



Euroopa Liit  
Euroopa Sotsiaalfond



Eesti  
tuleviku heaks

## **PANKROTISEADUSE OSALINE KONTSEPTSIOON MAKSEJÕUETUSINSTITUUT JA ÜLDSÄTTED**

Koostaja: Karin Madisson

Advokaadibüroo SORAINEN AS partner, vandeadvokaat

DETSEMBER 2017

## SISUKORD

1.	Sissejuhatus .....	3
2.	Maksejõuetusinstituatsioon .....	5
2.1.	Regulatsiooni eesmärk .....	5
2.2.	Maksejõuetusinstituatsiooni võrdlev analüüs.....	5
2.2.1.	Soome, Läti ja Rootsi maksejõuetusinstituatsioonid.....	6
2.2.2.	Saksamaa pankrotikohtute võrdlus Soome, Rootsi ja Läti süsteemiga .....	14
2.2.3.	Muud riigid.....	15
2.3.	Võimalikud õiguslikud lahendused .....	16
2.4.	Seadusmuudatused seoses maksejõuetusinstituatsiooniga .....	17
2.5.	Huvigruppide ettepanekute arvestamine .....	18
3.	Muutused maksejõuetusmenetluse õiguslikus regulatsioonis (Pankrotiseaduse § 1–8).....	19
3.1.	Maksejõuetuse mõiste ja hindamise kriteeriumid .....	19
3.2.	Pankrotimenetluse eesmärgid.....	19
3.2.1.	Omanike või seotud isikute nõuded .....	19
3.2.2.	Pankrotimenetluse kulude katteks deposiidi tasumise kohustus .....	20
3.2.3.	Pankrotihalduri määramise läbipaistvus.....	21
3.3.	Pankrotivõlausaldaja definitsioon .....	22
3.4.	Huvigruppide ettepanekute arvestamine .....	22
4.	Kontseptsiooni terminoloogia .....	23
5.	Kasutatud kirjandus.....	24

## 1. SISSEJUHATUS

Pankrotimenetlus on avalikust huvist kantud menetlus, mis puudutab lisaks konkreetsetele menetluspooltele ühiskonda tervikuna. Maksejõuetuste nõuetekohane menetlemine on avalik hüve, mida tuleb avalikes huvides tagada. Pankrotimenetluse peamiseks eesmärgiks on võlausaldajate nõuete rahuldamine ning kuritarvitustele proportsionaalsete meetmetega reageerimine. *Doing Business* 2016 a raporti kohaselt saadakse Eestis pankrotimenetluses ühe dollari kohta keskmiselt tagasi 40 senti, samal ajal kui OECD keskmine on 72,3 senti dollari kohta. Järelikult jääb Eesti OECD keskmisele alla umbes kaks korda.<sup>1</sup>

Riigil on maksejõuetusmenetluste kujundamisel ulatuslik vabadus otsustada, kuidas ehitada üles tõhus ja õiglane menetlus.<sup>2</sup> Selleks, et tagada nõuetekohane pankrotimenetluse läbiviimine ning pankrotimenetluse eesmärkide saavutamine, tuleks, naaberriikide praktikast ning erialakirjandust arvesse võttes, muuta kuritarvituste ennetamise meetmeid ja pankrotimenetluse järelevalvet efektiivsemaks. Sama leiti ka maksejõuetusõiguse revisjoni raames valminud analüüsis<sup>3</sup>, mille järelduste kohaselt on vaja senine pankrotimenetluse järelevalvesüsteem ümber vaadata ning suurendada riigi panust sellesse.

Eestis reguleerib maksejõuetuse järelevalvesüsteemi 22.01.2003 vastu võetud pankrotiseadus. Kehtivat järelevalvesüsteemi ei saa pidada täiuslikuks ning nii õigusteadlaste kui ka praktikute poolt on toodud esile mitmeid probleeme, millega tegelemisel muutuks pankrotimenetlus efektiivsemaks. Riiklik järelevalve kehtiva õiguse kohaselt on pankrotimenetluses üsna piiratud ning ka omanike ning oma kohustusi rikkunud juhataste liikmete vastutusele võtmine on üsna keeruline. Nii teostab Justiitsministeerium haldusjärelevalvet halduri tegevuse üle üksnes kaebuste või muude andmete alusel, mis viitavad, et haldur on oma kohustusi rikkunud. Järelevalve teostamist on küll järjepidevalt täiustatud, kuid vastavad muudatused ei ole olnud süsteemselt läbimõeldud. Samuti vähendati alates 1. jaanuarist 2015 pankrotialaste kuritegude ulatust (nt. dekriminaliseeriti pankrotiavalduse mitteõigeaegne esitamine) kuigi pankrotimenetluste olukord oli üsna halb (üle pooled pankrottidest raugesid) ning muid meetmeid, kus abiks oleks ka riik, ettevõtjate kaitseks ei pakutud. Karistuste dekriminaliseerimine toimus seetõttu, et kohus ega pankotihaldurid ei esitanud praktikas kuriteoteateid, kuigi neil oli selleks seaduse alusel kohustus ning seda seetõttu, et nende menetlemiseks puudus riigil ressursid ja huvi. See on viinud olukorrani, mil järelevalve korraldus pankrotimenetluses on muutunud eklektiliseks, st ei ole selgesti eristatav, kes millist funktsiooni järelevalvesüsteemis täitma peab ning kuritarvituste ärahoidmiseks või nendega nõuetekohaselt tegelemiseks puuduvad efektiivsed võimalused eriti olukorras kus pankrotimenetluse läbiviimiseks puuduvad piisavad vahendid. Uue maksejõuetusinstituudi, milleks oleks pankrotiombudsman, loomine peaks tagama parima võimaliku lahenduse, et muuta pankrotimenetlus efektiivseks ja õiglaseks kõikide huvitatud osapoolte jaoks.

Kehtiva õiguse alusel ei ole võimalik teostada piisavalt kontrolli võlgniku pankrotieelse tegevuse üle.<sup>4</sup> Tegemist on märkimisväärse probleemiga, kuivõrd seetõttu jäävad tihti

---

<sup>1</sup> *Doing Business* 2016. a äriedetabeli alaosa „Resolving insolvency“ on viidatud Justiitsministeeriumi analüüsi „Maksejõuetusinstituudi (nõ pankrotiombudsmani) loomise vajadus“ lk-1 4.

<sup>2</sup> Riigikohtu üldkoogu 10. aprilli 2012 a. kohtuotsus nr [3-1-2-2-11](#), p 51.

<sup>3</sup> Justiitsministeerium. Pille Kriibi. Maksejõuetusinstituudi (nõ pankrotiombudsmani) loomise vajadus. Tallinn 2016.

<sup>4</sup> Maksejõuetuse põhjuste väljaselgitamise olulisust toonitatakse ka erinevates rahvusvahelistes maksejõuetusõiguse alastes juhistes. Vt UNCITRAL Legislative Guide on Insolvency Law, Parts One and Two (2005), lk 62.

pahatahtlikult käitunud isikud vastutusele võtmata ning ebaseaduslikult kõrvaldatud vara jääb pankrotivarasse tagasi võitmata. Maksejõuetuse põhjuste väljaselgitamine sõltub täna suuresti võlausaldaja initsiatiivist ja rahalistest võimalustest. Praktika näitab selgelt, et võlausaldajad ei soovi tihtipeale panustada täiendavaid vahendeid pankrotimenetluse läbiviimiseks, kuna neil puudub kindlus pankrotimenetluse kulude tagasisaamise osas. Riik panustab maksejõuetuse põhjuste väljaselgitamisse 397 eurot, mis sisaldab endas halduri tasu ja kulusid (sealhulgas seaduses ettenähtud maksud, välja arvatud käibemaks). Seega ei ole harvad juhtumid, mil kohtunikud on sunnitud piirduma tõdemustega, et maksejõuetuse põhjuseks võib olla võlgniku pahatahtlik käitumine aga sellele ei järgne nõuetekohast menetlust. See loob soodsa pinnase pankrotiavalduse esitamisele viivitamiseks ning võimaldab võlgnikul muuta ühing täielikult varatuks, kui võrd juhtorgani liiget, kes oma kohustusi on rikkunud, ei pruugita vastutusele võtta, sest puuduvad piisavad vahendid maksejõuetuse põhjuste väljaselgitamiseks.<sup>5</sup> Seda, et praegune süsteem on ebaefektiivne, näitab ka fakt, et alates 2000. aastate keskpaigast on Eestis tendents, mille kohaselt on pankrotimenetluse raugemised pankroti väljakuulutamisega võrreldes selges ülekaalus.<sup>6</sup>

Maksejõuetute isikute poolt tekitatud kahju majandusele on märkimisväärne. Eestis puudub statistika, mis võimaldaks hinnata kahju kogu majandusele, kuid lähtepunktiks saab võtta Eesti Võlausaldajate Liidu koostatud indikatiivse ülevaate, milles on välja toodud 2015 a. maksejõuetute äriühingute tasumata jäänud võlgade maht. Ülevaatest selgub, et pankrotimenetluste, sh raugemisega lõppenud menetluste, võlgade kogumaht on 23,9 miljonit eurot, millest üle poole ehk ca 14 miljonit moodustab maksuvõlg. Seega suurim kahjusaja on riik.<sup>7</sup>

Maksejõuetusinstituudi loomisega on võimalik oluliselt laiendada riigipoolse järelevalve teostamise efektiivsust, sh ka võlgniku tegevuse üle. Samuti on uue instituudi loomisega võimalik tagada järelevalve teostamine kõikides maksejõuetusmenetlustes. See annab riigile võimalikult hea ülevaate maksejõuetusmenetlustega kaasnevatest probleemidest ning võimaldab riigil probleemidele adekvaatsemalt reageerida. Käesolevas kontseptsioonis analüüsitakse, milline võiks olla pankrotiombudsmani kui riikliku maksejõuetusinstituudi pädevus, õigused ja kohustused (v.t. peatükk 2).

Käesolevas kontseptsioonis on analüüsitud, milliseid muudatusi oleks vaja seadusandlusesse sisse viia, et paremini tagada maksejõuetusmenetluste eesmärkide tagamine. Selleks on käesolevas kontseptsioonis analüüsitud, kas ja milliseid muudatusi oleks vaja teha pankrotiseaduse üldsätetesse (§§ 1-8, v.t. peatükk 3).

---

<sup>5</sup> Justiitsministeerium. Pille Kriibi. Maksejõuetusinstituudi (nõ pankrotiombudsmani) loomise vajadus. Tallinn 2016.

<sup>6</sup> Vt lähemalt O. Lukason. [Maksujõuetuse põhjuste analüüs](#). Kokkuvõte olulisematest uurimistulemustest. – Tarkade otsuste fondi uuring (2010) tellija Justiitsministeerium, lk 16. Paneeluuring. [Pankrotid Eestis 2014](#). AS Krediidinfo, lk 4.

<sup>7</sup> Eesti Võlausaldajate Liit. 2015. aastal maksejõuetuse tõttu tegevuse lõpetanud ettevõtete analüüs.

