



Maris Lauri  
Justiitsministeerium

Teie: 08.03.2021nr 8-1/1583  
Meie: kuupäev digitaalalkirjas nr 15786

## Füüsilise isiku maksejõuetuse seadus

Lugupeetud proua justiitsminister

Justiitsministeerium on ette valmistanud ja ministeeriumitele ning huvigruppidele kooskõlastamiseks ja arvamuse avaldamiseks esitanud füüsilise isiku maksejõuetuse seaduse (edaspidi eelnõu). Eeltoodust tulenevalt esitame järgnevalt oma kommentaarid ja ettepanekud eelnõu kohta. Esmalt esitame arvamuse eelnõus sisalduvate uue kohustuslike vastutuskindlustuste osas, seejärel käsitame reformi üldiselt.

### 1. Kutsekindlustusest

Eelnõuga nähakse ette uus kohustuslik vastutuskindlustus usaldusisikutele ja saneerijatele. Sätete sõnastuse allikaks on nähtavasti teised vabade õiguselukutsete kutse- või ametikindlustused (täiturid, advokaadid, pankrotihaldurid, notarid, patendivolinikud).

Olgu öeldud, et kõikide nende kutsekindlustustega esineb käibes suuri probleeme. Näiteks on kohtutäituritel, patendivolinikel ja pankrotihalduritel keeruline kindlustuskohustust täita, sest kindlustusandjad ei ole suure kahjususe, regulatsiooni ebamäärasuse või subjektide vähesuse tõttu valmis neid kindlustuslepinguid pakkuma.<sup>1</sup> Meile teadaolevalt probleem üksnes süveneb. Et kõnealust probleemi leevendada, tuleks võimalikult kiiresti analüüsida kõikide vabade õiguselukutsete vastutuskindlustuse sätteid ja kaaluda kindlustuskohustusest loobumist ja/või sõnastuse täpsustamist. Meie hinnangul oleks mõistlik seda teha juba kõnealuse eelnõu raames. EKsL on omalt poolt valmis ministeeriumiga kõnealuses küsimuses koostööd tegema.

Eeltoodust tulenevalt tuleks iga uue kutsekindlustuse kehtestamisel väga kriitiliselt analüüsida selle vajalikkust ja teostatavust. Loomulikult, kui kutsekindlustuse nõue tuleb direktiivist, siis tuleb analüüsida, kuidas on võimalik seda riigi poolt tagada, kui on teada, et kindlusturg sellest kindlustus valmis pakkuma ei ole.

Meie hinnangul ei tulene antud juhtumil maksejõuetuse direktiivist, et liikmesriik peaks kehtestama usaldusisikutele ja saneerijatele kohustusliku kindlustuse. Eelnõu autorid on seletuskirjas viidanud, et: „*Muudatus on seotud maksejõuetuse direktiivi artikli 26 lõike 1 punkti b*

---

<sup>1</sup> Mõneti parem olukord on notaritega, mis tuleneb peamiselt sellest, et tegemist on kõige selgemini reguleeritud tegevusalaga.

*ülevõtmisega, mille kohta põhjenduspunktis nr 87 on selgitatud, et on oluline, et nõustajad järgiksid ülesannete täitmisel tavapäraseid norme, nagu kutsealase vastutuskindlustuse nõue.“*

Maksejõuetuse direktiivi art 26 lõike 1 p b sätestab liikmesriigi kohustuse näha ette, et sobivuskriteeriumid ning nõustajate määramise, ametist vabastamise ja tagasiastumise kord on selged, läbipaistvad ja õiglased. Kõnealune artikkel ega viidatud preambuli põhjenduspunkt ei näe ette, et liikmesriik sätestaks kohustusliku vastutuskindlustuse nõude. On üksnes sedastatud, et on oluline, et järgitaks tavapäraseid norme, nagu kutsealase kindlustuse nõue.

Ka meie arvates võiks olla tavapärane, et kõik ettevõtjad oma vastutuse kindlustavad (vabatahtlikult) ja seda võiks riik soodustada. Kõnealune säte aga ei ütle, et liikmesriik peaks kohustusliku kutsekindlustuse nõude kehtestama. Meil on õiguspraktikas näiteid, kus direktiivis on *expressis verbis* ette nähtud, et liikmesriik peaks kehtestama vastutuskindlustuse süsteemi, kuid riik on selle tegemata jätnud (nt patsiendidirektiiv ja tervishoiuteenuse osutaja vastutuskindlustus).<sup>2</sup> Lisaks on eelnõu väljatöötajad jätnud tähelepanuta, et maksejõuetuse direktiivi kohaldatakse üksnes füüsilisest isikust ettevõtjatele (art 1 lg 1) ja seda ei kohaldata füüsilistele isikutele, kes ei ole füüsilisest isikust ettevõtjad (art 1 lg 2 p h).

