

Justiitsministeerium
Tõnismägi 5a
15191 Tallinn

Teie 14.08.2015 nr 7-7/5657

Meie 23.09.2015 nr 4/248

Arvamus maksejõuetusõiguse revisjoni kohta

Lugupeetud Urmas Reinsalu

Eesti Kaubandus-Tööstuskoda (edaspidi **Kaubanduskoda**) tänab Teid võimaluse eest osaleda maksejõuetusõiguse revisjoni (edaspidi ka **Revisjon**) ettevalmistavas etapis. Peame efektiivset ja hästi toimivat maksejõuetusõigust tõhusa ärikeskkonna toimimise eelduseks ning seetõttu toetame Justiitsministeeriumi initsiatiivi kaardistada maksejõuetusõiguse praktikas ette tulevad probleemid, mille pinnalt edasi analüüsida asjassepuutuvate seaduste muutmise vajadust. Pöördusime maksejõuetusõigusega seonduvate küsimuste kohta tagasiside saamiseks ka oma liikmete poole, samuti oleme saanud tagasisidet Eesti maksejõuetusõiguse valupunktide kohta ka varasemalt Kaubanduskoja liikmete seas läbi viidud küsitluste raames. Järgnevalt esitamegi tähelepanekud maksejõuetusõiguse probleemide kohta, mis meie hinnangul vajaksid Revisjoni käigus analüüsimist.

1) Üldised kommentaarid

Maksejõuetusõiguse olemuslik vastasseis võlgniku ja võlausaldajate huvide vahel ning nende tasakaalustamine on maksejõuetusmenetluste keskseks küsimuseks. On selge, et sealjuures vastanduvad kaks huvi – ühelt poolt on oluline tagada ärisuhte pooltele kindlus selle ees, et nende äripartnerid oleksid usaldusväärsed ning ebaõnnestumise korral oleks tehingu teisele poolele tagatud võimalus heas usus tehtud investeeringute (vähemalt teatud osas) tagasisaamisele. Teisalt oleks äriühingute omanike täielik isiklik vastutus ettevõtte läbikukkumise eest ettevõtlusega tegelemise julgust halvava toimega ning nõrgestaks seeläbi ettevõtluskeskkonda üldisemalt. Üle poole meile maksejõuetusõiguse küsimuses tagasisidet andnud ettevõtetest leidis, et kehtivas õiguses ei ole menetluse poolte huvid tasakaalus ning töid välja, et võlgnikelt võlgade kättesaamise keerukuse tõttu on menetlus kaldu pigem võlgnike kasuks. Sealjuures on maksejõuetusõiguse probleemid omavahel põimunud - menetluse efektiivsus on seotud nii haldurite ja kohtunike kompetentsi kui vastavate administratiivsete lahenduste olemasoluga, samuti juhatuse liikme vastu nõuete maksmapanemise võimalustega. Eelnevalt toodu valguses leiame, et Eesti maksejõuetusõigust peab regulatsiooni loomisel ja / või muutmisel vaatlema komplekselt ning muudatuste tegemisel ei tohi lähtuda ühest konkreetsest kaasusest, vaid seaduste muutmise vajadust tuleb analüüsida süsteemselt, et tagatud oleks võlausaldajate ja võlgnike huvide tasakaalustatus. Sealjuures tuleb vältida liigseid ja ebavajalikke muudatusi ning, kus võimalik, korrigeerida maksejõuetusõigust seaduste tõlgendamise ja kohtupraktika abiga.

Eesti maksejõuetusõiguse üheks peamiseks kitsaskohaks tuleb pidada suure osa pankrotimenetluste lõppemist raugemisega. Krediidinfo paneeluuringu „Pankrotid Eestis“¹ andmetel kuulutati Eestis 2014. aastal välja 428 äriühingu maksejõuetus, millest 276 juhul pankrotti välja ei kuulutatud ja ettevõtte likvideeriti, kuna kohus leidis, et ettevõtte on täiesti varatu. Ka Kaubanduskoja liikmed on pidanud pankrotimenetluste raugemist üheks peamiseks Eesti maksejõuetusõiguse probleemiks. Samuti on meie liikmed maksejõuetusõiguse oluliste kitsaskohtadena märkinud ära nõu pankrotimeistrite takistamatuse alustada uusi ettevõtteid, võlgade kättesaamise keerukuse ning pankrotimenetluse pika kestuse. Seetõttu olemegi seisukohal, et maksejõuetusõiguses plaanitavad muudatused peaksid olema eelkõige suunatud maksejõuetusmenetluste efektiivsemaks ning kiiremaks muutmisele, mis aitaks ära hoida olukordi, kus võlgniku varast ei jätku enam isegi pankrotimenetluse kulude katteks ning võlausaldajad pigem loobuvad võlgade sissenõudmisest juba etteaimatavast lootusetusest tulenevalt.