## 2. MAKSEJÕUETUSINSTITUTSIOON

### 2.1. Regulatsiooni eesmärk

Maksejõuetusinstituuti (pankrotiombudsmani instituuti) loomine pankrotiseadusesse on vajalik, kuivõrd see aitab paremini saavutada pankrotimenetluse eesmärke, mis täna kehtivas õiguskorras jäävad tihti saavutamata. Lisaks tugevdab uus institutsioon riiklikku järelevalvet maksejõuetusmenetluses, tagades avalikku huvi ning tõstes efektiivsust ka majanduskuritegude vastases võitluses.

Pankrotimenetluse eesmärkide tõhusam saavutamine tähendab:

- Pahatahtlikult käitunud võlgnike (s.h. omanike) suhtes vastutuse kohaldamise tagamist ning võimalusel kuritarvituste ennetamist;
- Maksejõuetuse põhjuste sagedasemat ja põhjalikumalt väljaselgitamist;
- Kehtiva õiguse kitsaskoha ületamist, mille kohaselt sõltub maksejõuetuse põhjuste väljaselgitamine ja vastutuse kohaldamine pahatahtlike võlgnike suhtes võlausaldajate initsiatiivist ja rahalistest võimalustest;
- Üldise ärimoraali parandamist.

Pankrotimenetluse avalik huvi seisneb nii üldise ärimoraali parandamises, ausate majandussuhete loomisele innustamises, maksejõuetuse põhjuste väljaselgitamises kui ka ühiskonna kaitsmises maksejõuetute ühingute eest. Kehtiva õiguse kohaselt sõltub pankrotimenetluse nõuetekohane läbiviimine, sh pahatahtlikult käitunud isikute suhtes vastutuse kohaldamine võlausaldajate valmisolekust panustada pankrotimenetluse läbiviimisesse. Selline kord seab avaliku huvi tagamise sõltuvusse võlausaldajate erahuvidest ning võimalustest. Avaliku huvi tagamise eest peaks seisma aga eelkõige riik.<sup>8</sup>

Pankrotiombudsmani instituudil on oluline roll võitluses majanduskuritegevuse vastu. Politsei võimekus majanduskuritegudega tegeleda on väike, kuivõrd kogenud ja väljaõppinud majanduskuritegude uurijaid sisuliselt ei ole<sup>9</sup> või on selline võimekus väga piiratud. Uus maksejõuetusinstituut teostaks järelevalvet kõikides pankrotimenetlustes, mis võimaldab saada vahetu ülevaate võlgniku tegevusest ning annab võimaluse selgitada välja kõige probleemsemad kohad ning suunata ressursid just sinna, kus seda enim vaja läheb.

### 2.2. Maksejõuetusinstituuti võrdlev analüüs

Paljudes riikides on maksejõuetusmenetluse tõhustamiseks ning maksejõuetusmenetluse eesmärkide saavutamiseks loodud riiklik maksejõuetusorgan. Erinevates riikides on maksejõuetusinstituutide tegevus, pädevus ning õigused ja kohustused reguleeritud erinevalt. Kesksetele instituutidele on erinevates riikides antud lai ülesannete ja õiguste

---

<sup>8</sup> Justiitsministeerium. Pille Kriibi. Maksejõuetusinstituuti (nõ pankrotiombudsmani) loomise vajadus. Tallinn 2016. Lk-d 20–21.

<sup>9</sup> Konkurentsivõime 2.0 Raport. Eesti ärikeskkonna konkurentsivõime kasvatamiseks tehtud ettepanekud. Justiitsministeerium, 2016, lk 20.

valik. Maksejõuetusinstituutsioonil on sõltuvalt riigist nii järelevalve- ja uurimiskohustused kui ka näiteks nõuandev funktsioon.

Soomes, Lätis ja Rootsis on loodud ministeeriumide haldusalasse peamiselt järelevalve ja nõuandva funktsiooniga asutus. Saksamaal tegelevad maksejõuetusmenetlustega pankrotikohtud. Samuti on Anglo-Ameerika õiguskorraga riikides asutused, mis täidavad maksejõuetusmenetluse järelevalve ülesandeid.

Käesolevas peatükis toob kontseptsiooni autor koheselt võrdluse järel välja ka omapoolsed soovitusel Eesti vastava regulatsiooni kujundamiseks.

### **2.2.1. Soome, Läti ja Rootsi maksejõuetusinstituutsioonid**

#### *(a) Organisatsioon ja struktuur*

Soomes asutati maksejõuetusmenetluse tõhustamiseks pankrotiombudsmani amet (konkurssiasiamies) 01.03.1995. Lätis loodi maksejõuetusamet (maksätenspējas administrācija) 2002. aastal ja Rootsis täidab pankrotimenetluse järelevalve funktsiooni alates 1980. aastast 1965. aastal asutatud täitevamet (kronofogden).

Soome pankrotiombudsman ja Läti maksejõuetusamet tegutsevad vastavalt Soome ja Läti justiitsministeeriumi haldusalas. Soome pankrotiombudsmani seos ministeeriumiga on vaid majanduslik ja organisatsiooniline. Läti maksejõuetusamet täidab justiitsministri määratud ülesandeid. Rootsi täitevamet tegutseb Rahandusministeeriumi haldusalas. Ministeerium sätestab eesmärgid, mida täitevamet peaks oma tegevusega saavutama, aga oma tegevuse korraldab amet ise.

Eestis on pankrotimenetluse üle järelevalve teostamine senises ulatuses kuulunud Justiitsministeeriumi kohustuste hulka.<sup>10</sup> Arvestades eeltoodud ja sarnaste õiguskordadega lähiriikide praktikat, on kontseptsiooni koostaja arvates maksejõuetusinstituutsioon Eestis mõistlik luua Justiitsministeeriumi haldusalasse.

Soome pankrotiombudsman nimetatakse ametisse viieks aastaks. Läti maksejõuetusametil puudub ametis olemise ajaline piirang. Rootsi täitevamenti direktori nimetab ametisse Rootsi Rahandusministeerium.

Soome pankrotiombudsmani büroo asub Helsingis, harukontorid asuvad Turus ja Tampere. Harukontorite loomine oli tingitud järelevalve efektiivsemaks muutmise vajadusest. Läti maksejõuetusamenti büroo asub Riias. Rootsi täitevamet tegutseb seitsmes linnas: Stockholmis, Malmös, Jönköpingis, Gothenburgis, Umeås, Sundsvallis ja Eskilstunas.

Soome Pankrotiombudsmani büroo koosneb kümnest inimesest: pankrotiombudsman, büroo juht, kuus pankrotijuristi ja kaks sekretäri. Lätis ja Rootsis töötab maksejõuetusametis umbes 50 inimest.

Kontseptsiooni koostaja nõustub Justiitsministeeriumi ettepanekuga, et arvestades maksejõuetusinstituutsiooni pädevusi ning Eesti suurust, võiks Eesti lähtuda Soome mudelist. Sellisel juhul võiks Eesti maksejõuetusinstituutsioonis töötada 4 inimest – pankrotiombudsman

---

<sup>10</sup> Pankrotiseaduse § 70.

(maksejõuetusinstituutsiooni juht), 2 pankrotijuristi ja 1 tugifunktsioone täitev isik. Maksejõuetusinstituutsioon võiks tegutseda Tallinnas ning esialgu ühes kontoris.<sup>11</sup>

(b) *Pädevus*

Soomes on pankrotiombudsmani pädevuses teostada järelevalvet juriidiliste isikute pankroti- ja saneerimismenetluses, ent mitte füüsiliste isikute maksejõuetusmenetlustes. Saneerimismenetlustes on pankrotiombudsmani roll tagasihoidlikum – järelevalve piirdub menetluse jälgimisega.<sup>12</sup> Läti ja Rootsi maksejõuetusamet teostab järelevalvet nii juriidiliste kui ka füüsiliste isikute maksejõuetusmenetluses. Saneerimismenetluses on Rootsi täitev ameti järelevalve piiratud palagarantiide otsustega ega hõlma saneerimismenetluse järelevalvet laiemalt.

Kuivõrd avalikes huvides on tagada kõikide maksejõuetusmenetluste nõuetekohane läbiviimine, võiks Eesti maksejõuetusinstituutsioonil naaberriikide eeskujul olla pädevus nii pankroti- kui saneerimismenetluses. Saneerimis- ja võlgade ümberkujundamise menetluste maht on võrreldes pankrotimenetlustega üsna väike, mistõttu ei tähendaks järelevalve tegevuse laiendamine kõikidele menetlustele olulist töökoormuse tõusu.<sup>13</sup> Sama on Eestis viimastel aastatel tõusnud füüsiliste isikute pankrottide arv ja füüsiliste isikute pankrotid moodustavad märkimisväärse osa kõikidest pankrotimenetlustest.<sup>14</sup> Seetõttu esineb riigipoolse järelevalve teostamise vajadus nii füüsiliste kui ka juriidiliste isikute pankrotimenetluses kui ka saneerimismenetluses. Samas võib saneerimis- ja võlgade ümberkujundamismenetluste puhul piirduda pankrotimenetlustest vähemintensiivse järelevalvetegevusena menetluse kulgemise jälgimisega, kuivõrd ajutise maksejõuetuse korral on võlausaldajate poolt teostatav kontroll pankrotimenetlusega võrreldes oluliselt tugevam. Seda õigustab ka asjaolu, et kui võlgniku saneerimine või võlgade ümberkujundamine ei õnnestu, siis on võlgniku pankrotimenetluse käigus võimalik intensiivsemaid järelevalve meetmeid rakendada.<sup>15</sup>

Nii Soomes, Lätis kui ka Rootsis teostab maksejõuetusinstituutsioon järelevalvet automaatselt. Selleks, et pankrotiombudsman maksejõuetusmenetluses järelevalvet alustaks, ei ole vajalik eraldi pöördumine ega avalduse tegemine.

Olukorras, kus maksejõuetus ameti järelevalve alustamine sõltuks võlausaldaja, kohtu või muu isiku täiendavast taotlusest, ei oleks tagatud, et maksejõuetusamet oleks kaasatud nendes maksejõuetusasjades, kus võib esineda rikkumisi. See ei oleks kooskõlas aga maksejõuetusinstituutsiooni peamiste eesmärkidega – teostada järelevalvet iga

---

<sup>11</sup> Justiitsministeerium. Pille Kriibi. Maksejõuetusinstituudi (nõ pankrotiombudsmani) loomise vajadus. Tallinn 2016. Lk-d 49

<sup>12</sup> Justiitsministeerium. Pille Kriibi. Maksejõuetusinstituudi (nõ pankrotiombudsmani) loomise vajadus. Tallinn 2016. Lk-d 22, 24.

<sup>13</sup> Kohtute statistika. 2014 a. saabus kohtusse 9 saneerimisavaldust ning 27 võlgade ümberkujundamise avaldust ja 2015 a. I poolaastal saabus 10 saneerimisavaldust ning 16 võlgade ümberkujundamise avaldust

<sup>14</sup> Justiitsministeerium. Pille Kriibi. Maksejõuetusinstituudi (nõ pankrotiombudsmani) loomise vajadus. Tallinn 2016. Lk-d 43–44.

