



Õiguskantsler

Teie 05.06.2014 nr

Meie 17.11.2014 nr 7-4/140817/1404725

**Seisukoht vastuolu mittetuvastamise kohta
Hüvitis tööandja maksejõuetuse korral**

Austatud

Pöördusite minu poole avaldusega, milles tõstasite töötuskindlustushüvitise saamist puudutava küsimuse. Oma avalduses tõite välja, et Teil ei ole võimalik Eesti Töötukassalt taotleda hüvitist saamata jäänud töötasu eest, kuna seadustes on lünk.

Analüüsinud Teie avaldust, leian, et kuigi Teie pahameel ja mõttekäik on mõistetav, ei tuvastanud ma töötuskindlustuse seaduse § 21 lg 1 vastuolu põhiseadusega osas, milles see ei võimalda taotleda hüvitist tööandja maksejõuetuse korral juhtumitel, mil tööandja maksejõuetust ei ole eelnevalt tuvastatud.

Minu hinnangul on praeguse kahetsusväärse probleemi tegelik põhjus teistes seadustes sisalduvate õiguste kaitseks ettenähtud võimaluste kasutamata jätmine.

Alljärgnevalt selgitan oma seisukohta täpsemalt. Esmalt kirjeldan asjaolusid ning menetluse käiku (p-d 1-4). Seejärel käsitlen seda, millised võimalused oleksid Teil olnud enda õiguste kaitsmiseks pankroti- või likvideerimismenetluses (p-d 5-11). Samuti annan ülevaate, millal on inimesel õigus töötuskindlustushüvitisele tööandja maksejõuetuse korral (p-d 13-17). Pärast seda võtan seisukoha, kas kõnesolev regulatsioon on põhiseadusega kooskõlas (p-d 18-26).

1. Teie avaldusest, selle täiendustest ning Registrite ja Infosüsteemide Keskuse (RIK) vastusest¹ õiguskantsleri nõuniku pöördumisele selgus järgnev. Oma avalduses tõite välja, et Teil on jäänud saamata töötasu kahelt ettevõttelt: [] ja []. Täiendavalt edastasite õiguskantslerile üksnes [] puudutava töövaidluskomisjoni otsuse. Töövaidluskomisjon on 20.07.2011 teinud otsuse mõista Teie kasuks [] välja saamata jäänud töötasu. Nimetatud otsuse täitmiseks pöördusite enda väitel kohe kohtutäituri poole.

¹ Registrite ja Infosüsteemide Keskuse 18.07.2014 e-kiri vastuseks õiguskantsleri nõuniku 18.07.2014 pöördumisele seoses [] ja [] äriregistrist kustutamise otsuse avalikustamisega Ametlikes Teadaannetes.

