Põhiõiguste kaitseala

(a) Põhiõigusi sätestavad õigusnormid

371. PS § 15 lg 1 ls 1: „Igaühel on õigus pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse.“

372. PS § 24 lg 1: „Kedagi ei tohi tema vaba tahte vastaselt üle viia seadusega määratud kohtu alluvusest teise kohtu alluvusse.“

373. PS § 24 lg 2: „Igaühel on õigus olla oma kohtuasja arutamise juures.“

(b) Esemeline kaitseala

374. Kahtlust ei ole selles, et PS § 15 lg-st 1 tulenev kohtusse pöördumise põhiõigus oma laia kaitsealaga omab puutumust kavandatava muudatusega. Õigusemõistmise faktilise või

materiaalse kättesaadavuse tagamine seostub olemuselt kohtusse pöördumise põhiõiguse menetlusliku aspektiga, st põhiõigusega korraldusele ja menetlusele.

375. PS § 15 lg 1 kaitsealasse ei kuulu otseselt subjektiivset õigust mingi konkreetset viisil toimiva kohtukorralduse loomisele riigi poolt, sh sellisele kohtukorraldusele, et isikut puudutavad kohtuvaidlused peaksid alluma alati füüsiliselt talle kõige lähemale kohtuasutusele või et kohtuasutus asuks temast konkreetset kaugusel. Samas kuulub siiski Riigikohtu hinnangul kaitsealasse seadusandja kohustus luua kohtusüsteem, mis kindlustab igaühele õigusemõistmise kättesaadavuse ebamõistlike pingutusteta.¹¹⁸ Seda õigust saab riivata eelkõige riigi tegevusetus või ebapiisav tegevus ebamõistlike pingutusteta õigusemõistmise kättesaadavaks tegemisel.

376. PS § 24 sätted kujutavad endast menetlusõiguslikke garantiisid.¹¹⁹ Põhiõiguse puhul korraldusele ja menetlusele on asjakohane lähtuda siseteoreetilisest kontrolliskeemist¹²⁰ ja kitsast koosseisuteooriast, mis tähendab, et põhiõiguse kaitseala tõlgendades tuleb välja selgitada kaitstud miinimum ehk minimaalne sisu, millest allapoole seadusandja langeda ei tohi.¹²¹

377. PS § 24 lg 1 materiaalne kaitseala hõlmab sätte sõnastusest tulenevalt eelkõige põhiõigust seadusega määratud kohtualluvusele, st kohtuasjade jaotamisele ette kindlaks määratud objektiivsete kriteeriumide alusel, hoides ära kohtuasjade meelevaldset jagamist. See peab tagama õigusemõistmise sõltumatuse ja garanteerima, et asja arutava kohtu kindlaksmääramine ei oleks kantud soovist saada konkreetne kohtulahend.¹²² Koosmõjus PS § 148 lg-ga 2 kehtib see põhiõigus ka loodavates erikohtutes.¹²³ Seda õigust aitab tagada KS § 37 lg 2 p-st 2 tulenev kohtuasjade juhusliku jagamise printsiip.¹²⁴

378. Kooskõlas kitsa koosseisuteooriaga on kohtupraktikas ja õiguskirjanduses leitud, et mingi kohtuasja tegeliku kohtualluvuse kindlaksmääramine on pigem kohtukorralduse kui põhiõiguste kaitse valdkonda kuuluv küsimus. Kohtualluvuse määramine seaduslikul teel peab justiitshaldustasandil tagama kohtu suurust arvestava kohtunike vahelise tööjaotuse ja seeläbi kohtusüsteemi tõhusa toimimise ning teiselt poolt isikute optimaalse juurdepääsu õigusemõistmisele.¹²⁵

379. PS § 24 lg-t 2 kui samuti eelkõige menetlusliku garantii esemelist kaitseala on sisustatud siiski võrdlemisi laialt, hõlmates nii õiguslikus kui ka faktilises mõttes tegelikku võimalust osaleda oma (enda õigusi puudutava) kohtuasja arutamisel. Arutamisenä tuleb mõista nii suulises kui ka kirjalikus vormis toimuvat osalemist kohtumenetluses.¹²⁶ Riigikohus on leidnud, et selle põhiõiguse kaitsealasse ei kuulu siiski osalemine kassatsioonimenetluses.¹²⁷

(c) Isikuline kaitseala

380. Kontrollitavatest sätetest tulenevad n-õ kõigi ja igaühe õigused, mille kandjateks on ühetaoliselt nii füüsilised kui ka eraõiguslikud juriidilised isikud. Samuti ei ole PS § 24 normide kaitseala piiratud ainult kohtumenetluse pooltega, vaid hõlmab kõiki isikuid, keda kohtulik arutamine puudutab. Seega on normide kaitsealas üldjuhul nii pankrotivõlgnik, kohtule

¹¹⁸ RKPJKo 10.05.2016, 3-4-1-31-15, p 36.

¹¹⁹ Ernits, M., Põhiseaduse II ptk sissejuhatus, komm. 21 – Ü. Madise jt, lk 104.

¹²⁰ Ernits, M., Põhiseaduse II ptk sissejuhatus, komm. 34 – Ü. Madise jt, lk 107.

¹²¹ Ernits, M., Põhiseaduse II ptk sissejuhatus, komm. 37, 41 – Ü. Madise jt, lk 108, 109.

¹²² RKPJKo 10.05.2016, 3-4-1-31-15, p 40.

¹²³ Sepp, H., Lapimaa, V., Saarmets, V., Kergandberg, E., Põhiseaduse § 24 kommentaar, komm. 2, 3 – Ü. Madise jt, lk 341.