<sup>15</sup> Justiitsministeerium. Pille Kriibi. Maksejõuetusinstituudi (nõ pankrotiombudsmani) loomise vajadus. Tallinn 2016. Lk 44.

maksejõuetusmenetluse üle ning kujundada ühtne menetluspraktika. Samuti on maksejõuetusõiguse revisjoni analüüsis leitud: „Järelevalve teostamine kõikides pankrotimenetlustes võimaldaks maksejõuetusinstituudil võrrelda erinevaid pankrotiasju ning selgitada välja, millistel juhtumitel oleks vajalik riigi täiendava ressursi suunamine võlgniku eelneva tegevuse uurimiseks.“<sup>16</sup> Seega tõhusa järelevalve tagamiseks kõigi maksejõuetusasjade üle, tuleb ka Eestis maksejõuetusinstituutioon kaasata järelevalvemenetlusse automaatselt pankrotiavalduse menetlusse võtmisest ning anda maksejõuetusinstituutioonile võimalus omal algatusel sekkuda ja juhtida kohtu tähelepanu rikkumistele ning algatada pistelisi menetlusi raugemiste korral.

(c) *Ülesanded*

(i) Avalik uurimismenetlus

Soomes võeti 2004. aastal kasutusele pankrotipesade nn avalik haldamine, mis tähendab võlgniku pankrotieelsete tegevuste kontrolli varatutes pankrotimenetlustes. Läti maksejõuetusamet ei uuri detailselt võlgniku pankrotieelseid tegevusi. Läti maksejõuetusamet kontrollib vaid seda, kas haldur on välja selgitanud maksejõuetuse tekkimise põhjused.

Justiitsministeeriumi maksejõuetusrevisjoni analüüsi kohaselt võiks raugivate menetlustega tegelemine avaliku uurimismenetluse raames olla Eesti maksejõuetusinstituutiooni üheks olulisemaks eripädevuseks. Avaliku uurimismenetluse sisseviimisega loodaks alternatiiv menetluse raugemisele. Olukorras, kus võlgniku varast ei piisa menetluskulude katmiseks ning võlausaldajad keelduvad deposiiti tasumast, kuid võlgniku tegevuse põhjalikum uurimine on asjaoludest tulenevalt vajalik, jätkuks pankrotimenetlus avaliku uurimismenetlusena. Soome näitel võimaldab avaliku uurimismenetluse kasutamine oluliselt paremini välja selgitada tagasivõitmise aluseid ning suurendada oluliselt nõuete rahuldamise määra.<sup>17</sup> Seega pooldab kontseptsiooni koostaja avaliku uurimismenetluse kontseptsiooni varatute pankrotimenetluste korral.

Kõigi raugivate menetluste puhul ei ole vajalik suunata ressursse maksejõuetuse tekkimise põhjuste põhjalikku uurimisse. Avaliku uurimismenetluse algatamise vajadus on vaid menetlustes, mille puhul on tekkinud kahtlus, et võlgnik on käitunud pahatahtlikult ning lisaks sellele tuleks teostada pistelisi juhuvalikul kontrollid. Avaliku uurimismenetluse algatamine oleks maksejõuetusinstituutiooni diskretsiooniotsus. Juhul kui uurimismenetluse järgselt selgub, et toime on pandud karistusseadustikus sätestatud tegu siis oleks pankrotiombudsmanil kohustus esitada kuriteoteade ning kui tuvastatakse, et on olemas vara tagasivõitmise alused, siis oleks pankrotihalduril kohustus ja nn. varatute pankrottide korral pankrotiombudsmanil direktsiooniotsus esitada vara tagasivõitmiseks hagi. Asjaolu, et maksejõuetusinstituutioonil on

---

<sup>16</sup> Justiitsministeerium. Pille Kriibi. Maksejõuetusinstituudi (nõ pankrotiombudsmani) loomise vajadus. Tallinn 2016. Lk 46.

<sup>17</sup> Justiitsministeerium. Pille Kriibi. Maksejõuetusinstituudi (nõ pankrotiombudsmani) loomise vajadus. Tallinn 2016. Lk 46.



ülevaade kõigist Eesti maksejõuetusajadest, võimaldab suunata riigi piiratud ressursi just nendesse menetlustesse, kus see on hädavajalik.

(ii) Eriaudit

Soome pankrotiombudsmanil on õigus viia läbi eriauditeid. Läti maksejõuetusamet ei vii võlgniku suhtes läbi eriauditeid. Rootsi täitevameti järelevalve ulatus sõltub konkreetsest kaasusest ning keerulisemate juhtumite puhul võib täitevamet viia läbi ka pankrotipesa auditeid.

Eriauditite läbiviimise õigus laiendab võimalusi pankrotimenetluses tagasivõitmise aluste ja võlgniku kohustuse rikkumiste välja selgitamiseks, mistõttu tuleks eriauditite läbiviimise pädevus ka Eesti maksejõuetusametile ette näha. Eriauditite abil on võimalik uurida võlgniku eelnevat tegevust täpsemalt ning selgitada välja, kas esineb tagasivõitmise aluseid, kas võlgnik on toime pannud mõne kuriteo, kas juriidilisest isikust võlgnik on toime pannud raamatupidamiskohustuse või mõne muu vastavat ühingut reguleeriva seadusest tuleneva kohustuse rikkumise. Eriauditite läbiviimist tuleks kaaluda üksnes juhul, kui tegemist on eriti keerukate juhtumitega või kui selleks esineb muu kaalukas põhjus, näiteks olukord, mil halduril ei ole võimalik muude ülesannete täitmisega seoses võlgniku eelnevat tegevust sedavõrd põhjalikult uurida.<sup>18</sup>

(iii) Järelevalve pankrotihalduri ja võlgniku tegevuse üle

Soome pankrotiombudsmanil on oluline roll võlgniku tegevuse kontrollimisel. Pankrotihaldur peab pankrotiombudsmanile saatma automaatselt ilma vastava nõudmiseta pankrotipesa nimekirja, võlgniku tegevuse kirjelduse, pankrotipesa haldamise aastaaruande, lõpparuande ja võlausaldajate üldkoosoleku protokollid. Pankrotiombudsman võib vajadusel nõuda lisaks infot, mis on vajalik järelevalve teostamiseks või mis on seotud pankrotipesa haldamisega, nt pesa kinnisvara, realiseerimistehingute, haldamiskulude, võlgniku maksuinfo, pangakontode või pankrotipesa kohta jne. Samuti on pankrotiombudsmanil õigus kontrollida võlgniku või pankrotipesa dokumente ja aruandlust ning dokumendid kontrolli ajaks kaasa võtta ja siseneda pankrotipesas olevatesse ruumidesse. Pankrotiombudsmanil on õigus osaleda võlausaldajate üldkoosolekul.

Läti maksejõuetusamet ei uuri detailselt võlgniku maksejõuetuse tekkimise põhjuseid. Rõhk on suunatud halduri tegevuse kontrollimisele. Maksejõuetusamet teostab järelevalvet halduri tegevuse üle, ühtlasi viib ta ka läbi järelevalvet maksejõuetusmenetluse nõuetekohasuse üle. Pankrotihaldur on selleks kohustatud edastama maksejõuetusametile kogu info käimasoleva maksejõuetusmenetluse kohta, tegema maksejõuetusametiga koostööd ning ameti nõudel andma oma tegevusest ülevaate ja esitama dokumente. Maksejõuetusamet võib vajadusel nõuda lisaks infot riigiasutustelt või KOV asutustelt. Läti maksejõuetusametil ei ole õigust kontrollida võlgniku või pankrotipesa dokumente ja aruandlust ega õigust dokumente kontrolli ajaks kaasa võtta ega siseneda pankrotipesas olevatesse ruumidesse. Maksejõuetusametil on õigus osaleda võlausaldajate üldkoosolekul.

---

<sup>18</sup> Justiitsministeerium. Pille Kriibi. Maksejõuetusinstituudi (nõ pankrotiombudsmani) loomise vajadus. Tallinn 2016. Lk 47.

Rootsi täitevamet vastutab nii avalik-õiguslike kui ka eraõiguslike nõuete jõustamise eest. Ülesannete täitmiseks edastab pankrotihaldur täitevametile pankrotipesa vara nimekirja. Võlgnik on kohustatud avaldama infot oma vara ja selle asukoha kohta. Kolmandad isikud on kohustatud avaldama infot isikute kohta, kellel on finantssidemeid võlgnikuga. Lisaks võib täitevamet vajadusel viia läbi võlgniku sularaha ja pankrotipesa inventuuri ning nõuda haldurilt aruandeid. Samuti võib täitevamet kontrollida võlgniku või pankrotipesa dokumente ja aruandlust. Kui esitatud nõuete üle on vaidlus, kutsutakse kokku tunnustamiskoosolek, kus võib osaleda ka täitevamet. Muuhulgas teostab täitevamet järelevalvet selle üle, kas pankrotipesa haldamine on toimunud otstarbekalt. Täitevamet jälgib, et haldurid täidaks oma kohustust teavitada prokuratuuri kuriteokahtluse korral. Samuti kontrollib täitevamet halduri lõpparuannet. Järelevalve teostamisel ei piirdu Rootsi täitevameti roll maksejõuetusmenetluse tegevuse kontrollimisega, vaid hõlmab haldurite nõustamist ja informeerimist. Nõustamise eesmärk on viia pankrotimenetlus läbi võimalikult kiiresti ja hoida kulud madalad.<sup>19</sup>

Eestis võiks maksejõuetusinstituutsiooni järelevalve sarnaselt Soomele ja Rootsile hõlmata nii halduri kui ka võlgniku tegevuse kontrolli. Arvestades maksejõuetusinstituutsiooni panust raugemise vähendamisele, on oluline, et maksejõuetusinstituutsioonil oleks õigus kontrollida võlgniku või pankrotipesa/pankrotivara dokumente ja aruandlust ning õigus dokumente kontrolli ajaks kaasa võtta ja siseneda pankrotivarasse kuuluvatesse ruumidesse. Samuti peaks olema tal õigus osaleda pankrotitoimkonna, võlausaldajate üldkoosolekul või mistahes pankrotimenetlusega seotud kohtuvaidluse juures. Halduri tegevuse üle järelevalve teostamise eesmärgiks on teostada järelevalvet menetluse nõuetekohase ja kiire läbiviimise üle.

