



Euroopa Liit  
Euroopa Sotsiaalfond



Eesti  
tuleviku heaks



JUSTIITSMINISTEERIUM

## Maksejõuetuse revisjoni lähteülesande projekt

Projekt 2014-2020.12.02.006.01.15-0007 „Õigusloome kodifitseerimine“

Tallinn 2016

**Lähteülesande koostajad:** Pille Kriibi ja Susann Liin (Justiitsministeeriumi õiguspoliitika osakonna eraõiguse talituse nõunikud, [kodifmaksejouetus@just.ee](mailto:kodifmaksejouetus@just.ee))

Maksejõuetusõiguse kodifitseerimise ettevalmistav etapp toimub Euroopa Sotsiaalfondist rahastatava ühtekuuluvuspoliitika fondide rakenduskava 2014–2020 prioriteetse suuna 12 „Haldusvõimekus“ meetme 12.2 „Poliitikakujundamise kvaliteedi arendamine“ tegevuse 12.2.6 „Õigusloome kodifitseerimine“ raames. Toetuse andmise eesmärk on arukas õigusloome kodifitseeritud valdkondades ja kvaliteetsem õigusloome, mis seisneb õiguse kodifitseerimises ja õigusloome arendamises. Tegevuse rakendusasutus on riigikantselei ja rakendusüksus rahandusministeerium. Tegevuse kestus on 1.4.2014–31.12.2020. Tegevuse kogumaksumus on 1 740 000 eurot, millest toetus on 1 479 000 eurot.

## Sisukord

|                                                                                                                                                 |           |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| Sisukord .....                                                                                                                                  | 3         |
| Kasutatud lühendid .....                                                                                                                        | 7         |
| Sissejuhatus.....                                                                                                                               | 9         |
| <b>I. Revisjoni prognoositav ulatus ja vajadus .....</b>                                                                                        | <b>11</b> |
| 1. Revisjoni ese ja prognoositav ulatus .....                                                                                                   | 11        |
| 2. Maksejõuetusõiguse areng ja revisjoni vajadus.....                                                                                           | 14        |
| 3. Maksejõuetusõiguse süsteemi säilitamine vs maksejõuetusmenetluste seadustik .....                                                            | 17        |
| 4. Vahekokkuvõte.....                                                                                                                           | 19        |
| <b>II. Revisjoni etapi üldine tegevuskava .....</b>                                                                                             | <b>21</b> |
| 1. Üldiselt.....                                                                                                                                | 21        |
| 2. Komisjoni ja töögrupi ülesanded ning liikmete valimine, täiendavate tööde tellimine .....                                                    | 22        |
| 2.1 Töörühm.....                                                                                                                                | 22        |
| 2.2 Komisjon.....                                                                                                                               | 23        |
| 3. Detailse tegevuskava koostamine .....                                                                                                        | 24        |
| 4. Analüüsi koostamise etapp .....                                                                                                              | 25        |
| 4.1 Üldiselt.....                                                                                                                               | 25        |
| 4.2 Tervikanalüüsi alaosade koostamise korraldus.....                                                                                           | 25        |
| 4.3 Huvigruppide ettepanekutega arvestamine.....                                                                                                | 25        |
| 4.4 Analüüsile esitatavad sisulised nõuded .....                                                                                                | 26        |
| 4.5 Muudatusettepanekute väljatöötamine .....                                                                                                   | 28        |
| 4.6 Analüüsi heakskiitmine töörühmas, arutamine komisjonis, heakskiitmine ministeeriumis, avalik konsultatsioon ja ametlik kooskõlastamine..... | 28        |
| 5. Kontseptsiooni koostamise etapp .....                                                                                                        | 29        |
| 6. Eelnõu ja seletuskirja koostamise etapp.....                                                                                                 | 30        |
| 7. Mõjude järelhindamine.....                                                                                                                   | 30        |
| 8. Kaasamise ja kooskõlastamise korraldus .....                                                                                                 | 31        |
| 9. Justiitsministeeriumi ressursside kasutamine .....                                                                                           | 34        |
| 10. Revisjoni etapi üldine ajakava .....                                                                                                        | 35        |
| 11. Vahekokkuvõte .....                                                                                                                         | 35        |
| <b>III. Üldine probleemide kaardistus ja analüüsi ülesanded .....</b>                                                                           | <b>37</b> |
| <b>III.I Maksejõuetusmenetlus .....</b>                                                                                                         | <b>37</b> |
| 1 Maksejõuetusmenetluste üldküsimumused .....                                                                                                   | 37        |
| 1.1 Revisjoni objekt .....                                                                                                                      | 37        |
| 1.1.1. Analüüsi etapi üldeesmärk .....                                                                                                          | 37        |
| 1.1.2 Maksejõuetusmenetluste süsteemsus.....                                                                                                    | 37        |
| 1.1.3 Maksejõuetusmenetluste tõhusus .....                                                                                                      | 38        |
| 1.2 Ülevaade huvigruppide 2015. aastal esitatud ettepanekutest.....                                                                             | 39        |
| <b>III.II Pankrotiseadus .....</b>                                                                                                              | <b>43</b> |
| 2 Pankrotimenetluse üldküsimumused.....                                                                                                         | 43        |
| 2.1 Revisjoni objekt .....                                                                                                                      | 43        |
| 2.1.1 Analüüsi etapi üldeesmärk .....                                                                                                           | 43        |
| 2.1.2 Pankrotimenetluse olemus ja alternatiivsete menetluste vajadus.....                                                                       | 43        |
| 2.1.3 Erinevat liiki juriidiliste isikute pankrotimenetluse erisused.....                                                                       | 44        |
| 2.1.4 Riiklik keskne maksejõuetusinstituut (nõ pankrotiombudsman).....                                                                          | 44        |
| 2.1.5 Kontsernide maksejõuetus.....                                                                                                             | 45        |
| 2.1.6 Pärandvara pankrot.....                                                                                                                   | 46        |
| 2.1.7 Keskkonnanoõuded .....                                                                                                                    | 47        |
| 2.1.8 Piirülene maksejõuetusmenetlus .....                                                                                                      | 48        |

|       |                                                                                                                                |     |
|-------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 2.1.9 | Infotehnoloogilised lahendused .....                                                                                           | 49  |
| 2.2   | Ülevaade huvigruppide 2015. aastal esitatud ettepanekutest.....                                                                | 50  |
| 3     | Pankrotimenetluse algatamine .....                                                                                             | 54  |
| 3.1   | Revisjoni objekt.....                                                                                                          | 54  |
| 3.1.1 | Analüüsi etapi üldeesmärk .....                                                                                                | 54  |
| 3.1.2 | Pankrotivõlgnik.....                                                                                                           | 54  |
| 3.1.3 | Pankrotivõlausaldaja .....                                                                                                     | 55  |
| 3.1.4 | Pankrotiavalduse esitamine .....                                                                                               | 55  |
| 3.1.5 | Maksejõuetuse määratlemine ja juriidilise isiku maksejõulisuse hindamine .....                                                 | 57  |
| 3.2   | Ülevaade huvigruppide 2015. aastal esitatud ettepanekutest .....                                                               | 59  |
| 4     | Pankrotimenetluse raugemine.....                                                                                               | 62  |
| 4.1   | Revisjoni objekt .....                                                                                                         | 62  |
| 4.1.1 | Analüüsi etapi üldeesmärk .....                                                                                                | 62  |
| 4.1.2 | Juriidilise isiku lõpetamine ja registrist kustutamine pankrotiavalduse menetluse raugemisel pankrotti välja kuulutamata ..... | 62  |
| 4.1.3 | Juriidilise isiku pankrotimenetluse rahastamine raugemisel pankrotti välja kuulutamata ..                                      | 63  |
| 4.2   | Ülevaade huvigruppide 2015. aastal esitatud ettepanekutest.....                                                                | 65  |
| 5     | Maksejõuetu juriidilise isiku juhatuse liikmete vastutus .....                                                                 | 70  |
| 5.1   | Revisjoni objekt.....                                                                                                          | 70  |
| 5.1.1 | Analüüsi etapi üldeesmärk .....                                                                                                | 70  |
| 5.1.2 | Juhatuse liikmete kohustuste ja vastutuse süsteem.....                                                                         | 70  |
| 5.1.3 | Juhatuse liikmete vastutus tegevuse piiramise kaudu .....                                                                      | 73  |
| 5.2   | Ülevaade huvigruppide 2015. aastal esitatud ettepanekutest .....                                                               | 75  |
| 6     | Pankroti välja kuulutamine ja tagajärjed.....                                                                                  | 79  |
| 6.1   | Revisjoni objekt .....                                                                                                         | 79  |
| 6.1.1 | Analüüsi etapi üldeesmärk .....                                                                                                | 79  |
| 6.1.2 | Pankrotimenetluse seosed täite- ja kohtumenetlusega .....                                                                      | 79  |
| 6.1.3 | Pankroti välja kuulutamise tagajärjed seoses lepingutega .....                                                                 | 81  |
| 6.2   | Ülevaade huvigruppide 2015. aastal esitatud ettepanekutest .....                                                               | 82  |
| 7     | Rollide jaotus ja järelevalve pankrotimenetluses .....                                                                         | 84  |
| 7.1   | Revisjoni objekt .....                                                                                                         | 84  |
| 7.1.1 | Analüüsi etapi üldeesmärk .....                                                                                                | 84  |
| 7.1.2 | Rollide jaotus.....                                                                                                            | 84  |
| a)    | Võlgniku teabe andmise kohustus ja enese mittesüüstamine.....                                                                  | 86  |
| b)    | Halduri nimetamine ja vabastamine .....                                                                                        | 87  |
| c)    | Haldurile esitatavad nõuded ning haldurina tegutsemise õigus.....                                                              | 88  |
| d)    | Häälte määramine ja võlausaldajate üldkoosoleku otsused.....                                                                   | 89  |
| e)    | Kohtute efektiivsuse tõstmine .....                                                                                            | 90  |
| 7.1.3 | Ajutise halduri, halduri ja pankrotitoimkonna tasud .....                                                                      | 90  |
| 7.1.4 | Aruandlus.....                                                                                                                 | 92  |
| 7.1.5 | Järelevalve pankrotimenetluses.....                                                                                            | 93  |
| 7.2   | Ülevaade huvigruppide 2015. aastal esitatud ettepanekutest .....                                                               | 94  |
| 8     | Nõuded pankrotimenetluses.....                                                                                                 | 99  |
| 8.1   | Revisjoni objekt .....                                                                                                         | 99  |
| 8.1.1 | Analüüsi etapi üldeesmärk .....                                                                                                | 99  |
| 8.1.2 | Nõuete esitamine .....                                                                                                         | 100 |
| 8.1.3 | Nõuete kaitsmine .....                                                                                                         | 101 |
| 8.2   | Ülevaade huvigruppide 2015. aastal esitatud ettepanekutest .....                                                               | 103 |
| 9     | Pankrotivara moodustamine.....                                                                                                 | 105 |
| 9.1   | Revisjoni objekt .....                                                                                                         | 105 |
| 9.1.1 | Analüüsi etapi üldeesmärk .....                                                                                                | 105 |
| 9.1.2 | Pankrotivara koosseis.....                                                                                                     | 105 |

|                |                                                                         |            |
|----------------|-------------------------------------------------------------------------|------------|
| 9.1.3          | Tagasivõitmine.....                                                     | 107        |
| 9.1.4          | Ühisvara jagamine .....                                                 | 109        |
| 9.2            | Ülevaade huvigruppide 2015. aastal esitatud ettepanekutest .....        | 110        |
| 10             | Pankrotivara valitsemine ja pankrotivara müük .....                     | 112        |
| 10.1           | Revisjoni objekt .....                                                  | 112        |
| 10.1.1         | Analüüsi etapi üldeesmärk .....                                         | 112        |
| 10.1.2         | Pankrotivara valitsemine.....                                           | 112        |
| 10.1.3         | Pankrotivara müük .....                                                 | 113        |
| 10.2           | Ülevaade huvigruppide 2015. aastal esitatud ettepanekutest .....        | 114        |
| 11             | Väljamaksed pankrotivarast .....                                        | 116        |
| 11.1           | Revisjoni objekt .....                                                  | 116        |
| 11.1.1         | Analüüsi etapi üldeesmärk .....                                         | 116        |
| 11.1.2         | Jaotusettepanek .....                                                   | 117        |
| 11.1.3         | Pankrotimenetlusega seotud väljamaksed ja nõuete rahuldamisjärgud ..... | 117        |
| 11.2           | Ülevaade huvigruppide 2015. aastal esitatud ettepanekutest .....        | 119        |
| 12             | Kompromiss.....                                                         | 124        |
| 12.1           | Revisjoni objekt .....                                                  | 124        |
| 12.1.1         | Analüüsi etapi üldeesmärk .....                                         | 124        |
| 12.1.2         | Pankrotimenetluse lõppemine ja tagajärjed .....                         | 125        |
| 12.1.3         | Kompromissi olemus .....                                                | 126        |
| 12.1.4         | Kompromissi kinnitamine ja tagajärjed.....                              | 126        |
| 12.1.5         | Järelevalve kompromissi täitmise üle, kompromissi tühistamine .....     | 127        |
| 12.2           | Ülevaade huvigruppide 2015. aastal esitatud ettepanekutest .....        | 128        |
| <b>III.III</b> | <b>Saneerimisseadus .....</b>                                           | <b>130</b> |
| 13             | Saneerimismenetluse üldküsimused.....                                   | 130        |
| 13.1           | Revisjoni objekt .....                                                  | 130        |
| 13.1.1         | Analüüsi etapi üldeesmärk .....                                         | 130        |
| 13.1.2         | Saneerimismenetluse eesmärgid ja alternatiivsed menetlused .....        | 130        |
| 13.1.3         | Seaduse kohaldamisala .....                                             | 131        |
| 13.1.4         | Saneerimismenetluse seoses tsiviilkohtumenetlusega.....                 | 131        |
| 13.1.5         | Riigipoolsed soodustused.....                                           | 132        |
| 13.2           | Ülevaade huvigruppide 2015. aastal esitatud ettepanekutest .....        | 132        |
| 14             | Saneerimismenetluse algatamine .....                                    | 132        |
| 14.1           | Revisjoni objekt .....                                                  | 132        |
| 14.1.1         | Analüüsi etapi üldeesmärk .....                                         | 132        |
| 14.1.2         | Saneerimismenetluse algatamise eeldused .....                           | 133        |
| a)             | Lävendi küsimus .....                                                   | 133        |
| b)             | Saneerimismenetluse algatamata jätmine.....                             | 135        |
| 14.1.3         | Saneerimismenetluse algatamise tagajärjed .....                         | 135        |
| 14.2           | Ülevaade huvigruppide 2015. aastal esitatud ettepanekutest .....        | 136        |
| 15             | Saneerimiskava koostamine, esitamine ja nõuete ümberkujundamine.....    | 136        |
| 15.1           | Revisjoni objekt .....                                                  | 136        |
| 15.1.1         | Analüüsi etapi üldeesmärk .....                                         | 136        |
| 15.1.2         | Saneerimiskava koostamine ja esitamine .....                            | 137        |
| 15.1.3         | Saneerimiskavas esitatav informatsioon.....                             | 138        |
| 15.1.4         | Nõuete ümberkujundamine .....                                           | 138        |
| a)             | Kestvuslepingud ja tulevikus tekkivad nõuded .....                      | 139        |
| b)             | Pandipidaja nõuete ümberkujundamine ja piirangud .....                  | 139        |
| c)             | Kohustuste konverteerimine osaluseks äriühingus.....                    | 140        |
| d)             | Võlaõiguslikud tagatised .....                                          | 140        |
| 15.2           | Ülevaade huvigruppide 2015. aastal esitatud ettepanekutest .....        | 140        |

|               |                                                                                                                            |            |
|---------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 16            | Saneerimiskava vastuvõtmine, kinnitamine ja muutmine .....                                                                 | 140        |
| 16.1          | Revisjoni objekt .....                                                                                                     | 140        |
| 16.1.1        | Analüüsi etapi üldeesmärk .....                                                                                            | 140        |
| 16.1.2        | Saneerimiskava vastuvõtmine ja kinnitamine .....                                                                           | 141        |
| a)            | Võlausaldajate kaitsemehhanismid.....                                                                                      | 141        |
| b)            | Uus finantseering .....                                                                                                    | 143        |
| 16.1.3        | Saneerimiskava kinnitamise tagajärjed .....                                                                                | 143        |
| 16.1.4        | Saneerimiskava täitmine .....                                                                                              | 144        |
| 16.2          | Ülevaade huvigruppide 2015. aastal esitatud ettepanekutest .....                                                           | 144        |
| 17            | Rollide jaotus ja järelvalve saneerimismenetluses.....                                                                     | 145        |
| 17.1          | Revisjoni objekt .....                                                                                                     | 145        |
| 17.1.1        | Analüüsi etapi üldeesmärk .....                                                                                            | 145        |
| 17.1.2        | Saneerimismenetluse osaliste staatus .....                                                                                 | 145        |
| 17.1.3        | Järelevalve saneerimismenetluses .....                                                                                     | 146        |
| 17.2          | Ülevaade huvigruppide 2015. aastal esitatud ettepanekutest .....                                                           | 146        |
| 18            | Saneerimiskava muutmine, tühistamine, saneerimismenetlusele järgnev pankrotimenetlus....                                   | 147        |
| 18.1          | Revisjoni objekt .....                                                                                                     | 147        |
| 18.1.1        | Analüüsi etapi üldeesmärk .....                                                                                            | 147        |
| 18.1.2        | Saneerimiskava muutmine .....                                                                                              | 147        |
| 18.1.3        | Pankrotiavalduse esitamine saneerimiskava kehtivuse ajal .....                                                             | 148        |
| 18.1.4        | Saneerimismenetluse lõppemine .....                                                                                        | 148        |
| 18.2          | Ülevaade huvigruppide 2015. aastal esitatud ettepanekutest .....                                                           | 148        |
| <b>III.IV</b> | <b>Füüsilise isiku maksejõuetus .....</b>                                                                                  | <b>150</b> |
| 19            | Füüsilise isiku maksejõuetusmenetlus .....                                                                                 | 150        |
| 19.1          | Revisjoni objekt .....                                                                                                     | 150        |
| 19.1.1        | Analüüsi etapi üldeesmärk.....                                                                                             | 150        |
| 19.1.2        | Füüsilise isiku kohustustest vabastamise menetlus .....                                                                    | 150        |
| a)            | Kohustustest vabastamise menetluse algatamine.....                                                                         | 151        |
| b)            | Kohustustest vabastamise menetluse käik .....                                                                              | 152        |
| c)            | Kohustustest vabastamise otsustamine.....                                                                                  | 153        |
| 19.1.3        | Füüsilise isiku võlgade ümberkujundamise menetlus.....                                                                     | 154        |
| a)            | Füüsilise isiku maksejõuetuse regulatsioon pankrotiseaduses ning kohustustest vabastamise ja ümberkujundamise erisus ..... | 154        |
| b)            | Võlgade ümberkujundamise menetluse algatamine .....                                                                        | 155        |
| c)            | Võlgade ümberkujundamise menetluse efektiivsus, poolte huvide kaitse.....                                                  | 156        |
| d)            | Võlgade ümberkujundamiskava esitamine, kinnitamine ja täitmine.....                                                        | 156        |
| e)            | Võlgade ümberkujundamise menetluse lõppemine .....                                                                         | 157        |
| 19.2          | Ülevaade huvigruppide 2015. aastal esitatud ettepanekutest .....                                                           | 158        |
| Lisa 1:       | Maksejõuetusõiguse ekspertide 09.10.2015 kohtumise kokkuvõte.....                                                          | 160        |

## Kasutatud lühendid

|         |                                                                   |
|---------|-------------------------------------------------------------------|
| AÕS     | asjaõigusseadus                                                   |
| EL      | Euroopa Liit                                                      |
| FELS    | finantskriisi ennetamise ja lahendamise seadus                    |
| FIS     | finantsinspektsiooni seadus                                       |
| HÕNTE   | hea õigusloome ja normitehnika eeskiri                            |
| IFS     | investeerimisfondide seadus                                       |
| IILR    | International Insolvency Law Review                               |
| IMF     | Rahvusvaheline Valuutafond ( <i>International Monetary Fund</i> ) |
| jne     | ja nii edasi                                                      |
| IRZ     | Zeitschrift für Internationale Rechnungslegung                    |
| jt      | ja teised                                                         |
| JuS     | Juristische Schulung                                              |
| KarS    | karistusseadustik                                                 |
| KAS     | krediidiasutuste seadus                                           |
| KIKOS   | Kirikute ja koguduste seadus                                      |
| KindITS | kindlustustegevuse seadus                                         |
| KrtS    | korteriomandi- ja korteriühistuse seadus                          |
| mh      | muu hulgas                                                        |
| MsÜS    | majandustegevuse seadustiku üldosa seadus                         |
| MTÜS    | mittetulundusühingute seadus                                      |
| NZI     | Neue Zeitschrift für Insolvenz- und Sanierungsrecht               |
| PankrS  | pankrotiseadus                                                    |
| PKS     | perekonnaseadus                                                   |
| pp      | põhjenduspunkt, retsitaal                                         |
| PärS    | pärimisseadus                                                     |
| sh      | sealhulgas                                                        |
| SanS    | saneerimisseadus                                                  |
| SAS     | sihtasutuste seadus                                               |
| TKindIS | töötuskindlustuse seadus                                          |
| TLS     | töölepinguseadus                                                  |
| TMS     | täitemenetluse seadustik                                          |
| TsMS    | tsiviilkohtumenetluse seadustik                                   |
| TsÜS    | tsiviilseadustiku üldosa seadus                                   |
| TÜS     | tulundusühistuse seadus                                           |

|      |                                               |
|------|-----------------------------------------------|
| VTK  | väljatöötamiskavatsus                         |
| VÕS  | võlaõigusseadus                               |
| VÕVS | võlgade ümberkujundamise ja võlakaitse seadus |
| ÄS   | Äriseadustik                                  |

## Sissejuhatus

Revisjon on kehtiva õiguse korrastamine ja edasiarendamine kindlaksmääratud valdkonnas. Selle käigus viiakse läbi õigusvaldkonna õigusloome põhjalik, sisuline ja süsteemne analüüs, ühtlustamine ja ajakohastamine.<sup>1</sup> Revisjoni eesmärk on, et revisjoni kaudu muutuks õiguskord selgemaks, vajamineva regulatsiooni leidmine oleks õiguse rakendajale kergem, ühtlustuks maksejõuetusõiguse regulatsiooni kvaliteet ning õigus oleks selgem, lihtsam, teadmistepõhisem ja kaasavam kui kehtiv õigus<sup>2</sup>.

Maksejõuetusõiguse revisjoni käigus analüüsitakse võrdlevalt läbi kogu maksejõuetusõigusealane õigusloome (nii riigisisene kui ka Euroopa Liidu õigus) ja kohtupraktika ning lahenduste leidmisel juhendatakse ka rahvusvaheliste organisatsioonide materjalidest ja asjakohasest erialakirjandusest. Revisjoni käigus läbitakse kogu tavapärane õigusloomeprotsess ja lähtutakse eelnõude koostamisel kehtivatest nõuetest, arvestades kodifitseerimise ja revisjoni metoodikat<sup>3</sup>. Maksejõuetusõiguse revisjoni tulemusel korrastatakse maksejõuetusõigus süsteemselt pärast tervikliku analüüsi läbiviimist, kuid kehtivate õigusnormide muutmine ei ole eesmärk omaette.

Maksejõuetusõiguse revisjoni alus on poliitikakujundamise kvaliteedi arendamist käsitlev riigisekretäri [käskkiri nr 42](#)<sup>4</sup>, kuid revisjon aitab tagada ka [õigusloome mahu vähendamise kavaga](#)<sup>5</sup> seatud eesmärgid. Maksejõuetusõiguse revisjoni ettevalmistav etapp toimub Euroopa Sotsiaalfondist rahastatava Ühtekuuluvuspoliitika Fondide rakenduskava 2014–2020 prioriteetse suuna 12 „Haldusvõimekus“ meetme 12.2 „Poliitikakujundamise kvaliteedi arendamine“ tegevuse 12.2.6 „Õigusloome kodifitseerimine“ raames.<sup>6</sup> Meetme rakendusasutus on Riigikantselei ja rakendusüksus Rahandusministeerium ning tegevuse elluviija Justiitsministeerium.

Maksejõuetusõiguse revisjoni läbiviimisel saab eristada kahte etappi: ettevalmistavat etappi ja revisjoni etappi. Revisjoni ettevalmistava etapi läbiviimisel lähteülesande koostamiseks kuulutas Justiitsministeerium 26.06.2015 välja sisekonkursi, revisjoni etapi läbiviimiseks moodustatakse eraldi töörühm ning teemad arutatakse läbi ekspertidega maksejõuetusõiguse revisjoni komisjoni vormis. Maksejõuetusõiguse revisjoni ettevalmistava etapi tegevused kestavad 17. juulist 2015 kuni 1. aprillini 2016, misjärel peab maksejõuetusõiguse revisjoniga jätkamiseks sellele heakskiidu andma haldusvõimekuse valdkondlik komisjon. Revisjoni etapi planeeritud kestus on 2017. aasta II poolaasta alguseni. Ettevalmistavas etapis tehakse vajalikud ettevalmistused revisjoni läbiviimiseks: selgitatakse välja üldine revisjoni läbi viimise vajadus ja ulatus, kaardistatakse praktikas tekkinud probleemid ja

---

<sup>1</sup> [Perioodi 2014–2020 struktuuritoetuse seaduse](#) – RT I, 21.06.2014, 1; RT I, 25.11.2015, 6 § 16 lõike 1 alusel kehtestatud Riigisekretäri 19.12.2014 [käskkiri nr 42](#) „Toetuse andmine rakendusasutuse tegevusteks prioriteetse suuna 12 „Haldusvõimekus“ meetme 12.2 „Poliitikakujundamise kvaliteedi arendamine“ tulemuste saavutamiseks“ (revisjoni käskkiri); vt ka revisjoni käskkirja [seletuskirja](#) (revisjoni käskkirja seletuskiri).

<sup>2</sup> Vt *op cit* revisjoni [käskkiri](#).

<sup>3</sup> Vt *op cit* revisjoni [käskkirja](#) lisa (kodifitseerimise ja revisjoni metoodika).

<sup>4</sup> [Perioodi 2014–2020 struktuuritoetuse seaduse](#) – RT I, 21.06.2014, 1; RT I, 25.11.2015, 6 § 16 lõike 1 alusel kehtestatud Riigisekretäri 19.12.2014 [käskkiri nr 42](#) „Toetuse andmine rakendusasutuse tegevusteks prioriteetse suuna 12 „Haldusvõimekus“ meetme 12.2 „Poliitikakujundamise kvaliteedi arendamine“ tulemuste saavutamiseks“; vt ka revisjoni käskkirja [seletuskirja](#). Teistes õigusvaldkondades on revisjon toimunud 2007. aastal alguse saanud „[Parema õigusloome arendamise](#)“ programmi raames. 2014. aastast oli hõlmatud ka maksejõuetusõiguse revisjoniks vajalikud ettevalmistavad tegevused, vt ka Riigisekretäri 22. mai 2008. a käskkiri nr 85-H [programm "Parema õigusloome arendamine"](#), muudetud [24. novembri 2010 käskkirjaga nr 146](#), muudetud [23.12.2011 käskkirjaga nr 219](#), muudetud [15. aprilli 2014.a käskkirjaga nr 58](#) (lisati maksejõuetus).

<sup>5</sup> Õigusloome mahu vähendamise kava [ülevaade](#) ja [põhjalikumad selgitused](#).

<sup>6</sup> Vt maksejõuetusõiguse revisjoni kohta [lähemalt](#); vt ka [Ühtekuuluvuspoliitika Fondide rakenduskava meetmete nimekirjast](#) prioriteetne suund 12 „Haldusvõimekus“ meetme 12.2 „Poliitikakujundamise kvaliteedi arendamine“ all tegevus 12.2.6 „Õigusloome kodifitseerimine“.

luuakse üldine edasine tegevuskava. Ettevalmistava etapi raames saadeti 14.08.2015 huvigruppidele<sup>7</sup> [üleskutse](#) arvamuste ja ettepanekute esitamiseks, [saabus 17 vastust](#), 09.10.2015 korraldati ka [maksejõuetusõiguse ekspertide kohtumine](#). Kõik huvigrupid ja eksperdid toetasid maksejõuetusõiguse revisjoni läbiviimist. Huvigruppide ja ekspertide arvamused olid aluseks lähteülesandes probleemide, revisjoni vajaduse ja ulatuse kaardistamisel. Enne revisjoni etappi peab lähteülesanne läbima avaliku arutelu ning seejärel koostatud lõplik dokument peab saama heakskiidu haldusvõimekuse valdkondlikult komisjonilt<sup>8</sup>. Maksejõuetusõiguse revisjoni vajalikkuse kinnitamisel revideeritakse revisjoni etapi tulemusena maksejõuetusõiguse regulatsioon vastavalt lähteülesandele, kus Justiitsministeeriumile jääb võimalus anda lähteülesandes toodule lisaks juhtnööre. Eelnõu maksejõuetusõiguse revideerimiseks esitatakse Vabariigi Valitsusele heakskiitmiseks ja toetatakse eelnõu menetlemist kuni selle vastuvõtmiseni Riigikogus<sup>9</sup>.

Kõnesolev maksejõuetusõiguse revisjoni lähteülesanne on jaotatud kolmeks peatükiks: esimene peatükk käsitleb maksejõuetusõiguse arengut, revisjoni vajalikkust ja ulatust, teises peatükis kirjeldatakse planeeritava revisjoni etapi üldist tegevuskava ning kolmandas peatükis kaardistatakse maksejõuetusõiguse valdkonna sisulised probleemid ja tuuakse analüüsi etapi üldeesmärgi ja iga alaosa lõpus kompaktse lõiguna välja ulatuslikumad küsimused, mida tuleks revisjoni etapi käigus analüüsida ning sisulises alajaotuses näitlikustatakse küsimusi praktikas üles kerkinud probleemidega või võrdluses rahvusvaheliste materjalide või teiste riikide õigusega.

Maksejõuetusõiguse revisjon viiakse läbi Euroopa Sotsiaalfondist ja Rahandusministeeriumi eelarvest rahastatava projekti „Õigusloome kodifitseerimine“ raames.

---

<sup>7</sup> Justiitsministeerium saatis 14.08.2015 üleskutse arvamuste ja ettepanekute esitamiseks Advokatuuri maksejõuetusõiguse komisjonile, Eesti Arengufondile, Ametiühingute Keskliidule, Audiitorkogule, Avatud Eesti Fondile, Eesti Juristide Liidule, Eesti Kaubandus-Tööstuskojale, Eesti Kindlustusseltside Liidule, Eesti Kirikute Nõukogule, Eesti Kohtunikuabide Ühingule, Eesti Korterühistute Liidule, Eesti Linnade Liidule, Eesti Maaomavalitsuste Liidule, Eesti Pangaliidule, Eesti Pangale, Eesti Suurettevõtjate Assotsiatsioonile, Eesti Väike- ja Keskmise Ettevõtjate Assotsiatsioonile, Eesti Väärtpaberikeskusele, Eesti Ühistegeline Liidule, Ettevõtluse Arendamise SA-le, Finantsinspektsioonile, Harju Maakohtule, Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Kojale, Maksu- ja Tolliametile, Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liidule, NASDAQ OMX Tallinnale, Notarite Kojale, Pärnu Maakohtule, Raamatupidamise Toimkonnale, Riigikohtule, Riigikontrollile, Tallinna Ringkonnakohtule, Tallinna Tehnikaülikooli Õiguse Instituudile, Tallinna Ülikooli Õigusakadeemiale, Tartu Maakohtule, Tartu Maakohtu registriosakonnale, Tartu Ringkonnakohtule, Tartu Ülikooli õigusteaduskonnale, Teenusmajanduse Kojale, Viru Maakohtule, Õiguskantsleri Kantseleile, Eesti Era- ja Riskikapitali assotsiatsioonile, Eesti Töandjate Keskliidule, Eesti Koostöö Kogule, Haridus- ja Teadusministeeriumile, Kaitseministeeriumile, Keskkonnaministeeriumile, Kultuuriministeeriumile, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile, Põllumajandusministeeriumile, Rahandusministeeriumile, Siseministeeriumile, Sotsiaalministeeriumile ja Välisministeeriumile.

<sup>8</sup> *Op cit* revisjoni [käskkiri](#), punkt 2.9.10.1.

<sup>9</sup> *Op cit* revisjoni [käskkiri](#), punkt 2.9.10.1. Vajadusel kaastakse töörühma juht ja võib olla ka keegi liikmest.

## I. Revisjoni prognoositav ulatus ja vajadus

### 1. Revisjoni ese ja prognoositav ulatus

Revisjoni objekt on kogu Eesti maksejõuetusõigus. Maksejõuetusõiguse all võib revisjoni projekti raames mõista õigusnorme, mis reguleerivad maksejõuetusmenetlust, hõlmates kitsas tähenduses likvideeriva pankrotimenetluse kõrval<sup>10</sup> kõiki neid menetlusi, mida saab kasutada maksejõuetuse ületamise või vältimise vahenditena<sup>11</sup>.

Revisjoni objekt on füüsiliste ja juriidiliste isikute maksejõuetuse ületamise ja vältimise regulatsioon. Juriidiliste isikute puhul on kesksel kohal [pankrotiseadus](#)<sup>12</sup> (PankrS) ja [saneerimisseadus](#)<sup>13</sup> (SanS). Füüsiliste isikute maksejõuetuse osas on revisjoni ese pankrotimenetluse ja füüsilise isiku võlgadest vabastamise menetluse regulatsioon pankrotiseaduses<sup>14</sup> ning füüsilise isiku võlgade ümberkujundamise menetlus [võlgade ümberkujundamise ja võlakaitse seaduses](#)<sup>15</sup> (VÕVS).

PankrS reguleerib füüsilise ja juriidilise isiku pankrotimenetlust, seades eesmärgiks võlausaldajate nõuete rahuldamise võlgniku vara arvel ja maksejõuetuse põhjuste väljaselgitamise, füüsilisele isikule antakse lisaks võimalus eelduste täitmisel kohustustest vabaneda (PankrS § 2). Reguleeritud on pankrotiavalduse menetlusse võtmise otsustamine ja ajutise halduri nimetamine ning pärast pankroti välja kuulutamist algavas pankrotimenetluses pankrotimenetluse organite pädevus, võlgniku kohustused, nõuete esitamine ja kaitsmine, pankrotivara moodustamise, valitsemise ja müügi põhialused, võlausaldajatele väljamaksete tegemine ning menetluse lõppemise alused ja tagajärjed. SanS reguleerimise eesmärk on eraõigusliku juriidilise isiku ettevõttele abinõude kompleksi rakendamine majanduslike raskuste ületamiseks, võlausaldaja ja kolmanda isiku huve kaitstes, eeldusel, et ettevõtte jätkusuutlik majandamine on pärast saneerimist võimalik. Reguleeritud on saneerimismenetluse algatamine, saneerimiskava koostamine, vastuvõtmine ja kinnitamine ning saneerimisnõustaja roll.

Füüsilise isiku osas on sisaldub PankrS-s võlgadest vabastamise regulatsioon, kus võlgnik on kohustatud loovutama 3–5 aasta kestel 25% sissetulekust usaldusisikule, vastutasuks rakendub menetluse kestel sissenõude keeld ning võlgnik saab võimaluse vabaneda pankrotimenetluses täitmata jäänud kohustustest. Makseraskuste ületamiseks on VÕVS-s ette nähtud võlgade ümberkujundamise regulatsioon kohustuse täitmise tähtaja pikendamise, osadena täitmise või kohustuse vähendamise teel. Reguleeritud on avalduse esitamine, ümberkujundamiskava kinnitamine ja selle tagajärjed.

Eeltoodud teemad ja sisuküsimused ehk PankrS-i SanS-i ja VÕVS-i regulatsioon peaksid moodustama revisjoni tuumiku. Ekspertide kohtumisel oldi arvamusel, et vajalik oleks läbi viia olemasoleva süsteemi tervikrevisjon ehk kõik seaduses reguleeritud teemad tuleks normide süsteemist lähtuvas järjekorras läbi vaadata. Ekspertid olid arvamusel, et vastavaid maksejõuetusmenetlusi tuleks analüüsida tervikuna ehk lahenduste sidususe huvides ei tohiks revisjonist osasid peatükke välja jätta<sup>16</sup>. Sellest lähtuvalt on revisjonis lisaks konkreetsete praktiliste probleemide ja nende üldkujul sõnastamisele kolmanda peatüki eesmärk ka lühidalt ära markeerida valdkonnad, mida tuleks revisjoni terviklikkuse huvides revisjoni käigus käsitleda käsitledes mh seda, kuidas instituut sobitub uude revideeritud maksejõuetusõiguse süsteemi.

<sup>10</sup> P. Manavald. [Maksejõuetusõigus ja -terminoloogia on jõudmas uude arengujärku](#). Õiguskeel 2008/IV, lk 7.

<sup>11</sup> P. Manavald. [Maksejõuetusõigusliku regulatsiooni valikuvõimaluste majanduslik põhjendamine](#). Doktoritöö. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, 2011, lk 32.

<sup>12</sup> Pankrotiseadus – RT I 2003, 17, 95; RT I, 21.06.2014, 20.

<sup>13</sup> Saneerimisseadus – RT I 2008, 53, 296; RT I, 09.05.2014, 18.

<sup>14</sup> PankrS §-d 169–177.

<sup>15</sup> Võlgade ümberkujundamise ja võlakaitse seadus (VÕVS) – RT I, 06.12.2010, 1; RT I, 31.01.2014, 8.

<sup>16</sup> Maksejõuetuse revisjoni ettevalmistava etapi ekspertide kohtumine 09.10.2015, vt [Ekspertide kohtumise ülevaade](#), lähteülesande lisa 1.

Revisjoni kese on füüsilise ja eraõigusliku juriidilise isiku maksejõuetuse ja makseraskuste ületamise ja vältimise regulatsioon, kuid arvesse tuleb võtta ka õigusakte, millel on otsene puutumus. Eelkõige tuleb arvestada [tsiviilkohtumenetluse seadustikuga](#)<sup>17</sup>, mida kohaldatakse pankrotimenetlusele, osas kus pankrotiseadus ei sätesta erisusi ning mille hagita menetluse sätteid kohaldatakse saneerimismenetlusele ja võlgade ümberkujundamise menetlusele<sup>18</sup>, mis seondub ka [riigilõivuseadusega](#)<sup>19</sup> ning [täitemenetluse seadustiku](#)<sup>20</sup> regulatsiooniga. Puutumus võib olla ka PankrS, SanS ja VÕVS rakendusaktidel ja pankrotihaldurite tegevust reguleerivatel määrustel<sup>21</sup>. Samuti ei saa revisjonis vaadelda lahendusi lahus peamiselt ühingu maksejõuetuse ja pankrotiavalduse esitamise kohustusega seonduvatest sätetest [tsiviilseadustiku üldosa seaduses](#), [äriseadustikus](#), [mittetulundusühingute seaduses](#), [sihtasutuste seaduses](#) [tulundusühistuseaduses](#) ega kõrvale jätta ka erijuhtude materiaaloiguslikke aluseid<sup>22</sup>, näiteks korteriühistute maksejõuetuse olukorda, kus ei ole tegemist klassikalise likvideeriva pankrotimenetlusega. Revisjoni käigus lahenduste välja töötamisel arvestada ka võimalike muudatustega materiaaloiguses, näiteks korteriühistute puhul tuleb arvesse võtta 2018. aastal jõustuva [korteriomandi- ja korteriühistuseaduse](#) regulatsiooni. Ekspertide kohtumisel toodi välja, et üldine lähtekoht võiks olla, et maksejõuetusõigusega piirnevate teemadega nagu täitemenetlus ja tsiviilkohtumenetlus tuleks tegeleda minimaalselt ehk vaid niivõrd, kuivõrd neil on maksejõuetusõigusega otsene puutumus ja seos<sup>23</sup>.

Kuivõrd revisjoni keskmes on kolm seadust: PankrS, SanS ja VÕVS, ei analüüsita revisjoni käigus võimalikku väljaspool pankroti- või saneerimisseadust sätestatud eriregulatsiooni juriidiliste isikute või Euroopa Liidu ühinguvormide<sup>24</sup> kohta, samuti ei käsitleta finantsasutuste maksejõuetusega seonduvat eriregulatsiooni<sup>25</sup>, sest see on riikliku finantsjärelevalve objekt. Välja on jäetud ka kohaliku omavalitsusüksuse või riigi maksejõuetus, sest nad ei saa olla pankrotivõlgnikud (PankrS § 8 lg 2). Ka ekspertide üksmeelne arvamus oli, et revisjon ei peaks hõlmama krediidasutuste, kindlustusseltside

<sup>17</sup> Tsiviilkohtumenetluse seadustik (TsMS) – RT I 2005, 26, 197; RT I, 19.03.2015, 27.

<sup>18</sup> PankrS § 3 lõige 2; SanS § 4; VÕVS § 5.

<sup>19</sup> Riigilõivuseadus (RLS) – RT I, 30.12.2014, 1; RT I, 30.06.2015, 56.

<sup>20</sup> Täitemenetluse seadustik – RT I 2005, 27, 198; RT I, 12.03.2015, 87.

<sup>21</sup> Näiteks. PankrS: [pankrotivara enampakkumise vormi kehtestamine](#) – RTL 2003, 131, 2110; [pankrotitoimkonna liikme tasu piirmäärad](#) – RTL 2003, 131, 2106; [justiitsministri määrus](#). SanS: [saneerimisnõustaja ja eksperdi tasude ja hüvitamisele kuuluvate kulutuste arvestamise kord ning tasude piirmäärad](#) – RT I, 31.12.2010, 51. VÕVS: [võlgade ümberkujundamise menetluses kasutatavate vormide kehtestamine](#) – RT I, 30.03.2011, 15; [võlgade ümberkujundamise menetluses nõustaja tasu ja tasu piirmäärad ning hüvitamisele kuuluvate kulutuste arvestamise kord](#) – RT I, 08.04.2011, 1.

<sup>22</sup> [Korteriomandi- ja korteriühistuseadus](#) (Krts) – RT I, 13.03.2014, 3, jõust 01.01.2018; [mittetulundusühingute seadus](#) (MTÜS) – RT I 1996, 42, 811; RT I, 21.06.2014, 42; [perekonnaseadus](#) (PKS) – RT I 2009, 60, 395; RT I, 29.06.2014, 105; [pärimisseadus](#) (Pärs) – RT I 2008, 7, 52; RT I, 29.06.2014, 10; [sihtasutuste seadus](#) (SAS) – RT I 1995, 92, 1604; RT I, 21.06.2014, 49; [Tsiviilseadustiku üldosa seadus](#) (TsÜS) – RT I 2002, 35, 216; RT I, 12.03.2015, 105; [tulundusühistuseadus](#) (TÜS) – RT I 2002, 3, 6; RT I, 21.03.2014, 34; [töölepinguseadus](#) (TLS) – RT I 2009, 5, 35; RT I, 12.07.2014, 146; [töötuskindlustuse seadus](#) (TKindIS) – RT I 2001, 59, 359; RT I, 16.04.2014, 29; [äriseadustik](#) (ÄS) – RT I 1995, 26, 355; RT I, 19.03.2015, 46.

<sup>23</sup> Vt op cit [ekspertide kohtumise ülevaade](#), lähteülesande lisa 1.

<sup>24</sup> Euroopa äriühing (SE), Euroopa ühistu (SCE), Euroopa territoriaalse koostöö rühmitus (ETKR), Euroopa majandushuviühingut (EMHÜ).

<sup>25</sup> Revisjoni käigus ei analüüsita makseraskuste või -jõuetuse lahendamise valdkonna erinorme finantssektori ettevõtjate (investeermisühingute, investeerimisagentide, reguleeritud turu korraldajana krediidasutuste, fondivalitsejate, makseasutuste, e-raha asutuste, kindlustusandjate) kohta. Muu hulgas jäävad välja [finantsinspektsiooni seadus](#) (FIS) – RT I 2001, 48, 267; RT I, 19.03.2015, 40; [finantskriisi ennetamise ja lahendamise seadus](#) (FELS) – RT I, 19.03.2015, 3; [investeermisfondide seadus](#) (IFS) – RT I 2004, 36, 251; RT I, 07.07.2015, 21; [kindlustustegevuse seadus](#) (KindITS) – RT I, 07.07.2015, 1; RT I, 07.07.2015, 20; [krediidasutuste seadus](#) (KAS) – RT I 1999, 23, 349; RT I, 19.03.2015, 41.

jms juriidiliste isikute eriregulatsiooni, samuti ei peaks käsitlema erisusi, mis on sätestatud avalik-õiguslike juriidiliste isikute kohta<sup>26</sup>.

Maksejõuetusõigusega seonduvad ka ühinguõiguslike ja pankrotialaste kuritegude koosseisud karistusseadustiku (*KarS*)<sup>27</sup> §-des 380–385, näiteks maksejõuetuse põhjustamine. Revisjoni käigus *KarS* regulatsiooni ei analüüsita, esiteks seetõttu, et piirduakse eraõigusega, teisalt põhjusel, et hiljuti viidi läbi karistusõiguse revisjoni<sup>28</sup>, kus maksejõuetusega seonduvaid koosseise juba analüüsiti. Näiteks tunnistati kehtetuks pankrotiavalduse esitamise kohustuse rikkumine (enne *KarS* § 385<sup>1</sup>), koosoleku kokku kutsumata jätmise netovara vähenemisel (enne *KarS* § 380), andmete esitamata jätmise (enne *KarS* § 381 1. alt).

Revisjoni läbiviimisel saab Eestisisest lähteülesande ja huvigruppide arvamuste kõrval aluseks võtta varasema maksejõuetuse ekspertnõukogu seisukohad ning osade teemade käsitlemisel saab lähtuda ka ühinguõiguse kodifitseerimise projektist<sup>29</sup>. Kindlasti tuleb revisjoni läbiviimisel kasuks teiste riikide praktika analüüsimine, Euroopa Liidu õiguse arengute ja analüüsidokumentidega tutvumine. Vajalik on arvesse võtta rahvusvaheliste organisatsioonide maksejõuetusõigusealaseid soovitusi, raportiteid ning õigusloome juhiseid. Euroopa Liidu õiguse vallas reguleerib piiriülest maksejõuetusmenetlust [määrus maksejõuetusmenetluse kohta](#)<sup>30</sup>, mille [uuesti sõnastatud versioon](#)<sup>31</sup> jõustub 2017. aastal, direktiivi tasandil on reguleeritud [töötajate kaitse töandja maksejõuetuse korral](#)<sup>32</sup>. Olulised on ka [Euroopa parlamendi 2011. a resolutsioon](#), mille lisas on toodud üksikasjalikud soovitused<sup>33</sup> ning sellele 2014. aastal järgnenud [Komisjoni soovitus äritegevuse ebaõnnestumist ja maksejõuetust käsitleva uue lähenemisviisi kohta](#)<sup>34</sup>, praktilisi aspekte käsitlevad [printsübid ja juhised kohtute koostöö kohta](#)<sup>35</sup>. Viimaste arengutena planeerib Komisjon enda 2014. aasta soovitusel pinnalt välja tulla uue algatusega maksejõuetusõiguse valdkonnas<sup>36</sup>.

<sup>26</sup> Vt *op cit* [ekspertide kohtumise ülevaade](#), lähteülesande lisa 1.

<sup>27</sup> [Karistusseadustik](#) – RT I 2001, 61, 364; RT I, 25.09.2015, 7.

<sup>28</sup> Karistusseadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse [eelnoõu 554 SE ja seletuskiri](#).

<sup>29</sup> [Ühinguõiguse kodifitseerimise lähteülesande projekt](#) (2014).

<sup>30</sup> Nõukogu määrus (EÜ) nr 1346/2000, 29. mai 2000, maksejõuetusmenetluse kohta (EÜT L 160 30/60/2000 lk 1–18).

<sup>31</sup> Euroopa parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2015/848, 20. mai 2015, maksejõuetusmenetluse kohta (uuesti sõnastatud) (ELT L 141, 5.6.2015, lk 19–72). Vt ka [ettepanekut määruse nr 1346/2000 muutmiseks](#) (COM/2012/0744 final) [Komisjoni aruannet](#) ja [mõjuhinnangu kommenteeritud kokkuvõtet](#).

<sup>32</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2008/94/EÜ, 22. oktoober 2008, töötajate kaitse kohta töandja maksejõuetuse korral (ELT L 283, 28.10.2008, lk 36–42); vt ka [direktiivi ettepanekut](#), [analüüsi direktiivi kohaldamise kohta](#) ning [uuringut](#) ja [liikmesriikide ülevaateid](#).

<sup>33</sup> Euroopa Parlamendi 15. novembri 2011. aasta resolutsioon soovitustega komisjonile maksejõuetusmenetluse kohta ELi äriühinguõiguse kontekstis (2011/2006(INI)), vt ka [raportit ja arvamusi](#).

<sup>34</sup> Komisjoni 12.03.2014 soovitus äritegevuse ebaõnnestumist ja maksejõuetust käsitleva uue lähenemisviisi kohta C(2014) 1500 final; vt ka [Komisjoni teatist](#), [mõjuhinnangu kommenteeritud kokkuvõtet](#), [mõjuhinnangut](#),

<sup>35</sup> [Printsiibid](#) „EU Cross-Border Insolvency Court-to-Court Cooperation Principles” ja [juhised](#) “II EU Guidelines for Court-to-Court Communications in Cross-Border Insolvency Cases”.

<sup>36</sup> Vt [Siseturu strateegia](#), lk 6 kus Komisjon andis teada, et seni tehtu põhjal (komisjoni 12.03.2014 [soovitus](#) äritegevuse ebaõnnestumist ja maksejõuetust käsitleva uue lähenemisviisi kohta C(2014) 1500 final), plaanib komisjon tulla välja algatusega, mis puudutab äriühingute maksejõuetust, hõlmates õigeaegset saneerimise alustamist ja teist võimalust, et toetada heausklikke ettevõtjaid ja kindlustada, et liikmesriigid tagavad õigusliku regulatsiooni, mis võimaldab ärilist ebaõnnestumist ettevõtjaid uusi ideid proovimast heidutamata. Vt ka [Komisjoni 2016. aasta tööplaani](#), lk 4.

Rahvusvahelisel tasandil on olulised [Maailmapanga \(The World Bank\) printsiibid ja juhised](#)<sup>37</sup>, [UNCITRALi mudelseadus ja õigusloome juhised](#)<sup>38</sup>, [IMFi raport \(1999\)](#)<sup>39</sup>, [EBRD printsiibid](#)<sup>40</sup>, [EBRD raport \(2014\) ning riikide ülevaadet ja hinnangud](#)<sup>41</sup>, [INSOL-Europe printsiibid ja juhised](#)<sup>42</sup> ning Põhjamaade ja Balti koostöös valminud soovitusel<sup>43</sup>. Eesti sõlmitud [õigusabilepingutel](#) võib samuti maksejõuetusõiguse kollisiooninormide kontekstis puutumus olla. Olulised indikaatorid maksejõuetusõiguse süsteemi hindamiseks on Eesti positsioon Maailma konkurentsivõime edetabelis (WEF)<sup>44</sup> ja Eesti positsioon *Doing Business*<sup>45</sup> edetabelis.<sup>46</sup> Analüüsi läbiviimisel võiksid eeltoodud allikad huvigruppide tagasiside ja komisjoni arvamuse (ptk II.4) ning teiste riikide seadusandluse ja kohtupraktika kõrval olla aluseks seniste lahendusmodelite ja võimalike muudatuste analüüsimisel.

## 2. Maksejõuetusõiguse areng ja revisjoni vajadus

Esimene Eesti [pankrotiseadus](#) jõustus 1. septembril 1992<sup>47</sup>, alates 1. jaanuarist 2004 on pankrotiseaduses eraldi peatükk füüsilisest isikust võlgniku võlgadest vabastamise menetluse kohta<sup>48</sup>. 26. detsembril 2008 jõustus eraõiguslike juriidiliste isikute maksejõuetuse ületamisele suunatud [saneerimisseadus](#) ning 5. aprillil 2011 makseraskustes füüsilisele isikule võlgade ümberkujundamist võimaldav [võlgade ümberkujundamise ja võlakaitse seadus](#). Kui 1992. aasta pankrotiseaduse koostamisel oli kõige tähtsamaks aluseks Rootsi pankrotiseadus, arvestati aga ka Saksamaa, USA, Prantsusmaa, Soome jt maade seadusi<sup>49</sup>, siis hilisemate paranduste käigus on enam arvesse võetud Saksa, Austria ja Šveitsi seaduseid<sup>50</sup>. Sealjuures olid saneerimisseaduse eelnõu välja töötamisel eeskujuks Šveitsis, Soome, Poola ja USA seadused<sup>51</sup> ning võlgade ümberkujundamisel analüüsiti muu hulgas USA, Suurbritannia, Saksamaa, Madalmaade, Austria seadusi<sup>52</sup>.

Õiguskirjanduses on maksejõuetuse arengut peetud evolutsiooniliseks, tuues välja, et menetluse põhialused ja olulised lähtekohad on alates 1992. aastast ajaproovile hästi vastu pidanud.<sup>53</sup> PankrS-st

---

<sup>37</sup> Maailmapanga printsiibid ja juhised tõhusa maksejõuetuse ja võlausaldajat kaitse süsteemideks [aastast 2001, 2005. aasta muudetud versioon, 2011. aasta muudetud versioon](#) ja [2015. aasta muudetud versioon; raport füüsiliste isikute maksejõuetuse kohta](#).

<sup>38</sup> United Nations Commission on International Trade Law (UNCITRAL) maksejõuetusõiguse õigusloome juhised [esimene ja teine osa 2005. aastast, kolmas osa 2012. aastast ja neljas osa 2013. aastast, piiriülese maksejõuetuse mudelseadus \(1997\) ja rakendamisjuhised \(2013\) ning juhised kohtunikele \(2011\) ning praktiline juhised piiriüleseks koostööks \(2009\)](#).

<sup>39</sup> Rahvusvahelise Valuutafondi (*International Monetary Fund (IMF)*) raport [„Orderly & Effective Insolvency Procedures“](#).

<sup>40</sup> Euroopa Rekonstruktsiooni- ja Arengupanga (*European Bank for Reconstruction and Development (EBRD)*) printsiibid [„EBRD Insolvency Office Holder Principles“](#).

<sup>41</sup> EBRD raport [Assessment of Insolvency Office Holders](#), koos ülevaadete ja hinnangutega.

<sup>42</sup> Draft “INSOL Europe Statement of Principles and Guidelines for Insolvency Office Holders in Europe” (2014), kohandatud 2015.a ning [juhised](#) “Prospective principles for coordination of multinational corporate group insolvencies”.

<sup>43</sup> Kavand “Nordic-Baltic Recommendations on Insolvency Law” (Põhjamaade-Balti maksejõuetuse võrgustik koost) (2015).

<sup>44</sup> [Maailma konkurentsivõime edetabel 2014-2015](#), vt ka [Maailma Konkurentsivõime raport 2014-2015](#) ja [ülevaade Eesti konkurentsivõime indeksi kohta](#).

<sup>45</sup> Maailmapanga [äriedetabel „Doing business 2016“](#), vt ka 2015.a juuni seisul põhinevat [raportit](#).

<sup>46</sup> *Op cit* Eesti ettevõtluse kasvustrateegia 2014–2020, punkt 7 tegevussuunad ja alaeesmärgid, konkurentsipositsioon.

<sup>47</sup> Pankrotiseadus (1992) – Riigi Teataja, 1992, nr 31, art 403.

<sup>48</sup> P. Varul. Selgitavaid märkusi pankrotiseadusele. – Juridica 1993/*I*, lk 6–7.

<sup>49</sup> P. Varul. Pankrotiseaduse uued parandusettepanekud. – Juridica 2008/*VI*, lk 359.

<sup>50</sup> *Op cit* P. Varul, Juridica 2008/*VI*, lk 359, allmärkus nr 1.

<sup>51</sup> I. Niklus. Saneerimisseaduse eelnõust. – Juridica 2008/*VI*, lk 372, vt ka allmärkuseid 15–18.

<sup>52</sup> Võlgade ümberkujundamise ja võlakaitse seaduse eelnõu (*VÕVS-i eelnõu*) (746 SE) [seletuskiri](#), lk 15.

<sup>53</sup> *Op cit* P. Varul, Juridica 1993/*I*, lk 6–7; P. Varul. Maksejõuetusõiguse areng Eestis. – Juridica 2013/*IV*, lk 234.

on selle üle 20. aastase kehtivusaja jooksul muudetud üle 30 korra, SanS-i kuus ja VÕVS-i kaks korda. Õiguskirjanduses välja toodud, et pankrotiseadust on pidevalt parandatud, lisaks mitmele üksikparandusele on komplekselt seadust täiendatud 1996., 2003. (sh uuendatud redaktsioon) ning 2009. aastal<sup>54</sup>. 2003. aastal koondati ühe pankrotimenetlusega seonduvad erinevad hagit ühe kohtu alla, tõhustati järelevalvet haldurite üle, vähendati järkude arvu ja sätestati erisused füüsilisest isikust võlgniku kohta. 2009. aastal oli suurem muudatus Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koda loomine ja ühtsete infosüsteemide arendamine<sup>55</sup> ning täpsustati, et pankrotimenetlus algab ja isikut saab võlgnikuks nimetada alates pankroti välja kuulutamisest<sup>56</sup>.

Alternatiivina likvideerivale pankrotimenetlusele loodi regulatsioon juriidiliste ja füüsiliste isikute võlgade ümberkujundamiseks: 2008. aasta lõpus jõustus SanS ja 2011. aasta keskel VÕVS. SanS-i eesmärk on vähendada ettevõtte likvideerimist pankrotimenetluse raames, jätkata ettevõtte tegevust ja seeläbi rahuldada võlausaldajate nõudeid suuremas ulatuses, säilitada töökohti<sup>57</sup> ning VÕVS-i eesmärk on pakkuda ajutistesse makseraskustesse sattunud füüsilistele isikutele võimalus ümber kujundada võlad, ületada makseraskused, vältida pankrotimenetlust, õppida toime tulema tulevikus tekkivate finantskohustustega ning taastada oma maksevõime.<sup>58</sup>

Olulisemate maksejõuetusõiguse arengutendentsidena on õiguskirjanduses välja toodud, et kui 1992. aasta seaduse algses versioonis oli tähelepanu koondatud võlausaldajate huvide kaitsele olukorras, kus võlgnik on püsivalt maksejõuetu, siis edaspidi on tähelepanu pööratud ka võlgniku kaitsele<sup>59</sup>. Järjekindlalt on eelistatult teistele võlausaldajatele kaitstud pandipidajate huve<sup>60</sup>: pandipidaja nõue on eesõigusnõue, pandiõigus loetakse kaitsmiseta tunnustatuks, samuti ei lõpe pandiõigus enam, kui nõuet tähtaegselt ei esitata ja tähtaeg jäetakse ennistamata. Võlausaldajate võrdse kohtlemise põhimõtte järjekindlaks rakendamiseks on pandiõiguse kõrval teised eesõigusnõuded seadusest välja jäetud<sup>61</sup>. Regulatsiooni muutmisele on ka mõju avaldanud reegel, et seaduse kohaselt ei tohi juriidiline isik püsivalt maksejõuetuna tegutseda<sup>62</sup>.

Revisjon on vajalik peamiselt seetõttu, et vaatamata eelnevatele seadusemuudatustele ei ole maksejõuetusmenetlus tõhus. Muudatusi ei saa teha üksikparandustena, sest menetluse tõhusamaks ja kiiremaks muutmiseks on vajalik parandada just erineval ajal kuni 2011. aasta keskpaigani valminud maksejõuetusmenetlusi käsitleva seaduste baasi omavahelised seosed ning vältida muudatuste tegemisel üksikparandusi konkreetsete kaasuste pinnalt. Just maksejõuetusõiguse süsteemse üle vaatamise vajalikkusele on Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koda tähelepanu juhtinud lisaks

<sup>54</sup> *Op cit* P. Varul, *Juridica* 1993/*I*, lk 6–7; *op cit* P. Varul, *Juridica* 2013/*IV*, lk 234.

<sup>55</sup> Kohtutäituri seaduse eelnõu (462) [seletuskiri](#). Eesmärgid olid: a) järelkasvu ettevalmistamine, b) haldurite ning nende büroo töötajate täiendusõppe korraldamine, c) kutsepraktika ühtlustamine soovitude ja siduvate kutsetavade andmisega, d) järelevalve ausa ja kohusetundliku ametipidamise üle, e) pankrotimenetluse läbiviimiseks vajalike infosüsteemide arendamise ja haldamise korraldamine.

<sup>56</sup> *Op cit* kohtutäituri seaduse eelnõu [seletuskiri](#).

<sup>57</sup> Saneerimisseaduse eelnõu (335) [seletuskiri](#).

<sup>58</sup> VÕVS-i eelnõu (746 SE) [seletuskiri](#), lk 14.

<sup>59</sup> *Op cit* P. Varul. Selgitavaid märkusi; uued parandusettepanekud; maksejõuetusõiguse areng. Näitena on artiklites toodud 1. jaanuaril 2004 jõustunud pankrotiseaduse eraldi peatükk füüsilise isiku võlgadest vabastamise menetluse kohta. Siia juurde võib näidetena tuua välja ka SanS-i ja VÕVS-i regulatsiooni.

<sup>60</sup> *Op cit* P. Varul, *Juridica* 2013/*IV*, lk 235: „Kuigi võrreldes 1992. aasta seadusega on hiljem pandipidajatele pandud kohustus esitada oma nõue pankrotimenetluses, on pandipidaja nõuded olnud alati eesõigusnõueteks.“

<sup>61</sup> *Op cit* P. Varul, *Juridica* 2013/*IV*, lk 235: „Nii näiteks on eesõigusnõudena määratletud vaid pandipidaja nõue ning teised eesõigusnõuded, mis 1992. aasta seaduses olid sätestatud – maksunõuded ning töötajate töötasu ja sellega sarnased nõuded –, on seadusest välja jäetud.“

<sup>62</sup> *Op cit* P. Varul, *Juridica* 2013/*IV*, lk 235: „Juriidilisest isikust võlgniku pankroti väljakuulutamiseks piisab, kui on tõendatud tema püsiv maksejõuetus, muudel asjaoludel (PankrS § 10) sel juhul enam tähendust ei ole seetõttu, et juriidilise isiku juhatuse liikmetel on püsiva maksejõuetuse korral seadusest tulenev kohustus esitada pankrotiavaldus (TsÜS § 36)“

revisjonile saadetud tagasisidele<sup>63</sup> ka juba varem<sup>64</sup>. Samuti aitaks menetluste kestust oluliselt lühendada ja nõuete rahuldamise osakaalu märkimisväärselt tõsta juriidiliste ja füüsiliste isikute võlgade ümberkujundamise menetluse efektiivse toimimise tagamine praktikas, mis on võimalik üksnes senise süsteemi puuduste tervikliku analüüsi kaudu revisjoni käigus.

Revisjoni peeti vajalikuks tagasisidena huvigruppidele ja ministriumidele saadetud üleskutsel ning üheski tagasisides ei arvatud, et revisjon ei ole vajalik<sup>65</sup>. Ühehäälselt pidasid revisjoni vajalikuks ka ekspertide kohtumisel osalenud eksperdid<sup>66</sup>.

Eesti ettevõtluse kasvustrateegias 2014–2020<sup>67</sup> on Eesti konkurentsipositsiooni parandamisel seatud eesmärgiks ettevõtjal lasuva regulatiivse koormuse vähendamiseks pöörata peatähelepanu muu hulgas maksejõuetusmenetluse protsessi tõhustamisele. Välja on toodud kolm probleemide gruppi: menetluse kestus, nõuete rahuldamise madal protsent ning nõu uus algus. Menetluse kestus peab seniselt 3 aastalt oluliselt lühenema ning senisest suurem osakaal võlausaldajate nõuetest peab saama menetluse käigus rahuldatud. Kiire menetluse läbinud ettevõtja saab uuesti alustada ning seeläbi panustada oma teadmiste ja kogemustega ettevõtluse edendamisesse<sup>68</sup>. Alaeesmärgiks on seatud, et ettevõtted hindaksid Eestit tegutsemiskeskonnana kõrgelt ning töö tulemuste positsiooni mõõtmiseks vaadeldakse Eesti positsioon Maailma konkurentsivõime edetabelis (WEF)<sup>69</sup> ja Eesti positsioon *Doing Business*<sup>70</sup> edetabelis.<sup>71</sup>

Maksejõuetusõiguse revisjoni vajalikkus ilmneb selgelt vaadates Eesti positsiooni maksejõuetuse ületamisel Maailmapanga uuringu alusel koostatud äriedetabelis *Doing Business*<sup>72</sup>, mis koondab riikide edastatud tagasiside pinnalt hinnangut 189 majanduse suhtes. Kui üldkokkuvõttes on Eesti pingereas 16. kohal, siis maksejõuetuse valdkonnas on Eesti edetabelis langenud eelmise aastaga võrreldes veel kolm kohta ja asub alles 40. kohal<sup>73</sup>. Kõige probleemsem on võlausaldajate ja pandipidajate nõuete rahuldamise madal protsent maksejõuetusmenetluse lõppemisel, arvestades menetluskulusid, menetlusele kulunud aega ning seda, kas ühing võõrandatakse toimiva ettevõtteks või võõrandatakse ühingu vara tükkahaaval.<sup>74</sup> Eraldi võib välja tuua, et menetluse kiiruse osas on Eesti keskmiselt kolme aastase menetluse pikkusega 127. kohal. Kindlasti ei peaks menetluse kiirus olema eesmärk omaette,

---

<sup>63</sup> *Op cit* [Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koja ettepanekud](#) ja [lisa](#).

<sup>64</sup> Pankroti- ja saneerimismenetlusi ning laiemalt ettevõtlust puudutavates seadusemuudatustes on kohati märgata laiema perspektiivi puudumist ning näib, et muutused on tehtud mõne konkreetse kaasuse näitel. Kogu maksejõuetusmenetluse ja täitemenetluse regulatsioon, sh. kogu pankrotimenetluse regulatsioon, vajab põhjalikku ja terviklikku analüüsi ning kompleksset muutmist.“ A. Hermet, S. Lääne, A. Kruuser. [Arengutest Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Kojas ning maksejõuetusmenetlusõiguses](#), ettekanne slaid nr 8 – Konverents „Põhjamaade ning Balti riikide koostöö arengust – kuhu liigub täite- ja pankrotimenetlus?“.

<sup>65</sup> [Huvirühmade ettepanekud ja arvamused](#). Muudatusettepanekute esitamise kõrval ütlesid selgesõnaliselt Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koda, Riigikohus, Notarite Koda, Kaubandus-Tööstuskoda, Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus, Tartu Maakohus, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, et revisjon on vajalik.

<sup>66</sup> Maksejõuetuse revisjoni ettevalmistava etapi ekspertide kohtumine 09.10.2015, vt *op cit* [ekspertide kohtumise ülevaade](#), lähteülesande lisa 1.

<sup>67</sup> [Eesti ettevõtluse kasvustrateegia 2014–2020](#).

<sup>68</sup> *Op cit* [Eesti ettevõtluse kasvustrateegia 2014–2020](#), punkt 7 tegevussuunad ja alaeesmärgid, konkurentsipositsioon.

<sup>69</sup> [Maailma konkurentsivõime edetabel 2014-2015](#), vt ka [Maailma Konkurentsivõime raport 2014–2015](#) ja [ülevaade Eesti konkurentsivõime indeksi kohta](#).

<sup>70</sup> Maailmapanga [äriedetabel „Doing business 2016“](#), vt ka 2015.a juuni seisul põhinevat [raportit](#).

<sup>71</sup> *Op cit* Eesti ettevõtluse kasvustrateegia 2014–2020, punkt 7 tegevussuunad ja alaeesmärgid, konkurentsipositsioon.

<sup>72</sup> *Op cit* Maailmapanga [äriedetabel „Doing business 2016“](#), vt maksejõuetuse alaosa edetabelit [„Resolving insolvency“](#).

<sup>73</sup> *Op cit* Maailmapanga äriedetabelist [ülevaade Eesti kohta](#).

<sup>74</sup> Vt *op cit* Maailmapanga uuringu [metodoloogiat](#), alaosa *outcome* ja *recovery rate*.

kuid see peaks olema eesmärk koostöös võlausaldajate nõuete rahuldamise protsendi suurendamisega.

Ka Eesti viimases uuringus maksejõuetusmenetluste tõhususe kohta<sup>75</sup> on peamiste probleemidena välja toodud nõuete rahuldamise madal protsent, raugemiste suur arv ja menetluse kiirus. Juriidiliste isikute pankrotimenetluste kestus on liiga pikk, üle pooled menetlustest rauguvad jaotusettepanekuni jõudmata<sup>76</sup> ning võlausaldajate nõuete rahuldamise protsent juriidiliste isikute puhul on liiga väike: ligi kolmandikul juhtudest jäävad tunnustatud nõuded 95 või enama protsendi ulatuses rahuldamata.<sup>77</sup> Tõhususe uuringus toodi välja, et 153. avaldusest saneerimismenetluse alustamiseks oli vaid 20 jõudnud saneerimiskava kinnitamiseni.<sup>78</sup> Uuringu tulemustest saab järeldada, et menetlus kestis juriidiliste ja füüsiliste isikute puhul keskmiselt tulemuslikult lõppedes aasta ja kolm kuud (jaotusettepanek), kompromissi korral aasta, kuid raugemisel pärast pankroti välja kuulutamist ligikaudu kaks aastat.

Füüsiliste isikute pankrotimenetlustest lõppes raugemisega pankrotti välja kuulutamata 31% juhtudest ning jaotusettepanekuteni jõuti 60% juhtudest, kuid ka siin on Eesti näitajad kesised, arvestades, et kui jaotusettepanekuni jõuti, rahuldati 60% juhtudest vaid alla 20% nõuetest.<sup>79</sup> Füüsiliste isikute võlgade ümberkujundamise osas on õiguskirjanduses välja toodud, et rahvusvaheliselt tuntuimad valdkonna asjatundjad Johanna Niemi-Kiesiläinen ning Jason Kilborn, kes olid VÕVS eelnõu ekspertideks, rõhutasid mõlemad, et seaduse eduka kohaldamise hädavajalikuks tingimuseks on heal tasemel korraldatud, kõigile soovijaile kättesaadav võlanõustamine. Kuni Eestis seda ei ole, ei ole alust loota, et võlgade ümberkujundamine toimuks laiemalt ja kulgeks sujuvamalt.<sup>80</sup>

### 3. Maksejõuetusõiguse süsteemi säilitamine vs maksejõuetusmenetluste seadustik

Revisjon tähendab käesoleva projekti raames kehtiva õiguse korrastamist ja edasiarendamist kindlaksmääratud valdkonnas, mille raames analüüsitakse võrdlevalt läbi kogu revideeritava valdkonna õigusloome ja kohtupraktika ning kasutatakse erialakirjandust. Revisjoni eesmärgiks on korrastada revideeritavat valdkonda nii, et õiguskord muutuks selgemaks ja seeläbi oleks vajamineva regulatsiooni leidmine rakendajale lihtsam.<sup>81</sup> Kodifitseerimise ja revisjoni metoodika kohaselt võib kodifitseerimise või revisjoni käigus valdkonna seni killustunud seadused ühtsesse eelnõusse koondada, kuid põhjendatud juhul jätta regulatsioonid ka edaspidi eraldiseisvatesse seadustesse. Põhiline on revisjoni projekti raames läbida kõik kohustuslikud tegevused (regulatsiooni lihtsustamine, alternatiivide kaalumine, EL õiguse rakendamise analüüs, mõjude hindamine, kaasamine jne) ning revisjoni tulemusena tagada valdkonnasisese regulatsiooni ühtsus, ajakohasus ja selgus.<sup>82</sup>

Eestis puudub hetkel ühtne maksejõuetusmenetluse seadustik. 1. septembril 1992 a. võeti vastu pankrotiseadus, mis reguleeris vaid pankrotimenetlusega seonduvat. 2004 a. täiendati pankrotiseadust füüsilisest isikust võlgniku võlgadest vabastamise menetluse peatükiga. 2008 a. ja 2011 a. kehtestati pankrotimenetluse alternatiividena saneerimis- ja võlgade ümberkujundamise ja

<sup>75</sup> Vt [Maksejõuetuse menetlemise tõhususe uuring](#) (19.03.2013), uuringu teostaja: AS PricewaterhouseCoopers Advisors, tellija: Riigikantselei, tarkade otsuste fond, partner: Justiitsministeerium.

<sup>76</sup> *Op cit* maksejõuetuse menetlemise tõhususe uuring, lk 7, 19, 22, 25. juriidiliste isikute pankrotimenetlustest on 58% lõppenud raugemisega pankrotti välja kuulutamata, 6% juhtudest on pankrot raugenud pärast pankroti väljakuulutamist ning 35% juhtudel on jõutud jaotusettepanekuni.

<sup>77</sup> *Op cit* [maksejõuetuse menetlemise tõhususe uuring](#) (2013), lk-d 7, 19, 22, 25.

<sup>78</sup> *Op cit* [maksejõuetuse menetlemise tõhususe uuring](#) (2013), lk 8.

<sup>79</sup> *Op cit* [maksejõuetuse menetlemise tõhususe uuring](#) (2013), lk 26.

<sup>80</sup> *Op cit* P. Varul, *Juridica* 2013/*IV*, lk 238.

<sup>81</sup> *Op cit* kodifitseerimise ja revisjoni metoodika revisjoni [käskkirja](#) lisa, lk 57. Revisjoni läbiviimisel tuleb arvestada kodifitseerimise ja revisjoni metoodikaga.

<sup>82</sup> *Op cit* revisjoni käskkirja [seletuskiri](#), lk 37.

võlakaitse menetlused eraldiseisvates seadustes.<sup>83</sup> Kuigi saneerimismenetlus ja võlgade ümberkujundamise ja võlakaitse menetlused baseeruvad sarnastel põhimõtetel, pakkudes alternatiivi pankrotimenetlusele, ei peetud siiski vajalikuks vastavate menetluste koondamist ühte seadusesse. Põhjendusena on välja toodud füüsiliste ja juriidiliste isikute olemuslikud erisused ning vajadus neid mõningates aspektides erinevalt kohelda.<sup>84</sup> Eelpoolnähtuvast on Eesti maksejõuetusõiguse senine õiguspoliitiline valik olnud kehtestada maksejõuetusmenetlused eraldiseisvates seadustes. Ainsaks erandiks on füüsilisest isikust võlgniku võlgadest vabastamise menetlus, mis on sätestatud pankrotiseaduses. Pärast aastatepikkust maksejõuetusõigust reguleerivate seaduste rakendamist on õige aeg üle vaadata maksejõuetusõiguse senine süsteemsus ning analüüsida vajadust koondada (kasvõi osaliselt) ühe valdkonna normid ühtsesse seadustikku.

Maksejõuetusõiguse revisjoni läbiviimisel on võimalikud erinevad lahendusvariandid, millest tulevad kaalumisele eelkõige järgmised lahendused: 1) maksejõuetusmenetluste olemasoleva süsteemi säilitamine, muutes ühelt menetluselt teisele üleminek sujuvamaks; 2) erinevate maksejõuetusmenetluste koondamine ühtsesse seadusesse (seejuures on võimalik jääda kehtiva lahenduse juurde, mille kohaselt puudub ühtne maksejõuetusmenetluste üldosa); 3) seniste maksejõuetusmenetluste koondamine ühtsesse seadustikku, mis koosneks üldosast ja erinevate maksejõuetusmenetluste kohta käivatest eriosadest. Keskseks küsimuseks jääb seejuures, milline lahendus aitaks kõige efektiivsemalt olemasolevat korrastada.<sup>85</sup>

Maksejõuetusõiguse koondamine ühtseks seadustikuks omab nii poolt kui ka vastu argumente.<sup>86</sup> Maksejõuetusmenetluste koondamise üheks eeliseks on õigussüsteemaatika parandamine ning ühe valdkonna normide ühtlustumine, mis omakorda tagab õiguse parema leitavuse, käsitletavuse ning parandab ühe valdkonna seaduste omavahelistest seostest arusaamist. Normide koondamine tooks kaasa maksejõuetusõiguse sisemise harmoniseerimise ning kõrvaldaks senised vastuolud ja suurendaks läbipaistvust. Ühtne seadustik oleks ülevaatlikum, õigusselgem, lihtsamini rakendatav ning kergem ka õigusloomeliselt edasi arendada. Samas muutuks ühtse seadustiku loomisega seni kinnistunud süsteem ja seaduste numeratsioon, millega harjumine tooks kaasa suure ressursikulu nii seadusandjale kui ka seaduse rakendajatele. Kindlasti omaks niivõrd laiapõhjaliste muudatuste läbiviimine mõju varasemale kohtupraktikale, mis osaliselt võib muutuda või kaotada oma aktuaalsuse. Ühtse seadustiku loomisel võib osutada keeruliseks pankrotimenetluse ja saneerimismenetluse ja võlgade ümberkujundamise ja võlakaitse menetluste ühisosa leidmine, mistõttu oleks keeruline vastavate normide koondamine ühtseks seadustikuks. Isegi kui see õnnestuks, siis eri- ja üldosa omavaheline suhestumine võib olla mittejuristidele raskemini arusaadav, sest ühe menetluse kohta käiv ei ole enam leitav ühest kohast, vaid normid paigutuvad nii eri- kui ka üldosas. Ühtse maksejõuetusmenetluse puudusena saab tuua asjaolu, et sellisel juhul on oht, et pankrotiga seonduv stigmatiseerimine laieneb ka makseraskuste ületamisele suunatud menetlustele. Oluline on kaaluda, kas ühtne seadustik annab lisandväärtust võrreldes võimaliku kaasneda võiva negatiivse mõjuga.

Maksejõuetuse ekspertide kohtumisel leiti üksmeelselt, et maksejõuetusõiguse revisjon on vajalik, kuid revisjoni eesmärgiks ei peaks seadma seniste seaduste süsteemi muutmist. Ekspertide arvates peaks lähtekohaks olema senise süsteemi säilitamine, mida vajadusel tuleks täiendada või parandada ning menetluste omavahelisi seoseid siluda. Seejuures vääriks ekspertide arvates kaalumist osaliselt menetluste koondamine, eelkõige füüsilise isiku võlgadest vabanemise ja võlgade ümberkujundamise menetluse osas.<sup>87</sup> Justiitsministeeriumile saadetud tagasisides toetas vaid kaks osapoolt mõneti

<sup>83</sup> Vt p I, 2 maksejõuetuse areng ja revisjoni vajadus.

<sup>84</sup> *Op cit* VÕVS-i eelnõu (746 SE) [seletuskiri](#), lk 14.

<sup>85</sup> J. Laffranque. Õigusaktide kodifitseerimise tähendusest ja vajadusest. – *Juridica* 2002/*IX*, lk 586. Vt ka E. Catta. Kodifitseerimise ja süstematiseerimise tähtsus õige seaduse leidmise lihtsustamisel. – *Juridica* 2002/*IX*.

<sup>86</sup> Vt Kodifitseerimise poolt ja vastu argumente M. Klopfer. Saksamaa tulevase keskkonnaseadustiku mõte ja sisu. – *Juridica* 2007/*VII*, p-d 3-4.

<sup>87</sup> *Op cit* [ekspertide kohtumise ülevaade](#), lähteülesande lisa 1.

maksejõuetusmenetluste koondamist ühtseks menetluseks. Ülejäänud ettepaneku saatnud huvigrupid ei pidanud, kas maksejõuetusmenetluste koondamist oluliseks või toetasid senise seaduse loogika jätkamist. Senise loogika järgimist peeti oluliseks eelkõige seetõttu, et on välja kujunenud oma võlgade sissenõudmise loogika ning praegune süsteem on juurdunud ja senised kitsaskohad on võimalik ületada ühelt menetluselt teisele ülemineku sujuvamaks muutmisega. Rahandusministeerium on täiendavalt oma ettepanekutes märkinud, et täiendavat analüüsi võib vajada pankrotimenetluses ning võlgade ümberkujundamise ja võlakaitse seaduses sätestatud võlgadest vabastamise menetluste teineteist dubleeriv olemus ning nende menetlusliikide koondamine ühte seadusesse. Tartu Maakohtu arvamuse kohaselt võiks kaaluda SanS ja VÕVS ühendamist, kuna vastavatel seaduses on olemas teatavad sarnasused.

Maksejõuetuse lähteülesande koostamisel on Justiitsministeeriumi eelistatuimaks lahenduseks senise süsteemi säilitamine ning vajadusel täiendamine. Probleemide kaardistamisel ilmnenud murekohad seoses maksejõuetusõiguse süsteemsusega on võimalik ületada eelkõige olemasoleva süsteemi parandamise ja täiendamisega, mistõttu ei ole põhjendatud olemasoleva süsteemi ümbertegemine. Küll aga tuleks Justiitsministeeriumi arvates eraldi kaaluda võlgade ümberkujundamise ja võlakaitse seaduses sätestatud võlgadest vabastamise menetluste<sup>88</sup> ning SanS ja VÕVS koondamist, kui seda toetavad vastavad analüüsid. Võimalike lahenduste osas tuleks revisjoni alguses viia läbi analüüs maksejõuetusõiguse süsteemsuse alternatiivsete lahenduste osas ning ära otsustada, milline lahendus tuleks edasise revisjoni aluseks võtta.

#### 4. Vahekokkuvõte

Revisjon on kehtiva õiguse korrastamine ja edasiarendamine kindlaksmääratud valdkonnas, mille käigus viiakse läbi õigusvaldkonna õigusloome põhjalik, sisuline ja süsteemne analüüs, ühtlustamine ja ajakohastamine.<sup>89</sup>

Süsteemse ja põhjaliku maksejõuetusõiguse revisjoni läbiviimine ei ole võimalik olemasolevate ressursside abil ning seetõttu on Justiitsministeeriumi hinnangul parimaks lahenduseks maksejõuetusõiguse projekti läbiviimine EL vahendite abil, millega arendatakse rahastamisperioodil 2014–2020 poliitikakujundamise kvaliteeti. Kodifitseerimise projekti on seeläbi võimalik kaasata nii avaliku kui ka erasektori parimad maksejõuetusõiguse eksperdid, viia läbi ulatuslik huvigruppide kaasamine ning võimalike uute normidega kaasnevate oluliste mõjude eelnev analüüs.

Maksejõuetusõiguse revisjoni eesmärgiks on põhjalikult analüüsida maksejõuetusõiguse vastavust nii juriidiliste kui ka füüsiliste isikute vajadustele, kaardistada ära antud valdkonna probleemkohad ning vajaduspõhiselt töötada välja ettepanekud nende probleemide lahendamiseks ning maksejõuetusmenetluste läbiviimise lihtsustamiseks. Maksejõuetusõiguse kvaliteedi parandamine aitab ühtlasi edendada Eesti ettevõtluskeskkonda. Seejuures tuleks suunata järjest enam isikuid nii saneerimis- kui ka võlgade ümberkujundamise menetlusesse, et võimalusel vältida püsiva maksejõuetuse tekkimist ning olukorras, kus on realiseerunud ärimine risk tuleks tagada kiire teine võimalus, kuivõrd ebaõnnestumisel saadud kogemus võib aidata ennetada probleeme tulevikus.

Revisjoni objekt on kogu Eesti maksejõuetusõigus. Maksejõuetusõiguse all võib revisjoni projekti raames mõista õigusnorme, mis reguleerivad maksejõuetusmenetlust, hõlmates kitsas tähenduses likvideeriva pankrotimenetluse kõrval kõiki neid menetlusi, mida saab kasutada maksejõuetuse ületamise või vältimise vahenditena. Revisjoni tuumiku moodustavad PankrS, SanS ja VÕVS regulatsioonid. Revisjoni kese on füüsilise ja eraõigusliku juriidilise isiku maksejõuetuse ja makseraskuste ületamise ja vältimise regulatsioon, kuid arvesse tuleb võtta ka õigusakte, millel on otsene puutumus. Revisjon ei keskendu väljaspool pankroti- või saneerimisprotsessi sätestatud

<sup>88</sup> *Op cit* P. Varul, *Juridica* 2013/ IV, lk 239. Artiklis on välja toodud, et enam on levinud Eestile vastupidine süsteem, mille kohaselt toimub võlgade ümberkujundamine ja võlgadest vabastamine ühe menetlusena.

<sup>89</sup> *Op cit* revisjoni [käskkiri](#), punkt 2.9.1.

juriidiliste isikute eriregulatsioonidele ja Euroopa Liidu ühinguvormidele. Samuti ei käsitleta finantsasutuste, sh krediitiasutuste, kindlustusseltside jms, maksejõuetusega seonduvat eriregulatsiooni, kohaliku omavalitsusüksuse või riigi maksejõuetust ning avalik-õiguslike juriidiliste isikute erisusi. Selliste juriidiliste isikute liike tuleb analüüsis käsitleda ulatuses, milles on see analüüsietapis püstitatud küsimusest otseselt tulenev või kui tehtavad muudatused neid otseselt mõjutavad ja nendele kohalduva eriseaduste muutmise tingivad. Revisjoni käigus ei analüüsita eraldi KarS regulatsiooni.

Revisjoni projekti raames viiakse läbi maksejõuetusõiguse terviklik ja süsteemne revisjon, mille käigus analüüsitakse üksikud maksejõuetusõiguse valdkonnad ja nendes esinevad probleemid läbi õigusvõrdlevalt (sh EL õiguse valguses), töötatakse läbi asjakohane kohtupraktika (sh Euroopa Kohtu praktika), kaalutakse alternatiivseid lahendusi ning töötatakse vajadusel välja lihtsamad lahendused võrreldes kehtiva õigusega.<sup>90</sup>

Revisjoni projekti tulemuseks ei pea tingimata olema kõikide analüüsitavate regulatsioonide muutmine, täiendamine või ümberstruktureerimine, vaid teatud küsimustes võib koostatava analüüsi tulemusel selguda, et olemasolev regulatsioon on õigusselge, toimib ja põhimõtteliste muudatuste tegemine ei ole vajalik või puuduvad paremad lahendused.<sup>91</sup> Süsteemse analüüsi läbiviimine annab ka ilma sellele järgnevate õigusnormide muudatusteta väärtusliku kindlustunde, et aastakümneid kehtinud regulatsioon vastab ka tänapäeva tsiviilkäibe ja majanduskeskkonna vajadustele. Muuta tuleb regulatsioone üksnes vajaduspõhiselt ulatuses, milles senine regulatsioon selgelt takistab või raskendab maksejõuetusmenetluse läbiviimist. Seejuures on Justiitsministeeriumi eelistatud lahenduseks revisjoni projekti raames senise süsteemi säilitamine ning vajadusel täiendamine, kuivõrd lähteülesandes kirjeldatud probleemide alusel ei ole põhjendatud olemasoleva süsteemi ümbertegemine.<sup>92</sup>

---

<sup>90</sup> *Op cit* revisjoni [käskkirja seletuskiri](#), punktis 2.9.1. toodud kohustuslikud tegevused.

<sup>91</sup> *Op cit* kodifitseerimise ja revisjoni meetodika revisjoni [käskkirja](#) lisa.

<sup>92</sup> Sarnaselt *op cit* [ühinguõiguse kodifitseerimise lähteülesande projekti](#) järeldustele, lk 27.

## II. Revisjoni etapi üldine tegevuskava

### 1. Üldiselt

Revisjoni viiakse läbi kahes etapis: ettevalmistav etapp ja revisjoni etapp. Ettevalmistava etapi tulemusena soovitakse jõuda järeldusele, kas antud valdkonnas on revisjon ikkagi vajalik ja võimalik ning teha revisjoniks vajalikke ettevalmistusi: selgitada välja üldine revisjoni vajadus ja ulatus, teha praktikas tekkinud probleemide kaardistus ja luua üldine edasine tegevuskava, mis saaks olla alus edasisele töörühma tööle. Ettevalmistav etapp on abiks ja toeks otsustajale, et teha informeeritud otsus revisjoni vajaduse ja võimalikkuse kohta enne, kui jätkata projekti mahukama osaga, revisjoniga<sup>93</sup>.

Revisjoni etapiga jätkatakse üksnes siis, kui revisjoni vajadus on kinnituse saanud. Kui ettevalmistava etapi lõpuks valdkonna ministeerium ja valdkondlik komisjon lähteülesannet heaks ei kiida, siis valdkonna revisjoni ei järgne<sup>94</sup>. Revisjoni etapiks peab lähteülesande projekt olema heaks kiidetud Justiitsministeeriumi juhtkonna protokollitud otsusega, sellele on järgnenud lähteülesande avalik arutelu, mille käigus on dokument esitatud huvirühmadele ja asjaomastele asutustele arvamuse avaldamiseks, misjärel on vajadusel täiendatud lähteülesannet ning sellele on veelkord heakskiidu andnud Justiitsministeeriumi juhtkond<sup>95</sup>.

Revisjoni etapp on sisuline analüüsietapp, mille jooksul koostatakse lähteülesande ja vajadusel Justiitsministeeriumi täiendavate juhiste pinnalt analüüsid, eelnõu kontseptsioon ning eelnõu koos seletuskirja ja muude selle juurde kuuluvate kohustuslike osadega<sup>96</sup>.

| ETAPP                      | DOKUMENT                            | TEGEVUS                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|----------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>ETTEVALMISTAV ETAPP</b> | Lähteülesanne                       | Avalik konsultatsioon<br><i>(millele eelneb Justiitsministeeriumi juhtkonna heakskiit protokollitud juhtkonna otsusega ja pärast avalikku konsultatsiooni Justiitsministeeriumi juhtkond samuti andnud heakskiidu lähteülesandele võimalikul muudetud kujul)</i>                                                              |
| <b>REVISJONI ETAPP</b>     | Analüüs                             | Avalik konsultatsioon ja ametlik kooskõlastamine<br><i>(tervikanalüüsi alaosas on välja pakutud vajalike muudatuste korral ka põhimõtteline otsustus, milline muudatus teha tuleks ning see vastab põhimõtteliste täiendusteta olemuslikult vastava tervikanalüüsi alaosale eelnõu kontseptsioonist)</i>                      |
|                            | Kontseptsioon + mõjude analüüs      | Avalik konsultatsioon ja ametlik kooskõlastamine<br><i>(tervikkontseptsiooni on kokku koondatud analüüsi tulemusel valminud põhimõtteliste otsustuste pinnalt, kuidas viidatud probleeme lahendada, mida on vajadusel täpsustatud või muudetud; mõjude analüüs ei vii läbi analüüsi koostaja, vaid eraldi töörühma liige)</i> |
|                            | Eelnõu seletuskiri + mõjude analüüs | + Avalik konsultatsioon, ametlik kooskõlastamine ja eelnõu edasise menetlemise toetamine <sup>97</sup>                                                                                                                                                                                                                        |

<sup>93</sup> Op cit revisjoni käskkirja [seletuskiri](#), punkt 2.9.10.1.

<sup>94</sup> Op cit revisjoni käskkirja [seletuskiri](#), punkt 2.9.10.1.

<sup>95</sup> Op cit revisjoni käskkirja [seletuskiri](#), punkt 2.9.10.1.

<sup>96</sup> Op cit revisjoni käskkirja [seletuskiri](#), punkt 2.9.10.2.

<sup>97</sup> Vt ka op cit revisjoni käskkirja [seletuskiri](#), punkt 2.9.13.

Revisjoni käigus tuleb läbida kogu tavapärane õigusloomeprotsess ja lähtuda eelnõude koostamisel kehtivatest nõuetest, arvestades revisjoni käskkirjas sätestatud erisusi ja kodifitseerimise ja revisjoni läbiviimise metoodikat (*kodifitseerimise ja revisjoni metoodika*<sup>98</sup>).<sup>99</sup> Kõikide etappide tulemused arutatakse läbi komisjonis ning esitatakse Justiitsministeeriumile heakskiitmiseks. Ilma Justiitsministeeriumi heakskiiduta ei ole lubatud tööd järgmise etapiga jätkata<sup>100</sup>.

Lähteülesande käesolevas II peatükis kirjeldatakse revisjoni etapi üldist tegevuskava (mh mõjude hindamise ja kaasamise korraldamise üldist kava), kuid revisjoni etapi detailse tegevuskava koostab töörühm<sup>101</sup>.

## 2. Komisjoni ja töögrupi ülesanded ning liikmete valimine, täiendavate tööde tellimine

### 2.1 Töörühm

Revisjoni etapis moodustatakse töörühm ja komisjon<sup>102</sup>. Komisjoni rollist tulenevalt ei saa töörühma liige olla samal ajal komisjoni liige. Sisulised analüüsid viivad läbi töörühma liikmed, komisjonil on peamiselt kontrollimis- ja nõustamisfunktsioon. Töörühm koosneb valdkonna ekspertidest, kellele esitatavad nõuded näeb ette ning kelle valib Justiitsministeerium. Töörühm koosneb töörühma juhust ja ligikaudu 5–10 liikmest ning nende töö on tasustatud<sup>103</sup>. Esmalt valib ministeerium töörühma juhi ja seejärel ülejäänud töörühma liikmed. Töörühma ülesanded on ajalisel järjekorras:

- a) revisjoni detailse tegevuskava koostamine;
- b) analüüsi koostamine;
- c) seaduseelnõu kontseptsiooni koostamine;
- d) seaduseelnõu ja seletuskirja koostamine<sup>104</sup>.

Töörühma esimene ülesanne on revisjoni detailse tegevuskava<sup>105</sup> koostamine (punkt II, 3), mis esitatakse komisjonile arutamiseks. Komisjoni arvamus ei ole siduv, kuid Justiitsministeeriumi juhtnõored tegevuskava muutmiseks on töörühmale siduvad<sup>106</sup>.

Tegevuskava koostamise järel toimub sisuliste analüüside läbiviimine töörühma koostatud revisjoni detailset tegevuskava aluseks võttes. Töörühma juhib töörühma juht, kes algatab töörühmas ka olulisemate otsuste tegemise ja jälgib, et tulemus saavutataks korrektselt ja õigeaegselt. Töörühma liikmed töötavad iseseisvalt, kuid vajaduse korral kutsub töörühma juht kokku töörühma koosoleku: näiteks selleks, et liikmete tehtavat tööd ühtlustada, olulisi sisulisi või töökorralduslikke küsimusi arutada või töö vahetulemusi või lõpptulemust kinnitada<sup>107</sup>. Analüüsi läbiviimisel on aluseks lähteülesanne, kuid Justiitsministeeriumil on õigus lähteülesandes toodut täpsustada.

Analüüsi viivad läbi töörühma liikmed, kuid piiritletud teemade analüüsiks või muudeks töödeks võib töörühm kasutada eksperte, kes ametlikku töörühma ei kuulu<sup>108</sup>. Eelkõige võib piiritletud teemade kõrval olla vajalik kasutada töörühma mittekuuluvaid eksperte mõjuanalüüsi ning statistiliste uuringute läbiviimiseks. Töörühm korraldab ka eelnõule ja selle seletuskirjale keelelise ja

<sup>98</sup> Vt *op cit* kodifitseerimise ja revisjoni metoodika revisjoni [käskkirja](#) lisa.

<sup>99</sup> *Op cit* revisjoni [käskkirja](#), punkt 2.9.1.

<sup>100</sup> *Op cit* revisjoni [käskkirja](#), punkt 2.9.11, 5).

<sup>101</sup> *Op cit* revisjoni käskkirja [seletuskirja](#), punkt 2.9.11.

<sup>102</sup> *Op cit* revisjoni [käskkirja](#), punkt 2.9.10.2, 2).

<sup>103</sup> *Op cit* revisjoni [käskkirja](#), punkt 2.9.11, 1)–3).

<sup>104</sup> *Op cit* revisjoni [käskkirja](#), punkt 2.9.11, 4).

<sup>105</sup> Vt näidist *op cit* revisjoni käskkirja [seletuskirjast](#), punkt 2.9.11.

<sup>106</sup> *Op cit* revisjoni [käskkirja](#), punkt 2.9.11, 8).

<sup>107</sup> *Op cit* revisjoni käskkirja [seletuskirja](#), punkt 2.9.11.

<sup>108</sup> *Op cit* revisjoni [käskkirja](#), punkt 2.9.11, 11).

normitehnilise toimetamise tegemise enne eelnõu ametlikule kooskõlastamisele esitamist, vajalikuks võivad osutuda ka muude täiendavate tööde tellimine.

Kõik valminud tervikanalüüsi alaosad arutatakse läbi komisjoniga, kuid komisjoni arvamus ei ole töörühmale järgmiseks kohustuslik. Avaliku konsultatsiooni ja ametliku kooskõlastuse peavad läbima vähemalt analüüs, seaduseelnõu kontseptsioon ja seaduseelnõu ning neid korraldab Justiitsministeerium<sup>109</sup>. Töörühm paneb tervikanalüüsi alaosade pinnalt kokku tervikanalüüsi ning seejärel nende pinnalt tervikkontseptsiooni, mis on aluseks lõplikule eelnõule. Eelnõu menetlemist Vabariigi Valitsuses ja Riigikogus toetab töörühma juht või vajaduse korral töörühma juht koos mõne töörühma liikmega ja Justiitsministeeriumi esindaja<sup>110</sup>.

## 2.2 Komisjon

Töörühma kõrval moodustatakse komisjon<sup>111</sup>, kelle liikmed valib ja kinnitab käskkirjaga Justiitsministeerium, arvestades, et töörühma liige ei saa samal ajal olla komisjoni liige. Komisjoni liikmete tööd ei tasustata. Komisjoni liikmeks olek ei ole tasustatav, kuid koosolekutele kohaletulenuks vajalik transpordi- ja majutuskulu hüvitatakse.

Komisjon koosneb komisjoni juhust ja komisjonis on kokku vähemalt viis liiget. Komisjoni liikmed peavad olema maksejõuetusõiguse ühed parimad asjatundjad. Komisjoni juht on vahelüli töörühma juhi ja ministeeriumi juhtkonna vahel, kes jälgib mh, et töörühm töötaks lähtuvalt tegevuskavast. Kõrvalekallete märkamisel peaks ta juhtima sellele töörühma juhi tähelepanu, samuti teavitama ministeeriumi asjaomaseid ametnikke<sup>112</sup>. Komisjoni liikmeid ei peaks kindlasti olema üle kümne, arvestades, et vastasel juhul võib komisjoni liikmete arvukus saada takistuseks kohtumisteks sobivate aegade leidmisel ja töö ja diskussiooni optimaalsel korraldamisel. Komisjoni töö korraldamisel saab eeskuju võtta 2013. a Justiitsministeeriumi juures tegutsenud maksejõuetuse ekspertnõukogu töökorraldusest. Kui komisjoni liige ei saa koosolekust osa võtta, on tal võimalik oma arvamus esitada ka elektronposti teel, mida saavad siis vajadusel ka kohalolijad arutada<sup>113</sup>. Komisjoni ülesanded on:

- a) ekspertarvamustest lähtuv töörühma nõustamine (nõustamisfunktsioon);
- b) suuremate huvirühmade esindajate kaasamine komisjoni töösse (kaasamisfunktsioon);
- c) kontrollifunktsioon töörühma töö üle, sh ajakavast ja sisust kinnipidamine, mis väljendub eeskätt komisjoni juhi ülesannetes<sup>114</sup>.

Kõik valminud tervikanalüüsi alaosad arutatakse läbi komisjoniga ning komisjonil on oluline roll valitud lõpplahenduste osas ekspertarvamuse andmisel, kuid komisjoni ülesandeks ei ole vormiliselt vajalik siduv töörühma töö heakskiitmine. Ei saa seada eesmärgiks omaette, et komisjon töörühma töö heaks kiidaks. Selle liikmed esindavad siiski enda ekspertarvamusi, millele töörühm peab suutma vastata, kuid millest lähtuvalt ei ole ta alati kohustatud oma tööd muutma. Kui komisjoni liige seda nõuab, esitab töörühm arvamusega mittenõustumise kohta kirjalikud põhjendused kooskõlastustabelis<sup>115</sup>. Komisjoni koosolekuid protokollitakse.

<sup>109</sup> *Op cit* revisjoni [käskkirj](#), punkt 2.9.11, 6).

<sup>110</sup> *Op cit* revisjoni [käskkirj](#), punkt 2.9.11, 7).

<sup>111</sup> *Op cit* revisjoni [käskkirj](#), punkt 2.9.12 ja käskkirja [seletuskirj](#), punkt 2.9.12.

<sup>112</sup> *Op cit* revisjoni käskkirja [seletuskirj](#), punkt 2.9.12.

<sup>113</sup> *Op cit* revisjoni käskkirja [seletuskirj](#), punkt 2.9.12.

<sup>114</sup> *Op cit* revisjoni käskkirja [seletuskirj](#), punkt 2.9.12.

<sup>115</sup> *Op cit* revisjoni [käskkirj](#), punkt 2.9.12, 9) ja 10).