Sealjuures märgime, et pankrotiseaduse ja muude asjakohaste seaduste muutmisel tuleks eeskujuna võtta teiste riikide, kellel on maksejõuetusõiguse kohaldamisel pikemaajalisem kogemus, vastavast seadusandlusest. Samuti tuleks kindlasti arvesse võtta maksejõuetusõiguse vallas toimunud rahvusvahelisi arenguid (Muuhulgas Põhjamaade ja Balti riikide valdkonna spetsialistide poolt välja töötatud viidatud piirkondade maksejõuetusõiguse põhimõtteid koondavaid soovitusi „Nordic-Baltic Recommendations on Insolvency Law“ 2015. aasta juunist). Lisaks tuleb maksejõuetusõiguse muutmisel garanteerida, et uuest Euroopa Liidu Nõukogu 20. mai 2015. aasta Määrusest nr 2015/848 maksejõuetusmenetluse kohta (edaspidi ka **Määrus 2015/848**), tulenevaid nõudeid kohaldataks efektiivselt ka Eesti õiguses, et tõhusam oleks võlausaldajate kaitse ka piiriüleste maksejõuetusmenetluste korral.

Järgnevalt täpsustame, millised on Kaubanduskoja hinnangul peamised kitsaskohad Eesti kehtivas maksejõuetusõiguses, mis puudutavad erinevaid maksejõuetusõiguse elemente ning teeme mõningad omapoolsed ettepanekud, mida võiks kaaluda maksejõuetusõiguses esinevate puudujääkide kõrvaldamisel.

2) Juhatuse liikmete vastutus ja ärikeelu kohaldamine

Pankrotimenetluste raugemisega on tihedalt seotud küsimus ettevõtete juhatuse liikmete vastutuse kohaldamisest ja selle keerukusest. Kuna tihti puuduvad ressursid, et uurida maksejõuetuse põhjuseid, pääseb juhatuse liige vastutusest ka siis, kui ta maksejõuetuse tekkimises on tegelikult süüdi. Ka Kaubanduskoja liikmed rõhutasid maksejõuetusõiguse kitsaskohtade juures probleeme nõu elukutseliste pankrotimeistritega, kes pahatahtlikult loovad ettevõtteid, et nendega endale võlausaldajaid pettes kiirelt kasu saada ning seejärel lõpetavad ettevõtte pankrotiga. Üheks meetmeks, mille abil sellist käitumist ohjata, on ärikeelu kohaldamine pahatahtlikele ettevõtjatele. On selge, et ärikeelu näol on tegu intensiivse sekkumisega isiku ettevõtlusvabadusse, kuid teatud juhtudel peaks ärikeeldu kui efektiivset vahendit pahatahtlike võlgnike vastu, olema praktikas siiski võimalik kohaldada. Samal seisukohal on Paul Varul 2013. aasta Juridica artiklis “Maksejõuetuse areng Eestis”, kus

¹ Kättesaadav aadressil: <http://www.krediidinfo.ee/files/pankrotid2014.pdf>

märgib, et Riigikohtu poolt ärikeelu kohaldamisele antud tõlgenduse tõttu, on ärikeelu rakendamine praktikas peaaegu võimatu, mis elimineerib aga ühe mõjusaima vahendi, mida on võimalik pahatahtlike võlgnike ohjeldamiseks kasutada.

Juhatuse liikme vastutusega seonduvalt on problemaatiline ka pankrotiõiguse konstruktsioon, mille kohaselt saab nõudeid juhatuse liikme vastu reeglina esitada pankrotihaldur, mitte aga võlausaldajad. Pankrotihalduri huvi võlgade kättesaamiseks juhatuse liikmelt ei ole aga võrdne võlausaldajate motiveeritusega oma võlad kiirelt kätte saada. Seetõttu ongi praktikas tagasivõtmise menetlused tihtipeale edutud. Kuna tavaliselt on tagasivõtmise võimalikkuse korral tegemist võlgniku poolt pahatahtlikult kõrvaldatud varaga, mille arvelt saaks võlausaldajate nõudeid rahuldada, peaks Revisjoni käigus analüüsima ka võimalusi, kuidas võiks tagasivõtmise menetlust praktikas tõhusamaks muuta.