Maksejõuetusrevisjoni analüüsis on kinnitatud, et efektiivse järelevalve teostamise alus on võimalikult lai informatsiooni saamise õigus, mistõttu peaks maksejõuetusinstituudile tagama võimalikult ulatusliku ligipääsu järelevalve teostamiseks vajalikule informatsioonile. Maksejõuetusinstituudil peab olema ülevaade võlgniku tegevusest ja dokumentatsioonist ning halduri/saneerimisnõustaja/usaldusisiku tegevusest ning vajadusel võimalus saada informatsiooni ka muudelt asutustelt. Teave ja järelevalve teostamiseks vajalikud dokumendid tuleks maksejõuetusinstituudile saata menetluse alustamisel, ent lisaks automaatselt võiks maksejõuetusinstituudil olla vajadusel võimalik küsida menetlusosalistelt või muudelt asutustelt täiendavat järelevalve teostamiseks vajalikku teavet. Teabe saamise õigust toetab võimalus osaleda võlausaldajate üldkoosolekul, mistõttu võiks maksejõuetusinstituudil olla ka see õigus. Seejuures võiks maksejõuetusinstituudil olla õigus olulistes küsimustes ka sõna võtta ning väljendada arvamust (k.a. teha kohtule ettepanekuid ja jagada infot), et tagada pankrotimenetluse eesmärgi, saada parem ülevaade võlausaldajate seisukohtadest ning vajadusel küsida täiendavat teavet.<sup>20</sup>

Maksejõuetusinstituudi puhul võiks eelistada paindlikumat lahendust, mille kohaselt järelevalve käigus avastatud puuduste korral on maksejõuetusinstituudil võimalus menetlusosalise ja kohtu tähelepanu juhtida puudusele ja paluda selle kõrvaldamist riiklikku sundi kohaldamata. Konstruktiiivse koostöö vormis järelevalve teostamine aitaks suunata riiki

---

<sup>19</sup> Justiitsministeerium. Pille Kriibi. Maksejõuetusinstituudi (nõ pankrotiombudsmani) loomise vajadus. Tallinn 2016. Lk 39.

<sup>20</sup> Justiitsministeerium. Pille Kriibi. Maksejõuetusinstituudi (nõ pankrotiombudsmani) loomise vajadus. Tallinn 2016. Lk 45.

ja haldureid ning võlausaldajaid suuremale koostööle. Samuti motiveeriks poolte vaheline dialoog enam koostööle maksejõuetusinstituudiga.

(iv) Nõuandev funktsioon

Soome pankrotiombudsmani töö hõlmab ka arutelusid haldurite ja võlausaldajate/võlgnikega. Pankrotiombudsmani pädevuses on ka menetlusosaliste assisteerimine, arvamuste andmine ning hea tava arendamine. Pankrotiombudsman on kohustatud teostama järelevalvet selle üle, et pankrotipesasid hallatakse seaduslikul ja korrektsel viisil ning et haldurid täidavad korrektselt neile pandud ülesandeid. Läti maksejõuetusameti pädevuses on ka avalikkuse teavitamine ning ühtse praktika kujundamine, milleks korraldatakse seminare ning antakse juhiseid.

Rootsi Täitevameti pädevuses on tegeleda ennetava tegevusega seoses ühiskonna eetilise käitumisega võlgade tasumisel, parandada järjepidevalt ühiskonna teadmisi nähtustest, mis põhjustavad inimeste üle võimete elamist ning anda seadusandjale õigusloomega seonduvaid soovitusi.

Eesti maksejõuetusinstituutsiooni nõuandev funktsioon võiks võrdlusriikide eeskujul väljenduda nii menetlusosaliste juhendamises järelevalve käigus kui ka maksejõuetusmenetluse hea tava ja ühtse praktika kujundamises. Nõuandva funktsiooni täitmisel ning pankrotimenetluse arengu tagamiseks võiks maksejõuetusametit Soome ja Läti eeskujul toetada maksejõuetusnõukoda.

(i) Rakendatavad meetmed

Riigiti erineb järelevalve teostamine selles osas, milliseid meetmeid rakendatakse tuvastatud puuduste kõrvaldamiseks. Soomes on järelevalve teostamine pigem suhtlevat laadi ja nõuandev ehk pankrotiombudsman juhib menetlusosaliste tähelepanu teatud puudustele ning palub nende kõrvaldamist. Kuigi pankrotiombudsmani otsus ei ole siduv, siis praktikas seda arvestatakse. Sarnaselt Soomele puudub Rootsi täitevametil õigus pankrotimenetluses teha siduvaid otsuseid. Pigem on tema rolliks jälgimine, et pankrotimenetlus toimuks korrektselt ning puuduste korral juhtida erinevate osapoolte tähelepanu puudustele, nt et haldur oleks esitanud ja kontrollinud kõik vajalikud dokumendid. Samuti on täitevametil õigus teha avaldusi kohtule, nt halduri vabastamiseks.<sup>21</sup> Läti maksejõuetusameti poolne järelevalve hõlmab samas lisaks konsulteerimisele ka riikliku sunni kohaldamist. Nii on Läti maksejõuetusametil õigus võtta vastu õiguslikult siduvaid otsuseid.<sup>22</sup>

(ii) Asutuste teavitamine

Juhul kui Soome pankrotiombudsman tuvastab puuduse maksejõuetuse menetlemisel, siis saab ta juhtida sellele tähelepanu, pöörduda kohtusse või mõne muu pädeva asutuse poole, kes tegelevad edasi põhjalikuma uurimisega. Kui Läti maksejõuetusamet leiab infot, mis viitab

---

<sup>21</sup> Justiitsministeerium. Pille Kriibi. Maksejõuetusinstituudi (nõ pankrotiombudsmani) loomise vajadus. Tallinn 2016. Lk 40.

<sup>22</sup> Justiitsministeerium. Pille Kriibi. Maksejõuetusinstituudi (nõ pankrotiombudsmani) loomise vajadus. Tallinn 2016. Lk 45.

kuriteo tunnustele, siis edastab ta vastava info politsei majanduskuritegude osakonnale, kes tegeleb edasi põhjalikuma uurimisega. Osa järelevalve teostamisest hõlmab Rootsi täitevametil ka sunnimeetmete rakendamist. Nii võib täitevamet nõuda kohtult võlgniku suhtes sunnimeetmete rakendamist, kui võlgnik väldib oma kohustuste täitmist.

Rootsi täitevametil on kaebeõigus teatavate kohtuotsuste peale (KonkL 16. ptk § 8). Nii on täitevametil õigus esitada kaebus kohtuotsuse peale, kui see puudutab:

- halduri nimetamist või vabastamist, haldurite arvu või pankrotipesa haldamise jagamist haldurite vahel;
- halduri tasu ja kulutusi ning haldurile tehtavat ettemaksu;
- võlgniku vastu kehtestatud sunnimeetmeid, nt reisidokumendi väljastamise keeld;
- nõuandjate (*advisors*) või arbiitrite (*arbitrator*) nimetamisi või tasu;
- tõendite esitamise menetluse (*lodging of proofs procedure*) algatamise avalduse tagasilükkamist;
- pankrotimenetluse raugemist (*writing off bankruptcy*) vastavalt KonkL 10. ptk §-le 1.

Rootsi Täitevameti kaebeõigus ei ole piiratud teatava kohtuastmega, st täitevamet võib vaidlustada kohtuotsuseid kuni Rootsi kõrgeima kohtuastmeni välja.<sup>23</sup>

Ehkki eeskätt soovitakse Eestis maksejõuetusameti järelevalve käigus ilmnevad puudused lahendada pehmete meetmetega, tuleks täiendavate meetmete rakendamise võimalus ette näha olukorras, mil puudust ei kõrvaldata. Nii võiks maksejõuetusinstituut pöörduda kohtusse ja nõuda kohtult juba täiendavat meetmete rakendamist. Maksejõuetusinstituudile tuleks anda iseseisev kaebeõigus kohtuotsuste peale, nt halduri tasu ja kulude osas, kui ta otsustega ei nõustu.

Järelevalve efektiivsuse tõstmiseks on oluline tagada koostöö erinevate järelevalvajate ja riigiasutuste vahel. Maksejõuetusinstituudi lisandumine järelevalvajate hulka tingib senise järelevalvesüsteemi ümbervaatamise. Seejuures on oluline tagada, et erinevate järelevalvajate oleks toetav, mitte konkureeriv. Maksejõuetusinstituudil on võimalik kasutada ka menetlusväliste asutuste abi oma ülesannete täitmiseks.<sup>24</sup>

### (iii) Muud ülesanded

2010. aastast alates haldab Läti maksejõuetusamet juriidiliste isikute ja 2015. aastast füüsiliste isikute maksejõuetusmenetluses menetluskulude deposiidikontot.

Läti maksejõuetusamet kaitseb töötajate õigusi maksejõuetuse olukorras. Peamiselt haldab ta töötajate nõuete garantiifondi ning rahuldab töötajate nõudeid garantiifondi reservidest. Maksejõuetusametil on õigus vaidlustada halduri sertifitseerimine (haldureid sertifitseerib Läti Pankrotihaldurite Liit).

---

<sup>23</sup> Justiitsministeerium. Pille Kriibi. Maksejõuetusinstituudi (nõ pankrotiombudsmani) loomise vajadus. Tallinn 2016. Lk 40.

<sup>24</sup> Justiitsministeerium. Pille Kriibi. Maksejõuetusinstituudi (nõ pankrotiombudsmani) loomise vajadus. Tallinn 2016. Lk 45.

Kontseptsiooni autor leiab, et menetluskulude deposiidikonto haldamise andmine maksejõuetusinstituudile ei ole otstarbekas, kuna pankrotimenetluse kulud kinnitab kohus ning seega on jätkuvalt kõige efektiivsem kui ka deposiidikontot haldaks kohus. Samuti ei ole töötajate kaitsega seotud kohustusi otstarbekas määrata maksejõuetusinstituudile, kuivõrd nendega tegutseb juba Töötukassa, kes kasutab töötuskindlustusmaksete laekumisi muu hulgas tööandja maksejõuetuse korral hüvitise maksmiseks.<sup>25</sup>

(d) *IT lahendused*

Soomes võeti 2013. aastal kasutusele andmete haldamise süsteem Kosti, mille eesmärk on muuta saneerimis- ja pankrotimenetluste läbiviimine efektiivsemaks, parandada info kättesaadavust ning anda infot menetluse tulemuste kohta. Pankrotimenetluse alustamisel saadab Soome maksuamet Kosti süsteemi raporti võlgniku kohustuste täitmise kohta. Raportis on infot erinevatest avalikest registritest ning see valmib kohe pärast pankrotiotsust. Raport on kättesaadav vaid pankrotiombudsmanile ja pankrotihaldurile. Vajadusel on võimalik andmetele ligipääs võimaldada ka võlausaldajatele/audiitorettevõttele. Kosti süsteemi on võimalik kasutada ka dokumentide kättetoimetamiseks ja nii võib ka näiteks võlausaldaja oma nõude esitada Kosti süsteemi kaudu. Menetlusosaliste nõusolekul toimetatakse neile menetlusdokumendid läbi Kosti süsteemi.<sup>26</sup>

Lätis toetab järelevalve tegemist elektrooniline maksejõuetuse järelevalve süsteem (Elektroniskā maksātnespējas uzraudzības sistēma), mis võeti kasutusele 2016. aastal. Võlausaldajad esitavad oma nõuded võlgniku vastu haldurile ning haldur kannab esitatud nõuded võlausaldajate nõuete registrisse. Registrisse kantakse ka nõue, mida ei tunnustatud. Hetkel käib vastava süsteemi, millega soovitakse võimaldada ka statistika kogumist olemasolevate registriandmete põhjal.<sup>27</sup>

Rootsis registreeritakse nõuded täiteregistris. Täiteregister on keskne andmebaas, kus on info kõikide registreeritud võlglaste kohta. Andmebaasi sisestatakse kogu informatsioon, mis seonduv võlgniku maksete või muu tegevusega. Igal isikul on registri kaudu võimalik kontrollida, kas otsitava isiku suhtes toimub täitemenetlus, milline võlgnevus isikul on ja milliseid tegevusi on rakendanud täitevamet. Järelevalve teostamiseks on Rootsis kasutusel elektrooniline süsteem Kontiki, kuhu laetakse üles pankrotimenetlusega seonduvad dokumendid. Süsteemi saavad dokumente laadida ainult täitevameti töötajad ja haldurid. Nõuded esitatakse Rootsis otse kohtule, kes omakorda saadab koopiad edasi haldurile.<sup>28</sup>

Eestis puudub täna konkreetne elektrooniline lahendus pankrotimenetluste haldamiseks ja järelevalve teostamiseks maksejõuetuse menetlemisel. Olemasolevatest süsteemidest võiks Eestis võtta kasutusele e-toimiku ka pankrotimenetlustega seonduva infovahetuse otstarbeks. Sarnaselt Soome süsteemile võiks e-toimikut kohandada nii, et see vastaks järelevalve teostamise vajadustele. E-toimik võimaldab juba täna menetlusosalistel ja nende esindajatel

---

<sup>25</sup> Justiitsministeerium. Pille Kriibi. Maksejõuetusinstituudi (nõ pankrotiombudsmani) loomise vajadus. Tallinn 2016. Lk 48.