2. Äriregistri väljavõtetest ja RIK-i saadetud vastustest selgus, et [] on äriregistrist kustutatud majandusaasta aruande esitamata jätmise tõttu. Äriregistri teade kustutamise hoiatusega ning teave võlausaldajatele likvideerimismenetluse taotlemise kohta oli avaldatud Ametlikes Teadaannetes ajavahemikul 11.10.2012 kuni 11.10.2013 (1 aasta jooksul) ning teade äriühingu äriregistrist kustutamise ja selle otsuse vaidlustamise kohta ajavahemikul 13.08.2013 kuni 14.02.2014 (6 kuud). Samuti on äriregistrist kustutatud []. Äriregistri teade [] kustutamise hoiatusega ning teave võlausaldajatele oli Ametlikes Teadaannetes avaldatud 14.09.2011 kuni 28.01.2014. Teade äriühingu äriregistrist kustutamise ja selle otsuse vaidlustamise kohta oli avalikustatud ajavahemikul 28.05.2012 kuni 28.11.2012.
3. Kohtutäituri sõnul olite täitemenetluse käigust pidevalt informeeritud ning täituri abi andis Teile korduvalt täitemenetluse seisu kohta asjakohast teavet. Võlgnikuks oleva äriühingu kustutamishoiatusest sai kohtutäitur teada äriregistri vahendusel. Kohtutäitur andis 04.03.2013 Teile teada õigusest esitada vastuväide võlgniku äriregistrist kustutamiseks. Kohtutäitur otsustas 19.12.2013 lõpetada Teie nõude menetlemise, kuna [] oli selleks ajaks äriregistrist kustutatud. Kohtutäitur selgitas Teile, et nõude edasine menetlemine oli võimatu, kuivõrd nõue või kohustus ei saanud üle minna lõppenud isiku õigusjärglasele.
4. Seega selgus kohtutäituri vastusest, et olite teadlik võimalusest taotleda võlgnikust äriühingu äriregistrist kustutamata jätmist.
5. Järgnevalt käsitlen seda, millised võimalused oleksid Teil olnud enda õiguste kaitsmiseks siis, kui oleksite esitanud vastuväite [] äriregistrist kustutamisel. Täpsemalt selgitan, kuidas oleksite sedakaudu saanud oma õiguste ja huvide eest seista pankroti- või likvideerimismenetluses.
6. Esmalt selgitan, et kui Teie töötasunõuet täitemenetluses ei olnud kolme kuu jooksul vara puudumise tõttu saanud rahuldada või täitemenetluses ilmnes, et võlgnikul ei jätkunud vara Teie nõude täitmiseks, oleksite saanud ise [pankrotiseaduse](#) (PankrS) § 10 lg 2 punktile 2 tuginedes esitada pankrotiavalduse Teie tööandja suhtes. Seejärel oleksite saanud realiseerida oma nõude tööandja vastu pankrotimenetluse raames. Pankrotiavaldust ei ole aga Teie ega teised võlausaldajad esitanud.
7. Kuivõrd äriregistri andmete kohaselt on [] ja [] registrist kustutatud, saab järeldada, et võlausaldajad, sh Teie, ei ole [] ega [] suhtes ka likvideerimisemenetluse alustamise taotlust esitanud ja seetõttu on nende äriühingute tegevus lõppenud. Teisisõnu on jäetud kasutamata võimalus kaitsta äriühingu likvideerimise teel oma õiguseid ja huve.
8. Täpsemalt on nimetatud äriühingud äriregistrist kustutatud [äriseadustiku](#) (ÄS) § 60 lg 3 alusel, mille kohaselt võib registripidaja äriühingu äriregistrist kustutada, kui äriühing ei ole ÄS § 60 lõikes 2 nimetatud teate avaldamisest alates kuue kuu jooksul esitanud majandusaasta aruannet ega esitanud ja põhistanud registripidajale mõjuvat põhjust, mis takistab tal aruannet esitamast, **ning äriühingu võlausaldajad ei ole taotlenud äriühingu likvideerimist** (minu rõhutus, N. P.). Nagu eelnevalt selgitatud, on nii [] kui ka [] puhul registripidaja teavitanud nii võlausaldajaid kui ka hoiatanud äriühinguid. Kuna ÄS § 60 lg 1 näeb ette, et kui osatühing, aktsiaselts või tulundusühistu ei ole registripidajale seaduses sätestatud tähtaja möödumisest alates kuue kuu jooksul esitanud nõutavat majandusaasta aruannet, kohustab registripidaja teda registrist kustutamise hoiatusel esitama majandusaasta aruande määratud tähtaja jooksul, mis peab olema vähemalt kuus kuud, ning kõnesolevad äriühingud aruandeid ei esitanud, on äriühingud äriregistrist kustutatud ÄS §-s 60 sätestatud korras.

9. Selgitan, et juhul kui Teie või teised [] võlausaldajad oleksid juba nimetatud teate avaldamisest alates kuue kuu jooksul esitanud äriühingu likvideerimise taotluse, oleks ÄS § 60 lg 4 ja [tsiviilkohtumenetluse seadustiku](#) (TsMS) § 595 lg 2 p-i 5 järgi otsustatud äriühingu sundlõpetamine. ÄS § 205 kohaselt oleks sellisel juhul toimunud äriühingu likvideerimine. Kui aga alles pärast äriühingu registrist kustutamist ilmnes, et äriühingul oli vara ja vajalikud oleksid olnud likvideerimisabinõud, oleks ÄS § 60 lg 5 järgi registripidaja võinud võlausaldajate nõudel otsustada likvideerimise, ennistades võlausaldaja jaoks likvideerimise taotlemise tähtaja TsMS § 67 lõikes 1 sätestatud korras². Selleks oleksite pidanud püüdma tõendada, et äriühingul oli mingit vara. Likvideerimismenetluses oleksite saanud oma nõudeid esitada ÄS § 213 alusel. Kui likvideerimismenetluses ei oleks äriühingul jätkunud piisavalt vara Teie nõuete rahuldamiseks, oleksid likvideerijad ÄS § 210 järgi pidanud esitama pankrotiavalduse.

10. Kui likvideerijad oleksid esitanud pankrotiavalduse, oleksite saanud oma nõude realiseerida pankrotimenetluses, kus pankrotihalduril on võimalus pöörduda ka Eesti Töötukassa poole töötajale hüvitise taotlemiseks juhul, kui tööandja varast ei jätku töötaja, sh endise töötaja, nõude rahuldamiseks.

