

Pankrotiseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskiri

SISUKORD

1. SISSEJUHATUS	2
1.1. Sisukokkuvõte	2
1.2. Eelnõu ettevalmistaja	8
1.3. Märkused	9
2. SEADUSE EESMÄRK	12
2.1. Ülevaade	12
2.2. Maksejõuetuse teenistuse loomine	13
2.3. Maksejõuetuse saabumise eelduste sätestamine ja maksejõuetuse mõiste täpsustamine 17	
2.4. Pankrotiavalduse esitamise kohustuse laiendamine	18
2.5. Võlausaldaja motiveerimine menetluskulude kandmises	18
2.6. Täitemenetluse jätkamine pärast ajutise halduri nimetamist ja pankroti väljakuulutamist	19
2.7. Halduri tasu süsteem	21
2.8. Võlausaldajate häälte määramine	22
2.9. Kohtute spetsialiseerumine maksejõuetusajadele, kohtujuristi pädevus ja halduri nimetamise kord	23
2.10. Kaitsmiseta tunnustatud nõuete nimekirja täiendamine	26
2.11. Nõuete kirjalik kaitsmine ja tunnustamine hagita menetluses	27
2.12. Asjaõigusliku tagatisõigusega pandipidaja õigused	29
2.13. Võlgniku kaasaaitamiskohustuse tagamine ja enese mittesüüstamise privileeg	30
2.14. Kohtu pädevus avalik-õiguslike nõuete tunnustamisel	30
2.15. Pärandvara pankrotimenetlus	30
3. EELNÕU SISU JA VÕRDLEV ANALÜÜS	31
§ 1. Pankrotiseaduse muutmine	31
§ 2. Advokatuuriseaduse muutmine	162
§ 3. Avaliku teenistuse seaduse muutmine	162
§ 4. Investeerimisfondide seaduse muutmine	162
§ 5. Kohtute seaduse muutmine	163
§ 6. Krediidiasutuste seaduse muutmine	163
§ 7. Maksukorralduse seaduse muutmine	163
§ 8. Pärimisseaduse muutmine	164
§ 9. Riigilõivuseaduse muutmine	166
§ 10. Saneerimisseaduse muutmine	167

§ 11. Sihtasutuste seaduse muutmise	169
§ 12. Tsiviilkohtumenetluse seadustiku muutmise	170
§ 13. Täitemenetluse seadustiku muutmise	171
§ 14. Võlaõiguseaduse, tsiviilseadustiku üldosa seaduse ja rahvusvahelise eraõiguse seaduse rakendamise seaduse muutmise	172
§ 15. Võlgade ümberkujundamise ja võlakaitse seaduse muutmise	173
§ 16. Äriseadustiku muutmise	175
4. EELNÕU TERMINOLOOGIA	177
5. EELNÕU VASTAVUS EUROOPA LIIDU ÕIGUSELE	177
6. SEADUSE MÕJUD	178
7. SEADUSE RAKENDAMISEGA SEOTUD RIIGI JA KOHALIKU OMAVALITSUSE TEGEVUSED, EELDATAVAD KULUD JA TULUD	219
8. RAKENDUSAKTID	221
9. SEADUSE JÕUSTUMINE	221
10. EELNÕU KOOSKÕLASTAMINE, HUVIRÜHMADE KAASAMINE JA AVALIK KONSULTATSIOON	222

1. SISSEJUHATUS

1.1. Sisukokkuvõte

Eelnõu on koostatud maksejõuetuse revisjoni raames ning tugineb ekspertide välja töötatud analüüsidele-kontseptsioonidele.¹ Tegemist on olemasoleva seaduse muutmise seaduse eelnõuga, kuivõrd Eesti pankrotiõigus on toimiv ja küllaltki välja kujunenud, mistõttu uut seadust ei ole vaja kehtestada.

Eelnõuga püütakse lahendada maksejõuetuse revisjoni käigus tõstatatud olulisemad praktilised probleemid ja kehtiva regulatsiooni puudujäägid. Eelnõus käsitletavat muudatused keskenduvad pankrotimenetluste kiiremaks ja efektiivsemaks muutmisele, seadusvastaselt tekitatud maksejõuetuste põhjuste väljaselgitamisele ja aitavad seeläbi tagada ausama ärikeskkonna, mis omakorda mõjutab ühiskonda laiemalt.

Eelnõus käsitletakse järgmisi teemasid:

- maksejõuetuse teenistuse loomine;
- maksejõuetuse mõiste täpsustamine;
- pankrotiavalduse esitamise kohustuse laiendamine;
- võlausaldaja motiveerimine menetluskulude kandmises;
- täitemenetluse jätkamise võimalused pankrotiavalduse esitamisel ja pankroti väljakuulutamisel;
- halduri tasu süsteemi korrastamine;
- võlausaldajate häälte määramise kiirendamine;
- kohtute spetsialiseerumine maksejõuetusajadele ja kohtujuristi pädevuse täpsustamine;
- kaitsmiseta tunnustatud nõuete nimekirja täiendamine;
- nõuete kirjalik kaitsmine ja tunnustamine hagita menetluses;

¹ Maksejõuetusõiguse revisjoni valminud materjalid. Kättesaadav: <https://www.just.ee/et/maksejõuetusõiguse-revisjoni-valminud-materjalid>.

- asjaõigusliku tagatisõigusega pandipidaja õiguste täpsustamine;
- võlgniku kaasaaitamiskohustuse tagamine, arvestades enese mittesüüdamise privileegi;
- kohtu pädevus avalik-õiguslike nõuete tunnustamisel;
- pärandvara pankroti eriregulatsioon.

Põhimõttelisemad ja suuremad muudatused kaasnevad maksejõuetuse teenistuse loomisega, halduri tasu süsteemi ümberkorraldamisega, kohtute spetsialiseerumisega maksejõuetusajadele ning nõuete kaitsmise ja tunnustamise süsteemi ümberkorraldamisega. Ülejäänud muudatused on väiksemad, kuid samuti olulised pankrotimenetluste efektiivsemaks muutmiseks.

Maksejõuetuse teenistuse loomise idee eeskujuks on Soome pankrotiombudsmani institutsioon. Teenistus on vajalik, kuna kehtiv järelevalvesüsteem Eesti pankrotimenetlustes on ebaefektiivne.

Teenistuse peamised eesmärgid on uurida seadusvastaselt tekitatud maksejõuetuse põhjuseid ja suurendada oma tegevuse kaudu võlausaldajatele tehtavate väljamaksete määra. Maailmapanga *Doing Business* 2019. aasta raporti (andmed 01.05.2018 seisuga) kohaselt saadakse Eestis keskmiselt ühe dollari kohta pankrotimenetluses tagasi 40,7 senti, samal ajal kui Soomes 88,3. OECD keskmine on 71,2 senti dollari kohta.

Lisaks kujundaks teenistus ka maksejõuetuse valdkonnas ühtset praktikat ning teostaks Justiitsministeeriumi asemel haldusjärelevalvet pankrotihaldurite üle.

Teenistus peab olema oma tegevuses sõltumatu. Teenistust finantseeritaks riigieelarvest, kuid teenistusel on õigus saada tehtud kulutused võimaluse korral pankrotivara arvelt tagasi. Samuti saab teenistuse tegevusest otsest kasu riik, kes on üks suurimaid võlausaldajaid. Creditinfo Eesti AS-i andmetel moodustasid Eesti ettevõtete võlad aastatel 2016–2018 keskmiselt kokku 33,26 miljonit eurot, millest üle 40% oli maksuvõlg riigile. Samuti saavad Soome pankrotiombudsmani kantud kulutused oma tegevuse läbiviimisel, hiljem pankrotivara arvelt ja võlausaldajatele tehtavate väljamaksete suurenemise teel kaetud. Näiteks kulus Soome pankrotiombudsmanil aastatel 2015–2018 pankrotimenetluse avaliku haldamise peale keskmiselt 696 500 eurot aastas ning võlausaldajad said avaliku haldamise tulemusel väljamaksetena 1 102 250 eurot aastas.²

Riigi panustamine varatute ühingute pankrotimenetluste läbiviimisesse ja maksejõuetuse põhjuste uurimisse on ärikeskkonna jaoks väga tähtis. Maksejõuetuse teenistus, teostades maksejõuetusajades riigipoolset järelevalvet maksejõuetuse seadusvastaselt tekitamise väljaselgitamiseks, aitaks oluliselt kaasa ettevõtluskultuuri parandamisele, maksejõuetuse põhjuste väljaselgitamisele ja õigusvastase käitumise tuvastamisele maksejõuetuse põhjustamisel. Üksnes maksejõuetusõiguslase regulatsiooni muutmise kaudu ei ole võimalik saavutada revisjoni olulisi eesmärke, eelkõige tagada positiivne muutus maksejõuetuse põhjuste tuvastamisel, õigusvastaselt käitunud isikute vastutusele võtmisel ning võlausaldajate nõuete rahuldamise määra tõstmisel. Maksejõuetuse teenistus omaks kaalukat rolli nii võlausaldajate huvide kaitse suurendamisel kui avaliku huvi tagamisel ning parandaks Eesti maksejõuetusmenetluste mainet rahvusvahelistes hinnangutes (nt Maailmapanga *Doing Business* raport).

Sätetatakse **maksejõuetuse saabumise eeldused**, mis aitavad osapooltel (võlgnik, võlausaldajad, haldur, kohus) selgemini ja lihtsamini tuvastada maksejõuetuse saabumise

² Soome pankrotiombudsmanilt saadud andmed.

hetke. Eeldused sätestatakse juriidilisest isikust võlgnike puhul. Maksejõuetuse saabumise eeldused aitavad tegeleda pankrotiavalduste hilinenud esitamise probleemiga. Samuti on need olulised maksejõuetuse saabumise hetke tuvastamisel tagantjärele, näiteks tagasivõitmise hagi või kahju hüvitamise nõude esitamisel. Lisaks täpsustatakse maksejõuetuse mõistet.

Pankrotiavalduse esitamise kohustust laiendatakse, kuivõrd kehtiva õiguse järgi on võimalik, et juhatuse liikme puudumisel ei ole kellelgi kohustust esitada pankrotiavaldust. Muudatusega laiendatakse pankrotiavalduse esitamise kohustust isikutele, kellel on kohustus tagada juhatuse olemasolu. Sellised isikud on näiteks osauhingu puhul nõukogu liikmed ja osanikud. Nemad ei vastuta, kui juhatatus on olemas.

Eelnõuga pakutakse lahendusi **võlausaldaja motiveerimiseks menetluskulude kandmises**. Üldiselt peaks pankrotimenetluse kulud kandma võlgniku pankrotivarast, kuid pea pooltes menetlustes on võlgnik varatu ja see on võimatu. Selleks on seadusega võlausaldajale ette nähtud võimalus deponeerida ise menetluskulu ja tagada nii menetluse läbiviimine. Samas ei ole võlausaldajad väga motiveeritud menetluskulusid kandma. Eelnõuga tehakse ettepanekuid, mis võiksid võlausaldajaid motiveerida rohkem menetlusi rahastama ja lihtsustataks nende jaoks tehtud kulutuste tagasisaamist.

Luuakse regulatsioon teatud tingimuste esinemisel **täitemenetluse jätkamiseks pärast ajutise halduri nimetamist ja pankroti väljakuulutamist**. Kehtiva õiguse kohaselt täitemenetlus ajutise halduri nimetamisel peatub ja pankroti väljakuulutamisel lõpeb. Samas ei ole see igas olukorras otstarbekas. Ühelt poolt on see ebaökoonoomne. Kui täitemenetluses on alustatud enne pankroti väljakuulutamist vara realiseerimisega, tehtud kulukaid toiminguid vara arestimiseks ja enampakkumise korraldamiseks, ei ole menetlusökoonoomiline toiminguid pooleli jätta, vara arestist vabastada ja pankrotimenetlusesse üle anda, sest haldur peaks pankrotimenetluses samad toimingud uuesti tegema. Teiseks on praktikas tulnud ette ka olukordi, kus võlgnik esitab pankrotiavalduse pelgalt selleks, et peatada enda suhtes käiv sundtäitmine. Tuleb eristada, millal on võlgniku suhtes käiva täitemenetluse peatamine õigustatud ja mõistlik ning millal mitte. Näiteks võib olla õigustatud jätkata vara realiseerimisega vara väärtuse hoidmiseks, kuid peatada vara realiseerimine siis, kui seda võib hilisemas pankrotimenetluses vaja minna võlgniku ettevõtte tervendamiseks. Tegemist peaks olema pigem erandiga ja kohtu diskretsiooniga.

Kui täitemenetluses on alustatud enne pankroti väljakuulutamist vara realiseerimisega, tehtud kulukaid toiminguid vara arestimiseks ja enampakkumise korraldamiseks, ei ole menetlusökoonoomiline toiminguid pooleli jätta, vara arestist vabastada ja pankrotimenetlusesse üle anda. Haldur peaks pankrotimenetluses samad toimingud uuesti tegema, vara võib kaotada väärtust, ostjad võivad kaotada huvi jms. Seetõttu kehtestatakse regulatsioon, mille kohaselt saab vara realiseerimine täitemenetluses pankroti väljakuulutamisel teatud tingimuste esinemisel jätkuda. Mõlemal juhul tuleb arvestada pankrotimenetluses kehtivate võlausaldajate võrdse kohtlemise ja kollektiivsuse põhimõttega.

Halduri tasu süsteemi muudetakse selliselt, et halduri tasu kujunemine oleks läbipaistvam ja prognoositavam ning vastaks halduri tehtud tööle ja oskustele. Selleks sätestatakse, et haldur peab menetluse alguses oma kulutusi ja võimalikku tasu planeerima kõikides menetlustes ning pidama töötaja arvestust; füüsilise isiku pankrotimenetluses võimaldatakse tasu lihtsustatud arvestamist; halduri tasu hakkab katma ka halduri üldkulused; halduri tunnitasu seotakse kuupalga alammääraga; haldurile riigivahenditest hüvitatava menetluskulu piirmäär seotakse kuupalga alammääraga; esialgse tasu väljamaksmist soodustatakse; täpsustatakse halduri tasustamist järeljagamise korral (tunnitasu alusel).

Kehtiva õiguse alusel arvestatakse halduri tasu pankrotivara suuruse alusel. Halduri ja tema töötajate tööaja arvestust, mis aitaks hinnata tasu kujunemist, ei ole kohustuslik pidada. Selliselt ei ole tagatud, et haldur saab alati tasu tehtud töö eest, samuti ei ole tasu kujunemine läbipaistev ega tagatud ühtse praktika kujunemine halduri tasustamisel.

Tasu peab olema nii suur, et võimekad isikud, kellel on ka majandusalane töökogemus, oleksid huvitatud pankrotihalduri tööst. Isikult, kes võtab pankrotihaldurina maksejõuetu ettevõtte juhtimise üle ja peab selle kas tervendama või võimalikult soodsalt likvideerima, oodatakse tõhusamat tööd kui juhtkonnalt, kelle ta välja vahetas. See peaks peegelduma ka tema tasu suuruses. Menetluse kulukus, sh halduri tasu suurus, peaks olema prognoositav juba menetluse alguses. See on kõigi menetlusosaliste, sh halduri huvides.

Suurem õigusselgus on vaja saavutada ka halduri tasustamisel väiksemates pankrotimenetlustes, näiteks füüsilisest isikust võlgniku pankrotimenetlustes või menetlustes, kus puudub vara isegi menetluskulude katmiseks. Ka sellistes menetlustes tuleb haldurile tagada mõistlik tasu tema töö eest. Seda aitab ka saavutada haldurile makstava menetlusabi suurendamine.

Tasu regulatsiooni kujundamisel tuleb arvestada, et halduri tasu põhimõtted peab sätestama seaduses; halduri tasu määrab kohus, arvestades asja töömahtu, keerukust ja halduri kutseoskust (PankrS § 65 lg 2); tasu suuruse otsustamisel peab kohtul olema mõistlik diskretsioon, mille ulatus võib olla suurem, kui asju lahendavad spetsialiseerunud maksejõuetuse kohtunikud; haldur peab menetluse alguses suutma prognoosida tasu ja kulutusi; halduri tasu alused peavad olema läbipaistvad, et nii kohus kui võlausaldajad mõistaksid, milliste ülesannete täitmise eest haldur tasu küsib ning kuidas on nõutav tasu kooskõlas pankrotimenetluse tulemustega; haldur peab tööaja arvestust pidama nii enda kui oma abiliste tööaja kohta; arvestatud ajakulu peavad kontrollima kohus ja pankrotitoimkond; halduri tasu peab sisaldama ka üldkulusid; tasu maksustamine toimub üldiste maksusätete alusel. Vajalik on ka riikliku ressursi parem rakendamine haldurite tasustamisel, sh kontroll selle raha kasutamise üle.³

Lisaks muudetakse halduri vajalike kulutuste kinnitamise aega. Kui kehtiva õiguskorra kohaselt kinnitatakse kulutused koos halduri tasu määramisega menetluse lõpus, siis muudatuse korral kinnitab kohus halduri ülesannete täitmiseks tehtud vajalikud kulutused üks kord aastas pankrotimenetluse algatamisest. Selliselt on halduril suurem kindlus kulutuste hilisemal kinnitamisel, ebavajalike kulutuste tegemise saab varem katkestada ning kulutuste hindamine toimub kulutuste tekkele lähedasemal ajahetkel.

Võlausaldajate häälte määramise kiirendamine on oluline, kuivõrd selle taga ootavad lahendamist mitmed pankrotimenetluse olulised küsimused. Kehtiv seadus ei sätesta konkreetselt, millal peab üldkoosolekul osalev kohtunik vaidlused häälte üle lahendama ning praktika on ebahühtlane. Muudatuse kohaselt peaks kohtunik häältevaidluse lahendama samal koosolekul või hiljemalt järgmisel tööpäeval.

Kohtute spetsialiseerumine maksejõuetuse asjadele on vajalik, kuivõrd maksejõuetusmenetlused ei ole piisavalt efektiivsed, menetlused on pikad ja kohtupraktika ebahühtlane. Üheks põhjuseks on, et kehtivas õiguses ei taga kohtute tööjaotus ja kohtunike ettevalmistus pankrotiasja menetleva kohtuniku piisavat spetsialiseerumist. Maksejõuetusasjade lahendamine on keeruline, eriti juriidiliste isikute maksejõuetusasjade puhul, ning vajab kohtunike koolitamist ja vastavate menetlustega tegelemist kogemuste omandamiseks. Olemasolev süsteem tuleb muuta efektiivsemaks.

³ P. Kriibi. Maksejõuetusinstituudi (n-õ pankrotiombudsmani) loomise vajadus. Justiitsministeerium Tallinn 2016.

Muudatusega reguleeritakse juriidiliste isikute maksejõuetusajade, st pankroti-saneerimismenetluste kohtualluvust. Pankrotimenetluse kohtualluvusega reguleeritakse nii pankrotiasjade hagita menetlusi kui ka pankrotimenetluse ja pankrotivaraga otseselt seotud hagnosisid. Kuigi muudatus puudutab ka saneerimismenetlusi, ei ole saneerimisseaduse (SanS)⁴ muutmiseks vajadust, sest SanS § 9 kohaselt kohaldub avalduse esitamisel pankrotiseadusega sätestatud kohtualluvuse reegel.

Eelnõu koostamisel kaaluti ka füüsiliste isikute maksejõuetusajade kohtualluvuse koondamist. Kuigi tagasiside esitanud huvigrupid olid selles küsimuses erinevatel seisukohtadel, domineeris siiski arvamus, et füüsiliste isikute maksejõuetusajade kohtualluvuse selliseks muutmiseks valmisolekut ei ole. Füüsilise isiku asjades on kohtul suurem vajadus ja kohustus isikuga otse suhelda, eriti kohustustest vabastamise menetlustes. Seetõttu otsustati füüsiliste isikute maksejõuetusajade kohtualluvust mitte muuta. Füüsiliste isikute maksejõuetusajad jäävad menetlema kõik maakohtud.

Muudatuste eesmärgiks on koondada maksejõuetusajade menetlemine Harju ja Tartu maakohtusse selliselt, et Viru ja Pärnu maakohtu juriidiliste isikute maksejõuetusajad koondatakse Tartu Maakohtu alla. Harju Maakohtu töökoormus maksejõuetusajade osas jääks samaks. Seeläbi suurendatakse esimese astme kohtunike spetsialiseerumist juriidiliste isikute maksejõuetusajade lahendamisele, tagatakse kohtunike asjatundlikkus, menetluste suurem efektiivsus ja võlausaldajate huvide parem kaitse. Eesmärgi saavutamiseks asendatakse kehtiv valikuline kohtualluvus (TsMS § 98¹) erandliku kohtualluvusega (sisalduvad TsMS-i 14. peatükis).

Spetsialiseerumise tagamiseks on planeeritud täiendada kohtute seaduse (KS)⁵ § 37 lg 4¹ põhimõttega, et kohtute tööjaotusplaani koostamisel tuleb tagada kohtunike spetsialiseerumine maksejõuetusajadele (kehtiva seadusega on sätestatud kohustus tagada tööjaotusplaanis kohtunike spetsialiseerumine ainult alaealistega seotud asjadele). Kohtunike spetsialiseerumine on vajalik nii maksejõuetusajade kohtualluvuse muutmisel kõikide isikute, mitte ainult juriidiliste isikute suhtes.

Spetsialiseerunud kohtunikke peavad abistama ka asjakohase väljaõppega kohtuametnikud, kellele kohtunik saaks delegerida teatud maksejõuetusmenetlusega seotud (järelevalve)toimingud, mis oma olemuselt ei tähenda õigusemõistmist. Kehtiva õiguse kohaselt on nii pankrotimenetluses kui ka võlgade ümberkujundamise menetluses teatud pädevus menetlustoimingute tegemiseks kohtunikuabidel, kes aga praktilises töös tegelevad registriasjadega ning maksejõuetusmenetlustega kokku ei puutu. Eelnõuga tehakse ettepanek anda asjakohane pädevus kohtujuristidele.

Kaitsmiseta tunnustatud nõuete nimekirja täiendatakse nõuetega, mis peaksid omama piisavalt tugevat õiguskindlust, et neid võiks pankrotimenetluses tunnustada kaitsmiseta. Kui seni on kaitsmiseta tunnustatavad kohtu- ja vahekohtu lahenditest tulenevad nõuded ja pandiõigused ning pandiõigused, mis on kantud kinnistusraamatusse, laevakinnistusraamatusse, kommertspandiregistrisse või väärtpaberite registrisse, siis lisatakse neile ka nt jõustunud haldusaktist tulenevad avalik-õigusliku rahalise kohustuse täitmise nõuded. Mida rohkem nõudeid saab kaitsmiseta tunnustada, seda kiiremini nõuete kaitsmise protsess kulgeb. Samas ei saa nimekirja lisada nõudeid, mille õiguskindlus ei ole piisav ning

⁴ Saneerimisseadus. RT I 2008, 53, 296; RT I, 26.06.2017, 35.

⁵ Kohtute seadus. RT I 2002,64,390; RT I, 13.03.2019, 3.

mis on sagedaste vaidluste allikaks, samuti erinevatest lepingutest tulenevaid nõudeid, mis võimaldavad teisi võlausaldajaid kahjustada.

Eelnõuga tehakse ettepanek muuta **nõuete kaitsmine kirjalikuks ja viia nõuete tunnustamine hagita menetlusse**. Muudatusega kaotatakse nõuete kaitsmine selleks ettenähtud võlausaldajate koosolekutel, kuivõrd võlausaldajatel puudub valdavalt huvi koosolekute osa võtta. Muudatusega nähakse ette, et haldur kogub kogu nõudeid puudutava info kirjalikult ning edastab selle kohtule kinnitamiseks. Kohus kinnitab tunnustatud nõuete nimekirja hagita menetluses. Kõik vastuväited võlausaldajate nõuetele peavad edaspidi olema põhistatud. Kohus määrab võlausaldajate nimekirjas ka jaotised. Muudatuse tulemusel peaks nõuete kaitsmine edaspidi olema kiirem ja põhjustama vähem vaidlusi.

Täpsustatakse **asjaõigusliku tagatisõigusega pandipidaja õigusi**. Muudatusega plaanitakse taastada aastal 2009 kehtinud regulatsioon, mille kohaselt asjaõigusliku tagatisõigusega, kuid ilma isikliku nõudeta pandipidaja ei oleks pankrotivõlausaldaja. Näiteks tekib selline olukord siis, kui pankrotivõlgnik on talle kuuluva varaga taganud kolmanda isiku laenu. Juhul kui sellise pandipidaja õigus pandiesemele asub järjekohas eespool pankrotivõlausaldajast, kelle nõudest tulenevalt pandieset realiseerima hakatakse, jääb see kehtima ja pandipidajat pankrotimenetlus ei puuduta. Kui tema õigus asub aga tagapool, saab ta nõuda pandieseme müügist saadud hüvitist vastavalt oma pandiõiguse järjekohale.

Eelnõuga tehakse ettepanek **võlgniku kaasaaitamiskohustuse tagamiseks selliselt, et see arvestaks enese mittesüüstamise privileegi**. Muudatusega välistatakse olukord, kus isik saab keelduda pankrotimenetluses kaasaaitamise kohustuse täitmisest, tuginedes süüteo menetluses kehtivale enese mittesüüstamise printsiibile. Muudatusega tagatakse, et ilma isiku vastava nõusolekuta ei või tema avaldatud andmeid väljaspool tema suhtes algatatavas või käivas süüteo menetluses kasutada. Muudatus on oluline, kuna pankrotimenetluse läbiviimine tugineb teabe saamisele.

Seaduses täpsustatakse **maakohtu pädevust avalik-õiguslike nõuete tunnustamise üle peetavate vaidluste lahendamiseks**, luues selleks selge pädevusnormi. Kehtiv õigus ja kohtupraktika ei ole selles osas kooskõlas ning seadus vajab selgitamist. Samuti kaotatakse erinevused võlgniku vastuväite esitamise korral avalik-õigusliku nõude puhul.

Eelnõuga luuakse **pärandvara pankrotimenetluse** eriregulatsioon, mille eesmärgiks on ületada seadusandlikud ja praktikas kerkinud kitsaskohad. Kehtivas õiguses puudub pärandvara pankrotimenetluse eripärasid arvestav õigusraamistik, mis tekitab tõlgendamisküsimusi ja ebahühtlast praktikat, seetõttu on olemas vajadus selgema õigusraamistiku järele, mis lõpeks läbipaistvamate ja tõhusamate menetlustega, võttes arvesse pärandvara kui varakogumi suhtes läbiviidava pankrotimenetluse spetsiifikat.

Lisaks tehakse mitmeid **väiksemaid muudatusettepanekuid**. Vähendada Riigikohtu koormust, piirates pankrotimäärusele edasikaebamist ringkonnakohtuni (PankrS § 32). Kaotada ebamõistlikud vara pankrotivarast välistamise ja ühisvara jagamise tähtajad (PankrS § 122 lg 5 ja § 123 lg 6). Uuendada viited ümbersõnastatud maksejõuetuse määrusele (PankrS § 33 lg 5, § 39 lg 2, § 40 lg 2). Kaotada kohustusliku eelistungi pidamise nõue kui paljudes menetlustes ebamõistlik ressursi kasutus (PankrS § 16). Samadel kaalutlustel kaotada kohtuistungi pidamise kohustus pankrotiavalduse läbivaatamiseks ja võimaldada pankrotiavaldus läbi vaadata kirjalikus menetluses (PankrS § 17 lg 1). Kaotada füüsilisest isikust pankrotivõlgnikule automaatne ärikeelu kohaldamine ja kohaldada keeldu vastavalt asjaoludele (PankrS § 91 lg 1). Parandada PankrS § 118 lõike sõnastust selliselt, et tagasivõitmise nõudele kohaldub esitamise, mitte aegumise tähtaeg. Muuta pankrotitoimkonna liikmete valimise korda selliselt, et see

tagaks liikmete õiglasema valiku väiksemate ja suuremate nõuetega võlausaldajate vahel (PankrS § 74 lg 8). Täpsustada pankroti väljakuulutamise tagajärgi (PankrS § 35 lg 1 p-d 3-4, 6²). Viia võlausaldaja hääle arv vastavusse võlausaldaja kaitstud ja rahuldamata nõude suurusega (PankrS § 82 lg 6). Reguleerida pankrotimenetlusega seonduvate kohtukulude kandmine (PankrS § 43¹). Täpsustada pankrotiasja menetleva kohtu uurimisprinstiibi ulatust (PankrS § 3 lg 3). Täpsustada pandiga tagatud nõudega võlausaldaja õigust nõude tasaarvestamisel pandieseme omandamisel (PankrS § 99 lg 3¹). Vabastada haldur riigilõivu tasumisest tagasivõitmise hagide esitamisel (RLS § 22 lg 2 p 9). Võimaldada halduri tasu ja vajalike kulutuste katteks ettenähtud summa hoiustamine kohtu deposiidis enne menetlust lõpetava määruse jõustumist (PankrS § 162¹). Täpsustada, et nõudeavalduse esitamise kohustus on ka võlausaldajal, kes esitas pankrotiavalduse (PankrS § 93 lg 2). Kaotada Justiitsministeeriumi pädevus distsiplinaarkaristuste määramiseks (PankrS § 71). Eelnõuga piiratakse osanikest ja aktsionäridest võlausaldajate hääleõigusi pankrotimenetluses (PankrS § 82 lg 8). Eesmärk on välistada omanike võimalused pankrotimenetluse üle kontrolli haaramiseks, sh fiktiivsete tehingute kaudu võlausaldajaks saades. Muudatuse tulemusel välistatakse praktikas sageli esinev probleem, kus omanikest võlausaldajad haaravad võlausaldajaks saades kontrolli pankrotimenetluse üle ning teevad sel viisil endale kasulikke ja teisi võlausaldajaid kahjustavaid otsuseid. Lisaks luuakse võimalus laenude kokkuleppeliseks allutamiseks, mis annab turuosalistele suurema paindlikkuse (PankrS § 153 lg 4¹).

Eelnõu sisaldab ka muudatusettepanekuid saneerimisseaduse ja võlgade ümberkujundamise seaduse muutmiseks seoses COVID-19 koroonaviiruse mõjust tingitud majandusliku olukorra ootamatu ja järsu muutumisega. Saneerimisseaduses sätestatakse ajutised võimalused seoses eriolukorra välja kuulutamise ja saneerimiskava muutmiseks. Muudatusi saab teha nii saneerimiskavaga juba hõlmatud nõuete suhtes kui ka lisada kavasse uusi nõudeid. Kava muutmine peab olema vajalik saneerimise eesmärgi saavutamiseks. Lisaks võimaldatakse saneerimiskava järgsete maksete peatamist kuni 3 kuuks, mida saab vajadusel pikendada omakorda kuni 3 kuuks (SanS § 54¹ muudatused). Võlgade ümberkujundamise seadust täiendatakse samuti ajutise võimalusega muuta kava kohtu vastaval otsustusel. Muudatustega tagatakse makseraskustesse sattunud isikutele võimalus eriolukorrast ja koroonaviirusest tingitud mõjudega toimetulemiseks (VõVS § 52 muudatused).

1.2. Eelnõu ettevalmistaja

Eelnõu ja seletuskirja on koostanud Justiitsministeeriumi õiguspoliitika osakonna eraõiguse talituse nõunik Kristiina Padu (kristiina.padu@just.ee, 620 8163) ning eraõiguse talituse juhataja Vaike Murumets (vaike.murumets@just.ee, 620 8263).

Eelnõu ja seletuskirja osad, mis käsitlevad allpool märgitud teemasid, on koostanud:

- maksejõuetuse mõiste ja eeldused ning asjaõigusliku tagatisõigusega pandipidaja õigused – Indrek Niklus (Indrek.niklus@gmail.com),
- pankrotiavalduse esitamise kohustuse laiendamine – Justiitsministeeriumi õiguspoliitika osakonna eraõiguse talituse nõunik Kärt Karus (teenistusest lahkunud),
- halduri tasu süsteem ja kohtute spetsialiseerumine maksejõuetusajadele ja kohtujuristi pädevus – Tartu Ringkonnakohtu kohtunik Kersti Kerstna-Vaks (kersti.kerstna-vaks@kohus.ee, 7 500 679),
- nõuete kirjalik kaitsmine ja tunnustamine hagita menetluses – pankrotihaldur Toomas Saarma (Haldur OÜ, haldur@haldur.eu) ja
- pärandvara pankrot – Justiitsministeeriumi õiguspoliitika osakonna eraõiguse talituse nõunik Triin Tõnisson (triin.tonisson@just.ee, 620 8261).

Maksejõuetuse teenistuse loomisega seotud avalik-õiguslikke aspekte, sh järelevalve teostamist on hinnanud ja otsustava panuse andnud Justiitsministeeriumi õiguspoliitika osakonna avaliku õiguse talituse nõunik Helen Kranich (helen.kranich@just.ee, 620 8110).

Eelnõu koostamisse on panustanud maksejõuetuse revisjoni komisjoni töörühma ja komisjoni liikmed.⁶ Töörühma koostatud analüüsid-kontseptsioonid on kättesaadavad Justiitsministeeriumi kodulehel.⁷ Eelnõu on analüüsitud ka professor Paul Varuli ja Tartu Ringkonnakohtu kohtuniku Kersti Kerstna-Vaks juhitud maksejõuetuse ekspertide töögrupis.⁸

Eelnõu seletuskirja mõjude analüüsi osa on koostanud Justiitsministeeriumi õiguspoliitika osakonna eraõiguse talituse nõunik Kristiina Padu (kristiina.padu@just.ee, 620 8163). Mõjude analüüsimiseks telliti põhjalik mõjuanalüüs Eesti rakendusuringute keskuselt Centar koostöös advokaadibürooga NOVE (edaspidi lühemalt *mõjuanalüüs*). Põhjalik mõjuanalüüs puudutab maksejõuetuse institutsiooni loomise, võlausaldajate menetluskulude kandmises motiveerimise, pandieseme väljaspool pankrotimenetlust realiseerimise, allutatud laenude, halduri tasu süsteemi ümberkujundamise ja kohtute spetsialiseerumise teemasid. Samuti analüüsiti nende teemade põhiseaduspärasust (edaspidi *põhiseaduspärasuse analüüs*). Nimetatud analüüsid on kättesaadavad Riigikantselei kodulehel.⁹ Eelnõu on keeleliselt toimetanud Justiitsministeeriumi õiguspoliitika osakonna õigusloome korralduse talituse toimetaja Taima Kiisverk (taima.kiisverk@just.ee).

1.3. Märkused

Maksejõuetusõiguse revisjon viiakse läbi Euroopa Liidu Euroopa Sotsiaalfondist rahastatud projekti „Õiguse revisjon“ raames. Maksejõuetusõiguse revisjon on nii Justiitsministeeriumi tööplaanis kui ka Vabariigi Valitsuse 2019.–2023. aasta tegevusprogrammis.

Maksejõuetusõiguse revisjon algas 2015. aastal üleskutsega huvigruppidele avaldada arvamusi ja esitada ettepanekuid, kuidas muuta maksejõuetusmenetlus tõhusamaks, kiiremaks ja tulemuslikumaks, et tagada Eesti ettevõtluskeskkonna hea maine ja atraktiivsus.¹⁰ Lisaks arutati sama küsimust 9.10.2015 toimunud maksejõuetusõiguse ekspertide kohtumisel.¹¹ 2016. aastal alustati lähteülesande koostamisega, mille esialgne versioon saadeti 8.02.2016 avalikule konsultatsioonile kõikidele ministeeriumidele, eri asutustele, institutsioonidele ja

⁶ Maksejõuetusõiguse töörühm ja komisjon. Liikmete nimekiri. Kättesaadav: <https://www.just.ee/et/maksejouetusõiguse-tooruhm>.

⁷ Maksejõuetusõiguse revisjoni valminud materjalid, Justiitsministeerium. Kättesaadav: <https://www.just.ee/et/maksejouetusõiguse-revisjoni-valminud-materjalid>.

⁸ Töögrupp kuulub Villu Kõve, Kersti Kerstna-Vaks, Indrek Niklus, Anto Kasak, Peeter Viirsalu, Tarmo Peterson, Annemari Õunpuu, Toomas Saarma, Sirje Tael, Mari Karja, Mari Schihalejev, Kristiina Padu, Vaike Murumets.

⁹ Riigikantselei. Poliitikakujundamise kvaliteedi arendamine. Pankrotiseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu võimalike muudatuste mõjude analüüs ja põhiseaduslikkuse hindamise uuring, Eesti Rakendusuringute Keskus CentAR OÜ ja Advokaadibüroo NOVE OÜ. Kättesaadav: <https://www.riigikantselei.ee/et/poliitikakujundamise-kvaliteedi-arendamine>.