<sup>26</sup> Justiitsministeerium. Pille Kriibi. Maksejõuetusinstituudi (nõ pankrotiombudsmani) loomise vajadus. Tallinn 2016. Lk 30-31.

<sup>27</sup> Justiitsministeerium. Pille Kriibi. Maksejõuetusinstituudi (nõ pankrotiombudsmani) loomise vajadus. Tallinn 2016. Lk 36

<sup>28</sup> Justiitsministeerium. Pille Kriibi. Maksejõuetusinstituudi (nõ pankrotiombudsmani) loomise vajadus. Tallinn 2016. Lk 41

esitada kohtule elektrooniliselt menetlusedokumente ja jälgida nendega seonduvat menetluse käiku. Kohandatud e-toimikusse laeksid menetlusosalised üles vajalikud dokumendid, ligipääs dokumentidele oleks pankrotihalduril, maksejõuetusametil ja kohtul ning teatud andmetel oleks ligipääs ka võlausaldajatel ning samuti võiks anda pankrotihaldurile ja maksejõuetusametile õiguse otsustada ligipääsuõiguste laiendamist. Samuti saaks võlausaldajad esitada nõudeid läbi e-toimiku süsteemi. Samaselt Soomele võiks ka Eestis võimaldada isikute nõusolekul neile dokumente e-toimiku kaudu kätte toimetada.

Lisaks tuleks kaaluda, kas Eestis oleks võimalik koondada avalikest registritest andmeid võlgniku kohta ühtsesse raportisse automatiseeritud korras, mis laetakse e-toimikusse üles. Selline lahendus kiirendaks pankrotimenetlust ja selle järelevalvet ning muudaks haldurite tööd oluliselt lihtsamaks, kuivõrd nad ei peaks erinevate süsteemide infopäringutele ning raportite koostamisele enam aega kulutama.<sup>29</sup> Samuti võiks seal olla nähtavad halduri poolt tehtud päringud ja nendele saadud vastused ning pankrotimenetluse jooksul tehtud kohtuotsused.

Samuti võiks süsteem võimaldada statistika tegemist automatiseeritud korras, et saada ülevaadet maksejõuetusmenetluses ilmnevatest probleemidest olemaks valmis nende operatiivselt reageerima ning vajadusel suunata ressursid enim probleemsematesse kategooriatesse.

### **2.2.2. Saksamaa pankrotikohtute võrdlus Soome, Rootsi ja Läti süsteemiga**

Saksamaal tegutsevad spetsiaalsed pankrotikohtud, mille ülesanne on osaleda pankrotimenetluse läbiviimises ja teostada menetluse üle järelevalvet. Lisaks peab kohus menetlusosaliste läbirääkimistele vahendavalt ja lepitavalt kaasa aitama ning seega üksmeelset konfliktide vältimise eesmärki toetama.<sup>30</sup>

Saksa pankrotikohtul on erilised õigused ja ülesanded menetluse algatamise staadiumis. Muuhulgas otsustab kohus menetluse algatamise ning esialgsete kindlustusmeetmete ja pankrotihalduri määramise üle. Kohtu ülesandeks on ka järelevalve pankrotihalduri üle. Kohus jälgib üksnes pankrotihalduri tegevuse seaduslikkust, mitte selle eesmärgipärasust. Samuti puudub pankrotikohtutel pädevus haldurile juhiste andmiseks.<sup>31</sup>

Eelnevast nähtub, et pankrotikohtute pädevus hõlmab Soome, Läti ja Rootsi maksejõuetusinstituutide pädevust pankrotihalduri üle järelevalve teostamise osas. Võrdlusaluste riikide praktikast nähtub, et kõikjal on peetud vajalikuks kontrollida vähemalt pankrotihaldurite tegevuse seaduslikkust ja pankrotimenetluse nõuetelevastavust. Kui Saksa pankrotikohtu pädevus piirdub pankrotihalduri tegevuse seaduslikkuse kontrolliga, siis Rootsi täitevameti kohustuste hulka kuulub maksejõuetusrevisjoni analüüsi kohaselt ka pankrotihalduri tegevuse otstarbekuse kontroll. Seega võib teatud olukordades olla oluline kontrollida ka halduri tegevuse otstarbekust.

Saksa pankrotimenetluses on keskne roll pankrotihalduril. Pankrotihaldurina tulevad kõne alla eelkõige advokaadid, audiitorid või maksunõunikud. Pankrotimenetluse algatamisega saab pankrotihaldur võlgniku vara kasutus- ja käsutusõiguse. Tema peamiseks ülesandeks on kindlaks teha nn. pankrotivara.

---

<sup>29</sup> Justiitsministeerium. Pille Kriibi. Maksejõuetusinstituudi (nõ pankrotiombudsmani) loomise vajadus. Tallinn 2016. Lk 50

<sup>30</sup> Euroopa Komisjon. Kättesaadav: [http://ec.europa.eu/civiljustice/bankruptcy/bankruptcy\\_ger\\_et.htm](http://ec.europa.eu/civiljustice/bankruptcy/bankruptcy_ger_et.htm).

<sup>31</sup> Euroopa Komisjon. Kättesaadav: [http://ec.europa.eu/civiljustice/bankruptcy/bankruptcy\\_ger\\_et.htm](http://ec.europa.eu/civiljustice/bankruptcy/bankruptcy_ger_et.htm).

Eestis ja Saksamaal on pankrotihalduri positsioon sarnane. Ka maksejõuetusinstituutsiooni asutamine ei loo vajadust muuta pankrotihalduri positsiooni. Igas pankrotimenetluses on ette nähtud võlausaldajate üldkoosolek. Võlausaldajate üldkoosoleku kutsub Saksamaal kokku pankrotikohus, kes ühtlasi juhatab seda koosolekut. Üldkoosolekust osavõtmise õigus on kõigil eelisõigusega võlausaldajatel, kõigil pankrotivõlausaldajatel, pankrotihalduril ja pankrotivõlgnikul.<sup>32</sup>

Kehtiva PankrS § 31 lg 6 kohaselt otsustab kohus pankroti väljakuulutamisel võlausaldajate esimese üldkoosoleku toimumise aja ja koha, pankrotihalduri nimetamise ning hagi tagamise abinõude kohaldamise. Ehkki Eestis ei lahenda maksejõuetusasju spetsiaalne pankrotikohus, ei esine põhjuseid, miks võlausaldajate esimese üldkoosoleku peaks kokku kutsuma mõni teine instituutsioon. PankrS § 79 lg 1 kohaselt kutsub pankrotihaldur edaspidi võlausaldajate üldkoosoleku kokku seaduses ettenähtud juhtudel või enda äranägemisel. Kuivõrd naaberriikide maksejõuetusinstituutsioonidel on õigus osaleda võlausaldajate üldkoosolekutel, ei näe käesoleva kontseptsiooni koostaja vajadust suurendada maksejõuetusinstituutsiooni või kohtu rolli võlausaldajate üldkoosoleku kokkukutsumisega pankrotihalduri kohustusi vähendades. Pigem tuleks kõne alla maksejõuetusinstituutsiooni loomisel kohtu rolli vähendamine.

Saksa pankrotiseadus annab võlausaldajatele märkimisväärse mõju pankrotimenetluse suunamisele. Võlausaldajate kanda on jäetud algatatud pankrotimenetluse tähtsamad otsused, mh vara realiseerimine, likvideerimine, tervendamine ja pankrotikava. Lisaks saab võlausaldajatest moodustada pankrotitoimkonna. Kui võlausaldajate üldkoosolek on võlausaldajate omavalitsuse põhiorgan, siis pankrotitoimkond on võlausaldajate tähtsaim järelevalveorgan, mis oma funktsioonilt sarnaneb järelevalvenõukoguga.<sup>33</sup> Eestis kehtivas regulatsioonis on võlausaldajate roll sarnane. Käesoleva kontseptsiooni autor ei näe vajadust revisjoni käigus võlausaldajate positsiooni muuta.

### 2.2.3. Muud riigid

Lisaks eelpool nimetatud riikidele on maksejõuetusinstituutsiooni loomist kaalutud Ühendkuningriigis. Seni seda veel tehtud ei ole. Ühendkuningriigis tegutsev *Insolvency Service* jälgib piiratud ulatuses ka pankrotiprotsessi, kuid ei tegele otseselt maksejõuetuse tekkepõhjuste uurimisega. Samuti saab nimetatud instituutsioonile esitada kaebusi pankrotivõlgniku või tema juhatuse liikmete tegevuse osas.<sup>34</sup>

Austraalias tegutsevad kaks iseseisvat organisatsiooni, mis tegelevad maksejõuetuse menetluse jälgimisega. Füüsiliste isikute pankroti korral on vastutavaks asutuseks *Australian Financial Security Authority* (AFSA) ja juriidiliste isikute pankroti korral *Australian Securities and Investments Commission* (ASIC). Austraalias ei toimu järelevalve maksejõuetusmenetluse üle automaatselt. Järelevalvemenetlus algatatakse üksnes kaebusepõhiselt. Kaebuse saab esitada pankrotihalduri tehtud otsuse või pankrotihalduri tegevuse peale. 2010. aastal arutati Austraalia

---

<sup>32</sup> Euroopa Komisjon. Kättesaadav: [http://ec.europa.eu/civiljustice/bankruptcy/bankruptcy\\_ger\\_et.htm](http://ec.europa.eu/civiljustice/bankruptcy/bankruptcy_ger_et.htm).

<sup>33</sup> Euroopa Komisjon. Kättesaadav: [http://ec.europa.eu/civiljustice/bankruptcy/bankruptcy\\_ger\\_et.htm](http://ec.europa.eu/civiljustice/bankruptcy/bankruptcy_ger_et.htm).