### 3. Detailse tegevuskava koostamine

Töörühma esimene ülesanne on detailse tegevuskava koostamine. Vajadusel saab detailse tegevuskava koostamisel võtta aluseks revisjoni käskkirja seletuskirjas toodud näidise<sup>116</sup>. Detailne tegevuskava peaks kajastama vähemalt seda milliseid töid ja millise ajakava alusel tehakse, milline on kaasamise kava, kokku tuleks leppimine esialgses struktuuris, mis võetakse töö aluseks, jagada töörühma liikmete vahel analüüsivaldkonnad ja –ülesanded ning panna kirja tegevuste kaupa prognoositav eelarve.

Oluline on kindlaks määrata iga analüüsivaldkonna eest vastutaja, tema ajakava ning erinevate tervikanalüüsi alaosade arutamise, komisjonile esitamise ja saabunud tagasiside pinnalt analüüsi täiendamise kord, et oleks üheselt selge, kuidas ja millise tööjaotuse ja ajakava alusel toimub tervikanalüüsi kokkupanek. Analüüsivaldkondade jagamine toimub töörühma liikmete vahelisel kokkuleppel, kui kokkuleppele ei jõuta, teeb valiku töörühma juht pärast arutamist töörühma liikmetega, arvestades ajakulu ja proportsionaalset tööjaotust töörühma liikmete vahel.

Ettevõtlusorganisatsioonide ja huvigruppidega konsulteerimine toimub kaasamise korras ning komisjonis esindajate olemasolu ei ole primaarne, et säilitada optimaalne arv isikuid, mis võimaldaks arutelu. Kaasamiskavas tuleb määrata, milliste huvigruppidega tehakse avaliku konsultatsiooni kõrvalt koostööd ja millises vormis, samuti tuleb paika panna ajakava. Vajalikud võivad olla ka lähteülesande olemust ja eesmärki tutvustavad üritused, mille osas tuleb detailses tegevuskavas kajastada, milline peaks olema nende ülesehitus. Täpsemalt selgitab juba analüüsi algetapil töörühm välja huvirühmad, koostab neist nimekirja ja teeb esialgse kava, kuidas, keda ja mis etapis eelnõu väljatöötamisse kaasata. Seejuures tuleks arvesse võtta huvirühmade erinevust ja kaasamisviisi (nt huvirühma esindajatega kohtumine, ühisseminar, ümarlaud, elektrooniliselt või paberikandjal arvamuste küsimine jne) otsustamisel lähtuda just konkreetse huvirühma suurusele ja olemusele sobilikust<sup>117</sup>.

---

<sup>116</sup> Näitlikult võiks revisjoni käskkirja [seletuskirja](#), punkt 2.9.11 kohaselt töö olla menetlusetappide kaupa järgmine: 1) Kodifitseerimise või revisjoni detailse tegevuskava koostamine: milliseid töid ja millise ajakava alusel tehakse? milline on kaasamise kava? kokku leppimine seaduse esialgses struktuuris, mis võetakse töö aluseks; töörühma liikmete vahel analüüsivaldkondade ja –ülesannete jagamine; seaduse reguleerimisala ja kodifitseeritavate või revideeritavate aktide/normide piiritlemine; prognoositav eelarve tegevuste lõikes. 2) Tegevuskava arutamine kodifitseerimiskomisjonis; 3) tegevuskava esitamine valdkonna ministeeriumile heakskiitmiseks; 4) Analüüsi koostamine; 5) Analüüsi arutamine kodifitseerimiskomisjonis; 6) Analüüsi esitamine valdkonna ministeeriumile heakskiitmiseks; 7) analüüsi avalik konsultatsioon ja ametlik kooskõlastamine; 8) seaduse kontseptsiooni koostamine; 9) vajaduse korral mõjude analüüsi tellimine ühele või mitmele kontseptsioonis väljapakutud lahendusele; 10) kontseptsiooni ja mõjude analüüsi tulemuste arutelu kodifitseerimiskomisjonis; 11) kontseptsiooni esitamine valdkonna ministeeriumile heakskiitmiseks; 12) seaduse kontseptsiooni avalik konsultatsioon ja ametlik kooskõlastamine; 13) avalikult konsultatsioonilt ja kooskõlastamiselt laekunud tagasiside analüüs, vajaduse korral kohtumised märkuste ja ettepanekute läbirääkimiseks ning tabel ettepanekutega arvestamise kohta; 14) kooskõlastusjärgselt muudetud kontseptsiooni esitamine valdkonna ministeeriumile heakskiitmiseks; 15) kontseptsiooni põhjal eelnõu ja seletuskirja koostamine; 16) vajaduse korral ühele või mitmele eelnõus sisalduvale lahendusele mõjude analüüsi tellimine; 17) eelnõu ja seletuskirja esitamine kodifitseerimiskomisjonile arutamiseks; 18) eelnõu ja seletuskirja keeleline ja normitehniline toimetamine; 19) eelnõu ja seletuskirja avalik konsultatsioon ja ametlik kooskõlastamine; 20) avalikult konsultatsioonilt ja kooskõlastamiselt laekunud tagasiside analüüs, vajaduse korral kohtumised märkuste ja ettepanekute läbirääkimiseks ning tabel ettepanekutega arvestamise kohta; 21) kooskõlastusjärgselt muudetud eelnõu ja seletuskirja esitamine valdkonna ministeeriumile heakskiitmiseks; 22) eelnõu ja seletuskirja vabariigi valitsusele heakskiitmiseks esitamine; 23) eelnõu menetlemise toetamine Riigikogus.

<sup>117</sup> *Op cit* kodifitseerimise ja revisjoni metoodika revisjoni [käskkirja](#) lisas, p 8.

## 4. Analüüsi koostamise etapp

### 4.1 Üldiselt

Analüüsi etapp on maksejõuetusõiguse revisjoni projekti kõige sisulisem ja mahukam etapp. Analüüsi etapi üldeesmärgiks on põhjalikult, sisuliselt ja süsteemselt ning õigusvõrdlevalt analüüsida maksejõuetusõiguse regulatsioone, eelkõige nende otstarbekust, õigusselgust ja vastavust praktika vajadustele, ning teha vajadusel ettepanekud kehtiva õiguse muutmiseks. Analüüsi koostamise etapi korraldusliku osa aluseks on võetud ühinguõiguse kodifitseerimise lähteülesandes välja pakutu<sup>118</sup>.

Analüüsitavad valdkonnad on määratletud lähteülesande III peatükis. Analüüsi etapis üht valdkonda kajastav tervikanalüüsi alaosa ja nendel põhinev tervikanalüüs peavad vastama väljatöötamiskavatsuse (VTK) nõudeid arvestades<sup>119</sup> sisuliselt mahult HÕNTE mõistes kontseptsioonile, st lahendatav probleem peab olema põhjalikult lahti seletatud, kajastama õiguslikke valikuid ja eelistatavat valikut koos põhjendusega ning vastavalt töögrupi tööjaotusele tuleb hinnata kaasnevaid mõjusid. Analüüsi lõppu lisatud VTK [vorm](#) peab täitma eelkõige üksnes analüüsi kokkuvõtte funktsiooni. Analüüsi, sh kehtiva õiguse muutmise ettepanekud, peavad heaks kiitma enamik töörühma liikmeid ja töörühma juht.

### 4.2 Tervikanalüüsi alaosade koostamise korraldus

Käesoleva lähteülesande III peatükk on jagatud 19. analüüsitavaks valdkonnaks, millest võiksid lähtuda tervikanalüüsi alaosad ning teemade jaotus töörühma liikmete vahel. Lähteülesande III peatüki alguses on maksejõuetusmenetlusi puudutavad üldküsimused, mille järele on paigutatud alaosad maksejõuetusõiguse tuumikregulatsiooni – PankrS, SanS, VÕVS – kohta nende seaduste ülesehituse järjekorras. Ainus erisus on füüsilise isiku maksejõuetuse teema koondamine kokku viimaseks alaosaks VÕVS-i juurde ehk füüsilise isiku kohustustest vabastamise menetlust käsitletakse koos võlgade ümberkujundamisega. Selline jaotus aitab tagada ülevaatlikkuse ja lahenduste süsteemsuse.

Lähteülesande III peatüki igas alaosa punktis on üldreeglina lisaks analüüsitavale üldteemale välja toodud mitmed üksikküsimused, mida tuleb analüüsis käsitleda. Samas ei tohi analüüsis piirduda ainult nimetatud üksikküsimuste käsitlemisega, vaid analüüs peab sisaldama kogu vastava alaosa käsitlust, üksikküsimused on välja toodud teema näitlikustamiseks. Kui analüüsimisele kuuluvad üksikküsimused kuuluvad mitmesse analüüsivaldkonda või omavad puutumust mitme analüüsivaldkonnaga, teevad analüüsi koostajad analüüsimisel koostööd. Analüüsitavate küsimuste kattuvuse korral võib vajadusel kokku leppida, kes peavastutajatest konkreetset üksikküsimust analüüsib. Kui analüüsi käigus tekib vajadus täiendavate valdkondade või üksikküsimuste analüüsimiseks, siis jaotatakse need analüüsijate vahel vastavalt kokkuleppele, kokkuleppe puudumisel otsustab jaotuse töörühma juht. Kui ükski töörühma liige ei soovi lisanduvat valdkonda analüüsida, kaasatakse töörühma võimalusel täiendav liige. Täiendava analüüsivaldkonna lisamine nõuab detailse tegevuskava muutmist, arutamist komisjonis ja ministeeriumi heakskiitu. Kui üksikküsimus on paigutatav tervikanalüüsidesse alaosa alla, peab vastavat valdkonda tervikuna analüüsiv töörühma liige ka täiendavat üksikküsimust analüüsima. Vaidluse korral otsustab tööjaotuse muutuse töörühma juht.

### 4.3 Huvigruppide ettepanekutega arvestamine

Huvigruppide ettepanekud paiknevad lähteülesandes iga analüüsiosa lõpus, sealjuures võib sama ettepanek, mis puudutab mitut alaosa, olla välja toodud ka mõlema osa juures topelt. Igas analüüsitavas alaosas tuleb võtta seisukoht kõikide lähteülesandes sisalduvate huvigruppide ettepanekute osas, millel on analüüsitava valdkonnaga kokkupuude, seda hoolimata ettepaneku

<sup>118</sup> *Op cit* [ühinguõiguse kodifitseerimise lähteülesanne](#), p 4, lk 32–41.

<sup>119</sup> VTK-le seatavad nõuded, vt [hea õigusloome ja normitehnika eeskiri](#) (HÕNTE) – RT I, 29.12.2011, 228 § 1 lg 1.

asukohast lähteülesande dokumendis. Seisukoht tuleb võtta nii maksejõuetusõiguse revisjoni ettevalmistavas etapis esitatud seisukohtade kui ka muude lähteülesandes või tagasisides viidatud ettepanekute kohta. Ettepanekute arvestamise või arvestamata jätmise ja selle põhjuste kohta tuleb koostada tabel, mis vastab HÕNTE nõuetele (HÕNTE § 50 lg-d 2 ja 3).

Tabeli koostamisel kajastab eelduslikult iga töörühma liige enda analüüsiosa puudutavas osas tagasiside töögrupis kokkulepitud vormis, tööjaotuse muutmine toimub töörühma liikmete kokkuleppel detailses tegevuskavas, vajadusel jaotab töö töörühma juht. Tabelis tuleb selgitada, kuidas ja miks on vastavat ettepanekut arvesse võetud, või ettepaneku arvestamata jätmise korral seda põhjendada. Kui esitatud ettepanek ei puuduta otseselt ühtegi lähteülesande III peatüki alaosa küsimust, siis nimetab ettepaneku kohta seisukoha kujundava töörühma liikme töögrupi juht. Maksejõuetusõiguse revisjoni objektidega mitteseotud ettepanekuid ei tule analüüsida, kuid tabelis tuleb esitada põhjendus nende käsitlemata jätmise kohta. Revisjoni etapi ajal esitatavate huvigruppide ettepanekute osas tuleb arvestada kaasamise korda.

#### 4.4 Analüüsile esitatavad sisulised nõuded

Analüüsitavad valdkonnad on määratletud lähteülesande III peatükis. Analüüsi etapis üht valdkonda kajastav tervikanalüüsi alaosa ja nendel põhinev tervikanalüüs peavad vastama väljatöötamiskavatsuse (VTK) nõudeid arvestades<sup>120</sup> sisuliselt mahult HÕNTE mõistes kontseptsioonile, st lahendatav probleem peab olema põhjalikult lahti seletatud, kajastama õiguslikke valikuid ja eelistatavat valikut koos põhjendusega ning vastavalt töögrupi tööjaotusele tuleb hinnata kaasnevaid mõjusid. Analüüsi lõppu lisatud VTK [vorm](#) peab täitma eelkõige üksnes analüüsi kokkuvõtte funktsiooni.

Seega peab analüüsis määratlema eelkõige valdkonna või lahendamist vajava probleemi, eesmärgi, küsimuse võimalikud lahendused, võimalike lahenduste võrdluse ja eelistatava lahenduse, valitud lahenduse sobivuse kehtivasse õiguskorda, lahenduste võrdlusel tuleb hinnata ka küsimuse lahendusvõimalusi Eestiga sarnase ühiskonnakorralduse ja õigussüsteemiga riikides (HÕNTE § 1 lg 1 p-d 1–5). Analüüsi tulem peab kajastama koos arutluskäigu ja põhjendustega kavandatava regulatsiooni kirjeldust ja ülesehitust (HÕNTE § 1 lg 1 p 6). Nii tervikanalüüsi alaosa kui ka tervikanalüüs peavad käsitlema analüüsi ulatuses kõiki lähteülesandes püstitatud küsimusi, avaliku konsultatsiooni käigus ilmnenud huvigruppide asjakohaseid täiendusi ja nende olemasolul ka Justiitsministeeriumi võimalikke täiendavaid küsimusi. Analüüsi etapi tulemusena valmivas tervikanalüüsis pakutakse välja selle alaosadel põhinev terviklik, süsteemne ja õiguselge lahendus maksejõuetusõiguslike küsimuste reguleerimiseks. Seejuures võib valdkondlike probleemide või parema lahenduse puudumise korral kinnitada ka olemasolevate lahenduste otstarbekust ja teha ettepaneku nende muutmata jätmiseks. Vajadusel peab analüüs sisaldama ettepanekuid kehtivate regulatsioonide lihtsustamise (sh halduskoormuse vähendamise ja e-lahenduste kasutamise soodustamise), ajakohastamise ning ühtlustamise viiside, samuti terminoloogia ühtlustamise ja uuendamise kohta<sup>121</sup>, pidades silmas revisjoni läbiviimise üldeesmäärke.

Analüüsi juures peab olema kajastatud ka HÕNTE nõuetele vastav mõjuanalüüs, mille viib läbi mõjuanalüüsidega tegelev isik, kelle ülesanne vastava alaosa mõjude analüüs on. Eelduslikult ei pea alaosa analüüsi koostaja tegema mõjuanalüüsi, kui just töörühm ei ole vastupidises kokku leppinud. Tööde planeerimisel tuleb arvestada sellega, et lisaks juriidilisele analüüsile peavad olema hinnatud olulisemate muudatuste sotsiaalsed, majanduslikud, keskkonna- või muud kaasnevad mõjud. Mõjude analüüsi mõtte on saada täpsemat teavet kavandatavate lahenduste rakendatavusest, kaasnevatest kuludest ja tuludest erinevatele ühiskonnaelu sfääridele<sup>122</sup>. Analüüsi, sh kehtiva õiguse muutmise

<sup>120</sup> VTK-le seatavad nõuded, vt [hea õigusloome ja normitehnika eeskiri](#) (HÕNTE) – RT I, 29.12.2011, 228 § 1 lg 1.

<sup>121</sup> *Op cit* revisjoni käskkirja [seletuskiri](#), punkt 2.9.1; meetodika revisjoni [käskkirja](#) lisas, p 4.

<sup>122</sup> *Op cit* kodifitseerimise ja revisjoni meetodika revisjoni [käskkirja](#) lisas, p 7.

ettepanekud, peavad heaks kiitma enamik töörühma liikmeid ja töörühma juht (vt eelmine punkt). Analüüsi koostamisel tuleb lisaks Justiitsministeeriumi juhtnööridele (asjakohastel juhtudel huvigruppide ja komisjoni arvamusele) arvestada ka järgnevate põhimõtete ning kodifitseerimise ja revisjoni metoodikas sätestatuga<sup>123</sup>.

Revisjoni eesmärk ei ole tingimata kehtivate õigusnormide muutmine, täiendamine või ümberstruktüreerimine<sup>124</sup>. See peaks toimuma üksnes põhjendatud juhtudel, kui revideeritavat õiguse valdkonda korrastatakse nii, et õiguskord muutub selgemaks ja seeläbi on vajamineva regulatsiooni leidmine õiguse rakendajale lihtsam ning ühtlustatakse revideeritava valdkonna õigusliku regulatsiooni kvaliteeti ja termineid<sup>125</sup>.

Maksejõuetusõiguse revisjoni projekti raames tähendab revisjon kehtiva õiguse korrastamist ja edasiarendamist, mille käigus analüüsitakse võrdlevalt läbi kogu maksejõuetusõiguse õigusloome tuumik (nii riigisisene, EL kui ka rahvusvaheline õigus) ja kohtupraktika (vt ka revisjoni ese ja ulatus). Analüüsi kasutatakse ka asjakohast erialakirjandust<sup>126</sup>, teiste riikide regulatsioone ja lahendusi ning rahvusvahelisi maksejõuetusalaseid õigusloome soovitusi ja mudelseaduseid. Revisjoni viiakse läbi vastavalt detailsele tööplaanile, soovitatavalt tuuakse välja üldküsimused või eelduslikud valdkonnad, mis on aluseks detailsematele üldküsimustele vastuse leidmiseks. Eelnõu koostamisel tuleb lähtuda HÕNTE nõuetest<sup>127</sup>. EL õiguse normide ülevõtmise korrektsust ja põhjendatust tuleb kontseptsiooni koostamise käigus analüüsida ja hiljem eelnõu väljatöötamisel arvestada<sup>128</sup>.

Revisjoni käigus tuleb püüda leida võimalusi, kuidas olemasolevaid tarbetuid protseduure ja põhjendamatuid nõudeid likvideerida ning õiguslikku raamistikku lihtsustada nii, et soovitud eesmärgi saavutamiseks kulub kokkuvõttes vähem aega, seda siiski tingimusel, et olulised õigushüved on jätkuvalt kaitstud<sup>129</sup>. Regulatsioonid peavad olema õiguselged, vastuoludeta ja mitte põhjustama olulisi tõlgendusraskuseid, samas ei tohiks seaduseid liiga detailsete regulatsioonidega üle koormata<sup>130</sup>. Maksejõuetusõigust otseselt reguleerivad üld- ja eriseadused ning revideeritava valdkonnaga puutumust omavad seadused (vt revisjoni ese ja ulatus) peavad olema omavahel kooskõlas ja õiguselged. Erilist tähelepanu tuleb pöörata PankrS, SanS ja VÕVS kooskõlale tsiviilkohtumenetluse seadustiku, täitemenetluse seadustiku ja äriseadustikuga. Vajadusel tuleb teha ettepanekud ka maksejõuetusõigusega puutumust omavate seaduste muutmiseks.

Läbi tuleb analüüsida vastavas valdkonnas eksisteeriv olulisim Eesti kohtupraktika, eelkõige asjakohane Riigikohtu praktika. Õiguselguse ja õiguse rakendamise lihtsustamise eesmärgil peaks õigusnormide sõnastus võimalikult ulatuslikult kajastama kohtupraktikat, samas ei tohiks õigusnormid olla liiga detailsed. Arvestada tuleb ka kooskõla EL õigusega (primaarõigus, sekundaarõigus, Euroopa Kohtu praktika). Analüüs peab kajastama ka muudatusettepaneku esitamisel normi rakendamisega seonduvate üleminekusätete vajalikkuse analüüsi, välja tuleb selgitada ka käesolevaks hetkeks rakendusala kaotanud rakendussätteid. Analüüsis tuleb selgitada, kuidas vastavad välja pakutavad lahendused rahvusvahelistele mudelseadustele ja soovitustele (vt revisjoni ese ja ulatus). Analüüs peab olema õigusvõrdlev. Seejuures tuleb kaaluda, kas teistes õiguskordades reguleeritud, kuid Eestis reguleerimata küsimused vajaksid ka meil lahendamist. Analüüsida tuleb eeskujuriikide vastavat küsimust käsitlevaid regulatsioone ning peamisi arenguid selles valdkonnas. Analüüsis pakutud lahendused peavad toetama maksejõuetusmenetluste kiiremaks ja tõhusamaks muutmist.

<sup>123</sup> Vt *op cit* kodifitseerimise ja revisjoni metoodikat revisjoni [käskkirja](#) lisa.

<sup>124</sup> *Op cit* revisjoni [käskkirja](#) lisa, p 1.

<sup>125</sup> *Op cit* revisjoni [käskkirja](#) lisa, p-d 1 ja 5, mh kontseptsioonis ja eelnõu seletuskirjas tuleb eraldi selgitada, mil moel uued normid ja menetluskeemid senistega võrreldes lihtsustuvad.

<sup>126</sup> Vt ka *op cit* revisjoni [käskkirja](#) lisa, p 1.

<sup>127</sup> *Op cit* revisjoni [käskkirja](#) lisa, p 3.

<sup>128</sup> *Op cit* revisjoni [käskkirja](#) lisa, p 6.

<sup>129</sup> *Op cit* revisjoni [käskkirja](#) lisa, p 4.

<sup>130</sup> Vt *op cit* [ühinguõiguse kodifitseerimise lähteülesanne](#), p 4.4, lk 35–36, mh allmärkus nr 161.

## 4.5 Muudatusettepanekute väljatöötamine

Kui analüüsi pinnalt ilmneb kehtiva õiguse muutmise vajadus, tuleb konkreetse valdkonna peavastutajal analüüsi etapis välja töötada ettepanekud kehtiva regulatsiooni muutmiseks. Olles ära kuulanud komisjoni arvamuse, tuleb koostajal muudatusettepanekud välja töötada ka juhul, kui seda peavad vajalikuks enamik töörühmast või töörühma juht. Muudatusettepanekutele tuleb lisada põhjendus koos selgitusega, kuidas muudatusettepanek kehtivat õigust lihtsustab, vajadusel võib teha ettepaneku kehtiva regulatsiooni säilitamiseks samal kujul või esitada muudatusettepanekuid alternatiividena, märkides analüüsi koostaja ning töörühma enamiku poolse eelistuse koos põhjendusega.

Muudatusettepanekud ei pea analüüsi etapis olema vormistatud eelnõu ja seletuskirjana (nõuded HÕNTE III ptk), kuid need peavad olema piisavalt detailsed, et oleks võimalik hinnata nende toimet ja vajalikkust. Ka väljatöötamiskavatsuse (VTK) nõudeid arvestades<sup>131</sup>, peab analüüs vastama sisuliselt mahult HÕNTE mõistes kontseptsioonile, st lahendatav probleem peab olema põhjalikult lahti seletatud, kajastama õiguslikke valikuid ja eelistatavat valikut koos põhjendusega ning vastavalt töögrupi tööjaotusele tuleb hinnata kaasnevaid mõjusid. Analüüsi lõppu lisatud VTK [vorm](#) peab täitma eelkõige üksnes analüüsi kokkuvõtte funktsiooni ja selles võib viidata analüüsis kajastatule, kuid säilima peaks vormi eesmärk ja ülevaatlikkus. VTK vormid tuleb koostada vastavalt vajadusele kogu revisjoni ja lisaks iga analüüsitava teema või üksikküsimuse kohta, seejuures peaks olema tagatud kõigi tähtsamate revisjoni objektide kajastamine VTK vormides. Koostatavate VTK vormide arvu otsustab töörühm. Ministeerium võib anda täiendavaid juhiseid või nõuda täiendavate VTK-de vormide koostamist.

## 4.6 Analüüsi heakskiitmine töörühmas, arutamine komisjonis, heakskiitmine ministeeriumis, avalik konsultatsioon ja ametlik kooskõlastamine

Töörühma liikmed töötavad üldjoontes iseseisvalt, kuid vajadusel, näiteks analüüsi heaks kiitmiseks, kutsub töörühma juht kokku töörühma koosoleku. Valminud analüüs ja kõik selle muudatused vajavad enne allpool loetletud tegevusi töörühma liikmete enamuse ja töörühma juhi eelnevat heakskiitu. Valminud analüüs esitatakse ka komisjonile arutamiseks. Komisjoni heakskiitu vormiliselt analüüs ei vaja, kuid komisjon saab nõustada analüüsi koostajat mittekohustuslike soovitude, märkuste ja ettepanekute esitamisega. Pärast analüüsi arutelu komisjonis ja töörühma ettepanekul võimalikku analüüsi muutmist vastavalt komisjonis tehtud ettepanekutele, esitatakse analüüs Justiitsministeeriumile heakskiitmiseks.

Justiitsministeeriumi nõudel tuleb analüüsi muuta või täiendada ja veelkord ministeeriumile heakskiitmiseks esitada. Pärast analüüsi heakskiitmist Justiitsministeeriumi poolt esitatakse analüüs avalikule konsultatsioonile ja ametlikule kooskõlastamisele. Need tegevused viib läbi Justiitsministeerium, kuid Justiitsministeeriumi nõudel peab töörühm selleks materjalid ette valmistama. Seejärel toimub töögrupis avalikult konsultatsioonilt ja kooskõlastamiselt laekunud tagasiside analüüs. Vajadusel korraldab töörühm kohtumised esitatud märkuste ja ettepanekute läbirääkimiseks. Eelnev on aluseks analüüsi täiendamisele ja ettepanekutega arvestamise tabeli koostamisele.

Kui analüüsi tuleb vastavalt avaliku konsultatsiooni ja ametliku kooskõlastuse tulemustele töögrupi või Justiitsministeeriumi otsusel muuta või täiendada, vajab ka muudetud või täiendatud analüüs Justiitsministeeriumi heakskiitu. Kui analüüsis tehakse olulised muudatused, tuleb analüüs esitada komisjonile arutamiseks. Pärast analüüsi lõplikku heakskiitmist Justiitsministeeriumi poolt asub töörühm koostama seaduseelnõu kontseptsiooni (vt järgmine punkt). Koos analüüsi lõpliku heakskiitmisega annab Justiitsministeerium ka juhtnõõrid, millistel analüüsis välja pakutud või millistel

<sup>131</sup> Op cit [hea õigusloome ja normitehnika eeskiri](#), § 1 lg 1.

muudel lahendustel peab koostatav kontseptsioon põhinema. Selles etapis võib kaalutavaid lahendusi jääda alles veel rohkem kui üks, seda nt põhjusel, et enne lõpliku otsuse tegemist tuleb kontseptsiooni etapis läbi viia oluliste mõjude analüüs.

## 5. Kontseptsiooni koostamise etapp

HÕNTE § 1 lõike 3 kohaselt koostab asjaomane ministeerium pärast väljatöötamiskavatsuse koostöölastamist ja enne seaduseelnõu normide kujundamist eelnõu õiguslikke valikuid kajastava kontseptsiooni, kui kavandatava seaduseelnõu sisul on Eesti õiguskorras põhimõtteline tähendus. Seaduseelnõu kontseptsiooni koostamisel järgitakse HÕNTE kolmandas peatükis seaduseelnõu seletuskirja kohta sätestatud nõudeid niivõrd, kuivõrd see on nimetatud menetlusetapis võimalik. Normitehnika käsiraamat täpsustab antud normi sisu järgmiselt: „Eelnõu kontseptsioon sarnaneb olemuslikult seaduseelnõu seletuskirjaga, kus lahendatav probleem on põhjalikult lahti seletatud ning hinnatud kaasnevaid mõjusid. Kontseptsiooni koostamine võimaldab vältida olukorda, kus põhimõtteliste küsimuste üle tuleb arutleda etapis, kui eelnõu koos seletuskirjaga on juba valmis. Seega tuleb pärast VTK koostöölastamist põhimõttelise tähendusega küsimused läbi arutada kontseptsiooni järgus ning alles seejärel asuda sätete sõnastamise juurde. Kui kontseptsioon koostatakse seaduseelnõu seletuskirja nõudeid järgides, siis on sisuliste otsuste kujundamise järel ja enne normide sõnastamist võimalik seda seletuskirja kavandina kasutada.”<sup>132</sup> Arvestada tuleb ka „Õiguspoliitika arengusuunad aastani 2018” lisa punkti 7.1. alapunkte.<sup>133</sup>

Maksejõuetusõiguse revisjoni käigus toimub seaduse eelnõu(de) kontseptsiooni koostamine enne seletuskirja koostamist võttes seejuures arvesse, et juba analüüsi etapis peavad ühte valdkonda kajastav tervikanalüüsi alaosa ja nendel põhinev tervikanalüüs vastama oma mahult kontseptsioonile. Kontseptsiooni etapis tuleb põhjalikumalt käsitleda analüüsi etapi tulemusel välja valitud eelistatud lahendusvarianti (lahendusvariante) ning vastavat valikut põhjendada. Juhul, kui välja on valitud mitu võimalikku lahendusvarianti, siis tuleb mõlemaid kontseptsioonis põhjalikumalt analüüsida, et oleks võimalik valida eelistatuim lahendus. Kontseptsiooni etapis on võimalik pakkuda välja ka täiendavaid lahendusi, mida analüüsis käsitletud ei ole. Kontseptsiooni etapi eesmärk on siiski valida välja üks konkreetne lahendusvariant. Üksnes mõjuval põhjusel võib jätkata tööd mitme lahendusvariandiga.

Kontseptsiooni etapis tuleks esitada võimalikud normide sõnastused (vajadusel alternatiividena). Seejuures on kontseptsiooni etapis olulisem roll lahenduste ühtlustamisel. Kontseptsioonis tuleb esitada erinevate maksejõuetusmenetluste regulatsioonide terviklahendused, mis peavad olema kooskõlas kehtiva õigusega. Lisaks tuleb anda ülevaade koos põhjendustega selle kohta, millisel viisil vajavad valdkondlikud rakendusaktid muutmist, millised uued rakendusaktid tuleb kehtestada (koos sisu kirjeldusega) või millised olemasolevad rakendusaktid tuleb kehtetuks tunnistada. Uute rakendusaktide kavandit kontseptsiooni etapis esitada ei tule.

Kontseptsiooni etapis tuleb läbi viia kõigi selleks hetkeks teadaolevate oluliste mõjude analüüs, mida hiljem eelnõu ja seletuskirja etapis täiendatakse vastavalt uutele asjaoludele.<sup>134</sup> Mõjude analüüs hõlmab kontseptsiooni etapis võrreldes analüüsi etapiga nii uute lahenduste mõjude esmast hindamist kui ka juba analüüsi või hiljem kontseptsiooni etapis tuvastatud oluliste mõjude põhjaliku analüüsi läbiviimist. Kontseptsiooni etapi lõpuks peab olema hinnatud ja analüüsitud võimalikult paljud mõjud.<sup>135</sup>

Mõjude analüüsimise korraldab töörühm koostöös mõjude hindamise ekspertidega. Töörühm peab koostama ka oluliste mõjude analüüsi läbiviimiseks vajaliku lähteülesande. Mõjude analüüsi viib läbi mõjude analüüsi ekspert, kes ei pea olema töögrupi liige. Mõjude esmase hindamise korraldamine

<sup>132</sup> Normitehnika käsiraamat. 1 peatükk, selgitus nr 4.

<sup>133</sup> Riigikogu 23.02.2011 otsus „Õiguspoliitika arengusuunad aastani 2018”. RT III, 07.03.2011, 1.

<sup>134</sup> Op cit revisjoni käskkirja seletuskiri, punkt 2.9.11.

<sup>135</sup> Op cit ühinguõiguse kodifitseerimise lähteülesande projekt, lk 46.

toimub samas korras kui analüüsi etapis. Seejuures peab töörühm mõjude esmase hindamise ja oluliste mõjude analüüsi tulemused läbi analüüsima, komisjoniga läbi arutama ning koostatava analüüsi, kontseptsiooni ja eelnõu juures arvesse võtma. Mõjude analüüsi aruanne peab läbima avaliku konsultatsiooni.<sup>136</sup>

Kontseptsioonile tuleb lisada Eesti kehtiva õiguse ning väljapakutavate muudatuste vastavuse tabelid, vajadusel ka võrdlustabel asjassepuutuva EL õigusega.

## 6. Eelnõu ja seletuskirja koostamise etapp

Pärast kontseptsiooni lõplikku heakskiitmist Justiitsministeeriumi poolt, tuleb hakata ette valmistama vastavalt Justiitsministeeriumi juhtnõoidele ja heakskiidetud kontseptsioonile HÕNTE nõuetele vastavat seaduseelnõu ja seletuskirja. Tulenevalt asjaoludest võib olla vajalik mitme seaduseelnõu ja seletuskirja esitamine. Juhul, kui eelnõus välja pakutud lahendus erineb analüüsis või kontseptsioonis tehtud ettepanekutest, siis tuleb seletuskirjas erinevust põhjendada ning selgitada. Eelnõus peaks olema kajastatud siiski vaid eelistatuid lahendusi. Nii analüüsi kui ka kontseptsiooni etapis kirjeldatud põhimõtted ja tegevused kehtivad ka seaduseelnõu ja selle seletuskirja koostamise etapis.

Keeleline ja normitehniline toimetamine peab olema töögrupi poolt korraldatud enne eelnõude Justiitsministeeriumile ametlikuks kooskõlastamiseks edastamist.

Eelnõu seletuskirja kohustuslik osa on seaduse mõjude väljatoomine. Eelnõu koostamise etapis tuleb tegeleda selliste mõjude esmase hindamisega ja selliste oluliste mõjude analüüsiga, mis on võrreldes analüüsi ja kontseptsiooni etapiga uudsed. Töörühm peab mõjude esmase hindamise ja oluliste mõjude analüüsi tulemused läbi analüüsima, komisjoniga läbi arutama ning koostatava analüüsi, kontseptsiooni ja eelnõu juures arvesse võtma. HÕNTE § 46 lõike 3 kohaselt lisatakse seletuskirjale mõjude analüüsi aruanne, kui seaduse rakendamiseks kaasnevad eeldatavasti olulised mõjud.

Koos seaduseelnõu seletuskirjaga esitatakse tabelid EL maksejõuetusõigust reguleerivate õigusaktide terviktekstide ja Eesti kehtiva õiguse ning väljapakutavate muudatuste vastavuse tabelid (v.a direktiivide osas, mis ei ole otseselt Justiitsministeeriumi vastutusalas). Lisaks kohaldub ka HÕNTE §-s 45 sätestatu.

Revisjoni käigus valminud seaduseelnõu(d) ja seletuskiri(jad) peab heaks kiitma töögrupi juht, misjärel edastatakse need komisjonile arutamiseks. Komisjon võib teha seaduseelnõu(de) osas töögrupile mittekohustuslikke soovitusi, märkusi ja ettepanekuid.

## 7. Mõjude järelhindamine

Hea õigusloome ja normitehnika eeskirja § 1 lõike 4 kohaselt on seaduse mõjude järelhindamise alus Vabariigi Valitsuse 13. jaanuari 2011. a määruse nr 10 „Vabariigi Valitsuse reglement” § 5 lõike 2 alusel kinnitatud mõjude hindamise meetodika.

Riigikogu 23.02.2011 a. [otsuse](#) „Õiguspoliitika arengusuunad aastani 2018” lisa p 8.1. kohaselt tuleb iga õigusakti väljatöötamise eel hinnata, millisel määral aitab loodav regulatsioon oodatavat poliitikaeesmärki saavutada, arvestades seejuures poliitika ja õiguse kui eesmärgi ja vahendi suhet. Otsuse p 8.1.4. kohaselt tuleb eelnõu kontseptsioonis sisalduva mõjude analüüsiga koos nii kontseptsioonis kui ka võimaluse korral hilisemas eelnõus määrata kindlaks, millal ja missugune institutsioon teeb õigusakti mõjude järelhindamise, et kontrollida regulatsiooni toimivust. Otsuse p 8.1.7. kohaselt tuleb vastuvõetud regulatsiooni tegelike mõjude hilisema kontrolli tagamiseks eelnõus ette näha Vabariigi Valitsuse kohustus esitada Riigikogule kindlaksmääratud aja jooksul seaduse jõustumisest arvates hinnang sellega kaasnenud mõjude kohta (järelhindamise aruanne).

---

<sup>136</sup> *Op cit* [ühinguõiguse kodifitseerimise lähteülesande projekt](#), lk 46.

HÕNTE § 46 lõige 3 punkti 7 kohaselt tuleb seletuskirjale lisada mõjude analüüsi aruanne, kui seaduse rakendamisega kaasnevad eeldatavasti olulised mõjud. Muuhulgas tuleb mõjude analüüsi aruandes esitada järelhindamise aruande esitamise kohustus, selle koostamise tegevuskava, sealhulgas selle eeldatav toimumise aeg, peamised vaadeldavad mõju liigid ja hindamise kriteeriumid, või põhjendatakse järelanalüüsi ebavajalikkust. Normitehnika käsiraamatu kohaselt määratakse kindlaks, millal ja missugune institutsioon teeb õigusakti mõju järelhindamise, et kontrollida regulatsiooni toimivust, kui regulatsiooni olemus võimaldab selle rakendamisest tuleneva mõju järelhindamist. Seejuures sätestatakse järelhindamise kohustus seaduse rakendussätetes. Selles rakendussättes tuleb alati märkida, millises eeskirja §-s 46 nimetatud mõjuvaldkonnas avalduva mõju osas järelhindamine läbi viiakse, ning märkida vastutav ministeerium. Käsiraamatu kohaselt on soovitatav kasutada trafaretset sõnastust, näiteks „Käesoleva seaduse rakendamisel riigiasutuste ja kohalike omavalitsuste korraldusele eeldatavalt avalduva olulise mõju järelhindamine viiakse Justiitsministeeriumi poolt läbi hiljemalt 2020. aastal.“ Järelhindamise eesmärgiks on mh hinnata, kas praktikas on saavutatud selline tulemus, mis eelnõus koostamisel seati.<sup>137</sup>

Mõjude järelhindamise aluseks on mõjude hindamise metoodika (HÕNTE § 1lg 4). Juhinduda tuleb eelkõige mõjude hindamise metoodika lisast 4 (mõjude analüüsi aruande sisunõuded) ja 5 (mõjude vahe- ja järelhindamise korraldamise juhised).<sup>138</sup> Seejuures seatakse mõjude järelhindamise kohustus seaduse rakendussätetes ja järelhindamist tehes juhendatakse seletuskirjas märgitud järelhindamise tegevuskavast, kuid alati esitatakse avaldunud oluliste mõjude analüüs ja hinnang seatud eesmärkide saavutamisele.<sup>139</sup>

Maksejõuetusõiguse revisjoni käigus valmiva õigusakti eelnõu kui eelduslikult olulise mõjuga õigusakti eelnõu osas võib olla vajalik teatud aja möödudes seaduse jõustumisest läbi viia mõjude järelhindamine ja koostada selle kohta aruanne. Maksejõuetusõiguse revisjoni raames valmiva eelnõu mõjude järelhindamise läbiviimise kohustus on Justiitsministeeriumil. Küll aga peab töörühm korraldama mõjude järelhindamise vajalikkuse hinnangut ja tegevuskava sisaldava mõjude analüüsi aruande koostamise ning selle alusel hindama järelhindamise läbiviimise vajalikkust ning tegevuskava. Eelpool mainitud tegevused tuleb läbi viia kontseptsiooni etapis, vajadusel ka eelnõu koostamise etapis. Järelhindamise tegemise vajadust tuleb kaaluda juba ka analüüsi koostamise etapis. Seega peavad töögrupi seisukohad ning vajadusel ka tegevuskava sisalduma analüüsis, kontseptsioonis ja seletuskirjas. Mõjude järelhindamise kohustus peab selle läbiviimise vajalikkuse korral sisalduma eelnõu rakendussätetes. Järelhindamisel tuleb kaasata huvirühmad vastavalt hea kaasamise tava korrale (HÕNTE § 1 lg 5). Pärast mõjude järelhindamise aruande koostamist esitatakse see Vabariigi Valitsusele ja Vabariigi Valitsuse reglemendi § 21 lõikes 1 sätestatud korras Riigikogule, samuti puudutatud huvirühmade esindajatele.

## 8. Kaasamise ja kooskõlastamise korraldus

Riigikogu 23.02.2011 [otsuse](#) „Õiguspoliitika arengusuunad aastani 2018“ lisa sätestab huvigruppide kaasamise kohta järgmised põhimõtted:

„10. Regulatsioonist mõjutatud isikutega eelnõu põhilahenduste arutamine on vajalik nii eelnõu kõigi mõjude väljaselgitamiseks kui ka demokraatia põhimõttest tulenevalt.

11. Aruteluks tuleb esitada nii eelnõu väljatöötamise kavatsus, eelnõu kontseptsioon kui ka eelnõu ise.

12. Kaasamine on efektiivne üksnes juhul, kui see toimub selgete formaliseeritud menetlusreeglite järgi. Seetõttu tuleb Vabariigi Valitsusel 2012. aasta lõpuks välja töötada ning kehtestada kõigile

<sup>137</sup> *Op cit* [normitehnika käsiraamat](#). 1 peatükk, selgitus nr 7.

<sup>138</sup> Vabariigi valitsuse reglemendi alusel kinnitatud [mõjude hindamise metoodika](#) (2012), lk 50-51.

<sup>139</sup> *Op cit* [mõjude hindamise metoodika](#), lk 9.

valitsusasutustele eelnõude avalikuks aruteluks esitamise ja arutelu tulemuste Riigikogule esitamise kord.“

HÕNTE § 1 lõige 5 kohaselt toimub väljatöötamiskavatsuse, kontseptsiooni ja seaduseelnõu ettevalmistamiseks huvirühmade ja avalikkuse kaasamine ning kooskõlastamine reglemendis sätestatu ja reglemendi § 4 lõike 2 alusel kehtestatud kaasamise hea tava korras. Vabariigi Valitsuse reglemendi<sup>140</sup> § 4 lõike 2 kohaselt kaasatakse eelnõu või muu küsimuse ettevalmistamisse asjassepuutuvad huvirühmad vastavalt kaasamise heale tavale, mille kinnitab Vabariigi Valitsus. Kaasamise hea tava avaldatakse Vabariigi Valitsuse [veebilehel](#).

Kaasamise hea tava<sup>141</sup> punkt 2 sätestab:

„1. Valitsusasutus hindab kavandatava otsuse mõju huvirühmadele ja ühiskonnale laiemalt vastavalt mõjude hindamise metoodikale ning otsustab kaasamise vajaduse, ulatuse ning ajastuse. Mõjude väljaselgitamiseks lähtutakse Vabariigi Valitsuse kinnitatud mõjude hindamise metoodikast.

2. Valitsusasutus selgitab välja huvirühmad, keda väljatöötatav otsus mõjutab. Huvirühmaks võib olla nii füüsiliste isikute kogum kui ka juriidiline isik või mitteformaalne ühendus, keda kavandatav otsus võib mõjutada, kes osalevad otsuse rakendamisel või kellel on selgelt väljendatud huvid otsustatavas valdkonnas. Kaasamisel on oluline tagada huvide tasakaalustatud esindatus.

3. Huvirühmade ringi laiendatakse kaasamise käigus vajaduse järgi. Osalemine ei eelda juriidiliselt määratletud staatust või juriidilist suhet otsust ettevalmistava asutusega. Avalikkuse kaasamises võib esineda erinevusi huvirühmade kaasamisest kaasamise viisid ja ajastuses, lähtudes otstarbekusest.“

Kaasamise hea tava punkti 4.5 kohaselt selgitatakse huvirühmadele ja avalikkusele edastatavas teates avaliku konsultatsiooni avamise kohta, milleks otsuse eelnõu on vaja, milleks kaasamist korraldatakse, ootusi nendelt saadava tagasiside suhtes ning eelnõu edasist menetluskäiku, sealhulgas nimetatakse huvirühmad, keda on kaasatud, märgitakse need küsimused, mille kohta oodatakse huvirühmade seisukohti, nimetatakse huvirühmadele tagasiside andmise viisid ja tähtaeg ning kirjeldatakse kaasamise edasist käiku ja eelnõu edasist menetlust.

Kaasamise hea tava punkti 6 kohaselt tuleb kaasatud huvirühmi mõistliku aja jooksul teavitada konsultatsiooni käigus saadud tagasisidest ja selle tulemusest, sh selgitada ettepanekute või märkustega arvestamist või põhjendada nende arvestamata jätmist.

Revisjoni läbiviimise kohustuslikuks osaks on huvigruppide kaasamine, eelkõige valdkondade spetsialistide (praktikud, teoreetikud) kaasamine ekspertidena eelnõude väljatöötamisse. Revisjoni etapis tuleb vastavalt kaasamise heale tavale välja töötada kaasamiskava, sh keda, millal ja kuidas eelnõu koostamisse kaasatakse. Revisjoni raames tuleb korraldada huvirühmadega ühisarutelusid ja seminare ning pidada avalikus veebis ülevaadet töö käigust ja olulisemate materjalide avaldamiseks ja tutvustamiseks.<sup>142</sup> Revisjoni käskkirja lisa „Kodifitseerimise ja revisjoni läbiviimise metoodika“ kohaselt selgitab töörühm juba analüüsi algetapil välja huvirühmad, koostab neist nimekirja ja teeb esialgse kava, kuidas, keda ja mis etapis eelnõu väljatöötamisse kaasata. Seejuures tuleks arvesse võtta huvirühmade erinevust ja kaasamisviisi (nt huvirühma esindajatega kohtumine, ühisseminar, ümarlaud, elektrooniliselt või paberikandjal arvamuste küsimine jne) otsustamisel lähtuda just konkreetse huvirühma suurusele ja olemusele sobilikust lahendist.<sup>143</sup>

<sup>140</sup> Vabariigi Valitsuse [reglement](#). Vastu võetud 13.01.2011 nr 10. – [RT I, 19.01.2011, 4.](#)

<sup>141</sup> [Kaasamise hea tava](#). Kinnitatud 29. detsembri 2011. a Vabariigi Valitsuse istungil.

<sup>142</sup> *Op cit* revisjoni käskkirja [seletuskiri](#), punkt 2.9.1.

<sup>143</sup> *Op cit* revisjoni [käskkirja](#) lisa, p 8.

Töörühma juht või kokkuleppel mõni muu töörühma liige tagab, et teave töörühma töö käigu, tegevuskava, vahetulemuste ja lõpptulemuse kohta oleks Justiitsministeeriumi veebi kaudu avalikkusele jooksvalt kättesaadav.<sup>144</sup>

Maksejõuetusõiguse revisjoni raames viiakse kaasamine läbi kõikides revisjoni etappides. Kaasamine hõlmab seejuures nii ettevõtlusorganisatsioonide, huvirühmade kui ka avalikkuse informeerimist ja nendega konsulteerimist. Lisaks kaasamisele tuleb nii analüüsi, kontseptsiooni kui ka seaduseelnõu ja seletuskirja ametlik kooskõlastamine läbi viia asjaomaste asutustega.<sup>145</sup>

Kaasamise ja/või kooskõlastamisega tegelevad nii töörühm, Justiitsministeerium kui ka komisjon. Seejuures põhiroll jääb töögrupi täita. Töörühm peab Justiitsministeeriumi nõudel ette valmistama materjalid huvirühmade ja avalikkusega avaliku konsulteerimise ja asjaomaste asutustega ametliku kooskõlastamise läbiviimiseks. Samuti on töögrupi ülesandeks avaliku konsultatsiooni ja ametliku kooskõlastuse käigus laekunud märkuste ja ettepanekute analüüs ning põhjendatuse korral nende arvestamine ja sisseviimine, vajaduse korral kohtumiste korraldamine esitatud märkuste ja ettepanekute läbirääkimiseks, tabeli koostamine ettepanekute arvestamise või mitteametlikult arvestamise kohta koos põhjenduste ja selgitustega, samuti ettepanekute ja märkuste tegijatele tagasiside andmine. Töörühm korraldab ka kaasamise ühe osa – avalikkuse ja huvirühmade informeerimise – läbiviimist, sh Justiitsministeeriumi eelneval heakskiidul vajaliku info avaldamist Justiitsministeeriumi veebilehel, kus see peaks olema avalikkusele jooksvalt kättesaadav.<sup>146</sup> Eraldi tuleks luua ajaveeb.<sup>147</sup> Lisaks eespool nimetatud tegevustele peab töörühm vastavalt vajadusele jooksvalt korraldama huvigrupi esindajatega kohtumisi, ühisseminare, ümarlaudu, arvamuste küsimist jms. Kui kodifitseeritava valdkonnal on puutumus ka teiste ministeeriumidega (nt kui muutmist vajavad ka teiste ministeeriumide vastutusvaldkonnas olevad seadused), tuleb nende ministeeriumidega konsulteerimist alustada revisjoni võimalikult varajases etapis. Nimetatud tegevusi kirjeldav kaasamiskava peab sisalduma revisjoni alguses töögrupi pool koostatavas detailses tegevuskavas.<sup>148</sup>

Justiitsministeeriumi roll seisneb eelkõige töögrupi ettevalmistatud analüüsi, kontseptsiooni ning eelnõu ja seletuskirja avalikule konsultatsioonile ja ametlikule kooskõlastamisele saatmises. Justiitsministeerium kui töögrupi tegevusplaani heakskiitja saab teha ka ettepanekuid töögrupi välja töötatud kaasamiskava muutmiseks. Samuti täidab Justiitsministeerium kaasaja rolli komisjoni liikmete valimisega ja selle tegevuses osalemisega.

Komisjoni roll kaasajana seisneb eelkõige selles, et selle liikmete hulka kuuluvad ka olulisemate asjaomaste institutsioonide ja suuremate huvirühmade esindajad. Kodifitseerimiskomisjonis osalemise ettepanek tehakse suuremate ja aktiivsemate huvirühmade esindajatele, võttes seejuures arvesse eesmärki tagada komisjoni võimalikult laiapõhjaline koosseis. Komisjoni kaasatakse eelkõige selliste ministeeriumide esindajad, kellel on revideeritava valdkonnaga suurim kokkupuude (eelkõige Rahandusministeerium ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium). Seejuures arvestatakse ka huvigruppide ning institutsioonide enda soovi ja valmisolekut komisjonis osalemiseks. Komisjon saab esitada töögrupile mittekohustuslikke soovitusi, märkuseid ja ettepanekuid. Maksejõuetusõiguse revisjoni projekti tuleb kaasata nii erinevad ettevõtlus-, vabade elukutsete jms organisatsioonid kui ka kohtud, ministeeriumid ning muud riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutused, kellel on revideeritava valdkonnaga kokkupuude.<sup>149</sup>

Maksejõuetusõiguse revisjoni projekti võivad soovida panustada vähemalt samad isikud, asutused ja organisatsioonid, kellele saadeti 2015. aasta augustis üleskutse esitada ettepanekuid

<sup>144</sup> *Op cit* revisjoni [käskkirj](#), p 2.9.11.

<sup>145</sup> Kooskõlastamise kohta vt lähemalt Vabariigi Valitsuse [reglemendi](#) §-d 6 jj.

<sup>146</sup> *Op cit* [ühinguõiguse kodifitseerimise lähteülesande projekt](#), lk 50.

<sup>147</sup> Vt ajaveebide kohta Justiitsministeeriumi [kodulehelt](#).

<sup>148</sup> *Op cit* [ühinguõiguse kodifitseerimise lähteülesande projekt](#), lk 50.

<sup>149</sup> *Op cit* [ühinguõiguse kodifitseerimise lähteülesande projekt](#), lk 51.

maksejõuetusõiguse revideerimise kohta<sup>150</sup>: Advokatuuri maksejõuetusõiguse komisjon, Eesti Arengufond, Ametiühingute Keskliit, Audiitorkogu, Avatud Eesti Fond, Eesti Juristide Liit, Eesti Kaubandus- ja Tööstuskoda, Eesti Kindlustusseltside Liit, Eesti Kirikute Nõukogu, Eesti Kohtunikuabide Ühing, Eesti Korterühistute Liit, Eesti Linnade Liit, Eesti Maaomavalitsuste Liit, Eesti Pangaliit, Eesti Pank, Eesti Suurettevõtjate Assotsiatsioon, Eesti Väike- ja Keskliste Ettevõtjate Assotsiatsioon, Eesti Väärtpaberikeskus, Eesti Ühistegeline Liit, Ettevõtluse Arendamise SA, Finantsinspeksioon, Harju Maakohus, Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koda, Maksu- ja Tolliamet, Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liit, NASDAQ OMX Tallinn, Notarite Koda, Pärnu Maakohus, Raamatupidamise Toimikond, Riigikohus, Riigikontroll, Tallinna Ringkonnakohus, Tallinna Tehnikaülikooli Õiguse Instituut, Tallinna Ülikooli Õigusakadeemia, Tartu Maakohus, Tartu Ringkonnakohus, Tartu Ülikooli õigusteaduskond, Teenusmajanduse Koda, Viru Maakohus, Õiguskantsleri Kantselei, Eesti Era- ja Riskikapitali assotsiatsioon, Eesti Töandjate Keskliit, Eesti Koostöö Kogu, Haridus- ja Teadusministeerium, Kaitseministeerium, Keskkonnaministeerium, Kultuuriministeerium, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Maaeluministeerium, Rahandusministeerium, Siseministeerium, Sotsiaalministeerium, Välisministeerium.

Nimetatud huvigruppidest avaldasid arvamust 16 adressaati: Sotsiaalministeerium<sup>151</sup>, Harju Maakohtu kohtunik<sup>152</sup>, Audiitorkogu<sup>153</sup>, Eesti Advokatuuri Maksejõuetusõiguse Komisjon<sup>154</sup>, Eesti Kaubandus- ja Tööstuskoda<sup>155</sup>, Eesti Pangaliit<sup>156</sup>, Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus<sup>157</sup>, Kohtutäiturite- ja Pankrotihaldurite Koda<sup>158</sup>, Maaeluministeerium<sup>159</sup>, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium<sup>160</sup>, Notarite Koda<sup>161</sup>, Rahandusministeerium (sh Maksu-ja Tolliamet)<sup>162</sup>, Riigikohus<sup>163</sup>, Siseministeerium<sup>164</sup>, Tartu Maakohus<sup>165</sup>, Õiguskantsleri Kantselei<sup>166</sup>.

## 9. Justiitsministeeriumi ressursside kasutamine

Maksejõuetusõiguse revisjon viiakse suures osas läbi Euroopa Liidu toetuse abil. Siiski peab revisjoni projekti läbiviimisse panustama Justiitsministeerium kui revideeritava valdkonna eest vastustaja.

Komisjoni juhiks peab olema Justiitsministeeriumi maksejõuetusõiguse eest vastutav ametnik, kellele see töö on tavapäraseks teenistuskohustuseks. Lisaks võib komisjoni liikmeks olla ka teisi Justiitsministeeriumi ametnikke. Selline tegevus ei kuulu rahastamisele revisjoni projekti eelarvest. Seda tuleks arvesse võtta Justiitsministeeriumi iga-aastase tööplaani koostamisel. Tööplaani koostamisel tuleks mh arvestada asjaoluga, et revisjoni projektiga võivad kaasnedä ülesanded ka teistele Justiitsministeeriumi ametnikele (nt vajalikud hanked, töögrupi ja komisjoni liikmete

---

<sup>150</sup> Justiitsministeeriumi dokumendiregistri viit: 7-7/5657; registreerimise kuupäev: 14.08.2015; vt ka Justiitsministeeriumi 18.08.2015 [pressiteadet](#) „Justiitsministeerium asub ette valmistama maksejõuetusreformi“.

<sup>151</sup> Justiitsministeeriumi dokumendiregistri viit: 7-7/5657; registreerimise kuupäev: 21.09.2015.

<sup>152</sup> Justiitsministeeriumi dokumendiregistri viit: 7-7/5657; registreerimise kuupäev: 17.12.2015.

<sup>153</sup> Justiitsministeeriumi dokumendiregistri viit: 7-7/5657; registreerimise kuupäev: 24.09.2015

<sup>154</sup> Justiitsministeeriumi dokumendiregistri viit: 7-7/5657; registreerimise kuupäev: 24.09.2015.

<sup>155</sup> Justiitsministeeriumi dokumendiregistri viit: 7-7/5657; registreerimise kuupäev: 24.09.2015.

<sup>156</sup> Justiitsministeeriumi dokumendiregistri viit: 7-7/5657; registreerimise kuupäev: 25.09.2015.

<sup>157</sup> Justiitsministeeriumi dokumendiregistri viit: 7-7/5657; registreerimise kuupäev: 25.09.2015.

<sup>158</sup> Justiitsministeeriumi dokumendiregistri viit: 7-7/5657; registreerimise kuupäev: 27.08.2015 ja 28.09.2015.

<sup>159</sup> Justiitsministeeriumi dokumendiregistri viit: 7-7/5657; registreerimise kuupäev: 24.09.2015.

<sup>160</sup> Justiitsministeeriumi dokumendiregistri viit: 7-7/5657; registreerimise kuupäev: 14.09.2015.

<sup>161</sup> Justiitsministeeriumi dokumendiregistri viit: 7-7/5657; registreerimise kuupäev: 22.09.2015.

<sup>162</sup> Justiitsministeeriumi dokumendiregistri viit: 7-7/5657; registreerimise kuupäev: 25.09.2015.

<sup>163</sup> Justiitsministeeriumi dokumendiregistri viit: 7-7/5657; registreerimise kuupäev: 23.09.2015.

<sup>164</sup> Justiitsministeeriumi dokumendiregistri viit: 7-7/5657; registreerimise kuupäev: 23.11.2015.

<sup>165</sup> Justiitsministeeriumi dokumendiregistri viit: 7-7/5657; registreerimise kuupäev: 09.10.2015.

<sup>166</sup> Justiitsministeeriumi dokumendiregistri viit: 7-7/5657; registreerimise kuupäev: 23.09.2015.

väljavalimine, analüüsi, kontseptsiooni ja eelnõu ülevaatamine vastavalt enda vastutusvaldkonnale, nimetatud dokumentide avalikule konsultatsioonile, ametlikule kooskõlastamisele, Vabariigi Valitsusele ja Riigikogule esitamine ning menetluste toetamine, pressiga suhtlemine jne). Töögrupi juht peab edastama Justiitsministeeriumile viimase nõudel enne igakordse tööplaani koostamist sisendina informatsiooni selle kohta, millised töögrupi järgmisesse kalendriaastasse plaanitud tegevused toovad Justiitsministeeriumi ametnikele tõenäoliselt ülesandeid kaasa.

Justiitsministeerium peaks tagama võimaluse korral töögrupi juhile töökoha ja töövahendid ministeeriumis, et töögrupi juht oleks kursis valdkonna jooksvate õigusloome küsimustega ja tihedas kontaktis Justiitsministeeriumis maksejõuetusõiguse või seda mõjutava poliitika kujundajatega. Töörühmal on võimalik kasutada valdkonna ministeeriumi infrastruktuuri projekti raames nt koosolekute, seminaride või muude projektiga seotud ürituste korraldamiseks.<sup>167</sup>

Töögrupi juht või kokkuleppel mõni muu töögrupi liige peab tagama, et teave töögrupi tegevuse kohta oleks Justiitsministeeriumi veebi kaudu avalikkusele jooksvalt kättesaadav. Seega peab Justiitsministeerium pakkuma töögrupile ka tehnilist tuge sellise informatsiooni avalikustamiseks.

## 10. Revisjoni etapi üldine ajakava

Maksejõuetusõiguse revisjon tuleb lõpule viia 2017. aasta II poolaasta alguseks. Revisjoni projekti tulemused loetakse käskkirja mõistes täidetuks, kui eelnõu(d) on esitatud Vabariigi Valitsusele heakskiitmiseks.<sup>168</sup> Revisjoniprojekti revisjoni etapi detailse ajakava peab välja töötama töörühm revisjoni detailse tegevuskava ühe osana. Revisjoni etapi esialgne hinnanguline üldine ajakava on järgmine:

- 1) revisjoni detailse tegevuskava koostamine, arutamine komisjonis ning ministeeriumile heakskiitmiseks esitamine: 2 kuud;
- 2) analüüsi koostamine, arutamine komisjonis ning ministeeriumile heakskiitmiseks esitamine: 6 kuud;
- 3) seaduse kontseptsiooni koostamine, arutamine komisjonis ning ministeeriumile heakskiitmiseks esitamine: 3 kuud;
- 4) seaduseelnõu ja selle seletuskirja koostamine, arutamine komisjonis ning ministeeriumile heakskiitmiseks esitamine: 3 kuud. Eelnõu keeleline ja normitehniline kontroll tuleks läbi viia alles pärast eelnõu heakskiitmist Justiitsministeeriumi poolt. Selleks kulub hinnanguliselt 1 kuu.

**Kokku: 15 kuud maksejõuetusõiguse revisjoni läbiviimiseks käesoleva lähteülesande põhjal.**

Maksejõuetusõiguse revisjoni töögrupi poolt revisjoni tööga alustamisele eelneb töögrupi juhi ja töögrupi liikmete valimine ning revisjonikomisjoni juhi ja revisjonikomisjoni liikmete valimine, millele kulub eelduslikult vähemalt 2 kuud. Nende tegevustega saab alustada pärast lõplikult revisjoni läbiviimise poolt otsustamist.

## 11. Vahekokkuvõte

Maksejõuetusõiguse revisjoni etapp algab töögrupi ja komisjoni juhtide ja liikmete valimisega. Esimese tööna koostab töörühm revisjoni detailse tegevuskava, seejärel analüüsi, kontseptsiooni ning lõpuks seaduseelnõu ja seletuskirja. Nimetatud dokumendid esitatakse igakordselt komisjonile arutamiseks ning ministeeriumile heakskiitmiseks ja juhtnõoride saamiseks järgmise alaetapi jaoks.

Analüüsimisele kuuluvad küsimused jaotatakse töögrupi liikmete vahel vastavalt töörühma juhi Justiitsministeeriumi juhtnõoridele. Lisaks määratakse vastavalt maksejõuetusmenetluse liigile

<sup>167</sup> *Op cit* revisjoni käskkirja [seletuskiri](#), p 2.9.11.

<sup>168</sup> Töögrupi juht peab siiski toetama ka eelnõu menetlemist Vabariigi Valitsuses ja Riigikogus – *op cit* revisjoni [käskkirja](#), p 2.10.11.

peavastutajad, et tagada menetluste omavaheline sidusus, haakuvus ja regulatsioonide terviklikkus. Samad põhimõtted kehtivad ka kontseptsiooni ning seaduseelnõu ja seletuskirja koostamise etapis.

Revisjoni projektis pööratakse suurt tähelepanu huvirühmade ja avalikkuse kaasamisele. Analüüsi, kontseptsiooni ning eelnõu ja seletuskirja osas viiakse läbi avalik konsultatsioon ja ametlik kooskõlastamine. Lisaks sellele toimub huvirühmade jooksev kaasamine töögrupi poolt vastavalt vajadusele. Suuremate ja aktiivsemate huvirühmade esindajad kaasatakse ka komisjoni liikmetena. Avalikkuse informeerimiseks avaldatakse teave töögrupi tegevuse kohta Justiitsministeeriumi veebilehel. Kaasamine on alanud juba ettevalmistavas etapis, kus avalikkust, huvirühmi ja asutusi kutsuti üles esitama lähteülesande koostamise jaoks ettepanekuid ja arvamusi. Samuti viiakse kaasamiseks läbi lähteülesande projekti avalik konsultatsioon.

Revisjoni projekti raames välja pakutavate muudatuste mõjude hindamine toimub nii analüüsi, kontseptsiooni kui ka eelnõu koostamise etapis. Revisjoni raames tuleb hinnata ka mõjude järelanalüüsi läbiviimise vajalikkust.

Maksejõuetusõiguse revisjoni projekti esialgne hinnanguline kestus on ca 15 kuud.

### III. Üldine probleemide kaardistus ja analüüsi ülesanded

#### III.I Maksejõuetusmenetlus

##### 1 Maksejõuetusmenetluste üldküsimumused

###### 1.1 Revisjoni objekt

###### 1.1.1. Analüüsi etapi üldeesmärk

Analüüsi etapi üldeesmärgiks on põhjalikult, sisuliselt ja süsteemselt analüüsida maksejõuetusmenetluste süsteemsust ja tõhusust. Välja tuleb tuua probleemide ja nende alternatiivsete lahendusvariantide õigusvõrdlev analüüs ja eelistatav lahendus koos põhjendusega. Analüüs peab vastama sisuliselt mahult HÕNTE mõistes kontseptsioonile, st lahendatav probleem peab olema põhjalikult lahti seletatud, kajastama õiguslikke valikuid ning vastavalt töögrupi tööjaotusele tuleb hinnata kaasnevaid mõjusid. Analüüsi lõppu peab olema lisatud VTK [vorm](#), mis täidab kontseptsiooni kokkuvõtte funktsiooni. Välja tuleb pakkuda terviklik, süsteemne ja õigusselge lahendus pankrotimenetluse süsteemsuse ja tõhususe parandamiseks. Vajadusel tuleb välja pakkuda regulatsioonide lihtsustamise, ajakohastamise ning ühtlustamise viisid. Analüüs peab muu hulgas hõlmama kõiki järgmisi üksikküsimumusi:

###### 1.1.2 Maksejõuetusmenetluste süsteemsus

Kehtivas õiguses reguleerib maksejõuetusõiguse küsimusi kolm eraldiseisvat seadust – PankrS, SanS ja VÕVS. Senine õiguspoliitiline valik on olnud sätestada maksejõuetusmenetlused eraldiseisvates seadustes. Erandina on füüsilisest isikust võlgniku võlgadest vabastamise menetlus koondatud PankrS-sse. Revisjoni raames tuleb läbi viia kehtiva õiguse korrastamine ning tagada valdkonnasisese regulatsiooni ühtsus, ajakohasus ja selgus.<sup>169</sup> Maksejõuetusmenetluste süsteemsuse käsitlemisel tuleb esmalt analüüsida, kuidas kõige efektiivsemalt olemasolevat maksejõuetusõigust korrastada – kas säilitada senine maksejõuetusõiguse süsteem või koondada maksejõuetusmenetlused ühtseks seadustikuks. Seejuures on mõeldav ka maksejõuetusmenetluste osaline koondamine, eelkõige VÕVS-s reguleeritud võlgade ümberkujundamise ja PankrS-s oleva kohustustest vabastamise menetluste kokku panemine või SanS ja VÕVS ühendamine (vt pikemalt punkt I, 3). Maksejõuetusõiguse süsteemsuse muutmise vajadust analüüsides on muuhulgas oluline võtta arvesse erinevate riikide vastavaid lahendusi<sup>170</sup>. Muuhulgas tuleb maksejõuetusmenetluste süsteemsuse analüüsis kaaluda ka vajadust koondada kõik pankrotimenetlusega seotud normid PankrS-sse, sh nt erinevate juriidiliste isikute seadustes sisalduvad sätted.

Avaliku konsultatsiooni tagasisides tõid mitmed huvigrupid kehtiva maksejõuetusõiguse süsteemi puudusena välja erinevate maksejõuetusmenetluste vähese omavahelise seose ning asjaolu, et ühelt menetluselt teisele üleminek on kehtivas õiguses puudulikult reguleeritud. Lisaks maksejõuetusmenetluste omavahelise süsteemsuse tagamisele on äärmiselt oluline tagada maksejõuetusõiguse sobitumine laiemalt Eesti õiguskorda ning tagada haakumine teiste õigusvaldkondadega, eelkõige tsiviilkohtumenetluse, täitemenetluse, äriseadustiku, tsiviilseadustiku üldosa seaduse, võlaõigusseaduse, asjaõigusseaduse jne. Analüüsida tuleb, kuidas siduda omavahel

<sup>169</sup> *Op cit* revisjoni käskkirja [seletuskiri](#), lk 37.

<sup>170</sup> Maksejõuetusõiguse süsteemi kujundamisel on riigiti kasutusel väga erinevad lahendused. Näiteks sisalduvad Prantsusmaal maksejõuetusõigust reguleerivad normid ärikoodeksi ([Code de commerce](#)) VI raamatus. Prantslased on valinud lahenduse, mille kohaselt on kogu juriidilist isikut puudutav, sh maksejõuetusõigus, koondatud ühtsesse koodeksisse. Saksamaal on koondatud kõik maksejõuetusmenetlused ühtsesse maksejõuetusseadusesse ([Insolvenzordnung](#)). Sakslastega sarnaselt sisalduvad ka Läti maksejõuetusmenetlused ühes seadustikus.

paremini erinevaid maksejõuetusmenetlusi ning muuta ühelt menetluselt teisele üleminek sujuvamaks (sh täitemenetluselt pankrotimenetlusele). Analüüsida tuleb, kas kehtivas õiguses on tagatud maksejõuetuse normide kokku sobitumine teiste õigusvaldkondade normidega, millega maksejõuetusõigusel on puutumus (vt punktid III.II, 6.1.2 ja 10.1.3; III.III, 13.1.4).

### 1.1.3 Maksejõuetusmenetluste tõhusus

2013. a. viidi läbi maksejõuetuse menetlemise tõhususe uuring, millega tuvastati mitmed probleemkohad Eesti maksejõuetusõiguses. Peamiste murekohtadena võib välja tuua pankrotimenetluste raugemiste suure arvu, menetluste pika kestvuse, võlausaldajate nõuete rahuldamise väikse määra, pankrotihaldurite tasustamissüsteemi ja saneerimismenetluste väikse tulemuslikkuse.<sup>171</sup> Eelpool kirjeldatud Eesti maksejõuetusõiguse puudused mõjutavad Eesti positsiooni rahvusvahelistes edetabelites. Nii on näiteks *Doing Business* 2016. a. raporti kohaselt Eesti maksejõuetusõiguse madala paiknevuse põhjuseks edetabelis menetluse pikk kestus, nõuete madal rahuldamise määr ja asjaolu, et juriidiliste isikute menetlustes realiseeritakse ettevõtte vara tüki kaupa selle asemel, et asjakohastel juhtudel võõrandada ettevõtte toimiva üksusena<sup>172</sup>, mille tulemusel oleks võlausaldajatele väljamakstav jaotis tõenäoliselt suurem.

Püsivalt on viimastel aastatel olnud muret tekitav juriidiliste isikute pankrotimenetluste raugemiste ebaproportsionaalselt suur arv enne pankroti välja kuulutamist, mis 2013. a. uuringu kohaselt oli 58% protsenti (kokku 64%)<sup>173</sup>. Paneeluuringu kohaselt rauges enne ja pärast pankroti välja kuulutamist kokku 2012. aastal 70,5%; 2013. aastal 67% ja 2014. aastal 64,5%<sup>174</sup>. Raugemiste arvukuse üks peamisi põhjuseid on eelduslikult pankrotiavalduse liiga hiline esitamine, mil maksejõuetuse ületamiseks ei ole võimalik enam midagi teha ning puuduvad vahendid isegi menetluskulude katmiseks<sup>175</sup>. Pankrotimenetluse efektiivsuse tõstmiseks on seetõttu oluline roll küsimusel, kuidas vähendada raugemiste arvu ja sellega kaasnevat negatiivset mõju (vt III.II, 4).<sup>176</sup>

Maksejõuetuse menetluste pikk kestus on Eestis olnud väga pikaajaline probleem<sup>177</sup>. Juba 2004. aastal jõustunud muudatused tehti osaliselt seetõttu, et kiirendada pankrotimenetluse läbiviimist, sest pankrotimenetluse kolme aastane kestus ei teeni võlgniku ega võlausaldajate huve<sup>178</sup>. Maksejõuetusmenetluste pikkuse kohta on koostatud mitmeid statistikaid, neist kõige hiljutisem Eestis läbi viidud uuring on maksejõuetuse menetlemise tõhususe uuring<sup>179</sup>. Uuringu kohaselt kestavad juriidiliste ja füüsiliste isikute enne pankroti välja kuulutamist raugemisega lõppevad menetlused keskmiselt vastavalt 94 ja 85 päeva. Jaotisetepanekuni jõuti juriidiliste isikute puhul keskmiselt 462 ning füüsiliste isikute puhul 455 päevaga ehk ligikaudu aasta ja kolme kuuga. Pärast pankroti väljakuulutamist raugemisega lõppenud juriidiliste ja füüsiliste isikute menetlused kestavad keskmiselt vastavalt 745 ja 709 päeva ehk ligikaudu kaks aastat. Kompromissiga lõppevad menetlused kestavad seejuures umbes aasta ning saneerimiskava kinnitamisele on kulunud 4–8 kuud alates saneerimisavalduse esitamisest.<sup>180</sup> Seega kestavad tulemuslikud menetlused (jaotusetepanek,

<sup>171</sup> Vt *op cit* [Eesti ettevõtluse kasvustrateegia 2014–2020](#); [Maksejõuetuse menetlemise tõhususe uuring](#) (2013).

<sup>172</sup> Vt *op cit* DB 2016 alaosa „[Resolving insolvency](#)“, kus Eesti on 40. kohal ja [ülevaade Eesti kohta](#). Vt lisaks *Doing Business* edetabeli koostamise [metodoloogiat](#) pankrotimenetluse osas.

<sup>173</sup> *Op cit* [maksejõuetuse menetlemise tõhususe uuring](#) (2013), pärast pankroti välja kuulutamist rauges lisaks veel 6%, seega kokku rauges 64% pankrotimenetlustest (uuringus *esimene ja teine raugemine*).

<sup>174</sup> Paneeluuring. [Pankrotid Eestis 2014](#). AS Krediidinfo, lk 4, raugenud pankrotimenetluste märksõna uuringus on *varatud ettevõtted*.

<sup>175</sup> Vt [Maksejõuetuse põhjuste analüüs](#) (2010), lk 27, 36.

<sup>176</sup> *Op cit* P. Varul, *Juridica* 2013/IV, lk 236, p 2.1.2.

<sup>177</sup> Vt [Andres Hermeti, Sulev Lääne ja Aare Kruuseri ettekanne](#) Põhjamaade ning Balti riikide koostöö arengust – kuhu liigub täite- ja pankrotimenetlus? Rahvusvaheline konverents, 7.05.2014.

<sup>178</sup> Pankrotiseaduse eelnõu 1085 SE I ja seletuskiri.

<sup>179</sup> *Op cit* [maksejõuetuse menetlemise tõhususe uuring](#) (2013).

<sup>180</sup> *Op cit* [maksejõuetuse menetlemise tõhususe uuring](#) (2013).

kompromiss, saneerimine) keskmiselt veidi alla aasta ja menetlus on poole pikem, kui see raugneb pärast pankroti välja kuulutamist. Menetluse kestuse statistikat ei mõjuta negatiivselt raugemised enne pankroti välja kuulutamist, kuid nende ülekaalukas hulk maksejõuetusmenetlustest (ligi 60%), on üks kõige muret tekitavamaid tendentse.

*Doing Business* 2016 a. raporti<sup>181</sup> kohaselt kestab maksejõuetusmenetlus Eestis umbes kolm aastat (OECD keskmine on 1,7 a) ehk sama kaua kui enne 2004. aastal sisse viidud muudatusi. Võrdluseks võib tuua, et Soomes kestab raporti andmetel maksejõuetusmenetlus keskmiselt 11 kuud. Seejuures, vaid üksikutes Euroopa Liidu riikides kestab maksejõuetusmenetlus kauem kui Eestis.<sup>182</sup> Nii võib küll osalt Eesti madalat positsiooni *Doing Business* edetabelis mõjutada see, et arvestuse aluseks on konkreetse näite puhul menetluse kolmeaastane kestus, mis erineb Eesti statistikast, ka meetoodika võib analüüsidel olla erinev, kuid vääramatu on, et Eestis on võlausaldajatele välja makstava jaotis marginaalne.

Pankrotimenetluse eesmärgiks on võlausaldajate nõuete rahuldamine, samas ei ole haruldane olukord, mil pankrotimenetluse läbiviimisel ei jagu võlausaldajatele midagi, st väljamakse neile on 0.<sup>183</sup> 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>184</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>185</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 alla OECD keskmisele alla kaks korda, samal ajal kui näiteks Soomes saab dollari kohta pankrotimenetluses tagasi 90, 1 senti<sup>186</sup>.

Analüüsida tuleb, milliste meetmetega on võimalik lühendada maksejõuetusmenetluste läbiviimisele kuluvat aega. Analüüsis tuleb läbi vaadata menetlustähtajad, sh aegumine, edasikaebamise võimalused, nõuete tunnustamine, pankrotivara realiseerimise kiirendamise võimalused ja teised pankrotimenetlusega seonduvad etapid, mis võivad põhjustada menetluse viibimise. Analüüsida tuleb samuti, kuidas ja milliste vahenditega on võimalik maksejõuetusmenetlustes võlausaldajate väljamaksete osakaalu tõsta.

## 1.2 Ülevaade huvigruppide 2015. aastal esitatud ettepanekutest

**Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus:** „Maksejõuetusmenetlus võiks olla ühtne menetlus ning sisalduda ühtses seadustikus.“

**Harju Maakohtu kohtunik:** „Olen seisukohal, et kehtiva maksejõuetusõiguse süsteem ja loogika tuleks säilitada, kuna see on praktikas juurdunud ning vajab vaid mõningaid täiendusi ja parandusi. Pankrotiasjade arv on suur ning toimub pankrotiasjade pidev menetlemine kohtus ja kohtuväliselt,

<sup>181</sup> *Op cit Doing Business* 2016 [raport](#).

<sup>182</sup> *Op cit Doing Business* 2016 alaosa „[Resolving insolvency](#)“. Andmete kohaselt kestab Euroopa Liidu liikmesriikidest pankrotimenetlus üle kolme aasta Horvaatias, Bulgaarias ja Rumeenias.

<sup>183</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 raugivate 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>184</sup> [Maksejõuetuse menetlemise tõhususe uuring](#) (2013), lk 25-26.

<sup>185</sup> [Maksejõuetuse menetlemise tõhususe uuringu kokkuvõte](#) (2013), lk 4.

<sup>186</sup> *Vt op cit Doing Business* 2016 alaosa „[Resolving insolvency](#)“.

mistõttu pankrotiseadust rakendatakse pidevalt. Saneerimisseaduse rakendamine ei ole kuigi aktuaalne, kuna saneerimisasju on käesoleval ajal kohtutes väga vähe. Samuti on kohtutes üksikud asjad, mis seonduvad võlgade ümberkujundamise ja võlakaitse seadusega. Kuna kaks viimati nimetatud seadust ei leia eriti rakendamist, siis oleks maksejõuetusmenetluste ühtseks menetluseks koondamine põhjendamatult ja tekitaks praktikas probleeme seoses uue seadustiku kohaldamisega.“

„Menetluse kiirendamise huvides tuleks kaaluda avaliku huvi ja kohtu uurimisprintsipi kriteeriumide sätestamine seaduses. Üheselt on selge, et pankrotiasjades on avalik huvi, kuid piiritlemata on selle kriteeriumid. Selgete piiride puudumine toob kaasa kohtuvaidlusi, mis venitavad menetlust. Seega tuleks pankrotimenetluse kiirendamise huvides avaliku huvi kriteeriumid seaduses sätestada. Samuti seonduv avalik huvi kohtu uurimisprintsipiga, sest praktikas on tihti vaidlusi selle üle, kui ulatuslik on kohtu uurimisprintsiip (PankrS § 3 lg 3 ka § 84). Siiani on kohtunikel ja menetlusosalistel selles osas eriarvamus ja see toob kaasa täiendavaid vaidlusi, mis kujundab menetluse kestust.“

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

**Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koda:** „Menetluse efektiivsuse tõstmiseks peame vajalikuks rakendada kompleksset lähenemist ning sisse viia vajalikud täiendused kogu maksejõuetuse regulatsioonis, sealhulgas sellega seonduvas täitemenetluse regulatsioonis ja menetlusõiguses, et tagada muuhulgas ka kohtumenetluse kiiruse tõstmine.“

„Maksejõuetusõiguse senine regulatsioon ei ole andnud soovitud tulemusi, kuna see ei taga menetluste läbiviimise efektiivsust ja kiirust.“

„Maksejõuetusmenetluse tõhusust tuleb tõsta, sh lühendada menetluse läbiviimisele kuluvat aega, tagada pankrotiavalduse õigeaegne esitamine, tagada võlausaldajate nõuete suurem rahuldamine.“

„Töötukassale dokumentide esitamine (palgalehed, arvestused keskmise töötasu ja puhkusetasu osas, jms) nõuab oluliselt halduri tööaega ja pikendab menetlust. Need küsimused peaks lahendama Eesti Töötukassa koostöös Maksu- ja Tolliametiga, kellel on selle jaoks vajalikud andmed olemas.“

„Märgime, et laiemas plaanis on suureks probleemiks pankrotimenetluste ebaefektiivsusega kaasnev negatiivne mõju ettevõtluskultuurile Eestis. Võlausaldajad tunnetavad pankrotiprotsesse üldjuhul kui lootusetuid olukordi, kus võlgade sissenõudmine on aeganõudev ja bürokraatlik ning lõpeb vaid vähestel juhtudel nõuete osalise rahuldamisega. Pankrotimenetluste ebaefektiivsus süvendab juhatuse ja omanike vastutamatuset ning karistamatust tunnet. Tulemuseks on üldise ärieetika ja ettevõtluskultuuri paigalseis ning riskide suhteliselt kõrge tase kogu Eesti ettevõtlussektoris, mis mõjub negatiivselt nii kodu- kui välismaiste investorite investeerimisotsustele.“

„Juhatuse liikmete vahetamine pankrotimenetluse vältel pikendab märgatavalt menetluse pikkust.“

**Majandus- ja Kommunikatsiooniministerium:** „Majandus- ja Kommunikatsiooniministerium peab maksejõuetusmenetluse revisjoni äärmiselt vajalikuks. Rahvusvahelises võrdluses on selgelt välja tulnud kaks peamist kitsaskohta, mis Eesti pankrotiprotsesse iseloomustavad – liiga pikk (keskmiselt 3 aastat) kestvus ning rahuldatud nõuete liiga väike osakaal (ligikaudu 40% nõuetest).“

„Mitmes EL liikmesriigis on maksejõuetusmenetlus märkimisväärselt kiirem kui Eestis (nt Iirimaa). Leiame, et Iirimaa, aga ka teiste heade näidete põhjalikum analüüs on otstarbekas ning võimaldab

eeskujuna ka Eesti olukorda parandada. Juhime ka tähelepanu, et Arengufond on viinud läbi Eesti positsiooni rahvusvahelistes raportites käsitleva analüüsi, mis puudutas ka maksejõuetust. Soovitame viidatud analüüsi maksejõuetuse revisjoni sisendina kasutada.“

**Notarite Koda:** „Lisaks maksejõuetuse probleemistiku käsitlemisele vajaks eraldi hindamist, kas reguleerida tuleks täitemenetluse üleminekut pankrotimenetluseks ja maksude sissenõudmise menetluse üleandmist kohtutäiturile. Omakorda vajaks reguleerimist ka olukord, kus mitu kohtutäiturit ühe võlgniku vara suhtes täitemenetlusi läbi viivad.“

„Täitemenetluse, pankrotimenetluse ja maksumenetluse ühtseks menetluseks koondamist ei pea me aga mõistlikuks, arvestades, et täitemenetluse näol on tegemist riikliku sunniga, pankrotimenetluse puhul äriõiguse osaga ning maksumenetluse puhul aga sisuliselt haldusmenetlusega, mille kõigi põhimõtted ja lähenemised ei ole samad.“

**Rahandusministeerium:** „Maksejõuetusõiguse kodifitseerimist ja menetlusliikide koondamist me prioriteetseks ja vajalikuks ei pea, sest välja on kujunenud kindel võlgade sissenõudmise loogika.

Menetlused põhiosas ei dubleeri üksteist, igale juhtumile ja selle eripärale on olemas oma menetlusliik, mida saab kasutada eraldi etapina või ka komplekselt koos. Siiski võib täiendavat analüüsi vajada pankrotimenetluses ning võlgade ümberkujundamise ja võlakaitse seaduses sätestatud võlgadest vabastamise menetluste teineteist dubleeriv olemus ning nende menetlusliikide koondamine ühte seadusesse.“

„Maksejõuetusmenetluse tõhusust saaks tõsta menetluse põhimõtete täpsustamisega. Näiteks on võimalik maksejõuetusmenetluse tõhusust tõsta kättetoimetamisreeglite ajakohastamisega n-ö piirideta ühiskonna tingimustele vastavaks. Lisaks on võimalik vähendada võlgnike poolt neile antud kaebeõiguse kuritarvitamise võimalusi ja kohustuse täitmist vältivate võlgnike võimalust tuua võlausaldajale kaasa lisakulusid seoses tarbetute menetlustega.“

**Riigikohus:** „See, kas jätkata tuleks senist seaduste loogikat, koondada maksejõuetusmenetlused ühtsesse seadustikku või koondada maksejõuetusmenetlused ühtseks menetluseks, on tehniline küsimus.“

„Erinevate menetluste puhul võiks ühelt teisele üleminek olla sujuvam, st esitades ühe maksejõuetusmenetluse avalduse peaks kohus vajadusel saama üle minna teisele menetlusele, võttes seejuures arvesse võlgniku spetsiifikat.“

„Selleks, et muuta maksejõuetusmenetluste läbiviimist efektiivsemaks, kiiremaks ja tulemuslikumaks, tuleks loobuda haldurikesksest lähenemisest ja suurendada võlausaldajate ja kohtu rolli.“

„4. Maksejõuetusmenetluse tõhususe tõstmiseks tuleks: 4.1. anda kohtule võimalus kujundada menetlust paindlikumalt (st menetlust ennast ei peaks nii detailselt reguleerima); 4.2. üle vaadata pankrotihaldurite tasustamissüsteem (muuhulgas vähendada pankrotihaldurite tasu; muuta pankrotihaldurite tasustamine riiklikuks ja hinnakirjapõhiseks; kaotada miinimumtasud, välistada menetluste ristsubsideerimine); 4.3. muuta juriidiliste isikute juhtide isiklik vastutus pankrotiavalduse esitamata jätmise eest selgemaks, 4.4. vaadata üle ja vähendada pankroti- ja täitemenetluse piire (näiteks panditud vara puhul täitemenetluse võimaldamine ilma pankrotita); 4.5. suurendada pankrotivara atraktiivsust (lihtsustada ettevõtte võõrandamist ja kehtvuslepingute muutmist); 4.6. välistada ühingute registrist kustutamine vaidluste kestel.“

**Tartu Maakohus:** „Revisjonilaadne ettevõtmine on vajalik. Kadunud on tasakaal ettevõtlusvabaduse (täpsemalt: ettevõtte asutamise) ja sellest tuleneva vastutuse vahel. Koos ettevõtte asutamise lihtsustamisega peaks olema rakendunud süsteem, mis tagab muul viisil kontrolli äriühingu toimimisvõimekuse üle. Sellist süsteemi Eestis ei ole. Turumajanduslikul lepinguvabadusel, mis peaks tagama tehinguosaliste kohustuste täitmise, ei ole ühtki tegelikust elus töötavat hooba, et ettevõtluskeskkond ei oleks risustatud tühjade „kehadega“ ja et võlausaldajate nõuete rahuldamise protsent pankrotimenetlustes oleks kõrgem kui teadaolev 11%.“

„1.2. Seaduste süsteemi muutmine vähemalt sel kujul, et kogu maksejõuetusõigus reguleerida ühtses seadustikus, ei ole tõenäoliselt otstarbekas. Ühe seadustiku kehtestamise eelduseks peaks olema see, et erinevatel seadustel (pankrotiseadus (PankrS), saneerimisseadus (SanS), võlgade ümberkujundamise ja võlakaitse seadus (VÕVS)) oleks mingi ühisosa, mille sarnasel reguleerimisel muutuks kogu regulatsioon lihtsamaks ja kergemini arusaadavaks. Praegu seda ühist osa pankrotimenetlusel ja SanS-s ja VÕVS-s sätestatud menetlusel on raske näha. Sarnasused on olemas SanS-l ja VÕVS-l omavahel, st võib kaaluda, kas nende ühendamine oleks otstarbekas.

1.3. Kuid toetust leidis ka seisukoht, et maksejõuetusmenetlused tuleks koondada ühtsesse seadustikku ja ühtseks menetluseks.“

## III.II Pankrotiseadus

### 2 Pankrotimenetluse üldküsimused

#### 2.1 Revisjoni objekt

##### 2.1.1 Analüüsi etapi üldeesmärk

Analüüsi etapi üldeesmärgiks on põhjalikult, sisuliselt ja süsteemselt analüüsida pankrotimenetluse üldküsimusi, eelkõige alternatiivsete menetluste vajadust, erisuste ettenägemise vajadust erinevat liiki juriidilistele isikutele, pärandvara pankrotile, kontsernide pankrotimenetlusele, keskkonnanõuetele ja piiriülesele pankrotimenetlusele ning uute instituutide kasutulevõtmise vajadust, eelkõige keskse riikliku maksejõuetusinstituudi loomise vajadust. Kuivõrd revisjoni üheks kohustuslikuks tegevuseks on ka e-lahenduste soodustamine, siis tuleks läbivalt analüüsida e-lahenduste rakendamise vajalikkust pankrotimenetluses. Välja tuleb tuua probleemide ja nende alternatiivsete lahendusvariantide õigusvõrdlev analüüs ja eelistatav lahendus koos põhjendusega. Analüüs peab vastama sisuliselt mahult HÕNTE mõistes kontseptsioonile, st lahendatav probleem peab olema põhjalikult lahti seletatud, kajastama õiguslikke valikuid ning vastavalt töögrupi tööjaotusele tuleb hinnata kaasnevaid mõjusid. Analüüsi lõppu peab olema lisatud VTK [vorm](#), mis täidab kontseptsiooni kokkuvõtte funktsiooni. Välja tuleb pakkuda terviklik, süsteemne ja õiguselge lahendus pankroti üldküsimuste lahendamiseks. Vajadusel tuleb välja pakkuda regulatsioonide lihtsustamise, ajakohastamise ning ühtlustamise viisid. Analüüs peab muu hulgas hõlmama kõiki järgmisi üksiküsimusi:

##### 2.1.2 Pankrotimenetluse olemus ja alternatiivsete menetluste vajadus

PankrS § 2 kohaselt rahuldatakse pankrotimenetluse kaudu võlausaldajate nõuded võlgniku vara arvel võlgniku vara võõrandamise või võlgniku ettevõtte tervendamise kaudu. Lisaks on füüsilisest isikust võlgnikule antud pankrotimenetluse kaudu võimalus vabaneda oma kohustustest. Seega on tegelikult pankrotiseaduses reguleeritud kolm erinevat menetlust – nii saneeriv kui ka likvideeriv pankrotimenetlus ning füüsiliste isikute kohustustest vabanemise menetlus. Seadus ei näe ette võimalust teatud tingimuste esinedes viia menetlus läbi lihtsustatud või kiirendatud korras.

Mitmetes riikides on võimalik lisaks tavapärasele pankrotimenetlusele läbi viia lihtsustatud või kiirendatud menetlusi. Saksamaal on lisaks tavapärasele pankrotimenetlusele võimalik nõ omavalitsemise menetlus. Saksamaa pankrotiseaduse<sup>187</sup> (*InsO*) § 270 lõike 1 kohaselt võlgnikul pankrotimenetluses õigus usaldusisiku (*Sachwalter*) järelevalve all pankrotivara valitseda ja käsutada. Sellisel juhul haldurit eraldi kohus ei nimeta. Usaldusisiku kohustuseks on kontrollida võlgniku majanduslikku seisu ja jälgida ettevõtte juhtimist. Omavalitsemise eelisena saab välja tuua võlgniku teadmiste kasutamise ja menetluskulude kokkuhoiu, mis omakorda tagab võlausaldajatele suurema jaotise.<sup>188</sup> Austria pankrotiseaduse<sup>189</sup> (*KO*) § 169 kohaselt on tegemist nõ väikse pankrotimenetlusega, kui pankrotivara ei ületa eeldatavasti 50 000 €. Seda, kas antud juhul on tegemist väikse pankrotimenetlusega, otsustab pankrotikohus. Hispaania pankrotiseaduse (*LC*) § 190 näeb ette lühendatud menetluse kohaldamise võimaluse, kui tegemist on füüsilise või juriidilise isikuga, kellel on õigus rakendada lühendatud bilanssi ning kohustused ei ületa 10 000 000 €. Lühendatud menetluse rakendamisel vähenevad seaduses nimetatud tähtajad poole võrra ja võimalik on määrata vaid üks haldur.<sup>190</sup> Ka Eesti võiks teiste riikide eeskujul kaaluda lahendust, mille kohaselt oleks võimalik lisaks nõ klassikalisele pankrotimenetlusele kasutada alternatiivselt kiirendatud või lihtsustatud menetluse

<sup>187</sup> Saksamaa pankrotiseadus ([Insolvenzordnung](#)). BGBl. I S. 2866 – BGBl. I S. 2010.

<sup>188</sup> U. Foerste. *Insolvenzrecht*. 6. Auflage. C. H. Beck. 2014, lk 295.

<sup>189</sup> Austria pankrotiseadus ([Konkursordnung](#)). RGBl. Nr. 337/1914 – BGBl. I Nr. 29/2010.

<sup>190</sup> Fries/Steinmetz in Kindler/Nachmann. *Handbuch Insolvenzrecht in Europa*. 4. Ergänzungslieferung. C. H. Beck 2014, äärem 155, 156.

läbiviimise võimalust. Füüsiliste isikute kohustustest vabastamise ja võlgade ümberkujundamise menetlused on tõstatanud küsimuse, kas eraldi menetlust või erireegleid oleks vajalik ka vangistuses viibivate isikute jaoks (vt punkt III.IV).

Analüüsida tuleb, kas Eesti pankrotiõiguse olemasolevat süsteemi tuleks täiendada alternatiivsete menetlustega, mh kellele peaksid vastavad alternatiivid olema avatud ning millistel tingimustel neid kohaldada võiks.

### 2.1.3 Erinevat liiki juriidiliste isikute pankrotimenetluse erisused

Pankrotimenetluse läbiviimine on võimalik iga füüsilise ja juriidilise isiku suhtes. Pankrotimenetluse regulatsiooni kujundamisel on vaja arvestada mitte ainult juriidiliste ja füüsiliste isikute erisusi, vaid veel omakorda ka juriidiliste isikute liikide eripära. Pankrotiseaduses endas on kehtestatud erisused nt täis- ja usaldusühingule, tulundusühistule ja Euroopa majandushuviühingule.<sup>191</sup> Samas teatavat liiki juriidiliste isikute eripära võib olla niivõrd ulatuslik, et pankrotimenetluse erisused on mõistlikum sätestada vastavat juriidilist isikut reguleerivas seaduses. Eelkõige on peetud erisuste kehtestamist vajalikuks finantssektoris tegutsevate juriidiliste isikute puhuks. Nii on näiteks krediidasutuste pankrotimenetlusele sätestatud erisused reguleeritud krediidasutuste seaduses (KAS). Samas ei sätesta kirikute ja koguduste seadus<sup>192</sup> (KIKOS) kirikute ja koguduste pankrotimenetluse läbiviimiseks erisusi võrreldes pankrotiseaduse regulatsiooniga. Praktikast on problemaatiliseks osutunud PankrS kohaldamine kirikute ja koguduste pankrotimenetlusele, kuivõrd seadus ei võta piisavalt arvesse vastavate juriidiliste isikute eripära.

Analüüsida tuleb, kuivõrd peaks pankrotiseaduse regulatsioon võtma arvesse erinevat liiki juriidiliste isikute eripära ning millistel juhtudel on põhjendatud erisuste ettenägemine pankrotiseaduses ning millistel juhtudel tuleks vastavad erisused sätestada konkreetset juriidilist isikut reguleerivates seadustes.

### 2.1.4 Riiklik keskne maksejõuetusinstituut (nõ pankrotiombudsman)

Pankrotimenetluse üheks eesmärgiks on välja selgitada võlgniku maksejõuetuse põhjused. Maksejõuetuse põhjuste uurimise eesmärgiks on sanktsioneerida tahtlikult või raskest hooletusest esile kutsutud maksejõuetuse tekitajat ning hoida ära tahtlikku võlausaldaajate kahjustamist pankrotimenetluse esilekutsumise kaudu.<sup>193</sup> Võttes arvesse raugevate pankrottide suurt arvu jääb sageli pankrotimenetluse üks eesmärk – maksejõuetuse põhjuste välja selgitamine – saavutamata ning pahatahtliku pankroti korral vastavad isikud vastutusele võtmata.

Maksejõuetuse põhjuste väljaselgitamine nõuab võlgniku tegevuse põhjalikku uurimist, milleks on omakorda vajalik teatava ressursi olemasolu.<sup>194</sup> Kehtiva õiguse kohaselt sõltub see suuresti võlgniku ja võlausaldaaja initsiatiivist. Olukorras, kus tegemist on täiesti varatu isikuga puuduvad võlgnikul vahendid menetluse rahastamiseks ning võlausaldaajatel puudub soov panustada menetlusse, kust ei ole lootust midagi saada (vt ka punkt III.II, 4.1.3). Ilmselt ei ole alati ja iga juhtumi põhjal mõistlik maksejõuetuse tekkimise põhjuste uurimine, sest maksejõuetuse võib olla lihtsalt ärilise riski realiseerumise tagajärg. Samas selleks, et teha kindlaks, kas tegemist on pahatahtliku pankrotiga, on maksejõuetuse põhjuste põhjalikum uurimine paratamatu. See on vajalik muuhulgas ka ettevõtluskultuuri edendamiseks ja ärimoraali suurendamiseks. Riigipoolne suurem panustamine võimaldaks saavutada pankrotimenetluse ühe eesmärgi – maksejõuetuse põhjuste uurimise – ja tõsta riigipoolse järelevalve efektiivsust.<sup>195</sup>

<sup>191</sup> Vt nt PankrS §§ 13 lg 4, § 15 lg 2 p 3, § 19 lg-d 1 ja 2, 21 lg 2, 33 lg 5, § 39, 74 lg 6, 97.

<sup>192</sup> [Kirikute ja koguduste seadus](#) – RT I 2002, 24, 135; RT I, 29.06.2014, 109.

<sup>193</sup> *Op cit* Kohtutäituri seaduse eelnõu (462) [seletuskiri](#), § 2.

<sup>194</sup> K. Kerstna-Vaks. [Järelevalve pankrotimenetluses](#). Magistritöö. Tartu: Tartu Ülikool, 2005, lk 75.

<sup>195</sup> *Op cit* P. Varul, *Juridica* 2013/**IV**, lk 236, p 2.1.2.

Mitmed riigid on maksejõuetusmenetluste järelevalve efektiivsemaks muutmise eesmärgil andnud teatavate kindlate järelevalve ülesannete täitmise keskele riiklikule institutsioonile. Soomes loodi pankrotiombudsmani instituut, sest olemasolevad asutused ei täitnud oma rolli piisavalt ja tegelikku järelevalvet pankrotimenetluses ei toimunud. Pankrotiombudsmani peamisteks ülesanneteks on pankrotivara valitsemise üle järelevalve teostamine, pankrotivara valitsemise hea tava edendamine, võlgniku tegevuse suhtes erikontrolli läbiviimine, riiklik haldus ja nõuandmine.<sup>196</sup> Läti maksejõuetuse haldusasutus (*administration*) on avalik asutus, mis tegutseb Justiitsministeeriumi järelevalve all ja on vastutav riigi poliitika rakendamise eest maksejõuetusõiguse vallas. Tema peamiste ülesannete hulka kuulub töötajate huvide kaitse tööandja maksejõuetuse olukorras, kohtule haldurite soovitamise, haldurite üle järelevalve teostamine pankrotimenetluse kestel ja trahvide määramine ning deposiidi tasumise kohta otsuste tegemine juriidiliste isikute pankrotimenetluses.<sup>197</sup> Ka mitmed teised riigid on maksejõuetusmenetluste efektiivsemaks muutmise eesmärgil andnud teatavate kindlate ülesannete täitmise funktsiooni keskele riiklikule institutsioonile.<sup>198</sup> Eestil tasuks teiste riikide vastavaid lahendusi ja praktikat arvesse võtta ning kaaluda riikliku maksejõuetuse institutsiooni sisse viimist. Võttes arvesse ressursside piiratust pankrotimenetluses, on vältimatu riigipoolne suurem panustamine maksejõuetuse põhjuste väljaselgitamisse<sup>199</sup> (vt ka punkt III.II, 4.1.3).