11. Seega olid Teil kõik õiguslikud võimalused enda õiguste ja huvide eest seismiseks olemas. Ka oli Teil olemas faktiline teave, mille alusel neid võimalusi realiseerida.

12. Selgitan järgnevalt, millal on inimesel õigus töötuskindlustushüvitisele tööandja maksejõuetuse korral (p-d 13-17). Pärast seda võtan seisukoha, kas kõnesolev regulatsioon on põhiseadusega kooskõlas (p-d 18-26).

13. [Töötuskindlustuse seaduse](#) (TKindLS) § 19 järgi on inimesel õigus hüvitisele tööandja maksejõuetuse korral siis, kui kohus on pankroti välja kuulutanud või lõpetanud pankrotimenetluse raugemise tõttu PankrS § 29 lõike 1 tähenduses või kui teises Euroopa Majanduspiirkonna lepinguriigis on kohus või muu pädev organ tunnistanud tööandja maksejõuetuks. Seega on üheks hüvitise saamise eelduseks äriühingu maksejõuetus (Eestis välja kuulutatud pankrot või raugenud pankrot).

14. TKindLS § 21 lg 1 järgi esitab pankrotihaldur või ajutine pankrotihaldur või teises Euroopa Majanduspiirkonna lepinguriigis määratud vastava pädevusega isik tööandja maksejõuetuse korral hüvitise taotlemiseks Eesti Töötukassale vormikohase avalduse koos tööandja maksejõuetuks tunnistamist tõendavate dokumentidega. Seega, kui oleksite esitanud pankrotiavalduse või taotlenud äriühingu likvideerimist ja oleks algatatud pankrotimenetlus ning selles menetluses oleks selgunud, et äriühing on maksejõuetu, oleks pankrotihaldur vajadusel esitanud avalduse Eesti Töötukassale hüvitise taotlemiseks.

15. Mis puutub sellesse, kas TKindLS § 21 lg 1 peaks põhiseaduse järgi lubama peale pankrotihalduri esitada Eesti Töötukassale tööandja maksejõuetuse korral hüvitise taotlemiseks vormikohane avaldus töötajal endal või kohtutäituril, siis ei näe ma Teie avalduse pinnalt, et kõnealune säte oleks kehtival kujul põhiseadusvastane. Põhjendan järgnevalt, miks.

² TsMS § 67. Seaduses sätestatud menetlustähtaja ennistamine

(1) Kui menetlusosaline lasi mööda seaduses sätestatud menetlustähtaja, ennistab kohus tähtaja menetlusosalise avalduse alusel, kui menetlusosaline ei saanud tähtaega järgida mõjuval põhjusel ja tähtaja möödalasumine ei võimalda enam menetlustoimingut teha või põhjustab talle muu negatiivse tagajärje.

(2) Tähtaja ennistamist võib taotleda 14 päeva jooksul, alates päevast, millal käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud takistus ära langes, aga mitte hiljem kui kuue kuu jooksul, alates möödalasunud tähtaja lõppemisest.

16. TKindIS § 21 lg 1 annab isikule subjektiivse õiguse saamata jäänud töötasu hüvitamiseks Eesti Töötukassa poolt töandja maksejõuetuse korral.³ Et hüvitise saaks tõepoolest töötaja, kelle töandja on maksejõuetu, tuleb töandja maksejõuetus tuvastada. Selleks tuleb riigil vastavalt põhiseaduse §-le 14 luua kohane menetlus. Kohane on menetlus, mis aitab kaasa õige ning õiglase tulemuse saavutamisele. See tähendab, et seadusandja peab looma menetluse, mis tagab isiku õiguste tõhusa kaitse.⁴ Menetlus- ja korralduspõhiõigus peaks tagama ka selle, et inimesel oleks võimalik oma muudest õigusaktidest tulenevat subjektiivset õigust realiseerida selliselt, et menetlusreeglid ei seaks selleks ebaproportsionaalseid takistusi.

17. Nagu öeldud, on kehtiva õiguse järgi üheks töandja maksejõuetuse korral hüvitise saamise tingimuseks see, et oleks välja kuulutatud töandja pankrot või raugnev pankrot, st et tuvastatud on töandja maksejõuetus. Seega peab esmajärjekorras töötajale töötasu maksmise eest vastutama töandja ning alles tema maksejõuetuse tuvastamise korral pankrotimenetluses vastutab hüvitise maksmise eest riik tagades seeläbi isiku sotsiaalsete õiguste kaitse. Teisisõnu peab töötasu maksmise eest vastutama esmajoonel töandja ise ning vaid kaalukatel põhjustel vastutab töötaja ees eraisikust töandja asemel riik kõikide maksumaksjate raha arvelt.

