

Justiitsministeerium
info@just.ee

Teie	26.02.2024	nr	10-4/2019-1
Meie	21.03.2024	nr	12-1/24/44

Tartu Ringkonnakohtu arvamus Maksejõuetuse teenistuse ettepanekud 2023. a tegevusaruandest tulenevalt

Märgime sissejuhatavalt, et viimane maksejõuetusõiguse revisjon Eestis toimus aastatel 2015-2022. Üheks oluliseks revisjoni tulemuseks oligi just maksejõuetuse teenistuse (edaspidi MJT) loomine Konkurentsiameti sõltumatu struktuuriüksusena. MJT pädevuste kujundamisel oli lähtepunktiks, et kohtu roll pankrotimenetluse organina ja pankrotimenetluses järelevalve teostajana (PankrS § 84) ei muutu ning maksejõuetuse teenistus ei hakka järelevalve teostamise osas halduri jt pankrotimenetluse organite üle konkreetsetes kohtumenetlustes kohtuga konkureerima, vaid pöörab oma tähelepanu just nn varatutele menetlustele ning võlgniku ja võlgniku lähikondsete võimaliku seadusvastase käitumise uurimisele maksejõuetuse tekitamisel või maksejõuetuse suurendamisel (PankrS § 192¹ lg 1).

Samas oli MJT loomisel eesmärgiks ka haldurite üle teostatava haldusjärelevalve tugevdamine (PankrS § 192¹ lg 2 ja § 70 lg 1), kaasa aitamine ühtse praktika kujundamisele pankroti-, saneerimis-, võlgade ümberkujundamise ja füüsilise isiku kohustustest vabastamise menetluses (PankrS § 192¹ lg 3).

Kokkuvõtvalt võib justiitsministeeriumile tehtud MJT ettepanekutest aru saada nii, et pankrotimenetlus tuleb muuta senisest tsiviilkohtumenetlusest suures ulatuses haldusmenetluseks. Ärikeelu kohaldamise õigust omavate isikute ringi tuleks laiendada ja ärikeelu kohaldamise õigus anda huvitatud isiku avalduse alusel ka kohtunikuabidele ja haldusorganitele (MJT ning Maksu- ja Tolliamet). Kohtutäiturite- ja Pankrotihaldurite Koja kui avalik-õigusliku isiku tegevus tuleks ümber kujundada nii, et kõigi maksejõuetusmenetlustes avalikke ülesandeid täitvate pankrotihaldurite, saneerimisnõustajate, likvideerijate, usaldusisikute ja võlanõustajate tegutsemisõiguse andmise ja äravõtmise õigused ja kohustused lähevad üle MJT-le.

Ettepanekute realiseerimine eeldab põhimõttelisi õigusloomelisi muudatusi õigusaktides (ilmselt ka uut valdkonna revisjoni ekspertide osavõtul), samas on need ettepanekud tehtud MJT ühe tööaasta kogemuse pinnalt. Ettepanekutest ei nähtu, millist mõju omab ettepanekute realiseerumine riigieelarvele (maksejõuetuse teenistuses on käesoleval ajal 2-3 ametnikku).

Nõustuda saab ettepanekuga viia läbi mõjuhinnang 2023. aastal maksejõuetusmenetlustele kulunud riigieelarveliste vahendite kohta (ettepanek nr 5). Sellise analüüsi vajalikkust on kohtud avaldanud justiitsministeeriumi sisekontrollile ka ise eelnevatel aastatel. Samuti saab toetada MJT soovi arendada infotehnoloogilisi lahendusi, mis aitaksid kaasa maksejõuetusmenetluste efektiivistamisele ja menetlusosaliste infovahetusele, samuti aitaksid kohtul ning võlausaldajatel olla kursis halduri tegevuse ja toimingutega (sh halduri aruandluse

ja toimikuga). Käesoleval ajal puudub Eestis objektiivne ja igal ajal kättesaadav maksejõuetusmenetluste statistika, mistõttu tuleks kindlasti ka sellega tegeleda (ettepanek nr 9).

