



Euroopa Liit  
Euroopa Sotsiaalfond



Eesti  
tuleviku heaks



JUSTIITSMINISTEERIUM

## Maksejõuetusinstituudi (nõ pankrotiombudsmani) loomise vajadus

Pille Kriibi

Justiitsministeerium  
Tallinn 2016

## Sisukord

Sissejuhatus .....	3
Olulisemate järelduste kokkuvõte.....	4
I. Keskse maksejõuetusinstituudi vajalikkus.....	5
1. Kehtiva õiguse kitsaskohad .....	5
1.1. Järelevalve pankrotimenetluses on ebaefektiivne.....	5
1.2. Pankrotimenetluse eesmärgid jäävad praktikas tihti saavutamata .....	6
1.3. Majanduskuritegude vastane võitlus on ebaefektiivne .....	10
1.4. Maksejõuetuste menetlemisel ei ole piisavalt tagatud avalik huvi.....	11
2. Võimalikud alternatiivsed lahendused .....	12
2.1. Alternatiivsed lahendused õiguslikele muudatustele .....	13
2.2. Kehtiva õiguse minimaalne täiendamine .....	14
2.2.1. Võlgniku suhtes täiendavate meetmete rakendamine .....	14
2.2.2. Võlausaldajate suhtes täiendavate meetmete rakendamine .....	16
2.3. Olemasoleva järelevalve süsteemi muutmise .....	17
2.3.1. Kohtuliku järelevalve võimekuse tõstmine.....	17
2.3.2. Maksejõuetusinstituudi loomine ja riigipoolse panuse suurendamine .....	18
3. Vahekokkuvõte .....	20
II. Riikide võrdlus .....	22
1. Soome pankrotiombudsman .....	22
1.1. Üldiselt.....	22
1.2. Organisatsioon.....	23
1.3. Pädevus .....	24
1.3.1. Järelevalve teostamine .....	24
1.3.1.1. Pankrotipesa avalik haldamine ( <i>public receivership</i> ) .....	27
1.3.1.2. Võlgniku tegevuse ja aruannete auditeerimine .....	28
1.3.2. Õigus assisteerida menetlusosalisi. ....	29
1.3.3. Pankrotipesa haldamise hea tava arendamine .....	29
1.3.4. Ekspertarvamuse andmine pankroti- ja saneerimismenetlustes .....	30
1.4. Finantseerimine.....	30
1.5. IT lahendused .....	30
2. Läti maksejõuetusamet .....	31
2.1. Üldiselt.....	31
2.2. Organisatsioon.....	32
2.3. Pädevus .....	33
2.3.1. Töötajate huvide kaitse .....	33
2.3.2. Haldurina tegutsemise õiguse andmine ja haldurite soovitamise.....	33
2.3.3. Järelevalve teostamine maksejõuetusmenetlustes .....	34
2.3.4. Avalikkuse teavitamine ja ühtse praktika kujundamine.....	35
2.4. Finantseerimine.....	36
2.5. IT lahendused .....	36
3. Rootsi täitevamet.....	36
3.1. Üldiselt.....	36

3.2.	Organisatsioon.....	37
3.3.	Pädevus .....	37
3.3.1.	Järelevalve pankrotimenetluses.....	38
3.3.2.	Töötajate õiguste kaitse .....	40
3.4.	Finantseerimine.....	41
3.5.	IT lahendused .....	41
4.	Vahekokkuvõte.....	41
III.	Eesti maksejõuetusinstituudi loomine .....	43
1.	Maksejõuetusinstituute võimalik pädevus.....	43
1.1.	Järelevalve teostamine maksejõuetusmenetlustes. ....	43
1.1.1.	Järelevalve teostamiseks rakendatavad meetmed .....	45
1.1.2.	Raugevate menetlustega tegelemine.....	46
1.2.	Nõuandev funktsioon ning hea tava kujundamine .....	47
1.3.	Arvamuste andmine .....	48
1.4.	Töötajate õiguste kaitse .....	48
2.	Organisatsioon.....	49
3.	IT lahendused .....	49
4.	Finantseerimine.....	51
5.	Vahekokkuvõte.....	52

## Sissejuhatus

Revisjoni lähteülesandes on pankrotimenetluse üldküsimuste all palutud ühe teemana analüüsida, kas Eesti õiguskorras on vajalik ja võimalik luua keskne riiklik maksejõuetusinstituut. Juhul, kui sellise instituudi kasutuselevõtmine on vajalik, siis tuleks analüüsida, milliseid funktsioone võiks Eesti vastav instituut täita võttes arvesse kehtiva õiguse kitsaskohti ning millised peaksid olema maksejõuetusinstituudi toimimispõhimõtted.

Järgnev analüüs ei käsitle keskse maksejõuetusinstituudi loomise võimalikkuse küsimust, kuivõrd uue instituudi loomiseks konkreetseid õiguslikke takistusi ei esine. See, kuidas riik kujundab oma maksejõuetusõiguse süsteemi ja maksejõuetuste menetlemise institutsionaalse raamistiku, on riigi enda otsus.<sup>1</sup> Seega ei oleks keskse maksejõuetusinstituudi loomisel takistavaks asjaoluks mitte õiguslik pool, vaid pigem vastavate rahaliste vahendite olemasolu riigieelarves.

Analüüsi küsimuse teisele poolele vastuse leidmine – kas Eesti õiguskorda oleks vajalik luua maksejõuetusinstituut, milliseid funktsioone ta täitma peaks ning millised peaksid olema vastava instituudi toimimispõhimõtted – moodustabki käesoleva analüüsi tuumiku.

Analüüsi esimeses osas antakse ülevaade kehtiva õiguse peamistest kitsaskohtadest, mis võivad tingida riigi suurema panustamise vajaduse. Kaalutud on erinevaid alternatiivseid lahendusi selgitamiseks välja, millise meetme rakendamine aitaks kehtiva õiguse probleeme kõige efektiivsemalt lahendada. Analüüsi teine osa annab ülevaate Soome, Läti ja Rootsi riiklikest maksejõuetusinstituutidest. Ülevaates on kajastatud erinevate riikide maksejõuetusasutuste organisatsioonilist poolt, funktsioone, finantseerimist ning tegevuse hõlbustamiseks kasutatavaid IT lahendusi. Järgides samasugust ülesehitust antakse analüüsi viimases osas ülevaade Eesti võimalikust mudelist.

---

<sup>1</sup> The World Bank. [Principles for Effective Insolvency and Creditor/Debtor Regimes](#), 2016, lk 8.

## Olulisemate järelduste kokkuvõte

- ❖ Kehtivat järelevalvesüsteemi ei saa pidada efektiivseks. Järelevalve teostamist on küll järjepidevalt täiustatud, kuid vastavad muudatused ei ole olnud süsteemselt läbimõeldud. See on oma korda viinud olukorrani, mil järelevalve korraldus pankrotimenetluses on muutunud eklektiliseks, st ei ole selgesti eristatav, kes mis funktsiooni järelevalvesüsteemis täitma peab.
- ❖ Tagatud ei ole raugEVates menetlustes maksejõuetuse põhjuste väljaselgitamine. Kehtiva õiguse kohaselt sõltub maksejõuetuse põhjuste väljaselgitamine suuresti võlausaldaja initsiatiivist ja rahalistest võimalustest. Praktika näitab selgelt, et võlausaldajad ei soovi tihtipeale panustada täiendavaid vahendeid pankrotimenetluse läbiviimiseks.
- ❖ Ebapiisav võlgniku tegevuse uurimine tähendab ka seda, et ei ole võimalik välja selgitada tagasivõitmise aluseid, mille abil oleks võimalik pankrotivarasse vara juurde tuua ning seeläbi suurendada võlausaldajatele tehtavaid väljamakseid. *Doing Business* 2016 a. raporti kohaselt saadakse Eestis keskmiselt ühe dollari kohta pankrotimenetluses 40 senti, samal ajal kui OECD keskmine on 72,3 senti dollari kohta. Seega jääb Eesti OECD keskmisele alla praktiliselt kaks korda.<sup>2</sup> Nõuete rahuldamise osas on Euroopa Liidu liikmesriikidest halvem tulemus vaid Horvaatia, Rumeenial, Bulgaarial ja Malta.<sup>3</sup>
- ❖ Nõuetekohane pankrotimenetlus on avalik hüve, mida tuleb avalikes huvides tagada. Kehtiva õiguse probleemid ning riigipoolne väike panus maksejõuetuste menetlemisse ei taga piisavalt avaliku huvi järgimist.
- ❖ Kehtiva õiguse kitsaskohtade ületamiseks on võimalik kaaluda erinevate alternatiivsete meetmete rakendamist. Erinevate meetmete rakendamine võib anda küll positiivseid tulemusi, kuid mitte ükski nendest – eraldi või kombineerituna – ei lahendaks kehtiva õiguse probleeme niivõrd efektiivselt nagu seda teeks riigi suurem panustamine maksejõuetuste menetlemisse.
- ❖ Eestis on vajalik teiste riikide eeskujul kaaluda maksejõuetusinstituudi loomist, mis teostaks riigipoolset järelevalvet maksejõuetusmenetlustes ning suunaks täiendavat ressursi pankrotimenetlustesse, tagamaks pahatahtlikult käitunud isikute suhtes vastutuse kohaldamise.

---

<sup>2</sup> Vt *Doing Business* 2016 a. äriedetabeli alaosa „[Resolving insolvency](#)“.

<sup>3</sup> Vt *op cit* *Doing Business* 2016 a. äriedetabeli alaosa „[Resolving Insolvency](#)“.

## I. Keskse maksejõuetusinstituudi vajalikkus

Riigil on maksejõuetusmenetluste kujundamisel ulatuslik vabadus otsustada, kuidas ehitada üles tõhus ja õiglane menetlus.<sup>4</sup> Selleks, et oleks tagatud menetluse nõuetekohane ja õiglane läbiviimine on vajalik luua efektiivne järelevalvesüsteem.<sup>5</sup> Õiguslik regulatsioon peaks tagama parima võimaliku lahenduse, et kaitsta ja maksimeerida väärtust kõikide huvitatud osapoolte jaoks ning laiemalt ühiskonna hüvanguks.<sup>6</sup>

Analüüsi teema markeerimiseks on kasutatud terminit riiklik keskne maksejõuetusinstituut (nö pankrotiombudsman). Selle keeruka nimetuse taga peitub tegelikult üsna lihtne mõte – rääkides kesksest riiklikust maksejõuetusinstituudist, räägime me tegelikult riigi suuremast panustamisest maksejõuetuste menetlemisse läbi järelevalve teostamise funktsiooni. Seega otsides vastust küsimusele, kas Eestis oleks vajalik luua keskne maksejõuetusinstituut, otsime me vastust küsimusele, kas oleks vajalik muuta senist riigipoolset järelevalvet ning tõsta riigi panust maksejõuetuste menetlemisel. Sellele küsimusele vastuse leidmiseks on järgnevalt analüüsitud kehtiva õiguse probleemkohti ning erinevaid meetmeid, mille rakendamine võiks aidata neid kitsaskohti ületada.

### 1. Kehtiva õiguse kitsaskohad

Analüüsi keskmes on olemasoleva järelevalvesüsteemi muutmise vajadus, mistõttu lähtutakse kehtiva õiguse probleemide kirjeldamisel järelevalve teostamise funktsiooniga seotud kitsaskohtadest.

Esimese alateemana on käsitletud olemasoleva järelevalvesüsteemi efektiivsuse küsimust ning antakse ülevaade probleemidest, mis tingivad järelevalveorganisatsiooni ümberkujundamise vajaduse. Järelevalvel on oluline roll ka pankrotimenetluse eesmärkide saavutamisel.<sup>7</sup> Seega ongi teise analüüsi alateemana käsitletud pankrotimenetluse eesmärkidega seonduvat poleemikat. Lisaks eelpool mainitule, on järelevalve teostamisel oluline roll majanduskuritegude vastases võitluses, mistõttu käsitletakse kolmanda alateemana majanduskuritegude menetlemisega kaasnevat probleeme. Viimase alateemana on käsitletud avaliku huvi tagamise küsimust. Kuigi avaliku huvi tagamine kätkeb endas kõiki eelpool nimetatud teemasid, on teema olulisust silmas pidades käsitletud eraldi avaliku huvi tagamise küsimust.

#### 1.1. Järelevalve pankrotimenetluses on ebaefektiivne

Järelevalve eesmärgiks on eelkõige tagada pankrotimenetluse läbiviimise seaduslikkus, otstarbekus ja vastavus pankrotimenetluse eesmärkidele.<sup>8</sup> Järelevalve organisatsiooni olemasolu peab aitama tagada pankrotimenetluse läbiviimise efektiivsust.<sup>9</sup> Seega sõltub maksejõuetuste menetlemise tõhusus suuresti asjaolust, kui efektiivne on maksejõuetuste menetlemise institutsiooniline raamistik ning nende poolt teostatav järelevalve.

Järelevalve teostajaid on pankrotimenetluses palju. Kohus teostab pankrotimenetluses järelevalvet nii halduri tegevuse üle (PankrS § 69 lg 1) kui ka üldiselt pankrotimenetluse seaduslikkuse üle (PankrS §

<sup>4</sup> Riigikohtu üldkogu 10. aprilli 2012 a. kohtuotsus nr [3-1-2-2-11](#), p 51.

<sup>5</sup> K. Kerstna-Vaks. [Järelevalve pankrotimenetluses](#). Magistritöö. Tartu: Tartu ülikool 2005, lk 20.

<sup>6</sup> [IMF Orderly & Effective Insolvency Principles](#) (1999), p 2.

<sup>7</sup> *Op cit* K. Kerstna-Vaks. [Järelevalve pankrotimenetluses](#), lk 20.

<sup>8</sup> K. Kerstna-Vaks. Kohtulik järelevalve ja selle seos pankrotimenetluse eesmärkidega. – *Juridica* 2005/**IX**, lk 655, p 1.

<sup>9</sup> *Op cit* K. Kerstna-Vaks. [Järelevalve pankrotimenetluses](#), lk 20.

84). Seejuures on kohtu ülesandeks ka halduri nimetamine. Praktikas on kohtunikel kujunenud välja koostöö ja eelistus kindlate haldurite osas. Ühelt poolt on pankrotimenetluse edukaks läbiviimiseks vajalik halduri ja kohtu vaheline usaldus ja sujuv koostöö. PankrS § 56 lõige 4 rõhutab, et halduril peab olema kohtu ja võlausaldajate usaldus. Teiselt poolt võib ühtede haldurite eelistamine tunduda väljapoole läbipaistmatu. Seejuures on kehtiva õiguse kohaselt kohtu pädevuses nii halduri nimetamine kui ka tema tegevuse üle järelevalve teostamine. Seega kohus, kes on vastutav, et haldur oleks piisavalt kompetentne ja suudaks viia läbi seadusliku ja efektiivse pankrotimenetluse, peab samal ajal andma halduri tegevusele hinnangu, andes seeläbi kaudselt hinnangu enda valikule.<sup>10</sup>

Lisaks kohtule on järelevalve teostamisel oluline roll võlausaldajatel. Nii on pankrotitoimkonna pädevuses halduri tegevuse seaduslikkuse ja otstarbekuse kontroll (PankrS § 73 lg 1) ning võlausaldajate üldkoosoleku pädevuses halduri ja pankrotitoimkonna liikme kinnitamine (PankrS § 77 lg 1) ja pankrotitoimkonna liikme vabastamine (PankrS § 74 lg 5). Võrreldes kahe eelneva järelevalve teostajaga on riiklik järelevalve pankrotimenetluses üsna piiratud. PankrS § 70 lg 1 kohaselt teostab Justiitsministeerium haldusjärelevalvet haldurite tegevuse üle ja seda enamasti halduri peale esitatud kaebuse alusel. Lisaks eelpool mainitule, teostab halduri tegevuse üle järelevalvet kaks kutseorganisatsiooni — Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koda ja Advokatuur, kui pankrotihaldur on vandeadvokaat.

Järelevalve teostamist on küll järjepidevalt täiustatud, kuid vastavad muudatused ei ole olnud süsteemselt läbimõeldud. Praktikast tuuaksegi peamise probleemina välja asjaolu, et järelevalve korraldus pankrotimenetluses on muutunud eklektiliseks, st ei ole selgesti eristatav, kes mis funktsiooni järelevalvesüsteemis täitma peab.<sup>11</sup> Järelevalvajate paljusus ning ebaselge kohustuste jaotus võib viia olukorrani, kus teatavad järelevalvajate tegevused dubleerivad teineteist ning teiselt põhjustada olukordi, kus keegi ei kontrolli pankrotihalduri tegevust, sest eeldatakse, et teatav kontroll on teise järelevalveorgani pädevuses. Õiguskirjanduses on tõdetud, et Justiitsministeeriumi järelevalve pankrotimenetluses ei ole piisavalt efektiivne.<sup>12</sup>

Järelevalve teostamise peamiseks objektiks on halduri tegevus. Iseenesest on selline lähenemine õige, kuid võrd pankrotimenetluse juhtfiguur on haldur – haldur on see, kes tegutseb võlgniku varaga ning jälgib, et menetlus oleks parimal võimalikul viisil läbi viidud. Samas, võttes arvesse pankrotimenetluse eesmärke, on samavõrd oluline tagada võlgniku tegevuse kontrollimine. Küsitav on, kas kehtiv kord võimaldab piisava põhjalikkusega teostada järelevalvet võlgniku tegevuse üle (vt pikemalt selle kohta p 1.2.).

## **1.2. Pankrotimenetluse eesmärgid jäävad praktikast tihti saavutamata**

Jätkates eelmise alapunkti lõpumõttest, tuleb nentida, et kehtiva korra alusel ei ole võimalik teostada piisavalt kontrolli võlgniku eelneva tegevuse üle. Tegemist on üsna suure probleemiga, kuid võrd seetõttu jäävad tihti pahatahtlikult käitunud isikud vastutusele võtmata ning pankrotivarasse jääb sealt ebaseaduslikult kõrvaldatud vara tagasi toomata. See avaldab omakorda negatiivset mõju võlausaldajatele tehtavatele väljamaksetele ning ärikeskkonnale tervikuna.

<sup>10</sup> Vt maksejõuetusajade menetlemise keskuste loomine ja halduri nimetamise regulatsiooni muutmise VTK. Justiitsministeeriumi dokumendi registri viit: 10-4/8522.

<sup>11</sup> P. Varul. Maksejõuetuse areng Eestis. – *Juridica* 2013/*IV*, lk 236, p 2.1.2.

<sup>12</sup> *Op cit* P. Varul, *Juridica* 2013/*IV*, lk 236, p 2.1.2.

Eestis on alates 2000. aastate keskpaigast ülekaalus tendents, mille kohaselt raugemised on pankroti väljakuulutamise võrreldes selges ülekaalus.<sup>13</sup> Seega on püsivalt ülekaalus varatud menetlused ning puuduvad vahendid isegi menetluskulude katmiseks. Varatute menetluste puhul ei ole piisavalt ressursse, et selgitada välja maksejõuetuse põhjused, mis omakorda võib kaasa tuua ebasoovitavaid tagajärgi ettevõtluskeskkonnale tervikuna, kuivõrd pahatahtlikult käitunud isikute vastutusele võtmata jätmine ei teeni hea ärimoraali huve.

Raugemiste ebaproportsionaalselt suurele osakaalule kui murettekitavale probleemile on järjepidevalt tähelepanu juhitud erinevates uuringutes, õiguskirjanduses ja huvigruppide poolt.<sup>14</sup> Maksejõuetuse põhjuste väljaselgitamise olulisust toonitatakse ka erinevates rahvusvahelistes maksejõuetusõiguse alastes juhistes.<sup>15</sup>

Pankrotimenetluse üheks eesmärgiks on selgitada välja maksejõuetuse tekkimise põhjused. Vastav eesmärk lisati PankrS §-i 2 2010. aastal eesmärgiga rõhutada maksejõuetusmenetluste põhjuste väljaselgitamise olulisust ning panna asjaosalisi veelgi enam mõtlema neile seadusest tuleneva kohustuse täitmise vajalikkuse üle, kuivõrd praktikas sisustati maksejõuetuse põhjuste väljaselgitamist pigem formaalselt ning enamasti piirduti tõdemusega, et maksejõuetuse tekkimisel ei ole tuvastatud kuriteotunnustega tegu või rasket juhtimisviga.<sup>16</sup> Samas üksnes maksejõuetuse põhjuste väljaselgitamise nõude lisamine pankrotimenetluse eesmärkide hulka ei saa tuua veel muudatust raugivate menetlustega kaasneva olukorra paranemisse, kuivõrd maksejõuetuse põhjuste väljaselgitamine hõlmab endas teatava ressursi olemasolu vajadust. Samas ei kaasnenud muudatuse sisseviimisega täiendavate vahendite suunamist menetluse eesmärgi saavutamiseks.

Diskuteerida võib küsimuse üle, kas alati ja iga juhtumi puhul on mõistlik maksejõuetuse tekkimise põhjuste põhjalik uurimine, sest maksejõuetus võib olla lihtsalt ärilise riski realiseerumise tagajärg. Samas selleks, et teha kindlaks, kas tegemist on pahatahtliku pankrotiga või mitte, on maksejõuetuse põhjuste teatav uurimine paratamatu. See tähendab, et igas pankrotimenetluses on vajalik teataval määral süveneda võlgniku eelnevasse tegevusse. See omakorda nõuab teatava ressursi olemasolu.<sup>17</sup> Olukorra muudab veelgi keerulisemaks asjaolu, et varatute menetluste puhul on tihtipeale unarusse jäänud ka nõuetekohase raamatupidamise kohustuse täitmine või puudub sootuks dokumentatsioon, mille pinnalt oleks võimalik kontrollida võlgniku eelnevat tegevust.<sup>18</sup>

Kehtiva õiguse kohaselt sõltub maksejõuetuse põhjuste väljaselgitamine suuresti võlausaldaja initsiatiivist ja rahalistest võimalustest. Olukorda ei ole aidanud parandada 2004 a. PankrS § 30 lõikesse 3 lisatud võimalus, mille kohaselt on isikul, kes tasub deposiidi, võimalus summa tagasi nõuda isikutelt,

<sup>13</sup> Vt lähemalt O. Lukason. [Maksujõuetuse põhjuste analüüs](#). Kokkuvõtte olulisematest uurimistulemustest. – Tarkade otsuste fondi uuring (2010) tellija Justiitsministeerium, lk 16. Paneeluuring. [Pankrotid Eestis 2014](#). AS Krediidinfo, lk 4.

<sup>14</sup> Vt nt *op cit* P. Varul, *Juridica* 2013/IV, lk 236, p 2.1.2. [Maksejõuetuse menetlemise tõhususe uuringu kokkuvõtte](#) (2013), uuringu teostaja: AS PricewaterhouseCoopers Advisors, tellija: Riigikantselei, tarkade otsuste fond, partner: Justiitsministeerium., lk 7. Kaubandus-Tööstuskoda [ettepanek](#) maksejõuetusõiguse revisjoniks. Justiitsministeeriumi dokumendiregistri viit: 7-7/5657, registreerimise kuupäev: 24.09.2015. Samuti on antud teema leidnud laialdast kajastamist meedias. Vt nt: „[Pankrotihaldur: pahatahtlikkus on tihti karistamatu](#)“, „[Pankrotimeister saab parema elu](#)“.

<sup>15</sup> [UNCITRAL Legislative Guide on Insolvency Law, Parts One and Two \(2005\)](#), lk 62.

<sup>16</sup> Kohtutäituriseaduse eelnõu (462 SE) [seletuskiri](#), lk 31.

<sup>17</sup> *Op cit* K. Kerstna-Vaks. [Järelevalve pankrotimenetluses](#), lk 75.

<sup>18</sup> *Op cit* O. Lukason. [Maksujõuetuse põhjuste analüüs](#). Kokkuvõtte olulisematest uurimistulemustest, lk 27.



kes on oma kohustusi rikkudes jätnud pankrotiavalduse õigeaegselt esitamata. Põhjuseks võib olla nii võlausaldajate teadmatuses antud võimalusest kui ka soovimatus riskida juba tekkinud rahalise kahju suurenemisega (nt võlausaldajal puuduvad kindlad tõendid, et juhatuse liige on rikkunud oma kohustusi). Selleks, et tagada mingilgi määral maksejõuetuse põhjuste väljaselgitamine, panustab riik 397 eurot (sealhulgas seaduses ettenähtud maksud, välja arvatud käibemaks) ajutise halduri tasu katteks. Omaette küsimus on, kas selline riigipoolne panustamine on piisav.<sup>19</sup>

Riigipoolne menetlusabi võimaldab ajutisel halduril saada küll teatava ülevaate võlgniku eelnevast tegevusest, kuid kaheldav on, kas see on piisav, et haldur saaks teha selle pinnalt konkreetseid järeldusi maksejõuetuse põhjuste kohta. See viib omakorda küsimuseni, kuidas saab kohtul tekkida kindel veendumus maksejõuetuse põhjuste tekkimise kohta, kui halduril ei ole piiratud ressurside tõttu olnud võimalik piisavalt välja selgitada maksejõuetuse põhjuseid.<sup>20</sup> Kohtul on küll tulenevalt uurimisprintsiipest kohustus selgitada välja asjaolud, millel on pankrotimenetluse seisukohalt tähtsus ja korraldada selleks vajalike tõendite kogumise, kuid ilma täiendavate ressurssideta on kohtu tegevus piiratud.