Keskne on riikliku institutsiooni loomisel täpsustada praktikas esinevaid kitsaskohti ja selgelt määratleda, milliseid funktsioone peaks Eesti pankrotiombudsman täitma. Teiste riikide eeskujul võiks riikliku instituudi funktsioonid mh olla maksejõuetuse põhjuste välja selgitamine ja juhatuse liikmete võimaliku kohustuste rikkumise ja vastutuse uurimine varatute ühingute puhul, tagasisõitmise hagide esitamine, haldurite määramine ja nende üle järelevalve teostamine ning maksejõuetusõiguse arendamine. Pankrotiombudsmani tegevuseesmärkide elluviimisel võiks olla nii distsiplineeriv kui ka preventiivne eesmärk, et tulevikus vältida või vähendada pahatahtlike pankrottide arvu ja tõsta võlausaldajate usaldust pankrotimenetluse vastu. Riikliku pankrotiombudsmani instituudi loomise idee leidis toetust nii ekspertide kohtumisel kui ka mitmete huvigruppide tagasisides.

Analüüsida tuleb keske riikliku instituudi loomise vajalikkust ja võimalikkust Eesti õiguskorras. Analüüs peab muuhulgas hõlmama, milliseid erinevaid funktsioone võiks riiklik keskne instituut täita maksejõuetusmenetlustes, millised peaksid olema selle instituudi toimimise põhimõtted ning kuidas peaks toimuma rahastamine. Võrdlevanalüüs peab sisaldama vähemalt Soome, Rootsi ja Läti vastavate instituutide analüüsi, võimalusel ka teiste riikide sarnaste instituutide, nt UK, analüüsi.

#### 2.1.5 Kontsernide maksejõuetus

Kontserni mõiste on avatud ÄS §-s 6. ÄS § 6 lõige 1 sätestab, et kui üks äriühing on teises äriühingus osanik või aktsionär ning omab seal hälteenamust, nimetatakse osalevat ühingut emaettevõtjaks ja ühingut, kus ta osaleb, tütarettevõtjaks. Emaettevõtja tütarettevõtjaks on ka ühing, kus hälteenamus on teisel tütarettevõtjal või tütarettevõtjatel üksinda või koos emaettevõtjaga. Lisaks on tütarettevõtja ka ühing, kus teine ühing (emaettevõtja) omab selle osaniku või aktsionärina lepingu alusel või selleta valitsevat mõju. ÄS-s on peetud vajalikuks sätestada kontsernidega seonduvalt mitmed erisused võrreldes tavaregulatsiooniga, nt laenude andmise ja osade omandamise puhuks, samas ühtne kontsernide käsitlus Eesti ühinguõiguses puudub.<sup>200</sup>

Kehtivas maksejõuetusõiguses puudub täielikult regulatsioon, mis käsitleks eraldi kontsernide spetsiifikast tulenevaid maksejõuetuse küsimusi. Samas teatava õigusliku raamistiku kujundamine

<sup>196</sup> Soome pankroti ombudsmani [kodulehekülj](#). Vt ka [Laki konkurssipesien hallinnon valvonnasta 109/1995](#). Vt lähemalt E. Arko-Koski [ettekannet](#) Euroopa Liidu Läänemere strateegia ning aktuaalsed õigus- ja majandusküsimused, sealhulgas maksejõuetuse valdkonnas.

<sup>197</sup> Kirjeldus põhineb Läti Justiitsministeeriumi poolt edastatud materjalidel.

<sup>198</sup> Vt lähemalt erinevate riikide võrdlust *op cit* K. Kerstna-Vaks. [Järelevalve pankrotimenetluses](#).

<sup>199</sup> *Op cit* K. Kerstna-Vaks. [Järelevalve pankrotimenetluses](#), lk 91.

<sup>200</sup> *Op cit* [Ühinguõiguse kodifitseerimise lähteülesande projekt](#), lk 129.

kontsernide maksejõuetuse jaoks võib olla vajalik. Põhiline probleemide ring kontsernide maksejõuetusega seondub vastutuse jagunemisega, kontserni laenude käsitlemise ja pankrotimenetluse algatamisega teise kontserni liikme suhtes.<sup>201</sup>

Kontsernide maksejõuetuse reguleerimise vajadus on leidnud viimastel aastatel järjest rohkem käsitlemist nii EL kui ka rahvusvahelisel tasandil üldisemalt, mille tulemusena on välja töötatud erinevad soovitused ja juhised, nt Maailmapanga maksejõuetusalased juhised<sup>202</sup>, UNCITRAL maksejõuetusalased juhised<sup>203</sup>, EL maksejõuetusmenetluse (uuesti sõnastatud) määrus 2015/848<sup>204</sup> ja Põhjamaade-Balti võrgustiku soovitused<sup>205</sup>. Eelpool toodud maksejõuetusalased juhised rõhutavad üheselt vajadust siseriiklikult reguleerida kontsernide maksejõuetuse küsimusi. Eestis ei ole kontsernide maksejõuetuse teema leidnud siiani eriti laialdast käsitlemist<sup>206</sup>, kuid erinevate rahvusvaheliste maksejõuetusalaste juhiste pinnalt tuleks kaaluda, kas vajalik oleks teatava õigusraamistiku ettenägemine kontsernide maksejõuetuse puhuks.

Analüüsida tuleb kehtiva õiguse täiendamise vajadust kontsernide spetsiifikast lähtuvalt, mh kas kontsernide maksejõuetusega seonduvad probleemid on võimalik lahendada ühinguõiguslike lahendustega või on vajalik eraldi maksejõuetusõiguses teatava õigusliku raamistiku ettenägemine. Analüüsis tuleb arvestada erinevaid rahvusvahelisi maksejõuetusalaseid juhiseid, EL õigust ning teiste riikide vastavaid regulatsioone.

#### 2.1.6 Pärandvara pankrot

Kehtivas PankrS-s on pärimisõiguslike küsimuste osas reguleeritud pankrotiavalduse esitamine ja pärandi saamine pankrotimenetluse ajal. Võlgniku surma korral võib pankrotiavalduse tema vara suhtes esitada ka võlgniku pärija, testamenditäitja või pärandi hooldaja (PankrS § 9 lg 2) ning võlausaldaja pankrotiavalduse korral pärandvara suhtes saab pankrotihoiatuse esitada pärijale, testamenditäitjale või pärandi hooldajale (PankrS 10 lg 3<sup>1</sup>). Lisaks on sätestatud, et kui võlgnikul tekib pärast pankroti väljakuulutamist õigus pärandile või annakule, otsustab selle vastuvõtmise või sellest loobumise üksnes võlgnik (PankrS § 120 lg 1) (vt punkt III.11, 9.1.2). Pärimisseadus piirab pärija vastutust pärandvara pankroti välja kuulutamisel või pankrotimenetluse lõppemisel pankrotti välja kuulutamata, raugemise tõttu (PärS § 130 lg 3), sätestatud on ka pärandvara hooldaja või pärija kohustus esitada eelduste täitmisel viivitamata avaldus pärandvara pankroti väljakuulutamiseks (PärS § 142 lg 6).

Kohtupraktikas on osaliselt selgitatud kohtutäituri rolli ja viidatud, kes võiksid olla menetlusosalised pärandvara pankroti korral tuues esile, et pärandvara ei ole füüsiline või juriidiline isik, kellel oleks õigus- või teovõime, kuid pärandvaraga ja selle suhtes on võimalik teha õiguslikke toiminguid. Füüsilisest isikust pankrotivõlgniku surm ei ole alus pankrotimenetluse lõpetamiseks,<sup>207</sup> samuti saab pankrotiavalduse esitada ka surnud isiku vara suhtes<sup>208</sup>. Pärast võlgniku surma esitatud pankrotiavalduse korral tegutseb pankrotihaldur võlgniku pärijate mitte pärandajast võlgniku nimel<sup>209</sup>,

<sup>201</sup> *Op cit* [UNCITRAL Legislative Guide on Insolvency Law](#) (2005), lk 276.

<sup>202</sup> [The World Bank Principles for Effective Insolvency and Creditor/ Debtor Rights Systems](#) (2015), lk 24-25.

<sup>203</sup> *Op cit* [UNCITRAL Legislative Guide on Insolvency Law](#). Part three: Treatment of enterprise groups in insolvency (2012).

<sup>204</sup> *Op cit* [Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus \(EL\) 2015/848](#), 5. peatükk. Vt ka Directorate General for Internal Policies Policy Department C. Citizens' Rights and Constitutional Affairs. [Insolvency proceedings in case of groups of companies: prospects of harmonisation at EU level](#). European Parliament (2010).

<sup>205</sup> *Op cit* Kavand "Nordic-Baltic Recommendations on Insolvency Law" (Põhjamaade-Balti maksejõuetuse võrgustik koost) (2015), XIV ptk.

<sup>206</sup> Vt nt Riigikohtu 24.novembri 2015. aasta otsust tsiviilasjas nr [3-2-1-129-15](#); S. Kichno. [Vastutuse jagunemine ja maksejõuetusmenetluse läbiviimise erisused kontsernis](#). Magistritöö. Tartu: Tartu Ülikool, 2015. Vt lisaks T. Tigane. [Kontserni huvi arvestamine tütarühingu juhtimisel](#). Magistritöö. Tartu: Tartu Ülikool, 2015.

<sup>207</sup> Riigikohtu 21. novembri 2007. aasta määrus tsiviilasjas nr [3-2-1-120-07](#), p 10.

<sup>208</sup> Vt Riigikohtu 23. märtsi 2009. aasta määrust tsiviilasjas nr [3-2-1-13-09](#).

<sup>209</sup> *Op cit* [3-2-1-120-07](#), p 12.

tagasivõitmise korral, mil kostja on võlgniku pärija tegutseb pankrotihaldur hagejana pärandaja võlausaldajate huvides ja võlgnik on sel juhul pärandvaral õigusvõime puudumise tõttu isik, kes vaidlustatava tehingu sõlmis<sup>210</sup>. Siiani puuduvad aga seaduse tasandil ühtsed süsteemsed reeglid pärandvara pankrotimenetluste läbiviimiseks. Näiteks ei ole Eestis ka erinevalt Saksamaast erinorme pärimisõiguslike kohustuste rahuldamise järjekorra kohta pärandvara pankrotimenetluses<sup>211</sup>.

Õiguskirjanduses on välja toodud, et pärandvara pankroti menetluse reeglistik on ebapiisav<sup>212</sup> ning huvigruppide tagasisides toodi välja, et pärandvara pankroti korral, kui sinnani jõutakse, tekitavad küsimusi menetluse alustamine, vara realiseerimine ja menetlusega seotud kulud<sup>213</sup>, küsimusi tekitab ka pärandvara realiseerimisele kohaldatav õigus piiriülestes menetlustes. Ebaselge on, mis saab pärandvarast, mida pankrotimenetluses ei õnnestunud realiseerida, pankrotimenetluse järel. Praktikas osa esile toodud ka ebaselgus pärija vastutuse osas pankrotiavalduse esitamisel inventuuri tegemata, muu hulgas juhul kui pärandvarale on määratud hooldaja, küsimusi tekitab ka, kas juhul, kui inventuur on tehtud, on üldse ajutise halduri määramine otstarbekas. Välja on toodud, et vajalik on seaduses üheselt ja selgelt sätestada, kas ja mis tingimusel on võimalik pärijal vastutusest vabaneda, kui ta seaduses sätestatud tähtaja jooksul inventuuri nõudnud ei ole ja esitab ikkagi pankrotiavalduse.

Analüüsida tuleb, kas kehtiva pankroti- ja pärimisseaduse regulatsioon koostoiemes kohtupraktikaga on piisavad, et reguleerida süsteemselt juhte, mil pärandvarast ei jätku pärandil lasuvate kohustuste täitmiseks või mil võlgnik sureb pankrotimenetluse ajal ning sealjuures on vajalik käsitleda, kes on pärandvara pankrotiga seonduvates pankrotimenetlustes menetlusosalised, kuidas tagada loobumissüsteemi valguses piisavalt varajane pärandvara pankrotiavalduse esitamine, milline toime on pankrotiavalduse esitamisel pärija vastutusele, kui inventuuri tehtud ei ole, kuidas pankrotimenetlust rahastada ning tagada, et pärandvara pankrotimenetlus oleks tõhus ja kiire ning võimaldaks võlausaldajate nõudeid rahuldada ega piirduks formaalselt üksnes pankrotiavalduse esitamise järel esmase raugemisega, mil menetlus võlausaldajatele midagi juurde ei anna. Analüüsi väärib pärandvara pankrotiga seonduva TMS-i regulatsiooni ning samaaegselt pankroti- ja täitemenetluse kulgemise analüüs pärandvara kontekstis<sup>214</sup>.

#### 2.1.7 Keskkonnanõuded

Põhjamaade-Balti võrgustiku soovitude kohaselt peaks maksejõuetusõigus nägema ette reeglid, mis selgitavad, kuidas käsitatakse keskkonnaasutuste nõudeid, mis seisnevad keskkonnakahju ärahoidmises või selle heastamises, juhul, kui selle on tekitanud võlgniku majandustegevus. Soovitude kohaselt peaksid olema pankrotimenetluse nõudeks need keskkonnanõuded, mis on tekkinud võlgniku tegevusest enne pankrotimenetluse algust.<sup>215</sup> Samuti tuleb lahendada küsimus, mis saab keskkonnanõuetest, mis on tekkinud pankrotimenetluse kestel, nt ettevõtte likvideerimisel tekkiv reostus. Eelkõige tõusetub küsimus, kuidas tuleks pankrotimenetluses vastavaid nõudeid käsitleda ning millises järgus nad rahuldamisele kuuluvad.<sup>216</sup>

Põhjamaade-Balti võrgustiku soovitude kohaselt tuleks keskkonnanõudeid käsitleda pankrotimenetluses prioriteetsena. UNCITRAL maksejõuetusalaste juhiste kohaselt näevad osa riigid ette kõrvalekaldumise võlausaldajate võrdse kohtlemise põhimõttest seoses keskkonna

<sup>210</sup> Vt *op cit* [3-2-1-13-09](#), p-d 10 ja 11.

<sup>211</sup> T. Tõnisson. [Pärandvara pankrotimenetluses](#). Magistritöö. Tallinn: Tartu Ülikool, 2014, lk 31.

<sup>212</sup> *Op cit* P. Varul, *Juridica* 2013/*IV*, lk 236; vt ka lähemalt *op cit* T. Tõnisson. [Pärandvara pankrotimenetluses](#).

<sup>213</sup> [Notarite Koja ettepanekud](#), lk 1. Justiitsministeeriumi dokumendiregistri viit: 7-7/5657.

<sup>214</sup> Riigikohtu 18. märtsi 2015. aasta otsus tsiviilasjas nr [3-2-1-184-14](#).

<sup>215</sup> *Op cit* Kavand "Nordic-Baltic Recommendations on Insolvency Law" (Põhjamaade-Balti maksejõuetuse võrgustik koost) (2015), lk 15, ptk XIII.

<sup>216</sup> R. Goode. *Principles of corporate insolvency law*. Student Edition. 4th edition. London: Sweet&Maxwell. 2011, lk256.

kahjuhüvitisnõuetega.<sup>217</sup> Näiteks näeb mõne riigi õigus ette, et keskkonnanõuded rahuldatakse enne pandiga tagatud võlausaldaja nõuete rahuldamist.<sup>218</sup> Üldreegel on, et saastaja maksab, kuid olukorras, mil saastajal vahendeid ei ole, tekib küsimus, kuidas kulud katta ja kuidas käsitleda vastavat nõuet pankrotimenetluses.<sup>219</sup> Eestis kehtiv õigus hetkel keskkonna kahjustest tekkinud nõuetele erikohtlemist ette ei näe.

Analüüsida tuleb, kas maksejõuetusõigusesse oleks vajalik lisada eriregulatsioon keskkonnanõuete kohta. Analüüsimist vajab küsimus, kuidas käsitleda keskkonnakahjuga seonduvaid nõudeid pankrotimenetlus nii juhul, kui need on tekkinud enne pankrotimenetluse algust kui ka selle kestel.

### 2.1.8 Piirülene maksejõuetusmenetlus

Euroopa Liidu tasandil reguleerib piiriüleseid maksejõuetusmenetlusi [määrus maksejõuetusmenetluse kohta](#)<sup>220</sup>, mille [uuesti sõnastatud versioon](#)<sup>221</sup> jõustub 2017. aastal. Määruses on reguleeritud piiriüleste maksejõuetusmenetluse kohtualluvuse, maksejõuetusmenetlusele ja selle tagajärgedele kohaldatav õiguse ning teistes liikmesriikides algatatud maksejõuetusmenetluste tunnustamise reeglid. Eristada tuleb põhimenetlust ja teisest menetlust.

Maksejõuetuse põhimenetluse algatamine kuulub selle liikmesriigi kohtu alluvusse, kus asub võlgniku põhihuvide kese (art 3). Kui ühe liikmesriigi kohus on juba algatanud põhimenetluse (art 34) on võimalik teises liikmesriigis, tingimusel, et seal on võlgniku tegevuskoht, algatada teisene maksejõuetusmenetlus, mis mõjutab ainult selle liikmesriigi territooriumil asuvat võlgniku vara (art 3 lg 2). Lähtutakse modifitseeritud universaalsuse printsiibist, mille kohaselt toimub üks universaalse mõjuga maksejõuetusmenetlus ning teised maksejõuetusmenetlused on lubatud üksnes kindlaksmääratud juhtudel<sup>222</sup>. Uuesti sõnastatud versiooni aluseks olnud ettepanekud hõlmasid põhimenetluse ja teiseste menetluste seoseid, põhihuvide kese (COMI) täpsustamist, kohtute ja haldurite koostööd, nõuete esitamist, kohaldatavat seadust ja määruse kohaldamise ulatust, kontserni kuuluvate äriühingute maksejõuetuse probleeme<sup>223</sup>.

Üle tuleb vaadata Eesti pankrotiseadus<sup>224</sup> ja analüüsida tuleb, millised täiendused on vajalikud, et uuesti sõnastatud määrust oleks võimalik sujuvalt rakendada, peamiselt hõlmab see teisese maksejõuetusmenetluse tarvis abistavate reeglite välja töötamist.

Akadeemilises kirjanduses on põhjalikult analüüsitud teiseste menetluste terve menetluse elutsükli käigus tekkida võivaid probleeme ning viidanud esmase ja teisese menetluse algatamiseks abistavate sätete vajaduse siseriiklikus õiguses, näiteks on välja toodud, et mõistlik oleks sätestada siseriiklikus õiguses, millise kohtulahendiga loetakse maksejõuetusmenetlus algatatuks, abistav oleks ka, kui kohtulahendist nähtuks, millal kohtulahend määruse tähenduses jõustub<sup>225</sup>. Viidatud on ka, et siseriiklikust õigusest peaks nähtuma kohtuniku võimalus arvesse võtta võlgniku maksejõuetuse kõrval ka muid põhjusi teisese maksejõuetuse vajalikkuse hindamisel, küsitavaks on peetud ka, kas alati on

<sup>217</sup> *Op cit* [UNCITRAL Legislative Guide on Insolvency Law](#) (2005), lk 11.

<sup>218</sup> *Op cit* [UNCITRAL Legislative Guide on Insolvency Law](#) (2005), lk 269.

<sup>219</sup> *Op cit* R. Goode. 2011, lk 256.

<sup>220</sup> *Op cit* Nõukogu [määrus](#) (EÜ) nr 1346/2000, 29. mai 2000, maksejõuetusmenetluse kohta (EÜT L 160/30/60/2000 lk 1–18).

<sup>221</sup> *Op cit* Euroopa parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2015/848, 20. mai 2015, maksejõuetusmenetluse kohta (uuesti sõnastatud) (ELT L 141, 5.6.2015, lk 19–72). Vt ka [ettepanekut määruse nr 1346/2000 muutmiseks](#) (COM/2012/0744 final) [Komisjoni aruannet](#) ja [mõjuhindangu kommenteeritud kokkuvõtet](#).

<sup>222</sup> L. Saaremets. [Kohaldatav õigus piiriüleses maksejõuetusmenetluses](#). Magistritöö. Tartu: Tartu Ülikool, 2015, lk 17–24, 68.

<sup>223</sup> *Op cit* P. Varul, *Juridica* 2013/IV, lk 240.

<sup>224</sup> *Op cit* P. Varul, *Juridica* 2013/IV, lk 240.

<sup>225</sup> S. Viimsalu. [The meaning and functioning of secondary insolvency proceedings](#). Doktoritöö. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastuse trükikoda, 2011, lk 211, p 7.

teisese maksejõuetusmenetluse algatamisel võlgniku kohale kutsumine ja üle kuulamine vajalik<sup>226</sup>. Samuti oleks vajalikud näiteks ka järelevalvet ning esmaste ja teiseste menetluste likvideerijate koostöö reguleerimine<sup>227</sup>.

Analüüsida tuleb, millised täiendused on vajalikud, et uuesti sõnastatud määrust oleks võimalik sujuvalt rakendada, peamiselt hõlmab see teisese maksejõuetusmenetluse tarvis abistavate reeglite välja töötamist, läbi tuleks muu hulgas töötada valdkonda puudutav Eesti õiguskirjandus ning teiste riikide seadusandlus. Sealjuures tuleb tähelepanu pöörata võimalikele infotehnoloogilistele lahendustele, mille loomise kohustus tuleneb uuesti sõnastatud määrusest (vt ka III.II, punkt 2.1.9).

### 2.1.9 Infotehnoloogilised lahendused

Maksejõuetusmenetluste efektiivsust võiks aidata tõsta nii olemasolevate e-lahenduste parandamine kui ka uute e-lahenduste kasutuselevõtmine. Iga tervikanalüüsi alaosa juures, mille puhul võib olla võimalik kasutusele võtta IT-lahendusi, tuleks analüüsis anda hinnang, kas nende kasutuselevõtt võiks aidata kaasa menetluse kiirendamisele ja tõhustamisele või teha ettepanekuid, kuidas vajadusel olemasolevaid süsteeme parandada. Eestis on füüsiliste isikute maksehäirete kohta olemas mitteametlik koond nimetusega [Ametlik Maksehäireregister](#), kehtivaid äri- ja ettevõtluskeelde kajastab [äriregistri teabesüsteem](#), füüsiliste isikute maksejõuetusmenetlusega seonduva kohta avaldatakse informatsioon [Ametlikes Teadaannetes](#), enampakkumisel pankrotivara võõrandamisel on kasutusel Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koja [oksjonikeskkond](#).

Eeltöö menetluse tõhususe ja puudujääkide tuvastamiseks on võimalik teha kohtulahendite analüüsi kaudu, kuid see eeldab häid ja kasutajasõbralikke otsingusüsteeme, korrektset kohtuasjade liigitust ja head andmekvaliteeti. 2013 a. läbiviidud maksejõuetusmenetlemise tõhususe uuringu kohaselt osutus probleemiliseks andmete kättesaadavus Kohtute Infosüsteemis<sup>228</sup>, samuti tuvastati mitmeid puudujääke seoses [Ametlike Teadaannete](#) elektroonilise väljaandega: andmekoosseis on madala kvaliteediga, esineb dubleerivaid kandeid, puuduvad alussündmuse tähtajad, liigitus on ebaselge. Uuringus soovitati andmekoosseisu kvaliteedi parandamiseks töötada välja eeltäidetud vormid, lisada kannete alaliigid ja kuupäevaline seos alussündmusega<sup>229</sup>. Viimaste arengutena on 2015. aasta esimeseks pooleks lõpuni jõudnud põhjalik [Ametlike Teadaannete](#) internetikeskkonna uuenduskuur<sup>230</sup>: kehtestati uus Ametlike Teadaannete [põhimäärus](#), millega nähti ette uus avaldamiskorraldus, täpsustati andmekoosseisu ning sätestati uue infosüsteemi kasutuselevõtmisega uued kasutusvõimalused.<sup>231</sup> Analüüsida tuleb, kas senised puudujäägid on edukalt kõrvaldatud või vajavad lahendused veel täiendusi.

Euroopa parlamendi soovitus 2011. aastal toodi välja, et luua tuleks EL-i maksejõuetusregister<sup>232</sup>, mida on järgitud uuesti sõnastatud maksejõuetusmenetluse määruses, mille artikkel 24 näeb ette liikmesriigi kohustuse luua maksejõuetusregister ning sätestab minimaalsed nõuded registris avaldatavale teabele. Sealjuures on eesmärgiks seatud, et liikmesriikidel ei tohiks siiski takistada lisamast täiendavat teavet, muu hulgas käsitleti ka teabe lisamist üksikisikute kohta<sup>233</sup>.

<sup>226</sup> *Op cit* S. Viimsalu doktoritöö, lk 213–214, p-d 15–16.

<sup>227</sup> *Op cit* S. Viimsalu doktoritöö, lk 216–217, p-d 25 ja 27.

<sup>228</sup> Vt täpsemalt probleemide kirjeldust [Maksejõuetuse menetlemise tõhususe uuringu kokkuvõte](#) (2013) lk 5.

<sup>229</sup> *Op cit* [Maksejõuetuse menetlemise tõhususe uuring](#) (2013), lk-d 9 ja 14.

<sup>230</sup> [Ametlike Teadaannete](#), uus infosüsteem võeti kasutusele 2015. aasta 6. aprillil, siis jõustus ka uus [Ametlike Teadaannete põhimäärus](#), vt ka [põhimääruse eelnõu menetluskäiku ja seletuskirja](#).

<sup>231</sup> Vt Ametlike Teadaannete põhimääruse eelnõu [seletuskirja](#).

<sup>232</sup> Soovitus nr 4, lk 12 – *op cit* Euroopa Parlamendi 15. novembri 2011. aasta [resolutsioon soovitustega komisjonile maksejõuetusmenetluse kohta ELi äriühinguõiguse kontekstis](#) (2011/2006(INI)), vt ka [raportit ja arvamusi](#).

<sup>233</sup> *Op cit* [Määruse \(EL\) 2015/848](#), pp-d 76–80 ja artiklid 24–30,

Kohustuslikus korras tuleb registris kajastada vaid juriidiliste isikute kohta käiv ning liikmesriigile on jäetud võimalus hõlmata registriga ka füüsiliste isikute kohta käiv teave. Äritegevusega mittetegelevate isikute maksejõuetusmenetluste kohta elektroonilises registris teabe kogumine ei ole kohustuslik eeldusel, et selle asemel edastatakse võlausaldajatele teave üksikteadetenä<sup>234</sup>. Vaatamata kohustuse puudumisele, võib aga siiski olla ka äritegevusega mittetegelevate isikute maksejõuetusmenetluste kohta teabe kogumine praktiliselt otstarbekas: piiriüleste maksejõuetusmenetluste kõrval ka teabevahetuse tagamiseks ja informatsiooni andmiseks võlausaldajatele. Erinevalt juriidilistest isikutest, kelle puhul võib pärast juriidilisest isikust võlgniku pankroti väljakuulutamist selle võlgniku ärinime või muud nime kasutada üksnes koos sõnaga „pankrotis“ (PankrS § 38), maksejõuetute füüsiliste isikute kohta sarnase toimega piirangut ei ole, registris kajastamine aitaks siin tagada informatsiooni liikumise. Samuti võib andmete kogumine kiirendada ja lihtsustada andmete esitamist, hoides ära aja- ja ressursikulu, mis tekiks üksikteadete edastamisel välisriigi võlausaldajatele.

Eraldi tuleks tähelepanu pöörata asjaolule, kuidas muuta menetlusosaliste infovahetust efektiivsemaks, eelkõige võlausaldajatega. Problemaatiline on mh asjaolu, et menetlused kestavad aastaid, mistõttu võib võlausaldajatel jääda Ametlikes Teadaannetes avaldatud info tähelepanuta. Seda enam, et võlausaldaja on kohustatud ise aktiivselt jälgima pankrotimenetluses toimuvat, võib aastatepikkuste menetluste puhul olla selline jälgimiskohustus ebaproportsionaalne.<sup>235</sup> Ühe võimaliku lahendusena tuleks kaaluda eraldi platvormi arendamist, mille kaudu toimuks teabe vahetamine ning kuhu pannakse ülesse ka menetlusega seotud dokumendid.

Analüüsida tuleks, milliseid e-lahendusi tuleks rakendada pankrotimenetluse läbiviimisel, et tagada senisest efektiivsem infovahetus, menetluse läbipaistvus ning tagada menetlusosalistele parem ülevaade menetlusega seonduvast. Analüüsida tuleb ka, kas ja kui siis milline on vajadus füüsiliste isikute maksejõuetusmenetluste kohta informatsiooni saada, kas teavet tuleks kajastada elektroonilises registris ning milliseid olemasolevaid lahendusi kasutada, kas on vaja teha täiendusi või muudatusi, kas on olemas vajalikud liidestused ning milliseid IT-arendusi või muudatusi on vajalik teha, et tagada tõhus andmevahetus. Sealjuures tuleb analüüsida, kas andmekoosseisu tuleks täiendada, kuidas on tagatud üksikisikutega seotud teabe piisav kaitse, millised piirangud on vajalikud ning milliste eelduste täitmisel peaks olema isikutele lubatud üksikisikutega seonduvate andmetega tutvuda.

## 2.2 Ülevaade huvigruppide 2015. aastal esitatud ettepanekutest

**Eesti Advokatuuri Maksejõuetusõiguse komisjon:** „Pankrotimenetluse ombudsmani instituudi vajaduse tingib raugivate pankrotimenetluste arvukus. Ombudsmani tegevuse sisuks võiks olla tagasivõitmise hagide ja kohustusi rikkunud juhtorganite liikmete vastu hagide esitamine juhtudel, kus pankrotimenetlus on raugenud tulenevalt võlausaldajate soovimatusest või võimetusest menetlust finantseerida, kui vastavate nõuete esitamine on perspektiivne ja ennetavalt vajalik pankrotimenetluste raugemiste ärahoidmiseks. Ombudsman kannaks preventiivset ning ettevõtluskeskkonda ja selle mainet parandavat eesmärki, vähendades „pahatahtlike“ pankrottide arvu ning kahandades võlgniku tegevust kontrollivate isikute soovi ühingut varatuks muuta. Pankrotimenetluse ombudsmani institutsiooni täpsed ülesanded ja pädevus vajavad eraldi põhjalikumad arutelu, kuid põhimõtteline vajadus vastava institutsiooni või muu raugemisi vähendavate abinõude rakendamise vastu on komisjoni hinnangul kindlasti olemas.“

**Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus:** „EAS ei näe vajadust uue instituudi järgi maksejõuetusõiguses.“

<sup>234</sup> Määruse artikli 24 lõikes 4 on välja toodud, et liikmesriikidel ei ole kohustust lisada maksejõuetusregistritesse osutatud teavet iseseisva äri- või kutsetegevusega mitte tegelevate üksikisikute kohta ega teha sellist teavet üldsusele kättesaadavaks kõnealuste registrite omavahel ühendamise süsteemi kaudu, kui nad artikli 54 kohaselt teatavad teadaolevatele välisriikide võlausaldajatele osutatud asjaoludest.

<sup>235</sup> Vt Riigikohtu 19. juuni 2013. aasta määrust tsiviilasjas nr [3-2-1-70-13](#), p 13.

„EAS leiab, et maksejõuetusmenetluste kohta info koondamine ühtsesse kontaktpunkti oleks vajalik.“

**Harju Maakohtu kohtunik:** „Menetlusosaliste teavitamine – PankrS § 7 kohaselt avaldatakse seaduses ettenähtud teade väljaandes Ametlikud Teadaanded. Probleemiks on see, et pankrotimenetlused kestavad aastaid ja seetõttu võib võlausaldajatel jääda väljaandes Ametlikud Teadaanded kajastatud info tähelepanuta (näiteks võlausaldajate üldkoosolekute toimumine, jaotusettepanekuga ja lõpparuandega tutvumise võimalused jms). Kuna käesoleval ajal on võimalik edastada info võlausaldajatele elektrooniliselt, siis tuleks seaduses sätestada halduri kohustus informeerida võlausaldajaid pankrotimenetluse teadetest elektrooniliselt (e-maili teel). Võlausaldaja enda kohustus peaks olema tagada, et pankrotihalduril on võlausaldaja elektrooniline kontaktaadress.“

**Kaubandus- ja Tööstuskoda:** „Kaubanduskoda leiab, et ühtne register, kuhu oleks operatiivselt koondatud info nii Eestisest kui piiriüleste maksejõuetusmenetluste kohta, võimaldaks võlausaldajatel paremini jälgida käimasolevaid menetlusi ning anda vajalikku teavet ettevõtete ja nendega seotud isikute kohta võimalikele klientidele, investoritele ja muudele huvitatud isikutele. Uurisime vajadust ühtse maksejõuetusmenetlusi koondava kontaktpunkti järele ka oma liikmetelt ning valdav enamus (üle 80% vastanutest) leidis, et selline keskkond peaks läbipaistvuse tagamiseks kindlasti eksisteerima. Sealjuures leiti, et maksejõuetusmenetluste kohta infot koondav keskkond lihtsustaks võlausaldajate toiminguid ning peaks sisaldama informatsiooni ka juba lõpetatud menetluste kohta, et huvitatud isikutel oleks võimalik jälgida ettevõtte juhatuse liikmete seotust erinevate äriühingutega, mis läbi oleks tagatud suurem läbipaistvus. Kohustus luua maksejõuetusregistrid, et avaldada teavet piiriüleste maksejõuetusmenetluste kohta tuleb Euroopa Liidu liikmesriikidele Määrusest 2015/848. Määruse alusel loodava registri eesmärk on muuta tõhusamaks Euroopa Liidus aset leidvate piiriüleste maksejõuetusmenetluste toimimine, kuid registri loomisel Eestis tuleks arvestada, et Eesti ettevõtjaid puudutavad ka muudes riikides toimuvad maksejõuetusmenetlused, mille kohta käivat teavet tuleks samuti võimalikult efektiivselt kajastada. Viidatud Määrus näeb ette informatsiooni, mis kohustuslikus korras registrisse tuleb kanda, kuid jätab riikidele otsustusõiguse lisada sinna ka muid dokumente või lisateavet. Eelneva pinnalt leiame, et selline register on tõepoolest vajalik ning meie hinnangul peaks see asuma Äriregistri juures, et võimalikult palju seotud infot oleks kättesaadav ühest keskkonnast ning olema aktuaalne ja kasutajamugav.“

**Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koda:** „Eesti maksejõuetusõiguses on vajadus mõne uue instituudi järgi, nt pankrotiombudsman, pankroti väljakuulutamiseks ja erikontrolli teostamiseks nõ kahtlusi tekitavates varatutes menetlustes riigi poolt finantseeritava ja Koja poolt täidetava ülesandena./.../ Eesmärk on juhatuse liikmete ja ettevõtte tegevusest tegelikult kasu saajate tsiviilvastutuse suurendamine juhuks, kui ettevõtet ei juhita korraliku ettevõtja hoolsusega, ei täideta õigusaktidest tulenevaid nõudeid.“

„7. Kaaluda võib ühtse kontaktpunkti kujundamist info koondamiseks maksejõuetusmenetluste kohta Koja baasil.“

„Koja hinnangul on oluline, et me suudaks kasutusele võtta Soomes rakendatud põhimõtte, mille kohaselt varatu pankrotimenetlus jätkub vajadusel täiendava riiklikult finantseeritud erikontrolliga, kui pankrotipesas raha ei ole ning on põhjendatud vajadus välja selgitada pankroti põhjustega seonduvad asjaolud. See aitaks paremini mõista ka pankrottide põhjust, oleks ärikeskkonda tervendav ning aitaks kaasa valdkonna õigusloome arendamisele.“

„Analüüsi vajab Põhjamaade kogemus registrite ja krediidiasutuste informatsiooni kasutamisel ning kogemus piiriülese pankrotimenetluse ja sissenõudmise teostamisel.“

„Eelnõu ettevalmistamine kahes järgus on vajalik või siis vähemalt parim alternatiiv. Samuti on oluline tõsiselt kaaluda ka varasemates Koja poolt tehtud ettepanekutes sisalduvat nn Soome pankrotiombudsmani põhimõtte rakendamisest Eestis.“

„Kehtivat õigust tuleks täiendada, s.h. pärandvara pankroti regulatsiooni osas, mis vajab olulist täpsustamist. Analüüsida tuleb vajadust täiendada piiriülese maksejõuetuse regulatsiooni.“

„Vajalik oleks omavahel rohkem siduda erinevad maksejõuetusmenetlused ning üleminekud ühest menetlusest teise.“

„Kehtivas TMS-s puudub regulatsioon pärandvara ühisusele sissenõude pööramiseks. /.../ Pärimisseadus kaitseb sissenõudja õigusi pärandist loobumise korral. Kui aga võlgnikust pärija pärandi vastu võtab võib pärimisseaduse kohaselt pärandvara jagamist võib nõuda iga kaaspärija. Võlausaldaja võib nõuda, et pärandist loobunu need võlad, mida ei saa loobunu varast tasuda, tasutakse temal õiguse järgi saada olevast pärandiosast. Võlgade rahuldamisest järele jäänud pärandiosa läheb üle pärijatele, kes pärivad pärandist loobunu asemel. Tõusetub küsimus, kas ka sissenõudja võib nõuda pärandvara jagamist, või võlad, mida ei saa kaaspärija varast tasuda, tasutakse temal saada olevast pärandiosast? Ettepanek on täiendada seadust, mis võimaldaks kohtutäituril pöörata sissenõude võlgnikule kuuluvale pärandvara ühisuse mõttelise osale tervikuna ja võimaldada selle realiseerimist enampakkumise teel.“

„Eelnõu ettevalmistamine kahes järgus on vajalik või siis vähemalt parim alternatiiv. Samuti on oluline tõsiselt kaaluda ka varasemates Koja poolt tehtud ettepanekutes sisalduvat nn Soome pankrotiombudsmani põhimõtte rakendamisest Eestis.“

**Notarite Koda:** „Praktikas on suhteliselt suur hulk võlgadega koormatud pärandeid, kus esimese, teise ja kolmanda ringi pärijad loobuvad pärandist, mille tulemusel peab pärandvara pankrotiga tegelema kohalik omavalitsus. Kuna pärandist loobumise protsess võib kesta pikalt, kui tegu on suurte suguvõsadega, siis võlad kuhjuvad. Kuigi tõenäoliselt oleks pärandaja võlausaldajal võimalus ka ise esitada pärandvara pankroti avaldus, siis praktikas seda võimalust väga palju ei kasutata. Kui mõnel juhul on olnud sugulased nõus pankrotimenetluse läbi tegema, siis on sellega seotud palju probleeme, alates menetluse alustamisest ja lõpetades vara realiseerimisega. Samuti on osutunud probleemiks menetlusega seotud kulud.“

Seega peame vajalikuks täpsema regulatsiooni kehtestamist pärandvara pankroti kohta. Näiteks on probleeme tekitanud inventuuri nõudmata jätmise tagajärjed pankroti käigus ülesjäänud kohustustele. Tähelepanuta ei saa jätta pärandajaks oleva eraisiku pankroti üleminekut pärandvara pankrotiks. Lisaks tekitab probleeme pärandvara ning pärandvara ühisuse arestimine ja täitemenetluses võõrandamine.

„Lisaks maksejõuetuse probleemistiku käsitlemisele vajaks eraldi hindamist, kas reguleerida tuleks täitemenetluse üleminekut pankrotimenetluseks ja maksude sissenõudmise menetluse üleandmist kohtutäiturile. Omakorda vajaks reguleerimist ka olukord, kus mitu kohtutäiturit ühe võlgniku vara suhtes täitemenetlusi läbi viivad.“

**Rahandusministeerium:** „Praeguse ulatusliku järelevalve teostamise süsteemi, kus ühe menetluse üle võib järelevalvet teostada ministeerium, kohus, üldkoosolek ja pankrotitoimkond, puhul hajutab liiga suur kontrollorganite arv tegeliku vastutuse ning nihutab selle hoopis võlausaldajale. Võimaliku lahendusena saaks analüüsida Soome ja Rootsi pankrotiõigust ning seega tuua valdkonda kas pankroti ombudsmani institutsioon, suurendada menetluses kohtu rolli või anda kontroll vastutavale erapooletule ametile.“

„Lisaks palume kaaluda pankrotiombudsmani institutsiooni kasutusele võtmist.“

„Muuhulgas vajaks põhjalikumalt analüüsi kontserni problemaatika, mida täna pankrotiseaduses ega saneerimisseaduses reguleeritud ei ole.“

**Riigikohus:** „Uue instituudina võiks maksejõuetusõiguses kaaluda Soome eeskujul järelevalve koondamist ühe riikliku instituudi kätte (pankrotiombudsman).“

„Piiriülest maksejõuetust tuleks rakendussätetega täpsustada“

„Luu tuleks maksejõuetusregister, kus oleks esitatud info nii juriidiliste kui ka füüsiliste isikute, keeldude ja kättetoimetamise kohta.“

„Täiendamist vajaks pärandvara pankrotiga seonduv regulatsioon.“

„Lisaks tuleks võimaldada nn lihtsustatud pankrotimenetlust ilma haldurita – mitmetes riikides on väiksemate ühingute ja lihtsama struktuuriga võlgade puhul selgelt reguleeritud vara müük ja tulemi jagamine võlausaldajate kontrolli all.“

**Siseministeerium:** „Pankrotimenetlus rakendub praegu kõigi juriidiliste isikute suhtes ühetaoliselt, kuid traditsiooniliste kirikute puhul ei tohiks unustada, et tegemist on hierarhiliselt väljakujunenud ja hierarhiliselt tegutsevate struktuuridega. Seetõttu peaks olema välistatud, et traditsioonilisse kirikusse kuuluv kogudus (üldiselt on juriidilised isikud nii kirik kui sellesse kuuluvad kogudused, kuid kinnistusraamat kajastab koguduse vara puhul omanikuna vaid kogudust) saaks esitada kohtule pankrotiavaldust otse, mitte läbi kirikuvalitsuse. Siseministeeriumi hinnangul oleks oluline, et pankrotimenetluses lähtutakse analoogiast, mis kehtib kirikutesse kuuluvate koguduste puhul näiteks usuliste ühenduste registrite esitatavate avalduste osas (kirikute ja koguduste seaduse § 13 lõige 4).

Kirikusse kuuluva koguduse pankrotimenetluses peaksid olema erisused ka selles, kellena nähakse kirikut ja selle kiriku juhatust, mille koosseisu pankrotis olev kogudus kuulub. Tegemist on kahe erineva juriidilise isikuga, mis seaduse järgi annaks võimaluse kohelda EELK-d pankrotimenetluse protsessis kolmanda isikuna, kuid sisuliselt on tegemist ühe ja sama hierarhilise struktuuriga ning kirikul ja kirikuvalitsusel peaks olema seesugustes menetlustes kindlasti selgemalt sätestatud roll. Ei tohi unustada, et mitmetes vara valitsemise küsimustes astub pankrotihaldur või pankrotitoimkond kehtiva seaduse järgi nendesse funktsioonidesse, mis tavapärast kuuluvad kirikute põhikirjade järgi kirikuvalitsustele, sealhulgas vara võõrandamise ja valitsemisega seotud küsimused (kirikute ja koguduste seaduse § 25 lõiked 3 ja 4).

Siseministeeriumi hinnangul tuleks nendes küsimustes leida põhjendatud õiguslik lahendus, millega oleks kirikuvalitsus kaasatud koguduse pankrotimenetluse ajal teatud otsuste tegemisse või oleks tal vähemalt ametlik arvamuse avaldamise õigus.

Eeltoodu on oluline ka seetõttu, et pankrotimenetlus ajal jätkab kogudus oma põhikirjalist tegevust. Olukorras, kus näiteks kogudusel püsivalt oma kohapealset õpetajat ei ole (nii nagu on praegu EELK Narva Aleksandri koguduse puhul), peab koguduse juhatusel ning kirikuvalitsusel olema võimalik tagada koguduse liikmete usuline teenimine, mis lähtub põhiseadusliku usuvabaduse põhimõttest. On põhjendatud ja mõistlik, et pankrotimenetluse ajal on võimalik kasutada kirikuhoonet ning tagatud on otsustusmehhanismide toimimine, mis puudutab vaimulike ametisemääramist kogudusse kirikuvalitsuse või kiriku kõrgeima vaimuliku juhi poolt. Koguduse tegevuses peab säilima koguduse vaimuliku alluvus oma kiriku juhile, mis tähendab, et vaimulikus tegevuses peab olema allumine pankrotihaldurile kindlasti välistatud.

Siseministeerium on seisukohal, et maksejõuetusõiguse revisjoni käigus tuleks pöörata tähelepanu ka küsimusele, mis puudutab erisusi pankrotimenetluse läbiviimises, kui tegemist on kirikusse kuuluva kogudusega ja selle koguduse vaimuliku teenimisega pankrotimenetluse ajal.“

**Tartu Maakohus:** „PankrS-s võiks olla eraldi reguleeritud pärandvara pankrotimenetlus. Samuti võiks reguleerimist leida olukord, kui võlgnik sureb pankrotimenetluse jooksul.“

„Pankrotiombudsmani institutsiooni loomist ei toetata. Samas peaks olema mingi filter (kas registrite juures?), mis suunaks töötajateta, käibeta, makse maksmata jätnud äriühingud pankrotiavaldust esitama või esitaks keegi pankrotiavalduse nende eest. Piirdumine üksnes likvideerimismenetlustega (pärast seda kui majandusaasta aruanne on aastaid esitamata) on liiga hilja.“

### 3 Pankrotimenetluse algatamine

#### 3.1 Revisjoni objekt

##### 3.1.1 Analüüsi etapi üldeesmärk

Analüüsi etapi üldeesmärgiks on põhjalikult, sisuliselt ja süsteemselt analüüsida pankrotimenetluse algatamise regulatsioone, eelkõige nende otstarbekust, õigusselgust ja vastavust praktika vajadustele, ning teha vajadusel ettepanekud kehtiva õiguse muutmiseks. Seejuures tuleb erilist tähelepanu pöörata probleemile, et praktikas esitatakse pankrotiavaldused liiga hilja, siis kui enam midagi teha ei ole.<sup>236</sup> Välja tuleb tuua probleemide ja nende alternatiivsete lahendusvariantide õigusvõrdlev analüüs ja eelistatav lahendus koos põhjendusega. Analüüs peab vastama sisuliselt mahult HÕNTE mõistes kontseptsioonile, st lahendatav probleem peab olema põhjalikult lahti seletatud, kajastama õiguslikke valikuid ning vastavalt töögrupi tööjaotusele tuleb hinnata kaasnevaid mõjusid. Analüüsi lõppu peab olema lisatud VTK [vorm](#), mis täidab kontseptsiooni kokkuvõtte funktsiooni. Välja tuleb pakkuda terviklik, süsteemne ja õigusselge lahendus pankroti üldküsimuste lahendamiseks. Vajadusel tuleb välja pakkuda regulatsioonide lihtsustamise, ajakohastamise ning ühtlustamise viisid. Välja pakutavast muudatusettepanekust peavad selgelt välja tulema füüsiliste ja juriidiliste (sh juriidilise isikute alaliikide) erisused. Analüüs peab muu hulgas hõlmama kõiki järgmisi üksiküsimusi:

##### 3.1.2 Pankrotivõlgnik

PankrS § 8 lõike 1 kohaselt on pankrotivõlgnik füüsiline või juriidiline isik<sup>237</sup>, kelle suhtes on kohus välja kuulutanud pankroti. Kuni 2010. a. jõustunud muudatuseni loeti isik pankrotivõlgnikuks juba pankrotiavalduse esitamisega. Selline märgistamine tõi endaga kaasa aga negatiivseid majanduslikke tagajärgi, mistõttu ei loeta kehtiva õiguse kohaselt isikut pankrotivõlgnikuks enne pankroti välja kuulutamist.

Vastavalt PankrS § 8 lõikele 2 võib pankrotivõlgnikuks olla iga füüsiline ja juriidiline isik, kui seaduses ei ole sätestatud teisiti. Sõnaselgelt välistab PankrS § 8 lõige 2 vaid riigi<sup>238</sup> ja kohaliku omavalitsuse pankrotivõlgnikuks olemise. Antud normi sõnastusest saab järeldada, et eriseadusega on võimalik näha ette erisused nii juriidiliste kui ka füüsiliste isikute puhuks. Samas on keeruline ette kujutada, millistel kaalutlustel oleks vajalik teatud füüsilised isikud pankrotiseaduse kohaldamisalast välistada. Ilmselt on seadusandja tahe siiski olnud suunatud pigem välistada teatavad juriidilised isikud pankrotivõlgnikuks olemise ringist. Eelkõige tuleksid kõne alla juriidilised isikud, kellel on erakordne sotsiaalne tähendus ja kelle pankrotistumine võib kaasa tuua väga raskeid tagajärgi.<sup>239</sup> Seetõttu on praktikas kasutatud vastavat võimalust just avalik-õiguslike juriidiliste isikute puhul. Näiteks ei saa Eesti Haigekassa olla [Eesti Haigekassa seaduse](#)<sup>240</sup> § 5 lõike 5 kohaselt pankrotivõlgnik, samuti on pankrotivõlgnik hulgast välistatud ka Eesti Töötukassa (TKindIS § 24 lg 3). Samas ei ole sarnast välistust ette nähtud sellistele avalik-õiguslikele juriidilistele isikutele nagu Tartu Ülikool ja Eesti Rahvusringhääling<sup>241</sup>.

<sup>236</sup> *Op cit* [Maksejõuetuse menetlemise tõhususe uuringu kokkuvõte](#) (2013), lk 4.

<sup>237</sup> Vt nt Soome pankrotiseadust ([Konkurssilaki](#). 120/2004 – 86/2013) 1. ptk § 3, mille alusel saab pankrotivõlgnikuks olla ka registrist kustutatud või likvideeritud (dissolved) juriidiline isik.

<sup>238</sup> Õiguskirjanduses on märgitud vajadust näha ette teatavad reeglid riikide maksejõuetuse puhuks. Vt H.-F. Müller, O. Wolf. Müller/Wolf. Sovereign insolvency procedures – A solution for the debt crisis? (ILR) 2014, 298.

<sup>239</sup> *Op cit* Kohtutäituri seaduse eelnõu (462) [seletuskiri](#).

<sup>240</sup> [Eesti Haigekassa seadus](#) – RT I 2000, 57, 374; RT I, 13.03.2014, 12.

<sup>241</sup> *Op cit* Vt Soome pankrotiseadust ([Konkurssilaki](#)) 1. ptk § 3 lg 2, Saksamaa pankrotiseadus ([Insolvenzordnung](#)) § 12. Saksa kohtupraktika kohaselt ei ole riiklik ringhääling ja riiklikud kirikud pankrotivõimelised põhiseaduslikel kaalutlustel. Vt Mönning in Nerlich/Römermann. Insolvenzordnung Kommentar. 28. Ergänzungslieferung. C. H. Beck 2015, § 11, äärem 108.

Eraõiguslikele juriidilistele isikutele seadus erandeid ette ei näe, küll aga tuleks kaaluda, kas teatud eraõiguslike isikute puhul (nt korteriühistud) ei oleks vaja vastavat erisust ette näha<sup>242</sup>. Teisalt rõhutavad erinevad rahvusvahelised maksejõuetusalased juhised üheselt vajadust viia pankrotimenetlus läbi igasuguse võlgniku suhtes. Pankrotimenetluse kohaldamise välistamine peaks olema võimalik vaid väga piiratud juhtudel.<sup>243</sup> Seejuures ei tohiks vahet teha, kas tegemist on riigimanduses oleva või eraõigusliku äriühinguga ning sõltumata sellest, kas ühingu majandustegevus on suunatud kasu teenimisele või mitte.<sup>244</sup>

Analüüsida tuleb, milliste isikute suhtes peaks olema pankrotimenetluse läbiviimine võimalik ning milliste isikute välistamine pankrotivõlgnikuks olemise ringist on õigustatud. Analüüsida tuleb kehtiva õiguse lähtekohtade asjakohasust, otstarbekust ning vastavust praktika vajadustel.

### 3.1.3 Pankrotivõlausaldaja

Pankrotivõlausaldaja on isik, kellel on võlgniku vastu varaline nõue, mis on tekkinud enne pankroti välja kuulutamist. Praktikast on problemaatiliseks osutunud olukord, kus nõue on läinud seaduse alusel üle teisele isikule. Riigikohus on leidnud, et pankrotimenetluses tuleb arvesse võtta mh eriõigusjärglust ning sellest tulenevalt peab pankrotihaldur lugema kas täielikult või osaliselt pankrotivõlausaldajaks isiku, kellele nõue on seaduse alusel üle läinud.<sup>245</sup> Lisaks eelpool nimetatud olukorrale võib praktikast problemaatiliseks osutada olukord, kus käib vaidlus vara omandiõiguse üle. Kuna vara välistamist nõudev isik ei ole välistamismõõde osas pankrotivõlgnik, võib vaidluse korral olla keeruline määratleda, kas isik on pankrotivõlgnik või vara välistamisõigust omav isik.

Analüüsida tuleb, kas seaduses sätestatud pankrotivõlausaldaja definitsioon aitab tõmmata piisavalt selge piiri selle vahele, keda saab pidada pankrotivõlausaldajaks ja keda mitte.

### 3.1.4 Pankrotiavalduse esitamine

PankrS § 9 lõike 1 kohaselt võib pankrotiavalduse esitada võlgnik. Füüsilise isikust võlgnik esitab pankrotiavalduse ise, kuid tema surma korral võib vara suhtes esitada pankrotiavalduse ka võlgniku pärija, testamenditäitja või pärandi hooldaja. Sellisel juhul kohaldatakse pankrotiavaldusele vastavalt võlgniku pankrotiavalduse kohta sätestatud. Pankrotiavalduses peab võlgnik põhistama oma maksejõuetuse ning lisama pankrotiavaldusele seletuse maksejõuetuse põhjuste kohta ja võlanimekirja. Kehtiv õigus pankrotiavaldusele kindlat vormi ette ei näe. Samas võib teatava vormi või vähemalt näidise ette nägemine olla mõistlik. Selline võimalus lihtsustaks pankrotiavalduse esitamist ning ka pankrotiasja kohtul avalduse läbivaatamist.

Pankrotiavalduse esitamise eesmärk on tagada võlgniku vara võimalikult suures ulatuses säilimine maksejõuetuse olukorras ja seeläbi võimalikult ulatuslik võlausaldajate nõuete rahuldamine, samuti on eesmärk kindlustada, et maksejõuetu juriidiline isik ei jätkaks oma tegevust püsivalt maksejõuetuna. Nimetatud pankrotimenetluse eesmärgi saavutamiseks on kehtestatud juriidilistele isikutele seaduses kohustus esitada pankrotiavaldus püsiva maksejõuetuse ilmnemisel (TsÜS § 36).<sup>246</sup> Praktikast jääda pankrotiavalduse esitamisega aga süstemaatiliselt hiljaks. Maksejõuetuse põhjuste analüüsis on välja toodud, et pankrotiavalduse mitteõigeaegne esitamine ongi teatavatel juhtudel

<sup>242</sup> Võttes arvesse 2018. jõustuva KrtS regulatsiooni.

<sup>243</sup> *Op cit* [The World Bank principles for effective insolvency and creditor/debtor rights systems](#) (revised 2015). *Op cit* [Orderly & Effective insolvency procedures](#) (1999).

<sup>244</sup> [Creditor right and insolvency standard based on the WB principles for Effective Insolvency and Creditor/debtor regimes and UNICTRAL legislative guide on insolvency law](#) (2011), lk 17.

<sup>245</sup> Riigikohtu 8. jaanuari 2014. aasta määrus tsiviilasjas nr [3-2-1-152-13](#), p 15. Riigikohtu 23. aprilli 2015. aasta määrus tsiviilasjas nr [3-2-1-2-15](#), p 16.

<sup>246</sup> P. Varul *et al* (koost). Tsiviilseadustiku üldosa seadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura, 2010, §36, äärem 3.1.

juhatuse tahe, sest sellisel juhul ei jätku vahendeid pankrotimenetluse alustamiseks.<sup>247</sup> Seega on keskselt küsimuseks, kuidas ja milliste meetmetega suunata juriidilisi isikuid esitama pankrotiavaldust õigeaegselt. Erinevalt juriidilistest isikutest, ei ole seadusandja pidanud vajalikuks kehtestada füüsilistele isikutele pankrotiavalduse esitamise kohustust, kuid võttes arvesse ka füüsiliste isikute pankrotimenetluse raugemiste arvu<sup>248</sup>, tuleks kaaluda, kas füüsilisi isikuid tuleks sarnaselt juriidilistele isikutele suunata varem pankrotiavaldust esitama ning milliste meetmetega võiks seda teha.

TsÜS § 36 kohaselt peavad juhatuse või seda asendava organi liikmed esitama pankrotiavalduse, kui on ilmne, et juriidiline isik on püsivalt maksejõuetu.<sup>249</sup> Praktikas võib ette tulla olukordi, kus ühingul puudub juhatuse, nt on juhatuse volitused lõppenud ja uut pole nimetatud. Ka sellisel juhul on oluline tagada, et juriidiline isik ei jätkaks püsivalt maksejõuetuna oma tegevust.<sup>250</sup> Ebaselgeks jääb, kas sellisel juhul võivad pankrotiavalduse esitada nt osaluse omajad.

Lisaks võlgnikule on kehtiva õiguse kohaselt pankrotiavalduse esitamise võimalus ka võlausaldajatel. PankrS § 10 lõige 2 punkti 1 kohaselt on võlausaldajal võimalik esitada pankrotiavaldus, kui võlgnik ei ole täitnud kohustust 30 päeva jooksul pärast kohustuse sissenõutavaks muutumist ja võlausaldaja on teda kirjalikult hoiatanud kavatsusest esitada pankrotiavaldus (pankrotihoiatus) ning võlgnik ei ole seejärel kohustust täitnud 10 päeva jooksul. Antud säte ei näe ette miinimumpiiri nõude suuruse kohta. Küll aga lõpetatakse PankrS § 15 lõige 3 punkti 3 kohaselt menetlus juhul, kui äriühingute (v.a tulundusühistu) ja FIE puhul ei ületa nõuete suurus teatavaid summasid, välja arvatud kui nimetatud nõuete suhtes on aasta jooksul enne pankrotiavalduse esitamist tulemusteta toimunud täitemenetlus. Kaaluda tuleks, kas vastav piirang ei võiks sisalduda juba pankrotiavalduse esitamise eelduses. Ebaselge on, kuivõrd võetakse teiste juriidiliste isikute puhul nõude suurust arvesse. Kehtiv õigus ei sätesta nende puhul võimalust jätta ajutine haldur määramata olukorras, kus võlgnevus on ebaoluline või pankrotimenetluse läbiviimine ei oleks asjaolusid arvesse võttes mõistlik.<sup>251</sup> Eraldi tuleks kaaluda võimalust jätta menetlus alustamata, kui keegi menetluskulude katteks deposiiti ei tasu.

Lisaks ei määrata PankrS § 15 lõige 3 punkti 2 kohaselt ajutist haldurit, kui nõue on täielikult pandiga tagatud. Samas kui pankrotivara hulgas ongi ainult üks vara, mis on pandiga tagatud ning pant ei taga ebaolulises ulatuses nõuet, siis ei näe seadus ette võimalust jätta pankrotimenetlus alustamata. Samas pankrotimenetluse läbiviimine võib olla kordades kulukam, kui kinnisasja realiseerimine pankrotimenetluse väliselt. Ka maksejõuetuse menetlemise tõhususe uuringu kokkuvõttes on tõdetud, et kaaluda tuleks, kas pandipidajal võiks olla võimalik realiseerida pandiese väljaspool pankrotimenetlust juhul, kui pankrotivara moodustabki vaid pandiga tagatud kinnisvara.<sup>252</sup> Samuti on vastavalt PankrS § 10 lõige 2 punktile 3 võlausaldajal võimalik tugineda asjaolule, et võlgnik hävitab, peidab või raiskab oma vara või teeb raskeid juhtimisvigu, mille tagajärjel ta on muutunud maksejõuetuks, või on muul viisil tahtlikult põhjustanud oma maksejõuetuse. Ebaselge on, kuidas peaks võlausaldaja põhistama avalduses, et just eelpool nimetatud asjaoludel on võlgnik muutunud maksejõuetuks. Seda enam, et võlausaldajal puudub juurdepääs võlgniku dokumentidele erinevalt ajutisest haldurist, kelle ülesandeks on uurida maksejõuetuse põhjuseid ja selgitada välja, kas maksejõuetuse on põhjustanud raske juhtimisviga.

<sup>247</sup> O. Lukason. [Maksujõuetuse põhjuste analüüs](#). Kokkuvõtte olulisematest uurimistulemustest. – Tarkade otsuste fondi uuring (2010) tellija Justiitsministeerium, lk 36. Vt ka *op cit* P. Manavald, *Juridica* 2010/IV, lk 274, p 3.3.

<sup>248</sup> Vt *op cit* [Maksejõuetuse menetlemise tõhususe uuring](#) (2013), lk 19.

<sup>249</sup> Nt TsÜS § 36, ÄS §§ 180 lg 5<sup>1</sup> ja 306 lg 3, MTÜS § 39, SAS § 45, TUS § 55 lg 6 (ka HÜ).

<sup>250</sup> P. Varul. Selgitavaid märkuseid pankrotiseadusele. – *Juridica* 1994/I, p 2. Artiklis on välja toodud, et PankrS sätestas algselt loetelu isikutest, kes võivad esitada pankrotiavalduse. Muuhulgas võis pankrotiavalduse esitada omanik. Nt Leedu pankrotiseaduse § 5 lg 1 p 2 kohaselt võivad mh omanikud esitada pankrotiavalduse juriidilisest isikust võlgniku puhul.

<sup>251</sup> Selline regulatsioon on nt Soome pankrotiseadust ([Konkurssilaki](#)), 2 ptk, § 2.

<sup>252</sup> *Op cit* [Maksejõuetuse menetlemise tõhususe uuringu kokkuvõtte](#) (2013), lk 9.

Praktikas on probleeme valmistanud olukord, kus võlgnik on küll maksejõuetu, kuid peale töötajate puuduvad võlausaldajad, kes oleksid huvitatud maksejõuetusmenetluse alustamisest. TKindS § 19 kohaselt loetakse tööandja TKindS mõttes maksejõuetuks, kui kohus on pankroti välja kuulutanud või lõpetanud pankrotimenetluse raugemise tõttu PankrS § 29 lõike 1 tähenduses või kui teises Euroopa Majanduspiirkonna lepinguriigis on kohus või muu pädev organ tunnistanud tööandja maksejõuetuks Euroopa Liidu maksejõuetusmääruse tähenduses. Praktikas on problemaatilised olukorrad, kus töötajatel ei ole piisavalt vahendeid pankrotimenetluse alustamiseks, kuid sellest sõltub saamata jäänud töötasu ja hüvitise saamine Töötukassast (vt täpsemalt III.II, 4.1.3).

Analüüsida tuleb, kas seaduses sätestatud pankrotiavalduse esitamise kohustus loob tasakaalu nii võlgniku kui ka võlausaldajate huvide vahele, mh ka erijuhtudel, näiteks töötajate pankrotiavalduse puhul. Analüüs peab muuhulgas andma vastuse küsimusele, kuidas tagada pankrotiavalduse õigeaegne esitamine, mh kas juriidiliste isikute puhul peaks olema pankrotiavalduse esitamise võimalus ka kellelgi teisel peale juhatuse. Analüüsida tuleb pankrotiavalduse vormi kehtestamise vajadust. Lisaks tuleb analüüsida, kas füüsilisi isikuid tuleks sarnaselt juriidilistele isikutele suunata varem pankrotiavaldust esitama. Analüüsida tuleb, kas PankrS § 10 lõikes 1 sätestatud võlausaldaja pankrotiavalduse esitamise tingimused on asjakohased ja vastavad praktika vajadustele, mh kas vastavad eeldused on mõistlik seaduse tasandil konkreetse loeteluna sätestada ning kas kehtiv loetelu vajaks täiendamist/ muutmist. Analüüsida tuleb, kuivõrd tuleks arvesse võtta ajutise halduri määramisel pankrotimenetluse majanduslikke aspekte, sh kas peaks säilima võimalus pankrotiavalduse menetlusse võtmine kui pankrotimenetluse läbiviimine ei ole ilmselt mõistlik ning nõue on ebaoluline.

### 3.1.5 Maksejõuetuse määratlemine ja juriidilise isiku maksejõulisuse hindamine

Maksejõuetuse mõiste sisu on avatud PankrS §-s 1. Esmajoones loetakse võlgnik maksejõuetuks, kui ta ei suuda rahuldada võlausaldaja nõudeid ja see suutmatuse ei ole võlgniku majanduslikust olukorrast tulenevalt ajutine. Alates 2004 a. näeb PankrS § 1 lõige 3 ette erisuse juriidiliste isikute jaoks, mille kohaselt on juriidilisest isikust võlgnik maksejõuetu ka siis, kui võlgniku vara ei kata tema kohustusi ja selline seisund ei ole võlgniku majanduslikust olukorrast tulenevalt ajutine<sup>253</sup>. Seega juriidiliste isikute puhul on ka mitteajutine võlgadega ülekoormatuse puhul tegemist maksejõuetusega.<sup>254</sup> Praktikas võib aga püsiva maksejõuetuse sisustamine osutada keeruliseks, kuna vajalik on teatav maksevõimelisuse mõõtmine ja analüüsimine teatava perioodi vältel<sup>255</sup>. PankrS vastuvõtmisel lähtuti põhimõttest, et seaduse tasandil ei saagi luua kõikehõlmavat maksejõuetuse ja pankroti definitsiooni, vaid nende sisustamine peaks jääma pigem erialakirjanduse ülesandeks.<sup>256</sup> Probleemne on maksejõuetuse ilmnemise aja fikseerimine, mistõttu tuleks kaaluda erinevaid võimalusi, kuidas konkretiseerida kehtivas õiguses pankrotiavalduse esitamise tähtaega. Kaaluda tuleks, kas ja kuidas oleks seaduses võimalik täpsustada püsiva maksejõuetuse mõistet. Muuhulgas tuleks kaaluda võimalust sätestada tingimused, mille esinedes eeldatakse võlglasel maksejõuetust. Huvigruppide pooltes tagasisides tehti ettepanek kaaluda maksejõuetuse eelduste sidumist netovara nõuete mittevastavusega.

Maksejõuetuse eelduste kehtestamisel tuleks eeskujuks võtta teiste riikide vastavad lahendused ja praktika. Suurbritannia pankrotiseadus<sup>257</sup> (JA) § 123 kohaselt on juriidiline isik maksejõuetu, kui võlgnik

<sup>253</sup> Vt EL riikide kohta: Giorgio Cherubini (*et al*). Harmonisation of Insolvency Law at EU Level. (IILR) 2010, 87 (89-90).

<sup>254</sup> *Op cit* Pankrotiseaduse eelnõu 1085 SE I. Vt ka *op cit* P. Varul *et al* (koost). Tallinn 2010, § 36, p 3.1.

<sup>255</sup> T. Haldma. Finantsanalüüs pankrotimenetluses. – Juridica 1994/I, lk 25. Vt T. Toom. Äriühingu püsiv maksejõuetus ja edasiste maksete tegemine. Kus on piir keelatu ja lubatu vahel? – Juridica 2014/VI. 29.10.2015 a. Postimehe artikkel „Võlglasel on Eestis kuldne põli“ märgiti: „Kõik minuga suhelnud asjaosalised kinnitavad, et tekkinud olukorral on peamiselt kaks põhjust.[...] Kuna Eestis on pankroti mõiste väga halvasti määratletud, algatatakse lõviosa pankrotimenetlusi liiga hilja.“

<sup>256</sup> *Op cit* P. Varul, Juridica 1994/I, lk 2.

<sup>257</sup> Suurbritannia pankrotiseadus ([Insolvency Act 1986](#)).

on kohustatud tasuma suurema kui 750 £ suuruse nõude ning võlausaldaja on kirjalikult teavitanud võlgnikku ning võlgnik ei ole järgneva 3 nädala jooksul võlgnevust tasunud. Samuti eeldatakse IA § 123 lõike 2 kohaselt võlgniku maksejõuetust, kui kohtut on veendunud, et ühingu varade väärtus on väiksem kui ühingul olevad ja tulevikus tekkivad kohustused. Saksamaa kõrgeim kohus (*BGH*) on kohtupraktikas andnud maksejõuetusele „arvutusliku“ sisu. Nii tuleb *BGH* vormeli järgi reeglina eeldada püsivat maksejõuetust olukorras, kus võlgnik ei suuda tasuda sissenõutavaks muutunud nõudeid vähemalt 10% ulatuses pikemalt kui 3 nädala jooksul. Erandkorras on võimalik lükata eeldus ümber, kui suure tõenäosusega on oodata likviidsuslõnga ületamist ja võlausaldajale on selline ootamine mõistlik.<sup>258</sup>

Püsiva maksejõuetuse määratlemiseks on vajalik teatava analüüsi läbiviimine, mis hõlmaks pikemat ajalist perioodi, et välistada juhuslikkus ja ajutisus.<sup>259</sup> EL liikmesriikides rakendatakse maksejõuetusõiguses enamasti bilansi (*balance sheet*) ja/ või rahavoogude (*liquidity*) testi maksevõimelisuse hindamisel. Enamasti kasutavad liikmesriigid siiski rahavoogude testi.<sup>260</sup> Vastavate testide rakendamine maksejõuetuse hindamisel on kasutusel ka Eestis.<sup>261</sup> Kriteeriume, mida vastavate testide rakendamisel arvesse tuleb võtta on täpsustanud Riigikohus.

Kohtupraktika kohaselt tuleb püsiva maksejõuetuse kindlakstegemisel hinnata kõiki äriühingu majanduslikku olukorda mõjutavaid olulisi asjaolusid kogumis, keskendumata vaid ühele kriteeriumile või näitajale. Seejuures on netovara seis küll olulise tähtsusega ühingu maksevõime hindamisel, kuid sellest tulenevat kahtlust, et ühing võib olla maksejõuetu on võimalik ümber lükata.<sup>262</sup> Negatiivne netovara väljendab kahjumlikku tegutsemist, kuid ei ole võrdsustatav pankrotisituatsiooniga. Riigikohus on leidnud, et negatiivsest netovarast tulenevat maksejõuetuse kahtlust saab eelkõige ümber lükata asjaoludega, mis annavad objektiivsele kõrvaltvaatajale alust pidada võlgniku finantsseisundit normaliseeriva tulevikustsenaariumi realiseerumist tõenäoliseks. Seejuures peaks olema tuvastatav, et sellise stsenaariumi tõenäoline mõju võlgniku majanduslikule olukorrale on võlgniku maksevõime taastamiseks piisav. Samas ei ole välistatud, et ka netovara seadusele vastavuse korral on võlgnik püsivalt maksejõuetu.<sup>263</sup>

Juriidilisest isikust võlgnike pankrotimenetluste raugemise arvukus tõstatab küsimuse ühingute maksevõimelisuse tagamiseks rakendatava bilansitestitesti efektiivsusest.<sup>264</sup> Ühinguõiguse kodifitseerimise raames tegi Eesti Advokatuuri äriõiguse komisjon ettepaneku analüüsida, kas senised nõuded netovara hoidmise osas on piisavad või tuleks rakendada muid meetmeid ühingu majandusliku seisu tuvastamiseks.<sup>265</sup> Muuhulgas soovitati kaaluda nn allutatud laenude lubamist. Kaaluda tuleks

<sup>258</sup> Vt P. Gottwald. *Insolvenzrechts-Handbuch*, Kapitel II. 5. Auflage. C. H. Beck 2015, § 6, äärem 9-10. Samuti [The World Bank Principles and Guidelines for Effective Insolvency and Creditor Rights System](#) (2001), lk 30.

<sup>259</sup> *Op cit* T. Haldma, *Juridica* 1994/I, lk 25.

<sup>260</sup> *Op cit* Directorate General for Internal Policies Policy Department C. Citizens' Rights and Constitutional Affairs. [Harmonisation of Insolvency Law at EU Level](#) (2010), lk 10.

<sup>261</sup> Nt Riigikohtu 25. veebruar 2013. aasta määrus tsiviilasjas nr [3-2-1-188-12](#), p 14. Riigikohtu 19. juuni 2013. aasta määrus tsiviilasjas nr [3-2-1-74-13](#), p 22. Riigikohtu 28. oktoober 2011. aasta määrus kriminaalasjas nr [3-1-1-49-11](#), p 19. Riigikohtu 14. detsember 2011. aasta määrus kriminaalasjas nr [3-1-1-85-11](#). Riigikohtu 4. detsember 2014. aasta määrus kriminaalasjas nr [3-1-1-55-14](#). Vt ka M. Varusk. [Maksejõuetus – mis see on?](#) Õiguskeel 2008/II.

<sup>262</sup> *Op cit* [3-2-1-188-12](#), p 14.

<sup>263</sup> *Op cit* [3-2-1-74-13](#), p 22. Vt ka *op cit* [3-1-1-49-11](#), p 19. *Op cit* [3-1-1-85-11](#) ja [3-1-1-55-14](#).

<sup>264</sup> *Op cit* [Ühinguõiguse kodifitseerimise lähteülesande projekt](#), lk 120.

<sup>265</sup> [Eesti Advokatuuri äriõiguse komisjoni arvamus](#) ühinguõiguse kodifitseerimise raames. Justiitsministeeriumi dokumendiregistri viit: 7-7/14-4763, p 12: „Samuti tuleks kaaluda, kas omanike laenude osakaalu pankrotimenetluses tuleks piirata (järjekohtadena, allutatud laenuna suhtarvuna tegeliku investeeringu vajaduse suurusesse vms.), kuna omanikel on oluliselt enam infot ühingu majandusliku seisu kohta investeerimisotsuseid tehes või oma investeerimist kaitstes, võrreldes ühingu teiste võlausaldajatega. Samas tuleks arvestada, et teatud juhtudel ei ole alustavad ettevõtted võimelised täitma kõrgeid netovaranõudeid ning nendest kõrvalekaldumine võiks olla lubatud juhul, kui võlausaldajad on sellega nõustunud. Tuleks kaaluda nn. allutatud laenude lubamist netovara probleemide parandamisel. See ei kahjustaks võlausaldajate huve, aga annaks

täiendavate meetmete kehtestamise vajadust, et tagada piisavalt adekvaatne äriühingu maksevõime hindamine.<sup>266</sup>

Analüüsida tuleb maksejõuetuse mõiste ja maksejõuetuse hindamise kriteeriumite selgust ja otstarbekust, mh kas seaduse tasandil tuleks sätestada teatavad tingimused, mille esinedes eeldatakse isiku püsivat maksejõuetust. Eraldi tuleb tähelepanu pöörata maksejõuetusõiguses kasutusel olevate bilansi- ja rahavoogude testi kriteeriumite täpsustamise vajadusele, mh kuidas ja milliste kriteeriumite alusel tuleks hinnata, kas isik on muutunud püsivalt maksejõuetuks. Analüüsida tuleb, kas ühingute maksevõimelisuse tagamiseks kasutusel olev bilansitestisüsteem on piisavalt efektiivne meede tagamaks juriidiliste isikute maksejõulisus või tuleks selle asemel/sellele täiendavalt rakendada ka maksevõimelisuse testi või kontrollida juriidiliste isikute maksevõimelisust muude vahenditega.<sup>267</sup>

### 3.2 Ülevaade huvigruppide 2015. aastal esitatud ettepanekutest

**Audiitorkogu:** „Ettevõtja maksejõuetuse puhul on oluline välja selgitada võimalikult täpselt ettevõtja tegelik finantsseisund. Pankrotihalduril puudub erialane kompetents ja vastutus ettevõtja maksejõuetuse hindamisel. Audiitorkogu liikmed leiavad, et finantsseisundi väljaselgitamisel tuleks audiitorettevõtja kaasata ettevõtja maksejõuetuse hindamisel, erikontrolli läbiviimisel, varade investeerimise jälgimisel, nõuete ja kohustuste hindamisel jm. analoogsete protseduuride teostamisel.“

**Eesti Advokatuuri Maksejõuetusõiguse Komisjon:** „Täiendada ÄS §-i 180 sätestades, et püsivat maksejõuetust eeldatakse, kui äriühingu netovara ei vasta seaduses sätestatule mingi kindla jätkuva ajaperioodi vältel (nt 6 kuu või 1 aasta jooksul). [...] Olukorras, kus võlgniku raamatupidamine puudub või on ebarahuldavalt korraldatud, ei ole maksejõuetuse tekkimise ajahetke täpne tuvastamine võimalik. Kui äriühingu netovara ei vasta seadusele pikema aja vältel, tuleks eeldada, et tegemist on püsiva maksejõuetusega.“

**Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus:** „[...] tagada õigeaegne pankrotiavalduse esitamine võlgniku poolt [...]“

„Võlausaldajate nõuete suurem rahuldamist võiks EASi hinnangul tagada näiteks võlausaldajate huve kahjustavate tehingute tegemise piirang juhtudel, kui võlgniku majanduslik olukord on halvenenud selliselt, et võlgnikku ähvardab püsiv maksejõuetus, ent püsiva maksejõuetuse olukord ei ole veel saabunud (näiteks juhtudel, kui võlgniku omakapital on negatiivne mitmendat aastat ja võib eeldada, et võlgnik kujuneb püsivalt maksejõuetuks). Samuti võiks selgemalt olla välja toodud püsiva maksejõuetuse eeldused (praegune kohtupraktika ei ole selles osas ühtlane), mis omakorda võimaldaks võlgnikul paremini aru saada, milliste tunnuste ilmnemisel tekib kohustus pankrotiavaldus esitada.“

**Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koda:** „Maksejõuetusmenetluse tõhusust tuleb tõsta, sh [...] tagada pankrotiavalduse õigeaegne esitamine [...]“

„3. Analüüsi vajab vangide pankrotiavalduste menetlemisega seonduv.“

---

võimaluse omanikul rakendada meetmeid netovara ebapiisavuse korral, kaotamata samaaegselt võimalust ühingu majandusliku seisundi paranemisel oma laenu tagasi saada.“ Vt lisaks ka Eesti Advokatuuri SUP-i direktiivi eelnõu raames välja pakutud meetmeid. Justiitsministeeriumi dokumendiregistri viit: 7-1/14-3796, p 1.

<sup>266</sup> [Feasibility study](#) on an alternative to the capital maintenance regime established by the Second Company Law Directive 77/91/EEC of 13 December 1976 and an examination of the impact on profit distribution of the new EU-accounting regime. January 2008. Vt ka J.Arminger. Solvenztest – eine Alternative zur bilanziellen Kapitalerhaltung in der Europäische Union? – Zeitschrift für Internationale Rechnungslegung (IRZ) 2012, 343 (346).

<sup>267</sup> Vt siinjuures lisaks Eesti Advokatuuri SUP-i direktiivi raames välja pakutud meetmeid. Justiitsministeeriumi dokumendiregistri viit: 7-1/14-3796.

„Pankrotiseaduse paragrahvi 23 lg 4 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt: „(4) Kui pankrotiavalduse menetlus lõpetatakse raugemisega pankrotti välja kuulutamata ja võlgniku varast ei jätku ajutise halduri tasu ja kulutuste hüvitamiseks, siis eeldatakse, et pankrotiavaldus on jäetud õigeaegselt esitamata. [...] Kui pankrotiavalduse menetlus lõpetatakse raugemisega pankrotti välja kuulutamata ja võlgniku varast ei jätku ajutise halduri tasu ja kulutuste hüvitamiseks, siis eeldatakse, et pankrotiavaldus on jäetud õigeaegselt esitamata. Sätte kehtestamise ettepanekut ajendab esitama asjaolu, et seadus näeb ette juriidilise isiku juhatuse liikmete kohustuse esitada püsiva maksejõuetuse ilmnemisel asjatu viivitusega kohtule pankrotiavaldus. Ilma pankrotti välja kuulutamata raugivate menetluste suur osakaal kinnitab, et seda kohustust täidetakse harva. Juhatuse liikmetele on tihti kasulik, et pankrotiavaldust menetletakse siis, kui äriühingul vara enam üldse ei ole või kui seda on väga vähe.“

„Äriseadustiku § 180 lõike 5<sup>1</sup> lõppu lisatakse lause, „Äriühingu omakapitali seadusele mittevastavuse korral eeldatakse, et tegemist on püsiva maksejõuetusega.“ Kui äriühingu netovara ei vasta seadusele, siis tuleks eeldada, et tegemist on püsiva maksejõuetusega. Võlgniku pankrotiavaldust esitama kohustatud isikul on võimalik tõendada, et tal puudus kohustus pankrotiavaldust esitada või võlgnik ei olnud teatud hetkel muutunud objektiivselt püsivalt maksejõuetuks. Võlgniku pankrotiavaldust esitama kohustatud isikul on võimalik netovara seadusele mittevastavuse korral anda terviklik hinnang võlgniku varalisele seisundile ja majandustegevuse tõenäolisele tulevikuperspektiivile, sh. peaks ta enda väite aluseks olevaid asjaolusid ise tõendama või vähemalt looma tegeliku võimaluse neid asjaolusid kontrollida.“

**Rahandusministeerium:** „Maksejõuetusmenetluse varasem algatamine. Arvame, et tulemuslikumale menetlusele võiks kaasa aidata näiteks äriühingu osakapitali nõuete, juhatuse või tegelike juhtide vastutuse regulatsiooni muutmine; teatud tegevusaladel täiendavate garantiide nõudmine; majandusaasta aruannete vm riigile esitatavate andmete sisulisem kontroll ja tagasiside ettevõtjatele.“

**Riigikohus:** „[...] küll aga võiks olla võimalik jätta menetlus algatamata, kui keegi menetluskulusid ei maksa.“

**Siseministeerium:** „Kehtiv õigus ei arvesta eripärasid, mis on välja tulnud eelkõige EELK Narva Aleksandri koguduse pankrotimenetluse käigus. Pankrotimenetlus rakendub praegu kõigi juriidiliste isikute suhtes ühetaoliselt, kuid traditsiooniliste kirikute puhul ei tohiks unustada, et tegemist on hierarhiliselt väljakujunenud ja hierarhiliselt tegutsevate struktuuridega. Seetõttu peaks olema välistatud, et traditsioonilisse kirikusse kuuluv kogudus (üldiselt on juriidilised isikud nii kirik kui sellesse kuuluvad kogudused, kuid kinnistusraamat kajastab koguduse vara puhul omanikuna vaid kogudust) saaks esitada kohtule pankrotiavaldust otse, mitte läbi kirikuvalitsuse. /./ Kirikusse kuuluva koguduse pankrotimenetluses peaksid olema erisused ka selles, kellena nähakse kirikut ja selle kiriku juhatust, mille koosseisu pankrotis olev kogudus kuulub.“

„Pankrotimenetluse regulatsioon eeldab menetluse algatamist võlgniku või võlausaldaja pankrotiavalduse alusel. On ilmne, et pahatahtlike pankrottide puhul ei ole võlgnikust äriühingu juhatuse motiveeritud pankrotiavaldust esitama.“

**Sotsiaalministeerium:** „Näeme senist praktikat arvesse võttes, probleemina, et isiku maksejõuetusmenetlust alustatakse liiga hilja, kui pole enam äriühingu tegevust ja kui töösuhetes on tekkinud juba suuremad probleemid. Leiame, et maksejõuetusmenetluse varasemas etapis alustamisega võiks jõuda parema tulemuseni [...]“

„Maksejõuetusrevisjoni käigus tuleb leida lahendus olukorrale, kus tööandja on sisuliselt maksejõuetu, kuid peale töötajate puuduvad võlausaldajad, kes oleksid huvitatud maksejõuetusmenetluse alustamisest. Töötajatele käib menetluse algatamine materiaalselt üle jõu [...]. Leiame, et töötajate poolt tööandja maksejõuetusmenetluse algatamise regulatsiooni lihtsustamine või selle soodsamaks muutmine on asjakohane.“

**Tartu Maakohus:** „Maksejõuetusrevisjoni raames tuleks kindlasti kaaluda võimalust, kuidas vähendada raugivate menetluste osakaalu ning mõjutada maksejõuetute äriühingute juhatuse liikmeid õigeaegselt pankrotiavaldusi esitama.“

„Pankrotiavalduse esitamise kohustus tuleneb küll äriseadustikust, kuid pankrotiavalduse esitamata jätmine ei ole enam kriminaalkorras karistatav. [...] mingi sanktsiooni võiks seadus ette näha.“

„3.2. Pankrotimenetluse võiks muuta füüsiliste isikute jaoks vähem atraktiivseks. Kuna füüsilist isikut ei ole tema olemusest tulenevalt võimalik pankrotimenetluse tagajärjena likvideerida, on pankrotimenetlus ja sellega koos võlgadest vabastamise menetlus muutunud väga atraktiivseks vangide jms isikute jaoks. Ehkki vang võib olla pankrotivõlgnik, ei anna üksnes pankrotimenetluse läbimine talle suurt midagi. Samuti ei ole pikemaajalise vangistuse puhul võlgadest vabastamise menetlus perspektiivikas. Selliste mõttetute avalduste menetlemiseks kulub aga päris palju aega ja ressursi. Seadusega võiks piirata teatud tüüpi isikute juurdepääsu menetlusele. Nt võiks kohtul olla seadusest tulenev alus keelduda pankrotiavalduse menetluse võtmisest või jätta see läbi vaatamata juhul, kui on taotletud ka võlgadest vabastamist, aga asjaoludest nähtuvalt on ilmselge, et võlgadest vabastamine ei oleks tulemuslik (nt pikaajalise karistusega vangid, PankrS § 175 lg 2 asjaolude esinemine jms).

„Samas peaks olema mingi filter (kas registrite juures?), mis suunaks töötajateta, käibeta, makse maksmata jättnud äriühingud pankrotiavaldust esitama või esitaks keegi pankrotiavalduse nende eest.“

„2.1. Pankrotimenetluse üheks suuremaks probleemiks on see, et sageli ei ole pankrotimenetluse alguseks võlgnikul enam praktiliselt üldse vara, millest oma kohustusi täita või isegi pankrotimenetlust finantseerida. See tingib paljude pankrotimenetluste raugemise. Selle oluliseks põhjuseks on asjaolu, et pankrotiavaldusi ei esitata õigeaegselt. [...] Maksejõuetuse revisjoni raames tuleks kindlasti kaaluda võimalusi, kuidas vähendada raugivate menetluste osakaalu ning mõjutada maksejõuetute äriühingute juhatuse liikmeid õigeaegselt pankrotiavaldust esitama. Üheks võimalikuks regulatsiooniks selles suunas võiks olla võimalus, et kohus kohustab pankrotiavalduse esitamise kohustust rikkunud isikut ennast tasuma pankrotimenetluse kulude katteks raha kohtu deposiiti.“

„2.2. Pankrotiavalduse esitamise kohustus tuleneb küll äriseadustikust, kuid pankrotiavalduse esitamata jätmine ei ole enam kriminaalkorras karistatav. Ilmtingimata ei peaks see olema kriminaalmenetluses lahendatav süütegu, aga mingi sanktsiooni võiks seadus ette näha. Kasvõi nt anda haldurile või võlausaldajatele lihtsustatud korras võimaluse hageda juhatuse liikmelt pankrotipessa tekitatud kahju vms. Kuna sellisel juhul oleks kahju suurust raske tõendada, võiks ette näha tavapärasest erineva tõendamiskoormise või sätestada mingi eelduse kahju suuruse kohta (kas rahasumma, % eelmise aasta käibest vms).“

**Õiguskantsler:** „Konkreetses õiguskantsleri menetlusest välja kasvanud ja lahendust ootava küsimusena võib välja tuua pankrotiseaduse § 11 lg 1, § 27 lg 4 ja töötuskindlustuse seadus § 19 omavahelist koostoiimet puudutava probleemistiku. Nimelt tekib nende normide koosmõjul olukord, milles alaliselt maksejõuetuks muutunud tööandja endine töötaja peab Eesti Töötukassalt saamata jäänud töötasu eest hüvitise saamiseks algatama pankrotimenetluse ning tasuma kohtu deposiiti ajutise pankrotihalduri tasu ja kulutuste katmiseks vajaliku rahasumma. Õiguskantsler on jõudnud seisukohale, et deposiidiinõue kujutab oma praegusel kujul endast töötaja korraldus- ja menetluspõhiõiguse ebaproportsionaalset piirangut ning võib selle kaudu rikkuda ka tema muid subjektiivseid õigusi.“

## 4 Pankrotimenetluse raugemine

### 4.1 Revisjoni objekt

#### 4.1.1 Analüüsi etapi üldeesmärk

Revisjoni üldeesmärk on põhjalikult, sisuliselt ja süsteemselt analüüsida pankrotimenetluse raugemisega seonduva regulatsiooni otstarbekust, õigusselgust ja vastavust praktika vajadustele ning teha vajadusel ettepanekud kehtiva õiguse muutmiseks. Analüüsida tuleb kehtiva süsteemi puudusi ning pakkuda välja lahendusi nende puuduste ületamiseks. Analüüs peab vastama sisuliselt mahult HÕNTE mõistes kontseptsioonile, st lahendatav probleem peab olema põhjalikult lahti seletatud, kajastama õiguslikke valikuid ning vastavalt töögrupi tööjaotusele tuleb hinnata kaasnevaid mõjusid. Analüüsi lõppu peab olema lisatud VTK [vorm](#), mis täidab kontseptsiooni kokkuvõtte funktsiooni. Välja tuleb pakkuda terviklik, süsteemne ja õigusselge lahendus pankrotimenetluse raugemiste arvu vähendamiseks. Vajadusel tuleb välja pakkuda regulatsioonide lihtsustamise, ajakohastamise ning ühtlustamise viisid. Analüüs peab muu hulgas hõlmama kõiki järgmisi üksikküsimusi:

#### 4.1.2 Juriidilise isiku lõpetamine ja registrist kustutamine pankrotiavalduse menetluse raugemisel pankrotti välja kuulutamata

Üldreeglina otsustab ettevõtte tegevuse ja juriidilise isiku lõpetamise ning likvideerimise võlausaldajate üldkoosolek ja kohus kinnitab selle (PankrS §-d 129 ja 130). Pankrotiavalduse menetluse raugemisel enne pankroti välja kuulutamist likvideerib ajutine haldur juriidilise isiku üldjuhul menetluse lõpetamise määruse jõustumisest arvates likvideerimismenetluseta kahe kuu jooksul, kuid õigustatud isiku taotlusel võib kohus tähtaega pikendada kuni kuue kuuni (PankrS § 29 lg 8). Praktikas on viimastel aastatel mitmeid juhte, mil juriidiline isik lõpetatakse ja kustutatakse registrist vaatamata pooleliolevale kohtumenetlusele või õigustatud isiku pikendamise taotlusele pankrotiavalduse menetluse raugemisel, mille lahendamist peeti oluliseks ka tagasisides<sup>268</sup>. Poolelioleva kohtumenetluse puhul ei või juriidilist isikut registrist kustutada (ÄS §-d 218 lg 1 ja 381 lg 1), juriidilise isiku lõppemisel õigusjärgluseta oleks tagajärg menetluse lõpetamine lahendit tegemata (TsMS § 428 lg 1 p 5; § 477 lg 1). Raugemisel juriidilise isiku lõpetamine tekitab õiguslikke küsimusi juriidilise isiku äriregistrisse ennistamise võimalus ja kaebeõigus ning praktilisest küljest toob juriidilise isiku registrist kustutamine kaasa, et maksuhaldur ei saa juhatuse liikmelt maksuvõlga sisse nõuda<sup>269</sup>. Kuigi abi on Riigikohtu selgitusest, et kui kohus on õigustatud isiku taotlusel tähtaega pikendanud, ei või puudutatud isikut registrist kustutada enne selle tähtaja möödumist<sup>270</sup>. Juhatuse liikme suhtes vastutusotsuse koostamise eeltingimus on juriidilise isiku õigusvõime olemasolu, mistõttu vabaneksid maksuvõla eest vastutavad juhatuse liikmed vastutusest, kui äriühing kustutatakse ennetähtaegselt äriregistrist<sup>271</sup>. Kui esineb alus vastutusotsuse tegemiseks, ei aita ühingu registrist kustutamisega vastutusest vabanemine ettevõtluskultuuri parendamisele kaasa.

Analüüsida on vaja süsteemselt, kas kehtiv regulatsioon ja õiguse rakendamise praktika aitavad piisavalt tervikuna kaasa ettevõtluskultuuri parendamisele tagades, et juriidiliste isikute lõpetamisel ei kustutataks neid registrist juhtudel, mil on pooleli kohtumenetlus või mil see on vajalik nõuete esitamiseks. Samuti tuleb analüüsida, kas kehtiv õigus koostoimes praktikaga tagavad õigusselguse tagajärgede ja kaebeõiguse osas koos kohase menetlusega juriidilise isiku registrist kustutamisel. Analüüsida tuleb ka õiguslikku olukorda halduri tegevuse perspektiivist ning tuua välja, mis saab siis,

<sup>268</sup> [Riigikohtu ettepanekud](#). Justiitsministeeriumi dokumendiregistri viit: 7-7/5657, punkt 4.6.

<sup>269</sup> Vt Riigikohtu 20. novembri 2013. aasta määrus tsiviilasjas nr [3-2-1-125-13](#), p 14 jj; Riigikohtu 12. detsembri 2012. aasta määrus tsiviilasjas nr [3-2-1-130-12](#), p 15.

<sup>270</sup> *Op cit* [3-2-1-125-13](#), p 14.

<sup>271</sup> Vt vastutusotsuse kohta V. Lopman, K. Lorents. Vastutusotsus. Äriühingu juhatuse liikme maksuõiguslik vastutus äriühingu maksuvõla eest – *Juridica* 2013/II, lk 118–127.

kui vajaduse tõttu juriidilist isikut registrist ei kustutata, kuidas peaks siis halduri tegevus toimuma: kas ta peaks endiselt esitama aruandeid, igal juhul tegevust jätkama, kuidas tagada selle eest tasu ning kuidas kindlustada hiljem, kui vajadus ära langeb, juriidilise isiku registrist kustutamine.

#### 4.1.3 Juriidilise isiku pankrotimenetluse rahastamine raugemisel pankrotti välja kuulutamata

Seaduse tasandil aitavad ühingu vara säilimist tagada ja raugemist vältida kaudselt miinimumkapitali ja netovara nõue ning otseselt juhatuse liikmete kohustus hoiduda maksete tegemisest äriühingu maksejõuetuse ilmnemisel (ÄS §-d 180 lg 5<sup>1</sup> ja 306 lg 3<sup>1</sup>). Maksete tegemise piirang aitab vähendada pankrotimenetluste lõpetamist raugemisega, sest selle kaudu peaks äriühingutel olema piisavalt vara pankrotimenetluse kulude katmiseks<sup>272</sup>. Selle kõrval on vajalik tagada, et konkreetset pankrotimenetlust oleks vajaduse korral võimalik maksejõuetuse põhjuste välja selgitamiseks jätkata, võttes arvesse, et võlausaldajad ei pruugi olla motiveeritud rahastama edasist menetlust, mis nende nõude rahuldamise protsenti ei suurenda, kuid võib olla vajalik ettevõtluskeskkonna parandamiseks.

Ka rahvusvahelistes soovitusetes on varatute ettevõtete puhul menetluse läbiviimise vajalikkust rõhutatud tuues välja, et kui maksejõuetusõigus ei taga maksejõuetute varatute ettevõtete uurimist, siis ei tagata õiglase ärikäitumise ega veel enam hea ettevõtlustava järgimist. Nii on varasid võimalik enne pankrotimenetlust välja kantida või teistesse äriühingutesse viia ilma hirmuta uurimise tagasivõitmise või tsiviil- või kriminaalsätete kohaldamise ees<sup>273</sup>.

Pankrotimenetluse rahastamiseks on võimalikke valikuid peamiselt kolm: menetluse rahastamise tagab kas võlgnik, võlausaldaja või riik. Varatute ettevõtete pankrottidega tegelemiseks on võimalustena välja toodud võlausaldajatele menetlusse panustamine, riigiasutuse loomine või olemasoleva ära kasutamine, fondi loomine, et kanda menetlusega seonduvad kulud või luua nimekiri maksejõuetusõiguse professionaalidest, kes tegelevad menetlustega rotatsiooni korras<sup>274</sup> (vrdl riigi õigusabi). 2013. aasta uuringus pakuti raugemiste arvu vähendamisel lahendusena välja: teha äriühingute juhatuse liikmed vastutavaks menetluskulude katmisel, kehtestada sanktsioonid, kui ei esitata pankrotiavaldust netovara langemisel alla poole osa/aktsia kapitalist, suurendada riigipoolset rahastamist, finantseerida riigi poolt erikontrolle, üle vaadata pandipidaja osalemine menetluskulude kandmisel<sup>275</sup>.

Kehtiv PankrS lähtub võlausaldajakesksest rahastamisest. Kui võlgnikul ei jätku raha pankrotimenetluse kulude katteks, on menetluse raugemise vältimiseks võimalik võlgnikul, võlausaldajal või kolmandal isikul maksta pankrotimenetluse kulude katteks deposiidina selleks ettenähtud kontole kohtu määratud summa (PankrS § 29 lg 3). Juriidilise isiku pankrotimenetluse puhul on deposiidi tasunud isikul õigus nõuda deposiidina tasutud summa hüvitamist isikutelt, kes on oma kohustusi rikkudes jätnud pankrotiavalduse õigeaegselt esitamata (PankrS § 30 lg 3). Tagasinõude esitamise lihtsustamiseks on pankrotiavaldust esitama kohustatud isikule pandud kohustus tõendada, et ta pankrotiavalduse esitamise kohustust ei rikkunud. Praktikas ei soovi võlausaldajad, veel vähem võlgnikud või kolmandad isikud üldiselt deposiiti tasuda ja menetlus raugeb<sup>276</sup>, raugemiste arvu ei ole märkimisväärselt vähendanud ka deposiidi tasunud isiku võimalus esitada tasuta osas tagasinõue kohustusi rikkunud juhatuse liikme vastu.

Realiseerumata on jäänud lahendus, kus pankrotimenetluse kulude kandmist saaks nõuda võlgniku juhatuse liikmetelt, kuigi PankrS § 30 lõige 3 annab võimaluse tasuda deposiiti ja nõuda see võlgnikult

<sup>272</sup> *Op cit* T. Toom, *Juridica* 2014/**VI**, lk 487.

<sup>273</sup> *Op cit* [UNCITRAL Legislative Guide on Insolvency Law](#) (2005), lk 61–63, punktid 72–75.

<sup>274</sup> *Op cit* [UNCITRAL Legislative Guide on Insolvency Law](#) (2005), lk 61–63, punktid 72–75.

<sup>275</sup> *Op cit* [Maksejõuetuse menetlemise tõhususe uuring](#) (2013), lk 12.

<sup>276</sup> K. Jürgenson. [Pankrotiavalduse esitamise kohustust rikkunud isiku vastutus pankrotimenetluse raugemisel](#). Magistritöö. Tartu: Tartu Ülikool, 2015, lk 30.

tagasi, siis praktikas see tihti ei toimi, sest kahju hüvitamise nõude esitamine on aeganõudev, kulukas ja tulemus on ebakindel. Juba 2004. aasta PankrS eelnõu seletuskirjas välja toodud mõte täiendada Austria õiguse eeskujul seadust põhimõttega, mis võimaldaks juhul varatute ettevõtete juhtorgani liikmetelt (k.a isikutelt, kes olid 3 kuud enne pankrotiavalduse esitamist juhatuse liikmed) menetluskulude katteks kuni ~6400 eurot (100 000 eesti krooni) deposiiti<sup>277</sup>. Sarnasest põhimõttest lähtuvate muudatuste tegemist koos kriteeriumidega, mil saab võlgniku maksejõuetust eeldada, on hiljuti analüüsinud ka maksejõuetuse ekspertnõukogu ja justiitsministeerium<sup>278</sup> (vt ka III.II, 5.1.2). Kohtulahenditest ilmnes, et vahepealsel ajal kasutati praktikas konstruktsiooni, millega kohus kohustas juhatuse liiget osaliselt tasuma pankrotimenetlusega seotud kuludena tavapäraselt ligikaudu 640 euro (10000 krooni) ulatuses ning selle tulemusena arvestati tema poolt ühingule pankrotiavalduse esitamisega viivitamisega või muul viisil tekitatud kahju kaetuks<sup>279</sup>. Kohtupraktika analüüsis kritiseeriti lahendust teravalt tuues välja, et selline praktika ei põhine õiguslikul alusel, samuti toodi välja, et see võib mõjuda halvasti pankrotimenetluse ja õigusemõistmise autoriteedile, sest jätab mulje, et teatud summa tasumisega menetluskuludeks pääsetakse vastutusest<sup>280</sup>. Ka tagasisides pakuti välja, et kui pankrotivarast ei jätku ajutise halduri tasu ja kulude hüvitamiseks, eeldatakse, et pankrotiavaldus on jäetud õigeaegselt esitamata ning tasu ja hüvitatavad kulutused mõistetakse võlgnikult ja pankrotiavaldust esitama kohustatud isikutelt välja solidaarselt<sup>281</sup>.