¹⁰ Justiitsministeeriumi 2015. a üleskutse. Kättesaadav: <https://www.just.ee/et/eesmargid-tegevused/oiguspoliitika/kodifitseerimine-ja-oigusloome-arendamine/maksejouetusõiguse>; Huvirühmade esitatud tagasiside kättesaadav <https://www.just.ee/et/oiguspoliitika/parem-oigusloome/maksejouetusõiguse-revisjon/maksejouetusõiguse-huviruhmade-arvamus>.

¹¹ Vt protokoll <https://www.just.ee/et/kodifitseerimine-ja-oigusloome-arendamine/tegevused/maksejouetusõiguse-revisjon/maksejouetusõiguse-0>.

huvirühmadele.¹² Saadud tagasiside pinnalt töötati välja lõplik lähteülesanne.¹³ Moodustati maksejõuetuse revisjoni töörühm,¹⁴ kes koostas lähteülesande alusel analüüsid-kontseptsioonid.¹⁵ Analüüsid-kontseptsioonid võeti aluseks pankrotiseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsuse koostamisel.¹⁶ Väljatöötamiskavatsus esitati avalikule konsultatsioonile ja teistele ministeeriumidele kooskõlastamiseks 15.11.2018. Lisaks on moodustatud maksejõuetuse revisjoni komisjon,¹⁷ mis on kohtunud neljal korral ning arutanud jooksvalt revisjoni küsimusi ning maksejõuetusõiguses planeeritavaid muudatusi.¹⁸

Maksejõuetuse revisjon toimub kahes etapis. Esimeses etapis tegeletakse pankrotimenetlusega ning on koostatud pankrotiseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (kõnesolev eelnõu). Teises etapis tegeletakse saneerimise, võlgade ümberkujundamise ja füüsilisest isikust võlgniku kohustustest vabastamise menetlusega. Revisjoni jagamise kahte etappi on tinginud 17.07.2019 jõustunud maksejõuetuse direktiiv, mis käsitleb eelnimetatud menetlusi, millega harmoneeritakse olulisel määral saneerimismenetlusi ja kohustusest vabastamise menetlusi Euroopa Liidus. Ei oleks otstarbekaks nimetatud menetluste puhul samasisulise analüüsi tegemine ning seaduseelnõu koostamine kahes teineteisele ajaliselt väga lähedal asuvas etapis (revisjoniga tehtavad muudatused ja direktiivi ülevõtmiseks vajalikud muudatused). Kuivõrd võlgade ümberkujundamine on sarnaselt kohustusest vabastamise menetlusega mõeldud füüsilistele isikutele ning sarnaselt saneerimisega on tegemist maksejõuetuseelse menetlusega, peeti põhjendatuks ka võlgade ümberkujundamist käsitleda revisjoni II etapis.

Eelnõuga muudetakse järgmisi seadusi ja seadustikke:

- 1) pankrotiseaduse redaktsiooni RT I, 19.03.2019, 26;
- 2) advokatuuriseaduse redaktsiooni RT I, 19.03.2019, 52;
- 3) avaliku teenistuse seaduse redaktsiooni RT I, 13.03.2019, 37;
- 4) investeerimisfondide seaduse redaktsiooni RT I, 04.12.2019, 6;
- 5) kohtute seaduse redaktsiooni RT I, 19.12.2019, 9;
- 6) krediidiasutuste seaduse redaktsiooni RT I, 08.01.2020, 6;
- 7) maksukorralduse seaduse redaktsiooni RT I, 21.04.2020, 21;
- 8) pärimisseaduse redaktsiooni RT I, 10.03.2016, 16;
- 9) riigilõivuseaduse redaktsiooni RT I, 28.02.2020, 27;
- 10) saneerimisseaduse redaktsiooni RT I, 26.06.2017, 35;
- 11) sihtasutuste seaduse redaktsiooni RT I, 09.05.2017, 34;
- 12) tsiviilkohtumenetluse seadustiku redaktsiooni RT I, 19.03.2019, 23;
- 13) täitemenetluse seadustiku redaktsiooni RT I, 19.03.2019, 17;
- 14) võlaõigusseaduse, tsiviilseadustiku üldosa seaduse ja rahvusvahelise eraõiguse seaduse rakendamise seaduse redaktsiooni RT I, 04.12.2019, 17;
- 15) võlgade ümberkujundamise ja võlakaitse seaduse redaktsiooni RT I, 31.01.2014, 8;

¹² Huvirühmade esitatud tagasiside kättesaadav Justiitsministeeriumi kodulehel aadressil <https://www.just.ee/et/oiguspoliitika/parem-oigusloome/maksejõuetusõiguse-revisjon/maksejõuetusõiguse-huvirühmade-arvamused>.

¹³ P. Kriibi, S. Liin. Maksejõuetuse revisjoni lähteülesande projekt. Tallinn, 2016. Kättesaadav: <https://www.just.ee/et/eesmargid-tegevused/oiguspoliitika/kodifitseerimine-ja-oigusloome-arendamine/maksejõuetusõiguse>.

¹⁴ Maksejõuetuse revisjoni töörühma koosseisu vt <https://www.just.ee/et/maksejõuetusõiguse-tooruhm>.

¹⁵ Maksejõuetusõiguse revisjoni valminud materjalid. Kättesaadav: <https://www.just.ee/et/maksejõuetusõiguse-revisjoni-valminud-materjalid>.

¹⁶ Pankrotiseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsus, Justiitsministeerium, 2018. Kättesaadav: https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/pankrotiseaduse_ja_teiste_seaduste_muutmise_seaduse_eelnou_valja_tootamiskavatsus.pdf.

¹⁷ Maksejõuetusõiguse töörühm ja komisjon. Kättesaadav: <https://www.just.ee/et/maksejõuetusõiguse-tooruhm>.

¹⁸ Maksejõuetusõiguse revisjoni protokollid. Kättesaadav: <https://www.just.ee/et/maksejõuetusõiguse-revisjoni-protokollid>.

16) äriseadustiku redaktsiooni RT I, 17.03.2020, 2.

Kasutatud lühendid:

ATS	avaliku teenistuse seadus
<u>AdvS</u>	advokatuuriseadus
AÕS	asjaõigusseadus
HKMS	halduskohtumenetluse seadustik
HMS	haldusmenetluse seadus
KAS	krediitiasutuste seadus
KorS	korrakaitse seadus
KrMS	kriminaalmenetluse seadustik
KS	kohtute seadus
KTS	kohtutäituri seadus
MKS	maksukorralduse seadus
MtüS	mittetulundusühingute seadus
PankrS	pankrotiseadus
PS	põhiseadus
PärS	pärimisseadus
RLS	riigilõivu seadus
SanS	saneerimisseadus
SAS	sihtasutuste seadus
TMS	täitemenetluse seadustik
TsMS	tsiviilkohtumenetluse seadus
TsÜS	tsiviilseadustiku üldosa seadus
TÕAS	tööstusomandi õiguskorralduse aluste seadus
TÜS	tulundusühistuse seadus
VVS	Vabariigi Valitsuse seadus
VÕS	võlaõigusseadus
VõVS	võlgade ümberkujundamise ja võlakaitse seadus
ÄS	äriseadustik
InsO	Saksa pankrotiseadus (Insolvenzordnung)
LKHV	Soome pankrotiombudsmani järelevalvet reguleeriv seadus
KPK	Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koda
EL	Euroopa Liit
OECD	Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsioon
UNCITRAL	United Nations Commission on International Trade Law
VTK	väljatöötamiskavatsus
Maksejõuetuse määrus	Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. mai 2015. aasta määruse (EL) 2015/848 maksejõuetusmenetluse kohta (uuesti sõnastatud)
Saneerimise ja maksejõuetuse direktiiv	Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. juuni 2019. aasta direktiiv (EL) 2019/1023, mis käsitleb ennetava saneerimise raamistikke, võlgadest vabastamist ja äritegevuse keeldu ning saneerimis-, maksejõuetus- ja võlgadest vabastamise menetluste tõhususe suurendamise meetmeid, ning millega muudetakse direktiivi (EL) 2017/1132

Eelnõu vastuvõtmiseks on Eesti Vabariigi põhiseaduse¹⁹ (PS) § 104 lõike 2 punkti 14 kohaselt vajalik Riigikogu koosseisu poolthääle enamus, kuna eelnõu sisaldab kohtumenetlust reguleerivaid sätteid.

¹⁹ Põhiseadus (PS) - RT 1992, 26, 349; RT I, 15.05.2015, 2.

2. SEADUSE EESMÄRK

2.1. Ülevaade

Eelnõu eesmärgiks on muuta pankrotimenetlused kiiremaks, kulutõhusamaks ja läbipaistvamaks, millega omakorda tagada võlausaldajatele suuremad väljamaksed, selgitada välja seadusvastaselt tekitatud maksejõuetused ning parandada Eesti ettevõtluskliimat ja rahvusvahelist mainet.

Maailmapanga maksejõuetuse raporti²⁰ kohaselt on Eesti 47. kohal, samas kui maksejõuetuse valdkonnas tunnustatud riigid, nagu Soome, USA, Saksamaa, Norra ja Taani, on vastavalt teisel kuni kuuendal kohal. Eesti pankrotimenetlused on kas pikad ja kulukad ega täida hästi oma eesmärki tuua võlausaldajatele raha tagasi või rauevad sootuks. Eesti pankrotimenetlustes rahuldatakse võlausaldajate nõudeid 40,7%, samas kui Soomes 88,3%. Menetluse pikkus on vastavalt 3 aastat ja 10–11 kuud.

Tabel 1. Eesti pankrotimenetlused võrdluses teiste riikidega

Doing Business MJ raport	Eesti	Soome	USA	Saksa	Norra	Taani
Koht	47	2	3	4	5	6
Punktid (0–100)	62,51	92,81	90,91	90,12	85,44	85,13
Aeg (aastat)	3,0	0,9	1,0	1,2	0,9	1,0
Kulu (% varast)	9,0	3,05	10,0	8,0	1,0	4,0
Rahuldamisäär (senti dollari kohta)	40,7	88,3	81,8	80,4	92,0	88,5
Õigusliku raamistiku tugevus (0–16)	13,0	14,5	15,0	15,0	11,5	12,0

Allikas: *The World Bank. Doing Business 2019.*

Üks olulisemaid eesmärke on panustada ausa ärikeskkonna toimimisse. Selleks nähakse ette meetmeid, mille kaudu on võimalik uurida maksejõuetuse põhjuseid ja selgitada välja raugemiste pahatahtlik esilekutsumine vastutusest vabanemiseks. Eelnõuga tehakse ettepanek luua maksejõuetuse teenistus, mis hakkaks tegelema võlgniku järelevalvega ja seadusvastaselt tekitatud maksejõuetuste väljaselgitamisega. Teenistuse tegevuse tulemusel võetakse kahju tekitanud isikud vastutusele nende vastu kahju hüvitise nõude esitamise või pankrotimenetluslaste kuritegude uurimisele kaasaaitamise kaudu. Samuti aitavad raugemisi vältida muudatused võlausaldajate motiveerimiseks pankrotimenetluse rahastamisel ning pankrotiavalduse esitamise kohustuse laiendamine juhul, kui juriidilisest isikust võlgnikul puuduvad juhatuse liikmed. Kehtiva õiguse korral on võimalik, et sellisel juhul ei ole kellelgi pankrotiavalduse esitamise kohustust. Õigeaegne pankrotiavalduse esitamine on aga oluline, et oleks vahendeid, mille eest pankrotimenetlust läbi viia ja võlausaldajate nõudeid rahuldada.

Pankrotimenetluste kiiremale ja efektiivsemale lahendamisele aitavad kaasa nii põhimõttelisemad kui väiksemad muudatused. Nõuete kaitsmise kirjalikult pidamine on eeldatavasti kiirem, odavam ja otstarbekam kui selleks ettenähtud koosolekute

²⁰ The World Bank. Doing Business 2019. 16th edition, lk 170-171. Kättesaadav: http://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Annual-Reports/English/DB2019-report_web-version.pdf.

kokkukutsumine. Seda eriti juhtudel, kui võlausaldajad menetlusest ei huvitu või asuvad näiteks välismaal. Nõuete tunnustamine hagita menetluses ja vastuväidete põhistatuse nõude lisamine aitavad vähendada põhjendamatuid ja menetlust kurnavaid vaidlusi ning võimaldavad nõuete kaitsmise oluliselt kiiremini läbi viia. Spetsialiseerunud kohtunikud lahendavad asju kiiremini, efektiivsemalt ja praktika kujuneb ühtlasem. Kaasa aitavad ka kaitsmiseta tunnustatavate nõuete nimekirja täiendamine ja võlausaldajate häälte määramise vaidluste kiirem lahendamine. Võlausaldajate häälte üle vaidluste lahendamine võlausaldajate esimesel üldkoosolekul on oluline, et saaks vastu võtta olulisi otsuseid, millest sõltub menetluse edasine kulgemine. Näiteks halduri kinnitamine ja võlgniku ettevõtte tegevuse jätkamise otsustamine.

Võlausaldajatele tehtavaid väljamakseid aitab suurendada raugivate menetluste arvu vähendamine. Raugemiste arvu aitab vähendada nii riigi panustamine maksejõuetuse teenistuse kaudu avalikku huvi väärivate menetluste läbiviimise, võlausaldajate suurem valmidus tasuda menetluskulude deposiiti pankrotimenetluse läbiviimiseks kui ka õigeaegne pankrotiavalduse esitamine. Viimast aitab saavutada nii pankrotiavalduse esitamise kohustuse laiendamine juhatuse puudumisel isikutele, kes vastutavad juhatuse nimetamise eest, kui ka maksejõuetuse mõiste täpsem sisustamine ning maksejõuetuse saabumise eelduste sätestamine.

Eesmärgiks on ka ühtlasem maksejõuetusalane praktika, mida aitab saavutada nii kohtute spetsialiseerumine kui maksejõuetuse teenistuse loomine. Kohtute spetsialiseerumisel maksejõuetusajadele tagatakse spetsialiseerunud kohtunike ja kohtujuristide koolitamine ning luuakse võimalused omandada kogemusi suurema arvu maksejõuetusajade lahendamise kaudu. Ka maksejõuetuse teenistus panustaks ühtse praktika kujundamisse, sh tegeleks maksejõuetusalase statistika korrastamisega.

Kuna tegemist on mahuka eelnõuga, on alljärgnevalt käsitletud eelnõus tehtud ettepanekute vajalikkust, eesmärgi, seoseid kehtiva õigusega ja senist praktikat iga teema osas eraldi ja põhjalikumalt.

Enne eelnõu ja seletuskirja koostamist saadeti teistele ministeeriumidele ja huvigruppidele avalikult arvamuse avaldamiseks ka väljatöötamiskavatsus. Tagasiside andsid Maaeluministeerium, Tartu Maakohus, Riigikohus, Tartu Ringkonnakohus, Eesti Advokatuur, Eesti Kaubandus-Tööstuskoda, Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koda, Eesti Pangaliit ja Riigiprokuratuur.²¹ Edastatud tagasisidet on võimaluse korral arvestatud kõnesoleva eelnõu ja seletuskirja koostamisel ning käsitletud asjassepuutuva teema juures eelkõige sisu ja võrdleva analüüsi peatükis.

2.2. Maksejõuetuse teenistuse loomine

Kehtiv järelevalvesüsteem Eesti maksejõuetusõiguses ei ole efektiivne.²² Pankrotimenetluse peamised eesmärgid – võlausaldajate nõuete rahuldamine ja võlgniku maksejõuetuse põhjuste väljaselgitamine (PankrS § 2) – jäävad tihtipeale täitmata. Kannatavad ärisuhted ja ettevõtluskultuur. Suhteliselt suur osa pankrotimenetlusi raugneb pankrotti välja kuulutamata,²³

²¹ Maksejõuetusõiguse huvirühmade arvamused väljatöötamiskavatsusele. Kättesaadav: <https://www.just.ee/et/maksejõuetusõiguse-huvirühmade-arvamused-0>.

²² P. Kriibi. Maksejõuetusinstituudi (n-õ pankrotiombudsmani) loomise vajadus, Justiitsministeerium, 2016, lk 4. Kättesaadav:

https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/maksejõuetusinstituudi_pankrotiombudsmani_loomise_vajadus.pdf.

²³ AS PricewaterhouseCoopers Advisors. Maksejõuetuse menetlemise tõhususe uuring, 19.03.2013, lk 10. Tellija: Riigikantselei, tarkade otsuste fond, partner: Justiitsministeerium. Kättesaadav:

mis on tingitud pankrotiavalduse hilinenud esitamisest²⁴ ja ebapiisavast järelevalvest võlgniku maksejõuetusele eelnenud tegevuse üle.²⁵ Selle tulemusel jäävad õigusvastaselt maksejõuetuse tekitanud isikud vastutusele võtmata ja ebaseaduslikult võõrandatud vara pankrotivarasse tagasi toomata. Kuigi võlausaldajatel on võimalus ise finantseerida pankrotimenetluse läbiviimist, ei soovi nad praktikas sellesse siiski täiendavalt panustada.²⁶

Üheks raugemiste tagajärjeks on maksejõuetuse põhjuste välja selgitamata jäämine, mis on aga oluline pankrotimenetluse eesmärk (PankrS § 2). Üldjuhul on ettevõtte pankrotistumine normaalse ettevõtluse risk, millega ei saa aga samaväärselt pidada õigusvastaselt tekitatud pankrotti. Kuivõrd raugemist on niivõrd kerge saavutada, pankrotivaras ei tohi lihtsalt olla vahendeid pankrotimenetluse läbiviimiseks, kasutatakse kehtivat regulatsiooni ära, et vabaneda sel teel vastutusest. Ei saa välistada, et ettevõtlust juba alustatakse eesmärgiga võlausaldajatele maksmata jätta ja seeläbi enda kasumit suurendada. Kannatavad ettevõtjate ja võlausaldajate vahelised ärisuhted ja ettevõtluskultuur tervikuna. Majandusele tekitatud kahju on märkimisväärne.²⁷ Creditinfo Eesti AS-i andmetel moodustasid Eesti ettevõtete võlad aastatel 2016–2018 keskmiselt kokku 33,26 miljonit eurot, millest üle 40% oli maksuvõlg riigile.²⁸

Lisaks on raugemiste tagajärjeks võlausaldajate nõuete rahuldamise suhteliselt väike osakaal. Maailmapanga Doing Business 2019. aasta raporti (andmed 01.05.2018 seisuga) kohaselt saadakse Eestis keskmiselt ühe dollari kohta pankrotimenetluses tagasi 40,7 senti, samal ajal kui Soomes 88,3.²⁹ OECD keskmine on 71,2 senti dollari kohta.³⁰ Seega ei saa isegi mitte pooled võlausaldajate nõuded Eestis rahuldatud ning Eesti jääb OECD keskmisele ja Soomele alla pea kaks korda.

Pankrotimenetlused puudutavad nii konkreetseid menetluspooli kui ka ühiskonda tervikuna.³¹ Seetõttu ei tohi unustada pankrotimenetluse avaliku huvi aspekti,³² mis seisneb üldise ärimoraali parandamises, ausate majandussuhete loomisele innustamises, maksejõuetuse põhjuste väljaselgitamises, ühiskonna kaitsmises maksejõuetute ühingute eest ning maksejõuetuse kiirel ja korrektsel viisil lahendamises.³³ Avaliku huvi tagamise eest peaks

https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/elfinder/article_files/maksejõuetuse_menetlemise_tohususe_uuring_0.pdf.

²⁴ P. Varul. Maksejõuetusõiguse areng Eestis, *Juridica* 2013 IV, lk 236.

²⁵ P. Kriibi. Maksejõuetusinstituudi (n-ö pankrotiombudsmani) loomise vajadus, Justiitsministeerium, 2016, lk 6. Kättesaadav:

https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/maksejõuetusinstituudi_pankrotiombudsmani_loomise_vajadus.pdf.

²⁶ *Ibid.*, lk 4.

²⁷ K. Madisson. Pankrotiseaduse osaline kontseptsioon: maksejõuetusinstituut ja üldsätted, 2017, lk 4.

²⁸ Creditinfo Eesti AS. Paneeluuring. PANKROTID EESTIS 2018, lk 12–14. Kättesaadav: <https://web.creditinfo.ee/pankrotid2018.pdf>; Creditinfo Eesti AS. Paneeluuring. PANKROTID EESTIS 2017, lk 12–13. Kättesaadav: <https://web.creditinfo.ee/pankrotid2017.pdf>; Creditinfo Eesti AS. Paneeluuring. PANKROTID EESTIS 2016, lk 12–14. Kättesaadav: <https://web.creditinfo.ee/pankrotid2016.pdf>.

²⁹ The World Bank. Doing Business 2019. 16th edition, lk 170–171. Kättesaadav: http://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Annual-Reports/English/DB2019-report_web-version.pdf.

³⁰ The World Bank. Doing Business. Resolving Insolvency, 2017, äriedetabel. Kättesaadav: <http://www.doingbusiness.org/data/exploretopics/resolving-insolvency>.

³¹ K. Madisson. Pankrotiseaduse osaline kontseptsioon: maksejõuetusinstituut ja üldsätted, 2017, lk 3.

³² Pankrotimenetluse seost avaliku huviga on põhjalikult käsitletud K. Kerstna-Vaks magistritöös „Järelevalve pankrotimenetluses“, juhendaja prof Paul Varul. Tartu, 2005, eelkõige lk 21–24, lk 90 jj. Kättesaadav: <http://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/1158/kerstnavaks.pdf?sequence=5&isAllowed=y>.

³³ M. Varusk. Maksejõuetus – mis see on? *Õiguskeel* 2008/2, lk 1. Vt *op. cit.* K. Kerstna-Vaks. *Juridica* 2005/IX, lk 656, p 2. A. Keay. Insolvency Law: A Matter Of Public Interest? *Northern Ireland Legal Quarterly*. 2000. Vol. 51, Nr. 4, lk 510.

seisma aga eelkõige riik.³⁴ Praegused probleemid on tingitud riigi vähesest sekkumisest ja efektiivse järelevalve regulatsiooni puudumisest.

Pankrotimenetluses teostab küll võlgniku üle peamiselt järelevalvet pankrotihaldur, keda toetavad võlausaldajate üldkoosolek ja kohus, kuid kui pankrotivaras vahendeid ei ole, ei saa ka pankrotimenetlust läbi viia ega õigusvastaselt tekitatud pankroti põhjusi välja uurida. Kuivõrd pankrotimenetlus toimub lisaks konkreetsetele võlausaldajatele ka avalikus huvis ning on oluline ausa ärikeskkonna toimimiseks, peab seda aitama tagada riik. Riik küll hüvitab ajutise halduri ja pankrotihalduri tasu piiratud ulatuses (kehtivas õiguses kuni 397 eurot menetluse kohta), kuid see ei ole piisav. Ka ei ole aidanud maksejõuetuse põhjuste väljaselgitamise sätestamine pankrotimenetluse läbiviimise ühe eesmärgina tagada praktikas tulemust. Pigem sisustatakse põhjused formaalselt ja tõdetakse, et kuriteotunnustega tegu ega rasket juhtimisviga ei tuvastatud.³⁵

Varatute ühingute pankrotimenetluse läbiviimine ettevõtluskeskkonna kaitseks on kaalukat avalikku huvi vääriv ka rahvusvaheliste soovitude kohaselt.³⁶ Näiteks on UNCITRAL-i maksejõuetusalastes õigusloome juhistes öeldud, et kus pankrotiõigus ei taga vähese või puuduva pankrotivaraga võlgnike puhul piisavat maksejõuetuse põhjuste uurimist, ei ole tagatud lepinguliste suhete aus läbiviimine ja kaubanduse heade tavade standardi kujunemine. Varade väljaviimine võlgniku vara hulgast saab toimuda ilma igasuguse kartuseta vastutuse eest. Varatute pankrotimenetluste läbiviimine tuleb seega tagada ja üheks võimaluseks on seda teha riikliku sekkumise kaudu.³⁷ Samuti on Sir Kenneth Cork'i Suurbritannia Parlamendile esitatud aruandes rõhutatud, et pankrotimenetluse eesmärgiks on lisaks võlgniku ja võlausaldajate huvide kaitsmisele ka avalikkuse huvi tunnustamine ja kaitsmine.³⁸ Avaliku huvi tähtsust pankrotimenetlustes on rõhutanud ka Tartu Ringkonnakohtu kohtunik Kersti Kerstna-Vaks.³⁹

Tulenevalt eeltoodud probleemidest langetas Vabariigi Valitsus 15.02.2018 kabineti nõupidamisel Justiitsministeeriumi esitatud memorandumil alusel otsuse töötada välja maksejõuetuse institutsiooni õiguslik raamistik. Eelnõuga tehakse ettepanek luua maksejõuetuse institutsioon Konkurentsiameti juurde täiendava struktuuriüksusena ehk maksejõuetuse teenistusena (edaspidi ka *teenistus*).

³⁴ K. Madisson. Pankrotiseaduse osaline kontseptsioon: maksejõuetusinstituut ja üldsätted, 2017, lk 5; K. Jürgenson. Pankrotiavalduse esitamise kohustust rikkunud isiku vastutus pankrotimenetluse raugemisel, 2015, lk 51. Kättesaadav: http://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/46930/jurgenson_kerstin.pdf?sequence=1.

³⁵ Kohtutäituri seaduse eelnõu 462 SE seletuskiri, lk 31-32. Kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee>.

³⁶ United Nations Commission on International Trade Law (UNCITRAL). Maksejõuetusõiguse õigusloome juhised (Legislative Guide on Insolvency Law), 2005, lk 62, p 75. Kättesaadav: http://www.uncitral.org/pdf/english/texts/insolven/05-80722_Ebook.pdf; S. Liin. Maksejõuetusõiguse revisjon, analüüs kontseptsioon, juriidilise isiku juhatuse liikme vastutus, lk 34–35. Kättesaadav: <https://www.just.ee/et/maksejõuetusõiguse-revisjoni-valminud-materjalid>.

³⁷ United Nations Commission on International Trade Law (UNCITRAL). Maksejõuetusõiguse õigusloome juhised (Legislative Guide on Insolvency Law), 2005, lk 61 jj. Kättesaadav: http://www.uncitral.org/pdf/english/texts/insolven/05-80722_Ebook.pdf

³⁸ K. Cork. Insolvency law and practice: report of the review committee. London: Her Majesty's Stationery Office, 1928, pp 53–54.

³⁹ K. Kerstna-Vaks. Järelevalve pankrotimenetlustes. Magistr töö. Tartu, 2005, lk 23.

Taolised institutsioonid on olemas näiteks Soomes pankrotiombudsmani, Rootsis täitevameeti ja Lätis maksejõuetusameeti näol.⁴⁰ Kõige enam on eelnõu koostamisel eeskuju võetud Soome pankrotiombudsmanist.

Väljatöötamiskavatsusele antud tagasisides toetati maksejõuetuse institutsiooni loomist tugevalt. Leiti, et riik peab teatud juhtudel panustama pankrotimenetluste järelevalvesse senisest suuremal määral ja järelevalve parandamine aitaks mh vältida pankrotimenetluste raugemise kaudu vastutusest vabanemist, suurendada võlausaldajatele tehtavaid väljamakseid ja muuta ettevõtluskultuur usaldusväärsemaks.

Samuti soovitas maksejõuetuse teenistuse loomist Maailmapank 2019. a juulis valminud analüüsis Eesti maksejõuetuse valdkonna efektiivsema reguleerimise kohta. Soovitus on tingitud raugemiste suurest arvust, pankrotimenetluste pahatahtliku kasutamise probleemist ja sellest tulenevast kahjulikkusest Eesti majanduskeskkonnale.⁴¹

Maksejõuetuse teenistus teostaks pankrotivõlgniku tegevuse üle järelevalvet, kui on kahtlus, et võlgnik on maksejõuetuse tekitamisel käitunud õigusvastaselt ja sellisel käitumisel on avalik mõju. Teenistuse eesmärgiks on pankrotimenetlustes suurema läbipaistvuse saavutamine, õigusvastaste raugemiste vähendamine ja seeläbi ärikeskkonna parandamine. Teenistuse tegevuse abil saaks õigusvastaselt maksejõuetuse tekitanud isikuid vastutusele võtta ning kahju hüvitiste, tagasivõitmiste jms kaudu pankrotivara suurendada. Oma võimaluste piires aitaks teenistus kaasa pankrotikuritegude uurimisele, milles Eestil on praegu madal võimekus ning mis on olnud üks maksejõuetusõiguse revisjoni eesmäärke.⁴²

Lisaks teostaks teenistus haldusjärelevalvet pankrotihaldurite üle, kuid seda täiendavalt Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Kojale, kes on peamine pankrotihaldurite üle haldusjärelevalve teostaja. Võimaluste piires kujundaks teenistus maksejõuetuse valdkonnas ühtset praktikat. Kui järelevalvet teostaks teenistus vaid pankrotimenetlustes, siis ühtse praktika kujundamisse võiks ta panustada kõikides maksejõuetusmenetlustes, st nii pankroti-, füüsilisest isikust võlgniku kohustustest vabastamise, saneerimis- kui ka võlgade ümberkujundamise menetlustes.

Peamised vahendid teenistusel järelevalve läbiviimisel oleksid eriauditi tegemine ja pankrotimenetluste avalik uurimine. Eriauditit saaks pankrotimenetlustes teenistusele taotleda pankrotihaldur, kuid pankrotimenetluste avaliku uurimise otsustab teenistus võlgnikupõhiselt. Eriauditit saaks läbi viia igas pankrotimenetlustes. Pankrotimenetluste avaliku uurimisena saaks läbi viia üksnes siis, kui pankrotiavalduse läbivaatamine või pankrotimenetlus muidu raueks, ükski võlausaldaja ei ole valmis menetluskulusid deponeerima ning on kahtlus, et võlgniku maksejõuetus on tekitatud seadusvastaselt.

Teenistust finantseeritaks riigieelarvest ning teenistuse tegevus ei oleks kasumliku eesmärgiga. Küll aga on teenistuse tegevusel kaudselt ka positiivne rahaline mõju. Esiteks paraneks õigusvastaste pankrottide uurimisega ärikeskkond. Eelduslikult võiksid võlgnikud sagedamini esitada pankrotiavalduse õigeaegselt, mis ühtlasi tagaks, et võlgnikul on pankroti väljakuulutamise hetkel rohkem vara, millest võlausaldajate nõudeid tasuda. Samuti peaks

⁴⁰ P. Kriibi. Maksejõuetusinstituudi (n-ö pankrotiombudsmani) loomise vajadus, Justiitsministeerium, 2016, II ptk, lk 22 jj. Kättesaadav: https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/maksejouetusinstituudi_pankrotiombudsmani_loomise_vajadus.pdf.

⁴¹ World Bank. Estonia: Preventive Restructurings, July 2019, recommendation 2.A, p 11. Kättesaadav: https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/preventive_restructuring_estonia_report.pdf.

⁴² Justiitsministeerium. Reinsalu: algatame maksejõuetusreformi ausate ettevõtjate kaitseks. Kättesaadav: <https://www.just.ee/et/uudised/reinsalu-algatame-maksejouetusreformi-ausate-ettevotjate-kaitseks>.

vähemena soov raugemise kaudu vastutusest vabanemiseks, kuivõrd on võimalik, et teenistus sekkub ja selgitab välja maksejõuetuse õigusvastase tekitamise põhjused, mis omakorda võimaldab õigusvastaselt käitunud isikud vastutusele võtta ja kahju hüvitisi nõuda. Teiseks on üks peamisi ja suurimaid võlausaldajaid ka Eesti Vabariik Maksu- ja Tolliameti kaudu, kellel on samuti võimalik teenistuse töö kaudu saada nõudeid suuremal määral rahuldada. Kolmandaks oleks riigil võimalik osa tehtud kulutusi sarnaselt pankrotimenetluse kulutustega tagasi saada siis, kui teenistuse tegevuse tulemusel saab pankrotivara suurendada. Näiteks kulus Soome pankrotiombudsmanil aastatel 2015–2018 pankrotimenetluse avaliku haldamise peale keskmiselt 696 500 eurot aastas ning võlausaldajad said avaliku haldamise tulemusel väljamaksetena 1 102 250 eurot aastas.⁴³

Maksejõuetuse teenistuse tegevus võiks Eesti kontekstis olla väga efektiivne, kuivõrd juba teatava hulga õigusvastaselt tekitatud maksejõuetuste uurimise ja sellega kaasnevate tagajärgede mõju võib ärikeskkonnale olla hoiatav ja seda parandav.

Muudatus puudutab järgmisi sätteid: PankrS § 29 lg 3, § 30 lg 5, § 33 lg 2¹, § 58 lg 1¹, § 62 lg 2, § 68 lg 2, § 70, § 72, § 74 lg 1, § 150 lg 1 p 7, § 153 lg 1¹, § 158 lg 6, ptk 12¹ ehk §-d 192¹–192¹³, AdvS § 46 lg 3, KAS § 88 lg 5 p 6, MKS § 29 p 36, ATS § 23 lg 2 p 8, KS § 58 lõiked 1–4.

2.3. Maksejõuetuse saabumise eelduste sätestamine ja maksejõuetuse mõiste täpsustamine

Pankrotiseaduses on maksejõuetust käsitletud kui pankrotist üldisemat kategooriat, mis iseloomustab objektiivselt majanduslikku olukorda. Pankrotile on aga antud juriidiline tähendus, see on üksnes kohtu poolt tuvastatud maksejõuetus.⁴⁴ Maksejõuetuse termin ise jääb paljudel juhtudel ebaselgeks,⁴⁵ ka ei ole seda väga palju käsitletud kohtupraktikas. Mõisted peaksid edasi andma PankrS § 1 lg 2 ja lg 3 erinevuse ja sätestama piiri, mis eristab püsivat maksejõuetust ajutisest.⁴⁶ Maksejõuetuse mõiste selgus on oluline nii pankrotiavalduse õigeaegse esitamise seisukohast kui ka maksejõuetuse saabumise hetke tuvastamiseks tagantjärele, nt tagasivõitmise hagi või kahju hüvitamise nõude esitamiseks. Samuti sisaldab maksejõuetuse mõistet KarS § 384.

Väljatöötamiskavatsusele antud tagasisides nii pooldati kui ka oldi vastu maksejõuetuse mõiste täpsustamisele. Vastuargumendid rõhutasid eelkõige seda, et ühesugused kriteeriumid ei pruugi sobida kõikide ettevõtete jaoks ning raamatupidamisnäitajatele tuginemine ei anna alati õiget tulemust. Näiteks on võimalik, et raamatupidamises näidatakse, et varad katavad kohustusi, kuid reaalsuses on ettevõtte maksejõuetu. Maksejõuetuse revisjoni komisjoni koosolekul toodi ka välja, et lähenemine füüsilisest isikust ja juriidilisest isikust võlgnike maksejõuetuse mõiste sisustamisele peab olema erinev. Füüsilise isiku puhul on pankrotimenetlus pigem äärmuslik vajadus, samas kui juriidilise isiku puhul on eesmärgiks maksejõuetute isikute turult

⁴³ Soome pankrotiombudsmanilt saadud andmed.

⁴⁴ M. Varusk. Maksejõuetus – mis see on? Õiguskeel, 2008/2, lk 1. Kättesaadav: https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/merike_varusk._maksejouetus_-_mis_see_on.pdf.

⁴⁵ M. Varusk. Maksejõuetus – mis see on? Õiguskeel, 2008/2, lk 1. Kättesaadav: https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/merike_varusk._maksejouetus_-_mis_see_on.pdf; P. Manavald. Maksejõuetusõigus ja -terminoloogia on jõudmas uude arengujärku, Õiguskeel, 2008/4, lk 4. Kättesaadav: https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/priit_manavald._maksejouetusõigus_ja_-terminoloogia_on_joudmas_uude_arengujarku.pdf.

⁴⁶ P. Manavald. Maksejõuetusõigus ja -terminoloogia on jõudmas uude arengujärku, Õiguskeel, 2008/4, lk 4. Kättesaadav: https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/priit_manavald._maksejouetusõigus_ja_-terminoloogia_on_joudmas_uude_arengujarku.pdf.

kõrvaldamine ning õigeaegne pankrotiavalduse esitamine pankrotimenetluse läbiviimise tagamiseks.