Juhatuse liikmete vastutusega seonduvalt rõhutab Kaubanduskoda, et ei poolda juhatuse liikmete isikliku vastutuse aluste laiendamist. Vastasel juhul muutuks erinevate piiratud vastutusega ettevõtluvormide kasutamine sisuliselt mõttetuks, kui juhatuse liige peab äriplaani ebaõnnestumise korral ikkagi arvestama isikliku vastutusega. Laiemalt vähendaks see inimeste ettevõtlikkust ning seeläbi majanduse kasvu ja ühiskonda panustamist üleüldiselt.

3) Saneerimismenetluste läbiviimine

Kaubanduskoda toetab ideed, et ettevõtteid tuleks enam suunata saneerimismenetlusse ning sel eesmärgil vajadusel lihtsustada saneerimismenetluse läbiviimist. Saneerimismenetlust võrdsustatakse tihti pankrotimenetlusega, mistõttu esitatakse avaldused saneerimiseks liiga hilises etapis ning saneerimismenetluse eesmärk jääb saavutamata. Riigikantselei tellitud „Maksejõuetuse menetlemise tõhususe uuring“² märgib, et kuni 2011. a lõpuni toimus Eestis 153 saneerimisjuhtumit, millest vaid 20 jõudis saneerimiskava kinnitamiseni võlausaldajate poolt. Ehkki tegemist on mõne aasta taguse statistikaga, siis kuna võrreldes 2011. aastaga ei ole 2015. aastaks saneerimismenetluste regulatsioonis suuri muudatusi toimunud, võib eeldada, et saneerimiste edukuse tase on jäänud üldjoontes samaks. Saneerimismenetlus on aga hea meede, millega hoida tasakaalus võlausaldaja ja võlgniku huvid, kuna menetluses on mõlemad pooled huvitatud võlgniku eduka majandustegevuse taastamisest, mis on üldises plaanis kasulik ka hästitoimiva ettevõtluskeskkonna jaoks. Saneerimismenetluste efektiivne rakendamine motiveerib nii võlgnikke kui võlausaldajaid tegutsema, samuti aitab saneerimismenetluste laiem kasutamine välistada olukordi, kus luuakse firmasid, mille eesmärk on algusest peale võlausaldajate petmine ning seejärel varatult likvideerimine. Seega leiame, et maksejõuetusõiguse revisjoni käigus peaks leidma võimalusi, kuidas muuta saneerimismenetluste kasutamist efektiivsemaks ning ka ettevõtete seas populaarsemaks, et avaldused saneerimiseks esitataks varasemas etapis ning rohkem ettevõtteid jõuaksid sisulise saneerimiseni.

² Kättesaadav aadressil:

http://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/elfinder/article_files/maksejõuetuse_menetlemise_tohususe_uuring_0.pdf

4) Päränd pankrotimenetluses

Kehtiva pankrotiseaduse § 120 sätestab, et kui võlgnikul tekib pärast pankroti väljakuulutamist õigus pärandile või annakule, otsustab selle vastuvõtmise või sellest loobumise üksnes võlgnik. Leiame, et sellise otsustusõiguse jätmist võlgnikule ei saa igas olukorras pidada põhjendatuks, kuna nii on võlgnikul, kui ta on juhatuse liikmena ettevõtte maksejõuetuse tekkimise eest süüliselt vastutav, võimalik pärandist loobuda ka olukorras, kus pärandvara arvelt oleks võimalik rahuldada juhatuse liikme vastu esitatavaid nõudeid. Selline olukord võimaldab pahatahtlikult vältida võlausaldajate nõuete rahuldamist olukorras, kus see tegelikult oleks vähemalt mingis osas võimalik. Seetõttu leiame, et kui võlgnikul tekib õigus pärandile, peaks olema võlausaldajatel siiski võimalik vähemalt teatud osas oma nõue pöörata ka pärandvara vastu. Lisaks tuleks Revisjoni käigus hinnata ka muid pärandvara pankrotiga seonduvaid aspekte, mh küsimust pärandvara pankroti kulude kandmisest.