¹²⁴ Sepp, H., Lapimaa, V., Saarmets, V., Kergandberg, E., Põhiseaduse § 24 kommentaar, komm. 8 – Ü. Madise jt, lk 342.

¹²⁵ RKPJKo 10.05.2016, 3-4-1-31-15, p 40, vt ka Sepp, H., Lapimaa, V., Saarmets, V., Kergandberg, E., Põhiseaduse § 24 kommentaar, komm. 5 – Ü. Madise jt, lk 341.

¹²⁶ Sepp, H., Lapimaa, V., Saarmets, V., Kergandberg, E., Põhiseaduse § 24 kommentaar, komm. 13, 14 – Ü. Madise jt, lk 344.

¹²⁷ Sepp, H., Lapimaa, V., Saarmets, V., Kergandberg, E., Põhiseaduse § 24 kommentaar, komm. 15 – Ü. Madise jt, lk 344.

pankrotiavalduse esitanud võlausaldaja kui ka teised võlausaldajad, eeldusel, et vastavaid isikuid saab pidada põhiõiguste kandjateks.

4.6.2. Põhiõiguste kaitseala riive

381. PS § 15 lg-st 1 tuleneva põhiõiguse tõhusale õiguskaitsesele ja ausale õigusemõistmisele kaitseala riive on mis tahes kaitseeseme kitsendamine, mis võib seisneda nii põhiõiguse adressaadi tegevuses kui ka tegevusetuses. Riivena on käsitatavad põhimõtteliselt kõik kohtumenetluse normid, mis sätestavad tingimused, mis peavad olema täidetud, et kohtuasi sisuliselt otsustada, istungi formaalsused jmt.¹²⁸

382. Kuivõrd kontrollitav muudatus puudutab üksnes seadusega määratavat kohtualluvust, mitte aga ühegi pankrotimenetluse osalise õiguslikku positsiooni kohtumenetluses, saab see siiski riivata PS § 15 lg 1 ls 1 väga laia materiaalse kaitseala raamides vaid selle selgelt menetluspõhiõiguslikku aspekti – õigust seadusandja poolt sellise kohtusüsteemi loomisele, mis kindlustab igaühele õigusemõistmise kättesaadavuse ebamõistlike pingutusteta. Riigikohus on selles osas sedastanud järgmist: “Protsessiõiguse normid, mis määravad kohtualluvuse, piiravad kaebaja võimalust pöörduda endale sobivasse kohtusse, sealhulgas õigust esitada kaebus enda elukohale kõige lähemale halduskohtule.” Riigikohus tuvastas antud riive halduskohtumenetluse normide kontekstis, mis suunasid isiku esitama kaebust talle mitte kõige lähemasse halduskohtusse.¹²⁹ Põhimõtteliselt ei saa sellist riivet eitada ka tsiviilkohtumenetlust reguleerivate õigusnormide puhul. Samuti tuleb lähtudes kohustusest tõlgendada põhiõigusi sätestavaid norme laiendavalt¹³⁰ ja tagada erinevate põhiseaduslike väärtuste kõige suurem kaitse,¹³¹ tõlgendada laiendavalt ka kohtusse pöördumise põhiõiguse isikulist kaitseala ja möönda riive olemasolu sellise kohtumenetluse osalise õigustele, kes ei ole menetluse algatajaks. Seega riivab kohtualluvuse regulatsiooni rangemaks muutmine pankrotivõlgniku kohtusse pöördumise põhiõigust ka siis, kui ta ise ei ole menetluse algatajaks, vaid pankrotiavalduse esitab võlausaldaja.

383. Riive määratlemisel tuleb siiski arvestada, et muudatus riivab kohtusse pöördumise põhiõigust ainult sellest aspektist, mis seostub üldise põhiõigusega korraldusele ja menetlusele, mitte kaitsepõhiõiguslikust aspektist. Seega saab riive tuvastada eelkõige riigi, täpsemalt seadusandja tegevusetuse või ebapiisava tegevuse kaudu, mis faktiliselt ei võimalda põhiõigust piisavalt tõhusalt teostada. Kui riigivõimu kandja aktiivse tegevuse korral on keelatud kõik õigusaktid ja toimingud, mis rikuvad põhiõigusi, siis riigivõimu kandja tegevusetuse korral on põhiõiguste kaitset võimalik tagada mitmel viisil. Seejuures on seadusandjal ulatuslik vabadus otsustada, kuidas tõhus ja õiglane menetlus üles ehitada¹³² ning õigusvastane olukord kõrvaldada. Teisisõnu, seadusandjal on lai otsustusõigus menetlusnormide kujundamiseks õigustloovas aktis.¹³³

384. Isikulisest küljest riivab kavandatav muudatus eelkõige võlgniku õigusi. Kuivõrd pankrotiasjade kohtualluvus määratakse ka kehtiva PankrS § 4 lg 2 kohaselt võlgniku üldise kohtualluvuse järgi, ei sõltu kohtualluvus ka täna võlausaldaja elu- või asukohast. Pankrotiasja kohtumenetluses osalemine muutub raskemaks võlgnikule, kelle elu- või asukoht on täna Viru Maakohtu või Pärnu Maakohtu tööpiirkonnas, mis on TsMS § 79 lg 1 kohaselt üldise kohtualluvuse määramise aluseks. Siiski tuleks eitada sellise pankrotivõlgniku põhiõiguste riivet, kelle elu- või asukoht on küll Viru Maakohtu või Pärnu Maakohtu tööpiirkonnas, kuid kelle

¹²⁸ Ernits, M., Põhiseaduse § 15 kommentaar, komm. 38 – Ü. Madise jt, lk 224.