18. Küsimus on, kas riigilt hüvitise saamiseks töandja maksejõuetuse tuvastamine vaid pankrotimenetluse kaudu on põhiseaduspärane.

19. Arvestades, et töandja maksejõuetuse tuvastamise tagajärjel tuleks ühiskonnal võtta enda kanda töandja maksmata jäetud töötasu maksmise kohustus, on minu hinnangul arusaadav, miks seadusandja soovib, et töandja maksejõuetus tuvastatakse menetluses, mis võimaldab objektiivselt hinnata ettevõtte majanduslikku olukorda ning hinnangu maksejõuetuse kohta annab sõltumatu institutsioon (kohus). Kuna pankrotimenetlus vastab neile tingimustele, on pankrotimenetluse kaudu oluliselt maandatud oht, et ühiskond võtaks enda kanda töandja kohustuse maksta töötasu olukorras, kus inimene saaks selle ühiskonna abita.

20. Hinnates töötaja võimalusi töandja suhtes pankrotimenetluse algatamiseks, sh olukorras, kus töötaja kasutab oma nõude täitmiseks kohtutäituri abi, leian, et need võimalused on piisavad ja pole ülemäära keerukad. Seepärast leian ühtlasi, et töandja maksejõuetuse korral hüvitise saamiseks loodud kord, mille järgi tuleb esmalt taotleda töandja maksejõuetuse tuvastamist ning seejärel on võimalik saada riigipoolset hüvitist saamata jäänud töötasu eest, on tõhus ning kaitseb põhiõigusi. Nimelt on isikul võimalik ise taotleda töandja maksejõuetuse tuvastamist pankrotiavalduse esitamise või likvideerimismenetluse taotlemise läbi olenemata sellest, kas kohtutäitur on asunud töötaja nõuet töandjalt sisse nõudma. Neist kumbki menetlus eeldab inimeselt taotluse esitamist likvideerimismenetluse läbiviimiseks või pankrotiavalduse esitamist.

21. [Riigilõivuseaduse](#) § 57 lg 8 järgi tuleb töötajal tööõigussuhtest tuleneva nõude alusel töandja vastu pankrotiavalduse esitamisel tasuda riigilõivu 10 eurot. Lisaks võib kohus vastavalt PankrS § 11 lõikele 1 kohustada pankrotiavalduse esitanud võlausaldajat tasuma ajutise

³ Töötaja õigus oma nõuete kaitsele töandja maksejõuetuse korral tuleneb parandatud ja täiendatud [Euroopa sotsiaalharta](#) artiklist 25, mis kohustab riiki tagama, et töötajate töölepingust või töösuhtest tulenevate nõuete täitmise kindlustab tagatisinstitutsioon või kaitse mis tahes muus vormis, et rakendada tulemuslikult töötajate õigust oma nõuete kaitsele töandja maksejõuetuse korral. Töötajate õigust sotsiaalkindlustushüvitisele töökoha kaotamisel tagab Euroopa Liidu õiguses Euroopa Parlamendi ja Nõukogu [direktiiv töötajate kaitse kohta töandja maksejõuetuse korral](#). Direktiivist tulenevad ka liikmesriikide kohustused sotsiaalse kaitse kindlustamiseks selles valdkonnas.

⁴ RKPJK 14.04.2003 otsus nr [3-4-1-4-03](#), p 16.

halduri tasu ja kulutuste katteks deposiidina selleks ettenähtud kontole kohtu määratud rahasumma, kui on alust eeldada, et pankrotivara selleks ei jätku.⁵

