

FinanceEstonia arvamus täitemenetluse seadustiku muutmise seaduse eelnõu (võlgniku sissetuleku arestimise korra muutmise) väljatöötamiskavatsuse kohta

MTÜ FinanceEstonia (edaspidi: **FinanceEstonia**) esitab käesolevaga seisukoha täitemenetluse seadustiku muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsuse (**VTK**) kohta.

FinanceEstonia on Eesti finantssektori katusorganisatsioon, mille eesmärk on toetada Eesti finantssektori arengut, innovatsiooni ja finantsteenuste eksporti. Seisame selle eest, et Eestisse tekiks uusi finantsvaldkonna ettevõtteid, loodaks uusi kõrge lisandväärtusega töökohti ning kohalik kapitaliturg pakuks Eesti ettevõtetele täiendavaid finantseerimisvõimalusi. Esindame oma töös ja tegemistes enam kui 90 finantssektoris tegutsevat ettevõtet.

FinanceEstonia toetab üldiselt VTK eesmärke muuta täitemenetlus lihtsamaks ja arusaadavamaks ning täitemenetlust senisega võrreldes rohkem automatiseerida. Samas näeme automatiseerimise juures ka teatud riske.

VTK selgituste kohaselt soovitakse pakutud muudatustega vähendada ka vaidlusi ning täitemenetluse osaliste töö- ja halduskoormust, samuti muuta sissetuleku arestimine paremini digitaalselt hallatavaks. Eeltoodu on FinanceEstonia hinnangul igati tervitatav ja arusaadav, kuid samas leiame, et VTK-s esile toodud meetmed kipuvad jääma liiga võlgniku keskseks. Seega leiame, et VTK vajab täiendavat analüüsi ja tasakaalustamist, eelkõige sissenõudjate õiguste kaitse seisukohalt.

I Krediidasutuste seisukoht

FinanceEstonia liikmeks olevad **krediidasutused** osalevad täitemenetlustes sissenõudjatena või arvelduskontode arestimisaktide tehnilise täideviijatena.

Sissenõudjana on krediidasutuse eesmärk täitemenetluses võimalikult efektiivselt ja tulemuslikult nõue rahuldatud saada. Seetõttu oleksid igati tervitatavad kõik meetmed, mis täitemenetluse tegelikku toimivust, st sissenõudjate nõuete rahuldamist suurendavad.

Krediidasutuse kui arvelduskontode arestimisaktide tehnilise täitja huvides on, et seaduslik raamistik oleks võlgnikele võimalikult selge ja lihtsasti arusaadav. Panga poole pöörduvad arestitud arvelduskontode omanikud igapäevaselt mitmete küsimustega, lootes, et pank saab nende täiteasjade ja arestidega seonduvaid asjaolusid muuta või tühistada. Tegelikkuses saab pank olla aga vaid tehniline täitja, mitte sisuline otsustaja ning kõikides oma täiteasja puudutavates sisulistes küsimustes tuleb võlgnikul pöörduda kohtutäituri poole. Pank, olles arestimisaktide tehniline täitja, ei oma pädevust hinnata või vastata võlgnike täitemenetluse üksikasju puudutavatele küsimustele. Kohtutäitur seevastu peab arestimisaktis andma pangale selge instruksiooni, millist summat või milliste reeglite järgi arestida.

Probleemkohtadena võib välja tuua:

1) astmelisele sissetuleku arestimise süsteemile üleminek (VTK punkt 3.2)

See ettepanek on kogu reformi kõige põhimõttelisem muudatus ja peaks potentsiaalselt olema kõige kasulikum nii menetluse osapooltele kui ka pankadele. Esmalt on kõige olulisem garanteerida, et pank ei hakka defineerima „sissetulekut“ ega eristama kontole laekuvatest summadest sissetulekut ja muid laekumisi. Arestimisakt peab olema taaskord pangale (ka võlgnikule) üheselt mõistetav ja üheselt tehniliselt täidetav. Seaduses tuleb selgelt fikseerida kohtutäituri ainuõigus ja -kohustus määrata arestitava sissetuleku summa või selle arvutamise reegel ning edastada see pangale täitmiseks. Panga vastutus peab piirduma üksnes selle instruksiooni korrektse tehnilise täitmisega.

