



KOHTUTÄITURITE JA PANKROTIHALDURITE KODA

Kalle Laanet
Justiitsminister
Justiitsministeerium
info@just.ee

Teie: 26.02.2024 nr 10-4/2019-1
Meie: 22.03.2024 nr 3-1/4-1

Arvamuse avaldamine maksejõuetuse teenistuse tõstatatud küsimuste ja ettepanekute kohta

Lugupeetav justiitsminister Kalle Laanet

Esitasite Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Kojale (edaspidi Koda) arvamuse avaldamiseks maksejõuetuse teenistuse 2023. aasta tegevusaruandes tõstatatud küsimused ja ettepanekud. Esitame neile alljärgneva vastuse.

1. Maksejõuetuse teenistuse ettepanekut, millega soovitakse muuta pankrotiseaduse § 13 lg 1 ja lg 2 selliselt, et võlgnik peab senisest põhjalikumalt ja täpsemalt esitama informatsiooni võlgniku tegevuse ja käitumise ning maksejõuetuse põhjuste kohta, Koda ei toeta. Kehtiva pankrotiseaduse sätete alusel on võlgnikul kohustus põhistada pankrotiavalduses maksejõuetus. Seadus ei täpsusta põhistuse detailsusastet. Lisaks on pankrotiseaduse § 85 lg 1 järgi võlgnikul teabe andmise kohustus ka nii enne kui ka peale pankroti väljakuulutamist. Siiski ei ole seaduse muutmise põhjendatud. Nõue, et võlgnik esitaks maksejõuetuse tekkimise aja kohta õige info, ei pruugi olla tulemuslik. Maksejõuetuse tekkimise ajal on tähtsus näiteks juhatuse liikme vastutusmenetluses ning ei saa nõuda, et juhatuse liige annaks kohtule vabatahtlikult ennast süüstavat teavet. Võlgnik peaks olema võimeline esitama pankrotiavalduse iseseisvalt ilma juriidilist kõrgharidust omavate asjatundjate abita ning ilma ebamõistliku kartuseta enda süüstamise ees. Võimaliku vastutuse üle toimivas vaidluses peaks hageja (näiteks pankrotihaldur või maksuhaldur) igal juhul tõendama tegeliku maksejõuetuse tekkimise aja olenemata sellest, mida võlgnik arvas ja kirjutas pankrotiavaldusse. Pigem tuleks kujundada menetluspraktikat ja kohtu rolli. Nõuete karmistamine on pankrotiavalduste esitamisele takistavaks asjaoluks. Juriidilise isiku puhul on pankrotimenetlusse sisenemine pelgalt 10-eurose riigilõivuga liialt madal lävi. Tuleb luua regulatsioon, mis aitaks kaasa, et äriühingu vara ja osakapital ei oleks pankrotiavalduse esitamise ajaks täielikult ära kulutatud ja pankrotivara oleks veel vähemalt osaliselt alles, et katta pankrotimenetluse kulusid ning tasuda võlausaldajate nõudeid. Koda teeb ettepaneku, et koos pankrotiavaldusega peab äriühing deponeerima kohtu deposiiti summa, mis võrdub kahe kehtiva miinimumpalgaga. Ainult sellisel juhul algataks kohus tavapärase juriidilise isiku pankrotiavalduse läbivaatamise menetluse. Kui deposiiti raha ei maksta, siis kohus ajutist haldurit ei nimeta. Kui võlausaldajad konkreetse võlgniku suhtes pankrotiavaldust ei esita, saab sellised äriühingud kustutada registrist lihtsustatud menetlusega.