22. Selgitan kohtutäituri menetlusse puutuvalt lisaks, et silmas tuleb pidada täitemenetluse nn formaliseerituse põhimõtet, mille kohaselt saab ja võib täitemenetluse käigus kohtutäitur täita kitsalt ja üksnes seda täitedokumenti, mis talle esitatakse täitmisavaldusega, ning selle isiku (võlgniku) suhtes, kes on täitedokumendis nimetatud. Kohtutäitur ei saa väljuda konkreetse täiteasja raamidest ka siis, kui see võiks tunduda mõistlik; nt kaitsta võlgniku vara puudumise tuvastamisel sissenõudja huvisid muul moel. Kuivõrd täitemenetluse raames ei tuvastata ettevõtte maksejõuetust pankrotiseaduse alusel ja korras, ei anna võlgniku ebapiisav vara alust täitemenetlust lõpetada, vaid erinevad täitetoimingud peavad nn sundima teda nõuet täitma (seda kogu nõude aegumistähtaaja ehk 10 aasta jooksul). Tõin eespool välja, et pankrotimenetlus võib alata ja toimuda samaaegselt täitemenetlusega. Selgitan juurde, et [täitemenetluse seadustiku](#) (TMS) § 51 näeb ette, et täitemenetlus lõpeb võlgniku pankroti väljakuulutamise. Kogu täitemenetluse läbiviimise ajal on oluline, et kohtutäitur selgitab välja kõik olulised asjaolud (TMS § 8) ja annab nendest teada nii sissenõudjale kui ka võlgnikule, et nad saaksid vajadusel oma õiguseid ja huve parimal viisil kaitsta.

23. Kuna kohtutäitur tegutseb avaliku võimu esindajana, haldusorganina, lasub tal hoolsuskohustus täitemenetluse osaliste suhtes nii siis, kui temalt selgitusi küsitakse ([kohtutäituri seaduse](#) § 7 lg 2), kui ka omal algatusel. Seega on töötajale õigusnormidest tulenevalt tagatud võimalus saada täitemenetluse ajal teavet, mille pinnalt oma õigusi maksma panna olukorras, kus on oht, et töandja kustutatakse äriregistrist ilma, et töandja oleks töötaja nõudeid täitnud.

24. Selgitan siiski, et juhul, kui leiate, et kohtutäitur ei ole Teie nõude menetlemisel Teie õigusi piisavalt kaitsnud, on Teil võimalik kaaluda kohtutäiturile kahju hüvitamise nõude esitamist [riigivastutuse seaduses](#) sätestatud korras.⁶

25. Kõike eelnevat arvesse võttes leiangi, et töötuskindlustuse seaduse § 21 lg 1 ei ole vastuolus põhiseadusega osas, milles see ei võimalda taotleda hüvitist töandja maksejõuetuse korral juhtumitel, mil töandja maksejõuetust ei ole eelnevalt tuvastatud. Kuna ettevõtte maksejõuetuse tuvastamine tähendab ühtlasi pankroti väljakuulutamist ning lõppastmes ettevõtte tegevuse lõpetamist, on oluline, et selleks loodud menetlus kaitseks ka menetlusaluse äriühingu huve ning välistaks võimaliku kuritarvituste ohu (kergekäeliselt pankrotiavalduste esitamist).

26. Mõõnan, et Teie juhtumi korral võib kehtiv õiguslik lahendus tunduda esmapilgul keeruline. Teisalt pakub see tegelikku ja tugevat mõlema eraisikust poole õiguste ja huvide kaitset ning on kehtestatud avalikes huvides.

⁵ Deposiidinõude põhiseaduspärasuse küsimuses olen 22.07.2013 saatnud justiitsministrile ja sotsiaalministrile märgukirja, milles juhtisin ministrite tähelepanu, et PankrS § 11 lg 1, § 27 lg 4 ja töötuskindlustuse seaduse § 19 nende koostoimes rikuvad põhiseaduse §-st 14 tulenevat üldist menetlus- ja korralduspõhiõigust. Tegin ministritele ettepaneku töötada probleemi lahendamiseks välja seadusmuudatused. Samas mõõnsin, et seadusandjal on väga lai otsustusruum selle määramisel, milliste meetmetega avaldusaluses asjas õiglane ja tõhus menetlus tagada. Kuna tegemist on eraldiseisva küsimusega, siis selles menetluses võetud seisukoht ei mõjuta Teie asjas võetud seisukohta.

⁶ Kohtutäituri seaduse § 9 lg 1 järgi vastutab kohtutäituri oma ametitegevuse käigus süüliselt tekitatud kahju eest riigivastutuse seaduses sätestatud alustel ja ulatuses.

Tänan Teid pöördumise eest. Loodan, et toodud selgitustest on Teile abi. Ühtlasi vabandan, et olete pidanud minu vastust nii kaua ootama.

Austusega

/allkirjastatud digitaalselt/

Nele Parrest
õiguskantsleri asetäitja-nõunik
õiguskantsleri volitusel

Koopia: kohtutäitur (avaldaja andmeid avalikustamata)
Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koda (avaldaja andmeid avalikustamata)
Justiitsministeerium (avaldaja andmeid avalikustamata)

Marje Allikmets 693 8405
Marje.Allikmets@oiguskantsler.ee

Helen Kranich 693 8446
Helen.Kranich@oiguskantsler.ee