Eelnõu väljatöötamisel kaaluti maksejõuetuse mõiste täpset reguleerimist, kuid eeltoodud põhjustel loobuti sellest. Siiski täpsustatakse maksejõuetuse mõiste puhul PankrS § 1 lõigete 2 ja 3, st likviidsus- ja bilansitesti kohaldamise erisusi ning sätestatakse seaduses eeldused, millal maksejõuetuse saabumist eeldatakse. Näiteks kui võlgniku suhtes toimuv täitemenetlus ei ole olnud tulemuslik või võlgniku netovara ei vasta seaduses sätestatud nõuetele. Sellised eeldused aitavad osapooltel selgemini ja lihtsamini hinnata maksejõuetuse saabumise hetke või tuvastada seda ka tagantjärele. Võlgnikul on neid eeldusi võimalik ümber lükata.

Muudatus puudutab: PankrS § 1 lg-d 2 ja 3 ning § 31 lg-d 1¹ ja 1².

2.4. Pankrotiavalduse esitamise kohustuse laiendamine

Kehtiva õiguse kohaselt lasub juriidilise isiku pankrotiavalduse esitamise kohustus ainult juhatuse liikmetel. Kui juriidilisel isikul juhatuse liikmed puuduvad, pole kellelgi ka pankrotiavalduse esitamise kohustust ega vastutust. Pankrotiavalduse õigeaegne esitamine on aga oluline, et tagada võlausaldajate nõuete täitmine võimalikult suures ulatuses. Seega laiendatakse pankrotiavalduse esitamise kohustust juhatuse liikmete puudumisel organile, kelle kohustus on juhatuse liikmete valimine, ehk nõukogule ja osanikele.

Muudatus puudutab piiratud vastutusega ühinguid ja ühistuid ehk sihtasutusi, osäühinguid, aktsiaseltsi ja tulundusühistuid. Muid ühinguid ja ühistuid ei käsitleta, kuivõrd nende puhul ei ole tegemist piiratud vastutusega ühingutega või neil puudub organ, kellele kohustust laiendada. Näiteks ei ole MTÜ-l nõukogu ning liikmetele vastavat kohustust laiendada ei oleks mõistlik.

Muudatuste esmane eesmärk on kaitsta võlausaldajate huve vältides olukorda, kus juriidilisel isikul puudub pankrotiavalduse esitamise kohustus või võimalus pelgalt seetõttu, et juhatuse on jäänud nimetamata või volitused pikendamata. Teiseks on muudatuste eesmärk suunata kohustatud isikuid tagama juhatuse liikmete olemasolu, kuivõrd nõukogule või osanikele laieneb pankrotiavalduse esitamise kohustus ainult juhatuse liikmete puudumisel ning juhatuse olemasolul on nende vastutus pankrotiavalduse esitamise eest välistatud.

Muudatus puudutab: SAS § 45 lg 2, ÄS § 180 lg 5¹ ls 5 ja § 306 lg 2.

2.5. Võlausaldaja motiveerimine menetluskulude kandmises

Võimalusi pankrotimenetluste rahastamiseks on mitmesuguseid: seda võib teha võlgniku, võlgniku tegevuse eest vastutatavate isikute, võlausaldajate, kolmandate isikute või riigi vara arvel. Kehtiva õiguse järgi on kasutuses kõik nimetatud võimalused. Esmajärjekorras peakski pankrotimenetluse kulud kandma võlgniku vara arvelt. Kui see aga pole võimalik, võib kohus määrata menetluse läbiviimiseks deposiidi, mida võib tasuda nii võlausaldaja kui muu isik. Erinevalt pankrotimenetluse kulude katteks nõutavast deposiidist nõutakse ajutise halduri tasu ja kulutuste katteks deposiiti konkreetselt pankrotiavalduse esitanud võlausaldajalt. Seega on pankrotimenetluse kulude katteks võimalike deposiidi maksjate ring laiem. Juhul kui võlausaldajad ega muud isikud ei soostu deposiiti maksma ja menetlus raugub, on veel võimalik, et pankrotimenetluse kulud hüvitab piiratud summas riik.⁴⁷ Viimane ei taga aga

⁴⁷ Vt täpsemalt PankrS § 23 lg 4, § 65 lg 11. Eelnõuga tehakse ka ettepanek maksejõuetuse teenistuse loomiseks, sellisel juhul on võimalik, et menetluskulud kannab teenistus enda ehk riigi vahenditest. Samas lähtub teenistus

pankrotimenetluse läbiviimist, vaid kannab eesmärki tasuda mingil määral pankrotihaldurile tehtud töö eest.

Kuivõrd suurel osal pankrotivõlgnikel puuduvad pankrotimenetluse läbiviimiseks vahendid ja võlausaldajatel pole huvi menetluskulude deponeerimiseks,⁴⁸ raugab suur hulk menetlusi. Kohtute infosüsteemi (KIS) põhjal tehtud uuringust⁴⁹ selgus, et 2015., 2016. ja 2017. aastal rauges keskmiselt 55% menetlustest. Täitmata jäävad pankrotimenetluse eesmärgid, milleks on võlausaldajate nõuete rahuldamine ja maksejõuetuse põhjuste väljaselgitamine (PankrS § 2). Seega ei piisa kehtivast süsteemist, et tagada pankrotimenetluse läbiviimiseks vajalikud kulutused. Vaja on leida täiendavaid võimalusi, et kindlustada vahendid pankrotimenetluste läbiviimiseks.

Eelnõuga tehakse ettepanekud, mis aitaksid võlausaldajaid motiveerida menetluskulude deponeerimiseks. Selleks pakutakse lahendusi, mis muudaksid võlausaldaja võimalused deponeeritud summade tagasisaamiseks hõlpsamaks. Esiteks tehakse ettepanek lihtsustada võlausaldaja jaoks tema poolt deposiiti makstud kulutuste tagasinõudmist juriidiliselt isikult, võimaldades vastav nõue esitada hagita menetluses. Teiseks võimaldatakse tagasi nõuda ka ajutise halduri tasu ja kulutuste katteks makstud deposiiti.

Selguse huvides tuleb märkida, et väljatöötamiskavatsuses ei tehtud ja eelnõuga ei tehta ettepanekut muuta deposiidi nõudmise aluseid, isikute ringi jms. Samuti ei muudeta deposiidi nõudmist kohustuslikuks, vaid see sõltub endiselt võlgniku varalisest seisust ja kohtul säilib deposiidi määramisel kaalutusõigus.

Muudatus puudutab: PankrS § 11 lg-d 1¹, 1², 1³ ja 2, § 29 lg 7¹, § 30 lg-d 3, 3¹ ja 4.

2.6. Täitemenetluse jätkamine pärast ajutise halduri nimetamist ja pankroti väljakuulutamist

Eelnõuga tehakse ettepanek lubada kohtu vastaval otsustusel pärast ajutise halduri nimetamist jätkata täitemenetlusega ning pärast pankroti väljakuulutamist pandieseme realiseerimisega, kui täitemenetlus on algatatud enne pankrotimenetluse algatamist. Kehtiva õiguse kohaselt ei ole võimalik pandieseme realiseerimisega täitemenetluses jätkata, kui kohus nimetab ajutise halduri või kuulutab välja võlgniku pankroti.

Muudatused on vajalikud võlausaldajate huvide tagamiseks ja menetlusökonoomilistel eesmärkidel. Vara müük täite- ja pankrotimenetluses toimub üldjoontes samadel alustel. Pankrotiseaduse § 135 lõige 1 sätestab, et haldur müüb pankrotivara täitemenetluse seadustikus sätestatud korras, arvestades pankrotiseaduses ettenähtud erisusi. Kui täitemenetluses on juba müügiotsusega alustatud, toiminguid ja kulutusi tehtud, ei ole mõistlik pandieseme realiseerimist pooleli jätta ja samalaadseid toiminguid pankrotimenetluses uuesti läbi viia. Kokkuvõtte tegevuse jätkamise, tervendamise ja kompromissi tegemise võimalust, samuti seda, et loodavat regulatsiooni ei saaks kuritarvitada, ning muid olulisi asjaolusid.

avaliku huvi eesmärgist, näiteks uurides selliseid menetlusi, kus on kahtlus, et võlgniku maksejõuetus on tekitatud seadusvastaselt. Seega rahastab teenistus vaid osa muidu raugevatest menetlustest, mis aga ei ole kogu raugevate menetluste arvu arvestades piisav. Seetõttu tuleb ka muude meetoditega tagada pankrotimenetluste rahastamine, mistõttu on asjakohane ka võlausaldajale antavaid tagatiseid parendada.

⁴⁸ S. Liin. Analüüs-kontseptsioon, maksejõuetu juriidilise isiku juhatuse liikme kohustused ja vastutus, lk 34.

Kättesaadav: <https://www.just.ee/et/maksejõuetusoiguse-revisjoni-valminud-materjalid>.

⁴⁹ Justiitsministeeriumi maksejõuetuse andmekorje aastate 2015–2017 osas.

Maksejõuetuse revisjoni komisjoni 05.07.2019 koosolekul ja KPK 12.07.2019 esitatud kirjalikes kommentaarides koosolekul arutatu kohta toodi välja, et kehtivat õigust saab pahatahtlikult ära kasutada. Esineb olukordi, kus kohtutäitur on täitemenetluses välja kuulutanud võlgniku vara enampakkumise ning võlgnik esitanud pankrotiavalduse ilmse sooviga nurjata enampakkumine ning põhjustada kohtuvaidlusi. Aeg, mis kulub pankroti väljakuulutamiseks, võib olla küllaltki pikk, eriti vaidluste korral. Selle aja jooksul saab võlgnik asja kasutada isiklikel eesmärkidel või ka raha teenimiseks ning võlausaldaja huvid kannatavad. Ka on võimalik, et võlgniku tegevus vähendab asja väärtust. Probleem on seotud täitemenetluse peatamisega ajutise halduri nimetamisel. Eelnõuga tehakse ettepanek anda kohtule võimalus kaaluda, kas täitemenetluse peatamine on põhjendatud ja vajalik.

Väljatöötamiskavatsusega pakuti välja lisada seadusesse regulatsioon, mis annaks pandipidajale õiguse realiseerida pandiese väljaspool pankrotimenetlust, kui pandiese on võlgniku ainsaks varaks. Väljatöötamiskavatsusele antud tagasiside oli vastuoluline. Pangaliit toetas ettepanekut ning leidis, et õigus realiseerida pandiese väljapool pankrotimenetlust võiks olla pandipidaja üldine õigus, mis ei peaks olema piiratud asjaoluga, kas pandiese on võlgniku ainuke vara. Teiselt poolt toodi aga esile, et kavandatav süsteem toetab üksnes pandipidajate huve, kuid ei arvesta üldist majanduslikku olukorda, ettevõtluskeskkonda, professionaalse laenuandja sotsiaalset vastutust (laenuandmine, sh pandiga tagatud laenuandmine peab olema vastutustundlik; krediidiasutuste seaduse § 83 lg 3) ja muudatuse tulemusel jäävad avastamata ka vara tagasivõitmise võimalused, välja selgitamata pankroti põhjused ja tuvastamata võimalikud pankrotikuriteod. Samuti suureneb raugemiste arv. Pandieseme välistamisel tuleks pankrotimenetlusi hakata finantseerima suuremas osas riigieelarvest. Probleemne on ka „ainsa vara“ defineerimine. Enamasti on võlgnikul peale kinnisasja ka vallasvara.

Justiitsministeeriumi tellitud mõjuanalüüsist selgus, et kui anda pandipidajale õigus pandieseme realiseerimiseks väljaspool pankrotimenetlust juhtudel, kus pandiese on pankrotivõlgniku ainukeseks varaks, ei tasuks regulatsioon end ära. Esiteks on väga keeruline määratleda ainukest vara, samuti on võimalik sellisest määratlusest kõrvale kalduda või regulatsiooni kuritarvitada.⁵⁰ Teiseks on juhtumeid, kus pandiese on ainuke või peamine ese pankrotivaras, väga vähe. Pankrotimenetlusi, kus pankrotivara müügist jäi peale pandiga koormatud vara müüki üle vähem kui 100 eurot, oli kõikidest menetlustest vaid 6%, st sõltuvalt majanduse olukorrast 21–84 juhtumit aastas.⁵¹ Kokkuvõttes jõuti järeldusele, et ühelt poolt oleks muudatuseks vajalik regulatsioon väga keeruline ja seega avatud vaidlustele ning kuritarvitustele, teiselt poolt oleks muudatusega hõlmatud väga väike arv juhtumeid, mistõttu see ei tasuks end ära.⁵²

Nii väljatöötamiskavatsusele antud tagasisides kui ka Justiitsministeeriumi tellitud mõjuanalüüsi käigus läbiviidud küsitlustel tehti valdavalt ettepanek luua regulatsioon, mis võimaldaks pandiese täitemenetluses realiseerida siis, kui täitemenetlus on algatatud juba enne pankrotimenetluse alustamist.⁵³

Muudatus puudutab: PankrS § 17 lg-d 3–4, § 31 lg 6, § 45, § 153 lg 2¹ ja TMS § 51 lg 1, § 51¹, § 100 lg 5.

⁵⁰ S. Anspal, E. Kallaste, I. Niklus, J. Järve. Pankrotiseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu võimalike muudatuste mõjude hindamine. Eesti Rakendusuuringu Keskus Centar, advokaadibüroo NOVE, 2019, lk 7.

⁵¹ *Ibid.*, lk 43. Majandusolukordi on käsitletud viimaste aastate ja kriisiaja järgi, mil pankrottide arv oli 3-4 korda suurem.

⁵² *Ibid.*, lk 43-44.

⁵³ *Ibid.*, lk 7-8.

2.7. Halduri tasu süsteem

Kehtiva õiguse kohaselt kasutatakse Eestis eri menetluse etappides erinevaid tasu arvestamise meetodeid. Täispikas pankrotimenetluses (menetlus, mis lõpeb lõpparuande kinnitamisega) toimub tasustamine toimingutasu põhimõttel (PankrS § 65 lg 2; § 65¹ lg 1), mis väljendub kindlaksmääratud protsendina pankrotivaralt (PankrS § 65 lg 2; § 65¹ lg 4).

Ajutisele haldurile makstakse tasu, lähtudes toimingutele kulunud ajast ja tunnitasu ülemmäär on 96 eurot (PankrS § 23 lg-d 2 ja 3). Sama kehtib alates 14. maist 2018 ka neil juhtudel, kui pankrotivara puudub, selle maht on hoolimata halduri tegevusest väike, haldurit ei kinnitata võlausaldajate esimesel üldkoosolekul või haldur vabastatakse, välja arvatud juhul, kui halduri vabastamise põhjuseks on tema ülesannete täitmata jätmine või mittenõuetekohane täitmine (kehtiva PankrS § 65 lg 12).

Praktikas puudub üksmeel selles, milline peab halduri tasu olema. Vaieldamatult on halduri tasustamine tundlik teema.⁵⁴ Maksejõuetuse revisjoni lähteülesande koostamisse kaasatud huvigruppide arvamustes⁵⁵ kui ka väljatöötamiskavatsusele antud tagasisides⁵⁶ toodi välja nii asjaolu, et halduri tasu ei ole piisav, kui ka vastupidine seisukoht, et halduri tasu tuleks vähendada. Mõõndi, et haldurite tasusüsteem peab looma tasakaalu nii haldurite kohustuste kui ka pankrotimenetluse eesmärkide saavutamise vahel, st et haldurid oleksid piisavalt motiveeritud oma tööd tegema, kuid tasu suurus ei vähendaks ebaproportsionaalselt võlausaldajatele tehtavaid väljamakseid. Haldurid näevad probleemi ka olukorras, kus haldur peab oma tasu kättesaamisega ootama aastaid. 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 reegliseks, kuna see võib vähendada halduri huvi pankrotimenetluse kiire lõpetamise vastu.

Tasu määramine peab olema läbipaistev. 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 kohtulahendis, millega kohus tasu halduri kasuks välja mõistab, ülevaade ajutise halduri tehtud toimingute, selleks kulunud aja ning ajutise halduri tunnitasu suuruse kohta. Välja on toodud ka asjaolu, et kohtud määravad tihti summa, mida on ajutine haldur kohtult taotlenud, mis tõstatab küsimuse, kas kohus on tasu suurust põhjalikult kaalunud.

Tulenevalt eeltoodu probleemidest on eelnõuga tehtud muudatusettepanekud, mille eesmärk on tagada õigusselgus ja läbipaistvus ajutise halduri ja halduri tasu arvutamise meetodikas ning haldurite õiglane tasustamine tehtud töö eest. Ettepanekud on järgmised: haldur peab menetluse alguses oma kulutusi ja võimalikku tasu planeerima kõikides menetlustes ning pidama tööaja arvestust; füüsilise isiku pankrotimenetluses võimaldatakse tasu lihtsustatud arvestamist; halduri tasu hakkab katma ka halduri üldkulusid; halduri tunnitasu seotakse kuupalga alammääraga; haldurile riigivahenditest hüvitatava menetluskulu piirmäär seotakse kuupalga alammääraga; esialgse tasu väljamaksmist soodustatakse; täpsustatakse halduri tasustamist järeljagamise korral (tunnitasu alusel).

⁵⁴ Halduri tasustamist on tundlikuks teemaks pidanud paljud autorid. Vt ka näiteks H. Vallender. The Remuneration of the Insolvency Representative in Europe. INSOL Europe 2012. p 5.

⁵⁵ Maksejõuetuse revisjoni lähteülesande projekt. Justiitsministeerium 2016. Projekt 2014–2020.12.02.006.01.15-0007 „Õigusloome kodifitseerimine“.

⁵⁶ Maksejõuetusõiguse huvirühmade arvamused väljatöötamiskavatsusele. Kättesaadav: <https://www.just.ee/et/maksejouetusõiguse-huviruhmade-arvamused-0>.

Kuna täispikas pankrotimenetluses ei näe kehtiv õigus ette halduri kohustust pidada pankrotimenetluses oma kohustuste täitmiseks kuluva tööaja arvestust (sh abiliste kohta), ei ole kohtul ja võlausaldajatel võimalik võrrelda halduri kulutatud aega tema poolt taotletava tasuga. See raskendab halduri objektiivse tööpanuse ja tasu majandusliku põhjendatuse hindamist ning muudab halduri tasustamise läbipaistmatuks. Eelnõuga kehtestatakse kord, mille kohaselt peab haldur hakkama pidama enda ja oma abiliste tööaja arvestust.

Vähem läbipaistvust on ette heidetud ka halduri kuluhüvitistele. Esiteks tehakse eelnõuga ettepanek, et halduri üldised kulud hakkavad edaspidi sisalduma halduri tasus. Selle katmiseks tõstetakse ka halduri tasu piirmäärasid. Teiseks nähakse ette, et haldur peab oma tegevust juba menetluse alguses planeerima ning koostama selle kohta eeldatava tegevuskava ja eelarve. Lisaks on eesmärk võimaldada ka võlausaldajatel prognoosida juba menetluse alustamisel, kui suureks võivad kujuneda pankrotimenetluse kulud.

Kehtiv õigus võimaldab võlausaldajatel prognoosida küll halduri tasu suurust (sõltub pankrotivara suurusel), kuid menetluskulude prognoosimise tarbeks seaduses üldine selge kord puudub. Kehtiv seadus kohustab haldurit andma hinnangu massikohustuste ja pankrotimenetluse kulude suurusele üksnes neis menetlustes, kui pankrotivarasse kuulub ettevõtte (§ 127 lg 2 viimane lause). Seega ei ole kulude eelkalkuleerimise vajadus Eesti pankrotiõiguses ka tundmatu. Kuna pankrotimenetlus toimub eelkõige võlausaldajate huvides nende nõuete rahuldamise eesmärgil, peaksid võlausaldajad saada menetluse alguses haldurilt rohkem informatsiooni oma väljavaadete kohta saada nõuded rahuldatud, samuti menetluse kulukuse kohta. Kalkulatsiooni tuleks käsitleda mittesiduva eelarvena VÕS § 639 lg-te 1 ja 2 tähenduses.

Eriregulatsiooni võimalus kehtestatakse füüsiliste isikute pankrotimenetlustes, kus haldur saab taotleda tasu ka üksnes toimingutasuna. Sellisel juhul võib haldur menetluse alguses valida, kas tasu tuleb maksta tavapärase korra kohaselt või makstakse kogu pankrotimenetluse läbiviimise eest kindel toimingutasu. Lihtsustatud korra puhul ei pea haldur pidama tööaja arvestust.

Lisaks tõstetakse halduri tunnitasu suurust ja riigivahenditest haldurile hüvitatava menetlusabi piirmäära ning muudetakse eelnõuga halduri vajalike kulutuste kinnitamise korda. Kehtiva õiguse kohaselt toimub vajalike kulutuste kinnitamine menetluse lõpus koos halduri tasu määramisega. Ühelt poolt on põhjenduseks see, et kohtul on menetluse lõpus ülevaade kogu menetlusest ning selliselt saab kulutuste vajalikkust ja põhjendatust kõige paremini hinnata. Teiselt poolt, kui pankrotimenetlus on pikk, siis muutub menetluse lõpus vajalike kulutuste põhjendamine halduri jaoks keeruliseks, samuti puudub menetluse jooksul kindlus, et halduri tehtavad kulutused menetluse lõpus kinnitatud saavad. Seetõttu muudetakse halduri ülesannete täitmiseks tehtud vajalike kulutuste kinnitamist selliselt, et kohus hindab kulutuste põhjendatust ja vajalikkust ning kinnitab vajalikud ja põhjendatud kulud üks kord aastas pankrotimenetluse algatamisest arvates. Sagedasem kinnitamine tagab halduritele suurema kindluse kulutuste tegemisel, aitab ära hoida ebavajalike kulutuste pikaegse tegemise ning toob kulutuste vajalikkuse ja põhjendatuse hindamise ajahetke kulutuste tegemisele lähemale.

Muudatused puudutavad: PankrS § 23 lg-d 1–4, § 55 lg 3 p 5², §-d 65, 65¹, 66, 66¹, § 127 lg 1, § 172 lg 5¹, TsMS § 183 lg 2.

2.8. Võlausaldajate häälte määramine

Võlausaldajate häälte määramine on kehtiva seaduse alusel koormav ja aeganõudev. Häälte määramise ülesanne on pandud haldurile. Kohus peab osalema võlausaldajate esimesel üldkoosolekul ja lahendama häältevaidlused. Võlausaldajal on võimalik esitada määruskaebus.

See mitmetasandiline süsteem on aeganõudev, kuid poolte õiguste kaitse seisukohalt vajalik. Samas on kehtivas õiguses ebaselge, kui kiiresti peab kohus kaebuse lahendama, mis on tinginud antud küsimuses erineva kohtupraktika. Siinkohal on võimalik seadust täpsustades menetlust mõnevõrra kiirendada, nähes ette selge ajalise piiri, millal kohus peab häältevaidluse lahendama. Kohus peaks seda tegema samal koosolekul või keerulise vaidluse korral hiljemalt järgmisel tööpäeval.

Võlausaldajate häälte määramise muudatused puudutavad: PankrS § 82 lg 4.

2.9.Kohtute spetsialiseerumine maksejõuetusajadele, kohtujuristi pädevus ja halduri nimetamise kord

Eelnõuga tehakse ettepanek koondada juriidiliste isikute maksejõuetusajad selleks spetsialiseerunud kohtutesse ja täpsustada kohtujuristide pädevust maksejõuetusajades.

Maksejõuetusajade menetlemine erialluvusega kohtutes ja spetsialiseerunud kohtunike poolt aitab muuta menetlused tõhusamaks, kiiremaks ja kujundada juriidiliste isikute maksejõuetusajades ühtsema praktika. Maksejõuetusajad, eriti juriidiliste isikute omad, on keerulised ning nende menetlemiseks on vaja eriteadmisi, samuti on vaja kogemuste omandamiseks maksejõuetusaju reaalselt lahendada. Seetõttu aitab maksejõuetusajade koondamine kindlate kohtute kohtualluvusse spetsialiseerunud kohtunikel rohkem kogemusi omandada ning võimaldab ka kohtunike koolitamisel varasemast enam kontsentreeruda maksejõuetuse teemadele. Eelnõuga tehakse ettepanek juriidiliste isikute maksejõuetusajade koondamiseks Harju ja Tartu maakohtusse.

Eelnõu koostamisel pakuti välja ka füüsiliste isikute maksejõuetusajade kohtualluvuse koondamine sarnaselt juriidiliste isikutega. Kuigi eelnõule saabunud tagasisides väljendasid huvigrupid nii poolt- kui vastuargumente, domineeris arvamus, et füüsiliste isikute maksejõuetusajade kohtualluvus peaks jääma muutmata. Füüsilised isikud vajavad rohkem kohtu tuge, seda eriti kohustustest vabastamise menetlustes. Vahetut suhtlemist kohtuga peeti niivõrd oluliseks, mida ei asenda ka digitaalsete lahenduste kasutamine. Seetõttu valiti eelnõugas väljapakutus alternatiiv, mille kohaselt koondatakse vaid juriidiliste isikute maksejõuetusajade kohtualluvus. Samas sätestatakse, et maksejõuetusajadele spetsialiseerunud kohtunikud peavad olema igas maakohtus ning laiendatakse ka kohtujuristi pädevust. See puudutab nii juriidiliste kui füüsiliste isikute maksejõuetusajade lahendamist.

Eesmärgi saavutamine eeldab kohtualluvust reguleerivate sätete muutmist. Muudatus puudutab juriidiliste isikute maksejõuetusmenetluste, st pankroti- ja saneerimismenetluse ning pankrotimenetluse ja ka pankrotivaraga seotud hagide kohtualluvust. Seejuures saneerimisseaduses muudatusi ei tehta, kuivõrd SanS § 5 kohaselt kohaldatakse saneerimismenetluses kohtualluvusele pankrotiseaduses pankrotiavalduse esitamise kohta kehtivaid kohtualluvust reguleerivaid sätteid.

Muudatus puudutab: PankrS § 4, TsMS § 98¹, § 103¹ ja KS § 37 lg 4¹.

Samuti on spetsialiseerumise tagamiseks oluline anda maksejõuetusmenetlustes selge pädevus kohtujuristidele, kes pakuvad kohtunikele asjade lahendamisel tuge.

Muudatus puudutab: PankrS § 82 lg 4 ja § 84¹ ning VÕVS § 6.

Täiendavalt tuleb muuta ka halduri nimetamise korda, sest kohtunike spetsialiseerumisel koonduks kehtiva regulatsiooni korral halduri nimetamine väiksema arvu isikute kätte. See ei pruugi enam tagada halduritele võrdseid võimalusi töö saamisel. Seetõttu muudetakse

regulatsiooni ning suurendatakse tasakaalu saavutamiseks võlausaldajate rolli halduri nimetamisel. Muudatus puudutab PankrS § 61 lõikeid 2–5 ja § 81 lõiget 1.

Eeltoodud eesmärgid on võimalik saavutada üksnes regulatsiooni muutmisega.

Alljärgnevalt on muudatuste eesmärgid põhjalikumalt avatud.

2.10.1. Juriidilise isiku maksejõuetusajade koondamine erandliku kohtualluvusega maakohtutesse

On seadusandja otsustada, milline roll tuleb maksejõuetusmenetluse organite süsteemis anda kohtule. Õiguskirjanduses on avaldatud arvamust, et kohtu pädevuse reguleerimisel pankrotimenetluses tuleb arvestada asjaoluga, et menetluse repressiivse iseloomu tõttu võlgniku suhtes ning võlausaldajate konkurentsi tõttu nõuavad paljud otsustused kohtu sekkumist. Pankrotikohtu rolli suurenemist on mõjutanud ka füüsilisest isikust võlgnike pankrottide arvu oluline kasv ning sellega kaasneda võiv kohustustest vabastamise menetlus. Pankrotikohtu keskne seisund õigustab seega pankrotikohtu vaatlemist pankrotimenetluse olulise osapoolena.⁵⁷

Eesti õiguse kohaselt täidabki kohus küllalt keskset rolli maksejõuetusmenetluse läbiviimisel, sh on kohtul ka järelevalve funktsioon. Selline maksejõuetuse süsteem saab olla efektiivne üksnes siis, kui selle eest vastutaval kohtul ja ametnikel on vajalik võime seadusega neile pandud rolli täitmiseks. Kohtute võime käsitleda komplekselt maksejõuetusajate ei ole mitte üksnes teadmiste ja praktiliste kogemuste küsimus, vaid ka küsimus sellest, kuidas neid teadmisi ja kogemusi pidevalt värskendada ja ajakohastada. Koolitust vajavad lisaks kohtunikele ka teised maksejõuetusmenetlustega kokku puutuvad ametnikud.

Eesti pankrotiseaduse vastuvõtmisel 1992. aastal oli eesmärgiks kujundada menetlus võimalikult „kohtukaugeks“ ning jätta see suuresti riigi mõju alt välja. Pankrotikohtu järelevalve ülesanded olid ebaselged. Praktikast tekkisid valitud põhimõtte probleeme, sest menetlused muutusid äärmiselt haldurikeskseteks. PankrS § 84, mis sätestab kohtu üldise järelevalvekohustuse pankrotimenetluse seaduslikkuse üle, kehtestati alles 2004. aastast.⁵⁸ Praktikast on pankrotikohtu ülesannetest arusaamist mõjutanud oluliselt vastav Riigikohtu praktika. Riigikohus on seisukohal, et pankrotimenetluses on kohtul sisuline järelevalve- ja kontrollkohustus, mille eesmärk on tagada pankrotimenetluse seaduslikkus ja otstarbekus.⁵⁹

Eestis on käesolevaks ajaks tekkimas arusaamine, et olukorras, kus halduri määrab kohus, peab kohus tegema halduri üle ka järelevalvet⁶⁰ (ja seda sõltumata võlausaldajate ja täitevvõimu järelevalve pädevusest). Euroopa Liidu poliitika maksejõuetuse valdkonnas paneb riigile kohustuse arendada ettevõtete päästmise kultuuri,⁶¹ mistõttu tuleb seadusega tagada, et nii pankrotiasju kui ka muid maksejõuetusajate menetlusi spetsialiseerunud ja selleks väljaõpetatud kohtunikud, kellele on tagatud abi kohtuametnikelt (kohtujuristidelt).

⁵⁷ G. Pape., W. Uhlenbruck. *Insolvenzrecht*. Verlag C.H.Beck München 2002. 15 ptk II.

⁵⁸ Kuna pankrotiseaduse vastuvõtmisel 1992. a oli seaduse väljatöötamisel paljuski eeskujuks Rootsi seadus, kus kohtul üldist järelevalvekohustust ei ole, on sellised valikud mõistetavad.

⁵⁹ RKTkm 11.01.2017, 3-2-1-141-16, p 14.

⁶⁰ Kohtu kohustust teostada järelevalvet kõigi kohtu poolt nimetatud isikute üle reguleerib ka TsMS § 477² lg 1, mis kehtib alates 1. jaanuarist 2009.

⁶¹ Saneerimise ja maksejõuetuse direktiiv.

Kohtujuristide kaasamine järelevalve teostamisse ei ole siiani märgatavat statistilist efekti menetluste efektiivsuse tõstmisele andnud (kehtiva õiguse kohaselt praktikas nad pigem siiski täidavad üksnes kohtuniku abistavat rolli, tegemata ise sisulisi otsustusi). Kohtunike ja vastava valdkonna kohtujuristide väljaõpe ning täiendõpe toimub Riigikohtu koolitusosakonna kaudu. Koolituste maht on piiratud Riigikohtule kohtunike koolituseks antavate ressurssidega ega pruugi olla piisav.⁶²

Kehtiv õigus ei takista kohtunike spetsialiseerumist ühe maakohtu piires. Alates 1. jaanuarist 2018 kehtiva kohtute seaduse § 37 lg 4¹ kohaselt kehtestab kohtute haldamise nõukoda kohtunike tööjaotusplaani koostamise täpsemad alused, sealhulgas kohtunike spetsialiseerumise põhimõtted. Seega on kohtunike spetsialiseerumist maksejõuetasjadele ühe maakohtu piirides võimalik ka käesoleval ajal korraldada kohtunike üldkogu või KHN-i vastava otsuse alusel, kuid see ei ole kohustus. Samas ei võimalda seadus praegu koondada maksejõuetasjade menetlemist ühte või mitmesse maakohtusse, sest maksejõuetasjade menetlemine toimub käesoleval ajal kohtualluvuse üldreeglite kohaselt. Kompetentsi koondamiseks tuleks maksejõuetasjade menetlemine viia kindlatesse maakohtutesse, mis võimaldab lihtsamini korraldada asjatundliku spetsialiseerumise.

Kohtunike/kohtute spetsialiseerumist maksejõuetasjadele käsitletakse ka I ja II astme kohtute arengukavas aastateks 2020–2023, mille p 1.1.3 näeb ette luua kohtuteülene eksperdivõrgustik. Võrgustiku eesmärgiks on praktika arendamise ja ühtlustamise ning partnerorganisatsioonidega koostöö kaudu kohtumenetluse muutmise menetlusosalistele selgemaks ja kvaliteetsemaks. Valdonna eksperdivõrgustik on kohtuteülene, millel on kohtunikust juht ja vajaduse korral võrgustikku toetavad spetsialistid. Võrgustik ei ole ühegi kohtu struktuuriüksus, kohtunike tööjaotust ja alluvussuhteid kohtus võrgustiku loomine ei mõjuta. Maksejõuetasjade valdkonna eksperdivõrgustiku loomisel arvestatakse maksejõuetasjade revisjoni ja selle raames 2018. aastal koostatud pankrotiseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsuse mõju.⁶³

2.10.2. Kohtujuristide pädevus maksejõuetasjamenetlustes

PankrS § 84¹ kohaselt võib teatud toiminguid nii füüsilise kui juriidilise isiku pankrotimenetluses teha ka kohtunikuabi. Tegemist oli mõistliku mõttega muuta seeläbi efektiivsemaks ja paindlikumaks kohtu tegevust järelevalve teostamisel pankrotimenetlustes. Reguleerimise eesmärgiks oli Saksa õigus ja praktika. Klassikaline ülesannete jaotus Saksamaal on, et kohtuniku otsustused puudutavad menetluse alustamist ning kohtunikuabi otsustused menetluse jätkamist ja lõpetamist. Kohtunikuabi pädevused võib kohtunik jätta endale täies ulatuses või osaliselt, seejärel anda asi uuesti üle kohtunikuabile ning (uuesti) endale võtta.⁶⁴ Eesti kohtutes ei ole praktikas osutunud võimalikuks seadusega võimaldatud menetluskorda rakendada, kuna kohtunikuabide ressurss selleks puudus (pankrotiasjade menetlemisega on tegelenud varem üks kohtunikuabi Harju Maakohtus). Praeguseks on kõik kohtunikuabid koondatud Tartu Maakohtu juures asuvasse registrite osakonda ning kohtutel puudub maksejõuetasjamenetlustes tegelik võimalus teatud ülesandeid delegeerida kohtunikuabidele. Seetõttu tuleb PankrS § 84¹ ja VÕVS § 6 kohtunikuabi kaasamise osas muuta. Kohtunikuabide asemel saavad samu ülesandeid pankrotimenetluses kohtu nimel täita kohtujuristid, kelle

⁶² Riigikohtu koolitusosakonna andmetel on aastatel 2010–2018 toimunud kokku 16 maksejõuetasjamenetluse koolitust (Üldjuhul on toimunud sama koolitus kahes grupis: Tartus ja Tallinnas). Aastatel 2013, 2015, 2018 ei ole selle valdkonna koolitusi toimunud).

⁶³ I ja II astme kohtute arengukava aastateks 2020–2023. Kättesaadav: https://kohus.just.sise/sites/kohtu/files/dokumendid/esimese_ja_teise_astme_kohtute_arengukava.pdf

⁶⁴ U. Foerste. Pankrotiõigus. Juura 2018, lk 19.

vastava pädevuse saab ka praegu tuletada KS § 125¹ lg 2 ja TsMS § 22¹ kaudu. Riigikohus on põhimõtteliselt sellist tuletatud pädevust ka tunnistanud.⁶⁵

Eesmärgi saavutamiseks tuleb PankrS § 84¹ ja VÕVS § 6 muuta viisil, et senine kohtunikuabi pädevus pankrotimenetluses ja võlgade ümberkujundamise menetluses asenduks kohtujuristi vastava pädevusega. PankrS § 84¹ lg-t 3 tuleb täiendada ja jätta kohtuniku ainupädevusse füüsilise isiku kohustustest vabastamise menetluses tehtavad otsustused, mis puudutavad kohustustest vabastamise menetluse algatamist, kohustustest vabastamist või sellest keeldumist.

