

Maksejõuetuse teenistuse juhataja tervituskõne Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koja korraldatud rakendusseminaril 01. juulil 2024. a Tallinnas

Lugupeetud avaliku võimu kandjad, daamid ja härrad!

Ma tänan Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koda, st härra Jaan Lõõnikut kutse ja võimaluse eest viibida täna usaldusisikute ees ning veidi rääkida Maksejõuetuse teenistuse arusaamast usaldusisiku kui avaliku võimu kandja ülesannete ja meile kõigile, st haldusorganitele kehtiva hea halduse tava teemal.

Kuivõrd seadusandja hetkel kehtiv soov on, et Maksejõuetuse teenistus Teie üle otseselt haldusjärelevalvet ei teosta, kasutan siinkohal meie esimese ja ilmselt siis ka viimase kohtumise jooksul võimalust võtta Teilt kui avalike ülesannete täitjatelt kohane suuline vanne viidates eelkõige ausale ja eetilisele käitumisele tulevikus. Aus nimi on ju kallim kui kuld!

Austatud usaldusisikud, palun olge nii head ja korrake minu järel:

„Mina, (lisage enda nimi), t õ o t a n olla ustav Eesti Vabariigile ja tema põhiseaduslikule korrale ning täita mulle usaldatud usaldusisiku ülesandeid ausalt, erapooletult ja hoolsalt.”

Täna Teid!

Ma arvan, et seda, milliseid seadusest tulenevaid avalikke ülesandeid Te usaldusisikutena täitma hakkate, ei pea siinkohal üle kordama. See on Teile mitmete koolituste raames juba selgeks õpetatud.

Mille osas Maksejõuetuse teenistus varasemat füüsilisest isikust maksejõuetusmenetluste praktikat jälgides veidi muret on tundmas, on haldusõiguse põhimõtete, sh eriti hea halduse tava järgimine avalike ülesannete täitmisel Teie endi iseseisvate, st kohtuväliste haldustoimingute teostamisel.

Haldusõiguse põhimõtted on olemas Eesti Vabariigi Põhiseaduses või on sellest tuletatavad.

Kordan need haldusmenetluses (sh Teie menetlustoimingutes) tuttavad põhimõtted igaks juhuks kiirelt veelkord üle:

Eesmärgipärasus, efektiivsus, seaduslikkus, olulisus, proportsionaalsus, võrdse kohtlemise printsiip, õiguskindlus, mis jaguneb omakorda õigusselguseks ja õiguspäraseks ootuseks.

Haldusmenetlus viiakse läbi eesmärgipäraselt ja efektiivselt, samuti võimalikult lihtsalt ja kiirelt, vältides üleliigseid kulutusi ja ebameeldivusi isikutele. Menetlustoimingud viiakse läbi viivituseeta, kuid mitte hiljem kui seaduses või määruis sätestatud tähtaja jooksul. Usaldusisikul on õigus valida menetlustoimingu vorm ja määrata muud olulised üksikasjad. Samuti peab menetlustoimingu läbiviimine olema eesmärgipärane ja tõhus. Usaldusisikul tuleb valida lihtsaim ja kiireim viis toimingu tegemiseks, et asjaosalistele ei tekiks üleliigseid kulutusi ega ebamugavusi. Vajalikud otsused tuleb teha võimalikult kiiresti ning kasutades kõiki õiguspäraseid abinõusid tulemuseni jõudmiseks. Proportsionaalsuse põhimõtte kohaselt peab inimeste (st võlgnike ja võlausaldajate) õiguste ja vabaduste piiramisel lähtuma põhiseadusest ja selle põhimõtetest ning piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud. Seetõttu peavad usaldusisikute haldusaktid ja menetlustoimingud olema eesmärgi saavutamiseks sobivad, vajalikud ja mõõdukad. Proportsionaalsuse põhimõtte on sätestatud Eesti Vabariigi Põhiseaduse §-s 11. Võrdse kohtlemise põhimõtte keelab kohelda inimesi ebavõrdselt, kui puudub mõjuv põhjus. Võrdse kohtlemise põhimõtte tuleneb samuti Eesti Vabariigi Põhiseadusest (§ 12 lg 1). Õigusselguse põhimõtte tagab, et iga õigusakt (siia võiks lisada ka iga haldusakt) oleks piisavalt selge ja arusaadav kõigile inimestele. Nii saab riigi, sh usaldusisikute tegevust ette näha ja ise sellele vastavalt käituda. Kui normiga saab piirata inimese õigusi või seada talle kohustusi, siis peab see norm olema selgem kui mõni muu norm. Seega peab hea halduse tava järgimiseks menetlusosalistele (näiteks võlgnikele ja võlausaldajatele) olema teada, kuidas konkreetne menetlus toimub. Selgitamine on suur osa usaldusisikute igapäevatööst. Õiguspärane ootus on olukord, kus inimene saab mõistlikult oodata, et talle antud õigused ja kohustused jäävad püsima ega muutu järsult halvemaks. Usaldusisikul on kohustus uurida välja kõik olulised asjaolud, mis võivad menetluse kulgu mõjutada. Vajaduse korral peab usaldusisik omal algatusel leidma ja koguma tõendeid, et lõpuks õige lahenduseeni jõuda. Kasutada