Ülejäänud MJT ettepanekute osas saame märkida järgmist:

1. PankrS § 13 lg-te 1 ja 2 alusel peab võlgnik pankrotiavaldust esitades oma maksejõuetust põhistama. Kui võlgnik esitab kohtule ise pankrotiavalduse, siis kehtib eeldus, et ta on alaliselt maksejõuetu. Ettepanekust ei saa aru, kas MJT soovib seda põhimõtet muuta. Märgime, et kuivõrd juriidilisest isikust võlgnikul on seadusest tulenev kohustus esitada pankrotiavaldus, kui ta muutub alaliselt maksejõuetuks, ei saa võlgniku pankrotiavaldusele seadusega esitada niivõrd kõrgeid nõudeid, mis oluliselt raskendavad selle seadusega juhatuse liikmele pandud kohustuse täitmist. Võlgnikul on pankrotimenetluses kaasaaitamiskohustus.

2. MJT teeb ettepaneku muuta varatute juriidilisest isikust võlgnike pankrotiavalduste menetlemise viisi nii, et varatu juriidiline isik peab pankrotiavalduse esitama mitte otse kohtule, vaid kas MJT-le või Maksu- ja Tolliametile, kes kontrollivad pankrotiavalduse aluseks olevaid asjaolusid vastavalt haldusmenetluse seadusele ning esitavad seejärel kohtule seisukoha menetluse jätkumise osas. Meile jääb arusaamatuks, kuidas muudab võlgniku pankrotiavalduse menetlemist efektiivsemaks see, et menetlus toimub kohtueelselt osaliselt haldusmenetlusena. Samuti tuleb märkida, et kuivõrd Maksu- ja Tolliamet on sagedasti juriidilise isiku pankrotimenetluses ka võlausaldajaks, ei saa ta olla samal ajal pankrotiasja menetlejaks. Vaadates kõiki MJT ettepanekuid kogumis on vähemalt kaheldav menetluskord, mille kohaselt MJT kõigepealt kontrollib ise võlgniku pankrotiavalduse aluseks olevaid asjaolusid ja annab selles osas kohtule arvamuse ja kui kohus määrab (ajutise) halduri, siis järgnevalt teostab halduri üle haldusjärelevalvet. MJT ametnikud võivad sattuda huvide konflikti ja enda poolt algatatud menetluse jälgimine ei pruugi viia objektiivsele tulemusele.

3. MJT teeb ettepaneku muuta ärikeelu kohaldamise regulatsiooni. Ettepanekust ei nähtu selgelt, kas MJT soovib muuta ärikeelu kehtestamise regulatsiooni pankrotimenetluses või peab MJT vajalikuks pankrotimenetluse välise ärikeelu regulatsiooni kehtestamist.

Ärikeeld on piirang, mida kohaldatakse pankrotimenetluses ja teatud juhtudel ka pärast pankrotimenetluse lõppemist maksejõuetuse põhjustamise või selle tekkimise soodustamise eest (PankrS § 91). Selle sisuks on keeld olla ettevõtja, juriidilise isiku juhtorgani liige, juriidilise isiku likvideerija või prokurist. Ärikeeluga riivatakse intensiivselt isiku põhiõigusi: töökoha valiku vabadust (PS § 29 lg 1), ettevõtlusvabadust (PS § 31) ja omandi kasutamise vabadust (PS § 32 lg 2).¹

Ärikeelu kohaldamine on keelu kohaldaja (kohtu) kaalutusotsus. Ärikeelu regulatsiooni muutmisel, st ärikeelu kohaldamise võimaluste laiendamisel peavad isikute põhiõigused olema kaitstud. Ettepanekust analüüsi ärikeelu mõjust põhiõigustele ei nähtu. Arvestades eeltoodut ei saa ringkonnakohus MJT ettepanekut esitatud kujul toetada.