Lisaks tuleb kõrvaldada vastuolu PankrS § 82 lg 4 ja § 84¹ lg 2 vahel kohtujuristi pädevuse osas võlausaldajate üldkoosolekul. Selleks sätestatakse PankrS § 84¹ lõikes 3 selguse huvides, et võlausaldajatele antud häälte üle vaidluste lahendamine kuulub kohtuniku ainupädevusse.

2.10. Kaitsmiseta tunnustatud nõuete nimekirja täiendamine

Eelnõuga tehakse ettepanek täiendada kaitsmiseta tunnustatud nõuete nimekirja TMS § 2 lg 1 eeskujul. Mida rohkem nõudeid tunnustatakse kaitsmiseta, seda vähem ressursi kulub nende menetlemisele. Kaitsmiseta tunnustatavatele nõuetele ei saa esitada vastuväiteid, mis omakorda piirab nõuete üle peetavaid vaidlusi kohtus. Tegemist on ühe meetmega, millega muudetakse pankrotimenetlus kiiremaks ja ökonoomsemaks.

Kehtiva seaduse kohaselt loetakse nõuete kaitsmise koosolekul kaitsmiseta tunnustatuks nõue, mis on rahuldatud kohtulahendiga või TMS § 2 lõike 1 punkti 6 või 6¹ kohaselt täitedokumendiks oleva vahekohtu lahendiga, ja pandiõigus, mida on tunnustatud kohtulahendiga või TMS § 2 lõike 1 punkti 6 või 6¹ kohaselt täitedokumendiks oleva vahekohtu lahendiga või mis on kantud kinnistusraamatusse, laevakinnistusraamatusse, kommertsrandiregistrisse või väärtpaperite registrisse. TMS⁶⁶ § 2 lg 1 punktides 6 ja 6¹ sätestatud täitedokumendid on vahekohtu täidetavaks tunnustatud otsus ning Eesti Kaubandus-Tööstuskoja Arbitraažikohtu ja Notarite Koja vahekohtu jõustunud otsus. Eelnimetatud nõuded on juba pankrotiseaduse kohaselt kaitsmiseta tunnustatavad, kuid TMS § 2 lg-s 1 toodud täitedokumentide nimekiri on ulatuslikum. Ka pankrotimenetluses võiks kaitsmiseta tunnustada selliseid TMS § 2 lg-s 1 nimetatud täitedokumente, mille sisuks on rahaline nõue ja mis on suure õigusjõuga.⁶⁷

Arvestada tuleb, et täitemenetluses on kuni täitemenetluse lõpuni võimalik sundtäitmise lubamatuks tunnustamise hagi kaudu esitada kõiki vastuväiteid täitedokumendist, v.a kohtulahendist, tuleneva nõude olemasolule ja kehtivusele (TMS § 221). Pankrotimenetluses on selline meede vastuväidete esitamine, kuid vastuväite esitamise õigus lõpeb nõuete kaitsmisega. Hiljem vastuväidet esitada ei saa (PankrS § 105). Lisaks tuleb pankrotimenetluses erinevalt täitemenetlusest kaitsta võlausaldajate huve kollektiivselt, mistõttu ei mõjuta võlgniku ja võlausaldaja kokkulepped ainult kokkuleppe pooli, vaid ka teisi pankrotivõlausaldajaid. Seega ei saa kõiki täitedokumente pankrotimenetluses kaitsmiseta tunnustada ning tuleb hinnata, milliste TMS § 2 lõikes 1 nimetatud dokumentide õiguskindlus on pankrotimenetluse eripärasid arvestades piisav.

⁶⁵ RKÜKo 04.02.2014, 3-4-1-29-13, p-d 38–39.

⁶⁶ Täitemenetluse seadustik (TMS) - RT I 2005, 27, 198; RT I, 19.03.2019, 15.

⁶⁷ T. Saarma. Nõuded pankrotimenetluses. Analüüs-kontseptsioon 15.12.2017, lk 4. Kättesaadav: <https://www.just.ee/et/maksejouetusoiguse-revisjoni-valminud-materjalid>.

Riigikohus on leidnud, et kõige suurema õiguskindlusega täitedokumendid on kohtulahendid. Väiksema õiguskindlusega ja problemaatilisemad täitedokumendid on notariaalsed lepingud, erinevad haldusaktid ja kohtuvälise menetleja otsused. Nimetatud täitedokumentide puhul ei ole ükski sõltumatu vaidlusi lahendav organ sundtäitmise eeldusi kontrollinud ega pooltevahelist vaidlust läbi vaadanud.⁶⁸ Kaitsmiseta ei saa tunnustada nõudeid, mille üle on veel võimalik kohtus tavakorras materiaalõiguslikke vaidlusi pidada.⁶⁹

TMS § 2 lg 1 p-des 1–4, 6 ja 6¹ nimetatud täitedokumendid kuuluvad juba PankrS § 103 lg 4 kohaselt kaitsmiseta tunnustamisele. Arvestades eeltoodud põhimõtteid võiks kaitsmiseta tunnustada ka nõudeid, mille aluseks on ühtset patendikohtu käsitleva lepingu (ELT C 175, 20.06.2013, lk 1–40) artiklis 82 nimetatud ühtse patendikohtu jõustunud otsus ja korraldus (TMS § 2 lg 1 p 4¹), välisriigi kohtu Eestis täidetavaks tunnistatud või tunnustamiseta täitmisele kuuluv lahend (TMS § 2 lg 1 p 5), ja avalik-õigusliku rahalise kohustuse täitmise nõue, mis tuleneb täitemenetluse seadustiku § 2 lõikes 1 nimetatud haldusaktist, mille vaidlustamise tähtaeg on enne pankroti väljakuulutamist möödunud, samuti kui selline nõue tuleneb Eestis täidetavaks tunnistatud või tunnustamiseta täitmisele kuuluvast välisriigi ametlikust dokumendist (TMS § 2 lg 1 p 5¹).

Lisaks täiendatakse PankrS § 103 lõiget 4 selliselt, et kohtulahend, mille alusel nõue kaitsmiseta tunnustatuks loetakse, peab olema jõustunud. Sõna „jõustunud“ on tsiviilkohtumenetluse seadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse (Eestis tehtud vahekohtu otsuste täidetavaks tunnistamise menetluse loomine) eelnõu nr 749 SE muudatustega seoses välja jäänud ja tuleks taastada.

Muudatus puudutab: PankrS § 100³ lg-d 3 ja 4.

2.11. Nõuete kirjalik kaitsmine ja tunnustamine hagita menetluses

Eelnõuga tehakse ettepanek muuta nõuete kaitsmine kirjalikuks ja viia läbi nõuete tunnustamine hagita menetluses. Muudatuse eesmärk on muuta nõuete kaitsmise läbiviimine kiiremaks, säästlikumaks ja praktika vajadustele vastavamaks. Võrreldes teiste riikidega on Eestis pankrotimenetlused kallimad ja oluliselt pikemad.

Kehtiva pankrotiseaduse kohaselt toimub nõuete, nõuete rahuldamisjärkude ja nõudeid tagavate pandiõiguste (edaspidi koos *nõuded*) kaitsmine ja tunnustamine nõuete kaitsmise koosolekul (võlausaldajate üldkoosolek). Selline kord on jõus juba 01.09.1992 jõustunud pankrotiseaduse⁷⁰ kohaselt ega arvesta tänapäevaseid võimalusi ja vajadusi. Võlausaldajatel on paljudel juhtudel lihtsam, kiirem ja odavam kaitsta oma nõuet ja esitada vastuväiteid teiste võlausaldajate nõuetele kirjalikus vormis. Kuigi ka kehtiva seaduse järgi on kirjalike vastuväidete esitamine võimalik ja praktikas ei ole harvad olukorrad, kus ükski võlausaldaja ei ilmu nõuete kaitsmise koosolekule, peab haldur ikkagi koosoleku läbi viima. Koosoleku korraldamine vajab planeerimist, võtab aega ja nõuab ka järeltööd (protokolli koostamine jne). See kõik on ebavajalik, kui nõuete kaitsmise koosolekut sisuliselt ei toimu.

Ebaefektiivseks on osutunud ka nõuete tunnustamise kord, võimaldades võlausaldajatel esitada üksteise suhtes põhistamata vastuväiteid ning venitada nõuete tunnustamise hagidega pankrotimenetlusi. Nõuete tunnustamise hagi menetlused kestavad maakohtutes keskmiselt 270

⁶⁸ RKTko nr 3-2-1-138-13 p 14.

⁶⁹ Tartu Maakohtu arvamus pankrotiseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsuse kohta, 29.01.2019 nr 10-3/18/1406-2.

⁷⁰ Pankrotiseadus. – RT 1992, 31, 403.

päeva.⁷¹ Saksa pankrotiõiguses kehtib põhimõte, et nõuete tähtsusest tulenevalt on nõuete kohtulik kontroll vältimatu.⁷² Sõltumata kohtu rollist pankrotijärelevamenetlustes ei ole Eesti kohtul nõuete kaitsmises olulist rolli.⁷³ Kohtul puudub sisuliselt ülevaade nõuete kaitsmise tulemustest enne jaotusettepaneku kohtule kinnitamist.⁷⁴

Nõuete kirjalik kaitsmine on üles ehitatud kahes etapis: 1) võlausaldajate nimekirja koostamine halduri poolt ja 2) nimekirja kinnitamine kohtus. Haldur koostab võlgnikult saadud info ja võlausaldajate esitatud nõuete alusel esialgse võlausaldajate nimekirja. Nimekirja kantakse võlausaldaja nimi, nõude esitamise kuupäev, nõude summa ja rahuldamisjärk. Seejärel on võlausaldajatel võimalik esitada üksteise nõuetele põhistatud vastuväiteid ja omakorda seisukohti esitatud vastuväidetele. Ka haldur peab esitama oma põhistatud vastuväited, kui see on põhjendatud. Pärast vastuväidete ja seisukohtade esitamise tähtaega kannab haldur vastuväited nimekirja ning esitab lõpliku võlausaldajate nimekirja kohtule kinnitamiseks. Kohus kontrollib, et haldur on nimekirja koostades, eelkõige nõuete ja vastuväidete esitamise võimaldamisel käitunud seaduspäraselt ning lahendab esitatud vastuväited sisuliselt. Kohus määrab nõuete rahuldamisjärgud ja jaotised. Kohus vaatab võlausaldajate nimekirja läbi hagita menetluses, vajaduse korral kuulab ära võlgniku, võlausaldajad, halduri. Seejärel kinnitab kohus nimekirja määrusega. Kohus avaldab nimekirja kinnitamise kohta teate väljaandes Ametlikud Teadaanded. Võlausaldajal ja halduril on õigus esitada kohtumääruse peale määruskaebus.⁷⁵

Eelnõuga tehakse ka ettepanek lubada edaspidi esitada teiste võlausaldajate nõuetele ainult põhistatud vastuväiteid.⁷⁶ Kui varem võis võlausaldaja või võlgnik esitada võlausaldajate nõuetele vastuväite seda põhistamata, siis muudatuse kohaselt peaks vastuväite esitamiseks olema selge põhjus. Väheneb põhjendamatu vastuväidete esitamine ja pankrotimenetluse asjatu koormamine. Põhistatud vastuväidete esitamine tagab ka passiivsemate või väiksemate võlausaldajate õiguste parema kaitse, kes võivad muidu loobuda oma nõuete kaitsmisest pärast vastuväite saamist.

Nõuete kaitsmiseks võlausaldajate üldkoosolekuid enam ei korraldataks. Kui on tegemist keerulisema või mingi eripäraga pankrotimenetlusega, kus on vajalik nõuete kaitsmise raames võlausaldajate üldkoosolek pidada, võib haldur koosoleku enda äranägemisel alati kokku kutsuda (PankrS § 79 lg 1). Näiteks võib selline vajadus tekkida siis, kui tegemist on keerulise pankrotiasjaga, kus on väga palju võlausaldajaid või näiteks on võlausaldajateks töötajad, kes vajaksid suulist arutelu. Nõuete kirjalik kaitsmine ei välista vajadusel koosolekute pidamist.

Nõuete kirjalik kaitsmine aitab tagada kiirema ja säästlikuma nõuete esitamise korra. Vastuväidete põhistatuse nõue ning kohtu autoriteedi kaasamine nõuete kaitsmisse aitavad vähendada sisutuid vaidlusi ning seeläbi menetluse aega kokku hoida. Võlausaldajate nimekirja

⁷¹ Justiitsministeeriumi andmed kohtute infosüsteemist.

⁷² Nerlich/Römermann. Insolvenzordnung. Kommentareitüd väljaanne 2016. a, 29. väljaanne.

Kirjastus C. H. Beck oHG, München. Pankrotiseaduse § 178 kommentaar; M. Varusk. Pankrotivara müük, väljamaksed pankrotivarast, pankrotimenetluse lõppemine ja tagajärjed, maksejõuetusõiguse revisjon, 2017, lk 20 kaudu.

⁷³ M. Varusk. Pankrotivara müük, väljamaksed pankrotivarast, pankrotimenetluse lõppemine ja tagajärjed, maksejõuetusõiguse revisjon, 2017, lk 20.

⁷⁴ M. Varusk. Pankrotivara müük, väljamaksed pankrotivarast, pankrotimenetluse lõppemine ja tagajärjed, maksejõuetusõiguse revisjon, 2017, lk 20.

⁷⁵ T. Saarma. Nõuded pankrotimenetluses. Analüüs-kontseptsioon 15.12.2017, lk 6-7; T. Saarma. Seletuskiri pankrotiseaduse muutmise seaduse (V peatükk, nõuded pankrotimenetluses) eelnõu juurde, 2018.

⁷⁶ T. Saarma. Seletuskiri pankrotiseaduse muutmise seaduse (V peatükk, nõuded pankrotimenetluses) eelnõu juurde, 2018, lk 1.

kinnitamine hagita menetluses võimaldab ühes pankrotimenetluses esitatud nõudeid komplekselt vaadata, kuivõrd need oleksid ühes menetluses ning sama kohtuniku käes. Kokkuvõttes väheneb märgatavalt nõude tunnustamisega seonduvate vaidluste maht ning võimaldatakse kiire, efektiivne nõuete esitamine ja kaitsmine pankrotimenetluses 4,5 kuni 7 kuu jooksul.⁷⁷

Muudatuse põhisisu puudutab: §-d 100¹–107. Ettepanekuga kaasnevad muudatused järgmistes sätetes: PankrS § 3 lg 2, § 19 lg 3, § 77 p 6, § 84¹ lg 3, § 85 lg 1¹, § 94 lg 3 ls 2, § 94 lg 4, § 100, § 104, § 143 lg-d 1 ja 2, TsMS § 132 lg 4 p 9, § 475 lg 1 p 12² ja KAS § 130 lg 2. Jaotise määramisega võlausaldajate nimekirjas seonduvad muudatused puudutavad järgmisi sätteid: PankrS § 76 lg 2, § 84¹ lg 3, § 99 lg 1, § 100³ lg 1 ja lg 5 p 4, §-d 143–145, § 151 lg 1, § 152 lg-d 1-2, § 154 lg-d 1-2, § 163 lg 4, § 166 lg-d 1, 3, 4, § 172 lg 2, § 179 lg 2.

2.12. Asjaõigusliku tagatisõigusega pandipidaja õigused

Eelnõuga tehakse ettepanek reguleerida asjaõigusliku tagatisõigusega pandipidaja õigused isiklikuks võlgnikuks mitteoleva võlgniku pankrotimenetluses.

Kehtiva õiguse kohaselt on asjaõigusliku tagatisõigusega pandipidajal tagatise andnud võlgniku pankrotimenetluses samasugused õigused ja kohustused nagu pankrotivõlausaldajatel. 01.01.2009–31.12.2009 kehtinud pankrotiseaduse⁷⁸ § 44 lg 3 kohaselt ei olnud pankrotivõlausaldajaks isik, kellel on õigus rahuldada oma kolmanda isiku vastu suunatud nõue pankrotivara arvel pandiõiguse või muu tagatisõiguse alusel. Pankroti väljakuulutamise tema õigusi ei mõjutanud. Säte kustutati.⁷⁹

Praktikas on probleeme tekitanud küsimus, kuidas peaks pandipidaja isiklikuks võlgnikuks mitteoleva tagatise andja pankrotimenetluses maksma panema enda asjaõiguslikku pandist tulenevat nõuet. Nii seadus kui kohtupraktika on selles osas olnud eri aegadel eri meelt. Riigikohus on pidanud PankrS § 44 lg 3 kehtetuks tunnistamist põhjendamatuks.⁸⁰ Lisaks on Riigikohus leidnud, et 2009. aastal kehtinud PankrS § 44 lõike 3 tõlgendamine oli praktikas probleemne.⁸¹ Kui haldur müüb pankrotivarasse kuuluva kinnisasja enampakkumisel, jäävad kinnisasja koormavatest õigustest kehtima üksnes need, mis asuvad järjekoha poolest eespool sellest esimesena kinnistusraamatusse kantud õigusest, millest tulenevalt saaks nõuda kinnisasja sundmüüki. Ülejäänud kinnisasja koormavad kinnistusraamatusse kantud õigused loetakse lõppenuks ja kustutatakse kinnistusraamatust halduri avalduse alusel (PankrS § 139 lg-d 2 ja 4, kehtis ka aastal 2009).

Nimetatud sätete koosmõju tulemusel kujunes aastal 2009 olukord, kus ühelt poolt ei pidanud hüpoteegiga koormatud kinnisasja omaniku pankrotimenetlus mõjutama hüpoteegipidaja õigusi, kel puudus võlaõiguslik nõue võlgniku vastu. Teisalt, kui see hüpoteek asus järjekoha poolest tagapool nende hüpoteegipidajate hüpoteekidest, kes omasid nõudeid pankrotimenetluses (olid võlausaldajateks pankrotiseaduse mõttes), loeti pankrotimenetluses kinnisasja võõrandamisel hüpoteek lõppenuks, ilma et selleks oleks olnud vaja hüpoteegipidaja nõusolekut. Seejuures puudus pankrotiseaduses regulatsioon, kuidas selline hüpoteegipidaja pidi oma õigusi kaitsma, kui haldur koormatud kinnisasja pankrotivarana realiseerib. Analoogia

⁷⁷ T. Saarma. Seletuskiri pankrotiseaduse muutmise seaduse (V peatükk, nõuded pankrotimenetluses) eelnõu juurde, 2018, lk 1.

⁷⁸ Pankrotiseadus. RT I 2003, 17, 95 - 31.12.2009.

⁷⁹ 462 SE II. Muudatusettepanekute loetelu kohtutäituri seaduse eelnõule, p 10.

⁸⁰ RKTKm 21.03.2011, 3-2-1-1-11, p-d 13-14.

⁸¹ RKTKm 21.10.2010, 3-2-1-98-10, p 11.

korras TsÜS § 4 alusel kohaldasid kohtud täitemenetluse seadustiku kinnisasja müügist saadud tulemi jaotamist reguleerivaid sätteid. TMS § 176 lg 1 kohaselt, kui isiku kinnistusraamatusse kantud õigus kinnisasja müügiga lõpeb, võib õiguse omaja tulemist nõuda TMS § 108 lg-s 2 sätestatud korras hüvitist kustutatud õiguse eest vastavalt kustutatud õiguse endisele järjekohale. Hüpooteegipidaja vastav nõue tuleks pankrotimenetluses kajastada kohtu kinnitatavas võlausaldajate nimekirjas.⁸²

Eelnõuga tehakse ettepanek isikliku nõudeta asjaõigusliku tagatisõigusega pandipidaja õiguste reguleerimiseks pankrotimenetluses. Eristamaks pankrotimenetluses isikliku nõudeta pandipidajaid isiklike nõuetega võlausaldajatest, on vaja täiendada kehtivat seadust.

Muudatus puudutab: PankrS § 34 lg 1, § 44 lg-d 4–7 ja § 139 lg 2, § 152 lg 1.

2.13. Võlgniku kaasaaitamiskohustuse tagamine ja enese mittesüüstamise privileeg

Eelnõuga tehakse ettepanek täiendada seadust selliselt, et teabe või vande andmise kohustuse täitmiseks pankrotimenetluses antud selgitusi ei saa kasutada isiku vastu kriminaalmenetluses ilma isiku nõusolekuta.

Pankrotimenetluse olemus ja eesmärk eeldab, et võlgnik ja muud isikud, kellel on vajalikku teavet, peavad seda haldurile ja kohtule andma. Samas kehtib kriminaal- ja väärtoemenetluses enese mittesüüstamise privileeg, mille kohaselt ei pea keegi iseenda ega enda lähedase vastu tunnistama. Tegemist on põhiõigusega. Riigikohtu hinnangul puudub Eesti õiguskorras seadusesäte, millega välistatakse võlgniku poolt pankrotimenetluses antud teabe hilisem kasutamine tema vastu kriminaal- või väärtoemenetluses ja seega võib ta keelduda teabe andmisest.⁸³ Muudatusega lahendatakse võlgnikule pankrotimenetluses kehtiva kaasaaitamiskohustuse ja isiku enese mittesüüstamise õiguse vastuolu.

Muudatus puudutab: PankrS § 28 lg 1, § 85 lg 4, § 163 lg 5 ja § 192⁸ lg 2.

2.14. Kohtu pädevus avalik-õiguslike nõuete tunnustamisel

Muudatus on vajalik tulenevalt kehtiva õiguse ja kohtupraktika erinevusest. Muudatuse eesmärgiks on ebakõla kaotada ning sätestada selgelt, et pankrotimenetluses avalik-õiguslike nõuete tunnustamise üle peetavate vaidluste lahendamine kuulub maakohu pädevusse. Avalik-õiguslikele nõuetele vastuväidete esitamise ja tunnustamise kord ühtlustatakse teiste nõuetega. Viimane puudutab eelkõige võlgniku vastuväite esitamist. Selguse loomise vajadust tõsteti esile ka väljatöötamiskavatsusele antud tagasisides.

Muudatus puudutab: PankrS § 4 lg 5, § 104 lg-d 3 ja 4.

2.15. Pärandvara pankrotimenetlus

Kehtiv raamistik näeb maksejõuetu pärandvara kontekstis ette menetluse, mille puhul pärimis- ja pankrotiseadus sisaldavad kohati paralleelset regulatsiooni, samal ajal puudub pärandvara pankrotimenetluse kohta Eestis eriregulatsioon ja maksejõuetu pärandvara korral viiakse pankrotimenetlus läbi üldiste pankrotieeskirjade järgi, arvestamata kõnesoleva menetluse eripärasid. Seega saab maksejõuetu pärandvara menetlusega seotud probleemid peaaesjalikult jagada kaheks: regulatsiooni kohatisest dubleerivast iseloomust tulenevad ja eriregulatsiooni

⁸² *Ibid.*

⁸³ RKTkm 14.10.2015, 3-2-1-103-15, p 15.

puudumisest tingitud kitsaskohad. Erireeglite puudulikkus tekitab probleeme juba pankrotimenetluse põhimõistete korral, nagu maksejõuetus, pankrotivõlgnik ja pankrotivõlausaldaja. Praktikaks on kitsaskohana tekkinud väljamaksete tegemine (ei ole selge, kas ja millises osas kohaldub pärimisseaduses sätestatu), lisaks on täielikult puudu lahendused erijuhuks, kui pankrotivõlgnik sureb ajal, kui tema suhtes viiakse läbi pankrotimenetlust.⁸⁴

Pärandvara pankrotimenetlusi viiakse praegu läbi olukorras, kus kehtivas õiguses ette nähtud reeglid ei ole üheselt selged. Seadusandluse ebaselgus tekitab omakorda tõlgendamisraskusi ja -erinevusi, mis põhjustab probleeme rakendamisel ja tähendab ebahühtlast praktikat.

Eesmärgiks on luua täpsem regulatsioon pärandvara pankrotimenetluse puhuks, võttes arvesse kõnesoleva menetluse spetsiifikat. Muudatustega soovitakse ette näha selge ja läbipaistev pärandvara pankrotimenetluse õigusraamistik, mis aitab kaasa menetluste tõhusmale läbiviimisele.

Pärandvara pankrotimenetlusega seonduvad muudatused puudutavad PankrS § 1 lõiget 4, § 4 lõikeid 2¹ ja 2², § 8¹, § 12 lõiget 1¹, § 13 lõiget 2¹, § 15 lõiget 2¹, § 20 lõiget 4, § 29 lõikeid 8¹ ja 8², § 31 lõiget 1¹, § 36 lõiget 6¹, § 44 lõiget 1¹, § 66 lõiget 11¹, § 108 lõiget 2¹, § 116¹, § 135 lõiget 2¹, § 146 lõike 1 punkti 2¹, § 148 lõike 1 punkti 1¹, § 153 lõike 1 punkti 4 ja lõiget 7, § 175 lõiget 1², PärS § 137 pealkirja ja lõiget 2, § 142 lõiget 6, § 143 pealkirja ja lõikeid 4 ja 5, § 144 lõiget 1 ja 2, RLS § 59 lõiget 8.

3. EELNÕU SISU JA VÖRDLEV ANALÜÜS

Eelnõu koosneb kuueteistkümnest paragrahvist: § 1 – pankrotiseaduse muutmise, §-d 2–16 – teiste seaduste muutmise, § 17 – seaduse jõustumine.

§ 1. Pankrotiseaduse muutmise

Paragrahvi 1 muudetakse seoses maksejõuetuse mõiste täpsustamisega..

PankrS § 1 sisaldab pankroti legaalseaduse definitsiooni, mis omakorda rajaneb isiku maksejõuetuse mõistel. Isiku maksejõuetus on universaalne mõiste, mis pankrotimenetluses omab tähtsust lisaks pankroti väljakuulutamisele ka näiteks tehingute tagasivõitmise juures (PankrS § 109 jj). Väljaspool pankrotimenetlust on isiku maksejõuetusega seotud ÄS § 112¹, § 180 lg 5¹ ja § 306 lg 3¹. Lisaks on maksejõuetuse mõistet kasutatud ka KarS §-s 384. Kuna isiku maksejõuetuse õigeaegse tuvastamisega või tuvastamata jätmisega võib kaasneda tsiviilõiguslik vastutus (kahju hüvitamine) või kohustus tehing tagasi täita tehingu tagasivõitmise tulemusena ning maksejõuetuse põhjustamine võib omakorda kaasa tuua karistusõiguslikud sanktsioonid, siis on maksejõuetuse mõiste võimalikult täpne määratlemine väga oluline.

Pankrotiseaduse kohaselt võib isiku maksejõuetus rajaneda kahel tunnusel. Lõige 2 sisaldab n-ö likviidsustesti, mille kohaselt on isik maksejõuetu, kui ta ei suuda rahuldada võlausaldajate nõudeid, ning lõikes 3 on kirjas n-ö bilansitest, mis loeb maksejõuetuks juriidilise isiku, kelle varad ei kata tema kohustusi. Mõlema lõike puhul on vaja arvestada seda, et maksejõuetus ei oleks võlgniku majanduslikust olukorrast tulenevalt ajutine. Vaatamata maksejõuetuse mõiste suurele tähtsusele ei ole kehtivas pankrotiseaduses maksejõuetuse mõistet detailselt reguleeritud ja on seega seadusandja poolt jäetud kohtuvõimu kujundada. Samas ei ole ka Riigikohtu praktikas palju lahendeid, mis PankrS § 1 lõigetes 2 ja 3 sisalduvat maksejõuetuse

⁸⁴ S. Liin. Analüüs-kontseptsioon, pärandvara pankrot, lk 12. Kättesaadav: <https://www.just.ee/et/maksejouetusoiiguse-revisjoni-valminud-materjalid>.

määratlust konkretiseeriks ja õiguspraktikale täiendavaid ning vajalikke juhiseid annaks. Leida võib mõned lahendid PankrS § 1 lõike 3 kohta, näiteks 3-2-1-143-16, 3-2-1-74-13, 3-2-1-188-12. Enne praeguse pankrotiseaduse kehtima hakkamist tehtud lahendist nr 3-2-1-120-02 saab teha üldiseid järeldusi ka likviidsustesti ehk PankrS § 1 lõike 2 kohta.

Näiteks likviidsustesti (edaspidi nimetatud ka *maksevõime test*) puhul on ebaselge, kas võlgniku maksejõuetuse hindamisel tuleb aluseks võtta üksnes rahalised nõuded või saab arvestuses lähtuda näiteks rahasse ümber hinnatud soorituskohustusest (kohustus üle anda asi või teha teatud tööd). Veelgi põhimõttelisem on küsimus sellest, kui suurt osa sissenõutavaks muutunud nõuetest ei ole võlgnik suuteline täitma, et oleks võimalik öelda, et ta on muutunud maksejõuetuks. Kas isik on maksejõuetu siis, kui ta ei suuda täita kõiki tema vastu olevaid sissenõutavaks muutunud nõudeid või piisab teatud kindlast määrast, näiteks 20% kõigist võlgniku sissenõutavaks muutunud kohustustest? Kui pikk peab olema ajavahemik, et maksejõuetus ei oleks võlgniku majanduslikust olukorrast tulenevalt ajutine (kas maksejõuetuse olukord tuleb ületada nädala, kuu või aasta jooksul)? Kas lisaks negatiivsele netovarale, mis kehtib ainult juriidiliste isikute puhul, on ka teisi elulisi asjaolusid, mille esinemisel on võimalik võlgniku maksejõuetust eeldada?

Kõigile neile ja teistele praktilistele küsimustele, mis võlgniku maksevõime hindamisel esile kerkivad, ei ole ilmselt alati vaja vastust leida võlgniku pankroti väljakuulutamisel (PankrS § 31). Küll aga on neil küsimustel suurem kaal võlgniku pankrotivara suurendamisel tagasivõitmise kaudu või juriidilise isiku juhtorgani liikme vastu nõuete esitamisel pankrotiavalduse esitamise kohustuse rikkumisel või PankrS § 30 lg 3 alusel. Seega tuleks PankrS §-s 1 lõikeid 2 ja 3 suurema selguse ja kindluse eesmärgil kas seaduses või praktikas täpsustada, millal tuleb lugeda isik maksejõuetuks.

Eraldi küsimuseks on nn ähvardava maksejõuetuse mõiste täpsema reguleerimise vajadus. Praegu sisaldub viide ähvardavale maksejõuetusele üksnes PankrS § 31 lõikes 3, mis lubab võlgniku esitatud pankrotiavalduse alusel pankroti välja kuulutada ka siis, kui võlgniku maksejõuetuse tekkimine tulevikus on tõenäoline. Ähvardav maksejõuetus kui pankroti väljakuulutamise iseseisev alus on tähtis eelkõige siis, kui soovitakse võlgnikule kuuluvat ettevõtet pankrotimenetluse raames tervendada (PankrS § 129), et seeläbi vältida ettevõtte varade võõrandamist ja majandustegevuse katkemist. Võlgnikule kuuluva ettevõtte tervendamine on üks võimalik vahend ettevõtja saneerimiseks (kui mõista saneerimist laiemalt, kui on saneerimisseaduses toodud tähendus). Seetõttu on tegemist kindlasti olulise elemendiga Eesti maksejõuetusõiguses, sest saneerimine võimaldab üldjuhul rahuldada võlausaldajate nõudeid suuremal määral kui olemasolevate varade võõrandamisel. Lisaks on suurem rahvamajanduslik kasu töökohtade säilitamise, täiendava maksutulu laekumise, lepingupartneri edasikestmise jne näol. Siiski tuleb arvestada, et Eesti õiguskorras on pankrotimenetluse raames ettevõtte tervendamisel maksevõime probleemide ületamisel teisejärguline tähendus, sest peamiselt peaks see toimuma saneerimismenetluse raames. Saneerimisseadus pakub makseraskustesse sattunud, kuid perspektiivikale ettevõtjale palju paindlikumaid vahendeid oma tegevuse ümberkorraldamiseks, kui seda saab ja on mõistlik teha pankrotimenetluse raames. Ähvardava maksejõuetuse mõistet ei peaks seega täiendavalt reguleerima ja see tuleks jätta ka edaspidi sekundaarseks pankroti väljakuulutamise aluseks ning kohtupraktika kujundada, sest ei ole põhjust arvata, et selle tähendus tulevikus märkimisväärselt tõuseb või selle tähendust seadusandja peaks tõstma.

Lõiget 2 muudetakse, et täpsustada maksejõuetuse määratlemise aluseks olevaid nõudeid. Lõige 2 ei vaja aluseks olevate põhimõtete muutmist. Tegemist on maksejõuetuse tuvastamise universaalse alusega, mis on rakendatav iga isiku (füüsilise ja juriidilise isiku puhul), samuti ka pärandvara või muude eripäraste pankrotimenetluste puhul (ilmselt ka lepingulise fondi

maksejõuetus investeerimisfondide seaduse § 190 kohaselt). Ka edaspidi peab olema võimalik hinnata võlgniku maksejõuetust lähtuvalt tema võimest tasuda võlgu ehk võlgniku vara likviidsusest (maksevõimest).

Muudatustega ei soovita muuta seaduse mõtet ja senist rakenduspraktikat. Selgemaks muudetakse asjaolu, et maksevõime hindamisel tuleb lähtuda üksnes hinnangu andmise hetkeks sissenõutavaks muutunud nõuetest. Samale järeldusele võis jõuda ka sätte kehtiva sõnastuse alusel, sest nõude rahuldamise kohustus tekibki alles siis, kui nõue on muutunud sissenõutavaks (VÕS § 82 lg 7). Asjatute vaidluste vältimiseks otsustati teha täpsustus PankrS § 1 lõikes 2.

Kehtiv PankrS § 1 lõige 2 loeb maksejõuetuks isiku, kes ei suuda täita võlausaldajate nõudeid. Kuna sättes kasutatakse mitmust, siis võib grammatilisele tõlgendusele tuginedes küsida, kas võlgnik ei ole maksejõuetu siis, kui ta ei suuda täita ühe, kuid väga suurt nõuet omava võlausaldaja nõuet. Vastus sellele küsimusele oleks kindlasti, et maksejõuetuks tuleb lugeda isik ka siis, kui tema vastu on ainult üks nõue, mida ta täita ei suuda, kui see nõue on piisavalt suur. Võimalike eksituste vältimiseks muudetaksegi esimest lauset nii, et võlausaldajate ja nõuete mitmus asendatakse ainsusega.

Esimeses lauses jääb muutmata põhimõte, et võlgnik (eelkõige füüsiline isik) ei ole maksejõuetu siis, kui tema suutmatust võlgu tasuda ei ole ajutine. Maksejõuetuse ajutisus tähendab, et lähitulevikus leiavad suure tõenäosusega aset sündmused, mis taastavad võlgniku maksevõime. Näiteks võib selliseks sündmuseks pidada, kui tööle on asunud mõnda aega töötanud võlgnik, kelle makseraskused on olnud seotud just sissetulekute olulise vähendamisega. Või võlgniku ees rahalist kohustust omava isiku poolt oma kohustuse täitmist, aga ka näiteks kindlustushüvitise laekumist vms. Tähtis on, et tulevikus aset leidev sündmus, mis võlgniku maksevõime taastab, leiab aset ettenähtavas tulevikus ja selle esinemise tõenäosuses on väga suur. Üksnes hüpoteetilised ootused, et varsti hakkab paremini minema või võib-olla laekuvad pikka aega tasumata olnud summad, ei peaks maksevõime ajutisuse või mitteajutisuse üle otsustamisel määravad olema.

Eelnõu koostamisel kaaluti § 1 lõike 2 täiendamist teise lausega, mille kohaselt oleks juriidilisest isikust võlgnik maksejõuetu, kui ta ei suuda rahuldada võlausaldaja sissenõutavaks muutunud nõuet, mis on summaliselt suurem kui 5% kõigist võlgniku vastu olevatest sissenõutavate nõuete kogusummast ja juriidilisest isikust võlgniku suutmatust ei ole tema majanduslikust olukorrast tulenevalt ajutine. Täienduse eesmärgiks oleks olnud reguleerida juriidilisest isikust võlgniku maksejõuetusega seonduvat. Seadusega oleks selgesõnaliselt ette nähtud, kui suur peaks olema juriidilisest isikust võlgniku puhul sissenõutavaks muutunud ja täitmata nõuete hulk, et oleks õigustatud juriidilisest isikust võlgniku pidamine maksejõuetuks. Selle piirina kaaluti 5% määra kõigist juriidilisest isikust võlgniku vastu olevatest sissenõutavaks muutunud nõuetest. Seega, kui võlgnik ei suuda täita tema vastu olevaid sissenõutavaks muutunud nõudeid, mille kogusumma moodustab 5% kõigist võlgniku vastu olevatest sissenõutavatest nõuetest, siis saab pidada juriidilisest isikust võlgnikku maksejõuetuks.