saab loomulikult ka kohtu abi. Menetlusosalisel on õigus esitada oma arvamus ja vajaduse korral ka vastuväited enne, kui usaldusisik annab välja menetlust puudutava haldusakti (näiteks loa andmine maksekonto kasutamiseks krediitiasutuses teatud ulatuses). Usaldusisikul tuleb menetlusosalisele anda võimalus arvamuse ja vastuväidete avaldamiseks ka siis, kui tema suhtes antakse välja koormav haldusakt või tehakse muu toiming, mis võib kahjustada tema õigusi.

Riigikohtunik Nele Parrest on aastaid tagasi Õiguskantsleri juures töötades püstitanud küsimuse: *mis on hea halduse tava, kas tegu on õigusliku kategooria või üksnes n-ö pehme eetilise väärtusega*, ning leidnud, et *õigus heale haldusele on Eestis tunnustatud isiku põhiõigusena*. Ta jätkab oma kõnes¹ Euroopa riikide ombudsmanidele: „*Kuigi põhiseadus õigust heale haldusele sõnaselgelt ei maini, siis Riigikohus on selle tuletanud PS §-st 14. On olemas ka üks õigusakt, mis hea halduse põhimõtet sõnaselgelt mainib – selleks on õiguskantsleri seadus.*“ Seaduse 4. peatükis pealkirjaga „Järelevalve põhiõiguste ja -vabaduste järgimise üle“ sisalduv § 19 annab õiguskantslerile õiguse teostada kontrolli hea halduse tava järgimise üle. Selle paragrahvi esimene lõige sätestab:

„Igaühel on õigus pöörduda oma õiguste kaitseks õiguskantsleri poole taotlusega kontrollida, kas riigiasutus, kohaliku omavalitsuse asutus või organ, avalik-õiguslik juriidiline isik või avalikke ülesandeid täitev füüsiline või eraõiguslik juriidiline isik (edaspidi järelevalvealune asutus) järgib põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõtet ning hea halduse tava.“

Olles avalikke ülesandeid täitev füüsiline isik ehk usaldusisik ja täites avalikust võimust kantud ja Teile usaldatud riigi ülesannet, allute Te muu hulgas Õiguskantsleri kontrollile.

Nele Parrestile viidates on hea halduse tava katusmõiste või aluspõhimõte, mis koondab enda alla teised haldusõiguse ja -menetluse põhimõtted. Lisaks väljendab hea halduse tava halduse inimlikkust (näiteks abivalmidust, lahkust, korrektsust). Üldjuhul on hea haldus tõhus haldus, sest see võimaldab võtta vastu sisuliselt õige otsus (otsustus). Selleks on olemas menetlusosaliste õigused (näiteks ärakuulamise õigus, menetlusse kaasamise õigus), mis võimaldavad saada vajalikke andmeid materiaalselt ehk sisuliselt õige otsuse vastu võtmiseks ka usaldusisikuna. Hea halduse tava on kirjas muu hulgas haldusmenetluse seaduses esitatud põhimõtetes. Samas on hea halduse tava Nele Parrestile viidates n-ö midagi enamati õiguspärasusest. Praktikast esinevad näited annavad tunnistust sellest, et tuginedes hea halduse tavale sisustab Õiguskantsler oma järelevalve ulatust laiemalt kui üksnes õigusaktide järgimise kontroll. Selleks, et öelda, kas näiteks usaldusisiku tegevus vastaks hea halduse tava põhimõttele, ei piisa üksnes normide formaalsest järgimisest – hea halduse tava põhimõte on Nele Parrestil kohaselt „midagi enamati“. Lisaks õigusaktide järgimisele on hea halduse tava osaks ka avaliku ülesande täitja ehk ka usaldusisiku hoolimine inimesest, viisakus, abivalmidus, sõbralikkus, kohusetundlikkus, väärikus.