Kaaludes võlgniku juhatuse liikmetele pankrotimenetluse kulude kandmise kohustuse panemist (vt III.II, 5.1.2) on vajalik sätestada seaduses selge õiguslik alus ning sealjuures arvestada juhatuse liikme kaebeõiguse probleematikat, tagada, et see ei muudaks menetlust veelgi pikemaks, arvestada ajutise halduri piiratud võimalusi saada teavet juhatuse liikme võimaliku kohustuse rikkumise kohta, menetluse jätkamise mõttekust varatute ühingute puhul ning küsimust, kas menetlust oleks praktiline üldse alustada enne kui on selge, kas juhatuse liige ka tegelikult menetluskulude kandmiseks deposiidi tasumiseks kohustatud on<sup>282</sup>. Sealjuures tekitab küsimusi ka see, mida teha siis, kui juhatuse liikmel ei ole raha või kui juhatuse liikmelt saadakse raha väga pika ajamöödumisel, siis kuidas seni menetlust rahastada.

Riigi rahastamine piirdub varatute juriidiliste isikute puhul praegu kohtu võimalusega määrata pankrotimenetluse raugemisel pankrotti välja kuulutamata ajutise halduri tasu ja hüvitatavad kulutused riigi vahenditest, kuid mitte suuremas summas kui 397 eurot (sealhulgas seaduses ettenähtud maksud, välja arvatud käibemaks) (vt PankrS § 23 lg 4). See summa on oluliselt väiksem ajutisele haldurile määratavast keskmisest tasust ning on kaheldav, kas see summa on alati piisav<sup>283</sup>, tagasisides on välja pakutud, et tasu suurus võiks olla 960 eurot<sup>284</sup>.

Soome pankrotiombudsmani instituudi<sup>285</sup> eeskujul, on võimalik kaaluda, et luua Eestis sarnane riigi rahastatav üksus, kelle funktsioonide hulka kuuluks varatute ühingute pankrotimenetlustes maksejõuetuse põhjuste ja juhatuse liikmete võimaliku kohustuste rikkumise ja vastutuse välja selgitamine (vt punkt III.I, 2.1.4).

<sup>277</sup> Pankrotiseaduse eelnõu (1085) seletuskiri, lk 46.

<sup>278</sup> Justiitsministeeriumi esialgset kavatsust ja seletuskirja (edastatud seoses magistritööga [lk 81 jj](#)) täiendati ka 2014. aastal, kättesaadavad justiitsministeeriumis.

<sup>279</sup> Riigikohtu analüüs (M. Vutt koost). [Pankrotimenetluse raugemise kohtupraktika](#) (2008), lk 16–20.

<sup>280</sup> *Op cit* [Pankrotimenetluse raugemise kohtupraktika](#), lk 19.

<sup>281</sup> Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koja [ettepanek](#) Justiitsministeeriumi dokumendiregistri viit: 7-7/5657, punkt 1.7.

<sup>282</sup> Vt ka *op cit* K. Jürgenson. [Pankrotiavalduse esitamise kohustust rikkunud isiku vastutus pankrotimenetluse raugemisel](#), lk 39–49.

<sup>283</sup> K. Kerstna-Vaks. Pankrotimenetluse kulud – vältimatu osa pankrotimenetlusest. – *Juridica* 2008/*VI*, lk 400, vt ka allmärkused nr 63 ja 80.

<sup>284</sup> *Op cit* Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koja [ettepanek](#), p-d 1.7 ja 3.1; [Eesti Advokatuuri maksejõuetuse komisjoni ettepanekud](#) Justiitsministeeriumi dokumendiregistri viit: 7-7/5657, punkt 3.9.

<sup>285</sup> *Op cit* Soome pankrotiombudsmani (*Konkurssiasiamies*) [kodulehekülj](#).

Analüüsida tuleb, millisel viisil oleks Eestis mõttekas tagada pankrotimenetluse kulude kandmine, et vältida pankrotimenetluse raugemist, kas vajalik oleks luua täiendavaid võimalusi, mis motiveeriksid võlausaldajaid pankrotimenetluse kulude katteks deposiiti tasuma, milline võiks olla lahendus, et kohustada vajalikel juhtudel võlgniku juhatuse liikmeid pankrotimenetluse kulusid kandma, mis arvestaksid eelmainitud riske, ei venitaks pankrotimenetlust veelgi ja tagaks juhatuse liikme õiguste kaitse ja piisava kaebeõiguse. Lahendus peaks arvesse võtma äriühingu piiratud vastutuse põhimõtet ning meetmed ei tohiks heidutada ettevõtjaid, kuid samas peaks olema tagatud efektiivne süsteem pahausksete juhatuse liikmete vastutusele võtmiseks, et parendada ettevõtluskultuuri.

#### 4.2 Ülevaade huvigruppide 2015. aastal esitatud ettepanekutest

**Eesti Advokatuuri maksejõuetuse komisjon:** „Pankrotimenetluse ombudsmani instituudi vajaduse tingib raugivate pankrotimenetluste arvukus. Ombudsmani tegevuse sisuks võiks olla tagasivõitmise hagide ja kohustusi rikkunud juhtorganite liikmete vastu hagide esitamine juhtudel, kus pankrotimenetlus on raugenud tulenevalt võlausaldajate soovimatusest või võimetusest menetlust finantseerida, kui vastavate nõuete esitamine on perspektiivne ja ennetavalt vajalik pankrotimenetluste raugemiste ärahoidmiseks.

Ombudsman kannaks preventiivset ning ettevõtluskeskkonda ja selle mainet parandavat eesmärki, vähendades „pahatahtlike“ pankrottide arvu ning kahandades võlgniku tegevust kontrollivate isikute soovi ühingut varatuks muuta.

Pankrotimenetluse ombudsmani institutsiooni täpsed ülesanded ja pädevus vajavad eraldi põhjalikumad arutelu, kuid põhimõtteline vajadus vastava institutsiooni või muu raugemisi vähendavate abinõude rakendamise vastu on komisjoni hinnangul kindlasti olemas.“

„3.9. Kehtestada regulatsioon, mis võimaldaks pankrotimenetluse raugemisel mõista ajutise halduri tasu ning kulutused välja isikutelt, kes on kohustusi rikkudes jätnud pankrotiavalduse esitamata (PankrS § 23). Suurendada riigi vahenditest ajutisele haldurile hüvitatava tasu ning kulutuste summat ja luua mehhanism, mis võimaldaks riigil hüvitatud summa pankrotiavalduse esitamise kohustust rikkunud isiku(te)lt regressi korras sisse nõuda (PankrS § 29).

Eesmärk on suunata juhatuse liikmeid oma täitma pankrotiavalduse õigeaegse esitamise kohustust ning parandada nii võlausaldajate kui avalikes huvides toimuva menetluse rahastamise võimalusi. Ajutise halduri tasu ning kulutuste riigi vahenditest hüvitatava summa suurendamise eesmärgiks on võimaldada halduri tasustamine proportsionaalselt tehtud tööga.“

**Eesti Kaubandus-Tööstuskoda:** „Eesti maksejõuetusõiguse üheks peamiseks kitsaskohaks tuleb pidada suure osa pankrotimenetluste lõppemist raugemisega. Krediidiinfo paneeluuringu „Pankrotid Eestis“<sup>286</sup> andmetel kuulutati Eestis 2014. aastal välja 428 äriühingu maksejõuetus, millest 276 juhul pankrotti välja ei kuulutatud ja ettevõtte likvideeriti, kuna kohus leidis, et ettevõtte on täiesti varatu. Ka Kaubanduskoja liikmed on pidanud pankrotimenetluste raugemist üheks peamiseks Eesti maksejõuetusõiguse probleemiks.“

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

<sup>286</sup> Kättesaadav aadressil: <http://www.krediidiinfo.ee/files/pankrotid2014.pdf>

„Pankrotimenetluste raugemisega on tihedalt seotud küsimus ettevõtete juhatuse liikmete vastutuse kohaldamisest ja selle keerukusest.“

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

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

**Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koda:** „Sätte [PankrS § 23 lõige 4 muutmise] eesmärk on suunata juhatuse liikmeid oma kohustusi täitmas ning parandada nii võlausaldajate huvides kui ka avalikes huvides toimuva menetluse rahastamise võimalusi. /.../ Sätte kehtestamisega ei saa tagada, et juhatuse liikmetelt realselt laekub raha, mille arvel on võimalik läbi viia pankrotiavalduse menetlus või pankrotimenetlus. Säte ei ole abinõu, mis asendab menetluse riigipoolse finantseerimise. Säte loob täiendava menetluse rahastamise võimaluse riigipoolse finantseerimise kõrval ning samuti on aluseks riigi poolt kantud menetluskulu juhatuse liikmetelt tagasi nõudmiseks.“

„[PankrS § 23 lõige 4] Muudatuse eesmärk on viia halduri tasu vastavusse tegeliku töö mahu ja kuludega võttes aluseks, et ajutise halduri töö maht on esialgselt esitatud hinnangutel keskmiselt 20 tundi (mida arvesse võttes peaks piirmäär olema 1500...2000 või enamgi eurot), ning suurendada juhatuse liikme vastutust halduri tasu maksmise kohustuse osas, et suurendada halduri tasu võlglaselt kättesaamise võimalust ning vähendada pankrotiavaldustega viivitamist ja varade kantimist (ilmselt mitte küll suuremaid). Eesmärk on muuta varade kantimine ja varade varjamine võimalikult kulukaks ning seega võimalikult vähemõttekaks; ühtlasi tõsta seeläbi juhatuse liikme vastutust ja parandada ettevõtluskultuur. 960 eurot on kompromiss halduri tegelike kulude ja riigi võimaluste vahel. Täiendavalt tuleks luua mehhanism, et riik saaks sellesama 960 füüsilisest isikust võlgnikult või võlgniku juhatuse liikmelt regressi e. tagasinõude korras (tegeliku võlgniku eest ära makstud summa riigile tagasinõudmine) sisse nõuda. Justiitsministeerium on andnud 14.10.2013 oma tõlgenduse pankrotiseadusele, mille kohaselt tuleks see küsimus seaduses sõnaselgelt sätestada.“

„1.7 Pankrotiseaduse paragrahvi 23 lg 4 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt: (4) Kui pankrotiavalduse menetlus lõpetatakse raugemisega pankrotti välja kuulutamata ja võlgniku varast ei jätku ajutise halduri tasu ja kulutuste hüvitamiseks, siis eeldatakse, et pankrotiavaldus on jäetud õigeaegselt esitamata. Sellisel juhul mõistab kohus ajutise halduri tasu ja hüvitatavad kulutused välja solidaarselt võlgnikult ja isikutelt, kes on oma kohustusi rikkudes jätnud pankrotiavalduse õigeaegselt esitamata. Isik kelle vastu nõue esitatakse, peab vaidluse korral tõendama, et ta ei ole pankrotiavalduse õigeaegse esitamata jätmisega oma kohustusi rikkunud. Kohus võib määrata ajutise halduri tasu ja kulutuste hüvitamise riigi vahenditest. Riigi vahenditest ei hüvitata ajutise halduri tasu ja kulutusi suuremas summas kui 397 eurot (sealhulgas seaduses ettenähtud maksud, välja arvatud käibemaks).

Selgitus: Sätte kehtestamise ettepanekut ajendab esitama asjaolu, et seadus näeb ette juriidilise isiku juhatuse liikmete kohustuse esitada püsiva maksejõuetuse ilmnemisel asjatu viivitusega kohtule pankrotiavaldus. Ilma pankrotti välja kuulutamata raugevate menetluste suur osakaal kinnitab, et seda

kohustust täidetakse harva. Juhatuse liikmetele on tihti kasulik, et pankrotiavaldust menetletakse siis, kui äriühingul vara enam üldse ei ole või kui seda on väga vähe. Sel juhul ei saa ettevõttes toimunud kas piisava põhjalikkusega kontrollida ja analüüsida või ei saa etteheidetavate tegude avastamisel raha puudumise tõttu esitada hagiavaldusi äriühingu vara suurendamiseks. Puudub tõhus sanktsioon, mis kallutaks juhatuse liikmeid pankrotiavalduse esitamise kohustuse rikkumisest hoiduma või heastaks kohustuse rikkumise negatiivse mõju.

Senised pankrotiavalduse õigeaegse esitamise kohustuse rikkumise sanktsiooniks kavandatud sätted ei ole suutnud seda funktsiooni enamikel juhtudel täita. KarS § 385<sup>1</sup> alusel kellegi kuriteos süüdimõistmine osutus liiga kulukaks ja keeruliseks ning revisjoni tulemusel tunnistati see säte vastuväidetele vaatamata kehtetuks. Võlausaldajal on võlgniku juhatuse liikme vastu nõuet esitades enamasti keeruline varustada kohut põhjenduste ja tõenditega selle kohta, mis ajast alates tuleb äriühingu makseraskusi käsitada püsiva maksejõuetusena, mis omakorda annaks aluse esitada nõudeid juhatuse liikmete vastu. Vajalikke andmeid saaks koguda pankrotimenetluses, kuid seda ei saa tihti viia läbi raha puudumise tõttu.

Sätte eesmärk on suunata juhatuse liikmeid oma kohustusi täitmas ning parandada nii võlausaldajate huvides kui ka avalikes huvides toimuva menetluse rahastamise võimalusi. Säte loob iseseisva ja suhteliselt piiratud vaidlustamise võimalusega nõude aluse juhatuse liikmete vastu olukorras, kus nende juhitud äriühingu varast ei piisa isegi selleks, et äriühingus toimunud kontrollida ja analüüsida ning nõuete esitamise aluste ilmnemisel neid nõudeid realselt esitada.

Sätte kehtestamisega ei saa tagada, et juhatuse liikmetelt realselt laekub raha, mille arvel on võimalik läbi viia pankrotiavalduse menetlus või pankrotimenetlus. Säte ei ole abinõu, mis asendab menetluse riigipoolse finantseerimise. Säte loob täiendava menetluse rahastamise võimaluse riigipoolse finantseerimise kõrval ning samuti on aluseks riigi poolt kantud menetluskulu juhatuse liikmetelt tagasi nõudmiseks.“

„2.2 Saavutamaks pankrotiseaduse kehtiva redaktsiooni kehtestamisel seatud eesmärged, täiendatakse pankrotiseaduse § 29 lõiget 8 kahe lausega alljärgmises sõnastuses: Ajutise halduri tasu ja vajalike kulutuste väljamaksmiseks vajaliku summa ulatuses lõpetab kohus arestid ja määrab, millise vara arvelt pankrotihalduri tasu ja menetluseks vajalikud kulutused kaetakse. Väljamaksed likvideerimisel oleva juriidilise isiku pangakontolt ajutise pankrotihalduri tasu ja kulutuste hüvitamiseks teostatakse likvideerija ülesannetes tegutseva isiku poolt antud maksekorralduse alusel“ /.../ Alternatiiv eelviimase lause osas: Tähtaja pikendamisel määrab kohus kindlaks summa, mille taotluse esitanud isik peab tasuma likvideerija ülesannetes tegutseva ajutise halduri tasu ja likvideerimiskulutuste katteks ning mis ei ole suurem kui 960 eurot.

Selgitus: Muudatuste eesmärk on parandada sätte sõnastust, et kujundada ühtne PankrS § 29 lõike 8 sätete rakenduspraktika ajutise pankrotihalduri seadusest tulenevate õiguste tagamiseks. PankrS lõikest 8 tuleneb juriidilise isiku likvideerija, kes eelnevalt täitis sama juriidilise isiku pankroti välja kuulutamiseks esitatud pankrotiavalduse menetluses ajutise pankrotihalduri ülesandeid, õigus esitada maksekorraldus ajutise pankrotihalduri tasu ja kulutuste katteks makse tegemiseks likvideeritava juriidilise isiku täitemenetluses arestitud pangakontol olevate rahaliste vahendite arvel. Selline maksekorraldus kuulub täitmisele, sest kooskõlas PankrS § 29, mis reguleerib pankrotiavalduse menetluse raugemist ilma pankrotti välja kuulutamata, lõike 1 sätetega lõpetab kohus “määrusega menetluse pankrotti välja kuulutamata raugemise tõttu olenemata võlgniku maksejõuetusest, kui võlgnikul ei jätku vara pankrotimenetluse kulude katteks ning ei ole võimalik vara tagasi võita või tagasi nõuda, sealhulgas puudub võimalus esitada nõue juhtorgani liikme vastu”. Sama paragrahvi lõige 8 sätestab (esimeses kolmes lauses), et “(k)ui juriidilisest isikust võlgniku pankrotimenetlus lõpetatakse raugemise tõttu, likvideerib ajutine haldur juriidilise isiku kahe kuu jooksul menetluse lõpetamise määruse jõustumisest arvates likvideerimismenetluseta. Kui pankrotimenetluse raugemisel on võlgnikul mingi vara, makstakse sellest kõigepealt ajutise halduri tasu ja kaetakse vajalikud kulutused.

Õigustatud isiku taotlusel võib kohus käesoleva lõike esimeses lauses nimetatud tähtaega pikendada kuni kuue kuuni.”

Teistsugune PankrS § 29 lg 8 sätete rakendamise praktika ei ole Koja hinnangul kooskõlas PankrS § 29 sisu ja eesmärkidega, mida nende kehtestamisel 2009. aastal esitatud kohtutäituri seaduse muutmise seaduseelnõu 463 SE seletuskiri selgitas alljärgmiselt.

PankrS § 29 muutmise üheks eesmärgiks on „korrastada ja täielikult ümber kujundada praegu kehtiv segasevõitu regulatsioon pankrotimenetluse raugemise kohta enne pankroti väljakuulutamist (vt ka § 30 muutmise kommentaaris öeldut). /.../ Paragrahvi 29 lõike 8 kohaselt peab menetluse lõpetamisel raugemise tõttu ajutine haldur juriidilisest isikust võlgniku likvideerima ilma likvideerimismenetluseta. /.../ Lõike 8 lahendab ka järelejäänud varaga seonduva kitsaskoha. Nimelt tõstatasid pankrotihaldurid probleemi, et aeg-ajalt jääb § 29 lõike 1 või 2 alusel likvideeritud isiku puhul alles vähesel määral vara, millega ei osata midagi peale hakata. Näiteks on likvideeritava äriühingu pangakontol mõnikümne krooni. Seda vara äriühingu osanikele või aktsionäridele välja jagada oleks justkui ebakohane, arvestades seejuures, et samal ajal tasub riik halduri töötasu ja kulutusi (kui isiku varast ei jätku, mis on sellistel juhtudel väga tavaline). Nii peakski tulevikus loodava § 29 lõike 2 teise lause kohaselt kuuluma allesjääv vara ajutisele pankrotihaldurile, mille arvelt võib vähendada temale riigi eelarvest makstavat töötasu või hüvitist.“

Täpsemalt selgitab PankrS § 29 lõike 8 sätete kohaldamist pankrotihaldurite kutsekogu juhatuse esimehele saadetud Justiitsministeeriumi 28.06.2010 kirjas nr 16-1/8325 (lisatud), mille ära kiri on saadetud ka Finantsinspeksioonile, esitatud Justiitsministeeriumi seisukoht ajutise halduri tasu maksmisest pankrotimenetluse raugemise korral. Viimatinimetatud kirjas annab Justiitsministeerium vastuse küsimuses, kas ajutise halduri tasu ja vajalike kulude hüvitis kuulub pankrotiseaduse § 29 lõike 8 alusel rahuldamisele võlgnikule kuuluva täitemenetluses arestitud vara arvel.

Justiitsministeerium asus esitatud küsimuses seisukohale, et pankrotiseaduse § 29 lõike 8 kohaldamata jätmine jätkuvas täitemenetluses ei ole põhjendatud. Seisukoha alusena tuuakse välja asjaolu, et „1. jaanuaril 2010. aastal jõustus uus kohtutäituri seadus, mille rakendussätetes nähti muuhulgas ette ka pankrotiseaduse täiendamine § 29 lõikega 8. Nimetatud uues lõikes sätestatakse, et juhul, kui juriidilisest isikust võlgniku pankrotimenetluse raugemisel on võlgnikul mingi vara, makstakse sellest kõigepealt ajutise halduri tasu ja kaetakse vajalikud kulutused, võlgniku likvideerib ajutine haldur likvideerimismenetluseta. Sätte puhul on tegemist erinormiga täitemenetluse seadustiku sätete suhtes, mis käsitlevad täitemenetluse jätkumist pärast pankrotimenetluse lõppemist. Säte kuulub kohaldamisele ka juhul, kui võlgniku vara on arestitud hetkel, kui pankrotimenetlus lõpetatakse raugemise tõttu. /.../ Pankrotiseaduse § 29 lõike 8 puhul on tegemist selge ja üheselt mõistetava õigusnormiga, mille eesmärk on tagada pankrotiseaduse § 23 lõikes 1 sätestatud halduri õigus tasule. Vastavalt pankrotiseaduse § 23 lõikele 1 on ajutisel halduril õigus saada oma ülesannete täitmise eest tasu ja nõuda oma ülesannete täitmiseks tehtud vajalike kulutuste hüvitamist. Nii ajutise halduri tasu kui ka hüvitatavate kulutuste suuruse kinnitab kohus määrusega. /.../ Justiitsministeerium on seisukohal, et summa, mille kohus on määrusega määranud ajutise halduri tasuks ja kulutuste hüvitamiseks tuleb tasuda ajutisele haldurile täitemenetluses arestitud vara arvel enne sissenõudjate vahel tulemi jaotamist.)“

Arvesse võttes vajadust mõista PankrS § 29 terminoloogiat, peame siinjuures põhjendatuks viidata ka 17.05.2010 algatatud täitemenetluse seadustiku ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (763 SE II) seletuskirjale teise lugemise teksti juurde (kättesaadav <http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems&emshelp=true&eid=1033443&u=20110304141518>), mis seonduvalt pankrotiseaduse muudatusettepanekuga nr 5, 20, 22 selgitab, et need „on tingitud vajadusest ühtlustada pankrotiseaduse terminoloogiat. Alates 01.01.2010 jõustunud pankrotiseaduse muudatuste üheks eesmärgiks oli ära kaotada pankrotimenetluse algatamise mõiste ning asendada see ajutise halduri nimetamise mõistega. Muudatuse tulemusena ei kasutataks pankrotiseaduses enam mõistet pankrotimenetluse algatamine, vaid üksnes ajutise halduri nimetamine“.

PankrS § 29 sätetes kasutatavast sõnastusest tulenevad küsimused, mille kohaselt PankrS § 29 reguleerib pankrotiavalduse menetluse raugemist ilma pankrotti välja kuulutamata, selle lõik 8 aga sätestab ajutise halduri õiguse saada tasu ja kulude hüvitust kõigi teiste ees eelisjärjekorras "(k)ui juriidilisest isikust võlgniku pankrotimenetlus lõpetatakse raugemise tõttu" ja "pankrotimenetluse raugemisel on võlgnikul mingi vara".

Alternatiivi selgitus: Muudatuse eesmärk on viia halduri tasu vastavusse tegeliku töö mahu ja kuludega võttes aluseks, et ajutise halduri töö maht on esialgselt esitatud hinnangutel keskmiselt 20 tundi (mida arvesse võttes peaks piirmäär olema 1500...2000 või enamgi eurot), ning suurendada juhatuse liikme vastutust halduri tasu maksmise kohustuse osas, et suurendada halduri tasu võimalikult kättesaamise võimalust ning vähendada pankrotiavaldustega viivitamist ja varade kantimist (ilmselt mitte küll suuremaid). Eesmärk on muuta varade kantimine ja varade varjamine võimalikult kulukaks ning seega võimalikult vähemõttekaks; ühtlasi tõsta seeläbi juhatuse liikme vastutust ja parandada ettevõtluskultuur. 960 eurot on kompromiss halduri tegelike kulude ja riigi võimaluste vahel. Täiendavalt tuleks luua mehhanism, et riik saaks sellesama 960 füüsilisest isikust võlgnikult või võlgniku juhatuse liikmelt regressi e. tagasinõude korras (tegeliku võlgniku eest ära makstud summa riigile tagasinõudmine) sisse nõuda.

Justiitsministeerium on andnud 14.10.2013 oma tõlgenduse pankrotiseadusele, mille kohaselt tuleks see küsimus seaduses sõnaselgelt sätestada."

**Tartu Maakohus:** „2.1. Pankrotimenetluse üheks suuremaks probleemiks on see, et sageli ei ole pankrotimenetluse alguseks võlgnikul enam praktiliselt üldse vara, millest oma kohustusi täita või isegi pankrotimenetlust finantseerida. See tingib paljude pankrotimenetluste raugemise. Selle oluliseks põhjuseks on asjaolu, et pankrotiavaldusi ei esitata õigeaegselt. Kehtivas õiguses on PankrS §-s 30 ette nähtud võimalus, et võlausaldaja tasub pankrotimenetluse kulude katteks kohtu deposiiti summa. See ei ole ilmselt väga efektiivne vahend raugemiste ärahoidmiseks, kuivõrd raske on eeldada võlausaldajalt raha tasumist olukorras, kus ei ole kindel, et ta raha tagasi saab. PankrS § 30 lg 3 sätestab küll võimaluse nõuda deposiiti tasutud summa välja isikult, kes rikkus pankrotiavalduse esitamise kohustust, kuid ka selle regulatsiooni puuduseks on asjaolu, et võlausaldajal ei ole täit kindlust oma raha tagasisaamises, sest selleks tuleb eelnevalt kohtusse pöörduda, kanda menetluskulusid ning kohtumenetluse tulemus ei ole kunagi 100% etteennustatav. Lisaks kaasneb veel pankrotiavalduse esitamise kohustust rikkunud isiku maksejõuetuse risk. Maksejõuetuse revisjoni raames tuleks kindlasti kaaluda võimalusi, kuidas vähendada raugivate menetluste osakaalu ning mõjutada maksejõuetute äriühingute juhatuse liikmeid õigeaegselt pankrotiavaldust esitama. Üheks võimalikuks regulatsiooniks selles suunas võiks olla võimalus, et kohus kohustab pankrotiavalduse esitamise kohustust rikkunud isikut ennast tasuma pankrotimenetluse kulude katteks raha kohtu deposiiti. See võiks toimuda samas menetluse faasis, kus kohus praegu määrab võlausaldajale tähtaja raha deposiiti maksmiseks ning samadel tingimustel, kui PankrS § 30 lg 3 järgne võlausaldaja nõue, st raha deposiiti maksmise kohustuse vältimiseks peaks isik tõendama, et ei ole rikkunud kohustust esitada õigeaegselt pankrotimenetlus.

2.2. Pankrotiavalduse esitamise kohustus tuleneb küll äriseadustikust, kuid pankrotiavalduse esitamata jätmine ei ole enam kriminaalkorras karistatav. Ilmtingimata ei peaks see olema kriminaalmenetluses lahendatav süütegu, aga mingi sanktsiooni võiks seadus ette näha. Kasvõi nt anda haldurile või võlausaldajatele lihtsustatud korras võimaluse hageda juhatuse liikmelt pankrotipessa tekitatud kahju vms. Kuna sellisel juhul oleks kahju suurust raske tõendada, võiks ette näha tavapärasest erineva tõendamiskoormise või sätestada mingi eelduse kahju suuruse kohta (kas rahasumma, % eelmise aasta käibest vms).“

## 5 Maksejõuetu juriidilise isiku juhatuse liikmete vastutus

### 5.1 Revisjoni objekt

#### 5.1.1 Analüüsi etapi üldeesmärk

Revisjoni üldeesmärk on põhjalikult, sisuliselt ja süsteemselt analüüsida maksejõuetuse juriidilise isiku juhatuse liikmete vastutuse regulatsioonide otstarbekust, õigusselgust ja vastavust praktika vajadustele ning teha vajadusel ettepanekud kehtiva õiguse muutmiseks. Analüüsida tuleb kehtiva süsteemi puudusi ning pakkuda välja lahendusi nende puuduste ületamiseks. Analüüs peab vastama sisuliselt mahult HÕNTE mõistes kontseptsioonile, st lahendatav probleem peab olema põhjalikult lahti seletatud, kajastama õiguslikke valikuid ning vastavalt töögrupi tööjaotusele tuleb hinnata kaasnevaid mõjusid. Analüüsi lõppu peab olema lisatud VTK [vorm](#), mis täidab kontseptsiooni kokkuvõtte funktsiooni. Välja tuleb pakkuda terviklik, süsteemne ja õigusselge lahendus põhjendatud juhtudel pahatahtlike pankrotimenetluse raugemiste arvu vähendamiseks ning millised on vajalikud meetmed. Arvestada tuleb, et tahtmatu maksejõuetuse korral on meetmete rakendamine lubamatu, mistõttu peab olema tagatud tahtlike ja tahtmatute maksejõuetuste eristamine ning võimalike piirangute või vastutuse kohaldamine üksnes nn tahtlike maksejõuetuste puhul. Analüüsi eesmärk on uurida, kuidas tagada parem ettevõtluskultuur ja piiratud vastutuse kontseptsiooni kuritarvituste vältimine heas usus tegutsevaid ettevõtjaid koormamata. Vajadusel tuleb välja pakkuda regulatsioonide lihtsustamise, ajakohastamise ning ühtlustamise viisid. Analüüs peab muu hulgas hõlmama kõiki järgmisi üksikküsimusi:

#### 5.1.2 Juhatuse liikmete kohustuste ja vastutuse süsteem

Eestis 2010. aastal läbiviidud [uuringus](#) on maksejõuetus liigitatud (kuri)tahtlikuks ja tahtmatuks maksejõuetuseks. Tahtmatu maksejõuetuse puhul ei kata teatud ajahetkel ettevõtte varad enam kohustusi, kas ootamatult mingi sündmuse tulemusel või kujuneb maksejõuetus pikema aja jooksul<sup>287</sup>. Tahtlikust maksejõuetusest saab ennekõike rääkida siis, kui ettevõtjad teavad, et nende tegevus viib teatud aja jooksul kindlasti situatsiooni, kus olemasolevate ja loodavate varadega pole võimalik kohustusi täita, kuid selles osas ei võeta midagi ette ning samuti ei teavitata erinevaid osapooli<sup>288</sup>. Näidetenä on uuringus välja toodud, et tegemist võib olla ettevõttega, mis asutataksegi petuskeemi elluviimiseks (nn arvevabrik), ühinguga, kus tegeletakse ettevõtlusega, kuid algusest peale toimub süstemaatiline pettus või ettevõtte, mis riskide realiseerumisel teadlikult ei soovi kohustusi täita ja hakkab võlausaldajaid kahjustades omanike kasu maksimeerima<sup>289</sup>.

Eestis 2010. aastal läbiviidud uuringu kohaselt on ettevõtte tegevuse ebaõnnestumise peamiste põhjustena kohtulahendites välja toodud muutused turul (26%), kahjumlik tegutsemine (20%) ja juhtimisprobleemid (20%). Juhtimisprobleemide all on uuringus mõeldud, mitte niivõrd pankrotiavalduse õigeaegse esitamise kohustuse rikkumist, kuivõrd ebapädevat või puudulikku ettevõtte juhtimist<sup>290</sup>. Probleemsed on varatud ühingud ja ettevõtluskultuur ühingute tühjaks kantimisel, mil rahvusvaheliste soovitude kohaselt on hea ettevõtluskultuuri tagamiseks vajalik tagada ka varatute ühingute maksejõuetuse menetlemine<sup>291</sup>. Sealjuures tuleb samavõrd siiski silmas pidada Euroopa Komisjoni soovitusi, et regulatsioon peab saatma selge sõnumi, et ettevõtlikkust ei karistata nn eluaegse vangistusega ning tahtlike ja tahtmatute pankrottide eristamisel on parim

<sup>287</sup> *Op cit* O. Lukason. [Maksujõuetuse põhjuste analüüs](#). Kokkuvõtte olulisematest uurimistulemustest, lk 11.

<sup>288</sup> *Op cit* O. Lukason. [Maksujõuetuse põhjuste analüüs](#), lk 11.

<sup>289</sup> *Op cit* O. Lukason. [Maksujõuetuse põhjuste analüüs](#), lk 11.

<sup>290</sup> *Op cit* O. Lukason. [Maksujõuetuse põhjuste analüüs](#). Kokkuvõtte olulisematest uurimistulemustest, lk 22.

<sup>291</sup> *Op cit* [UNCITRAL Legislative Guide on Insolvency Law](#) (2005), lk 61, punktid 72.

lähtekoht eeldada, et kõik ettevõtjad on ausad ja kindlaks määrata need, kes on ebaausad ja vaid neid karistada. Juurde lisati, et kolmeaastane saneerimisperiood oleks mõistlik ülemine piir ausale ettevõtjale võlgadest vabanemiseks ja peaks toimuma nii automaatselt kui võimalik<sup>292</sup>.

Juhatuse liikme tsiviilõiguslik vastutus seondub sisesuhtest tulenevate kohustuste (mh põhikirjast, osanike, aktsionäride või juhatuse otsustest, juhtorgani liikme lepingust<sup>293</sup>) hoolsus- ja lojaalsuskohustuse<sup>294</sup> (TsÜS § 35) rikkumisega ning realiseerub seadusjärgse käsundilaadse tehingulise õigussuhte alusel vastutusena ühingu ees (VÕS § 115 ja ÄS § 187 lg 2 või ÄS § 315 lg 2)<sup>295</sup>. Kõne alla võib sealjuures erandina tulla ka deliktiline otsevastutus (VÕS § 1043 jj) kolmandate isikute (ühingu võlausaldaja, aktsionär) ees eelkõige kas tahtliku heade kommete vastase käitumise (VÕS § 1045 lg 1 p 8) või seadusest tuleneva kohustuse (kaitsenormi) rikkumise tõttu (VÕS § 1045 lg 1 p-d 7)<sup>296</sup>, eeldusel, et kohustus on kehtestatud kas ainuüksi või sealhulgas ühingu võlausaldajate kaitseks. Näiteks võib juhatuse liige võlausaldaja ees vastutada pankrotiavalduse õigeaegse esitamata jätmise või raamatupidamiskohustuse rikkumise eest<sup>297</sup>. Maksejõuetusega seonduvalt võib vastutus järgneda ka, kui juhatus on rikkunud kohustust esitada mitte hiljem kui 20 päeva jooksul maksejõuetuse tekkimisest pankrotiavaldus, teinud ühingu eest makseid, mis ei ole kooskõlas korraliku ettevõtja hoolsusega (TsÜS § 36; ÄS §-d 180 lg 5<sup>1</sup>; § 306 lg 3<sup>1</sup>)<sup>298</sup> või rikkunud koosoleku kokkukutsumise kohustust, kui ühingul on netovara järel vähem kui seaduses ettenähtud suurus või pool osa- või aktsiakapitalist (ÄS § 171 lg 1 p 2; § 292 lg 1 p 1).

Juhatuse liikmete vastutuse kujunemise õiguslike aluste kohta on hulgaliselt [kohtupraktikat](#) ja teemat on palju analüüsitud, kuid probleeme tekitab vähene ressurss juhatuse liikmete tegevuse uurimiseks, nn elukutselised pankrotimeistrid<sup>299</sup> ja nn libalikvideerijad, kelle „teenuse“ eesmärk ei ole mitte seadusekohase likvideerimismenetluse läbiviimine, vaid äriühingu võõrandamine ja juhatuse liikmete väljavahetamine nn tankistide vastu<sup>300</sup>, samuti praktika äriühing ähvardava maksejõuetuse korral tühjaks kantida<sup>301</sup>. Sealjuures võib ilmselt nõustuda, et kui firma arvel on sisuliselt null eurot pankroti väljakuulutamise hetkel, on reeglina tegemist teadliku käitumisega<sup>302</sup>. Maksuameti hinnangul on Eestis probleemseid äriühingute juhatuse liikmeid ligikaudu 600<sup>303</sup>. Eesti praktikas on oldud seisukohal ka, et võlausaldajad, haldurid ja kohtud saavad pankrotimeistritega tegeleda vaid olulist raha ja aega võtvate ehk ebaefektiivsete tsiviilvaidluste teel ning probleemi lahendamise võti on kriminaalpoliitikas. Sisuliselt ei tohiks olla varade kantimisega seoses keskne roll mitte tsiviilvaidlustel, vaid

<sup>292</sup> Euroopa Komisjon [raport](#) „A second chance for entrepreneurs: prevention of bankruptcy, simplification of bankruptcy procedures and support for a fresh start“, soovitus nr 2 ja 3.

<sup>293</sup> K. Saare. Eraõigusliku juriidilise isiku organi liikmete õigussuhted. – Juridica 2010/**VII**, lk 486–487; Riigikohtu 8. oktoobri 2008. aasta otsus tsiviilasjas nr [3-2-1-65-08](#), p 33.

<sup>294</sup> Vt Riigikohtu 4. mai 2010. aasta otsus tsiviilasjas nr [3-2-1-33-10](#), p 11; vt ka viide Riigikohtu 30. aprilli 2003. aasta otsusele tsiviilasjas nr [3-2-1-41-05](#), p 31.

<sup>295</sup> Vt K. Saare et al. Ühinguõigus. I, Kapitaliühingud. Tallinn: Juura, 2015, lk 156, lk-d 352–353.

<sup>296</sup> Vt *op cit* K. Saare et al. Ühinguõigus. I, Kapitaliühingud. Tallinn: Juura, 2015, lk-d 179, 353.

<sup>297</sup> *Op cit* [3-2-1-188-12](#), p 12; Riigikohtu 17. juuni 2015. aasta otsus tsiviilasjas nr [3-2-1-69-15](#), p 11, vt ka viide p 19 Riigikohtu 8. mai 2013. a otsusele tsiviilasjas nr [3-2-1-191-12](#), p 16.

<sup>298</sup> Vt juhatuse liikmete kohustuste kohta Riigikohtu 29. mai 2013. aasta otsust tsiviilasjas nr [3-2-1-40-13](#) ja *op cit* [3-2-1-129-15](#). Sealjuures peavad juhatuse liikmed oma tegevuses pidevalt arvestama ühingu reaalse majandusliku olukorraga ning hindama tehingute mõju ühingule: vt ka äriseadustiku muutmise seaduse [eelõu 552 ja seletuskiri](#) ja *op cit* [3-2-1-40-13](#), p-d 26–28.

<sup>299</sup> [Eesti Kaubandus-Tööstuskoja ettepanekud](#), Justiitsministeeriumi dokumendiregistri viit: 7-7/5657, punkt 2.

<sup>300</sup> MTA hoiatab: [Liikvel on libalikvideerijad](#) (25.02.2014)

<sup>301</sup> J. Mody. [Pankrotimeistrid - viga ei ole inimestes, vaid riigi tegematajätmisses](#). (05.06.2012)

<sup>302</sup> K. Madisson. [Pahatahtlike pankrottide arv kasvab](#). – Äripäev 07.07.2014.

<sup>303</sup> K. Gabral. [Maksuamet võttis sajad skeemitajad sihikule](#) – Äripäev 13.07.2015: „/.../ halduri erilise tähelepanu all need juhatuse liikmed, kes on tekitanud ja jätnud maksuvõla tasumata vähemalt kolmes äriühingus, igaühes vähemalt 5000 eurot. “Selliseid isikuid on 29. juuni seisuga 584. Tegeleme nendega pidevalt ja oleme praeguseks edukalt lõpetanud menetluse 58 nn mahajätja suhtes,“

kriminaalvastutusel<sup>304</sup>. Samas on õiguspoliitilised arengud vastassuunalised. Karistusõiguse revisjoni<sup>305</sup> käigus tunnistati karistusseadustikus (*KarS*)<sup>306</sup> kehtetuks ühinguõiguslike ja pankrotialaste kuritegude koosseisud: näiteks pankrotiavalduse esitamise kohustuse rikkumine (enne *KarS* § 385<sup>1</sup>), koosoleku kokku kutsumata jätmise netovara vähenemisel (enne *KarS* § 380), andmete esitamata jätmise (enne *KarS* § 381 1. alt). Põhjendustena toodi näiteks pankrotiavalduse esitamise ja netovara nõuete rikkumise koosseisude kehtetuks tunnistamisel, et rakenduspraktika satub raskustesse aja tuvastamisega, millal on tegelikult netovara kriteerium täidetud või millal maksejõuetus tekkis<sup>307</sup>.

Lahendusena võib juhatuse kohustuste täpsustamine makseraskuste tekkimisel suurendada õigusselgust ja anda juhtidel julgust tegutseda kindlamalt majandusraskuste esinedes. Näiteks peaksid kompetentsed juhid omama piisavat informatsiooni ühingu majandusliku seisundi kohta ning mõistma ühingu finantsseisu, et oleks võimalik ületada makseraskuseid või vältida nende süvenemist. Majandusraskustes tegutsemine peab teenima ühingu huve tervikuna, arvestades seejuures ka võlausaldajate ja seotud isikute huve.<sup>308</sup> Välja on ka pakutud, et võlausaldaja asemel peaks pankrotimenetlust rahastama pankrotiavalduse esitamisega hilinevad juhatuse liige, võtta eeskuju Soomest ja rajada riiklik keskne maksejõuetusõigusega tegelev institutsiooni ehk pankrotiombudsman (punkt III.I, 2.1.4), et uurida raugemisi, lugeda omanikele antud laenu allutatud laenuks<sup>309</sup> (vt punkt III.II, 11.1.3). Seejuures peaks olema rõhk võimaliku maksejõuetuse ennetamisel, mitte tagajärgede likvideerimisel.

Võimalik on ka tsiviilõigusliku faktilise ühingujuhi kontseptsiooni välja arendamine. „Tankiste“ kasutatavate faktiliste ühingujuhtide ja äriühingu tegevuse mõjutaja vastutuse temaatikat on analüüsitud EL tasandil juba pikka aega<sup>310</sup> ja viimasel ajal ka Eestis<sup>311</sup>, kuid konkreetsete lahendusteni ei ole veel jõutud: EL tasandil on keeruline üksmeelt saavutada ja Eestis rakendatakse instituuti küll karistus- ja maksuõiguses, kuid tsiviilõiguses suhtutakse temaatikasse ettevaatlikkusega.

OECD *corporate governance* juhiste kohaselt näevad mõned riigid ette maksejõuetuse lähenedes ühingu juhtide kohustuse käituda võlausaldajate huvides.<sup>312</sup> Maailmapanga maksejõuetusalaste juhiste kohaselt peaks seaduses olema sätestatud kohustus võtta mõistlikke samme maksejõuetuse vältimiseks või selle ulatuse vähendamiseks ning võlausaldajate huvidega arvestamine, kui juhtorganid teavad või peaksid teadma, et ühingu maksejõuetus on ähvardav või vältimatu.<sup>313</sup> Põhjamaade-Balti koostöö raames koostatud soovitude kavandis on rõhutatud, et regulatsioon, mis toob kaasa isikliku vastutuse mittekohaselt maksejõuetu äriühingu äritegevuse jätkamise eest, on vajalik, et tagada et

<sup>304</sup> *Op cit* J. Mody, [Pankrotimeistrid](#).

<sup>305</sup> Karistusseadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse [eelnõu 554 SE ja seletuskiri](#).

<sup>306</sup> [Karistusseadustik](#) – RT I 2001, 61, 364; RT I, 25.09.2015, 7.

<sup>307</sup> *Op cit* *KarS* eelnõu 554 SE [seletuskiri](#), lk 87–88, *KarS* §-d 380–385<sup>1</sup>.

<sup>308</sup> [UNCITRAL Legislative Guide on Insolvency Law](#). Part four: Directors' obligations in the period approaching insolvency. United Nations, New York, 2013, lk 4.

<sup>309</sup> *Op cit* K. Madisson. [Pahatahtlike pankrottide arv kasvab](#).

<sup>310</sup> Report of high level group of company law experts on a modern regulatory framework for company law in Europe (2002), vt ka [järgnevaid arenguid](#). Hiljuti nt ettepanekus [Euroopa parlamendi ja nõukogu direktiiv ühe osanikuga osaühingute kohta](#) (COM (2014) 212), ettepanek, et juhatuse liikme mõiste hõlmaks ka faktilisi ühingujuhte (art 2 lg 5); vt [ka lk 5 punkt G](#).

<sup>311</sup> Vt M. Kairjak. Faktilise ühingujuhi karistusõiguslik vastutus. – *Juridica* 2011/*VII*, lk 540–547; S. Mikli. [Faktilise ühingujuhi tsiviilõiguslik vastutus](#). Magistritöö. Tartu: Tartu Ülikool, 2013. Mõjutaja vastutus vt: *ÄS* §-d 167<sup>1</sup>, 289<sup>2</sup>; O. Kranich. [Vastutus osaühingu või aktsiaseltsi kahjustamise eest ühingu tegevuse mõjutamise kaudu](#). Magistritöö. Tallinn: Tartu Ülikool, 2014.

<sup>312</sup> [G20/OECD Principles of Corporate Governance](#). OECD Report to G20 Finance Ministers and Central Bank Governors September 2015, lk 39.

<sup>313</sup> *Op cit* [The World Bank principles for effective insolvency and creditor/debtor rights systems](#) (revised 2015), lk 15.

saneerimine ja kokkulepped võlausaldajatega toimuksid võimalikult varajases staadiumis<sup>314</sup>. Soovitusena toodi välja, et kui ühingu äritegevust on mittekohaselt jätkatud pärast ühingu maksejõuetuks muutumist ja ühingu esindaja (juhatuse liige) maksejõuetusest ja äritegevuse jätkamise mittekohasusest teadis või pidi teadma, peab ta tasuma pankrotivarasse hüvitise, mis vastab kogukahjule, mis tekkis mittekohaselt äritegevuse jätkamise tõttu. Hüvitisest peaksid osa saama kõik võlausaldajad vastavalt nende järjekohadele<sup>315</sup>.

Analüüsida tuleb juhatuse liikmete maksejõuetusolukorras tekkivate kohustuste regulatsioonide õigusselgust, otstarbekust ja vastavust praktika vajadustele. Analüüsida tuleb, kas kehtiv normistik adresseerib piisavalt adekvaatselt juhtorganite kohustusi maksejõuetuse (ajutise, püsiva ja ähvardava maksejõuetus) olukorras. Analüüsida tuleb, mil viisil saaks juriidilise isiku, tema osaluse omajate ja võlausaldajate huvide efektiivsemaks kaitseks ühingu juhtorganite liikmete kohustuste regulatsiooni maksejõuetuse olukorras täiendada. Analüüs peab sisaldama põhjendust vastavate sätete lisamise vajalikkuse, kohustuste olemuse ja ulatuse kohta ning millal vastavad kohustused tõusetuvad ja isikud, kellel vastav kohustus tekib ning mis on nende kohustuste rikkumiste tagajärjedeks. Analüüsida tuleb, kuidas tagada juhatuse liikmete vastutuse realiseerumine tahtlike maksejõuetuste puhul ning nn pankrotimeistrite ja professionaalsete likvideerijate tegevuse piiramine. Analüüsida tuleb, kas lisaks raugemiste ja tahtlike pankrottide rahastamisele tuleks täiendada õiguslikult vastutuse aluseid, näiteks rakendada faktilise ühingujuhi vastutust selgelt ka tsiviilõiguses, nagu paljudes Euroopa riikides<sup>316</sup> eelkõige maksejõuetuse valdkonnas või täiendada või täpsustada spetsiifiliselt maksejõuetusega seonduvaid vastutuse aluseid<sup>317</sup> endise juhatuse liikmete suhtes<sup>318</sup>. Sealjuures tuleks lahenduste pakkumisel vältida kohustuste laiendamist selliselt, et kaoks ära piiratud vastutusega ühingu eripära ning ettevõtlusriski võtmise pärssimist.<sup>319</sup>

### 5.1.3 Juhatuse liikmete vastutus tegevuse piiramise kaudu

Juhatuse liikmete korduvate kuritarvituste vältimiseks kasutatakse mitmetes riikides võimalust seada isikule ärikeeld<sup>320</sup>. Tegemist võib olla tsiviilõigusliku meetmega, nagu näiteks Iirimaa, Prantsusmaal või Suurbritannias<sup>321</sup> või ärikeelu määramisega võivad seostuda karistusõiguslikud elemendid, nagu näiteks Soomes ja Rootsis<sup>322</sup>. Eestis rakendub füüsilisele isikule pankrotimenetluses ärikeeld

<sup>314</sup> *Op cit* Kavand "Nordic-Baltic Recommendations on Insolvency Law" (Põhjamaade-Balti maksejõuetuse võrgustik koost) (2015), lk 15, ptk II: 1.

<sup>315</sup> *Op cit* kavand "Nordic-Baltic Recommendations on Insolvency Law" (Põhjamaade-Balti maksejõuetuse võrgustik koost) (2015), lk 15, ptk II: 3.

<sup>316</sup> Vt "*de facto director*". Faktilise ühingujuhi instituut on tsiviilõiguses: Austrias, Belgias, Küprosel, Tšehhis, Prantsusmaal, Saksamaal, Luksemburgis, Maltal, Hollandis, Itaalias, Portugalis, Rumeenias, Hispaanias, Suurbritannias. Kohtupraktikas ka Horvaatias, Kreekas, Iirimaa, Rootsis (Ungaris – mõneti maksejõuetuse korral; Taanis – kuid on kritiseeritud; Soomes ärikeelu ja karistusõiguse osas; Lätis – mõjutaja vastutus; Sloveenias – vaieldav, kas kohalduks mõjutaja vastutus) Ei ole: Leedus, Poolas, Slovakkias. Vt täpsemalt Euroopa Komisjoni raport "[Study on director's duties and liability](#)" (koost C. Gerner-Beuerle *et al*) – Euroopa Komisjon DG Markt (2013).

<sup>317</sup> *Op cit* iga riigi ülevaate punkt 4 [Study on director's duties and liability](#).

<sup>318</sup> Vrdl [Suurbritannia pankrotiseadus \(Insolvency Act \(IA\) 1986\)](#) paragrahv 214 *wrongful trading*, mis kohaldub isiku suhtes, kes oli juhatuse liige, ähvardava maksejõuetuse ajal vahetult enne pankrotimenetlust: ehk nii juhatuse liikme kui ka endise juhatuse liikme suhtes.

<sup>319</sup> V. Kõve. „Head“ ja „halvad“ võlgnikud ja võlausaldajad. – *Juridica* 2014/IV, lk 302.

<sup>320</sup> Vt *op cit* iga riigi ülevaate punkt 4 [Study on director's duties and liability](#). Ärikeeldu on võimalik rakendada näiteks Austraalias, Hiinas, Iirimaa, Jaapanis, Kanadas, Prantsusmaal, Rootsis, Saksamaal, Soomes, Suurbritannias, USA-s, Uus-Meremaal Vt S. Mikli. Juhatuse liikme suhtes rakendatava ärikeelu regulatsioon. Justiitsministeeriumi analüüs (2012), lk 5.

<sup>321</sup> *Op cit* S. Mikli. Juhatuse liikme suhtes rakendatava ärikeelu regulatsioon, lk 5.

<sup>322</sup> A. Tubin. Menetlusjärgne ärikeeld: kas pankrotiõiguslik piirang või karistusõiguslik lisakaristus?. – *Juridica* 2012/VI, lk 443.

automaatselt (PankrS § 91 lg 1). Kehtivas õiguse kohaselt on kohtul on võimalik juriidilisest isikust pankrotivõlgniku juhatuse liikmete suhtes kohaldada samuti ärikeeldu pankrotimenetluse lõpuni (PankrS § 91 lg 2), kuid seadus annab ka võimaluse rakendada maksejõuetusega seonduva kuriteo toime panemisel süüdi mõistetud isiku suhtes ärikeeldu kolme aasta jooksul pärast pankrotimenetluse lõppu (PankrS § 91 lg 3). Ärikeelu kõrval eksisteerivad karistusõiguslike lisakaristustena tegutsemiskeeld (KarS § 49) ja ettevõtluskeeld (KarS § 49<sup>1</sup>). Tegutsemiskeeld hõlmab keeldu teataval ametikohal või tegutsemisalal tegutseda, ettevõtluskeeld keelab sarnaselt ärikeelule sisuliselt ühingu juhtimises osalemise. Alates 2015. aastast on kehtivas õiguses ka võimalus määrata ettevõtjale või ettevõtjaga seotud isikule haldusõiguslik majandustegevuse keeld<sup>323</sup>.

Eestis avaldatakse kehtivad äri- ja ettevõtluskeelud [e-äriregistris](#) (ÄS § 69<sup>1</sup>) ja sealsete andmete kohaselt on kehtiv ärikeeld praegu 499 isikul ja kehtiv ettevõtluskeeld üheksal isikul. Füüsilisele isikule kohaldub pankrotimenetluses ärikeeld kohtu loata tegutsemiseks pankroti väljakuulutamisest kuni pankrotimenetluse lõpuni automaatselt (PankrS § 91 lg 1), pankrotivõlgnikust äriühingu juhatuse liikme puhul on kohtul kaalutusõigus. Kui füüsilise isiku puhul on ärikeelu eesmärk jooksva pankrotimenetluse tagamine<sup>324</sup>, siis Riigikohtu hinnangul on pankrotivõlgnikust äriühingu juhatuse liikmele määratud ärikeelu eesmärk üksnes piiratud ulatuses pankrotimenetluse või pankrotivõlgniku ja võlausaldajate kahju hüvitamise nõuete tagamine<sup>325</sup>. Pankrotivõlgnikust äriühingu juhatuse liikmetel säilib küll õigust esindada pankrotivõlgnikku asjades, mis ei puuduta pankrotivara<sup>326</sup>, kuid nad ei saa pankrotimenetluses võlgniku varaga enam toiminguid teha, kuna vara käsutusõigus on halduril<sup>327</sup>. Nii on juhatuse liikmetele rakendatava ärikeelu eesmärk kolmandate isikute preventiivne kaitse, tõkestamaks ärikeelu subjektile toime panna uusi võimalikke süütegusid või tekitada kolmandatele isikutele kahju<sup>328</sup> uue äriühingu juhtimisel.

Õiguskirjanduses on välja toodud, et pankrotiseaduse mõtte on, et juhul kui juhatuse liikmed panevad toime raskeid juhtimisvigu (PankrS § 28 lg 2), oleks see ühtlasi neile ärikeelu kohaldamise aluseks PankrS § 91 lõike 2 järgi<sup>329</sup>. Riigikohtu lahendiga<sup>330</sup> on PankrS § 91 lõiget 2 märksa kitsamalt öeldes, et ärikeeldu saab kohaldada üksnes isiku suhtes, kes on pannud pankrotistunud juriidilist isikut juhtides suure tõenäosusega toime kuriteo, kuid keda ei ole selle eest veel süüdi tunnistanud (põhjendatud kuriteokahtlus) ning kelle puhul on tõsine oht, et ta võib ärikeelu kohaldamata jätmisel toime panna uusi sarnaseid kuritegusid. Ärikeelu kohaldamiseks ei piisa väärteokahtlusest või üksnes võimalikust kahju tekitamisest.<sup>331</sup> Riigikohtu tõlgendust on kritiseeritud öeldes, et tänu sellisele tõlgendusele ei ole peaaegu enam võimalik ärikeeldu kohaldada. Arvestades seda, et juhatuse liikmete vastu kahju hüvitamise nõuete esitamine on küllaltki komplitseeritud ning oluliseks probleemiks on kasvõi see, et juhatuse liikmed ei esita õigeaegselt pankrotiavaldusi, on ühe mõjusama vahendi elimineerimine ebasoovitav<sup>332</sup>. Füüsilistele isikutele automaatselt kohalduvasse ärikeeldu on suhtutud aga skeptiliselt, öeldes, et keelu automaatset kohaldumist on raske põhjendada, samuti on välja toodud, et õiguse

<sup>323</sup> Vt [majandustegevuse seadustiku üldosa seadus](#) (MsÜS) – RT I, 25.03.2011, 1; RT I, 19.03.2015, 51 § 36. Vt ka majandustegevuse seadustiku üldosa seaduse [eelõnu 803 ja seletuskiri](#) § 36, lk 68–69.

<sup>324</sup> Riigikohtu 22. veebruar 2010. aasta määrus tsiviilasjas nr [3-2-1-124-09](#), p 15.

<sup>325</sup> *Op cit* [3-2-1-124-09](#), p 19, 20.

<sup>326</sup> Vt Riigikohtu 16. aprilli 2014. aasta määrus tsiviilasjas nr [3-2-1-17-14](#), p 20 ja viiteid Riigikohtu 22. veebruari otsusele tsiviilasjas nr [3-2-1-163-11](#), p 21 ja 15. jaanuari 2014. aasta otsusele tsiviilasjas nr [3-2-1-149-13](#), p 20.

<sup>327</sup> *Op cit* [3-2-1-124-09](#), p 19.

<sup>328</sup> *Op cit* [3-2-1-124-09](#), p 15.

<sup>329</sup> *Op cit* P. Varul, *Juridica* 2013/*IV*, lk 236.

<sup>330</sup> *Op cit* [3-2-1-124-09](#), vt eelkõige p 15.

<sup>331</sup> *Op cit* [3-2-1-124-09](#), p 15.

<sup>332</sup> *Op cit* P. Varul, *Juridica* 2013/*IV*, lk 236.

süsteematika huvides tuleks menetlusjärgne ärikeeld kui selline üldse kaotada ning piirduda kriminaalmenetlusega<sup>333</sup>.

Analüüsida tuleb, kas pankrotivõlgnikust äriühingu juhatuse liikmete suhtes peaks saama kohaldada pankrotiõiguslikku ärikeeldu või peaks ärikeeldu olema võimalik määrata üksnes seoses tõenäoliselt peatselt algava (põhjendatud kuriteokahtlus) või käimasoleva kriminaalmenetlusega. Analüüsida tuleb seejuures ka, kuidas tagada põhjendatud juhtudel ärikeelu määramise võimalikkus, kui pankrotimenetlus raueb. Analüüsida tuleb, kas ja milliste eelduste täitmisel on põhjendatud füüsilisest isikust pankrotivõlgnikule või pankrotis oleva äriühingu juhatuse liikmetele menetlusaegse või -järgse ärikeelu kohaldamine. Sealjuures tuleks kaaluda, kas ja millistel juhtudel peaks ärikeeld kohalduma automaatselt, milliste eelduste täitmisel on põhjendatud, et kohus määrab ärikeelu kaalutusõiguse alusel, kas ja milline peaks olema kaalutusruum ärikeelu ajalisel piiritlemisel, kui täpselt peab olema sõnastatud ärikeelu kohaldamise esemeline piirang ning kas ja milliste eelduste täitmine võiks anda võimaluse ärikeelu ajalise kestuse lühendamiseks või pikendamiseks.

## 5.2 Ülevaade huvigruppide 2015. aastal esitatud ettepanekutest

**Eesti Advokatuuri maksejõuetuse komisjon:** „Kehtestada regulatsioon, mis võimaldaks pankrotimenetluse raugemisel mõista ajutise halduri tasu ning kulutused välja isikutelt, kes on kohustusi rikkudes jätnud pankrotiavalduse esitamata (PankrS § 23). Suurendada riigi vahenditest ajutisele haldurile hüvitatava tasu ning kulutuste summat ja luua mehhanism, mis võimaldaks riigil hüvitatud summa pankrotiavalduse esitamise kohustust rikkunud isiku(te)lt regressi korras sisse nõuda (PankrS § 29). Eesmärk on suunata juhatuse liikmeid oma täitma pankrotiavalduse õigeaegse esitamise kohustust ning parandada nii võlausaldajate kui avalikes huvides toimuva menetluse rahastamise võimalusi. Ajutise halduri tasu ning kulutuste riigi vahenditest hüvitatava summa suurendamise eesmärgiks on võimaldada halduri tasustamine proportsionaalselt tehtud tööga.“

„Täiendada ÄS §-i 180 sätetades, et püsivat maksejõuetust eeldatakse, kui äriühingu netovara ei vasta seaduses sätestatud mingi kindla jätkuva ajaperioodi vältel (nt 6 kuu või 1 aasta jooksul).

Halduri kohustuseks on selgitada välja maksejõuetuse tekkimise põhjused ja aeg. Praktikast on halduril (pahatihti) kasina ressursi tingimustes piiratud võimalused tõendada, et pankrotiavaldus on esitatud hilinemisega. Seega tegemaks kindlaks, kas äriühing oli mingiks ajaks muutunud objektiivselt püsivalt maksejõuetuks, tuleb halduril hinnata kõiki võlgniku majanduslikku olukorda mõjutavaid olulisi asjaolusid kogumis. Lisaks netovarale tuleb analüüsida ka teisi raamatupidamisandmeid, samuti võlgniku äriplaani perspektiivikut. Olukorras, kus võlgniku raamatupidamine puudub või on ebarahuldavalt korraldatud, ei ole maksejõuetuse tekkimise ajahetke täpne tuvastamine võimalik.

Kui äriühingu netovara ei vasta seadusele pikema aja vältel, tuleks eeldada, et tegemist on püsiva maksejõuetusega.“

**Eesti Kaubandus-Tööstuskoda:** „Maksejõuetusõiguse olemuslik vastasseis võlgniku ja võlausaldajate huvide vahel ning nende tasakaalustamine on maksejõuetusmenetluste keskseks küsimuseks. On selge, et sealjuures vastanduvad kaks huvi – ühelt poolt on oluline tagada ärisuhte pooltele kindlus selle ees, et nende äripartnerid oleksid usaldusväärsed ning ebaõnnestumise korral oleks tehingu teisele poolele tagatud võimalus heas usus tehtud investeeringute (vähemalt teatud osas) tagasisaamisele. Teisalt oleks äriühingute omanike täielik isiklik vastutus ettevõtte läbikukkumise eest ettevõtlusega tegelemise julgust halvava toimega ning nõrgestaks seeläbi ettevõtluskeskkonda üldisemalt. Üle poole meie maksejõuetusõiguse küsimuses tagasisidet andnud ettevõtetest leidis, et kehtivas õiguses ei ole menetluse poolte huvid tasakaalus ning töid välja, et võlgnikelt võlgade kättesaamise keerukuse tõttu on menetlus kaldu pigem võlgnike kasuks. Sealjuures on

---

<sup>333</sup> A. Vutt ettekanne „[Ärikeeld äriühingu pankroti korral](#)“ – rahvusvaheline konverents “Euroopa Liidu Läänemere strateegia ning aktuaalsed õigus- ja majandusküsimused, sealhulgas maksejõuetusevaldkonnas” 8– 9.11.2012 Tallinna Ülikool.

maksejõuetusõiguse probleemid omavahel põimunud - menetluse efektiivsus on seotud nii haldurite ja kohtunike kompetentsi kui vastavate administratiivsete lahenduste olemasoluga, samuti juhatuse liikme vastu nõuete maksmapanemise võimalustega.“

„Samuti on meie liikmed maksejõuetusõiguse oluliste kitsaskohtadena märkinud ära nõ pankrotimeistrite takistamatuse alustada uusi ettevõtteid, võlgade kättesaamise keerukuse ning pankrotimenetluse pika kestuse.“

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

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

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

„Maksejõuetusprobleemide sisuline lahendamine aitaks seega potentsiaalselt kaasa võlausaldajate nõuete suuremale rahuldamisele, võimaliku saneerimismenetluse puhul selle õnnestumisele (kuna kohtunik oleks ka pädevam hindama saneerimise edukuse tõenäosust) ning juhatuse liikme reaalse vastutuse kohaldamisele, kui selleks tõepoolest alus on. Ka meie liikmete hinnangul on kohtunike spetsialiseerumine üheks parimaks meetmeks, millega oleks maksejõuetusmenetluste läbiviimise efektiivsust võimalik oluliselt parandada.“

„Sealjuures leiti, et maksejõuetusmenetluste kohta infot koondav keskkond lihtsustaks võlausaldajate toiminguid ning peaks sisaldama informatsiooni ka juba lõpetatud menetluste kohta, et huvitatud isikutel oleks võimalik jälgida ettevõtte juhatuse liikmete seotust erinevate äriühingutega, mis läbi oleks tagatud suurem läbipaistvus.“

**Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus:** „Võlausaldajate nõuete suurem rahuldamist võiks EASi hinnangul tagada näiteks võlausaldajate huve kahjustavate tehingute tegemise piirang juhtudel, kui võlgniku majanduslik olukord on halvenenud selliselt, et võlgnikku ähvardab püsiv maksejõuetus, ent püsiva maksejõuetuse olukord ei ole veel saabunud (näiteks juhtudel, kui võlgniku omakapital on negatiivne mitmendat aastat ja võib eeldada, et võlgnik kujuneb püsivalt maksejõuetuks). Samuti võiks selgemalt olla välja toodud püsiva maksejõuetuse eeldused (praegune kohtupraktika ei ole selles osas ühtlane),

mis omakorda võimaldaks võlgnikul paremini aru saada, milliste tunnuste ilmnemisel tekib kohustus pankrotiavaldus esitada.“

**Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koda:** „Eesti maksejõuetusõiguses on vajadus mõne uue instituudi järgi, nt pankrotiombudsman, pankroti väljakuulutamiseks ja erikontrolli teostamiseks nõ kahtlusi tekitavates varatutes menetlustes riigi poolt finantseeritava ja Koja poolt täidetava ülesandena./.../ Eesmärk on juhatuse liikmete ja ettevõtte tegevusest tegelikult kasu saajate tsiviilvastutuse suurendamine juhuks, kui ettevõtet ei juhita korraliku ettevõtja hoolsusega, ei täideta õigusaktidest tulenevaid nõudeid.“

„Sätte kehtestamise ettepanekut [PankrS § 23 lg 4 muutmiseks] ajendab esitama asjaolu, et seadus näeb ette juriidilise isiku juhatuse liikmete kohustuse esitada püsiva maksejõuetuse ilmnemisel asjatu viivitusega kohtule pankrotiavaldus. Ilma pankrotti välja kuulutamata raugevate menetluste suur osakaal kinnitab, et seda kohustust täidetakse harva. Juhatuse liikmetele on tihti kasulik, et pankrotiavaldust menetletakse siis, kui äriühingul vara enam üldse ei ole või kui seda on väga vähe. Sel juhul ei saa ettevõttes toimunut kas piisava põhjalikkusega kontrollida ja analüüsida või ei saa etteheidetavate tegude avastamisel raha puudumise tõttu esitada hagiavaldusi äriühingu vara suurendamiseks. Puudub tõhus sanktsioon, mis kallutaks juhatuse liikmeid pankrotiavalduse esitamise kohustuse rikkumisest hoiduma või heastaks kohustuse rikkumise negatiivse mõju.“

Senised pankrotiavalduse õigeaegse esitamise kohustuse rikkumise sanktsiooniks kavandatud sätted ei ole suutnud seda funktsiooni enamikel juhtudel täita. KarS § 385<sup>1</sup> alusel kellegi kuriteos süüdimõistmine osutus liiga kulukaks ja keeruliseks ning revisjoni tulemusel tunnistati see säte vastuväidetele vaatamata kehtetuks. Võlausaldajal on võlgniku juhatuse liikme vastu nõuet esitades enamasti keeruline varustada kohut põhjenduste ja tõenditega selle kohta, mis ajast alates tuleb äriühingu makseraskusi käsitada püsiva maksejõuetusena, mis omakorda annaks aluse esitada nõudeid juhatuse liikmete vastu. Vajalikke andmeid saaks koguda pankrotimenetluses, kuid seda ei saa tihti viia läbi raha puudumise tõttu.“

„/.../suurendada juhatuse liikme vastutust halduri tasu maksmise kohustuse osas, et suurendada halduri tasu võlglaselt kättesaamise võimalust ning vähendada pankrotiavaldustega viivitamist ja varade kantimist (ilmselt mitte küll suuremaid). Eesmärk on muuta varade kantimine ja varade varjamine võimalikult kulukaks ning seega võimalikult vähemõttekaks; ühtlasi tõsta seeläbi juhatuse liikme vastutust ja parandada ettevõtluskultuur.“

„Kehtiva PankrS § 128 lg 1 sõnastus on eksitav ja vastuolus ÄS fikseeritud ühingu juhatuse liikme vastutuse tähtajaga. ÄS järgi on pankrotimenetluse eelse raamatupidamise korraldamise kohustus ühingu juhatuse liikme kohustuseks. Juhtorgani liikme kohustuste mittekohane täitmine toob ÄS järgi kaasa õigusliku vastutuse (tsiviil- ja/või kriminaalõigusliku vastutuse). Ühingu juhatuse liikme tagasikutsumisest alates lõpevad tema volitused kohustused äriühingu ees, kuid juhtorgani liikme tagasikutsumisest alates ei lõpe tema vastutus äriühingu ees juhatuse liikme kohustustes olemise perioodil toime pandud kohustuste rikkumisega tekitatud kahju eest.“

„3.10 Äriseadustiku § 180 lõike 5<sup>1</sup> lõppu lisatakse lause, „Äriühingu omakapitali seadusele mittevastavuse korral eeldatakse, et tegemist on püsiva maksejõuetusega. /.../ Selgitus: Äriseadustiku § 180 lõike 5<sup>1</sup> lõppu lause lisamisega peetakse vajalikus sätestada, et seadusele mittevastava netovara puhul püsivat maksejõuetust eeldatakse. Muudatuse siseseviimine toob kaasa tõendamiskoormuse muutuse, mille on tinginud senine kohtupraktika. /.../ Ettepaneku menetlemisel peetakse siiski vajalikuks analüüsida selle vajalikkust. Arvesse tuleb m.h võtta EU 1-eurose äriühingu asutamise võimalikke lahendusi ning pöörata tähelepanu vastutuse küsimuste võimalikele uutele lahendustele. Nt bilansi vastavuse analüüsile jms.“

**Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium:** „Leiame, et maksejõuetuse menetlusega seoses on otstarbekas üle vaadata ka ärikeeldudega seonduv, mis puudutab viimaste tõhusat rakendamist, sh piiriüleselt. Levinud probleem on variisikute ehk nn „tankistide“ kasutamine, mis otseselt vähendab

rahuldatavate nõuete hulka ja mahtu. Leiame, et nimetatud isikute suhtes tuleks senisest resoluutsemalt ärikeeldu, sh juhatuse liikmena töötamise keeldu rakendada. Praktikas on mitmel puhul probleemiks osutunud toimivate juhatuse liikmete kontaktandmete puudumine. Selle vältimiseks on otstarbekas protsesse täiendavalt reguleerida, tekitamaks juhatuse liikmele toimiva kohustuse, tagada kontaktandmete ajakohasus ja kehtivus.

Kindlasti on kohtumenetluses oluline eristada pahatahtlikku pankrotti loomuliku äririski realiseerumise tulemusel maksejõuetuks muutumisest. Leiame, et aus pankroti läbinud ettevõtja väärib kiiret teist võimalust, kuna ebaõnnestumisel saadud kogemus on väärtuslik ning aitab ennetada võimalikke probleeme uuel ettevõttel.“

**Riigikohus:** „Maksejõuetusmenetluse tõhususe tõstmiseks tuleks /.../ muuta juriidiliste isikute juhtide isiklik vastutus pankrotiavalduse esitamata jätmise eest selgemaks“

„Isikute ringi, kellelt oleks võimalik menetluskulusid sisse nõuda, ei saa niisama laiendada, küll aga võiks olla võimalik jätta menetlus algatamata, kui keegi menetluskulusid ei maksa.“

**Sotsiaalministeerium:** „Näeme senist praktikat arvesse võttes, probleemina, et isiku maksejõuetusmenetlust alustatakse liiga hilja, kui pole enam äriühingu tegevust ja kui töösuhetes on tekkinud juba suuremad probleemid. Leiame, et maksejõuetusmenetluse varasemas etapis alustamisega saaks jõuda parema tulemuseni, mis oleks ka töötajate jaoks tulemuslikum.“

**Tartu Maakohus:** „Kadunud on tasakaal ettevõtlusvabaduse (täpsemalt: ettevõtte asutamise) ja sellest tuleneva vastutuse vahel. Koos ettevõtte asutamise lihtsustamisega peaks olema rakendunud süsteem, mis tagab muul viisil kontrolli äriühingu toimimisvõimekuse üle. Sellist süsteemi Eestis ei ole. Turumajanduslikul lepinguvabadusel, mis peaks tagama tehinguosaliste kohustuste täitmise, ei ole ühtki tegelikus elus töötavat hooba, et ettevõtluskeskkond ei oleks risustatud tühjade „kehadega“ ja et võlausaldajate nõuete rahuldamise protsent pankrotimenetlustes oleks kõrgem kui teadaolev 11%.“

„2.1. Pankrotimenetluse üheks suuremaks probleemiks on see, et sageli ei ole pankrotimenetluse alguseks võlgnikul enam praktiliselt üldse vara, millest oma kohustusi täita või isegi pankrotimenetlust finantseerida. See tingib paljude pankrotimenetluste raugemise. Selle oluliseks põhjuseks on asjaolu, et pankrotiavaldusi ei esitata õigeaegselt. Kehtivas õiguses on PankrS §-s 30 ette nähtud võimalus, et võlausaldaja tasub pankrotimenetluse kulude katteks kohtu deposiiti summa. See ei ole ilmselt väga efektiivne vahend raugemiste ärahoidmiseks, kuivõrd raske on eeldada võlausaldajalt raha tasumist olukorras, kus ei ole kindel, et ta raha tagasi saab. PankrS § 30 lg 3 sätestab küll võimaluse nõuda deposiiti tasutud summa välja isikult, kes rikkus pankrotiavalduse esitamise kohustust, kuid ka selle regulatsiooni puuduseks on asjaolu, et võlausaldajal ei ole täit kindlust oma raha tagasisaamises, sest selleks tuleb eelnevalt kohtusse pöörduda, kanda menetluskulusid ning kohtumenetluse tulemus ei ole kunagi 100% etteennustatav. Lisaks kaasneb veel pankrotiavalduse esitamise kohustust rikkunud isiku maksejõuetuse risk. Maksejõuetuse revisjoni raames tuleks kindlasti kaaluda võimalusi, kuidas vähendada raugivate menetluste osakaalu ning mõjutada maksejõuetute äriühingute juhatuse liikmeid õigeaegselt pankrotiavaldust esitama. Üheks võimalikuks regulatsiooniks selles suunas võiks olla võimalus, et kohus kohustab pankrotiavalduse esitamise kohustust rikkunud isikut ennast tasuma pankrotimenetluse kulude katteks raha kohtu deposiiti. See võiks toimuda samas menetluse faasis, kus kohus praegu määrab võlausaldajale tähtaja raha deposiiti maksmiseks ning samadel tingimustel, kui PankrS § 30 lg 3 järgne võlausaldaja nõue, st raha deposiiti maksmise kohustuse vältimiseks peaks isik tõendama, et ei ole rikkunud kohustust esitada õigeaegselt pankrotimenetlus.“

2.2. Pankrotiavalduse esitamise kohustus tuleneb küll äriseadustikust, kuid pankrotiavalduse esitamata jätmine ei ole enam kriminaalkorras karistatav. Ilmtingimata ei peaks see olema kriminaalmenetluses lahendatav süütegu, aga mingi sanktsiooni võiks seadus ette näha. Kasvõi nt anda haldurile või võlausaldajatele lihtsustatud korras võimaluse hageda juhatuse liikmelt pankrotipessa tekitatud kahju vms. Kuna sellisel juhul oleks kahju suurust raske tõendada, võiks ette näha

tavapärasest erineva tõendamiskoormise või sätestada mingi eelduse kahju suuruse kohta (kas rahasumma, % eelmise aasta käibest vms).

2.3. Kindlasti tuleks suurendada äriühingu juhtorgani liikmete vastutust vähemalt pankroti korral - nii menetluskulude kandmisel kui muu vastutuse osas. KarS-i regulatsioonid (mis vähendasid äriühingute juhtorgani liikmete vastutuse võimalusi), aga samuti Riigikohtu seisukohad ärikeelu asjus on aidanud kaasa vastutuse puudumise süvenemisele.“

## 6 Pankroti välja kuulutamine ja tagajärjed

### 6.1 Revisjoni objekt

#### 6.1.1 Analüüsi etapi üldeesmärk

Revisjoni üldeesmärk on põhjalikult, sisuliselt ja süsteemselt analüüsida pankrotimenetluse välja kuulutamise ja selle tagajärgede regulatsioonide otstarbekust, õigusselgust ja vastavust praktika vajadustele, ning teha vajadusel ettepanekud kehtiva õiguse muutmiseks. Analüüsida tuleb kehtiva süsteemi puudusi ning pakkuda välja lahendusi nende puuduste ületamiseks. Analüüs peab vastama sisuliselt mahult HÕNTE mõistes kontseptsioonile, st lahendatav probleem peab olema põhjalikult lahti seletatud, kajastama õiguslikke valikuid ning vastavalt töögrupi tööjaotusele tuleb hinnata kaasnevaid mõjusid. Analüüsi lõppu peab olema lisatud VTK [vorm](#), mis täidab kontseptsiooni kokkuvõtte funktsiooni. Välja tuleb pakkuda terviklik, süsteemne ja õigusselge lahendus, kuidas tagada õigusselgus pankroti väljakuulutamise tagajärgede osas ja pankrotiseaduse suhestumisel teiste seadustega. Ekspertide kohtumisel toodi välja, et analüüsida tuleb pankrotimenetluse väljakuulutamise tagajärgi, sealhulgas lepingute täitmise jätkamist, tagatiste ja arestide lõppemist, pooleliolevate kohtumenetluse jätkamist<sup>334</sup>. Vajadusel tuleb välja pakkuda regulatsioonide lihtsustamise, ajakohastamise ning ühtlustamise viisid. Analüüs peab muu hulgas hõlmama kõiki järgmisi üksikküsimusi:

#### 6.1.2 Pankrotimenetluse seosed täite- ja kohtumenetlusega

Ajutise halduri nimetamisel peatab kohus võlgniku vara suhtes toimuva sundtäitmise (PankrS § 17 lg 3) ning enne pankroti väljakuulutamist võlgniku varale kohaldatud arest lõpeb pankroti väljakuulutamise (PankrS § 45). Üldpõhimõtte on, et pärast pankroti väljakuulutamist toimub pankrotivõlausaldajate nõuete esitamine ja rahuldamine pankrotiseaduses sätestatud korras (PankrS § 44 lg 1). Kui enne pankroti väljakuulutamist alanud kohtumenetluses on varaline nõue võlgniku vastu, mille kohta ei ole veel otsust tehtud, jätab kohus nõude hagimenetluses läbi vaatamata (PankrS § 43 lg 2). Paralleelse täite- ja pankrotimenetlusega võib kaasneda võlgnitava summa mitmekordne sissenõudmine ja alusetu rikastumise nõuded<sup>335</sup> ning peamine on, et siis ei oleks tagatud võlausaldajate võrdne kohtlemine.

Maksejõuetusmenetluse alustamise kohta informatsiooni saamisega seondub ka uuesti sõnastatud määruse maksejõuetusmenetluse kohta alusel loodav maksejõuetusregister (vt III.II, punkt 2.1.9). Teine küsimuste ring on PankrS-i, TMS-i ja TsMS-i normide suhestumine ning halduri ja täituri pädevuse eristamine<sup>336</sup>, misjuures on välja toodud, et otsustada tuleb, kas pankrotiseaduse erisus tuleb

<sup>334</sup> Op cit [ekspertide kohtumise ülevaade](#), lk 3, lähteülesande lisa 1.

<sup>335</sup> Op cit [3-2-1-184-14](#), p 18.

<sup>336</sup> Tagatistrahaga tagastamiseks alusetu rikastumise nõue pankrotihalduri vastu (Riigikohtu 21. oktoobri 2015. aasta otsus tsiviilasjas nr [3-2-1-66-15](#)); kas ühisvara jagamisel hüpoteegi realiseerimiseks saab korraldada avaliku enampakkumise pankrotihaldur või kohtutäitur (Riigikohtu 21. mai 2014. aasta otsus tsiviilasjas nr [3-2-1-38-14](#)); pankrotimenetluses toimunud enampakkumise kehtetuks tunnistamine (Riigikohtu 25. aprilli 2012. aasta määrus tsiviilasjas nr [3-2-1-39-12](#)).

sõnaselgelt sätestada või peab see tulenema seaduse mõttest, mille puhul tuleb arvestada, et praktika paika loksumine on pikaajaline ja toob kaasa pankrotimenetluste venimise. Tüüpilisteks probleemseteks vaidlusteks on näiteks võlaõigusliku kokkuleppe lubamine vs mittelubamine pankrotimenetluses, pankrotiavaldusest loobumine<sup>337</sup>. Sealjuures on otstarbekas, et üleminek enne pankroti välja kuulutamist alanud täite- või kohtumenetluselt pankrotimenetlusele oleks sujuv.

Analüüsida tuleb, kas alati on hagi läbi vaatamata jätmine või täitemenetlus lõpetamine põhjendatud<sup>338</sup> või võiks siin olla halduril või pankrotiasja menetleval kohtunikul ses osas kaalutusõigus, mis saab sel juhul täite- või kohtumenetluse kuludest ning kas see peaks mõjutama pankrotihalduri tasu suurust. Näitena võib tuua, kas senine menetlus tuleks lõpetada, kui täitemenetluses on hüpoteek juba realiseeritud ja raha ei ole veel jõutud välja maksta, kui esimese astme kohtus on tehtud kohtulahend, kuid see ei ole edasikaebetähtaega arvestades veel jõustunud. Riigikohus on näiteks analüüsinud olukorda, mil põhikohtuasjas on lahend jõustunud, kuid pooleli on menetluskulude kindlaks määramise menetlus<sup>339</sup>. Mõeldav võiks olla, kui menetlus on juba kaugel näiteks ajutise halduri või kohtu kaalutusõigus (PankrS § 17 lg 3) täitemenetlust mitte lõpetada või menetlust hagi läbi vaatamata jätmisega mitte lõpetada, praktikas on näiteks välja pakutud mõte täitemenetlus lõpuni viia ja saadu pankrotivarasse välja anda. Põhjamaade-Balti soovitustest on välja toodud, et pankrotipesal (halduril) peaks olema võimalus otsustada, kas jätkata pankrotivaraga seonduvat pooleliolevat kohtuasja või mitte<sup>340</sup>. Üksikküsimustest oleks tähelepanu vaja pöörata ülalpidamishõuetega seonduvatele kohtuasjadele<sup>341</sup> ning küsitavusi on tekitanud ka, kas ajutise halduri tasu ja vajalike kulude hüvitis kuulub pankrotiseaduse § 29 lõike 8 alusel rahuldamisele võlgnikule kuuluva täitemenetluses arestitud vara arvel<sup>342</sup>.

Pankroti välja kuulutamise tagajärjel lõpevad võlgniku varale kohaldatud arest ja hagi läbi vaatamata jätmisel (PankrS § 43 lg 2) tühistatakse hagi tagamine (TsMS § 386 lg 4) mh peaks siis lõppema ka seatud kohtulik hüpoteek. Põhjendusena on välja toodud, et kui lubada arestpandi või kohtuliku hüpoteegi omajal ka pärast pankroti väljakuulutamist võlgniku vara suhtes oma õigusi teostada, siis tähendaks see väga paljudel juhtudel võlgniku sisuliselt varatuks muutumist ning seega pankrotimenetluse raugemist<sup>343</sup>. Riigikohtu hinnangul kitsendaks aga hagi läbi vaatamata jätmisel hagi tagamise vältimatult tühistamine ebaõiglaselt kohtuliku hüpoteegiga tagatud võlausaldajate õigusi, kes on esitanud võlgniku vastu kohtusse hagi ning kelle puhul on hagi menetlemine veninud kostja või kohtu tõttu<sup>344</sup>. Nõude suunamisega pankrotimenetlusesse ei ole hagi tagamise alus ära langenud, seda tuleks tunnustada pandiga tagatud nõudena ning vajadusel lahendada vaidlus nõude tunnustamise käigus<sup>345</sup>. Aresti kõrval sätestas varasemal PankrS § 45 sõnaselgelt, et lõpeb ka kohtulik hüpoteek<sup>346</sup>, mistõttu tuleks tähelepanu pöörata ka sellele, kas aresti ja kohtuliku hüpoteegi saatus peaks olema sarnane.

<sup>337</sup> [Harju Maakohtu kohtuniku ettepanekud](#). Justiitsministeeriumi dokumendiregistri viit: 77-7/5657.

<sup>338</sup> Vt ka V. Kõve ettekanne „[Riigikohtu praktikast pankrotiasjades](#)” – rahvusvaheline konverents “Euroopa Liidu Läänemere strateegia ning aktuaalsed õigus- ja majandusküsimused, sealhulgas maksejõuetusevaldkonnas” 8–9.11.2012 Tallinna Ülikool.

<sup>339</sup> Riigikohtu 27. jaanuari 2014. aasta määrus tsiviilasjas nr [3-2-1-176-13](#), p 11 jj.

<sup>340</sup> *Op cit* Kavand “Nordic-Baltic Recommendations on Insolvency Law” (Põhjamaade-Balti maksejõuetuse võrgustik koost) (2015), lk 22, pkt V: 5.

<sup>341</sup> Vt Riigikohtu 23. aprilli 2012. aasta määrus tsiviilasjas nr [3-2-1-26-12](#).

<sup>342</sup> Vt *op cit* [Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koja ettepanekud](#), ettepanek nr 2.2.

<sup>343</sup> Pankrotiseaduse eelnõu 1085 seletuskiri, lk 48.

<sup>344</sup> Riigikohtu 9. veebruari 2011. aasta otsus tsiviilasjas nr [3-2-1-143-10](#), p 19 jj.

<sup>345</sup> Vt *op cit* [3-2-1-143-10](#), p 20.

<sup>346</sup> Varasemalt lõppes pankroti väljakuulutamise lisaks arestile ka enne pankroti väljakuulutamist omandatud kohtulik hüpoteek võlgniku varale (PankrS § 45) – muudeti tsiviilkohtumenetluse seadustiku ja täitemenetluse seadustiku rakendamise seadusega ([273 SE](#)) – RT I 2005, 39, 308, jõust 01.01.2006.

Analüüsi ja süsteemset lahendust vajab ka kolmandast isikust pantija või kolmandast isikust võlgniku pankroti välja kuulutamise mõju positsioonile menetluses ja nõude sissenõutavusele. Iseenesest on Riigikohus välja toonud, et PankrS § 42 järgne nõuete sissenõutavaks lugemine põhivõlgnikust pankrotivõlgniku suhtes ei mõjuta nõuete sissenõutavust pantija suhtes<sup>347</sup>. Küsimusi on tekitanud ka pandipidaja asjaõigusliku täitmisenõude realiseerimine olukorras, mil kolmandast isikust pantija on läinud pankrotti. 2009. aastal kehtinud PankrS § 44 lõige 3 välistas pankrotivõlausaldajate hulgast pandipidaja, kellel on õigus rahuldada oma kolmanda isiku vastu suunatud nõue pankrotivara arvel pandiõiguse või muu tagatisõiguse alusel. Kolmandast isikust pantija pankroti korral sai pandipidaja esitada sissenõutavaks muutunud nõude täitemenetluses väljaspool pankrotimenetlust ka pärast pankroti välja kuulutamist. Erandi üks eesmärk oli kehtestada regulatsioon selliste nõuete rahuldamiseks, mil võlausaldajal ei ole isiklikku nõuet pankrotivõlgniku vastu, vaid talle kuulub asjaõiguslik täitmisenõue, samuti kaitsta hüpoteegipidaja huve mh ka selliste juhtumite jaoks, mil tagatise andja läheb pankrotti<sup>348</sup>. Riigikohus on seadusandjale ette heitnud, et PankrS § 44 lg 3 kehtetuks tunnistamise eesmärki ei ole selgitatud<sup>349</sup> samuti on pankrotiseaduses reguleerimata, kuidas peaks hüpoteegipidaja pankrotimenetluses maksma panema oma asjaõiguslikku nõuet pankrotivõlgniku vastu ja milline on hüpoteegipidaja õiguste kaitsemehhanism tervikuna<sup>350</sup> ning kas see peaks olema analoogne TMS regulatsiooniga<sup>351</sup>.

Analüüsida tuleb kehtiva pankrotiseaduse regulatsiooni seoseid eelkõige tsiviilkohtumenetluse seadustiku ja täitemenetluse seadustikuga. Sealjuures on vajalik analüüsida PankrS-i, TsMS-i ja TMS-i reguleerimisala piiritlemise selgust, näiteks menetlustähtaegade osas või pankrotivara müügi korral. Samuti tuleks analüüsida, kas erijuhtudel võiks olla halduril või kohtul võimalus täitemenetlus lõpuni viia ja tulem pankrotivaras arvestada, sealjuures tuleb lahendada küsimus, kes peaks tasuma täitekulud. Tähelepanu tuleks pöörata ka pankrotimenetluse ja täitemenetluse vara võõrandamise erisustele ja hinnata nende põhjendatust, sealjuures analüüsida, kas PankrS-i normid võivad kuuluda kohaldamisele pärast pankrotimenetluse raugemist jätkuvas täitemenetluses. Analüüsida tuleb süstemaatiliselt ka pankroti välja kuulutamise tagajärgede mõju kohaldatud arestile ja kohtulikule hüpoteegile ning analüüsida tuleks, milline peaks olema asjaõigusliku täitmisenõude esitamise kord, kui pankrotivõlgnik on taganud nõude kolmanda isiku vastu.

### 6.1.3 Pankroti välja kuulutamise tagajärjed seoses lepingutega

Pankroti kuulutab kohus välja pankrotimäärusega (PankrS § 31 lg 5), mille tulemusel moodustub võlgniku varast pankrotivara ja haldurile läheb üle võlgniku vara valitsemise õigus (PankrS § 35 lg 1 p 1). Füüsilisest isikust võlgnik kaotab õiguse teha tehinguid seoses pankrotivara. Juriidilisest isikust võlgnik kaotab õiguse teha mis tahes tehinguid (PankrS § 35 lg 1 p-d 3 ja 4), kuigi pankrot ei lõpeta juhtorganite liikmete ametis olekut ega välista ka juhatuse liikmete õigust esindada pankrotivõlgnikku asjades, mis ei puuduta pankrotivara<sup>352</sup>.

Halduri otsustada on, kas võlgniku sõlmitud lepingust tulenev seni täitmata kohustus täita või loobuda lepingust tuleneva kohustuse täitmisest (PankrS § 46 lg 1). Kui haldur otsustab lepingu täita, on teise lepingupoole nõue massikohustus (PankrS § 46 lg 6) ning täitmiseks saab läbi viia täitemenetluse üldkorras (PankrS § 149). Lepingu lõpetamiseks annab PankrS § 46 lõige 1 pankrotihaldurile eraldi aluse VÕS § 186 p 9 mõttes, mil tekib lepingust taganemisele sarnane olukord<sup>353</sup> ja toimub lepingu tagasitäitmine. Üldise otsustuskriteerium lepingute jätkamise või lõpetamise peaks UNCITRALi ja *Doing*

<sup>347</sup> Riigikohtu 3. detsembri 2014. aasta määrus tsiviilasjas nr [3-2-1-114-14](#).

<sup>348</sup> Vt Riigikohtu 21. märtsi 2011. aasta määrus tsiviilasjas nr [3-2-1-1-11](#), p 14.

<sup>349</sup> Vt kohtutäituri seaduse eelnõu (462) [seletuskirja](#) lk 42.

<sup>350</sup> Vt *op cit* [3-2-1-1-11](#), p 14 jj.

<sup>351</sup> Riigikohtu 21. oktoobri 2010. aasta määrus tsiviilasjas nr [3-2-1-98-10](#), p 11.

<sup>352</sup> *Op cit* [3-2-1-17-14](#), p 20; vt ka määruse p 20 viiteid *op cit* [3-2-1-163-11](#), p 21 ja *op cit* [3-2-1-149-13](#), p 20.

<sup>353</sup> Vt Riigikohtu 27. mai 2015. aasta otsus tsiviilasjas nr [3-2-1-47-15](#), p 11–13.

*businessi* kohaselt olema, et võimalik oleks jätkata äriühingule hädavajalikke lepingute täitmist, loobuda koormavatest lepingutest, kehtetuks tunnistada ehk tagasi võita eelisseisundi andvad või allapoole turuhinda tehtud tehingud<sup>354</sup>.

Praktikas on küsimusi tekitanud haldurile seatud keeld loobuda võlgniku lepingust tuleneva kohustuse täitmisest, kui kohustuse täitmise tagamiseks on kinnistusraamatusse kantud eelmärke (PankrS § 46 lg 1), kuid see asub tagapool kinnistusraamatusse kantud õigusest, mis annab kinnisasja sundmüügi õiguse ja kustuks seetõttu kinnisasja enampakkumisel müümisel (PankrS § 139 lg 2). Praktikas on tõstatatud ka küsimusi, mil määral peaks saama kolmas isik kasutada halduri lepingu täitmise jätkamisest keeldumise korral õiguskaitsevahendeid, näiteks nõuda lepingus sätestatud leppetrahvi, arvestades, et nii oleks poolte omavahelisel kokkuleppel mõju halduri seadusest tulenevale õigusele.

UNCITRALI juhiste kohaselt on oluline, et seaduses oleks võimalus kolmanda isiku taganemisõigust piirata ja pankrotivõlgnikule hädavajalike lepingute täitmist jätkata – vaatamata näiteks lepingus eraldi maksejõuetuse puhuks antud taganemisalusele –, mis on oluline, et vara üksikesemetena müümise asemel oleks võimalik äriühingu võõrandamine toimiva ettevõtte. Taganemise vältimiseks enne pankroti välja kuulutamist on UNCITRALI juhistes välja pakutud võimalus, et haldur saaks neid lepinguid ennistada<sup>355</sup>. Eesti kontekstis on praktikas välja toodud, et vähe on võimalusi võlgniku tegevust jätkata<sup>356</sup> (saneerimine, tervendamine), analüüsida tuleks, kuidas lihtsustada ettevõtte võõrandamist ja kehtvuslepingute muutmist<sup>357</sup>. Näiteks on välja toodud, et ühest küljest on arusaadav, et üürniku huve tuleb kaitsta, kuid teisest küljest on üürilepingu ülesütlemisega kaasnev potentsiaalne kahju hüvitamise nõue pankrotipesa jaoks äärmiselt koormav<sup>358</sup>. Põhjamaade- ja Balti soovitusel on välja toodud, et kui tegemist on korduvate kohustustega, peaks maksejõuetul poolel olema võimalus piirata täitmist teatud ajaperioodi või hulga<sup>359</sup>.

Analüüsida tuleb kuidas saavutada, et regulatsioon võimaldaks säilitada äriühingu tegevuse jätkamiseks vajalikke elutähtsaid lepinguid, et võimaldada kohastel juhtudel ettevõtte tegevust jätkata ning samas efektiivselt vabaneda koormavatest lepingutest pankrotimenetlust pikendamata ja nii, et tagatud oleks pankrotivõlgnike, võlausaldajate kui ka kolmandate isikute tasakaalustatud kaitse. Sealhulgas tuleb analüüsida eelmärke mõju lepingu jätkamisele kinnisasja müümisel enampakkumisel.

## 6.2 Ülevaade huvigruppide 2015. aastal esitatud ettepanekutest

**Eesti Pangaliit:** „Võlgnikud takistavad täitemenetlusi sellega, et esitavad sundtäitmise lubamatuks tunnistamise hagi ja selle tagamiseks paluvad peatada täitemenetluses vara sundvõõrandamise. Võlgnikud kasutavad seda võimalust pahatahtlikult, et venitada enda võlgnevuste tasumist. Niisuguse tegevuse eesmärgiks on tagada, et kui sundtäitmine oleks ebaseaduslik, siis vara müügi korral tekitatud kahju ei pruugi kahju tekitanu, nt krediidasutus suuta hüvitada. Teeme ettepaneku, et enne selle tagamisaotluse rahuldamist küsida ka kreditori seisukohta ja selgitada välja, kes see kreditor on. Tavaolukorras on alust eeldada, et krediidasutustel on vastavad rahalised vahendid olemas, teeme ettepaneku uurida statistiliselt, mitu sellist hagi on tegelikult rahuldatud.“

**Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koda:** „Hetkel ei ole tagatud õigusselgus osas, kas, millises järjekorras, millistel asjaoludel ning millises ulatuses kuuluvad pankrotimenetluses väljamaksmisele täitekulud. Koda selgitab, et tegemist ei ole tavalise võlausaldaja nõudega. Tegemist on

<sup>354</sup> Op cit [UNCITRAL Legislative Guide on Insolvency Law](#) (2005), lk 120, punkt 109; *doing business* maksejõuetuse ületamise [metodoloogia](#) alaosa “*management of debtor’s assets index*” ja hinnangut [Eestile](#).

<sup>355</sup> Op cit [UNCITRAL Legislative Guide on Insolvency Law](#) (2005), lk 121, punktid 114–119.

<sup>356</sup> Vt ka op cit V. Kõve ettekanne [Riigikohtu praktikast pankrotiasjades](#).

<sup>357</sup> Op cit [Riigikohtu ettepanekud](#), punkt 4.5.

<sup>358</sup> Vt op cit [Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koja ettepanekud](#), ettepanek nr 3.11.

<sup>359</sup> Op cit Kavand “Nordic-Baltic Recommendations on Insolvency Law” (Põhjamaade-Balti maksejõuetuse võrgustik koost) (2015), lk 17, ptk III: 6.

pankrotihaldurile analoogse nõudega, mida ei ole tarvis eraldi kaitsta. Eelnevast tulenevalt on Koja ettepanek täiendada pankrotiseaduse § 146 lõiget 1 punktiga 6 sõnastuses: "täitekulud".

„Pankrotimenetlustes on osutunud probleemiks see, et tihti ei ole üürilepingutes ette nähtud, et pankrot on üürilepingu lõpetamise aluseks. Seetõttu on pankrotihaldur tõsise probleemi ees - ühest küljest puudub tal õiguslik alus üürilepingu lõpetamiseks, teisest küljest on ta üldjuhul kohustatud pankrotivara müüma.

Vastavalt PankrS § 50 lg-le 1 ei ole üürile- või rendileandja pankrot üüri- või rendilepingu lõpetamise aluseks, kui lepingus ei ole ette nähtud teisiti. Kui üüri- või rendilepingu järgi on pankrot selle lõpetamise aluseks, võib haldur lepingu ühekuulise või lepingus ettenähtud lühema ülesütlemistähtajaga üles öelda. PankrS § 50 lg 2 sätestab, et eluruumi üürileandja pankrot ei ole eluruumi üürilepingu lõpetamise aluseks.

VÕS § 323 kommentaarides on asutud seisukohale, et välistamaks võimalikku kahju hüvitamise nõuet, võiks kinnisasja võõrandaja kas kanda enne kinnisasja võõrandamist VÕS § 324 alusel kinnistusraamatusse märke üürilepingu kohta või siis sõlmida kinnisasja omandajaga lepingu kolmanda isiku kasuks VÕS § 80 mõttes, mille raames kinnisasja omandaja loobub VÕS §- st 323 tulenevast üürilepingu ülesütleamise õigusest. Toodud kahest võimalusest oleks kasulikum teine, sest märke kinnistusraamatusse kandmine vähendab kinnisasja käibeväärtust.

Tegelikkuses vähendavad mõlemad variandid pankrotivara müügist saadavat hinda ning seetõttu saavad võlausaldajate nõuded väiksemas mahus rahuldatud. Ühest küljest on arusaadav, et üürniku huve tuleb kaitsta, kuid teisest küljest on üürilepingu ülesütleamisega kaasnev potentsiaalne kahju hüvitamise nõue pankrotipesa jaoks äärmiselt koormav või kui haldur rakendab meetmeid riski maandamiseks, siis toob see kaasa pankrotivara odavamalt müümise.

Enamikes situatsioonides ilmselt ei tekigi probleeme – kinnisasja uus omanik jätkab lepingu täitmist ning mõlemad osapooled on situatsiooniga rahul. Samas on olukordi, kus tegemist on 10-20 aastaks sõlmitud üürilepingutega ning pankrotihalduril on tõsine kahtlus, kas uus omanik soovib üürilepingutes kokku lepitud tingimustel lepingute täitmist jätkata või on uuel omanikul ehk kasulikum üürilepingud üles öelda ja ruume isiklikult kasutama hakata. Selliste juhtumite korral peaks olema võimalik halduri vastutus ning nõude esitamine massikohustusena välistatud.“

**Notarite Koda:** „Lisaks maksejõuetuse probleemistiku käsitlemisele vajaks eraldi hindamist, kas reguleerida tuleks täitemenetluse üleminekut pankrotimenetluseks ja maksude sissenõudmise menetluse üleandmist kohtutäiturile. Omakorda vajaks reguleerimist ka olukord, kus mitu kohtutäiturit ühe võlgniku vara suhtes täitemenetlusi läbi viivad.