Kuid erandite (nt elatisnõude kõrgem protsent) haldamine muudab arvutusloogika keeruliseks ja mitmetahuliseks, väheneb automatiseerimisest saadav kasu. Näiteks, kui kontole laekub summa X, millest osa on elatisraha ja osa palk, siis peab olema selgelt ja ühemõtteliselt arusaadav, kuidas peab pank arestimisprotsenti rakendama.

Oluline on ka määratleda, kuidas toimub üleminek vanalt süsteemilt uuele. Hetkel jääb arusaamatuks, kas vanad arestid muudetakse ja asendatakse uutega ühekorraga. See

tähendab omakorda suurt halduskoormuse kasvu pankades. Uuele süsteemile üleminekuga võib kaasneda ka infosüsteemide muutmise vajadus.

2) Võlgniku konto arestimise korra täpsustamine (VTK punkt 3.3.3)

Kohtutäituri kohustus aresti andmeid regulaarselt (10 tööpäeva jooksul) ajakohastada on tervitatav, ent sõltub kohtutäituri kohusetundest. Kui kohtutäitur ei uuenda andmeid õigeaegselt, kuvab pank kliendile aegunud infot. Klient aga pöördub oma kaebusega reeglina panga, mitte kohtutäituri poole. See suurendab pangale klienditeeninduse koormust ning võib tekitada põhjendamatu mainekahju.

Enamasti on täitmisel olevad nõuded ajas kasvavad (nt lisanduvate viiviste arvelt). Eelduslikult ei soovita reformi käigus panna kohtutäituritele ja pankadele kohustust aresti andmete ajakohastamiseks ainuüksi lisanduva viivise korral. Eeltingimus ajakohastamiseks peaks ikkagi olema laekumine sissenõudmisel oleva nõude rahuldamiseks, misjärel oleks põhjust kohtutäituril aresti andmeid uuendada. Vastasel korral tegeleksid kohtutäiturid ja pangad massiivse ja kuluka andmevahetusega ilma, et arestimisest mingit sisulist tulemit oleks ning kontrol arestitud summa suurus võlgnikule tegelikult korda läheks.

Arestivaba summa tagamine üksnes ühel võlgniku kontrol on samuti selgust loov muudatus. Panga jaoks on kriitiline, et see otsus ja korraldus tuleks üheselt ja selgelt kohtutäiturilt. Pank ei tohi sattuda olukorda, kus ta peab ise hakkama "tuvastama", milline on kliendi põhikonto, või lahendama vaidlust, kus klient väidab, et soovis arestivabastust rakendada teisel kontrol.

3) Rahalisest nõudest saadava tulemi jaotamine (VTK punkt 3.3.4)

Tegemist on muudatusega, mille elluviimine peab olema selge ja pankadele üheselt arestimisaktis määratletud. Nn „üks akt korraga“ põhimõte on pankadele selgemini täidetav, seega muudatused, kus pank peab arvestuskäike tegema mitme arestimisakti täitmiseks, ei saa olla reformi eesmärgiks. Kavandatav erand, mis lubaks mitme akti täitmist, kui laekuv summa on piisavalt suur, sisaldab mitut tingimust (a, b, c, d). See loogika on oluliselt keerulisem kui lihtne "üks akt korraga" reegel. Tekib risk, et selle loogika automatiseerimine on keerukas ja vigaderohke. Seega oleme seisukohal, et selle muudatuse rakendamine peab olema väga täpselt pankade jaoks läbi mõeldud ja selgelt reguleeritud.