Kui juriidilisest isikust võlgniku vastu olevate sissenõutavaks muutunud nõuete määr, mida võlgnik täita ei suuda, jääb alla 5%, siis ei ole põhjust lugeda võlgnikku veel maksejõuetuks, kuid tegemist võib olla ähvardava maksejõuetusega.

Eelnõu väljatöötamise käigus otsustati siiski sellisest täiendusest loobuda.

Likviidsus- ehk maksevõime test

Hindamaks, kas võlgnik on likviidsustesti alusel maksejõuetu, tuleb esmalt välja selgitada maksejõuetuse hindamise hetkel kõik võlgniku poolt täitmisele kuuluvad sissenõutavaks muutunud rahalised nõuded. Seejärel tuleb kindlaks teha kõik sel hetkel võlgniku poolt kasutatavad likviidsed vahendid. Kolmandana arvutatakse välja, kui suure protsendi saab sissenõutavaks muutunud nõuetest olemasolevate likviidsete vahenditega täita. Kui see näitaja on näiteks 95% või alla selle ehk mittetäidetavate kohustuste hulk on üle 5%, siis tuleb hinnata, kas võlgnikul on võimalik 20-päevase perioodi jooksul saada juurde nii palju likviidseid vahendeid, et täita kõik võlausaldajate sissenõutavaks muutunud nõuded. Kui see prognoos on positiivne, siis tuleb asuda seisukohale, et võlgnik ei ole maksejõuetu. Kui see prognoos on negatiivne, siis on võlgnik hinnangu andmise hetkel maksejõuetu.

Maksejõuetuse hindamise hetkel tuleb arvesse võtta ainult sissenõutavaks muutunud nõuded. Nõude sissenõutavus PankrS § 1 lõike 2 tähenduses on mõnevõrra teise sisuga, kui VÕS § 82 lõikes 7 ette nähtud – lisaks sellele, et võlausaldajal on õigus nõuda kohustuse täitmist, peab arvestama ka võlausaldajapoolse reaalse sooviga nõue maksmata panna. Nõude sissenõutavuse välistab nõudele esitatud vastuväide (näiteks VÕS § 110 või § 111, samuti ka nõude aegumine – TsÜS § 142 lg 1) ja ka see, kui kohustuse täitmisele on antud täiendav tähtaeg (VÕS § 114). Nõude sissenõutavust ei mõjuta seevastu nõude täitmiseks antud tagatis. Samas kui võlgnik ja võlausaldaja on kokku leppinud, et esmalt rahuldab võlausaldaja oma nõude tagatise arvel ja alles võlajäägi olemasolul võlgniku ülejäänud vara arvel, siis ei ole põhjust enne tagatise realiseerimist nõude sissenõutavusest lähtuda ja seda maksejõuetuse hindamisel arvestada.

Asjaolu, et lisaks kohustuse sissenõutavusele tuleb maksevõime hindamisel arvestada võlausaldaja reaalse sooviga nõue maksmata panna, rajaneb tõdemusel, et pankrotimenetluse alustamine toob võlgnikule kaasa väga olulised tegutsemispiirangud (võlgniku vara valitsemise õigus läheb üle pankrotihaldurile, võlgnik ei tohi teha tehingut pankrotivaraga – PankrS § 35; võlgnikul on kohustus anda teavet – PankrS § 85; võlgniku või tema lähedaste isikute suhtes saab kohaldada elukohast lahkumise keeldu, määrata trahvi, sundtoomist või aresti – PankrS § 89 jne). Seetõttu tuleb maksejõuetuse väljaselgitamisel lähtuda üksnes neist nõuetest, mida realselt soovitakse ja saadakse võlausaldajate poolt maksmata panna ning mis seega tegelikult võlgniku maksevõimet ohustavad. Reeglina tuleb siiski lähtuda sellest, et võlausaldajal on olemas reaalne soov oma nõue maksmata panna. Näiteks saab võlausaldaja sellist tahet välja lugeda võlgnikule esitatud arvest või omapoolse soorituskohustuse täitmisest (müügilepingu alusel kauba üleandmine). Mingeid erilisi võlausaldajapoolseid samme ei peaks vajalikuks pidama ka olukorras, kus täitmiseks on määratud konkreetne tähtpäev või tuleneb maksekohustus tähtaja möödumisest. Võlausaldaja tahte väljaselgitamine võib olla problemaatilisem seaduse alusel tekkinud nõuete puhul. Näiteks olukorras, kus võlausaldajale on teada, et delikti on toime pannud just võlgnik ja tuvastatav on ka tekkinud kahju suurus, saab võlausaldaja sellist soovi eeldada. Võlausaldaja reaalse soovi kohustuse täitmist nõuda võib välistada näiteks siis, kui võlausaldaja avalduse alusel on täitemenetluse läbiviimine peatatud (TMS § 46 lg 1 p 1) või võlausaldaja lubab ilma õigusliku põhjendusega täita oma kohustuse hiljem (seda näiteks ka siis, kui võlausaldaja selline avaldus tuleneb ainult viisakus- või sõbrasuhtest ning ei loo võlausaldajale õiguslikku kohustust).

Kohustused, mida tuleb likviidsustesti puhul arvesse võtta, on üksnes rahalised kohustused. Seejuures ei ole tähtis, millisel õiguslikul alusel (lepingust, lepingusarnasest võlasuhtest, lepinguvälisest võlasuhtest jne) need tekkinud on. Seevastu nõuet asi üle anda, teha mingi töö, täita käsund, hoiduda millegi tegemisest vms ei tule maksejõuetuse hindamisel arvesse võtta. Kui mitterahaliste kohustuste täitmisest on tekkinud võlausaldajale kahjuhüvitamise nõue võlgniku vastu, siis selline nõue tuleb likviidsustesti puhul kohustusena arvesse võtta. Võlausaldaja rahalise nõudena tuleb arvestada ka näiteks kolmandast isikust tagatise andja tagasinõudeõigust (näiteks VÕS § 152, AÕS § 349 lg 3). Samuti ka sellist nõuet, mille eest

võlgnik vastutab kolmanda isikuga solidaarselt. Võlausaldaja rahaline nõue, mis on tasaarveldatav, kuid veel tasaarveldatud ei ole, tuleb täitmist vajava nõudena üles tähendada.

Võlgniku poolt täitmisele kuuluvate kohustustena tuleb muu hulgas arvesse võtta ka võlgnikuks oleva äriühingu osaniku (või aktsionäri) nõue kasumi väljamaksmise kohta, kui kohane otsus on osanike (või aktsionäride) poolt tehtud. Samas kui näiteks osäühingu puhul tuleks rakendada ÄS § 157 lg 3 või § 180 lg 5¹ teisest lausest tulenevat väljamakse keeldu (ja vastavalt ka aktsiaseltsi kohta), siis dividendinõuet likviidsustestis kohustusena arvestama ei pea.

Sissenõutavaks muutunud kohustuste puhul tuleb reeglina arvestada nende nimiväärtusega. Teatud juhtudel võib kõne alla tulla kohustuse suuruse allapoole hindamine, kuid seda ei peaks kindlasti tegema kergekäeliselt. Vastasel korral tekiks just pankroti väljakuulutamise eel tehtava likviidsustesti puhul oht võlgniku maksevõime ülehindamiseks, mis omakorda kahjustab võlausaldajate huve ja loob aluse juriidilisest isikust võlgniku juhatuse liikmete vastu kahjuhüvitamise nõuete esitamiseks. Sissenõutavaks muutunud rahaliste kohustuste suuruse hindamist ei tohi segamini ajada kohustuse olemasolu ja sissenõutavuse kontrolliga, kuigi kõik need kolm elementi on omavahel tihedalt seotud. Näiteks võiks rahalise kohustuse suurust võrreldes nimiväärtusega vähendada, kui leppetrahvi või viivise tasumise kohustuse korral oleks põhjendatud alus taotleda leppetrahvi või viivise vähendamist (VÕS § 162).

Maksevõime testi teise elemendina tuleb hinnata, kui palju on võlgnikul testi läbiviimise hetkel likviidseid vahendeid, mida ta saab sissenõutavaks muutunud rahaliselt hinnatavate kohustuste täitmiseks kasutada. Olemasolevate likviidsete vahendite all tuleb peamiselt arvesse võtta raha – sularaha ja maksekontol olevat raha (nõue panga, makseteenuse pakkuja jne vastu). Seejuures ei ole tähtis, kuidas või mis alusel võlgnik selle raha on saanud. Näiteks ka laenulepingu alusel saadud raha, mis on jõudnud võlgniku maksekontole, tuleb likviidse vahendina arvesse võtta. Sama kehtib ka arvelduskrediidi kohta. Raha, mis on paigutatud tähtajalisele hoiusele, mille ennetähtaegne tagasikutsumine toob endaga kaasa kohustuse maksta krediidiasutusele hüvitist, on samuti käsitletav likviidse vahendina, mida saab maksejõuetuse ületamiseks kasutada. Ka võlgnikule kuuluvad väärtpaberid, mille kohta on olemas kohese tagasiostu kohustus, võib paigutada likviidsete rahaliste vahendite hulka.

Omaette küsimus on selles, mis määral saab n-ö positiivse varana (rahana) arvestada sissenõutavaks muutunud rahaliste kohustuste katteks mitterahalisi vahendeid, mis on väga kiiresti (lühikese aja jooksul) rahaks muudetavad – kergesti võõrandatavad asjad või nõuded kolmandate isikute vastu. Siinkohal saab esile tuua vastanduvaid argumente. Olukorras, kus võlgnikul lasuvaid sissenõutavaks muutunud rahalisi nõudeid saaks rahuldada võlgnikule kuuluvate esemete realiseerimise kaudu täitemenetluse raames, ei oleks mingit põhjust viia läbi võlgniku õigusi oluliselt riivavat ja kõigile osalistele kulukamat pankrotimenetlust. Seetõttu võiks olla põhjendatud ka lühikese aja jooksul realiseeritavate esemete väärtuse arvestamine võlgniku likviidse vara hulka. Teisalt sisaldab likviidsustesti läbiviimise hetkel võlgnikule kuuluvate esemete realiseerimisväärtuse määramine hinnangu andmist, mis omakorda on vastuolus vajadusega teha üheselt selgeks, kas võlgnik on maksejõuetu või mitte. Lisaks oleks sellise realiseerimisväärtuse määramisel tarvis otsustada, kui pika aja jooksul tuleb realiseeritavad esemed rahaliste vahendite hulka arvata. Saksamaal on kohtupraktika kohaselt selliseks ajavahemikuks võetud kolm nädalat.⁸⁵ Sealse õigusteooria kohaselt on kolme nädala pikkust perioodi, mille jooksul saab võlgnik endale vajalikud rahalised vahendid tekitada, peetud üldiselt õigeks. Samas on sellist lähenemist ka väga tugevasti kritiseeritud, sest täiendava kolmenädalase perioodi ettenägemine võimalike rahaliste vahendite tekitamiseks

⁸⁵ BGH, Urteil vom 14.5. 2009 - IX ZR 63/08.

olemasolevate esemete realiseerimise kaudu lükkab põhjendamatult edasi võlgniku maksejõuetuse kindlakstegemise ja seega vähendab võimalust õigeaegseks pankrotiavalduse esitamiseks.⁸⁶ Lisaks sisaldub Saksamaa pankrotiseaduses säte, mis kohustab juriidilise isiku juhtorgani liiget esitama kolme nädala jooksul alates maksevõimetuse tekkimisest pankrotiavalduse (InsO § 15a). Kuid see kohustus langeb ära, kui nimetatud tähtaja jooksul võlgnik maksejõuetuse kõrvaldab.⁸⁷ Sellest tulenevalt on võlgnikul nagunii kolm nädalat aega oma maksevõime taastamiseks, aga seda siiski pärast maksejõuetuse kindlakstegemist.

Arvestades asjaolu, et ka Eesti õiguskorra kohaselt on maksejõuetuks muutunud ühingul aega kakskümmend päeva võtta kasutusele abinõusid, et saavutada maksevõime, või kui see ei õnnestu, siis peavad tema juhtorgani liikmed esitama pankrotiavalduse (ÄS § 112¹, § 180 lg 5¹, § 306 lg 3¹, MtüS § 39, SAS § 45, TüS § 55 lg 6), tuleks Saksamaa pankrotiseaduse kommentaarides väljendatud kriitiliste seisukohtade eeskujul ja sellistel põhjendustel likviidsustesti põhireegli puhul (PankrS § 1 lõige 2 punkt 1) loobuda täiendava tähtaja andmisest likviidsuse taastamiseks. Kui likviidsuskriis on 20 päeva jooksul ületatav, näiteks osa- või aktsiakapitali suurendamisega, võlgnikelt rahaliste kohustuste sissenõudmisega, vallas- või kinnisara võõrandamisega või ka näiteks raha laenamisega (kui see just ei too kaasa bilansitesti tulemusena maksejõuetuks muutumist), siis ei pea pankrotiavaldust esitama, sest ühing ei ole enam maksejõuetu. Seega tuleb likviidsustesti väärtuspäeval hinnata, kas võlgnik suudab sel hetkel olemasoleva vara arvel täita 95% nõutest, mis on selleks hetkeks sissenõutavaks muutunud. Kui ta ei suuda seda teha, tuleb hinnata, kas võlgnikul on vara, mida saab 20 päeva jooksul realiseerida ja saadud tulemi arvel sissenõutavaks muutunud võlad tasuda. Tähtis ei ole see, kas vara suudetakse müüa n-ö õiglase turuhinnaga või alla selle. Esiplaanile tuleb seada võlausaldajate nõuete rahuldamine, mitte võlgniku soov saada oma varast maksimaalset tulu.

Olukorras, kus likviidsete vahendite saamine (reaalselt võlgniku käsutusse jõudmine) võtab rohkem aega kui 20 päeva (näiteks on võlgnikul nõue ostja vastu, kuid see nõue muutub sissenõutavaks alles 30 päeva möödumisel), tuleb kaaluda muude alternatiivsete abinõude kasutamist. Näiteks leppida võlausaldajatega kokku võlgade tasumise ajatamises (maksetähtaja pikendamises) või pantida ostja vastu olev ostuhinna tasumise nõue, et võlgniku käsutuses oleksid kohe likviidsuse tagamiseks vajalikud vahendid. Kui võlausaldajatega kokkulepete saavutamine ei õnnestu või muud abinõud likviidsuse taastamiseks osutuvad liiga pikaajaliseks, siis on see kaalukas tundemärk, et teised turuosalisel kahtlevad võlgniku suutlikkuses oma maksevõime mõistlikult ettenähtava tähtaja jooksul taastada (põhjuseid selleks võib olla mitmeid, kuid nende arvesse võtmine ei ole likviidsustesti läbiviimisel kohane, sest iga selline hindamine toimub võlausaldajate arvel, mida ei saa pidada õigeks). Kui võlgnikul endal ei ole vahendeid sissenõutavaks muutunud võlgade tasumiseks ja turuosalisel (sh krediidiandjad) ei soovi täiendavaid riske võtta, siis tulebki esitada pankrotiavaldus, et olemasolevad nõuded rahuldada.

Lõikes 3 täpsustatakse selle lõike erinevust lõikest 2. Kehtiva õiguse kohaselt sisaldab lõige 3 juriidilisest isikust võlgniku maksejõuetuse hindamiseks nn bilansilist testi ehk ülevõlgnevust. Sätte eesmärgiks on võlgnikul olemasoleva vara hulga võrdlemine temal lasuvate kohustustega ja anda selle pinnalt hinnang, kas võlgnik suudab täita olemasoleva vara arvelt oma kohustused.

PankrS § 1 lõikes 3 reguleeritud juriidilise isiku maksevõime hindamise bilansilist testi on Riigikohtu lahendites mainitud mõnel üksikul korral ja seda enamasti seoses võlgniku kavatsustega läbi viia saneerimine. Alama astme kohtute lahendites on juriidilisest isikust

⁸⁶ Karsten Schmidt, Insolvenzordnung, 19. Auflage 2016, Rn. 25–26.

⁸⁷ Münchener Kommentar zur Insolvenzordnung, Klöhn, 3. Auflage 2013, Rn 135–138.

võlgniku bilansilisele maksejõuetusele pankroti väljakuulutamisel tuginetud sagedamini, kuid nende lahendite pinnalt tõusetunud õiguslike probleemide hulk, mis on jõudnud kõrgeimasse kohtusse, näitab ilmselt seda, et pigem on bilansiline maksejõuetus pankroti väljakuulutamise (või raugemise tõttu välja kuulutamata jätmise) aluseks olukordades, kus võlgniku maksejõuetus on ilmselge ja selle üle pigem vaidlust ei ole.

Selline asjaolu ei ole Eesti pankrotiseaduse eripära. Võrreldavatele järeldestele on jõutud ka Eesti pankrotiseaduse eeskujuks olnud Saksamaa *Insolvenzordnung*'i §-s 19 sisalduva ülevõlgnevuse rakendamisel.⁸⁸ Vaatamata aastatepikkusele õigusteoreetilisele vaidlusele, kas *Insolvenzordnung* peab üldse sisaldama ülevõlgnevust juriidilise isiku maksejõuetuse alusena,⁸⁹ ollakse siiski jätkuvalt seisukohal, et tegemist on olulise elemendiga tagamaks võlausaldajate huvide preventiivne kaitse. Kõnesoleva eelnõu väljatöötamisel võetakse aluseks Saksamaa *Insolvenzordnung*'i rakendamisel arendatud õigusteoreetilised käsitlused ja muudetakse vastavalt ka PankrS § 1 lõiget 3. Bilansiline test jääb jätkuvalt reguleerima eelkõige juriidiliste isikute maksejõuetuse mõistet (kui seadusest ei tulene teisti, näiteks on bilansiline test rakendatav ka pärandvara maksejõuetuse tuvastamiseks – PärS § 142 lg 6), kuid tehakse muudatused, mille tulemusena peaks võlgniku maksejõuetus olema tuvastatav õigeaegselt ja täpsemalt, et kaitsta senisest tõhusamalt võlausaldajate huve.

PankrS § 1 lõike 3 muutmise peamiseks eesmärgiks on luua õiguslikult selgem alus juriidilisest isikust võlgniku maksejõuetuse tuvastamiseks, et maksejõuetuks muutunud võlgniku pankrotimenetluse alustamiseks esitataks pankrotiavaldus õigeaegselt ja pankrotimenetlust ei tuleks vara puudumise tõttu lõpetada. Peab siiski arvestama, et ükskõik kuidas PankrS § 1 lõiget 3 ei muudeta, ei vabasta see ettevõtluses osalevaid isikuid omapoolsest vastutusest võlgniku maksevõime jälgimisel ja tuvastamisel. Võlgniku maksejõuetusega seotud probleemidele ja sellega kaasnevatele ohtudele tuleb mõelda juba võlasuhte loomise alguses ning võimalusel tuleb kasutusele võtta riskide maandamiseks sobilikud abinõud. Sõltuvalt võlasuhte olemusest võiks kaaluda erinevate tagatiste kasutamist: hüpoteek, käendus, garantii, registerpant, kommertspant, tagatisomandamine, omandireservatsiooniga müük jne. Suuremahulisemate tehingute puhul tasub kaaluda võlgnikule kohustuse panemist, mille kohaselt peaks võlgnik regulaarselt (sagedamini kui kord aastas) esitama võlausaldajale andmeid oma olulisemate majandusnäitajate kohta (näiteks PankrS § 1 lõikest 3 tulenev likvideerimisbilanss vms).

Vajadus tegeleda võlgnikuga seotud maksejõuetusriskide õigeaegse maandamisega ei ole üksnes Eesti maksejõuetusõiguse ja laiemalt ärikultuuri eripära. Võlausaldaja endapoolse hoolsuse tähtsust rõhutatakse ka näiteks Saksamaal⁹⁰ ja mujal Euroopas. Kui võlgnik on muutunud maksejõuetuks, siis saab tegelda üksnes tagajärgedega, mis ei ole kunagi samavõrd tõhus kui ennetavate meetmete kasutamine. Loomulikult võib ennetavate meetmete kasutamine tuua endaga kaasa täiendavaid kulutusi (pandi seadmisega kaasnevad kulutused, lepingute väljatöötamisega kaasnevad kulutused jne), mille vajalikkust tuleb iga võlgniku ja võlasuhte puhul eraldi kaaluda. Võlausaldaja jaoks olulisemate lepingute puhul tuleks neid siiski alati soovitada.

PankrS § 1 lõike 3 esimest lauset ei muudeta. See jääb kehtima senises sõnastuses, sh ka välistus, mille kohaselt ei ole juriidilisest isikust võlgnik maksejõuetu, kui see on ajutine ehk ületatav mõistliku aja jooksul. Kuigi Eesti õiguspraktikas puudub õiguslik selgus, mida täpselt tähendab, et võlgniku maksejõuetus ei ole tema majanduslikust olukorrast tulenevalt ajutine. Ilmselt tuleb selle all mõista juriidilisest isikust võlgniku võimet mõistliku ajaga oma varade ja

⁸⁸ Mönning, Nerlich, Römermann (toim) *Insolvenzordnung*, 2019, § 19 Überschuldung, vrn 7.

⁸⁹ Schmidt, K., *Insolvenzordnung*, 19. Auflage, 2016, § 19 Überschuldung, vrn 6.

⁹⁰ Mönning, Nerlich, Römermann (toim) *Insolvenzordnung*, 2019, § 19 Überschuldung, vrn 12.

kohustuste vahetada muuta määral, et olemasolevad varad ületavad kohustusi. Soovitatav majanduslik muudatus võib tuleneda näiteks täienevalt kaasatavast osakapitalist, edukast ärist (kasum) või muudest asjaoludest.

Tegemist on tulevikuprognosisega, mille koostamisega kaasnevad mitmed probleemid. Esiteks on ebaselge, kui pika aja möödudes peab olema võlgniku positiivne varade ja kohustuste vahetada taastatud. Kas selleks on pool aastat, aasta, kaks aastat? Teiseks tuleb arvestada, et majanduslikult keerukasse olukorda sattunud juriidilise isiku juhtorgani liikmed (aga ka näiteks osanikud, aktsionärid) hindavad võimalikke väljavaateid alati positiivsemalt, kui see realistlikult on. Arvestada tuleb sellega, et hinnangutel, mis tuleviku prognooside koostamisel aluseks võetakse, on kõrge hind, mille maksavad kinni eelkõige võlausaldajad. Harvad ei ole olukorrad, kus pankrotiavalduse esitamine lükatakse edasi lootuses, et varsti tulevad taas head ajad, mis omakorda toob kaasa juriidilise isiku kogu vara vähenemise määrani, mis ei võimalda katta isegi võlgniku pankrotimenetlusega seotud kulusid, rääkimata võlausaldajatele nõuete rahuldamisest.

Eelnõu väljatöötamise käigus kaaluti eelnevalt toodud argumentide tõttu lauseosa „ja selline seisund ei ole võlgniku majanduslikust olukorrast tulenevalt ajutine“ väljajätmist PankrS § 1 lõike 3 esimesest lausest, kuid maksejõuetuse revisjoni komisjonis toimunud arutelu käigus asuti seisukohale, et selle lauseosa väljajätmine ei ole mõistlik. Peamise argumentina toodi, et seni ei ole Eesti õiguspraktikas sätte osa „ja selline seisund ei ole võlgniku majanduslikust olukorrast tulenevalt ajutine“ probleeme valmistanud. Pigem väljendub selles maksejõuetusõiguse keskne põhimõte, et maksejõuetuks ei tohi lugeda isikut, kelle maksevõimetus ei ole püsiv. Jättes sättest välja välistuse, mille kohaselt ei ole võlgnik maksejõuetu, kui tema maksejõuetus on ajutine, tekib oht, et pankrotimenetluse kaudu kõrvaldatakse turult (eriti majanduskriisi olukorras) isikud, kes on pikemaajalises perspektiivis maksejõulised. See võib anda ettevõttele vale signaali.

Eelnevalt esitatud kaalutlustest lähtus ka Saksamaa seadusandja, kui 2008. a täiendas InsO § 19. Algselt oli Saksamaa valitsuse poolt välja pakutud *Insolvenzordnung*'i diskussioonieelnõu esimeses sõnastuses⁹¹ bilansitesti tegemisel viidud tuleviku prognoosi element võimalikult väikseks, kuid eelnõu edasise arutelu käigus niivõrd rangest käsitlusest loobuti ja lisati juriidilisest isikust võlgniku ülevõlgnevuse tuvastamisele täiendav prognoosielement. Kui võlgnik suudab tulevikus makseraskused ületada, siis võeti vara hindamisel aluseks tegevuse jätkamise väärtus. Selline regulatsioon kehtis Saksamaal kuni 2008. aastani, kui *Insolvenzordnung*'i § 19 muudatuse tulemusena muudeti ülevõlgnevuse hindamine kaheastmeliseks – võlgnik on maksejõuetu, kui: 1) võlgniku varad ületavad võlgniku kohustusi ja 2) võlgniku tulevikuprognosis kohaselt ei suuda võlgnik mõistliku aja jooksul oma maksevõimet taastada.⁹² Kirjeldatud arengu põhjuseks on toodud soovi edendada juriidilisest isikust võlgniku saneerimispuudlusi,⁹³ sest Saksamaal kuulub ettevõtja saneerimine pankrotimenetluse alla.

Kokkuvõtvalt saab öelda, et kavandatava PankrS § 1 lõike 3 muudatuse peamiseks eesmärgiks on juriidilisest isikust võlgniku maksejõuetuse hindamise lihtsustamine. Seda ühelt poolt võlgniku enda jaoks, et õigeaegselt võtta kasutusele abinõud maksejõuetuse ületamiseks (ja maksevõime taastamiseks) või esitada pankrotiavaldus. Kuid teiselt poolt ka tagantjärele hinnangu andmisel, kui võlgniku maksejõuetuks muutumise hetk on vaja kindlaks teha

⁹¹ Drukarczyk, Schüler. Münchener Kommentar zur Insolvenzordnung, § 19 Überschuldung, 4. Auflage 2019, vrn 10.

⁹² Schmidt, K., Insolvenzordnung, 19. Auflage, 2016, § 19 Überschuldung, vrn 4.

⁹³ Mönning. Nerlich, Römermann (toim) Insolvenzordnung, 2019, § 19 Überschuldung, vrn 62.

pankrotimenetluse raames, et näiteks anda hinnang, kas võlgniku nimel pankrotiavaldust esitama kohustatud isikud on täitnud oma kohustuse õigeaegselt.

Lõike 3 täiendamisel uue lausega soovitakse täpsustada, kuidas bilansilise testi aluseks olev võlgniku varade ja kohustuste võrdlus läbi viia. Eelnõu kohaselt tuleb kohustustena arvestada kõiki võlgniku vastu olevaid nõudeid, sh neid, mis ei ole veel sissenõutavaks muutunud.

Võrdluse koostamisel ei saa varade defineerimisel lähtuda TsÜS-i §-st 66 tulenevast vara mõistest, vaid varana tuleb käsitleda kõike seda, mis võlgnikule kuulub – asjad ja õigused, sh ka intellektuaalne omand, millel on rahaline väärtus (sh ka ärisaladus). Põhimõtteliselt on tegemist PankrS §-s 108 defineeritud pankrotivaraga, sest bilansilise testi eesmärk on välja selgitada, kas arvestuspäeva seisuga on olemas vara, mis kataks pankroti väljakuulutamisel kõigi võlausaldajate nõuded. Kui see on võimalik, siis ei ole tegemist võlgniku maksejõuetusega. Varana ei saa siiski arvesse võtta seda, mis laekuks pankrotivarasse pankroti väljakuulutamise järel, näiteks vara, mida saaks pankrotimenetluses tagasi võita.

Vara hulka saab arvestada ka välismaal olevat vara, seda vaatamata asjaolule, et EL-i maksejõuetuse määruse⁹⁴ 3. peatüki kohaselt on võimalik teises EL-i liikmesriigis läbi viia teisene maksejõuetusmenetlus.

Kehtivas õiguses puudub vastav täpsustus, kuid ilmselt tuleb vara hindamisel lähtuda vara likvideerimisväärtusest, mis võib erineda pankrotimenetluses (või täitemenetluse) võõrandamise käigus saadavast vara väärtusest, sest pankrotimenetluses on vara võõrandamisel tähtis ka realiseerimise kiirus, et võlausaldaja nõuded saaksid rahuldatud kõige suuremas ulatuses kõige kiirema aja jooksul. Likvideerimisväärtuse hindamisel saab aluseks võtta vara hetke turuväärtuse, kuid mitte kiirmüügi hinnaga, vaid tavapärase müügi protsessi tulemusena. Vara väärtuse hindamisel ei saa siiski lähtuda tulevikuprognosist, mille kohaselt võiks vara näiteks poole aasta pärast müües olla 10% kallim (nõudlus kasvab). Kui vara võõrandamine võib olla tavapärasest keerukam ja aeganõudvam, tuleb selle hindamisel lähtuda väärtusest, mis oleks võimalik selle eseme eest saada mõistliku aja jooksul võõrandades.

Vara väärtuse hindamisel tuleb aluseks võtta vara parim võimalik müügi hind, see tähendab, et välistatud ei ole toimiva ettevõtte terviklik võõrandamine, kui selle tulemusena on võimalik saada suurim hind. See on eriti oluline intellektuaalse omandi või näiteks ärisaladuse väärtuse hindamisel, sest nende väärtus võib sõltuda sellest, kas ettevõtte võõrandatakse tervikuna või mitte. Samas on ettevõtte väärtuse hindamine ilmselt kõige keerukam ja aeganõudvam, mistõttu kaasneb risk, et väärtuse välja selgitamise liiga kauakestva protsessi tulemusena rikutakse pankrotiavalduse esitamise kohustust ja seega vastutatakse võlausaldajatele tekitatud võimaliku kahju eest.

PankrS § 1 lõike 3 alusel koostatava varade ja kohustuste võrdluse koostamisel tuleb arvestada, et antud hinnangud peavad olema hiljem kontrollitavad. Ei saa lähtuda üksnes oletustest, vaid vara reaalsest väärtusest. Seetõttu on soovitatav kasutada vara väärtuse väljaselgitamiseks asjatundjate abi, seda eriti olukorras, kus on oht rikkuda pankrotiavalduse esitamise kohustust. See kehtib nii asjade kui ka esemete, eelkõige nõuete kohta. Nõuete väärtuse hindamisel tuleb lähtuda tõenäosusest, et see nõue on võimalik võlgniku suhtes jõustada – kui kohustatud isik on maksejõuetu ja nõude rahuldamine on väga küsitav, siis tuleb seda arvestada ega saa lähtuda nõude tavapärasest väärtusest (nimiväärtusest). Seejuures on võimalik nõuetena arvestada ka

⁹⁴ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. mai 2015. aasta määrus (EL) 2015/848 maksejõuetusmenetluse kohta (uuesti sõnastatud) (ELT L 141, 5.6.2015, lk 19–72).

neid nõudeid, mille täitmise tähtaeg ei ole saabunud. Varana saab arvestada ka sissemakseta asutatud osaihinngu osaniku tegemata sissemakse suurust.

Pandiga koormatud vara hindamisel tuleb aluseks võtta PankrS §-des 138 ja 139 sätestatud põhimõtted, et vara müümisel pant kustub ja pandiga tagatud vara võõrandamisel rahuldatakse tagatud võlausaldajate nõuded.

Võlgnikul lasuvate kohustuste kindlaksmääramisel tuleb arvestada kõiki neid kohustusi, mis tuleb täita võlgniku pankrotimenetluse raames. PankrS § 1 lõikesse 3 lisatav kolmas lause näeb selgelt ette, et kohustuste arvestamisel ei ole tähtsust, kas kohustus on muutunud sissenõutavaks või mitte – lisatav lause lähtub põhimõttest, et kõigi nõuete täitmise tähtaeg on saabunud (PankrS § 42). Kohustustena peab arvesse võtma ka nõudeid, mille puhul ei ole teada, kas need kunagi esitatakse või mitte. Võlgniku mitterahaliste kohustuste puhul tuleb aluseks võtta selle kohustuse rahaline väärtus, nagu see esitatakse pankrotimenetluses. Ka nõuded, millele võlgnik saab esitada vastuväite, kuid mida ta veel ei ole esitanud, tuleb kohustusena arvesse võtta lähtuvalt nende nimiväärtusest. Sama kehtib ka tasaarvestatavate kohustuste kohta, kui need ei ole veel tasaarvestatud. Seejuures on võimalik varana arvestada omakorda nõuet teise poole vastu.

Kohustustena ei tule arvesse võtta näiteks võimalikke kohustusi, mis tekiks, kui võlgniku pankrot arvestuspäeval välja kuulutatakse. Siinkohal peetakse silmas eelkõige PankrS § 146 lõikest 1 tulenevaid kohustusi. Sellised kohustused on seotud pankrotimenetluse läbiviimisega ja ei kuulu PankrS § 1 lõike 3 kaitsealasse.

Paragrahvi 1 täiendatakse lõikega 4, millega täpsustatakse pärandvara maksejõuetuse määratlust. Vastavalt muudatusele loetakse võlgniku surma korral pärandvara pankrotimenetluses pärandvara maksejõuetuks, kui selle arvelt ei ole võimalik rahuldada pärandaja matuse, tema perekonnaliikmete ülalpidamise, pärandvara valitsemise ning inventuuri tegemise kulusid (PärS § 142 lõike 1 punkt 1) ja võlausaldajate nõudeid ning see suutmatuse ei ole ajutine. Sealjuures ei arvestata pärandvara maksejõuetuse hindamisel PärS § 142 lõike 1 punktis 3 nimetatud nõudeid ehk annakuid, sihtkäsundeid ja -määranguid.

Muudatuse sõnastamisel on püütud paremini siduda pärimisseaduse ja pankrotiseaduse regulatsiooni, tagamaks kahe menetluse parem koosõla. PärS § 142 lõige 6 sedastab, et kui pärandvarast ei jätku kõigi PärS § 142 lõike 1 punktides 1 ja 2 nimetatud nõuete rahuldamiseks ja pärija ei ole nõus nende rahuldamiseks oma vara arvel, on pärandvara hooldaja või pärija (eelnõuga lisatakse ka testamenditäitja kohustatud isikute nimekirja) kohustatud viivitamata esitama avalduse pärandvara pankroti väljakuulutamiseks.

Kuivõrd PärS § 142 reguleerib kohustuste täitmise järjekorda ja pankrotiavalduse esitamise kohustust pärast inventuuri tegemist, kuid maksejõuetu pärandvara suhtes on võimalik pankrotiavaldus esitada nii pärast inventuuri kui ka pärandvara suhtes inventuuri läbi viimata (v.a olukordades, kus notar määrab inventuuri ehk olukordades, kus pärijaks on kohalik omavalitsusüksus või riik), ei viidata eelnõus PärS § 142 lõike 1 punkti 1 kõrval sama lõike punktile 2, kuivõrd see viitab piiratud võlausaldajate nõuete ringile, s.o üleskutsemenetluses tähtaegselt esitatud pärandaja võlausaldajate nõudetele ja inventuuri käigus väljaselgitatud nõuetele. Eelnõus viidatakse võlausaldajatele laiemalt, vältimaks segadust võlausaldajate ringis.

PärS § 142 lõike 1 punkti 3 kohaselt täidetakse pärast inventuuri tegemist viimases ehk kolmandas järjekorras annakud, sihtkäsundid ja sihtmäärangud. PärS § 142 lõige 6 ei näe olukorras, kus pärandvarast ei jätku pärandaja korralduste täitmiseks vahendeid, kohustust

esitada pankrotiavaldust, kuivõrd neid korraldusi tuleb täita üksnes pärandvara arvel. Sellest tulenevalt ei ole põhjendatud lugeda pärandvara maksejõuetuks, kui nende nõuete rahuldamine pärandvara arvel on võimatu.

Pärandvara maksejõuetuse hindamisel tuleks lähtuda nii rahavoolisest (ingl *cash flow*, PankrS § 1 lõige 2) kui bilansilisest (ingl *balance sheet*, PankrS § 1 lõige 3) tekstist.

PankrS § 1 lõige 2 on maksejõuetuse tuvastamise universaalne alus, seetõttu tuleks pärandvara maksejõuetuse hindamisel lähtuda sellest, kas pärandvara arvel on võimalik võlausaldajate nõudeid tähtaegselt täita.