Nii ei ole harvad juhtumid, kus kohtunikud on sunnitud piirduma tõdemustega, et maksejõuetuse põhjuseks võib olla võlgniku pahatahtlik käitumine (nt raske juhtimisviga, süüteo tunnustega tegu). See loob soodsa pinnase pankrotiavalduse esitamisega viivitamiseks ning võimaldab võlgnikul muuta ühing täielikult varatuks, kuivõrd juhtorgani liiget, kes oma kohustusi on rikkunud, ei pruugita vastutusele võtta, sest puuduvad piisavad vahendid maksejõuetuse põhjuste väljaselgitamiseks.<sup>21</sup> Valitseva arusaama võtab ilmekalt kokku majanduskuritegude büroo juhi sõnad: „Ettevõtja peaks rumal olema, kui ta üldse midagi pankrotimenetluse ajaks firmasse jätab.“ Kasulik on lasta menetlusel raugeda, sest siis on üsna suur tõenäosus, et puudub ressurss maksejõuetuse tekkimise põhjuste uurimiseks. Just sellise olukorra vältimise vajadust rõhutatakse UNCITRAL maksejõuetusalastes juhistes, kuivõrd maksejõuetuse põhjuste uurimata jätmine ei teeni ärimoraali ega ole ausa äritegemise huvides. Seega peaksid riigid looma mehhanismi, mis muudaks arusaama, et selline kuritarvitamine on tolereeritav ning looks võimaluse tehingute tagasivõitmiseks ja võlgniku tegevuse uurimiseks.<sup>22</sup>

Riigipoolse panuse ebapiisavust ilmestab Eesti Maksu- ja Tolliameti (*edaspidi EMTA*) tegevus. Nii on EMTA alates 2007. aastast näinud oma eelarves ette eraldi vahendid pankrotimenetluste finantseerimiseks. Nii kannab EMTA juhi sõnul amet pankrotimenetluse kulud, kui nähakse, et sektoris on probleemid. Kulud kantakse küll maksumaksja raha eest, ent see toob ühtlasi raha ka riigikassasse tagasi ja korrastab ettevõtluskeskkonda. 2015 a. alustas amet 35 pankrotimenetlust.<sup>23</sup> 2016 a. on EMTA eelarves ette nähtud ca 20 000-30 000 eurot pankrotimenetluste kulude kandmiseks. Rakendatav meede on aidanud parandada maksedistsipliini ning aidanud kaasa maksuõla laekumisele. Kulude katmise otstarbekuse hindamisel võtab EMTA arvesse kes on võlgnik, kes on võlgniku juhatuse liikmed (kas juhatuse liikmete näol on tegemist nn mahajätjatega või maksupetturitega), palju on töötajad (kas ühing on jätkusuutlik ning töötajate huvides oleks pigem nt saneerimismenetluse läbiviimine või

<sup>19</sup> Vt nt Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koja [ettepanekuid](#) maksejõuetusõiguse revisjonile. *Op cit* Äripäeva artikkel „[Pankrotihaldur: pahatahtlikkus on tihti karistamatu.](#)“

<sup>20</sup> Riigikohtu analüüs (M. Vutt koost). [Pankrotimenetluse raugemise kohtupraktika](#) (2008), lk 9.

<sup>21</sup> K. Jürgenson. [Pankrotiavalduse esitamise kohustust rikkunud isiku vastutus pankrotimenetluse raugemisel](#). Magistritöö. Tartu : Tartu Ülikool, 2015, lk 5, 17.

<sup>22</sup> *Op cit* [UNCITRAL Legislative Guide on Insolvency Law, Parts One and Two \(2005\)](#), lk 62.

<sup>23</sup> Vt täpsemalt Äripäeva 01.07.2016 a. artiklit „[Maksuametil uus taktika](#)“.

vastupidi, oleks töötajate huvid paremini kaitstud ettevõtte tegevuse lõpetamisega pankrotimenetluse läbi, eriti olukorras, kus võlgnik ise ei tee õigel ajal pankrotiavaldust, mistõttu töötajate õigused ja huvid jäävad kaitseta), maksuvõla suurus, võla tekkimise asjaolud (kas võlg on tekkinud deklareerimise tulemusel või läbi maksumääramise, kas ettevõtte on osalenud maksupettuses või on tegemist ebaõnnestunud majandustegevusega), maksuvõla periood ning maksuvõla edasi tekitamine ehk teadlik ja tahtlik võla suurendamine, võlgnikul vara olemasolu ja vara koosseis ning lähtumine avalikust huvist.<sup>24</sup>

Oluliseks probleemiks on mh asjaolu, et pankrotimenetluse läbiviimisel ei jagu võlausaldajatele midagi, st väljamakse neile on null.<sup>25</sup> Sellist järeldust näitlikustavad mitmed analüüsid.

2013 a. läbi viidud maksejõuetuse menetlemise uuringus jõuti järeldusele, et pankrotimenetluse tulemusel rahuldatavate nõuete osatähtsus on üldjuhul väga madal. Umbes 2/3 jaotusettepanekuni jõudnud juriidiliste isikute pankrotimenetluste puhul rahuldatakse alla 20% võlausaldajate tunnustatud nõuete. Ligikaudu 60% jaotusettepanekuni jõudnud füüsilisest isikust võlgniku pankrotimenetlustes on rahuldatud vaid alla 20% nõudeid.<sup>26</sup> Kokkuvõtvalt on uuringus välja toodud, et 31% juriidiliste isikute pankrotijuhtudel jäävad tunnustatud nõuded 95 või enama protsendi ulatuses rahuldamata ning 12% juhtudel rahuldatakse tunnustatud nõuetest vaid 5-10%. Vaid 9% juhtudest on rahuldatud üle 50% nõudest.<sup>27</sup> *Doing Business* 2016 a. raporti kohaselt saadakse Eestis keskmiselt ühe dollari kohta pankrotimenetluses 40 senti, samal ajal kui OECD keskmine on 72, 3 senti dollari kohta. Seega jääb Eesti OECD keskmisele alla praktiliselt kaks korda.<sup>28</sup>

Erinevad uuringud näitavad selgelt, et pankrotimenetluse põhieesmärk jääb praktikas tihti saavutamata. Isegi kui eelisõigusega võlausaldajal õnnestub saada oma nõue teatud ulatuses rahuldatud, siis tagamata nõuetega võlausaldajatel õnnestub paraku harva saada pankrotimenetluse kaudu raha.<sup>29</sup> Seega tuleb nõustuda M. Vuti seisukohaga, mille kohaselt esineb selliseid menetlusi oluliselt rohkem, kus haldur pakub nn "koristusteenust". Menetlus viiakse küll seaduse kohaselt läbi, kuid pankrotimenetluse eesmärk jääb saavutamata.<sup>30</sup>

Ühelt poolt on kindlasti oluline roll pankrotiavalduse kohustuse suhtes isikute teadlikkuse tõstmine ning vajadusel normi täpsustamine/muutmine, et oleks selgem, millal vastav kohustus tekib. Teisalt selline lahendus ei toimi isikute suhtes, kes pahatahtlikult pankrotiavalduse esitamisega viivitavad. Selles osas on vajalik efektiivsema meetme rakendamine.

---

<sup>24</sup> Tekst põhineb EMTA 29.07.2016 a. saadetud sisendil. Kättesaadav Justiitsministeeriumis.

<sup>25</sup> P. Manavald. Pankrotimenetluse majanduslik efektiivsus. Empiiriline uuring. – *Juridica* 2010/**IV**, lk 275, p 3.4: „Seega võib eeltoodud raugemiste statistikale lisaks väita, et välja kuulutatud pankrottidest on 48,6% sellised, milles võlausaldajad ei saa midagi. Kui arvestada osakaalu kogumist koos raugevate pankrottidega, selgub et põhivalimist 72,9% juhtudel ei jagatud võlausaldajatele midagi (47,2% kogumist rauges kohe + 48,6% puhul ülejäänutest ehk 25,7% puhul kogumist selgus hiljem, et välja maksete summa on 0).“

<sup>26</sup> [Maksejõuetuse menetlemise tõhususe uuring](#) ((19.03.2013), uuringu teostaja: AS PricewaterhouseCoopers Advisors, tellija: Riigikantselei, tarkade otsuste fond, partner: Justiitsministeerium, lk 25-26.

<sup>27</sup> *Op cit* [Maksejõuetuse menetlemise tõhususe uuringu kokkuvõte](#) (2013), lk 4.

<sup>28</sup> Vt *Doing Business* 2016 a. äriedetabeli alaosa „[Resolving insolvency](#)“.

<sup>29</sup> P. Manavald. Likvideeriva pankrotimenetluse alternatiivid maksejõuetuse tingimustes. – *Juridica* 2005/**III**, lk 126, p 2.

<sup>30</sup> *Op cit* Riigikohtu analüüs. [Pankrotimenetluse raugemise kohtupraktika](#), lk 24.

### 1.3. Majanduskuritegude vastane võitlus on ebaefektiivne

Majanduskuriteod on sätestatud karistusseadustiku 21. peatükis (sh pankrotikuriteod). Samas võib majanduskuriteona käsitleda ka kuritegu, mis on karistusseadustiku eriosas liigitatud näiteks varavastaste, avaliku usalduse vastaste või keskkonnastaste süütegude hulka.<sup>31</sup> 2014. aastal loodi keskkriminaalpolitsei majanduskuritegude büroo (*edaspidi MKB*). MKB loomisega toodi kogu majanduskuritegude uurimise kompetents keskkriminaalpolitseisse.<sup>32</sup> Eelkõige just keerukamate ja raskemate kuritegude uurimine.<sup>33</sup> MKB loomine oli kindlasti samm õiges suunas võitluses majanduskuritegudega, kuid MKB esimesed tegevusaastad on toonud välja mitmed kitsaskohad, millega tuleks tegeleda.

Nii on majanduskuritegude menetluspraktika analüüsi kohaselt keskmine menetlusaeg kohtueelses menetluses 798 päeva, sealjuures prokuratuuri keskmine menetlusaeg on 253 päeva. Pika menetlusaja põhjuseks on asjaolu, et nii prokuratuuris kui ka uurimisasutustes ei ole piisaval hulgal tugipersonali.<sup>34</sup> Samuti tõsteti MKB majanduskuriteo menetlemise kahju piiri 40 000 eurolt 80 000-le.<sup>35</sup> Lisaks suurele lävendile tegeleb MKB süsteemselt ja grupiviisiliselt toimepandud majanduskuritegudega. Seega väiksemad ühemeherikkumised jäävad MKB luubi alt välja ning nende asjadega tegelevad prefektuurid. Samas MKB loomisega langes prefektuuride pädevuses olevate väiksema kahjuga majanduskuritegude menetlusvõimekus, kuivõrd MKB loomisega kadus prefektuuridest majanduskuritegude uurimise kompetents.<sup>36</sup> Probleemi on tunnistanud ka keskkriminaalpolitsei juht, kes nentis, et politsei võimekus majanduskuritegudega tegeleda on väike, kuivõrd prefektuurides kogenud ja väljaõppinud majanduskuritegude uurijaid sisuliselt ei ole.<sup>37</sup>

Pankrotimenetlused on tihti väga keerulised ning erinevatest skeemidest n-ö läbi närimiseks on vajalikud mh majandus- ja finantsalased teadmised. Läbi on vaja töötada võlgniku varasem tegevus, sh väga suur hulk raamatupidamisdokumente. Olukord on sedavõrd keerulisem, et harvad ei ole olukorrad, mil pankrotikuriteod jõuavad menetlejateni aastaid pärast võimalikku kuritegu. Võttes arvesse MKB keskendumist suurtele asjadele ning prefektuuride vähest võimekust võib olla tulemuseks see, et isegi kui pöörduakse politseisse pankrotikuriteo kahtlusega, siis ei pruugi politseil olla piisavalt inim- ja ajaressurssi, et asja menetlemisega tegeleda. Seda on kinnitanud keskkriminaalpolitsei juht.<sup>38</sup> Selline olukord ei ole rahuldav.

Majanduskuritegude vastase võitluse efektiivsust on vaja tõsta. Sellele on mh viidatud ka konkurentsivõime raportis.<sup>39</sup> Siinjuures on oluline rõhutada, et lisaks politsei õiguskaitseorganitele on oluline roll võitluses majanduskuritegudega maksejõuetusõigusel ning maksejõuetusi menetleval

<sup>31</sup> K-C. Kruusmaa, M. Kärner. [Majanduskuritegude menetluspraktika analüüs](#). Kriminaalpoliitika analüüs. Justiitsministeerium .Nr 5/2015, lk 3.

<sup>32</sup> *Op cit* K-C. Kruusmaa, M. Kärner. [Majanduskuritegude menetluspraktika analüüs](#), lk 6. Vt Delfi ärilehe 02.05.2014 a. artiklit „[Majanduskuritegudega hakkab võitlema uus büroo](#)“.

<sup>33</sup> *Op cit* „[Majanduskuritegudega hakkab võitlema uus büroo](#)“.

<sup>34</sup> *Op cit* K-C. Kruusmaa, M. Kärner. [Majanduskuritegude menetluspraktika analüüs](#), lk 1.

<sup>35</sup> *Op cit* K-C. Kruusmaa, M. Kärner. [Majanduskuritegude menetluspraktika analüüs](#), lk 7.

<sup>36</sup> *Op cit* K-C. Kruusmaa, M. Kärner. [Majanduskuritegude menetluspraktika analüüs](#), lk 1.

<sup>37</sup> Vt Äripäeva 10.03.2016 a. artiklit „[Väiksemad ärikuriteod jäävad ripakile](#)“.

<sup>38</sup> Vt ERR-i 17.03.2016 a. artiklit „[Krista Aas: „Aususe tase on ühiskonnas langenud](#)“.“

<sup>39</sup> Konkurentsivõime 2.0. Raport. [Eesti ärikeskkonna konkurentsivõime kasvatamiseks tehtud ettepanekud](#). Justiitsministeerium, 2016, lk 20.

institutsioonilisel raamistikul. Nii on (ajutise) halduri ülesandeks uurida võlgniku eelnevat tegevust ning selgitada välja, kas maksejõuetuse põhjuseks on võlgniku kuriteo tunnustega tegu, raske juhtimisviga või muu asjaolu. Kui ilmneb, et võlgnik on seoses maksejõuetuse tekkimisega pannud toime kuriteo tunnustega teo, teatab haldur või kohus sellest prokuröörile või politseile kriminaalmenetluse alustamise otsustamiseks (PankrS § 28 lg 1). Kehtiv süsteem ei võimalda aga piisavalt põhjalikult võlgniku tegevuse põhjalikumat uurimist, kui selleks peaks olema vajadus. Seega, lisaks prefektuuride ja prokuratuuri võimekuse tõstmisele, on oluline roll tagada põhjalikum võlgniku tegevuse uurimine, et tõsta majanduskuritegevuse vastase võitluse efektiivsust.

#### 1.4. Maksejõuetuste menetlemisel ei ole piisavalt tagatud avalik huvi

See, kuidas riik kujundab oma maksejõuetusõiguse süsteemi, sõltub konkreetse riigi majanduslikust, sotsiaalsest ja poliitilisest taustast.<sup>40</sup> Seega ei tule maksejõuetusõiguse süsteemi kujundamisel luua tasakaal mitte ainult erinevate menetlusosaliste huvide vahel, vaid ka vastavate sotsiaalsete, poliitiliste ja teiste sarnaste huvide vahel, millel on mõju maksejõuetusmenetluse majanduslikele ja õiguslikele eesmärkidele.<sup>41</sup> Olenemata asjaolust, kuidas üks või teine riik kujundab oma maksejõuetusõiguse süsteemi, peab see sobituma üldiste ühiskonna õiguslike ja sotsiaalsete väärtustega, millel see süsteem tegelikult baseerub ja mille vajadusi rahuldama peab.<sup>42</sup>

PankrS-s ei ole otsesõnu avalikku huvi mainitud. See ei tähenda aga, et pankrotimenetluses avalik huvi tähendust ei omaks. Vastupidi, pankrotimenetlus on avalikust huvist lähtuv menetlus, mis lisaks menetlusosalistele puudutab peaaegu igaühte meist (töötajaid, lepingupartnereid, tarbijat jne).<sup>43</sup> Nõuetekohane pankrotimenetlus on avalik hüve, mida tuleb avalikes huvides tagada.<sup>44</sup> Laiemas plaanis seisneb pankrotimenetluse avalik huvi nii üldise ärimoraali parandamises, ausate majandussuhete loomisele innustamises, maksejõuetuse põhjuste väljaselgitamises kui ka ühiskonna kaitsmises maksejõuetute ühingute eest ning et maksejõuetused lahendatakse kiirel ja korrektsel viisil.<sup>45</sup> Seda seisukohta toetab õiguskirjanduses tehtud järeldus, mille kohaselt on pankrotimenetlus avalikust huvist kantud menetlus, kuivõrd seeläbi aidatakse hoida rahu ja korda ühiskonnas, et võlausaldajate omandiõigus ei saaks kahjustatud ja teisalt, et võlausaldajad ei asuks võlgu sisse nõudma mitte omaalgatuslikult, vaid pöörduksid selleks volitatud võimustruktuuri poole.<sup>46</sup> Sellele, et pankrotimenetluse on avalikest huvidest lähtuv menetlus viitavad muuhulgas kohtulik ja riiklik järelevalve pankrotimenetluses.<sup>47</sup>

Kuigi avalik huvi omab olulist tähendust pankrotimenetluses, siis eelpool kirjeldatud kehtiva süsteemi probleemid näitavad selgelt, et kehtiv süsteem ei aita tagada piisavalt avaliku huvi järgimist maksejõuetuste menetlemisel. Nii suhtuvad võlausaldajad võlgniku maksejõuetusse kui lootusetusse

<sup>40</sup> T. Saarma. Pankrotimenetluse põhimõtted. – Juridica 2008/*VI*, lk 351, p 1.

<sup>41</sup> *Op cit* [UNCITRAL Legislative Guide on Insolvency Law, Parts One and Two \(2005\)](#), lk 9.

<sup>42</sup> *Op cit* [UNCITRAL Legislative Guide on Insolvency Law, Parts One and Two \(2005\)](#), lk 10.

<sup>43</sup> S. Viimsalu. Konverents „Maksejõuetus – kas üksnes pankrot?“. – Juridica 2007/*IX*, lk 667.

<sup>44</sup> *Op cit* K. Kerstna-Vaks. [Järelevalve pankrotimenetluses](#), lk 23.

<sup>45</sup> M. Varusk. Maksejõuetus – mis see on? Õiguskeel 2008/2, lk 1. Vt *op cit* K. Kerstna-Vaks. Juridica 2005/*IX*, lk 656, p 2. A. Keay. Insolvency Law : A Matter Of Public Interest? Northern Ireland Legal Quarterly.2000.Vol. 51, Nr. 4, lk 510.

<sup>46</sup> Vt näiteks K. Ikkonen. Avalik huvi kui määratlemata õigusmõiste. – Juridica 2005/*III*, lk 198, p 4.7. *Op cit* S. Viimsalu. Juridica 2007/*IX*, lk 667. *Op cit* K. Kerstna-Vaks. Juridica 2005/*IX*, lk 659, p 3.

<sup>47</sup> Vt lisaks S. Viimsalu. Piiriülese maksejõuetusmenetluse lähtealused ja algatamine. [Magistritöö](#). Tallinn : 2007, lk 27, p 1.3.

olukorda, kus nende õigused ei realiseeru. Samuti ei ole ettevõtluskeskkonnale ega ärimoraalile hästi mõjunud olukord, mil tihtipeale jäävad maksejõuetuse põhjused välja selgitamata ning pahatalikult käitunud isikud vastutusele võtmata. Kehtiva õiguse kohaselt sõltub pankrotimenetluse nõuetekohane läbiviimine, sh pahatahtlikult käitunud isikute suhtes vastutuse kohaldamine, võlausaldajate valmisolekust panustada pankrotimenetluse läbiviimisse. Samas ei saa avaliku huvi tagamine sõltuda võlausaldajate erahuvidest. Avaliku huvi tagamise eest peaks seisma hea eelkõige riik.

Avalikes huvides on oluline tagada, et võlgnik suudaks võimalikult suures ulatuses oma võlad tasuda ning seeläbi oleks kahju võlausaldajatele ja majandusele tervikuna võimalikult väike. Eestis puudub statistika, mis võimaldaks hinnata kahju kogu majandusele, kuid lähtepunktiks saab võtta Eesti Võlausaldajate Liidu (*edaspidi EVUL*) koostatud indikatiivse ülevaate, milles on välja toodud 2015 a. maksejõuetute äriühingute tasumata jäänud võlgade maht. Ülevaatest selgub, et pankrotimenetluse, sh raugemisega lõppenud menetlus, võlgade kogumaht on 23,9 miljonit eurot, millest üle poole ehk ca 14 miljonit moodustab maksuvõlg. Seejuures, kui võtta arvesse ka majandusaasta aruande esitamata jätnud äriühingute kogu võlgade mahtu (155,4 miljonit eurot), võib järeldada, et kahju majandusele on märkimisväärne.<sup>48</sup>

Võrdluseks saab tuua *Deloitte* poolt Lätis läbi viidud uuringu, milles on toodud välja maksejõuetuse tõttu aastatel 2008-2014 tekkinud majanduslik ja mittemajanduslik kahju. Uuringu kohaselt ulatub sel perioodil tekkinud majanduslik kahju 6.6 miljardi euronit ning mittemajanduslik kahju 1.2 miljardi euronit.<sup>49</sup> Eraldi on lätlased uurinud kahju, mis on tekkinud pankrotimenetluse kuritarvituste tõttu, võttes aluseks erinevad parameetrid. Uuringu tulemusena on pankrotimenetluste kuritarvitamine aastatel 2008-2014 mõjutanud majandust hinnanguliselt 580-750 miljoni euro vahemikus.<sup>50</sup> Selline tulemus annab aimu, et ka Eestis tuleks arvestada asjaoluga, et kogu majandusele tekkivast kahjust moodustab üsna olulise osa pahatahtlike pankrottide poolt tekitatud kahju.

## 2. Võimalikud alternatiivsed lahendused

Lähteülesandes on palutud kaaluda alternatiivseid lahendusi ning selgitada välja, milline lahendusviis võib kehtiva korra probleeme arvestades olla kõige optimaalseim.

Alternatiivsete lahenduste kaalumise on lisaks eelpool mainitule tingitud Vabariigi Valitsuse tegevuskavast, mille kohaselt õiguslik sekkumine probleemi lahendamisse peab olema *ultima ratio* meede.<sup>51</sup> Õigusloome mahu vähendamise kava kohaselt tuleb mh kriitiliselt hinnata iga õigusakti vajalikkust ning pöörata suurt tähelepanu õigusloomeprotsessi järgimisele ja õigusaktide kvaliteedile.<sup>52</sup> Sellest tulenevalt on erinevate alternatiivsete lahenduste kaalumist alustatud kõige pehmematest meetmetest liikudes järjest intensiivsema meetme rakendamiseni.

---

<sup>48</sup> Eesti Võlausaldajate Liit. 2015. aastal maksejõuetuse tõttu tegevuse lõpetanud ettevõtete [analüüs](#).

<sup>49</sup> Foreign Investors Council in Latvia. [Insolvency abuse report](#). Deloitte, 2016, lk 7.

<sup>50</sup> *Op cit* Foreign Investors Council in Latvia. [Insolvency abuse report](#), lk 8.

<sup>51</sup> Vt [Vabariigi Valitsuse tegevuskava 2015-2019](#), p 4.3: *Hoidume ülereguleerimisest ja seaduste ületootmisest. Uue normatiivakti väljatöötamise tingimuseks on ultima ratio põhimõte ehk selle vajalikkuse veenev põhjendamine ja rakenduspraktika analüüs. Toetame selge ja lihtsa õigus- ja ametikeele kasutamist. Käivitame laiapõhjalise parlamentaarse protsessi eesmärgiga kujundada bürokraatia vähendamisele suunatud õiguskultuuri*. Vt lisaks [Õigusloome mahu vähendamise kava](#).

<sup>52</sup> Vt Õigusloome mahu vähendamise kohta lähemalt Justiitsministeeriumi [koduleheküljelt](#).

## 2.1. Alternatiivsed lahendused õiguslikele muudatustele

Kõige vähem intensiivsem meede oleks senise õigusliku regulatsiooni alles jätmine ehk teisisõnu mitte-midagi-tegemine. Mitte-midagi-tegemine oleks kohane meede eelkõige olukorras, mil on alust arvata, et tegemist on mööduva nähtusega ning probleemi põhjustanud nähtused kaovad ilma riigipoolse sekkumiseta.

Võiks ju lootma jääda, et võlausaldajad hakkavad panustama senisest rohkem ressursi pankrotimenetluse läbiviimiseks või et isikud saavad aru, et pankrottide pahatahtlik raugeda laskmine ei ole hea ärikultuurile, ettevõtluskeskkonnale ja majandusele tervikuna ning et palju kasulikum on aus ja vastutustundlik käitumine, kuna selliselt on lihtsam krediiti kaasata ning tekiks atraktiivsem ettevõtlus- ja investeerimiskeskond, kuid ilmselt ei oleks selline meede efektiivne. Seda mh põhjusel, et kui kehtivas õiguses on sätestatud võlgniku pahatahtliku käitumise jaoks nii tsiviil- kui ka kriminaalvastutus<sup>53</sup>, kuid vastavate sanktsioonide ettenägemine ei ole olukorda parandanud, ei ole ilmselt mõttekas lootma jääda, et olukord ilma riigi poolse tegevuseta muutub. Senine kogemus näitab selgelt, et ei ole mõtet lootma jääda võlausaldajate suurema panustamise peale. Samuti vastab kiire riigipoolne lahenduste otsimine olemasolevatele probleemidele ühiskonna ootustele ja vajadustele.<sup>54</sup>

Pehmemate lahenduste seast tasuks kaaluda veel avalikkuse teavitamist ja rahastamise suurendamist, kuivõrd sellised variandid võimaldavad olemasoleva korra kehtima jätmist.

Avalikkuse teavitamine oleks kohane meede eelkõige olukorras, mil isikud ei ole teadlikud endil lasuvatest kohustustest ning selle teadmatusega võib kaasneda nende kohustuste rikkumine. Teadlikkuse tõstmine võib aidata kaasa sellele, et isikud hakkavad kohusetundlikumalt käituma, kuna neil on tekkinud parem arusaamine endal lasuvatest kohustest. See omakorda vähendaks järelevalve süsteemi efektiivsemaks muutmise vajadust ning aitaks kaasa ettevõtluskeskkonna atraktiivsemaks muutumisele. Samas on naiivne mõelda, et põhjus, miks isikud enda kohustusi ei täida, on alati teadmatust. Tõepoolest oleks see meede mõjus heatahtlike võlgnike puhul, kes ühel või teisel põhjusel ei ole päris aru saanud, millised kohustused tal on, kuid sügavalt kaheldav on meetme tulemuslikkus pahatahtlike võlgnike puhul. Seda eelkõige seetõttu, et antud lahenduse puhul puudub motivaator, mis paneks isikuid võrreldes senisega seadusekuulekamalt käituma. Pahatahtlikult käituv võlgnik on ju teadlikult valinud kohustuste rikkumise tee, mistõttu tuleb kahelda sedavõrd pehme meetme mõjususes. Seda enam, et kehtiv õigus näeb võlgniku pahatahtliku käitumise eest ette nii tsiviil- kui ka kriminaalvastutuse.