¹²⁹ RKPJKo 10.05.2016, 3-4-1-31-15, p 36.

¹³⁰ RKPJKo 09.04.2008, 3-4-1-20-07, p 18; RKÜKo 10.11.2011, 3-3-1-28-11, p 25; 03.07.2012, 3-1-1-18-12, p 35; 11.12.2012, 3-4-1-20-12, p 30; 13.12.2012, 3-1-1-45-12, p 27.

¹³¹ RKÜKo 22.02.2005, 3-2-1-73-04, p 36.

¹³² RKÜKo 10.04.2012, 3-1-2-2-11, p 51.

¹³³ Ernits, M., Parrest, N., Põhiseaduse § 14 kommentaar, komm. 22 – Ü. Madise jt, lk 208.

jaoks kas füüsiliselt või logistiliselt on siiski lihtsamini külastatav mõni Tartu Maakohtu või Harju Maakohtu kohtumaja. Võlausaldaja põhiõiguste riivet kavandatava muudatuse tõttu oleks võimalik käsitleda juhul, kui esineks mis tahes õiguslik seos võlausaldaja elu- või asukohta ja pankrotiasja kohtualluvuse vahel või kui oleks eluliselt usutavalt võimalik põhistada pankrotivõlgniku võlausaldajate sagedasemat asumist võlgnikuga sama maakohtu tööpiirkonnas. Sellist tõsikindlat seost teadaolevalt ei eksisteeri, kuid iseenesest ei saa seda välistada.

385. Kokkuvõttes saab järeldada, et PS § 15 lg 1 riivist puudutatud isikute ringi kuuluvad need pankrotivõlgnikud, kelle elu- või asukoht asub täna Pärnu Maakohtu või Viru Maakohtu tööpiirkonnas ja sealjuures lisatingimusena füüsiliselt või logistiliselt ei ole mõni Tartu Maakohtu või Harju Maakohtu kohtumaja nende jaoks kõige lihtsamini külastatav kohtumaja. Tinglikult võib riive esineda ka nende võlausaldajate puhul, kelle elu- või asukoht on eelnimetatud võlgnikega samas kohtu tööpiirkonnas ja vastab samadele lisatingimustele.

386. PS § 24 lg-st 1 tuleneva põhiõiguse seadusega määratud kohtualluvusele riivet kontrollitav muudatus ühelegi normi kaitsealasse kuuluvale isikule pigem kaasa ei too. Arvestades, et mingi kohtuasja tegeliku kohtualluvuse kindlaksmääramine on kohtukorralduse küsimus, mis iseenesest normi kaitsealasse ei kuulu, ja muudatus ei too teadaolevalt kaasa kõrvalekaldeid põhimõttest, et kohtualluvuse määrab seadus, ei ole alust käsitleda ka PS § 24 lg-st 1 tuleneva põhiõiguse riivet.

387. Seevastu tuleb kavandatava muudatuse puhul, mis koondab pankrotiasjade kohtualluvuse vaid osadesse maakohtutesse, mõnda, et sellega riivatakse võlgniku PS § 24 lg-s 2 sätestatud põhiõigust olla oma kohtuasja arutamise juures. PS § 24 lg-s 2 sätestatud põhiõigust riivavad kõik normid, millega õiguslikult või faktiliselt raskendatakse isiku võimalust olla oma kohtuasja arutamise juures.¹³⁴ Õiguslikud piirangud võivad olla näiteks isiku nõusolekuta läbiviidav kirjalik menetlus või lihtmenetlus, isiku eemaldamine menetlustoimingult või toimikuga tutvumise õiguse piiramine.¹³⁵ Faktilised piirangud võivad seisneda näiteks kohtuistungi pidamises kaugemal kui isikule lähimas kohtumajas¹³⁶ või kohtuistungist osavõtmise võimaldamises üksnes videokonverentsi vahendusel.¹³⁷

388. Kavandatav muudatus ei loo võrreldes kehtiva õigusega teadaolevalt õiguslikke piiranguid pankrotiasja menetluses osaleda, vaid võib muuta selle üksnes faktiliselt koormavamaks. Seega saab ka PS § 24 lg-st 2 tuleneva põhiõiguse riivist rääkida kitsalt seoses üldise põhiõigusega korraldusele ja menetlusele, mitte aga üldisemast kaitsepõhiõiguslikust aspektist. Riive saab määratleda analoogselt PS § 15 lg 1 riivega: muudatus riivab võlgniku õigust seadusandja poolt sellise kohtukorralduse ja -menetluse sätestamiseks, mille käigus oma kohtuasja menetluses osalemine ei tooks kaasa põhjendamatuid kulusid või muid ebamugavusi. Ka riivist puudutatud subjektide ring kattub § 15 lg 1 riive juures käsitletuga.

389. Kaalusime täiendavalt ka kavandatava muudatusega kaasnevat, PS § 12 lg-s 1 sätestatud üldise võrdsuspõhiõiguse riive olemasolu. Riive saaks seisneda selles, et kui võrd muudatusega kaldutakse pankrotiasjades kõrvale TsMS § 79 lg-s 1 sätestatud üldisest kohtualluvuse reeglist, siis koheldakse ebavõrdselt pankrotimenetluse osalisi ja menetlusosalisi muudes tsiviilasjades, eelkõige pankrotivõlgnikku võrdluses kostjaga. Kaebajate võrdsuspõhiõiguse riivet on Riigikohus möönnud näiteks kahe erineva

¹³⁴ RKPJKo 10.05.2016, 3-4-1-31-15, p 37.