Olgugi et pärandvara pankrotimenetlust viiakse läbi surnud füüsilise isiku vara suhtes, sarnaneb varakogumi suhtes toimuv menetlus oma olemuselt juriidilise isiku suhtes läbiviidava menetlusega. Siinkohal tuleb arvestada ka asjaolu, et praktikas on pankrotiavalduse esitamise alus just eelkõige olukord, kus pärandvara kohustuste maht ületab positiivse vara. Seetõttu tuleks pärandvara maksejõuetuse tuvastamisel lähtuda ka PankrS § 1 lõikest 3, mis üldreeglite kohaselt on kohaldatav vaid juriidiliste isikute puhul.

Pärandvara suhtes on võimalik esitada pankrotiavaldus ka olukorras, kus tegemist on pärandvara ähvardava maksejõuetusega. PankrS § 31 lõike 1 kohaselt kuulutab kohus pankroti välja, kui võlgnik on maksejõuetu (eelnoõ kohaselt ka olukorras, kus pärandvara on maksejõuetu), kuid sama paragrahvi lõige 3 näeb võlgniku pankrotiavalduse esitamisel ette, et kohus kuulutab pankroti välja ka juhul, kui maksejõuetuse tekkimine tulevikus on tõenäoline. Kuivõrd PankrS § 9 lõike 2 teine lause sedastab, et võlgniku surma korral võlgniku pärija, testamenditäitja või pärandi hooldaja esitatud pankrotiavaldusele kohaldatakse vastavalt võlgniku pankrotiavalduse kohta sätestatud, on PankrS § 9 lõike 2 esimeses lauses nimetatud isikutel (mitte aga võlausaldajatel) õigus esitada pärandvara suhtes pankrotiavaldus ka ähvardava maksejõuetuse korral.

Paragrahvi 3 lõiget 2 täiendatakse seoses nõuete kaitsmise kirjalikult pidamise võimaluse lisamisega. Kehtiva seaduse kohaselt on võimalik nõudeid kaitsta selleks ettenähtud võlausaldajate üldkoosolekul (PankrS § 100 lg 1) ning vaidlused nõuete üle toimuvad hagimenetluses (PankrS § 3 lg 2, § 106 lg 1). Eelnõuga tehakse ettepanek nõuete kirjalikuks kaitsmiseks ja nõuete tunnustamiseks hagita menetluses. Ka nõuetele esitatud vastuväited ja neist tekkinud vaidlused lahendab kohus hagita menetluses. Seega ei peetaks muudatuse kohaselt edaspidi vaidlusi nõuete tunnustamise üle enam hagimenetluses.

Paragrahvi 3 lõiget 3 muudetakse selliselt, et oleks selge, millistes pankrotimenetluse etappides peab kohus omal algatusel võtma tarvitusele abinõud, et selgitada välja asjaolud, millel on menetluse seisukohalt tähtsust, ja korraldama selleks vajalike tõendite kogumise.

Kehtiva PankrS § 3 lg 3 kohaselt peab pankrotiasja menetlev kohus omal algatusel võtma tarvitusele abinõud, et selgitada välja asjaolud, millel on pankrotimenetluse seisukohalt tähtsust, ja korraldama selleks vajalike tõendite kogumise. Muudatusettepanekuga täpsustatakse, millal peab pankrotiasja lahendav kohus uurimisprintsipi kohaldama. PankrS § 3 lõikes 3 sätestatakse, et pankrotiasja menetlev kohus peab omal algatusel pankrotiavalduse esitamisest kuni pankrotimenetluse lõpetamiseni ja kohustustest vabastamise menetluses võtma tarvitusele abinõud, et selgitada välja asjaolud, millel on pankrotimenetluse või kohustustest vabastamise menetluse seisukohalt tähtsust, ja korraldama selleks vajalike tõendite kogumise, kui seadusest ei tulene teisiti.

Muudatusettepanek on tingitud Riigikohtu hiljutisest praktikast, kus analüüsiti, kas pankrotihaldur saab oma ülesannete täitmiseks taotleda kohtult teabe ja dokumentide esitamist kolmanda isiku kohta ka eraldi hagita menetluses või ainult kohtuasjas, kus teavet või tõendit soovitakse kasutada. Riigikohus tõlgendas PankrS § 3 lõiget 3 selliselt, et sättes peetakse silmas ajutise halduri nimetamise ja pankroti väljakuulutamise menetlusi (PankrS 2. ptk), mitte aga muid pankrotimenetlusega seotud asju, mida lahendatakse hagita menetluses või erandina hagimenetluses (vt PankrS § 3 lg 2). Riigikohtu hinnangul PankrS § 3 lg 3 ei piira PankrS 2. ptk-s reguleeritud menetlustes menetlusosaliste õigust taotleda kohtult abi tõendite kogumisel TsMS § 236 lg 2 järgi, mis kohaldub TsMS § 477 lg-st 1 tulenevalt ka hagita menetluses.⁹⁵ Seejuures esitasid riigikohtunikud Henn Jöks ja Ants Kull eriarvamuse, milles suunasid tähelepanu sellele, et kolleegium ei ole selgitanud, miks kohaldub PankrS § 3 lg 3 ainult ajutise halduri nimetamise ja pankroti väljakuulutamise menetlusele. Eriarvamusele jäänud kohtunike hinnangul ei ole see (pankroti)seaduse sätete, mõtte ega eesmärgiga kooskõlas. Kolleegiumi enamuse seisukoht tähendab seda, et pankrotimenetluses toimuvatele hagita menetlustele kohaldub hagita menetluse aluspõhimõte vaid ajutise halduri nimetamise ja pankrotiavalduse läbivaatamise menetluses. Ei saa nõustuda kolleegiumi enamuse arusaamaga, et PankrS § 3 lg 3 keelab pärast pankroti väljakuulutamist kohtul koguda kõigis pankrotimenetlusega seotud hagita asjades pankrotimenetluse eesmärkide saavutamiseks omal algatusel tõendeid. PankrS § 3 lg 3 pole norm, mis keelaks kohtul eelnimetatud hagita menetlustes tõendite kogumise (TsMS § 5 lg 3 esimene lause).

Eeltoodud lahend ja eriarvamusele jäänud kohtunike arvamus on juhtinud tähelepanu sellele, et PankrS § 3 lg 3 sõnastus on ebaselge ja vajab täiendamist. PankrS § 3 lg 3 sätestab, et pankrotiasja menetleval kohtul on uurimiskohustus selgitada välja asjaolud, millel on pankrotimenetluse seisukohalt tähtsus. PankrS § 31 lg 5 kolmanda lause kohaselt algab pankrotimenetlus pankroti väljakuulutamise. Selliselt oleks võimalik PankrS § 3 lõiget 3 tõlgendada vastupidiselt Riigikohtu seisukohale selliselt, et uurimiskohustus rakendubki alles alates pankroti väljakuulutamisest, kuid sellele eelneval perioodil veel mitte. Õige ja seaduse mõtte ning eesmärkidega kooskõlas oleks see, et uurimisprintsip rakendub alates pankrotiavalduse esitamisest kuni pankrotimenetluse lõpuni ja lisaks ka füüsilisest isikust võlgniku kohustustest vabastamise menetluses. See tagab ka halduri PankrS § 55 lg 1 järgset põhikohustust: tagada kiire ja majanduslikult otstarbekas pankrotimenetlus. PankrS § 3 lõiget 3 täiendatakse vastavalt. Muudatus on vajalik vältimaks Riigikohtu lahendist tulenevat väärpraktikat.

Samamoodi on kohtu uurimiskohustus reguleeritud Saksa õiguses. InsO § 5 lg 1 kohaselt on kohus enamasti kohustatud ise asjaolusid uurima. Kohus kontrollib asjas olulisi fakte menetlusosaliste väidetest sõltumata ja seda alates sellest hetkest, kui pankrotiavaldus on osutunud lubatavaks. Ka tõendid kogub kohus omal algatusel, mis aga ei välista menetlusosaliste aktiivsust.⁹⁶

Arvestades nõuete tunnustamise korraga kaasnevaid muudatusi, sätestatakse PankrS § 3 lõikes 3 veel, et uurimiskohustus ei rakendu siis, kui seadus selliselt sätestab. Näiteks on eelnõus PankrS § 100³ lõikes 1 sätestatud, et kohus omal algatusel tõendeid ei kogu.

Paragrahvi 4 lõike 2 muutmise tulemusel hakatakse eristama füüsilise isiku ja juriidilise isiku pankrotiavalduse kohtualluvust. Füüsilise isiku pankrotiavaldus esitatakse jätkuvalt võlgniku üldise kohtualluvuse järgi, st et neid asju jääksid menetlema kõik maakohud. Samas juriidilise

⁹⁵ RKTkm nr 2-15-17822, p 16.

⁹⁶ Dr. Ulrich Foerste. Pankrotiõigus. Tõlkinud K. Kliimask, toimetanud P. Varul. OÜ Juura, Tallinn, 2018, lk 20, änr 40.

isiku pankrotiavalendus esitatakse kas Harju Maakohtule (kui võlgniku asukoht on Harju maakonnas) või Tartu Maakohtule (kõigil ülejäänud juhtudel). Viru Maakohus ja Pärnu Maakohus muudatuse järgselt juriidiliste isikute maksejõuetusajade ei menetle. Mõlemad ringkonnakohtud säilitavad pädevuse vaadata läbi maksejõuetusajades esitatud määruskaebusi. Muudatus hõlmab ka pankrotiavalduse ja pankrotimenetlusega seotud hagide esitamist. Füüsilise isiku maksjõuetusajade kohtualluvust ei muudeta.

Kehtiva õiguse kohaselt kuulub pankrotiasjade menetlemine maakohtu pädevusse (PankrS § 4 lg 1). Tegemist on erandlikku kohtualluvust reguleerivate sätetega. Kohtualluvus hagita asjades on erandlik, kui seaduses ei ole sätestatud teisiti (TsMS § 69 lg 4 teine lause). Pankrotiavalendus esitatakse võlgniku üldise kohtualluvuse järgi (PankrS § 4 lg 2). Lisaks kehtib pankrotimenetlusega seotud hagiastjade puhul valikuline kohtualluvus. TsMS § 98¹ näeb ette pankrotimenetluses hageja jaoks lisavõimaluse oma hagi esitamiseks muusse kohtusse kui üldise või muude valikulise kohtualluvuse normide alusel määratud kohtusse. Õiguskirjanduse kohaselt on sätte eesmärgiks koondada pankroti välja kuulutanud kohtu alluvusse võimalikult suur osa sama pankrotimenetlusega seonduvate hagide läbivaatamisest. Lisaks on sätte eesmärgiks kaitsta hagejaid, võimaldades neil kostjat hageda hageja jaoks kõige ettenähtavamas kohtus, samuti menetlusosaliste kulude kokkuvõtteid ning menetluse kiirendamine.⁹⁷ Erandiks valikulisest kohtualluvusest on nõude tunnustamise hagi,⁹⁸ milles kohalduv erinormina PankrS § 106 lg 4 ja mis alluvad seetõttu pankroti välja kuulutanud kohtule. TsMS § 98¹ lg 1 teine lause on seejuures eksitav.⁹⁹

Eestis puudub spetsialiseeritud pankroti- või kaubanduskohus, maakohtutes ei ole ka maksejõuetusajadele spetsialiseerunud osakondi. Harju, Viru ja Tartu maakohtus on osaliselt maksejõuetusajadele spetsialiseerunud kohtunikke. Riigikohtu esimees on oma 2018. a ettekandes Riigikohtule avaldanud, et kuigi Eesti kohtusüsteemi puhul on seni lähtunud arusaamast, et teatud valdkondadesse erikohtute loomise asemel toetatakse kohtunike spetsialiseerumist, on pankrotivaidlused ala, kus tasuks eraldi pankrotikohtute loomist arutada. Pankrotikohtute loomine võimaldaks pankrotiasjade lahendamise juurde koondada erinevat kompetentsi, sealhulgas majandusvaldkonna asjatundjaid, kelle teadmised ja oskused tagaksid majandustegevuse hindamise kõige kõrgemal tasemel.¹⁰⁰

Eelnõuga astutakse samm selles suunas ja koondatakse juriidiliste isikute maksejõuetusajad Harju ja Tartu maakohtusse. Kompetentsi koondamiseks võib kaaluda võimalust koondada maksejõuetusajade menetlemine kindlatesse maakohtutesse (kohtumajadesse), kus on võimalik lihtsamini korraldada asjatundlik spetsialiseerumine.

Harju Maakohtusse laekus 2018. aastal 70,80 % kõigist kohtule sellel aastal esitatud avaldustest maksejõuetusajades. Arvestades Harju Maakohtu suurt töökoormust ei ole erialluvuse sätestamisega mõistlik planeerida sellele kohtule täiendavat töökoormust, mistõttu on põhjendatud koondada senini Pärnu ja Viru maakohtu alluvuses olevad pankrotiasjad Tartu Maakohtusse. Harju ja Tartu maakohtus on maksejõuetusajadele spetsialiseerumine olnud ka kauem tagatud kui Pärnu ja Viru maakohtus.

⁹⁷ V. Kõve jt. TSMS kommenteeritud väljaanne, I kd, lk 504.

⁹⁸ Eelnõuga tehakse ettepanek nõuete kaitsmiseks edaspidi kohtus hagita menetluses, kuid nõuete kaitsmine alluks endiselt pankrotiasja läbivaatavale kohtule (eelnõu ettepanek PankrS § 106 lg 4 muutmiseks).

⁹⁹ Vt V. Kõve jt. TsMS kommenteeritud väljaanne, I kd, lk 506. Normide konkurentsi korral tuleb lähtuda erinormist, milleks on PankrS § 106 lg 4.

¹⁰⁰ Riigikohtu esimees P. Pikamäe. Ülevaade kohtukorralduse, õigusemõistmise ja seaduste ühetaolise kohaldamise kohta. Ettekanne Riigikogu 2018. aasta kevadistungjärgul 7. juunil 2018. Kättesaadav: https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/elfinder/%C3%B5igusalasel%20materjalid/RK%20esimehe%20%C3%BClevaade%20Riigikogus%20202018/Ettekanne_Riigikogu_2018.pdf.

Muudatusega ei kaasne kohtunike töökoormuse olulist ümberjagamist ega täiendavate kohtunikukohtade vajadust. Viru ja Pärnu maakohus on kokku küllaltki vähe juriidilise isiku maksejõuetusasju, 2018. a andmetel esitati kokku 63 pankroti- ja saneerimisavaldust. Seletuskirja mõjuanalüüsis toodud andmetel moodustab see 15,75–18% ühe kohtuniku töökoormusest. Tuleb arvestada, et toodud määr on saadud, vaadates kohtuniku asjade arvu üldiselt, kuid maksejõuetusasjad võivad olla oma keerukuses aeganõudvamad, mistõttu võib koormus olla ka mõnevõrra suurem, kuid mitte palju.

Olukorras, kus senini Pärnu Maakohtu alluvuses olevad maksejõuetusasjad hakkaksid alluma Tartu Maakohtule, saab pädevaks apellatsioonikohtuks Tartu Ringkonnakohtus. 2018. aastal esitati juriidiliste ja füüsiliste isikute maksejõuetusmenetlustes kokku 26 kaebust. Aastal 2018 esitati Pärnu Maakohtusse 198 pankrotiavaldust füüsilise ja 45 pankrotiavaldust juriidilise isiku suhtes. Vaadates sama suhet kaebuste osas, siis lisanduks Tartu Ringkonnakohtule u 5 kaebust aastas, mis on väga vähe. Seega on prognoositav mõju ringkonnakohtu töökoormusele väike ja lisaressursi planeerimist ei eelda.¹⁰¹

Pankrotiseaduse asjakohaste muudatuste toimel muutub ka saneerimisasja kohtualluvus sarnaselt pankrotimenetlusega, st saneerimisasju jäävad menetlema üksnes Harju ja Tartu maakohus. Muudatuste tegemiseks saneerimiseaduses puudub vajadus, sest SanS § 5 kohaselt kohaldatakse kohtualluvusele saneerimismenetluses pankrotiseaduses pankrotiavalduse esitamise kohta kehtivaid kohtualluvust reguleerivaid sätteid.

Eelnõu koostamisel kaaluti ka füüsiliste isikute maksejõuetusasjade koondamist Harju ja Tartu maakohutusse, kuid võttes arvesse maksejõuetusasju lahendavatelt kohtunikelt ja teistelt huvigruppidele saadud tagasisidet eelnõuga kavandatavatele muudatustele, otsustati koondada üksnes juriidiliste isikute menetlused. Füüsiliste isikute maksejõuetusmenetluste arv on viimastel aastatel oluliselt kasvanud ja ületab juriidiliste isikute maksejõuetusmenetluste arvu. Kehtiv pankrotiseadus paneb kohtunikule järelevalvekohustused maksejõuetusmenetluse seaduslikkuse üle, mis eeldab ka füüsilisest isikust võlgnikuga korduvat suhtlemist kogu menetluse jooksul (vt PankrS § 84). Eriti mahukas on kohtu järelevalvekohustus siis, kui füüsilise isiku pankrotimenetlusele järgneb kohustustest vabastamise menetlus ning usaldusisikuks on määratud võlgnik ise (PankrS § 172 lg 6). Sellisel juhul kestab kohtu järelevalvekohustus 3–7 aastat ja eeldab tihedat suhtlust võlgnikuga, mille efektiivne toimimine ei pruugi olla võimalik üksnes tehniliste vahendite kaudu. Samas peaks olema tagatud kohtunike spetsialiseerumine maksejõuetusasjadele ka füüsiliste isikute maksejõuetusmenetlustes.¹⁰² Seetõttu tehakse ka muudatusettepanek (KS § 37 lg 4¹) maksejõuetusele spetsialiseerunud kohtunike tagamiseks kõikide maakohutute suhtes.

Rahvusvahelised organisatsioonid rõhutavad oma soovitustes, raportides, õigusloome juhistes vajadust maksejõuetusele spetsialiseerunud kohtute ja kohtunike järele. Maailmapank toonitab, et spetsialiseeritud pankrotikohtul või maksejõuetusele spetsialiseerunud kohtunikel on eriline väärtus, sest maksejõuetusmenetlused on väga keerukad ja vajavad orienteerumist finants- ja ärivaldkonnas. Spetsialiseerumisega tõuseb kohtulahendite ettenähtavus ja vähenevad mittevajalikud kohtu tegevused. Kogu maksejõuetusmenetluste toimimine sõltub

¹⁰¹ Tartu Ringkonnakohtus menetles 2018. aastal 859 tsiviilasja. Võimalik lisanduv 5 asja moodustaks aasta töökoormusest 0,6%. Andmed saadud Tartu Ringkonnakohtu analüütik I. Ulstilt.

¹⁰² Kohtu koormusest füüsilisest isikust võlgniku kohustustest vabastamise menetluses vt näiteks K. Piho. Füüsilisest isikust võlgniku kohustustest vabastamine. Kohtupraktika analüüs 2018. Riigikohus. Kättesaadav: https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/elfinder/analyytid/2018/Kohustustest%20vabastamise%20menetlus_2018.pdf 20.06.2019.

kohtunike oskustest ja töökvaliteedist.¹⁰³ UNCITRAL-i maksejõuetusalastes õigusloome juhistes (2004) on esile tõstetud nii kohtunike kui ka teiste kohtuametnike asjakohase väljaõppe ja pideva täiendõppe vajalikkust.¹⁰⁴ Soovituse nr 13 (§ 19) kohaselt tuleb riigisiselt selgelt määratleda kohus, millele allub pankrotimenetluse algatamine ja läbiviimine, aga ka pankrotimenetluse käigus tekkivad vaidlused.¹⁰⁵ Skandinaavia-Balti koostöövõrgustiku (osales ka Eesti) seisukoha kohaselt peab pankrotiasjade menetlemine toimuma maksejõuetusajade kohtus, kaubanduskohtus või üldkohtu maksejõuetusajadele spetsialiseerunud osakonnas või maksejõuetusajadele spetsialiseerunud kohtunike poolt. Kui nimetatud nõudmised ei ole täidetud, ei tohiks seadusandja panna maksejõuetusmenetluses kohtule kesksel või aktiivset rolli. Kindlasti ei tohiks kohus langetada sel juhul võlgniku äritegevust puudutavaid otsuseid.¹⁰⁶

Ka OECD on andnud Eestile nii 2011. kui 2015. aastal soovitusi kaaluda maksejõuetusajadele spetsialiseerunud kohtute loomist, tagamaks kohtuotsuste kooskõla majandus- ja finantsalase hea tavaga ning panustamaks ressursside paremasse jaotamisse. Lisaks on OECD 2015. aasta soovitustes kahelnud Eesti kohtunike võimes tegeleda keeruliste maksejõuetusjuhtumitega.¹⁰⁷

Samuti on Euroopa Liit ja rahvusvahelised organisatsioonid pidanud kohtute ja kohtunike spetsialiseerumist oluliseks piiriüleste maksejõuetusmenetluste toimimise ja tõhusa ning tulemusliku koostöö seisukohast lähtuvalt.¹⁰⁸

Euroopa Liidu õiguses reguleerivad maksejõuetuse valdkonda maksejõuetuse määrus ja saneerimise ja maksejõuetuse direktiiv. Aina tugevamini seotud ühtne turg koos järjest olulisema digitaalse mõõtmega tähendab, et aina enam ettevõtteid ei ole oma kliendibaasilt, tarneahelalt, tegevustelt, investori- ja kapitalibaasilt puhtalt ühe riigi sisesed. Seetõttu on maksejõuetuse küsimustel ka aina enam üleliiduline mõõde. Euroopa Liidu õiguses peetakse oluliseks tugevat maksejõuetuskohut ja spetsialiseerunud kohtunikke, kes tagaksid kiired otsused, menetluse tõhususe ja oleksid suutelised vajaduse korral tegema koostööd teiste liikmesriikide kohtutega piiriülestes menetlustes.

Maksejõuetuse määrusega on ette nähtud piiriüleste maksejõuetusmenetluste tõhususe tagamiseks nõuded eri riikide kohtute koostööle ja teabevahetusele. Määruse art 42 kohustab liikmesriikide kohtuid tegema sama võlgnikuga piiriülestes maksejõuetusmenetlustes koostööd teiste liikmesriikide kohtutega. Määruse art 43 reguleerib pankrotihalduri koostööd iga kohtuga sama võlgniku suhtes toimivas menetluses.

Saneerimise ja maksejõuetuse direktiivis nähakse kohtunike spetsialiseerumises tegurit, mis mõjutab maksejõuetusmenetluste kestust. Direktiivi artikli 25 kohaselt, ilma et see mõjutaks kohtusüsteemi sõltumatust ja kohtusüsteemi korralduse erinevusi liidus, tagavad liikmesriigid, et kohtu ja haldusametuste liikmed, kes tegelevad saneerimis-, maksejõuetus- ja võlgadest vabastamise menetlustega, saavad asjakohase koolituse ning neil on vajalikud erialased

¹⁰³ The World Bank. Principles and Guidelines for Effective Insolvency and creditor rights systems. Principles 27–35. April 2001, pp 57–58.

¹⁰⁴ UNCITRAL Legislative Guide on Insolvency Law. Kättesaadav: http://www.uncitral.org/uncitral/en/uncitral_texts/insolvency/2004Guide.html, lk 33–35.

¹⁰⁵ UNCITRAL Legislative Guide on Insolvency Law. Kättesaadav: http://www.uncitral.org/uncitral/en/uncitral_texts/insolvency/2004Guide.html, lk 43.

¹⁰⁶ Nordic-Baltic Recommendations on Insolvency Law (2015).

¹⁰⁷ OECD Economic Surveys: Estonia 2011, lk 30-31; OECD Economic Surveys: Estonia 2015, pp 16–17.

¹⁰⁸ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. mai 2015. aasta määrus (EL) 2015/848 maksejõuetusmenetluse kohta (uuesti sõnastatud) (ELT L 141, 5.6.2015, lk 19–72), § 42; UNCITRAL Model Law on Cross-Border Insolvency: The Judicial Perspective (2011 - updated in 2013). Kättesaadav: <http://www.uncitral.org/pdf/english/texts/insolven/Judicial-Perspective-2013-e.pdf>.

teadmised oma ülesannete täitmiseks ja saneerimis-, maksejõuetus- ja võlgadest vabastamise menetlusi viiakse läbi tõhusalt, pidades silmas asja kiiret menetlemist.

Eelnõuga kavandatud muudatused aitavad kaasa EL-i õigusega liikmesriikidele juba pandud kohustuste täitmisele efektiivse maksejõuetusmenetluse tagamisel.

Võrdlusriikide seas on nii neid, kus on maksejõuetusajadele spetsialiseerunud, kui ka neid, kus seda tehtud ei ole.

Saksamaal ei ole pankrotimenetluste puhul pädevaks kohtuks mitte kõik esimese astme kohtud, vaid üksnes need esimese astme kohtud, mille piirkonnas asub teise astme üldkohus (*Landgericht*). Pädevus hõlmab kogu teise astme kohtu piirkonda.¹⁰⁹ Liidumaa valitsusel on õigus nimetada pankrotikohtuteks ka teisi esimese astme kohtuid (InsO § 2). Esimese astme kohtus on maksejõuetusajade menetlemine koondatud ühte osakonda ja kohtunikud on spetsialiseerunud. Tagamaks maksejõuetusajadele spetsialiseerunud kohtunike ja kohtuametnike kõrget kvalifikatsiooni, on alates 2011. aastast Saksa kohtute seaduses (*Gerichtsverfassungsgesetz – GVG*) ja Saksa kohtuametnike seaduses (*Rechtspflegengesetz – RPflG*) sätestatud neid asju menetlevatele kohtunikele ja kohtunikuabidele nõuded tõendatud lisateadmiste ja erialase täiendkoolituse kohta. Esimesel ametiaastal ei või kohtunik ega kohtunikuabi maksejõuetusajade üldse menetleda. Maksejõuetusajade menetlevatel kohtunikel (ja kohtunikuabidel) peavad olema tõendatud teadmised maksejõuetusõigusest, kaubandus- ja äriõigusest, tööõigusest, sotsiaalõigusest, maksuõigusest ja raamatupidamisest. Kohtunik, kellel nimetatud valdkondades nõutavaid teadmisi ei ole, võib pankrotiasja menetleda tingimusel, et kohtunik sellised teadmised kiiresti omandab (peab olema juba alustanud täiendavate teadmiste omandamist). Tavapärased teadmised õigusest ei ole piisavad. Samas kõrgema astme kohtunikele nimetatud nõuded maksejõuetusajade läbivaatamiseks ei kehti, kuigi on soovitatavad.¹¹⁰

Prantsusmaal menetleb juriidiliste isikute maksejõuetusajade Kaubanduskohus, kus on ametis muud kui professionaalsed kohtunikud, keda kutsutakse *juges consulaires*. Kohtunikeks äriühingute maksejõuetusajades on ettevõtjad, kes on vähemalt 30 aastat vanad, on kandnud ettevõtjana äriregistrisse vähemalt 5 aastat või on neil vähemalt 5-aastane ettevõtte juhtimise kogemus ja neil ei tohi olla olnud isiklikku kokkupuudet pankrotimenetlustega. Isik valitakse kohtunikuks tähtajaga 4 aastat ja ta ei saa oma töö eest kompensatsiooni. Füüsiliste isikute pankrotte menetleb professionaalne kohtunik üldkohtus. Üldkohtu kohtunik ei ole spetsialiseerunud.¹¹¹

Hollandis on kohtunikud spetsialiseerunud, samas toimub perioodiline roteerumine (3–5 aasta järel). Hollandis nimetab kohus pankrotiasjas ametisse järelevalvekohtuniku (*rechter-commissaris*). Tegutseb pankrotikohtunike kogu (RECOFA), kes on koostanud kohtumenetluse hea tava pankrotiasjades, samuti üldised juhised halduritele (sh nõuded aruandluse, müügiotsuste, tööajakulu arvestuse ja haldurite tasunõuete kohta). Head tava korrigeeritakse regulaarselt.¹¹²

¹⁰⁹ U. Foerste. Pankrotiõigus. Juura 2018, lk 18.

¹¹⁰ Gerichtsverfassungsgesetz (GVG) § 22 lg-s 6 ja Rechtspflegengesetz RPflG) § 18.lg-s 4. BeckOK StPo mit RiStBV und MiStra, Graf, . 28. Edition, Verlag C.H.Beck 2017. Vt ka D. Faber, N.Vermunt, J. Kilborn, T.Richter (editors). Commencement of Insolvency proceedings. Germany. Oxford University Press 2012, pp 341–342.

¹¹¹ Commencement of Insolvency proceedings. France. (2012), *Op.cit.* pp300–301.

¹¹² Commencement of Insolvency proceedings. Netherlands. (2012), *op.cit.* pp 452–453.

Suurbritannias ei ole eraldi pankrotikohut, kuid kohtunikud ei pea ka teostama järelevalvet halduri tegevuse üle. Kohus lahendab üksnes kaebusi. Siiski on kõige suurem kompetents maksejõuetusajades High Court Chancery Division'i kohtunikel. Sellel kohtul on üldpädevus kõikide juriidiliste isikute maksejõuetusmenetlustes.¹¹³

Singapuris menetleb maksejõuetusajade High Court (ülemkohtu alamaste), kus on ka spetsialiseerunud kohtunikud.

Hispaanias vaatavad maksejõuetusajade läbi kaubanduskohtud,¹¹⁴ Poolas on pankrotikohtuks esimese astme kohtu kaubandusajade osakond.¹¹⁵

USA-s tegutseb iga föderaalsete ringkonnakohtu juures maksejõuetusajadele spetsialiseerunud osakond (kokku 94) ja ametisse on nimetatud spetsialiseeritud pankrotikohtunikud (ametiaja pikkusega 14 aastat).¹¹⁶

Rootsis vaatavad pankrotiasjades läbi üldkohtunikud. Seaduses puudub nõue kohtunike eriväljaõppeks maksejõuetusajades.¹¹⁷ Samamoodi on kohtu pädevus pankrotiasjades reguleeritud Soome õiguses ja Läti õiguses.

Iirimaa ja Horvaatias on pankrotiasjade menetlemine muid äri vaidlusi lahendavate kohtute pädevuses.

Kokkuvõtvalt võib järeldada, et riikides, kus seadusandja on pannud kohtule maksejõuetusmenetluse tõhustamise eesmärgil laiemaid kohustusi teiste menetlusosaliste arvel (sh järelevalve *ex officio*), peab olema tagatud ka pankrotikohtu asjakohane võimekus. Kui sellist pädevat ja võimekat kohut ei ole, peaks seadusandja kujundama maksejõuetusmenetluse võimalikult kohtukaugeks. Üldkohtu koormamine maksejõuetusmenetlustele iseloomulike, paljuski tehniliste kohustuste ja järelevalvega ei ole üldjuhul põhjendatud.

Kohtute/kohtunike spetsialiseerumisega kaasnevad ka omad ohud ja võimalused nende ületamiseks. Maksejõuetusajade arvu sõltuvus majandustsüklist, mis võib periooditi olla väga erinev, muudab keerulisemaks kohtunike töökorralduse. Ka võib asja arutamine spetsialiseerunud kohtus tuua menetlusosalistele kaasa probleeme ja tavapärasest suuremaid kulutusi kohtuga suhtlemisel.¹¹⁸ Spetsialiseerunud kohtunikud võivad ülejäänud kohtunikonnast isoleeruda. Kohtupraktika koondumine konkreetses valdkonnas samade kohtunike kätte võib saada takistuseks kohtupraktika arengule. Euroopa Kohtunike Konsultatiivnõukogu (CCJE) arvamuse kohaselt peab välja töötama kontseptsioone, mis on omased nende valdkonnale ja (tihti) tundmatud teistele juristidele, mis võib lõigata kitsalt spetsialiseerunud kohtunikud ära teiste valdkondade praktikast. Seetõttu peab CCJE spetsialiseerumist võimalikuks piisava suurusega kohtutes. Spetsialiseerumisega seotud puudujääke saab korvata kohtunike roteerumise kaudu: kohtunikul peab olema tagatud õigus

¹¹³ Commencement of Insolvency proceedings. Great Britain (2012), *op.cit.* p 263.

¹¹⁴ Commencement of Insolvency proceedings. Spain. (2012), *op.cit.* p 644.

¹¹⁵ Prawo upadlosciowe i naprawcze z dnia 28 lutego 2003 r. (DZ.U. r 60, poz. 535) § 18.

¹¹⁶ 76. Study on a new approach to business failure and insolvency. Comparative legal analysis of the Member States' relevant provisions and practices. Tender No. JUST/2014/JCOO/PR/CIVI/0075, p 94; Kättesaadav: http://ec.europa.eu/justice/civil/files/insolvency/insolvency_study_2016_final_en.pdf.

¹¹⁷ Commencement of Insolvency proceedings. Sweden. (2012), *op.cit.* p 685.

¹¹⁸ Building Effective Insolvency Systems. Institutional framework. Establishing Principles and Guidelines for Commercial/Bankruptcy Courts. Washington, D.C. September 14-15,1999. <http://worldbank.org> pp 15–17.

vahetada oma karjääri jooksul kohtuniku ülesanded üldkohtuniku omadega ja vastupidi. CCJE rõhutab vajadust austada kohtuniku soovi spetsialiseeruda.¹¹⁹

Eesti kahes suuremas maakohtus (Harju ja Tartu) on spetsialiseerumine maksejõuetusajadele olnud tagatud pikemat aega, mistõttu on ka põhjendatud muuta kohtualluvuse reegleid viisil, et maksejõuetusajade menetlemine koonduks just nendesse kahte riigi suuremasse maakohtusse, mis asuvad ka eri kohturingkondades. Nii on paremini tagatud ka juurdepääs kohtule (PS § 15 lg 1 järgne põhiõigus), sh väiksemad aja- ja rahakulud, seoses suulises kohtumenetluses osalemisega (PS § 24 järgne põhiõigus). Kohtuasja arutamise juures viibimise põhiõiguse realiseerimisel tuleb appi ka digitaalne menetlus ja kohtuga videokanalite kaudu suhtlemise võimaldamine.

Kahe spetsialiseerunud kohtu olemasolu aitab paremini vältida ka neid ohtusid, mis võivad tekkida maksejõuetusajade menetlemise koondumisel kitsa kohtunike grupi kätte (liiga ühekülge praktika kujunemine). Sama ohtu aitab ära hoida ka kahe apellatsioonikohtu kui ka Riigikohtu (kus ei peaks töötama spetsialiseerunud kohtunikud) praktika, samuti asjakohased kohtunike ja kohtuametnike koolitused. Väljatöötamiskavatsusele antud tagasisides pooldati samadel põhjustel samuti kohtualluvuse koondamist kahte, mitte ühte maakohtusse.

Tagatud peab olema kohtunike perioodiline roteerumine 3–5 aasta järel. Lühem periood roteerumiseks ei ole üldjuhul põhjendatud, sest ei ole ilmselt piisav valdkonna eriteadmiste ja oskuste süvendatud omandamiseks.

Maksejõuetusajadele spetsialiseeruda soovivate kohtunike leidmiseks oleks pikemas perspektiivis hea, kui selle vajadusega arvestataks juba kohtunike värbamise protsessis. Seda põhimõtet toetati ka väljatöötamiskavatsusele antud tagasisides.

Väljatöötamiskavatsusele tagasisidet andnud huvigrupid (eelkõige Eesti Advokatuur) tegid ka ettepaneku, mille kohaselt tuleks pankrotihaldureid menetlustes nimetada objektiivsemalt. Küsimuse lahendamine on oluline olukorras, kus maksejõuetusajade menetlemine koondub senisest väiksema osa (spetsialiseerunud) kohtunike kätte.

Paragrahvi 4 täiendatakse lõikega 2¹ eesmärgiga täpsustada kohtualluvuse regulatsiooni olukorras, kus füüsilisest isikust võlgnik sureb pärast tema suhtes esitatud pankrotiavalduse esitamist. Muudatusega nähakse ette, et kui võlgnik sureb pärast pankrotiavalduse esitamist, jätkatakse tema pärandvara suhtes läbiviidavat pärandvara pankrotimenetlust kohtus, kuhu esitati pankrotiavaldus võlgniku üldise kohtualluvuse järgi.

Üldjuhul peaks füüsilisest isikust võlgniku ja tema pärandvara suhtes esitatud pankrotiavalduse kohtualluvus kattuma, kuid teatud olukordadeks on vaja erisätet, tagamaks, et menetlus jätkub samas kohtus.