Kehtiva õiguse kitsaskohtade kirjelduses on mitmes kohas viidatud ressursi vähesusele, mistõttu oleks kohaseks meetmeks rahastamise suurendamise võimalus.

Rahastuse suurendamine võimaldaks uurimisasutustel ja prokuratuuril menetleda efektiivsemalt majanduskuritegusid ning halduritel uurida senisest põhjalikumalt maksejõuetuse tekkimise põhjuseid. See omaks kindlasti positiivset mõju, kuivõrd seeläbi saadetakse signaal, et riigil on piisavalt

<sup>53</sup> Vt erinevate vastutusvormide kohta P. Varul. Võlgniku vastutus pankroti korral. – *Juridica* 2003/**VII**.

<sup>54</sup> Vt nt *op cit* P. Varul. *Juridica* 2013/**IV**, lk 236, p 2.1.2. [Eesti Advokatuuri maksejõuetuse komisjoni ettepanekud](#) Justiitsministeeriumi dokumendiregistri viit: 7-7/5657, p 2. Eesti Kaubandus-Tööstuskoja ettepanekud. Justiitsministeeriumi dokumendiregistri viit: 7-7/5657, p 1. Sellele viitavad ka rohked meediakajastused. Vt nt Äripäeva 10.03.2015 a. artiklit „[Krediidiinfo: raugemiste osakaal teeb muret](#)“, *op cit* Äripäeva 11.03.2015 a. artiklit „[Pankrotihaldur: pahatahtlikkus on tihti karistamatu](#)“, Äripäeva 20.07.2016 a. artiklit „[Võlgnik peab ka vastutama](#)“.



ressurssi süvenemaks senisest põhjalikumalt maksejõuetuse põhjuste ja majanduskuritegude uurimise ning enam ei tasu loota menetluse raugemisele. Selline meede võimaldaks küll paremini võidelda majanduskuritegudega ning aidata tagada avalikku huvi maksejõuetuste menetlemisel, kuid küsitav on, kui efektiivne antud meede on. Seda eelkõige seetõttu, et vajalik oleks eraldada riigivahenditest märkimisväärne ressurss, tagamaks prefektuurides ja prokuratuuris vastav võimekus ning halduripoolne põhjalik maksejõuetuse põhjuste uurimine. Igal juhul maksejõuetuse tekkimise põhjuste uurimine ei ole vajalik. Ressurssi suunamisel tuleks töötada välja kuluefektiivne lahendus ehk teisisõnu mehhanism, mis aitaks selgitada välja, millistel juhtudel on vajalik täiendav uurimine. Meetme rakendamine omaks kindlasti positiivset mõju, kuid võttes arvesse riigi piiratud ressursse ei oleks sellises mahus täiendavate vahendite kaasamine võimalik, mistõttu oleks vajalik luua mehhanism, mis aitaks tagada ressursi kuluefektiivse kasutamise.

## **2.2. Kehtiva õiguse minimaalne täiendamine**

Eelmisest alapunktist joonistus selgelt välja tõdemus, et pehmete meetmete rakendamine võib omada küll positiivset mõju, kuid ei võimalda lahendada efektiivselt kehtiva õiguse probleeme. Seega tuleks kaaluda mõnevõrra intensiivsemate meetmete rakendamist, mis hõlmaksid endas kehtiva õiguse muutmist. Omaette küsimus on, kui intensiivne see sekkumine olema peaks. Seega kaalutakse olemasolevas alapunktis meetmete rakendamist, mis toovad endaga kaasa küll seaduse muutmise, kuid võimaldavad olemasoleval süsteemil üldjoontes kehtima jääda. Eelkõige tulevad kõne alla võlgniku ja/ või võlausaldajate suhtes rakendatavad täiendavad meetmed.

### **2.2.1. Võlgniku suhtes täiendavate meetmete rakendamine**

Võlgniku suhtes oleks võimalik rakendada eelkõige meetmeid, mis tagaksid menetluskulude kandmise võlgniku arvelt.

Kaaluda võiks n-ö ettevõtlusriski maksu kehtestamist, mille eesmärgiks oleks tagada menetluskulude kandmine maksufondi arvelt maksejõuetuse riski realiseerumisel. Uue maksu sisseviimist saab pidada kohaseks ja sobilikuks vahendiks, kuivõrd seeläbi oleks võimalik rahastada varatute menetluste läbiviimist. Meede võimaldaks tagada küll pankrotimenetluse nõuetekohast läbiviimist, kuid, võttes arvesse ettevõtjate niigi suurt maksukoormust ning asjaolu, et enamik ettevõtjast on ausad, oleks meetme rakendamine ebaproportsionaalne. Samuti puuduks mehhanism, mis aitaks välja valida menetlused, mille puhul oleks täiendava ressursi suunamine vajalik. Alati ja igal juhul ei ole ilmselt mõistlik suunata täiendavaid ressursse menetluse läbiviimisse.

Juriidiliste isikute puhul oleks võimalik kaaluda lahendust, mille kohaselt nähakse ette kohustusliku reservi moodustamine pankrotimenetluse kulude katteks. Sisuliselt tähendaks see, et võlgnik peaks hoidma alati tagavaras paari tuhandet eurot. Selline lahendus oleks kohati vastassuunaline senisele õiguspoliitilisele arengule, kuivõrd osaühingute kohustuslike reservide nõue kaotati seadusest mõned aastad tagasi.<sup>55</sup> Nõustuda tuleb seisukohaga, et kasulik on suunata raha pigem investeringutesse, mille läbi on võimalik kasvatada ühingu edu, selle asemel, et hoida raha kinni igaks juhuks maksejõuetuks muutumise tarbeks. Samuti ei oleks võimalik meedet rakendada füüsiliste isikute suhtes. Seega tuleb tõdeda, et ka kohustusliku reservi moodustamine ei ole efektiivne lahendus.

---

<sup>55</sup> Äriseadustiku muutmise seaduse eelnõu (733 SE) [seletuskiri](#), § 160 lg 2.

Võimalik oleks kaaluda erinevate konstruktsioonide loomist, mis võimaldaksid kohustada võlgnikku menetluskulusid tasuma.

Juriidilisest isikust võlgniku puhul on PankrS § 30 lõikes 3 ette nähtud meede, mis võimaldab isikul, kes tasub pankrotimenetluse kulude katteks deposiidi, nõuda deposiidina tasutud summa hüvitamist isikutelt, kes oma kohustusi rikkudes on jätnud pankrotiavalduse õigeaegselt esitamata. Füüsilistel isikutel ei ole kohustuslik pankrotiavalduse ega ka näiteks raamatupidamiskohustuse täitmine, mistõttu oleks selline lahendus ette nähtud vaid juriidilistele isikutele. Praktikas PankrS §-s 30 sisalduv võimalus laialdast kasutamist leidnud pole. Üheks põhjuseks võib olla asjaolu, et võlausaldajatel puudub piisavalt hea ülevaade võlgniku tegevusest ega soovita riskida oma kahju suurenemisega. Selleks, et olukorda parandada, on olnud varasemalt kaalumisel lahendus, mille kohaselt sooviti sundida tsiviilõiguslike meetmetega pankrotiavaldust esitama kohustatud isikuid varem tegutsema.

Varasemalt välja pakutud lahenduse väljatöötamiskavatsuse (*edaspidi VTK*) kohaselt oleks kohtul olnud õigus nõuda isikult, kes on rikkunud pankrotiavalduse esitamise kohustust, raugemise vältimiseks menetluskulude kaudu deposiiti kohtu poolt määratud summa veel enne pankroti väljakuulutamist, kui deposiiti ei ole tasunud ükski võlausaldaja.<sup>56</sup> Nii oleks meede tõenäoliselt efektiivne küll olukorras, mil isik tunnistaks rikkumist ja täidaks vabatahtlikult kohustuse, ent kaheldav on, kas meedet saaks pidada efektiivseks olukorras, mil isik vabatahtlikult seda kohustust ei täida. Ilmselt ei saa lootma jääda sellele, et isik vabatahtlikult kohustuse rikkumist tunnistaks, kuivõrd see võib jätta mulje, et tegemist on süü tunnistamisega. Seega tuleks arvestada, et sagedasem on olukord, mil on vajalik kohustuse rikkumine juhtorgani liikme poolt kohtus selgeks vaielda. See omakorda tähendaks seda, et menetluse algus jääks venima, kuivõrd deposiiti ei saaks raha nõuda enne, kui kohus on vastava vaidluse lahendanud. Olukord on sedavõrd problemaatilisem, et niivõrd varajases faasis ei ole võimalik ajutise halduri poolt kogutud info põhjal tihti konkreetseid järeldusi kohustuse rikkumise kohta teha.<sup>57</sup>

Skeptilisust sellise meetme rakendatavuse kohta avaldasid mitmed eksperdid Saksa maksejõuetusseadustiku (*Insolvenzordnung*) sarnase muudatuse vastuvõtmisel.<sup>58</sup> Saksa vastav säte on olnud jõus vaid lühikest aega, mistõttu on veel vara anda lõplikke hinnanguid meetme efektiivsuse kohta, kuid tuginedes olemasolevale aktuaalsele õiguskirjandusele, tuleks asuda seisukohale, et endiselt ollakse pigem kriitilisel positsioonil.<sup>59</sup>

---

<sup>56</sup> VTK on kättesaadav Justiitsministeeriumis. Selline lahendus baseerus suuresti Saksa maksejõuetusseadustiku (*edaspidi InsO*) 2011 a. lisatud sätel. [InsO § 26 Absatz 4](#): Zur Leistung eines Vorschusses nach Absatz 1 Satz 2 ist jede Person verpflichtet, die entgegen den Vorschriften des Insolvenz- oder Gesellschaftsrechts pflichtwidrig und schuldhaft keinen Antrag auf Eröffnung des Insolvenzverfahrens gestellt hat. Ist streitig, ob die Person pflichtwidrig und schuldhaft gehandelt hat, so trifft sie die Beweislast. Die Zahlung des Vorschusses kann der vorläufige Insolvenzverwalter sowie jede Person verlangen, die einen begründeten Vermögensanspruch gegen den Schuldner hat.

<sup>57</sup> Vt pikemalt *op cit* K. Jürgenson. [Pankrotiavalduse esitamise kohustust rikkunud isiku vastutus pankrotimenetluse raugemisel](#), lk 33- 46.

<sup>58</sup> Vt pikemalt erinevate ekspertide arvamuse kohta Saksa valitsuse koduleheküljel. Deutscher Bundestag. Rechtsausschuss - [Stellungnahmen der Sachverständigen](#).

<sup>59</sup> Vt nt U. Keller in K. Schmidt, *Insolvenzordnung*. C. H. Beck. 19. Auflage. 2016. InsO § 26, äärem 41-42. H. Hirte in W. Uhlenbruck. *Insolvenzordnung*. Vahlen. 14. Auflage. 2015. InsO § 26, äärem 70-71. Mönning/Zimmermann in J. Nerlich/V. Römermann. *Insolvenzordnung*. 29. EL Januar 2016, InsO § 26, äärem 8, 85. U. Gundlach in P. Gottwald. *Insolvenzrechts-Handbuch*. C. H. Beck. 5. Auflage 2015. Kapitel II, § 15, äärem 38. V. Römermann. *Neues Sanierungsrecht ab 2012: Der Regierungsentwurf des ESUG*. GWR 2011, 375, p 2. Vt lisaks arvamust



Iseenesest kohustust rikkunud isikult kulude hüvitamise nõudeõiguse ettenägemine ei ole vale, kuid samas ei saa seda pidada antud olukorras efektiivseks vahendiks, kuivõrd meetme rakendamine sõltub suuresti asjaolust, kas võlgniku juhtorgani liige tasub vabatahtlikult deposiidi või mitte. Samuti osutuks meetme rakendamine problemaatiliseks olukorras, kus ka juhatuse liige on varatu, kuivõrd sellisel juhul ei ole lootust menetluskulude katteks raha saada ning menetlus raueks ikkagi ära. Seega tuleb järeldada, et pankrotiavalduse esitamise kohustust rikkunud juhtorgani liikme kohustamine menetluskulude katteks deposiiti tasuma olukorras, mil seda ei ole teinud võlausaldajad, on küll vajalik meede, kuid mitte kõige efektiivsem.

Eraldi võiks kaaluda juriidilisest isikust võlgniku juhatuse kohustuste ja vastutuse süsteemi muutmist, kuid antud teema on eraldi analüüsi objekt, mistõttu sellel teemal siinkohal pikemalt ei peatuta. Küll aga võiks järeldada, et üksnes täiendavate kohustuste/ vastutuse loomine ei oleks ilmselt kõige efektiivsem meede, kuivõrd kohustuste rikkumine ja sellest johtuvalt vastutuse kohaldamiseks on vajalik täiendav uurimine, mille jaoks on omakorda vajalik täiendav ressurss.

Kokkuvõtlikult peab tõdema, et võlgniku suhtes oleks võimalik küll rakendada meetmeid, mis võiksid aidata kehtiva korra probleeme lahendada, kuid ükski kaalutud meetmetest ei oleks piisavalt efektiivne.

### 2.2.2. Võlausaldajate suhtes täiendavate meetmete rakendamine

Pankrotimenetluse peamiseks eesmärgiks on võlausaldajate nõuete rahuldamine. Võlausaldajaid on õiguskirjanduses võrreldud isegi aktsionäridega, kes oma koosolekutel otsustavad kõige olulisemaid küsimusi oma vara suhtes. Seega võib öelda, et pankrotimenetlus on just peaaesjalikult võlausaldajate huvides toimuv menetlus, mille kaudu jaotatakse võlgniku järele jäänud vara võimalikult võrdselt võlausaldajate vahel.<sup>60</sup> Sellest tulenevalt tuleks kaaluda võimalusi, kas kehtiva korra probleeme ei oleks võimalik efektiivselt lahendada võlausaldajate suhtes täiendavate meetmete rakendamise kaudu. Selliste meetmete kasutamine võiks olla sobilik tulenevalt asjaolust, et just võlausaldajad on need, kellele tehakse pankrotivarast väljamakseid, st neil on menetluses majanduslik huvi.

Eelkõige tuleks kõne alla kaks meedet. Esiteks oleks võimalik kaaluda lahendust, mille kohaselt nähakse seaduses ette võlausaldaja kohustus tasuda deposiit menetluskulude katteks. Teiseks võiks kaaluda seadusesse võimaluse lisamist, mille kohaselt saaks see võlausaldaja, kes on vabatahtlikult tasunud menetluskulude katmiseks deposiidi, selle summa võrreldes seni kehtiva korraga veel paremas järjekorras pankrotivara arvelt tagasi.

PankrS § 11 lõike 1 kohaselt võib kohus määrusega kohustada pankrotiavalduse esitanud võlausaldajat tasuma ajutise halduri tasu ja kulutuste katteks deposiidina selleks ette nähtud kontole kohtu määratud rahasumma, kui on alust arvata, et pankrotivarast selleks ei jätku. Samas, kui võlausaldaja ei tasu deposiiti, siis talle mingeid tagajärgi ei teki. Kohus jätab sellisel juhul lihtsalt pankrotimenetluse alustamata.

Kaaluda võiks kehtiva korra muutmist selliselt, et kohtul oleks õigus kohustada oma otsusega võlausaldajat deposiiti tasuma teatud summa menetluskulude katteks ning vastav otsus oleks

---

kaalumisel olnud alternatiivide kohta. K Schmidt. Insolvenzeröffnung mit Massekostenvorschuss – Vor einer neuerlichen Änderung des § 26 InsO. NJW 2011, 1255.

<sup>60</sup> P. Varul. Selgitavaid märkusi pankrotiseadusele. – Juridica 1994/I, p 5. *Op cit* P. Manavald. Juridica 2010/IV, 276, p 4.

sundtäidetav. Selliselt oleks võimalik küll tagada menetluse jätkumine, kuid küsitav on, kas sellise meetme kohaldamist saab pidada proportsionaalseks. Kehtiva korra järgi ei ole võlausaldaja kohustatud pankrotiavaldust esitama, mistõttu vähendaks deposiidi tasumise kohustus oluliselt võlausaldajate motiveeritust pankrotiavalduse esitamiseks ning võib tipneda sellega, et ükski võlausaldaja ei ole motiveeritud pankrotiavaldust esitama, mis omakorda suurendab riski, et maksjõuetud isikud eksisteerivad käibes edasi. Seega ei saa sellise meetme rakendamist pidada proportsionaalseks ega efektiivseks.

Küll aga võiks kaaluda n-ö prääniku kasutamist. Kohane ja sobilik oleks meede, mille kohaselt vabatahtlikult deposiidi tasunud võlausaldajal tekiks võimalus saada deposiidiks tasutud summa (osaliselt) tagasi eelisjärjekorras. Tegelikult ka kehtiv kord annab deposiidina tasutud summale eelisjärjekorra. Deposiidina makstud summa on pankrotimenetluse kulu, mis makstakse välja pärast massikohustusi. Samas tasutakse deposiidina makstud summa pankrotimenetluse kulude järjestuses viimasena.

Deposiidina tasutud summa veelgi parem eelisjärjekord, võiks potentsiaalselt motiveerida võlausaldajaid rohkem panustama pankrotimenetlustesse, kuivõrd suureneb tõenäosus saada hiljem raha (vähemalt osaliselt) tagasi. Samas ka sellise lahenduse puhul ei ole garanteeritud, et võlausaldajad on alati huvitatud deposiidi tasumisest. Võlausaldajad seisvad pankrotimenetluses pigem oma erahuvide eest ning neil puudub huvi tagada menetluse läbiviimine avalikes huvides. Seega sõltuks menetluse läbiviimine konkreetsetelt võlausaldajate huvist, mitte asjaolust, kas edasine menetlemine võiks olla vajalik avalikku huvi silmas pidades.

Alternatiivselt oleks võimalik pakkuda teise nõ präänikuna võlausaldajatele eelmises alapunktis PankrS § 30 lg 3 kohta välja pakutud lahendust, mille kohaselt oleks võlausaldajal võimalik hõlpsamalt kohustust rikkunud isikult menetluskulude katteks tasutud summa hüvitamist nõuda. Kuigi selline lahendus võiks teoreetiliselt tõsta võlausaldajate motiveeritust, selgus eelmises alapunktis, et tegemist ei oleks siiski efektiivse meetmega.

### **2.3. Olemasoleva järelevalve süsteemi muutmine**

Olemasoleva õiguse muutmine selliselt, et oleks võimalik rakendada võlgniku või võlausaldajate suhtes täiendavaid meetmeid võiksid tuua kaasa positiivseid tulemusi, kuid eelmises punktis kaalutud alternatiivsed lahendused näitasid, et kaheldav on, kas vastavate meetmete rakendamisel on võimalik lahendada efektiivselt kehtiva korra probleeme. Sellest tulenevalt analüüsitakse järgnevalt senise järelevalve süsteemi muutmise võimalust.

Halduri suhtes täiendavate meetmete rakendamist eraldi analüüsitud ei ole, kuivõrd see seondub peamiselt punktis 2.1. käsitletud rahastuse suurendamisega ning halduri näol ei ole tegemist mitte järelevalveorganiga, vaid vastupidi, haldur on peamine järelevalve objekt. Võlausaldajad on küll osa järelevalvesüsteemist, kuid käesolev analüüsi alapunkt ei hõlma võlausaldajate suhtes täiendavate meetmete rakendamist, kuivõrd seda on käsitletud juba alapunktis 2.2.2.

#### **2.3.1. Kohtuliku järelevalve võimekuse tõstmine**

Maksejõuetusõiguse efektiivseks rakendamiseks on vajalik vastav institutsiooniline raamistik, mh toimiv kohtusüsteem, kus oleks tagatud kohtunikonna sõltumatus, efektiivsus ja erapooletus. Maailmapanga põhimõtete kohaselt peaks maksejõuetusmenetluste üle teostama järelevalvet

sõltumatu kohus ja, kus see on otstarbekas, kohtunikud, kes on spetsialiseerunud maksejõuetuse küsimustele.<sup>61</sup>

Eestis maksejõuetuste menetlemisele spetsialiseerunud kohtuid ei ole. OECD raportis on Eestile tehtud mitmel korral soovitus, mille kohaselt tasuks kaaluda maksejõuetuseasjadele spetsialiseeritud kohtute loomist, tagamaks otsuste kooskõla parimate majandus- ja finantsalaste praktikatega ning panustada ressursside paremasse jaotumisse.<sup>62</sup> Maksejõuetusõiguse kohtuasjade koondamine teatud kohtute juurde on olnud kaalumisel ka varasemalt.<sup>63</sup> Kuigi Eestis puuduvad spetsialiseerunud pankrotikohtud, on tegelikult suuremates kohtutes teatav sisemine spetsialiseerumine siiski olemas. Nii on Tartu ja Harju Maakohtutes olemas maksejõuetusõiguse küsimustele spetsialiseerunud kohtunikud ja tugipersonal.<sup>64</sup>

Võttes arvesse eelpool kirjeldatud tuleks kaaluda, kas kohtu pädevuse laiendamine järelevalve teostamisel ning täiendavate ressursside suunamine kohtute tegevusse võiks olla sobilik ja efektiivne meede kehtiva õiguse probleemide lahendamiseks. Omaette küsimus on, kas sedavõrd mahuka haldusfunktsiooni täitmine sobib kokku kohtu põhitegevusega.<sup>65</sup> Teoreetiliselt võiks anda kohtu pädevusse täiendavate meetmete rakendamise võlgniku tegevuse uurimiseks, nt eriauditite tellimine ja läbiviimine, kuid sedavõrd ulatusliku ja mahuka järelevalvetegevusega oleks kohus koormatud administratiivsete ülesannetega. Ilmselt ei saa pidada otstarbekaks kohtu ressursi kasutamist sedavõrd suures mahus administratiivsete ülesannetega tegelemiseks. Keeruline on seejuures personali planeerimine, kuivõrd kohtute töökoormus sõltub lisaks maksejõuetuste arvule ka kohtualluvuse reeglitest. Seega võib tekkida olukord, kus väiksemates kohtutes tegelikult ei ole vajalik sedavõrd suur arv spetsialiste, kuna neil ei ole piisavalt maksejõuetusasu, mida menetleda. Samas ei ole võimalik ümber jagada koormust, kuna järgida tuleb kohtualluvuse reegleid.

Antud lahenduse puhul võib osutada problemaatiliseks keskse lahenduse puudumine, st kohtud tegelevad üksikute kaasuste lahendamisega ning kohtute praktika ja tegevus võib erineda kohtute lõikes suuresti. Samuti võib olla keerulisem hinnata, millistel juhtudel on vajalik suurem panustamine maksejõuetuse põhjuste väljaselgitamiseks, kuna puudub üldine pilt kõikidest menetlustest.

Kokkuvõtvalt on kohtute roll maksejõuetuste menetlemisel kahtlemata 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.

### 2.3.2. Maksejõuetusinstituudi loomine ja riigipoolse panuse suurendamine

Pankrotimenetlus on avalikust huvist kantud menetlus, mis puudutab lisaks konkreetsetele menetluspooltele ühiskonda tervikuna. Maksejõuetuste nõuetekohane menetlemine on avalik hüve,

<sup>61</sup> [The World Bank Principles for Effective Insolvency and Creditor/ Debtor Rights Systems](#) (2015), lk 26.

<sup>62</sup> [OECD Economic Surveys: Estonia 2011](#) lk 30-31. [OECD Economic Surveys: Estonia 2015](#), lk 17.

<sup>63</sup> *Op cit* maksejõuetusasjade menetlemise keskuste loomine ja halduri nimetamise regulatsiooni muutmise VTK. Justiitsministeeriumi dokumendi registri viit: 10-4/8522.

<sup>64</sup> 27.01.2016 a. tehtud päringu kohaselt on Tartu Maakohtus 5 maksejõuetusmenetlustele spetsialiseerunud kohtunikku (+ nende kohtunike kohtujuristid) ning 1 kohtujurist tegeleb järelevalve menetlusega. Harju Maakohtus on 14 maksejõuetusele spetsialiseerunud kohtunikku (+ nende kohtunike kohtujuristid) ning 1,5 kohtujuristi ja 5 spetsialisti/ referenti, kes tegelevad järelevalve menetlusega. Viru ja Pärnu maakohtutes vastav sisemine spetsialiseerumine puudub.

<sup>65</sup> *Op cit* K. Kerstna-Vaks. [Järelevalve pankrotimenetluses](#), lk 92, 114.

mida tuleb avalikes huvides tagada (vt pikemalt p l. 1.4 alt). Avalikku huvi aitab tagada nii kohtulik kui ka riiklik järelevalve.

Kehtiva õiguse kohaselt on riiklik järelevalve pankrotimenetluses üsna piiratud. Nii teostab Justiitsministeerium haldusjärelevalvet halduri tegevuse üle kaebuste alusel või muude andmete alusel, mis annavad alust arvata, et haldur on oma kohustusi rikkunud. Õiguskirjanduses on seatud kahtluse alla sedavõrd piiratud riikliku järelevalve efektiivsus.<sup>66</sup> Tagasihoidlikuks võib pidada riigi panust maksejõuetuse põhjuste väljaselgitamisse. Nii hüvitatakse riigieelarvest ajutise halduri tasu ja kulutuste katmiseks 397 eurot (sealhulgas seaduses ettenähtud maksud, välja arvatud käibemaks).

Kaaluda tuleks maksejõuetusinstituudi loomist järelevalve efektiivsemaks muutmise eesmärgil ning riigipoolse panuse suurendamist maksejõuetuste menetlemisse.