5) Kohtunike spetsialiseerumine maksejõuetusõiguse valdkonnale

Leiame, et maksejõuetusmenetlusi võiks aidata efektiivsemaks muuta kohtunike spetsialiseerumine selliselt, et maksejõuetuse küsimustega tegeleksid vaid maksejõuetuse vallas vastavaid vajalikke teadmisi omavad kohtunikud. Kohtute töökoormus ja menetluste läbiviimise kiirus on kohtumenetluste puhul teravaks probleemiks ka üldiselt, kuid maksejõuetusmenetluste puhul on kiireloomuline ja asjatundlik kohtupoolne reageerimine ääretult olulise tähtsusega, kuna määrab nii edasise menetluse käigu ja seega suuresti ka menetluse lõpptulemuse. Maksejõuetusõigusega tegelemisele spetsialiseerunud kohtunikud oskaksid maksejõuetusõiguse küsimusi hinnata laiemalt, kui vaid formaalselt, mis aitaks kaasa sellele, et menetluse käigus jõutaks jälile ka maksejõuetuse sisuliste põhjusteni ning vähenevad olukorrad, kus menetluse lõppemisega raugedes nenditakse kõigest, et mingil hetkel tehti ettevõtte juhtimises mingisugune viga, kuid milline oli viga ja kes selle eest vastutab, jääb välja selgitamata. Maksejõuetusprobleemide sisuline lahendamine aitaks seega potentsiaalselt kaasa võlausaldajate nõuete suuremale rahuldamisele, võimaliku saneerimismenetluse puhul selle õnnestumisele (kuna kohtunik oleks ka pädevam hindama saneerimise edukuse tõenäosust) ning juhatuse liikme reaalse vastutuse kohaldamisele, kui selleks tõepoolest alus on. Ka meie liikmete hinnangul on kohtunike spetsialiseerumine üheks parimaks meetmeks, millega oleks maksejõuetusmenetluste läbiviimise efektiivsust võimalik oluliselt parandada.

6) Pankrotihaldurid

Maksejõuetusmenetluste efektiivsema toimimise nimel tuleks üle vaadata ka pankrotihaldurite töö toimimispõhimõtted. Leiame, et vajalik oleks tõhustada järelevalvet pankrotihaldurite töö üle. Samuti tuleks hinnata haldurite kompensatsiooni- ja motivatsioonisüsteemi, et see aitaks kaasa kiire ja tõhusa menetluse läbiviimisele. Haldurite kompetentsi tõstmiseks ja / või ühtlustamiseks võib vajalik olla ka suurem panustamine haldurite koolitustegevusse.

Ettevõtelt saadud tagasiside kohaselt nähakse ühe maksejõuetusõiguse tõhusamaks muutmise meetmena ka haldurite töö tasustamist riigieelarvest, seda iseäranis juhtudel, kui pankrot võib lõppeda raugemisega. Sealjuures, vältimaks, et sellisel juhul kasvaksid haldurite kulud hüppeliselt, võiks analüüsida ideed, mille kohaselt peaks pankrotihaldur katma enda abiliste ja esindajate kulud talle makstava tasu arvelt.

7) Pankrotimenetluse kulude kandmine

Problemaatiliseks tuleb pidada küsimust pankrotimenetluse kulude kandmisest. Olukorras, kus võlgnikul ega võlausaldajal ei jätku raha menetluse kulude katmiseks, lõpetatakse menetlus raugemisega ning välja jääb selgitamata maksejõuetuse tekkimise põhjus, mis, nagu juba varasemalt välja toodud, on üheks Eesti maksejõuetusõiguse suurimaks murekohaks. Seetõttu leiame, et pankrotimenetluste läbiviimisel võib olla vajalik riigipoolne panustamine, et võimaldada teatud pankrotiasju menetleda ka siis, kui pankrotimenetluse osalistel selleks vajalikud vahendid puuduvad. Seda eesmärgiga välja selgitada, millised olid maksejõuetuse tekkimise põhjused ning uurimaks, kas maksejõuetus võib olla põhjustatud kuritegelikult. Seeläbi tagatakse kaudselt ka võlausaldajate usalduse suurem kaitse, kuna ettevõtte juhtidel on vähem võimalusi maksejõuetuse põhjustamise tõttu kriminaalkaristusest pääseda.

8) Ühtne kontaktpunkt maksejõuetusmenetluste kohta

Kaubanduskoda leiab, et ühtne register, kuhu oleks operatiivselt koondatud info nii Eestisest kui piiriüleste maksejõuetusmenetluste kohta, võimaldaks võlausaldajatel paremini jälgida käimasolevaid menetlusi ning anda vajalikku teavet ettevõtete ja nendega seotud isikute kohta võimalikele klientidele, investoritele ja muudele huvitatud isikutele. Uurisime vajadust ühtse maksejõuetusmenetlusi koondava kontaktpunkti järele ka oma liikmetelt ning valdav enamus (üle 80% vastanutest) leidis, et selline keskkond peaks läbipaistvuse tagamiseks kindlasti eksisteerima. Sealjuures leiti, et maksejõuetusmenetluste kohta infot koondav keskkond lihtsustaks võlausaldajate toiminguid ning peaks sisaldama informatsiooni ka juba lõpetatud menetluste kohta, et huvitatud isikutel oleks võimalik jälgida ettevõtte juhatuse liikmete seotust erinevate äriühingutega, mis läbi oleks tagatud suurem läbipaistvus.