Täitemenetluse, pankrotimenetluse ja maksumenetluse ühtseks menetluseks koondamist ei pea me aga mõistlikuks, arvestades, et täitemenetluse näol on tegemist riikliku sunniga, pankrotimenetluse puhul äriõiguse osaga ning maksumenetluse puhul aga sisuliselt haldusmenetlusega, mille kõigi põhimõtted ja lähenemised ei ole samad.“

**Riigikohus:** „Maksejõuetusmenetluse tõhususe tõstmiseks tuleks:

- 4.3. vaadata üle ja vähendada pankroti- ja täitemenetluse piire (näiteks panditud vara puhul täitemenetluse võimaldamine ilma pankrotita);
- 4.4. suurendada pankrotivara atraktiivsust (lihtsustada ettevõtte võõrandamist ja kestvuslepingute muutmist);“

**Tartu Maakohus:** „Ebaselge on menetluskulude saatus olukorras, kus kohtumenetlus on alanud enne pankroti väljakuulutamist, kuid jätkub ja saab lõpplahendi, sh menetluskulude osas pankrotimenetluse ajal. PankrS § 43 kohaselt võib see toimuda kahel viisil, kas menetlusse astub võlgniku asemel pankrotihaldur või jätkab menetlust võlgnik ise. Kui sellises menetluses mõistetakse menetluskulud

välja võlgnikult/haldurilt, ei näe kehtiv PankrS ette selget vastust, kas ja millises osas on tegemist tavalise pankrotimenetluse nõudega, massikohustusega või hoopis millegi muuga.“

## 7 Rollide jaotus ja järelevalve pankrotimenetluses

### 7.1 Revisjoni objekt

#### 7.1.1 Analüüsi etapi üldeesmärk

Analüüsi etapi üldeesmärgiks on põhjalikult, sisuliselt ja süsteemselt analüüsida pankrotimenetluse osaliste rollide jaotust ja järelevalvet pankrotimenetluses, eelkõige nende regulatsioonide otstarbekust, õigusselgust ja vastavust praktika vajadustele, ning teha vajadusel ettepanekud kehtiva õiguse muutmiseks. Välja tuleb tuua probleemide ja nende alternatiivsete lahendusvariantide õigusvõrdlev analüüs ja eelistatav lahendus koos põhjendusega. Analüüs peab vastama sisuliselt mahult HÕNTE mõistes kontseptsioonile, st lahendatav probleem peab olema põhjalikult lahti seletatud, kajastama õiguslikke valikuid ning vastavalt töögrupi tööjaotusele tuleb hinnata kaasnevaid mõjusid. Analüüsi lõppu peab olema lisatud VTK [vorm](#), mis täidab kontseptsiooni kokkuvõtte funktsiooni. Välja tuleb pakkuda terviklik, süsteemne ja õigusselge lahendus pankroti rollide jaotuse ja järelevalve probleemide lahendamiseks. Vajadusel tuleb välja pakkuda regulatsioonide lihtsustamise, ajakohastamise ning ühtlustamise viisid. Analüüs peab muu hulgas hõlmama kõiki järgmisi üksikküsimusi:

#### 7.1.2 Rollide jaotus

Pankrotimenetluse üheks keskmaks küsimuseks on tasakaalu loomine erinevate menetlusosaliste huvide vahele. Seda enam, et tulenevalt pankrotimenetluse olemusest, võivad menetlusosaaliste huvid teineteisele vastanduda. PankrS kehtestamisel võeti aluseks võlausaldajate huvide esiplaanile seadmine.<sup>360</sup> Samas edasiste arengute käigus on järejepidevalt pööratud suuremat tähelepanu ka võlgniku huvide kaitsmisele.<sup>361</sup>

Erinevalt haldurist on ajutise halduri puhul tegemist pankrotimenetluse eelse organiga. Ajutise halduri ülesandeks on selgitada välja võlgniku majanduslik olukord, anda hinnang võlgniku maksejõulisusele ning koostada arvamus võlgniku maksejõuetuse tekkimise põhjuste kohta, tuues eraldi välja, kas maksejõuetuse põhjuseks on kuriteo tunnustega tegu, raske juhtimisviga või muu asjaolu. Pankrotiavalduse esitamisel on füüsilisest isikust võlgniku pankrotiavalduse korral kohtule võimalus jätta ajutine haldur nimetamata. Juriidiliste isikute puhul seadus sellist võimalust ette ei näe. Kaaluda võiks sarnase lahenduse kehtestamist ka juriidilistele isikutele, st ajutine haldur tuleks nimetada üksnes siis, kui see on tõesti põhjendatud.

Pankrotihaldur on pankrotimenetluse keskne figuur, mistõttu sõltub pankrotimenetluse edukus suuresti just temast.<sup>362</sup> Nii näiteks on halduri kohustuseks nõuete väljaselgitamine ja pankrotivara moodustamine, valitsemine ja müümine, aga ka võlgniku majandustegevuse jätkamine või juriidilisest isikust võlgniku likvideerimine ning aruandluse ja teabe andmise kohustus. Haldur tegeleb pankrotimenetluse vahetu igapäevase korraldamisega. Omaette küsimus on, kas senine haldurikeskne lähenemine on end praktikas õigustanud ning kas alati ja igal juhul on vajalik halduri nimetamine. Alternatiivsete lahendustena tuleks kõne alla halduri rolli vähendamine ning kohtute ja võlausaldajate rolli suurendamine ning teatud tingimustel võiks kaaluda ka võlgniku n-ö omavalitsemise lubamist. Analüüsida tuleks seejuures teiste riikide vastavaid lahendusi. Oluline on seada senisest täpsemad

<sup>360</sup> *Op cit* P. Varul. Juridica 1994/*I*, p 1.

<sup>361</sup> *Op cit* P. Varul. Juridica 2013/*IV*, lk 235, p 2.1.1.

<sup>362</sup> P. Varul. Selgitavaid märkusi Pankrotiseadusele. – Juridica 1993/*III*, lk 52.

piirid juriidilise isiku juhtkonna ja halduri omavahelise pädevuse ja rolli jaotusele pankrotimenetluse kestel, nt mis on halduri pädevus ettevõtte juhtimisel, aga ka avalduste esitamisel nt registripidajale (vt III.II, 10.1.2).

Halduri staatus Eestis on olnud üsna ebamäärane. Nii on haldurit käsitatud ametiisikuna, ettevõtjana, aga ka vaba elukutse esindajana. Üheks olulisemaks halduri õiguslikku staatust mõjutavaks muudatuseks võib pidada 2010 a. jõustunud seaduse muudatust, mille kohaselt asendati esindusteooria ametiteooriaga, kuivõrd haldur ei tegutsenud pankrotimenetluses ainult võlgniku huvides. Ametiteooria kohaselt on halduri tegevuse tulemusena tekkivate õiguste ja kohustuste kandjaks võlgnik kui seadusest ei tulene teisiti.<sup>363</sup> Üleminek ametiteooriale ei ole olnud probleemideta. Praktikas on problemaatiline kaabeõiguse jaotumine pankrotimenetluses.<sup>364</sup> Samuti, haldur sõlmib küll ise lepinguid, kuid lepingute pooleks loetakse võlgnik, kuigi haldur ei ole võlgniku esindaja. Kehtiva õiguse puudused vajavad terviklikku ja süsteemset analüüsi. Lisaks esindus- ja ametiteooriale on kaalumisel olnud ka organiteooria. Organiteooria kohaselt on haldur pankrotipesa esindaja.<sup>365</sup> Erialases kirjanduses on kajastatud pankrotipesa konstruksiooni kehtestamise võimalikkust ja vajalikkust Eesti maksejõuetusõiguses, kuid siiani ei ole erinevate põhjuste tõttu vastavat lahendust kasutusele võetud.<sup>366</sup>

PankrS kehtestamisel lähtuti põhimõttest, et kohtule jääks pankrotimenetluses võimalikult väike koormus. Vastava valiku aluseks oli kohtute ülekoormatus ning soov jätta olulised küsimused võlausaldajate otsustada.<sup>367</sup> Kehtiva õiguse kohaselt seisneb kohtu roll pankrotimenetluse seaduslikkuse tagamises. Samas on nenditud, et kohtu roll on mõni kord mitte niivõrd sisuline kuivõrd konstateeriv, st kohus kajastab tihti halduri seisukohti lahendis andmata ise konkreetset õiguslikku hinnangut asjaoludele.<sup>368</sup> Siin võib oma rolli mängida ka asjaolu, et kohtud kasutavad tihti haldurit, keda nad usaldavad ning sekkuvad vähe. Samas PankrS § 3 lõige 3 kohaselt kehtib pankrotimenetluses uurimisprintsip, st pankrotiasja menetlev kohus peab omal algatusel võtma tarvitusel abinõud, et selgitada välja pankrotimenetluse seisukohalt olulised asjaolud ning korraldama selleks ka vajalike tõendite kogumise. Menetluslik uurimisprintsip tähendab, et isegi kui kohus toetub oma arvamuse kujundamisel (ajutise) halduri seisukohtadele, siis lõppkokkuvõttes peab kohus lahendis väljendama ikkagi enda arvamust, mh peab kohus märkima enda poolt tuvastatud asjaolud ja põhjendused, mille alusel kohus järeldusteni jõudis.<sup>369</sup> Tagasisides on tehtud ettepanek täpsustada kohtuliku uurimisprintsipi ulatust.

<sup>363</sup> *Op cit* Kohtutäituri seaduse eelnõu (462) [seletuskiri](#), § 54<sup>1</sup>. Esindusteooria puuduste kohta vt nt *op cit* P. Varul. *Juridica* 2008/**VI**, lk 363, p 4. Vt esindusteooria kohta: T. Kluth. Die Rechtsstellung des Insolvenzverwalters oder die „Insolvenz“ der Verwaltertheorien. (NZI) 2000, 351. Pape/Uhlenbruck/Voigt-Salus, *Insolvenzrecht*. 2. Auflage. C. H. Beck München 2010, Kapitel 14, äärem 6. Ametiteooria kohta: Eckardt in Gottwald. *Insolvenzrechts-Handbuch*. 5. Auflage. C. H. Beck 2015. § 32, äärem 1-14. *Op cit* Pape/Uhlenbruck/Voigt-Salus, *Insolvenzrecht*. 2. Auflage 2010, Kapitel 14, äärem 8.

<sup>364</sup> *Op cit* [3-2-1-149-13](#), p 20. Riigikohtu 20. märtsi 2013. aasta määrus tsiviilasjas nr [3-2-1-15-13](#), p 13. *Op cit* [3-2-1-40-13](#), p 12. *Op cit* [3-2-1-191-12](#), p 19. *Op cit* [3-2-1-163-11](#), p 21. Riigikohtu 14. oktoobri 2015. aasta määrus tsiviilasjas nr [3-2-1-103-15](#), p 12.

<sup>365</sup> Graeber in Münchener Kommentar zur Insolvenzordnung. 3. Auflage. Verlag C.H. Beck München 2013. § 56, äärem 145.

<sup>366</sup> Vt nt S. Viimsalu. Konverents „Maksejõuetus – kas üksnes pankrot? – *Juridica* 2007/**IX**; P. Viirsalu. Pankrotipesa problematika. – *Juridica* 2008/**VI**. *Op cit* P. Varul. *Juridica* 2008/**VI**, lk 363, p 4. *Op cit* P. Varul. *Juridica* 2013/**IV**, lk 237, p 2.1.2.

<sup>367</sup> *Op cit* P. Varul. *Juridica* 1994/**I**, p 5.

<sup>368</sup> *Op cit* [Pankrotimenetluse raugemise kohtupraktika](#), lk 12. A. Mihhaljova. [Ajutise halduri ja halduri tasustamine ja nende ülesannete täitmiseks tehtud vajalike kulutuste hüvitamine](#). Magistritöö. Tallinn: Tartu ülikool 2013, lk 12. M. Vutt. [Juhtorgani kohustuse rikkumise, sealhulgas raske juhtimisvea ning kuriteotunnustega teo kindlaks tegemine pankrotimenetluse praktikas](#). Riigikohus. Analüüs. Tartu 2008, lk 12.

<sup>369</sup> Riigikohtu 12. juuni 2013. aasta otsus tsiviilasjas nr [3-2-1-61-13](#), p 16.

Võlausaldajate üldkoosoleku pädevuses on pankrotimenetluses põhimõttelise tähendusega küsimuste otsustamine.<sup>370</sup> See tuleneb muuhulgas asjaolust, et pankrotimenetluse üheks eesmärgiks on võlausaldajate nõuete rahuldamine võlgniku vara arvelt. Õiguskirjanduses on võlausaldajate koosolekut võrreldud koguni aktsionäride üldkoosolekuga, mis otsustab oma varaga seonduvad olulisemad küsimused.<sup>371</sup> Kuigi võlausaldajatele on antud pankrotimenetluses oluline otsustamisõigus, siis praktikas ei ole harvad olukorrad, kus võlausaldajate üldkoosolekule ei ilmu ühtegi võlausaldajat. Võlausaldajate vähene huvi pankrotimenetluse vastu on tingitud vajaduse anda muidu võlausaldajate pädevuses olevad küsimused võlausaldajate mitteilumisel halduri ja kohtu otsustada, vältimaks pankrotimenetluse läbiviimise põhjendamatut takistamist.<sup>372</sup> Lisaks on võimalik moodustada võlausaldajate esindajatest pankrotitoimkond, mis kaitseb menetluses kõigi võlausaldajate huve ning teostab järelevalvet halduri tegevuse otstarbekuse ja seaduslikkuse üle.<sup>373</sup> Selline kaheastmeline struktuur tuleb kõne alla eelkõige suuremate pankrotimenetluste puhul. Probleemina on toodud välja asjaolu, et pankrotitoimkonna roll otsuste vastuvõtmisel ei ole piisavalt selgelt reguleeritud. Lähtudes ülalpool toodud võrdlusest äriühingutega, on praktikas märgitud, et pankrotitoimkonnal peaks olema pankrotimenetluses nõukoguga sarnane roll.

Võlgniku olulisemateks kohustusteks kehtiva õiguse kohaselt on teabe andmise ja pankrotimenetlusest osavõtu kohustus (III.II, 7.1.2, a)). Vastavate kohustuste sätestamine teenib pankrotimenetluse efektiivse ja tõhusa läbiviimise eesmärki, sest just võlgnikul endal on parim ülevaade oma majanduslikust olukorrast.<sup>374</sup> Menetlusosaliste, sh ajutise halduri, roll (õigused, kohustused, staatus, vastutus) pankrotimenetluses vajavad süsteemset ja terviklikku analüüsi, mh tuleb analüüsida kehtiva süsteemi lähtekohtade otstarbekust ja vastavust praktika vajadustele ning vastata küsimusele, kas jääda tuleks senise lahenduse juurde või muuta rollide jaotust pankrotimenetluses.

Analüüsida tuleb, milline ja kui kandev peaks olema erinevate menetlusosaliste, sh ajutise halduri, roll pankrotimenetluses, tagamaks efektiivse menetluse läbiviimise ning tasakaalustades erinevate menetlusosaliste huvide kaitse. Analüüsis peab vajadusel hõlmama ka alternatiivsete pankrotimenetluste (III.II, 2.1.2) ja keskse riikliku instituudi (III.II, 2.1.4) analüüsi tulemusi.

#### a) Võlgniku teabe andmise kohustus ja enese mittesüüstamine

Probleemaatiliseks on praktikas osutunud teabe andmise kohustuse ja enese mittesüüstamise privileegi vahelised seosed. PankrS § 85 lõike 1 kohaselt on võlgnikul kohustus anda kohtule, haldurile ja pankrotitoimkonnale teavet, mida nad vajavad seoses pankrotimenetlusega, eelkõige oma vara, sh kohustuste ning majandus- või kutsetegevuse kohta. Sealjuures ei sätesta seadus teabe andmise kohustusele piire, st millistel tingimustel on võimalus isikul keelduda teabe andmisest.<sup>375</sup> Eelkõige, milline on võlgniku teabe andmise kohustuse ja enese mittesüüstamise privileegi omavahelised seoses, st millisel juhul ja ulatuses on võlgnikul õigus keelduda teabe andmisest tulenevalt asjaolust, et vastav teave võib teda järgnevas kriminaalmenetluses süüstada.<sup>376</sup> Probleemaatiliseks on praktikas osutunud

<sup>370</sup> M. Arvisto, T. Saarma. Nõuded pankrotimenetluses. – Juridica 2001/X, lk 733, p 1.

<sup>371</sup> Op cit P. Varul. Juridica 1994/I, p 5.

<sup>372</sup> Op cit Kohtutäituri seaduse eelnõu (462) [seletuskiri](#), §78.

<sup>373</sup> Op cit Pankrotiseaduse eelnõu 1085 SE I.

<sup>374</sup> Op cit [UNCITRAL Legislative Guide on Insolvency Law](#) (2005), lk 168.

<sup>375</sup> Nt Soome pankrotiseadusesse ([Konkurssilaki](#)) viidi 2013 a. vastav regulatsioon.

<sup>376</sup> Op cit [3-2-1-103-15](#), p 15: „Rahvusvahelises praktikas (sh Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikas) lähtutakse põhimõttest, et kui isik saab riigisiseses seaduses sisalduvale tõhusale tõendi kasutamise keelule tuginedes juba andmete nõudmise ajal välistada, et andmeid võidakse kasutada kriminaalmenetluses tema vastu, ei või ta enesesüüstamise keeldu tuua ettekäändeks andmete esitamata jätmisele ja seda ka juhul, kui kõik enesesüüstamise keelu eeltingimused on täidetud. Seega sõltub ka pankrotimenetluses võimalus enesesüüstamise keelule tuginedes teabe andmisest keelduda sellest, kas on olemas seadusesäte, mis selgelt keelab pankrotimenetluses saadud teabe kasutamise tõendina kriminaalmenetluses.“ Vt lisaks A. Hohnel.

ka sanktsioonide kohaldamine teabe andmise kohustuse rikkumise eest. Riigikohus leidis, et võimalus kohustada võlgnikku vandega kinnitama kohtule esitatud vara, võlgade ja majandus- või kutsetegevuse kohta esitatud andmete õigsust ei tähenda, et kohtul oleks õigus kohustada võlgnikku vande all ütlusi andma. Kohtul puudub võimalus kohaldada sanktsioonina aresti, kui võlgnik keeldub vande andmisest.<sup>377</sup>

Analüüsida tuleb, milline on võlgniku teabe andmise ja pankrotimenetlusest osavõtu kohustuse ulatus ning millised on teabe andmise kohustuse ja enese mittesüstamise privileegi omavahelised seosed. Analüüs peab sisaldama Riigikohtu 14.10.2015 a. otsuses nr [3-2-1-103-15](#) sisalduva problematika tasakaalustatud lahendust, võttes arvesse Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikat.

#### b) Halduri nimetamine ja vabastamine

PankrS § 31 lõige 6 kohaselt otsustab kohus pankroti väljakuulutamisel halduri nimetamise, kelle kinnitamise otsustab võlausaldajate esimene üldkoosolek. Praktikast 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. Ka 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 järelevalvet 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>378</sup> Seega ei pruugi kehtiv süsteem tagada alati efektiivset järelevalvet.<sup>379</sup>

EBRD maksejõuetusalaste printsiipide kohaselt peaks seadus sisaldama reegleid, mis näeks ette ettenähtava ja õiglase protseduuri halduri nimetamiseks ja alused, mille esinendes ei saa haldurit konkreetsele pankrotiasjale määrata.<sup>380</sup> Praktikast on riigiti kasutusel erinevad halduri määramise viisid. Lisaks kohtule ja võlausaldajate üldkoosolekule on mõeldav halduri nimetamine ka võlgniku või iseseisva sõltumatu organi poolt. Õiguskirjanduses on juhitud tähelepanu asjaolule, et ka Eestis võiks kaaluda halduri nimetamist selleks loodud iseseisva ja sõltumatu organi poolt, kes peaks ühtlasi täpsemat arvestust halduri töökoormuse üle. Seeläbi oleks võimalik vältida haldurite ülekoormust ning menetluskulude suurenemist ülesannete delegeerimise läbi.<sup>381</sup> Iseseisva organi poolt halduri määramine aitaks lahendada ka kehtivas õiguses oleva vastuolu, mille kohaselt kohus nimetab ja samal ajal teostab järelevalvet halduri tegevuse üle (vt III.11, 2.1.4). Samas võib selline lahendus praktikast tähendada ka olukorda, kus kohtunik peab töötama koos halduriga, kelle suhtes tal usaldus puudub.

Halduri nimetamise üheks oluliseks kriteeriumiks on halduri sõltumatus. Kehtiva õiguse kohaselt ei tohi haldur olla kohtu töötaja ning ta peab olema sõltumatu võlgnikust ja võlausaldajatest. Andes kohtule nõusoleku haldurina tegutsemiseks, kinnitab isik kirjalikult, et ta on sõltumatu võlgnikust ja võlausaldajatest. Samuti ei või halduriks olla asja menetleva kohtuniku ega kohtunikuabi lähikondne. Antud sätted ei selgita, millist informatsiooni peaks haldur kohtule esitama, mis võimaldaks kohtul hinnata halduri seotust menetlusosalistega. Ebaselge on, kas sõltumatuse nõue laieneb ka halduri abilistele.

---

Selbstbelastungsfreiheit in der Insolvenz. (NZI) 2005, 152. P. Kasiske. Die Selbstbelastungsfreiheit im Strafprozess. (JuS) 2014, 15.

<sup>377</sup> Op cit [3-2-1-103-15](#), p 13.

<sup>378</sup> Vt maksejõuetusajade menetlemise keskuste loomine ja halduri nimetamise regulatsiooni muutmise VTK. Justiitsministeeriumi dokumendi registri viit: 10-4/8522.

<sup>379</sup> Op cit P. Varul. Juridica 2013/IV, lk 236, p 2.1.2.

<sup>380</sup> Euroopa Rekonstruktsiooni- ja Arengupanga (European Bank for Reconstruction and Development (EBRD)) printsiibid „[EBRD Insolvency Office Holder Principles](#)“.

<sup>381</sup> Op cit P. Varul. Juridica 2013/IV, lk 236, p 2.1.2.

PankrS § 68 lõige 1 kohaselt vabastab kohus halduri eelkõige tema enda soovil. Vabastamise soovist teatab haldur kohtule kirjalikult 30 päeva ette, esitades tegevusaruande. Pankrotimenetluse huvides võib kohus halduri vabastada enne etteteatamistähtaja möödumist. Lisaks, kui haldur on jätnud oma ülesanded täitmata või ei täida neid nõuetekohaselt, siis vabastab kohus PankrS § 68 lõike 2 alusel halduri kas omal algatusel, pankrotitoimkonna, võlgniku või Justiitsministeeriumi taotlusel või võlausaldajate üldkoosoleku otsuse alusel. Kohus vabastab halduri ka siis, kui ilmneb, et halduril ei ole õigust haldurina tegutseda. Vabastamisel esitab haldur kohtu määratud tähtjaks tegevusaruande. Seejuures on ebaselgeks jäänud praktikas, millistel tingimustel võib kohus halduri vabastada ning milliseid asjaolusid tuleb seejuures arvesse võtta.<sup>382</sup>

Analüüsida tuleb erinevaid halduri nimetamise süsteeme ning vajadust muuta Eestis kehtivat süsteemi, sh kas haldurite määramine tuleks anda erapooletu organi pädevusse. Analüüsida tuleb, millistel tingimustel on halduri ametist vabastamine põhjendatud ja milliseid asjaolusid tuleks seejuures arvestada.

### c) Haldurile esitatavad nõuded ning haldurina tegutsemise õigus

Efektiivse pankrotimenetluse tagamise jaoks on äärmiselt olulise tähtsusega, et haldur kui pankrotimenetluse juhtfiguur oleks piisavalt kompetentne. EBRD printsiipide kohaselt tuleks kutse andmisel kontrollida ka teiste maksejõuetusega seotud teadmisi, nt raamatupidamine.<sup>383</sup> UNCITRAL maksejõuetusalastes juhistes on rõhutatud tasakaalu saavutamise olulisust ühest küljest rangete nõuete, mis tingib küll väiksema ja kõrgemalt kvalifitseeritud spetsialistide ringi, kuid tõstab oluliselt menetluskulusid, ning teiselt poolt madalate nõuete vahel, mis ei tagaks teenuse piisavat kvaliteeti. Seejuures on rõhutatud asjaolu, mida madalam on halduri kvalifikatsioon, seda olulisemat rolli peaks menetluses täitma kohus.<sup>384</sup>

PankrS § 57 sätestab haldurina tegutsemise õiguse andmise eeldused.<sup>385</sup> Sisuliselt on võimalik saada õigus tegutseda haldurina kahel viisil. Esiteks antakse haldurina tegutsemise õigus erialasest staatusest tulenevalt. Nii ei pea PankrS § 57 lõike 3 kohaselt vandeadvokaat, vandeaudiitor ning kohtute seaduse § 47 lõige 1 punktile 1 vastava haridustasemega kohtutäitur haldurina tegutsemise õiguse saamiseks sooritama halduri eksami ega läbima väljaõpet. Seejuures on kehtivas õiguses sätestatud nõuded vandeadvokaadi, vandeaudiitori ja kohtutäituri kutseeksami üsna erinevad. Teisel juhul antakse haldurina tegutsemise õigus teovõimelisele füüsilisele isikule, kes on sooritanud halduri eksami ning läbinud väljaõppe. Väljaõpet ei pea läbima halduri eksami sooritanud isik, kes on töötanud vähemalt kolm aastat õigusalas, majandusalast või finantsjuhtimisalas kõrgharidust nõudval tööl. Seega on kehtivas õiguses sätestatud üsna erinevad nõuded halduriks saamisele, mistõttu võib olla vastavate isikute ettevalmistus halduri kutseks erineva tasemega. PankrS §-s 57 sisalduvaid nõudeid on järjepidevalt karmistatud (nt 2010 a. jõustunud muudatustega sätestati kõrghariduse nõue ning kohustus läbida pankrotihalduri väljaõpe), kuid siiski on nii maksejõuetuse menetlemise tõhususe uuringus kui ka saabunud tagasisides märgitud, et lisaks kõrge professionaalsusega pankrotihalduritele leidub palju neid, kellel esineb puudujääke majandusalastes või juriidilistes teadmistes.<sup>386</sup>

Analüüsida tuleb, kas kehtivas õiguses sätestatud haldurile esitatavad nõuded tagavad efektiivse ettevalmistuse halduri kutseks, mh tuleb arvestada ka hilisemaid enesetäiendamise nõudeid. Analüüsida tuleb, kas haldurina tegutsemise õiguse andmise nõudeid oleks vaja ühtlustada, mh kas alati on õigustatud erialasest staatusest haldurina tegutsemise õiguse andmine.

<sup>382</sup> Riigikohtu 2. veebruari 2011. aasta määrus tsiviilasjas nr [3-2-1-154-10](#), p 14.

<sup>383</sup> Op cit [EBRD Insolvency Office Holder Principles](#), lk 3-4.

<sup>384</sup> Op cit [UNCITRAL Legislative Guide on Insolvency Law](#) (2005), lk 174.

<sup>385</sup> Lisaks reguleerivad pankrotihalduri eksamite korraldamist ja ülesehitust kohtutäiturite seadus; Pankrotihalduri eksami erialateadmiste testi valdkonnad ja hindamise kord.– RT I 2010, 75, 576; Nõuded pankrotihalduri täiendusõppele ja täiendusõppe maht.– RT I 2010, 25, 120.

<sup>386</sup> Op cit [Maksejõuetuse menetlemise tõhususe uuringu kokkuvõte](#) (2013), lk 9.

#### d) Häälte määramine ja võlausaldajate üldkoosoleku otsused

PankrS § 81 lõige 1 kohaselt võetakse võlausaldajate üldkoosoleku otsused vastu koosolekust osavõtivate võlausaldajate lihthäälteenamusega. Seejuures on võlausaldajate üldkoosolek otsustusvõimeline esindatud häälte arvust olenemata, kui koosoleku aeg ja koht oli võlausaldajatele õigeaegselt teatatud. Problemaatiline võib olla olukord, kui häälteenamus on tagatiseta võlausaldajatel, sest nii saavad nad otsustusvõimu selle üle, millal pandiga koormatud ese pandiga tagatud nõudega võlausaldaja nõude rahuldamiseks müüakse. Sellist olukorda võidakse kasutada taktikalistel kaalutlustel, mille eesmärgiks on sundida pandipidajat ostma teiste võlausaldajate nõudeid, et saavutada koormatud vara müük mõistliku aja jooksul. Samas võib vastupidises olukorras tekkida oht, et pandipidaja dikteerib pankrotimenetlust, mille tagajärjel võidakse pandiese müüa, kuigi seda oleks saanud kasutada ettevõtte tervendamisel. Kaaluda tuleks mh vajadust sätestada erisused lähikondsetest pankrotivõlausaldajatele võrreldes tavaliste võlausaldajatega.

Praktikas on häälte määramine võlausaldajatele problemaatiline ja tekitab vaidlusi. PankrS § 82 lõige 1 kohaselt on võlausaldajate koosolekul iga võlausaldajate häälte arv võrdeline tema nõude suurusega. Samas ei ole nõude suurus selge enne nõuete kaitsmise koosolekut. Kuni nõuete kaitsmiseni määrab iga võlausaldaja häälte arvu haldur tema käsutuses olevate dokumentide alusel. Seega on enne nõuete kaitsmise koosolekut võimalik viia läbi võlausaldajate üldkoosolekuid, kus võetakse arvesse hääletamisel selliste võlausaldajate nõudeid või nende suuruseid, mida hiljem muudetakse või jäetakse hoopis tunnustamata<sup>387</sup> ning see võib tekitada ebaselgust ja tuua kaasa täiendava ajakulu. 2004 a. lisati seadusesse küll reegel, et esimesel võlausaldajate üldkoosolekul peab osalema kohtunik, kuid uuendus ei kõrvaldanud häälte määramisega kaasnevaid probleeme.<sup>388</sup> Kui üldkoosolekul osalenud võlausaldaja ei nõustu talle halduri poolt määratud häälte arvuga või kui talle määratud häälte arvu vaidlustab teine võlausaldaja, määrab häälte arvu üldkoosolekul osalev kohtunik, tehes selle kohta määruse. Häälte määramise määruse peale kaotati 2004 a. jõustunud muudatustega erikaebuse esitamise võimalus, mis oli tingitud vajadusest vältida pikki ja segadusttekitavaid vaidlusi häälte arvu osas, mis omakorda võis kaasa tuua üldkoosoleku otsuste tühistamise ja muid probleeme.<sup>389</sup> 2010 a. jõustunud muudatuste kohaselt sätestati taas võimalus häälte määramise määruse peale esitada määruskaebus tuues põhjendusena välja, et vastav lahend võib oluliselt mõjutada võlausaldaja õigusi ja määruskaebuse esitamise õiguse puudumine võib rikkuda seega tsiviilkohtumenetluse põhimõtteid.<sup>390</sup>

PankrS § 83 lõige 1 kohaselt võib võlgnik, võlausaldaja või haldur nõuda, et kohus tunnistaks kehtetuks võlausaldajate üldkoosoleku otsuse, mis ei vasta seadusele või mille tegemisel on rikutud seadusest tulenevat korda, samuti otsuse, mille vaidlustamise õigus on seaduses otse ette nähtud. Võlausaldajate üldkoosoleku otsuse kehtetuks tunnistamist võib nõuda ka siis, kui otsusega rikutakse võlausaldajate ühiseid huve.<sup>391</sup> Problemaatiline on seejuures väiksemate võlausaldajate kaebeõigus olukorras, mil otsus kahjustab väiksemate võlausaldajate huve suurema võlausaldaja huvides. Puudulik on seadus ka selles osas, mis puudutab kohtu poolt määratud häälte arvu vaidlustamise mõju. Riigikohus on ühes hiljutises lahendis leidnud, et võlausaldajate üldkoosolekul määratud häälte arvu muutmine edasises menetluses uute asjaolude ilmnemisel PankrS § 82 lõige 7 alusel ei too kaasa varem määratud häältega tehtud otsuste kehtetuks tunnistamist.<sup>392</sup> Selguse mõttes tuleks kaaluda seaduse täiendamist regulatsiooniga, mis sätestaks selgelt häälte määramise vaidlustamise tagajärjed. Ebaselgeks on jäänud ka asjaolu, kelle kanda jäävad sellisel juhul menetluskulud, kui võlgnik on soovinud vaidlustada võlausaldajate üldkoosoleku otsuse, samuti see, kas võlausaldajatel on võimalik hiljem juba vastuvõetud üldkoosoleku otsust muuta võttes sama küsimuse suhtes vastu uus otsus.

<sup>387</sup> Vt võrdluseks *op cit* M. Arvisto, T. Saarma. Juridica 2001/X, lk 740, p 6.

<sup>388</sup> Vt *op cit* Pankrotiseaduse eelnõu 1085 SE seletuskirjas toodud põhjendusi.

<sup>389</sup> Vt *op cit* Pankrotiseaduse eelnõu 1085 SE seletuskirjas toodud põhjendusi.

<sup>390</sup> Kohtutäituri seaduse eelnõu (462) [seletuskiri](#), § 82.

<sup>391</sup> Riigikohtu 10. juuni 2015. aasta määrus tsiviilasjas nr [3-2-1-59-15](#), p 12.

<sup>392</sup> *Op cit* [3-2-1-59-15](#), p 12.

Analüüsida tuleb häälte määramise ja võlausaldajate üldkoosoleku otsuste vaidlustamise regulatsioonide otstarbekust, õigusselgust ja vastavust praktika vajadustele. Muuhulgas tuleks analüüsida, kuidas oleks võimalik kehtivat süsteemi efektiivsemaks muuta ning lahendada praeguse süsteemi kitsaskohad. Analüüsida tuleb, kuidas tagada häälte määramine pankrotimenetluses selliselt, et tagatud oleks ühelt poolt võlausaldajate kaitse ja teiselt poolt menetluse venimise vältimine häälte määramisest tõusetuvate vaidluste tõttu. Muuhulgas peab analüüs hõlmama ka lähikondsetega kaasnevaid probleeme.

#### e) Kohtute efektiivsuse 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 otstarbekas, kohtunikud, kes on spetsialiseerunud maksejõuetuse küsimustele.<sup>393</sup> Kuna kohtunikel tuleb pankrotimenetluses langetada tihti keerulisi otsuseid, mis nõuavad lisaks juriidilistele teadmistele ka majandus- ja finantsalaseid teadmisi, siis on oluline tagada kohtute kompetents maksejõuetusajade arutamisel. IMF soovitude kohaselt võiksid riigid kaaluda spetsialiseeritud kohtute loomist, tagamaks efektiivne ja korrektne õiguse kohaldamine maksejõuetusmenetlustes.<sup>394</sup> 2011 a. andis OECD Eestile soovitus, mille kohaselt võiks Eesti kaaluda maksejõuetusajadele spetsialiseeritud kohtute loomist, et tagada otsuste kooskõla parimate majandus- ja finantsalaste praktikatega ning panustada ressursside paremasse jaotumisse.<sup>395</sup> Ka 2015 a. soovitudes leiab OECD, et spetsialiseeritud kohtud aitavad tõsta kohtulikku ekspertiisi.<sup>396</sup> Maksejõuetusõiguse kohtuasjade koondamine teatud kohtute juurde on olnud kaalumisel ka varasemalt.<sup>397</sup> Samas on kompetentsikeskuste loomine Eestis ressursivähesuse tõttu keeruline.

Analüüsida tuleb, kas praegune kohtute tööjaotus ja ettevalmistus tagab pankrotiasja menetlevate kohtunike piisava spetsialiseerumise, mh kuidas tuleks olemasolevat süsteemi efektiivsemaks muuta.

#### 7.1.3 Ajutise halduri, halduri ja pankrotitoimkonna tasud

Riigiti on kasutusel väga erinevad haldurite tasusüsteemid. Halduri tasustamine võib toimuda riigiameti või eriala ühenduse poolt määratud tasuvahemike alusel, juhtumipõhiselt, tunnitasu alusel või olla määratletud protsendina pankrotivara suurusest, mis on realiseeritud või välja makstud. Eestis on valitud lahendus, mille kohaselt on pankrotihalduri tasu seotud sõltuvusse eelkõige pankrotivara suurusest ning ajutise halduri tasustamine baseerub ülesannete täitmisele kuuluval ajal. Tasu määramisel arvestab kohus töö mahtu, keerukust ja halduri kutseoskust. Õiguskirjanduses on leitud, et põhjendatud on ajutise halduri ja halduri tasustamisel erinevatest põhimõtetest lähtumine, sest ka nende töö sisu ja eesmärk erineb. Erinevalt pankrotihaldurist ei ole ajutise halduri tasu seotud tema edukuse, vaid tehtud tööga, sest ajutisel halduril puudub pankrotivara suurendamise võimalus, mistõttu peab talle olema kohustuste täitmise eest tasu tagatud.<sup>398</sup>

Praktikas on problemaatilised menetlused, mis lõpetatakse raugemisega pankrotti välja kuulutamata. Sellisel juhul on ette nähtud riigi vahenditest maksimaalse hüvitisena 397 eurot, sh seaduses ettenähtud maksud, välja arvatud käibemaks. Selline tasu miinimum ei vasta haldurite hinnangul tehtud tööle. Praktikas on problemaatiliseks osutunud ka menetlusabi taotlemise võimalus, et

<sup>393</sup> *Op cit* [The World Bank Principles for Effective Insolvency and Creditor/ Debtor Rights Systems](#) (2015), lk 26.

<sup>394</sup> *Op cit* [Orderly & Effective insolvency procedures](#) (1999).

<sup>395</sup> [OECD Economic Surveys: Estonia 2011](#) lk 30-31.

<sup>396</sup> [OECD Economic Surveys: Estonia 2015](#), lk 17.

<sup>397</sup> *Op cit* maksejõuetusajade menetlemise keskuste loomine ja halduri nimetamise regulatsiooni muutmise VTK. Justiitsministeeriumi dokumendi registri viit: 10-4/8522.

<sup>398</sup> *Op cit* K. Kerstna-Vaks. *Juridica* 2008/**VI**, lk 397, p 3.3.1.

hüvitada ajutise halduri tasu ja kulutused riiklikest vahenditest olukorras, kus füüsilise isiku pankrot kuulutatakse välja selleks, et võlgniku suhtes oleks võimalik läbi viia kohustustest vabastamise menetlus. PankrS § 65 lõige 11 kohaselt võib kohus määrata halduri tasu käesoleva seaduse § 23 lõigete 1–3 alusel, kui kohus on kuulutanud pankroti välja PankrS § 171 lõike 1<sup>1</sup> alusel ja võlgnikul ei ole pankrotimenetluse kulude katmiseks piisavalt vara. Halduri tasu ja kulutuste hüvitamiseks võib kohus määrata menetlusabi andmise. Menetlusabi taotluse võib esitada haldur. Samas ajutise halduri puhul selline regulatsioon puudub. Ilmselt ei ole põhjendatud, et sellises olukorras ei ole võimalik taotleda ajutise halduri tasu ja kulude hüvitamiseks kohtult menetlusabi andmist.

Lisaks ajutisele haldurile on ka halduril õigus saada oma ülesannete täitmise eest tasu. See on üldtunnustatud põhimõte.<sup>399</sup> Pankrotihalduri tasu peaks vastama halduri kvalifikatsioonile ja tööülesannetele ning looma tasakaalu riski ja tasu vahel.<sup>400</sup> Üksmeel puudub selles osas, milline peaks olema halduri tasu. Huvigruppide arvamustes toodi välja nii asjaolu, et halduri tasu ei ole piisav kui ka vastupidine seisukoht, mille kohaselt tuleks halduri tasusid vähendada. Huvigruppide tagasisides on muu hulgas tehtud ettepanek kaaluda pankrotihaldurite tasustamise muutmist riiklikuks ja hinnakirjapõhiseks, mh kaotada miinimumtasud, mille tulemusel ei sõltuks tasu enam pankrotivarast, vaid oleks toimingupõhine ning vaid eduka menetluse puhul võiks haldur saada oma tasule lisa.

Selge on see, et (ajutiste) haldurite tasusüsteem peab looma tasakaalu nii haldurite kohustuste kui ka pankrotimenetluse eesmärkide saavutamise vahel, st et (ajutised) haldurid oleksid piisavalt motiveeritud oma tööd tegema, kuid tasu suurus ei vähendaks ebaproportsionaalselt võlausaldajatele tehtavaid väljamakseid. Soome õiguses on haldurite tasu suurus muuhulgas sõltuvuses maksejõuetuse põhjuste väljaselgitamisest. Soome õiguse kohaselt on halduril õigus saada lisaks tavalisele tasule riigilt tasu ja kulude hüvitamiseks kuni 600 eurot, juhul kui haldur teeb avalduse politseile, mis põhineb kahtlusel, et isik on toime pannud kuriteo, millel on mõju võlausaldajatele tehtavatele väljamaksetele (nt raamatupidamiskuritegu, raske juhtimisviga vms).<sup>401</sup> Ka Eestis võiks kaaluda motivatsioonisüsteemi siseseviimist sarnaselt Soome õigusele. Selline võimalus aitaks paremini saavutada pankrotimenetluse eesmärgi saavutamist.

Reeglina tekib halduril tasu saamise õigus pankrotimenetluse lõppedes, mis võib omakorda tähendada seda, et haldur peab ootama aastaid tasu saamiseks. Kehtiva õiguse kohaselt on võimalik küll esialgne tasu määramine, kuid tagasisides on välja toodud, et selline võimalus ei täida oma eesmärki. Teisalt on õiguskirjanduses rõhutatud, et esialgse tasu maksmine ei tohiks kujuneda reegliks, kuna see võib vähendada halduri huvi pankrotimenetluse kiire lõpetamise vastu. Mõeldav võiks olla selline võimalus siiski keskmisest keerukamate menetluste puhul.<sup>402</sup> Võttes arvesse pankrotimenetluse kestuse pikkust, tuleks kaaluda, millistel tingimustel võiks haldurile võimaldada tasu maksmine enne menetluse lõppu. Mõneti ebaselge on praktikas tasu määramisel võlgniku ja pankrotitoimkonna arvamuse ära kuulamine, st kuivõrd peaks kohus neid arvamusi arvesse võtma ning kas kohus saab kinnitada tasu suuruse, kui pankrotitoimkond või võlgnik on vastu. Seda eriti olukorras, kus haldur on selgitanud välja, et võlgnik on toime pannud raskeid juhtimisvigu või kuriteo tunnustega tegusid.

Tasu määramine peab olema läbipaistev.<sup>403</sup> Samas just vähest läbipaistvust on (ajutise) halduri tasu maksmisele ette heidetud. Näiteks on sellisele järeldusele jõutud Riigikohtu kohtupraktika analüüsis, kus muu hulgas on puudusena välja toodud, et sageli puudub ülevaade ajutise halduri poolt tehtud toimingute, selleks kulunud aja ning ajutise halduri tunnitasu suuruse kohta<sup>404</sup>. Välja on toodud ka

<sup>399</sup> Riigikohtu 12. oktoobri 2011. aasta määrus tsiviilasjas nr [3-2-1-71-11](#), p 12

<sup>400</sup> *Op cit* [UNCITRAL Legislative Guide on Insolvency Law](#). (2005), lk 181.

<sup>401</sup> *Op cit* Soome pankrotiseadus ([Konkurssilaki](#)), 14 ptk § 5 lg 4.

<sup>402</sup> *Op cit* K. Kerstna-Vaks. *Juridica* 2008/**VI**, lk 396, p 3.2.3.

<sup>403</sup> *Op cit* K. Kerstna-Vaks. *Juridica* 2008/**VI**, lk 393, p 3.2.1.

<sup>404</sup> *Op cit* [Pankrotimenetluse raugemise kohtupraktika](#), lk 25.

asjaolu, et kohtud määravad tihti summa, mida on ajutine haldur kohtult taotlenud<sup>405</sup>, mis tõstatab küsimuse, kas kohus on tasu suurust põhjalikult kaalunud. Vähest läbipaistvust on ette heidetud ka halduri kuluhüvitistele. Keeruline on kontrollida tegeliku kulu suurust, eriti olukordades, mil halduril on pikaajalised lepingud büroo vajaduste ja raamatupidamise katmiseks.

Halduril on võimalik kasutada pankrotimenetluses abilisi ja esindajaid. Keerukamate juhtumite puhul on võimalik esindaja tasu maksmine pankrotivarast pankrotitoimkonna nõusolekul. PankrS § 66 lõige 2 kohaselt on halduril õigus pankrotitoimkonna eelneval nõusolekul nõuda õiguslase nõustamise ning audiitor- ja raamatupidamisteenuse saamiseks tehtud kulutuste hüvitamist, kui kulutused on vajalikud pankrotimenetluse või halduri täidetava ülesande suure mahu või keerukuse tõttu ja ülesande täitmist halduri enda poolt ei saa mõistlikult oodata. Tegemist peaks olema pigem erandliku olukorraga ning reeglina peaks haldur oma ülesannete täitmisega ise hakkama saama. Samas on halduril korraga käsil mitmed erinevad menetlused, mis tekitab vajaduse kasutada abilisi.<sup>406</sup> Õiguskirjanduses on tehtud ettepanek kaaluda, kas haldur ei peaks esindajate ja abiliste kuld katma oma tasust, mitte pankrotivarast, motiveerimaks haldureid tegema võimalikult suures osas ise töö ära.<sup>407</sup>

Kehtiva õiguse kohaselt on võimalik pankrotitoimkonna liikmetele võimalik maksta mõistliku tasu pankrotivara arvelt. Tasu maksmine võib samas demotiveerida pankrotitoimkonna liikmeid asja kiiremini lahendama. Problemaatiline on tasu maksmine olukorras, kus pankrotitoimkonna liikmeks on maksuhaldur, sest ebaselge on, kas sellisel juhul võib maksuhaldur üldse tasu saada. Analüüsida tuleks laiemalt ka seda, kas tasu maksmine pankrotitoimkonnale on üldse proportsionaalne ja vajalik.

Praktikas on tasu määramisel tõusetunud tasu maksustamise küsimus.<sup>408</sup> Riigikohus sedastas oma 2013. a. otsuses, et halduri tasu regulatsiooni eesmärgiks on kaitsta võlausaldajaid, kellele tehtavad väljamaksed sõltuvad pankrotivara suuruselt. Analüüsides, kui suure osa pankrotivarast tohib moodustada haldurile makstav tasu jõudis Riigikohus järeldusele, et seaduses sätestatud halduri tasu piirmäärad sisaldavad kõiki makse.<sup>409</sup> 2014. a. jõustunud muudatustega sätestati seaduses selgesõnaliselt, et halduri tasu sisaldab seaduses ettenähtud makse, välja arvatud käibemaks<sup>410</sup>. 2014. a. jõustunud muudatuse puudus on aga, et sellega ei antud terviklikku maksuõiguslikku hinnangut<sup>411</sup>, muu hulgas ei käsitletud pankrotitoimkonna liikmete tasu maksustamist<sup>412</sup>.

Analüüsida tuleb ajutise halduri, halduri ja pankrotitoimkonna liikmete tasustamise regulatsioonide otstarbekust, õigusselgust ja vastavust praktika vajadustele. Tasude analüüs peab hõlmama ka maksuõiguslike aspekte. Analüüsida tuleb, kuidas tuleks kujundada halduri tasusüsteem, et saavutada tasakaal menetlusega seotud hüvede ja kulude vahel. Seejuures on oluline tagada haldurite tasu ja kulutuste läbipaistvus ja optimaalsus. Eraldi vajab analüüsimist, milline mõju on kohustustest vabastamise menetlusel ajutise halduri tasu ja kulutuste hüvitamisele.

#### 7.1.4 Aruandlus

PankrS näeb nii ajutisele haldurile kui ka haldurile ette aruandluskohutuse. Ühelt poolt on aruandluse eesmärgiks tagada menetluse läbipaistvus ning teiselt poolt on aruandlusel ka oluline roll ajutise halduri ja halduri tegevuse üle järelevalve teostamisel. Seega on oluline luua aruandluse kohustuse

<sup>405</sup> *Op cit* A. Mihhaljova. [Ajutise halduri ja halduri tasustamine ja nende ülesannete täitmiseks tehtud vajalike kulutuste hüvitamine](#). Magistritöö. Tallinn: Tartu Ülikool 2013, lk 13.

<sup>406</sup> *Op cit* K. Kerstna-Vaks. *Juridica* 2008/**VI**, lk 402, p 3.5.1.

<sup>407</sup> *Op cit* P. Varul. *Juridica* 2013/**IV**, lk 236, p 2.1.2.

<sup>408</sup> *Op cit* [3-2-1-71-11](#), p 12. Riigikohtu 4. novembri 2015. aasta määrus tsiviilasjas nr [3-2-1-34-15](#), p 30.

<sup>409</sup> Riigikohtu 26. juuni 2013. aasta määrus tsiviilasjas nr [3-2-1-48-13](#), p 14.

<sup>410</sup> Vt Kohtute seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse 570 SE [II lugemise seletuskiri](#), lk 9.

<sup>411</sup> *Op cit* Kohtute seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus 570 SE [II lugemise seletuskiri](#).

<sup>412</sup> Vt lisaks M. Varusk. Pankrotihalduri, ajutise pankrotihalduri ja pankrotitoimkonna liikme tasu maksustamine pankrotimenetluses. – *Juridica* 2005/**V**, lk 356, p 7.

sätetamisel tasakaal menetluse läbipaistvuse ja kontrollitavuse ning halduri halduskoormus vahele, st haldurilt tuleks nõuda täpselt nii palju, kui on vaja eespool nimetatud eesmärkide saavutamiseks. Õiguskirjanduses on toodud välja, et Eestis on võrreldes teiste riikidega halduri aruandlusnõuded seoses tema tegevuse ja kuludega äärmiselt leebed.<sup>413</sup> Analüüsida tuleks, kas kehtivas õiguses sätestatud aruandluse nõuded on piisavad või vajaksid täiendamist.

Justiitsministri 30.12.2009 määrus nr 48 „Pankrotihalduri toimikule ja pankrotimenetluses koostatavatele dokumentidele esitatavad nõuded“ sätestab halduri koostatud menetluskohustuste sisule ja vormile nn miinimumnõuded<sup>414</sup>. Siiski on juhitud Justiitsministeeriumi tähelepanu menetluse suurema standardiseerimise vajadusele. Näiteks ei näe justiitsministri määrus ühtseid nõudeid ette lõpparuannetele ja jaotusettepanekule. Suurema ühtluse loomine aitaks ühtlustada haldurite seni väga erinevat praktikat aruannete koostamisel. Ühtsete vormide kehtestamine lihtsustaks nii halduri tööd kui ka võlausaldajate arusaamist aruannete sisust.

Problemaatiline on praktikas PankrS § 55 lõige 3 punktis 5 oleva aruandluskohustuse tõlgendamine, kuna antud säte ei täpsusta, millistel tingimustel on õigus vastavat teavet haldurilt saada, mistõttu on praktikas teabe andmise kohustus jäänud ebaselgeks. Lisaks on huvigrupid välja toonud, et iga kolme kuu tagant aruande esitamise kohustus (PankrS § 66 lg 1) on ebaproportsionaalne, sest nii lühikese ajaga uusi kulutusi ei teki. Eraldi vääriks kaalumist vahearuande sisse viimise võimalust olukorras, kus pankrotimenetluse kestab aastaid. Sellise aruande eesmärgiks võiks mh olla menetlusosalistele ülevaate andmine senistest takistustest ning edasistest väljavaadetest.

Maksejõuetuse ekspertnõukogu kohtumise raames toodi probleemina välja ka kuluaruannete koostamine jaotusettepanekus ja lõpparuannetes. Nimelt kajastatakse praktikas pankrotimenetluse n-õ tulusid ja kulusid erinevalt. Sagedane on olukord, kus tulu poole peal kajastub tulu kasumiaruande meetodil ehk tuluna on näidatud üksnes tulud käibemaksuta, samas kui kulude juures kasutatakse rahavoogude meetodit ehk kulusid näidatakse koos käibemaksuga. Käsitleda tuleks ka küsimust, mida üldse peaks kulu või tulu all aruannetes kajastama.

Analüüsida tuleneb kehtivas õiguses sätestatud aruandluse nõuete otstarbekust, proportsionaalsust ja vastavust praktika vajadustele. Analüüsida tuleb, millistel juhtudel tuleks pankrotimenetluses sätestada aruandlusele ühtsed nõuded või vormid, sh millisel meetodil tuleks kajastada pankrotimenetluse n-õ tulusid.

### 7.1.5 Järelevalve pankrotimenetluses

Järelevalve eesmärgiks on eelkõige tagada pankrotimenetluse läbiviimise seaduslikkus, otstarbekus ja vastavus pankrotimenetluse eesmärkidele.<sup>415</sup> Järelevalve teostamist on küll järjepidevalt täiustatud, kuid vastavad muudatused ei ole olnud süsteemselt läbimõeldud. Praktikas tuuaksegi peamise probleemina välja asjaolu, et järelevalve korraldus pankrotimenetluses on muutunud eklektiliseks, st ei ole selgesti eristatav, kes mis funktsiooni järelevalve süsteemis täitma peab.<sup>416</sup>

PankrS § 67 kohaselt võivad võlausaldaja ja võlgnik kaevata halduri tegevuse peale pankrotitoimkonnale, võlausaldajate üldkoosolekule, kohtule, kojale<sup>417</sup> või Justiitsministeeriumile.

<sup>413</sup> *Op cit* K. Kerstna-Vaks. Juridica 2008/**VI**, lk 404, p 3.5.3.

<sup>414</sup> Justiitsministri 30.12.2009 määrus nr 48 „[Pankrotihalduri toimikule ja pankrotimenetluses koostatavatele dokumentidele esitatavad nõuded](#)“. RTL 2010, 1, 5.

<sup>415</sup> K. Kerstna-Vaks. Kohtulik järelevalve ja selle seos pankrotimenetluse eesmärkidega. – Juridica 2005/**IX**, lk 655, p 1.

<sup>416</sup> *Op cit* P. Varul. Juridica 2013/**IV**, lk 236, p 2.1.2.

<sup>417</sup> Kui pankrotihaldur on ühtlasi vandeadvokaat, siis võib tekkida olukord, kus lisaks kojale teostab tema üle järelevalvet ka Eesti Advokatuur AdvS § 46 lg 1 alusel. Vt ka AdvS § 46 lg 3: „Advokaadi tegevuse järele pankrotihaldurina tegutsemise asjades valvab peale advokatuuri juhatuse ka valdkonna eest vastutav minister. Advokaat, kelle tegevuse üle valdkonna eest vastutav minister teostab järelevalvet, on valdkonna eest vastutava

Järelevalvajaid pankrotihalduri tegevuse üle on palju, samas puudub selgus selles osas, milline on nendevaheline pädevuse jaotus.<sup>418</sup> Järelevalvajate paljususe ning ebaselge kohustuste jaotuse 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. Üldiselt joonistubki järelevalve sätetest välja, et oluline rõhk on halduri tegevuse järelevalvel. Omaette küsimus on, kas pankrotimenetluse eesmärkide saavutamise ja menetluse efektiivsuse tagamiseks on vajalik keskenduda niivõrd suures ulatuses üksnes halduri tegevuse kontrollimisele või tuleks senist rõhuasetust muuta.<sup>419</sup>

Analüüsida tuleb, milline peaks olema järelevalve süsteem pankrotimenetluses tagamaks menetluse efektiivne läbiviimine ning eesmärkide saavutamine (arvestada tuleb ka III.II, 7.1.2. ja III.II, 2.1.4)

## 7.2 Ülevaade huvigruppide 2015. aastal esitatud ettepanekutest

**Eesti Advokatuuri Maksejõuetusõiguse komisjon:** „Kokkuvõtvalt ei näe komisjon vajadust ja põhjust, miks peavad vandeadvokaatidest pankrotihaldurid lisaks Eesti Advokatuuri liikmelisusele kuuluma paralleelselt ka Koja liikmete hulka koos kohustusega maksta selle eest Kojale tasu.“

„Ka vandeadvokaatidest haldurite järelevalve on tagatud vastavalt advokatuuriseaduse §-le 46 lg 1 ja 3 ning ka selles osas puudub mis tahes vajadus kuuluda Koja liikmete hulka.“

„Pikendada PankrS § 66 lg-s 1 sätestatud aruannete esitamise intervalli kuue kuuni.“

„Muuta pankrotihaldurite tasustamise põhimõtteid selliselt, et halduritele oleks võimalik määrata tasu ka nt aastaste intervallide järel eeldusel, et halduri tegevuse tulemusel on pankrotivara väärtus aasta jooksul suurenenud.“

„Jätta PankrS § 65 lg-st 1 välja kohustus kuulata halduri tasu määramisel ära võlgniku arvamus. Võlgniku ära kuulamise kohustus on ebaproportsionaalne. Toimkonna arvamus ära kuulamine on kooskõlas toimkonna funktsiooniga, kuid võlgnikul sellega võrreldav funktsioon puudub. On selgusetu, millist eesmärki täidab nõue välja selgitada, mida arvab võlgnik haldurile seadusandja kehtestatud piirides töötasu määramisest. Nõude järgimine on eriti komplitseeritud nendel puhkudel, mil haldur on oma ülesannete täitmise käigus toonud esile võlgniku raskeid juhtimisvigu või kuriteo tunnustega tegusid ning esitanud võlgniku juhatuse liikme vastu varalisi nõudeid.“

„Täiendada PankrS §-i 65 võimalusega määrata haldurile tasu PankrS § 23 lg-te 1-3 alusel juhtudel mil pankrotivara on vähe. Pankrotte kuulutatakse välja ka vaatamata sellele, et pankrotivara puudub ning võimalused selle moodustamiseks on kasinad (või ei ole võlausaldajad valmis sellesse panustama). Põhimõte, et tasu on 100% seotud moodustatud ja müüdnud pankrotivaraga, tingib olukorra, kus haldurile määratakse tasu, mis ei ole proportsioonis tehtud töö mahuga. Probleemi lahendaks halduri tasustamine tunnitasu alusel ajutise halduri tasustamisega samadel põhimõtetel.“

„Täiendada PankrS §-i 66 ning võimaldada halduril taotleda kohtult vajalike kulutuste kinnitamist hoolimata toimkonna nõusoleku puudumisest. Toimkonna nõusolekuta kulutuste tegemine on põhjendatud, kui toimikond on moodustatud võlgnikuga seotud isikutest, kes ei toeta võlgniku vastutusele võtmisega seotud kulutuste tegemist.“

„Kehtestada regulatsioon, mis võimaldaks pankrotimenetluse raugemisel mõista ajutise halduri tasu ning kulutused välja isikutelt, kes on kohustusi rikkudes jätnud pankrotiavalduse esitamata (PankrS § 23). Suurendada riigi vahenditest ajutisele haldurile hüvitatava tasu ning kulutuste summat ja luua

---

*ministri nõudel kohustatud esitama oma tegevusega seotud dokumendid ning andma oma tegevuse kohta seletusi.“*

<sup>418</sup> K. Kerstna-Vaks ettekande järelevalvest maksejõuetusmenetlustes [teesid](#). Euroopa Liidu Läänemere strateegia ning aktuaalsed õigus- ja majandusküsimused, sealhulgas maksejõuetuse valdkonnas.

<sup>419</sup> *Op cit* K. Kerstna-Vaks. [Järelevalve pankrotimenetluses](#). Magistritöö. Tartu: Tartu ülikool 2005, lk 104.

mehhanism, mis võimaldaks riigil hüvitatud summa pankrotiavalduse esitamise kohustust rikkunud isiku(te)lt regressi korras sisse nõuda (PankrS § 29).“

**Harju Maakohtu kohtunik:** „PankrS § 56 lg 3 kohaselt peab haldur olema sõltumatu võlgnikust ja võlausaldajast. Selleks, et kohus saaks otsustada halduri sõltumatuse üle, tuleb kohustada pankrotihaldurit esitama kohtule informatsiooni, mis võimaldab kohtul hinnata halduri, tema esindaja või abilis seostust menetlusosalistega.“

„Põhjalikumat analüüsi vajaks pankrotihalduri kohustused pankrotimenetluse kestel, näiteks võlgniku kohustuste täitmine (deklaratsioonide esitamine, millest sõltub võlausaldaja teadasaamine oma nõudest (näiteks maksunõuded, keskkonnatasud), dokumentatsiooni üleandmine jms).“

„Täiendavalt nimetan praktikas tekkinud probleeme, mis vajaksid põhjalikumat reguleerimist:[...]kontroll õigusabi kulude üle; maksud; võlgnikule menetlusabi taotlemise kord; pankrotimenetluse kogutud tõendite kasutamine kriminaalmenetluses; [...] võlausaldajatele võlausaldajate üldkoosolekul häälte määramise ja vaidlustamise kord; nn väikevõlausaldajate kaebeõigus olukorras, kus pankrotimenetluses on rikutud väikevõlausaldajate huve suurema võlausaldaja huvides.“

„Menetluse kiirendamise huvides tuleks kaaluda avaliku huvi ja kohtu uurimisprintsipi kriteeriumide sätestamine seaduses. Üheselt on selge, et pankrotiasjades on avalik huvi, kuid piiritlemata on selle kriteeriumid. Selgete piiride puudumine toob kaasa kohtuvaidlusi, mis venitavad menetlust. Seega tuleks pankrotimenetluse kiirendamise huvides avaliku huvi kriteeriumid seaduses sätestada. Samuti seondub avalik huvi kohtu uurimisprintsipiga, sest praktikas on tihti vaidlusi selle üle, kui ulatuslik on kohtu uurimisprintsip (PankrS § 3 lg 3 ka § 84). Siiani on kohtunikel ja menetlusosalistel selles osas eriarvamus ja see toob kaasa täiendavaid vaidlusi, mis kujundab menetluse kestust.“

„Kaebeõiguse piiritlemine – ebaselge on see, kellel (ja kelle huvides) on pankrotimenetluses kaebeõigus. Riigikohus on oma lahendites korduvalt leidnud, et halduril puudub kaebeõigus. PankrS § 55 lg 1 kohaselt kaitseb haldur kõigi võlausaldajate ja võlgniku õigusi ja huve ning tagab seadusliku, kiire ja otstarbeka pankrotimenetluse. Seega tuleks analüüsida kas ja millises ulatuses ning kelle huvides on pankrotihalduril pankrotiasjades kaebeõigus. Täiendavalt tuleks analüüsida võlgniku kaebeõigust, s.h seda, kes on õigustatud võlgniku huvides kaebust esitama näiteks olukorras, kus juhatuse liikme volitused on lõppenud. Millised on sellisel juhul osanike/aktsionäride võimalused oma õigusterealiseerimiseks (PankrS § 156 kohaselt tagastatakse ülejäänud vara pankrotimenetluse lõppedes võlgnikule, juriidilise isiku korral selle osanikele/aktsionäridele)?“

**Kaubandus- ja Tööstuskoda:** „Maksejõuetusõiguse olemuslik vastasseis võlgniku ja võlausaldajate huvide vahel ning nende tasakaalustamine on maksejõuetusmenetluste keskseks küsimuseks. On selge, et sealjuures vastanduvad kaks huvi – ühelt poolt on oluline tagada ärisuhte pooltele kindlus selle ees, et nende äripartnerid oleksid usaldusväärsed ning ebaõnnestumise korral oleks tehingu teisele poolele tagatud võimalus heas usus tehtud investeeringute (vähemalt teatud osas) tagasisaamisele. [...] Üle poole meile maksejõuetusõiguse küsimuses tagasisidet andnud ettevõtetest leidis, et kehtivas õiguses ei ole menetluse poolte huvid tasakaalus ning tõid välja, et võlgnikelt võlgade kättesaamise keerukuse tõttu on menetlus kaldu pigem võlgnike kasuks. Sealjuures on maksejõuetusõiguse probleemid omavahel põimunud - menetluse efektiivsus on seotud nii haldurite ja kohtunike kompetentsi kui vastavate administratiivsete lahenduste olemasoluga, samuti juhatuse liikme vastu nõuete maksmapanemise võimalustega.“

„Maksejõuetusmenetluste efektiivsema toimimise nimel tuleks üle vaadata ka pankrotihaldurite töö toimimispõhimõtted. Leiame, et vajalik oleks tõhustada järelevalvet pankrotihaldurite töö üle. Samuti tuleks hinnata haldurite kompensatsiooni- ja motivatsioonisüsteemi, et see aitaks kaasa kiire ja tõhusa menetluse läbiviimisele. Haldurite kompetentsi tõstmiseks ja / või ühtlustamiseks võib vajalik olla ka suurem panustamine haldurite koolitustegevusse. Ettevõtelt saadud tagasiside kohaselt nähakse ühe maksejõuetusõiguse tõhusamaks muutmise meetmena ka haldurite töö tasustamist riigieelarvest,

seda iseäranis juhtudel, kui pankrot võib lõppeda raugemisega. Sealjuures, vältimaks, et sellisel juhul kasvaksid haldurite kulud hüppeliselt, võiks analüüsida ideed, mille kohaselt peaks pankrotihaldur katma enda abiliste ja esindajate kulud talle makstava tasu arvelt.“

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

**Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koda:** „Maksejõuetusmenetluse regulatsioon ei taga isikute õiguste ja kohustuste piisavat tasakaalustatust.“

„Menetluse efektiivsuse tõstmiseks peame vajalikuks rakendada kompleksset lähenemist ning sisse viia vajalikud täiendused kogu maksejõuetuse regulatsioonis, sealhulgas sellega seonduvas täitemenetluse regulatsioonis ja menetlusõiguses, et tagada muuhulgas ka kohtumenetluse kiiruse tõstmine. Koja hinnangul tuleb kaaluda kohtunike poolt pakutud lahendust rakendada menetluste suuremat standardiseerimist.“

„Iga 3 kuu järel aruande esitamine on ebamõistlik, sest nii lühikese perioodi jooksul kulude seis oluliselt ei muutu. 6 kuuline periood annab parema ülevaate kõikidele menetlusosalistele. Pankroti väljakuulutamisest 3 kuu jooksul esitab haldur kohtule PankrS § 132 ettekande ja koheselt pärast nõuete kaitsmist esitab haldur kohtule jaotusettepaneku (kui nõudeid ei vaidlustata) ning antud menetlusdokumentides kajastab haldur samuti tehtud kulutusi. Muudatus ei kahjusta ka teiste menetlusosaliste (võlgniku, võlausaldajate) õigusi, sest aruande esitab haldur ainult kohtule ja pankrotitoimkonnale ning sisuliselt ei muutu midagi kulude tõendamise ja põhjendamise küsimuses, üksnes pikeneb aruande esitamise periood. Muudatuse eesmärk on m.h ühtlustada menetluses sarnaste aruannete esitamise tähtajad. Aluseks on võetud PankrS § 165 lg 1, mille kohaselt esitab haldur kohtule ettekandeid iga kuue kuu tagant kui pankrotimenetlus kestab üle kahe aasta.“

„1.1.1.Pankrotiseaduse § 65 lõige 1 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt: „(1) Halduril on õigus saada tasu oma ülesannete täitmise eest. Pankrotihalduri tasu määrab kohus esialgse jaotusettepaneku kinnitamise, jaotusettepaneku kinnitamise ja pankrotimenetluse lõpetamise määrusega. Halduri tasu määratakse vastavalt käesoleva seaduse § 65<sup>1</sup> lõigetes 1 või 2 toodud tabelitele tasu taotluse esitamise ajaks pankrotivarasse laekunud ja pankrotivara hulka arvatud rahast lähtudes, olles ära kuulunud pankrotitoimkonna arvamus. Igakordselt määratavast tabelijärgsest tasust arvatakse maha samas menetluses varem määratud halduri tasu. Halduri taotlusel määrab kohus halduri tasu büroole, mille kaudu haldur tegutseb.[...] Lõike 1 muudatuse üheks eesmärgiks on tuua halduri korralise tasustamise hetk lähemale tasu arvestamise asjaolude selgumise hetkele.“

„1.1.2.Pankrotiseaduse § 65 täiendatakse lõikega 1<sup>1</sup> järngevas sõnastuses: „(1<sup>1</sup>) Halduri põhjendatud taotlusel võib kohus määrata halduri tasu ka muu määrusega kui viimasest tasu määramisest on möödas rohkem kui aasta ja halduri tegevuse tulemusena pankrotivarasse laekunud ja pankrotivara hulka arvatud raha on oluliselt suurenenud. Sellisel tasu määramisel võetakse arvesse käesoleva

seaduse § 65 lg 1 teises ja kolmandas lauses toodud põhimõtteid.[...] PankrS § 65 lg<sup>1</sup> lisamise eesmärgiks on võimaldada kohtul määrata haldurile tasu ka juhul, kui näiteks on jaotusettepanek juba kinnitatud, pankrotivarasse laekub suur summa raha halduri poolt läbi viidud kohtuvaidluse tulemusena kuid lõpparuande esitamine ei ole veel mingil põhjusel lähitulevikus võimalik.“

„1.1.2. Pankrotiseaduse § 65 lõige 3 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt: „(3) Halduri taotlusel määrab kohus pärast pankrotitoimkonna arvamuse ärakuulamist haldurile esialgse tasu, mis tasaarvestatakse esialgse jaotusettepaneku kinnitamise, jaotusettepaneku kinnitamise, pankrotimenetluse lõpetamise määrusega või muu määrusega haldurile määratud tasuga. Halduri taotlus lahendatakse määrusega. [...] PankrS § 65 lõike 3 muutmise eesmärgiks on sätte täpsustamine seoses lõikesse 1 sisseviidavate muudatustega.“

„1.1.3. Pankrotiseaduse § 65 täiendatakse lõikega 12 alljärgnevas sõnastuses: „(12) Kui halduri tasu arvestamise aluseks olev pankrotivara puudub või selle maht on hoolimata halduri aktiivsest ja kohasest tegutsemisest väike, määrab kohus pankrotihalduri taotlusel pankrotihalduri tasu käesoleva seaduse § 23 lõigete 1–3 alusel. [...] PankrS § 65 lõikega 12 täiendamise tingib asjaolu, et tihti kuulutatakse pankrot välja hoolimata sellest, et ei ole pankrotivara, samuti on vähetöenäoline vara tagasinõudmine või tagasivõitmine. Haldur teeb pankrotimenetluses vajalikud toimingud, peab kohtuvaidlusi jne. Sellele vaatamata (kohtuvaidlused ehk ka võidetakse) ei laeku pankrotivarasse oluliselt raha. Kui lähtuda tasu määramisel põhimõttest, et tasu on 100% seotud laekunud pankrotivaraga, siis haldur saab sellistel juhtudel tasu, mis ei vasta tehtud tööle või jääb üldse ilma tasuta. Sellise ebaõiglase olukorra lahenduseks saab olla halduri tasustamine tunnitasu alusel samadel põhimõtetel nagu tasustatakse ajutise halduri tegevust.“

„Pankrotiseaduse § 66 lõiget 3 täiendatakse kolmanda lausega ja § 66 lg 3 sõnastatakse järgmiselt: „(3) Menetluse jooksul tekkinud vajalikud kulutused võib haldur pankrotitoimkonna nõusolekul katta jooksvalt pankrotivara arvel. Jaotusettepaneku ja pankrotimenetluse lõpparuande kinnitamisel kontrollib kohus halduri kohustuste täitmiseks tehtud kulutuste vajalikkust ja põhjendatust ning kinnitab vajalike ja põhjendatud kulutuste suuruse. Põhjendatud juhtudel võib haldur taotleda kohtult vajalike kulutuste kinnitamist ka muul ajal, eelkõige juhul, kui haldur peab kulutuste tegemist vajalikuks hoolimata pankrotitoimkonna nõusoleku puudumisest. Muudatusega täiendatakse kehtivat regulatsiooni, nähes ette võimaluse halduril taotleda kohtult vajalike kulutuste kinnitamist ka pankrotitoimkonna nõusoleku puudumisel. Eelduseks on sealjuures kulutuste põhjendatus ja vajalikkus. Pankrotitoimkonna nõusolekuta kulutuste tegemine võib olla vajalik, kui toimikond on näiteks seotud võlgniku juhtkonnaga ja kulutuste tegemise vajalikkus on seotud juhtkonna vastutusele võtmisega, näiteks raamatupidamisele või õiguslasele ekspertiisile tehtavad kulutused.“

„Pankrotiseaduse paragrahvi 23 lg 4 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt: „(4) Kui pankrotiavalduse menetlus lõpetatakse raugemisega pankrotti välja kuulutamata ja võlgniku varast ei jätku ajutise halduri tasu ja kulutuste hüvitamiseks, siis eeldatakse, et pankrotiavaldus on jäetud õigeaegselt esitamata. Sellisel juhul mõistab kohus ajutise halduri tasu ja hüvitatavad kulutused välja solidaarselt võlgnikult ja isikutelt, kes on oma kohustusi rikkudes jätnud pankrotiavalduse õigeaegselt esitamata. Isik kelle vastu nõue esitatakse, peab vaidluse korral tõendama, et ta ei ole pankrotiavalduse õigeaegse esitamata jätmisega oma kohustusi rikkunud. Kohus võib määrata ajutise halduri tasu ja kulutuste hüvitamise riigi vahenditest. Riigi vahenditest ei hüvitata ajutise halduri tasu ja kulutusi suuremas summas kui 397 eurot (sealhulgas seaduses ettenähtud maksud, välja arvatud käibemaks).“ Sätte kehtestamise ettepanekut ajendab esitama asjaolu, et seadus näeb ette juriidilise isiku juhatuse liikmete kohustuse esitada püsiva maksejõuetuse ilmnemisel asjatu viivitusega kohtule pankrotiavaldus. Ilma pankrotti välja kuulutamata raugivate menetluste suur osakaal kinnitab, et seda kohustust täidetakse harva. Juhatuse liikmetele on tihti kasulik, et pankrotiavaldust menetletakse siis, kui äriühingul vara enam üldse ei ole või kui seda on väga vähe. Sel juhul ei saa ettevõttes toimunud kas piisava põhjalikkusega kontrollida ja analüüsida või ei saa etteheidetavate tegude avastamisel raha puudumise tõttu esitada hagiavaldusi äriühingu vara suurendamiseks. Puudub tõhus sanktsioon, mis kallutaks juhatuse liikmeid pankrotiavalduse esitamise kohustuse rikkumisest hoiduma või heastaks

kohustuse rikkumise negatiivse mõju. [...]Sätte eesmärk on suunata juhatuse liikmeid oma kohustusi täitmas ning parandada nii võlausaldajate huvides kui ka avalikes huvides toimuva menetluse rahastamise võimalusi. Säte loob iseseisva ja suhteliselt piiratud vaidlustamise võimalusega nõude aluse juhatuse liikmete vastu olukorras, kus nende juhitud äriühingu varast ei piisa isegi selleks, et äriühingus toimunud kontrollida ja analüüsida ning nõuete esitamise aluste ilmnemisel neid nõudeid reaalselt esitada.“

„§ 29 lõik 8 sõnastatakse järgmiselt: „(8) Kui juriidilisest isikust võlgniku pankrotimenetlus lõpetatakse raugemise tõttu, likvideerib ajutine haldur juriidilise isiku kahe kuu jooksul menetluse lõpetamise määruse jõustumisest arvates likvideerimismenetluseta. Kui pankrotimenetluse raugemisel on võlgnikul mingi vara, makstakse sellest kõigepealt ajutise halduri tasu ja kaetakse vajalikud kulutused. Tasu määramise määrusega määrab kohus, millise vara arvelt ajutise halduri tasu ja menetluseks vajalikud kulutused kaetakse ning lõpetab väljamaksmiseks vajaliku summa ulatuses sellele varale seatud arestid. Väljamaksed likvideerimisel oleva juriidilise isiku pangakontolt ajutise halduri tasu ja kulutuste hüvitamiseks teostatakse likvideerija ülesannetes tegutseva ajutise halduri poolt antud maksekorralduse alusel. Õigustatud isiku taotlusel võib kohus käesoleva lõike esimeses lauses nimetatud tähtaega pikendada kuni kuue kuuni. Tähtaja pikendamisel määrab kohus kindlaks summa, mille taotluse esitanud isik peab tasuma likvideerija ülesannetes tegutseva ajutise halduri tasu ja likvideerimiskulutuste katteks ning mis ei ole suurem kui 396,25 eurot. Väljamaksed likvideerimisel oleva juriidilise isiku pangakontolt ajutise halduri tasu ja kulutuste hüvitamiseks teostatakse likvideerija ülesannetes tegutseva ajutise halduri poolt antud maksekorralduse alusel.“ Alternatiiv eelviimase lause osas: „Tähtaja pikendamisel määrab kohus kindlaks summa, mille taotluse esitanud isik peab tasuma likvideerija ülesannetes tegutseva ajutise halduri tasu ja likvideerimiskulutuste katteks ning mis ei ole suurem kui 960 eurot.“ Muudatuste eesmärk on parandada sätte sõnastust, et kujundada ühtne PankrS § 29 lõike 8 sätete rakenduspraktika ajutise pankrotihalduri seadusest tulenevate õiguste tagamiseks.[...] Alternatiivi selgitus: Muudatuse eesmärk on viia halduri tasu vastavusse tegeliku töö mahu ja kuludega võttes aluseks, et ajutise halduri töö maht on esialgselt esitatud hinnangutel keskmiselt 20 tundi (mida arvesse võttes peaks piirmäär olema 1500...2000 või enamgi eurot), ning suurendada juhatuse liikme vastutust halduri tasu maksmise kohustuse osas, et suurendada halduri tasu võlglaselt kättesaamise võimalust ning vähendada pankrotiavaldustega viivitamist ja varade kantimist (ilmselt mitte küll suuremaid). Eesmärk on muuta varade kantimine ja varade varjamine võimalikult kulukaks ning seega võimalikult vähemõttekaks; ühtlasi tõsta seeläbi juhatuse liikme vastutust ja parandada ettevõtluskultuur. 960 eurot on kompromiss halduri tegelike kulude ja riigi võimaluste vahel. Täiendavalt tuleks luua mehhanism, et riik saaks sellesama 960 füüsilisest isikust võlgnikult või võlgniku juhatuse liikmelt regressi e. tagasinõude korras (tegeliku võlgniku eest ära makstud summa riigile tagasinõudmine) sisse nõuda.“

„Pankrotiseaduse § 23 lõikes 4 asendatakse sõnad «397 eurot » sõnadega «960 eurot» Muudatuse eesmärk on viia halduri tasu vastavusse tegeliku töö mahu ja kuludega võttes aluseks, et ajutise halduri töö maht on esialgselt esitatud hinnangutel keskmiselt 20 tundi (mida arvesse võttes peaks piirmäär olema 1500...2000 või enamgi eurot), ning suurendada juhatuse liikme vastutust halduri tasu maksmise kohustuse osas, et suurendada halduri tasu võlglaselt kättesaamise võimalust ning vähendada pankrotiavaldustega viivitamist ja varade kantimist (ilmselt mitte küll suuremaid).“

**Rahandusministeerium:** „Kaaluda võiks juriidilise isiku õiguseta, piiratud õigusvõimega „pankrotipesa“ instituudi vajalikkust sarnaselt näiteks Soome ja Rootsi. Instituudi kohaselt esindaks pankrotipesa haldur, kes ei oleks enam võlgniku esindaja ning laheneks praegu kehtivast õigusest tulenev probleem, mille kohaselt on halduri kohustused võlgniku ja võlausaldajate ees vastuolulised. Pankrotipesa kui seaduses sätestatud õigusvõimega õigussubjekti loomist toetab teiste Euroopa riikide maksjõuetus õiguse analüüs. Lisaks oleks vajalik analüüsida, kas „pankrotipesa“ instituudi puudumine Eesti õiguses võib tekitada praktikas täiendavaid õiguslikke probleeme piiriüleses maksejõuetusmenetluses.“

„Praeguse ulatusliku järelevalve teostamise süsteemi, kus ühe menetluse üle võib järelevalvet teostada ministeerium, kohus, üldkoosolek ja pankrotitoimkond, puhul hajutab liiga suur

kontrollorganite arv tegeliku vastutuse ning nihutab selle hoopis võlausaldajale. Võimaliku lahendusena saaks analüüsida Soome ja Rootsi pankrotiõigust ning seega tuua valdkonda kas pankroti ombudsmani institutsioon, suurendada menetluses kohtu rolli või anda kontroll vastutavale erapooletule ametile.“

**Riigikohus:** „Selleks, et muuta maksejõuetusmenetluste läbiviimist efektiivsemaks, kiiremaks ja tulemuslikumaks, tuleks loobuda haldurikesksest lähenemisest ja suurendada võlausaldajate ja kohtu rolli.“

„[...] anda kohtule võimalus kujundada menetlust paindlikumalt (st menetlust ennast ei peaks nii detailselt reguleerima).“

„[...]üle vaadata pankrotihaldurite tasustamissüsteem (muuhulgas vähendada pankrotihaldurite tasu; muuta pankrotihaldurite tasustamine riiklikuks ja hinnakirjapõhiseks; kaotada miinimumtasud, välistada menetluste ristsubsideerimine);

„Uue instituudina võiks maksejõuetusõiguses kaaluda Soome eeskujul järelevalve koondamist ühe riikliku instituudi kätte (pankrotiombudsman).“

**Õiguskantsler:** „Lisaks kordan õiguskantsleri 2012.<sup>420</sup> aastal maksejõuetuse kompetentsikeskuse kohta esitatud seisukohta, et avaliku teenusena osutatava kvaliteetse ja tõhusa pankrotimenetluse keskmes peab olema võlausaldajate huvide maksimaalne kaitse. Pankrotimenetluse kaudu pakub õigussüsteem isikutele rahumeelset vaidluste lahendamise ja kahjustatud majanduslike huvide heastamise võimalust ning mh keelab omakohtu. See ongi kogu pankrotimenetluse eesmärk. Kuigi seadusandjal on õigus otsustada, millises organisatsioonilises ja õiguslikus vormis menetlus toimub (täitevõimu juurde kuuluva riigivõimu, hallatava asutuse või riigihalduse äärealale delegeeritud avalik-õigusliku juriidilise isiku liikmeks oleva isiku kujul), tuleb valikut tehes keskenduda ikkagi pankrotimenetluse peaeesmärgile. Seetõttu pean vajalikuks analüüsida pankrotimenetluse kulude ning pankrotihalduri tasu suuruse majanduslikku põhjendatust. Pankrotimenetlusega kaasnevate nn süsteemikulude suurus ei tohi sõltuda täideviija organisatsioonilisest vormist ning sellest, kas ülesannet täidab vahetusse riigihaldusesse kuuluv asutus (nt ministeerium või selle haldusala asutus) või riigihaldusest välja detsentraliseeritud vaba elukutse vormis tegutseja. Mõlemal juhul peavad need olema võrreldavad ja samas suurusjärgus. Pankrotimenetluse kulutõhusus on küll mõistetav, kuid seda teatud õiguspärase piirini. Sellel hetkel, kui pankrotimenetluse kulud või pankrotihalduri tasu nn sõõvad ära pankrotivara, võib riigi loodud pankrotimenetluse süsteemi lugeda ebaotstarbekaks.“

## 8 Nõuded pankrotimenetluses

### 8.1 Revisjoni objekt

#### 8.1.1 Analüüsi etapi üldeesmärk

Analüüsi etapi üldeesmärgiks on põhjalikult, sisuliselt ja süsteemselt analüüsida nõuete esitamise ja kaitsmise regulatsiooni pankrotimenetluses, eelkõige nende regulatsioonide otstarbekust, õigusselgust ja vastavust praktika vajadustele, ning teha vajadusel ettepanekud kehtiva õiguse muutmiseks. Välja tuleb tuua probleemide ja nende alternatiivsete lahendusvariantide õigusvõrdlev analüüs ja eelistatav lahendus koos põhjendusega. Analüüs peab vastama sisuliselt mahult HÕNTE mõistes kontseptsioonile, st lahendatav probleem peab olema põhjalikult lahti seletatud, kajastama õiguslikke valikuid ning vastavalt töögrupi tööjaotusele tuleb hinnata kaasnevaid mõjusid. Analüüsi lõppu peab olema lisatud VTK [vorm](#), mis täidab kontseptsiooni kokkuvõtte funktsiooni. Välja tuleb pakkuda terviklik, süsteemne ja õigusselge lahendus nõuete käsitlemise kohta pankrotimenetluses.

<sup>420</sup> Vt Õiguskantsleri 2012 a. arvamust. Justiitsministeeriumi dokumendi viit: 10-4/8522.

Vajadusel tuleb välja pakkuda regulatsioonide lihtsustamise, ajakohastamise ning ühtlustamise viisid. Analüüs peab muu hulgas hõlmama kõiki järgmisi üksikküsimusi:

### 8.1.2 Nõuete esitamine

PankrS § 93 lõige 1 kohaselt on võlausaldajad kohustatud hiljemalt kahe kuu jooksul pankrotiteate väljaandes Ametlikud Teadaanded ilmumise päevast arvates teatama haldurile kõigist oma enne pankroti väljakuulutamist tekkinud nõuetest võlgniku vastu, sõltumata nõude tekkimise alusest ja nõude täitmise tähtpäevast. Kui nõue on mõjuval põhjusel esitatud hiljem, ennistab üldkoosolek võlausaldaja taotlusel nõude esitamise tähtaja. Nõuet ei saa esitada pärast seda, kui jaotusettepanek on esitatud kohtule kinnitamiseks. Omaette küsimus on, kas sellisel juhul, kui võlausaldaja on pankrotiavalduses oma nõuet põhjendanud ja tõendanud, on vajalik tal pankrotimenetluses uuesti nõue esitada või võiks pankrotiavalduse esitamisega lugeda tema nõude esitatuks.

Vastavalt PankrS § 94 lõikele 1 tuleb nõudest teatamiseks esitada haldurile kirjalik avaldus (nõudeavaldus), kus märgitakse nõude sisu, alus ja suurus, samuti ka see, kas nõue on pandiga tagatud. Nõudeavaldusele tuleb lisada avalduses nimetatud asjaolusid tõendavad dokumendid. Puuduste esinemisel peab haldur andma vähemalt 10 päeva aega puuduste kõrvaldamisele. Puuduste tähtaegsel kõrvaldamisel loetakse nõudeavaldus esitatuks avalduse esialgse esitamise päeval. Kui nõudeavalduse vormi- või sisunõudeid rikutakse, annab see Riigikohtu hinnangul aluse lugeda nõudeavaldus võlausaldajate üldkoosolekule esitamata jäetuks. Samas ei pidanud Riigikohus nõudeavaldusele asjaolusid tõendavate dokumentide lisamata jätmist puuduseks, mille tõttu võiks võlausaldajate üldkoosolek otsustada, et nõuet ei ole esitatud<sup>421</sup>.

PankrS § 98 sätestab erisused tingimuslikust tehingust või kõrvaltingimusega haldusaktist tulenevate nõuete kohta. Sellised nõuded loetakse põhimõtteliselt võrdseks tavalise nõudega, st tingimuslikud ja kõrvaltingimusega haldusaktist tulenevad nõuded võetakse kaitsmisele samamoodi nagu tavalised nõuded. Mõneti ebaselge on, kuidas tuleks esitada ja arvesse võtta selliseid nõudeid, mille üle kohtus vaidlus kestab ning kuidas tuleks käsitleda tulevikus tekkivaid nõudeid, sh millises ulatuses neid arvesse võtta tuleks. Seda enam, kui ei ole teada, kaua selliseid nõudeid täita tuleb.

Pankrotimenetlus on kollektiivne menetlus, mille puhul lähtutakse võlausaldajate võrdse kohtlemise põhimõttest.<sup>422</sup> Tasaarvestus on erand võlausaldajate võrdse kohtlemise põhimõttest. Lubades pankrotimenetluses tasaarvestust on võrreldes teiste võlausaldajatega seatud paremasse olukorda see võlausaldaja, kelle vastu võlgnikul nõue on.<sup>423</sup> UNCITRAL maksejõuetusalases juhises on rõhutatud tasaarvestamise õiguse kaitse vajadust maksejõuetusõiguses. Õigus enne pankrotimenetluse algust tekkinud võlgniku nõudeid tasaarvestada on oluline nii ettenähtavuse kui ka krediidi kättesaadavuse jaoks ning maksejõuetusmenetluste kuritarvitamise vältimiseks. Enamikus riikides ei mõjuta pankrotimenetluse alustamine tasaarvestamisõigust<sup>424</sup> ja selline lahendus on valitud ka Eestis. Alates 2014 a. laieneb tasaarvestuse regulatsioon finants-, panga- või väärtpaberitehingutest tulenevate nõuete tasaarvestamisele.<sup>425</sup> Seejuures saab tasaarvestada vaid kaitstud nõuet. Avalduse nõude tasaarvestamiseks võib esitada kuni kohtule viimase jaotusettepaneku esitamiseni.

Kuivõrd kehtivas õiguses puudub konkreetne regulatsioon, siis on ebaselge, kas võimalik on tasaarvestada võlausaldaja nõue sellise võlgniku nõudega, mis tekib pankrotimenetluse ajal, nt olukorras, kus võlausaldaja on omandanud pankrotivarast võlgnikule kuuluva vara. Kaaluda tuleks, kas sellisel juhul ei võiks võlausaldaja saada tasaarvestada võlausaldajale jaotise alusel väljamaksmisele

<sup>421</sup> Vt Riigikohtu 8. aprilli 2015. aasta määrus tsiviilasjas nr [3-2-1-8-15](#), p 12.

<sup>422</sup> *Op cit* P. Varul. Juridica 2008/*VI*, lk 362, p 3.

<sup>423</sup> Vt Riigikohtu 14. detsembri 2009. aasta määrus tsiviilasjas nr [3-2-1-136-09](#), p 23.

<sup>424</sup> *Op cit* [UNCITRAL Legislative Guide on Insolvency Law](#) (2005), lk 155.

<sup>425</sup> [Krediidiasutuste seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskiri 559 SE](#).

kuuluva rahasumma võlgniku nõudega võlausaldaja vastu vara ostuhinna tasumiseks kattuvus osas sarnaselt täitemenetlusele (vt TMS § 93 lg 4). Vastava lahenduse kaalumisel tuleb mh analüüsida ka asjaolu, mis saab sellisel juhul võlausaldaja positsioonist pankrotimenetluses, sh milline mõju on tasaarvestusel võlausaldajale määratud häälele.

Analüüsida tuleb nõuete esitamise korra otstarbekust ja praktika vajadustele vastavust, mh kas kehtivas õiguses sätestatud nõuete esitamise tähtaeg vastab praktika vajadustele. Kaaluda tuleks, nõudeavaldusele vormi kehtestamise vajadust, mh kas oleks vajalik täpsustada, milline teave peab sisalduma nõudeavalduses. Süsteemset ja terviklikku analüüsi vajab tulevikus tekkivate nõuete ja nõuete, mille üle käib kohtuvaidlus, käsitlemine pankrotimenetluses. Analüüsida tuleb lisaks tasaarvestamise regulatsioonide otstarbekust ja vastavust praktika vajadustele, mh kas kehtivas õiguses sätestatud piirangud on proportsionaalsed. Analüüsida tuleb pankrotimenetluse kestel tasaarvestamise võimaluse lubamist ja selle mõju võlausaldaja positsioonile.

### 8.1.3 Nõuete kaitsmine

PankrS § 100 lõige 1 kohaselt kaitstakse nõudeid võlausaldajate üldkoosolekul (*nõuete kaitsmise koosolek*) ning koos nõudega kaitstakse ka nõuet tagavaid pandiõigusi. Nõuete kaitsmise koha ja aja määrab haldur. Seejuures on kohustuslik viia läbi nõuete kaitsmise koosolek, olenemata osavõtivate võlausaldajate arvust. Seadusest tulenevalt ei tohi koosolek toimuda varem kui üks kuu ja mitte hiljem kui kolm kuud pärast PankrS § 93 lõikes 1 sätestatud tähtaja möödumist. Kaalukatel põhjustel võib kohus halduri taotlusel tähtaega pikendada. Kohustuslikus korras peavad nõuete kaitsmise koosolekust osa võtma nii haldur kui ka võlgnik. Võlgniku puudumisel otsustab koosolek, kas nõuete kaitsmine on võimalik. Juhul, kui nõue jääb mõjuval põhjusel tähtaegselt esitamata, siis näeb PankrS § 102 lõige 1 ette võimaluse nõude ennistamiseks. Sellisel juhul käsitletakse ennistatud nõuet tähtaegselt esitatud nõudena. Isegi kui nõude tähtaega ei ennistata, võetakse nõue kaitsmisele, kuid tunnustamise korral rahuldatakse pärast õigeaegselt esitatud tunnustatud nõuete rahuldamist. Nõude esitamise tähtaja ennistamine ei ole vajalik pandiga tagatud nõuete puhul tulenevalt muudatusest, mis viidi sisse just pandiõiguse tugevdamise eesmärgil. Siiski kehtib ka pandiga tagatud võlausaldajate suhtes kohustus esitada oma nõuded enne jaotusettepanekute esitamist<sup>426</sup>.

Nõuete kaitsmise eesmärgiks on teha õiguslikult siduvalt kindlaks, milline nõue osaleb pankrotivara jaotusmenetluses ja millised vaieldavad nõuded tuleb kohtumenetluses selgeks vaielda. Nõuete kaitsmine toimub kohtuvälise menetlusena.<sup>427</sup> PankrS § 100 lõige 1 kohaselt kaitstakse nõudeid küll võlausaldajate üldkoosolekul, kuid erinevalt tavalisest võlausaldajate üldkoosolekust ei võeta otsuseid vastu mitte lihthäälteenamusega, vaid PankrS § 103 lõige 2 kohaselt loetakse nõue, nõude rahuldamisjärk ja nõuet tagav pandiõigus tunnustatuks, kui sellele ei vaidle nõuete kaitsmise koosolekul vastu haldur ega ükski võlausaldaja, samuti siis, kui vastuväite esitanud võlausaldaja või haldur nõuete kaitsmise koosolekul vastuväitest loobub. Kuna nõuete kaitsmise koosolekul kehtib otsustamisele erikord, siis ei saa vastavaid otsuseid vaidlustada PankrS §-s 83 sätestatud korras.<sup>428</sup> Seejuures on haldur kohustatud nõuete kaitsmise koosolekul nõudele või pandiõigusele vastu vaidlema, kui selleks on alust. Vastav kohustus on tingitud asjaolust, et haldur analüüsiks esitatud nõudeid, oleks kursis tõenditega ning kaitseks teiste võlausaldajate huve. Kohustuse puudumine hägustas halduri suhtes vastutuse kohaldamist.<sup>429</sup> Erinevus nõuete kaitsmise ja hääle määramise koosolekuga seisneb mh ka selles, et ka siis, kui on alust arvata, et võib tekkida vaidlus nõude üle, ei näe nõuete kaitsmise kord ette, et kohtuniku osalemine oleks kohustuslik.

<sup>426</sup> *Op cit* Kohtutäituri seaduse eelnõu (462) [seletuskiri](#), § 102.

<sup>427</sup> T. Saarma. [Nõuete esitamine, kaitsmine ja rahuldamine pankrotimenetluses](#). Magistritöö. Tartu: Tartu Ülikool, 2008, lk 62, 66. *Op cit* M. Arvisto, T. Saarma. *Juridica* 2001/X, lk 734, p 2.

<sup>428</sup> *Op cit* [3-2-1-59-15](#), p 13.

<sup>429</sup> P. Varul. Nõuetest pankrotimenetluses. – *Juridica* 2004/II, lk 98, p 2.

PankrS § 104 lõige 1 kohaselt võib võlgnik ise hiljemalt nõuete kaitsmise koosolekul esitada nõudele või nõuet tagavale pandiõigusele vastuväite. Vastuväite esitamine ei takista küll nõuet tagava pandiõiguse tunnustamist, kuid sel juhul, ei ole määrus, millest nähtuvad tunnustatud nõuded, täitedokument PankrS § 168 tähenduses nõude osas, millele võlgnik vastuväite esitas. Võlgniku vastuväitel ei ole küll õiguslikku tähendust antud nõuete tunnustamise otsustamisel, kuid vastav säte aitab tagada võlgniku kaitseõigust.<sup>430</sup> PankrS § 103 lõige 2 reguleerib vastuväitest loobumise tagajärgi vaid olukorras, kus võlausaldaja või haldur vastuväitest loobub, kuid mitte seda, kui esitatud vastuväitest loobub võlgnik.

Vastuväite esitamine on tehtud lihtsaks: piisab vaid sellekohase tahteavalduse väljendamisest, samuti ei nõua seadusvastuväite põhjendamist<sup>431</sup>. Ekspertide kohtumisel rõhutati, et liiga lihtsad võimalused vastuväidete esitamiseks ning nõuete tunnustamise vaidluste kestus on peamised põhjused, mis mõjutavad pankrotimenetluse pikkust. Tihti võib olla jaotusettepanek valmis kinnitamiseks, kuid nõuete tunnustamise vaidluste tulemusi oodatakse aastaid<sup>432</sup>. Nõuete kaitsmise kord vajaks süsteemset ja terviklikku analüüsi. Kaaluda tuleks erinevaid võimalikke alternatiivseid lahendusi. Välja on pakutud ka mõte, et senise hagimenetluse asemel võiks nõuete kaitsmise menetlus toimuda hagita menetluses.

PankrS § 103 lõige 4 kohaselt loetakse nõuete kaitsmise koosolekul kaitsmiseta tunnustatuks nõue, mis on kohtu või vahekohtu jõustunud lahendiga rahuldatud, ja pandiõigus, mida on kohtu või vahekohtu jõustunud lahendiga tunnustatud või mis on kantud kinnistusraamatusse, laevakinnistusraamatusse, kommertspandiregistrisse või Eesti väärtpaberite keskreistrisse. Probleemaatiliseks võib osutuda vahekohtu otsuste alusel nõuete automaatne tunnustamine eelkõige kahest aspektist. Esiteks on ebaselge praktikas nõude kaitsmiseta tunnustamiseks piisab vahekohtu otsuse jõustumisest või on vajalik ka otsuse Eesti kohtu poolt otsuse tunnustamine. Teine probleem seondub Eestis alaliselt tegutsevate vahekohtute otsuste automaatse täitmisega. TsMS § 753 sätestamisel pidas seadusandja silmas eelkõige Eesti Kaubandus- ja Tööstuskoja Arbitraažikohut, kuid kuna seadus ei näe ette alaliselt tegutseva vahekohtu asutamiseks ette piiranguid, siis ei ole praktikas välistatud antud võimaluse väärkasutused<sup>433</sup>.

Lisaks on praktikas probleemne kohtulikust kompromissist tulenevate nõuete tunnustatuks lugemine, kuivõrd seadus ei sätesta otsesõnu, et kaitsmiseta loetakse tunnustatuks ka kohtulik kompromiss. Ebaselge on, kas PankrS § 103 lõige 4 sõnastus hõlmab ka kohtulikku kompromissi või mitte.

Erandkorras on võimalik jõustunud kohtulahendi toimet kõrvaldada täitemenetluses sundtäitmise lubamatuks tunnistamise hagiga TMS § 221 alusel eesmärgiga kõrvaldada täitedokumendi täidetavus. TMS § 221 lõige 2 kohaselt on vastuväited kohtulahendi puhul lubatud üksnes siis, kui alus, millel need põhinevad, on tekkinud pärast kohtulahendi jõustumist, st vaidlustada ei saa asjaolusid, mis on tuvastatud jõustunud kohtulahendiga. Samas ei näe seadus ette võimalust kohaldada TMS § 221 lõiget

---

<sup>430</sup> *Op cit* P. Varul. *Juridica* 2004/II, lk 98, p 2.

<sup>431</sup> Samas nt *op cit* Soome pankrotiseaduse ([Konkurssilaki](#)) 13. ptk § 4 lg 1.

<sup>432</sup> *Op cit* [ekspertide kohtumise ülevaade](#), lähteülesande lisa 1.

<sup>433</sup> P.-M. Põldvere. Kaheksa aastat mudelseadust: kas Eesti vahekohtumenetlus vastab mudelile? – *Juridica* 2014/I, lk 28-29. Vahekohtu otsustega seotu problemaatikat vt Tallinna Ringkonnakohtu 26.11.2013 a. otsust ajas nr 2-12-1646 (Riigikohus menetlusse asja ei võtnud); Riigikohtu 3. detsembri 2014. aasta määrus tsiviilasjas nr [3-2-2-1-14](#), Riigikohtu 4. veebruari 2015. aasta määrus tsiviilasjas nr [3-2-1-154-14](#). Justiitsministeeriumis analüüsitakse käesoleval hetkel antud probleemi võimalikke lahendusi. Vt lisaks vahekohtumenetlust puudutavate seaduste ning inimõiguste ja põhivabaduste konventsiooni protokollist nr 16 tulenevalt menetlusseaduste muutmise eelnõu väljatöötamiskavatsust. Justiitsministeeriumi dokumendiregistri viit: 10-4/6752-1.

1 juhul, kui võlgniku vastu ei ole algatatud sundtäitmise menetlust, kuid on algatatud pankrotimenetlus. Sellisel juhul on Riigikohus kohaldanud antud sätet analoogia korras.<sup>434</sup>

Reeglina nõuete kaitsmise koosolekul tunnustatud nõuet ja selle rahuldamisjärku hiljem vaidlustada ei saa (PankrS § 105), sest pärast nõude või nõuet tagava pandiõiguse tunnustamist nõuete kaitsmise koosolekul ei võeta selle nõude või pandiõiguse kohta esitatud vastuväiteid arvesse (PankrS § 103 lg 5). Erandi sätestab PankrS § 106 lõige 2, mille kohaselt vaatab nõuete kaitsmise koosolek nõude või pandiõiguse tunnustamise võlausaldaja, võlgniku või halduri nõudel uuesti läbi, kui ilmneb, et nõude või pandiõiguse tunnustamine põhineb võltsitud andmetel või kui nõuete kaitsmise koosoleku kokkukutsumisel või selle pidamisel on oluliselt rikutud seadust. Nõuete kaitsmise koosolekul toimunud on seega võimalik vaidlustada vaid PankrS § 106 lõikes 2 toodud erandlikel tingimustel. PankrS § 106 lõige 2 ei anna aga võlausaldajale, kelle nõue on jäänud kaitsmata, õigust taotleda uue nõuete kaitsmise koosoleku kokkukutsumist<sup>435</sup>. Kui nõudele vastuväiteid ei esitata, on nõue tunnustatud, kui vastuväide esitatakse, tuleb nõude tunnustamiseks esitada hagi kohtusse. Seejuures ei ole seaduses sätestatud kohustust, et kohus peaks pankrotimenetluses nõude tunnustamise hagid liitma, kui hagid erinevate kostjate vastu on esitatud eraldi menetlustes, kuid pidas pankrotimenetluses nõude tunnustamise hagide liitmist soovitatavaks<sup>436</sup>.