Füüsilisest isikust võlgniku suhtes esitatakse pankrotiavaldus, lähtudes tema elukohast (PankrS § 4 lõige 2, TsMS § 79). Kõnesoleva eelnõuga pakutakse välja muudatus, mis täpsustab, et võlgniku surma korral esitatakse pankrotiavaldus tema pärandvara suhtes, lähtudes surnud võlgniku surmaaegsest elukohast (PankrS § 4 täiendatakse lõikega 2²). Probleeme võib valmistada olukord, kus füüsilisest isikust võlgniku suhtes pankrotiavalduse esitamise ja tema surma vahelisel ajal on isiku elukoht muutunud. Menetlusökonoomia põhimõttest lähtuvalt ei

¹¹⁹ Euroopa Kohtunike Konsultatiivnõukogu (CCJE) arvamus nr 15 (2012) kohtunike spetsialiseerumise kohta. Kättesaadav: https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/elfinder/dokumentid/8_ccje_2012_arvamus_nr_15.pdf.

oleks otstarbekas ega põhjendatud senise menetluse üleandmine tulenevalt kohtualluvuse muutumisest, arvestades ka asjaolu, et kõnesoleva eelnõuga pakutakse välja muudatus, mille kohaselt olukorras, kus võlgnik sureb pärast tema suhtes esitatud pankrotiavaldust, jätkatakse menetlust tema pärandvara suhtes läbiviidava pärandvara pankrotimenetlusena (PankrS-i täiendatakse §-ga 8¹, täpsemalt on tegemist kõnesoleva paragrahvi lõikega 7).

Võlgniku surma korral peaks tema pärandvara suhtes läbiviidavat menetlust jätkama kohtus, kellel oli kohtualluvus füüsilise isiku suhtes pankrotiasja menetlemiseks enne võlgniku surma.

Paragrahvi 4 täiendatakse lõikega 2², millega täpsustatakse pärandvara pankrotiavalduse esitamise kohtualluvuse regulatsiooni, selgitades, et pankrotiavaldus tuleb kohtule esitada surnud võlgniku surmaaegse elukoha järgi.

Kuivõrd võlgniku surma korral esitatakse pärandvara pankrotiavaldus tema pärandvara suhtes, võib tekkida ebaselgus, kelle isikust lähtudes vastav avaldus tuleb esitada.

Füüsilise isiku suhtes esitatakse pankrotiavaldus võlgniku üldise kohtualluvuse ehk füüsilise isiku elukoha järgi (PankrS § 4 lõige 2, TsMS § 79 lõige 1). Pärandvara pankrotimenetlus on oma olemuselt eripärane, kuivõrd see viiakse läbi varakogumi suhtes ning surnud võlgnikul puudub õigus- ja teovõime. Sellest spetsiifikast tulenevalt tuleb kohtualluvuse regulatsiooni täpsustada.

Kuivõrd pankrotiavalduse esitamisel on kohtualluvus reguleeritud viitega võlgniku üldise kohtualluvuse reeglitele, on vähemalt sätte sõnastusest lähtudes võimalik eeldada, et sel juhul TsMS-i valikulise kohtualluvuse sätted kohaldamisele ei kuulu. Seega ei saaks TsMS-i valikulise kohtualluvuse sätete tõlgendamise kaudu jõuda järeldusele, et pankrotiavalduse saaks esitada ka surnud võlgniku (pärandaja) surmaaegse elukoha kohtule (TsMS § 96 lõige 1) või mitme pärija korral mõne elu- või asukoha järgi.

Selleks et tagada selgem ja ettenähtavam õigusraamistik, lisatakse PankrS §-i 4 sätte, mille kohaselt lähtub kohtualluvus pankrotiavalduse esitamisel surnud võlgniku (pärandaja) surmaaegsest elukohast.

Pankrotiavalduse esitamise kohtualluvuse regulatsioon kohalduks juhul, kui küsimus kuuluks õigusabilepingute või uuesti sõnastatud maksejõuetusmääruse¹²⁰ kohaldamisalasse, see hõlmab eelkõige riigisisese kohtualluvuse küsimusi.

Eelnõuga ei tehta muudatusi pärandvara pankrotimenetluse algatamise avalduse esitamiseks õigustatud isikute ringis, küll aga täiendatakse kohustatud isikute ringi testamenditaitjaga (PärS § 142 lõike 6 muudatus). Kuivõrd praktikas on tekkinud küsimused, kas pankrotiavaldust on võimalik esitada ka ilma pärandi inventuuri tegemata ja milline on pärijate vastutus avalduse esitamise järel, on teatavad pankrotiavalduse esimisega seotud selgitused vajalikud.

Eestis kohaldub pärimisel üldõigusjärgluse printsiip ja pärija vastutus on piiratud pärandvaraga olukordades, kus pärija on pärast inventuuri tegemist täitnud kohustused pärimisseaduses sätestatud korras või kui on välja kuulutatud pärandvara pankrot või kui pankrotiavalduse menetlus on lõppenud pankrotti välja kuulutamata raugemise tõttu (PärS § 130 lõige 3).

¹²⁰ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2015/848, 20. mai 2015, maksejõuetusmenetluse kohta (uuesti sõnastatud).

Kui pärijaid on mitu, võib tekkida küsimus pärija vastutuse ulatuse kohta, sest oma menetlusõigusi saavad kaaspärijad pärimismenetluses iseseisvalt kasutada. Inventuuri tegemine on üldreeglina vabatahtlik ning inventuuri tagajärjed kohalduvad vaid selle pärija suhtes, kes on inventuuri nõudnud. See tõstatab küsimuse, millised peaksid olema pärandvara pankrotimenetluse algatamise avalduse tagajärjed pärija vastutusel, sealhulgas kas pärandvara pankroti korral peaks nende pärijate vastutus, kes on varem inventuurinõude esitanud, erinema nende vastutusest, kes seda ei nõudnud.

Kuigi PärS § 142 lõige 6 sätestab pankrotiavalduse esitamise kohustuse pärast inventuuri, on võimalik, et pankrotiavaldus esitatakse ilma inventuuri tegemata (eelkõige olukorras, kus on selge, et pärandvara on maksejõuetu). Praktikas on aga tekkinud küsimus, kas pärandvara pankroti korral on pärija vastutus piiratud ainult siis, kui ta on inventuuriavalduse esitanud, või ei sõltu vastutus inventuurist¹²¹. 2010. aastal täpsustati PärS § 130 lõike 3 sõnastust ning eelnõu seletuskirjas leiti, et pärija vastutuse piiramine pankroti korral ei peaks sõltuma inventuuri nõudmisest¹²². Seega oli seadusandja tahe, et pärija vastutus oleks pärandvara pankroti korral piiratud sõltumata sellest, kas eelnevalt on inventuur tehtud.

Erinevalt pärandi inventuurist peaks kõikide pärijate vastutus olema pärast pankrotiavalduse esitamist samasugune ega peaks sõltuma sellest, kas pankrotiavalduse on esitanud võlausaldaja, testamenditäitja, pärandi hooldaja, üks pärija või mitu.

Pärija mõiste peaks olema võimalikult lai ehk kui pärijaid on mitu, peaks igaüks neist saama iseseisvalt pankrotiavaldust esitada ning nad ei peaks olema kohustatud avaldust esitama ühiselt vaatamata sellele, et nad kuuluvad kaaspärijate ühisusse ja pärandvarasse kuuluvad esemed kuuluvad nende ühisomandisse. Kuivõrd pärimistunnistus ei ole õigustloov, ei peaks pärija õigus ja kohustus pankrotiavaldust esitada olema seotud sellega, kas talle on nimetatud tunnustus väljastatud või mitte.

Samas peaks pärijal, kes ei soovi oma vastutust piirata, säilima võimalus kohustused täita. Kohus saab sellisel juhul otsustada, kas menetlus lõpetada või mitte (PankrS § 15 lõike 3 punkt 6, § 31 lõige 2).

Testamenditäitja ja pärandi hooldaja pädevused ja õigused-kohustused iseenesest ei lõpe pankroti väljakuulutamisega, ent kui nad oma ülesannetest vabastatakse, peaks neil puuduma ka õigus (ja kohustus) pankrotimenetluse algatamiseks. Ei oleks põhjendatud, kui näiteks olukorras, kus kohus on vastavalt PärS §-le 115 lõpetanud hoiumeetmete rakendamise, saaks isik, kes oli nimetatud pärandi hooldaja, pärast valitsemise lõpetamist pankrotiavaldust esitada.

Paragrahvi 4 täiendatakse lõikega 5 muutmaks seaduses selgemaks maakohtu pädevus avalik-õiguslike nõuete tunnustamise üle peetavate vaidluste lahendamisel. Kohus lahendab võlausaldajate nimekirja kinnitamisel lisaks muudele halduri, võlausaldajate ja võlgniku vastuväidetele ka vastuväited avalik-õiguslikele nõuetele.

PankrS § 4 lõige 1 sätestab, et pankrotiasja menetlemine kuulub maakohtu pädevusse. PankrS § 106 lõige 4 sätestab, et nõuete tunnustamise vaidluse läbivaatamine allub pankrotiasja läbivaatavale kohtule. Pankrotiseadus ei kehtesta üldjuhul avalik-õiguslike nõuete korral nõuete tunnustamise erisusi. Ainus erinevus seisneb võlgniku vastuväites, mis tuleneb PankrS § 104 lõikest 3. Võlgniku poolt avalik-õiguslikule nõudele vastuväite esitamisel omandab haldusakt,

¹²¹ Pangaliidu ja notarite ühiskoolitus 06.05.2016, vt T. Saarma. Pärandvara pankrot ja pärandvara ühisuse osa arestimine, kaasus nr 2.

¹²² Kinnistusraamatusseaduse, pärimisseaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu 725 SE seletuskiri, lk 16; *op. cit.* T. Saarma. Pärandvara pankrot ja pärandvara ühisuse osa arestimine, slaid nr 16.

millest avalik-õiguslik nõue tuleneb, täitedokumentide tähenduse, kui võlgnik ei esita ühe kuu jooksul alates vastuväite esitamisest kaebust halduskohtusse. PankrS § 104 lõike 1 kohaselt ei oma võlgniku vastuväide tähendust nõude tunnustamise osas, vaid selles, kas pankrotimenetluse lõpetamise määrus on hiljem vastuväite saanud nõude rahuldamata jäänud osa suhtes täitedokument või mitte. Kui võlausaldaja võlgniku vastuväidet kohtus ei vaidlusta, siis määrus, milles pankrotimenetluse lõpetamisel märgitakse nõuded rahuldamata jäänud ulatuses, ei ole täitedokument (PankrS § 104 lg-d 1 ja 2, § 168 lg 1, § 158 lg 4, § 163 lg 4).

Muudatus on vajalik, kuivõrd kohtupraktika on avalik-õiguslike nõuete tunnustamise vaidluste lahendamiseks pädeva kohtu hindamisel asunud erinevatele seisukohtadele ning sellest tulenevalt on tekkinud segadus, milline põhimõte tuleneb kehtivast õigusest. Selgema reguleerimise vajadust ning seaduse ja kohtupraktika vahel esineva vastuolu maksunõuete tunnustamisel kõrvaldamise vajadust rõhutasid väljatöötamiskavatsusele antud tagasisides ka Riigikohus ja Tartu Maakohus.

Enne 01.01.2010 kehtima hakanud pankrotiseaduse redaktsiooni oli Riigikohus järgmisel seisukohal: „PankrS § 106 lg 4 kehtestamise üks eesmärk oli koondada kõik vaidlused pankrotiasjas esitatud nõuete üle pankrotiasja menetlevasse kohtusse. Kuna PankrS § 106 lg 4 kohaselt allub nõuete tunnustamise vaidluse läbivaatamine pankrotiasja läbivaatavale kohtule, milleks PankrS § 4 lg 1 järgi on maa- ja linnakohus, siis on PankrS § 106 lg-s 4 kindlaks määratud ka nõude tunnustamise vaidluse läbivaatamiseks pädev kohus. Seda, et nimetatud sätte mõtteks on samuti nõude tunnustamise vaidluste läbivaatamiseks kohtupädevuse määramine, kinnitavad ka pankrotiseaduse teised sätted.“¹²³

01.01.2010 kehtima hakanud pankrotiseaduse redaktsiooni eelnõu ettepanekud sisaldasid ettepanekut viia vaidlused avalik-õiguslike nõuete tunnustamise üle halduskohtu pädevusse. Eelnõuga tehti ettepanek täiendada seadust:

- 1) § 35 lõiget 1 punktiga 6¹ järgmisel sõnastuses: „Pankroti väljakuulutamise peatub võlgniku vastu suunatud haldusakti vaidlustamise tähtaja arvestamine“;
- 2) § 103 lõiget 4 uue teise lausega järgmisel sõnastuses: „Tunnustatuks loetakse ka avalik-õiguslik nõue, mille aluseks oleva haldusakti vaidlustamistähtaeg on möödunud“;
- 3) § 104 lõikega 3 järgmisel sõnastuses: „Võlgniku poolt avalik-õiguslikule nõudele vastuväite esitamisel omandab haldusakt, millest avalik-õiguslik nõue tuleneb, täitedokumentide tähenduse, kui võlgnik ei esita ühe kuu jooksul alates vastuväite esitamisest kaebust halduskohtusse“;
- 4) § 106 lõikega 1¹ järgmisel sõnastuses: „Nõuete kaitsmise koosolekul avalik-õigusliku nõude või selle rahuldamisjärgu tunnustamata jätmisel otsustab nõude või selle rahuldamisjärgu tunnustamise halduskohus nõudele vastuväite esitanud võlausaldaja või pankrotihalduri kaebuse alusel. Kaebuse võib esitada ühe kuu jooksul arvates päevast, mil koosolek jättis nõude või selle rahuldamisjärgu tunnustamata. Kaebuse esitamata jätmisel loetakse vastuväide mitteesitatuks“;
- 5) § 106 lõiget 4 uue teise lausega järgmisel sõnastuses: „Avalik-õigusliku nõude tunnustamise vaidluse läbivaatamine allub halduskohtule, mille tööpiirkonnas asub pankrotiasja läbivaatav kohus“.

Eeltoodud muudatusettepanekutest võeti vastu vaid PankrS § 35 lg 1 p 6¹ ja 104 lg 3 puudutavad muudatusettepanekud. Samas leidis Riigikohus 12. mai 2015. aasta lahendis, et vastuvõetud sätetest võib tuletada seadusandja tahet alates 1. jaanuarist 2010 kehtestada maksunõuete tunnustamiseks pankrotimenetluse puhul erikord, st et vaidlused maksunõuete üle tuleb ka pankrotimenetluse korral lahendada halduskohtus, kuid realiseeris kavandatu osaliselt, seda

¹²³ RKÜKm nr 3-3-1-39-05, p-d 13–15.

täpsemalt selgitamata.¹²⁴ Riigikohus jõudis taolise lahenduseni seeläbi, et kehtima hakanud PankrS § 104 lg 3 kohaselt toodi pankrotiseadusesse kohustus võlgnikul pöörduda halduskohtusse, mis näitab seadusandja tahet kalduda kõrvale reeglist allutada kõik pankrotimenetluse vaidlused maakohtule. Kui leida, et vaidlused maksunõuete tunnustamise üle pankrotimenetluses tuleb lahendada maakohtus ka pärast 1. jaanuari 2010, peaks riik juhul, kui mõni võlausaldaja vaidleb maksunõudele vastu, esitama hagi nõude tunnustamiseks maakohtusse (nagu praegusel juhul tehti). Sellisel juhul võib tekkida olukord, kus samal ajal vaieldakse sama maksunõude üle võlgniku kaebuse alusel PankrS § 104 lg 3 kohaselt halduskohtus ning riigi hagi alusel võlausaldaja vastu maakohtus. See võib kaasa tuua aga vastuolulise praktika ühe ja sama maksunõude osas – halduskohus ja maakohus võivad jõuda sama maksunõude asjas erinevale tulemusele.¹²⁵

Eelnõu menetlemisel on aga seadusandja eelnõule esitatud muudatusettepanekute¹²⁶ vastuvõtmisega selgelt väljendanud tahet lahendada ka vaidlused avalik-õiguslike nõuete üle jätkuvalt maakohtus, mistõttu otsustas seda küsimust reguleerivad sätted seaduse tekstist välja jätta.¹²⁷ Selgitused on tõepoolest napid, samuti ei ole selgitatud seda, miks otsustas seadusandja kehtestada PankrS § 104 lõike 3 hoolimata muude kõnealust küsimust reguleerivate sätete väljajätmisest. Eesmärgipäraseks põhjuseks võib pidada võlausaldajate võrdset kohtlemist. Riigikohus on eri võlausaldajate nõuete samasugust kohtlemist põhjendanud järgmiselt: „Pankrotiseaduse § 2 sätestab menetluse eesmärgid. Selle sätte kohaselt rahuldatakse pankrotimenetluse kaudu võlausaldajate nõuded võlgniku vara arvel pankrotiseaduses ettenähtud korras võlgniku vara võõrandamise või võlgniku ettevõtte tervendamise kaudu. Selle sätte mõte on võlausaldajate võrdne kohtlemine selliselt, et nende nõuded rahuldatakse võlgniku pankroti korral pankrotimenetluse kaudu ja pankrotiseaduses sätestatud korras. Siit tuleneb ka seadusandja eesmärk panna kõik võlausaldajad alates pankroti väljakuulutamisest võimalikult võrdsesse olukorda, sõltumata sellest, millist liiki nõuded neil on või millal nõue muutub sissenõutavaks. Ka PankrS § 44 lg 1 kohaselt menetletakse pärast pankroti väljakuulutamist kõiki nõudeid võlgniku vastu ainult pankrotiseaduses sätestatud korras, st ühe ja sama protseduuri järgi ning samade reeglite alusel.“¹²⁸

Avalik-õiguslike nõuete tunnustamise vaidluse kuulumist haldus- või maakohtu pädevusse arutati ka maksejõuetuse revisjoni komisjoni 05.07.2019 toimunud koosolekul ning jõuti järeldusele, et koosmõjus teiste eelnõu muudatusettepanekutega on põhjendatud jätta vaidlused avalik-õiguslike nõuete tunnustamise üle maakohtu pädevusse. Samuti toetati, et kuivõrd sama maksunõude üle vaidluse lahendamisel ühel juhul halduskohtus ja teisel juhul maakohtus ei ole mõistlikku põhjendust,¹²⁹ teha eelnõuga täiendav ettepanek PankrS § 104 lõike 3 kustutamiseks¹³⁰ (põhjendustest täpsemalt paragrahvi selgituste juures).

Riigikohus on oma 12.05.2015. a lahendis õigesti esile toonud, et „nii menetlusökonomilistel kaalutlustel kui ka õiguskindlama praktika kujundamise huvides on, et vaidlused maksunõude

¹²⁴ RKÜKo nr 3-2-1-82-14, p 21.

¹²⁵ *Ibid.*

¹²⁶ Muudatusettepanekud esitas Riigikogu õiguskomisjon. Komisjoni istungitest võtsid osa justiitsminister Rein Lang, Justiitsministeeriumi töötajad, advokatuuri esimees Aivar Pilv, pankrotihaldurite koja juhatuse esimees Andres Hermet, pangaliidu esindajad, Harju Maakohtu kohtunik Merike Varusk, riigikohtunik Villu Kõve, professor Paul Varul, *dr. jur.* Martin Käerdi ja teised. Vt XI Riigikogu stenogramm VI istungjärk. Kolmapäev, 25. november 2009, kell 14:00, päevakorra punkt nr 6: 19:33 Kohtutäituri seaduse eelnõu (462 SE) teine lugemine. Kättesaadav: <http://stenogrammid.riigikogu.ee/et/200911251400#PKP-5330>.

¹²⁷ 462 SE II Muudatusettepanekute loetelu kohtutäituri seaduse eelnõule, p 16.

¹²⁸ RKÜKm nr 3-3-1-39-05, p-d 13–15.

¹²⁹ RKÜKo nr 3-2-1-82-14, p 21.

¹³⁰ Maksejõuetusõiguse revisjoni protokollid. Kättesaadav: <https://www.just.ee/et/maksejouetusõiguse-revisjoni-protokollid>.

tunnustamise üle pankrotimenetluses lahendataks halduskohtus, kus lahendatakse maksuvaidlusi igapäevaselt halduskohtumenetluses kehtivate normide ja põhimõtete järgi ning rakendades vastavaid materiaalõiguslikke norme. Maksuvaidluse lahendamine halduskohtus tagab eelduslikult õigusvaidluse kiirema lahendamise, kohtumenetluse vastavuse õigussuhte erisustele ja ühtse kohtupraktika väljakujunemise.“ Arvestades kõnesoleva eelnõu ettepanekuid seoses kohtute spetsialiseerumisega maksejõuetusajadele, nõuete tunnustamise protsessi kohtulikuks muutmisega ja maksuhalduri haldusakti alusel esitatud nõuete kaitsmiseta tunnustatavate nõuete nimekirja lisamisega, võib eeldada selletaoliste vaidluste vähenemist ning spetsialiseerunud kohtunike võimekust neid lahendada. Nõuete tunnustamine kohtu poolt hagita menetluses võimaldab ühe pankrotimenetluse nõudeid vaadata ja lahendada komplekselt, mistõttu on mõistlik lahendada samas ka avalik-õiguslikud nõuded. Samuti kehtib hagita menetluses uurimisprintsiipt sarnaselt haldusmenetlusega.

Ka 01.01.2004 kehtima hakanud pankrotiseaduse puhul eelistati eelnõu seletuskirja kohaselt koondada kõik ühe pankrotimenetlusega seonduvad erinevad kohtuvaidlused ühte kohtusse menetluse läbiviimise efektiivsuse seisukohast ning välistamaks omavahel vastuolus olevate otsuste tegemise.¹³¹

Avalik-õiguslike asjade lahendamine maakohus ei ole iseenesest midagi uut. KS § 9 lõige 1 sätestab, et maakohus arutab tsiviil-, kriminaal- ja väärteoasju, aga teeb ka muid toiminguid, mis on seadusega antud nende pädevusse. TsMS § 1 järgi vaadatakse tsiviilkohtumenetluses läbi tsiviilasi, kui seaduses ei ole sätestatud teisiti. HKMS § 4 lg 1 kohaselt on halduskohtu pädevuses avalik-õiguslikus suhtes tekkinud vaidluste lahendamine, kui seadus ei näe ette teistsugust menetluskorda. Seega on seadusandja ette näinud, et teatud juhtudel võib maakohus avalik-õiguslikke asju lahendada. Näiteks on seadusandja KTS § 9 lõikega 8 otsustanud maakohu pädevusse anda avalik-õigusliku iseloomuga¹³² toimingu ehk kohtutäituri poolt tekitatud kahju hüvitamisega seotud vaidluste läbivaatamise. Seadusandja on maakohu pädevusse andnud ka täitemenetluses sundtäitmise lubamatuks tunnustamise hagi lahendamise, mille sisuks võib samuti olla vaidlus avalik-õigusliku nõude üle (TMS § 221 ja § 11 lg 1 p 5).¹³³

Seadust täiendatakse paragrahviga 8¹, millega lisatakse PankrS-i pärandvara pankrotimenetluse eripära arvestav regulatsioon.

Lõikega 1 nähakse ette, et võlgniku surma korral viiakse pärandvara pankrotimenetlus läbi tema pärandvara suhtes.

Sätte eesmärgiks on selgitada, et olukorras, kus isik sureb, viiakse pärandvara pankrotimenetlus läbi tema pärandvara ehk varakogumi suhtes, piiritledes ära eseme, mille suhtes menetlus läbi viiakse, vältimaks segadust, mis võib tekkida seoses asjaoluga, et menetluse eeldatav võlgnik on oma surma tõttu kaotanud õigus- ja teovõime. Ka kehtivas õiguses on välja toodud, et pankrotiavalduse saab võlgniku surma korral esitada tema vara suhtes (PankrS § 9 lõike 2 esimene lause).

¹³¹ Seletuskiri pankrotiseaduse 1085 SE I eelnõu juurde, lk 52. Kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/7f777586-e72c-319a-a0e7-3133fa683678/Pankrotiseadus>.

¹³² RKEKm nr 3-3-4-4-11, p 7.

¹³³ RKEKm nr 2-17-12525 p 7. Vaidlust peeti muu hulgas selle üle, kas maakohus oli pädev lahendada sundtäitmise lubamatuks tunnustamise hagi, mis esitati seoses maksuhalduri haldusaktist tuleneva nõudega. Ringkonnakohus leidis, et maakohus oli pädev, Riigikohus seda ümber ei lükanud. Samuti lahendas Harju Maakohus asja uuel läbivaatamisel.

Pärandvara pankroti algatamise eeldusi võrreldes üldreegliga ei muudeta: pärandvara peab olema maksejõuetu (eel nõuga PankrS-i lisatud § 1 lõige 4) ja pärija, testamenditäitja, pärandi hooldaja või võlausaldaja peab esitama avalduse pärandvara pankrotimenetluse algatamiseks.

Selguse huvides peaks pärandvara pankrotimenetluses tulema senise kohtupraktika sarnaselt menetluse pealkirjast, Ametlike Teadaannetes avaldatud teadaannetest ja kohtulahenditest välja, et tegemist on pärandvara pankrotimenetlusega. Samuti peaks pärija huvide kaitseks teadaannetest selgelt nähtuma, et pankrotimenetlus ei ole algatatud pärija maksejõuetuse tõttu (ühelt poolt vältimaks pärija diskrediteerimist, teisalt vältimaks segadust pärija võlausaldajates).

Lõigetega 2 ja 3 täpsustatakse, et võlgniku pärijat loetakse menetlusosaliseks nii pankrotiavalduse läbivaatamisel kui ka pärandvara pankrotimenetluses ja pärandvara pankrotimenetluses kohaldatakse võlgniku pärija suhtes PankrS-is võlgniku kohta sätestatud ulatuses, milles sätestatu ei ole oma olemuselt lahutamatult seotud surnud võlgniku isiku või tema pärandvaraga.

Eel nõuga ei määratleta pärandvara pankrotimenetluses pankrotivõlgnikku, kuivõrd menetlus viiakse läbi surnud võlgniku pärandvara suhtes, võlgniku kohta sätestatud kohaldatakse võlgniku pärija suhtes ulatuses, milles sätestatu ei ole oma olemuselt lahutamatult seotud surnud võlgniku isiku või tema pärandvaraga.

Kuivõrd Eesti õiguses puudub pankrotipesa konstruktsioon, ei ole pärandvaral kui varakogumil, mille suhtes menetlus läbi viiakse, õigus- ega teovõimet. Kui surnud võlgnik (pärandaja) ei oleks oma õigusvõimet kaotanud, oleks tema menetluses võlgnik. Kuid kuna tal aga enam õigusvõimet ei ole, peaks pärandvara eest menetlusõigusi pankrotimenetluses kasutama pärija kui varakogumi esindaja ja isik, kellele üldõigusjärgluse põhimõttest tulenevalt lähevad pärandi vastuvõtmisega üle kõik pärandaja õigused ja kohustused (välja arvatud need, mis oma olemuselt on lahutamatult seotud pärandaja isikuga või mis seadusest tulenevalt ei saa ühelt isikult teisele üle minna, PärS § 130 lõige 1). Pärija astub üldreeglina pärandaja asemel õigussuhetesse, samuti võtab pärija üle pärandaja positsiooni kohtumenetluses (TsMS § 209).

Eelkõige peaks pärandvara esindama pärijad, kui nad on teada ning vaid juhul, kui pärijad ei ole selgunud, osaleks menetluses pärandi hooldaja, testamenditäitja või ajutine esindaja (vt kõnesoleva paragrahvi lõiget 8), tagamaks pärija õiguste kaitse.

Sätete vajaduse tingib asjaolu, et oluline on kindlaks määrata ja selgelt sätestada, kes võlgniku menetlusõigusi rakendab. Menetlusosalisena on võlgniku pärija (pärija puudumisel testamenditäitja, pärandi hooldaja või ajutine esindaja) eelkõige õigustatud tegema toiminguid, mis muidu oleks nõudnud võlgniku aktiivset tegevust, nt võimalus menetluses osaleda ja saada teavet, olla ära kuulatud, tutvuda võlausaldajate nõuetega ja neile vastu vaielda, realiseerida kaebeõigust.

Pärija käsitlemist menetlusosalisena ja tema suhtes võlgniku kohta sätestatu kohaldamist toetavad järgmised asjaolud:

- pärija on pärandaja üldõigusjärglane ning Eesti õiguses ei ole võimalik, et pärijat ei ole;
- pärija on pärandvara või sellest mõttelise osa omanik;
- pärijal võib olla teavet pärandvara, sellega seotud asjaolude või pärandvaral lasuvate kohustuste kohta;
- pärija on õigusvõimeline ja saab menetlusõigusi maksmata panna, olles teovõimeline, või esindaja kaudu, kui ta teovõime on piiratud;

- kuna pärija huvide kaitsmine pankrotimenetluse käigus on vajalik, tuleks ta menetlusse niikuinii kaasata;
- sellise lahenduse puhul on võimalik vältida segadust, mis võib kaasneda halduri pädevuse sisustamisel pärandvara hulka kuuluvate esemete kasutamisega.

Oluline on, et võlgniku kohta sätestatu kohaldamine ei moonuta pärijate piiratud vastutust ja on selge, et varamassidena on pärija isiklik ja pärandvara lahutatud ning pankrotimenetluses on sihtvaraks, mille arvel rahuldatakse võlausaldajate nõuded, pärandvara, mitte aga pärija isiklik vara. Lisaks ei ole võimalik pärijat käsitleda isiklike kohustuste eest pankrotivõlgnikuna.

Lõikega 4 nähakse ette, et võlgniku pärija suhtes ei rakendata pankrotiavalduse tagamise abinõusid, kui kõnesolevast seadusest ei tulene teisiti. Võlgniku pärija suhtes ei kohaldata kõnesoleva seaduse §-des 88, 89 ja §-s 91 sätestatut.

Kehtivas õiguses keskendub suur hulk pankrotivõlgnikku puudutavaid sätteid menetluse tagamise abinõudele. Kuigi pärandvara pankrotimenetluse regulatsiooni kujundamisel võeti lähtealuseks, et üldreeglina kohaldub füüsilisest isikust võlgniku kohta sätestatu ka võlgniku pärija suhtes, on tehtud teatud erisusi, sealhulgas sätete osas, mis puudutavad menetluse tagamise abinõusid. Kuivõrd menetluse tagamise abinõud ja nende rakendamine on oma olemuselt seotud võlgniku isiku ja tema tegevusega, tuleks võlgniku pärija puhul neid piiratud rakendada, eelkõige ulatuses, mis ületavad vara käsutuspiiranguid (vt PankrS §-de 20 ja 35 muudatused) ja kaasaaitamiskohustust. Nii ei peaks võlgniku pärija suhtes olema kohaldatavad elukohast lahkumise keeld (PankrS § 88) ja võlgniku trahvimine, sundtoomine ja arest (PankrS § 89). Täiendavalt peaks pärandvara pankrotimenetluses olema välistatud ärikeelu kohaldamine võlgniku pärija suhtes (igal juhul automaatse keelu rakendumine, nagu see on ette nähtud füüsilise isiku puhul, PankrS § 91 lõige 1). Samas peaks pärijal aga kindlasti olema kaasaaitamiskohustus teabe ja dokumentide esitamiseks.

Lõikega 5 täiendatakse pankrotivõlausaldajate nimekirja pärandvara pankrotimenetluse puhuks ja sedastatakse, et lisaks PankrS § 8 lõikes 3 nimetatud võlausaldajale on pärandvara pankrotimenetluses võlausaldajaks isik, kellel on pärandvara suhtes varaline nõue, mis on tekkinud enne pankroti väljakuulutamist ja mille puhul on kohustatud isikuks võlgniku pärija. Pankrotivõlausaldaja on pärandvara pankrotimenetluses isik, kellel on pärandvara suhtes varaline nõue, mis on tekkinud enne pankroti väljakuulutamist. Pankrotivõlausaldajaks on ka need isikud, kelle nõude puhul on kohustatud isikuks pärija ja kelle enne pankroti väljakuulutamist tekkinud nõue tuleb rahuldada pärandvara arvel, näiteks annakusaaja, isikud, kellel on nõue tulenevalt sihtkäsundist, -määrangust või sundosast. Need isikud peaks saama oma nõude pankrotimenetluses esitada, vaatamata sellele, et nende nõude rahuldamine pärast kõikide võlausaldajate nõuete rahuldamist on suhteliselt ebatõenäoline (rahuldamisjärgu kohta vt PankrS § 153 lõike 1 punkti 4 muudatus). Pankrotivõlausaldaja saaks olla ka pärija, kui tal oli nõue pärandaja vastu. Tema ja pärandaja vahelist õigussuhet ei peaks lugema pärandi avanemise korral lõppenuks kokkulangemiseks (vt käesoleva paragrahvi lõige 6).

Siinkohal on oluline märkida, et pankrotivõlausaldajaks saavad olla vaid need, kellel on nõuded tulenevalt õigussuhtest pärandajaga, mitte eraldiseisvad nõuded mõne pärija vastu.

Lõikega 6 täpsustatakse, et pärandvara pankrotimenetluse algatamisel ei loeta võlgniku ja tema pärija vahelisi õigusi ja kohustusi, mis saavad pärimisseaduse § 130 lõikest 1 tulenevalt pärijale üle minna, pärandi avanemise tagajärjel lõppenuks võlasuhte kokkulangemiseks.

Vastavalt VÕS § 206 lõikele 1 lõpeb võlasuhe võlgniku ja võlausaldaja kokkulangemisega ühes isikus. Kui võlgniku ja võlausaldaja isik on võlasuhtes kokku langenud, kuid sellel isikul on võlasuhte jätkumiseks õigustatud huvi, siis võlasuhe ei lõpe.

Kuivõrd ka pärija saaks olla pankrotivõlausaldajaks, kui tal oli pankroti väljakuulutamisel varaline nõue pärandaja vastu, ei peaks võlgniku pärija ja surnud võlgniku (pärandaja) vahelist õigussuhet lugema pärandi avanemise korral lõppenuks kokkulangemisega. Vastupidi, pärandaja ja pärija vahelised võlasuhted, mis lõppenuks pärimise tõttu kokkulangemisega, peaks olukorras, kus algatatakse pärandvara pankrotimenetlus, lugema tagasiulatuvalt mittelõppenuks, et anda pärijale võimalus need nõuded pankrotivõlausaldajana maksmata panna ning tagada, et pärija vara ei vähene alusetult. See saab puudutada võlasuhteid, millest tulenevad kohustused said pärijale pärimise käigus üle minna, kuid mitte pärandaja isiklike kohustusi pärija ees.

Kuivõrd tegemist on tavapäraste pärandaja ja pärija vaheliste nõuetega, mis ei seondu pärandi avanemisega ega pärandvara valitsemisega, siis ei ole põhjust pärijat tavapära pankrotivõlausaldajatest eristada. Pärija peaks selliste nõuetega osalema pärandvara pankrotimenetluses ja ta nõude peaks rahuldama samas järjekorras nagu teiste võlausaldajate nõuded.

Lõikega 7 sätestatakse regulatsioon võlgniku surma puhuks, täpsemalt nähakse ette, et kui võlgnik sureb pärast tema suhtes esitatud pankrotiavaldust, jätkatakse menetlust tema pärandvara suhtes läbiviidava pärandvara pankrotimenetlusena.

Arvestades asjaolu, et võlgniku surm ei ole pankrotimenetluse lõppemise alus¹³⁴, peaks võlgniku surma korral füüsilise isiku pankrotimenetlus teisenema automaatselt pärandvara pankrotimenetluseks ning sellest alates rakenduksid pärandvara pankrotimenetluse erireeglid. Kui võlgnik sureb pärast tema suhtes esitatud pankrotiavaldust, jätkatakse menetlust tema pärandvara suhtes läbiviidava pärandvara pankrotimenetlusena. Senised menetlustoimingud ja tehingud peaksid jääma kehtima.

Regulatsiooni eesmärgiks on pakkuda lahendus, mille puhul menetlus jätkuvalt võimalikult samal kujul kui enne isiku surma, arvestades ulatuslikke tagajärgi, mis pankroti väljakuulutamisel kaasnevad (PankrS § 35). Ebaotstarbekas oleks näiteks seniste menetlustoimingute või tehingute tagasipööramine ning asjatut segadust tekitaks pankrotivara koosseisu uuesti kindlaksmääramine. Küll aga on võimalik, et koosseis muutub seoses uue vara lisandumisega (näiteks võivad lisanduda kogumispensioni osakud). Kui menetluses osalevad kõik senised võlausaldajad, on nad juba olnud menetlusse kaasatud ning kui uusi võlausaldajaid ei lisandu, siis ei teki küsimust, kas oleks vaja uuesti läbi viia menetlustoimingud ka nende suhtes.