Näiteks head halduse tava rikkuvaks käitumiseks võib pidada olukorda, kus usaldusisik teatab võlgnikule, et /tsiteerin/: „*Ma Teie telefonikõnesid vastu ei võta, saatke mulle e-kiri ja ma vastan sellele, kui ma jõuan. Täpset aega lubada ei saa.*“ Või kui võlgnik ootab avalikult vastuvõtuajana väljakuulutatud ajal usaldusisiku büroo ukse taga, aga selgub, et usaldusisik ei tulegi täna büroosse.

Siinkohal peab Maksejõuetuse teenistus oluliseks rõhutada, et kõik saab alguse usaldusisikute mõtlemise lähtekohast – arusaamast, et inimene ei pea kohandama end mitte avaliku võimu vajaduste järgi, vaid usaldusisik ehk avalik võim peab end kohandama vastupidi – inimeste vajaduste järgi. Usaldusisiku töö ei ole äri. Usaldusisik on riigi teener ja täidesaatva võimu üks osa.

Nii näiteks peab õigusakti kohaldav usaldusisik kui „vahelüli“ õigusakti ja inimese vahel suutma olla „tõlgiks“, kes paneb õigusaktides sisalduva tavalise inimese jaoks inimlikku keelde. Usaldusisik ei tohiks inimesele vastamisel piirduda pelgalt õigusakti teksti kopeerimisega või bürokraatliku ja napolisõnalise selgitusega mõtlemata, kas inimene sellest ka tegelikult aru saab. Iga usaldusisik peaks

¹ Nele Parrest, ettekanne „Hea haldus ja ombudsmani kompetentsi piirid“ Balti riikide ombudsmanide konverentsil. Kättesaadav Õiguskantsleri kodulehel: <https://www.oiguskantsler.ee/et/oiguskantsler/suhted-avalikkusega/koned/hea-haldus-ja-ombudsmani-kompetentsi-piirid-ettekanne-balti>

inimesele saadetava dokumendi koostamisel mõtlema, kas ta sooviks, et tema avaliku võimuga suhtlemisel kogenematu isa või vanaema saaks formaalse, kantseliitliku ja keerulise sõnastusega vastuse oma pöördumisele.

Hea halduse tava mõiste viitab, et antud põhimõtte kohustab usaldusisikuid haldustegevuses, kuid on riigikohtunik Nele Parresti väitel kohaldatav ka n-ö avaliku võimu enda sees. Mõistagi võib hea halduse tava põhimõtte sisu haldusesisestes ja haldusevälistes suhetes mõneti erineda. Lisaks õigusemõistmisele toimub ka kohtutes haldustegevus – olgu selleks siis erapooletute ja sõltumatute usaldusisikute nimetamine, teatud järelevalvetegevus usaldusisikute üle või teabele juurdepääsu võimaldamine. Samas ei ole piiri tõmbamine õigusemõistmise ja haldustegevuse vahel aga alati lihtne, kuid siiski mitte võimatu. Näiteks Riigikohtu halduskolleegiumi praktikast võib leida ohtralt otseseid viiteid hea halduse tava põhimõttele, millega soovitab Maksejõuetuse teenistus Teil tutvuda.

Kokkuvõtteks – inimese põhiõigus heale haldusele on tuletatud Eesti Vabariigi Põhiseaduse §-st 14. Seda põhiõigust tagate tänasest ka Teie – head usaldusisikud!

Õiguskantsleri järelevalvepädevus on tunduvalt laiem kui näiteks kohtutel – Õiguskantsler saab probleemidega tegeleda ka omal initsiatiivil, samuti on Õiguskantsleril õigus anda üldiseid juhiseid halduspraktika kujundamiseks.

Õnnitlen Teid väga vastutusrikkas uues mitteärilises rollis (ametis) ning soovin Teile jõudu hea halduse tava järgimisel oma igapäevases töös! Aus nimi on kallim kui kuld!