4. MJT soovib, et pankrotiseaduses tunnistatakse kehtetuks kõik sätted, mille kohaselt MJT allub tsiviilkohtu järelevalvele ja tsiviilkohtumenetlusele. Pankrotiseaduses puuduvad sellised sätted, mille kohaselt allub MJT tsiviilkohtu järelevalvele. Vastupidi, PankrS § 192¹ lg 4 kohaselt on MJT oma tegevuses sõltumatu. See, et avaliku uurimisena läbi viidavas pankrotimenetluses täidab MJT võlausaldajate üldkoosoleku ja pankrotitoimkonna ülesandeid (PankrS § 192¹²lg 2), ei tähenda seda, et MJT allub pankrotikohtu järelevalvele. Küll aga allub haldur ka avaliku uurimise korral pankrotikohtu järelevalvele, see ongi kooskõlas

¹ RKTkm 3-2-1-124-09, p 15; RKHKo 3-3-1-70-15, p 26.

pankrotimenetluse organite vahelise pädevusjaotusega ja kehtivate pankrotimenetluse läbiviimise põhimõtetega. Miks on vaja kehtivat korda muuta, MJT ettepanekust ei nähtu.

5. MJT soovib, et avaliku uurimise korral saaks haldur tasu regulaarselt. Halduri tasustamise põhimõtted on sätestatud PankrS §-s 65. Ettepanekust ei nähtu, miks peaks haldurit avaliku uurimise korral tasustama tavapärasest erinevatel põhimõtetel, kuid võimalik on kohtule selline kaalutlusõigus seadusega anda.

6. MJT teeb ettepaneku võtta Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Kojalt ära haldurite, saneerimisnõustajate ja usaldusisikute registri pidamine, kuivõrd Koda ei täida registri pidamisel seadust. MJT soovib hakata ise registripidajaks, koondada haldusjärelevalve registrisse kantud isikute üle MJT-le ja saada õigus registrisse kantud isikutelt tegutsemisõiguse ära võtmiseks.

MJT ettepanekute realiseerimine tähendaks ilmselt kogu halduri õigusliku seisundi regulatsiooni muutmist ja avalik-õigusliku isiku Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koja tegevuse vähemalt osalist ümberkujundamist. Üksnes asjaolu, et Koda ei täida registri pidamisel teatud osas seadust (ja nii see tõepoolest on), ei saa olla põhjuseks neid muudatusi teha. Ilmselt on Justiitsministeeriumil ka muid võimalusi tagamaks seaduse täitmine Koja poolt.

Kuivõrd MJT on tegutsenud üksnes aasta, ei ole kujunenud veendumust, et MJT suudab paremini täita kõiki neid funktsioone, mida MJT soovib endale võtta. MJT 2023. aasta aruandest ei nähtu, mitmel korral on MJT algatanud PankrS § 70 lg 1 alusel haldurite suhtes haldusjärelevalve menetluse ja milliseid PankrS § 70 lg 5 p-des 8 ja 9 sätestatud meetmeid MJT haldurite suhtes kohaldas ja milliste tulemustega. Kuigi MJT aastaaruandes on toodud loetelu erinevatest haldurite rikkumistest, ei võimalda see saada ülevaadet MJT enda tegevusest ja võimekusest rikkumistele reageerimisel. MJT-l on ka kehtiva õiguse järgi haldusjärelevalveorganina haldurile ettekirjutuste tegemise õigus PankrS § 70 lg 5 p 8 alusel ja ettekirjutuse täitmata jätmise korral sunniraha määramise õigus PankrS § 70 lg 7 alusel.