4) Muudatused PankrS ja FIMS (VTK punktid 3.4 ja 3.5)

Panga seisukohast ei saa toetada ideed luua eraldiseisvaid arestimissüsteeme pankroti- või maksejõuetusmenetluse jaoks. Tuleb nõuda ühtse, TMS-is sätestatud korra laiendamist kõigile menetlustele. Mitme erineva süsteemi samaaegne rakendamine erinevates menetlustes suurendab põhjendamatult pankade koormust. On äärmiselt oluline, et panga jaoks oleks protsess ühesugune, sõltumata sellest, kas korralduse andja on kohtutäitur, pankrotihaldur või usaldusisik. Pank ei tohi sattuda olukorda, kus ta peab hakkama tõlgendama erinevate seaduste (TMS, PankrS, FIMS) koosmõju.

Oleme seisukohal, et korraldus pangale peab tulema standardsel kujul läbi täitmisregistri, olenemata menetluse liigist. Eestisse ei tohiks tekkida mitut paralleelset sissetuleku arestimise süsteemi. Ühtne, selge ja tehniliselt standardiseeritud lähenemine on ainus viis, kuidas tagada protsessi efektiivsus, vähendada kulusid ja vältida õiguslikku segadust.

5) Mõjud krediidasutustele

VTK kirjeldab, et pankadel tekib vajadus kohandada infosüsteeme. See on tõenäoliselt tõene, kuid jätab mulje, justkui oleks peamine takistus pankade poolel. Tegelik ja oluliselt suurem risk on see, et kogu reformi õnnestumine ja pankadele lubatud pikaajaline kasu sõltub täielikult sellest, kas kohtutäiturid ja täitmisregister suudavad toota ja edastada kvaliteetset, standardiseeritud ja masinloetavat infot. Ka pankade parimad automaatsüsteemid ei toimi, kui kohtutäiturilt tuleb arestimisakti muudatus vabas vormis tekstina või vigaste andmetega ning protsess langeb tagasi kulukale käsitööle.

Mõjuanalüüs keskendub pankade otsestele arendus- ja halduskuludele. Mainimata on aga märkimisväärsed kaudsed kulud, mis kaasnevad nii suure reformiga (kogu organisatsiooni hõlmav koolitusvajadus - klienditeenindajad, juristid, IT-töötajad, sisemiste protseduuride, juhendmaterjalide uuendamine).

Kokkuvõttes - kuigi FinanceEstonia toetab reformi eesmärke ja näeb pikaajalist kasu, oleme seisukohal, et VTK-s on oluliselt alahinnatud reformi elluviimisega seotud lühiajalist kulu, keerukust ja riske pankadele. Lisaks tuleb meie hinnangul fookus viia riigi ja kohtutäiturite kohustusele tagada andmete 100 % nõuetelevastav kvaliteet ja standardiseeritus, sest ilma selleta pole reformi õnnestumine võimalik.

II Krediidiinkassode seisukoht

FinanceEstonia liikmeks olevad **krediidiinkassod** osalevad täitemenetlustes peamiselt võlausaldaja ehk sissenõudjatena, kelle eesmärk on täitemenetluses võimalikult efektiivselt ja tulemuslikult oma nõue rahuldatud saada. Seetõttu oleksid igati tervitatavad kõik meetmed, mis täitemenetluse tegelikku toimivust, st sissenõudjate nõuete rahuldamist suurendavad.

Kui kehtiv TMS näeb ette, et võlgnikule tuleb jätta kätte teatud summa ulatuses vahendeid, siis uue süsteemi kohaselt oleks võimalik arestida kindel protsent võlgniku sissetulekust, sõltuvalt sissetuleku suuruselt. Näiteks võiks arestimisele kuuluda 10% sissetulekust, mis vastab palga alammääradele või jääb sellest allapoole, 30% sissetulekust, mis jääb ühe ja kahe alampalga vahele, ning 50% suuremast sissetulekust. Elatise sissenõudmise puhul oleks protsent suurem, tagamaks elatise nõude efektiivsemat sissenõudmist. Näiteks juhul, kui võlgniku sissetulek jääb palga alammäärast allapoole või võrdub sellega (seisuga 01.04.2026 – 946 eurot), peetaks võlgnevuste katteks kinni 10% sissetulekust ehk kuni 94,60 eurot kuus ning ülejäänud summa jääks võlgniku ja tema ülalpeetavate vajaduste katmiseks.