Registrikood: 74002523

2. Koda ei toeta maksejõuetuse teenistuse ettepanekut, et võlgnik peab esitama enda pankrotiavalduse otse kas Maksejõuetuse teenistusele ja/või Maksu- ja Tolliametile, kes tuvastavad asjas olulised asjaolud vastavalt haldusmenetluse seadusele ning esitavad maksejõuetusasjadele spetsialiseerunud kohtule taotluse, mida varatu juriidilisest isikust võlgnikuga konkreetses maksejõuetusasjas edasi teha st kas pankrot välja kuulutada avaliku uurimisena või pankrotimenetlus lõpetada ja/või kohaldada võlgniku lähikondsetele vastutust (karistust). Koda on seisukohal, et pankrotimenetlus peab jääma kohtulikuks menetluseks. Liati on Maksu- ja Tolliamet väga sageli pankrotimenetlustes üheks võlausaldajaks, mistõttu ei ole õiguspärane tõsta ühe võlausaldaja rolli teistest suuremaks. Samuti on tavapärane, et Maksu- ja Tolliametil on kohtuvaidlus seoses vastutusotsusega hoopis juhatusega ja võimalik, et ka võlausaldajatega!. Sellisel juhul ei ole selge, kuidas on tagatud erapooletus pankrotiavalduse läbivaatamisel või kelle huvidest lähtuvalt Maksu- ja Tolliamet seisukoha annab. Teenistuse ettepaneku mõtteks on Koja arusaamist mööda suurendada riiklikku kontrolli maksejõuetusasjade üle. Meil kehtib võimude lahususe printsiip ja õigust mõistab kohus, mitte Maksu-ja Tolliamet või Maksejõuetuse teenistus. Kohus saab juriidilistest isikutest võlgnike pankrotiavalduste lahendamisega piisavalt hästi hakkama.
Koja hinnangul on tarvilik kavandada lihtsustatud lõpetamismenetlus sundlõpetamisele määratud juriidilistele isikutele. Ettepanek puudutab juhtumeid, kus sundlõpetamisele määratud juriidilisel isikul vara ei ole ja võlausaldajaid on vähe või nõuded väikesed. Sellisel juhul võiks juriidilise isiku likvideerida ilma pankrotimenetlust läbimata.
3. Pankrotiavalduse menetlemise raugemise korral pankrotiseaduse § 29 alusel võlgniku pankrotti välja ei kuulutata. Sellisel juhul ei ole kohtul alust rakendada ärikeeldu võlgnikust juriidilise isikuga seotud füüsilistele isikutele. Ärikeeldu taotlejate ringi ei peaks laiendama. Selle määrajaks peab jääma vaid kohus. **Kui isik on toime pannud raske juhtimisvea ja ajutine haldur on selle tuvastanud, siis võiks kohus rakendada sanktsioonilist tähtajalist ärikeeldu.** Preventiivne (varasemas seaduses automaatne) ärikeeld ei aita kellegi olukorda parandada. Liati ei ole Koja hinnangul eesmärgipärane seada piiranguid äritegevuse jätkamisele peale pankrotimenetlust, kuna ärikeskkonnale on kasulik julgustada inimesi tegelema äritegevusega ka pärast äriühingu pankrotti. Ärikeelu mitteseadmisega või tühistamisega tekkinud menetluskulusid ei tohi jätta pankrotivara- ega pankrotihalduri kanda.
4. **Koda ei toeta maksejõuetuse teenistuse väljajätmist kohtuliku kontrolli alt.** Koda on seisukohal, et pankrotimenetluse kohtulikku järelevalvet ei ole võimalik ja otstarbekas ära kaotada, kuna õigusemõistmist ei saa üle anda haldusorganile ka juhul, kui võlausaldajad ei ole menetlusest huvitatud. Ilmselt vajab selgitamist, kas maksejõuetusmenetlus on tsiviilkohtumenetluse normide alusel algusest lõpuni menetletav või mingis osas haldusmenetluse normide alusel? Küsimus on oluline, kuna eri liiki menetluste korral on ka näiteks kaebeõiguse teostamise võimalused ja kord erinevad, aga ka menetlustoimingute korraldus erinevad. Kui teenistus väljub pankrotikohtu järelevalve alt, peaks hakkama teenistuse otsuseid kui haldusakte vaidlustama halduskohtus. Koda teeb ettepaneku muuta pankrotiseaduse § 65 lg 3 selliselt, et pankrotihaldur võiks saada tasu jooksvalt, mitte vaid nii, et kuni pooles ulatuses esialgse tasuna ja tasu põhiosa menetluse lõppedes. Pankrotimenetlused on

pikad ja kestavad aastaid ning eelkõige seetõttu, et pankrotimenetlusega on seotud ka kohtu- ja kriminaalmenetlused.