Kehtiva õiguse kohaselt sõltub maksejõuetuse põhjuste väljaselgitamine suuresti võlausaldaja initsiatiivist ja rahalistest võimalustest. Samas puudub võlausaldajatel motivatsioon panustada menetlusse, mis ei pruugi pankrotivarasse täiendavaid rahalisi vahendeid tuua, kuid vajalik oleks võlgniku tegevuse põhjalikum uurimine, et selgitada välja, kas võlgnik on käitunud pahatahtlikult, mis tingiks tema suhtes vastutust kohaldamise. Olukorra lahendamiseks ei piisa riigipoolsest 397 eurot (sealhulgas seaduses ettenähtud maksud, välja arvatud käibemaks) suurusest hüvitisest ajutise halduri tasu ja kulude katteks.

Riikliku maksejõuetusinstituudi loomine võimaldaks muuta senisest oluliselt efektiivsemaks riigipoolse järelevalve teostamist pankrotimenetluses. Riikliku maksejõuetusinstituudi loomisega saaks võimaldada riigipoolse järelevalve teostamise kõikides pankrotimenetlustes. Selliselt on võimalik riigil saada ülevaade kõikidest pankrotimenetlustest, nende läbiviimisega kaasnevatest probleemidest ning tekiks võrdlusmoment kõikide menetluste vahel, mis võimaldaks sõeluda välja pankrotiasjad, kus oleks vajalik põhjalikum võlgniku tegevuse uurimine.

Alternatiivsete lahenduste analüüs näitas, et efektiivne ei ole võlgniku või võlausaldajate suhtes täiendavate meetmete rakendamine, kuna selliselt ei ole tagatud menetluse jätkumine. Seega peaks olema riik see, kes vajadusel suunab täiendavat ressursi pankrotimenetluse kulude katteks. Selleks oleks omakorda vajalik täiendava ressursi suunamine võlgniku tegevuse uurimiseks.

Riigi suurema panustamise vajadust ilmestab ka EMTA tegevus pankrotimenetluse kulude tasumisel (vt ka ülalt p l.1.2. alt). EMTA tegevus on kantud eelkõige ausama konkurentsikeskkonna loomise vajadusest, eemaldades ebaausad ühingud ärimaastikult ning keelata maksupettuseid kavandavate isikute äritegevus. Samuti panustab EMTA pankrotimenetluse läbiviimisse, kui esineb tagasivõitmise aluseid või võimalik on varaliste nõuete hagide esitamine kolmandate isikute vastu. Samas menetluskulude katmisel ei ole alati otsustava kaaluga pankrotimenetluses maksuvõla katteks laekuv summa, vaid ettevõtluskeskkonna ausamaks muutmine. Ebaausate ühingute eemaldamine võimaldab EMTA-l takistada võlgnikust ühingu ja temaga seotud isikutel maksupettuste ja –kuritegude toimepanemist.

Riigipoolne suurem panustamine võimaldab tagada vastutuse kohaldamise pahatahtlikult käitunud võlgnike suhtes. Seejuures aitaks riigipoolne järelevalve kõikides pankrotimenetlustes tagada riigi ressursi kuluefektiivse kasutamise. Selliselt on riigil võimalik välja sõeluda menetlused, mille puhul

---

<sup>66</sup> *Op cit* P. Varul, *Juridica* 2013/*IV*, lk 236, p 2.1.2.

puudub võlausaldajatel huvi pankrotimenetluse kulude katteks deposiiti tasuda, kuid menetluse jätkumine oleks vajalik tulenevalt avalikust huvist. Üleüldine võrreldavus võimaldab suunata riigi piiratud ressursi just sinna, kus seda enim vaja läheb. Lisaks vastutuse kohaldamisele omaks riigipoolne suurem panustamine potentsiaalselt positiivset mõju võlausaldajatele tehtavatele väljamaksetele (vt Soome pankrotiombudsmani p II.1.3.1.1.).

Meetme rakendamine omaks preventiivset mõju. Teadmine, 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. Seeläbi on võimalik motiveerida õiguskuulekamalt käituma isikuid, kes praegu ei tunneta piisavalt õiguslikku survet täita kõiki seadusest tulenevaid kohustusi. See aitaks omakorda parandada ärimoraali, tõsta ettevõtluskeskkonna atraktiivsust ning vähendada majandusele tekkivat kahju.

Lisaks aitaks riikliku maksejõuetusinstituudi tegevus võidelda majanduskuritegevuse vastu. Võlgniku eelneva tegevuse uurimise kaudu on võimalik välja selgitada, kas võlgnik on pannud toime kuriteo tunnustega tegusid. Järelevalve tulemusena tehtud järeldused on võimalik edastada õiguskaitseorganitele, kes saavad asja edasi uurida. Seejuures võimaldaks riiklik maksejõuetusinstituut pakkuda õiguskaitseorganitele tuge, kui prefektuuril või prokuratuuril endal ei ole piisavat võimekust, et läbi närida keerukatest skeemidest.

### 3. Vahekokkuvõtte

Efektiveks ei saa pidada menetlust, mille eesmärgid jäävad praktikas tihtilugu saavutamata. RaugEVates menetlustes ei ole tagatud maksejõuetuse põhjuste väljaselgitamine. Kehtiva õiguse kohaselt sõltub maksejõuetuse põhjuste väljaselgitamine suuresti võlausaldaja initsiatiivist ja rahalistest võimalustest. Praktika näitab selgelt, et võlausaldajad ei soovi enamasti panustada täiendavaid vahendeid pankrotimenetluse läbiviimiseks. Selleks, et tagada mingilgi määral maksejõuetuse põhjuste väljaselgitamine, panustab riik 397 eurot (sealhulgas seaduses ettenähtud maksud, välja arvatud käibemaks) ajutise halduri tasu ja kulude katteks. Sedavõrd piiratud ressurss võimaldab ajutisel halduril saada vaid teatud ulatuseni ülevaate võlgniku tegevusest, kuid kaheldav on, kas see on piisav, et haldur saaks teha selle pinnalt konkreetseid järeldusi maksejõuetuse põhjuste kohta.

See on loonud soodsa pinnase pankrotiavalduse esitamisega viivitamiseks ning võimaldab võlgnikul muuta ühing täielikult varatuks, kuivõrd juhtorgani liiget, kes oma kohustusi on rikkunud, ei pruugita vastutusele võtta, sest puuduvad piisavad vahendid maksejõuetuse põhjuste väljaselgitamiseks. See avaldab halba mõju võlausaldajatele tehtavatele väljamaksetele, kuivõrd väljaselgitamata jäävad võimalused, mis aitaksid pankrotivarasse rahalisi vahendeid tagasi tuua. Selliselt ei ole võimalik vähendada ka majandusele tekkivat kahju.

Nõuetekohane pankrotimenetlus on avalik hüve, mida tuleb avalikes huvides tagada. Laiemas plaanis seisneb pankrotimenetluse avalik huvi nii üldise ärimoraali parandamises, ausate majandussuhete loomisele innustamises, maksejõuetuse põhjuste väljaselgitamises kui ka ühiskonna kaitsmises maksejõuetute ühingute eest ning et maksejõuetused lahendatakse kiirel ja korrektsel viisil. Samas eelpool kirjeldatud probleemid näitavad selgelt, et kehtiv süsteem ei aita tagada piisavalt avaliku huvi järgimist maksejõuetuste menetlemisel. Kehtiva õiguse kohaselt sõltub pankrotimenetluse nõuetekohane läbiviimine, sh pahatahtlikult käitunud isikute suhtes vastutuse kohaldamine,

võlausaldajate valmisolekust panustada pankrotimenetluse läbiviimisse. Samas ei saa avaliku huvi tagamine sõltuda võlausaldajate erahuvidest. Avaliku huvi tagamise eest peaks seisma hea eelkõige riik.

Kehtiva õiguse kitsaskohtade ületamiseks on võimalik kaaluda erinevate alternatiivsete meetmete rakendamist. Erinevate meetmete rakendamine võib anda küll positiivseid tulemusi, kuid mitte ükski nendest – eraldi või kombineerituna – ei lahendaks kehtiva õiguse probleeme niivõrd efektiivselt nagu seda teeks riigi suurem panustamine maksejõuetuste menetlemisse ning maksejõuetusinstituudi loomine. Seega, kui riigi eesmärgiks on konkurentsivõime tõstmine ning maksejõuetuste menetlemise tõhusamaks muutmine, siis peab ka riik ise selle eesmärgi saavutamisse panustama.

## II. Riikide võrdlus

Mitmed riigid on maksejõuetusmenetluste järelevalve efektiivsemaks muutmise eesmärgil andnud teatavate funktsioonide täitmise kesksele riiklikule institutsioonile. Lähteülesandes on palutud analüüsida Soome, Läti ja Rootsi riiklike maksejõuetusinstituute.

Antud alapunkti eesmärgiks on anda võimalikult põhjalik ja terviklik ülevaade Soome, Läti ja Rootsi maksejõuetusinstituutidest. Nii antakse ülevaade üleüldistest põhjustest, miks vastavad riigid otsustasid suurendada riiklikku järelevalvet maksejõuetuste menetlemise üle, ülevaadet maksejõuetusinstituudi organisatsioonilisest ülesehitusest, tegevuse finantseerimisest ning tegevuse hõlbustamiseks kasutatavatest IT lahendustest. Ülevaate tuumiku moodustab vastavate riikide maksejõuetusinstituudi järelevalve teostamise pädevuse kirjeldus. Teiste riikide kogemustest ja lahendustest tuleks võtta eeskuju Eesti vastava süsteemi kujundamisel, pidades siiski silmas Eesti vajadusi, kuivõrd efektiivne saab maksejõuetuste menetlemise süsteem olla vaid siis, kui ta vastab riigisisestele vajadustele.<sup>67</sup>

Riikide ülevaate koostamise peamisteks allikateks on Soome, Läti ja Rootsi maksejõuetusseaduste inglisekeelsed versioonid ning riikliku maksejõuetusinstituudi koduleheküljed. Maksejõuetusinstituutide süsteemide kirjeldamisel on olnud asendamatuks abiks vastavate riikide justiitsministeeriumite ametnike ning maksejõuetusinstituudi juristide poolt edastatud materjal. Samas tuleneb sellest ka riikide süsteemide käsitlemise mõningane piiratus – vastavate riikide süsteeme on võimalik lahti mõtestada vaid ulatuses, milles on olnud võimalik saada lisamaterjale ja selgitusi (sh statistika).

### 1. Soome pankrotiombudsman

#### 1.1. Üldiselt

Pankrotiombudsmani instituut (*Konkurssiasiamiehen toimisto: edaspidi pankrotiombudsman*) võeti Soomes kasutusele 1. märtsil 1995 a., mil jõustus pankrotipesade haldamise järelevalve seadus (*Laki konkurssipesien hallinnon valvonnasta: edaspidi LKHV*).<sup>68</sup> Pankrotiombudsman teostab järelevalvet nii juriidiliste isikute pankrotimenetluses kui ka saneerimismenetlustes. Füüsiliste isikute pankrotimenetluste ja võlgade ümberkujundamise menetluste üle ombudsman järelevalvet ei teosta. Pankrotiombudsmani pädevust ja tegevust reguleerib küll eriseadus – LKHV –, kuid sätteid ombudsmani kohta võib leida ka Soome pankrotiseadusest (nt 11. ptk) ning erinevatest alamaktidest.

Pankrotiombudsmani instituudi loomise üheks peamiseks põhjuseks oli asjaolu, et vaatamata pankrottide sotsiaalsele ja majanduslikule tähtsusele ei toimunud maksejõuetusmenetlustes reaalselt järelevalvet pädevate asutuste poolt.<sup>69</sup> Riigipoolne kontroll vähenes mh seeläbi, et nõuete prioriteetide muutmisel kaotati ära teatavate riiklike nõuete prioriteetsus. Piisava järelevalve puudumine võimaldas ebaausatel pankrotihalduritel vabalt tegutseda ning kuritarvitada pankrotipesa vara. Selle tulemusena ei olnud pankrotimenetlus praktikas eriti tõhus, kuivõrd võlausaldajatele ei jäänud pankrotipesast enam üle midagi saada. Lisaks eelpool mainitule on pankrotiombudsmani instituudi loomise põhjuseks vajadus edendada ja selgitada pankrotipesa majandamise tavasid,

<sup>67</sup> *Op cit* The World Bank. [Principles for Effective Insolvency and Creditor/Debtor Regimes](#). 2016, lk 7.

<sup>68</sup> [Act on the Supervision of the Administration of Bankruptcy Estates \(109/1995\)](#).

<sup>69</sup> Vt täpsemalt Soome pankrotiombudsmani [koduleheküljelt](#).

suurendada ametivõimude ja võlausaldajate koostööd, tagada pankrotivara kuritarvituste vältimine, kaitsta võlgniku õigusi pankrotimenetluses ning teostada järelevalvet saneerimismenetluses.<sup>70</sup>

Pankrotiombudsmani instituudil on oluline roll võitluses majanduskuritegevuse vastu. Järelevalve teostamine kõikides pankrotimenetluses võimaldab saada vahetu ülevaate võlgniku tegevusest ning vajadusel on võimalik rakendada võlgniku tegevuse uurimiseks konkreetseid meetmeid. Nii võeti 2004 a. kasutusele pankrotipesade avalik haldamine. Seejuures umbes 80% pankrotipesade avaliku haldamise põhjuseks on võlgniku kuriteokahtlus (vt p 1.3.1.1. alt pikemalt). Samuti on majanduskuritegude vastases võitluses oluline roll eriaudititel, mille eesmärgiks on mh selgitada välja, kas võlgnik on käitunud pahatahtlikult ( vt p 1.3.1.2. alt pikemalt).

Kuivõrd järelevalve teostamise raskuskese Soomes on pankrotiombudsmanil, siis kohtu roll menetluses on tagasihoidlikum. Kohtu rolliks on pankrotimenetluses näiteks pankrotimenetluse raugemise ja halduri tasu üle otsustamine (10. ptk § 1), väljamaksete nimekirja kinnitamine ( 13. ptk § 10), tähtaegade pikendamine (nt 9. ptk § 1).

Märkimist vajab asjaolu, et 2016 a. *Doing Business* äriedetabeli maksejõuetuse alaosa kohaselt on just Soomes maailma kõige efektiivsem maksejõuetuse süsteem.<sup>71</sup> Hea tulemuse saavutamisel on olnud oluline roll pankrotiombudsmani instituudi kasutuselevõtmisel. Nii on aidanud pankrotiombudsmani instituut parandada oluliselt pankrotimenetluses teostatava järelevalve efektiivsust. Seda nii seoses pankrotihaldurite tegevuse kui ka võlgnike tegevuse kontrollimisega. See on omakorda aidanud parandada ärimoraali ning muuta võitlust majanduskuritegude vastu efektiivsemaks.

## 1.2. Organisatsioon

LKHV § 1 kohaselt asub pankrotiombudsmani büroo Soome Justiitsministeeriumi haldusalas. Samas seotus ministeeriumiga on vaid majanduslik ja organisatsiooniline. Pankrotiombudsmani institutsioon on sõltumatu asutus, st Soome Justiitsministeerium ei saa anda ombudsmanile juhiseid või käsklusi seoses tema tegevusega. Otsus luua eraldi instituut seondus pankrotiombudsmani järelevalve funktsiooniga – järelevalve peab olema erapooletu ja see erapooletus peab paistma väljapoole. Ombudsmanil on kohustus olla neutraalne olenemata asjaolust, kas võlausaldajateks on riiklikud asutused või erasektori esindajad.<sup>72</sup>

LKHV § 2 kohaselt võib pankrotiombudsmani büroo palgata vajamineva arvu ametnikke ja teisi töötajaid vastavalt riigieelarvelistele piiridele. Pankrotiombudsmani büroo koosneb kümnest inimesest: pankrotiombudsman, büroo juht, kuus pankrotijuristi ja kaks sekretäri. Kuigi LKHV räägib konkreetset pankrotiombudsmani pädevusest ning kohustustest ja õigustest, siis praktikas on väga mitmed ombudsmani ülesanded delegeeritud pankrotijuristidele. Selleks, et oleks selge, millised ülesanded on seotud pankrotiombudsmani isikuga ning milliseid ülesandeid on võimalik delegeerida, plaanitakse Soomes sisse viia vastavad selgitavad sätted.

Pankrotiombudsman nimetatakse ametisse 5 aastaks. Ametiaja pikkuse kehtestamisel võeti eeskujuks valitsusjuhtide valitsusaja pikkus. Pankrotiombudsmani nimetab ametisse valitsus

<sup>70</sup> Soome pankrotiombudsmani [kodulehekülj](#).

<sup>71</sup> Vt *Doing Business* 2016 a. äriedetabeli maksejõuetuse [alaosa](#) Soome tulemusi.

<sup>72</sup> Vt täpsemalt *op cit* Soome pankrotiombudsmani [koduleheküljelt](#).



Justiitsministeeriumi ettepanekul. Pankrotiombudsman allub oma tegevuses üldisele õiguspärasuse kontrollile.

Pankrotiombudsmani büroo asub Helsingis, kuid kontorid on olemas ka Turus ja Tamperes. Harukontorite loomine oli tingitud järelevalve efektiivsemaks muutmise vajadusest, kuivõrd ombudsmani büroo töö hõlmab endas ka arutelusid haldurite ja võlausaldajate/ võlgnikega, eriauditite läbiviimist ning võlausaldajate üldkoosolekutel osalemist. Vastavate linnade valiku aluseks oli nende majanduslik tähendus (nõ püha kolmnurk Soomes).

### **1.3. Pädevus**

Pankrotiombudsmani peamiseks ülesandeks on pankrotipesa haldamise õiguspärasuse üle järelevalve teostamine. LKHV § 1 lõike 2 punkti 2 kohaselt on pankrotiombudsman kohustatud teostama järelevalvet selle üle, et pankrotipesasid hallatakse seaduslikul ja korrektsel viisil ning et haldurid täidavad korrektselt neile pandud ülesandeid.

Lisaks haldurite üle järelevalve teostamisele on pankrotiombudsmanil oluline roll võlgniku tegevuse kontrollimisel. Võlgniku tegevuse kontrollimiseks rakendab pankrotiombudsman eelkõige kahte meetet – avalik haldamine ja võlgniku tegevuse auditeerimine. Mõlemad meetmed aitavad ühtlasi kaasa majanduskuritegevuse vastases võitluses, kuivõrd meetmete eesmärgiks on uurida võlgniku võimalikku pahatahtlikku käitumist.

Lisaks on pankrotiombudsmani pädevuses menetlusosaliste assisteerimine, arvamuste andmine ning hea tava arendamine. Hea tava arendamisel assisteerib pankrotiombudsmani erinevatest huvigruppide esindajatest koosnev pankrotinõukoda.

#### **1.3.1. Järelevalve teostamine**

Pankrotiombudsman teostab järelevalvet maksejõuetusmenetlustes automaatselt, st vajalik ei ole eraldi avalduse/ pöördumise tegemine. Kõik vajalikud dokumendid saadetakse pankrotiombudsmanile automaatselt.

Kuigi pankrotiombudsmanil on õigus teostada järelevalvet nii pankroti- kui ka saneerimismenetlustes, siis saneerimismenetlustes on pankrotiombudsmani roll tagasihoidlikum – järelevalve teostamine piirdub menetluse kulgemise jälgimisega. Seda eelkõige seetõttu, et saneerimismenetlustes on tegemist veel toimiva ettevõttega ning võlausaldajatel on suurem huvi olla menetluses aktiivsed.

Seejuures on pankrotiombudsmani roll pigem konstruktiivne, mitte karistuslik. Pankrotiombudsman lahendab kerkinud probleeme suheldes erinevate menetluspooltega andes neile nõu, juhtides nende tähelepanu konkreetsetele puudustele. Oma ülesannete teostamiseks ei saa pankrotiombudsman teha õiguslikult siduvaid otsuseid ehk teisisõnu ei ole ombudsmanil võimalik kohustada kedagi mingil viisil käituma. Kuigi ombudsmani arvamus ei ole siduv, siis praktikas on see suure kaaluga ning seda järgitakse.

Kui ombudsman tuvastab puuduse maksejõuetuse menetlemisel, siis on tal lisaks võimalik juhtida teiste menetlusosaliste tähelepanu nende asjaoludele või pöörduda avaldusega kohtu või, sõltuvalt asjaoludest, mõne muu pädeva asutuse poole. Nii on ombudsmanil võimalik pöörduda kohtu poole olukorras, mil haldur ei ole täitnud oma kohustusi, et nõuda haldurilt kohustuste täitmist või taotleda

tema vabastamist. Võlausaldajate üldkoosoleku otsustesse ombudsman üldiselt sekkuda ei saa ning võib neid kohtu ette tuua vaid siis, kui see puudutab halduri tasu.<sup>73</sup>

Järelevalve teostamiseks on pankrotiombudsmanil võimalik rakendada erinevaid meetmeid.

Üheks olulisemaks vahendiks järelevalve teostamisel on laialdane informatsiooni saamise õigus, kuna vaid informatsiooni olemasolul ning kättesaadavuse korral on võimalik anda konkreetseid hinnanguid halduri ja võlgniku tegevusele. Seejuures seab informatsiooni saamise õigusele piirid pankrotipesa haldamise järelevalve funktsioon, st ombudsmanil on õigus saada vaid sellist informatsiooni, mis on järelevalve teostamiseks vajalik.

Pankrotiombudsmanil on õigus saada informatsiooni automaatselt, vastava nõude esitamisel või kontrolli käigus. Pankrotihaldur peab pankrotiombudsmanile saatma info ilma ombudsmani vastava nõudmiseta pankrotipesa nimekirja, võlgniku kirjelduse, pankrotipesa haldamise aastaaruande, lõpparuande (*final settlement of accounts*) ja võlausaldajate üldkoosoleku protokolliga kohta. Vajadusel võib pankrotiombudsman lisaks nõuda infot, mis on vajalik järelevalve teostamiseks või mis on seotud pankrotipesa haldamisega, nt pesa kinnisvara kohta, realiseerimistegevused, haldamise kulud jne. Ombudsmanil on samasugune õigus küsida informatsiooni nagu võlgnikul endal või halduril kohustuste täitmiseks (nt võlgniku maksuinfo, pangakontode või pankrotipesa info). Ombudsman võib vastavat infot küsida pankrotihaldurilt või pöörduda otse panga või maksuameti poole. Pankrotiombudsmanil on õigus saada tasuta informatsiooni samas ulatuses nagu võlgnikul või pankrotipesal, nt info pangakontode ja ülekannete kohta.

Lisaks on ombudsmanil õigus kontrollida võlgniku või pankrotipesa dokumente ja aruandlust. Sellise kontrolli läbiviimine võib olla vajalik tagamaks pankrotipesa nimekirja või raamatupidamise korrektsus. Kontrolli võib läbi viia koha peal, kuid ombudsmanil on õigus vastavad dokumendid vajadusel kaasa võtta nii kauaks, kuni kontrolli läbiviimiseks vajalik on. Muuhulgas on ombudsmanil õigus kontrolli teostamise eesmärgil siseneda pankrotipesas olevatesse ruumidesse.<sup>74</sup>

LKHV § 6 lõike 1 kohaselt on pankrotiombudsmanil õigus osaleda võlausaldajate üldkoosolekul. Pankrotiombudsmanil on õigus võlausaldajate koosolekutel sõna võtta ning lasta olulised seisukohad protokollida. Samuti võimaldab võlausaldajate üldkoosolekul osalemine tagada ombudsmani informatsiooni saamise õigust. Lisaks üldkoosolekul osalemisele on ombudsmanil õigus nõuda haldurilt võlausaldajate üldkoosoleku kokkukutsumist või eriliste tingimuste esinedes see ise kokku kutsuda (LKHV § 6 lõige 2). Praktikast kasutatakse seda võimalust harva, kuid mõningatel juhtudel on see vajalik olnud korrektse ja kiire pankrotimenetluse lõpetamise tagamiseks. Seejuures ei pea ombudsman oma otsuse tagamaid menetlusosalistele põhjendama. Soome pankrotiombudsman on seda võimalust kasutanud probleemse võlausaldajate grupi korral, kui on oht, et tehakse ebamõistlik otsus pankrotipesa haldamiseks, kui haldur on mingil põhjusel ebausaldusväärne või kui halduri tasu on vaidlustatud või see võib osutuda liiga suureks.

Informatsiooni saamise õigust toetab pankrotihalduri koostöö kohustus ja õigus saada abi pädevatelt asutustelt. LKHV § 3 lõike 1 kohaselt on haldur kohustatud tegema pankrotiombudsmaniga koostööd. Seda isegi juhul, kui ta on ametist vabastatud. Halduril ei ole õigust keelduda info andmisest või koostööst pärast enda vabastamist põhjusel, et ta selle eest tasu ei saa. Lisaks on

---

<sup>73</sup> *Op cit* Soome pankrotiombudsmani [kodulehekülj](#).

<sup>74</sup> *Op cit* Soome pankrotiombudsmani [kodulehekülj](#).

pankrotiombudsmanil õigus saada teiste ametiasutuste abi oma ülesannete täitmiseks (politsei, maksuamet). Selline abi võib osutada vajalikuks olukorras, mil võlgnikult ei õnnestu kätte saada vajalikke dokumente, nt raamatupidamine, või ei võimaldata juurdepääsu võlgniku ruumidele.

Lisaks õigusele saada informatsiooni on LKHV § 16 kohaselt pankrotiombudsmanil õigus anda informatsiooni kohtule, maksuametile, prokuratuurile või politseile, mis sai talle teatavaks oma kohustuste täitmisel seoses eraisiku või juriidilise isiku ärisaladuse, majandusliku seisundi või eriala saladusega. Antud sätte kohaselt võib pankrotiombudsman anda konfidentsiaalset infot isegi isikule, kes vajab seda enda huvide või õiguste kaitseks või oma kohustuse täitmiseks. Praktikast on selline informatsiooni andmise õigus osutunud problemaatiliseks, kuivõrd seadus ei täpsusta, millist infot ja kellele pankrotiombudsman avaldada võib. Probleemaatiline ei ole võlgniku kirjelduse ja pankrotipesa nimekirja kohta info andmine, küll aga näiteks eriauditite kohta ombudsman kõigile teavet ei anna.