¹³⁵ RKPJKo 10.05.2016, 3-4-1-31-15, p 48.

¹³⁶ RKPJKo 10.05.2016, 3-4-1-31-15, p 37.

¹³⁷ Sepp, H., Lapimaa, V., Saarmets, V., Kergandberg, E., Põhiseaduse § 24 kommentaar, komm. 13 – Ü. Madise jt, lk 344.

valitsusasutuse vastu kaebuse esitamiseks erineva kohtualluvuse sätestamise korral halduskohtumenetluses.¹³⁸

390. Samas on Riigikohus rõhutanud, et küsimus kahe isiku, isikute grupi või olukorra ebavõrdse kohtlemise põhjendatusest või põhjendamatuses (s.o. meelevaldsusest) saab tekkida üksnes juhul, kui erinevalt koheldavad grupid on omavahel võrreldavad, st konkreetse diferentseerimise aspektist analoogilises olukorras.¹³⁹ Nii on näiteks leitud, et liiklusalase väärteto ja liikluskuriteo toime pannud isikud ei ole juhtimisõiguse peatamise või äravõtmise seisukohalt omavahel võrreldavad grupid, kuna süüditunnistamine kuriteos kätkeb endas märkimisväärset ühiskondlikku hukkamõistu, mis ei ole võrreldav väärtetokaristuse kohaldamisel tehtava süüetteheitega, samuti kaasnevad kuriteokaristatusega olulised õiguslikud piirangud.¹⁴⁰

391. Põhimõtteliselt sarnase mastaabiga erinevused on ka ühelt poolt tsiviilasja kostja või hagita menetluse puudutatud isiku ja teisalt pankrotivõlgniku menetlusliku ja materiaaõigusliku positsiooni vahel. Hagimenetlus ja pankrotimenetlus on põhimõtteliselt teineteist välistavad menetlused, pankroti väljakuulutamise korral jätab kohus PankrS § 43 lg 2 alusel võlgniku vastu esitatud varalise nõude hagi läbi vaatamata. Erinevus väljendub ka PankrS regulatsioonis, mis näeb pankrotiasjas ette menetluse, milles tehtavad menetlustoimingud ja millega kaasnev õiguste ja kohustuste muutumine on õiguskorras unikaalsed, näiteks pankroti väljakuulutamine, pankrotimenetluse organite moodustamine, vara valitsemis- ja käsutusõiguse üleminek haldurile ja nõuete täitmise tähtpäeva saabunuks lugemine. Sisuliselt on menetlus- ja materiaaõiguslikud erinevused hariliku tsiviilkohtumenetluse ja pankrotimenetluse vahel võrreldavad erinevustega erinevate kohtumenetluste vahel.

392. Ehkki Riigikohtu praktikas on väljendatud ka alternatiivset seisukohta, et põhimõtteliselt on kõik kõigiga võrreldavad,¹⁴¹ ei ole meie hinnangul eeltoodu põhjal alust käsitleda pankrotimenetluse osalisi tsiviilkohtumenetluse menetlusosalistega konkreetse diferentseerimise aspektist analoogilises olukorras olevatena. Seetõttu ei ole ka alust sellest aspektist võrdsuspõhiõiguse originaarseks kohaldamiseks. See ei välista siiski võrdsuspõhiõiguse koosmõju riivatavate põhiõigustega nende riive mõõdukuse hindamise juures¹⁴² ehk menetluspõhiõiguse puhul selle põhiseadusliku õigustatuse hindamise juures.

4.6.3. Põhiõiguste riive põhiseaduslik õigustatus

393. Kuna nii PS § 15 lg 1 kui ka § 24 lg 2 riive puudutab nendest normidest tulenevaid põhiõigusi kitsalt menetluspõhiõiguslikust aspektist, siis on võimalik lähtuda riive põhiseaduspärasuse hindamisel kitsamast siseteoreetilisest kontrolliskeemist.¹⁴³ Põhiõiguse korraldusele ja menetlusele kontrolliskeemis tuleb põhiõiguse kaitseala ja selle riive tuvastamise järel hinnata riive põhiseaduslikku õigustatust.¹⁴⁴ Kui aktiivse sekkumise korral põhiõigustesse peab riik õigustama oma tegevust, siis üldise põhiõiguse korraldusele ja menetlusele riive seisneb mittemidagitegemises või liiga vähe tegemises, mistõttu peab riik õigustama tegevusetust.¹⁴⁵

394. Riigi tegevusetus analüüsitava muudatusega kaasneva PS § 15 lg 1 ja § 24 lg 2 riive puhul seisneb sisuliselt selles, et riik ei taga kohtusse pöördumise ja juuresoleku põhiõiguste

¹³⁸ RKPJKo 10.05.2016, 3-4-1-31-15, p 38.

¹³⁹ RKÜKo 27.06.2005, 3-4-1-2-05, p 40; 03.01.2008, 3-3-1-101-06, p 23.

¹⁴⁰ RKÜKo 27.06.2005, 3-4-1-2-05, p 50.

¹⁴¹ RKPJKo 30.09.2008, 3-4-1-8-08, p 24.

¹⁴² RKÜKo 13.11.2012, 3-1-1-45-12, p 29.

¹⁴³ Ernits, M., Põhiseaduse II ptk sissejuhatus, komm. 34 – Ü. Madise jt, lk 107.

