



## Projekt nr 2014-2020.12.02.006.01.15-0007 „Õigusloome kodifitseerimine“

### EKSPERTIDE KOHTUMISE ÜLEVAADE

Tallinn

9.10.2015

Algus kell 11.00 Lõpp kell 14.27

Juhatas: Pille Kriibi ja Susann Liin

Protokollis: Kirke Härma-Tamme

Võtsid osa: dr iur Paul Varul, vandeadvokaat, TÜ professor; dr iur Villu Kõve, Riigikohtu kohtunik, TÜ dotsent; Kersti Kerstna-Vaks, Tartu Ringkonnakohtu kohtunik/esimees, TÜ doktorant; Toomas Saarma, pankrotihaldur, TÜ doktorant; Annemari Õunpuu, Swedbank jurist, TÜ doktorant; Triin Tõnisson, eraõigustalituse nõunik; Pille Kriibi, eraõigustalituse nõunik, lähteülesande koostaja; Susann Liin eraõigustalituse nõunik, lähteülesande koostaja; Kirke Härma-Tamme, õiguspoliitika osakonna sekretär-asjaajaja.

Puudus(id): dr iur Martin Käerdi, vandeadvokaat, TÜ dotsent; Indrek Niklus, eraõigustalituse juhataja; Anto Kasak, vandeadvokaat, TÜ doktorant.

Kutsutud: 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 üksikülesannete käsitlemine

**Kohtumise alus:** riigisekretäri 19.12.2014 käskkiri 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:** Ekspertid 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 kohta. Kohtumisel arutati teemasid, mis on välja toodud riigisekretäri 19.12.2014 käskkirjas nr 42, muudetud 16.03.2015 käskkirjaga nr 11: *Ekspertid annavad oma seisukoha muu hulgas järgmistes küsimustes: a) Kas nimetatud valdkonnas on kodifitseerimine või revisjon (vt termini sisu antud kontekstis) vajalik ja mis*



## Projekt nr 2014-2020.12.02.006.01.15-0007 „Õigusloome kodifitseerimine“

*põhjused? 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 koostatakse 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 toodi 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 saneerimiseseadus (*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 analüüside 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.



## Projekt nr 2014-2020.12.02.006.01.15-0007 „Õigusloome kodifitseerimine“

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 põhimõtetlike 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 üksiküsimused:

Lahendamist vajavatest üksiküsimustest 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.



**Projekt nr 2014-2020.12.02.006.01.15-0007 „Õigusloome kodifitseerimine“**

Ekspertid 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 ekspertiga, kes kohtumisel osaleda ei saanud, et kuulata ära ka nende arvamus ja seisukohad seoses maksejõuetusõiguse revisjoniga.

Ekspertid leidsid üksmeelselt, et maksejõuetusõiguse revisjon on vajalik. Probleemide lahendamine peab ekspertide hinnangul toimuma maksejõuetusõiguse revisjoni raames seetõttu, et tavakorras pole tagatud piisavalt süstematiseeritud käsitlus 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