Lisaks eeldab kohustusliku kindlustuse kehtestamine avalikku huvi ja kõnealuse meetme põhiseaduslikkuse hindamist<sup>3</sup>, mida ei nähtu seletuskirjast. Kohustusliku kindlustuse kehtestamist ei saa õigustada üksnes ebamäärase viitega direktiivis. Kui kohustuslikku kindlustust ei oleks, siis usaldusisik vastutaks endiselt tegevuse läbi tekitatud kahju eest ja peaks ise hüvitama kahju. Tõsi, eksisteerib oht, et võlanõustajal endal napib vahendeid, kuidas oma võlausaldajatele tekitatud kahju hüvitada.

Juhul, kui kohustuslikku kindlustuse nõuet ei kehtestata, säilib usaldusisikul võimalus kindlustada oma tegevusest tulenev risk vabatahtlikult, kui ta arvab, et ta ei suuda ise kahju hüvitada. Vabatahtliku kindlustuse puhul saaks kindlustuslepingus kokku leppida, milliste riskide ja kahju suhtes kindlustuskaitse antakse. Sellisel juhul ei kindlustata kogu riski, vaid seda osa, mis rahvusvahelise kindlustuspraktika ja edasikindlustuspraktikas on kindlustatav. Seega meie hinnangul võiks kõnealuste kutsekindlustuste näol olla pigem tegemist vabatahtliku kindlustusega. Vajadusel võiksid vabatahtliku vastutuskindlustuse sõlmimise soovituslikkuse ette näiteks vastavad kutseühendused.

**Eeltoodust tulenevalt teeme ettepaneku loobuda eelnõuga uute kutsekindlustuste kehtestamisest.** Olgu veel öeldud, et EKsL-i sisese eelnõu kooskõlastamise protsessi raames andsid vastutuskindlustusega tegelevad liikmed teada, et nad kindlasti ei hakka kõnealust kindlustust pakkuma või tõenäoliselt ei hakka seda pakkuma.

Kuigi EKsL ei toeta kohustusliku kutsekindlustuse sätestamisest usaldusisikutele ja saneerijatele, edastame sõnastuse osas järgmised tähelepanekud:

Oleme seisukohal, et plaanitav usaldusisiku kohustusliku kutsekindlustuse puhul on riski määratlus praeguse eelnõu sõnastuse puhul liiga üldine. Kui kindlustusandja sellise sõnastuse alusel peaks kindlustuslepingu sõlmima, siis ei oleks võimalik täpselt aru saada, mida kindlustusandja kindlustab ja mida mitte, keeruline on kindlustusrisiki hinnata ja hinnastada. Eelnõu sõnastus räägib üldsõnaliselt kohustuste rikkumisega tekitatud kahjust, mis hõlmaks siis

---

<sup>2</sup> Sotsiaalministeerium on väljendanud seisukohta, et kuna tervishoiutöötajad on enamasti vabatahtliku kindlustusega kaetud, on süsteem olemas.

<sup>3</sup> Kohustusliku kindlustuse kehtestamise näol on tegemist PS § 19 tuleneva tegutsemisvabaduse ja enesemääramisõiguse (lepinguvabadus) piiramisega.

ka saamata jäänud tulu jne. Lisaks on oht erinevateks „skeemistamiseks“ kindlustuslepingu kaudu, näiteks sihilikult tehtud vead, et tekiks otsenõue kindlustusseltsi vastu ja saaks sealt kaudu võlgnevused kätte. Sama probleem on meie hinnangul jätkuvalt ka pankrotihalduri kutsekindlustusega.

Paremaks näiteks on audiitortegevuse seaduses audiitorettevõtja kohustuslik kutsekindlustus, mille puhul on seaduses selgelt välja toodud, et kutsekindlustus on audiitorteenuse osutamisega tekitatud otsese varalise kahju hüvitamise tagamiseks. Ka notari puhul on notariaadiseadus oluliselt detailsem ametiteenuste ja toimingute määratlemisel, mistõttu saab selgemalt aru, mida notar teeb ja kust läheb vastutuse piir. Samuti erinevalt usaldusisikust on notariks saamiseks rangemad nõuded isiku teadmiste ja omadustele, mis tagavad kvaliteedi notari töös. Seevastu usaldusisikuks on lihtsam saada ning ka selle võrra on võetud risk kindlustusandjale veelgi hoomamatum.