¹⁴⁴ Ernits, M., Põhiseaduse II ptk sissejuhatus, komm. 63 – Ü. Madise jt, lk 118.

¹⁴⁵ Ernits, M., Parrest, N., Põhiseaduse § 14 kommentaar, komm. 22 – Ü. Madise jt, lk 208.

teostamist maksejõuetusajades kõigis maakohtutes. VTK p 9.7 kohaselt on võimaliku lahendusena kaalutud ka riivist hoidumist ja kehtiva regulatsiooni paremat rakendamist ehk kõigi kohtunike ja kohtuametnike intensiivset koolitamist maksejõuetuse teemadel, mis tagaks parema kvaliteediga ja kiirema maksejõuetusajade lahendamise. Seda lahendust ei peeta aga sobivaks, kuna see oleks väga kulukas ja nõuaks palju aega maksejõuetusajadele, mistõttu võivad kannatada muud õigusvaldkonnad. Samuti ei ole maksejõuetusaju nii palju, et igal kohtunikul ja kohtuametnikul peaksid olema selleks väga head teadmised. Samas on need aga sedavõrd kompleksed ja keerulised, et vajavad teatud osa kohtunike ja ametnike spetsialiseerumist, mistõttu ongi tehtud spetsialiseerumist tagava muudatuse ettepanek.

395. Tuleb siiski märkida, et PS § 15 lg 1 ja § 24 lg 2 riive materiaalse põhiseaduspärasuse hindamisel seoses kohtualluvuse normidega on Riigikohus lahendis nr 3-4-1-31-15 lähtunud tõrjepõhiõigustele kohaldatavast laiaast kontrolliskeemist, mistõttu käsitleme alljärgnevalt ka riive legitiimset eesmärki ja proportsionaalsust kolmel eraldi astmel.

(a) Riive legitiimne eesmärk

396. PS § 15 lg 1 ja § 24 lg 2 on seadusereservatsioonita ehk piiriklauslita põhiõigused. See tähendab, et selliste põhiõiguste piiramiseks peab olema kaalukas põhjus, mis peab tulenema põhiseadusest.¹⁴⁶ Ilma piiriklauslita põhiõigusi võib riivata teiste põhiõiguste või muude põhiseaduslikku järku väärtuste kaitseks.¹⁴⁷

397. Muudatuse eesmärgina on VTK p-s 9.4 nimetatud ühtse kohtupraktika tagamist, mis oleks kooskõlas parimate majandus- ja finantsalaste praktikatega ning ressursi paremat jaotamist ja menetluse läbiviimise aja vähendamist. Põhiseaduslike väärtustena on Riigikohus käsitanud nii menetlusökonoomiat¹⁴⁸ kui ka kohtusüsteemi tõhusat toimimist,¹⁴⁹ samuti laiemalt kohtusüsteemi toimivust ja ökonoomsust¹⁵⁰ ning õiguskindluse tagamist.¹⁵¹ Kohtupraktika ühtsus kui õiguskindluse põhimõtte osa, ressursi parem jaotamine kui kohtusüsteemi ökonoomsusele suunatud meede ja menetluse läbiviimise aja vähendamine kui kohtusüsteemi tõhusa toimimise näitaja teenivad seega põhiseaduslikke väärtusi ja on käsitatavad PS § 15 lg 1 ja § 24 lg 2 riive legitiimsete eesmärkidena.

398. Lisaks on menetluse läbiviimine mõistliku aja jooksul ehk õiguskaitsese efektiivsuse põhimõtte ka riivatavast normist endast, PS § 15 lg-st 1 tulenev igapäevane põhiõigus.¹⁵² Riigikohus on selgitanud, et „igasugused riigipoolsed menetlused peavad toimuma mõistliku aja jooksul“¹⁵³ ning „kohtute menetluslik tõhusus on oluline nii kohtusüsteemi funktsioneerimiseks tervikuna (kohtute üldise töökoormuse seisukohalt) kui ka igale kohtuasjale mõistliku aja jooksul lahendi tagamiseks.“¹⁵⁴ Seega on analüüsitava muudatusega kaasneval riivel legitiimne eesmärk.

399. Sisuliselt tuleks kavandavat meedet mõista ka seadusandja poolt oma üldise kohustuse täitmisena kohtukorralduse ja seadusega määratud kohtualluvuse loomiseks. PS § 148 lg 1 sätestab kohtusüsteemi üldise ülesehituse, samas kui § 149 lg 4 kohaselt on kohtukorralduse sätestamine PS-ga antud piirides jäetud seadusandja otsustada. PS § 148 lg

¹⁴⁶ Ernits, M., Põhiseaduse II ptk sissejuhatus, komm. 49 – Ü. Madise jt, lk 113.

¹⁴⁷ RKÜKo 03.07.2012, 3-3-1-44-11, p 72.

¹⁴⁸ RKÜKo 17.03.2003, 3-1-3-10-02, p 9; 22.11.2011, 3-3-1-33-11, p 26.2; 29.11.2011, 3-3-1-22-11, p 29.1; RKPJKo 17.07.2009, 3-4-1-6-09, p 20; 15.12.2009, 3-4-1-25-09, p 23; 01.11.2011, 3-4-1-19-11, p-d 26, 32; 26.05.2015, 3-4-1-59-14, p 18; 09.02.2016, 3-4-1-32-15, p 22.

¹⁴⁹ RKÜKo 17.03.2003, 3-1-3-10-02, p 28; RKPJKo 19.04.2011, 3-4-1-13-10, p-d 57, 62; 03.07.2012, 3-1-1-18-12, p 42.