5. Koda toetab maksejõuetuse teenistuse ettepanekut analüüsida kõigi maksejõuetusteenuste osutamiseks kulutatud riigieelarveliste vahendite kasutamise otstarbekust ja tulemuslikkust võlausaldajatele saadud reaalse kasu / avalike hüvede näol. Täpsustame, et peamiselt seisneb riigi kulu kohtupidamise tagamises, mis näiteks saneerimismenetluses on üsna väheoluline kulu. Üldiselt viiakse juriidilise isiku pankrotimenetlused ja saneerimismenetlused läbi võlgniku ja võlausaldajate rahaliste vahendite arvelt.
6. Koda ei toeta maksejõuetuse teenistuse ettepanekut, vaid on seisukohal, et on kutsekogu juhatusel kaudu suutnud korrektselt täita kutsekogu liikmete üle arvestuse pidamist, sh pankrotiseaduse §-s 59 sätestatud nõudeid. Koja kutsekogu juhatus tegi 18.05.2023 justiitsministrile ettepaneku tunnistada kehtetuks pankrotiseaduse § 59 lg 2 p 7. Ettepanekus märgiti, et igaühel on võimalik läbi „Ametlike Teadaannete“ otsingusüsteemi võimalik kiiresti leida konkreetsetes pankrotiasjas pankrotihalduriks määratud isiku andmed. Maksejõuetuse teenistuse juhataja soovi täitmiseks hinnata kõnealuste andmete pinnalt iga pankrotihaldurina tegutseva isiku töökoormust, tuleks nimekirja kanda menetluskäiku puudutavad andmed (millises etapis menetlus on, võlausaldajate ja nõuete hulk, kaebuste ja kohtuvaidluste hulk ja menetlemise etapp, pankrotivara olemasolu, hulk ja tagasivõitmise ning realiseerimise andmed jms). Selliste andmete kogumine pankrotihaldurite nimekirjas avaldamiseks teadmata, kas ja millisel eesmärgil keegi neid realselt kasutab, on ebaproportsionaalselt mahukas tööülesanne. Lisaks on see töö ressursirohke ja kallid ning haldurite tasust makstavate liikmemaksude arvelt pole mõistlik sellist tööd asjatult teha. Justiitsminister märkis oma 21.06.2023 antud vastuses, et Koja peetavas pankrotihaldurite nimekirjas on pankrotimenetluste andmete puhul aktsepteeritav lahendus ka üldine viitamine väljaandele „Ametlikud Teadaanded“, kus huvitatud isik saab pankrotimenetluste teadaannetega tutvuda.
7. Koda ei toeta maksejõuetuse teenistuse ettepanekut, vaid on seisukohal, et on kutsekogu juhatusel kaudu suutnud korrektselt täita haldusjärelevalvelaseid ülesandeid. Ilmselt on maksejõuetuse teenistuse ettepanek koondada kogu pankrotiseaduses § 54 nimetatud kutsetegevuse kandjate haldusjärelevalve maksejõuetuse teenistuse kätte ühenduses eelneva ettepanekuga, mistõttu tuleb neid käsitleda seotult. Maksejõuetuse teenistusel on juba kehtiva pankrotiseaduse § 70 lg 5 p 8 alusel haldusjärelevalve teostamiseks õigus esitada haldurile ettekirjutusi.
8. Koda ei toeta maksejõuetuse teenistuse ettepanekut, millega peaks justiitsminister kehtestama pankrotiseaduse § 54 nimetatud kutsetegevuse kandjate käitumisreeglid, hea tava ja eetikakoodeksi. Pankrotihaldurite ja saneerimisnõustajate hea kutsetava on Koja kutsekogu kehtestanud ja see on täitnud ning täidab ka edaspidi oma eesmärgi – sätestada pankrotihalduri ja saneerimisnõustaja kutsega kaasnevad käitumise üldised põhimõtted. Hea kutsetava järgimine aitab kaasa kutsekogu liikme kutse kohusetundlikule ja laitmatule pidamisele ning väärikale käitumisele. Vastavalt vajadusele on Koja kutsekogu head kutsetava aja jooksul täpsustanud. Näiteks on hea kutsetava uuendamise otsustamine 27. märtsil 2024 toimuva korralise kutsekogu päevakorras.