Meie hinnangul muutub sellise regulatsiooni puhul võlausaldajate nõuete lõplik täitmine üsna keeruliseks, kuivõrd väga suur osa elanikkonnast teenib sissetulekut, mis jääb allapoole palga alammäära või vähemalt on see sissetulekuks, mida ametlikult näidatakse.

Enne täitemenetluse algust on võlausaldaja tavaliselt andnud võlgnikule mitmeid võimalusi kohustuse tasumiseks ja kokkulepete sõlmimiseks, reeglina on läbitud ka inkassomenetlus, mille jooksul on võlgnikuga suheldud ja selgitatud nii jooksvat olukorda kui ka tasumata jätmise tagajärgi (sh hagimenetluse ja täitemenetluse korda ja kulusid). Hagiavalduste lahendamine kohtus toimub tavapäraselt pikema perioodi kui ühe aasta jooksul. Alles pärast aastatepikkust menetlust, mis kulub kohtulahendi saamisele ja jõustumisele, asutakse seda sundtäitma. Seega on võlgniku täitemenetlusse jõudmine väga pikkajaline protsess, mille jooksul on võlgnikule antud mitmeid võimalusi korrastada oma majanduslikku tausta, kuid selle asemel otsustavad võlgnikud sageli oma sissetulekuid varjata. Võlgnikud, kes on teadlikult otsustanud

seadusevastase käitumise kasuks, kasutavad ilmselt ära ka „võimalusi“, mida VTK neile pakub.

Seega esineb meie hinnangul risk, et osa VTK-ga pakutud meetmetest võivad suure tõenäosusega avaldada hoopis vastupidist tulemust. Ei saa välistada, et ka need võlgnikud, kes seni ei ole oma tegelikku sissetulekut varjanud, võivad asuda seda uue regulatsiooni jõustudes tegema, kuna seadusevastane käitumine ja sissenõudjate õiguste rikkumine ei too neile kaasa negatiivseid tagajärgi, vastupidi, jätab neile kätte rohkem rahalisi vahendeid enda äraelamiseks.

Hetkel kehtiva regulatsiooni alusel võib küll tekkida vaidluskohti võlgniku sissetuleku arestimise osas, kuid võlgnevuste täielik tasumine on siiski tõenäolisem, kuivõrd paljud võlgnikud arestimist vaidlustama ei lähe. Leiame, et pigem peaks uue regulatsiooni puhul olema prioriteediks leida võimalusi, kuidas võlgnevus kohtutäituri juures kiiremini ja tõhusamalt tasutud saab, mitte aga võlgnikele piiramatu kaitse pakkumine.

Juhime tähelepanu, et võlgniku aktiivsust täitemenetluses eeldatakse, millele on Riigikohus mitmekordselt tähelepanu juhtinud. Selleks on sätestatud kohtutäiturile selgitamiskohustus, teavitamiskohustus, kättesaadavus ja ametialase kõlblikkuse eeldused. Reeglina motiveerib sissetuleku arestimine võlgnikku osalema täitemenetluses aktiivselt, suhtlema kohtutäituri, et tegeleda oma võlgadega. Juhul, kui sissetuleku arestimist soovitakse muuta formaalseks, kus võlgnikuga ei pea suhtlema, kus võlgnik ei pea olema aktiivne ja kus kõiki otsuseid tehakse võlgniku asemel kohtutäituri poolt, siis süsteemi läbipaistvuse tagamiseks tuleks sellist põhimõtet rakendada kogu täitemenetluses iga võlgniku vara ja/või õiguse arestimisel. Sellise lähenemise tagamiseks tuleb võlgniku/sissenõudja/kolmandate isikute kaabeõigust oluliselt piirata ja absoluutselt formaalsete ja automatiseeritud protsesside puhul välistada. Juhul, kui formaalseks ja automaatseks muutub ainult sissetuleku arestimine, siis põhjendaks see uusi tõlgendusi ja ka vaidlusi, milles võidakse tugineda analoogia rakendamisele ka muude võlgniku vara/õiguste arestimisel.