¹⁵⁰ RKPJKo 10.05.2016, 3-4-1-31-15, p 42.

¹⁵¹ RKÜKo 10.04.2012, 3-1-2-2-11, p 67.

¹⁵² Ernits, M., Põhiseaduse § 15 kommentaar, komm. 24 – Ü. Madise jt, lk 218.

¹⁵³ RKHKm 21.06.2010, 3-3-1-85-09, p 20.

¹⁵⁴ RKPJKo 09.04.2008, 3-4-1-20-07, p 19.

2 näeb ka ette erikohtute loomise võimaluse. Materiaalselt oleks teatud liiki kohtuasjade koondamisel ainult mõne esimese astme kohtu alluvusse tegemist erikohtu loomisega, milleks seadusandjal on PS-st tulenev sõnaselge mandaat.

(b) Vahendi sobivus

400. Põhiõiguse riive proportsionaalsuse testi esimesel, sobivuse tasandil tuleb hinnata, kas abinõu põhimõtteliselt soodustab legitiimse eesmärgi saavutamist.¹⁵⁵ Analüüsitava meetme puhul on VTK-s veenvalt selgitatud, kuidas see aitab kaasa eesmärkide saavutamisele. Kohtualluvuse koondamine väiksema arvu kohtute kätte kahtlemata aitab tagada kohtupraktika ühtsust. Veenev on ka kohtusüsteemi ressursside kasutuse paranemine, kui spetsiifilist tüüpi menetlust viiakse läbi spetsialiseerunud kohtunike poolt, kuna ülejäänud kohtunikel ja kohtuametnikel ei ole vajadust potentsiaalselt harva ette tuleva menetlusega seoses selle spetsiifikasse süveneda. Sellega seoses on eluliselt usutav ka menetluse läbiviimise aja lühenemine, kuna spetsialiseerunud kohtunike ja kohtuametnike vilumus kasvab.

(c) Vahendi vajalikkus

401. Proportsionaalsuse testi teisel astmel kontrollitakse meetme vajalikkust. Abinõu on vajalik, kui eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise, isikut vähem koormava abinõuga, mis on vähemalt sama efektiivne kui esimene.¹⁵⁶

402. Nagu eespool kirjeldasime, on VTK-s kaalutud ka alternatiivseid meetmeid taotletavate eesmärkide saavutamiseks. Eelkõige saaks sama tõhusa alternatiivina kõne alla tulla, ja väärib vajalikkuse testi raames hindamist, kõigi kohtunike ja kohtuametnike intensiivne koolitamine maksejõuetuse teemadel, jättes maksejõuetusajade kohtualluvuse muutmata. Kahtlemata oleks tegemist kohtusse pöördumise ja juuresviibimise põhiõigusi vähem riivava meetmega, kuna võlgnikul oleks reeglina kindlus, et tema pankrotiasja arutatakse tema elu- või asukohale lähimas kohtuasutuses, mis võimaldaks tal osaleda kohtumenetluses eeldatavalt väiksemate jõupingutustega.

403. Siiski võib nimetatud alternatiivi puhul olla küsitav, kas see tagaks taotletavate eesmärkide saavutamist sama tõhusalt. Maksejõuetusajade arutamisel neljas erinevas maakohtus on kahtlemata keerulisem tagada eesmärgiks võetud kohtupraktika ühtlustamist. Tuleb ka märkida, et VTK p-s 9.8 on toodud välja täiendav kaalutus vältida kohtupraktika liiga ühekülgset kujunemist, mistõttu on eelistatud variandiks valitud kohtualluvuse koondamine kahte maakohtusse, mitte ühte erikohtusse.

404. VTK p-s 9.1 viidatud andmete kohaselt on maksejõuetusajadele spetsialiseerunud kohtunikud juba täna olemas Tartu Maakohtus ja Harju Maakohtus, samas kui Pärnu Maakohtus ja Viru Maakohtus spetsialiseerumist ei toimu. On tõenäoline, et see praktika juhindub ka täna kohtusüsteemi ressursside optimaalse jaotamise eesmärgist. Pankrotiasjade potentsiaalne hulk on ilmses korrelatsioonis majandusüksuste koguarvuga vastavas piirkonnas. Harju Maakohtu tööpiirkonnas ehk Harjumaal asub Statistikaameti andmetel üle poole Eesti majanduslikult aktiivsetest ettevõtetest – 2017. aastal 56% koguarvust. Tartumaal tegutses ettevõtete koguarvust ligi 11%. Koos teiste Tartu Maakohtu tööpiirkonda kuuluvate Lõuna-Eesti maakondadega asub valdav enamus ettevõtetest seega ka üldise kohtualluvuse järgi Harju Maakohtu ja Tartu Maakohtu tööpiirkondades.¹⁵⁷

¹⁵⁵ RKPJKo 6.03.2002, 3-4-1-1-02, p 15.

¹⁵⁶ samas

¹⁵⁷ Statistikaameti kokkuvõtte majandusüksuste hulga kohta 2017. aastal, kättesaadav internetis: https://www.stat.ee/artikkel-2018-05-23_majandusüksuste-arv-mullu-suurenes

405. Kohtunike sarnase maksejõuetusajadele spetsialiseerumise ja spetsiifilise kompetentsi väljaarendamisega ka väiksemates maakohtutes ei oleks kohtusüsteemi ressursside optimaalse jaotamise eesmärki ilmselt võimalik saavutada. Arvestades seda, et Pärnu Maakohtus ja Viru Maakohtus tuleb pankrotiasju ette harvemini, ei oleks ilmselt sõltumata intensiivsest koolitusest võimalik saavutada ka kohtunike sama suurt vilumust pankrotimenetlustes ja seeläbi ka asjade läbivaatamise kiirust.