<sup>34</sup> Vt ka: <https://www.gov.uk/government/organisations/insolvency-service/about>

parlamendi majanduskomisjonis ka ideed luua pankrotiombudsmani ametikoht, kuid seni seda veel tehtud ei ole.<sup>35</sup>

Kanadas toimib *Office of the Superintendent of Bankruptcy*, mille eesmärgiks on tagada, et kõik maksejõuetused vastavad pankroti- ja maksejõuetusseaduse eeskirjadele ning et kõik pooled tegutsevad nõuetekohaselt. Asutus uurib pankrotimenetlusi vastavalt esitatud kaebustele. OSB-le saab esitada kõiki pankrotiõiguse rikkumisega seonduvaid kaebusi: nii pankrotivõlgniku, võlausaldajate kui ka halduri tegevusele.<sup>36</sup>

Eesti maksejõuetusõiguses seni ilmnenu kitsaskohti arvestades ei piisa maksejõuetusrevisjoni käigus Ühendkuningriigi maksejõuetussüsteemi või Austraalia ja Kanada mudelite rakendamisest Eestis. Ühtlasi viitab lahenduse ebapiisavusele ka asjaolu, et Ühendkuningriigis ja Austraalias kaaluti või kaalutakse jätkuvalt maksejõuetusinstituutsiooni loomist. Antud riikide lahendused ei võimalda täita kõiki maksejõuetusinstituutsiooni eesmärke, sh nõustamise ning ühtse praktika ja hea tava kujundamise ülesandeid.

### 2.3. Võimalikud õiguslikud lahendused

Tulenevalt Vabariigi Valitsuse tegevuskavast, mille kohaselt peab õiguslik sekkumine probleemi lahendusse olema *ultima ratio* meede, on enne regulatiivse lahenduse kasuks otsustamist kaalutud erinevate alternatiivsete lahenduste kasutamist.<sup>37</sup> Regulatiivse lahenduse kasuks võib otsustada siis, kui muul viisil probleemi lahendada ei saa, seadusemuudatuse kontseptsioonis ei pea kaaluma ilmselgelt ebamõistlikke mitteregulatiivseid alternatiive.

Käesoleval juhul nähtub õigusmuudatuse vajadus juba iseenesest Justiitsministeeriumi analüüsist „Maksejõuetusinstituudi (nõ pankrotiombudsmani) loomise vajadus“. Analüüsis on käsitletud kõige vähem intensiivsema meetmena senise õigusliku regulatsiooni säilitamist ning toetavate meetmetena avalikkuse teavitamist ja rahastamise suurendamist. Lisaks on analüüsitud mõnevõrra intensiivsemate meetmetena kehtiva õiguse muutmist. Kehtiva regulatsiooniga maksejõuetusmenetluse kitsaskohtade lahendamise variandina on kaalutud võlgnikule täiendavate kohustuste, näiteks maksude kehtestamist või rangema vastutuse määramist. Võlausaldaja mõjutamise meetmetena on käsitletud lahendust, mille kohaselt nähakse seaduses ette võlausaldaja kohustus tasuda deposiit menetluskulude katteks. Alternatiivselt on mõeldud seadusesse võimaluse lisamisest, mille kohaselt saaks vabatahtlikult menetluskulude katmiseks deposiidi tasunud võlausaldaja selle summa võrreldes seni kehtiva korraga veel paremas järjekorras pankrotivara arvelt tagasi. Ühtlasi on kaalutud järelevalve tõhustamise võimalustena kohtuliku järelevalve või maksejõuetusinstituutsiooni loomist.<sup>38</sup>

Analüüsi kohaselt erinevate meetmete rakendamine võib anda küll positiivseid tulemusi, ent ühegi meetmega – eraldi või kombineerituna – ei lahendaks kehtiva õiguse probleeme niivõrd efektiivselt nagu riigi suurem panustamine maksejõuetuste menetlemisse. Seega, kui riik soovib tõsta maksejõuetuste menetlemise tõhusust ning riigi konkurentsivõimet, siis peab ka riik ise

---

<sup>35</sup> Vt ka: <https://www.afsa.gov.au/about-us/complaints-and-reviews/resolving-complaints-about-trustees-and-administrators>, <http://asic.gov.au/about-asic/contact-us/how-to-complain/where-asic-can-help/insolvency-practitioners-liquidators-administrators-and-receivers/>

<sup>36</sup> Vt ka <https://www.ic.gc.ca/eic/site/bsf-osb.nsf/eng/br03134.html>.

<sup>37</sup> Vt Vabariigi Valitsuse tegevuskava 2015-2019, p 4.3

<sup>38</sup> Justiitsministeerium. Pille Kriibi. Maksejõuetusinstituudi (nõ pankrotiombudsmani) loomise vajadus. Tallinn 2016. Lk-d 13–20.



selle eesmärgi saavutamisse panustama. Eelnevalt tulenevalt võimalike mitteregulatiivsete lahenduste või võlgnike ja võlausaldajate täiendava motiveerimise juures pikemalt ei peatuta.

Kohtute roll maksejõuetuste menetlemisel on ka kehtiva õiguse kohaselt oluline ning kohtute võimekuse tõstmine ja täiendavate ressursside suunamine võimaldaks lahendada olemasoleva korra probleeme. Samas on kaheldav, kas kohtute koormamine administratiivsete ülesannetega oleks otstarbekas kohturessursi kasutamine ning võimaldaks maksimaalselt tagada maksejõuetusmenetluses teostatava järelevalve efektiivsust.<sup>39</sup> Pigem tuleks kaaluda kohtul lasuvate funktsioonide üleandmist maksejõuetusinstituudile, millega kaoks ära ka vajadus lisaressursside suunamiseks.

Maksejõuetusinstituudi loomine ja riigipoolne suurem panus omaks ka preventiivset mõju. Otsusega, et riik teostab kõikides pankrotimenetlustes järelevalvet ning pahatahtlike võlgnike puhul panustab riik täiendavaid vahendeid võlgniku tegevuse uurimisse, saadaks riik selge signaali – riik ei tolereeri pahatahtlikke pankrotte ning menetluse raugeda laskmine ei tasu ennast enam ära. See peaks muutma meie ärikliima ausamaks ning tõstma usaldust Eesti ärikultuuri suhtes.

#### **2.4. Seadusmuudatused seoses maksejõuetusinstituudiga**

Maksejõuetusinstituudi pädevusse tuleb anda järelevalve teostamine maksejõuetusmenetluses. Järelevalve teostamine ei piirduks ainult halduri tegevuse kontrollimisega, vaid hõlmaks ka vajadusel võlgniku eelneva tegevuse põhjalikku uurimist. Järelevalvet teostatakse nii füüsiliste kui ja juriidiliste isikute pankrottide puhul, kuivõrd Eestis on füüsiliste isikute pankrottidel suur osakaal. Eesti maksejõuetusinstituut teostaks järelevalvet kõikides maksejõuetusmenetlustes, sh saneerimis- ja võlgade ümberkujundamise menetluses. Oluline on tagada võlgniku tegevuse kontrollimine ja võlausaldajate kaitseks ettenähtud meetmete rakendamine, kui on kahtlus, et võlgnik on käitunud pahatahtlikult.

Maksejõuetusinstituudile peab olema tagatud võimalikult laiaulatuslik juurdepääs informatsioonile, mis on vajalik järelevalve teostamise eesmärgil. Maksejõuetusinstituudil peab olema ülevaade võlgniku tegevusest ja dokumentatsioonist ning halduri/saneerimisnõustaja/usaldusisiku tegevusest. Selline informatsioon võiks olla automaatselt saadetud maksejõuetusinstituudile elektroonilise süsteemi kaudu, kui algatatakse menetlus. Lisaks automaatsele informatsiooni saamise õigusele peaks olema maksejõuetusinstituudil vajadusel võimalik küsida menetlusosalistelt või muudelt asutustelt täiendavat teavet, mis on hädavajalik järelevalve teostamiseks. Teiste riikide eeskujul peaks olema Eesti maksejõuetusinstituudil õigus osaleda võlausaldajate üldkoosolekul või mistahes pankrotimenetlusega seotud kohtuasja juures.

Eesti maksejõuetusinstituudil võiks olla võimalus järelevalve käigus avastatud puudustele esimeses järgus tähelepanu juhtida, kui menetlusosaline siiski puudust ei kõrvalda, siis on maksejõuetusinstituudil õigus kohtusse pöörduda ja nõuda kohtult juba täiendavate meetmete rakendamist.

Maksejõuetusinstituudil oleks võimalik kasutada menetlusväliste riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste abi oma ülesannete täitmisel.

---

<sup>39</sup> Justiitsministeerium. Pille Kriibi. Maksejõuetusinstituudi (nö pankrotiombudsmani) loomise vajadus. Tallinn 2016. Lk 18.

Soome eeskujul peaks ka Eestis olema võimalik võlgniku tegevust põhjalikumalt uurida avaliku uurimismenetluse korras, kui see on asjaoludest tulenevalt vajalik, aga võlgniku varast ei piisa menetluskulude katmiseks ning võlausaldajad keelduvad deposiiti tasumast.

Kuna väga palju ettevõtjaid kustutatakse registrist ilma likvideerimismenetluseta (nt. maj.aasta aruande esitamata jätmise korral või netovara puudulikkuse korral), siis on oluline hoida ära ka võlausaldajate huvide kuritarvitamist sellistes menetlustes. Seetõttu tuleks anda maksejõuetusinstituudile ka pädevus sekkuda registrist kustutamise menetlusse. Registripidaja peaks informeerima sellistest menetlustest maksejõuetusinstituuti ning maksejõuetusinstituudile antaks õigus keelduda kustutamisest sama tähtaja jooksul kui antakse võlgnikule puuduste kõrvaldamiseks.

Maksejõuetusinstituudil oleks eriauditite läbiviimise võimalus, aga see oleks võimalik vaid siis, kui eriauditi läbiviimiseks on kaalukas põhjus ning on põhjust eeldada, et eriaudit võimaldab eesmärki saavutada oluliselt paremini kui pelgalt halduri tegevus.

Järgmises etapis tuleks kaaluda maksejõuetuse nõukoja (nõuandev organ, mis tegutseb maksejõuetusameti juures) loomist Läti ja Soome eeskujul. Maksejõuetuse nõukoja ülesandeks on suuniste kujundamine pankrotimenetluse korrakohaseks läbiviimiseks – niiöelda maksejõuetuse menetlemise hea tava arendamine ning seadusandluse kaasajastamine.

## 2.5. Huvigruppide ettepanekute arvestamine

09.10.2015 toimus maksejõuetusmenetluste ekspertide kohtumine, mille käigus edastasid eksperdid ettepanekud maksejõuetusõiguse revisjoni käigus tõusetuvate küsimuste osas. Järgnevas tabelis on kajastatud, milliseid huvigruppide ettepanekuid on arvestatud seoses maksejõuetusinstituutsiooni regulatsiooniga.