Leiame, et uus süsteem ei pruugi tõsta võlgniku motivatsiooni töötada seaduslikult ning oma sissetulekut mitte varjada. Võlgnik, kes on heauskne, tasub oma võlgnevust järjepidevalt igal juhul, kuid praktika näitab paraku, et võlgnike äärmiselt halb maksekäitumine ja vara varjamine on pigem reegel. Taolise süsteemi ülesehitamine pigem soodustab sissetuleku varjamist ning vähendab võlausaldaja võimalusi

sissenõutavaks muutunud raha kättesaamiseks. Oleme seisukohal, et kui võlgnik püsib ametlikul tööturul ja ei kao varjatud majandusse, on suurem tõenäosus, et laekumised jätkuvad korrapäraselt ning nõue saab lõpuks tegelikult täidetud. Võlgnike ametlikul tööturul hoidmine ei saa aga toimuda võlausaldajate arvelt.

Üldjuhul on võlgnikud orienteeritud oma kohustustest vabanema lootuses, et nõue aegub ning selleks soodustatakse olukorda igati – piiratud arestimise võimalused, ebamõistlikult lühike täitedokumendi aegumistähtaeg jne.

VTK kohaselt on põhiküsimus selles, kas Eesti täitesüsteem võiks muutuda nutikamaks, diferentseeritumaks ja tulemuslikumaks. Uue süsteemi kasuks räägib see, et see võib aidata vähendada varjatud töötamise stiimuleid, hoida võlgnikku ametlikul tööturul, lihtsustada menetluse praktilist läbiviimist ning suurendada pikaajalise täitmise tõenäosust. Sellisel juhul ei oleks tegemist võlgnikukeskse järeleandmisega, vaid täitemenetluse toimimise loogika uuendamisega viisil, mis teenib paremini nii sissenõudja, võlgniku kui ka riigi huve.

Oleme seisukohal, et täitesüsteem ei ole koht, mis saaks või peakski teenima kõikide huve, seda ei saa juhtuda juba puhtalt täitesüsteemi erinevate huvide tõttu - sissenõudja soovib raha, võlgnik ei soovi raha maksta ja riik soovib saada kaudset maksustatud tulu. Peame seetõttu oluliseks analüüsida ka võlgnevuste juurpõhjuseid, mis on pigem seotud riigi sotsiaalse ja majandusliku olukorraga, kus täitemenetlus on üksnes tagajärg. Lisaks, juhul kui siiski kaaluda VTK-s väljapakutut, siis peaks pikendama täitedokumendi aegumistähtaega 30 aasta peale, et tagada võlausaldajatele reaalne võimalus oma nõuded rahuldatud saada.

Mõjud krediidiinkassole

Kavandatav reform toob suure tõenäosusega kaasa: igakuise laekumise vähenemise, täitmise kestuse pikenemise (kuni 1,5–2 korda), rahavoo aeglustumise ja prognoositavuse vähenemise, inflatsiooni mõju suurenemise pika täitmisperioodi tõttu.

Dokumendis on märgitud, et täitemenetlus muutub sissenõudja jaoks prognoositavamaks, kuid jääb ebaselgeks, millisele analüüsile või andmetele see väide tugineb. Käesoleva kava põhjal näib olevat reformi eesmärk jätta võlgnikule rohkem sissetulekut, kuid sellega kaasneb paratamatult sissenõudjate laekumiste vähenemine

ning täitemenetluse oluline pikenemine, mis ei suurenda sissenõudja vaatest prognoositavust. Vastupidi, reformi negatiivne mõju langeb peamiselt sissenõudjatele.