406. Lisaks võib alternatiivse meetmena, mis tagaks kohtusse pöördumise ja juuresviibimise põhiõiguste täiendava riive puudumise, kuid aitaks taotletavaid eesmärke eelmise alternatiiviga võrreldes tõhusamalt saavutada, kaaluda ka võimalusi kohtukorralduse ulatuslikumaks muutmiseks. Näiteks on võimalik kohtukorralduse ja kohtute seaduse ulatuslikumate muudatustega saavutada olukord, kus maksejõuetusajades viiksid menetlust läbi küll spetsialiseerunud kohtunikud ja kohtuametnikud, kuid kes samas ei oleks rangelt seotud kohtu tööpiirkonnaga, vaid maksejõuetusaja menetlus toimuks võlgniku elu- või asukohale kõige lähemas kohtuasutuses sõltumata selle kohtualluvusest. Selline meede tagaks spetsialiseerunud kohtunike olemasolu ning selle kaudu kohtupraktika ühtse kujunemise, kohtunike menetlusressursi parema jaotamise ja kiire ning professionaalse menetluse, võimaldades samas hoiduda kohtusse pöördumise põhiõiguse ja juuresviibimise põhiõiguse riivist.

407. Sellise võimaluse mitterakendamist ja ka kaalumata jätmist VTK-s ei saa siiski riivatavate põhiõiguste menetluspõhiõiguslikku olemust arvestades pidada asjaoluks, mis välistaks riive põhiseaduspärasuse vajalikkuse tasandil. Nagu märkisime asjakohaste põhiõiguste kaitseala riive käsitluses, on menetluspõhiõiguste riive põhiseadusvastasuse kriteeriumiks eksimine n-ö garanteeritud miinimumi vastu, st sellist puudust menetluslike garantiide sätestamisel, mis ei võimalda saavutada menetluse eesmärki – õiget ja õiglast otsust.¹⁵⁸ Seadusandjal on sealjuures ulatuslik vabadus otsustada, kuidas tõhus ja õiglane menetlus üles ehitada.¹⁵⁹

408. Riigikohus on hinnanud halduskohtualluvuse põhiseaduspärasust olukorras, kus kohtualluvus määrati lähtuvalt vastustaja asukohast, mis ei olnud kõige lähem halduskohus ei kaebaja elukohale ega ka haldusorgani nimel haldusakti andnud ametniku faktilisele paiknemiskohale. Sealjuures tuvastas Riigikohus riive legitiimsete eesmärkidena kohtute töökoormuse optimeerimise, kohtualluvuse selguse mitme kaebaja puhul, haldusorgani kohtumenetlustes osalemise kulutuste vähendamise ja parema sisulise pädevuse kujunemise konkreetses kohtus ning sellest tuleneva menetluse ökonoomsuse ja kohtupraktika ühtlustumise. Riigikohus välistas kahtluse, et kohtualluvuse kontsentreerimisest tulenev kohtusse pöördumise ja juuresviibimise põhiõiguste riive ei oleks nimetatud eesmärkide saavutamiseks sobiv ja vajalik.¹⁶⁰

(d) Vahendi mõõdukus

409. Põhiõiguse riive proportsionaalsuse testi kolmandal tasandil tuleb hinnata valitud meetme mõõdukust ehk proportsionaalsust kitsamas tähenduses. Mõõdukuse üle otsustamiseks tuleb kaaluda ühelt poolt põhiõigusse sekkumise ulatust ja intensiivsust, teiselt poolt aga eesmärgi tähtsust.¹⁶¹

410. Riigikohus on selgitanud, et kohtualluvuse piiritlemisel vaid ühe kohtuasutusega ei saa üldiselt rääkida PS § 15 lg-st 1 ja § 24 lg-st 2 tulenevate põhiõiguste intensiivsest riivist mh järgmistel põhjustel, mis on meie hinnangul asjakohased ka käesoleval juhul.¹⁶² Kohtusse

¹⁵⁸ Ernits, M., Parrest, N., Põhiseaduse § 14 kommentaar, komm. 22 – Ü. Madise jt, lk 208.

¹⁵⁹ RKÜKo 10.04.2012, 3-1-2-2-11, p 51.

¹⁶⁰ RKPJKo 10.05.2016, 3-4-1-31-15, p-d 41–43.

¹⁶¹ RKPJKo 6.03.2002, 3-4-1-1-02, p 15.

¹⁶² RKPJKo 10.05.2016, 3-4-1-31-15, p-d 45–50.

avalduse laekumisel näevad menetlusseadustikud ette, et kohus edastab avalduse vastavalt kohtualluvusele. Pankrotiasjas on kohtul vastav pädevus PankrS § 3 lg 2 ja TsMS § 75 lg 2 koosmõjus, mistõttu ei mineta menetlusosaline oma õigusi, kui ta ei esita avaldust vastavalt kohtualluvusele. TsMS § 336 lg 1 kohaselt võib kohtule dokumente esitada elektrooniliselt, millisel juhul ei oma asja kohtualluvus menetlusosalise jaoks sisulist tähtsust, nagu ka avalduse esitamisel posti teel.