Üldjoontes üritab ombudsman olukordi lahendada suheldes erinevate pooltega ning juhtides tähelepanu teatavatele puudujääkidele. Samas ei pruugi alati ja igas olukorras pehmed meetmed tuua soovitud tulemusi, mistõttu on pankrotiombudsmanil seaduse kohaselt õigus pöörduda kohtusse ning õigus algatada kriminaalmenetlus. Nii on ombudsmanil õigus nõuda kohtus pankrotihaldurile trahvi määramist või halduri vabastamist, kui haldur ei ole täitnud oma kohustusi või selleks esinevad muud kaalukad asjaolud. Lisaks eelpool mainitule võib pankrotiombudsman pöörduda kohtusse, et nõuda pankrotihalduri tasu vähendamist olukorras, mil haldur ei ole täitnud oma ülesandeid kohaselt või kui tasu on selgelt üle mõistliku taseme. Kui pankrotiombudsman leiab oma tegevuse käigus, et võlgniku või halduri tegevuses esineb kuriteo tunnuseid, siis on ombudsmanil õigus pöörduda pädeva asutuse poole avaldusega kriminaalmenetluse algatamiseks.

Soomes pööratakse riikliku järelevalve teostamise raames erilist tähelepanu võlgniku tegevusele. Selleks on Soomes ette nähtud pankrotipesa avalik haldamine ning võlgniku tegevuse ja aruannete auditeerimise võimalus.<sup>75</sup>

LKHV § 1 lõige 2 punkti 5 kohaselt on pankrotiombudsmani kohustuseks pankrotipesa avaliku haldamise eest hoolitsemine. Pankrotimenetluse jätkumine avaliku halduse all on alternatiivne lahendus pankrotimenetluse raugemisele, st selle asemel, et lasta varatul pankrotimenetlusel raugeda, jätkub menetlus avaliku halduse all. Pankrotipesa avalik haldamine on meetod, mille kaudu kontrollitakse varatutes pankrotimenetlustes võlgniku pankrotieelseid tegevusi. Eeskätt katab avaliku haldusega seonduvad kulud pankrotipesa, kuid juhul kui pankrotivarast ei jätku, siis finantseeritakse menetlust riiklikest vahenditest (vt pikemalt p 1.3.1.1. all).

Pankrotiombudsman võib nimetada audiitori, kes viib läbi pankrotipesa eriauditi ning auditeerib võlgniku või pankrotipesa kontosid ja tegevust. Auditi läbiviimise initsiatiiv võib tulla võlausaldajatelt, politseilt või haldurilt. Vastava auditi viivad läbi ombudsmani büroo pankrotijuristid või erasektori audiitorid. Tavapäraselt on selleks pigem erasektori audiitorettevõtjad. Üldistatult on eriauditi eesmärk võlausaldajate nõuete tagamine. Audiitor üritab välja selgitada, kas võlgnik on võlausaldajate suhtes ebakorrektsel viisil käitunud ja kas on olemas aluseid vara tagasivõitmiseks pankrotipessa (vt pikemalt p 1.3.1.2. all).

---

<sup>75</sup> Kuivõrd mõlemad teemad on mahukad, siis on neist pikemalt eraldi alapunktide all pikemalt kirjutatud.

#### 1.3.1.1. Pankrotipesa avalik haldamine (*public receivership*)

Pankrotipesa avalikku haldamist reguleerib Soome pankrotiseaduse (*edaspidi KonkL*)<sup>76</sup> 11. peatükk. Pankrotiombudsmani palvel võib kohus otsustada, et pankrotimenetlus jätkub pankrotipesa avaliku haldamise raames, kui see on põhjendatud tulenevalt asjaolust, et pankrotipesas ei ole piisavalt vahendeid, kui on vaja kontrollida võlgniku või pankrotipesa tegevusi või kui see on vajalik mõne muu olulise asjaolu tõttu (KonkL 11. ptk, § 1 lg 1). Kohus võib vastava otsuse teha ka siis, kui võlausaldaja tasub pankrotimenetlusega seotud kulud.

Soomes raueb ligi 70-75% pankrotimenetlusest, kuid umbes 13% rauevatest menetlustest jätkub avaliku halduse all. Peamiseks põhjuseks, miks otsustatakse pankrotimenetluse jätkumise kasuks avaliku haldusena, on vajadus lähemalt uurida võlgniku pankrotieelset tegevust ning välja selgitada maksejõuetuse põhjused. Pankrotiombudsman vaatab lisaks halduri viidetele ka ise alati võlgniku kirjeldust ja muid olulisi dokumente selleks, et otsustada pöördumine kohtu poole avaldusega jätkata pankrotimenetlusega avaliku haldamise raames. Kohus rahuldab avalduse, kui see on põhjendatud. Vastav kohtuotsus on lõplik ning vaidlustamisele ei kuulu. Praktikast ei ole kohus siiani kordagi keeldunud rahuldama pankrotiombudsmani avaldust.

Kui kohus otsustab pankrotimenetluse jätkamise avaliku haldamise raames, siis pankrotimenetlus küll jätkub, aga modifitseeritud kujul. Nii lõpeb pankrotihalduri ja võlausaldajate üldkoosoleku pädevused ning pankrotipesa haldamine läheb üle pankrotiombudsmani poolt määratud avalikule haldurile (*public receiver*). Avalikule haldurile kehtivad samasugused nõuded nagu tavalisele pankrotihaldurile ning tavapäraselt nimetabki pankrotiombudsman avalikuks halduriks senise pankrotihalduri, kuivõrd ta on antud menetlusega juba kursis ning omab täielikku ülevaadet olulistest asjaoludest.

Nagu eespool juba märgitud, siis võrreldes tavalise pankrotimenetlusega on peamine erinevus menetlusosaliste rollis. Täielikult kaotab avaliku haldamise menetluses sõnaõiguse võlausaldajate üldkoosolek ning ka kohtu roll on üsna formaalne (nt dokumentide kinnitamine). Avalikul halduril on samad õigused ja kohustused nagu tavalisel pankrotihalduril (nt tagasivõitmise hagide esitamine) võttes arvesse avaliku haldamise spetsiifikat. Nii selgitab ka avalik haldur välja võlgniku varalise olukorra, maksejõuetuse põhjused, tagasivõitmise alused, võõrandab vara jne. Kogu avaliku halduri tegevuse üle teostab järelevalvet pankrotiombudsman. Samuti läheb ombudsmani pädevusse ülesanded, mis olid seni võlausaldajate üldkoosoleku pädevuses, nt avaliku halduri tasu ja kulutuste ning lõpparuande kinnitamine. Lõpparuande kinnitamisega lõpeb pankrotimenetlus. Lõpparuanne tuleb võlgnikule kätte toimetada. Võlausaldajatele tuleb lõpparuanne vaid siis kätte toimetada, kui pankrotipesas on piisavalt vara võlausaldajatele väljamaksete tegemiseks.

Kui pankrotipesa avaliku haldamise käigus ilmneb, et pankrotipesas on piisavalt vara tavapärase pankrotimenetluse kulude katteks ning kui muul põhjusel on õigustatud tavalise pankrotimenetluse jätkumine, siis otsustab kohus pankrotiombudsmani või võlausaldaja palvel pankrotimenetluse taastamise (KonkL 11. ptk, § 5). Seda võimalust tuleb praktikast siiski harva ette.

Pankrotipesa avaliku haldamise menetlusest tõusetuvad kulud makstakse riiklikest vahenditest juhul, kui pankrotipesas ei ole selleks piisavalt vahendeid. Kulude hüvitamise otsustab pankrotiombudsman

---

<sup>76</sup> Konkurssilaki 120/2004.

(KonkL 11. ptk § 3). Pankrotiombudsmani 2016. a. eelarves on avaliku haldamise jaoks eraldatud 500 000 eurot.

Pankrotimenetluse avaliku haldamise positiivset mõju ilmestab selgelt pankrotiombudsmani büroo poolt edastatud statistika:

2013. aastal otsustas kohus 92 juhul pankrotimenetluse jätkumise avaliku haldamise raames, milleks kulus ca 353 000 eurot ning võlausaldajad said väljamaksena 786 000 eurot.

2014. aastal otsustas kohus 62 juhul pankrotimenetluse jätkumise avaliku haldamise raames, milleks kulus ca 590 000 eurot ning võlausaldajad said väljamaksena 292 000 eurot.

2015. aastal otsustas kohus 59 juhul pankrotimenetluse jätkumise avaliku haldamise raames, milleks kulus ca 498 000 eurot ning võlausaldajad said väljamaksena 806 000 eurot.

Statistikast joonistub selgelt välja, et riigi panus raugevatesse menetlustesse võimaldab oluliselt tõsta võlausaldajatele makstavate väljamaksete suurust, st menetlustes, kus muidu oleks väljamakse võlausaldajatele null, on tänu avalikule haldamisele võimalik teha võlausaldajatele väljamakseid.

#### 1.3.1.2. Võlgniku tegevuse ja aruannete auditeerimine

Võlgniku tegevuse ja aruannete auditeerimise (*edaspidi eriaudit*) üldiseks eesmärgiks on nii võlausaldajate nõuete tagamine kui ka majanduskuritegudega võitlemine.<sup>77</sup> Eriauditi põhjal hinnatakse:

- kas esineb tagasivõitmise aluseid,
- kas võlgnik on toime pannud mõne kuriteo,
- kas võlgnik on toime pannud raamatupidamise kohustuse rikkumise,
- kas esineb piiratud vastutusega ühingute seaduse (Limited Liability Companies Act) rikkumisi.

Praktikas tuleb eriauditite tegemise initsiatiiv tihti haldurilt, aga ka võlausaldajatelt ja politseilt. Eriauditite läbiviimise vajadus tõusetub eelkõige varatute pankrotipesade puhul, kuid võib olla tingitud ka muust olulisest asjaolust (nt avalik huvi). Seejuures ei ole pankrotiombudsmanil kohustust põhjendada auditeerimise läbiviimise vajadust. Tegemist on ombudsmani diskretsiooniõigusega. Arvestada tuleb vaid üldise proportsionaalsuse ja mõistlikkuse põhimõttega. Eriauditite läbiviimise õigus on pankrotiombudsmani büroo pankrotijuristidel, kuid praktikas kasutatakse enamasti eraettevõtjate teenuseid.

Eriauditi kohta koostab audiitor alati raporti, mille põhjal haldur ja võlausaldajad hindavad tagasivõitmise aluseid, võlgniku võimalikke kuritegusid, raamatupidamiskohustuste rikkumisi ning kas võlgnik on järginud piiratud vastutusega ühingute seaduse sätteid. Põhimõtteliselt täidab eriaudit seega võlgniku kirjeldusega sama eesmärgi, kuid on viimasest oluliselt põhjalikum.

Tavapäraselt võib võlgniku eriauditi raport hõlmata järgnevat teemasid<sup>78</sup>:

- a) Üldine informatsioon (auditi eesmärk ja info võlgniku kohta).

<sup>77</sup> Praktikas võidakse kombineerida avalikku haldamist ja eriauditi läbiviimist.

<sup>78</sup> Eriauditite läbiviimise kohta on olemas ka pankrotinõukoja soovitus nr 8 – 08/2004 [Konkurssivelallisen toiminnan erityistarkastus](#).

- b) Raamatupidamise audit (nimekiri kõigest, mida uuritakse).
- c) Võlgniku tegevus, juhtimine ja seotud ühingute tegevus, omandi suhted ja raamatupidamine.
- d) Võlgniku majandussituatsiooni kujunemine, sh kasumi ja kahjumi aruanded ja võlgniku kasumlikkus, bilansiaruanne, ülevõlastumise ja maksejõuetuse ülevaade.
- e) Võlgniku juriidiline tegevus, tehingud ja võlgniku võlasuhted lähikondsetega.
- f) Muud tähelepanekud.
- g) Võlgade tasumised ja muud võimalikud alused tagasivõitmiseks.
- h) Raamatupidamise tase.
- i) Kokkuvõtte.

Eriauditi kulud makstakse audiitorile või audiitorettevõtjale riiklikest vahenditest. Seejuures on pankrotipesal kohustus hüvitada riigile eriauditi kulud, kui selle teostamine oli pankrotipesale vajalik. Hüvitamise otsustab pankrotiombudsman, kuid pankrotipesal on õigus vaidlustada vastav otsus kohtus ja lasta kohtul otsustada, kas eriaudit oli vajalik või mitte.<sup>79</sup>

2016. aastaks on eriauditite läbiviimiseks eraldatud 750 000 eurot, millest loodetakse tagasi saada pankrotipesast 15-20%.

### 1.3.2. Õigus assisteerida menetlusosalisi.

LKHV § 6 lõike 3 kohaselt võib pankrotiombudsman aidata võlgnikku, võlausaldajat või pankrotihaldurit pankrotimenetluses ja kohtus juhul, kui asjal on laiem üldine tähendus. Asjal on laiem üldine tähendus nii olukorras, mil menetlusel tervikuna on laiem üldine tähendus kui ka olukorras, mil konkreetsel õiguslikul küsimusel on laiem üldine tähendus.

Praktikas kasutatakse antud võimalust haruharva, kuivõrd pooled soovivad olla iseseisvad. Tavapäraselt piirdub ombudsman poolte konsulteerimise ja asjade arutamisega, kuid ise ta aktiivselt menetluses ei osale. See on muuhulgas tingitud asjaolust, et ühe menetlusosalise poolele asudes ei täidaks ombudsman oma erapooletuse nõuet. Seega ombudsmani sekkumine on õigustatud vaid väga erandlikel tingimustel.

### 1.3.3. Pankrotipesa haldamise hea tava arendamine

LKHV § 1 lõike 2 punkti 1 kohaselt on pankrotiombudsmani kohustuseks edendada pankrotipesa haldamise hea tava ning sellega seonduvalt teha ettepanekuid erinevateks algatusteks ning nõustada ja anda suuniseid maksejõuetuse küsimustes. Hea tava arendamisele aitab kaasa igapäevane kontakt haldurite, võlausaldajate ja võlgnikega ning nende nõustamine ja koolitamine.

Vastava kohustuse täitmist assisteerib pankrotinõukoda.<sup>80</sup> Pankrotinõukoda on ombudsmani juures asuv nõuandev organ, mille eesmärgiks on töötada välja pankrotivara haldamise hea tava juhised. Pankrotinõukoda koosneb erinevate huvigruppide esindajatest, nt haldurid, ministriumide esindajad, maksuameti esindajad, pangad, kohtunikud, pensioniamet, ettevõtjad jne. Laiapõhjalisus tagab erinevate huvigruppide huvidega arvestamise ning soovitude asjakohasuse ja vastavuse praktika vajadustele. Nõukoja liikmed määratakse kolmeks aastaks.

<sup>79</sup> *Op cit* Soome pankrotiombudsmani [kodulehekülj](#).

<sup>80</sup> Inglise keeles *the advisory board for bankruptcy affairs*. Soome pankrotiombudsmani [kodulehekülj](#).

Praeguseks on pankrotinõukoda koostanud 18 erinevat soovitus seoses pankrotipesa haldamisega.<sup>81</sup> Soovitused täpsustavad ja sisustavad erinevaid seaduse sätteid ning ühtlustavad pankrotihaldurite praktikat pankrotimenetluse läbiviimisel. Soovitused ei ole küll õiguslikult siduvad, kuid praktikas siiski järgitakse neid. Soovitustele viidatakse isegi seaduse muudatustes ning kohtupraktikas.

#### 1.3.4. Ekspertarvamuse andmine pankroti- ja saneerimismenetlustes

Pankrotiombudsmani ülesandeks on anda pankroti- ja saneerimismenetlustes ekspertarvamusi. Aastas küsib kohus pankrotiombudsmani ekspertarvamust ca 30 korda. Tavapärased on ka informaalised konsulteerimised pankrotiombudsmani bürooga. Sarnaselt Eestile ei ole Soomes eraldi spetsialiseerunud pankrotikohtuid (vaid suuremates kohtutes on olemas teatav sisemine spetsialiseerumine tulenevalt kohtu enda töökorraldusest), mistõttu on pankrotiombudsmani seisukohad eriti tervitatavad nende kohtute puhul, kes nii tihti pankrotiasjadega kokku ei puutu.

#### 1.4. Finantseerimine

Pankrotiombudsman on majanduslikus mõttes seotud Soome Justiitsministeeriumiga, st Justiitsministeerium otsustab, kui suur osa eelarvest eraldatakse pankrotiombudsmani tegevuseks.

Pankrotiombudsmani büroo eelarve 2016. aastal on ca 1,7 miljonit eurot (sh eriauditite eelarve). Riigieelarvest on lisaks eraldatud 500 000 eurot pankrotipesa avaliku haldamise menetluse jaoks ning 120 000 eurot Kosti andmesüsteemi arendusteks/ ülalpidamiseks. Seega panustab Soome riik aastal 2016 pankrotiombudsmani tegevustesse lõppkokkuvõttes 2,32 miljonit eurot (ilma KM-ta). Lisaks eelarvele, mis eraldatakse riigieelarvest on nii avaliku haldamise kui ka eriauditite puhul võimalus saada teatavate tingimuste esinedes raha tagasi riigieelarvesse. Nii on näiteks eriauditite puhul võimalik riigil saada raha tagasi, kui eriauditi läbiviimine oli vajalik pankrotipesa jaoks (vt ülalt).

#### 1.5. IT lahendused

2013. aastal võeti Soomes kasutusele Kosti süsteem. Kosti on andmete haldamise süsteem, mille eesmärgiks on muuta saneerimis- ja pankrotimenetluste läbiviimine efektiivsemaks, parandada info kättesaadavust, arendada e-riiki ning anda infot menetluste tulemuste ja majanduslike mõjude kohta.<sup>82</sup> Süsteemi kasutusele võtmine on aidanud muuta järelevalve teostamise pankrotimenetlustes oluliselt efektiivsemaks, rääkimata ressursi kokkuhoiust.

Pankrotimenetluse alustamise järgselt saabab Soome maksuamet Kosti süsteemi raporti võlgniku kohutuste täitmise kohta. Raport sisaldab infot erinevatest avalikest registritest. Raport valmib tavaliselt üsna kohe pärast pankrotiotsust. Vastav info on kättesaadav Kosti andmebaasis siiski vaid pankrotiombudsmanile ja pankrotihaldurile. Pankrotiombudsmani büroo töötajad saavad reaajas järgida andmeid, mis Kosti süsteemi ülesse laetakse. Vajadusel on võimalik teha teatavale piiratud

---

<sup>81</sup> Soovitused on kättesaadavad soome keeles Soome pankrotiombudsmani [koduleheküljelt](#). Hetkel on olemas soovitused seoses järgmiste teemadega: 1) pankrotipesa valduse võtmine; 2) pankrotipesa inventuur; 3) võlgniku kirjeldus; 4) töötajatega seotud küsimused; 5) halduri kohustus anda informatsiooni ja koostada raporteid; 6) deposiit ja väljamaksete nimekiri; 7) võlausaldajate pädevuse teostamine; 8) võlgniku aruandluse eriaudit; 9) tagasivõitmine; 10) pankrotipesa raamatupidamine ja auditeerimine; 11) vara realiseerimine; 12) väljamaksed; 13) halduri tasu; 14) raugemine; 15) võlgniku juhend; 16) saneerimisnõustaja positsioon ja kohustused; 17) kiirendatud saneerimismenetlus; ja 18) halduri kohustus teavitada rikkumisest.

<sup>82</sup> Vt täpsemalt *op cit* Soome pankrotiombudsmani [koduleheküljelt](#).

infole juurdepääs (lugemiseks) ka võlausaldajatele või audiitorettevõtjale. Selleks saadetakse vastavad paroolid.

Kosti süsteemi on võimalik kasutada ka kättetoimetamiseks. Nii võib võlausaldaja oma nõude kehtivalt esitada Kosti süsteemi kaudu ja vastupidi, kui võlausaldaja on nõus, siis võib läbi Kosti talle dokumente kätte toimetada. Dokumente võib Kosti süsteemi ülesse laadida ka pankrotiombudsman.

## 2. Läti maksejõuetusamet

### 2.1. Üldiselt

Läti maksejõuetuse haldamise amet ([Maksätnešpējas administrācija](#): edaspidi maksejõuetusamet) on riiklik institutsioon, mis asutati 2002. aastal. Maksejõuetusameti loomise põhjuseks oli vajadus kaitsta töötajate huve olukorras, kus tööandja on muutunud maksejõuetuks ning teostada järelevalvet haldurite tegevuse üle. Aastate jooksul on maksejõuetusameti pädevust ja ülesandeid järjepidevalt täiustatud.

Läti maksejõuetusseadustiku ([Maksätnešpējas likums](#): edaspidi MNL) § 173 lõike 1 kohaselt on maksejõuetusamet riigiasutus, mis viib õigusaktides sätestatud pädevuse piires ellu riigi õiguspoliitikat, kaitseb töötajate huve tööandja maksejõuetuse korral ning tagab avalike huvide järgimise õiguskaitse ja maksejõuetuse menetlustes vastavalt seaduses sätestatule. Maksejõuetusameti pädevust ja funktsioone reguleerivad lisaks MNL sätetele ka arvukad määrused<sup>83</sup>. Erinevalt Soome pankrotiombudsmanist on Läti maksejõuetusametil õigus teha siduvaid otsuseid (MNL § 175 lg 1).

Maksejõuetusameti tegevusel on oluline roll võitluses majanduskuritegevusega. Tänu järelevalve funktsioonile on maksejõuetusametil hea ülevaade kõikidest maksejõuetusmenetlustest ning sellega seonduvast dokumentatsioonist. Kui maksejõuetusamet leiab informatsiooni, mis viitab kuriteo tunnustele, siis edastab ta vastava informatsiooni politsei majanduskuritegude osakonnale, kes tegeleb asjaga edasi. Pidev maksejõuetusmenetluste ja halduri tegevuse üle järelevalve teostamine on heaks vahendiks võitluses majanduskuritegude vastu.

Kuivõrd haldurite üle järelevalve teostamise raskuskese on maksejõuetusametil, siis on kohtul tagasihoidlikum roll. Kohtu ülesandeks on pigem erinevate vaidluste lahendamine, nt nõuetega seonduva kontrollimine.

Läti Justiitsministeeriumi ja maksejõuetusameti hinnangul on keskse riikliku maksejõuetusinstituudi kasutuselevõtmine avaldanud positiivset mõju maksejõuetumenetluste läbiviimisele tervikuna. Esiteks on maksejõuetusameti kasutuselevõtmine aidanud vähendada kohtute töökoormust, kuivõrd suur osa järelevalve teostamisest langeb maksejõuetusametile. Teiseks omab maksejõuetusamet positiivset mõju järelevalve kvaliteedi tõstmisele. Efektiivne järelevalve mehhanism võimaldab teostada põhjalikumalt järelevalvet maksejõuetusmenetlustes. Samuti on maksejõuetusameti loomine avaldanud positiivset mõju seadusandlusele, kuivõrd järelevalve teostamise käigus saab maksejõuetusamet vahetu ülevaate kehtivate seaduste kitsaskohtadest.

---

<sup>83</sup> Läti Justiitsministeerium edastas küll inglisekeelse loetelu, kuid määrused ise on kättesaadavad vaid Läti keeles, mistõttu ei ole neid põhjalikumalt käsitletud antud analüüsis.



## 2.2. Organisatsioon

Maksejõuetusamet on Läti Justiitsministeeriumi haldusala asutus. Riigihalduse struktuuri seaduse (*State Administration Structure Law*) § 17 kohaselt täidab maksejõuetusamet justiitsministri poolt määratud ülesandeid. Seega on maksejõuetuamet sõltuv oma tegevuse korraldamises teataval määral justiitsministri juhustest ning kohustatud andma justiitsministrile oma tegevusest aru. Nii näiteks on valitsuse 06.11.2012 a. määruse nr 75 kohaselt maksejõuetusametil kohustus ette valmistada ja esitada justiitsministrile iga aasta raport maksejõuetusameti töö, finantsallikate ja maksejõuetusameti tööstrateegia kohta. Lisaks eelpool mainitule võib valitsus anda soovitusi maksejõuetusameti struktuuri kohta ning määrata sisekontrolli põhinõuded.

Maksejõuetusameti organisatsiooni reguleerib maksejõuetusameti 20.01.2016 a. sisemäärus nr 1-01/1. Selle kohaselt koosneb maksejõuetusamet kuuest osakonnast:

- 1) **Haldusosakond.** Haldusosakond tegeleb üldise asjaajamisega, tagab dokumentide liikumise ning vastutab tehnilise ja IT toe eest. Samuti vastutab haldusosakond maksejõuetusameti sisekorra reeglite ja personaliküsimuste eest ning kui vaja, siis edastab ka pressile informatsiooni.
- 2) **Finantsosakond.** Finantsosakond viib läbi maksejõuetusameti eelarve planeerimise ja selle kontrollimise. Samuti organiseerib finantsosakond töötajate nõuete tasumise, peab arvestust nõuete täitmise üle ning teostab järelevalvet garantiifondist töötajate nõuete tasumise üle.
- 3) **Õigusosakond.** Õigusosakonna ülesandeks on vajalike dokumentide ja seadusandlike ettepanekute koostamine, erinevatele osakondadele õigusabi osutamine ning maksejõuetusõiguse alaste arvamuste koostamine. Samuti on osakonna ülesandeks analüüsida EL seadusandlust ja EL seadusandluse riigisisesele õigusesse ülevõtmise vajadust ning edendada koostööd välis- ja rahvusvaheliste organisatsioonidega. Lisaks eelpool nimetatule tegeleb õigusosakond haldurite kvalifikatsiooni parandamise tegevuste planeerimise ja organiseerimisega.
- 4) **Maksejõuetusmenetluse kindlustusosakond.** Kindlustusosakond vaatab läbi pankrotistunud tööandjate töötajate nõuded ning langetab otsuseid töötajate nõuete rahuldamise kohta garantiifondist. Samuti vaatab osakond läbi pankrotistunud tööandjate menetluskulude hüvitamise avaldusi. Vastavalt oma pädevusele nõustab kindlustusosakond teisi osakondasid.
- 5) **Esimene järelevalve osakond.** Esimene järelevalve osakond kontrollib haldurite tegevust maksejõuetusmenetlustes analüüsides halduri tegevusraporteid. Vajadusel teeb osakond kohtule ettepaneku halduri vabastamiseks. Lisaks vaatab osakond läbi haldusrikkumiste juhtumid ning vajadusel kohaldab Läti haldusrikkumiste seadustikuga (*Latvian Administrative Violations Code*) kooskõlas olevaid sanktsioone. Osakonna ülesannete hulka kuulub ka haldurite nõustamine seoses maksejõuetusmenetlustega.
- 6) **Teine järelevalve osakond.** Teine järelevalve osakond vaatab läbi kaebused halduri tegevuse ja otsuste peale, samuti haldusrikkumiste juhtumid. Osakond annab halduritele nõu maksejõuetusmenetlustega seoses. Vajadusel teeb osakond kohtule ettepaneku halduri vabastamiseks.