Samuti jääb mulje, et täitemenetlus muudetakse võlgniku jaoks mugavamaks, mis on ka otseselt dokumendis välja toodud, samas kui sissenõudjate olukord halveneb. Seetõttu teeme alljärgnevad ettepanekud.

Seaduses tuleks sätestada, et aegumine peatub, kui võlgnik viibib vangistuses, täidab ajateenistust, on töövõimetu, viibib välisriigis, kus nõude sissenõudmine ei ole teostatav. Aegumise peatumine peab hõlmama ka EL-i väliseid riike ja olukordi, kus puudub riikidevaheline koostöö ja sissetulekut ei saa piiriüleselt arestida. Vältida olukorda, kus võlgnik saab sisuliselt kohustustest vabaneda vahetades elukohariiki.

Kui elatisnõue „neelab“ oma prioriteetsuse tõttu kogu arestitava sissetuleku, siis peaks teiste nõuete aegumine peatuma või pikinema. Samuti tuleks kehtestada maksimaalne aegumise peatumise periood (nt 3–5 aastat), et vältida ebaproportsionaalseid olukordi. Aegumine ei peaks peatuma, kui võlgnik varjab sissetulekut või kasutab skeeme kohustustest kõrvalehoidumiseks. Võimalusel tuleks kehtestada ka minimaalse kuumakse suurus (nt 30–50 €), et tagada vähemalt osaline laekumine.

Arvestades täitemenetluse eeldatavat pikenemist teeme ettepaneku kaaluda täitemenetluse tähtaja pikendamist või tähtajatatu mudeli taastamist (nagu varasemalt kehtis). See aitaks vähendada olukordi, kus nõue aegub enne tegelikku täitmist.

Enne eelnõu koostamist on vältimatult vajalik põhjalik ja kvantitatiivne mõjuanalüüs, kus tuleb käsitleda vähemalt sissenõudjate rahavoo muutust enne ja pärast reformi, nõuete täitmise keskmist kestust, elatisnõuete mõju muude nõuete täitmisele, aegumise riski suurenemist, käitumuslikke muutusi (nt ametliku töötamise kasv, varjamise vähenemine). Ilma sellise analüüsita on oht, et lühiajalised laekumised vähenevad, täitemenetlus pikeneb, aegumise risk kasvab ilma et oleks võimalik hinnata, kas pikaajaline positiivne mõju neid negatiivseid tagajärgi tasakaalustab.

Kokkuvõttes oleme seisukohal, et VTK on oma olemuselt pigem ideede / suundade kogum, kuid puudub eelnev põhjalik analüüs, millele tuginedes oleks võimalik usaldusväärset hinnata kavandatavate muudatuste tegelikku positiivset mõju. Leiame, et ilma andmepõhise analüüsita ei ole võimalik prognoosida: sissenõudjate rahavoo muutust, täitemenetluse kestuse pikenemist, aegumise riski suurenemist ega ka reformi

tegelikku mõju menetluse efektiivsusele tervikuna. Seetõttu on enne reformi elluviimist vältimatult vajalik andmepõhine mõjuanalüüs ning regulatsiooni täiendamine, et tagada tasakaal nii võlgniku kui ka sissenõudja õiguste vahel ja täitemenetluse tegelik efektiivsus. Ilma aegumise regulatsiooni muutmata on reaalne oht, et suur osa nõuetest ei jõuagi kunagi täieliku täitmiseni.

Lugupidamisega

Kaarel Ots, FinanceEstonia juhatuse esimees

Martin Länts, FinanceEstonia krediidiandjate ja- vahendajate töögrupi juht

Anu Mürsepp, FinanceEstonia tegevjuht