Kohustus luua maksejõuetusregistrid, et avaldada teavet piiriüleste maksejõuetusmenetluste kohta tuleb Euroopa Liidu liikmesriikidele Määrusest 2015/848. Määruse alusel loodava registri eesmärk on muuta tõhusamaks Euroopa Liidus aset leidvate piiriüleste maksejõuetusmenetluste toimimine, kuid registri loomisel Eestis tuleks arvestada, et Eesti ettevõtjaid puudutavad ka muudes riikides toimuvad maksejõuetusmenetlused, mille kohta käivat teavet tuleks samuti võimalikult efektiivselt kajastada. Viidatud Määrus näeb ette informatsiooni, mis kohustuslikus korras registrisse tuleb kanda, kuid jätab riikidele otsustusõiguse lisada sinna ka muid dokumente või lisateavet. Eelneva pinnalt leiame, et selline register on tõepoolest vajalik ning meie hinnangul peaks see asuma Äriregistri juures, et võimalikult palju seotud infot oleks kättesaadav ühest keskkonnast ning olema aktuaalne ja kasutajamugav.

9) Pankrotimenetluse kiirus

Ehkki eelnevalt välja toodud aspektid (kohtunike spetsialiseerumine ning pankrotimenetluse kulude küsimus) on kaudselt samuti kantud eesmärgist muuta maksejõuetusmenetlusi efektiivsemaks ja sealjuures ka kiiremaks, on meie liikmed eraldi probleemina Eesti maksejõuetusõiguses välja toonud pankrotimenetluste pika kestuse, mis on demotiveeriv nii võlgnike kui võlausaldajate jaoks. Lisaks eelpooltoodud faktoritele on üheks menetluste venimist põhjustavaks teguriks ka nõuetele vastuväidete ja vaidlustuste esitamise küllaltki laiad alused, mis venitavad nõuete kindlaks määramist ning võimaldavad pahausklikul võlgnikul samal ajal äriühingust raha välja toimetada. Oleme seisukohal, et pankrotimenetluse läbiviimise kiiruse tõstmine on samuti üks eesmärke, mida Revisjoni läbiviimisel ja muudatuste tegemisel seadustesse tuleb läbivalt silmas pidada.

10) Ettevõtete likvideerimismenetluse lihtsustamine

Ehkki küsimus ei ole tingimata seotud vaid maksejõuetusõigusega, peame eraldi probleemina vajalikuks välja tuua ka ettevõtete likvideerimise protsessi keerukuse. Kuna tegemist on võrreldes ettevõtte alustamisega oluliselt komplitseerituma tegevusega, siis tihti kasutatakse ettevõtte lõpetamiseks võimalust jätta esitamata majandusaasta aruanded, misjärel ettevõtte sundlõpetatakse, selle asemel, et läbida korrektset ja aeganõudvat likvideerimismenetlust. Seetõttu leiame, et ettevõtete likvideerimismenetlus, ka juhul, kui tegemist ei ole tingimata maksejõuetute, vaid nõ magavas seisundis ettevõtjatega, peab muutuma lihtsamaks ja kiiremaks.

Kaubanduskoda on seisukohal, et Revisjon on ettevõtluskeskkonna soodsamaks muutmise eesmärgil vajalik ning loodame, et Revisjoni raames tulevad käsitlemisele ka eelpool välja toodud teemad. Ettevõtete pankrotistumine puudutab nii ettevõttega seotud isikuid, kõiki ettevõtte koostööpartnereid kui ka kogu Eesti ettevõtluskeskkonda üldisemalt, mistõttu tuleb tagada, et maksejõuetusmenetluste läbiviimine muutuks nii sisuliselt kui menetluslikult tõhusamaks, et selle protsessi käigus oleks kahju kõigile viidatud osapooltele võimalikult väike. Loodame, et peate võimalikuks meie seisukohti arvesse võtta. Vajadusel oleme valmis neid ka lähemalt selgitama.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Mait Palts

Peadirektor

Koostanud: Katre Rugo katre.rugo@koda.ee +372 604 0071