7. MJT soovib, et justiitsministeerium töötaks välja maksejõuetusmenetlustes halduritele asjaajamise reeglid. PankrS § 60 lg 1 järgi halduri toimikule ja pankrotimenetluses koostatavate dokumentide sisule ja vormile esitatavad nõuded kehtestab justiitsminister määrusega. Praegu kehtib justiitsministri 30.12.2009 määrusega nr 48 kehtestatud Pankrotihalduri toimikule ja pankrotimenetluses koostatavatele dokumentidele esitatavad nõuded. Ringkonnakohus mõistab MJT seda ettepanekut ettepanekuna kaasajastada justiitsministri nimetatud määrust, millega saab nõustuda.

8. MJT palub justiitsministril luua üksnes maksejõuetusasjadele spetsialiseerunud kohtunikega osakond.

MJT on jätnud ettepanekut tehes tähelepanuta, et kõiki liiki maksejõuetusasju vaatavad juba praegu läbi üksnes spetsialiseerunud kohtunikud. See on tagatud kohtute seaduse § 37 lg-ga 4¹. Juriidiliste isikute pankroti- ja saneerimisasju menetletakse üksnes Harju ja Tartu maakohtutes (PankrS § 4 lg 2).

Töö jaotamine kohtunike vahel ja osakondade moodustamine on kohtu üldkogu pädevuses (KS § 36 ja § 9¹). Tegemist on kohtu enesekorraldusõigusega, millesse justiitsminister ei saa tulenevalt võimude lahususe põhimõttest sekkuda. Miks praegune kohtute töökorraldus maksejõuetusasjade läbivaatamisel MJT-le ei sobi, ettepanekutest ei nähtu.

Selgitame, et uurimispõhimõte ei kehti mitte üksnes haldusmenetluses, nagu väidab ekslikult MJT, vaid ka tsiviilkohtumenetluses hagita menetlustes (TsMS § 5 lg 3), sh

pankrotimenetlustes (PankrS § 3 lg 3). Pankrotimenetlus ei ole haldusmenetlus nagu MJT näib arvavat, vaid kollektiivne täitemenetlus, mis toimub nii kohtuliku kui ka kohtuvälise menetlusena (PankrS § 3 lg 3). Pankrotimenetluse esmaseks eesmärgiks on võlausaldajate nõuete rahuldamine, mitte võlgniku karistamine (PankrS § 2).

9. Toetada saab MJT ettepanekut võimaldada maksejõuetusvaldkonnale spetsialiseerunud kohtunikele veelgi kvaliteetsemat täiendõpet, mis eeldab täiendavat finantseerimist, sh väliskoolituste osas. Praegu selleks kohtutel, sh Riigikohtul piisavad finantsid eelarves puuduvad. See MJT ettepanek on kooskõlas Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi (EL) 2019/1023 artikliga 25, mis kohustab liikmesriike tagama, et kohtunikud, kes tegelevad saneerimis- ja maksejõuetusmenetlustega, saavad asjakohase koolituse ning neil on vajalikud erialased teadmised oma ülesannete täitmiseks ja tagatud peab olema nende menetluste tõhus läbiviimine.

10. Omalt poolt märgime, et üle tuleks vaadata PankrS § 70 lg 5 p 9 regulatsioon ja MJT õigused haldurile tegutsemiskeelu taotlemisel. Nimetatud normi sõnastuse kohaselt on MJT-l haldusjärelevalve teostamisel õigus pöörduda kohtusse haldurile tegutsemiskeelu määramiseks. Tegelikult pankrotiasja menetleval kohtul haldurile tegutsemiskeelu määramise õigust ei ole. Tegutsemiskeeldu haldurile võib määrata KPK aukohus distsiplinaarkaristusena PankrS § 71 lg 4 alusel halduri suhtes läbiviidud distsiplinaarmenetluse tulemusena (välja arvatud Koja liikmeks oleva advokaadi suhtes). Seadusest ei nähtu selgelt, millised on MJT õigused aukohtu poole pöördumisel, kuivõrd PankrS § 71 lg 2 p 3 ja KTS § 101 lg 2 järgi on aukohtumenetluse algatamise õigus endiselt Justiitsministeeriumil aga mitte MJT-l.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Tiina Pappel
Kohtu esimees