## **2. Füüsilise isiku maksejõuetuse seadusest üldiselt**

Efektne maksejõuetusmenetlus on vajalik võlausaldajatele ja võlgnikele, toetades seeläbi majanduskeskkonna kui ka kogu riigi arengut. Võlausaldajale peaks menetlus tagama võimaluse kiireks ja maksimaalses ulatuses nõuete rahuldamiseks ning võlgnikule võimaluse rahaliste kohustuste ümberkujundamiseks või nendest vabastamiseks, avades seeläbi võlgnikule võimaluse majanduslikuks jalule tõusmiseks.

Eestis on väga suur hulk võlgnikke, kelle kohustused ülevatavad nende varasid. Ilmselt pole kellelgi nende arvust täpset ülevaadet, kuid eri hinnangutel kõigub nende arv kümnete tuhandete ja saja tuhande vahel. Paljud on neist sisuliselt maksejõuetud ja nende kontod on võlgade tõttu arestitud. Põhjuseid võlakeerisesse sattumiseks on mitmeid, alustades paljude inimeste vähesest finantskirjaoskusest kuni kahe globaalse kriisini ja sellest tingitud töökaotuseni välja (2009 finantskriis ja 2020 koroonapandeemia). Praktikas töötavad paljud neist varimajanduses, jättes maksmata maksud ja teenides tulu viisil, mis jätab selle kättesaamatuks nende võlausaldajale.

Seaduse seletuskirjast ilmneb, et võlgade ümberkujundamise menetlust kasutab aastas alla saja ja pankrotimenetlust alla tuhande inimese. Võlgade tõttu puudub paljudel inimestel sisuliselt juurdepääs ka kõrgema palgaga töökohtadele ja piiratud võimalus tulu teenimiseks vähendab jällegi inimese võimalust võlgade tasumiseks. Teadaolevalt on paljud inimesed sellest suletud ringist välja pääsemiseks otsustanud emigreeruda, mistõttu omakorda väheneb tööealiste inimeste arv Eestis.

Tänaest pankrotiseadusest ei ole kasu ei nende inimeste võlausaldajatele ja võlgnikele endale - vara puudumise tõttu ei saa viia läbi pankrotimenetlust ja ka võlgadest vabastamise menetluse ebamõistlik pikkus ei motiveeri võlgnikke selle nimel pingutama. Omakorda vähendab see inimeste riskijulgust ettevõtlusega alustamiseks või ebaõnnestumise korral seda uuesti tegemast. Lisaks eelnevale on võlgnikud probleemiks ning koormaks ülejäänud ühiskonnaliikmetele ja riigile, sest hoolimata nende inimeste poolt maksude mittemaksmisest, lasub riigil kohustus tagada neile juurdepääs paljudele sotsiaalteenustele. Ka võlgade ümberkujundamise menetlus jääb oma kulukuse tõttu ilmselt suurele osale võlglastest kättesaamatuks, mistõttu soovitame Justiitsministeeriumil keskenduda ennekõike füüsilise isiku pankrotimenetluse efektiivsuse tõstmisele.

Alljärgneva toome mõned ettepanekud, kuidas meie hinnangul seda eesmärki oleks võimalik saavutada:

- muuta võlgadest vabastamise menetlus pankrotimenetluse puhul automaatseks, ilma vajaduseta algatada eraldi menetlust. Väljapakutud regulatsioon, mille puhul kohtul on õigus isik võlgadest vabastada, on liiga ebamäärane, et tekitada võlgnikul julgust ja soovi enda pankrotimenetluse läbiviimiseks. Võlgadest vabastamine peaks olema välistatud või oluliselt piiratud juhul, kui võlad on tekkinud kuriteo tagajärjel, ta on põhjustanud oma maksejõuetuse tahtlikult või esinevad muud sarnased tunnused (nt. pankrotiseaduse § 171 lg 2)