9. Koja hinnangul võib maksejõuetusmenetluste ühtne infosüsteem olla küll atraktiivne idee, kuid praktikas ei ole selle loomine perspektiivne. Märkimisväärne probleem on pigem selles, et võlausaldajad ei oska nõudeid vormistada. Võlausaldajate nõuded ei ole standardsed, mistõttu on nende kontroll ja neile vastuväidete esitamine töömahukas. Kui oleks võimalik rakendada tehisintellekti võimekust tuvastamaks, kas nõude puhul oli tegu vastutustundliku laenamise ja tarbijakrediidi nõuete täitmise või rikkumisega, siis oleks see tõhusaks abiks füüsiliste isikute maksejõuetusmenetlustes. Seda rolli peab kandma riik. Kojal ei ole võimekust kutsekogu raha eest täiendavat infosüsteemi arendada ega hallata. Näiteks Koja ametikogu peetava ühe infosüsteemi iga-aastane haldus ja jooksev arendus maksab üle 150 000 euro. Koja kutsekogu eelarve tulud on viimastel aastatel ületanud kulusid vaid 10-20 tuhande euro võrra aastas. Sellise tulemiga ei ole ilmselgelt võimalik võtta täiendavat püsikulu infosüsteemi haldamise näol, rääkimata selle infosüsteemi loomisest.

Mis puutub kutsekogu liikmete asjaajamise reeglite ühtlustamisse, siis on Koja kutsekogu juhatus keskselt koostanud pankrotihalduri büroos kehtestamiseks vajalike regulatsioonide (näiteks rahapesu ennetamise, andmekaitse, andmekandjate haldamise jm) näidisdokumendid, aga ka pankrotihalduri tasu ja pankrotimenetluse kulude kalkulatsioon näidisvormi. Kutsekogu liikmetel, kes tegutsevad advokaadina, on Advokatuuri seadusest ja Advokatuuri sisemistest reeglitest tulenevad reeglid juba olemas. Toimikute pidamise nõuded pankrotiseaduse § 54 nimetatud isikule on reguleeritud justiitsministri määrusega „Pankrotihalduri toimikule ja pankrotimenetluses koostatavatele dokumentidele esitatavad nõuded“. Muude asjaajamise reeglite ühtlustamine võib samuti tulla juhatuse päevakorda, kui selleks on praktiline vajadus. Peab siiski silmas pidama, et kutsekogu liikmed on vabakutselised, kes pühendavad enda tööaega maksejõuetusasjade ajamisele väga erinevalt – Koja kutsekogus on isikuid, kel on töös väga palju maksejõuetusmenetlusi, aga ka neid, kel ei ole aasta jooksul olnud ühtegi menetlust.

10. Koda toetab maksejõuetuse teenistuse ettepanekut maksejõuetuskohtunike spetsialiseerumiseks.

Koja hinnangul on Maksejõuetuse teenistus oma esimesel tegevusaastal pühendunud liigselt maksejõuetusmenetluste korralduse aluste muutmisele olukorras, kus 1. veebruaril 2021. aastal jõustunud pankrotiseaduse ja teiste seaduste muutmise seadusega rakendati mitmeid aastaid kestnud maksejõuetusõiguse revisjoni tulemusel. Koja hinnangul on maksejõuetusmenetluste korraldamise põhialused põhjalikult ja erinevate institutsioonide vahel põhjalikult läbi arutatud ning vahepeal ei ole midagi nii oluliselt muutunud, et peaks tegema kiires korras ja senist korraldust oluliselt muutvaid teenistuse esitatud ettepanekutele vastavaid muudatusi õigusaktides.

Asjakohane oleks ilmselt korraldada mitmepoolne arutelu maksejõuetuse teenistuse aastaaruande pinnalt. Koja hinnangul on aruandes mitmeid loosunglikke väiteid, mis on põhistamata (näiteks aruande lõppsõna) ja jäävad seetõttu ka arusaamatuks.