Maksejõuetuse ametit juhivad direktor ja asedirektor. 2015. aastal töötas maksejõuetusametis kokku 50 inimest.

### 2.3. Pädevus

Läti maksejõuetusameti peamisteks ülesanneteks on töötajate huvide kaitse tööandja pankroti korral, järelevalve teostamine maksejõuetusmenetlustes ning ühtse praktika kujundamine. Oma pädevuse teostamiseks võib maksejõuetusasutus võtta vastu erinevaid õiguslikult siduvaid otsuseid tulenevalt MNL § 175 lõikest 1 (nt töötajate nõuete rahuldamise ja halduri tegevuse suhtes).

Erinevalt Soome pankrotiombudsmanist ei vii Läti maksejõuetusamet läbi võlgniku suhtes eriauditeid ega uuri detailselt võlgniku maksejõuetuse tekkimise põhjuseid. Põhirõhk on suunatud halduri tegevuse kontrollimisele. Lisaks eelpool nimetatule haldab maksejõuetusamet alates 2010. aastast juriidiliste isikute ja alates 2015. aastast füüsiliste isikute maksejõuetusmenetluses deposiidikontot.<sup>84</sup>

Läti maksejõuetusameti tegevus hõlmab endas avalikkuse teavitamist ning ühtse praktika kujundamist. Avalikkuse teadlikkuse tõstmise eesmärgil korraldatakse erinevaid seminare ning ühtse praktika kujundamiseks annab maksejõuetusamet välja erinevaid juhiseid. Hea tava kujundamist assisteerib erinevatest huvigruppide esindajatest koosnev konsultatiivnõukoda.

#### 2.3.1. Töötajate huvide kaitse

Maksejõuetusameti ülesandeks on töötajate õiguste kaitse tööandja maksejõuetuse olukorras. Peamiselt tegeleb maksejõuetusamet töötajate nõuete garantiifondi haldamisega ning töötajate nõuete rahuldamisega garantiifondi reservidest. Selleks, et töötajate huve paremini kaitsta, viidi 2003. aastal sisse uus süsteem, mille kohaselt peavad tööandjad tasuma töötajate pealt iga aasta nõuetevõtluse riski riigilõivu (*entrepreneurship risk state fee*). Tasu eesmärgiks on koguda teatav rahafond tööandja maksejõuetuse puhuks, millest maksejõuetusamet tööandja pankroti korral rahuldab töötajate nõudeid.

MNL § 73 lõigete 9 ja 10 kohaselt on maksejõuetusametil õigus nõuda töötajatele tehtud väljamaksete hüvitamist pankrotivarast. Vastav nõue registreeritakse sarnaselt teistele nõuetele võlausaldajate nõuete registris (*Register of Creditors' Claims*). Juhul, kui töötajate nõuded on tasutud töötajate garantiifondi reservidest, siis tasutakse MNL § 118 lõike 2 kohaselt juriidilise isiku pankrotimenetluses maksejõuetusameti nõue pärast pankrotimenetluse kulude täielikku tasumist. Hüvitamisele kuuluvad töötajate hüvitiste kulude liigid on sätestatud sama sätte lõikes 3.

#### 2.3.2. Haldurina tegutsemise õiguse andmine ja haldurite soovitamine

Kuigi 2008. aastal delegeeriti haldurite väljaõppe ja sertifitseerimine Läti Pankrotihaldurite Liidule (*Latvian Certified Administrators of Insolvency Proceedings*), siis on maksejõuetusametil funktsionaalne võim liidu tegevuse üle – maksejõuetusamet teostab järelevalvet liidu tegevuse ja haldusaktide üle läbi apellatsioonimenetluse. Nii võib maksejõuetusamet vaidlustada näiteks halduri sertifitseerimise.

MNL § 19 lõike 1 kohaselt nimetab halduri küll kohus, kuid sama sätte lõike 2 kohaselt määrab valitsus protseduuri, mille kohaselt maksejõuetusamet valib ja soovib kohtule halduri kandidaate. Alates 2005. aastast kasutab maksejõuetusamet elektroonilist süsteemi, mille abil toimub haldurite valik. Elektroonilise süsteemi kasutuselevõtmise eesmärgiks oli tagada võimalikult suur haldurite sõltumatus ja erapooletus maksejõuetusmenetlustes, kuivõrd süsteemi valik baseerub juhuslikkusel. Vastavat

---

<sup>84</sup> Deposiidid eesmärgiks on pankrotimenetluse kulude katmine olukorras, mil võlgnikul puudub vara (MNL § 62 lg 2).

elektroonilist süsteemi on järjepidevalt täiustatud erinevate muutujatega, tagamaks veelgi suurem juhuslikkus halduri valikul. Juhul, kui kohus ei kinnita maksejõuetusameti poolt soovitatud haldurit, mille on elektrooniline süsteem välja valinud, siis maksejõuetusamet valib nimekirjast järgmise kandidaadi ning selle tegevuse kordamine toimub seni, kuni kohus viimaks nõustub ühe välja pakutud halduri nimetamisega.

Halduri vabastamine toimub MNL § 22 lõike 1 kohaselt, kas kohtu, maksejõuetusameti, halduri enda või võlausaldajate üldkoosoleku avalduse alusel. Maksejõuetusamet peab MNL § 22 lõike 4 kohaselt esitama kohtule avalduse halduri vabastamiseks maksejõuetusmenetlustest, kui halduri sertifikaat on kaotanud kehtivuse või tühistatud.

### 2.3.3. Järelevalve teostamine maksejõuetusmenetlustes

Haldurite üle järelevalve teostamine on maksejõuetusameti üks olulisemaid funktsioone. Haldurite tegevuse üle järelevalvet teostades viib maksejõuetusamet ühtlasi läbi järelevalvet maksejõuetusmenetluste nõuetekohasuse üle. Järelevalve teostamine haldurite tegevuse erinevate aspektide üle toimub automaatselt igas maksejõuetusmenetluses.

Sarnaselt Soomele on ka Lätis järelevalve teostamise olulisimaks vahendiks informatsiooni saamise õigus. Järelevalve teostamine toimub maksejõuetusametile edastatud informatsiooni pinnalt. Nii on haldurid kohustatud edastama kogu informatsiooni käimasolevate maksejõuetusmenetluste kohta, tegema maksejõuetusametiga koostööd ning ameti nõudel andma oma tegevustest ülevaate ja esitama dokumente (MNL § 26 lg 3). See hõlmab endast ka kohustust ilmuda vajadusel maksejõuetusametisse, et anda konkreetse maksejõuetusmenetluse kohta suulisi selgitusi. Selle pinnalt hindab maksejõuetusamet haldurite tegevuse õiguspärasust.

Selleks, et järelevalve teostamine oleks veelgi efektiivsem, on maksejõuetusametil võimalik saada informatsiooni ka teiste kanalite vahendusel. Nii on maksejõuetusameti esindajal õigus osaleda võlausaldajate üldkoosolekul, nõuda, et haldur kutsuks võlausaldajate üldkoosoleku kokku (MNL § 86 lõike 3, § 88 lõike 1 punkt e) ning saada riigi- või KOV asutuselt maksejõuetusmenetlustega seonduvat informatsiooni, mis on vajalik maksejõuetusameti ülesannete teostamiseks (vt täpsemalt MNL § 174 lõige 2). Erinevalt Soome pankrotiombudsmani poolt teostatavast kontrollist ei hõlma maksejõuetusameti poolne järelevalve endas võlgniku tegevuse suhtes eriauditite läbiviimist ega põhjalikku maksejõuetuse põhjuste väljaselgitamist. Maksejõuetuse tekkepõhjuste üle teostab maksejõuetusamet kaudset kontrolli, kuivõrd halduri ülesanne on mh selgitada välja maksejõuetuse tekkimise põhjused<sup>85</sup> ning maksejõuetusamet kontrollib, kas haldur on seda kohustust täitnud või mitte.

Lisaks üldisele kontrollile vaatab maksejõuetusamet läbi kaebuseid halduri tegevuse peale. Isikuteringi, kellel on õigus esitada kaebus halduri tegevuse peale maksejõuetusametile on sätestatud MNL § 176 lõikes 1 ning sõltub konkreetse maksejõuetusmenetluse liigist. Kaebust on võimalik esitada kolme kuu jooksul alates halduri tegevusest, millega vastava isiku õigusi rikuti. Juhul kui kaebuse läbivaatamiseks ei ole piisavalt teavet, siis võib maksejõuetusasutus vastavalt MNL § 176 lõikele 4 nõuda vajalikke dokumente ja informatsiooni. Kaebuse läbivaatamiseks on maksejõuetusametil aega kuni üks kuu

---

<sup>85</sup> MNL § 26 lõike 3 punkti 8 kohaselt on halduri kohustuseks esitada õiguskaitseorganitele raporteid ja materjale maksejõuetusmenetluses teada saadud asjaoludega seoses, mis võivad olla kriminaalmenetluse aluseks. Läti karistusseadustiku § 213 kohaselt on maksejõuetuse põhjustamine kriminaalkorras karistatav.

alates kaebuse saamisest (MNL § 176 lõige 5) võimalusega pikendada antud tähtaega maksimaalselt kolme kuu võrra (MNL § 176 lõige 6). Juhul, kui isik ei ole rahul maksejõuetusameti otsusega, on tal MNL § 177 kohaselt võimalik pöörduda kohtusse.<sup>86</sup>

Haldurite tegevuse peale esitatakse Lätis märkimisväärne arv kaebusi.<sup>87</sup>

2013. aastal oli kokku nii füüsiliste kui ka juriidiliste isikute maksejõuetusmenetlusi kokku **2391**. Samal aastal esitati halduri tegevuse peale **272** kaebust, millest **149** juhul tuvastati rikkumine.

2014. aastal oli kokku nii füüsiliste kui ka juriidiliste isikute maksejõuetusmenetlusi kokku **2249**. Samal aastal esitati halduri tegevuse peale **311** kaebust, millest **123** juhul tuvastati rikkumine.

2015. aastal (kuni 30.06.2015) oli kokku nii füüsiliste kui ka juriidiliste isikute maksejõuetusmenetlusi kokku **1222**. Samal aastal esitati halduri tegevuse peale **146** kaebust, millest **30** juhul tuvastati rikkumine.

Kaebuste suur arv on tingitud haldurite madalast tasemest Lätis. Vastav statistika andis tõuke halduri kutse reformimisele Lätis, millest suurem osa on praeguseks läbi viidud. Nii näiteks samastati halduri kutse alates 01.07.2015 riigiametniku (*state official*) omaga. Haldur peab seega kogu oma sissetulekut deklareerima ning vastav informatsioon tehakse avalikuks.

#### 2.3.4. Avalikkuse teavitamine ja ühtse praktika kujundamine

Läti maksejõuetusameti pädevuses on avalikkuse teavitamine maksejõuetusõigusest. Avalikkuse teadmiste parandamiseks korraldab maksejõuetusamet seminare. See on hea võimalus tõsta inimeste teadmisi maksejõuetusega seonduvatest küsimustest ning hoida avalikkust kursis maksejõuetusõiguse arengutega (sh seaduste muudatustega). Näiteks 2013. aastal korraldas Läti maksejõuetusamet 23 KOV-s seminare füüsilise isiku pankrotimenetluse teemal.

Lisaks avalikkuse informeerituse tõstmisele on maksejõuetusameti ülesandeks maksejõuetusõiguse praktika ühtlustamine. Praktika ühtlustamisele aitab kaasa nii haldurite nõustamine ja väljaõpe kui ka maksejõuetusameti tõlgenduste ja selgituste kogumiku väljaandmine. 2012. aastal andis maksejõuetusamet välja raamatu „Relevantset tõlgendused ja selgitused maksejõuetusmenetlustes perioodil 01.01.2008-31.05.2012“<sup>88</sup>. Raamatu eesmärgiks oli anda ülevaade selgitustest, mida tuleks maksejõuetusõiguse seaduse tõlgendamisel arvesse võtta. 2015. aastal ilmus kogumiku uus versioon.

Ühtse praktika kujundamise funktsiooni täitmist assisteerib maksejõuetuse konsultatiivnõukoda (*insolvency consultative council*). Maksejõuetuse konsultatiivnõukoda on maksejõuetusameti juures asuv nõuandev organ, mille ülesandeks on edendada ühtlustatud õiguspoliitikat maksejõuetusvaldkonnas, osaleda EL õiguse ülevõtmise protsessis, määrata kindlaks riigisisene huvi

---

<sup>86</sup> Läti maksejõuetusameti otsuseid on võimalik vaidlustada. Olenevalt sellest, millise otsusega on tegemist saab seda vaidlustada, kas tsiviilkohtumenetluse seadustiku või halduskohtumenetluse seadustiku alusel. Vt lähemalt MNL § 175

<sup>87</sup> Võrdluseks saab tuua, et Eestis esitati 2015. aastal pankrotihaldurite tegevuse peale 10 kaebust ning järelevalve tulemusena algatati kaks distsiplinaarmenetlust, millest ühel juhul määrati pankrotihaldurile karistus tuvastatud puuduste tõttu. Isegi, kui võtta arvesse, et Eestis on poole vähem maksejõuetusmenetlusi, tuleb haldurite peale esitatavate kaebuste arvu pidada suureks. Vt täpsemalt [Järelevalve aruanne](#). Järelevalve ja õigusteeninduse talitus. Justiitsministeerium. Tallinn 2016, lk 10.

<sup>88</sup> Inglise keeles on kogumiku nimi „*Relevant interpretations and statements of the Insolvency administration in time period from 01.01.2008. – 31.05.2012.*“

seoses EL algatustega, analüüsida maksejõuetusõiguse mõju ning edendada maksejõuetusalast koostööd erinevate institutsioonide vahel. Nõukoja otsused on soovituslikku laadi.

Nõukoda koosneb halduritest, Justiitsministeeriumi esindajatest, maksejõuetusameti esindajatest, aga ka erasektori esindajatest nagu näiteks Läti Äripankade Liit, Läti Tööstus-Kaubanduskoda, Läti Välisinvesteeringute Nõukoda ja Läti Laenuandjate Liit jne.

## 2.4. Finantseerimine

2015. aastal oli maksejõuetusameti eelarve 828 502 eurot, millest suurima osa moodustasid töötajate tasud ning kulutused teenustele ja kaupadele. Maksejõuetusameti rahastamine toimub MNL § 173 lõike 2 kohaselt järgmistest vahenditest:

- 1) Ettevõtluse riski riigilõiv (*entrepreneurship risk State fee*)
- 2) Riigieelarve üldiste tulude dotatsioonid
- 3) Tasulistest teenustest saadavat tulu
- 4) Välisfinantsabi rahastus (*foreign financial assistance funding*).

Nagu juba eespool märgitud, on võimalik saada garantiifondist töötajatele tehtud väljamakseid pankrotivarast tagasi. MNL § 118 lõike 2 kohaselt saab juriidilise isiku maksejõuetusmenetluses töötajate nõuete rahuldamiseks tehtud maksed tagasi pärast menetluskulude tasumist ning enne tagamata nõuetega võlausaldajatele tehtud väljamakseid.

## 2.5. IT lahendused

Järelevalve funktsiooni toetab elektrooniline maksejõuetuse järelevalve süsteem (*Electronic Insolvency Supervisory System<sup>89</sup>*), mis võeti kasutusele 2016. aastal. Uue süsteemi kaudu on võimalik halduritel elektroonselt esitada tegevusraporteid. Süsteem võeti kasutusele eesmärgiga tagada tõhusam järelevalve haldurite tegevuse üle ning tagada põhjalikum järelevalve maksejõuetusmenetlustes laiemalt.

MNL § 73 lõike 1 kohaselt peavad võlausaldajad esitama oma nõuded võlgniku vastu haldurile ühe kuu jooksul alates maksejõuetusregistri kandest pankrotimenetluse alguse kohta. Haldur kannab võlausaldajate nõuded võlausaldajate nõuete registrisse (*Register of Creditors' Claims*).<sup>90</sup> Registreisse kantakse ka nõue, mida ei tunnustatud. Igal võlausaldajal, kes on oma nõude registrisse esitanud, maksejõuetusametil ja võlgniku esindajal on õigus registriandmetega tutvuda (MNL § 79).

Maksejõuetusamet keskendub hetkel olemasolevate IT süsteemide arendamisele ja efektiivsemaks muutmisele. Nii soovitakse olemasolevate registrite andmete pinnalt tagada statistika kogumine, nt haldurite raportite esitamisel korjata statistikat tagasivõitmise määra, maksejõuetusmenetluse kestuse jms kohta.

## 3. Rootsi täitevamet

### 3.1. Üldiselt

Rootsi täitevamet ([Kronofogden](#): *edaspidi täitevamet*) on riigi hallatav asutus, mis asutati 1965. aastal. 1980 a. anti seoses halduri rolli reformimisega pankrotimenetluse järelevalve funktsioon ka

<sup>89</sup> Läti keeles on registri nimi *Elektroniskā maksātnespējas uzraudzības sistēma*.

<sup>90</sup> Registreisse kantavate andmete loetelu kohta vt MNL § 78 lg 2.

täitev ametile, kuivõrd võrreldes varasemaga anti reformi käigus haldurile oluliselt laiem mandaat pankrotimenetluse haldamiseks.

Järelevalvet pankrotimenetluses ja ühtlasi täitev ameti rolli ja tegevust reguleerib Rootsi pankrotiseadus (Konkurslagen: *edaspidi KonkL*)<sup>91</sup>. Täitev ameti järelevalve seoses palgagarantiidega on täiendavalt reguleeritud Rootsi palgagarantii seaduses (Swedish Act on Wage Guarantee). Samuti reguleerib üldisemal tasemel täitev ametit normid (Rootsi põhiseadus, haldusmenetluse seadus), mis kohalduvad kõikidele riigiametitele.

Kohtu roll pankrotimenetluses on pigem tagasihoidlikum, kuivõrd peamine järelevalve pankrotimenetluses toimub just täitev ameti poolt. Nii on näiteks kohtu ülesandeks pankrotimenetluse algatamise ja lõpetamise üle otsustamine, haldurite nimetamine ja vabastamine, väljamaksete kinnitamine, halduri tasu ja sunnivahendite kasutamise üle otsustamine, võlausaldajate üldkoosoleku läbiviimine jne.

### 3.2. Organisatsioon

Täitev amet on riiklik asutus, mis asub Rootsi Rahandusministeeriumi haldusalas. Ministeerium sätestab eesmärgid, mida täitev amet oma tegevusega saavutama peaks, kuid oma tegevust korraldab amet ise. Seega on olemas küll teatav organisatsiooniline side ministeeriumiga, kuid oma tegevuses on täitev amet iseseisev, st ministeerium ei dikteeri, kuidas amet peaks lahendama konkreetseid juhtumeid. Kokku on täitev ametil 37 harukontorit.

Täitev ameti direktori nimetab ametisse Rahandusministeerium. Täitev ameti töö on jaotatud erinevate üksuste vahel. Maksejõuetuse üksus tegeleb nii pankrotimenetluse järelevalve kui ka võlavabastuse küsimustega. Täitev ameti pankrotimenetluse järelevalve osakonnas töötab ca 50 inimest.<sup>92</sup> Osakonnas on oma korda jaotatud tegevused nelja meeskonna vahel, millest igaüks on vastutav konkreetse geograafilise regiooni eest: põhja, lõuna, ida ja kesk regioon. Igas regioonis, väljaarvatud ida omas, tegutsevad pankrotimenetluse järelevalve tiimid kahes linnas ehk teisisõnu, kuigi meeskondi on kokku neli, siis järelevalvet teostav personal tegutseb seitsmes erinevas linnas (Stockholm, Malmö, Jönköping, Gothenburg, Umeå, Sundsvall and Eskilstuna). Eskilstuna on teistest erinev selle poolest, et seal asub vaid administratiivne personal.

### 3.3. Pädevus

Rootsi täitev ameti funktsioon on võrreldes Soome pankrotiombudsmani ja Läti maksejõuetusametiga oluliselt laiem.

Täitev ametil on Rootsi valitsuse poolt antud üldine missioon – tegeleda ennetava tegevusega seoses ühiskonna eetilise käitumisega võlgade tasumisel, parandada järjepidevalt ühiskonna teadmisi nähtustest, mis põhjustavad inimeste ülevõimete elamist ning anda seadusandjale õigusloomega seonduvaid soovitusi. Ennetava tegevuse korraldamisel on oluline roll avalikkuse ja ettevõtjate juurdepääsul teadmistele ja informatsioonile, aga ka võimalikult vähene bürokraatia seoses võlgade

---

<sup>91</sup> The Bankruptcy Act (1987:672).

<sup>92</sup> Tervikliku ülevaate saamiseks jõustamisameti organisatsioonist vt jõustamisameti [kodulehekülge](#).

tasumisega.<sup>93</sup> Selleks, et tõsta ennetava tegevuse efektiivsust, teeb täitevamet koostööd erinevate asutuste ja sõnumite edasivijatega, nt ettevõtjate ühendused, migratsiooniametid, õpetajad jne.<sup>94</sup>

Võitlus majanduskuritegedega on osa täitevameti üldisemast missioonist. KonkL kohaselt on pankrotihalduri ülesandeks muuhulgas auditeerida võlgniku raamatupidamist ning kuriteokahtluse korral on haldur kohustatud teavitama sellest prokuratuuri.<sup>95</sup> Vastava kohustuse täitmise jälgib täitevamet.<sup>96</sup> Lisaks järelevalvele pankrotimenetlustes teeb täitevamet tihedalt koostööd erinevate asutustega, sh Rootsi majanduskuritegedega tegeleva asutusega<sup>97</sup> (*Ekobrottsmyndigheten*). Koostöö erinevate asutustega hõlmab endas koolitusi ning informatiivsete materjalide koostamist.

Täitevamet on vastutav nii avalik-õiguslike kui ka eraõiguslike nõuete jõustamise eest. Võlausaldaja saab pöörduda täitevameti poole, et viimane nõuaks tema eest võlgnikult võla sisse. Võlgnik on kohustatud täitevametile avaldama informatsiooni oma vara ja selle asukoha kohta. Kolmandad isikud on kohustatud avaldama informatsiooni isikute kohta, kellel on finantssidemeid võlgnikuga. Kui kolmas isik või võlgnik keeldub informatsiooni andmisest, siis on võimalik nõuda trahvi määramist kohtu poolt. Juhul, kui võlgnikul puudub vara täitemenetluse läbiviimiseks, siis täitur märgib selle protokollis, mis edastatakse võlausaldajale, kes täitmist taotles. Raportit saab võlausaldaja kasutada võlgniku pankroti taotlemisel kohtus.<sup>98</sup>

Lisaks eelpool nimetatule on täitevameti pädevuses lihtmenetluse läbiviimine Lihtmenetlus (*summary proceedings*) on lihtsustatud ja kiirendatud maksekäsumenetlus (*procedure for order of payment*), mida viib läbi täitevamet.<sup>99</sup>

### 3.3.1. Järelevalve pankrotimenetluses

KonkL 1. ptk § 3 kohaselt tegeleb pankrotipesa haldamisega üks või mitu haldurit ning pankrotipesa haldamine allub järelevalve asutuse kontrollile ehk teisisõnu täitevameti vastava osakonna järelevalvele. Täitevamet teostab järelevalvet kõikides pankrotimenetlustes. Järelevalve teostamise eesmärgiks pankrotimenetluses on kontrollida, kas pankrotipesa haldamine on toimunud otstarbekalt (*purposeful manner*) ning kooskõlas KonkL ja teiste pankrotimenetlust reguleerivate aktidega (KonkL 7. ptk § 27).

Sarnaselt Läti maksejõuetusametile toimub Rootsis järelevalve teostamine nii füüsiliste kui ka juriidiliste isikute pankrotimenetluses. Järelevalve ulatus sõltub konkreetsest kaasusest. Nii võib väiksemamahulistest ja vähem keerukates pankrotimenetlustes järelevalve teostamine piirduda üksnes dokumentatsiooni korrasoleku, halduri tasu ja pankrotipesa vara kontrolliga. Keerukamate pankrotiasjade puhul võetakse pankrotipesa haldamine suurema kontrolli alla. Põhjalikum kontroll võib mh tähendada visiite halduri bürosse, halduri küsitlemisega seoses tema poolt rakendatavate meetmetega, võlgnikuga suhtlemine ja pankrotipesa auditeid.

---

<sup>93</sup> Rootsi jõustamisameti [koduleheküljel](#) olev kokkuvõte, p 2.

<sup>94</sup> *Op cit* Rootsi jõustamisameti [koduleheküljel](#) olev kokkuvõte, p 2.

<sup>95</sup> Vaata nt Rootsi pankrotiseaduse 7. ptk § 16.

<sup>96</sup> *Op cit* Rootsi Jõustamisameti [koduleheküljel](#) olev kokkuvõte, p 6.

<sup>97</sup> [Swedish Economic Crime Authority](#).

<sup>98</sup> Vt *op cit* pikemalt Rootsi jõustamisameti [koduleheküljel](#) olev kokkuvõtte, p-i 4.5.

<sup>99</sup> *Op cit* Rootsi Jõustamisameti [koduleheküljel](#) olev kokkuvõte, p 3.