Ettepanek	Arvestatud / mittearvestatud
Käsitleda pankrotiombudsmani instituudi loomise vajadust	Arvestatud – käesolevas kontseptsioonis on välja töötatud pankrotiombudsmani instituutsiooniga seonduv regulatsioon.
Ombudsmani ülesandeks võib olla näiteks varatute ühingute maksejõuetuse põhjuste või juhatuse liikmete vastutusele võtmise vajalikkuse uurimine või järelevalve pankrotihaldurite tegevuse üle	Arvestatud – käesoleva kontseptsiooni kohaselt on pankrotiombudsmani ülesanneteks muu hulgas nii varatute ühingute maksejõuetuse põhjuste ja juhatuse liikmete vastutusele võtmise vajalikkuse uurimine kui ka järelevalve pankrotihaldurite tegevuse üle

### **3. MUUTUSED MAKSEJÕUETUSMENETLUSE ÕIGUSLIKUS REGULATSIOONIS (PANKROTISEADUSE § 1–8)**

#### **3.1. Maksejõuetuse mõiste ja hindamise kriteeriumid**

Kehtiva PankrS § 1 lg 2 kohaselt on võlgnik maksejõuetu, kui ta ei suuda rahuldada võlausaldaja nõudeid ja see suutmatuse ei ole võlgniku majanduslikust olukorrast tulenevalt ajutine. Sama paragrahvi lg 3 järgi on juriidilisest isikust võlgnik maksejõuetu ka siis, kui võlgniku vara ei kata tema kohustusi ja selline seisund ei ole võlgniku majanduslikust olukorrast tulenevalt ajutine.

Praktikas on tekitanud küsimusi, kuidas ühingu püsiv maksejõuetus kindlaks määrata. Tihti piirduakse menetluses vaid nn bilansi testiga – hinnatakse äriühingu olemasolevat vara ja kohustusi ning kui kohustused ületavad oluliselt vara, siis leitakse, et ühing on maksejõuetu. Kontseptsiooni autori arvates tuleks oluliselt sagedamini hinnata maksejõuetuse kindlakstegemisel ka tuleviku rahavoogusid ning teha kindlaks, kas ühingul on piisavalt likviidseid vahendeid, et kohustusi täita. Võib juhtuda, et ühingul, mille kohustused küll teataval ajahetkel ületavad oluliselt vara väärtust, on siiski tulevikus võimalik teenida piisavalt tulu, et püsivat maksejõuetust vältida. Samuti on võimalik vastupidine olukord – ühingu vara väärtus võib bilansiliselt küll kohustusi ületada, kuid bilansis ei ole vara kajastatud õiglasel väärtuses või ei ole tegu likviidse varaga, siis võib ühing siiski olla tegelikkuses püsivalt maksejõuetu. Niisiis tuleks ühingu varade ja kohustuste bilansilise väärtuse kõrval alati hinnata ka ühingu tulevase rahavooge.

Maksejõuetuse üldmõiste (PankrS § 1 lg 2) muutmiseks ei ole kontseptsiooni koostaja hinnangul siiski põhjust. Võimalikult lai definitsioon annab võimaluse kohtul arvestada ettevõtjate erisustega ning võtta arvesse nii vara ja kohustuste bilansilist väärtust kui ka ühingu suutlikkust tulevikus rahavooge toota. Täpsustamist vajaks aga PankrS § 1 lg 3, mis puudutab juriidilise isiku pankrotti. Kontseptsiooni autor soovib sätte sõnastada selliselt, et juriidilisest isikust võlgnik on maksejõuetu ka siis, kui võlgniku vara ei kata tema kohustusi ja selline seisund ei ole võlgniku majanduslikust olukorrast tulenevalt ajutine või kui juriidilisel isikul ei ole piisavalt likviidset vara ega tulu teenimise võimalusi, et oma kohustusi täita ajahetkel, mil kohustused muutuvad sissenõutavaks.

#### **3.2. Pankrotimenetluse eesmärgid**

##### **3.2.1. Omanike või seotud isikute nõuded**

Kehtiva seaduse § 2 kohaselt on pankrotimenetluse eesmärgiks rahuldada võlausaldajate nõuded võlgniku vara arvel pankrotiseaduses ettenähtud korras võlgniku vara võõrandamise või võlgniku ettevõtte tervendamise kaudu.

Kehtiva PankrS § 153 lg 1 kohaselt rahuldatakse võlausaldajate nõuded kolmes järgus: esimeses järgus pandiga tagatud tunnustatud nõuded, teises järgus muud tähtaegselt esitatud tunnustatud nõuded ja kolmandas järgus muud tähtaegselt esitamata, kuid tunnustatud nõuded. Praegu kehtiva regulatsiooni kohaselt ei ole erisusi võlgniku osanike ja aktsionäride suhtes ning nende nõuded rahuldatakse samas järgus teiste võlausaldajate nõuetega. Kontseptsiooni koostaja

hinnangul võiks osanike ja aktsionäride poolt ettevõttele antud laenud muutuda pankroti väljakuulutamise automaatselt allutatud laenudeks. Omanike laenude näol on reeglina tegelikkuses tegemist investeringuga, mille nad oleksid pidanud tegema omakapitali. Samuti on omanikel ja nendega seotud isikutel oluliselt parem juurdepääs ettevõtja äritegevusega seotud informatsioonile ning see toob kaasa võlausaldajate ebavõrdse kohtlemise ja seetõttu peaksid nende nõuded olema tagapool nn. tavaliste võlausaldajate nõuetest. Pankrotimenetlustes on praktikas väga suureks probleemiks nn. omanikest võlausaldajate suured nõuded, millega saadakse sisuliselt kontroll kogu pankrotimenetluse üle ning seetõttu võivad saada kahjustatud nn. tavaliste võlausaldajate huvid nii pankrotimenetluse läbiviimisel (nt. pankrotitoimkonna tegevuse mõjutamise kaudu) kui ka vara müümisel või nõuete makspanekul.

Sarnane regulatsioon on olemas paljudes riikides ning näiteks ka Saksa Liitvabariigi maksejõuetuse seaduses. Saksa maksejõuetuse seaduse (InsO) § 39 lg 1 p 5 kohaselt nõuded laenu tagasimaksmiseks, mis asendab omakapitali või nõuded, mis tulenevad tehingutest, mis majanduslikus mõttes vastavad sellisele laenule, kuuluvad rahuldamisele viimases järgus. Võimaldamaks finantsraskustes ettevõtte ümberstruktureerimist ja kaitsmaks väikeaktsionäre ja -osanikke ei ole teatud nõuded siiski allutatud. Allutatud pole näiteks omanike nõuded, kellele kuulub kuni 10% (k.a) äriühingu omakapitalist ning kes ei tegutse juhatuse liikmetena (InsO § 39 lg 5). Samuti ei ole allutatud omaniku nõuded, kes omandab ettevõtte osa vahetult eelseisva või kestva maksejõuetuse ajal ettevõtte ümberstruktureerimiseks (InsO § 39 lg 4).<sup>40</sup> Saksa Föderaalkohtus on oma praktikas hoidnud ranget joont omanike nõuete allutamise osas. Kui laenuandja ja äriühing on otseselt või kaudselt seotud läbi ühise omaniku (aktsionäri või osaniku) ja see omanik on võimeline laenuandjat kontrollima, loetakse laen omaniku antud laenuks ja seega omab see pankrotimenetluses halvemat positsiooni kui teiste võlausaldajate nõuded. Sama kohaldub ka juhul, kui laenuandjaks on ühingu kaudne omanik, kes on võimeline oluleselt mõjutama otseselt omanikku. Sellest tulenevalt ei saa omaniku poolt antud laenu allutamist vältida kasutades laenuandjana teist üksust, kui seda teist üksust kontrollib samuti omanik.<sup>41</sup> Seega on reeglina ettevõtte omanike poolt ettevõttele antud laenud Saksa maksejõuetusõiguses allutatud nõuded.

### **3.2.2. Pankrotimenetluse kulude katteks deposiidi tasumise kohustus**

PankrS § 11 lg 1 alusel võib kohus määrusega kohustada pankrotiavalduse teinud võlausaldajat tasuma ajutise halduri tasu ja kulutuste katteks deposiidina ettenähtud rahasumma, kui on alust eeldada, et pankrotivara selleks ei jätku. Ajutise halduri tasu ja kulutuste katteks määratud summad varieeruvad viimaste aastate kohtupraktika kohaselt 650-2000 euro piires, keskmine on seejuures u 1500 eurot.<sup>42</sup> Deposiidi tasumise kohustus paneb võlausaldajad väga raskesse olukorda, kus sisuliselt tuleb nn. investeerida raha menetlusse, mille osas pole võlausaldajal mittemingisugust informatsiooni ega kindlust. Olukorras, kus võlausaldaja nõude

<sup>40</sup> The German Insolvency Statute (Insolvenzordnung) § 39. Kättesaadav: [https://www.gesetze-im-internet.de/englisch\\_inso/englisch\\_inso.html](https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_inso/englisch_inso.html)

<sup>41</sup> H. Tschauner, C. Ede. Shareholder loans under German insolvency law. - Financier Worldwide Magazine, March 2014. Kättesaadav: <https://www.financierworldwide.com/shareholder-loans-under-german-insolvency-law/#.WjugA9-WZaQ>

<sup>42</sup> TlnRnKm 28.01.2014 nr 2-14-468, HMKm 04.09.2015 nr 2-15-7921, VMKm 19.11.2013 nr 2-13-48083, HMKm 06.09.2013 nr 2-13-24667, HMKm 26.03.2013 nr 2-13-10213, HMKm 14.11.2012 nr 2-12-34151, HMKm 05.12.2012 nr 2-12-39043, HMKm 20.09.2012 nr 2-12-25483, HMKm 16.08.2012 nr 2-12-28930, HMKm 25.05.2012 nr 2-12-15262, HKM 08.02.2012 nr 2-12-1328

maksmapanek on juba niigi suhteliselt ebatõenäoline (arvestades keskmiselt tagasi saadavat summat), siis ei pruugi võlausaldaja juhatuse sellises olukorras deposiidiga nõustudes käituda korraliku ettevõtja hoolsusega ning riskib isikliku vastutusega. See on kontseptsiooni autori hinnangul viinud olukorrani, kus pankrotimenetlusi ei viidagi paljudel juhtudel sisuliselt läbi ja see võimaldab likvideerida ühingu ilma võlausaldajaid kaasamata (kus avalduse esitanud võlausaldaja otsustab deposiiti mitte tasuda, kas äriksel kaalutlustel või olles seotud osapool ning kohus lõpetab menetluse raugemisega), mis ei täida pankrotimenetluse eesmärki.

Kontseptsiooni autor on seisukohal, et juhul kui pankrotiombudsman leiab, et menetlus tuleks ikkagi läbi viia, siis peaks pankrotimenetluse kulud võtma enda kanda riik (v.t. maksejõuetusinstituutsiooni uurimismenetlust), mitte võlausaldaja. Samuti tuleks kaaluda deposiidi tasumise kohustuse panemist äriühingu juhatuse liikmetel, kellel on erinevalt võlausaldajatest võimalik ühingu maksejõuetuse olukorda kontrollida, nende juhtimistegevusel on otsene seos ühingu varatusse seisundisse viimisel. See võiks vältida olukordi, kus juhatuse liikmetel on pigem mõistlikum teha ühing täiesti varatuks (s.t., et pangakontol ei ole isegi deposiidiks piisavat summat 1500 eur) lootes seeläbi vältida sisulist pankrotimenetlust kui võlausaldaja deposiiti ei tasu. Seega oleks juhatuse liikmete positsiooni ja deposiidi keskmist suurust arvestades proportsionaalsem, kui deposiidi tasumise kohustus oleks ühingu juhatuse liikmetel, mitte võlausaldajatel. Deposiidi tasumise kohustus motiveeriks juhatuse liikmeid täitma oma kohustust esitada pankrotiavaldis viivitamatult, kui on selge, et ühing on püsivalt maksejõuetu. Sellisel juhul on tõenäolisem, et pankrotimenetluse alguseks ei ole ühing veel täiesti varatuks muutunud ning ühingu varast on võimalik katta vähemalt pankrotimenetluse kulud.