411. Samuti on menetlusosalisel võimalik tutvuda kohtutoimikuga elektrooniliselt e-toimiku infosüsteemi vahendusel. Riive siiski esineb, kui menetlusosalisel ei ole vastavaid elektroonilisi vahendeid, kuna PankrS ega TsmS regulatsioon ei näe ette võimalust tutvuda füüsilise toimikuga väljaspool kohtumaja. Seda erinevalt näiteks HKMS § 88 lg-s 6 halduskohtule antud õigusest võimaldada menetlusosalise huve arvestades toimikuga tutvuda ka mujal.

412. Riive võlgniku (ja tinglikult võlausaldaja) õigustele ilmneb kõige otsesemalt seoses PankrS §-s 16 sätestatud eelistungil ja § 17 lg 1 §-des 25 ja 26 sätestatud pankrotiasja läbivaatamise istungil osalemisega, kusjuures kohus võib kohustada § 87 lg 3 kohaselt võlgnikku istungil osalema. Seadus ei näe ette võimalust lahendada pankrotiasja kirjalikus menetluses. Siiski ei välista PankrS regulatsioon võimalust pidada istung TsMS § 350 alusel menetluskonverentsina. Seega on ka võlgnikul võimalik põhjendatud juhul kohtult taotleda võimalust võtta kohtuistungist osa elektrooniliste sidevahendite kaudu, viibides ise näiteks talle lähemal asuvas kohtumajas, mis võib olla ka teise maakohu tööpiirkonnas.

413. Ka olukorras, kus pankrotivõlgnikul võib faktiliselt olla keerukam tutvuda kohtutoimikuga ja osaleda istungil Harju või Tartu Maakohtus (võrreldes tema elu- või asukohajärgse maakohuga), ei saa seda riivet pidada intensiivseks. Nagu Riigikohus on märkinud, „Eesti vahemaid ja teedevõrku arvestades jõuab Tallinna kohtumajja ka Eesti mandriosa kaugeimast punktist eelduslikult kolme-neljatunnise sõiduajaga ning ühistranspordihendus pealinnaga on hea. Kohus saab istungi algusaja määramisel arvestada menetlusosaliste põhjendatud taotlustega, mis on tingitud vajadusest jõuda kohtuistungile mujalt kui Tallinnast.“¹⁶³ See põhimõte on kahtlemata laiendatav ka Tartule. Kuivõrd VTK kohaselt ei ole piiratud kavandatavat kohtualluvuse muudatust üksnes Tartu Maakohtu Tartu kohtumajaga, vaid pankrotiasja läbivaatamine võib eeldatavalt toimuda ka Jõgeva, Viljandi, Valga, Võru või Põlva kohtumajas, vähendab see nii Pärnu kui ka Viru Maakohtu tegevuspiirkonnas asuvate pankrotivõlgnike õiguste riivet veelgi.

414. Eeltoodut arvestades ei riiva analüüsitav muudatus intensiivselt pankrotivõlgniku ega võlausaldaja õigust pöörduda oma õiguste kaitseks kohtusse ega õigust olla oma kohtuasja arutamise juures.

415. Riive põhiseadusliku õigustuse mõõdukuse hindamisel tuleb teiseks kontrollida riivet põhjustava meetme eesmärgi tähtsust.

416. Nagu riive legitiimse eesmärgi juures juba selgitasime, on Riigikohus praktikas läbivalt rõhutanud põhiseadusliku väärtusena kohtusüsteemi efektiivset ehk tõhusat toimimist.¹⁶⁴ Tegemist on olulise põhiseadusliku väärtusega, mis võimaldab põhiõiguste tegelikku efektiivset teostamist.

417. Riivatavast sättest endast, PS § 15 lg-st 1 tulenev õigus tõhusale õiguskaitsele hõlmab Riigikohtu käsituse kohaselt ka subjektiivset õigust kitsamas tähenduses kiirele ja tõhusale kohtumenetlusele, mis peab tagama igale kohtuasjale lahendi mõistliku aja jooksul. Nagu Riigikohus on selgitanud, „Kohtute menetluslik tõhusus on oluline nii kohtusüsteemi funktsioneerimiseks tervikuna (kohtute üldise töökoormuse seisukohalt) kui ka igale

¹⁶³ RKPJKo 10.05.2016, 3-4-1-31-15, p 50.

¹⁶⁴ Vt Ernits, M., Põhiseaduse II ptk sissejuhatus, komm. 50 – Ü. Madise jt, lk 114; Ernits, M., Põhiseaduse § 15 kommentaar, komm. 40 – Ü. Madise jt, lk 225.

kohtuasjale mõistliku aja jooksul lahendi tagamiseks.¹⁶⁵ „Kohtusse pöördumise õiguse mõningane kitsendamine on õiguskindluse ja kohtusüsteemi ülekoormamise vältimiseks vajalik.“¹⁶⁶ Seega tuleneb PS § 15 lg 1 ls 1 kaitseala riive proportsionaalsuse oluline kaalutlus ka sättest endast.

418. Kokkuvõttes oleme seisukohal, et kavandatava muudatuse eesmärgid kaaluvad üles sellega põhjustatava väheintensiivse riive pankrotivõlgniku PS § 15 lg-st 1 ja § 24 lg-st 2 tulenevatele põhiõigustele. Meedet saab seega pidada eesmärgi suhtes proportsionaalseks.

Urmas Volens
vandeadvokaat

Veiko Vaske
vandeadvokaat

Heili Püümann
vandeadvokaat

Indrek Niklus
nõunik

Käesolev dokument on elektrooniline, mistõttu seda ei ole omakäeliselt allkirjastatud.

¹⁶⁵ RKPJKo 09.04.2008, 3-4-1-20-07, p 19.

¹⁶⁶ RKHKm 06.09.2007, 3-3-1-40-07, p 11.