Järelevalve roll ei tähenda samas ainult kontrollivat tegevust, vaid hõlmab endas nõustavat ja informeerivat tegevust suhetes halduritega. Erilist tähelepanu pööratakse kiirele ja usaldusväärsele haldamisele ning asjaolule, et pankrotimenetlus asjatult ei veniks ja et pankrotimenetluse kulud oleksid võimalikult madalad.<sup>100</sup> Järelevalve teostamisel on täitevametil kontakt halduritega selleks, et edastada oma seisukohti pankrotimenetluse haldamise erinevate aspektide suhtes. Suhtlus halduritega aitab aru saada maksejõuetuste menetlemisega kaasnevatest probleemidest ning selle pinnalt annab täitevamet välja halduritele suunatud uudiskirja. Pankrotimenetlusega seotud olulistest küsimustest on haldurid kohustatud küsima täitevameti ja võlausaldajate arvamust. Järelevalve raames teostab täitevamet kontrolli seoses pankrotimenetluse haldamise teatud aspektide kvaliteediga (nt palgagarantiid, auditid jne).

Saneerimismenetlustes teeb täitevamet järelevalvet ainult palgagarantiide otsuste üle, mitte saneerimismenetluste üle laiemalt.

Sarnaselt Soomele ja Lätile on ka Rootsi süsteemi puhul järelevalve teostamise aluseks täitevameti laialdane informatsiooni saamise õigus. Võlgnikul on KonkL 6. ptk § 2 kohaselt kohustus anda täitevametile viimase nõudel informatsiooni, mis on oluline maksejõuetuse uurimiseks. Teavet tuleb anda ka vara kohta, mis asub välisriigis. See juures peab võlgnik andma kohtus vande pankrotivara nimekirja õigsuse kohta.

Lisaks võlgnikule on ka haldur kohustatud andma teavet pankrotipesa ja selle haldamise kohta (KonkL 7. ptk § 9). Nii peab haldur koostama pankrotipesa vara nimekirja ja edastama selle täitevametile. Vara nimekiri peab mh hõlmama varade hinnangulist väärtust, võlausaldajate andmeid ning vastavalt vajadusele ka infot võlgniku raamatupidamise kohta. Lisaks vara nimekirjale peab haldur nii kiiresti kui võimalik koostama kirjaliku raporti pankrotipesa olukorra kohta, maksejõuetuse tekkimise kohta ning märkima ajahetke, millal maksejõuetus eeldatavalt tekkis. Halduri raport tuleb saata esimesel võimalusel, kuid mitte hiljem kui kuus kuud pärast pankrotiotsust, kohtule ja täitevametile (KonkL 7. ptk § 15). Haldur peab teavitama täitevameti ka pangakontost, kus pankrotipesa raha on deponeeritud (KonkL 7. ptk § 18). Halduri ülesandeks on samuti koostada ülevaade esitatud nõuetest ning koopia nõuete nimekirjast tuleb samuti edastada täitevametile (KonkL 9.ptk § 7). Kui esitatud nõuete üle on vaidlus, siis kutsutakse kokku tunnustamiskoosolek (*settlement meeting*), kus võib osaleda ka täitevamet (KonkL 9. ptk § 13). KonkL 7. ptk § 28 kohaselt peab täitevametil olema juurdepääs võlgniku raamatupidamisele ja teistele pankrotipesa puudutavatele dokumentidele.

KonkL 7. ptk § 27 kohaselt võib täitevamet vajadusel viia läbi võlgniku sularaha ja pankrotipesa varade inventuuri ning nõuda haldurilt raporteid. Eriliste asjaolude esinedes on täitevametil õigus nimetada üks või mitu audiitorit, et kontrollida raamatupidamisdokumente ja pankrotipesa üldist haldamist. KonkL 7. ptk § 30 näeb lisaks ette võimaluse, et kohus määrab audiitori (*examiner*) võlausaldaja avalduse alusel, et jälgida võlausaldajate eest pankrotipesa haldamist. Audiitoril on juurdepääs võlgniku raamatupidamisele ja teistele pesaga seonduvatele dokumentidele. Tasu audiitori teenuste eest maksavad võlausaldajad.

Lisaks on täitevametil kohustus kontrollida halduri koostatud lõpparuannet ning vajadusel peab täitevamet avaldama arvamust selle kohta. Lõpparuanne ja täitevameti arvamus on kättesaadavad kohtus ja täitevametis nendele, kes soovivad dokumentidega tutvuda. Seejuures, kui täitevamet ei

---

<sup>100</sup> *Op cit* Rootsi Jõustamisameti [koduleheküljel](#) olev kokkuvõte, p 6.



nõustu lõpparuandega, siis on tal õigus lõpparuanne vaidlustada (KonkL 13. ptk § 7). Arvamust võib täitevameti avaldada ka võlausaldajatele tehtavate väljamaksetega seoses<sup>101</sup> ning halduri tasu<sup>102</sup> ja kulude kohta. Seejuures on täitevameti arvamus kohustuslik, kui haldur soovib saada ettemaksu (KonkL 14. ptk § 12) ning halduri kulude osas menetluse raugemisel (KonkL 14. ptk § 14).<sup>1</sup>

Kuigi halduri nimetab kohus, siis enne halduri nimetamist peab kohus ära kuulama täitevameti arvamuse. Haldur peab kohaselt teavitama täitevametit asjaoludest, mis võivad tingida tema kõrvaldamise (KonkL 7. ptk § 1). Enne halduri vabastamist tuleb ära kuulata täitevameti arvamus (KonkL 7. ptk § 5).

Osa järelevalve teostamisest on ka sunnimeetmete rakendamisel. Nii võib täitevameti nõuda kohtult võlgniku suhtes sunnimeetmete rakendamist, kui võlgnik väldib oma kohustuste täitmist (KonkL 6. ptk § 10).

Märkida tasub ka asjaolu, et 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 10. ptk §-le 1.

Täitevameti kaebeõigus ei ole piiratud teatava kohtuastmega, st täitevameti võib vaidlustada kohtuotsuseid kuni Rootsi kõrgeima kohtuastmeni välja. Samas täitevametil endal ei ole õigust pankrotimenetluses teha siduvaid otsuseid, vaid 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 vabastamine.

### 3.3.2. Töötajate õiguste kaitse

Täitevameti pädevus hõlmab endas mh töötajate õiguste kaitset,<sup>103</sup> st töötajatele palkade maksmise ja tööandja tasaarvestusõiguse järgimist pankrotimenetluses. Töötasude tagamist pankrotimenetluses reguleerib eraldi seadus (*Act about the guarantee of salaries in bankruptcies*), mille kohaselt peab haldur hoolitsema töötajate avalduste läbivaatamise eest ja otsustama töötajatele tehtavate maksete üle. Maksed töötajatele teevad maakonna haldusnõukogud (*county administrative boards*). Juhul, kui

---

<sup>101</sup> Haldur valmistab ette võlausaldajatele tehtavate väljamaksete ettepaneku ja saadab selle koheselt koos haldamise raportiga jõustamisametile (KonkL 11. ptk § 5). Väljamaksete ettepanek on kättesaadav jõustamisametis neile, kes soovivad vastava dokumendiga tutvuda. Jõustamisamet peab koostama arvamuse väljamaksete tegemise ettepaneku kohta ja esitama selle kohtule (KonkL 11. ptk § 6). Juhul kui pärast pankrotimenetluse lõppu selgub, et esineb vara väljamaksete tegemiseks, siis võib seda jõustamisameti nõusolekul maksta võlausaldajatele ilma jaotusettepanekuta (KonkL 11. ptk § 21).

<sup>102</sup> Jõustamisamet võib anda teatud juhtudel arvamuse halduri tasu kohta (vt täpsemalt KonkL 14. ptk § 8). Jõustamisamet võib oma arvamust väljendada kohtuistungil, kui kohus istungi korraldamise otsustab.

<sup>103</sup> Töötajate kaitse on ka ainus järelevalve tegevus, mida jõustamisamet saneerimismenetluses teeb.

töötaja ei ole halduri otsusega rahul, siis on võimalik seda kohtus vaidlustada.<sup>104</sup> Lisaks on tööandjal õigus tasaarvestada oma nõue töötaja vastu. Selleks peab tööandja pöörduma täitevameti poole, kes teeb kindlaks, millises osas tohib nõuet tasaarvestada.<sup>105</sup>

### 3.4. Finantseerimine

Riikliku järelevalve teostamise tasu on pankrotimenetluse kulu, mis tasutakse pankrotipesast. KonKL 14. ptk § 2 kohaselt tasutakse pankrotimenetluse kulud pankrotipesast enne teisi pesa kohustusi. Seda vaid olukorras, kus pankrotimenetluse tulemusena on võimalik väljamakseid teha. Praktikas viivad väljamakseteni aga ainult ca 1/3 kõikidest pankrotimenetlustes. Juhul kui pankrotipesa varast ei jätku menetluskulude katmiseks, siis kannab pankrotimenetluse kulud riik, kui seaduses ei ole sätestatud teisiti.

Täitevametil on endal pädevus otsustada, kui suur eelarve konkreetselt pankrotimenetluse järelevalve tegevuse jaoks eraldatakse. 2014 a. oli järelevalve teostamise kogukulu ligi 21 miljonit eurot, millest riik tasus umbes 15 miljonit eurot.

### 3.5. IT lahendused

Rootsis registreeritakse nii eraõiguslikud kui ka avalik-õiguslikud nõuded täiteregistris. Täiteregister on keskne andmebaas, kus sisaldub info kõikide registreeritud võlglaste kohta. Täiteregistrisse sisestatakse kogu informatsioon, mis seondub võlgniku maksete või muu tegevusega. Füüsilise isiku isikukoodi või juriidilise isiku registrikoodi alusel on võimalik isikul saada infot selle kohta, kas otsitava isiku suhtes toimub täitemenetlus, milline võlgnevus isikul on ja milliseid tegevusi on rakendanud täitevamet. Täitmisregistri tegevust reguleerib täitmisregistri seadus.<sup>106</sup>

Rootsis on spetsiaalselt järelevalve teostamiseks kasutusel elektrooniline süsteem Kontiki, kuhu on võimalik ülesse laadida pankrotimenetlusega seonduvaid dokumente. Vastavasse süsteemi saavad dokumente ülesse laadida ainult täitevameti töötajad ja haldurid. Nii esitatakse Rootsis nõuded otse kohtule, kes omakorda saadab koopiaid edasi haldurile. Kohus saadab elektroonsed dokumendid e-maili teel. Üksikud dokumendid, mida täitevamet saab paberkuul, skaneeritakse ja laaditakse IT süsteemi ülesse.

## 4. Vahekokkuvõte

Soome, Läti ja Rootsi on loonud keskse maksejõuetusinstituudi eesmärgiga tõsta järelevalve teostamise efektiivsust maksejõuetuste menetlemisel. Vastavate riikide pikaajaline kogemus näitab ilmekalt, kuidas ka Eestis oleks võimalik maksejõuetuste menetlemise tõhusust tõsta läbi riigi suurema panuse. Riikide ülevaated annavad kinnitust, et punktis 1.2 valitud meede on kehtiva õiguse probleemkohtade kõige efektiivsemaks lahenduseks.

Parimaks eeskujuks tuleb pidada Soome pankrotiombudsmani instituuti, kuivõrd lisaks halduri tegevuse üle järelevalve teostamisele on pankrotiombudsmani pädevuses ka võlgniku eelneva tegevuse uurimine. Soome süsteem võimaldab ka raugevate menetluste puhul tagada põhjendatud juhtudel võlgniku tegevuse põhjalikuma uurimise. Seejuures ilmestab Soome statistika väga hästi,

<sup>104</sup> *Op cit* Rootsi Jõustamisameti [koduleheküljel](#) olev kokkuvõte, p 6.1.

<sup>105</sup> *Op cit* Rootsi Jõustamisameti [koduleheküljel](#) olev kokkuvõte, p-d 6.1, 6.2.

<sup>106</sup> *Op cit* Rootsi Jõustamisameti [koduleheküljel](#) olev kokkuvõte, p 4. 4.

kuidas riigipoolne panustamine võimaldab potentsiaalselt suurendada võlausaldajatele tehtud väljamakseid.

### III. Eesti maksejõuetusinstituudi loomine

Käesoleva analüüsi esimeses osas käsitleti Eesti kehtiva õiguse peamisi probleeme, mis seonduvad järelevalvesüsteemi ebaefektiivsusega. Kitsaskohtade lahendamiseks kaaluti erinevaid alternatiivseid lahendusi. Analüüsis jõuti järelduseni, et erinevate meetmete rakendamine võib anda küll positiivseid tulemusi, kuid mitte ükski nendest – eraldi või kombineerituna – ei lahendaks kehtiva õiguse probleeme niivõrd efektiivselt nagu seda teeks riigi suurem panustamine maksejõuetuste menetlemisse. Seega tuleb vastata küsimusele, kas Eestis oleks vajalik maksejõuetusinstituudi kasutuselevõtmine, jaatavalt.

Järgnevalt antakse vastus analüüsi küsimuse viimasele osale, st milline pädevus ja toimimise põhimõtted võiksid Eesti maksejõuetusinstituudil olla ning kuidas peaks toimuma rahastamine. Revisjoni teiste alateemade analüüside tulemusel võib ilmnedu vajadus Eesti maksejõuetusinstituudi funktsioonide laiendamise või toimimispõhimõtete muutmine/ täiendamine. Seega on antud käsitluse puhul tegemist üldise teema käsitlusega ning täpsem ja detailsem lahendus tuleb paika panna revisjoni hilisemas faasi, eelkõige pärast menetlusosaliste rollide ja järelevalvesüsteemi analüüside koostamist.

#### 1. Maksejõuetusinstituute võimalik pädevus

Eesti maksejõuetusinstituudi loomise üldine eesmärk on tõsta maksejõuetusmenetluste efektiivsust. Sellel eesmärgil tuleks anda maksejõuetusinstituudi pädevusse järelevalve teostamine maksejõuetusmenetlustes. Võttes arvesse Eesti kehtiva õiguse probleeme, ei tohiks järelevalve teostamine piirduda vaid halduri tegevuse kontrollimisega, vaid hõlmama vajadusel ka võlgniku eelneva tegevuse põhjalikumalt uurimist. Seejuures tuleks maksejõuetusinstituudi üheks olulisemaks tegevuseks pidada varatute menetlustega tegelemist Soome pankrotiombudsmani eeskujul.

Lisaks järelevalve teostamisele kaaluda maksejõuetusinstituudile teiste riikide eeskujul nõuandva ja hea tava kujundamise pädevuse andmist. Teostades järelevalvet kõikide maksejõuetusmenetlustes, tekib maksejõuetusinstituudil hea ülevaade maksejõuetusmenetlustest ning nendega kaasnevatest probleemidest. Selle pinnalt on hea kujundada suuniseid menetluste korrakohaseks läbiviimiseks. Seda ülesannet võiks assisteerida sarnaselt Läti ja Soome praktikale huvigruppidest koosnev nõukoda. Teiste riikide süsteemide eeskujul võiks Eesti maksejõuetusinstituudi üheks ülesandeks olla arvamuste avaldamine maksejõuetusmenetlustes.

#### 1.1. Järelevalve teostamine maksejõuetusmenetlustes.

Maksejõuetusinstituudi poolne järelevalve peaks olema tagatud kõikides pankrotimenetlustes, sh pankrotiavalduse menetlustes. Üleüldine järelevalve võimaldab saada ülevaate kõikidest pankrotimenetlustest ning nendega kaasnevatest probleemidest. Selliselt on võimalik tagada riigipoolne kiirem ja adekvaatsem reageerimine olemasoleva õiguse kitsaskohtadele.

Otsustada tuleb, kas maksejõuetusinstituudi poolne järelevalve teostamine on vajalik nii juriidiliste kui ka füüsiliste isikute pankrotimenetlustes või tuleks piirduda ainult juriidiliste isikute pankrotimenetlustega. Viimati mainitud lahendus on kasutusel Soomes. Samas Rootsi ja Läti süsteemides ei ole peetud vajalikuks erisuse loomist ning riigipoolne järelevalve on tagatud nii füüsiliste kui ka juriidiliste isikute pankrottide korral.

Eestis on viimastel aastatel tõusnud füüsiliste isikute pankrottide arv (vt tabel 1.). Eelmise aasta näitajate kohaselt on füüsiliste isikute pankrotimenetlused isegi ülekaalus. Seega moodustavad füüsiliste isikute pankrotid väga olulise osa kõikidest pankrotimenetlustest ega saa öelda, et tegemist

oleks kuidagi vähem olulisema pankrotimenetluse liigiga. Riigipoolse järelevalve teostamise vajadus nii füüsiliste kui ka juriidiliste isikute pankrotimenetluses on tingitud mh asjaolust, et raugemiste arvukus ning raugivate menetlustega kaasnev negatiivne mõju on probleemiks nii juriidiliste kui ka füüsiliste isikute puhul.

Tabel 1.

	2012	2013	2014	2015
<b>Füüsilised isikud</b>				
1. Pankroti väljakuulutamise	3	232	101	263
2. Pankrotimenetluse raugemine (§ 29 lg 1 ja § 158)	99	115	69	69
3. Lõpetada muul seadusest tuleneval alusel	36	24	21	19
<b>Juriidilised isikud</b>				
1. Pankroti väljakuulutamise	122	111	24	90
2. Pankrotimenetluse raugemine (§ 29 lg 1 ja § 158)	1815	295	117	150
3. Lõpetada muul seadusest tuleneval alusel	187	21	8	18

Allikas: Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koja poolt edastatud arvamus. Registreeritud 21.03.2016. a. Justiitsministeeriumi dokumendiregistri viit: 10-4/2478-1.

Kuigi käesoleva analüüsi raskuskese on pankrotimenetlustega seotud probleemidel, siis tuleks maksejõuetusinstituudi võimaliku pädevuse kujundamisel kaaluda võimalust, mille kohaselt hõlmaks maksejõuetusinstituudi poolne järelevalve ka saneerimis- ja võlgade ümberkujundamise menetlusi. Nii on näiteks võrreldud riikide maksejõuetusinstituutide järelevalvetegevusega hõlmatud ka saneerimismenetlused (Rootsi puhul siiski väga piiratud ulatuses). Kuivõrd avalikes huvides on tagada kõikide maksejõuetusmenetluste nõuetekohane läbiviimine, siis võiks Eesti maksejõuetusinstituut teostada järelevalvet kõikides maksejõuetusmenetlustes.

Võttes arvesse, et saneerimis- ja võlgade ümberkujundamise menetluste maht on võrreldes pankrotimenetlustega üsna väike, siis ei tähendaks järelevalve tegevuse laiendamise kõikidele menetlustele suurt töökoormuse tõusu.<sup>107</sup> Lisaks ei ole saneerimis- ja võlgade ümberkujundamismenetluste puhul vajalik sedavõrd intensiivne järelevalve tegevus kui pankrotimenetluste puhul, kuivõrd ajutise maksejõuetuse korral on tavapäraselt võlausaldajate poolne kontroll pankrotimenetlusega võrreldes oluliselt tugevam. Seega piisab, kui järelevalve teostamine saneerimis- ja võlgade ümberkujundamise menetlustes piirduks menetluse kulgemise jälgimisega. Seda õigustab ka asjaliku, et kui võlgniku saneerimine või võlgade ümberkujundamine ei õnnestu, siis on võlgniku pankrotimenetluse käigus võimalik intensiivsemaid järelevalve meetmeid rakendada.

Maksejõuetusinstituudi poolt teostatav järelevalve pankrotimenetluses peaks hõlmama endas nii halduri kui ka võlgniku tegevuse kontrolli. Halduri tegevuse üle järelevalve teostamise eesmärgiks on teostada järelevalvet menetluse nõuetekohase läbiviimise üle. Olulisimaks maksejõuetusinstituudi ülesandeks võiks olla raugivate menetlustega tegelemine. Raugivate menetluste arvukus ning raugemistega kaasnev negatiivne mõju tingivad riigipoolse suurema panustamise vajaduse maksejõuetuse põhjuste väljaselgitamiseks pankrotimenetluses. Seega on oluline tagada võlgniku tegevuse kontrollimine põhjendatud juhtudel, st kui on kahtlus, et võlgnik on käitunud pahatahtlikult.

<sup>107</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

Seeläbi oleks võimalik tõsta ka majanduskuritegevuse vastase võitluse efektiivsust. Järelevalve teostamine kõikides menetlustes võimaldab maksejõuetusinstituudil paremini avastada juhtumeid, mille puhul võib tegu olla võlgniku pahatahtliku tegevusega. Ning järelevalve käigus kogutud infot saab hiljem kasutada ka kriminaalmenetluse läbiviimise käigus.

#### **1.1.1. Järelevalve teostamiseks rakendatavad meetmed**

Efektiivse järelevalve teostamise alus on võimalikult laialdane informatsiooni saamise õigus. Seega peaks maksejõuetusinstituudil olema tagatud võimalikult laialatuslik juurdepääs informatsioonile, mis on vajalik järelevalve teostamise eesmärgil. Nii peab olema maksejõuetusinstituudil ülevaade võlgniku tegevusest ja dokumentatsioonist ning halduri/ saneerimisnõustaja/ usaldusisiku tegevusest, aga ka vajadusel saada informatsiooni muudelt asutustelt, kui see on järelevalve teostamiseks vajalik. Informatsioon ja järelevalve teostamiseks vajalikud dokumendid tuleks saata menetluse alustamisel maksejõuetusinstituudile. Lisaks automaatsele informatsiooni saamise õigusel võiks maksejõuetusinstituudil olla vajadusel võimalik küsida menetlusosalistelt või muudelt asutustelt täiendavat teavet, mis on vajalik järelevalve teostamiseks.

Informatsiooni saamise õigust toetaks võimalus osaleda võlausaldajate üldkoosolekul. Nii võiks maksejõuetusinstituudil olla võimalus osaleda võlausaldajate üldkoosolekutel, et saada parem ülevaade võlausaldajate seisukohtadest ning vajadusel küsida täiendavat teavet. Seejuures ei peaks maksejõuetusinstituudi rolliks olema üksnes passiivne osalemine, vaid ka sõna võtta ning väljendada arvamust olulistes küsimustes.

Riigiti erineb järelevalve teostamine selles osas, milliseid meetmeid rakendatakse tuvastatud puuduste kõrvaldamiseks. Nii on Soomes valitud lahendus, mille kohaselt on järelevalve teostamine pigem suhtlevat laadi ja nõuandev ehk teisisõnu juhib pankrotiombudsman menetlusosaliste tähelepanu teatud puudustele ning palub nende kõrvaldamist. Kuigi pankrotiombudsmani otsus ei ole siduv, siis praktikas seda arvestatakse. Läti maksejõuetusameti poolne järelevalve hõlmab samas lisaks konsulteerimisele ka riikliku sunni kohaldamist. Nii on Läti maksejõuetusametil õigus võtta vastu õiguslikult siduvaid otsuseid.

Maksejõuetusinstituudi puhul võiks olla eelistatum paindlikum lahendus ehk teisisõnu järelevalve käigus avastatud puuduste korral oleks maksejõuetusinstituudil võimalus menetlusosalise tähelepanu juhtida puudusele ja paluda selle kõrvaldamist ilma riikliku sunni kohaldamiseta. Konstruktivse koostöö vormis järelevalve teostamine aitaks suunata riiki ja haldureid ning võlausaldajaid suuremale koostööle. Samuti motiveeriks poolte vaheline dialoog enam koostööle maksejõuetusinstituudiga. Küll aga tuleks täiendavate meetmete rakendamise võimalus ette näha olukorras, mil puudust ei kõrvaldata. Nii võiks maksejõuetusinstituudil olla õigus pöörduda kohtusse ja nõuda kohtult juba täiendavat meetmete rakendamist. Omaette küsimus on, kas 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 võiks olla võimalik kasutada ka menetlusväliste asutuste abi oma ülesannete täitmiseks.

### 1.1.2. Raugevate menetlustega tegelemine

Eesti maksejõuetusinstituudi üheks olulisimaks ülesandeks võiks olla raugevate menetlustega tegelemine. Seejuures on oluline märkida, et raugemine ei tähenda kohe automaatselt võlgniku pahatahtlikku käitumist. Olukorras, mil tegemist on ärilise riski realiseerumisega, ei ole vajalik suunata täiendavaid ressursse maksejõuetuse põhjuste väljaselgitamiseks ehk teisisõnu ei ole iga raugeva menetluse puhul vajalik põhjalik maksejõuetuse tekkimise põhjuste uurimine. See vajadus on vaid nendes menetlustes, mille puhul on tekkinud kahtlus, et võlgnik on käitunud pahatahtlikult. Järelevalve teostamine kõikides pankrotimenetlustes võimaldaks maksejõuetusinstituudil võrrelda erinevaid pankrotiasju ning selgitada välja, millistel juhtumitel oleks vajalik riigi täiendava ressursi suunamine võlgniku eelneva tegevuse uurimiseks. Ülevaade kõikidest menetlustest võimaldab suunata riigi piiratud ressursi just nendesse menetlustesse, kus see hädavajalik on.

Soome eeskujul tuleks kaaluda nii avaliku haldamise sisseviimist kui ka eriauditite läbiviimist.

Avaliku haldamise sisseviimisega oleks võimalik luua alternatiiv menetluse raugemisele ehk teisisõnu olukorras, mil võlgniku varast ei piisa menetluskulude katmiseks ning võlausaldajad ei ole nõus deposiiti tasuma, kuid võlgniku tegevuse põhjalikum uurimine on asjaoludest tulenevalt vajalik, jätkuks pankrotimenetlus avaliku haldusena.

Avalik haldamine peaks olema võimalik nii pankrotiavalduse menetluse raugemise kui ka pankrotimenetluse raugemise korral. Pankrotimenetluse jätkumine alternatiivsel viisil peaks toimuma vaid põhjendatud juhtudel, eelkõige võlgniku kuriteokahtlus. Selliste juhtumite mitteuurimine on olemasoleva süsteemi üks suurimaid probleeme ning riigipoolne panustamine on hädavajalik, et muuta senist karistamatuse tunnet ning panustada ärimoraali edendamisse. Avalduse menetluse jätkumise kohta avaliku haldusena peaks kohtule esitama maksejõuetusinstituut. Menetluse ülesehitusel tuleks eeskujul võtta Soome süsteemist.