### **3.2.3. Pankrotihalduri määramise läbipaistvus**

Kehtiva PankrS § 16 lg 1 sätestab, et kohus otsustab pankrotiavaldisuse menetluse võtmise järel määrusega ajutise pankrotihalduri määramise. PankrS § 61 lg 1 kohaselt otsustab pankrotimäärusega nimetatud halduri kinnitamise võlausaldajate esimene üldkoosolek. Kui haldurit ei kinnitata, valivad võlausaldajad uue halduri, kelle kinnitab määrusega kohus (PankrS § 61 lg 2). Käesoleva kontseptsiooni koostaja leiab, et halduri valimine peaks toimuma samasugusel põhimõttel, nagu toimub kohtuasjade kohtunikele määramine – lähtudes juhuslikkuse põhimõttest<sup>43</sup>, st halduritest peaks olema nimekiri, mille hulgast arvutisüsteem määrab halduri. Euroopa Rekonstruktsiooni- ja Arengupanga pankrotihaldurit puudutavate põhimõtete kohaselt peab pankrotihalduri määramise protsess olema aus ja etteennustatav, millest tulenevalt seadus peaks sätestama mh instituutsiooni, kes pankrotihalduri määrab ja juhul kui määrajak on kohus, peavad kohtul olema selged juhtnöörid, näiteks halduri määramine kindlaksmääratud järjekorra alusel.<sup>44</sup> Selline meede on võrdlemisi sarnane väljapakutud halduri valimisele arvutisüsteemi abil, seejuures saavutatakse ka samad eesmärgid. Süsteem, mille puhul pankrotihalduri määramine toimub rotatsiooni alusel on kehtestatud näiteks Tšehhis. Haldur valitakse kohtu poolt peetavast haldurite nimekirjast automaatselt nii, et kohtul pole võimalik valikut mõjutada. Selle meetodi eesmärgiks on suurendada läbipaistvust ning vähendada korruptsiooni võimalust.<sup>45</sup>

---

<sup>43</sup> KS § 37 lg 2 p 2

<sup>44</sup> European Bank for Reconstruction and Development. EBRD Insolvency Office Holder Principles. 2007, lk 4-5. Kättesaadav: [http://www.ebrd.com/downloads/legal/insolvency/ioh\\_principles.pdf](http://www.ebrd.com/downloads/legal/insolvency/ioh_principles.pdf)

<sup>45</sup> Weinhold Legal. Amendment of the Insolvency Act and act on insolvency administrators. 2013. Kättesaadav: <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=5e04a5d0-8a61-44ec-9284-def48b7fe84a>

### 3.3. Pankrotivõlausaldaja definitsioon

Kehtiva PankrS § 8 lg 3 kohaselt on pankrotivõlausaldaja (võlausaldaja) isik, kellel on võlgniku vastu varaline nõue, mis on tekkinud enne pankroti väljakuulutamist.

Õigusteoorias<sup>46</sup> on toodud välja probleemina, et isikud, kellel tekib nõue seoses massikohustusega või pankrotimenetluse kuludega, ei ole võlausaldaja pankrotiseaduse mõttes. Seetõttu võib praktikas juhtuda, et nende suhtes ei kehti võlausaldajate võrdse kohtlemise põhimõte. Kuna reeglina saab tekkida massikohustus vaid pankrotihalduri kontrolli all, siis ei pea kontseptsiooni autor seda märkimisväärseks probleemiks.

Kuna maksejõuetusmenetlustes on väga oluline järgida võlausaldajate võrdse kohtlemise põhimõtet ja sellest kõrvale kaldumine peaks olema rangelt erandlik ja seaduse otsesõnu võimaldatud. Antud põhimõtet peetakse küll õigusteoorias maksejõuetusmenetluse nurgakiviks kuid kehtiv maksejõuetusmenetlus seda otsesõnu ei sätesta (võib leida näiteks SanS § 28 lg 5 p 2 ja SanS § 36 p 3, mis loetleb saneerimiskava kinnitamata jätmise ühe alusena asjaolu, et mõnda võlausaldajat on võrreldes teiste sama rühma võlausaldajatega oluliselt halvemini koheldud) kontseptsiooni autor, et maksejõuetusega seotud seadusandlust tuleks täiendada ning sõnaselgelt sätestada, et maksejõuetusmenetluste üheks aluspõhimõtteks on võlausaldajate võrdse kohtlemise põhimõte (säte on võimalik sõnastada sarnaselt näiteks hea usu põhimõttega (Tsüs § 32 ja 138)). Seadusesse tuleks seega lisada säte, mille kohaselt tuleks samasse järku (k.a. massikohustuste hulka kuuluvad võlausaldajad) või samasse rühma kuuluvaid võlausaldajaid kohelda võrdselt.

### 3.4. Huvigruppide ettepanekute arvestamine

09.10.2015 toimus maksejõuetusmenetluste ekspertide kohtumine, mille käigus edastasid eksperdid ettepanekud maksejõuetusõiguse revisjoni käigus tõusetuvate küsimuste osas. Järgnevas tabelis on kajastatud, milliseid huvigruppide ettepanekuid on arvestatud, seoses PankrS üldsätetega.

Ettepanek	Arvestatud / mittearvestatud
Nõuete rahuldamisjärgud tuleks üle vaadata (seal all võiks ka allutatud laenude teemat käsitleda);	Arvestatud – käesolevas kontseptsioonis on soovitatud lisada regulatsioon, mille kohaselt rahuldataks omanike laenud teiste võlausaldajate nõuete järgselt.

<sup>46</sup> Anto Kasak. Võlausaldajate võrdse kohtlemise põhimõttest kõrvalekaldumine pankrotimenetluses. Tartu, 2010. Kättesaadav: [http://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/15184/Kasak\\_Anto.pdf?sequence=1](http://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/15184/Kasak_Anto.pdf?sequence=1).

#### **4. KONTSEPTSIOONI TERMINOLOOGIA**

Kontseptsiooni koostamisel on lähtutud terminite üldkeelelisest või kehtivatest legaalseaduslikest definitsioonidest. Kontseptsiooni koostamisel on kaalutud termini „pankrotipesa“ pankrotiseadusesse viimist.

## 5. KASUTATUD KIRJANDUS

1. Justiitsministeerium. Pille Kriibi. Maksejõuetusinstituudi (nõ pankrotiombudsmani) loomise vajadus. Tallinn 2016
2. Vabariigi Valitsuse tegevuskava 2015-2019
3. UNCITRAL Legislative Guide on Insolvency Law, Parts One and Two (2005)
4. O. Lukason. [Maksujõuetuse põhjuste analüüs](#). Kokkuvõte olulisematest uurimistulemustest. – Tarkade otsuste fondi uuring (2010) tellija Justiitsministeerium.
5. Paneeluuring. [Pankrotid Eestis 2014](#). AS Krediidiinfo.
6. Eesti Võlausaldajate Liit. 2015. aastal maksejõuetuse tõttu tegevuse lõpetanud ettevõtete analüüs
7. Konkurentsivõime 2.0 Raport. Eesti ärikeskkonna konkurentsivõime kasvatamiseks tehtud ettepanekud. Justiitsministeerium, 2016
8. Anto Kasak. Võlausaldajate võrdse kohtlemise põhimõttest kõrvalekaldumine pankrotimenetluses. Tartu, 2010. Kättesaadav: [http://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/15184/Kasak\\_Anto.pdf?sequence=1](http://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/15184/Kasak_Anto.pdf?sequence=1) (21.12.2017)
9. The German Insolvency Statute (Insolvenzordnung) § 39 lg 1 p 5. Kättesaadav: [https://www.gesetze-im-internet.de/englisch\\_inso/englisch\\_inso.html](https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_inso/englisch_inso.html) (21.12.2017)
10. H. Tschauner, C. Ede. Shareholder loans under German insolvency law. - Financier Worldwide Magazine, March 2014. Kättesaadav: <https://www.financierworldwide.com/shareholder-loans-under-german-insolvency-law/#.WjugA9-WZaQ> (21.12.2017)
11. Kohtute statistika. Kättesaadav: <http://www.kohus.ee/et/eesti-kohtud/kohtute-statistika> (21.12.2017)
12. European Bank for Reconstruction and Development. EBRD Insolvency Office Holder Principles. 2007. Kättesaadav: [http://www.ebrd.com/downloads/legal/insolvency/ioh\\_principles.pdf](http://www.ebrd.com/downloads/legal/insolvency/ioh_principles.pdf) (21.12.2017)
13. Euroopa Komisjoni veebileht. Kättesaadav. Euroopa Komisjon. Kättesaadav: [http://ec.europa.eu/civiljustice/bankruptcy/bankruptcy\\_ger\\_et.htm](http://ec.europa.eu/civiljustice/bankruptcy/bankruptcy_ger_et.htm) (21.12.2017)
14. Weinhold Legal. Amendment of the Insolvency Act and act on insolvency administrators. 2013. Kättesaadav: <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=5e04a5d0-8a61-44ec-9284-def48b7fe84a> (21.12.2017)
15. Suurbritannia valitsuse veebileht. Kättesaadav: <https://www.gov.uk/government/organisations/insolvency-service/about> (21.12.2017)
16. Austraalia valitsuse veebileht. Kättesaadav: <https://www.afsa.gov.au/about-us/complaints-and-reviews/resolving-complaints-about-trustees-and-administrators> (21.12.2017)
17. Australian Securities & Investments Commission veebileht. Kättesaadav: <http://asic.gov.au/about-asic/contact-us/how-to-complain/where-asic-can-help/insolvency-practitioners-liquidators-administrators-and-receivers/> (21.12.2017)
18. Kanada valitsuse veebileht. Kättesaadav: <https://www.ic.gc.ca/eic/site/bsf-osb.nsf/eng/br03134.html> (21.12.2017)



19. RKÜKo 10.04.2012 nr [3-1-2-2-11](#)
20. TlnRnKm 28.01.2014 nr 2-14-468
21. HMKm 04.09.2015 nr 2-15-7921
22. VMKm 19.11.2013 nr 2-13-48083
23. HMKm 06.09.2013 nr 2-13-24667
24. HMKm 26.03.2013 nr 2-13-10213
25. HMKm 14.11.2012 nr 2-12-34151
26. HMKm 05.12.2012 nr 2-12-39043
27. HMKm 20.09.2012 nr 2-12-25483
28. HMKm 16.08.2012 nr 2-12-28930
29. HMKm 25.05.2012 nr 2-12-15262
30. HKM 08.02.2012 nr 2-12-1328