- võlgadest vabastamise periood kolm aastat on eeldatavalt endiselt liiga pikk, et motiveerida võlgnikke enda maksejõuetusmenetlust läbi viia. Koosmõjus ebamäärase kohtu õiguse kuid mitte kohustusega võlgadest vabastamise osas vähendab see võlgniku motivatsiooni menetluse läbiviimiseks veelgi. Osundame, et tegemist on direktiivis välja pakutud maksimaalse ajaga, mis on suunatud ennekõike ettevõtusega seotud füüsilistele isikutele. Eeldus, et tööturul niigi piiratud võimalustega inimene oleks nõus töötama kolm aastat järjest, jättes endale üksnes 25% tulust, on ilmselgelt ebareaalne. Näiteks keskmise palgaga töötav inimene saaks jätta endale üksnes ca 350 eurot kuus. Peame realistlikumaks vähendada perioodi näiteks aastale, ühes kohtu võimalusega kindlate eelduste olemasolul (näiteks kõrvalehoidmine, muu pahausklik käitumine) teatud perioodi võrra, kuid mitte rohkem kui kolme aastani

- võlgniku poolt pankrotiavalduse esitamise korral ajutise halduri määramine on asjakohatu ja võlgniku maksejõuetuse peaks kohe välja kuulutama. Ajutine menetlus on üksnes aja ja rahakulu, mis ei teeni ei võlgniku ega võlausaldajate huve. Kui ilmneb võlgniku täielik varatus või ebatõenäoline maksevõime olemasolu, on võimalik menetlus nendel alustel lõpetada. Sama põhimõtet oleks mõistlik kohaldada ka juriidilisest isikust võlgnik puhul.

- võlgniku võlgade ümberkujundamise avaldus peaks kätkema endas kohe ka võlgade ümberkujundamise kava projekti. Kui võlgnik pöördub kohtu poole ilma eelnevalt nõustamist kaasamata, on kava koostamisele kuluv aeg ja raha ebamõistlik täiendav kulu. Kui võlgnikul on olemas rahalised ressursid ja nägemus realistliku kava osas, on see mõistlik suures osas enne kohtu poole pöördumist esitada.

- võlgade ümberkujundamise menetlus ja saneerimismenetlus peaksid pöörduma võlgniku automaatse pankroti väljakuulutamisele, kui kava ei kinnitata või see mittetäitmise tõttu ennetähtaegselt tühistatakse. Võlgniku avalduse esitamisel võlgade ümberkujundamise või saneerimismenetluse läbiviimiseks on ilmne, et ta ei ole võimeline saavutama kohtuvälist kokkulepet oma võlgade tasumiseks. Seetõttu peaks võlausaldajate huvide kaitseks siduma kava mittekinnitamise automaatselt võlgniku maksejõuetuse väljakuulutamisele ühes sellega kaasnevate tagajärgedega. Sellisel juhul on välistatud menetlusnormide pahauskne kasutamine ja venitamine ning tagatakse ka parem võlausaldajate kaitse.

Lisaks eelnevale on meil tähelepanek seoses §-ga 4, mis käsitleb põhjalikult teadete kättetoimetamist ja toob välja mitmeid viise, kuidas kohus võib seda teha. Rõhutame, et teadete ja kirjade kättetoimetamise kulukus ja keerukus ning tihtipeale ka võimatus on lisaks kohtutele väga suureks probleemiks ausatele ettevõtjatele. Tänapäevane regulatsioon on õnnistuseks pahausksetele võlgnikele, tõstes ettevõtjate kulutaset ja muutes seeläbi kahetsusväärset teenuseid ja kaupu kallimaks kõigile kodanikele.

Teadete ja kirjade kättetoimetamise regulatsioon on vaja muuta riigis tervikuna ja peame mõistlikuks seda nii, et riigi poolt igale elanikule tasuta loodud eesti.ee meiliaadressil saadetud kiri võrdsustatakse kirja kättetoimetamisega. Nii oleks see vaieldamatult kõige kuluefektiivsem ja kiri loetakse kätte toimetatuks sõltumata sellest, kus inimene tegelikult elab, samuti loodaks

mehhanism, motiveerimaks inimesi suunama oma eesti.ee aadressid ümber muudele aadressidele.

Meie hinnangul on võimalik muuta seaduse teksti ja menetlusnorme oluliselt lihtsamaks ka lisaks meie poolt eelnevalt osundatule. Soovi korral võime tutvustada teile oma nägemust eraldi.

**Palume meie ettepanekuid eelnõu edasisel menetlemisel arvestada. Oleme meeleldi valmis vajadusel kohtuma ja oma ettepanekuid täiendavalt selgitama.**

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/  
Mart Jesse  
juhatuse esimees

Martti Merila 667 1809