Riigikohtu praktika ei ole olnud järjepidev selles osas, millisel kohtul on pädevus lahendada vaidlus maksunõuete tunnustamise üle. Hiljuti jõudis see küsimus välja Riigikohtu üldkoguni, kes leidis, et vaidlused maksunõuete üle tuleks pankrotimenetluse korral lahendada nii menetlusökonomilistel kaalutlustel kui ka õiguskindlama praktika kujundamise huvides halduskohtus.<sup>437</sup> Lahendi puudusena on aga tagasisides välja toodud, et see ei lähe kokku PankrS §-s 106 valitud nõuete tunnustamise korraga. Praktikas on tõusetunud ka küsimus, kas PankrS § 106 lõikes 1 sätestatud ühe kuuline tähtaeg on ennistatav. Riigikohus jaatas seda võimalust hiljutises lahendis, leides, et tähtaeg on mõjuval põhjusel ennistatav<sup>438</sup>.

Analüüsida tuleb, kuidas oleks võimalik muuta senist nõuete vaidlustamise korda efektiivsemaks. Muuhulgas tuleb analüüsida maksejõuetuse tõhususe uuringu poliitikasoovitustes tehtud ettepanekut kaaluda võimalust jätta nõuete kontroll kohtu ja halduri pädevusse ning välistada nõuete põhjendamatu vaidlustamine.<sup>439</sup> Lisaks tuleb analüüsida, milliseid otsuseid tuleks lugeda pankrotimenetluses automaatselt kaitstuks. Analüüs peab hõlmama ka nõuete vaidlustamisega seotud kulude kandmise analüüsi, sh kas riik võiks nõuete kaitsmisele ette näha nt riigilõivu soodustused. Lisaks tuleb analüüsida avalik-õiguslike nõuete tunnustamise problemaatikat.

## 8.2 Ülevaade huvigruppide 2015. aastal esitatud ettepanekutest

**Eesti Advokatuuri Maksejõuetusõiguse komisjon:** „Kohaldada nõude tunnustamise vaidlustele kiirendatud menetlust (täiendades vajalikus osas TsMS-i). Lisaks luua lahendus, mis võimaldaks halduri teavitamist nõude tunnustamise vaidluses jõustunud lahendist (PankrS § 106). Pankrotimenetlus on iseloomult kiire menetlus ning ei ole põhjendatud selle lõpetamise viibimine tulenevalt aastaid kestvates nõuete tunnustamise vaidlustest.“

<sup>434</sup> Vt nt Riigikohtu 17. juuni 2009. aasta määrus tsiviilasjas nr [3-2-1-64-09](#), p 9: „Kuna aga pankrotimenetlus on sundtäitmise menetluse eriliik, siis saab TMS § 221 lg-t 1 kohaldada pankrotimenetluses analoogia alusel selliselt, et pankrotihalduril on õigus esitada võlgniku seadusliku esindajana hagi jõustunud kohtulahendi täidetavuse vaidlustamiseks. Sellise hagi aegumise tähtaeg on TMS § 221 lg 3 analoogia järgi samuti 30 päeva. See tähtaeg hakkab kulgema ajast, millal pankrotihaldurile teatati nõudest võlgniku vastu PankrS §-s 93 jj sätestatud korras.“

<sup>435</sup> *Op cit* [3-2-1-59-15](#), p 13.

<sup>436</sup> Riigikohtu 8. oktoobri 2014. aasta määrus tsiviilasjas nr [3-2-1-64-14](#), p 12.

<sup>437</sup> Riigikohtu üldkogu 12. mai 2015. aasta määrus nr [3-2-1-82-14](#), p 21.

<sup>438</sup> *Op cit* [3-2-1-70-13](#), p 10, 13.

<sup>439</sup> *Op cit* [Maksejõuetuse menetlemise tõhususe uuringu kokkuvõte](#) (2013), lk 9.

„[...] seadus ei sätesta, et pankrotimenetluses tunnustamata jäänud nõudeid pärast menetluse lõppemist uuesti esitada ei saa. Ei ole mõeldav, et nõude tunnustamise hagi rahuldamata jätmisega ei kaasneks võlausaldajale mis tahes õiguslikke tagajärgi, mistõttu nõuet oleks võimalik esitada korduvalt.“

**Harju Maakohtu kohtunik:** „Täiendavalt mainin praktikas tekkinud probleeme, mis vajaksid põhjalikumalt reguleerimist: [...] nõuete tunnustamise ja vaidlustamise kord.“

**Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koda:** „5. Nõuete vaidlustamine on tehtud liiga lihtsaks ning seda saab teha jätkuvalt ilma aluseta, samas tunnustamise hagide menetlemine on väga aeganõudev. Ühe lahendusena tuleks vaidlused nõude tunnustamise osas lahendada hagita menetluses.“

„§ 99 lõige 3 sõnastatakse järgmiselt: „(3) Loovutamise saadud nõuet võib pankrotimenetluses tasaarvestada ainult juhul, kui nõude loovutamine ja sellest võlgnikule kirjalik teatamine on toimunud mitte hiljem kui kolme kuu jooksul alates ajutise halduri nimetamisest. Loovutamise saadud nõuet ei saa tasaarvestada, kui nõue võlgniku vastu oli loovutatud viimase kolme aasta jooksul enne ajutise halduri nimetamist ja võlgnik oli sel ajal maksejõuetu ning nõude omandanud isik sellest loovutamise ajal teadis või pidi teadma.“ Muudatuste eesmärk on parandada sätte sõnastust, kuivõrd sätte sõnastamisel on unustatud, et pankrotimenetluses nõuete loovutamisel on pankrotipesal nõue pankrotivõlgniku vastu, kus võlgnikuga tasaarvestatakse loovutamise saadud nõuded ning viia sätte sõnastus vastavusse pankrotiseaduse kehtiva redaktsiooni ülejäänud sätetega, mille kohaselt algab pankrotimenetlus erinevalt esialgsest seaduse redaktsioonist ajutise pankrotihalduri nimetamisega. Eelnevalt tulenevalt peaks PankrS § 99 lg-s 3 olema sätestatud, et tasaarvestamise tähtaeg 3 kuud hakkab kulgema alates ajutise halduri nimetamisest (see on pankrotimenetluse algatamisest).“

„Pankrotiseaduse § 104 lõige 4 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt: (4) Kulud, mida võlgnik seoses käesoleva paragrahvis nimetatud hagi, kaebuse või juriidilisest isikust võlgniku juhatuse või seda asendava organi liikme poolt vastuväite esitamisega kannab, ei kaeta pankrotivara arvel.“ Täiendus on vajalik võlgniku või juriidilisest isikust võlgniku juhatuse või seda asendava organi liikme poolt pahatahtlike põhjendamatute vastuväidete esitamise ärahoidmiseks. Praktikas esineb olukordi, kus võlgnik esitab põhjendamatuid vastuväiteid ainult negatiivsetest emotsioonidest lähtuvalt. Võlgniku poolt esitatud põhjendamatud vastuväited toovad kaasa asjatud kohtumenetlused, mille kulud tuleb kanda pankrotivara arvel. Menetluskulude kandmine menetluse algatamist põhjustanud isiku poolt on õiglane ja mõjub distsiplineerivalt võlgniku või juriidilisest isikust võlgniku juhatuse või seda asendava organi liikmele. Täiendus on kooskõlas tsiviilkohtumenetluse üldpõhimõtetega ning aitab kaasa eesmärgile läbi viia pankrotimenetlus mõistliku aja jooksul ja võimalikult väikeste kuludega.“

„Pankrotiseaduse § 106 lg 1 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt: „(1) Kui nõuete kaitsmise koosolekul nõuet, selle rahuldamisjärku või nõuet tagavat pandiõigust ei tunnustatud, otsustab nõude või pandiõiguse tunnustamise võlausaldaja hagi alusel kohus. Kui nõude või pandiõiguse vastu on vaieldud haldur, on kostjaks haldur, kellel on kõik võlgniku kui kostja õigused ja kohustused. Kui nõude või pandiõiguse vastu on vaieldud võlausaldaja, on kostjaks võlausaldaja, kes nõudele, selle rahuldamisjärgule või pandiõigusele vastu vaidles. Hagi võib esitada ühe kuu jooksul, arvates päevast, mil koosolek jättis nõude või pandiõiguse tunnustamata. Hagi esitamisel, kui haldur ei ole kostja, peab võlausaldaja kümne päeva jooksul hagi menetlusse võtmisest pankrotihaldurit kirjalikult teavitama.“ Täiendus on vajalik selleks, et pankrotihaldur saaks jaotusettepanekus õigeaegselt ja õigesti kajastada andmeid kõigi nõuete ja nende rahuldamisjärkude üle peetavate vaidluste kohta. Käesoleval ajal teevad pankrotihaldurid nõude tunnustamise hagide esitamise kohta kohtutele järelepärimisi, mis suurendab kohtute töötajate töömahtu. Pankrotihaldurid peavad enne jaotusettepaneku koostamist ootama vastuseid kohtutest, mis ei ole alati täpsed ja ammendavad. Kuna pankrotihaldur ei ole kõnealustes vaidlustes kohtumenetluse pooleks, ei ole ka e-toimikust abi. Võlausaldajapoolne informeerimiskohustus aitab kaasa pankrotimenetluse kiiremale läbiviimisele ning vähendab kohtute töötajate töömahtu. Antud muudatuse eesmärk on rõhutada võlausaldaja kaasaitamiskohustust menetluses.“

**Tartu Maakohus:** „5.1. Vajalik oleks selguse loomine pankrotimenetluses esitatud avalik-õiguslike nõuete tunnustamise menetluse osas. Hetkel on Riigikohus tsiviilasjas nr 3-2-1-82-14 tehtud lahendis sisuliselt loonud nende nõuete jaoks menetluse, mis ei lähe kuidagi kokku PankrS §-s 106 sätestatud nõuete tunnustamise korraga.“

## 9 Pankrotivara moodustamine

### 9.1 Revisjoni objekt

#### 9.1.1 Analüüsi etapi üldeesmärk

Revisjoni üldeesmärk on põhjalikult, sisuliselt ja süsteemselt analüüsida pankrotimenetluse pankrotivara moodustamise regulatsioone, eelkõige nende regulatsioonide otstarbekust, õigusselgust ja vastavust praktika vajadustele, ning teha vajadusel ettepanekud kehtiva õiguse muutmiseks. Analüüsida tuleb kehtiva süsteemi puudusi ning pakkuda välja lahendusi nende puuduste ületamiseks. Analüüs peab vastama sisuliselt mahult HÕNTE mõistes kontseptsioonile, st lahendatav probleem peab olema põhjalikult lahti seletatud, kajastama õiguslikke valikuid ning vastavalt töögrupi tööjaotusele tuleb hinnata kaasnevaid mõjusid. Analüüsi lõppu peab olema lisatud VTK [vorm](#), mis täidab kontseptsiooni kokkuvõtte funktsiooni. Välja tuleb pakkuda terviklik, süsteemne ja õigusselge lahendus, kuidas tagada pankrotivara moodustamisel poolte huvide kaitse ja regulatsiooni vastavus praktika vajadustele. Vajadusel tuleb välja pakkuda regulatsioonide lihtsustamise, ajakohastamise ning ühtlustamise viisid. Analüüs peab muu hulgas hõlmama kõiki järgmisi üksikküsimusi:

#### 9.1.2 Pankrotivara koosseis

PankrS § 108 lõige 2 kohaselt on pankrotivara vara, mis oli võlgnikul pankroti väljakuulutamise ajal, samuti vara, mis nõutakse või võidetakse tagasi või mille võlgnik omandab pankrotimenetluse ajal. Riigikohus on leidnud, et ka pankrotivõlgniku nõuded kolmandate isikute vastu kuuluvad pankrotivara hulka.<sup>440</sup> Siiski võib tekkida küsimus, kas vara, mille omandiõiguse üle käib kohtus vaidlus, tuleks lugeda pankrotivara osaks või oodata ära lõplik kohtuotsus. Täiendavat analüüsi vajab pankrotivara kindlaks määramine füüsiliste isikute puhul (vt ka III.II, 9.1.4).

Pankrotivara suuruse välja selgitamine ja selle kasutamine määravad otseselt pankrotimenetluse edukuse, sest pankrotivara puudumisel ei ole võimalik pankrotimenetlust läbi viia.<sup>441</sup> PankrS § 108 lõige 1 kohaselt muutub pankrotimääruse alusel võlgniku vara pankrotivaraks, mida kasutatakse sihtvarana võlausaldajate nõuete rahuldamiseks ja pankrotimenetluse läbiviimiseks. Pankrotivara peaks hõlmama kogu võlgniku vara, sh koormatud vara ja vara, mida võlgnik omandab pärast pankrotimenetluse algust. Samas on riigiti on erinevalt lahendatud tagatud vara muutumine pankrotivara osaks. UNCITRAL maksejõuetusalases juhiste kohaselt mõne riigi õiguse alusel ei kuulu koormatud vara pankrotivara koosseisu.<sup>442</sup>

Praktikas on problemaatiliseks peetud, et pärandi või annaku vastuvõtmise otsustab ainult võlgnik. Nimelt sätestab PankrS § 120 lõige 1 pärast 2010.aastal jõustunud muudatust<sup>443</sup>, et kui võlgnikul tekib pärast pankroti väljakuulutamist õigus pärandile või annakule, otsustab selle vastuvõtmise või sellest loobumise üksnes võlgnik. Varasemalt sai võlgniku nimel pärandi või annaku vastu võtta haldur, kuid üksnes inventuuriga. Kui haldur loobus, võis võlgnik pärandi vastu võtta inventuuriga nii, et pärand ei

<sup>440</sup> Riigikohtu 29. oktoobri 2012. aasta määrus tsiviilasjas nr [3-2-1-120-12](#), p 10.

<sup>441</sup> *Op cit* [UNCITRAL Legislative Guide on Insolvency Law](#) (2005) lk 75.

<sup>442</sup> *Op cit* [UNCITRAL Legislative Guide on Insolvency Law](#) (2005), lk 77.

<sup>443</sup> Pankrotiseaduse redaktsioon RT I 2009, 68, 463, muudatused tehti seoses [kohtutäituri seadusega](#), vt ka *op cit* kohtutäituri seaduse eelnõu 462 [seletuskirja](#).

muutunud pankrotivaraks<sup>444</sup>. Muudatuse põhjendusena toodi seletuskirjas välja, et senist põhimõtet ei saa õigeks pidada arvestades pärandi või annaku vastuvõtmise või loobumise emotsionaalset tähendust<sup>445</sup>. Tõepoolest võib pärand või annak omada emotsionaalset tähendust, mistõttu võib sellistel puhkudel olla õigustatud võlgniku ainuisikuline otsustusõigus.<sup>446</sup> Teisalt ei pruugi selline võimalus olla igal juhul õigustatud, sest võimaldab tekkida olukorral, kus pärandi või annaku arvel oleks võimalik võlausaldajate nõuded rahuldada, kuid võlgnik saab selle välistada, loobudes pärandist või annakust nõ kellegi teise kasuks<sup>447</sup>.

Pankrotivara hulka ei kuulu vara, mida võib seaduse alusel pankrotivarast välistada või võlgniku vara, millele vastavalt seadusele ei või pöörata sissenõuet. Vara välistamise nõude saab esitada isik, kellele kuulub ese, mis on ekslikult arvatud pankrotivara hulka, sealjuures on välistamisnõude esitamise õigus pankrotivõlgniku abikaasal (PankrS § 123; § 122 lg 4). Kui haldur on vara võõrandanud või kui see ei ole säilinud, on isikul võimalik saada selle arvel hüvitis eelisjärjekorras (PankrS § 146 lg 1 p 1). Pankrotimenetluse tõhususe, kiirema läbiviimise tagamiseks ning pankrotimenetluse kulude vähendamiseks on oluline, et pankrotivara koosseis saaks selgeks võimalikult kiiresti, sellest lähtuvalt on tagasisides välja pakutud, et hüvitise ja välistamisnõuete tähtaega lühendada aastalt poolele aastale<sup>448</sup>. Siinjuures tuleks aga arvestada, et vaatamata tähtaja lühendamisele oleks tagatud isikute omandiõiguse piisav kaitse. Praktikas on lisaks probleeme tekitanud küsimus, kes vastutab pankrotivara hulka mittekuuluva, kuid võlgniku omandis oleva vara säilimise eest. Samuti, kas ja millistel tingimustel saab haldur vara vabaks lasta.<sup>449</sup> Selline võimalus võiks eelkõige kaalumisele tulla olukorras, kus ei ole õnnestunud võlgniku vara realiseerida või kui pankrotivara müügikõlblikuks muutmine on oluliselt kulukam kui saadav tulu, nt reostuse kõrvaldamine, ja selleks on kas võlausaldajate koosoleku või kohtu nõusolek.

Süsteemset ja läbimõeldud regulatsiooni vajavad ka erijuhud, näiteks kui pankrotivara hulka kuulub ajalooline või kultuuriväärtuslik vara, loomad<sup>450</sup> või tehnovõrgud. EELK Narva Aleksandri koguduse pankrotimenetluse<sup>451</sup> käigus tuli esile, et kehtiv õigus ei võimalda avaliku tähtsusega vara – kirikuhoone, kalmistu vms kiriku teenistuses kasutatavate vallasasjade – osas erikohtlemist, näiteks vara välistamist tulenevalt avalikust huvist. Lisaks võib tekkida probleeme ka erijuhtudel, kui pankrotivara hulgas on loomad või tehnovõrgud, mh kui pankrotti läheb võrguteenuse pakkuja.

Efektiivse pankrotimenetluse tagamiseks on oluline panna paika kaitsemehhanism, mis välistaks pankrotivara vähenemise.<sup>452</sup> Kehtiva õiguse kohaselt on sellisteks tagamise meetmeks pankrotivara valitsemis- ja käsutusõiguse üleminek (ajutisele) haldurile ja märgete tegemine erinevatesse registritesse, kuhu võlgniku vara kantud on. Analüüsida tuleks, kas kehtivas õiguses sätestatud meetmed tagavad piisavalt efektiivselt pankrotivara säilimise või oleks vajalik näha ette täiendavaid meetmeid.

Analüüsida tuleb, kas pankrotivara koosseisu reguleerivad sätted võimaldavad selgelt määratleda pankrotivara koosseisu. Muu hulgas peab analüüs hõlmama küsimusi, kas koormatud vara peaks olema pankrotivara osa ning kas ja millistel tingimustel võiks saada haldur pankrotivara hulka kuuluvaid esemeid vabaks lasta. Samuti on vajalik analüüsida, kas võlgniku ainupädevus pärandist või annakust

<sup>444</sup> *Op cit* pankrotiseadus RT I 2009, 68, 463 § 120 lõiked 1 ja 2.

<sup>445</sup> *Op cit* kohtutäituri seaduse eelnõu 462 [seletuskiri](#), lk 55.

<sup>446</sup> *Op cit* kohtutäituri seaduse eelnõu 462 [seletuskirja](#).

<sup>447</sup> *Op cit* P. Varul, *Juridica* 2013/IV, lk 236.

<sup>448</sup> *Op cit* [Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koja ettepanekud](#), ettepanek nr 3.5.

<sup>449</sup> *Op cit* [UNCITRAL Legislative Guide on Insolvency Law](#) (2005), lk 109.

<sup>450</sup> Vt Põllumajandusministeeriumi kirja loomakaitseaduse ning pankrotiseaduse muutmise vajaduse analüüsimise kohta ning Kohtutäiturite ja pankrotihaldurite koja vastuskirja. Põllumajandusministeeriumi dokumendi viit: 11.3-3/1464.

<sup>451</sup> [Viru Maakohus kuulutas välja Narva Aleksandri Koguduse pankroti](#). Postimees 17.04.2015.

<sup>452</sup> *Op cit* [Orderly & Effective insolvency procedures](#) (1999).

loobumise üle otsustamisel tagab võlausaldajate kaitse piisaval määral. Seoses ajaloolise ja kultuuriväärtusliku varaga pankroti- ja täitemenetluses (kirikud), mida kasutatakse avalikes huvides, on oluline analüüsi tulemusel leida tasakaalustatud õiguslik lahendus, kus ühelt poolt oleksid kaitstud pankrotimenetluses võlausaldajate huvid, kuid teiselt poolt näeks seadus ette võimaluse välistada selline vara pankrotivara hulgast, mh peab analüüs hõlmama ka erijuhte, näiteks seda, kui pankrotivara hulka kuuluvad loomad<sup>453</sup>.

### 9.1.3 Tagasivõitmine

Pankrotimenetlusele on iseloomulik, et haldur võib kõrvaldada teatud tehingud, mille võlgnik või kolmas pool sõlmis enne pankrotimenetluse algust.<sup>454</sup> Pankrotimenetluse eelsete tehingute tühistamise juured asuvad *Actio Pauliana* instituudis, mida võib kirjeldada kui võlausaldajatele kahjulike tehingute tühistamist.<sup>455</sup> Tagasivõitmise abil on võimalik teatavad võlausaldajate huve kahjustavaid tehingud ja toiminguid kehtetuks tunnistada, mis tavaolukorras kehtiksid.<sup>456</sup> Tagasivõitmise instituut on just võlausaldajate huvide kaitsmise koha pealt väga olulise tähtsusega, kuna seeläbi on võimalik suurendada pankrotivara, mis omakorda võib tähendada nõuete suuremat rahuldamist. Seejuures on maksimaalselt võimalik võita tagasi tehinguid ja toiminguid, mida tehti 5 aastat enne ajutise halduri nimetamist.

Pankrotimenetlusele eelneval ajal võib võlgnik üritada kasutada võtteid, millega võlausaldajate eest oma vara kõrvaldada. Tüüpilisemad on juhud, mil võlgnik teeb tehinguid, millel on kinke iseloom<sup>457</sup>, eelistab ühte võlausaldajat teistele, jagab ühisvara võlausaldajate huve kahjustavalt või annab mõnele võlausaldajale hiljem tagatise pannes seeläbi tagantjärele mõne võlausaldaja teistega võrreldes soodsamasse olukorda.<sup>458</sup> Võlausaldajate huvide tagamiseks on seega äärmiselt oluline panna paika teatav kaitsemehhanism, mis aitaks eelpool mainitud olukordasid vältida või kahjulik tegevus tagasi pöörata. Maailmapanga maksejõuetusalase juhise kohaselt peaks õiguslik raamistik pakkuma võimalust pärast pankrotimenetluse algust tunnistada teatud võlgniku tehingud kehtetuks, mis on tehtud enne pankrotimenetluse algust ning millel on pettuslik iseloom, või millega eelistatakse ühte võlausaldajat teisele.<sup>459</sup> Seejuures rõhutatakse, et kõik arenenud maksejõuetusõigused peaksid võimaldama tagasi saada vara, mille võlgnik oli üle kandnud lühikese ajaperioodi jooksul enne pankrotimenetluse alustamist.<sup>460</sup> Samas võttes arvesse asjaolu, et tavalistel tingimustel oleksid tagasivõidetavad tehingud kehtivad, tuleb tagada tasakaal käibe-, õiguskindluse ja tagasivõitmise instituudi vahel.

PankrS § 110 sätestab tehingu tagasivõitmise üldalused ning §§ 111-116 erialused. Praktikas on problemaatiliseks osutunud eri- ja üldnormide kohaldamise vahekord. Riigikohus on leidnud, et erinevate tehingu tagasivõitmise aluste olemasolul on võimalik esitada nõue alternatiivnõudena, st üks

<sup>453</sup> Vt ka [Siseministeeriumi ettepanekud](#). Justiitsministeeriumi dokumendiregistri viit: 7-7/5657.

<sup>454</sup> M. Brinkmann. Avoidance Claims in the Context of the EIR. (IILR) 2013, 371.

<sup>455</sup> D. Griffiths. Freedom For The Wolves – Has often meant death to the sheep. (IILR) 2013, 384.

<sup>456</sup> Vt M. Sutt. Tagasivõitmine pankrotimenetluses. – Juridica 2000/X.

<sup>457</sup> Riigikohtu 20. juuni 2014. aasta määrus tsiviilasjas nr [3-2-1-41-14](#), p 14.

<sup>458</sup> *Op cit* P. Varul. Juridica 2008/VI, lk 363, p 5.1. Vt ka *op cit* [The World Bank Principles And Guidelines For Effective Insolvency And Creditor Rights Systems](#) (2001), lk 39.

<sup>459</sup> *Op cit* [The World Bank principles for effective insolvency and creditor/debtor rights systems](#) (2015), lk 21.

<sup>460</sup> *Op cit* [The World Bank Principles And Guidelines For Effective Insolvency And Creditor Rights Systems](#)(2001), lk 39.

alus ei välista teise kohaldumist.<sup>461</sup> Samas võib leida erialakirjanduses ka vastupidise seisukoha.<sup>462</sup> Riigiti erineb tagasivõitmise instituut oluliselt. EL tasandil on olnud kaalumisel maksejõuetusõiguse suurem harmoniseerimine, mille raames on analüüsitud ka tagasivõitmise instituudi suuremat ühtlustamist.<sup>463</sup> Ebaselgeks on praktikas kohati jäänud kohustus- ja käsutustehingute ning tagatisloovutamise vaidlustamine.<sup>464</sup> Analüüsida tuleks, kas seaduses sätestatud tagasivõitmise alused võimaldavad piisvalt efektiivselt vältida tehinguid, mis kahjustavad võlausaldajate huve.

PankrS § 118 kohaselt on tagasivõitmise hagide esitamise õigus üksnes pankrotihalduril. Seega kehtiva õiguse kohaselt ei ole nt võlausaldajatel võimalik tagasivõitmise hagi esitada. Seda isegi siis, kui pankrotihaldur mingil põhjusel tagasivõitmise hagi esitamisest loobub. Põhjamaade-Balti koostöö maksejõuetusalastes soovitusel on rõhutatud võlausaldajatele tagasivõitmise hagide esitamise võimaldamist olukorras, kus haldur on loobunud tagasivõitmise hagi esitamisest.<sup>465</sup> PankrS § 109 lõike 1 kohaselt saab tagasi võita tehinguid ja muid toiminguid. Ebaselgeks jääb, kas hõlmatud on vaid aktiivne tegevus või ka tegevusetus.

PankrS § 119 lõige 1 kohaselt on teine pool kohustatud tagastama pankrotivarasse tehingu alusel saadu koos viljade ja muu kasuga, kui kohus tunnistab tehingu tagasivõitmise korras kehtetuks. Riigikohus on leidnud, et tehingu tagasivõitmistest tekib poolte vahel alusetust rikastumisest tulenev võlasuhe, millele kohalduvad pankrotimenetluse tõttu esmajoonel PankrS erisätted.<sup>466</sup> Tagasivõitmise instituudi eesmärk on tuua pankrotivarasse sealt ebaõiglaselt välja läinud vara, mitte pankrotivõlgniku asetamine paremasse olukorda, kui siis, kui ta ei oleks varaga tehingut teinud. Ka Põhjamaade-Balti koostöövõrgustiku soovitusel peaks lähtuma üldpõhimõttest, mille kohaselt vähemalt majanduslikus mõttes taastatakse olukord, mis oleks olnud, kui tagasivõidetav tehing poleks aset leidnud.<sup>467</sup> Seejuures ei sätesta tagasivõitmise tagajärgede norm, kas sellisel juhul muutub võlausaldaja pankrotivõlausaldajaks või mitte ning kuidas seda jaotusettepanekus märkida tuleks.

Kaaluda tuleks tagasivõitmise hagidele riigipoolsete soodustuste laiendamise ette nägemist. 2006.a 1. jaanuaril jõustunud riigilõivuseaduse muudatustega kaotati ära riigilõivu tasumisest vabastamise erand, mille kohaselt oli pankrotihaldur pankrotimenetluses vara tagasivõitmise ja tagasinõudmise

---

<sup>461</sup> Vt Riigikohtu 23. septembri 2005. a otsus tsiviilasjas nr [3-2-1-70-05](#), p 33. Hiljem on Riigikohus ka oma seisukohta kinnitanud. Vt Riigikohtu 19. detsembri 2007. aasta otsus tsiviilasjas nr [3-2-1-115-07](#), p 17: „PankrS § 113 alusel tagasivõitmiseks ei pea kohus tunnistama kehtetuks mitte tehingut, vaid sooritust, s.o rahalise kohustuse täitmist. Seega on PankrS § 110 küll üldnormiks §-dele 111, 112 ja 114, kuid mitte §-le 113, sest nimetatud säte ei reguleeri tehingu tagasivõitmist. Seetõttu on võimalik rahalise kohustuse täitmist tagasi võita PankrS § 113 alusel, täitmise aluseks olevat tehingut aga ka PankrS § 110 alusel. Kolleegium on tsiviilasjas nr [3-2-1-70-05](#) asunud seisukohale, et kohtud saavad kaaluda erinevate pankrotiseaduse tagasivõitmise aluste kohaldamist üksnes siis, kui hageja esitatud asjaolud seda võimaldavad. Kolleegium jääb selle seisukoha juurde. Hageja esitas oma nõude kahel alternatiivsel alusel.“

<sup>462</sup> *Op cit* P. Varul, *Juridica* 2008/**VI**, lk 364, p 5.1: „Tagasivõitmise üld- ja erialuste vahekorra määramisel tuleks seega lähtuda selgest reeglist: kui asjaolud vastavad tagasivõitmise erialusele, ei saa lisaks tugineda üldalustele. Üldaluseid tuleb kohaldada juhul, kui erialustega tegemist ei ole.“

<sup>463</sup> *Op cit* Directorate General for Internal Policies Policy Department C. Citizens' Rights And Constitutional Affairs. [Harmonisation of Insolvency Law at EU Level](#) (2010), lk 20. Lisaks on tagasivõitmise kohta valminud eraldi raport: Directorate General for Internal Policies Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs. [Harmonisation of insolvency law at EU level: Avoidance actions and rules on contracts](#).

<sup>464</sup> Vt Riigikohtu 9. aprilli 2014. aasta otsus tsiviilasjas nr [3-2-1-18-14](#); Riigikohtu 30. aprilli 2014. aasta otsus tsiviilasjas nr [3-2-1-151-13](#); Riigikohtu 20. novembri 2013. aasta otsus tsiviilasjas nr [3-2-1-124-13](#), p 10.

<sup>465</sup> *Op cit* Kavand „Nordic-Baltic Recommendations on Insolvency Law“ (Põhjamaade-Balti maksejõuetuse võrgustik koost) (2015), VI:14. Vt lisaks ka E. Havansi. Tagasivõitmine ja teised võlausaldajate kaitsevahendid maksejõuetusõiguses – Soome vaatepunkt. – *Juridica* 2008/**VI**, lk 411, p 4.2.

<sup>466</sup> Vt Riigikohtu 18. novembri 2009. a otsus tsiviilasjas nr [3-2-1-113-09](#), p 10; *op cit* [3-2-1-163-11](#), p 45; *op cit* [3-2-1-149-13](#), p-d 54, 55; *op cit* [3-2-1-2-15](#), p 17.

<sup>467</sup> *Op cit* Kavand „Nordic-Baltic Recommendations on Insolvency Law“ (Põhjamaade-Balti maksejõuetuse võrgustik koost) (2015), VI:6.

hagides vabastatud riigilõivu tasumisest. Muudatuse põhjenduseks on seletuskirjas toodud asjaolu, et praktikas toimus seeläbi riigilõivu tasumisest kõrvalehiilimine selliselt, et loovutati "pankrotipesale" mingisugune tsiviilnõue, mida pankrotihaldur riigilõivuvabalt selgeks vaidlema hakkas.<sup>468</sup>

Analüüsida tuleb tagasivõitmise aluste õigusselgust, otstarbekust ja vastavust praktika vajadustele, mh tagasivõitmise aluste omavaheliste seoste problemaatikat. Analüüsida tuleb, kas kehtiv õigus loob tasakaalu võlausaldajate huvide ja käibe õiguskindluse vahele, mh kas tagasivõitmise aluseid tuleks täiendada ning kuidas tuleks muuta tagasivõitmise instituuti efektiivsemaks. Analüüs peab hõlmama ka tagasivõitmise tagajärgi ning tagasivõitmise hagide soodustuste võimalusi.

#### 9.1.4 Ühisvara jagamine

Pankrotiseaduses on antud haldurile võimalus nõuda ühisvara jagamist varasuhte kestel ja tagasivõitmise korras ühisvara jagamise kokkuleppe kehtetuks tunnistamist, võlgniku abikaasale on antud võimalus esitada hagi ühisvara jagamiseks ja oma osa välistamiseks pankrotivarast ja võlgnik võib protsessis osaleda, kuid anda üksnes seletusi, v.a võimalik tõlgendus juhul, kui ta esitab hagi ise pärast aasta möödumist pankroti välja kuulutamist (PankrS §-d 112 ja 122). Elukaaslaste vara jagamisele kohaldatakse seltsingu sätteid (PankrS § 121).

Pankrotihalduri rolli on kohtupraktikas ja õiguskirjanduses täpsustatud. Halduril on võimalik ühisvara jagamises ja jagamise kokkuleppe kehtetuks tunnistamises osaleda üksnes kohtu kaudu ehk see ei ole võimalik kohtuväliselt tahteavalduste tegemise või kokkuleppega<sup>469</sup>. Halduril on õigus esitada ühisvara jagamise hagi ühe aasta jooksul pankroti väljakuulutamisest arvates (PankrS § 122 lg 2). Kohtupraktikas on välja toodud ka, et halduril on õigus nõuda abikaasade ühisvara jagamist ja ühisvaral lasuvate kohustuste täitmist varasuhte kestel, kuid halduril ei ole õigust nõuda abikaasadele kohalduva varaühisuse varasuhte lõpetamist<sup>470</sup>.

Üksmeel näib olevat selle osas, et pärast aasta möödumist haldur hagi enam esitada ei saa<sup>471</sup>. Seisukohad lahknevad aga selle osas, millised õigused pankrotihaldurile pärast aasta möödumist menetluses osalemiseks jäävad: Riigikohus on asunud seisukohale, et pankrotihalduri esindusõigus võlgniku ja tema abikaasa ühisvara jagamise menetluses ei ole piiratud<sup>472</sup>, samas kui õiguskirjanduses ja lahendi eriarvamuses on välja toodud, et võlgnik saab sel juhul käituda protsessis iseseisvalt; halduril ei ole siin protsessiosalise õigusi, sh ei ole õigust esitada apellatsioon- või kassatsioonkaebust<sup>473</sup>.

Pankrotivara hulka ei kuulu võlgniku vara, millele vastavalt seadusele ei või pöörata sissenõuet (PankrS § 108 lg 3). Õiguskirjanduses on viidatud mitteametlikult asjade loetelule (TMS § 66) ja näitlikult välja toodud, et selleks võivad olla võlgniku isiklikud asjad, üheks kuuks vajalikud toiduained ja küte, aga ka perekonnaürikud, abielusõrmus, kunstjäsemed, raamatud või muud esemed, mida võlgnik või

<sup>468</sup> Tsiviilkohtumenetluse seadustiku ja täitemenetluse seadustiku rakendamise seaduse 273 SE I [eelõõu](#) ja seletuskiri.

<sup>469</sup> Riigikohtu 11. aprilli 2013. aasta kohtuotsus tsiviilasjas nr [3-2-1-36-13](#) p-d 12 ja 13: „PKS § 59 lg 1 p 1 ja § 62 p 2 järgi saavad abikaasad uue abieluvaralepingu sõlmimisega lõpetada eelmise abieluvaralepingu kehtivuse alates [uue abieluvara]lepingu sõlmimisest. /.../ [see] ei tähenda kolleegiumi arvates seda, et pankrotihaldur võib võlgnikust abikaasa asemel sõlmida teise abikaasaga abieluvaralepingu, sest abieluvaralepingu peavad abikaasad sõlmima PKS § 60 esimese lause järgi isiklikult. /.../ Üldmääratud kaalutlustel leiab kolleegium, et /.../ halduril tuli abikaasade ühisvara jagamise kokkuleppe tagasivõitmise korras kehtetuks tunnistamiseks pöörduda kohtusse, sest ta ei saanud kohtuvälise kokkuleppega sama eesmärgi saavutada /.../.”

<sup>470</sup> *Op cit* [3-2-1-38-14](#), p 11–14.

<sup>471</sup> *Op cit* P. Varul, Juridica 2008/**VI**, lk 365. Vt ka artiklis viidatud [L. Laarmaa eriarvamust](#) Riigikohtu 6. veebruari määruse lõpus tsiviilasjas nr [3-2-1-103-07](#).

<sup>472</sup> *Op cit* [3-2-1-103-07](#), p 29.

<sup>473</sup> *Op cit* P. Varul, Juridica 2008/**VI**, lk 364–366. Vt ka artiklis viidatud *op cit* [L. Laarmaa eriarvamust](#) [3-2-1-103-07](#) määruse lõpus; vrdl [3-2-1-103-07](#), p 29.

tema perekonnaliige kasutab õppetöös<sup>474</sup>. Halduri tööülesanded hõlmavad üldiselt võlgniku vara valduse üle võtmist ja pankrotivara valitsemist (PankrS § 124 lg 1), kuid ühisvara jagamisel või selle kehtetuks tunnistamisel on halduril on menetlusosalise õigused. Haldur määrab võlgniku asemel esemete saatuse ka selle ühisvara osa suhtes, mis ei kuulu pankrotivarasse. Samas kui võlgnikul on võimalik anda menetluses üksnes seletusi. Pankrotivõlgnik ega abikaasa ei saa osaleda iseseisvalt menetluses ega taotleda enda kaasamist menetlusse iseseisva nõudega kolmanda isikuna. Pankrotivõlgniku abikaasa huvide kaitsmiseks on kohane õiguskaitsevahend vara välistamise nõue ning võlgnik saab halduri kohustuste rikkumise korral kaevata halduri tegevuse peale pankrotitoimkonnale, võlausaldajate üldkoosolekule, kohtule, kojale või Justiitsministeeriumile (PankrS § 67) või nõuda kahju hüvitamist haldurilt, kes on oma kohustuse rikkumisega tekitanud võlgnikule süüliselt kahju (PankrS § 63)<sup>475</sup>.

Analüüsida tuleb süsteemselt, kas kehtivat õigust tuleks täiendada füüsilist isikut (muuhulgas abikaasasid) puudutavate sätetega<sup>476</sup> ja kas elukaaslaste vara jagamisel võlgniku käsitlemine võimalike seltsinglasena tagab elukaaslaste õiguste kaitse või vajaks senine regulatsioon täiendusi. Sealjuures tuleks tähelepanu pöörata sellele, milline peaks olema halduri ja võlgniku rollijaotus menetluses, ühisvara jagamise viis, täpne kord ja vara müük ühisvara jagamise menetluses, et tagada tasakaalustatult võlausaldajate, võlgniku ja tema abikaasa õiguste piisav kaitse ning sidusus PKS-i ja TMS-i regulatsiooniga. Analüüsi käigus on võimalik piiritleda üheselt halduri ja võlgniku kaebeõigus, ning vajadusel täpsustada halduri pädevust ja tegevust reguleerivaid sätteid seoses ühisvara jagamise, varal lasuvate kohustuste täitmise ja vara müügiga<sup>477</sup>, kus seni regulatsiooni PankrS-s ei ole või kus juhised seonduvates seadustes on napid (PKS §-d 37 ja 38). Selle tagajärjel saab anda hinnangu, kas kehtiv õigus on piisavalt täpne ja aitab kaasa kiire ja efektiivse pankrotimenetluse tagamisele.

## 9.2 Ülevaade huvigruppide 2015. aastal esitatud ettepanekutest

**Eesti Advokatuuri Maksejõuetusõiguse komisjon:** „Ombudsmani tegevuse sisuks võiks olla tagasivõitmise hagide [...] esitamine juhtudel, kus pankrotimenetlus on raugenud tulenevalt võlausaldajate soovimatusest või võimetusest menetlust finantseerida, kui vastavate nõuete esitamine on perspektiivne ja ennetavalt vajalik pankrotimenetluste raugemiste ärahoidmiseks.“

„Kehtestada pankrotihaldurite poolt esitatavatele hagidele vähendatud riigilõivumäärad. Vähendatud riigilõivumäärade hõlbustaks võlausaldajatel tagasivõitmise ja muude pankrotivara suurendamisele suunatud menetluste finantseerimist. Ühtlasi parandaks muudatus ettevõtluskeskkonda ja selle mainet vähendades „pahatahtlike“ pankrottide arvu ning kahandaks võlgnikku kontrollivate isikute soovi ühingud varatuks muuta.“

**Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus:** „[...] peaks keskenduma eelkõige küsimusele, kuidas tagada maksejõuetusmenetluses paremini võlausaldajate kaitse (st [...] võimaldada efektiivsemalt varade tagasivõitmist).“

**Kaubandus-Tööstuskoda:** „Kehtiva pankrotiseaduse § 120 sätestab, et kui võlgnikul tekib pärast pankroti väljakuulutamist õigus pärandile või annakule, otsustab selle vastuvõtmise või sellest loobumise üksnes võlgnik. Leiame, et sellise otsustusõiguse jätmist võlgnikule ei saa igas olukorras pidada põhjendatuks, kuna nii on võlgnikul, kui ta on juhatuse liikmena ettevõtte maksejõuetuse tekkimise eest süüliselt vastutav, võimalik pärandist loobuda ka olukorras, kus pärandvara arvelt oleks võimalik rahuldada juhatuse liikme vastu esitatavaid nõudeid. Selline olukord võimaldab pahatahtlikult

<sup>474</sup> M. Varusk. [Füüsilise isiku pankrotimenetlus](#). – Õiguskeel 2010/II, lk 2.

<sup>475</sup> Vt Riigikohtu 4. novembri 2015. aasta määrus tsiviilasjas nr [3-2-1-111-15](#), p 18 jj.

<sup>476</sup> *Op cit* [Riigikohtu ettepanekud](#), p 6.

<sup>477</sup> *Op cit* [3-2-1-38-14](#), p 16: „pankrotihalduril [ei ole] enne ühisvara jagamist võlgnikule kuuluva ühisvara käsutamise õigust PankrS § 36 lg 1 järgi ning ta ei saa seaduse järgi abikaasade ühisvara jagamiseks avalikku enampakkumist korraldada ega ka abikaasade solidaarkohustusi võlausaldajale täita.

vältida võlausaldajate nõuete rahuldamist olukorras, kus see tegelikult oleks vähemalt mingis osas võimalik. Seetõttu leiame, et kui võlgnikul tekib õigus pärandile, peaks olema võlausaldajatel siiski võimalik vähemalt teatud osas oma nõue pöörata ka pärandvara vastu. Lisaks tuleks Revisjoni käigus hinnata ka muid pärandvara pankrotiga seonduvaid aspekte, mh küsimust pärandvara pankroti kulude kandmisest.“

„Kuna tavaliselt on tagasivõitmise võimalikkuse korral tegemist võlgniku poolt pahatahtlikult kõrvaldatud varaga, mille arvelt saaks võlausaldajate nõudeid rahuldada, peaks Revisjoni käigus analüüsima ka võimalusi, kuidas võiks tagasivõitmise menetlust praktikas tõhusamaks muuta.“

**Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koda:** „6. Tehingu tagasivõitmise kohtumenetlus kestab tavapäraselt üle kahe aasta, samas kui seda protsessi aitaks kiirendada kohtute efektiivsuse tõstmine.“

„3.5.1. Pankrotiseaduse § 123 lõikes 6 asendatakse sõnad „üks aasta“ sõnadega „kuus kuud“. 3.5.2. Pankrotiseaduse § 33 lg 2 lisatakse lausesse üks „kolmandate isikute kohustus kahe kuue jooksul pankrotiteate ilmunisest arvates teatada haldurile vara välistamise nõudest pankrotivarast“ lisamisega. Vara välistamise või hüvitise nõude aegumistähtaja lühendamine on vajalik pankrotimenetluse kiirema läbiviimise ja pankrotimenetluse kulude vähendamise eesmärgil. Käesoleval ajal kehtiva pankrotiseaduse redaktsiooni kohaselt tuleks mõne vara puhul terve aasta pankrotiteate ilmunisest vara müümata oodata, kas vara välistamise nõue esitatakse või mitte. Samas on PankrS § 123 lg 2 kohaselt halduril vara säilimise tagamise kohustus, mille nõuetekohane täitmine toob kaasa suuri kulutusi näiteks ruumide üürile, valvele jne., mille kulud tuleb kanda pankrotivara arvel. Ettepanek on kooskõlas efektiivsuse taotlusega. Samuti on eesmärk kaitsta haldurit nõuete eest, mis ei ole kooskõlas pankrotimenetluse põhimõtete ja eesmärkidega.“

**Maaeluministeerium:** „Maaeluministeerium teeb ettepaneku maksejõuetusõiguse revisjoni käigus otsida õiguslikke võimalusi, mis aitaksid kaasa loomade nõuetekohase pidamise tagamisele loomapidaja pankrotimenetluse ajal. Praktikast on nimelt tõusetunud vajadus kaaluda õigusaktide muutmist, et tagada loomade nõuetekohane pidamine loomapidaja pankrotimenetluse ajal.“

**Rahandusministeerium:** „Tehingute tagasivõitmine ja tähtaegade katkestamine. Tehingu tagasivõitmise analüüsi käigus võiks mh analüüsida, kas tuleks luua täiendavaid hagi esitamise aegumise tähtaega katkestavaid asjaolusid näiteks kohustustest vabastamise menetluse ja vabastamise määrase jõustumisel peaks tagasivõitmiste aegumine peatuma või katkema ja aegumine algab uuesti või kulgeb edasi alates sellest, kui kohus on võlgadest vabastamise tühistanud.“

**Siseministeerium:** „Esimene probleemidering seondub ajaloolise ja kultuuriväärtusliku varaga pankroti- ja täitemenetluses, mida kasutatakse avalikes huvides. Eeskätt seondub see usuliste ühendustele kuuluva varaga (peamiselt kirikuhooned, sageli ka ajaloolised pastoraadid jt hooned, mis mõnedes kohtades on säilinud komplekssete kirikumõisatena). Oluline on leida tasakaalustatud õiguslik lahendus, kus ühelt poolt oleksid kaitstud pankrotimenetluses võlausaldajate huvid, kuid teiselt poolt näeks seadus ette võimaluse välistada selline vara pankrotivara hulgast. See omakorda tähendab seda, et nimetatud vara ei saa koormata ka hüpoteegiga. Kogudused, kes on selleliigilise ajaloolise vara omanikud, kuuluvad ise üldjuhul mõnda pikkade traditsioonidega kirikusse (luterlik kirik, õigeusu kirik, rooma-katoliku kirik) ning vastavalt nendes kirikutes kehtivale korrale loetakse ühe koguduse vara kuuluvaks ka kirikule kui tervikule.“

Siseministeeriumi hinnangul vajab koostöös kirikutega Eesti õiguses täpsemat sätestamist, kuidas tagada kirikute omandiküsimuste arvestamine riigi õigusaktides (sealhulgas see, et kinnistusraamatust nähtuks koguduste kinnistute puhul ka nende õiguslik seotus vastava kirikuga, mis on õiguslikult teine juriidiline isik), säilitades riikliku õiguse ja selle rakenduspraktika arusaadavuse kolmandate isikute jaoks. Leiame, et need küsimused tuleks lähiajal läbi arutada koostöös Justiitsministeeriumi ja Siseministeeriumiga ning eelpoolnimetatud pikkade ajalooliste traditsioonidega kirikutega.“

## 10 Pankrotivara valitsemine ja pankrotivara müük

### 10.1 Revisjoni objekt

#### 10.1.1 Analüüsi etapi üldeesmärk

Revisjoni üldeesmärk on põhjalikult, sisuliselt ja süsteemselt analüüsida pankrotivara valitsemise ja müügi regulatsiooni otstarbekust, õigusselgust ja vastavust praktika vajadustele, ning teha vajadusel ettepanekud kehtiva õiguse muutmiseks. Analüüsida tuleb kehtiva süsteemi puudusi ning pakkuda välja lahendusi nende puuduste ületamiseks. Analüüs peab vastama sisuliselt mahult HÕNTE mõistes kontseptsioonile, st lahendatav probleem peab olema põhjalikult lahti seletatud, kajastama õiguslikke valikuid ning vastavalt töögrupi tööjaotusele tuleb hinnata kaasnevaid mõjusid. Välja tuleb tuua probleemide ja nende alternatiivsete lahendusvariantide õigusvõrdlev analüüs ja eelistatav lahendus koos põhjendusega. Analüüsi lõppu peab olema lisatud [vorm](#), mis täidab kontseptsiooni kokkuvõtte funktsiooni. Välja tuleb pakkuda terviklik, süsteemne ja õigusselge lahendus, kuidas tagada pankrotivara valitsemise ja müügi regulatsiooni vastavus praktika vajadustele ja poolte õiguste kaitse, arvestades muu hulgas vara valitsemise erijuhte ja kohtu töö korraldamise paindlikkus, et võimaldada võlausaldajatele vara müügil võimalikult suur väljamakstav jaotis. Vajadusel tuleb välja pakkuda regulatsioonide lihtsustamise, ajakohastamise ning ühtlustamise viisid. Analüüs peab muu hulgas hõlmama kõiki järgmisi üksikküsimusi:

#### 10.1.2 Pankrotivara valitsemine

Haldur peab viivitamata pärast pankrotimääruse tegemist võlgniku vara valduse üle võtma ja asuma pankrotivara valitsema (PankrS § 124 lg 1), mis hõlmab pankrotivara säilitamist, sellega toimingute tegemist ning juriidilise isiku puhul majandustegevuse juhtimist (vt PankrS § 124 lg 2) ja halduri vastutust võlgniku raamatupidamise korraldamise eest. Võlausaldajate üldkoosolekul on oluline roll otsustada, kui pankrotivarasse kuulub ettevõtte, kas ettevõtte tegevust jätkata või see lõpetada, samuti määrata ka juriidilise isiku saatus (PankrS §-d 129 ja 130).

Pankrotivara valitsemine võib kaasa tuua märkimisväärsete kulutuste tegemise vajaduse. Kulutuste kogusuurust ning oluliselt ka võlausaldajatele välja makstava jaotise suurus mõjutavad nii pankrotimenetluse enda kestus kui ka pankrotivara realiseerimiseks kuluv aeg. Praktikas on küsimusi tekitanud pankrotivara valitsemise ja säilitamisega seonduvate kulutuste katmine, näiteks seoses pandiesemega ning ka erijuhtudel seoses pärandvarasse kuuluval korteriomandiga, millel lasuvad kommunaalkulud, kuid loomakasvatuste pankrottidega seoses on küsimusi tekitanud ka loomade nõuetekohase pidamisega seonduvad kulud.

Pandieseme valitsemiseks võib kuluda märkimisväärsed summasid, eriti juhul kui realiseerimine nõuab aega, mis kaetakse pankrotivara arvel, samas on pandipidajal eesõigusnõue. Seetõttu on tõstatatud küsimus, kas pandipidajal ei peaks lasuma n-ö kuni 15% reeglile lisaks olema tervikuna või osaliselt pandieseme müügiks ja asja säilitamiseks tehtud kulutuste kandmise kohustus<sup>478</sup>. Eelkõige pärandvara pankroti korral on praktikas olnud mitmeid juhte, mil pärandvaras on väheväärtuslik korter, millel lasuvad kommunaalkulud, mis võib aga jõuda alles mõni aasta pärast kõigi seadusjärgsete pärijate pärandist loobumist kohaliku omavalitsuseni, kes pärandist loobuda ei saa (PärS § 125 lg 1). Kui kommunaalkulud ületavad korteri väärtust ei ole korterit võimalik tihti ka pankrotimenetluses realiseerida<sup>479</sup>. Sellega seonduvalt on tõstatatud ka küsimus, kas kommunaalkulude eelisjärjekorras katmisel ei eelistata ühte võlausaldajat (korteriühistut) teistele võlausaldajatele<sup>480</sup>. Analüüsida tuleb,

<sup>478</sup> *Op cit* [Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koja ettepanekud](#), ettepanek nr 1.6.

<sup>479</sup> Vt lähemalt pärandvaraga seonduvate probleemide kohta pankrotimenetluses: *op cit* T. Tõnisson. [Pärandvara pankrotimenetluses](#).

<sup>480</sup> *Op cit* [Harju Maakohu kohtuniku ettepanekud](#).

milline oleks sellises olukorras kõigi huve kaitsev võimalik lahendus, võttes lahenduse kujundamisel arvesse ka 2018. aastal kehtima hakkavas [KrtS-s](#) toodut. Ka loomakasvatuste puhul tekitab küsimusi loomadega seonduvate jooksvate kulude katmine, kui pankrotivaras ei ole raha. Ettepanekutena on välja toodud, et võiks eksisteerida võimalus kanda deposiitkontole sihtotstarbeliselt raha loomade nõuetekohase pidamise tagamiseks, mis kuuluks väljamaksmisele enne jaotise alusel raha väljamaksmist (PankrS § 146), samuti viidati, et kavatsetakse muudatusi, millega oleks loomapidamiskoostamise rikkumise tõttu kohaliku omavalitsuse üksusele üleantud loomapidamiskohustuse täitmine kohaliku omavalitsuse üksuse täidetav riiklik ülesanne<sup>481</sup>. Samad küsimused kerkivad ka pankrotimenetluse alustamise järel tekkinud keskkonnakahjude puhul (vt punkt III.II, 2.1.7).

Analüüsida tuleb pankrotivara valitsemisega seonduvate kulutuste kandmise regulatsiooni otstarbekust ja vastavust praktika vajadustele arvestades muu hulgas erijuhte, mil pankrotivarast ei jätku massikohustust katteks, kuid regulatsioon kohalikele omavalitsustele kohustuse laienemisel ei ole selge, mh kommunaalkulude ja loomapidamise kulude katmisega seonduvatel juhtudel (vt ka keskkonnakahjud III.II, punkt 2.1.7).

### 10.1.3 Pankrotivara müük

Üldpõhimõttena võib haldur alustada pankrotivara müüki pärast võlausaldajate esimest üldkoosolekut, v.a juhul kui võlgnik on pankrotimääruse edasi kaevanud (PankrS § 133 lg-d 1 ja 2). Kui vara rikneb või tema väärtus langeb kiiresti või kui seda on ülemäära kulukas säilitada, siis müügi piirangud ei kehti (PankrS § 133 lg 3). Pankrotimenetluse pikk kestus ja pankrotivara optimaalse ajaga realiseerimise ebaõnnestumine suurendavad pankrotivara valitsemisega seonduvaid kulutusi ning vähendavad võlausaldajatele välja makstavat jaotist. Just sellega seonduv *doing business* edetabelis võlausaldajatele välja makstav jaotise suurus, mis on Eesti osas erakordselt madal<sup>482</sup>.

Pankrotivara kiire müük on pankrotimenetluse tulemuslikkuse seisukohalt määrava tähtsusega. Samas ei pruugi menetluse jäikus või liiga lühikesed tähtajad pankrotivara realiseerimiseks tagada võlausaldajatele parimat tulemust, eriti suure maksumusega või väga spetsiifilise eseme puhul. Tagasisides toodi välja, et praegused ajalised piirid, mis panevad kohustuse müüa pandiõiguse või muu asjaõigusega koormatud vallasasi kolme kuu jooksul ja pandiõiguse või muu asjaõigusega koormatud kinnisasi nelja kuu jooksul (PankrS § 140), on piiravad ning võivad kahjustada võlausaldajate huve<sup>483</sup>. Täiendavat analüüsi vajab pankrotivara väärtuse hindamine ja selle vaidlustamise kord<sup>484</sup>.

Laiem küsimus, mis tekib pankrotivara müügi korral on PankrS-i ja TMS-i regulatsiooni omavaheline suhestumine, kus konkreetse juhtumite puhul võib vaidlusi põhjustada, kas ja millisel juhul kohaldub TMS PankrS-i kõrval. Sealjuures väärib käsitlemist ka, mil määral on PankrS-i eriregulatsioon võrreldes TMS-ga põhjendatud<sup>485</sup>. Üle võiks vaadata ja vajadusel vähendada pankroti- ja täitemenetluse piire (näiteks panditud vara puhul täitemenetluse võimaldamine ilma pankrotita)<sup>486</sup>. Välja on ka pakutud, et pandipidajale võiks raha välja maksta kohe pärast pandiga koormatud vara müüki. Selleks saab lihtsustada jaotusettepanekut ja selle kinnitamist (nt viia sarnasele kujule täitemenetluse tulemi jaotuskavaga)<sup>487</sup>. Mõtet toetavad ka Põhjamaade-Balti koostöövõrgustiku soovitusel, kus on välja

<sup>481</sup> Maaeluministeeriumi [ettepanek](#) ja [lisa](#). Justiitsministeeriumi dokumendiregistri viit: 7-7/5657.

<sup>482</sup> [Doing business metodoloogia](#) (vt *recovery rate*). Eestis 40 senti dollarist, samas kui OECD kõrge sissetulekuga riikide keskmine on 70 senti dollarist.

<sup>483</sup> *Op cit* [Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koja ettepanekud](#), ettepanek nr 1.4.

<sup>484</sup> *Op cit* [Harju Maakohtu kohtuniku ettepanekud](#).

<sup>485</sup> Tagatistrahaga tagastamiseks alusetu rikastumise nõue pankrotihalduri vastu (*op cit* [3-2-1-66-15](#)); kas ühisvara jagamisel hüpoteegi realiseerimiseks saab korraldada avaliku enampakkumise pankrotihaldur või kohtutäitur (*op cit* [3-2-1-38-14](#)); pankrotimenetluses enampakkumise kehtetuks tunnistamine (*op cit* [3-2-1-39-12](#)).

<sup>486</sup> *Op cit* [Riigikohtu ettepanekud](#), ettepanek 4.4.

<sup>487</sup> *Op cit* [Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koja ettepanekud](#).

toodud, et kui pandipidaja nõuet ei ole vaidlustatud või kui seda kinnitab õiguslikult siduv otsus, siis peaks tema nõudmisel tagatise realiseerima, v.a juhul kui realiseerimise edasi lükkamine on vajalik pankrotivarale suure kahju tekkimise vältimiseks või kui see halvendaks oluliselt võimalikku saneerimist<sup>488</sup>.

Kinnisasja sundmüügi korral on tekitanud küsimusi, kas PankrS § 139 lõike 2 kohaselt peaksid kinnisasja sundmüügi korral pankrotimenetluses kustuma kinnisasja koormavad järjekoha poolest tagapool olevad õigused, näiteks servituudid. Riigikohtu praktika kohaselt on TMS § 158 lõige 4 erisättteks PankrS § 139 lõige 2 suhtes, mistõttu jäävad ka kinnisasja pankrotimenetluses enampakkumisel võõrandamise järel TMS § 158 lõige 4 järgi püsima seadusest tuleneva servituudi seadmise õiguse alusel kinnistusraamatusse kantud servituudid. Sarnaselt täitemenetlusele jääb ka pankrotimenetluses kinnisasja sundvõõrandamise korral püsima ka seadusest tuleneva talumiskohustuse alusel kinnistusraamatusse kantud isiklik kasutusõigus<sup>489</sup>.

Praktikas on problemaatiliseks osutunud pankrotivara maksustamise küsimused. Eelkõige, kes ja millise vara arvelt peab tasuma pankrotivara võõrandamisega seotud maksud. Riigikohus on leidnud, et pankrotimenetluses müüdud kinnisasjalt käibemaksu tasumise kohustus on massikohustus PankrS § 148 lõige 1 punkti 1 tähenduses, kuna see on tekkinud halduri tehtud tehingust tema ülesannete täitmisel.<sup>490</sup> Problemaatiline on olnud ka pärandvara maksustamine pankrotimenetluses selle müügi korral.<sup>491</sup> Analüüsida tuleb, kas 2015.a 1. jaanuaril jõustunud TuMS muudatused ning maksuhalduri praktika tagavad piisavalt selge lahenduse pärandvara maksuõiguslikele küsimustele. Kaaluda tuleks muuhulgas erinevate maksusoodustuste kehtestamist pankrotivara võõrandamisele.<sup>492</sup>

Analüüsida tuleks pankrotivara müügi korda, maksejõuetusmenetluse normide suhestumist täitemenetlusega, PankrS-i erisuste põhjendatust ja võimalust vara müügi korda lihtsustada, üle vaadata vara müügile seatud tähtajad, kulude kandmine, vara väärtuse hindamine ja vaidlustamine ning servituutide püsima jäämine kinnisasja sundmüügi korral pankrotimenetluses. Terviklikku ja süsteemset analüüsi vaja pankrotivara maksuõiguslikud aspektid, mh kes ja millise vara arvelt peab tasuma pankrotivara võõrandamisega seotud maksud.

## 10.2 Ülevaade huvigruppide 2015. aastal esitatud ettepanekutest

**Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koda:** „Kaalumist vajab võimalus rakendada põhimõtet, et pankrotipesast müüdavale varale Soomes käibemaksu ei rakendata. Samuti peaksid halduri poolt kohtumenetlusesse esitatavad hagid ja kaebused olema riigilõivuvabad.“

„Pankrotiseaduse § 140 tekstist jäetakse välja kohustus müüa pandiõiguse või muu asjaõigusega koormatud vallasasi kolme kuu jooksul ja pandiõiguse või muu asjaõigusega koormatud kinnisasi nelja kuu jooksul ning § 140 sõnastatakse järgmiselt: Kui pankrotivarasse kuuluv ese on koormatud pandiõiguse või muu asjaõigusega, mis annab võlausaldajale õiguse nõuda koormatud eseme sundmüüki, müüb haldur koormatud eseme pärast seda, kui haldur võib alustada pankrotivara müüki, arvestades §-des 133 ja 134 sätestatud. Selgitus: Kehtivad tähtajad 3 ja 4 kuud vara müümiseks ei ole mõistlikud ega toimi praktikas, sest ei ole täidetavad. Samuti võib vara müügil selliste tähtaegade rakendamine kahjustada võlausaldajate huve, sest lühike realiseerimisaeg sunnib haldurit vara hinda kiiresti langetama, kui ostjaid pole. Pankrotimenetluse mõte on aga rahuldada võlausaldajate nõuded

<sup>488</sup> *Op cit* Kavand “Nordic-Baltic Recommendations on Insolvency Law” (Põhjamaade-Balti maksejõuetuse võrgustik koost) (2015), lk 17, ptk III: 6.

<sup>489</sup> Riigikohtu 7. märtsi 2012. aasta määrus tsiviilasjas nr [3-2-1-10-12](#), p 10

<sup>490</sup> Riigikohtu 2. detsembri 2010. aasta määrus tsiviilasjas nr [3-2-1-92-10](#), p 17.

<sup>491</sup> Vt Riigikohtu halduskolleegiumi 12. Veebruari 2014. aasta otsuse nr [3-3-1-97-13](#), p-d 10-14 ning [maksuhalduri praktikat](#) pärast Riigikohtu otsust.

<sup>492</sup> *Op cit* A. Hermet, S. Lääne, A. Kruuser. [Ettekanne](#) „Arengetest Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Kojas ning maksejõuetusmenetlusõiguses“ (2014).

võimalikult suures osas, mis eeldab, et haldur saaks vara müügist võimalikult kõrget hinda. Samuti on täiesti tavapärane, et olenemata vara hinnast ei leidu siiski varale koheselt ostjaid ja seda haldurist olenematutel põhjustel (tegemist spetsiifilise kaubaga vms). Antud olukorras ei ole haldur automaatselt täitnud PankrS §-st 140 tulenevat nõuet müüa vara seaduses ettenähtud ajavahemiku jooksul. Vara müük 3-4 kuu jooksul on väga raskendatud ka sellel põhjusel, et vara müügi otsustavad reeglina võlausaldajad/pankrotitoimkonna liikmed, kes määravad varale alghinna, mis järgib eelkõige nende huve ja on väga harvad juhused, et varale leidub ostjaid hinnaga, mis määratakse pankrotimenetluse alguses.“

„Pankrotiseaduse § 153 lõike 2 esimest lauset täiendatakse pärast sõnu „millest on maha arvatud“ sõnadega „kõik nimetatud pandieseme valitsemise, pandieseme müügi ja asjaõigusseaduses nimetatud asja säilitamisega seonduvad kulud kogu ulatuses ning muud käesoleva lõike punktis 1 nimetatud muud“, mis sätestavad, et pandieseme valitsemise, pandieseme müügi ja asjaõigusseaduses nimetatud asja säilitamisega seonduvate kulude hüvitamisel ei kohaldata samas lõikes sätestatud 15% piirangut /.../ Selgitus: Muudatus on vajalik, et katta pandieseme valitsemise, müügi ja säilitamisega seonduvad otsesed kulud. Kehtiv pankrotimenetluse kulude ulatuse piirmäär on mitte enam kui 15/100 pandieseme müügist saadud rahasummast. Sellest aga praktikas alati ei piisa, sest otseselt pandiesemega või muul viisil selgelt pandipidaja huvides tehtud "vara valitsemisega seotud otsesed kulud" (valve, küte, elekter, maamaks, kindlustus jne.) võivad olla suured ning võivad vähese väärtusega või vähelikviidse vara korral ületada 15% pandieseme väärtusest. Praktikas esineb probleeme just väikese väärtusega korterite või kinnistute osas, kus näiteks 10 000 euro väärtuse vara osas võib 1500 eurot kulusid tekkida mõne kuu jooksul enne vara müüki. Kuna kulud tasutakse enne pankrotihalduri tasu, siis praktikas esineb juhtumeid, kus haldur on jäänud pärast vara moodustamist, valitsemist ja müüki kogu tehtud töö eest üldse ilma tasuta. Arvestada tuleb, et kui kehtiva seaduse alusel sellisel juhul pankrotimenetlus raugneb ja kui pandieset asub võõrandama täitur, siis täitemenetluses vastav 15/100 piirang puudub. Juhul kui on tegemist äriühingu varaga ja menetlus raugneb, siis võib vara kohese täituri poolse kiirmüügi ebaõnnestumise korral muutuda peremehetuks, kuna halduril on kohustus ühing 2 kuu jooksul registrist kustutada. Muudatus tehakse eesmärgiga sätestada pankrotiseaduses Pärnu Maakohtu otsustes tsiviilasjas 2-10-23257 kajastatud seisukoht, et kui pankrotivara hulgas peale hüpoteekidega koormatud vara muud vara ei ole, siis on põhjendatud pankrotimenetluse kulude katmine I järgu nõudest suuremas ulatuses kui piirmäär. Alternatiivvariant võiks olla, et antud piirmäära saabumisel ja menetluse raugemisel täidab haldur PankrS § 3 lg 4 alusel edasi ainult vara müügi kohustust täituri ülesannetes. Halduri jätkamine peaks olema põhjendatud ka pandipidaja huvidest, kuna haldur on juba pankrotimenetluse käigus omandanud kogu teabe objekti müügi kohta ning halduri vahetamine täituri vastu tekitaks pandipidajale põhjendamatut ajalist ja rahalist kulu.

Muudatusettepaneku esitamisel on m.h aluseks võetud Saksa õigus, mille oluliseks põhimõtteks on, et kulude hüvitamise suuruse kohta peavad olema kehtestatud erinevad arvestusmeetodid tuvastamis-, hooldus- ja realiseerimiskulude korral ning aluseks peaksid olema üksnes tegelikud kulud. Praktilisuse huvides nähakse aga tuvastamis- ja realiseerimiskulude puhul siiski ette ka üldkulude kandmine ning realiseerimistulust tuleb täiendavalt maha arvestada tagatisvara hooldamise kulud. Samuti võeti arvesse, et õiguskomisjon suurendas valitsuse seaduseelnõuga võrreldes tuvastamiskulude kohta kehtivat kindlaksmääratud summat kahe protsendi võrra neljale protsendile ning jättis seadusest täielikult välja vajalike hoolduskulude tasumise kohustuse. Samas ei ole siiski välistatud kokkulepped halduri ja võlausaldaja vahel hooldusega seotud meetmete ning võlausaldaja osalemise üle nende meetmete kuludes kandmisest.

Realiseerimiskulude jaoks on määratud viieprotsendiline määr realiseerimistulust. Nii nagu arvutatakse tuvastamiskulude jaoks kindlaksmääratud summa, nii arvutatakse ka realiseerimiskulude jaoks kindlaksmääratud summa realiseerimise tulust. Realiseerimiskulusid pankrotivara huvides võib ainult siis maha arvata, kui varade realiseerimist teostab pankrotihaldur. Kui tegelikult tekkinud realiseerimiskulud on teataval konkreetsel juhtumil oluliselt suuremad kui § 171 lg 1 teises lauses

sätestatud kindlaksmääratud summa, siis võib haldur need tegelikult tekkinud kulud realiseerimistulust maha arvata juhul, kui need olid realiseerimise jaoks sellises suuruses vajalikud (§ 171 lg 2 teine lause). Erinevus viieprotsendilisest määrast on õigustatud ka juhul, kui realiseerimise jaoks vajalikud kulud jäävad oluliselt väiksemaks kui viis protsenti realiseerimistulust, ning juhul, kui seega tegelikult tekkinud kulud kindlaksmääratud 5%-lise summa asemel on ainult 2,5%.

Tegelikku erinevust kõnealusest määrast peab tõendama see, kes saab sellest kasu. Seega on tõendite esitamise kohustus näiteks ka vastuväite esitanud võlausaldajal, kes viitab sellele, et realiseerimine on olnud oluliselt odavam kui viis protsenti realiseerimistulust. Kui realiseerimise tegelikud kulud on oluliselt väiksemad kui 5%-line realiseerimise määr, lasub halduril asjaolude esitamise kohustus ja tõendamiskohustus realiseerimiskulude tegeliku suuruse kohta. Kui vastav ettekanne puudub, võib kohus hinnata tsiviilkohtumenetluse seadustikku (ZPO) § 287 kohaselt. Haldur peab ka siis tõendeid esitama, kui ta taotleb määrast suuremat summat.

Kulude määra sätestamisel ning nende ületamise korral on vaidlus juba ette kavandatud ning lõpliku otsuse langetab pankrotimenetlust menetlev / kohtuvaidlust lahendav kohus.“

„3.8 Pankrotiseaduse § 144 lõiget 1 täiendatakse lausega: Esialgse jaotusettepaneku võib haldur esitada ka juhul, kui müüdnud on vähemalt üks pandiese või ühe pandipidaja nõude tagatiseks olnud kõik pandiesemed. Selgitus: Muudatuse eesmärk on menetluse efektiivsuse tõstmine, sh võlausaldajate nõuete kiirem rahuldamine menetluses, kus on mitu pandieset ja erinevad pandipidajad. Kuna pankrotimenetlus võib kesta aastaid, siis pärast ühe pandipidaja nõude tagatiseks olnud pandieseme(te) müüki on põhjendatud teha antud pandipidajale kohe väljamakse tema pandieseme müügist saadu arvelt.

Eeltoodust tulenevalt on pandipidaja suhtes põhjendatud teha temale väljamakse vastavalt esialgsele jaotusettepanekule, et vältida nimetatud pandipidaja asjatut ootamist temaga mitte seotud nõuete tunnustamise vaidlust (nt on vaidlustatud teised tagatud nõuded) ja juhul kui ei õnnestu müüa teisi pandiesemeid, mis on koormatud teiste pandipidajate kasuks.

**Notarite Koda:** „Praktikas on suhteliselt suur hulk võlgadega koormatud pärandeid, kus esimese, teise ja kolmanda ringi pärijad loobuvad pärandist, mille tulemusel peab pärandvara pankrotiga tegelema kohalik omavalitsus. Kuna pärandist loobumise protsess võib kesta pikalt, kui tegu on suurte suguvõsadega, siis võlad kuhjuvad. Kuigi tõenäoliselt oleks pärandaja võlausaldajal võimalus ka ise esitada pärandvara pankroti avaldus, siis praktikas seda võimalust väga palju ei kasutata. Kui mõnel juhul on olnud sugulased nõus pankrotimenetluse läbi tegema, siis on sellega seotud palju probleeme, alates menetluse alustamisest ja lõpetades vara realiseerimisega. Samuti on osutunud probleemiks menetlusega seotud kulud.“

**Riigikohus:** „[...] suurendada pankrotivara atraktiivsust (lihtsustada ettevõtte võõrandamist ja kestvuslepingute muutmist).“

## 11 Väljamaksed pankrotivarast

### 11.1 Revisjoni objekt

#### 11.1.1 Analüüsi etapi üldeesmärk

Revisjoni üldeesmärk on põhjalikult, sisuliselt ja süsteemselt analüüsida pankrotivarast väljamaksete tegemise regulatsioone, eelkõige nende regulatsioonide otstarbekust, õigusselgust ja vastavust praktika vajadustele, ning teha vajadusel ettepanekud kehtiva õiguse muutmiseks. Analüüsida tuleb kehtiva süsteemi puudusi ning pakkuda välja lahendusi nende puuduste ületamiseks. Analüüs peab vastama sisuliselt mahult HÖNTE mõistes kontseptsioonile, st lahendatav probleem peab olema põhjalikult lahti seletatud, kajastama õiguslikke valikuid ning vastavalt töögrupi tööjaotusele tuleb

hinnata kaasnevaid mõjusid. Välja tuleb tuua probleemide ja nende alternatiivsete lahendusvariantide õigusvõrdlev analüüs ja eelistatav lahendus koos põhjendusega. Analüüsi lõppu peab olema lisatud VTK [vorm](#), mis täidab kontseptsiooni kokkuvõtte funktsiooni. Välja tuleb pakkuda terviklik, süsteemne ja õigusselge lahendus, kuidas tagada pankrotivarast väljamaksete tegemise regulatsiooni vastavus praktika vajadustele ja poolte õiguste kaitse. Vajadusel tuleb välja pakkuda regulatsioonide lihtsustamise, ajakohastamise ning ühtlustamise viisid. Analüüs peab muu hulgas hõlmama kõiki järgmisi üksikküsimusi:

### 11.1.2 Jaotusettepanek

PankrS § 143 lõike 1 kohaselt koostab haldur pärast viimast nõuete kaitsmise koosolekut jaotusettepaneku ning sätestab loetelu andmetest, mis tuleb jaotusettepanekus esitada. Seejuures näeb PankrS § 144 ette võimaluse koostada ka esialgne jaotusettepanek enne kõigi nõuete ja nende rahuldamisjärgude üle toimunud vaidluste lõppu. Praktikast on jäänud ebaselgeks, milliseid dokumente tuleks jaotusettepanekule lisada. PankrS § 145 lõike 1 kohaselt otsustab jaotusettepaneku kinnitamise kohus 10 päeva jooksul pärast vastuväidete esitamise tähtaja möödumist. PankrS § 145 lõike 2 kohaselt jätab kohus jaotusettepaneku kinnitamata ja tagastab selle määrusega haldurile, kui ettepanekust ilmneb, et pankrotimenetluses on rikutud võlgniku või võlausaldajate õiguseid.<sup>493</sup> Maksejõuetuse menetlemise tõhususe uuringu kohaselt tuleks kaaluda kehtiva jaotusettepaneku kinnitamise menetluskorra lihtsustamist ning viia see sarnasele kujule täitemenetluse tulemi jaotuskavaga.<sup>494</sup> Samuti tasuks kaaluda jaotusettepanekute standardiseerimist, nt ühtse struktuuri ja sisu ettenägemine, sest üldine kvaliteet on praktikast erinev (III.11, 7.1.4). Probleemkohana on välja toodud ka asjaolu, et nii jaotusettepaneku kui ka lõpparuande faasis toimub palju vaidlusi ning kaaluda tuleks eelpool nimetatud etappidest ühe osatähtsust vähendada ja piirata vaidlustamisvõimalusi.

Analüüsida tuleb, milline osatähtsus peaks olema jaotusettepanekul ning kas ja kuidas tuleks piirata jaotusettepaneku üle peetavaid vaidlusi. Analüüsida tuleb jaotusettepaneku kinnitamise korra lihtsustamise viise. Analüüsida tuleb, kas vajalik oleks jaotusettepanekute kvaliteedi ühtlustamine ning kuidas seda teha tuleks.

### 11.1.3 Pankrotimenetlusega seotud väljamaksed ja nõuete rahuldamisjärgud

Enne kui võlausaldajatele jaotise alusel raha välja makstakse tehakse pankrotivarast pankrotimenetlusega seotud väljamaksed seoses vara välistamise ja tagasivõitmise tagajärgede, elatise, massikohustuste ja pankrotimenetluse kuludega (PankrS § 146). Seejärel tunnustatud esimeses järgus pandiga tagatud, teises järgus muud tähtaegselt esitatud ning kolmandas järgus muud tähtaegselt esitamata nõuded (PankrS § 153 lg 1). Seega on omavahelises seoses võlausaldajatele tehtavad väljamaksed ning pankrotimenetluse kulud, st mida suuremad on pankrotimenetluse kulud, seda väikemaks jääb pankrotivara, mille arvelt saab teha võlausaldajatele väljamakseid.<sup>495</sup> Just pankrotimenetluse kulude suurus on praktikast pankrotimenetluse efektiivsusele ette heidetud. Tendents on olnud, et võlausaldajate võrdse kohtlemise põhimõttest lähtuvalt on eesõigusnõudena määratletud vaid pandipidaja nõue ning teised eesõigusnõuded, mis 1992. aasta seaduses olid

<sup>493</sup> Vt *op cit* K. Kerstna-Vaks, Juridica 2008/**VI**, lk 404, p 3.5.3: „Seejuures on vaidlusi tekitanud pankrotimenetlusega seotud väljamaksete kinnitamise õiguslik tähendus jaotusettepaneku kinnitamisel kohtu poolt (PankrS § 143 lg 1 p 3 ja § 145 lg 1).“

<sup>494</sup> *Op cit* [Maksejõuetuse menetlemise tõhususe uuringu kokkuvõtte](#) (2013), lk 9.

<sup>495</sup> *Op cit* K. Kerstna-Vaks, Juridica 2008/**VI**, lk 390, p 1; vt ka *op cit* P. Manavald, Juridica 2010/**IV**, lk 275, p 3.5: „Võib aga kindlalt väita, et otsesed menetlus kulud ei moodusta vähem kui 22,5% pankroti varasse laekunud summast. Samas ületavad Eestis ainuüksi pankroti halduritele, ajutistele halduritele ja pankroti toimkondadele väljamakstud tasud 1,27 korda II järgu võlausaldajatele välja makstud summat. See näitaja puudutab vaid välja kuulutatud pankrotte. Kui arvesse võtta ka raugenud pankrottides tasutud ajutise halduri tasud, oleks tulemus veel halvem.“

sätetatud – maksunõuded ning töötajate töötasu ja sellega sarnased nõuded –, on seadusest välja jäetud<sup>496</sup>.

Töötajate nõuetega tegeleb vastavalt töötuskindlustuse seadusele (*TKindIS*) Eesti Töötukassa, kellele haldur edastab avalduse töötajate saamata jäänud töö- ja puhkusetasu ning hüvitiste nõuete rahuldamiseks raugemisel pankrotti välja kuulutamata või pankroti välja kuulutamisel (PankrS § 29 lg 5; *TKindIS* § 21), Töötukassa ei saa osaleda pankrotivõlausaldajana menetluses, et esitada tagasinõue<sup>497</sup>. Esmalt on tagasiside kohaselt probleemne, et Töötukassalt hüvitise saamiseks peaks alkatama pankrotimenetluse ning vajadusel summa deposiiti, mis kujutab praegusel kujul endast töötaja korraldus- ja menetluspõhiõiguse ebaproportsionaalset piirangut<sup>498</sup>. Korralduslikust küljest toodi välja, et Töötukassale dokumentide esitamine (palgalehed, arvestused keskmise töötasu ja puhkusetasu osas, jms) nõuab oluliselt halduri tööaega ja pikendab menetlust. Analüüsida tuleb ettepanekut, et need küsimused lahendaks Eesti Töötukassa koostöös Maksu- ja Tolliametiga, kellel on selle jaoks vajalikud andmed olemas. Samuti tekitas küsimusi töölepingu seaduse (*TLS*)<sup>499</sup> koondamise sätete rakendamise välistamine või piiramine pankrotimenetluses<sup>500</sup>.

Maksunõuete osas toodi tagasisides välja, et kaalumist vääriski ka võlausaldajate nõuete rahuldamise järjekorra muutmine selliselt, et teatavad riigipoolsed nõuded saaksid prioriteedi (nt ebaseadusliku riigiabi tagastamise nõue, mis nt Saksa õiguses kuulub rahuldamisele eelisjärjekorras)<sup>501</sup>. Samuti ei ole kohtupraktika ega õiguslik regulatsioon olnud järjepidev küsimuses kumb, kas tsiviil- või halduskohus, on pädev lahendama vaidlusi maksunõude tunnustamise üle pankrotimenetluse korral<sup>502</sup>. Tagasisides viidati, et sisuliselt loodi lahendiga nr [3-2-1-82-14](#) avalik-õiguslike nõuete jaoks menetlus, mis ei lähe kuidagi kokku PankrS §-s 106 sätestatud nõuete tunnustamise korraga<sup>503</sup> (vt punkt III.II, 8.1.3).

PankrS § 148 lõige 1 näeb ette massikohustuste loetelu. Antud sätte sõnastus annab võimalusi mitmeti tõlgendamiseks, mis võib omakorda viia olukorrani, kus üritatakse massikohustuste regulatsiooni võimalikult laiendavalt tõlgendada, tagamaks oma nõuete eelisjärjekorras rahuldamise.<sup>504</sup> Vajalik oleks selgem massikohustuste ja pankrotimenetluse kulude omavaheline eristamine.<sup>505</sup> Praktikas on näiteks ebaselgeks jäänud, milline on PankrS § 148 lõige 1 punkti 1 ja PankrS § 150 lõige 1 punktis 5 nimetatud kulu omavaheline vahekord.<sup>506</sup>

TsMS § 138 lõige 1 kohaselt on menetluskulud menetlusosaliste kohtukulud ja kohtuvälised kulud. Sama sätte teise lõike kohaselt on menetluskulud riigilõiv, kaitsjon ning asja läbivaatamise kulud. Kohati on ebaselge, milliseid menetluskulusid PankrS § 150 lõige 1 punkti 1 all mõeldakse. Loogiliselt tuleks järeldada, et menetluskulude mõeldakse üksnes selliseid kulusid, mis on seotud otseselt pankrotimenetlusega.<sup>507</sup> Näiteks riigilõiv ja lepingulise esindaja kulud.<sup>508</sup> Ebaselge on samas

<sup>496</sup> *Op cit* P. Varul, *Juridica* 2013/*IV*, lk 235.

<sup>497</sup> *Op cit* A. Kasak. [Võlausaldajate võrdse kohtlemise põhimõttest kõrvalekaldumine pankrotimenetluses](#), lk 72.

<sup>498</sup> [Õiguskantsleri ettepanekud](#). Justiitsministeeriumi dokumendiregistri viit: 7-7/5657; vt ka viidatud [Õiguskantsleri 22.07.2013 märgukirja justiitsministrile ja sotsiaalministrile](#); [Sotsiaalministeeriumi ettepanekud](#). Justiitsministeeriumi dokumendiregistri viit: 7-7/5657.

<sup>499</sup> [Töölepingu seadus \(TLS\)](#) – RT I 2009, 5, 35; RT I, 12.07.2014, 146.

<sup>500</sup> Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koja ettepanekute [lisa](#). Justiitsministeeriumi dokumendiregistri viit: 7-7/5657.

<sup>501</sup> [Ettevõtluse Arendamise Sihtasutuse ettepanekud](#). Justiitsministeeriumi dokumendiregistri viit: 7-7/5657.

<sup>502</sup> *Op cit* [3-2-1-82-14](#), p 17 jj; vt ka viited Riigikohtu 16. detsembri 2002. aasta määrusele tsiviilasjas nr [3-2-1-103-02](#); Riigikohtu üldkogu 13. detsembri 2005. aasta määrus asjas nr [3-3-1-39-05](#).

<sup>503</sup> [Tartu Maakohtu ettepanekud](#). Justiitsministeeriumi dokumendiregistri viit: 7-7/5657, p 5.

<sup>504</sup> Vt Riigikohtu 12. juuni 2012. aasta määrus tsiviilasjas nr [3-2-1-59-12](#).

<sup>505</sup> *Op cit* P. Manavald, *Juridica* 2010/*IV*, lk 275, p 3.5.

<sup>506</sup> Vt nt Riigikohtu 16. juuni 2006. aasta määrus tsiviilasjas nr [3-2-1-47-06](#), p 16; vt lisaks *op cit* K. Kerstna-Vaks, *Juridica* 2008/*VI*.

<sup>507</sup> *Op cit* K. Kerstna-Vaks, *Juridica* 2008/*VI*, lk 392, p 3.1.

<sup>508</sup> Riigikohtu 10. aprilli 2013. aasta määrus tsiviilasjas nr [3-2-1-23-13](#), p 11.

pankrotimenetlusega seotud kohtumenetluste menetluskulude kandmine (nt nõuete tunnustamise vaidlused) või kui menetluskulud on tekkinud enne pankroti väljakuulutamist tekkinud kohtumenetlusest. Samuti kui võlgnik või haldur kasutab PankrS § 83 lõikest 1 tulenevat võimalust ja nõuab, et kohus tunnistaks kehtetuks võlausaldajate üldkoosoleku otsuse, mis ei vasta seadusele või mille tegemisel on rikutud seadusest tulenevat korda või otsuse, mille vaidlustamise õigus on seaduses ette nähtud.

Pandiga tagatud nõudega võlausaldaja osaleb menetluskulude kandmisel, kuid sätestatud on piirang, et pankrotimenetlusega seotud väljamakseteks ei või pandieseme müügist saadud rahasummast maha arvata rohkem kui 15/100 (PankrS § 153). Riigikohtu praktika ei ole pandipidaja nõude ulatuse ja väljamaksete proportsiooni arvutamise lähtekohtade osas olnud järjepidev<sup>509</sup>. Viimane seisukoht on, et osas, milles pandieseme müügist saadu ei kata pandiga tagatud nõuet, rahuldatakse võlausaldaja nõue samas järgus muude pandiga tagamata nõuetega ning maha arvamiste arvestamisel tuleks lähtuda rahasummast, mis oleks pandiga tagatud nõude rahuldamiseks välja makstud, kui pandipidaja kulude kandmisel ei osaleks<sup>510</sup>: kui pandieseme müügist saadakse vähem kui on nõue, lähtutakse maksimaalselt 15/100 arvutamisel müügitulemist, kui saadakse rohkem, lähtutakse nõude suurusest. Vajalik oleks kujundada ühtne ja süstemaatiliselt läbi mõeldud lahendus ning tagada, et põhimõtte väljenduks ka seaduse tekstis.

Eraldi teemana tuleks kaaluda allutatud laenude regulatsiooni kehtestamist.<sup>511</sup> Allutatud laenude regulatsiooni sisseviimine Eesti õiguskorda on olnud kaalumisel varasemalt, kuid tulenevalt huvigruppide poolt esitatud märkustest ja ettepanekutest otsustati selle kavatsusega mitte edasi minna.<sup>512</sup> Maksejõuetuse revisjoni käigus tuleks analüüsida allutatud laenude sisseviimise vajadust ning kuidas tuleks kujundada kehtivas õiguses allutatud laenude võimalus võttes arvesse maksejõuetusõiguslikke, ühinguõiguslikke ja raamatupidamislikke aspekte. Lisaks puudub kehtivas õiguses regulatsioon, mis käsitleks olukordi, kus võlausaldajad on omavahel sõlminud järgukokkuleppeid. Praktikast on vajadus vastavate lepete järgi olemas, kuid ebaselge on, milline mõju on PankrS §-l 153 sellistele kokkulepetele. Tõstatatud on ka küsimus, kas enne haldurile tasu ja kulutuste hüvitamist on tagatud halduri tõhus järelevalve, arvestades, et tihti kohtud kinnitavad halduri soovitud summa täpselt küsitud suuruses.

Analüüsida tuleks, kas senine pankrotivarast väljamaksete ja nõuete rahuldamisjärkude süsteem on asjakohane, tagab tõhusa, kiire ja optimaalsete kuludega pankrotimenetluse läbiviimise ja tasakaalustatult isikute huvide kaitse ning vastab praktika vajadustele. Analüüsida tuleb, kas ja kui siis mil määral tuleks eesõigusnõuete regulatsiooni täpsustada, et ühtlustada praktikat ja anda õiguse rakendajale selged süstemaatiliselt läbimõeldud reeglid, millest lähtuda.

## 11.2 Ülevaade huvigruppide 2015. aastal esitatud ettepanekutest

**Eesti Advokatuuri Maksejõuetusõiguse komisjon:** „Muuta pankrotihaldurite tasustamise põhimõtteid selliselt, et halduritele oleks võimalik määrata tasu ka nt aastaste intervallide järel eeldusel, et halduri tegevuse tulemusel on pankrotivara väärtus aasta jooksul suurenenud. Esialgse (avansilise) tasu määramise võimalus eeltoodud eesmärki ei täida, kuivõrd eeldab erakorralisi asjaolusid (nt pandieseme müük), mis õigustaksid üldreeglist hälvimist. /.../ Kord, mille kohaselt pankrotihalduri tasustamine toimub kuid või aastaid pärast tasustatava töö tegemist, erineb muude ametite pidajate tasustamise korrast ega ole mõistlik.“

<sup>509</sup> Riigikohtu tsiviilkolleegiumi 11. mai 2005. a määrus tsiviilasjas nr [3-2-1-44-05](#); Riigikohtu tsiviilkolleegiumi 13. novembri 2012. a määrus tsiviilasjas nr [3-2-1-122-12](#); *Op cit* [3-2-1-85-14](#).

<sup>510</sup> Riigikohtu 4. novembri 2015. aasta määrus tsiviilasjas nr [3-2-1-34-15](#), p-d 17 ja 18.

<sup>511</sup> *Op cit* [Ühinguõiguse kodifitseerimise lähteülesande projekt](#), lk 125.

<sup>512</sup> Vt Äriseadustiku muutmise seaduse 733 SE [seletuskiri](#), lk 30. Vt lisaks eelnõu kooskõlastamise käigus saadetud huvigruppide [tagasisidet](#) eelnõude infosüsteemist. Toimik registreeritud 29.01.2010. Justiitsministeeriumi viide 10.2-1/1743.

Täiendada PankrS §-i 65 võimalusega määrata haldurile tasu PankrS § 23 lg-te 1-3 alusel juhtudel mil pankrotivara on vähe. Pankrotte kuulutatakse välja ka vaatamata sellele, et pankrotivara puudub ning võimalused selle moodustamiseks on kasinad (või ei ole võlausaldajad valmis sellesse panustama). Põhimõte, et tasu on 100% seotud moodustatud ja müüdud pankrotivaraga, tingib olukorra, kus haldurile määratakse tasu, mis ei ole proportsioonis tehtud töö mahuga. Probleemi lahendaks halduri tasustamine tunnitasu alusel ajutise halduri tasustamisega samadel põhimõtetel.“

„Pankrotte kuulutatakse välja ka vaatamata sellele, et pankrotivara puudub ning võimalused selle moodustamiseks on kasinad (või ei ole võlausaldajad valmis sellesse panustama). Põhimõte, et tasu on 100% seotud moodustatud ja müüdud pankrotivaraga, tingib olukorra, kus haldurile määratakse tasu, mis ei ole proportsioonis tehtud töö mahuga. Probleemi lahendaks halduri tasustamine tunnitasu alusel ajutise halduri tasustamisega samadel põhimõtetel.“

„Täiendada PankrS §-i 66 ning võimaldada halduril taotleda kohtult vajalike kulutuste kinnitamist hoolimata toimkonna nõusoleku puudumisest.“

„Jätta PankrS § 153 lg-st 2 välja 15/100 piirang. Praktikas on piirang problemaatiline, sest väheväärtuslike pandiesemete puhul ületavad valitsemise, müügi ning säilitamisega seotud kulud tihti seaduses sätestatud määra, mis tingib olukorra, kus haldur ei saa töö eest tasu. Täitemenetluse seadustik PankrS-ga sarnast piirangut ei sätesta.“

„Kehtestada regulatsioon, mis võimaldaks pankrotimenetluse raugemisel mõista ajutise halduri tasu ning kulutused välja isikutelt, kes on kohustusi rikkudes jätnud pankrotiavalduse esitamata (PankrS § 23). Suurendada riigi vahenditest ajutisele haldurile hüvitatava tasu ning kulutuste summat ja luua mehhanism, mis võimaldaks riigil hüvitatud summa pankrotiavalduse esitamise kohustust rikkunud isiku(te)lt regressi korras sisse nõuda (PankrS § 29).“

„Muuta PankrS § 146 lg-s 1 sätestatud väljamaksete järjekorda selliselt, et esimesena makstaks välja ajutise halduri tasu ja kulutused ning halduri tasu. Muudatusega samastuks halduri tasu regulatsioon kohtutäiturite ja notarite tasustamise põhimõtetega s.t tasunõue rahuldataks eelisjärjekorras. Välistataks võimalus, et menetluse läbiviimisel võib haldur jääda ilma tasuta.“

„Võimaldada halduril esitada esialgne jaotusettepanek ka juhul, kui müüdud on vähemalt üks pandiese või kõik ühe pandipidaja nõude tagatiseks olevad pandiesemed ning hoolimata sellest, kas nõuete üle on vaidlusi (PankrS § 144).“

„Vaadata üle haldurite tasumäärad (PankrS § 65<sup>1</sup>). Haldurite tasumäärad on muutumatuna püsinud üle kümne aasta. Samal ajal on nii tarbijahinnaindeks kui töötasu alammäär on selle aja jooksul oluliselt tõusnud ning tasude uuendamisel peaks sellega arvestama.“

**Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus:** „EASI hinnangul vääriks kaalumist ka võlausaldajate nõuete rahuldamise järjekorra muutmine selliselt, et teatavad riigipoolsed nõuded saaksid prioriteedi (nt ebaseadusliku riigiabi tagastamise nõue, mis nt Saksa õiguses kuulub rahuldamisele eelisjärjekorras).“

**Harju Maakohtu kohtunik:** „kaebeõiguse käsitlemisel tuleks eraldi analüüsida menetluskulude kandmisega seonduvat, s.t kas näiteks võlgniku kaebuse korral tuleb menetluskulud hüvitada pankrotivarast või jäävad need kaebuse esitanud isiku kanda. Samuti tuleks põhjalikult reguleerida seda, kas ja millal tuleb menetluskulud välja mõista pankrotihaldurilt.“

„Massikohustuste regulatsioon on ebaselge. Järjest enam lisandub kohustusi, mida käsitletakse massikohustustena (näiteks 01.01.2018 kehtima hakkav PankrS § 461). Seega tekib probleem korteriühistu majandamise kuludega, mis enamasti on seotud pandiesemega. Pandieseme müügist kinnipeetavad kulud on fikseeritud (PankrS § 153 lg 2), kuid tihti ületavad korteriühistu majandamiskulud pandiesemelt kinnipeetavaid kulusid ja muid varalisi vahendeid pankrotivaras pole. Seetõttu tuleks analüüsida seda, millistest vahenditest tuleks pankrotihalduril tasuda majandamiskulud ja miks eelistatakse ühte võlausaldajat (korteriühistut) teistele võlausaldajatele.“

**Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koda:** „§ 144 lg 1 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt: „(1) Kui pankrotivara müügist on laekunud raha käesoleva seaduse § 146 lõikes 1 nimetatud väljamaksete ning võlausaldajatele jaotiste alusel väljamaksete tegemiseks, võib haldur pankrotitoimkonna nõusolekul esitada kohtule ja pankrotitoimkonnale jaotusettepaneku enne kõigi nõuete ja nende rahuldamisjärkude üle peetavate vaidluste lõppu (esialgne jaotusettepanek). Esialgse jaotusettepaneku võib haldur esitada ka juhul, kui müüdnud on vähemalt ühe pandipidaja nõude tagatiseks olnud kõik pandiesemed.“ Muudatuse eesmärk on menetluse efektiivsuse tõstmine, sh võlausaldajate nõuete kiirem rahuldamine menetluses, kus on mitu pandieset ja erinevad pandipidajad. Kuna pankrotimenetlus võib kesta aastaid, siis pärast ühe pandipidaja nõude tagatiseks olnud pandieseme(te) müüki on põhjendatud teha antud pandipidajale kohe väljamakse tema pandieseme müügist saadu arvelt. Eeltoodust tulenevalt on pandipidaja suhtes põhjendatud teha temale väljamakse vastavalt esialgsele jaotusettepanekule, et vältida nimetatud pandipidaja asjatut ootamist temaga mitte seotud nõuete tunnustamise vaidlust (nt on vaidlustatud teised tagatud nõuded) ja juhul kui ei õnnestu müüa teisi pandiesemeid, mis on koormatud teiste pandipidajate kasuks. Ettepaneku menetlemise käigus peetakse vajalikuks välja tuua probleem, et kohtud ei järgi 10-päevast tähtaega ning peetakse vajalikuks arutada, kas see tähtaeg võiks olla pikem, kui ühtlasi kinnitatakse halduri tasu ja kulud. Nt 30 päeva.“

„Pankrotiseaduse § 146 lõike 1 punktide 1-4 sõnastust muudetakse enne jaotise alusel raha väljamaksmist pankrotivarast tehtavate pankrotimenetlusega seotud väljamaksete järjekorra regulatsiooni muutmiseks ja täpsustamiseks ning § 146 lõige 1 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt: „(1) Enne jaotise alusel raha väljamaksmist tehakse pankrotivarast pankrotimenetlusega seotud väljamaksed järgmises järjekorras: 1) pankrotimenetluse kuludest ajutise halduri tasu, ajutise halduri tehtud vajalikud kulutused oma ülesannete täitmiseks ja halduri tasu; 2) käesoleva seaduse § 119 lg 4 ja 123 lg 4 nimetatud vara välistamise ja tagasivõitmise tagajärgedest tulenevad nõuded, välja arvatud menetluskulud; 3) võlgnikule ja tema ülalpeetavatele makstav elatis; 4) massikohustused; 5) muud pankrotimenetluse kulud.“ Ettepaneku formuleerimisel on m.h aluseks võetud Saksa õigus, mille kohaselt pankrotihalduri nõudeõigus on avalik – õiguslik nõudeõigus ja kuulub GG artikli 12 kohaldamisalasse. Pankrotihalduri tasu ei ole seetõttu mitte edukustasu vaid tegevustasu. Tasu ei saa vähendada pankrotihalduri kohustuste rikkumise tõttu, mis paneb aluse isiklikule vastutusele kooskõlas InsO § 60ff, samuti on keelatud kohtu poolne tasaarvestus. Ainult kohustuste rikkumise eriti tõsiste juhtumite korral kaotab pankrotihaldur tasu nõudeõiguse.[...] Ülaltoodud ettepanekuga seonduvalt märgitakse, et pakutud lahenduse alternatiivina saab kaaluda erinormi kehtestamist seaduse § 146-le, mida eelisjärjekorras välja makstakse (näit. ajutise halduri tasu ja kulusid jõustunud kohtulahendi alusel). Samuti täpsustatakse erinevate kulutustega seonduvat (sh. näiteks seda, kas ajutise halduri tasult makstav maks on masskohustus või menetluskulu, sest § 148 või § 150 sätted annavad erineva tõlgendamise võimaluse).“

„Pankrotiseaduse § 153 lõike 2 esimest lauset täiendatakse pärast sõnu „millest on maha arvatud“ sõnadega „kõik nimetatud pandieseme valitsemise, pandieseme müügi ja asjaõigusseaduses nimetatud asja säilitamisega seonduvad kulud kogu ulatuses ning muud käesoleva lõike punktis 1 nimetatud muud“, mis sätestavad, et pandieseme valitsemise, pandieseme müügi ja asjaõigusseaduses nimetatud asja säilitamisega seonduvate kulude hüvitamisel ei kohaldata samas lõikes sätestatud 15% piirangut ning lõige 2 sõnastatakse järgmiselt: „(2) Pandiga tagatud nõue rahuldatakse esimeses järgus pandieseme müügist saadud raha ulatuses, millest on maha arvatud: 1) kõik pandieseme valitsemise, pandieseme müügi ja asja säilitamiseks vajalikud kulud kogu ulatuses; 2) käesoleva lõike punktis 1 nimetatud muud käesoleva seaduse § 146 lõikes 1 nimetatud väljamaksed võrdeliselt pandieseme müügist saadud rahasumma suhtele pankrotivara müügist laekunud raha kogusummasse, ent mitte enam kui 15/100 ulatuses pandieseme müügist saadud rahasummast.“ Muudatus on vajalik, et katta pandieseme valitsemise, müügi ja säilitamisega seonduvad otsesed kulud. Kehtiv pankrotimenetluse kulude ulatuse piirmäär on mitte enam kui 15/100 pandieseme müügist saadud rahasummast. Sellest aga praktikas alati ei piisa, sest otseselt pandiesemega või muul

viisil selgelt pandipidaja huvides tehtud "vara valitsemisega seotud otsesed kulud" (valve, küte, elekter, maamaks, kindlustus jne.) võivad olla suured ning võivad väheste väärtusega või vähelikviidse vara korral ületada 15% pandieseme väärtusest. Praktikast esineb probleeme just väikese väärtusega korterite või kinnistute osas, kus näiteks 10 000 euro väärtuse vara osas võib 1500 eurot kulusid tekkida mõne kuu jooksul enne vara müüki."