Lisaks maksejõuetuse põhjuste väljaselgitamisele võimaldaks avalik haldamine suurendada pankrotivara. Täiendav ressurss võimaldab välja selgitada tagasivõitmise aluseid, kas võlgnik on rikkunud raamatupidamise või mõnda muud kohustust. Avaliku halduse mõju võlausaldajatele tehtavatele väljamaksetele ilmestab selgelt nii *Doing Business* 2016 äriedetabeli tulemus kui ka Soome pankrotiombudsmani büroo statistika.

Võrreldes Eesti ja Soome pankrotimenetluste raugemiste statistikat võiks ju mõlema riigi puhul olla loogiline järeldus, et niivõrd suur rahatute menetluste hulk tähendab, et nii Eestis kui ka Soomes jäävad tihti võlausaldajate nõuded, kas rahuldamata või rahuldatakse väikses mahus. Ometi näitab *Doing Business* äriedetabeli tulemus midagi muud. Eestis saadakse keskmiselt ühe dollari kohta pankrotimenetluses 40 senti, samal ajal kui Soomes saadakse dollari kohta tagasi 90, 1 senti.<sup>108</sup> Seega tekib küsimus, kui raugemiste arv on Soomes isegi kohati suurem, siis kuidas on soomlaste nõuete rahuldamise määr enam kui kaks korda Eesti näitajast parem.

Soomes läheb umbes 13% kõikidest pankrotimenetlustest (aasta lõikes 50-60 pankrotimenetlust) avaliku halduse alla. Aastal 2015 tegi kohus 59 otsust jätkata pankrotimenetlus avaliku halduse all. Avaliku haldamise tulemusena oli võimalik võlausaldajatele teha väljamakseid 806 000 euro ulatuses, st olukorras, kus võlausaldajatele tehtav väljamakse oleks muidu olnud null. Seega võib järeldada, et

---

<sup>108</sup> Vt *op cit* *Doing Business* 2016 alaosa „[Resolving insolvency](#)“.

kuigi pankrotimenetluse raugemiste arv on Soomes ja Eestis ühtemoodi kõrge, siis vahetegu tuleb sisse sellest, kui palju riik raugevate menetlustega tegeleb ja neisse panustab. Soome näide ilmestab selgelt riigi panuse olulisust ning kuidas riigipoolne suurem panus aitab kaasa pankrotimenetluse peamise eesmärgi saavutamisele. Seega, kui Eesti soovib tagada võlausaldajate nõuete suurema rahuldamise, tuleks ka meil luua mehhanism varatute pesadega tegelemiseks. Seeläbi oleks võimalik tõsta isikute usaldust pankrotimenetluse vastu ning muuta senist võlausaldajate mõttemalli, mille kohaselt on pankrotimenetlus lootusetu juhtum. Riigipoolne suurem panustamine võiks omada potentsiaalselt positiivset mõju ka pahatahtlike raugevate pankrotimenetluste vähendamisele.

Kaaluda tuleks Soome eeskujul eriauditite läbiviimise võimalust. 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. Samas audiitori tegevus sarnaneb suuresti halduri ülesannetele, mistõttu tuleks eriauditite läbiviimist kaaluda üksnes siis, kui tegemist on eriti keerukate juhtumitega või selleks esineb muu kaalukas põhjus. Kõne alla võiks tulla olukord, mil halduril ei ole võimalik muude ülesannete kõrvalt sedavõrd põhjalikult uurida võlgniku eelnevat tegevust.

## 1.2. Nõuandev funktsioon ning hea tava kujundamine

Maksejõuetusametuse nõuandev funktsioon on küll osaliselt hõlmatud ka järelevalve tegevusega, kuid see võiks olla järelevalve teostamisest veelgi laiem. Nõuandev funktsioon võiks hõlmata ka maksejõuetuste menetlemise hea tava arendamist. Igapäevane kontakt haldurite, võlausaldajate ja võlgnikega võimaldab luua hea baasi, mille pinnalt on võimalik kujundada suuniseid pankrotimenetluse korra kohaseks läbiviimiseks. Seda ülesannet võiks aidata täita maksejõuetuse nõukoja kasutusele võtmine Läti ja Soome eeskujul

2013 a. moodustas Justiitsministeerium maksejõuetuse ekspertide komisjoni, mis koosnes erinevate huvigruppide esindajatest.<sup>109</sup> Komisjoni eesmärgiks oli kaasata rohkem erinevaid huvigruppe arutamaks eelkõige erinevaid maksejõuetuse algatusi, kuid ka laiemalt arutleda Eesti maksejõuetuse arengusuundade üle. Nõuandva organi loomise vajadust on tunnistanud Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koda, kes kaalub vastava nõukoja asutamist koja juurde. Koda näeb nõukoja ülesandena ettepanekute ja soovitude tegemist.<sup>110</sup>

Ilmselt ei ole mõtet luua eraldi mitut maksejõuetuse nõukoda ning mõistlik oleks teiste riikide eeskujul luua nõuandev organ maksejõuetusinstituudi juurde. Seda eelkõige seetõttu, et tegemist on ainukese institutsiooniga, mis teostab järelevalvet kõikides maksejõuetusmenetlustes. Järelevalve teostamine kõikides maksejõuetusmenetlustes võimaldab maksejõuetusinstituudil saada kõige põhjalikuma ja laiaulatuslikuma ülevaate maksejõuetusmenetlustega kaasnevatest probleemidest. Põhjalik ülevaade võimaldab maksejõuetusametusel kõige paremini tuvastada kohti, mis vajavad ühtlustamist ning millistes küsimustes oleks vaja suuniste andmine. Sarnaselt Läti ja Soome mudelitele võiks nõukoda

---

<sup>109</sup> Maksejõuetuse ekspertnõukogu moodustati justiitsministri 05.07.2013. a käskkirjaga. Justiitsministeeriumi dokumendiregistri viit: 71; registreerimise kuupäev: 05.07.2013.

<sup>110</sup> Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koja [ettepanek](#). Justiitsministeeriumi dokumendiregistri viit: 7-7/5657; registreerimise kuupäev: 28.09.2015.



koostada erinevaid juhiseid, ettepanekuid ja soovitusi seoses maksejõuetuste menetlemistega. See oleks oluline nii hea seadusloome tagamiseks kui ka praktika ühtlustamiseks.

### 1.3. Arvamuste andmine

Võrreldud riikide süsteemides on peetud oluliseks riikliku maksejõuetusinstituudi arvamuse küsimist erinevate menetlusega seotud aspektide kohta. Rootsisis on kohustuslik ära kuulata täitevameti arvamus enne halduri nimetamist. Samuti on täitevameti pädevuses halduri vabastamisettepaneku tegemine. Soomes on võimalik avaldada arvamust halduri tasu kohta ning pankrotiombudsmanil on õigus pöörduda kohtusse nõudmaks halduri tasu vähendamist, kui see on ebamõistlikult suur või ei vasta tehtud tööle. Kaaluda tuleks, kas Eesti maksejõuetusinstituudi üheks võimalikuks ülesandeks ei võiks olla sarnaselt teistele riikidele arvamuste andmine maksejõuetusmenetlustes.

Vastava võimaluse loomisel tuleks esmalt mõelda, millistes küsimustes oleks vajalik maksejõuetusinstituudi arvamuse küsimine ning kas tegemist peaks olema kohustuse või võimalusega. Mõelda tuleks lisaks selle peale, mis tähendus tuleks omistada maksejõuetusinstituudi arvamustele. Nii võiks tegemist olla ekspertarvamusega TsMS § 293 lõike 1 tähenduses või eriteadmistega isiku arvamus, mis kirjalikus vormis on dokumentaalne tõend (TsMS § 293 lg 2). Ekspertarvamuse puhul võiks siiski pidada probleemseks asjaolu, et ekspertarvamust on võimalik kasutada vaid poole taotlusel hagimenetluses. Samas võiks arvamuse küsimine olla võimalik ka kohtu poolt.

### 1.4. Töötajate õiguste kaitse

Eraldi tuleks kaaluda, kas sarnaselt Lätile ja Rootsile oleks ka Eestis vajalik anda maksejõuetusinstituudi pädevusse töötajate kaitse maksejõuetusmenetlustes.

Töötuskindlustuse seaduse (*edaspidi TKindIS*) § 2 kohaselt on töötuskindlustus sundkindlustuse liik, mille eesmärgiks on tööturuteenuste osutamine, tööturutoetuste, välja arvatud töötutoetuse maksmine, kindlustatule töötuse korral tööotsingute ajaks kaotatud sissetuleku osaline kompenseerimine, töötajale töölepingu ülesütlemise ja ametnikule teenistussuhte lõpetamise hüvitamine koondamise korral ning töötajate nõuete kaitse tööandja maksejõuetuse korral. Seega kogutakse Eestis töötuskindlustushüvitist konkreetse sihtotstarbe jaoks, mis tuleneb TKindIS §-st 2.

Töötukassas on eraldi hüvitisosakond, mis tegeleb hüvitistega seotud küsimustega, mh ka maksejõuetuse korral töötajate hüvitistega (2 spetsialisti).<sup>111</sup> 2015 a. jooksul määras Eesti Töötukassa maksejõuetuse hüvitist seoses 155 ettevõtte maksejõuetusega, mis puudutas kokku 1291 inimesele hüvitise maksmist.<sup>112</sup> 2016 a. eelarve näeb ette töötuskindlustuse kuludeks tööandja maksejõuetuse puhuks makstavateks kuludeks 24 696 049 eurot.<sup>113</sup>

Lätis kogutakse eraldi maksu, mis on konkreetselt tööandja maksejõuetuste olukorraks mõeldud. Eestis on see hõlmatud töötuskindlustuse maksetega. Töötuskindlustusmaksed lähevad Eesti Töötukassale, kes kasutab seda seaduses sätestatud puhkudeks, st mitte ainult tööandja maksejõuetuse korral hüvitise maksmiseks, vaid ka muudeks selle kindlustusmaksega kaetud juhtumiteks. Tulenevalt asjaolust, et Eesti süsteem erineb Läti omast oluliselt ning et töötuskindlustusmaksid ei kasutata üksnes tööandja maksejõuetuse korral töötajate hüvitiste

<sup>111</sup> Vt Eesti Töötukassa [koduleheküljelt](#).

<sup>112</sup> Eesti töötukassa 2015 a. [aastaruanne](#), lk 37

<sup>113</sup> Eesti Töötukassa 2016 a. [eelarve](#).

maksmiseks, puudub Eestis vajadus anda hüvitiste määramise ja tasumise funktsioon maksejõuetusinstituudile. Selleks on meil olemas toimiv süsteem Eesti Töötukassa näol.

Peamine olemasoleva süsteemi probleem peitub tegelikult asjaolus, et töötajad ei saa oma hüvitisi kätte ehk teisisõnu võib tekkida olukord, kus hüvitise saamiseks peavad töötajad esitama pankrotiavalduse ja tasuma menetluskulude katteks deposiidi. Kuivõrd see on eraldi analüüsi teema, siis sellel küsimusel käesolevas analüüsis ei peatuta. Küll aga, kui töötajate nõuete analüüsi tulemusena peaks selguma, et vajalik oleks maksejõuetusinstituudi kaasamine probleemi lahendamisse, siis võiks kaaluda teatava funktsiooni toomise maksejõuetusinstituudi pädevusse.

## 2. Organisatsioon

Järelevalve teostamisel on äärmiselt oluline tagada järelevalve teostaja sõltumatus nii erahuvidest kui poliitilistest otsustest, mistõttu tuleks kaaluda maksejõuetusinstituudi loomist konkreetse ministeeriumi haldusala asutusena. Selline lahendus on kasutusel ka kõikides võrreldud riikides. Kuivõrd Eestis on maksejõuetusõiguse eest vastutavaks ministeeriumiks Justiitsministeerium, siis tuleks maksejõuetusinstituut luua Justiitsministeeriumi haldusala asutusena. Seejuures on sõltumatuse aspektist vajalik tagada lisaks erahuvidele ka sõltumatus täitevõimu otsustest, mistõttu võiks sarnaselt Soome pankrotiombudsmani instituudile olla seos ministeeriumiga vaid majanduslik ja organisatsiooniline.<sup>114</sup>

Maksejõuetusinstituudi sisemine struktuur ning tööpõhimõtted tuleb kujundada vastavalt maksejõuetusinstituudi pädevusele ning maksejõuetusmenetluste arvule. Kuivõrd Eesti maksejõuetusinstituudi mudel erineb oluliselt nii Läti kui ka Rootsi lahendustest, siis oleks parimaks eeskujuks taaskord Soome süsteem. Võttes arvesse, et Eestis on rohkem kui kaks korda vähem maksejõuetusmenetlusi kui Soomes, oleks Eestis vajalik ka rohkem kui kaks korda väiksem personal. Nii võiks Eesti puhul olla vajaminevaks tööjõuks 3-4 inimest – maksejõuetusameti juht, 2 pankrotijuristi ja 1 tugitöödega aitav isik. Maksejõuetusinstituudi juhi taset tuleks võrrelda ministeeriumi asekancleri tasemega, kuivõrd maksejõuetusinstituudi juhi ülesandeks on konkreetse ministeeriumi haldusala asutuse töö juhtimine, tegevuse koordineerimine ja asjaajamise korraldamine konkreetse vastutusvaldkonna raames.<sup>115</sup>

Maksejõuetusinstituudi esimestel aastatel tuleb panna kindlasti suurt rõhku süsteemi juurutamisele, mistõttu võiks vähemalt alguses olla maksejõuetusinstituudi töö koondunud ühte üksusesse. Samas võttes arvesse, et maksejõuetusinstituudi töö hõlmab endas ka arutelusid haldurite ja võlausaldajatega ning võlausaldajate üldkoosolekutel osalemist, tuleks kaaluda, kas tulevikus ei oleks õigustatud haruüksuse avamine ka mõnes muus linnas.

## 3. IT lahendused

Erinevate elektrooniliste lahenduste kasutamine võiks aidata potentsiaalselt tõsta maksejõuetusmenetluste läbiviimise efektiivsust. Eestis on kasutusel mitmeid erinevaid elektroonilisi lahendusi eesmärgiga muuta pankrotimenetlus läbipaistvaks. Nii kuvatakse teatav info äriühingute, MTÜ-de ja SA-de pankrottide kohta [e-äriregistri](#) teabesüsteemis ning füüsiliste isikute

---

<sup>114</sup> Selline lahendus on kasutusel ka Andmekaitse Inspektsiooni, Konkurentsiameti ja Patendiameti puhul. Vastavad asutused on ministeeriumiga küll seotud, kuid oma tegevust korraldavad asutused ise.

<sup>115</sup> Vt vabariigi valitsuse seaduse §§ 53, 56.

maksejõuetusmenetlusega seonduv avaldatakse [Ametlikes Teadaannetes](#). Äri- ja ettevõtluskeeldude kohta on võimalik saada teavet [äriregistri teabesüsteemis](#).

Täitemenetluse seadustiku § 81 lõike 1 kohaselt toimub elektrooniline enampakkumine veebikeskkonnas avanevas elektroonilises [oksjonikeskkonnas](#). Elektroonilist oksjonikeskkonda haldamise ja arendamisega tegeleb Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koda.<sup>116</sup>

Eestis puudub hetkel konkreetne elektrooniline lahendus järelevalve teostamiseks maksejõuetuste menetlemisel. Samas elektrooniliste lahenduste kasutamine võimaldaks muuta järelevalve teostamise oluliselt efektiivsemaks.

Kaaluda tuleks, kas järelevalve teostamiseks oleks vajalik uue platvormi loomine või on selleks võimalik kohandada olemasolevat toimivat infosüsteemi. Arvestades infosüsteemide arvukust ning uue süsteemi loomise kulukust, tuleks eelistada mõne olemasoleva süsteemi kasutamist.

Olemasolevatest süsteemidest võiks kaaluda e-toimiku kohandamist selliselt, et seda saaks kasutada järelevalve teostamiseks maksejõuetusmenetlustes. E-toimik on veebipõhine infosüsteem, kuhu on koondatud tsiviil-, haldus-, kriminaal- ja väärteomenetluse dokumendid, nendega seotud toimingud, muu andmestik ja protsessid. E-toimik võimaldab menetlusosalistel ja nende esindajatel esitada kohtule elektrooniliselt menetluskohandatud dokumente ja jälgida nendega seonduvat kohtumenetluse käiku.<sup>117</sup> Kuivõrd juba praegu koondatakse e-toimikusse maksejõuetusmenetlustega seotud menetluskohandatud dokumente ja muid andmeid, siis oleks võimalik olemasolevat töötavat lahendust mugavdada järelevalve teostamise vajadustele vastavaks.

Alates järgmise aasta algusest minnakse üle ajutise halduri ja pankrotihalduri elektroonsele toimikule.<sup>118</sup> Tagatud peab olema, et haldurite elektroonset toimikut oleks võimalik integreerida e-toimiku süsteemiga. Samuti võiks süsteem võimaldada võlausaldajatel esitada kehtivalt nõudeid ja miks mitte võimaldada ka nõuete kaitsmise läbiviimist. Sarnaselt Soomele võiks ka Eestis võimaldada isikute nõusolekul neile dokumente e-toimiku kaudu kätte toimetada. Soome eeskujul tuleks kaaluda, kas Eestis ei oleks võimalik koondada avalikest registritest andmeid ühtsesse raportisse automatiseeritud korras, mis laetakse e-toimikusse ülesse. Selline võimalus aitaks menetluse läbiviimisel hoida kokku aega päringute tegemise pealt.

Süsteemi kohandamise seisukohalt oleks oluline võimaldada ka statistika jaoks automatiseeritud korras andmete kogumine. Eestis puudub seniajani riiklik statistika, mistõttu on raskendatud ülevaate saamine tegelikult olukorrast maksejõuetuste menetlemisel, kuivõrd järeldusi tuleb teha väga erinevate andmete pinnalt. Usaldusväärne statistika maksejõuetusmenetluste kohta võimaldaks teha senisest paremaid järeldusi kehtiva korra efektiivsuse kohta ning tagada riigi adekvaatsem reageerimine kehtiva õiguse kitsaskohtadele. Statistika tegemiseks oleks vajalik tagada, et dokumendid oleksid masinloetavas vormis, kuivõrd „piltide“ ülesse laadimise korral tuleks vastavad andmed manuaalselt sisestada. Vastava süsteemi arendamisel tasuks vaadata, kuidas Läti kavatab vastava olukorra lahendada, kuna ka nemad soovivad muuta olemasolevaid IT süsteeme, et tagada

---

<sup>116</sup> Vt pikemalt täitemenetluse seadustiku ja kohtutäituri seaduse muutmise seaduse eelnõu 309 SE [seletuskiri](#).

<sup>117</sup> Vt täpsemalt Registre ja Infosüsteemide Keskuse [koduleheküljelt](#).

<sup>118</sup> Justiitsministri 30.12.2009 määrus nr 48: „Pankrotihalduri toimikule ja pankrotimenetluses koostatavatele dokumentidele esitatavad nõuded.“

statistika kogumine. Juhul, kui statistika kogumine on võimalik automatiseeritud korras, siis võiks maksejõuetusinstituudi ülesandeks olla vastava statistika kirjeldamine ning kokkuvõtete tegemine.

#### 4. Finantseerimine

Järelevalve teostamine on ressursimahukas tegevus. Võttes arvesse, et maksejõuetusmenetluses on põimunud nii era- kui ka riigi huvid, tuleks sellest lähtuda ka järelevalve kulude kandmisel. Nii ei ole õiglane panna kogu järelevalve teostamise kulusid tervikuna ei võlausaldajate ega ka riigi õlgadele, vaid tuleks luua nende vahel mõistlik tasakaal. Oluline on seejuures määrata, kes ja mis ulatuses peaks kulutusi kandma ning kas ja millistel juhtudel võiks olla võimalik järelevalve teostamise kulusid tagasi nõuda.

Maksejõuetusinstituudi toimimise tagamiseks on vajalik tegevuse rahastamine riigieelarvelistest vahenditest. Eelarves tuleb tagada piisavate vahendite olemasolu tööjõu- ja majanduskulude jaoks, järelevalve teostamiseks ning IT süsteemide arendamiseks.

Võttes arvesse punktis III.2. plaanitud personali arvu ning funktsioone, siis tuleks arvestada aastaseks tööjõukuluks tööandjale ca 130 000 eurot. Majandamiskulude (bürookulude) suurusjärg sõltub sellest, kas vajalikud tööruumid nähakse ette Justiitsministeeriumis või vajalik oleks eraldi ruumide üürimine.

Järelevalve tegevuse teostamiseks rakendatavate meetmetega kaasnevad kulud on suuresti hõlmatud juba tööjõukuludega, kuivõrd informatsiooni saamise õigus, arvamuste/ seisukohtade andmine endaga täiendavat kulu kaasa ei too. Küll aga hõlmab maksejõuetusinstituudi tegevus meetmete rakendamist, millega kaasneb täiendavate riigivahendite kaasamise vajadus. Nii oleks vajalik eraldada eelarves piisav summa avaliku haldamise läbiviimiseks. Indikatiivseks orientiiriks avaliku haldamisega kaasnevate kulude prognoosimisel saab võtta Soome pankrotiombudsmani vastava statistika. Eestis on enam kui poole vähem pankrotimenetlusi kui Soomes, mistõttu oleks kulu avalikule haldamisele väiksem. Kui Soome pankrotiombudsmani eelarves on ette nähtud 500 000 eurot (ilma KM-ta), siis Eesti mõistes võiks arvestada 200 000 euroga (ilma KM-ta). Võttes arvesse, et eriauditite läbiviimine võiks tulla kõne eelkõige erandlikel juhtudel, siis tuleks arvestada eriauditite läbiviimiseks 100 000 eurot (ilma KM-ta).

Kaaluda tuleks mehhanismi loomist, mille kohaselt oleks võimalik järelevalve teostamiseks tehtud kulutusi tagasi nõuda. Nii võiks tulla alternatiivsete lahenduste all kaalutud lahendust, mille kohaselt oleks menetluskulud tasunud isikul võimalik lihtsustatud korras deposiidi katteks tasutud raha tagasi nõuda pankrotiavalduse esitamise kohustust rikkunud juhtorgani liikmelt. Samuti võiks olla võimalus maksejõuetusinstituudil nt raamatupidamise taastamiseks tehtud kulutusi tagasi nõuda kohustust rikkunud juhtorgani liikmelt. Lisaks eelpool mainitud lahendustele tuleks kaaluda võimalust nõuda eriauditiga kaasnenud kulutused hüvitamist pankrotivara arvelt, kui selle tulemusena on õnnestunud tuua tagasi õigusvastaselt kõrvaldatud pankrotivara.

IT lahendustega on kõige suuremaks kuluks vastavate arenduste tegemine e-toimiku infosüsteemi. See hõlmaks endas ühekordset arendamiskulu. Arenduste tegemise kulu on antud hetkel keeruline prognoosida, kuivõrd see sõltub väga konkreetselt tehtavate muudatuste mahust. Eraldi haldamiskulusid tekkida ei tohiks.

Kokkuvõtvalt tuleks arvestada Eesti maksejõuetusinstituudi eelarveks 430 000 eurot, millele lisanduksid veel majandamiskulud ning IT süsteemide arendamise kulud. Iga-aastane

maksejõuetusinstituudi eelarve oleks seega oluliselt väiksem Läti, Soome ja Rootsi riigieelarvelisest panusest.

## 5. Vahekokkuvõte

Soome, Rootsi ja Läti eeskujul tuleks Eestis luua maksejõuetusinstituut, mille ülesandeks oleks järelevalve teostamine maksejõuetusmenetlustes.

Kehtiva õiguse kohaselt on riiklik järelevalve pankrotimenetluses üsna piiratud. Nii teostab Justiitsministeerium üksnes haldusjärelevalvet halduri tegevuse üle kaebuste alusel või muude andmete alusel, mis annavad alust arvata, et haldur on oma kohustusi rikkunud. Maksejõuetusinstituudi loomisega oleks võimalik oluliselt laiendada riigipoolse järelevalve teostamise efektiivsust. Võimalik on tagada järelevalve teostamine kõikides maksejõuetusmenetlustes. See annaks riigile võimalikult hea ülevaate maksejõuetusmenetlustega kaasnevatest probleemidest ning võimaldaks riigil probleemidele adekvaatsemalt reageerida.

Riigipoolne suurem panustamine võimaldab tagada vastutuse kohaldamise pahatahtlikult käitunud võlgnike suhtes ning ületada kehtiva õiguse kitsaskoht, mille kohaselt sõltub vastutuse kohaldamine pahatahtlikult käitunud isiku suhtes võlausaldajate initsiatiivist ja valmisolekust paigutada täiendavaid ressursse pankrotimenetluse kulude katteks. Kuivõrd maksejõuetusinstituut teostaks järelevalvet kõikides pankrotimenetlustes, siis oleks menetluste võrdlemisel võimalik välja selgitada need kõige probleemsemad pankrotiasjad ning suunata riigi piiratud ressursi just sinna, kus seda enim vaja läheb. Lisaks vastutuse kohaldamisele omaks riigipoolne suurem panustamine potentsiaalselt positiivset mõju võlausaldajatele tehtavatele väljamaksetele ning aitaks tõhustada majanduskuritegevusega võitlemist.

Maksejõuetusinstituudi loomine ja riigipoolne suurem panus omaks preventiivset mõju. Teadmine, 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.

Teiste riikide eeskujul tuleks maksejõuetusinstituut luua Justiitsministeeriumi haldusalasse. Selliselt on kõige paremini võimalik tagada maksejõuetusinstituudi sõltumatus nii erahuvidest kui ka poliitilistest otsustest. Maksejõuetusinstituudi pädevuse teostamiseks läheks vaja 4 inimest - maksejõuetusameti juht, 2 pankrotijuristi ja 1 tugitöödega aitav isik.

Kokku tuleks maksejõuetusinstituudi eelarveks arvestada ligikaudu 430 000 eurot, millele lisanduksid veel majandamiskulud ning IT süsteemide arendamise kulud.