Nii pankrotiseaduse § 192¹ lg 1 kui ka justiitsministri 19.08.2015 määrusega nr 27 kinnitatud Konkurentsiameti põhimääruse § 14¹ seavad maksejõuetuse teenistuse **pädevuses esikohale järelevalve võlgniku ja võlgniku lähikondsete tegevuse üle seoses võlgniku pankrotimenetlusega ning nende võimaliku seadusvastase käitumise**

uurimise maksejõuetuse tekitamisel või makseraskuste suurendamisel. Seda peeti maksejõuetuse teenistuse põhiülesandeks ka teenistuse kavandamisel maksejõuetusõiguse reformi ettevalmistamisel. Koja kutsekogu liikmete hinnangul on teenistuse tähelepanu keskendunud aga järelevalvele pankrotihaldurite ja ajutiste haldurite ning Koja kutsekogu tegevuse üle. **Koja hinnangul tuleb rõhuasetused teenistuse tegevuses panna põhiülesande täitmisele.**

Konkurentsiameti põhimääruse § 19¹ p 2 kohaselt kinnitab maksejõuetuse teenistuse juhataja **teenistuse sisemist töökorraldust reguleerivad juhendid, mida meile teadaolevalt aga pole tänini koostatud.** Kojale teadaolevalt ei ole teenistuse juhataja kinnitanud näiteks pankrotihaldurite tegevuse üle haldusjärevalve teostamise korda või ei ole see Koja liikmetele vähemasti teatavaks tehtud. **Teenistusel peab olema sisekorda reguleeriv dokument, milles on sätestatud vähemalt järelevalvemenetluse algus, lõpp, uurimistoimingud ja nende teostamise alused ja kord ning kaebemenetlus.**

Pankrotiseaduse § 1922 lg 2 sätestab, et **kui Maksejõuetuse teenistuse põhimääruse kehtestab valdkonna eest vastutav minister (ehk Justiitsminister) määrusega. Ka Maksejõuetuse teenistuse põhimäärus on kehtestamata,** kuid tuleks kiirelt välja töötada ja kehtestada. MJT tegevuses puudub õigusselgus ning see on õigusriigis tavapäratu olukord.

Lähtudes eeltoodust Koja kutsekogu juhatus peab vajalikuks teha muudatused Konkurentsiameti põhimääruse §-s 19¹ selliselt, et oleks täpselt arusaadav, millised loetus nimetatud tegevused on teenistuse juhataja õigused, millised aga kohustuseks ja milles seisneb ja väljendub teenistuse juhataja vastutus.

Ilmselt vajab täiendavat analüüsimist pankrotihaldurite kutsepraktika edendamise ülesanne. Nimelt sätestab kohtutäituri seaduse § 86 lg 4 p 7, et kutsekogu annab juhiseid pankrotihaldurite ja saneerimisnõustajate kutsepraktika ühtlustamiseks ja pankrotiseaduse § 192¹ lg 3, et maksejõuetuse teenistus aitab kaasa ühtse maksejõuetuse praktika kujundamisele pankrotimenetluses. Õiguslikult ei ole selge kutsekogu antud juhise kohtukindlus, st et kohus aktsepteeriks kutsekogu juhise õigusallikana ning ei tekiks olukorda, kus juhise järgi toimunud pankrotihaldurile tekib sellest toiminguga seadusega vastuolus olevaks tunnistanud kohtulahendi alusel kahju. Koostööd MJT ja Koja vahel aga rahuldavalt kahjuks selles küsimuses ei toimu tänini.

Kokkuvõtvalt tuleks esmalt reguleerida normatiivaktide ja kordadega Maksejõuetuse teenistuse tegevust ja tagada õigusselgus, kord, vastutus ja läbipaistvus. Lisaks peaks maksejõuetusteenistus püüdma paremini keskenduda endale pandud põhiülesande täitmisele.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Terje Eipre

Koja kutsekogu juhatuse esimees

Jaan Lõõnik, jaan.loonik@kpkoda.ee, 6464619