„Pandipidajale võiks raha välja maksta kohe peale pandiga koormatud vara müüki. Selleks saab lihtsustada jaotusettepanekut ja selle kinnitamist (nt viia sarnasele kujule täitemenetluse tulemi jaotuskavaga).“

„3.2. 3.2.1. Pankrotiseaduse § 29 lõige 5 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt: (5) Kui menetlus lõpetatakse käesoleva paragrahvi lõikes 1 või 2 sätestatud alusel, esitab võlgniku töötaja töötukassale töötuskindlustuse seaduses sätestatud avalduse töötajale hüvitise maksmiseks saamata jäänud palga ja puhkusetasu ning töölepingu lõppemisel saamata jäänud hüvitise eest. Võlgniku pankroti väljakuulutamise ajal ametisoleva juhtorgani liige on kohustatud töötajale tema nõudmisel esitama informatsiooni ja dokumentatsiooni, mis sisaldab töötaja saamata jäänud palga ja puhkusetasu andmeid. Töötuskindlustuse seaduse §-i 21 lõige 1 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt: (1) Hüvitise taotlemiseks tööandja maksejõuetuse korral esitab töötaja töötukassale vormikohase avalduse koos tööandja maksejõuetuks tunnistamist tõendavate dokumentidega. Hüvitise taotlemise avalduse vormi ja avaldusele lisatavate dokumentide loetelu kehtestab sotsiaalminister määrusega. Selleks, et ülalviidatud muudatusega haakuks ka töötuskindlustuse seadus, tuleb muuta järgnevat töötuskindlustuse seaduse sätteid: 3.2.2. Töötuskindlustuse seaduse § 22 lõiget 1 täiendatakse ja sõnastatakse järgmiselt: (1) Töötukassa vaatab töötaja avalduse läbi, kontrollib taotletava summa põhjendatust ja teeb otsuse hüvitise määramise või määramata jätmise kohta hiljemalt 30. päeval avalduse vastuvõtmise päevast arvates. 3.2.3. Töötuskindlustuse seaduse § 22 lõiget 3 täiendatakse ja sõnastatakse järgmiselt: (3) Töötukassa saadab käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud otsuse haldurile ja töötajale posti teel viie päeva jooksul otsuse tegemise päevast arvates.“

Selgitus: Ettepaneku eesmärk on kaitsta töötajat, et tal oleks võimalik kiiresti ja vahetult esitada nõuded ja suhelda Eesti Töötukassaga, kes saab ise koguda väljamakse tegemiseks vajalikud andmed ning teha vastavad toimingud. Seda olukorras, kus likvideerija ülesannetes tegutsev ajutine haldur saab Eesti Töötukassale väljamaksete tegemiseks vajaliku taotluse esitada pärast kõigi töötajate osas vajalike andmete kogumist ja arvestuste koostamist, mis võib erinevatel ajutisest haldurit mitteolenevatel põhjustel olla keerukas ja pikaajaline ning kohati lausa võimatu ülesanne, sest puuduvad vajalikud andmed ja dokumendid ning puuduvad ka rahalised vahendid nende kogumiseks ja arvestuste koostamiseks. Olukorras, kus ei ole võimalik kontrollida töötaja poolt esitatavate andmete õigsust, ei ole põhjendatud jätkata praktikaga, et ajutine haldur peab kinnitama Eesti Töötukassale esitatavate dokumentide õigsust.“

„3.5 Pankrotiseaduse § 123 lg 6 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt: (6) Vara välistamise või hüvitise nõude aegumistähtaeg on kuus kuud pankrotiteate ilmunisest arvates, kui aga nõudeõigus tekkis hiljem, siis kuus kuud selle tekkimisest arvates. /.../ Pankrotiseaduse § 33 lg 2 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt (2) Pankrotiteates märgitakse pankroti välja kuulutanud kohtu nimi, otsuse tegemise kuupäev ja kellaaeg, andmed võlgniku ja halduri kohta, ettepanek võlausaldajatele oma nõuete esitamiseks ja nõuete esitamise tähtaeg, kolmandate isikute kohustus kahe kuu jooksul pankrotiteate ilmunisest arvates teatada haldurile vara välistamise nõudest pankrotivarast ning võlausaldajate esimese üldkoosoleku toimumise aeg ja koht. Pankrotiteates tuleb märkida nõude tähtaegselt esitamata jätmise tagajärjed. Selgitus: Vara välistamise või hüvitise nõude aegumistähtaaja lühendamise on vajalik pankrotimenetluse kiirema läbiviimise ja pankrotimenetluse kulude vähendamise eesmärgil. Käesoleval ajal kehtiva pankrotiseaduse redaktsiooni kohaselt tuleks mõne vara puhul terve aasta pankrotiteate ilmunisest vara müümata oodata, kas vara välistamise nõue esitatakse või mitte. Samas on PankrS § 123 lg 2 kohaselt halduril vara säilimise tagamise kohustus, mille nõuetekohane täitmine toob kaasa suuri kulutusi näiteks ruumide üürile, valvele jne., mille kulud

tuleb kanda pankrotivara arvel. Ettepanek on kooskõlas efektiivsuse taotlusega. Samuti on eesmärk kaitsta haldurit nõuete eest, mis ei ole kooskõlas pankrotimenetluse põhimõtete ja eesmärkidega.“

Ettepaneku menetlemise käigus peetakse vajalikuks välja tuua probleem, et kohtud ei järgi 10-päevast tähtaega ning peetakse vajalikuks arutada, kas see tähtaeg võiks olla pikem, kui ühtlasi kinnitatakse halduri tasu ja kulud. Nt 30 päeva.“

**Maaeluministeerium:** „3. Loomapidamisega seotud kulud on massikohustus. Kui eelnenud punktis käsitatud ühtse rakenduspraktika saavutamist ei peeta tõenäoliseks, siis võiks kaaluda pankrotiseaduse täiendamist sättega, mille kohaselt ei või pankrotihaldur keelduda loomapidamisega seotud kulude tasumisest ning see nõue on massikohustus. Pankrotiseaduse § 148 lõike 1 punkti 5 kohaselt on massikohustuseks lisaks punktides 1-4 nimetatud kohustustele ka muu kohustus, mida see seadus loeb massikohustuseks. Siinkohal saaks lähtuda näiteks pankrotiseaduse § 46<sup>1</sup> eeskujust, mille lõike 1 kohaselt, kui pankrotivara hulka kuulub korteriomand, ei või pankrotihaldur keelduda pärast pankroti väljakuulutamist sissenõutavaks muutunud korteriomanike ühisuse või korteriühistu majandamiskulude tasumisest ning sama paragrahvi lõige 2 sätestab, et lõikes 1 nimetatud nõue on massikohustus. Selline käsitus võimaldaks pankrotihalduri põllumajandusloomade nõuetekohaseks pidamiseks tehtud vajalikke kulutusi käsitada massikohustusena, mis makstakse välja enne jaotise alusel raha väljamaksmist.

4. Pärast loomapidajale ajutise pankrotihalduri või pankrotihalduri nimetamist, on loomapidamishõuete rikkumise tõttu loomapidaja loomapidamiskohustus üle antud kohaliku omavalitsuse üksusele ja kohaliku omavalitsuse üksuse kantud loomade pidamise kulud kuuluvad väljamaksmisele enne jaotise alusel raha väljamaksmist. Praktikast nähtuvalt ei ole võimalik välistada neidki juhtumeid, kus loomapidajale on määratud ajutine pankrotihaldur või pankrotihaldur, kuid viimased ei suuda tagada loomade nõuetekohast pidamist ning korrakaitseorgan peab loomad loomakaitseaduse § 64 lõike 1 kohaselt loomapidajalt ära võtma ja loomade pidamise üle andma kohaliku omavalitsuse üksusele. Leiame, et ka sellistes olukordades peaks olema võimalik hüvitada loomade pidamiseks kantud kulutused kohaliku omavalitsuse üksusele enne jaotise alusel väljamakse tegemist. Sellist tõlgendust toetab loomakaitseaduse § 64 lõige 5, mille kohaselt loomapidajalt äravõetud ja asendustäitmise korras korrakaitseorgani korraldatud looma võõrandamisest, tapmisest või hukkamisest saadud tulust kaetakse kohaliku omavalitsuse üksuse kantud asendustäitmise kulud ning ülejäänud tulu kuulub loomaomanikule, kellelt loom on ära võetud. Ehk kehtiva pankrotiseaduse kontekstis võiks kaaluda pankrotiseaduse täiendamist sättega, mille kohaselt võiksid kohaliku omavalitsuse kulud loomade pidamiseks olla käsitletud kas pankrotiseaduse § 146 lõikes 1 pankrotimenetluse kulude hulgas või § 150 lõikes 1 ajutise pankrotihalduri ja halduri ülesannete täitmiseks tehtud vajalike kulutuste hulgas ning seega kuuluksid väljamaksmisele enne jaotise alusel raha väljamaksmist.“

**Rahandusministeerium:** „Kriminaalmenetluses seatud koormatiste käsitlemine primaarsena. Soovitame analüüsida kriminaalmenetluses kahjunõude tagamiseks seatud arestide osas kohtuliku pandiõiguse põhimõtete kohaldamise võimalust. Välistama peaks võimaluse vältida kannatanule kahju hüvitamist pankrotimenetluse kaudu. Olukorras, kus kriminaalmenetluse kestel kuulutatakse välja pankrot, võetakse arestitud varadelt piirangud maha ning vara realiseerimise õigus läheb olenemata eelmistest arestipandiõiguste järjekohadest pankrotihaldurile, Varast saadu liigitub II järku, millega kahjustatakse kannatanud.

**Riigikohus:** „Üle vaadata pankrotihaldurite tasustamissüsteem (muuhulgas vähendada pankrotihaldurite tasu; muuta pankrotihaldurite tasustamine riiklikuks ja hinnakirjapõhiseks; kaotada miinimumtasud, välistada menetluste ristsubsideerimine).“

„Isikute ringi, kellelt oleks võimalik menetluskulusid sisse nõuda, ei saa niisama laiendada, küll aga võiks olla võimalik jätta menetlus algatamata, kui keegi menetluskulusid ei maksa.“

**Tartu Maakohus:** „Kindlasti tuleks suurendada äriühingu juhtorgani liikmete vastutust vähemalt pankroti korral - nii menetluskulude kandmisel kui [...] osas.“

„6.1. Pankrotivõlgniku ja tema asemel menetlusse astuva halduri riigilõivu tasumisest vabastamise küsimused. Seadus võiks selles osas olla konkreetsem. 6.2. Selgust oleks vaja ka pankrotimenetlusega seotud kohtumenetlustes (menetlused, milles pankrotivõlgnik või pankrotihaldur on menetlusosaliseks) tekkinud menetluskuludega seonduvas. Seda eelkõige olukordades, kus menetluskulud jäävad pankrotivõlgniku/halduri kanda. Kehtiva regulatsiooni järgi peaks selge olema, et menetluskulud, mis on pankrotivõlgnikult välja mõistetud kohtumenetluses enne pankroti väljakuulutamist, on tavaline nõue pankrotimenetluses PankrS § 8 lg 3 järgi. Samuti peaks selge olema, et olukorras, kus kohtumenetlus on alanud pärast pankroti väljakuulutamist, on pankrotihaldurilt välja mõistetud menetluskulud massikohustus PankrS § 148 lg 1 p 1 järgi. Ebaselge on menetluskulude saatus olukorras, kus kohtumenetlus on alanud enne pankroti väljakuulutamist, kuid jätkub ja saab lõpplahendi, sh menetluskulude osas pankrotimenetluse ajal. PankrS § 43 kohaselt võib see toimuda kahel viisil, kas menetlusse astub võlgniku asemel pankrotihaldur või jätkab menetlust võlgnik ise. Kui sellises menetluses mõistetakse menetluskulud välja võlgnikult/haldurilt, ei näe kehtiv PankrS ette selget vastust, kas ja millises osas on tegemist tavalise pankrotimenetluse nõudega, massikohustusega või hoopis millegi muuga.“

**Õiguskantsler:** „Lisaks kordan õiguskantsleri 2012.<sup>513</sup> aastal maksejõuetuse kompetentsikeskuse kohta esitatud seisukohta, et avaliku teenusena osutatava kvaliteetse ja tõhusa pankrotimenetluse keskmis peab olema võlaausaldajate huvide maksimaalne kaitse. Pankrotimenetluse kaudu pakub õigussüsteem isikutele rahumeelset vaidluste lahendamise ja kahjustatud majanduslike huvide heastamise võimalust ning mh keelab omakohtu. See ongi kogu pankrotimenetluse eesmärk. Kuigi seadusandjal on õigus otsustada, millises organisatsioonilises ja õiguslikus vormis menetlus toimub (täitevvõimu juurde kuuluva riigivõimu, hallatava asutuse või riigihalduse äärealale delegeeritud avalik-õigusliku juriidilise isiku liikmeks oleva isiku kujul), tuleb valikut tehes keskenduda ikkagi pankrotimenetluse peaeesmärgile. Seetõttu pean vajalikuks analüüsida pankrotimenetluse kulude ning pankrotihalduri tasu suuruse majanduslikku põhjendatust. Pankrotimenetlusega kaasnevate nn süsteemikulude suurus ei tohi sõltuda täideviija organisatsioonilisest vormist ning sellest, kas ülesannet täidab vahetusse riigihaldusesse kuuluv asutus (nt ministeerium või selle haldusala asutus) või riigihaldusest välja detsentraliseeritud vaba elukutse vormis tegutseja. Mõlemal juhul peavad need olema võrreldavad ja samas suurusjärgus. Pankrotimenetluse kulutõhusus on küll mõistetav, kuid seda teatud õiguspärase piirini. Sellel hetkel, kui pankrotimenetluse kulud või pankrotihalduri tasu nn söövad ära pankrotivara, võib riigi loodud pankrotimenetluse süsteemi lugeda ebaotstarbekaks.“

## 12 Kompromiss

### 12.1 Revisjoni objekt

#### 12.1.1 Analüüsi etapi üldeesmärk

Analüüsi etapi üldeesmärk on põhjalikult, sisuliselt ja süsteemselt analüüsida pankrotimenetluse lõppemise, selle tagajärgede ja kompromissi regulatsiooni pankrotimenetluses, eelkõige nende regulatsioonide otstarbekust, õigusselgust ja vastavust praktika vajadustele, ning teha vajadusel ettepanekud kehtiva õiguse muutmiseks. Analüüsida tuleb kehtiva süsteemi puudusi ning pakkuda välja lahendusi nende puuduste ületamiseks. Analüüs peab vastama sisuliselt mahult HÕNTE mõistes kontseptsioonile, st lahendatav probleem peab olema põhjalikult lahti seletatud, kajastama õiguslikke valikuid ning vastavalt töögrupi tööjaotusele tuleb hinnata kaasnevaid mõjusid. Analüüsi lõppu peab olema lisatud VTK [vorm](#), mis täidab kontseptsiooni kokkuvõtte funktsiooni. Välja tuleb pakkuda terviklik, süsteemne ja õigusselge lahendus pankrotimenetluse lõppemise, selle tagajärgede ja

<sup>513</sup> Vt Õiguskantsleri 2012 a. arvamust. Justiitsministeeriumi dokumendi viit: 10-4/8522.

kompromissi regulatsiooni kujundamiseks. Muu hulgas tuleb analüüsida kompromissi ja saneerimise omavahelist seost ja kujundada süsteemne lahendus. Vajadusel tuleb välja pakkuda regulatsioonide lihtsustamise, ajakohastamise ning ühtlustamise viisid. Analüüs peab muu hulgas hõlmama kõiki järgmisi üksikküsimusi:

### 12.1.2 Pankrotimenetluse lõppemine ja tagajärjed

Pankrotimenetlus saab lõppeda lõpparuande kinnitamise, kompromissi, võlausaldajate kokkuleppe, pankroti aluse ära langemise, pankrotiavalduse rahuldamata jätmise või raugemisega, samuti muul seaduses sätestatud alusel (PankrS § 157).

Eesti maksejõuetusõiguse keskseks probleemiks on nii tagasiside kui ka rahvusvaheliste soovitude pinnalt pankrotimenetluse raugemiste suur arv (vt punkt III.11, 4). Tähelepanu tuleks pöörata jaotusettepaneku ja lõpparuande vaidlustamise võimalusele kaebetähtajale ja vaidlustamise tähendusele ja tagajärgedele<sup>514</sup>. Pankrotimenetluse lõppemise tagajärgedega seonduv peamine küsimus on, mis saab nõuetest, mis pankrotimenetluses kas esitati või jäeti esitamata või tekkisid pärast pankroti välja kuulutamist. Samuti on oluline, mis tagajärjed toob kaasa võlgniku, teiste võlausaldajate või halduri vastuväide ning mis saab nõuetest mis jäid tunnustamata ning mille osas võlausaldaja nõude tunnustamiseks hagi ei esitanud.

Pankrotiseaduse regulatsiooni kohaselt ei takista võlgniku vastuväide nõude või nõuet tagava pandiõiguse tunnustamist (PankrS § 104 lg 1), kuid sel juhul ei ole nõue pankrotimenetlust lõpetava määruse alusel sundtäidetav. Ulatuses, milles tunnustatud nõue on jäänud pankrotimenetluses rahuldamata, saab pankrotimenetlust lõpetav määrus olla täitedokument, kui võlgnik ei ole esitanud nõudele vastuväidet või kui kohus on nõuet tunnustanud. Kui vastuväite esitanud võlausaldaja nõue on jäänud tunnustamata ja ta ei esitanud hagi nõude tunnustamiseks või kui kohus jättis tema hagi rahuldamata, siis tema vastuväidet teise võlausaldaja nõudele ei arvestata ja kui rohkem vastuväiteid ei ole, loetakse nõue tunnustatuks (PankrS § 103 lg 8). Ebaselgeks peetakse praktikas näiteks seda, kas pankrotimenetluses tunnustamata jäänud nõudeid saab pärast menetluse lõppemist uuesti esitada. Tagasisides toodi välja, et seaduses ei ole *expressis verbis* kirjas, et pärast menetluse lõppemist uuesti esitada ei saa ja selle tõttu on tekkinud vaidlusi ning segadust tekitab nõuete rahuldamata jäämine ja nõuete tunnustamata jäämine<sup>515</sup>. Riigikohus on leidnud, et asjaolu, et nõue jäi pankrotimenetluses tunnustamata, saab tuua kaasa tagajärje vaid pankrotimenetluses ning et pankrotimenetluse eesmärgiks ei ole lõpetada kõiki võlgniku vastu eksisteerivaid nõudeid.<sup>516</sup> Lisaks tehti tagasisides ettepanek täpsustada kehtivat regulatsiooni selles osas, et haldurile tasu määramine pankrotimenetluse lõppemisel toimub mitte ainult lõpparuande kinnitamisel vaid üks kõik millise pankrotimenetlust lõpetava määrusega<sup>517</sup>.

Analüüsida tuleb pandipidaja kaitset ja halduri ning kohtu rolli, et jõuda järeldusele, milline võiks olla regulatsioon, mis tagaks pandiga tagatud nõudega ja teiste võlausaldajate huvide tasakaalustatud kaitse ja võlgniku huvide kaitse pankrotimenetlust venitamata. Samuti tuleb analüüsida jaotusettepaneku ja lõpparuande vaidlustamise võimalusi ja tähtaegu ning vaidlustamise tagajärgi. Lisaks tuleb analüüsida süsteemselt pankrotimenetluse lõppemise tagajärgede mõju nõuetele ning kas täpsustamist võib vajada pankrotimenetluse lõpetamise määruse toime ning lõpetamise tagajärjed nõuete osas, millele võlgnik on esitanud vastuväite, mis jäid tunnustamata või mida pankrotimenetluses tunnustati, kuid mis jäid rahuldamata.

<sup>514</sup> Jaotusettepanekule vastuväite esitamise tähendus Riigikohtu 2. aprilli 2015. aasta määrus tsiviilasjas nr [3-2-1-160-14](#); jaotusettepaneku kinnitamise peale määruskaebuse esitamine Riigikohtu 11. detsembri 2013. aasta määrus tsiviilasjas nr [3-2-1-133-13](#); Riigikohtu 20. veebruari 2012. aasta määrus tsiviilasjas nr [3-2-1-167-11](#).

<sup>515</sup> *Op cit* Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koja [ettepanek](#) ja [lisa](#); vt ka *op cit* M. Arvisto, T. Saarma, Juridica 2001/X, lk 739, p 5.

<sup>516</sup> Vt Riigikohtu 5. novembri 2014. aasta otsus tsiviilasjas nr [3-2-1-92-14](#), p-d 13-15.

<sup>517</sup> *Op cit* Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koja [ettepanek](#) ja [lisa](#).

### 12.1.3 Kompromissi olemus

PankrS § 2 kohaselt rahuldatakse pankrotimenetluse kaudu võlausaldajate nõudeid võlgniku vara arvel PankrS-s ette nähtud korras võlgniku vara võõrandamise või võlgniku ettevõtte tervendamise kaudu.<sup>518</sup> Antud sättest tuleneb kaks pankrotimenetluse alaliiki – likvideeriv ja saneeriv pankrotimenetlus.<sup>519</sup> Kompromiss on oma olemuselt saneeriv pankrotimenetlus, pakkudes võimaluse säilitada ettevõtte kui majandusliku terviku edasitoimimist ning töökohtade säilimist ja võimaldada füüsilisel isikul ületada maksejõuetus võlausaldajate järeleandmiste teel.<sup>520</sup>

PankrS § 178 lõike 1 kohaselt on kompromiss võlgniku ja võlausaldajate vaheline kokkulepe võlgade tasumise kohta, mis seisneb võlgade vähendamises või nende tasumise tähtaja pikendamises. Samas ei ole tegemist tavalise kokkuleppega, sest vajalik ei ole kõikide võlausaldajate nõusolek kompromissi sõlmimiseks. Kompromissi tegemiseks piisab, kui selle poolt hääletab vähemalt pool kohalviibivatest võlausaldajatest, kelle nõuded moodustavad vähemalt 2/3 kõigi nõuete summast. Sarnane nõue on sätestatud ka saneerimiskava vastuvõtmisele. Samas saneerimis- ja võlgade ümberkujundamiskava on võimalik teatud tingimustel kinnitada ka siis, kui võlausaldajad ei ole seda vastu võtnud. SanS ja VÕVS sätestavad ka nõuete ümberkujundamiseks paindlikumad meetmed.

Analüüsida tuleks kompromissi ning saneerimis- ja võlgade ümberkujundamise menetluste omavahelisi seoseid, mh kas kompromissi tegemise võimalus peaks olema paindlikumalt reguleeritud ning milline peaks olema saneerimis- ning võlgade ümberkujundamise menetluse ja kompromissi omavaheline vahekord. Analüüsida tuleb, kas kompromissil oleks lisandväärtus olukorras, kus sujuv üleminek saneerimis- ja võlgade ümberkujundamise menetlusele on tagatud ning vastavaid menetlusi oleks võimalik ka maksejõuetu isiku suhtes läbi viia tingimusel, et püsivat maksejõuetust on võimalik nõuete ümberkujundamisega ületada või sellisel juhul ei oleks kompromissi eraldi vaja.

### 12.1.4 Kompromissi kinnitamine ja tagajärjed

PankrS § 178 lõike 2 kohaselt tehakse kompromiss võlgniku või halduri ettepanekul pärast pankroti väljakuulutamist. Ainult kohtuliku kompromissi lubamine on olnud seadusandja teadlik valik.<sup>521</sup> Seejuures on kompromissi sõlmimine võimalik alles pärast nõuete kaitsmist. Selline lahendus võimaldab ühelt poolt ära hoida küll kuritarvitusi, kuid teiselt poolt, võivad pooled jõuda kompromissi tegemiseni alles siis, kui ei ole enam midagi võimalik päästa. Kaaluda tuleks, kas kompromissi tegemine võiks olla lubatav juba varasemas pankrotimenetluse faasis.

Probleemiks on osutunud praktikas asjaolu, et võlgnikul on võimalik tahtlikult venitada pankrotimenetlust esitades mitmeid erinevaid kompromissettepanekuid, mida võlausaldajad ei toeta. Kuivõrd seadus ei piira kompromissettepanekute esitamise arvu, on kompromisside pideva esitamise läbi võimalik võlgnikul takistada vara müüki.<sup>522</sup> Tagasisides tehti ettepanek piirata kompromisside arvu kahe korraga.<sup>523</sup>

PankrS § 179 lõige 1 kohaselt määratakse kompromissettepanekus, mis ulatuses ja mis tähtpäevaks võlgnik võlad tasub koos põhjendustega. Kui võlgnik tegeleb majandus- või kutsetegevusega, tuleb ettepaneku lisana esitada majandus- või kutsetegevuse jätkamise kava ja ettevõtte tervendamiskava. Samas ei täpsusta seadus, milline informatsioon kompromissettepanekus täpsemalt sisalduma peaks, et võlausaldajad saaksid langetada teadliku otsuse kompromissi kinnitamise üle. Riigikohus on ühes

<sup>518</sup> Vt *op cit* A. Kasak. [Võlausaldajate võrdse kohtlemise põhimõttest kõrvalekaldumine](#), lk 10.

<sup>519</sup> *Op cit* pankrotiseaduse eelnõu ja seletuskiri 1085 SE I.

<sup>520</sup> P. Varul *et al* (koost). *Võlaõigusseadus II. Kommenteeritud väljaanne*. Juura. Tallinn 2007, lk 634, p 3.5; *op cit* [3-2-1-176-13](#), p 15.

<sup>521</sup> *Op cit* Pankrotiseaduse eelnõu 1085 SE I. Vt aga Tallinna Ringkonnakohtu 18.11.2015 aasta otsust tsiviilasjas nr 2-15-10480.

<sup>522</sup> *Op cit* Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koja [ettepanek](#) ja [lisa](#), ettepanek 3.9.

<sup>523</sup> *Op cit* Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koja [ettepanek](#) ja [lisa](#), ettepanek 3.9.

oma lahendis konkretiseerinud normi sisu ning toonud välja, et võlausaldajatele tuleb esitada mh andmed olemasoleva pankrotivara ja selle suurendamise võimaluste kohta, majandustegevuse edasiste perspektiivide ning prognoositava kasumi kohta, ja ka selle kohta, millises ulatuses tuleks võlausaldajate nõuded rahuldada, kui pankrot lõpeks pankrotivõlgniku likvideerimisega.<sup>524</sup>

Kohus otsustab kompromissi kinnitamise 15 päeva jooksul kompromissotsuse kohtule esitamise päevast arvates. Lühike tähtaeg tagab pankrotimenetluse kui kiire menetluse tagamise põhimõtet. Siiski võib praktikas esineda asjaolusid, mille tõttu ei ole võimalik lühikesest tähtajast kinni pidada, samas seadus ei näe ette tähtaja pikendamise võimalust.<sup>525</sup> Küsitavusi on tekitanud, kuhu maani peaks ulatuma kohtulik kontroll kompromissi kinnitamisel. Kohtupraktikas on leitud, et kohtul on õigus käsitleda kompromissi kinnitamisel seda sisuliselt.

Kohus saab jätta kompromissi kinnitamata siis, kui näiteks esinevad asjaolud, mis toovad kaasa kompromissi tühisuse, või kui mõni lepinguosaline on tühistanud kompromissi mõnel tsiviilseadustiku üldosa seaduses sätestatud alusel (mitte üksnes pettuse tõttu). Kohus ei pea siiski sisulist kontrolli tegema täies ulatuses omal algatusel. Kui kompromissiga on mõnd võlausaldajat ebaoproportsionaalselt kahjustatud või eelistatud, peab kohus kolleegiumi arvates kontrollima üksnes kompromissi vastu hääletanud võlausaldaja taotluse.<sup>526</sup> Sätte mõte peaks selgelt väljenduma normi sõnastuses. Samuti on välja toodud, et pankrotiseaduse sätetest ei ole võimalik teha ühest järeldust, kas vaidlustatud nõuded on kompromissiga hõlmatud, milline on nõude vaidlustamise tähendus kompromissi kinnitamisel ja milline tähendus on nõude hilisemal tunnustamata jäämisel kinnitatud kompromissile.<sup>527</sup> Eraldi analüüsimist vajab lähikondsetele piirangute seadmise vajadus kompromissi üle hääletamisel.

Kompromissi kinnitamise määрусega lõpeb pankrotimenetlus. Seejuures on mõneti ebaselgeks jäänud kompromissi kinnitamise tagajärjed. Kuivõrd kompromissi kinnitamise määрусega lõpeb pankrotimenetlus, siis võiks järeldada, et sellega kaovad ära ka pankrotiotsusega kaasnenud automaatsed õiguslikud tagajärjed. Samas näiteks PankrS § 184 lg-s 2 on eraldi sätestatud, et määрус alusel saab võlgnik tagasi vara valitsemisõiguse. Ebaselge on, miks on vajalik teatud juhul seaduses eraldi tagajärjed sätestada ning teistel juhtudel mitte.

Analüüsida tuleb, milliste meetmetega oleks võimalik kompromissi kui likvideeriva pankrotimenetluse alternatiivi efektiivsemaks muuta, mh kas kompromissi kinnitamise sätteid on vajalik paindlikumaks muuta. Analüüsida tuleb samuti, milline võiks olla regulatsioon, mis tagaks pandiga tagatud nõudega ja teiste võlausaldajate huvide tasakaalustatud kaitse ja võlgniku huvide kaitse pankrotimenetlust venitamata. Seejuures peab analüüs kajastama, milline informatsioon peaks kompromissettepanekus sisalduma ning kas lähikondsete osalemisele kompromissi üle otsustamisel tuleks seada piiranguid. Analüüs peab mh hõlmama küsimust, kui suur on kohtuliku kontrolli ulatus, kas vaidlustatud nõuded on kompromissiga hõlmatud, milline on nõude vaidlustamise tähendus kompromissi kinnitamisel ja milline tähendus on nõude hilisemal tunnustamata jäämisel kinnitatud kompromissile. Eraldi käsitlemist vajavad kompromissi kinnitamise tagajärjed, mh mil määral tuleks seaduses kompromissi tagajärjed eraldi sätestada.

#### 12.1.5 Järelevalve kompromissi täitmise üle, kompromissi tühistamine

PankrS § 189 lõige 1 kohaselt teostavad kompromissi täitmise üle järelevalvet haldur ja pankrotitoimkond. Ebaselge on, mis rolli kumbki järelevalvaja täidab, sh kas selline kaheastmeline kontroll on üldse põhjendatud. Eraldi võiks kaaluda, kas halduri asemel ei võiks kompromissi täitmise

<sup>524</sup> Riigikohtu 24. mai 2005. aasta määrus tsiviilasjas nr [3-2-1-53-05](#), p 25.

<sup>525</sup> *Op cit* [3-2-1-53-05](#), p 34.

<sup>526</sup> Vt *op cit* [3-2-1-53-05](#), p-d 17–24; vt ka *op cit* [3-2-1-176-13](#); vrld jaotusettepaneku osas Riigikohtu 12. jaanuari 2007. aasta määrus tsiviilasjas nr [3-2-1-126-06](#).

<sup>527</sup> Vt *op cit* [3-2-1-53-05](#), p-d 31.

üle järelevalvet teostada hoopis kohus. Täpsustamist vajavad ka võlgniku kohustused järelevalve teostamisel. Praegu puudub seadusest sõnaselge säte, mis näeks ette võlgniku kohustuse anda järelevalve teostamiseks vajalikku teavet ning osutada abi järelevalvekohustuse täitmisel.

Halduril on kohustus esitada kohtule ja pankrotitoimkonnale igal aastal aruanne oma tegevuse ja kompromissi täitmise kohta. Saneerimismenetluses on peetud vajalikuks nõuda aruandlust igal poolaastal eesmärgiga distsiplineerida ettevõtjat ja sundida teda pidevalt analüüsima oma majandusseisundit ja tulevikuväljavaateid ning mh seeläbi paremini kaitsta võlausaldajate huvisid.<sup>528</sup> Analüüsida tuleks, kas kompromissi üle teostatava järelevalve aruande esitamise tähtaegasid võiks sarnaselt saneerimismenetlusele lühendada, eelkõige juriidiliste isikute puhul. Mõneti ebaselge on halduri tasustamise küsimus. Haldurile makstakse järelevalve teostamise eest tasu, mis määratakse kompromissis. Samas ei täpsusta seadus, mille alusel tasu suurus määratakse järelevalve teostamise eest.

Kohus võib halduri või selle võlausaldaja nõudel, kelle suhtes kompromiss kehtib, kompromissi tühistada, kui võlgnik on mõistetud süüdi pankroti- või täitemenetlusalases kuriteos, ei täida kompromissist tulenevaid kohustusi või kui kompromissi kehtivusajast vähemalt poole möödumisel on ilmne, et võlgnik ei suuda kompromissi tingimusi täita. Samas ei näe seadus ette võimalust tühistada kompromiss võlgniku avalduse alusel. Muuhulgas võiks kaaluda tühistamisaluste täiendamist olukorraga, kus võlgnik on esitanud tahtlikult või raske hooletusega oluliselt ebaõigeid või ebatäielikke andmeid oma vara ja sissetulekute kohta või kui võlgnik ei aita kaasa ega anna haldurile vajalikku informatsiooni järelevalve teostamiseks.

Analüüsida tuleb, kuidas peaks toimuma kompromissi täitmise üle järelevalve teostamine, mh kuidas peaks toimuma aruandlus kompromissi täitmise kohta ning järelevalve tasustamine. Analüüsida tuleb, kas võlgniku kohustused kompromissi kehtivuse ajal vajavad täpsustamist ning milliste aluste esinemisel peaks olema võimalik kompromissi tühistamist nõuda.

## 12.2 Ülevaade huvigruppide 2015. aastal esitatud ettepanekutest

**Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koda:** „3.9 Pankrotiseaduse §-i 178 lisatakse lõige 4 järgmises sõnastuses: (4) Võlausaldajate üldkoosoleku poolt vastu võtmata või kohtu poolt kinnitamata jäetud kompromissettepaneku asemel ei või esitada rohkem kui kaks kompromissettepanekut. Selgitus: Muudatus on tehtud eesmärgiga muuta menetlus efektiivsemaks, sh kiiremaks. Kuna kehtiv PankrS ei piira kompromissettepanekute esitamise arvu, siis on praktikas juhtumeid, kus võlgniku poolt esitatakse järjest kümneid erinevaid ettepanekuid, mis jäävad küll kõik vastu võtmata võlausaldajate poolt, kuid takistavad vara müüki (PankrS § 134 lg 1). Ettepanek on kompromissettepanekute esitamist piirata just kahe korraga, et juhul kui esimesel korral ebaõnnestub, siis on olemas veel ka teine võimalus, kuid peale seda peaks olema kompromissi võimalused lõppenud ja nõuete rahuldamiseks toimub võlgniku vara müük. Võlgnikul on alati enne kompromissi esitamist võimalik eraldi suhelda vähemalt suuremate võlausaldajatega ning sellest tulenevalt ka oma ettepaneku tegemisel lähtuda. Kahel korral ettepaneku esitamise õigus ei piira võrreldes kehtiva seadusega liigselt võlgniku õigusi, kuid samas tagab menetluse põhjendamatute venimiste võimaluse ning seega ka parema võlausaldajatele huvide kaitse ja kiirema pankrotimenetluse. Eesmärk on kohaldada ettepanekute esitamise piiranguid analoogiliselt saneerimismenetlusega.“

„3.12 Pankrotiseaduse § 167 lõikes 1 lisatakse: Tunnustamata jäänud nõudeid, mille osas puudub jõustunud kohtulahend nõude tunnistamise kohta, pärast pankrotimenetluse lõppemist uuesti esitada ei saa. Pankrotiseaduse § 167 lõige 1 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt: „(1) Pärast pankrotimenetluse lõppemist võivad võlausaldajad nõuded, mille võis esitada pankrotimenetluses, kuid mis on selles jäänud esitamata, samuti nõuded, mis küll esitati, kuid mis jäid rahuldamata ja millele võlgnik vastu vaidles, esitada võlgniku vastu üldises korras. Sel juhul pankrotimenetluse aja eest

<sup>528</sup> Saneerimiseseaduse eelnõu (335) [seletuskiri](#), lk 45.

intresse ja viiviseid ei arvestata. Tunnustamata jäänud nõudeid, mille osas puudub jõustunud kohtulahend nõude tunnustamise kohta, pärast pankrotimenetluse lõppemist uuesti esitada ei saa..“

Selgitus: Eesmärk on tagada õigusselgus pankrotimenetluse õiguslikes tagajärgedes. Täiendus on vajalik, sest käesoleval ajal on tekkinud vaidluseid PankrS § 167 lg 1 grammatilises tõlgendamises, kuna seaduses ei ole expressis verbis sõnastust selle kohta, et pankrotimenetluses tunnustamata jäänud nõudeid pärast menetluse lõppemist uuesti esitada ei saa. Sätte ebaselguse tõttu on tekkinud vaidlused ja tehtud kahetsusväärseid lahendeid, kus kohus on segi ajanud nõuete rahuldamata jäämise ja nõuete tunnustamata jäämise. Ei ole mõeldav, et nõude tunnustamise hagi rahuldamata jätmisega ei kaasneks võlausaldajale mis tahes õiguslikke tagajärgi, mistõttu nõuet oleks võimalik esitada korduvalt ja lõpmatuseni. Taolise olukorra lubamine ei saanud kindlasti olla seadusandja mõte pankrotiseaduse vastuvõtmisel.

Kui võlausaldaja nõue pankrotimenetluses jääb vaidlusalusel juhul tunnustamata ning kostja langeb välja võlausaldaja staatusest, peaks nõue igasuguse õigusloogika kohaselt olema lõppenud. PankrS § 167 lõikes 1 nimetatud loetelus ei ole nimetatud tunnustamata nõuete omajateks olevaid võlausaldajaid ning sätestatud nende õigusi esitada oma nõudeid üldises korras – nimetatud on üksnes rahuldamata jäänud nõuetega võlausaldajaid. Regulatsioon peaks selgelt sätestama, et kui isiku nõue ei jäänud pankrotimenetluses rahuldamata, vaid jäi tunnustamata, ei kuulu isik enam võlausaldajate ringi ning on minetanud lõplikult oma nõudeõiguse.

Seda ka põhjusel, et pankrotiseaduse kõige üldisem mõte enne nõuete rahuldamist on teatavasti selgitada välja ja vajadusel ka vaielda selgeks kõik nõuded. Kui asuda seisukohale, et vaidlustatud ja tunnustamata jäänud või ka kohtuvaidluses tunnustamata jäänud nõuete uuesti esitamine võlgniku vastu on (näiteks pankrotimenetluse lõppemisel kompromissiga või muudel alustel) võimalik, tekitaks see küsimuse, et milline tähendus on sellisel juhul kõigis pankrotimenetlustes nõuete vaidlustamisel ja kohtus tunnustamata jäämisel üleüldse, kui neid nõudeid võib kogu aeg uuesti esitada?“

### III.III Saneerimisseadus

## 13 Saneerimismenetluse üldküsimumused

### 13.1 Revisjoni objekt

#### 13.1.1 Analüüsi etapi üldeesmärk

Analüüsi etapi üldeesmärgiks on põhjalikult, sisuliselt ja süsteemselt analüüsida saneerimismenetluse üldküsimumusi reguleerivaid sätteid, eelkõige nende regulatsioonide otstarbekust, õigusselgust ja vastavust praktika vajadustele, ning teha vajadusel ettepanekud kehtiva õiguse muutmiseks. Välja tuleb tuua probleemide ja nende alternatiivsete lahendusvariantide õigusvõrdlev analüüs ja eelistatav lahendus koos põhjendusega. Analüüs peab vastama sisuliselt mahult HÕNTE mõistes kontseptsioonile, st lahendatav probleem peab olema põhjalikult lahti seletatud, kajastama õiguslikke valikuid ning vastavalt töögrupi tööjaotusele hinnata kaasnevaid mõjusid. Analüüsi lõppu peab olema lisatud VTK [vorm](#), mis täidab kontseptsiooni kokkuvõtte funktsiooni. Välja tuleb pakkuda terviklik, süsteemne ja õigusselge lahendus saneerimismenetluse eesmärkide, alternatiivide, kohaldamisala ja teiste menetlustega seoste kohta. Vajadusel tuleb välja pakkuda regulatsioonide lihtsustamise, ajakohastamise ning ühtlustamise viisid. Analüüs peab muu hulgas hõlmama kõiki järgmisi üksikküsimumusi:

#### 13.1.2 Saneerimismenetluse eesmärgid ja alternatiivsed menetlused

Saneerimismenetluse eesmärgiks on pakkuda likvideerivale pankrotimenetlusele alternatiivi, mille läbimisel on ettevõttel võimalik jätkata oma tegevust ja seeläbi rahuldada võlausaldajate nõudeid suuremas ulatuses kui pankrotimenetluses, säilitada töökohti ja kõrvaldada muid pankrotimenetlusega kaasnevaid negatiivseid mõjusid. SanS § 1 kohaselt on saneerimismenetluse eesmärgiks ettevõtja, võlausaldajate ja kolmanda isiku huvide arvestamine ja õiguste kaitsmine ettevõtte saneerimise käigus. SanS § 2 kohaselt on ettevõtte saneerimine abinõude kompleksi rakendamine ettevõtte majanduslike raskuste ületamiseks, tema likviidsuse taastamiseks, kasumlikkuse parandamiseks ja jätkusuutliku majandamise tagamiseks. Saneerimise definitsioon ei täpsusta, milliste abinõude kompleksi rakendamise abil saneerimise eesmärki saavutada tuleks.

Ettevõtte saneerimine on võimalik nii kohtumenetluses kui ka kohtuvälise menetluse raames. Kohtuvälise saneerimise läbiviimine võib praktikas osutuda keeruliseks, kuna vajalik on saavutada kokkulepe kõikide võlausaldajatega. Saneerimisseaduses on tehtud teadlik valik reguleerida vaid kohtuliku saneerimismenetluse läbiviimist. Kohtulik saneerimismenetlus võimaldab muuta võlausaldajate enamuse tahte siduvaks ka teistele võlausaldajatele, välistades üksikute võlausaldajate negatiivne mõju. Samuti pakub kohtulik saneerimismenetlus teatava kaitse, nt kohtumenetluste peatamise võimalus, pankrotikaitse, mida kohtuvälise saneerimise ei võimalda. Euroopa Komisjoni soovitude kohaselt peaks saneerimismenetlus olema paindlik võimaldades võtta teatavaid meetmeid kasutusele ka kohtuväliselt. Seejuures peaks kohtu seotus olema piiratud tegevusega, kus ta on vajalik ja proportsionaalne, eelkõige seoses võlausaldajate ning teiste huvitatud poolte kaitsega, keda saneerimiskava mõjutada võib.<sup>529</sup> Ka IMF põhimõtete kohaselt tuleks saneerimisprotsessi efektiivsuse tõstmiseks kaaluda võimalust teatud toimingud juba enne kohtusse minekut ära teha, nt saneerimiskava läbirääkimised ja saneerimiskava üle hääletamine.<sup>530</sup> Nõ hübriidmenetlus võimaldaks ühendada mõlema menetluse kasulikud omadused.<sup>531</sup>

<sup>529</sup> [Commission Recommendation](#) of 12.3.2014 on a new approach to business failure and insolvency.

<sup>530</sup> *Op cit* [Orderly & Effective insolvency procedures](#) (1999).

<sup>531</sup> Vt lisaks J. Garcimartín. The Review of the Insolvency Regulation: Hybrid Procedures and other issues. ( IILR) 2011, 321. Eesti pangaliit (p 6) ja Eesti Advokatuur (p 14) toetasid SanS muutmise VTK tagasisides *pre pack* elementide lisamist seadusesse. Vt Saneerimisseaduse muutmise seaduse väljatöötamiskavatasuse tagasisidet. Justiitsministeeriumi dokumendiregistri viit: 8-1/13-6280.

Lisaks eelpool toodule ei näe kehtiv õigus ette võimalust viia läbi kiirendatud saneerimismenetlus, st viia saneerimismenetlus mõnevõrra lihtsustatumas vormis läbi kui tavaline saneerimismenetlus. Menetluse kiirus ei ole küll eesmärk omaette, kuid siiski võib esineda olukordi, kus klassikalise saneerimismenetluse läbiviimine ei ole vajalik ning lihtsustatud saneerimismenetluse läbiviimine aitaks vähendada menetlusele kuluvat ressursikulu ning suurendada menetluse efektiivsust ja kiirust.<sup>532</sup> UNCITRALi maksejõuetusalased juhised rõhutavad kiirendatud menetluse võimaldamise olulisust.<sup>533</sup> Samuti ei näe kehtiv õigus ette erisusi sõltuvalt ettevõtja suurusest, st regulatsioon on tehtud *one size fits all* põhimõtetel. Samas ei pruugi alati olla mõistlik kohaldada nii suurtele aktsiaseltsidele kui ka väikestele ühemehe ühingutele samu nõudeid. Nt USA peatükk 11 alusel nähakse VKE-dele saneerimiseks ette erisused võrreldes tavakorraga.<sup>534</sup>

Analüüsida tuleb, kas saneerimiseseadusega sätestatud eesmärkide lähtekohad on ennast praktikas õigustanud, mh kas saneerimismenetlusega seatud eesmärgid vajavad täiendamist. Analüüsida tuleb, kas saneerimismenetlus võimaldab efektiivselt kombineerida kohtuliku ja kohtuvälise saneerimise kasulikke omadusi. Oluline on võtta arvesse teiste riikide kogemusi ja praktikaid ning analüüsida, kas senine saneerimiseseadusega valitud lahendus tagab efektiivse võimaluse taastada ettevõtte maksevõimet või tuleks kaaluda erinevate alternatiivsete saneerimismenetluste kehtestamist ka Eestis, sh milliste alternatiivide kehtestamine ja mis tingimustel võiks Eesti oludes eelkõige mõeldav olla. Analüüs peab hõlmama vähemalt Soome, USA, Leedu, UK regulatsioonide analüüsi.

#### 13.1.3 Seaduse kohaldamisala

SanS § 3 lõike 1 kohaselt kohaldatakse saneerimismenetlust üksnes eraõigusliku juriidilise isiku suhtes, välistades teatud kindlad eraõiguslikud juriidilised isikud kohaldamisalast (SanS § 3 lg 3). Samuti võib saneerimismenetluse subjektiks olla füüsiline isik, kellele kuulub ettevõtte.<sup>535</sup> Seaduse kohaldamisalast on välja jäetud avalik-õiguslikud juriidilised isikud, kuna nende eesmärgiks ei ole tegutsemine kasumi saavutamise nimel ning nende finantseerimisallikad erinevad teistest turumajanduse osaliste finantseerimise allikatest.<sup>536</sup> Seejuures ei tohi ka näiteks MTÜ põhitegevuseks olla majandustegevuse kaudu tulu saamine, samas SanS alusel on võimalik MTÜ suhtes saneerimismenetlust kohaldada.

Analüüsida tuleb, millistele juriidilistele isikutele peaks olema saneerimismenetlus kohaldatav võttes arvesse nende eripärasid, mh kas kehtiva õigusega seatud piirangud on vajalikud ja põhjendatud.

#### 13.1.4 Saneerimismenetluse seoses tsiviilkohtumenetlusega

SanS § 4 kohaselt kohaldatakse saneerimismenetlusele tsiviilkohtumenetluse seadustikus hagita menetluse kohta sätestatud, kui saneerimiseseadusest ei tulene teisiti. Praktikas on osutunud problemaatiliseks SanS ja TsMS omavahelised seosed, nt SanS-s ette nähtud saneerimiskava esitamise tähtaja ennistamise ning TsMS § 67 vahelistest seosed.<sup>537</sup> Samuti on problemaatiline olnud kaebeõiguse olemasolu ning milliseid isikuid tuleks menetlusse kaasata ja mis on nende menetluslik seisund, kellele tuleb menetlusdokumendid kätte toimetada jne.<sup>538</sup>

Analüüsida tuleb, kas TsMS ja SanS sätete kohaldamise omavahelised seoses vajavad täpsustamist, mh millistel juhtudel on vajalik võrreldes TsMS-ga erikord ette näha.

<sup>532</sup> Vt nt Soome ettevõtete saneerimise seaduse ([Laki yrityksen saneerauksesta](#). 609/1993 – 490/2015) 13. peatükki, mis reguleerib kiirendatud saneerimismenetlust.

<sup>533</sup> *Op cit* [UNCITRAL Legislative Guide on Insolvency Law](#) (2005), lk 238-247.

<sup>534</sup> Vt ka American Bankruptcy Institute. [Commission to Study the Reform of Chapter 11](#). 2012-2014 Final Report and Recommendations ja sealse analüüsi tulemusena tehtud ettepanekuid VKE-dele (SME).

<sup>535</sup> *Op cit* saneerimiseseaduse eelnõu (335) [seletuskiri](#), lk 5.

<sup>536</sup> *Op cit* saneerimiseseaduse eelnõu (335) [seletuskiri](#). Samas nt mittetulundusühingu seaduse § 1 lg 1 kohaselt ei või mittetulundusühingu eesmärgiks või põhitegevuseks olla majandustegevuse kaudu tulu saamine.

<sup>537</sup> Riigikohtu 18. novembri 2009. aasta määruses tsiviilasjas nr [3-2-1-122-09](#), p 21.

<sup>538</sup> Vt Riigikohtu 20. oktoobri 2010. aasta määrus tsiviilasjas nr [3-2-1-90-10](#), p 8; Riigikohtu 9. mai 2011. aasta määrus tsiviilasjas nr [3-2-1-25-11](#), p 24-29; *op cit* [3-2-1-74-13](#), p 16.

### 13.1.5 Riigipoolsed soodustused

SanS § 2 kohaselt on ettevõtte saneerimine abinõude kompleksi rakendamine ettevõtte majanduslike raskuste ületamiseks, tema likviidsuse taastamiseks, kasumlikkuse parandamiseks ja jätkusuutliku majandamise tagamiseks. Saneerimisabinõude rakendamisel ei nähta ette riigipoolseid soodustusi või tuge, mis võiksid kaasa aidata saneerimismenetluse edukale läbiviimisele, kui isik on esitanud õigeaegselt saneerimisavalduse. Kaaluda tuleks riigipoolsete soodustuste ja toe pakkumise võimalusi arvestades samal ajal asjaoluga, et tegemist ei oleks keelatud riigiabi andmisega.

Analüüsida tuleks, kas ja milliseid soodustusi või tuge peaks riik saneerimismenetluses ettevõtetele võimaldama võttes arvesse mh ka riigiabi andmise reegleid.

## 13.2 Ülevaade huvigruppide 2015. aastal esitatud ettepanekutest

**Eesti Advokatuuri Maksejõuetusõiguse Komisjon:** „Saneerimismenetluse institutsiooni sisetoomine Eesti õigusruumi on kahtlemata Eesti ettevõtluskeskkonna rahvusvahelist konkurentsivõimet tugevdanud, kuid praktikas kasutatavad ettevõtjad saneerimismenetluse võimalusi väga harva. Edukalt õnnestub läbi viia vaid üksikud algatatud saneerimismenetlused.“

„Saneerimine peaks olema tõsiseltvõetav alternatiiv pankrotimenetlusele. Saneerimismenetluse eesmärk on ettevõtja tegevuse säilitamine; pankrotimenetluse eesmärk on pigem leida võimalus ettevõtja likvideerimiseks võimalikult väikeste kuludega ning võimalikult kiiresti, jagades seejuures ettevõtja vara võimalikult õiglaselt.“

„Riik võiks näha ette ja kujundada mehhanismi saneerimismenetlust alustanud ettevõtete toetamiseks. Nimetatud toetus võib seisneda saneerimismenetluse kestel teatud kindlatel tingimustel erinevate maksusoodustuste pakkumises (nt tööjõumaksude või teiste maksude ajutine alandamine jms), sihtotstarbelise finantseeringu pakkumises, garantiide pakkumises vms. Selline riigipoolne tugi võimaldaks saneerimise all oleval ettevõttel lihtsamini pöörduda elujõuliseks, et seejärel uuesti jätkata ettevõtlust tavatingimustest.“

**Kaubandus- ja Tööstuskoda:** „Kaubanduskoda toetab ideed, et ettevõtteid tuleks enam suunata saneerimismenetlusse ning sel eesmärgil vajadusel lihtsustada saneerimismenetluse läbiviimist.“

**Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koda:** „Saneerimismenetlus [...] ei vasta eesmärkidele ja vajadustele.“

**Tartu Maakohus:** „Äriühingute puhul on võrdlus pankrotimenetluse ja saneerimismenetluse asjus saneerimismenetluse kahjuks. S.t. menetlus, mida eelistaks vastutust võtta tahtev ettevõtja ja mis annaks võlausaldajatele olulisemalt paremaid võimalusi (ehk siis saneerimismenetlus), on ettevõtjale määratult keerukam kui pankrotimenetlus. Selline olukord ei soodusta ühelgi juhul saneerimismenetlusse astumist. Õiguslik raamistik peaks soodustama just sellist menetlust, mis annaks võlausaldajatele parema tulemuse.“

**Riigikohus:** „Senini ei ole selge, missugused on saneerimismenetluse [...] tegelikud praktilised vajadused ja võimalused. Saneerimismenetluse [...] kui pankrotimenetluse alternatiivide loogika on iseenesest õige.“

## 14 Saneerimismenetluse algatamine

### 14.1 Revisjoni objekt

#### 14.1.1 Analüüsi etapi üldeesmärk

Analüüsi etapi üldeesmärgiks on põhjalikult, sisuliselt ja süsteemselt analüüsida saneerimismenetluse algatamise regulatsioone, eelkõige nende regulatsioonide otstarbekust, õigusselgust ja vastavust praktika vajadustele, ning teha vajadusel ettepanekud kehtiva õiguse muutmiseks. Välja tuleb tuua

probleemide ja nende alternatiivsete lahendusvariantide õigusvõrdlev analüüs ja eelistatav lahendus koos põhjendusega. Analüüs peab vastama sisuliselt mahult HÕNTE mõistes kontseptsioonile, st lahendatav probleem peab olema põhjalikult lahti seletatud, kajastama õiguslikke valikuid ning vastavalt töögrupi tööjaotusele tuleb hinnata kaasnevaid mõjusid. Analüüsi lõppu peab olema lisatud VTK [vorm](#), mis täidab kontseptsiooni kokkuvõtte funktsiooni. Välja tuleb pakkuda terviklik, süsteemne ja õigusselge lahendus saneerimismenetluse algatamise kohta. Vajadusel tuleb välja pakkuda regulatsioonide lihtsustamise, ajakohastamise ning ühtlustamise viisid. Analüüs peab muu hulgas hõlmama kõiki järgmisi üksikküsimusi:

#### 14.1.2 Saneerimismenetluse algatamise eeldused

Eestis kehtiv saneerimismenetlus järgib nõu aktiivse ettevõtja põhimõtet, mistõttu on saneerimisavalduse esitamise võimalus antud üksnes ettevõtjale ehk võlgnikule endale, välistades võlausaldaja saneerimisavalduse esitamise võimaluse.<sup>539</sup> SanS § 7 lõige 1 ei täpsusta, kes võib ettevõtja eest esitada saneerimisavalduse.<sup>540</sup> Kuivõrd TsÜS § 34 lõike 1 kohaselt esindab juriidilist isikut juhatus või seda asendav organ, siis tuleks järeldada, et saneerimisavalduse esitamise võimalus on eelkõige juhatusel. Samas kaalumist vääriks, kas ka nt osaluse omajatel võiks olla teatud tingimustel õigus esitada saneerimisavaldus. Seda eelkõige võttes arvesse, et SanS seletuskirja kohaselt on saneerimismenetlus oma põhiolemuselt ettevõtte omanike poolt tehtavate muudatuste kogumik.<sup>541</sup> Mõneti ebaselge on, kas ühise esinduse korral võib ka iga juhatuse liige eraldi esitada saneerimisavalduse või mitte ning kellel on õigus esitada saneerimisavaldus täis- ja usaldusühingu puhul.<sup>542</sup>

Analüüsida tuleb, kellel peaks olema võimalus esitada saneerimisavaldus, mh kas saneerimisavalduse esitamise õiguse andmine võlausaldajatele annaks lisandväärtuse olemasolevale korrale.

##### a) Lävendi küsimus

Saneerimisavalduse põhjal peab olema võimalik kohtul ja võlausaldajatel saada piisavalt hea ülevaade ettevõtja majanduslikust olukorrast, et otsustada saneerimismenetlusega edasiminemine. Seejuures on oluline, et vastav info oleks süstematiseeritud ja ülevaatlik.<sup>543</sup> Samas ei tohiks olla saneerimisavalduse nõuded liiga keerulised või liigselt nõudlikud, sest selline olukord võib põhjendamatult takistada ettevõtja juurdepääsu saneerimismenetlusele. Seadusest peab selgelt ja täpselt tulenema, mida isik saneerimisavalduses esitama peab. Praktikas on esinenud probleeme saneerimisavalduse põhistamise, nõuetekohasuse ning puuduste kõrvaldamisega. Eelpool tulenevatel põhjustel on kohtud jätnud üsna mitmel juhul saneerimismenetluse algatamata.<sup>544</sup> Seejuures tuleks kaaluda saneerimisavalduse vormi kehtestamise võimalust.<sup>545</sup>

<sup>539</sup> Nt IMF soovitude kohaselt tuleks eelistada lahendust, mille kohaselt ei anta võlgnikule eksklusiivset õigust saneerimismenetluse algatamiseks, kuna saneerimismenetluse üheks eesmärgiks on anda võlausaldajatele võimalus suurendada oma nõuete väärtust.

<sup>540</sup> Nt pankrotimenetluse puhul on tegemist juhatuse kohustusega, kuid ka osanike koosolekul ja aktsionäride üldkoosolekul on netovara nõuete rikkumise korral kohustus otsustada pankrotiavalduse esitamine.

<sup>541</sup> *Op cit* saneerimiseseaduse eelnõu (335) [seletuskiri](#), § 7 lg 1.

<sup>542</sup> Nt PankrS § 13 lg 4 tätestab selgelt, et juriidilisest isikust võlgniku nimel võib pankrotiavalduse esitada juhatuse või seda asendava juhtorgani iga liige ka siis, kui tal ei ole õigust juriidilist isikut üksinda esindada. Täisühingu osanik või usaldusühingu täisosanik võib pankrotiavalduse esitada ka siis, kui tal ei ole õigust ühingut esindada või tal ei ole õigust ühingut üksinda esindada.

<sup>543</sup> *Op cit* American Bankruptcy Institute. [Commission to Study the Reform of Chapter 11](#). 2012-2014 Final Report and Recommendations ning analüüsi tulemusena tehtud soovitusi.

<sup>544</sup> *Op cit* [maksejõuetuse menetlemise tõhususe uuring](#) (2013).

<sup>545</sup> Vt *op cit* Eesti Pangaliidu (p 2) tagasisidet saneerimiseseaduse muutmise seaduse väljatöötamiskavatasuse kohta. Justiitsministeeriumi dokumendiregistri viit: 8-1/13-6280.

SanS § 7 lõike 2 kohaselt esitab ettevõtja saneerimisavalduses selgituse majanduslike raskuste põhjuste kohta ja põhistab, et tema maksejõuetuse tekkimine tulevikus on tõenäoline (p 1), ettevõtte vajab saneerimist (p 2) ja ettevõtte jätkusuutlik majandamine on pärast saneerimist tõenäoliselt võimalik (p 3). SanS § 7 lõike 3 kohaselt tuleb saneerimisavaldusele lisada eelmise aasta majandusaasta raamatupidamisaruanne, ülevaade võlgniku finantsseisundist, majandustulemustest ja rahavoogudest ning võlanimekiri saneerimisavalduse esitamise seisuga. Võlanimekirjas märgitakse võlausaldaja nimi, kontaktandmed ning põhi- ja kõrvalnõude suurus, samuti andmed ettevõtja vara kohta. Seejuures ei täpsusta seadus, kas võlanimekirjas tuleb märkida kõikide võlausaldajate andmed või üksnes nende, kelle nõudeid soovitakse saneerimiskavaga ümber kujundada. Saneerimisavalduses ei tule kehtiva õiguse kohaselt välja tuua käimasolevaid kohtu- ja täitemenetlusi. Nt VÕVS § 10 ja § 12 näevad märksa täpsemalt ette saneerimisavalduses esitatava informatsiooni nõuded.

Kehtiva õiguse kohaselt on ettevõtet võimalik saneerida juhul, kui tema maksejõuetuse tekkimine tulevikus on tõenäoline. Seejuures on mõneti ebaselge, kas sellega on hõlmatud nii ähvardav maksejõuetus kui ka ajutine maksejõuetus. Riigikohtu tõlgenduse kohaselt välistab üksnes püsiv maksejõuetus saneerimismenetluse, st et saneerimine on lubatud ka ajutise maksejõuetuse korral.<sup>546</sup> Välistatud on ettevõtte saneerimine olukorras, kus juriidiline isik on küll püsivalt maksejõuetu, kuid saneerimisega on võimalik püsiv maksejõuetus ületada.<sup>547</sup> Saneerimisavalduses peab ettevõtja põhistama, et maksejõuetuse tekkimine tulevikus on tõenäoline, ettevõtte vajab saneerimist ja ettevõtte jätkusuutlik majandamine on pärast saneerimist tõenäoliselt võimalik. Põhistamine tähendab oma väidete usutavaks tegemist, mitte nende tõendamist (TsMS § 235). Tegemist on seadusandja teadliku valikuga seada saneerimismenetluse algatamise lävend võimalikult madalale, et tagada võimalikult lihtne juurdepääs saneerimismenetlusele.<sup>548</sup> Ka Maailmapanga põhimõtted soosivad ettevõtja kiiret ja lihtsat juurdepääsu saneerimismenetlusele.<sup>549</sup> Samas ei ole praktikas piisavalt pööratud tähelepanu ettevõtja majandusseisule ja maksejõulisuse hindamisele, mille tagajärjel ei ole harvad juhud, kui praktikas saabub ettevõtja pankrot üsna lühikese aja jooksul vaatamata saneerimiskava kinnitamisele ja alustatud saneerimismenetlusele.<sup>550</sup> See viitab ka asjaolule, et saneerimisavaldus esitatakse liiga hilja, st kui sisuliselt ettevõtet enam saneerida ei õnnestu.

Kehtiva õiguse kohaselt on saneerimismenetlusele juurdepääsu piiravaks asjaoluks ka ettevõtte olulisus. Juhul, kui võlausaldajad ei võta saneerimiskava vastu, on ettevõtjal võimalik esitada kohtule avaldus saneerimiskava kinnitamiseks, kui tegemist on olulise tööandjaga. Oluline tööandja on kohtupraktika kohaselt eelkõige selline ettevõtja, mis vastab olulise ettevõtja tunnustele juba saneerimismenetlusesse sisenemisel. Seejuures ei ole piisavaks tuleviku väljavaated ja võimalused saada oluliseks tööandjaks.<sup>551</sup> Saneerimise läbiviimine ilma võlausaldajate nõusolekuta võimalik vaid väga piiratud juhtudel, sest enamik Eesti ühinguid on väikese- ja keskmise suurusega ning suure tõenäosusega ei kvalifitseeru oluliseks tööandjaks. Lisaks eelpool mainitule võivad menetlusele juurdepääsu mõjutada ka riigilõivude suurused.

Süsteemset ja terviklikku analüüsi vajab saneerimismenetluse lävendi küsimus. Muuhulgas tuleb analüüsida, kuidas luua tasakaal saneerimismenetlusele lihtsa juurdepääsu ning menetluse eesmärkide saavutamise vahele ja kas kehtiva õiguse lähtekohad on ennast rakendamispraktika

---

<sup>546</sup> *Op cit* [3-2-1-25-11](#), p 35.

<sup>547</sup> *Op cit* kavand "Nordic-Baltic Recommendations on Insolvency Law" (Põhjamaade-Balti maksejõuetuse võrgustik koost) (2015), l:13 kohaselt peaks saneerimine olema võimalik ajutise maksejõuetuse olukorras ning teataval juhul ka püsiva maksejõuetuse olukorras. Samuti [Soome ettevõtte saneerimise seaduse](#) kohaselt on lisaks ähvardavale maksejõuetusele saneerimismenetlus võimalik ka olukorras, kus võlgnik juba on maksejõuetu, kui saneerimisega on võimalik maksejõuetus välistada või see ületada (§§ 6, 7).

<sup>548</sup> *Op cit* saneerimiseseaduse eelnõu (335) [seletuskiri](#), lk 7.

<sup>549</sup> *Op cit* [The World Bank Principles for Effective Creditor/ Debtor Rights Systems](#) (2015).

<sup>550</sup> M. Vutt. [Saneerimiskava kinnitamise praktika](#). Riigikohtu õigusteabe osakond. Kohtupraktika analüüs. Tartu 2011, lk 21.

<sup>551</sup> *Op cit* [3-2-1-74-13](#), p 21.

jooksul õigustanud. Eraldi analüüsimist vajab, milliste meetmetega võiks muuta saneerimisavalduse varasema esitamise ettevõtjatele atraktiivsemaks. Analüüsida tuleb, milline peab olema teabehulk, mis saneerimisavalduses esitatakse, et kohtul oleks võimalik hinnata võlgniku majanduslikku seisundit ning otsustada, kas antud juriidilist isikut on üldse võimalik saneerida.

#### b) Saneerimismenetluse algatamata jätmine

SanS § 8 lõige 2 näeb ette olukorrad, mille esinemisel saneerimismenetlust ei algatata. SanS § 8 lõige 2 punkti 3 kohaselt ei algata kohus saneerimismenetlust, kui ettevõtja suhtes toimunud saneerimismenetluse lõppemisest on möödunud vähem kui kaks aastat. Seejuures ei erista SanS § 8 lõige 2 punkt 3 saneerimismenetluse lõppemise aluseid. Riigikohus on asunud seisukohale, et SanS § 8 lõige 2 punktis 3 peetakse silmas kinnitatud kava alusel toimunud saneerimismenetlust.<sup>552</sup> Selline tõlgendus võimaldab kinnitamata jäetud saneerimiskava mõnevõrra muudetud kujul uuesti pärast saneerimismenetluse lõppemist esitada. Lisaks ei sisaldu SanS § 8 lõikes 2 piirangut saneerimismenetluse alustamata jätmise kohta olukorras, kus pankrotimenetlus on lõpetatud kompromissiga. Seega on võimalik saneerida ettevõtet olukorras, kus pankrotimenetlus on lõpetatud kompromissiga ning ettevõtja on sattunud pärast selle täitmist uuesti majandusrakstesse. Samuti on saneerimismenetlus ette nähtud ainult nõuetekohase raamatupidamisega ettevõtja ettevõtte jaoks (SanS § 7 lg 3)<sup>553</sup>, kuid kehtiv õigus ei näe ette selle nõude rikkumisel jätta saneerimismenetlus algatamata. Lisaks eelpool mainitule ei omista saneerimiseseadus makseraskuste tekkimise põhjustele menetluse algatamise eeldusena tähendust, st saneerimismenetlust ei saa algatamata jätta tulenevalt asjaolust, et makseraskused on põhjustanud juhtimisviga, hooletus vms tegevus.<sup>554</sup> Samuti ei ole saneerimismenetlus välistatud, kui isikuga seotud ühingud on varasemalt lõppenud pankroti raugemisega või kui ta on toime pannud raske juhtimisvea, on isiklik võlglane vms alus.

Analüüsida tuleb, millistel juhtudel tuleks seadusega välistada saneerimismenetluse algatamine.

#### 14.1.3 Saneerimismenetluse algatamise tagajärjed

Saneerimismenetlus annab teisele lepingu poolele märku, et juriidiline isik on makseraskustes, mis omakorda võib viia kindlustunde kaotamiseni lepingupartneri võimesse täita lepingulisi kohustusi. Samas võib teatud lepingute jätkamine olla ettevõtte tegevuse jätkamise koha pealt olulise tähtsusega, nt tooraine tarnimine, elektri ja veega varustamine jne. Saneerimiseseaduses puudub ettevõtja lepingute täitmise jätkamise regulatsioon.<sup>555</sup> SanS § 6 lõige 1 näeb vaid ette, et kokkulepe, mille kohaselt võlausaldaja võib saneerimismenetluse algatamisel või saneerimiskava kinnitamisel lepingu lõpetada, on tühine. Sellest üldreeglist näeb seadus SanS § 6 lg-s 2 ette erisuse tuletistehingute kohta. Sätte eesmärgiks on tagada ettevõtjale võimalus jätkata juba sõlmitud lepingutest tulenevate õigussuhete kasutamist ka saneerimismenetluse vältel, mis on edukaks ümberkorraldamiseks sageli hädavajalik.<sup>556</sup> Seega on olnud seadusandja tahe ära hoida olukorda, kus lepinguid öeldakse üles ainult põhjusel, et ettevõtja suhtes toimub saneerimine. Samas puuduvad saneerimiseseaduses sätted, mis reguleeriksid saneerimismenetluse tagajärgi lepingulistele suhetele. Ebaselge on, milline mõju on saneerimismenetlusel olemasolevatele lepingulistele suhetele, sh kestvuslepingutele (nt liisinguleping, litsentsileping<sup>557</sup>), kas ja millises ulatuses võib võlausaldaja lõpetada ettevõtjaga sõlmitud lepingu

<sup>552</sup> *Op cit* [3-2-1-25-11](#), p 83.

<sup>553</sup> *Op cit* saneerimiseseaduse eelnõu (335) [seletuskiri](#), § 7 lg 3.

<sup>554</sup> *Op cit* [3-2-1-25-11](#), p 36: „Saneerimiseseadus ei näe ette võimalust, et saneerimismenetlust ei algatata või saneerimiskava ei kinnitata põhjusel, et ettevõtja makseraskused on põhjustatud ettevõtja juhtorganite liikmete oskamatusel, lohakusel või lausa pahatahtluse (sh kuritegude) tõttu.“

<sup>555</sup> Nt PankrS §§ 46 jj ning VÕVS § 20 lg 2 reguleerivad lepinguliste kohustuste jätkamise küsimust pankrotimenetluses/ võlgade ümberkujundamise menetluses.

<sup>556</sup> *Op cit* saneerimiseseaduse eelnõu (335) [seletuskiri](#), § 6.

<sup>557</sup> Litsentsilepingud võivad olla mh ka ühekordsele täitmisele suunatud lepingud.

ettevõtjapoolse rikkumise tõttu ning mis ulatuses võib võlausaldaja keelduda lepingu täitmisest ettevõtjapoolse kohustuste rikkumise korral.<sup>558</sup> Näiteks VÕVS § 20 lõike 2 kohaselt ei saa avalduse menetlusse võtmisel võlausaldaja lõpetada võlgnikuga sõlmitud lepingut, millest tulenevate nõuete ümberkujundamist võlgnik taotleb, enne võlgade ümberkujundamise avalduse esitamist toimunud rahalise kohustuse rikkumisele tuginedes ega keelduda sel alusel oma kohustuste täitmisest. Lisaks lepinguliste suhete puudulikule reguleerimisele on ebaselge ka õiguskaitsevahendite kasutamine lepinguliste kohustuste rikkumise tõttu ning nende mõju saneerimismenetluses.<sup>559</sup>

SanS § 11 lõige 1 punkti 1 kohaselt peatab kohus ettevõtja vara suhtes läbiviidava täitemenetluse kuni saneerimiskava kinnitamiseni või saneerimismenetluse lõppemiseni, välja arvatud täitemenetlus, mis viiakse läbi töösuhte alusel tekkinud nõude või elatise tasumise nõude täitmiseks. Samas ei ole saneerimismenetluse algatamise tagajärgede all piiratud muude täitmismeetmete kasutamist, nt õiguste või käsipandi realiseerimist.

Analüüsida tuleb, milline mõju peaks saneerimismenetlusel olema olemasolevatele lepingulisele suhetele, sh milline kaitse peaks võlgnikule olema saneerimismenetluses tagatud ning kas piirata tuleks muude täitmismeetmete kasutamist saneerimismenetluses.

## 14.2 Ülevaade huvigruppide 2015. aastal esitatud ettepanekutest

**Eesti Advokatuuri Maksejõuetusõiguse Komisjon:** „Arvestades saneerimismenetluse positiivset mõju ettevõtluskeskkonnale, tuleks saneerimismenetlust üldjuhul alati eelistada pankrotimenetlusele. Selleks on vaja saneerimismenetluse läve alandada. Samuti peaks saneerimismenetluse kasutamise võimalus olema avatud ka väikese- ja keskmise suurusega ettevõtjatele. Ühtegi ettevõtja suhtes ei tohi nõ ette otsustada, et see ettevõtja saneerimist ei vääri. Hetkel sisaldab saneerimiseseadus mõisteid „oluline tööandja“ ja „oluline ettevõtja“, mis on kohtute erineva tõlgendamise tõttu viinud pahatihti selleni, et potentsiaalselt elujõuline ettevõtja saneerimismenetluse võimalusi kasutada ei saa.“

**Kaubandus- ja Tööstuskoda:** „Saneerimismenetlust võrdsustatakse tihti pankrotimenetlusega, mistõttu esitatakse avaldused saneerimiseks liiga hilises etapis ning saneerimismenetluse eesmärk jääb saavutamata.“

„Seega leiame, et maksejõuetusõiguse revisjoni käigus peaks leidma võimalusi, kuidas muuta saneerimismenetluste kasutamist efektiivsemaks ning ka ettevõtete seas populaarsemaks, et avaldused saneerimiseks esitataks varasemas etapis ning rohkem ettevõtteid jõuaksid sisulise saneerimiseni.“

**Rahandusministeerium:** „[...]võlgniku varatus menetluse läbiviimise ajaks, mida leevendaksid tõhusamad ennetavad meetmed.“

## 15 Saneerimiskava koostamine, esitamine ja nõuete ümberkujundamine

### 15.1 Revisjoni objekt

#### 15.1.1 Analüüsi etapi üldeesmärk

Analüüsi etapi üldeesmärgiks on põhjalikult, sisuliselt ja süsteemselt analüüsida saneerimiskava koostamise ja esitamise ning nõuete ümberkujundamise regulatsioone, eelkõige nende

---

<sup>558</sup> *Op cit* 3-2-1-25-11, p 56.

<sup>559</sup> *Op cit* 3-2-1-25-11, p 57: „Kolleeegium tõlgendab saneerimiseseadust selliselt, et saneerimismenetluse algatamine küll iseenesest ei takista võlausaldajal algatamise-eelsele võlgniku rahalise kohustuse rikkumisele tuginedes lepingut lõpetada või lepingu täitmisest keelduda, kuid sellise õiguskaitsevahendi rakendamisel puudub saneerimismenetluse kestel õiguslik mõju, st sellele saab tugineda vaid saneerimise ebaõnnestumise korral.“

regulatsioonide otstarbekust, õigusselgust ja vastavust praktika vajadustele, ning teha vajadusel ettepanekud kehtiva õiguse muutmiseks. Välja tuleb tuua probleemide ja nende alternatiivsete lahendusvariantide õigusvõrdlev analüüs ja eelistatav lahendus koos põhjendusega. Analüüs peab vastama sisuliselt mahult HÕNTE mõistes kontseptsioonile, st lahendatav probleem peab olema põhjalikult lahti seletatud, kajastama õiguslikke valikuid ning vastavalt töögrupi tööjaotusele tuleb hinnata kaasnevaid mõjusid. Analüüsi lõppu peab olema lisatud VTK [vorm](#), mis täidab kontseptsiooni kokkuvõtte funktsiooni. Välja tuleb pakkuda terviklik, süsteemne ja õigusselge lahendus saneerimiskava koostamise ja esitamise ning nõuete ümberkujundamise regulatsioonide kohta. Vajadusel tuleb välja pakkuda regulatsioonide lihtsustamise, ajakohastamise ning ühtlustamise viisid. Analüüs peab muu hulgas hõlmama kõiki järgmisi üksikküsimusi:

### 15.1.2 Saneerimiskava koostamine ja esitamine

SanS § 20 lõige 1 kohaselt koostab pärast saneerimismenetluse algatamist saneerimisnõustaja ettevõtja nimel saneerimiskava.<sup>560</sup> Kuigi seletuskirjas toodud põhjendused annavad selge juhise, et ettevõtja võib ka ise enne saneerimismenetluse algatamist koostada saneerimiskava, siis normi sõnastus võib põhjustada kahetimõistmisi. Kohati ebaselgeks jääb, kelle kohustus on saneerimiskava koostamine, st kas see lasub ettevõtjal endal või saneerimisnõustajal. Riigikohus on selgitanud, et saneerimisnõustaja vastutab SanS § 20 lõike 1 järgi kava koostamise eest.<sup>561</sup> Ebaselge on seejuures mis tähendus on SanS § 27 lõikest 1 tuleneval kohustusel, mille kohaselt peab saneerimisnõustaja esitama kirjaliku arvamuse saneerimiskava kohta, st olukorras, kus saneerimisnõustaja on ise koostanud saneerimiskava peab ta avaldama arvamust selle kohta.

SanS § 10 lõige 2 punkti 3 kohaselt märgitakse saneerismääruses muu hulgas ka tähtaeg, mille jooksul saneerimiskava tuleb esitada kohtule kinnitamiseks. Seadus ette, et vastav tähtaeg ei või olla pikem kui 60 päeva (SanS § 10 lg 3). Pikema tähtaja andmist ei peetud vajalikuks, kuna saneerimismenetluse algatamise tagajärjed piiravad võlausaldajate õigust, mistõttu peaks tähtaeg olema võimalikult lühike.<sup>562</sup> Lühikese tähtaja eesmärgiks on ühelt poolt saneerimismenetluse kiire läbiviimine ning teiselt poolt distsiplineeriva tähendusega, suunates ettevõtjat võimalikult varajases faasis tegutsema. IMF soovitude kohaselt ei tohiks algatamise tähtaeg olla pikem kui 120 päeva.<sup>563</sup> Põhjamaade-Balti koostöö maksejõuetusalaste soovitude kohaselt ei tohiks olla vastav periood vähem kui 2 kuud ning ei tohiks maksimaalselt ületada 12 kuud.<sup>564</sup>

Kehtivas õiguses puudub võimalus kohtul tähtaega pikendada, st tegemist on saneerimiskava esitamise maksimaalse ajaga, mille ületamisel jäetakse saneerimismenetlus algatamata. Praktikast esineb ettevõtjatel raskusi 60 päevasest tähtajast kinnipidamisega.<sup>565</sup> Seetõttu on tehtud ettepanek näha ette võimalus kohtul vastavat tähtaega pikendada 30 päeva võrra.<sup>566</sup>

Analüüsida tuleb, kuidas peaks toimuma saneerimiskava koostamine ja esitamine saneerimismenetluses, mh kas lubada tuleks seaduses sätestatud tähtaja pikendamist.

<sup>560</sup> Näiteks Põhjamaade-Balti maksejõuetusalaste soovitude kohaselt võiks saneerimisavaldus sisaldada ka juba saneerimiskava esialgset versiooni.

<sup>561</sup> *Op cit* [3-2-1-25-11](#), p 88.

<sup>562</sup> *Op cit* saneerimiseseaduse eelnõu (335) [seletuskiri](#).

<sup>563</sup> *Op cit* [Orderly & Effective insolvency procedures](#) (1999).

<sup>564</sup> *Op cit* Kavand "Nordic-Baltic Recommendations on Insolvency Law" (Põhjamaade-Balti maksejõuetuse võrgustik koost) (2015), XII:3.

<sup>565</sup> Vt nt *op cit* [3-2-1-122-09](#), p 21; *op cit* [3-2-1-90-10](#), p 7; *op cit* [3-2-1-25-11](#), p 76; Riigikohtu 11. mai 2010. aasta määrus tsiviilasjas nr [3-2-1-28-10](#), p 14.

<sup>566</sup> Vt ka *op cit* Eesti Advokatuuri (p 9) ja Jõgeva kohtumaja tagasisidet saneerimiseseaduse muutmise seaduse väljatöötamiskavatasusele. Justiitsministeeriumi dokumendiregistri viit: 8-1/13-6280.

### 15.1.3 Saneerimiskavas esitatav informatsioon

Saneerimiskava sisu reguleerivad sätted peaksid sisaldama võimalikult täpselt nõutavate elementide kirjeldust.<sup>567</sup> SanS § 21 lõige 1 näeb ette miinimumnõude saneerimiskavas sisalduva informatsiooni kohta. Saneerimiskava eesmärgiks on anda nii ettevõtjale endale kui ka võlausaldajatele võimalikult ülevaatlilik ja selge pilt saneerimise õnnestumise kohta, mis võimaldab kõikidel asjaosalistel teha kõige sobivama otsuse. Seega on saneerimiskaval ja selles sisalduval informatsioonil saneerimismenetluses keskne roll.<sup>568</sup> Samas näeb näiteks SanS § 21 lõige 1 punkt 1 ette üldise punkti ettevõtte majandusliku seisundi kirjeldamiseks saneerimismenetluse algatamiseks täpsustamata seejuures andmeid, mida kajastada tuleks.<sup>569</sup> Seletuskirjas on täpsustavalt märgitud, et piirduda ei tohiks üksnes raamatupidamisbilansi esitamise, täpsustamata, milliseid andmeid tuleks täiendavalt esitada.<sup>570</sup>

Lisaks eelpool mainitule näeb SanS § 21 lõige 1 punkt 4 ette nõude rakendatava abinõu kirjelduse ja eesmärgipärasuse analüüsi, sh võlausaldajate nõude ümberkujundamise kirjeldus ja põhjendus. Nõutud ei ole saneerimiskavas nõ pankrotihinnangu andmine, st millises ulatuses oleks tõenäoliselt võimalik nõuded rahuldada pankrotimenetluses ettevõtja pankrotivara võõrandamise kaudu, arvestades mh menetluse kulusid ning raha nõ aegväärtust. Riigikohus on märkinud, et juba kavas tuleb võrrelda olukorda, mis saaks nõuetest kava kinnitamata jätmisel, st mis võimalused oleks nende rahuldamisel võimalikus pankrotimenetluses.<sup>571</sup>

Analüüsida tuleb, millist informatsiooni on vaja saneerimiskavas esitada, et selle pinnalt oleks võimalik saada piisavalt hea ülevaade võlgniku finantsseisundist, tulevikuprognosist ning kavandatud saneerimismeetmetest, mh kas kasutusele tuleks võtta pankrotihinnang ja arvestada raha aegväärtust. Analüüsida tuleb ka, kuidas vastav informatsioon esitada tuleks, et tagada piisav süstemaatilisus ning ülevaatlikkus.

### 15.1.4 Nõuete ümberkujundamine

SanS § 22 lõige 1 sätestab mitteamendava loetelu nõuete ümberkujundamise võimalustest täpsustamata, milliseid nõudeid on võimalik ümber kujundada. Näiteks VÕVS § 2 lõike 1 kohaselt võimaldatakse võlgade ümberkujundamise menetluses üksnes rahaliste (isiklike võlgade) kohustuste ümberkujundamist. Seejuures saab ümber kujundada võlgade ümberkujundamise avalduse esitamise ajaks sissenõutavaks muutunud võlgniku kohustusi (VÕVS § 2 lg 3). Kuigi SanS regulatsioon ei sätesta selgesõnaliselt selliseid piiranguid nagu VÕVS, siis Riigikohus on asunud seisukohale, et SanS § 22 esemeks on isiklikud nõuded ettevõtja vastu, mitte aga nt asjaõiguslikud realiseerimisõigused.<sup>572</sup>

SanS § 22 lõike 2 kohaselt ei saa saneerimiskavas ümber kujundada töölepingu alusel ega pankrotiseaduse § 48 lõikes 2 nimetatud tuletistehingust tekkinud nõuet, kui tuletistehingu üheks pooleks on asjaõigusseaduse § 314<sup>1</sup> lõigetes 1 või 2 või väärtpaberituru seaduse § 6 lõike 2 punktides 3 või 4 nimetatud isik või organisatsioon. Kuigi tegemist on ammendava loeteluga, siis on praktikas

<sup>567</sup> *Op cit* [Commission Recommendation](#) of 12.3.2014 on a new approach to business failure and insolvency.

<sup>568</sup> *Op cit* saneerimisseaduse eelnõu (335) [seletuskiri](#), lk 12.

<sup>569</sup> Vt võrdluseks VÕVS §-s 12 sätestatud nõudeid.

<sup>570</sup> *Op cit* saneerimisseaduse eelnõu (335) [seletuskiri](#), lk 28.

<sup>571</sup> *Op cit* [3-2-1-25-11](#), p-d 49, 50. Vt ka *op cit* saneerimisseaduse muutmise seaduse väljatöötamiskavatasust. Justiitsministeeriumi dokumendiregistri viit: 8-1/13-6280, lk 3-9.

<sup>572</sup> *Op cit* [3-2-1-25-11](#), p 59: „Saneerimisseadusest ei tulene, et saneerimise käigus saaks võlausaldaja ilma jätta nõuet tagavast õigusest, st saneerimise esemeks on SanS § 22 järgi isiklikud nõuded ettevõtja vastu, mitte aga nt asjaõiguslikud realiseerimisõigused. Seega ei saa asjaõigusi saneerimismenetluses iseenesest ka ümber kujundada, st nende sisu muuta.“ Sama seisukohta on Riigikohus kinnitanud hilisemas, vt *op cit* [3-2-1-74-13](#), p 18.

tekitanud segadust maksunõuete ümberkujundamise lubatavus.<sup>573</sup> Kaaluda tuleks, kas ammendavat loetelu oleks vajalik täiendada, nt välistada õigusvastaselt tekitatud kahju hüvitamise nõude ümberkujundamine.

Analüüsida tuleb, milliseid nõudeid peaks saama saneerimiskava alusel ümber kujundada. Eraldi tuleb analüüsida nõuete ümberkujundamise võimalusi, sh kas õigusraamistik toetab erinevate nõuete ümberkujundamise meetmete kasutamist. Muuhulgas peab analüüs käsitlema järgnevaid alapunkte:

#### a) Kestvuslepingud ja tulevikus tekkivad nõuded

VÕVS § 2 lõige 3 näeb ette võimaluse kujundada ümber kestvuslepingutest tulenevaid kohustusi, mis tekivad või muutuvad sissenõutavaks pärast võlgade ümberkujundamise avalduse esitamist. Saneerimiseseaduses puuduvad sätted kestvuslepingute ümberkujundamise kohta. Riigikohus on leidnud, et saneerimismenetluses saab reeglina ümber kujundada üksnes saneerimismenetluse algatamise ajaks sissenõutavaks muutunud nõudeid. Seega ei saa üldjuhul etteulatuvalt muuta kestvuslepingutest tulenevaid nõudeid. Samas tulenevalt saneerimismenetluse eesmärkidest võib olla vajalik erandlikult ja ajutiselt sekkuda ka kestvuslepingutesse.<sup>574</sup> Kaaluda tuleks seejuures sarnaste lahenduste kehtestamist nagu juba VÕVS ette näeb. Seaduses puudub regulatsioon ka tulevikus tekkivate nõuete käsitlemise kohta.

Analüüsida tuleb, millistel tingimustel tuleks lubada saneerimismenetluses kestvuslepingute ja tulevikus tekkivate nõuete ümberkujundamist.

#### b) Pandipidaja nõuete ümberkujundamine ja piirangud

SanS § 22 lõige 1 sätestab erinevad nõuete ümberkujundamise võimalused nägemata ette erisusi tagatud ja tagamata nõuetele. Saneerimiseseadustik ei keela iseenesest saneerimisabinõuna kasutada pandiga tagatud nõuete ümberkujundamist.<sup>575</sup> Oluline on seejuures tagada, et pandipidajast võlausaldajaid ei või saneerimismenetluses kohelda oluliselt halvemini kui neid koheldakse pankrotimenetluses, nt ei või saneerimismenetluses jätta võlausaldajat saneerimise käigus ilma nõuet tagavast õigusest.<sup>576</sup> Erinevalt SanS regulatsioonist näeb VÕVS § 24 lõige 6<sup>577</sup> otseselt ette pandiga tagatud nõude ümberkujundamise tingimused ning PankrS § 182 lõige 1<sup>578</sup> pandi maksmata panemise piirangud.

Analüüsida tuleb erisuste ettenägemise vajadust pandipidaja nõuete ümberkujundamiseks ning pandiga tagatud nõuete vähendamise tingimuste ning piirangute seadmise vajadust. Seejuures on oluline, et pant kui majanduslik tagatis ei kaotaks oma funktsiooni ja tähendust.

<sup>573</sup> *Op cit* [3-2-1-25-11](#), p 17: „MKS § 114 lg-ga 2 sarnase saneerimismenetlust reguleeriva sätte puudumine maksukorralduse seaduses ei takista aga saneerimise käigus maksuvõla ümberkujundamist. Saneerimiseseadus on maksukorralduse seaduse suhtes eriseadus ja ka hilisem seadus.“

<sup>574</sup> *Op cit* [3-2-1-25-11](#), p-d 45, 46. Vt ka *op cit* Eesti Advokatuuri (p 2.2.) ja Eesti Pangaliidu (p 1.1.) tagasisidet saneerimiseseaduse muutmise seaduse väljatöötamiskavatasuse kohta. Justiitsministeeriumi dokumendiregistri viit: 8-1/13-6280.

<sup>575</sup> *Op cit* [3-2-1-25-11](#), p 43.

<sup>576</sup> *Op cit* [3-2-1-25-11](#), p 61; *Op cit* [3-2-1-74-13](#), p-d 18-19.

<sup>577</sup> VÕVS § 24 lg 6: Pandiga tagatud nõude võib ümber kujundada üksnes juhul, kui võlausaldaja sellega nõustub, seda ka siis, kui pantija on kolmas isik. See ei välista ega piira pandi realiseerimise järel ülejääva nõude ümberkujundamist üldises korras. Pandipidaja nõusolekut ei ole vaja käesoleva seaduse § 3 lõike 1 järgi krediidilepingu lõpetamiseks.

<sup>578</sup> PankrS § 182 lg 1: Pandiga tagatud nõuet ei saa kompromissis märgitud tähtaja jooksul maksmata panna, kui võlgnik tegeleb majandus- või kutsetegevusega ja kompromissi kohaselt on pandiga koormatud ese vajalik võlgniku ettevõtte tegevuse jätkamiseks.

### c) Kohustuste konverteerimine osaluseks äriühingus

SanS § 22 lõige 1 punkt 4 näeb muu hulgas nõude ümberkujundamise võimalusena ette kohustuse asendamise juriidilise isiku osa või aktsiaga. Seletuskirja kohaselt tuleb eelpool mainitud ümberkujundamise meede kõne alla nn üleminekusaneerimises, st ettevõtte müüakse uuele, üksnes sellel eesmärgil loodud juriidilisele isikule, mille osad või aktsiad antakse võlausaldajale võlgade katteks.<sup>579</sup> Seejuures ei ole seaduses ette nähtud, et vajalik on võlausaldaja või võlausaldajate enamuse nõusolek. Riigikohus on oma otsuses tõlgendanud antud ümberkujundamise võimalust selliselt, et välistatud ei ole võimalus anda võlausaldajatele osalus saneeritavas äriühingus, ilma et loodaks uus äriühing, ja antaks üle ettevõtte kui majandusüksus.<sup>580</sup> Samas äriseadustiku osaluse omandamise regulatsioonid ei paku antud ümberkujundamise meetme kasutamisele terviklikku õigusraamistikku. Nt ei võimalda äriseadustik osa-/ aktsiakapitali suurendamist tagasiulatavalt olematuks muuta olukorras, kus menetlus lõpetatakse või saneerimiskava tühistatakse. Omaette küsimus on, kas saab võlausaldajat sundida omandama osalust saneeritavas ühingus, eriti krediidasutusi.

Analüüsida tuleb, millistel tingimustel peaks olema saneerimismenetluses võimalik kohustuse konverteerimine osaluseks ning kuidas tuleks muuta kehtivat õigust, et vastavat võimalust lubada.

### d) Võlaõiguslikud tagatised

Eraldi analüüsi vajab võlaõiguslikele tagatistele saneerimiskava laiendamine. Kaaluda tuleks, mis tingimustel võiks kõne alla tulla garantii ja käenduse ümberkujundamine saneerimiskavas, nt kas pärast nende sissenõutavaks muutumist või ka enne seda.<sup>581</sup>

Analüüsida tuleb, millistel tingimustel võiks saada saneerimiskavas ümber kujundada võlaõiguslikust tagatisest tulenevaid nõudeid.

## 15.2 Ülevaade huvigruppide 2015. aastal esitatud ettepanekutest

**Rahandusministeerium:** „Analüüsida tuleks pandipidajate õiguste/kohustuste tasakaalu ja positsiooni saneerimismenetluses.“

## 16 Saneerimiskava vastuvõtmine, kinnitamine ja muutmine

### 16.1 Revisjoni objekt

#### 16.1.1 Analüüsi etapi üldeesmärk

Analüüsi etapi üldeesmärgiks on põhjalikult, sisuliselt ja süsteemselt analüüsida saneerimiskava vastuvõtmise, kinnitamise ja muutmise regulatsioone, eelkõige nende regulatsioonide otstarbekust, õigusselgust ja vastavust praktika vajadustele, ning teha vajadusel ettepanekud kehtiva õiguse muutmiseks. Välja tuleb tuua probleemide ja nende alternatiivsete lahendusvariantide õigusvõrdlev analüüs ja eelistatav lahendus koos põhjendusega. Analüüs peab vastama sisuliselt mahult HÖNTE mõistes kontseptsioonile, st lahendatav probleem peab olema põhjalikult lahti seletatud, kajastama õiguslikke valikuid ning vastavalt töögrupi tööjaotusele tuleb hinnata kaasnevaid mõjusid. Analüüsi lõppu peab olema lisatud VTK [vorm](#), mis täidab kontseptsiooni kokkuvõtte funktsiooni. Välja tuleb pakkuda terviklik, süsteemne ja õigusselge lahendus saneerimiskava vastuvõtmise, kinnitamise ja muutmise regulatsioonide kohta. Vajadusel tuleb välja pakkuda regulatsioonide lihtsustamise,

<sup>579</sup> *Op cit* saneerimisseaduse eelnõu (335) [seletuskiri](#), lk 30.

<sup>580</sup> *Op cit* [3-2-1-25-11](#), p 63.

<sup>581</sup> Vt ka *op cit* Eesti Advokatuuri (p 2.4.) ja Eesti Pangaliidu (p 1.2.) tagasisidet saneerimisseaduse muutmise seaduse väljatöötamiskavatasuse kohta. Justiitsministeeriumi dokumendiregistri viit: 8-1/13-6280.

ajakohastamise ning ühtlustamise viisid. Analüüs peab muu hulgas hõlmama kõiki järgmisi üksikküsimusi:

### 16.1.2 Saneerimiskava vastuvõtmine ja kinnitamine

SanS § 24 lõike 1 kohaselt võtavad saneerimiskava vastu võlausaldajad hääletamise teel koosolekul või koosolekut pidamata. Seejuures on võlausaldajate häälte arv võrdeline tema põhinõude suurusega, mis on kindlaks tehtud käesoleva seaduse alusel. Saneerimiskava on vastu võetud, kui selle poolt hääletas vähemalt pool kõigist võlausaldajatest, kellele kuulub vähemalt kaks kolmandikku kõigist häälest. Euroopa Komisjoni soovitude kohaselt peaks olema võimalik võtta vastu saneerimiskava nende võlausaldajate poolt, kes on sellega mõjutatud.<sup>582</sup>

SanS § 21 lõike 2 kohaselt võib saneerimiskavas ette näha võimaluse rahuldada võlausaldajate nõudeid rühmade kaupa. Seaduses on sätestatud võimalus, mitte kohustus.<sup>583</sup> Küll aga juhul, kui soovitakse võlausaldajate rühmi moodustada, siis peaks ühe rühma moodustama ühesuguste õigustega võlausaldajad.<sup>584</sup> Seejuures jätab seadus lahtiseks, mida tähendab „ühesuguste õigustega võlausaldajad“,<sup>585</sup> nähes ette vaid nõude, mille kohaselt peavad saneerimiskavas sisalduma põhimõtted, mille alusel võlausaldajate rühmad moodustatakse. Võlausaldajate rühmadesse jagamisel on väga olulised tagajärjed, nt võlausaldajate grupeerimisel on oluline tähtsus kava kinnitamise otsustamisel.<sup>586</sup> Erinevalt SanS regulatsioonist näeb PankrS § 181 ette pandiga tagatud nõuetega võlausaldajate osalemisel hääletamisel ette piirangud.

Analüüsida tuleb, kas ja kuidas tuleks saneerimiskava hääletamise regulatsiooni muuta, mh kas ja kui detailselt tuleks reguleerida võlausaldajate rühmitamist seaduse tasandil.

#### a) Võlausaldajate kaitsemehhanismid

Kehtiv õigus lähtub saneerimismenetluses põhimõttest, mille kohaselt on saneerimismenetluses ettevõtja huvid mõnevõrra olulisemal kohal kui võlausaldajate huvid. Seega on äärmiselt oluline, et saneerimismenetlus tagaks võlausaldajate huvide kahjustumise vältimiseks teatavad kaitsemehhanismid. Saneerimismenetluse eesmärgiks ei saa olla ettevõtja vabastamine võlgadest võlausaldajate huvide kahjustamise teel.<sup>587</sup> Oluline on tagada, et saneerimisega ei seata võlausaldajaid oluliselt halvemasse olukorda, kui nad oleksid tõenäoliselt ettevõtja pankrotimenetluse korral, st et võlausaldaja peaks saama oma nõudeid saneerimiskava alusel rahuldatud oluliselt mitte väiksemas ulatuses sellest, mida oleks tõenäoliselt võimalik saavutada pankrotimenetluses ehk anda nõ pankrotihinnang.<sup>588</sup> (vt III.III, 15.1.3).

Maailemapanga maksejõuetusalaste põhimõtetes on rõhutatud vajadust näha ette ettevõtja lähikondsete nõuetele ja hääletamisõigusele teatud erisused, mis tagaksid õiglase olukorra.<sup>589</sup> Ka UNCITRAL maksejõuetusalases juhendis on välja toodud, et mõned riigid on valinud lahenduse, mille kohaselt nähakse ettevõtja lähikondsetele saneerimiskava üle hääletamisel ette erisused. Samas väga

<sup>582</sup> *Op cit* [Commission Recommendation](#) of 12.3.2014 on a new approach to business failure and insolvency

<sup>583</sup> Samas vt *op cit* [Commission Recommendation](#) of 12.3.2014 on a new approach to business failure and insolvency: 16. To increase the prospects of restructuring and therefore the number of viable businesses being rescued, it should be possible to adopt a restructuring plan by the affected creditors, including secured and unsecured creditors.

<sup>584</sup> *Op cit* [3-2-1-122-09](#), p 18.

<sup>585</sup> *Op cit* saneerimiseseaduse eelnõu (335) [seletuskiri](#), lk 29: „Nii võiksid ühte rühma kuuluda näiteks pandiga tagatud võlausaldajad, teise pandiga tagamata võlausaldajad. Samas võib teatud juhtudel olla võimalik liigitada võlausaldajad ka näiteks nõuete suuruse järgi.“

<sup>586</sup> *Op cit* [3-2-1-25-11](#), p-d 39, 40.

<sup>587</sup> *Op cit* [3-2-1-25-11](#), p 49.

<sup>588</sup> *Op cit* [3-2-1-25-11](#), p-d 49- 51.

<sup>589</sup> *Op cit* [The World Bank, Principles for Effective Insolvency and Creditor/ Debtor Rights Systems](#) (2015), lk 22.

paljud riigid ei näe lähikondsetele erireegleid maksejõuetusõiguses, küll aga on sellisel juhul üldiselt olemas normid teistes õigusvaldkondades.<sup>590</sup> Saneerimisseadus ei näe ette erisusi seoses tavaliste võlausaldajate ja võlgniku lähikondsetest võlausaldajatega.<sup>591</sup> On võimalik, et saneerimiskava vastuvõtmise ja nõuete ümberkujundamise suuruse üle otsustavad ainult lähikondsed, kui nad täidavad SanS § 24 lg-s 3 sätestatud tingimused. Seega on seotud isikutel võimalik saneerimismenetluses otsustada saneerimiskava vastuvõtmise üle ka tingimustel, mis ei pruugi olla teiste võlausaldajate huvides. Ainuüksi lähikondsete poolt vastu võetud saneerimiskava ei tähenda samas siiski automaatselt rikkumist, vaid võlausaldaja peab tuginema oma vastuväidetes eelkõige omaenda õiguse rikkumisele või muule seaduses sätestatud rikkumisele.<sup>592</sup> Seejuures ei ole välistatud vajadus kohelda teatud olukordades ettevõtja lähikondseid tavavõlausaldajatest erinevalt.<sup>593</sup> Muuhulgas on tehtud ettepanek, et lähtuda ei tuleks lähikondsete määratlemisel ainult saneerimiskava hetkeseisust, vaid hääletamine peaks olema keelatud ka ettevõtjatega seotud isikutel, kes on ettevõtjaga seotud isikutelt lähiajal nõude omandanud.<sup>594</sup>

Samuti ei näe kehtiv õigus ette erisusi seotud isikute laenude käsitlemisele. Erisuste ettenägemise põhjendusena on välja toodud asjaolu, et ettevõtja lähikondsete staatus erineb tavavõlausaldajatest. Seda eelkõige seetõttu, et majanduslikust sisust lähtudes, kujutab osaluse omaja või seotud isiku antud laen summasid, mis oleks tulnud äriühingusse suunata kapitali sissemaksena, mistõttu peaks see olema sisuliselt võrdsustatud kapitaliga ning rahuldatama nii saneerimis- kui pankrotimenetluses alles pärast kõigi teiste võlausaldajate nõudeid.<sup>595</sup> Vastava lahenduse puudusena on välja toodud selle ettevõtlust pärssiv mõju, sest kaob osaluse omajate valmidus anda sellisel juhul omanikulaenu.<sup>596</sup>

Kehtivas õiguses puuduvad sätted, mis võimaldaksid saneerimismenetluse kestel tehinguid tagasivõita. Samas PankrS § 188 kohaselt on kompromissi kehtivuse ajal halduril võimalik pankrotivarasse tagasivõita. Näiteks Põhjamaade-Balti koostöö maksejõuetusalaste soovitude kohaselt peaksid pankrotimenetluse tagasivõitmise reeglid kohalduma ka saneerimismenetluses.<sup>597</sup> Kuigi saneerimisseadus ei välista vara tagasivõitmist hilisemas pankrotimenetluses või täitemenetluses,<sup>598</sup> siis puudub säte, mis peataks pankrotimenetluse või täitemenetluse raames tehingute tagasivõitmise tähtaegade kulgemise saneerimise ajaks. Seetõttu võib tekkida oht, et saneerimismenetluse ajal ettevõtja poolt võõrandatud vara ei ole võimalik järgnevas pankrotimenetluses tagasi võita, sest tagasivõitmise tähtajad on möödas. Seejuures tuleks eraldi tähelepanu pöörata aegumise tähtagade peatumise vajadusele.<sup>599</sup>

Lisaks eelpool mainitule on varasemalt kaalumisel olnud teatavate piirangute seadmine juhatuse liikme käsutusõigusele. Vastava piirangu seadmise vajaduse põhjusena on välja toodud eelkõige asjaolu, et piirangute seadmise läbi on võimalik vältida saneerimismenetluses varade välja kantimist

---

<sup>590</sup> *Op cit* [UNCITRAL Legislative Guide on Insolvency Law](#) (2005), lk 223.

<sup>591</sup> *Op cit* [3-2-1-122-09](#), p 18.

<sup>592</sup> *Op cit* [saneerimiskava kinnitamise praktika](#), lk 13.

<sup>593</sup> *Op cit* [saneerimiskava kinnitamise praktika](#), lk 20: „Samas võib analüüsi autori arvates küsida selle järele, kas ettevõtja lähikondsed ei peaks kandma ettevõtjaga seotud majanduslikke riske mõnevõrra suuremal määral kui muud võlausaldajad.“

<sup>594</sup> Vt *op cit* Eesti Pangaliidu ettepanekut (p. 4.) saneerimisseaduse muutmise seaduse väljatöötamiskavatasuse kohta. Justiitsministeeriumi dokumendiregistri viit: 8-1/13-6280.

<sup>595</sup> *Op cit* saneerimisseaduse muutmise seaduse väljatöötamiskavatasus. Justiitsministeeriumi dokumendiregistri viit: 8-1/13-6280, lk 8.

<sup>596</sup> Vt *op cit* Eesti Advokatuuri ettepanekut (p. 8.) saneerimisseaduse muutmise seaduse väljatöötamiskavatasuse kohta. Justiitsministeeriumi dokumendiregistri viit: 8-1/13-6280.

<sup>597</sup> *Op cit* kavand „Nordic-Baltic Recommendations on Insolvency Law“ (Põhjamaade-Balti maksejõuetuse võrgustik koost) (2015).

<sup>598</sup> *Op cit* saneerimisseaduse eelnõu (335) [seletuskirja](#) lisa 1 märkuste tabel, p 6.

<sup>599</sup> *Op cit* saneerimisseaduse muutmise seaduse väljatöötamiskavatasus. Justiitsministeeriumi dokumendiregistri viit: 8-1/13-6280, lk 1.

ning tõsta saneerimismenetluse usaldusväärtust.<sup>600</sup> Ei toetatud lahendust, mille kohaselt ettevõtja jääks täielikult ilma käsutusõigusest, vaid pigem pooldati piirangute seadmist teatud tehingute jaoks.<sup>601</sup>

Analüüsida tuleb, milliseid mehhanisme tuleks saneerimismenetluses rakendada, tagamaks võlausaldajate õiguste efektiivne kaitse. Muuhulgas tuleb analüüsida, milline peaks olema lähikondsete õiguslik seisund saneerimismenetluses, millistel juhtudel tuleks seaduses ette näha erisused ettevõtja lähikondsetele võrreldes tavavõlausaldajatega ning millistel tingimustel ja ulatuses tuleks piirata juhatuse liikmete käsutusõigust saneerimismenetluse kestel.

#### b) Uus finantseering

Saneerimise õnnestumine võib sõltuda ettevõtja tegevuse jätkamiseks ja ümberkorraldamiseks vajaliku finantseeringu saamisest. Makseraskustes juriidilisel isikul ei pruugi olla kerge kaasata täiendavat raha, kuna võlausaldajad ei ole reeglina huvitatud vahendite paigutamisest majandusraskustes ettevõttesse. SanS-s puuduvad sätted, mis otseselt reguleeriksid uue finantseeringu õiguslikku tähendust saneerimismenetluses. PankrS § 186 näeb kompromissi tegemise korral ette regulatsiooni majandustegevuse jätkamiseks krediidi võtmise reeglid. Näiteks antakse PankrS § 186 lg-ga 1 krediiti andnud võlausaldajale eelisõigus teiste pankrotivõlausaldajate ees. Kaaluda tuleks, kas ka saneerimismenetluses ei tuleks anda uuele finantseeringule teatav eelisõigus.

Uue finantseeringu tähtsust on rõhutanud ka mitmed rahvusvahelised soovitused/ juhised. Maailmapanga maksejõuetusalases juhises on rõhutatud vajadust lubada eelisjärgus finantseerimist, et tagada kiirete ettevõtte vajaduste rahuldamine, mis on tasakaalustatud kaitsemehhanismidega vältimaks võlausaldajate huvide kahjustamist.<sup>602</sup> Seejuures annavad mitmed riigid uuele finantseeringule „super eelisõiguse“. <sup>603</sup> Ka Euroopa Komisjoni soovituste kohaselt peaks liikmesriik tagama uuele finantseeringule teatava kaitse.<sup>604</sup>

Analüüsida tuleb, millisel viisil võiks olla lubatud uuele finantseeringule eelisõiguse andmine, sh milliste eeliste andmine võiks olla põhjendatud. Analüüs peab kajastama teiste riikide vastavaid lahendusi ja praktikat, mh Ameerika Pankroti Instituudi uuringu tulemusi ja soovitusi.<sup>605</sup>

#### 16.1.3 Saneerimiskava kinnitamise tagajärjed

SanS § 45 lõike 1 kohaselt hakkab saneerimiskava kinnitamisega kehtima saneerimiskavas ettenähtud õiguslik tagajärg ettevõtja ja isiku kohta, kelle õigusi saneerimiskavaga mõjutatakse, välja arvatud juhul, kui esinevad SanS §-s 46 nimetatud asjaolud. Saneerimiskavas väljendatud tahteavaldust peetakse kehtivaks, kui see on esitatud seaduses või kokkuleppes ettenähtud vormis. Saneerimiskava ei vabasta ettevõtja kohustuse täitmise eest solidaarselt vastutavat isikut oma kohustuse täitmisest. Kui ettevõtja kohustuse täitmise eest solidaarselt vastutav isik on kohustuse täitnud, on tal ettevõtja suhtes tagasinõudeõigus üksnes selles ulatuses, milles ettevõtja vastutaks kohustuse täitmise eest saneerimiskava järgi.

<sup>600</sup> *Op cit* saneerimiseseaduse muutmise seaduse väljatöötamiskavatasus. Justiitsministeeriumi dokumendiregistri viit: 8-1/13-6280, lk 3.

<sup>601</sup> Vt ka *op cit* Eesti Advokatuuri (p. 7.) ja Eesti Pangaliidu (p.3.) tagasisidet saneerimiseseaduse muutmise seaduse väljatöötamiskavatasuse kohta. Justiitsministeeriumi dokumendiregistri viit: 8-1/13-6280.

<sup>602</sup> *Op cit* [The World Bank Principles And Guidelines For Effective Insolvency And Creditor Rights Systems](#) (2001), lk 48.

<sup>603</sup> Vt *op cit* [Orderly & Effective insolvency procedures](#) (1999).

<sup>604</sup> Vt *op cit* [Commission Recommendation](#) of 12.3.2014 on a new approach to business failure and insolvency p-d27-29.

<sup>605</sup> *Op cit* American Bankruptcy Institute. [Commission to Study the Reform of Chapter 11](#). 2012-2014 Final Report and Recommendations.

VÕVS § 29 lõike 3 kohaselt ei piira ümberkujundamiskava kinnitamine pandi või muu esemelise tagatisega võlausaldaja, kes ei nõustunud oma nõude ümberkujundamisega, õigust rahuldada oma nõue tagatise arvel. SanS vastavat võimalust ei sätesta. SanS § 45 lõike 5 kohaselt on kohtu kinnitatud saneerimiskava täitedokument saneerimiskavaga ümberkujundatud nõude suhtes. Kui saneerimiskavas on ette nähtud kohustuse täitmise tähtaja pikendamine, ei saa saneerimiskavas nimetatud tähtaja jooksul nõuet maksmata panna. Erinevalt SanS regulatsioonist on VÕVS § 29 lõikes 6 sõnaselgelt sätestatud, et ümberkujundamiskava kinnitamine ei välista võlausaldajate poolt vara tagasivõitmise hagi esitamist ja lahendamist täitemenetluses. Kohtutäitur annab ümberkujundamiskavaga hõlmatud võlausaldajatele saadu välja üksnes kohtu korraldusel ja ümberkujundamiskava alusel.

Analüüsida tuleb, millised tagajärjed peaksid kaasnema saneerimiskava kinnitamisega.

#### 16.1.4 Saneerimiskava täitmine

Seadus ei sätesta saneerimiskava täitmise maksimaalset täitmise tähtaega. Tegemist on seadusandja teadliku valikuga. Seletuskirja kohaselt kasutatakse Euroopas sagedasti süsteemi, mille kohaselt on tavaliselt seaduses ette nähtud, kui pika aja jooksul saneerimine peab toimuma. See tähtaeg on üldiselt 2 kuni 3 aastat.<sup>606</sup> Praktikast on soovitud kehtestada saneerimiskava täitmise ajaks oluliselt pikemat tähtaega – 15 aastat.<sup>607</sup>

Praktikas on tekkinud probleeme saneerimiskava täitmisega olukorras, kus enne saneerimismenetlust on hagi tagamise korras võlgniku vara arestitud. SanS § 11 lõike 3 kohaselt lahendab saneerimismenetluse algatanud kohus ettevõtja avalduse alusel ajavahemikul saneerimismenetluse algatamisest kuni saneerimiskava kinnitamiseni hagi tagamise abinõude kehtivuse. Sätte eesmärgiks on anda kohtule õigus otsustada, mis saab ettevõtja suhtes enne saneerimismenetluse algatamist mõnes teises tsiviilasjas seatud hagi tagamise abinõust.<sup>608</sup> Samas ei reguleeri seadus olukorda, kus menetluse kestel ei ole kohus lahendanud hagi tagamise abinõude kehtivuse küsimust. Seega on võimalik, et saneerimiskava on küll kinnitatud, kuid ettevõtja ei saa täita saneerimiskavast tulenevaid kohustusi, kuna vara on hagi tagamise korras arestitud.

Analüüsida tuleb, kas saneerimiskava tähtajale oleks vajalik seaduse tasandil sätestada maksimaalne täitmise tähtaeg. Süsteemset ja terviklikku analüüsi vajab olukord, kus saneerimiskava on kinnitatud, kuid hagi tagamise abinõude kehtivust ei ole kohus enne seda lahendanud.

### 16.2 Ülevaade huvigruppide 2015. aastal esitatud ettepanekutest

**Eesti Advokatuuri Maksejõuetusõiguse Komisjon:** „Saneerimiseseadusesse ei tohi sisse kirjutada olukorda, kus vähesed pandiga tagatud võlausaldajatel (väga tihti pangad), kelle nõuded moodustavad tihtipeale enamiku nõuete kogumahust, oleks demokraatia printsiipi eirates võimalik saneerimismenetlus mingis faasis sisuliselt blokeerida. On tavapärane, et ühel või teisel põhjusel ei pruugi pandiga tagatud võlausaldaja olla saneerimismenetluse läbiviimisest huvitatud. Seda ka juhul, kui on olemas reaalne võimalus ettevõtja edukaks saneerimiseks. Pandiga tagatud võlausaldaja nõuded on tihtipeale tagatud ja tema seisukohast lähtudes võib saneerimine lihtsalt venitada oma nõude realiseerimist.“

**Rahandusministeerium:** „Tehingu tagasivõitmise analüüsi käigus võiks mh analüüsida, kas tuleks luua täiendavaid hagi esitamise aegumise tähtaega katkestavaid asjaolusid näiteks kohustustest vabastamise menetluse ja vabastamise määruise jõustumisel peaks tagasivõitmise aegumine peatuma või katkema ja aegumine algab uuesti või kulgeb edasi alates sellest, kui kohus on võlgadest

<sup>606</sup> *Op cit* saneerimiseseaduse eelnõu (335) [seletuskiri](#), § 21 lg 1 p 3.

<sup>607</sup> *Op cit* [3-2-1-25-11](#), p 75.

<sup>608</sup> *Op cit* saneerimiseseaduse eelnõu (335) [seletuskiri](#), lk 16.

vabastamise tühistanud. Sarnane paralleel kehtiks saneerimis- või samalaadsete menetlustega, kus sundtäitmine või hagi esitamine on välistatud.“

„[...] saneerimismenetluses tuleks rakendada kava täitmise tagamiseks proportsionaalset pandiõigust, et välistada varade arvelt võlausaldajate ringi suurenemine.

## 17 Rollide jaotus ja järelevalve saneerimismenetluses

### 17.1 Revisjoni objekt

#### 17.1.1 Analüüsi etapi üldeesmärk

Analüüsi etapi üldeesmärgiks on põhjalikult, sisuliselt ja süsteemselt analüüsida erinevate saneerimismenetluse osaliste rollide jaotust ning nende tegevuse üle teostatava järelevalve regulatsioone, eelkõige nende regulatsioonide otstarbekust, õigusselgust ja vastavust praktika vajadustele, ning teha vajadusel ettepanekud kehtiva õiguse muutmiseks. Välja tuleb tuua probleemide ja nende alternatiivsete lahendusvariantide õigusvõrdlev analüüs ja eelistatav lahendus koos põhjendusega. Analüüs peab vastama sisuliselt mahult HÕNTE mõistes kontseptsioonile, st lahendatav probleem peab olema põhjalikult lahti seletatud, kajastama õiguslikke valikuid ning vastavalt töögrupi tööjaotusele tuleb hinnata kaasnevaid mõjusid. Analüüsi lõppu peab olema lisatud VTK [vorm](#), mis täidab kontseptsiooni kokkuvõtte funktsiooni. Välja tuleb pakkuda terviklik, süsteemne ja õigusselge lahendus saneerimismenetluse osaliste rollide jaotuse ja järelevalve kohta. Vajadusel tuleb välja pakkuda regulatsioonide lihtsustamise, ajakohastamise ning ühtlustamise viisid. Analüüs peab muu hulgas hõlmama kõiki järgmisi üksikküsimusi:

#### 17.1.2 Saneerimismenetluse osaliste staatus

SanS § 1 kohaselt on ettevõtte saneerimismenetluse eesmärgiks ettevõtja, võlausaldaja ja kolmanda isikute huvide arvestamine ja õiguste kaitsmine ettevõtte saneerimise käigus. Seejuures on vastavate isikute huvid saneerimismenetluses küllaltki vastandlikud. Ettevõtja sooviks on vähendada kohustusi eesmärgiga säilitada ettevõtte, samal ajal kui võlausaldaja soovib, et võlgnik täidaks kohustuse võimalikult suures mahus.<sup>609</sup> Seega saneerimismenetlus peab sarnaselt pankrotimenetlusele looma võimalikult tasakaalustatud lahenduse, milles arvestatakse piisavalt kõikide osapoolte huve. Seejuures lähtutakse eeldusest, et ettevõtja huvid on saneerimismenetluse raames mõnevõrra olulisemad kui võlausaldajate huvid.<sup>610</sup> Võlausaldajate oluliseimaks ülesandeks saneerimismenetluses on saneerimiskava vastuvõtmine, st saneerimise võimalikkus sõltub väga suuresti võlausaldajate otsusest kiita saneerimiskava heaks.

Kui pankroti väljakuulutamisel läheb pankrotivara valitsemis- ja käsutamisõigus üle haldurile (PankrS § 36 lg 1), siis saneerimismenetluses sellist piirangut ette nähtud ei ole. Saneerimismenetluse regulatsioonide kehtestamisel lähtuti nõ omavalitsemise (*debtor in possession*) mudelist, st võlgnik säilitab nii valitsemis- kui ka käsutamisõiguse. Omavalitsemise mudel võimaldab jätkata senisel juhtkonnal ettevõtte juhtimist, kasutades ära nende kogemust ja *know how*-d. Samas võib just juhtkonna tegevus olla see, mis on viinud ettevõtte majandusraksustesse. Seadusandja üritas küll võimalikult suures ulatuses vältida omavalitsemise negatiivseid tagajärgi, eelkõige läbi saneerimisnõustaja ja võlausaldajate kontrollifunktsiooni,<sup>611</sup> kuid praktikas ei taga rakendatud mehhanismid piisavalt saneerimismenetluse väärkasutuse välistamist (III.III, 16.1.2 a)). Võlgnikul on küll seadusest tulenev kaasaaitamiskohustus, st ettevõtja peab andma kohtule ja saneerimisnõustajale teavet, mida nad vajavad seoses saneerimismenetlusega ning osutama saneerimisnõustajale abi tema

<sup>609</sup> Op cit [3-2-1-122-09](#), p 16.

<sup>610</sup> Op cit saneerimisseaduse eelnõu (335) [seletuskiri](#), lk 14.

<sup>611</sup> Op cit saneerimisseaduse eelnõu (335) [seletuskiri](#), lk 14-15.

ülesannete täitmisel, kuid see iseenesest ei takista tegemast tehinguid, mis võivad kahjustada võlausaldajate huve.

SanS § 15 lõike 1 kohaselt nimetab kohus saneerimisnõustaja saneerimismenetluse algatamisel pärast ettevõtja arvamuse ära kuulamist. Võimalust jätta saneerimisnõustaja nimetamata, kehtiv õigus ette ei näe. Seda isegi siis, kui ettevõtja on esitanud nõuetele vastava saneerimisavalduse ja -kava ning dokumentidest ei nähtu, et ettevõtja oleks varasemalt pahatahtlikult käitunud. SanS § 16 sätestab küll saneerimisnõustaja õigused ja kohustused, kuid samas ei nähtu, millised õigused on saneerimisnõustajal seoses oma ülesannete teostamisega, nt kas saneerimisnõustaja võib osaleda juhatuse või osanike koosolekul, kas ta võib siseneda võlgniku tööruumidesse, tutvuda kohapeal dokumentidega jne.

SanS § 31 lg-st 1 tuleneb kohustus nimetada vähemalt kaks eksperti, kes annavad saneerimiskavale hinnangu, juhul kui kohus võtab menetlusse ettevõtja avalduse kinnitada saneerimiskava, mille võlausaldajad on jätnud vastu võtmata. Seega lisaks saneerimisnõustajale on vajalik kahe eriala spetsialisti arvamus saneerimiskava edukuse tagamiseks. Selline nõue tähendab praktikas seda, et saneerimiskava kinnitamine venib seni kuni määratakse eksperdid ning valmib nende arvamus saneerimiskava kohta. Lisaks ajakulule, tähendab ekspertide teenuste kasutamine lisakulu juba majandusraskustes olevale ettevõtjale.

Analüüsida tuleb, milline peaks olema saneerimismenetluses võlgniku, võlausaldajate, saneerimisnõustaja, eksperdi ja kohtu roll, et tagada efektiivne saneerimismenetluse läbiviimine, mis arvestaks erinevate osapoolte huve. Analüüs peab muuhulgas hõlmama ka saneerimisnõustaja ja eksperdi tasu problemaatikat.

#### 17.1.3 Järelevalve saneerimismenetluses

Kehtiva õiguse kohaselt on menetluses olevate isikute õiguste ja huvide kaitse tagamine suures osas kohtu kanda.<sup>612</sup> Saneerimisnõustajal on oluline kontrollfunktsioon võlausaldaja nõude õiguspärasuse esmases kontrollis ning ettevõtja tehingute otstarbekuse hindamisel.<sup>613</sup> UNCITRAL maksejõuetusalased juhised rõhutavad kohtu järelevalve vajadust olukorras, kus võib tekkida probleeme täitmise või kohustuse tõlgendamisega.<sup>614</sup> Saneerimismenetluses on oluline tagada piisava kaitsemehhanismi olemasolu isikute õiguste ja huvide kaitsmise tagamiseks. Seejuures saneerimiskava täitmise üle teostab järelevalvet ainult saneerimisnõustaja, kes peab kohtule esitama igal poolaastal aruande saneerimiskava täitmise ja muude oluliste asjaolude kohta.

Analüüsida tuleb, milline peaks olema järelevalvesüsteem, et tagada tõhus kontroll saneerimismenetluses, sh saneerimiskava täitmise üle.

### 17.2 Ülevaade huvigruppide 2015. aastal esitatud ettepanekutest

**Eesti Advokatuuri Maksejõuetusõiguse Komisjon:** „Komisjon peab siiski oluliseks märkida, et tähtsion tagada, et saneerimiseseaduse muudatustega ei suurendataks väheste pandiga tagatud võlausaldajate (tihti pangad) rolli ja võimalusi saneerimismenetlust dikteerida.“

„Saneerimiseseadusesse ei tohi sisse kirjutada olukorda, kus vähesed pandiga tagatud võlausaldajatel (väga tihti pangad), kelle nõuded moodustavad tihtipeale enamiku nõuete kogumahust, oleks demokraatia printsiipi eirates võimalik saneerimismenetlus mingis faasis sisuliselt blokeerida. On tavapärane, et ühel või teisel põhjusel ei pruugi pandiga tagatud võlausaldaja olla saneerimismenetluse läbiviimisest huvitatud. Seda ka juhul, kui on olemas reaalne võimalus ettevõtja

<sup>612</sup> *Op cit* saneerimiseseaduse eelnõu (335) [seletuskiri](#), § 1.

<sup>613</sup> *Op cit* 3-2-1-122-09, p 18.

<sup>614</sup> *Op cit* [UNCITRAL Legislative Guide on Insolvency Law](#) (2005), lk 231.

edukaks saneerimiseks. Pandiga tagatud võlausaldaja nõuded on tihtipeale tagatud ja tema seisukohast lähtudes võib saneerimine lihtsalt venitada oma nõude realiseerimist.“

**Kaubandus- ja Tööstuskoda:** „Saneerimismenetlus on aga hea meede, millega hoida tasakaalus võlausaldaja ja võlgniku huvid, kuna menetluses on mõlemad pooled huvitatud võlgniku eduka majandustegevuse taastamisest [...]“.“

**Rahandusministeerium:** „võlausaldaja huvide vähene kaitse, mida on mõjutanud ka kohtupraktika suunad. Maksejõuetusmenetluse läbiviimise põhimõtteid on seega vaja õigusaktides oluliselt täpsustada.“

## 18 Saneerimiskava muutmine, tühistamine, saneerimismenetlusele järgnev pankrotimenetlus

### 18.1 Revisjoni objekt

#### 18.1.1 Analüüsi etapi üldesmärk

Analüüsi etapi üldesmärgiks on põhjalikult, sisuliselt ja süsteemselt analüüsida saneerimiskava muutmise ja tühistamise regulatsioone ning saneerimismenetluse seoseid pankrotimenetlusega, eelkõige nende regulatsioonide otstarbekust, õigusselgust ja vastavust praktika vajadustele, ning teha vajadusel ettepanekud kehtiva õiguse muutmiseks. Välja tuleb tuua probleemide ja nende alternatiivsete lahendusvariantide õigusvõrdlev analüüs ja eelistatav lahendus koos põhjendusega. Analüüs peab vastama sisuliselt mahult HÖNTE mõistes kontseptsioonile, st lahendatav probleem peab olema põhjalikult lahti seletatud, kajastama õiguslikke valikuid ning vastavalt töögrupi tööjaotusele tuleb hinnata kaasnevaid mõjusid. Analüüsi lõppu peab olema lisatud VTK [vorm](#), mis täidab kontseptsiooni kokkuvõtte funktsiooni. Välja tuleb pakkuda terviklik, süsteemne ja õigusselge lahendus saneerimiskava muutmise ja tühistamise ning saneerimismenetlusele järgneva pankrotimenetluse kohta. Vajadusel tuleb välja pakkuda regulatsioonide lihtsustamise, ajakohastamise ning ühtlustamise viisid. Analüüs peab muu hulgas hõlmama kõiki järgmisi üksikküsimusi:

#### 18.1.2 Saneerimiskava muutmine

Kehtivas õiguses puudub regulatsioon, mis näeks ette võimaluse muuta saneerimiskava.<sup>615</sup> Olenemata hoolikast planeerimisest võib siiski tulla praktikas ette juhtumeid, kus on vaja saneerimiskava muuta. Teatav paindlikkus võib olla vajalik nt olukorras, kus ettevõtte varaline seis muutub. VÕVS § 35 näeb ette ümberkujundamiskava muutmise võimaluse, pakkudes seega oluliselt suuremat paindlikkust võrreldes saneerimismenetlusega. Saneerimiskava muutmise võimaldamisel on oluline tagada, et saneerimiskava muutmise ei kahjustataks võlausaldajate huve. Nii Maailmapanga maksejõuetusalased juhised, UNCITRAL maksejõuetusalastes juhised<sup>616</sup> kui ka Põhjamaade-Balti koostöövõrgustiku soovitusel peavad vajalikuks lubada saneerimiskava muutmist teatavate tingimuste esinedes.<sup>617</sup>

Analüüsida tuleb, millistel tingimustel peaks seadus võimaldama saneerimiskava muuta ning kuidas tagada seejuures piisav võlausaldajate kaitse.

<sup>615</sup> *Op cit* saneerimiseseaduse muutmise seaduse väljatöötamiskavatasus. Justiitsministeeriumi dokumendiregistri viit: 8-1/13-6280, lk 9.

<sup>616</sup> *Op cit* [UNCITRAL Legislative Guide on Insolvency Law](#) (2005), lk 230.

<sup>617</sup> Vt *op cit* kavand “Nordic-Baltic Recommendations on Insolvency Law” (Põhjamaade-Balti maksejõuetuse võrgustik koost) (2015). *Op cit* [UNCITRAL Legislative Guide on Insolvency Law](#) (2005). *Op cit* [The World Bank Principles for Effective Creditor/ Debtor Rights Systems](#) (2015).

### 18.1.3 Pankrotiavalduse esitamine saneerimiskava kehtivuse ajal

SanS § 49 lõike 1 kohaselt ei saa saneerimiskava kehtivuse ajal esitada pankrotiavaldust nõude alusel, mille kohta saneerimiskava kehtib või mis oli olemas enne saneerimiskava kinnitamist. Antud sätte sõnastusest saab järeldada, et kehtiva õiguse alusel ei ole võimalik esitada pankrotiavaldust ka nõude alusel, mida saneerimiskavaga ümber ei kujundatud. VÕVS § 33 lõige 1 ja PankrS § 191 lõige 1 sellist välistust ette ei näe. Selline võimalus jäeti VÕVS seletuskirja kohaselt välja, et tagada võimalikult suure hulga nõuete hõlmatus ümberkujundamiskavaga.<sup>618</sup>

Analüüsida tuleb, millistel tingimustel tuleks anda ettevõtjale kaitse pankrotiavalduse esitamise eest saneerimiskava kehtivuse ajal.

### 18.1.4 Saneerimismenetluse lõppemine

Üheks saneerimismenetluse lõppemise aluseks on saneerimiskava tühistamine. Saneerimiskava tühistamise alused on loetletud SanS § 51 lõikes 1. Näiteks tühistab kohus SanS § 51 lõige 1 punkti 1 järgi saneerimiskava, kui ettevõtja on pärast saneerimiskava kinnitamist tunnistanud süüdi pankroti- või täitemenetluse kuriteos. Ebaselgeks jääb, kas sellise aluse esinedes on ka kohtul omaalgatuslikult võimalik tühistada saneerimiskava või on see alus, mille esinedes on võlausaldajatel ja saneerimisnõustajal õigus nõuda kohtult saneerimiskava tühistamist. PankrS § 190 lg 1 sätestab selgelt, et kohus võib tühistada kompromissi vaid halduri ja selle võlausaldaja nõudel, kelle suhtes kompromiss kehtib ning PankrS § 190 lõige 2 näeb lausa ette halduri kohustuse esitada tühistamisavaldus.

VÕVS § 39 lõige 2 punkt 3 näeb erinevalt SanS regulatsioonist ette võimaluse tühistada ümberkujundamiskava ka siis, kui ilmneb, et võlgnik ei ole makseraskustes või on need ületanud ning võlausaldajate nõuete ümberkujundamine ei ole asjaolude olulise muutumise tõttu nende suhtes enam õiglane. Samuti puudub SanS-s võimalus tühistada saneerimiskava erinevalt ümberkujundamiskavast olukorras, kus võlgnik on tahtlikult või raske hooletusega esitanud oluliselt ebaõigeid või ebatäielikke andmeid oma vara ja sissetulekute, võlausaldajate või oma kohustuste kohta (VÕVS § 39 lg 2 p 4) või kui võlgnik on teinud makseid ümberkujundamiskavas nimetatata võlausaldajatele teiste võlausaldajate huvisid oluliselt kahjustades (VÕVS § 39 lg 2 p 5).

SanS § 52 kohaselt loetakse kaitstuks saneerimisnõustaja, eksperdi ja järelevalvet teostava saneerimisnõustaja nõue tasu ja kulutuste hüvitamise kohta, kui saneerimiskava tühistatakse ja sellele järgneva kolme kuu jooksul kuulutatakse ettevõtja suhtes välja pankrot. Kuigi saneerimismenetluses kontrollitakse võlausaldaja nõude õiguspärasust ning tõendatust nii saneerimisnõustaja kui ka kohtu poolt, siis hilisemas pankrotimenetluses neid nõudeid kaitstuks ei loeta.

Analüüsida tuleb saneerimismenetluse lõppemise aluste täiendamise vajadust. Analüüsida tuleb, milline tähendus on saneerimismenetluses tehtud toimingutel sellele järgnevas pankrotimenetluses ning millistel tingimustel oleks võimalik saneerimismenetluses läbiviidud tegevusi arvestada pankrotimenetluses.

## 18.2 Ülevaade huvigruppide 2015. aastal esitatud ettepanekutest

**Eesti Pangaliit:** „Saneerimiskava kinnitamisel märgitakse, et nõuded tuleb täita näiteks hiljemalt 3 aasta jooksul. Ka saneerimiskava ise lõppeb selle 3 aasta lõpuks ehk ettevõtte justkui ei peagi enne saneerimiskava viimast päeva midagi tasuma. Kui nüüd saneeritav isik ei täida enda saneerimiskavast tulenevat kohustust ja samas on ka saneerimise tähtaeg läbi, siis puudub seaduses kirjeldus, mis saab edasi. Kui saneerimise raames on nõudeid vähendatud, siis peaks justkui minema saneerimist tühistama. Samas on menetlus juba läbi. Kas siis tuleks minna seda taastama ja siis tühistama? Leiame, et see oleks põhjendatu aja- ja ressursikulu, millest kannatavad just kreditorid.“

<sup>618</sup> Op cit VÕVS-i eelnõu (746 SE) [seletuskiri](#), § 33.

**Rahandusministeerium:** „[...]menetluse pikk kestus, mis vähendab menetluse tulemuslikkust ning mille osas oleks vaja täiendada menetluse läbiviimist toetavaid meetmeid.“

### III.IV Füüsilise isiku maksejõuetus

#### 19 Füüsilise isiku maksejõuetusmenetlus

##### 19.1 Revisjoni objekt

###### 19.1.1 Analüüsi etapi üldeesmärk

Revisjoni üldeesmärk on põhjalikult, sisuliselt ja süsteemselt analüüsida füüsilise isiku maksejõuetus regulatsiooni otstarbekust, õigusselgust ja vastavust praktika vajadustele ning teha vajadusel ettepanekud kehtiva õiguse muutmiseks. Analüüsida tuleb kehtiva süsteemi puudusi ning pakkuda välja lahendusi nende puuduste ületamiseks. Analüüs peab vastama sisuliselt mahult HÖNTE mõistes kontseptsioonile, st lahendatav probleem peab olema põhjalikult lahti seletatud, kajastama õiguslikke valikuid ja eelistatavat valikut koos põhjendusega ning vastavalt töögrupi tööjaotusele tuleb hinnata kaasnevaid mõjusid. Analüüsi lõppu peab olema lisatud VTK [vorm](#), mis täidab kontseptsiooni kokkuvõtte funktsiooni. Välja tuleb pakkuda terviklik, süsteemne ja õigusselge lahendus füüsilise isiku maksejõuetuse või makseraskuste ületamiseks. Sealjuures tuleb analüüsida senise pankrotimenetluse regulatsiooni kokkusobivust võlgade ümberkujundamise menetlusega, sujuvat üleminekut ühelt menetluselt teisele ning hinnata vajadust süstematiseerida või kokku koondada füüsilise isiku pankrotimenetlust puudutavad sätted. Samuti tuleb analüüsida, kas teha pankrotiseadus füüsilise isiku keskmaks või täpsustada erijuhte, näiteks vangistuses viibivate isikute osas. Vajadusel tuleb välja pakkuda regulatsioonide lihtsustamise, ajakohastamise ning ühtlustamise viisid. Analüüs peab muu hulgas hõlmama kõiki järgmisi üksikküsimusi:

###### 19.1.2 Füüsilise isiku kohustustest vabastamise menetlus

Ühe pankrotimenetluse eesmärgina on välja toodud, et füüsilisest isikust võlgnikule antakse pankrotimenetluse kaudu võimalus vabaneda oma kohustustest käesolevas seaduses ettenähtud korras (PankrS § 2). Pankrotiseaduses on alates 2004. aastast eraldi peatükk füüsilisest isikust võlgniku kohustustest vabastamise menetluse kohta (PankrS § 169–177). Regulatsiooni lisamise põhjendusena toodi eelnõu seletuskirjas välja, et kehtiva pankrotiseaduse oluline puudus on, et füüsilisest isikust pankrotivõlgnikul puudub võimalus menetluse lõppedes oma täitmata jäänud kohustustest vabaneda.<sup>619</sup> Ka rahvusvahelistes pingeridades ja hea praktika juures on makseraskuste ületamise menetluste efektiivset toimimist alternatiivina likvideerivale pankrotimenetlusele olulise kriteeriumine arvesse võetud<sup>620</sup>. 2004. aastal seadusena jõustunud eelnõu seletuskirjas selgitati, et kui juriidilise isiku pankroti puhul on menetlus sageli suunatud juriidilise isiku likvideerimisele ning sellest põhimõttest lähtuvalt on kujundatud kogu pankrotimenetluse regulatsioon, siis füüsilise isiku pankroti korral likvideerimismenetlust iseenesestmõistetavalt toimuda ei saa.<sup>621</sup> Kohustustest vabastamise menetluse eesmärk on ette näha kohustustest vabastamise võimalus neile, kelle majanduslik olukord on eriti raske. Lõpptulemusena peaks menetlus võimaldama võlgnikule uue majandusliku alguse ehk andma talle uue võimaluse normaalseks majanduslikuks ja sotsiaalseks eluks<sup>622</sup>. Sellise nn *fresh start* põhimõtte lähtus Eestis tõsiasi, et kui juriidiline isik vabaneb pankrotimenetluse raames likvideerimisel oma võlgadest, siis füüsiline isik jääb oma kohustuste eest vastutavaks veel 10 aastaks. Selline lahendus ei motiveeri füüsilist isikut selle 10 aasta jooksul aktiivselt majandustegevusega tegelema ning kasu saama.<sup>623</sup>

<sup>619</sup> Pankrotiseaduse eelnõu (1085) seletuskiri, lk 20.

<sup>620</sup> Näiteks juriidiliste isikute maksejõuetuse kontekstis, vt Maailmapanga [äriedetabel „Doing business 2016“](#), alaosa „[Resolving insolvency](#)“ [metoodikat](#) ja lahtris „[resolving insolvency](#)“ valides ka maksejõuetusõiguse alast [head praktikat](#).

<sup>621</sup> *Op cit* pankrotiseaduse eelnõu (1085) seletuskiri, lk 20.

<sup>622</sup> Riigikohtu 5. juuni 2013. a kohtumäärus tsiviilasjas nr [3-2-1-60-13](#), p 10.

<sup>623</sup> *Op cit* pankrotiseaduse eelnõu (1085) seletuskiri, lk 20.

#### a) Kohustustest vabastamise menetluse algatamine

Peamine lähtekoht on, et võlgadest vabastamise menetlus tuleks algatada, kui just ei esine selgelt aluseid, mis algatamise välistavad (PankrS § 171 lg 2). Kohtul on kaalutusõigus menetluse algatamise otsustamisel, kuid kui välistavaid aluseid ei esine, ei ole kohtul alust füüsilisest isikust võlgniku kohustustest vabastamise menetlust algatamata jätta<sup>624</sup>. Võlgniku kohustustest vabastamise menetluse algatamise otsustamisel kohalduvad hagita menetluse põhimõtted, sh uurimispõhimõte<sup>625</sup>.

Kohustustest vabastamise menetluse algatamisel näib praktikas eelkõige küsimusi tekitavat kinnipeetavate, sh pikaajalises vangistuses viibivate isikute võlgadest vabastamise menetluste algatamise mõttekus. Tagasisides toodi välja, et pankrotimenetlus ja võlgadest vabastamine ei ole pikemaajaliste vangistuste puhul perspektiivikad, kuid avalduste menetlemiseks kulub päris palju aega ja ressursi<sup>626</sup>. Samas näib kohtupraktika pooldavat seisukohta, et menetlust ei saa ainuüksi vangistuse tõttu algatamata jätta. Kui võlgniku käitumises ei ole raskelt süülike käitumise tunnuseid, ei ole kohtul alust füüsilisest isikust võlgniku kohustustest vabastamise menetlust algatamata jätta. Juhud, mil võlgniku raske süüline käitumine annab kohtule aluse kaaluda, kas võlgniku kohustustest vabastamise menetlus algatada või mitte, on loetletud PankrS § 171 lõige 2 punktides 1–5.<sup>627</sup> Rõhutatud on, et kohalduvad hagita menetluse põhimõtted, sh uurimispõhimõte, mille eesmärgiks on tagada, et asja lahendamiseks olulised asjaolud ei jääks välja selgitamata ainuüksi selle tõttu, et menetlusosaline ei osanud ette näha vajadust esitada täiendavaid tõendeid<sup>628</sup>.

Seega võib kohtult võlgadest vabastamise algatamise otsustamisel oodata aktiivsemat rolli. Kohtule on küll antud diskretsioon algatamise üle otsustamisel, kuid ka vangistuses viibivate isikute puhul tuleks hinnata vaid PankrS § 171 lõike 2 punktides 1–5 toodud välistavaid aluseid. Näiteks ei saa Riigikohtu praktika kohaselt ainuüksi sellest, et avaldajat on karistatud vangistusega teha algatamise järeltulek selle kohta, et võlgnik rikub süülike käitumisele oma kohustust tegeleda mõistlikult tulutoova tegevusega<sup>629</sup>. Nii tuleks ka vangistuses viibivate isikute puhul kohustustest vabastamise menetlus välistavate tingimuste puudumisel algatada. Samas on Riigikohus seda põhimõtet piiranud öeldes, et pankrotimenetluse eesmärgiga ei ole kooskõlas algatada võlgniku kohustustest vabastamise menetlus üksnes selleks, et pikaajalises vangistuses olev võlgnik saaks vabaneda oma kohustusest hüvitada kriminaalkohtumenetluse kulud enne nõude aegumist karistuse kandmise ajal<sup>630</sup>. Tagasisides pakuti välja, et pankrotimenetluse võiks muuta füüsiliste isikute jaoks vähem atraktiivseks ja piirata võiks teatud tüüpi isikute (näiteks pikaajaliste vangide) juurdepääsu menetlusele, keelduda avalduse menetlusse võtmisest või jätta see läbi vaatamata, kui asjaoludest nähtuvalt on ilmselge, et võlgadest vabastamine ei oleks tulemuslik<sup>631</sup>.

Selle küsimuse kõrval on õiguskirjanduses välja pakutud, et kaaluda tuleks võimalust, et võlgadest vabastamise menetlus võiks teatud juhtudel toimuda ka ilma eelneva pankrotimenetluseta, eelkõige siis, kui võlgnik on püsivalt maksejõuetu ning oleks alust menetlus raugemisega lõpetada<sup>632</sup>. Tagasisides viidati, et usaldusisiku kohustuste täitmine võib olla võlgnikule üle jõu käiv ning samal ajal võib osutuda ka usaldusisiku leidmine võlgniku jaoks probleemiks. Kohus ei saa aga jätta võlgniku

---

<sup>624</sup> Vt Riigikohtu 17. aprilli 2013. aasta kohtumäärus tsiviilasjas nr [3-2-1-46-13](#), p 11.

<sup>625</sup> *Op cit* [3-2-1-46-13](#), p 13; Riigikohtu tsiviilkolleegiumi 27. aprilli 2009. aasta määrus tsiviilasjas nr [3-2-1-45-09](#), p 14.

<sup>626</sup> *Op cit* [Tartu Maakohtu ettepanekud](#), p 3.2.

<sup>627</sup> *Op cit* [3-2-1-60-13](#), p 10; *op cit* [3-2-1-46-13](#), p 11; Riigikohtu 14. novembri 2011. aasta määrus tsiviilasjas nr [3-2-1-121-11](#), p 12.

<sup>628</sup> *Op cit* [3-2-1-46-13](#), p 13; *op cit* [3-2-1-45-09](#), p 14.

<sup>629</sup> Riigikohtu 27. veebruari 2013. aasta kohtumäärus tsiviilasjas nr [3-2-1-1-13](#), p 10.

<sup>630</sup> Riigikohtu 29. septembri 2015. aasta määrus tsiviilasjas nr [3-2-1-92-15](#), p-d 9 ja 10.

<sup>631</sup> *Op cit* [Tartu Maakohtu ettepanekud](#), p 3.2.

<sup>632</sup> *Op cit* P. Varul, *Juridica* 2013/*IV*, lk 239.

kohustustest vabastamise menetlust algatamata põhjusel, et ei ole isikut, kellele panna usaldusisiku kohustusi<sup>633</sup>.

Analüüsida tuleks, millised peaksid olema menetluse algatamisest keeldumise aluseid, et välistada menetluse algatamine juhtudel, kui see ei oleks pankrotimenetluse eesmärgiga kooskõlas, arvestades (pikaajaliste) kinnipeetavate juhte ja tagada menetlusökonoomiat arvestav lähenemine. Analüüsida võib ka võlgadest vabastamise menetluse algatamise võimalust eelneva pankrotimenetlusest, eelkõige raugemise olukordades.

#### b) Kohustustest vabastamise menetluse käik

Menetluse kestel on võlgnik kohustatud tegelema mõistlikult tulutoova tegevusega ja, kui tal sellist tegevust ei ole, siis seda otsima, andma selles osas kohtu ja usaldusisiku nõudel teavet, samuti ei tohi võlgnik saadud tulusid ja vara varjata<sup>634</sup> (PankrS § 173 lg-d 1 ja 2). Menetluses määratakse võlgnikule usaldusisik, kelle ülesanne on võlausaldajatele kord aastas jaotise alusel makseid teha ja kellele loetakse loovutatuks võlgniku töötasu jms nõuded (PankrS § 172 lg 1; §173 lg 3). Usaldusisiku tasu ja kuluga seonduvat ei ole õigusaktides reguleeritud. Kohus võib ka usaldusisikut mitte määrata, kui ta on veendunud, et võlgnik suudab usaldusisiku kohustusi ise täita ja kui usaldusisiku määramine tooks ilmselt kaasa põhjendamatuid kulusi, sel juhul teeb järelevalvet kohus (PankrS § 172 lg 6).

Õiguskirjanduses on öeldud, et probleeme tekitavad võlgnikud, kes elatusmiinimumist rohkem ei teenigi, neilt ei ole võimalik võlausaldajate nõuete katteks raha saada ning viidatud, et tekib küsimus, kas ikka peab tingimata toetama sellist võlgnikku, kes ise ennast aidata ei soovi.<sup>635</sup> Tagasisides toodi välja, et miinimumpalga ja TMS § 132 tingimused võimaldavad alati näidata, et sissetulekut, mille arvelt võlausaldajatele makseid teha, ei ole<sup>636</sup>. Ajakirjanduses viidati, et reeglina kohtabki miinimumpalka saavaid mehi just pankrotimenetlustes. Haldurid näevad igapäevaselt, kuidas isikute töötasud muutuvad siis üleöö nulliks või miinimumiks, millele ei saa sissenõuet pöörata. „See on võlgnike poolt leitud auk pankrotimenetlustes, mille kasutamine on massiline,“ kirjeldab Krupp.<sup>637</sup> Probleemidele lahenduste otsimisel tuleb aga arvestada, et menetluse eesmärk ongi uue alguse võimaldamine tihti juhtudel, kui võlgniku majanduslik olukord on äärmiselt kehv. Küll aga ei peaks kohustustest vabastamise võimalust pakkuma pahatahtlikele võlgnikele. Ühtlasi ei ole selge, kuidas võlgniku kohustus tegeleda mõistlikult tulutoova tegevusega või seda otsida kohaldub vangide, piiratud teovõimega isikute, pensionäride ja nii füüsilistel kui ka vaimsetel põhjustel (osaliselt) töövõimetute isikute kohustustest vabastamise menetluste puhul<sup>638</sup>.

Tagasisides toodi välja, et enamikule võlgnikest on kohustustest vabastamise menetluses üle jõu käiv võlausaldajate tasutava summa maksmine ja arvestus, pakkudes välja, et võlgnik peaks iga kuu tasuma kindla summa ja kui konkreetsel kuul saab teha suurema kinnipidamise<sup>639</sup>. Analüüsida tuleks, kuidas lahendada olukord, mil usaldusisikut ei leita ning ka võlgnikule käiks usaldusisiku kohustuste täitmine üle jõu käiv<sup>640</sup>. Akadeemilistes töödes on välja pakutud, et usaldusisiku mitterääramine peaks jääma erandlikuks, võlgnikul võiks olla usaldusisiku leidmisel kaasaaitamiskohustus, arvestada tuleb, et võlausaldajatel puudub õiguslik alus võlgnikult teabe nõudmiseks, järelevalve aitab tagada see, kui võlgnikule või usaldusisikule on pandud iga-aastane aruandluskohustus. Õigusakti tasandil tuleks reguleerida usaldusisiku tasu, sest käesoleval ajal erineb kohtupraktika vastavalt sellele, kas kohus on

<sup>633</sup> Op cit [Tartu Maakohtu ettepanekud](#), p 3.6.

<sup>634</sup> Op cit [3-2-1-46-13](#), p 13;

<sup>635</sup> M. Varusk. [Füüsilise isiku pankrotimenetlus](#). – Õiguskeel 2010/III, lk 4, vt ka allmärkus nr 6.

<sup>636</sup> Op cit [Tartu Maakohtu ettepanekud](#), p 3.1.

<sup>637</sup> O. Kund. [Võlglasel on Eestis kuldne põli](#). – Postimees 29.10.2015

<sup>638</sup> Op cit [Tartu Maakohtu ettepanekud](#), p-d 3.6 ja 3.7.

<sup>639</sup> Op cit [Tartu Maakohtu ettepanekud](#), p-d 3.1.

<sup>640</sup> Vt ka op cit [Tartu Maakohtu ettepanekud](#), p-d 3.1; 3.5–3.7.

lähunud vaid pankrotiseaduses sätestatust, et usaldusisiku tasustamine ei ole seadusandja poolt ette nähtud, kohaldanud seaduse analoogiat ja/või lähunud võlausaldajate üldkoosoleku otsusest usaldusisikule tasu maksmise kohta<sup>641</sup>.

Analüüsida tuleks, kuidas tagada menetlusosaliste huvide kaitse ja tasakaal ning kas ja kui siis millised on praeguse süsteemi puudujäägid ning mis oleks soovitatav eesmärk, mille täitmisel võiks kohustustest vabastamise menetluse lugeda õnnestunuks. Rahvusvahelistes soovitustes on välja toodud, et süsteem ei peaks võlgniku õigusi kuritarvitama ega olema tingimata kujundatud üksnes selleks, et kaitsta võlausaldajate huve ja tagada neile maksimaalne kasu. Tegemist peaks olema tasakaalustatud lahendusega, et anda võlgnikule teine võimalus<sup>642</sup>. Sealjuures on vajalik analüüsida, kuidas ületada raskused usaldusisiku leidmisel, kuidas tagada võlgnikule menetluse käigus pandud kohustuste täitmine ning kas vajalik oleks nõuete rahuldamise määra alampiiri sätestamine. Lahendada tuleks ka küsimus, mida teha isikutega, kellel ei ole tõenäoliselt üldse võimalik võlgade vabastamise menetluses võlausaldajate nõudeid rahuldada ning kas vajalik oleks erireeglid sätestada. Vajalik on uurida ka seda, kuidas parandada võlgniku finantsteadlikkust, tagada ja korraldada usaldusisiku funktsioonide täitmine ja milline võiks olla võlanõustamise võimalik korraldus.

### c) Kohustustest vabastamise otsustamine

Kohus otsustab võlgniku kohustustest vabastamise üldreeglina pärast viie aasta möödumist võlgadest vabastamise menetlusest. Kohus võib jätta võlgniku võlgadest vabastamata kohustuste rikkumise, teabe andmisest keeldumise või pankrotikuriteos süüdimõistmise korral<sup>643</sup> (vt PankrS § 175). Praeguse seisuga on [Ametlikes Teadaannetes](#) on kättesaadavad 23 teadet võlgadest vabastamisega seoses, 70% juhtudest on teate kohaselt võlgnik võlgadest vabastamata jäetud ja 30% juhtudest on võlgnik võlgadest vabastatud.

Tagasisides toodi üldiselt välja, et võlgnikule seatud nõue täita viie aasta kestel kokku lepitud kohustused, näib olevat silmakirjalik nõue ja selle tagamiseks puuduvad hoovad<sup>644</sup>. Kriitilisena on välja toodud, et võlgnikult nõusoleku välja pigistamine, maksta 10 eurot (või veidi rohkem) kuus, ei saa olla meetod, mille järel kinnitada, et võlgnik on kohustusi täitnud ja tuleb vabastada pankrotimenetluses täitmata jäänud kohustustest<sup>645</sup>. Ettepanekutena on välja toodud, et kohustustest vabastamisest võiks rääkida alles siis, kui on täidetud mingi miinimummäär<sup>646</sup>, sealjuures pakuti välja, et ka viie aasta möödumisel võiks vabastamisel hinnata nõuete rahuldamise määra, nagu lühema ajaperioodi puhul (PankrS § 175 lg 1<sup>1</sup>), et motiveerida võlgnikke tulu teenima<sup>647</sup>. Sealjuures tuleb siiski arvestada, et esikohal ei ole üksnes võlausaldajate nõuete maksimaalne rahuldamine, vaid ka võlgnikule uue alguse võimaldamine. Tõepoolest ei annaks aga kohustustest vabastamise menetlus midagi juurde ega täidaks enda eesmärgi, kui teatud määra kohustuste täitmise asemel, hoiaks võlgnik ka selle menetluse kestel pahatahtlikult kohustuste täitmisest kõrvale.

Analüüsida tuleks võlgadest vabastamise otsustamise eeldusi, kas senine regulatsioon vastab praktika vajadustele ja on kooskõlas võlgadest vabastamise põhimõtetega, analüüsida võiks ka nõuete alampiiriga seonduvat ja erijuhte, näiteks vangistuses viibivaid isikuid. Sealjuures tuleb analüüsida, kuidas tagada kohustustest vabastamise menetluse eesmärkide saavutamine.

<sup>641</sup> K. Lember. [Menetlusosaliste huvide kaitse ja tasakaal võlgniku kohustustest vabastamise menetluses](#). Magistritöö. Tallinn: Tartu Ülikool, 2013, lk 52–55.

<sup>642</sup> [Consumer Debt Report](#) Report of findings and recommendations (2001) – International federation of insolvency professionals (*INSOL International*), lk 15.

<sup>643</sup> *Op cit* pankrotiseaduse eelnõu (1085) seletuskiri, lk 24.

<sup>644</sup> *Op cit* [Tartu Maakohtu ettepanekud](#), p 3.1.

<sup>645</sup> *Op cit* [Tartu Maakohtu ettepanekud](#), p 3.1.

<sup>646</sup> *Op cit* [Tartu Maakohtu ettepanekud](#), p-d 3.1 ja 3.5, Justiitsministeeriumi dokumendiregistri viit: 7-7/5657.

<sup>647</sup> A. Koobas. [Füüsilise isiku maksejõuetuse lahendamise võimalused](#). Magistritöö. Tartu: Tartu Ülikool, 2013, lk 54.

### 19.1.3 Füüsilise isiku võlgade ümberkujundamise menetlus

#### a) Füüsilise isiku maksejõuetuse regulatsioon pankrotiseaduses ning kohustustest vabastamise ja ümberkujundamise erisus

Füüsilise isiku maksejõuetuse ja makseraskuste ületamise regulatsioon paikneb läbivalt pankrotiseaduses, millele lisanduvad spetsiifiliselt füüsilise isiku tarbeks kohustustest vabastamise sätted pankrotiseaduse lõpus (PankrS § 169–177) ja ümberkujundamise regulatsioon VÕVS-s. Tõstatatud on küsimus, kas läbivalt pankrotiseaduses kajastatud füüsilise isiku maksejõuetuse regulatsioon on piisav ja ülevaatlik. Välja on toodud, et praegu on pankrotimenetlus reguleeritud liiga juriidilise isiku keskselt ja tehtud ettepanek, et kehtivat õigust tuleks täiendada füüsilist isikut (muuhulgas abikaasasid) puudutavate sätetega<sup>648</sup>. Tõstatatud on ka küsimus, kas kohustustest vabastamise ja võlgade ümberkujundamise menetluse jaoks oleks vajalik eriregulatsioon vangistuses viibivate isikute jaoks. Laiem küsimus on kohustustest vabastamise ja võlgade ümberkujundamise regulatsiooni süstemaatika ja menetluse algatamise ja käigu erisuste põhjendatus. Seda eelkõige arvestades, et praktikas viivad menetlused sarnastele tulemustele, kuigi kohustustest vabastamine ja võlgade ümberkujundamine peaksid täitma erinevaid eesmärgi.

Oluline on teha vahet, millal on nii võlgniku kui ka tema võlausaldajate paremates huvides võlgade ümberkujundamise menetlus, millal aga pankrotimenetlus ning sellele järgnev võlgadest vabastamise menetlus.<sup>649</sup> Võlgadest vabastamise menetluse puhul on esiplaanil humanne aspekt: võimaldada võlgnikul, kes käitub heas usus, võlgadest lahti saada ja võimaldada talle uus algus – anda uus võimalus normaalseks majanduslikuks ja sotsiaalseks eluks.<sup>650</sup> Võlgade ümberkujundamine peaks aga aitama makseraskusi ületada. Sealjuures ei tohiks võlausaldajad sattuda oluliselt halvemasse olukorda võrreldes sellega, mida ta saaks võlgniku olemasoleva vara pankrotimenetluses realiseerimisel ja arvestades võimalusi saada lisa kuni võlgniku võimaliku võlgadest vabastamiseni.<sup>651</sup> Tagasisides toodi välja, et praeguseks on levinud juba vähemalt kolm aastat teadmine, et kohustustest vabanemiseks pankrotimenetluse kaudu piisab pankrotiavalduse kirjutamisest, ja võlad kustutatakse. Võlgade ümberkujundamise menetluse kõrval on pankrotimenetlus (kus võlgnikul puuduvad mistahes kohustused ja vähesegi vajaliku töö teeb ära haldur või ajutine haldur) võlgnikule tühi asi. Sellises olukorras ei saagi loota, et võlgnikud oleksid huvitatud võlgade ümberkujundamise menetlusest (seda on võlgnikud ka otsesõnu öelnud) ja pankrotimenetlusse pääsemine on paradiis, mis kindlustab võlgade korstnasse kirjutamise.<sup>652</sup> Tehti ettepanek, et võlgade ümberkujundamise ja võlgadest vabastamise menetlus tuleks olulisel määral ühtlustada, sest piiramatult leebe füüsilisest isikust võlgnike pankrotimenetlusele ja kohustustest vabastamise menetlusele juurdepääs laostab moraalselt kogu kohustuste täitmise distsipliini.<sup>653</sup>

Analüüsida tuleb, kas pankrotiseadus on liiga juriidilise isiku keskne ja seetõttu vajaks pankrotiseadus täiendamist füüsilise isiku (muu hulgas abikaasade) kohta käivate sätetega. Samuti tuleb analüüsida, kas võlgadest vabastamise ja ümberkujundamise regulatsioonid oleks vaja kokku koondada või menetluste vahelisi seoseid ja üleminekuid ühelt menetluselt teisele täpsustada, kuidas tagada praktikas võlgade ümberkujundamise menetluse tõhus toimimine võlgadest vabastamise võimaluse kõrval. Kuidas motiveerida veel mitte püsivalt maksejõuetuks muutunud isikuid esitama ümberkujundamise avaldust pankrotiavalduse asemel, kas kaaluda tuleks ümberkujundamise edukuse hindamist enne võlgadest vabastamise võimaldamist, kas ümberkujundamise menetluse algatamiseks esitatavaid nõudeid tuleks vähendada või võlgnikku nende täitmisel toetada.

<sup>648</sup> *Op cit* [Riigikohtu ettepanekud](#), p 4.6.

<sup>649</sup> *Op cit* P. Varul, *Juridica* 2013/*IV*, lk 239.

<sup>650</sup> *Op cit* P. Varul, *Juridica* 2013/*IV*, lk 239, vt ka allmärkus nr 19.

<sup>651</sup> VÕVS-i eelnõu (746 SE) [seletuskiri](#), lk 15.

<sup>652</sup> *Op cit* [Tartu Maakohtu ettepanekud](#), p 3.3.

<sup>653</sup> *Op cit* [Tartu Maakohtu ettepanekud](#), p 3.3.

## b) Võlgade ümberkujundamise menetluse algatamine

Võlgade ümberkujundamise menetlus pakub alternatiivi pankrotimenetlusele, et anda makseraskustes füüsilisele isikule, kes tõenäoliselt ei suuda enda kohustusi nende sissenõutavaks muutumise ajal täita, võimalus makseraskused ületada ja vältida pankrotimenetlust. Makseraskuste mõiste täpsem määratlus jäeti kohtupraktika kujundada<sup>654</sup>. Võlgade ümberkujundamise avaldusele tuleb üldjuhul lisada ümberkujundamiskava ning asjakohased andmed vara, võlgade ja käimasolevate täite- ja kohtumenetluste kohta (VÕVS §-d 11 ja 12). Dokumentide esitamise lihtsustamiseks on välja töötatud vabalt kasutatavad ja kättesaadavad [vormid](#)<sup>655</sup>, mille kasutamine on võlgnikule üldiselt kohustuslik. Võlgniku soovil võidakse määrata talle nõustaja (VÕVS § 18). Avalduse lisad on mahukad ja võivad pangakonto väljavõtte tõttu küündida suurusjärgus saja leheküljeni<sup>656</sup>. Seaduses sätestatud andmete esitamise eesmärk on veenda kohut, et taotletaval menetlusel on perspektiivi<sup>657</sup>, arvestades, et kohus võtab imperatiivsete menetluse võtmisest keeldumise aluste kõrval (VÕVS § 17 lg 1) muu hulgas arvesse ka ümberkujundamiskava täitmise võimalikku edukust (VÕVS § 17 lg 2 p 1).

Võlgade ümberkujundamiseks peab võlgnikul olema selleks tahe ning selline varaline võimekus, mis võimaldab mingiski arvestatavas ulatuses võlausaldajate nõuded rahuldada<sup>658</sup>, üksnes siis võib ilmselt väita, et menetlusega on võimalik püstitatud eesmärged saavutada. Suurima riikideülene probleem on üldiselt küsimus, kuidas tagada füüsilisele isikule lihtne juurdepääs maksejõuetuse ületamise menetlusele<sup>659</sup>. Kui praktikas peetakse kohustustest vabastamisele juurdepääsu liiga lihtsaks, siis võlgade ümberkujundamise menetluse atraktiivsus takerdub just lihtsa juurdepääsu tagamise taha. VÕVS-i rakendamine on praktikas jäänud väheseks: [Ametlikest Teadaannetest](#) nähtub, et teateid menetluse algatamise kohta on 5 ja ümberkujundamiskava kinnitamise kohta 8, samuti on võlgade ümberkujundamise menetlusi vähem kui võlgadest vabastamisi<sup>660</sup>. Tagasisides toodu pinnalt on ümberkujundamise menetluse alustamiseks nõuete täitmine võlgnikele tihti üle jõu käiv ning küsitav on, mis peaks motiveerima võlgnikku võlgadest vabastamise asemel võlgu ümber kujundama. Probleemaatilisena toodi välja, et praegu on võlgnikule võlgade ümberkujundamise menetlusele ligi pääsemine oluliselt keerukam kui oma kohustustest vabanemine. Juba avalduse esitamine ümberkujundamise menetluses on sedavõrd keerukas (töömahukas) ja nõuab enamate materjalide esitamist kui pankrotiavalduse esitamine<sup>661</sup>. Seetõttu on arvatud, et võlgade ümberkujundamine võib jääda paljudele abivajajatele kättesaamatuks, sest puuduvad vajalikud teadmised avalduse koostamiseks ning piisavad rahalised vahendid, et selleks vastavate teadmistega isiku abi kasutada<sup>662</sup>. Maailmapanga raportis on viidatud, et võlgniku rahastatava menetluse mudeli puudused on, et see võib piirata isikute juurdepääsu menetlusele või suurendada halduskulusid, sest võlgnik on vajalikud dokumendid kehval tasemel ette valmistanud<sup>663</sup>.

Analüüsida tuleks, kuidas tagada võlgade ümberkujundamise menetluse tõhusus ja vastavus praktika vajadustele, kuidas motiveerida võlgnikke võlgu õigel ajal ümber kujundama kohustustest vabastamise asemel ning kas kehtiv süsteem, kus põhiraskus võlgade ümberkujundamise ettevalmistamisel lasub

<sup>654</sup> *Op cit* VÕVS-i eelnõu (746 SE) [seletuskiri](#), lk 16.

<sup>655</sup> Justiitsministri [määrus](#) "Võlgade ümberkujundamise menetluses kasutatavate vormide kehtestamine".

<sup>656</sup> S. Reinsalu. [Võlgade ümberkujundamise ja võlakaitse menetlus](#). Magistritöö. Tartu: Tartu Ülikool, 2012, lk 33.

<sup>657</sup> *Op cit* A. Koobas. [Füüsilise isiku maksejõuetuse lahendamise võimalused](#), lk 26, allmärkus nr 76; *op cit* VÕVS-i eelnõu (746 SE) [seletuskiri](#), lk 18.

<sup>658</sup> *Op cit* P. Varul, *Juridica* 2013/IV, lk 239.

<sup>659</sup> J. Kilborn. [Expert Recommendations and the Evolution of European Best Practices for the Treatment of Overindebtedness, 1984-2010](#), lk 44

<sup>660</sup> [Ametlikes Teadaannetes](#) on kokku 24 teadet seoses võlgadest vabastamisega: 7 juhul on võlgnik võlgadest vabastatud, 16 juhul jäetud võlgadest vabastamata.

<sup>661</sup> *Op cit* [Tartu Maakohtu ettepanekud](#), p-d 3.1 ja 3.3.

<sup>662</sup> *Op cit* A. Koobas. [Füüsilise isiku maksejõuetuse lahendamise võimalused](#), lk 26–27.

<sup>663</sup> Maailmapanga raport füüsiliste isikute maksejõuetuse ületamise kohta – J.J. Kilborn *et al* (koost). [Report on the Treatment of the Insolvency of Natural Persons](#), lk 61–61 p 182, 183.

võlgnikul on õigustatud ja tagab menetluse tõhususe või tuleks kaaluda süsteemi muutmist või vajadusel nõustaja kaasamist ja kulude katmist.

#### c) Võlgade ümberkujundamise menetluse efektiivsus, poolte huvide kaitse

Menetluse efektiivsuse tagamisel on oluline et see oleks saavutatud nii, et mõlemate poolte huvide kaitse on tasakaalus: vältida tuleb võlausaldajate õiguste kuritarvitamist vara varjamisega, teisalt on vajalik võlgniku kui nõrgema poole kaitse tagada oskusliku ja sõltumatu nõustamisega.

Õiguskirjanduses on teiseks viidatud, et rahvusvaheliselt tuntuimad valdkonna asjatundjad Johanna Niemi-Kiesiläinen ning Jason Kilborn, kes olid VÕVS eelnõu ekspertideks, rõhutasid mõlemad, et seaduse eduka kohaldumise hädavajalikuks tingimuseks on heal tasemel korraldatud, kõigile soovijaile kättesaadav võlanõustamine. Kuni Eestis seda ei ole, ei ole alust loota, et võlgade ümberkujundamine toimuks laiemalt ja kulgeks sujuvamalt.<sup>664</sup> Enamik seadusandjatest on jaganud ekspertide vaadet, et makseraskuste ületamine peaks algama nii vara kui võimalik, mil kergest sekkumisest ja finantsnõustamisest võib piisata, et võlgnik õigele teele aidata. Peaaegu iga Põhjamaa ja Lääne-Euroopa riik pakub ulatuslikku võlanõustamist makseraskustes isikutele, kuigi rahastamisviisid ja -allikad erinevad riikide vahel oluliselt<sup>665</sup>. Kättesaadavad on ka lühikirjeldused 29 nõustamist pakkuva riigi regulatsiooni kohta<sup>666</sup>. Üldiselt soovitatakse, et regulatsioon soodustaks kohtuväliseid lahendusi<sup>667</sup>, kuid selle puhu ei peaks tähelepanuta jätma poolte huvide kaitse tasakaalu. Kohtuväliselt on võlgnikul Eestis praegugi võimalik krediidasutusega sõlmitud lepingute täitmisega seonduvalt makseraskustesse sattumisel pöörduda krediidasutuse poole, et näiteks lepingu täitmist ajatada või koostada võlgnevuse tasumiseks maksegraafik. Erinevus laiapõhjalisest kõigile kättesaadavast võlanõustamisest on, et käsitletakse üksnes konkreetse krediidasutusega sõlmitud lepinguid ja kokkuleppe tingimused dikteerib peamiselt ikkagi ühepoolset krediidasutust, misjuures puudub mehhanism nõrgemas positsioonis oleva füüsilise isiku kaitseks.

Analüüsida tuleb, kas võlgade ümberkujundamise menetluse tõhususe tagamisel tuleks aluseks võtta senine süsteem ja eeldada, et eelnõu efektiivne toimimise puudumine ei tulene õigusliku regulatsiooni puudustest, vaid praktilistest mittejuriidilistest põhjustest<sup>668</sup> või on siiski vajalik põhialuseid muuta, näiteks eemaldada võlgniku aktiivsust eeldavast süsteemist ja anda avalduse esitamise võimalus ka võlausaldajale. Samuti tuleks tähelepanu pöörata sellele, millised on võimalused tagada kõigile soovijaile oskuslik võlanõustamine ja kuidas võlanõustamise süsteem peaks olema korraldatud ning kuidas vältida võlgnike kuritarvitusi.

#### d) Võlgade ümberkujundamiskava esitamine, kinnitamine ja täitmine

Võlgade ümberkujundamise avalduse tuleb üldjuhul lisada ümberkujundamiskava, välja arvatud juhul, kui võlgnik taotleb selle koostamist nõustaja kaasabil (VÕVS § 11), vara- ja võlanimekirj, väljavõtted ning asjakohased andmed tehingute ja käimasolevate täite- ja kohtumenetluste kohta (VÕVS § 12). Võlgnikule on abiks [määrusega](#) kehtestatud kohustuslikud vormid (VÕVS § 13 lg 1). Kohtul on võimalus määrata võlgniku või omal algatusel võlgniku nõusolekul menetluses nõustaja (VÕVS § 18), kellega seonduvad kulud peab katma võlgnik. Nõustaja tasu, kulutused ja piirmäärad on reguleeritud [määrusega](#). Võlanõustajaid koondab katuseorganisatsioon [Eesti Võlanõustajate Liit](#). Eestis on valitud mudel, mis põhineb võlgniku enda aktiivsusel ja kus seonduvad kulud katab peamiselt võlgnik.

<sup>664</sup> *Op cit* P. Varul, Juridica 2013/IV, lk 238.

<sup>665</sup> J. Kilborn. [Expert Recommendations and the Evolution of European Best Practices for the Treatment of Overindebtedness, 1984-2010](#). (21.08.2010), lk 17.

<sup>666</sup> *Op cit* J. Kilborn. [Expert Recommendations](#), lk 17, allmärkus nr 77, vt [võlanõustamise lühikirjeldus 29 riigis](#).

<sup>667</sup> *Op cit* [Report on the Treatment of the Insolvency of Natural Persons](#); p 127 jj; *Op cit* J. Kilborn. [Expert Recommendations](#), lk 16 jj.

<sup>668</sup> *Op cit* P. Varul, Juridica 2013/IV, lk 238.

Ümberkujundamise edukus sõltub nii sellest, kui hästi on koostatud ümberkujundamiskava kui ka sellest, kas kava täitmine on tagatud piisava kontrollimehhanismiga. Nõustaja olemasolul on võlgnikul kohustus anda nõustajale abi tema ülesannete täitmisel ja teavet nõustajale ja kohtule ning kohtu korraldusel võlausaldajale (VÕVS § 21). Samuti peab võlgnik andma kohtule teavet ümberkujundamiskava täitmise järele valvamiseks ning esitama kohtule ja võlausaldajatele iga aasta kava täitmise kohta aruande (VÕVS § 34). Vajalik on, et õigusnormid toetaksid lahendust, mil võlgade ümberkujundamist saab lugeda õnnestunuks. Ümberkujundamiskava või-menetluse saab lugeda õiguskirjanduse kohaselt õnnestunuks, kui võlgasid vähendatakse osas, mis võimaldab saavutada tasakaalu sissetuleku, elamiskulude ja ülejäänud võlgade vahel<sup>669</sup>.

Analüüsida tuleb, kuidas tagada, et võlgniku aktiivsust eeldava lahenduse puhul oleks tagatud oskusliku ümberkujundamiskava koostamine ja kontroll kava täitmise üle, võttes arvesse rahvusvahelisi soovitusi ja teiste riikide kogemust. Võlgniku rahastamisel põhinevate mudelite puhul on peamine soovitus võlgniku jaoks menetluskulude madalal hoidmine<sup>670</sup> ja kulude vähendamine: kulusid aitab kokku hoida kohtuvälisele kokkuleppele jõudmise soodustamine<sup>671</sup>, samuti on võimalik lihtsustada kohtus menetluskorda või võtta kasutusele internetipõhiseid lahendusi. Maailmapanga raportis on välja toodud, et luua saab standardsed programmid võlgniku netosissetuleku hindamiseks ja ümberkujundamiskava täitmise jälgimiseks<sup>672</sup>.

#### e) Võlgade ümberkujundamise menetluse lõppemine

Ideaaljuhul lõpeb võlgade ümberkujundamise menetlus ümberkujundamiskava võetud kohustuste täitmisel või ümberkujundamiskava täitmise tähtaja möödumisel (VÕVS §-d 37 ja 38). Erinevalt võlgadest vabastamise otsustamisest ei ole ümberkujundamiskava täitmise tähtaega reguleeritud, kuid sarnaselt saneerimiskavale võib eeldada, et ümberkujundamiskava täitmise aeg ei tohiks olla ebamõistlikult pikk<sup>673</sup>. Ümberkujundamiskava mõistlik tähtaeg on oluline arvestades, et ümberkujundamiskava kehtivuse ajal on võlausaldaja õigused piiratud, ta ei saa esitada hagi, avaldust või pankrotiavaldust nõude alusel, mille kohta ümberkujundamiskava kehtib (VÕVS §-d 31 ja 33).

Samuti ei sätesta VÕVS seda miinimumpiirmäära, millises ulatuses vähemalt peaks võlgnik oma kohustused täitma. Kui võlausaldajad on nõus või kohus nii määrab, võib makstavate võlgade määr olla nii väike, et sisuliselt ei ole vahet võrreldes võlgadest vabastamisega, kus ka võlgnik oma kohustusi ikkagi mingis ulatuses täidab<sup>674</sup>. Küll aga tuleb juhinduda põhimõttest, et võlgade ümberkujundamine on alternatiiv pankrotimenetlusele, mille tulemusel ei tohiks makseraskustesse sattunud isiku võlausaldajad sattuda oluliselt halvemasse olukorda võrreldes sellega, milles nad oleksid, kui võlgniku olemasolev vara võõrandataks pankrotimenetluses<sup>675</sup>.

Lahenduste kujundamisel peaks endiselt püsima eesmärk, et võlgade ümberkujundamise menetlus oleks võimalikult paindlik, et seda saaks üksikujuhtumi vajadustega sobitada. Paindlikkuse tagamise vajadust silmas pidades on küsitav, kas üldse tuleks ajaliste või väljamakse suuruse rahalistele piiridele tähelepanu pöörata. Paindlike lahendustega kaasneb aga risk, et esineb lahendeid mil

<sup>669</sup> T. Linna. Consumer Insolvency: The Linkage Between the Fresh Start, Collective Proceedings, and the Access to Debt Adjustment. (2015) – [Journal of Consumer Policy](#), nr 38/III, lk 360.

<sup>670</sup> *Op cit* J. Kilborn. [Expert Recommendations](#), lk 23.

<sup>671</sup> *Op cit* J. Kilborn. [Expert Recommendations](#), lk 16 jj.

<sup>672</sup> *Op cit* [Report on the Treatment of the Insolvency of Natural Persons](#), lk 61–61 p 184; vt ka J. Kilborn. Reflections of the World Bank's Report on the Treatment of the Insolvency of Natural Persons in the Newest Consumer Bankruptcy Laws: Colombia, Italy, Ireland. (2014) – [Pace International Law Review](#), nr 26/III, lk 1–23.

<sup>673</sup> *Vrdl op cit* [3-2-1-122-09](#), p 20.

<sup>674</sup> *Op cit* P. Varul, [Juridica](#) 2013/IV, lk 239.

<sup>675</sup> *Op cit* VÕVS-i eelnõu (746 SE) [seletuskiri](#), lk 15; Riigikohtu 17. juuni 2015. aasta määrus tsiviilasjas nr [3-2-1-70-15](#), p 18; Riigikohtu 13. aprilli 2013. aasta määrus tsiviilasjas nr [3-2-1-28-13](#), p 13.

ümberkujundamiseks on määratud liiga pikk täitmise tähtaeg<sup>676</sup>(ka Eestis<sup>677</sup>). See toob kaasa, et võlausaldajate võimalus võlgniku vastu nõudeid esitada on oluliselt piiratud ja tekitavad koos nõude rahuldamise alammäära puudumisega küsimusi võlausaldajate kaitse kohta, samuti vähendavad pikad tähtajad vähendavad võlgniku õnnestumise riski<sup>678</sup>. Paindliku lähenemise korral soovitatakse kohtunikke koolitada võimalike füüsilisest isikust võlgnike ebaõnnestumise põhjuste osas, kuid läbi tuleks mõelda ka, milline on menetluse paindlikkuse aste, mis tagaks võlgade ümberkujundamise menetluse eesmärkide täitmise, võlgniku ja võlausaldajate kaitse, kuid samas ka võimaluse menetlust üksikjuhtumitele vastavalt kohandada.

Analüüsida tuleks, kuidas tagada võlgade ümberkujundamise menetluse paindliku lähenemise korral võlgnike ja võlausaldajate tasakaalustatud kaitse, arvestamine üksikjuhtumitega ja eesmärkide täitmise võimalikkus võttes arvesse rahvusvahelisi soovitusi füüsilise isiku maksejõuetuse kujundamise kohta. Analüüsida tuleb ka, kuidas tagada võlgade ümberkujundamise ja võlgadest vabastamise menetluse regulatsioonide efektiivne toimimine teineteise kõrval, kas kaaluda tuleks regulatsioonide ühtlustamist või sidumist arvestades minimaalmäära ja ajalise piiri erisusi. Võttes arvesse eelistatud oleks menetluse lõppemise tulemusena lõppemine ümberkujundamiskava võetud kohustuste täitmisel või ümberkujundamiskava täitmise tähtaja möödumisel (VÕVS §-d 37 ja 38).

## 19.2 Ülevaade huvigruppide 2015. aastal esitatud ettepanekutest

**Riigikohus:** „Praegu on pankrotimenetlus reguleeritud liiga juriidilise isiku keskselt. Kehtivat õigust tuleks täiendada füüsilist isikut (muuhulgas abikaasasid) puudutavate sätetega.“

„Senini ei ole selge, missugused on saneerimismenetluse ning võlgade ümberkujundamise ja võlakaitse menetluse tegelikud praktilised vajadused ja võimalused. Saneerimismenetluse ning võlgade ümberkujundamise ja võlakaitse menetluse kui pankrotimenetluse alternatiivide loogika on iseenesest õige.“

„Lisaks tuleks võimaldada nn lihtsustatud pankrotimenetlust ilma haldurita – mitmetes riikides on väiksemate ühingute ja lihtsama struktuuriga võlgade puhul selgelt reguleeritud vara müük ja tulemi jagamine võlausaldajate kontrolli all.“

**Tartu Maakohus:** „3.1. Esineb vajadus lähendada füüsilisest isikust pankrotivõlgnike menetlusi vähemalt võlgade ümberkujundamise ja võlakaitse menetluste tasemele. Praeguseks on levinud juba vähemalt kolm aastat teadmine, et kohustustest vabanemiseks pankrotimenetluse kaudu piisab pankrotiavalduse kirjutamisest, ja võlad kustutatakse. Asjaolu, et kohustustest vabanemise menetlus kestab viis aastat ja tuleb täita PankrS § 173 jm kohustusi, näib olevat silmakirjalik nõue, mille täitmise tagamiseks puuduvad samuti hoovad. Miinimumpalga ja TMS § 132 tingimused võimaldavad alati näidata, et sissetulekut, mille arvelt võlausaldajatele makseid teha, ei ole. Asjaolu, et kohtud-haldurid (mõned) püüavad võlgnikult välja pigistada nõusoleku maksta 10 (või veidi rohkem) eurot iga kuu võlgade katteks, ei saa olla see meetod, mille järel kinnitada, et võlgnik on PankrS § 173 kohustusi täitnud ja tuleb vabastada pankrotimenetluses täitmata jäänud kohustustest. Konkreetsem ettepanek: esiteks tuleks kohustustest vabastamisest rääkida alles siis, kui on täidetud mingi miinimummäär kohustustest ja teiseks võiks füüsilisest isikust võlgniku kohustustest vabastamise menetlusele juurdepääs olla oluliselt piiratum.“

3.2. Pankrotimenetluse võiks muuta füüsiliste isikute jaoks vähem atraktiivseks. Kuna füüsilist isikut ei ole tema olemusest tulenevalt võimalik pankrotimenetluse tagajärjena likvideerida, on pankrotimenetlus ja sellega koos võlgadest vabastamise menetlus muutunud väga atraktiivseks vangide jms isikute jaoks. Ehkki vang võib olla pankrotivõlgnik, ei anna üksnes pankrotimenetluse

<sup>676</sup> Op cit [Report on the Treatment of the Insolvency of Natural Persons](#), lk 85 p 266.

<sup>677</sup> Op cit A. Koobas. [Füüsilise isiku maksejõuetuse lahendamise võimalused](#), lk 45, allmärkus nr 121, viide kohtuasjale nr 2-11-39165.

<sup>678</sup> Op cit [Report on the Treatment of the Insolvency of Natural Persons](#), lk 85 p 266 jj.

läbimine talle suurt midagi. Samuti ei ole pikemaajalise vangistuse puhul võlgadest vabastamise menetlus perspektiivikas. Selliste mõttetute avalduste menetlemiseks kulub aga päris palju aega ja ressursi. Seadusega võiks piirata teatud tüüpi isikute juurdepääsu menetlusele. Nt võiks kohtul olla seadusest tulenev alus keelduda pankrotiavalduse menetlusse võtmisest või jätta see läbi vaatamata juhul, kui on taotletud ka võlgadest vabastamist, aga asjaoludest nähtuvalt on ilmselge, et võlgadest vabastamine ei oleks tulemuslik (nt pikaajalise karistusega vangid, PankrS § 175 lg 2 asjaolude esinemine jms).

3.3. Praegu on võlgnikul, kes astub menetlusse VÕVS-i kaudu, oluliselt keerukam nii menetlusele ligi pääseda kui ka oma kohustustest vabaneda. Juba avalduse esitamine selles menetluses on sedavõrd keerukas (töömahukas) ja nõuab enamate materjalide esitamist kui pankrotiavalduse esitamine. Rääkimata sellest, et iga võlg tuleb konkreetse võlausaldajaga läbi vaielda. Ja siis aastaid iga kuu makseid teha. Selle kõrval on pankrotimenetlus (kus võlgnikul puuduvad mistahes kohustused ja vähesegi vajaliku töö teeb ära haldur või ajutine haldur) võlgnikule tühiasi. Sellises olukorras ei saagi loota, et võlgnikud oleksid huvitatud võlgade ümberkujundamise menetlusest (seda on võlgnikud ka otsesõnu öelnud) ja pankrotimenetlusse pääsemine on paradiis, mis kindlustab võlgade korstnassekirjutamise.

Seadusandjal tuleks need kaks menetlust olulisel määral ühtlustada. Piiramatult leebe füüsilisest isikust võlgnike pankrotimenetlusele ja kohustustest vabastamise menetlusele juurdepääs laostab moraalselt kogu kohustuste täitmise distsipliini.

3.4. PankrS-s võiks olla eraldi reguleeritud pärandvara pankrotimenetlus. Samuti võiks reguleerimist leida olukord, kui võlgnik sureb pankrotimenetluse jooksul.

3.5. Kuna võlgnikele oli juba enne pankrotimenetlust ülejõukäiv pidada arvet oma rahaliste kohustuste täitmise üle, siis on enamikule võlgnikest ka võlgniku kohustustest vabastamise menetluses ülejõukäiv TMS ja PankrS § 173 lg 4, 5 reeglite järgimine ja võlausaldajate nõuete katteks korrektse summa eraldamine. PankrS-s võiks olla selge alus määramaks võlgnikule tasumiseks igakuiselt kindel summa (nt tasuda igakuiselt 10 eurot) ja kui võlgniku sissetulekust saab konkreetses kuus tulenevalt TMS-st teha suurema kinnipidamise, siis on võlgnikul kohustus seda teha.

3.6. PankrS § 173 lg 1 sätestab võlgniku kohustusena tegeleda võlgniku kohustustest vabastamise menetluse ajal mõistlikult tulutoova tegevusega ja, kui tal sellist tegevust ei ole, siis seda otsima. Ei ole selge, kuidas nimetatud sätet kohaldada vangide, piiratud teovõimega isikute, pensionäride ja nii füüsilistel kui ka vaimsetel põhjustel (osaliselt) töövõimetute isikute kohustustest vabastamise menetluste puhul.

3.7. Võlgniku kohustustest vabastamise menetluse läbiviimiseks on tarvis nimetada kas usaldusisik või kohustada võlgnikku ennast täitma usaldusisiku kohustusi. Samas võib usaldusisiku leidmine osutuda võlgniku jaoks probleemiks ning TMS-i ja PankrS § 173 lg 4, 5 sätete järgmine võib võlgnikule endale olla ülejõukäiv. Samas ei saa kohus jätta võlgniku kohustustest vabastamise menetlust algatamata põhjusel, et ei ole isikut, kellele panna usaldusisiku kohustusi.“

## EKSPERTIDE KOHTUMISE ÜLEVAADE

|                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|-------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Tallinn                 | Kuupäev 09.10.2015                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| <b>Algus kell 11.00</b> | <b>Lõpp kell 14.27</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| <b>Juhatasid:</b>       | Pille Kriibi ja Susann Liin                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| <b>Protokollis:</b>     | Kirke Härma-Tamme                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| <b>Võtsid osa:</b>      | dr iur Paul Varul, vandeadvokaat, TÜ professor;<br>dr iur Villu Kõve, Riigikohtu kohtunik, TÜ dotsent;<br>Kersti Kerstna-Vaks, Tartu Ringkonnakohtu kohtunik/esimees, TÜ doktorant;<br>Toomas Saarma, pankrotihaldur, TÜ doktorant;<br>Annemari Õunpuu, Swedbank jurist, TÜ doktorant;<br>Triin Tõnisson, eraõigustalituse nõunik;<br>Pille Kriibi, eraõigustalituse nõunik, lähteülesande koostaja;<br>Susann Liin eraõigustalituse nõunik, lähteülesande koostaja;<br>Kirke Härma-Tamme, õiguspoliitika osakonna sekretär-asjaajaja. |
| <b>Puudusid:</b>        | dr iur Martin Käerdi, vandeadvokaat, TÜ dotsent;<br>Indrek Niklus, eraõigustalituse juhataja;<br>Anto Kasak, vandeadvokaat, TÜ doktorant.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| <b>Kutsutud:</b>        | Osalesid kõik kutsutud eksperdid, välja arvatud Martin Käerdi ja Anto Kasak.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |

### Päevakord:

1. Ülevaade revisjoni ettevalmistavast ja revisjoni etapist
2. Kohustuslike küsimuste käsitlemine
3. Revisjoni üksikküsimuste käsitlemine

**Kohtumise alus:** riigisekretäri 19.12.2014 käskkirj nr 42, muudetud 16.03.2015 käskkirjaga nr 11.

**Ekspertide valiku kriteeriumid:** ulatuslikud teoreetilised ja praktilised teadmised maksejõuetusõigusest, akadeemiline tegevus, soovitatavalt varasem õigusloome kogemus ja teadustöö maksejõuetus- või eraõiguse valdkonnas. Kõik osalenud eksperdid vastavad vähemalt kolmele nimetatud kriteeriumile.

**Kohtumise tulemus:** Experdid leidsid üksmeelselt, et maksejõuetusõiguse revisjon on vajalik ning revisjoni tuleks läbi viia ühtse tegevusena, mitte teemapakettideks jaotatuna. Seejuures ei peaks revisjoni eesmärgiks olema senise seaduste süsteemi muutmine – näiteks ühtsesse seadustikku kokku

koondamine –, vaid pigem tuleks muuta sujuvamaks ühelt menetluselt teisele üleminek ning täpsustada menetluste omavahelisi seoseid.

**Kohtumise eesmärk:** Kohtumise peamine eesmärk oli Eestis tunnustatud maksejõuetusõiguse ekspertide arvamuse väljaselgitamine maksejõuetusõiguse revisjoni vajalikkuse ja võimaliku ulatuse muudetud 16.03.2015 käskkirjaga nr 11: *Eksperdid annavad oma seisukoha muu hulgas järgmistes küsimustes: a) Kas nimetatud valdkonnas on kodifitseerimine või revisjon (vt termini sisu antud kontekstis) vajalik ja mis põhjustel? b) Milliseid muudatusi on valdkonna õigusaktides vaja teha ja miks neid ei ole otstarbekas teha tavapärase korras? Tuua mõned olulised näited. c) Kas kodifitseerimine või revisjon on kõne all olevas valdkonnas lähiaastatel (2014-2020) võimalik? Siinkohal tuleks arvesse võtta muid juba teadaolevaid muudatusi, mida lähiaastatel selles valdkonnas teha plaanitakse (sh EL õigus), Riigikogu valimisi, eelseisvat EL eesistumist 2018 ja sellest tulenevat töökoormuse kasvu mõnedes valdkondades. Samuti seda, kas on teada, et on inimesi, kes on võimelised ja tahaksid seda tööd teha. d) Kas valdkonna kodifitseerimisel või revideerimisel saab läbi viia kõiki kohustuslikke tegevusi (1) õiguse lihtsustamine; 2) EL õiguse rakendamise analüüs; 3) alternatiivid probleemi lahendamiseks 4) oluliste mõjude analüüs; 5) huvirühmade kaasamine.)? Kui ei, siis milliseid mitte ja miks? e) Kas kodifitseerimise või revisjoni etapp tuleks läbi viia ühes osas või teemapaketipõhiselt.*

**Üldinformatsioon:** Kohtumise alguses anti ekspertidele ülevaade maksejõuetusõiguse revisjoni ja lähteülesande koostamise projekti kohta. Ajakava osas viidati, et revisjoni ettevalmistav etapp kestab plaani kohaselt kuni 2016. aasta aprillini. Kui ettevalmistava etapi tulemusena ilmneb, et maksejõuetusõiguse revisjon on vajalik, siis on revisjon planeeritud toimuma ajavahemikus 2016.a–2017.a (I pool). Sisulises osas anti ekspertidele ülevaade ettevalmistava etapi raames läbiviidavate tegevuste kohta ja sealjuures toodi välja, et ettevalmistava etapi lõpuks valmiv lähteülesanne on revisjoni alus. Kohtumisel anti ülevaade revisjoni mõistest ning sellega hõlmatud tegevustest ning viidati, et revisjoni kestel koostakse analüüsid ja esitatakse vajadusel ka eelnõu(d) Vabariigi Valitsusele.

Kohtumisel rõhutati, et revisjoni eesmärk on kehtiva õiguse korrastamine ja edasiarendamine ning seaduste ühtsesse seadustikku koondamine ning ühtse maksejõuetusmenetluse kujundamine ei ole eesmärk omaette. Seaduste koondamise vajalikkust hinnatakse revisjoni läbiviimise raames. Ekspertidele anti tutvustuse käigus ka ülevaade põhjustest, miks maksejõuetusõiguse revisjon on Justiitsministeeriumi hinnangul vajalik ning miks võiks eelistada revisjoni läbiviimist üksikmuudatustele.

**Revisjoni vajalikkus ja ulatus:** Ekspertidid tõid välja, et maksejõuetusõiguse valdkonna korrastamine suuremas mahus on toimunud aastatel 1996, 2003 ja 2009 ning leidsid, et praegu oleks sobiv aeg laiemaulatuslikumalt regulatsioon üle vaadata. Seejuures toodi välja, et revisjoni tuumiku peaks moodustama pankrotiseadus (*PankrS*) ja saneerimisseadus (*SanS*) ja võlgade ümberkujundamise ja võlakaitse seadust (*VÕVS*). Kui ajaraamistiku tõttu on vaja järeleandmisi teha, siis neist kolmest teemast võib analüüsi mahtu vähendada VÕVS-i osas. Eraldi eesmärgiks ei peaks seadma senise seaduste süsteemi muutmist (nt kodifitseerimine), vaid lähtekoht peaks olema senise süsteemi säilitamine ja vajadusel parendamine analüüsides pinnalt, mis näitavad, milliseid muudatusi on realselt vaja teha.

Revisjoni lähtekoht peaks olema, et alles jääb kolmel seadusega olemasoleval normistikul põhinev süsteem, mida vajadusel täiendatakse või parandatakse. Vajadusel on võimalik maksejõuetusmenetluste omavahelisi seoseid parandada või osaliselt menetlusi koondada (näiteks füüsilise isiku võlgadest vabanemise ja võlgade ümberkujundamise menetluse osas), kuid eesmärk ei peaks olema uue tervikteksti väljatöötamine. Kohtumisel toodi välja, et lisaks heale õigusnormistikule on vaja efektiivset mehhanismi, et norme rakendada.

Revisjoni ulatuse osas pooldasid eksperdid olemasoleva süsteemi tervikrevisjon ehk kõikide seaduses reguleeritud teemade normide süsteemist lähtuvas järjekorras läbi vaatamist. Seejuures toodi välja, et analüüsida tuleks vastavaid maksejõuetusmenetlusi tervikuna ehk lahenduste sidususe huvides ei tohiks revisjonist osasid peatükke välja jätta. Eraldi teemapaketidena oli ekspertide arvates vajadusel

võimalik käsitleda uute instituutide, näiteks riikliku pankrotiombudsmani vajalikkust, kelle ülesannetena võib kaaluda näiteks järelevalvet pankrotihaldurite üle või varatute ühingute maksejõuetuse põhjuste ja juhatuse liikmete vastutusele võtmise vajalikkuse uurimist.

Revisjoni eesmärk peaks olema sisuliste probleemide lahendamine, võttes arvesse EL õigust (sh kohtupraktikat), rahvusvahelisi instrumente (nt Baltic-Nordic koostöö, Maailmapanga soovitusi) ja regulatsioone välisriikides. Justiitsministeerium rõhutas seejuures, et revisjoni eesmärk ei ole kindlasti iga hinna eest muudatuste tegemine, analüüsi tulemusel võib selguda, et olemasolev regulatsioon toimib ja põhimõtteliste muudatuste tegemine ei ole vajalik. Vältida tuleks võimalusel ka seaduses paragrahvide numbrite muutmist ja muutmise vajalikkuse üle ei tuleks otsustada enne, kui on selgunud vajalike muudatuste maht.

Revisjonist tuleks välja jätta ekspertide üksmeelse arvamuse kohaselt krediidasutuste, kindlustusseltside jms juriidiliste isikute eriregulatsioon, samuti ei peaks revisjonis käsitlema erisusi, mis on sätestatud avalik-õiguslike juriidiliste isikute kohta, vaid piirduda tuleks tuumikregulatsiooniga. Ekspertid lisasid, et maksejõuetusõigusega piirnevate teemadega nagu täitemenetlus ja tsiviilkohtumenetlus tuleks tegeleda minimaalselt ehk vaid niivõrd, kuivõrd neil on maksejõuetusõigusega otsene puutumus ja seos. Ühinguõigusega seonduvatest teemadest, mida võib käsitleda toodi sõnaselgelt välja allutatud laenude ja kontsernide maksejõuetusega seotud küsimused. Ekspertid rõhutasid, et ajanappuse tõttu ei tuleks maksejõuetusõigusega piirnevate teemadega tegelemist prioriteetseks pidada.

**Revisjoni üksikküsimused:** Lahendamist vajavatest üksikküsimustest nimetati erinevate ekspertide poolt järgnevaid (seejuures ei pruugi tegemist olla kõikide ekspertide ühise seisukohaga):

pankrotimenetlus kestab liiga kaua ja nõuab palju ressursi; vajalik on käsitleda võimalust koondada kõik pankrotiasjad spetsialiseerunud kohtunike või kohtute kätte ehk luua nn kompetentsikeskused; vajalik on käsitleda pankrotiombudsmani instituudi loomise vajadust, ombudsmani ülesandeks võib olla näiteks varatute ühingute maksejõuetuse põhjuste või juhatuse liikmete vastutusele võtmise vajalikkuse uurimine või järelevalve pankrotihaldurite tegevuse üle; käsitlemist vajab juhatuse liikme vastutus, sh ärikeelu problemaatika; raugemised tuleb kontrolli alla saada; pärandvara pankrot on seaduses ebapiisavalt reguleeritud; kaaluda tuleks pankrotimenetluse sätete täiendamist füüsiliste isikute, sh abikaasade ja ühisvara puudutavate sätetega, sest see on praegu puudulikult reguleeritud; analüüsida tuleb pankrotimenetluse väljakuulutamise tagajärgi, sealhulgas lepingute täitmise jätkamist, tagatiste ja arestide lõppemist, pooleliolevate kohtumenetluse jätkamist; äärmiselt problemaatiline on praegu pankrotimenetluses esitatavate nõuetega seonduv, häälte arv menetluses määrab liiga palju, samuti pikendavad menetlust oluliselt (tihti mitme aasta võrra) nõuete tunnustamise üle peetavad vaidlused; tagasivõitmise efektiivsust tuleks tõsta, samuti on ebaselged tagasivõitmise tagajärjed; analüüsida tuleks pankrotivara moodustamise ja võõrandamise korda tervikuna, sealjuures tagatiste realiseerimise võimalust väljaspool pankrotimenetlust; kolmandate isikute õigused pole piisavalt kaitstud; revisjoni käigus on kõikide erijuhtude analüüs vajalik, näiteks töötajate nõuded tööandjate vastu või erivara (pankrotivaras on loomad või nt kirik); analüüsida tuleks rollide jaotust pankrotimenetluses, näiteks võiks tugevdada kohtu rolli, sealjuures tuleks tagada, et võlausaldajate huvid oleksid piisavalt kaitstud; eraldi tuleb tegeleda (ajutise) halduri tasu ja kulu hüvitamise alustega; pankrotitoimkonna tasu tuleks kaotada; analüüsida võiks riigipoolse finantseerimise võimalust ja vajadusi, ka menetluskulusid tuleks vähendada, sh võib kaaluda riigipoolseid võimalikke (maksu)soodustusi; järelevalve pankrotihaldurite tegevuse üle on killustunud ja ebapiisav, vajab korrastamist ja täiendamist; analüüsida tuleks kompromissi pankrotimenetluses, praegu kasutatakse seda pahatihti menetluse venitamiseks; aruandluse nõuded sealhulgas aruandluse tähtsajad, pankrotimenetluses tuleks üle vaadata; nõuete rahuldamisjärgud tuleks üle vaadata (seal all võiks ka allutatud laenude teemat käsitleda); kontsernide maksejõuetus ei ole küll prioriteetne teema, kuid seaduses puudub vastav regulatsioon; ebaselge on ühingu likvideerimine ja likvideerimine ilma pankroti välja kuulutamata; keskkonnateemale tuleks tähelepanu pöörata, vaieldav, kas on prioriteetne teema; maksejõuetusregister on väga oluline; saneerimismenetluse muudatuste aluseks

tuleks võtta 2013 a. välja töötatud eelnõu ja seletuskiri; analüüsida tuleks võlgadest vabastamise menetlust ilma pankrotimenetlust läbimata.

Eksperdid saavad soovi korral täiendavalt edastada analüüsimist vajavaid teemasid ka kirjalikult, samuti on neil võimalik teha täiendavaid ettepanekuid ka lähteülesande esialgse versiooni avalikustamisel. Ekspertide kohtumisele lisaks on Justiitsministeeriumi esindajatel plaanil kohtuda eraldi kahe eksperdiga, kes kohtumisel osaleda ei saanud, et kuulata ära ka nende arvamus ja seisukohad seoses maksejõuetusõiguse revisjoniga.

Eksperdid leidsid üksmeelselt, et maksejõuetusõiguse revisjon on vajalik. Probleemide lahendamine peab ekspertide hinnangul toimuma maksejõuetusõiguse revisjoni raames seetõttu, et tavakorras pole tagatud piisavalt süstematiseeritud käsitus ning laiaulatuslik probleemide analüüs ei oleks võimalik.

/allkirjastatud digitaalselt/

---

(allkiri)

Pille Kriibi

Juhataja, ülevaate koostaja

/allkirjastatud digitaalselt/

---

(allkiri)

Kirke Härma-Tamme

Protokollija

/allkirjastatud digitaalselt/

---

(allkiri)

Susann Liin

Juhataja, ülevaate koostaja