Pärandvara pankrotimenetlusele ülemineku regulatsioon ei kohaldu, kui võlgnik on surnud enne pankrotiavalduse esitamist. Sellisel juhul on võimalik algatada pärandvara pankrotimenetlus.

Lõikes 8 nähakse ette, et kui pärandit ei ole vastu võetud, pärija ei ole teada või ei ole teada, kas ta pärandi vastu võtab, võib kohus pärijale ajutise esindaja määrata. Esindajat ei määrata, kui pärandvara valitseb hooldaja või testamenditäitja.

Pärandvara olemusliku eripära tõttu ei saa mööda vaadata vajadusest, et keegi peab seda pankrotimenetluses esindama. Arvestades pankrotimenetluse kiireloomulisust, kehtivas

¹³⁴ Riigikohtu tsiviilkolleegiumi 21. novembri 2007. a määrus nr 3-2-1-120-07, punktid 9 ja 10.

õiguses sätestatud põhimõtet, et menetlust ei peaks saama peatada, samuti asjaolu, et peatumise tagajärjed tooksid kaasa pankrotimenetluse toimingute tegemise piiramise ja takistaksid halduril tegevust jätkata, ei peaks sarnaselt täitemenetlusega ka pankrotimenetlus võlgniku surma korral peatuma (TMS § 16) .

Samas peaksid olukorrad, kui pärijaid, kes saaksid menetluses osaleda, kuid keda ei ole teada, olema pärija väljaselgitamise üleskutsemenetluse tõttu harvad. Kuivõrd aga sellised olukorrad võivad siiski esineda, on vajalik regulatsioon, mis näeks ette, kes peaks sel juhul pärandvara õigusi menetluses esindama. Kui pärandvara valitseb testamenditäitja või pärandi hooldaja, peaks see isik pärandvara õigusi menetluses esindama. Kui aga pärijad ei ole teada, testamenditäitjat või pärandaja hooldajat ei ole määratud, antakse pakutava regulatsiooniga kohtule õigus vajaduse korral määrata ajutine esindaja.

Üldiselt peaks aga menetluses osalema pärijad ning olukordi, kus pärijana ei ole võimalik kedagi määratleda, peaks olema pigem harva, sest pärija üleskutsemenetlus tagab kiiresti eeldusliku pärija. Olukorras, kus pärijat ei ole teada või kui tema elukoha kohta puuduvad usaldusväärsed andmed, viib notar läbi pärija üleskutsemenetluse. Kui ühtki pärijat ei ole teada ega ükski ei teata endast ühe kuu jooksul teate avaldamisest või ei suuda oma pärimisõigust tõendada, eeldatakse, et seadusjärgne pärija on pärandi avanemise koha kohaliku omavalitsuse üksus, või kui pärand on avanenud välisriigis ja pärimisele kohaldatakse Eesti õigust, kehtiks eeldus riigi kohta (PärS § 18, § 125 lg 3, § 169). Kuna üleskutsemenetluse läbiviimine toimub lühikese aja jooksul, saaks eeldusliku pärijana pankrotimenetluses osaleda kohaliku omavalitsuse üksus või riik ja selliselt peaks alternatiivsete varuvariantide kasutusala olema väike.

Sarnaselt täitemenetlusega saaks kohus olukorras, kus pärijad ei ole siiski selgunud, testamenditäitjat ega pärandi hooldajat ei ole nimetatud, vajaduse korral määrata ajutise esindaja. Kohus saaks toimida samadest põhimõtetest lähtudes, nagu tsiviilkohtumenetlusteovõimetusle isikule ajutist esindajat määrates vastavalt TsMS § 219 lõikele 1.

Lõikes 9 sätestatud regulatsioon näeb ette, et kui võlgnik sureb pärast tema suhtes esitatud pankrotiavaldust, esitab ajutine haldur või pankrotihaldur vajaduse korral notarile avalduse pärimismenetluse algatamiseks. Sätte eesmärgiks on pärimismenetluse võimalikult kiire algatamine, selgitamiseks välja surnud võlgniku pärijad. Ajutise halduri või pankrotihalduri pärimismenetluse algatamise avalduse esitamist notarile võimaldab ka PärS § 166 lõige 1, mille kohaselt esitab pärija, pärandaja võlausaldaja, annakusaaja või muu pärandvara suhtes õigusi omav isik notarile pärimismenetluse algatamiseks vastava notariaalselt tõestatud avalduse.

Paragrahvi 10 täiendatakse lõikega 7 seoses PankrS § 17 lõike 1 muutmisega, mille tulemusel ei oleks enam kohtuistungil pidamine pankrotiavalduse läbivaatamiseks kohustuslik. Kohtuistung peetakse siis, kui kohus seda vajalikuks peab või pooled seda nõuavad. Seetõttu täiendatakse ka PankrS § 10 lõikega 7, mille kohaselt peab võlausaldaja, kui ta soovib pankrotiavalduse läbivaatamist kohtuistungil, seda pankrotiavalduses märkima. Vastasel juhul loetakse, et ta on nõus asja lahendamise kohta kirjalikus menetluses.

Paragrahvi 11 täiendatakse lõikega 1¹ selliselt, et ka ajutise halduri tasu ja kulutuste katteks makstud deposiidi korral oleks võlausaldajal õigus esitada pankrotiavaldust esitama kohustatud isiku suhtes deposiidi tagasisaamiseks avaldus sarnaselt PankrS § 30 lõike 3 kohta tehtud ettepanekuga.

Kehtiva seaduse järgi on küll pankrotimenetluse kulude katteks tasutud deposiidi puhul võlausaldajal või muul isikul õigus esitada nõue isiku vastu, kes on rikkunud pankrotiavalduse õigeaegse esitamise kohustust, kuid sellist võimalust ei ole sätestatud ajutise halduri tasu ja kulutuste katteks tasutud deposiidi puhul (PankrS § 30 vs § 11). Arvestades, et juba ajutine haldur peab välja selgitama maksejõuetuse põhjused ja tekkimise aja (PankrS § 22 lg 2, lg 5), mis on samuti üks pankrotimenetluse eesmärke (PankrS § 2), ei ole põhjendatud, et ajutise halduri kulutuste katteks tasutud deposiiti ei ole võimalik kohustust rikkunud isikult välja nõuda.

Kuna võlgniku maksejõuetus tuvastatakse ajutise halduri aruande põhjal ja pärast seda kuulutatakse välja võlgniku pankrot, on mõistlik ajutise halduri kulutuste katteks tasutud deposiidi väljamõistmist reguleerida samamoodi nagu pankrotimenetluse kulude katteks tasutud deposiidi nõudmist. Erinev on olukord siis, kui menetlus raugneb ja pankrotti välja ei kuulutata. Sellisel juhul peab samuti olema võimalus deposiit välja nõuda. Selleks luuakse PankrS § 11 lõikega 1² erialus.

Paragrahvi 11 täiendatakse lõigetega 1² ja 1³ selliselt, et ka siis, kui menetlus lõpeb raugemisega ja pankrotti välja kuulutamata, saab võlausaldaja, kes tasus ajutise halduri tasu ja kulutuste katteks deposiidi, esitada avalduse selle väljanõudmiseks pankrotiavaldust esitama kohustatud isikult. Deposiidi väljamõistmise eeldused on samasugused nagu deposiidi väljamõistmisel PankrS § 30 lg 3 alusel. Selleks, et võlausaldaja nõue saaks kiiresti lahendatud, tuleks avaldus lahendada PankrS § 29 lõikes 1 või 2 nimetatud määruuse tegemisel.

Paragrahvi 11 lõiget 2 muudetakse sarnaselt PankrS § 30 lõike 4 muutmisega.

Paragrahvi 12 täiendatakse lõikega 1¹ eesmärgiga täpsustada, et kui võlausaldaja on esitanud pankrotiavalduse pärandvara suhtes, toimetatakse see kätte võlgniku pärijale, testamenditäitjale või pärandi hooldajale.

Kui võlausaldaja on esitanud pankrotiavalduse, tuleb see võlgnikule kätte toimetada (PankrS § 12). Regulatsiooni on vaja täpsustada, et oleks selge, kellele pärandvara pankrotimenetluse puhul võlausaldaja pankrotiavaldus tuleb kätte toimetada.

Kehtivas õiguses on sätestatud, et pankrotihoiatus tuleb esitada pärijale, testamenditäitjale või pärandi hooldajale (PankrS § 10 lõige 3¹). Pankrotiavalduse võiks kätte toimetada samale isikute ringile. Eelkõige tuleks pankrotiavaldus kätte toimetada pärijale, kuid olukorras, kus pärija ei ole veel selgunud, võiks kõnesoleva avalduse kätte toimetada pärandi hooldajale või testamenditäitjale. Olukorras, kus ka hooldajat või testamenditäitjat ei ole määratud, on kättetoimetamine problemaatiline. PankrS § 6 lõike 3 esimene lause võimaldab lugeda menetlusdokumendi kättetoimetatuks viie päeva möödumisel postitamisest saaja aadressil, isegi kui saadeti tagastatakse. Olgugi et selline regulatsioon võib teatud juhul kättetoimetamist lihtsustada, ei lahenda see probleemi, kui pärijaid ei ole teada ja hooldajat ega testamenditäitjat pole määratud, sest sellisel juhul puudub ka aadress, kuhu pankrotiavaldus tuleks saata. Kui kohus on vastavalt eelnõus pakutud PankrS § 8¹ lõikele 8 pärijale määranud ajutise esindaja, tuleks muude õigustatud isikute puudumisel pankrotiavaldus kätte toimetada ajutisele esindajale, kuivõrd sellisel juhul saaks pärandvaraga seotud õigusi piisavalt kaitstuks lugeda.

Paragrahvi 12 lõiget 2 muudetakse seoses PankrS § 16 kehtetuks tunnistamisega ja PankrS § 17 lõike 1 muutmisega.

PankrS § 12 lg 2 kohaselt tuleb pankrotiavalduse kättetoimetamise teates märkida, et võlgnik võib võlausaldaja pankrotiavalduse kohta kuni eelistungini esitada vastuväite. PankrS § 16

kohaselt on kohtul, kui pankrotiavalduse esitab võlausaldaja, kohustus pidada ajutise halduri nimetamiseks eelistung. PankrS § 16 kehtetuks tunnistamise tagajärjel ei oleks kohtul enam kohustust eelistungit pidada. Seega ei saa võlgniku võlausaldaja pankrotiavaldusele vastuväite esitamise õigust seada sõltuvusse eelistungi toimumise ajast. Oluline on, et võlgnikul oleks vastuväide võimalik esitada enne ajutise halduri nimetamist. Muudatusettepaneku kohaselt määrab kohus võlgnikule tähtaja, mille jooksul on võlgnikul õigus vastuväide esitada. Kohus peaks lähtuma sellest, kas ta konkreetses asjas eelistungi peab või mitte.

PankrS § 17 lõiget 1 muudetakse selliselt, et kohtuistungi pidamine pankrotiavalduse läbivaatamiseks ei oleks enam kohustuslik. Kohtuistung peetakse siis, kui kohus seda vajalikuks peab või pooled seda nõuavad. Seetõttu täiendatakse ka PankrS § 12 lõiget 2 selliselt, et võlgnik peab võlausaldaja pankrotiavalduse kättesaamisel kohut teavitama, kui ta soovib pankrotiavalduse läbivaatamist kohtuistungil. Vastasel juhul loetakse, et ta on nõus asja lahendamisega kirjalikus menetluses.

Paragrahvi 13 täiendatakse lõikega 2¹, selgitamaks, et olukorras, kus pärandvara suhtes esitab pankrotiavalduse võlgniku pärija, testamenditäitja või pärandi hooldaja, tuleb avalduses esitada andmed pärandvara kohta. Täiendavalt täpsustatakse, et kui enne pankrotiavalduse esitamist on tehtud pärandi inventuur ja koostatud pärandvara nimekiri, tuleb see pankrotiavaldusele lisada.

PankrS § 9 lõike 2 teine lause sedastab, et võlgniku surma korral võlgniku pärija, testamenditäitja või pärandi hooldaja esitatud pankrotiavaldusele kohaldatakse vastavalt võlgniku pankrotiavalduse kohta sätestatud. PankrS § 13 vajab täiendamist seonduvalt asjaoluga, et võlgniku pankrotiavalduse sätete kohaldumisel peaks pärandvara pankrotimenetluses olema selge, et võlanimekirjas tuleb kajastada pärandvara koosseis (mitte pärija või kellegi teise vara koosseis), põhistada tuleks pärandvara maksejõuetus ja kajastada pärandvara suhtes nõudeid esitanud võlausaldajate andmed.

Kuigi PärS § 142 lõige 6 sätestab pankrotiavalduse esitamise kohustuse pärast inventuuri, on võimalik, et pankrotiavaldus esitatakse ilma inventuuri tegemata (nt olukorras, kus on selge, et pärandvaral lasuvad kohustused ületavad oluliselt positiivse vara). Kui aga inventuur on tehtud, tuleks pankrotiavaldusele lisada pärandvara nimekiri. See annab ka kohtule selgema ülevaate pärandvara seisust, võimaldades kohtul näiteks otsustada, kas menetluses on vaja määrata ajutine haldur (PankrS § 15 lõige 2¹).

Paragrahvi 13 täiendatakse lõikega 5 seoses PankrS § 17 lõike 1 muutmisega, mille tulemusel ei oleks enam kohtuistungi pidamine pankrotiavalduse läbivaatamiseks kohustuslik. Kohtuistung peetakse siis, kui kohus seda vajalikuks peab või pooled seda nõuavad. Seetõttu täiendatakse ka PankrS § 13 lõikega 5, mille kohaselt peab võlgnik, kui ta soovib pankrotiavalduse läbivaatamist kohtuistungil, seda pankrotiavalduses märkima. Vastasel juhul loetakse, et ta on nõus asja lahendamisega kirjalikus menetluses.

Paragrahvi 15 lõike 1 teist lauset muudetakse seoses PankrS § 16 kehtetuks tunnistamisega. PankrS § 15 lõike 1 kohaselt, kui ajutise halduri nimetamine tuleb otsustada eelistungil, otsustab kohus kümne päeva jooksul pankrotiavalduse saamisest istungi toimumise aja ja edastab kutsed. PankrS § 16 kohaselt on kohtul, kui pankrotiavalduse esitab võlausaldaja, kohustus pidada ajutise halduri nimetamiseks eelistung. PankrS § 16 kehtetuks tunnistamise tagajärjel ei oleks kohtul enam kohustust eelistungit pidada. Samas on oluline säilitada pikem tähtaeg ajutise halduri nimetamiseks puhuks, kui seadusest tulenevalt on eelistungi pidamine kohustuslik (IFS § 192 lg 2) või kohus otsustab kaalutusõiguse alusel ajutise halduri nimetamiseks eelistungi pidada. PankrS § 15 lg 1 teise lause sõnastust on vastavalt muudetud.

Paragrahvi 15 täiendatakse lõikega 2¹ ja täpsustatakse, et kui pankrotiavalduse on esitanud võlgniku pärija, testamenditäitja või pärandi hooldaja, võib kohus pärandvara väärtust arvestades jätta ajutise halduri nimetamata ja kümne päeva jooksul pankrotiavalduse saamisest pankroti välja kuulutada või lõpetada menetluse pankrotti välja kuulutamata raugemise tõttu. Täiendavalt nähakse ette eeldus olukorraks, kus on tehtud pärandi inventuur ja koostatud pärandvara nimekiri, ning sätestatakse, et sellisel juhul eeldatakse, et ajutist haldurit ei ole vaja määrata.

PankrS § 15 lõige 2 näeb ette, et kohus võib füüsilisest isikust võlgniku varalist seisut arvestades jätta ajutise halduri nimetamata ja pankroti välja kuulutada. Sisuliselt oleks võimalik kõnesolevat sätet tõlgendada nii, et seda saaks kohaldada ka pärandvara pankrotimenetluse puhul, kui avalduse on esitanud võlgniku pärija, testamenditäitja või pärandi hooldaja, kuivõrd vastavalt PankrS § 9 lõike 2 teisele lausele kohaldatakse nende isikute esitatud pankrotiavaldusele vastavalt võlgniku pankrotiavalduse kohta sätestatud.

PankrS §-i 15 lisatakse lõige 2¹, et ei tekiks ebaselgust, millised füüsilisest isikust võlgniku kohta käivad sätted pärandvara pankrotimenetluses kohalduvad ja millises ulatuses, kohandades regulatsiooni pärandvara pankrotimenetluse eripäraga. Nimelt tehakse lisaks PankrS § 15 lõikes 2 sätestatud uue lõikega kaks täiendust:

- kohus võib jätta ajutise halduri nimetamata ja lisaks pankroti väljakuulutamisele on kohtul võimalus lõpetada menetlus ka pankrotti välja kuulutamata raugemise tõttu. Eesmärgiks on vältida olukorras, kus pärandvara koosseisu arvestades on selge, et positiivset vara on selles väga vähe, täiendavaid kulusid ja anda kohtule võimalus lõpetada pankrotiavalduse menetlus vastavalt PankrS §-le 29 raugemisega;
- eeldatakse, et olukorras, kus pärandi inventuur on tehtud ja koostatud pärandvara nimekiri, on pärandvara koosseis piisavalt selge ja täiendavate kulutuste vältimiseks ajutist haldurit ei nimetata. Kui kohus leiab, et pärandvara nimekiri ei ole piisav, et tuvastada menetluse läbiviimiseks vajalikke andmeid ja asjaolusid, võib ta ajutise halduri siiski nimetada.

Paragrahv 16 tunnistatakse kehtetuks. Kehtiva õiguse kohaselt peab kohus juhul, kui pankrotiavalduse esitas võlausaldaja, ajutise halduri nimetamise otsustamiseks pidama eelistungi, kuhu kutsutakse pankrotiavalduse esitaja ja võlgnik. Asja võib eelistungit pidamata lahendada üksnes siis, kui ajutise halduri mittenimetamise alused on ilmselgelt täidetud (PankrS § 16 lg 1). PankrS § 16 kehtetuks tunnistamise korral ei oleks kohtul enam kohustust eelistungi pidamiseks ajutise halduri nimetamisel, kuid kohus võib seda vajadusel teha. Tulenevalt tsiviilkohtumenetluse seadustiku asjakohastest sätetest oleks kohtul võimalik valida, kas eelistungit pidada või lahendada asi kirjalikus menetluses. See oleks kohtu diskretsiooniõigus. Kohus peab arvestama, et tagatud oleks võlgniku ärakuulamise õigus.

Muudatusettepaneku eesmärk on võimaldada eelistungit mitte pidada nendes menetlustes, kus see vajalik ei ole. Tihti peale saab küsimused lahendada kirjalikult ning istungi korraldamine ei anna lisandväärtust. Paindlikkuse tagamisega muutub pankrotimenetlus kiiremaks ja ökonoomsemaks ning vähenevad menetlusosaliste kulutused.

Muudatusega kaasnevad muudatused PankrS § 12 lõikes 2 ja § 15 lõikes 1 ning IFS § 192 lõikes 2.

Paragrahvi 17 lõiget 1 muudetakse selliselt, et pankrotiavalduse läbivaatamiseks ei korraldata enam tingimata kohtuistungit, vaid seda tuleb teha siis, kui võlgnik, võlausaldaja või haldur nõuab või kui kohus peab kohtuistungit pidamist vajalikuks.

Üldjuhul on hagita asjade puhul tavapärane, et kohus võib hagita asja läbi vaadata ja lahendada kohtuistungit pidamata, välja arvatud juhul, kui seadusega on sätestatud kohtuistungi korraldamise kohustus (TsMS § 477 lg 2). Kehtiv PankrS § 17 lg 1 sätestabki pankrotiavalduse läbivaatamiseks kohtuistungi korraldamise kohustuse. Muudatusettepaneku kohaselt oleks edaspidi kohtu ja poolte nõusolekul võimalik pankrotiavaldus läbi vaadata ka kirjalikus menetluses.

Muudatusettepaneku eesmärk on võimaldada istungit mitte pidada nendes menetlustes, kus see vajalik ei ole. Tihti peale saab küsimused lahendada kirjalikult ning istungi korraldamine ei anna lisandväärtust. Näiteks ei pruugi istungi pidamine olla vajalik füüsilisest isikust võlgniku puhul, kui maksejõuetus on ilmselge ja pankrotimenetluse läbiviimise eesmärk on kohustusest vabastamise menetlusse jõudmine. Paindlikkuse tagamisega muutub pankrotimenetlus kiiremaks ja ökonoomsemaks ning vähenevad menetlusosaliste kulutused.

PankrS § 17 lõikes 1 sätestatakse ka kohtu kohustus vajadusel määrata PankrS § 22 lõikes 4 sätestatud tähtaeg, kuna sellega oleks pankrotiavalduse kirjalikul läbivaatamisel seotud ajutisele haldurile PankrS § 22 lõikes 4 nimetatud aruande esitamise tähtaeg.

Muudatusega kaasnevad muudatused PankrS § 10 lg-s 7, § 12 lg-s 2, § 13 lg-s 5, § 22 lg-s 4, § 25 lg-s 2, § 26 lg-tes 1-2.

Paragrahvi 17 lõikes 3 reguleeritakse võlgniku suhtes toimuva täitemenetluse peatamise ja jätkamise korda pärast ajutise halduri nimetamist. Ettepaneku kohaselt üldreeglina täitemenetlus peatub, kuid kohus võib otsustada, et täitemenetluse või konkreetse täitetoimingu läbiviimine peab jätkuma. Seega jääb kehtima eeldus, et täitemenetlus peatatakse.

Kehtiva õiguse kohaselt kuulub sundtäitmine ajutise halduri nimetamisel peatamisele (PankrS § 17 lg 3, TMS § 46 lg 1 p 2). See kehtib nii Maksu- ja Tolliameti kui ka kohtutäituri poolt läbiviidava sundtäitmise kohta (MKS § 128 lg 1 ls 2). Täitemenetluse peatamise korral jäävad tehtud täitetoimingud jõusse, kuid need on peatunud (TMS § 47 lg 1, v.a lg 1²). Seega kehtiva õiguse kohaselt ei ole võimalik sundtäitmist võlgniku suhtes jätkata, kui kohus nimetab ajutise halduri.

Muudatuse peamiseks eesmärgiks on menetlusökonoomia tagamine ning vara väärtuse kaitsmine. Maksejõuetuse revisjoni komisjoni 05.07.2019 koosolekul ja KPK 12.07.2019 esitatud kirjalikes kommentaarides koosolekul arutatu kohta toodi välja, et kehtivat õigust saab pahatahtlikult ära kasutada. Esineb olukordi, kus kohtutäitur on täitemenetluses välja kuulutanud võlgniku vara enampakkumise ning võlgnik esitanud pankrotiavalduse ilmse sooviga nurjata enampakkumine ning põhjustada kohtuvaidlusi. Võlgnik saab täitemenetluse peatamise tulemusel asja kasutada isiklikel või ka ärielistel eesmärkidel. Aeg, mis kulub pankroti väljakuulutamiseks, võib olla küllaltki pikk, eriti vaidluste korral. Võlausaldaja huvid võivad saada ebamõistlikult kahjustada.

Täitetoimingute, eelkõige kui need puudutavad vara realiseerimist, peatamisel on suur tõenäosus, et toimingud tuleb teha uuesti. Näiteks kui täitur on korraldanud vara müümiseks enampakkumise ja täitemenetlus peatatakse, tuleb hiljem täitemenetluse taastamisel või pankroti väljakuulutamisel pankrotimenetluses sama vara müümiseks samad toimingud vähemalt osaliselt uuesti teha (uued ostjad leida jne). Selliselt kulub vara realiseerimiseks rohkem ressursse, kui see vajalik võiks olla. Lisaks on võimalik, et võlgniku tegevuse või muude asjaolude tõttu vara väärtus väheneb. Teiselt poolt võib vara olla vajalik võlgniku

tervendamiseks, kompromissi sõlmimiseks või ettevõtte tegevusega jätkamiseks, sel juhul ei tohiks sellise vara suhtes täitemenetlust jätkata. Muudatuse tulemusel saab kohus teha konkreetses asjas mõistliku otsuse. Kohus saab otsuse tegemisel kuulata ära halduri, kohtutäituri, pandipidaja, kui on tegemist poolelioleva täitemenetlusega, mille raames toimub pandieseme sundrealiseerimine, või muu isiku.

Vara realiseerimisega jätkamine võib olla põhjendatud eelkõige, kui vara realiseerimise lõpetamine oleks ebamõistlik, nt on vara realiseerimisega jõutud lõpusirgele või vara realiseerimisega viivitamine oleks kahjulik vara väärtusele. Näiteks kui on tegemist kiiresti rikneva varaga või varaga, millele ostja leidmine võib võtta kaua aega. Samuti kui vara müümiseks on tehtud olulisi kulutusi või vara edasine hoidmine või säilitamine tooks kaasa suuri kulutusi. Näiteks on Harju Maakohus käsitlenud sellise varana võlgnikule kuuluvat laeva, mille seismine sadamas suurendab märkimisväärselt iga päevaga võlgniku kohustusi ning millega kaasnevad ohud varale.¹³⁵ Samuti on tulnud vara kiiremini müüa olukorras, kus tegemist oli väheväärtusliku kontorimööbliga, mis asus võõral äripinnal ja mille seal hoidmise eest oleks tulnud maksta ebaproportsionaalselt kõrget tasu.¹³⁶ Lisaks on oluline ka võlgniku vara enampakkumisel osalevate isikute õiguste kaitse. Nimelt on esinenud praktikas juhtumeid, kus enampakkumisel osalenud isikud on tasunud kohtutäituritele suuri tagatisrahasid ning ajutise halduri nimetamise tõttu täitemenetluse määramata ajaks peatamisega ei ole enampakkumisel osalejatel võimalik tagatisraha kätte saada ega omandada ka enampakkumisel olevat vara.

Muudatusettepaneku kohaselt antakse kohtule õigus otsustada täitemenetluse peatamine nii täielikult kui osaliselt. Teatud täitetoimingute või täitetoimingute peatamine võib olla vajalik näiteks siis, kui peatamine on mõistlik võlgniku mingi vara suhtes, kuid muu vara suhtes mitte või ka siis, kui võlgniku sissetulekust kinnipidamise jätkamine on vajalik, kuid vara realiseerimisega jätkamine ebamõistlik. Vastavalt TMS § 47 lõike 1² esimeses ja teises lauses sätestatule edastab kohtutäitur täitemenetluse peatamise otsuse viivitamata kolmandale isikule, kes täidab võlgniku vara suhtes kohtutäituri arestimisakti. Täitemenetluse peatamise ajaks peatub arestimisakti alusel nõude täitmine. Pelgalt asjaolu, et võlgnik on esitanud pankrotiavalduse ning kohus on määranud ajutise halduri võlgniku maksejõuetust hindama, ei peaks andma võlgnikule võimalust oma sissetulekute kasutamiseks üle seaduses sätestatud mittearestitava määra, kuivõrd see kahjustab sissenõudjat.

Muudatusettepanek, mille kohaselt saab kohus otsustada täitemenetluse või täitetoimingute peatamise, puudutab vaid täitemenetlusi. See ei puuduta Maksu- ja Tolliameti algatatud sundtäitmisi. Muudatusettepaneku tegemisel kaaluti ka Maksu- ja Tolliameti poolt läbiviidava sundtäitmise osas anda kohtule võimalus otsustada jätkata sundtäitmise või konkreetse täitetoiminguga, kuid leiti, et see ei ole otstarbekas. Kui kohtutäituril on kinnipeetud summasid võimalik oma ametikontol hoida, siis Maksu- ja Tolliametil sellist kontot ei ole. Deponeerimise võimaluse jaoks vajalikud arendused oleks võrreldes saadava kasuga ebaproportsionaalselt kulukad. Muudatus puudutaks Maksu- ja Tolliameti poolt läbiviidavaid sundtäitmisi ainult osas, mis seondub füüsilisest isikust võlgnike sissetulekust kinnipidamisega, sest vara realiseerimisega Maksu- ja Tolliamet ise ei tegele. MKS § 130 lg 1 ja § 131 alusel on maksuhalduril õigus pöörata sissenõue võlgniku rahalistele õigustele ning arestida pangakonto ja vara, kuid vara müümiseks enampakkumise korraldamise õigus puudub. Selleks pöördub maksuhaldur kohtutäituri poole täitemenetluse algatamiseks (MKS § 130 lg 2). Muudatusega kaitstakse siinkohal sissenõudjat, kelleks Maksu- ja Tolliameti puhul on riik ise. Riigi kulud deponeerimise süsteemi arendamiseks oleks oluliselt suuremad kui sellest saadav kasu.

¹³⁵ Harju Maakohtu määrus nr 2-16-5294.

¹³⁶ Harju Maakohtu määrus nr 2-13-41566; Harju Maakohtu määruses nr 2-13-41566 käsitletakse sellist olukorda.

UNCITRAL-i õigusloome juhistes käsitletakse peatamise institutsiooni ning rõhutatakse, et teatud juhtudel on vaja teha erandeid. Üheks selliseks põhjuseks on ka vara väärtuse vähenemine. Vara väärtust tuleb kõigi võlausaldajate huvide kaitse seisukohast kaitsta ja säilitada.¹³⁷

Saksa õiguse kohaselt on pankrotikohtul kohustus võtta kasutusele kõik abinõud, mis tunduvad vajalikud võlausaldajate jaoks kahjuliku muutuse ärahoidmiseks võlgniku varalises olukorras enne pankrotimenetluse algatamise avalduse suhtes otsuse tegemist, sealhulgas keelata või ajutiselt peatada sundtäitmise abinõud võlgniku suhtes, kui need ei puuduta kinnisasju (InsO § 21 lg 1 ja lg 2 p 3). Seega on kuni pankrotimenetluse algatamise avalduse suhtes otsuse tegemiseni võimalik sissenõude pööramine pankrotivarale, kui kohus ei otsusta teisiti. Täitmisele pööramise ajutine peatamine kinnisasjadele on võimalik ainult vastavalt ZVG § 30d lg-le 4, milleks on vajalik ka halduri taotlus.¹³⁸ Sundtäitmise kaudu saadud tagatis pankrotivarasse kuuluvale võlgniku varale loetakse kehtetuks, kui see saadi viimase kuu (tarbija pankrotimenetluse korral kolme kuu) jooksul enne pankrotimenetluse algatamise avalduse esitamist (InsO § 88). Seega on ka Saksa õiguse puhul üldreeglik see, et enne pankroti väljakuulutamist võib sundtäitmine jätkuda, kuid kohtul on õigus otsustada ka teisiti.

Paragrahvi 17 täiendatakse lõikega 4, mille kohaselt kuuluvad pärast ajutise halduri nimetamist võlgnikult täitemenetluse käigus kinnipeetud summad kohtutäituri poolt hoiustamisele, st väljamakseid sissenõudjale ei tehta. Kui pankrot kuulutatakse välja, tuleb ajutise halduri nimetamisest alates kinnipeetud summad kanda üle pankrotivarasse. Kui pankrotti välja ei kuulutata, arvestatakse kinnipeetud summad võlausaldaja nõude katteks tavakorras. Enne väljamaksete tegemist peab kohtutäitur kinni sissenõudmisega seonduvad täitekulud ja kohtutäituri tasud vastavalt täitemenetluse seadustikus ja kohtutäituri seaduses sätestatule. See hõlmab kõiki täitemenetluse seadustikus ja kohtutäituri seaduses nimetatud täitekulusid ja kohtutäituri tasusid (TMS § 37 lg 1, KTS § 29 lg 1).

Lisaks antakse haldurile õigus esitada kaebus kohtutäituri tasu ja täitekulude otsusele kõrvuti võlgniku ja sissenõudjaga. See on vajalik tulenevalt sellest, et teatud juhtudel ei pruugi võlgnikul endal ega sissenõudjatel olla huvi kohtutäituri tasu ja täitekulude õiglase suuruse hindamiseks. Näiteks olukorras, kus võlgnikku ähvardab pankrot, ei pruugi tal olla huvi vaidlustada kohtutäituri tasu ja täitekulude otsuseid, kuivõrd see ei muudaks oluliselt tema varalist seisut. Üldjuhul juriidilisest isikust võlgnik pankrotimenetluse tulemusel lõpetatakse ning füüsilisest isikust võlgnik taotleb ühtlasi ka kohustustest vabastamist. Sissenõudja esitab kohtutäituri tasu ja täitekulude otsusele kaebuse pigem siis, kui ta oma nõuet täies ulatuses rahuldatud ei saa. Väiksemate nõuetega sissenõudjad ei pruugi seda üldse teha. Haldur seisab aga võlausaldajate kollektiivse huvi eest. Praktikast on esinenud juhtumeid, kus täiturite põhitasud koos lisatasudega kujunevad ebanõistlikult suureks. Haldurile kaebeõiguse andmisega oleks tagatud sisuline kontroll täituri tasu ja täitemenetluse kulude põhjendatuse üle.

Vastav õigus antakse haldurile kõrvuti sissenõudja ja võlgnikuga ning täitemenetluse seadustikus sätestatud korras. Kaebuse esitamise õigus on nii ajutisel halduril kui pankrotihalduril, juhuks kui kohtutäituri tasu ja täitekuulu väljamõistmise otsustele kaebuse esitamise tähtaeg kestab ka pärast pankroti väljakuulutamist. Kohtutäitur saab halduri kaasamise vajadusest teada kohtumäärusest, millega otsustatakse täitemenetluse või täitetoimingute jätkumine.

¹³⁷ UNCITRAL Legislative Guide on Insolvency Law, lk 84jj, p-d 36, 40, 57. Kättesaadav: http://www.uncitral.org/uncitral/en/uncitral_texts/insolvency/2004Guide.html.

¹³⁸ Dr. Ulrich Foerste. Pankrotiõigus. Tõlkinud K. Kliimask, toimetanud P. Varul. OÜ Juura, Tallinn, 2018, lk 45, änr 104.

Paragrahvi 19 lõiget 3 muudetakse selliselt, et kohus võib juriidilisest isikust võlgniku juhtorgani liiget, likvideerijat, prokuristi ja raamatupidamise eest vastutavat isikut trahvida või kohaldada nende suhtes elukohast lahkumise keeldu või aresti ka siis, kui nad on vabastatud oma kohustustest mitte ühe, vaid kolme aasta jooksul enne ajutise halduri nimetamist. Sellega pikendatakse perioodi, mille jooksul on võimalik nimetatud isikute suhtes pankrotimenetlust tagavaid abinõusid rakendada. Üheaastane periood ei ole osutunud praktika vajadustele vastavaks ega taga halduri ning kohtu õigust neilt isikutelt vajaduse korral teavet saada. Niivõrd lühike periood jõuab sageli enne läbi saada (dokumentide kättetoimetamine jms on ajakulukas), kui halduril või kohtul tekib tulenevalt pankrotimenetluse protsessist üldse vajadus nimetatud isikutelt teavet küsida. Teabe saamine on aga pankrotimenetluse läbiviimise seisukohast määrava tähtsusega, mistõttu on põhjendatud pikendada § 19 lõikes 3 nimetatud perioodi. See periood võiks olla vähemalt 3 aastat.

Ka Saksamaal on võimalik pankrotimenetlust tagavaid meetmeid rakendada võlgniku esindus- või järelevalveorgani liikmete ja raamatupidaja¹³⁹ suhtes, kes olid vastaval ametikohal kuni 2 aastat enne pankrotimenetluse algatamise avalduse esitamist (InsO § 101 lg 1). Eesti pankrotiseaduse kohaselt arvestatakse kõnealust perioodi alates ajutise halduri nimetamisest, see tähendab hilisemast etapist, kui on pankrotiavalduse esitamine. Enne ajutise halduri nimetamist peab kohus tegema mitmeid toiminguid, sh pankrotiavalduse võlgnikule kätte toimetama, mis võib võtta aega. Seetõttu on mõistlik rakendada mõnevõrra pikemat perioodi kui Saksa õiguses.

Paragrahvi 20 täiendatakse lõikega 4, millega nähakse ette, et kohus võib keelata võlgniku pärijal ajutise halduri nõusolekuta pärandvara käsutada, sealjuures võib käsutuskeelu kehtestada kogu või osa vara suhtes.

Eelnõuga sätestatakse PankrS § 8¹ lõikes 4, et võlgniku pärija suhtes ei rakendata pankrotiavalduse tagamise abinõusid, kui vastavat erandit ei ole pankrotiseaduses ette nähtud.

Kuivõrd menetluse tagamise abinõud ja nende rakendamine on oma olemuselt seotud võlgniku isiku ja tema tegevusega, ei peaks need üldreeglina olema võlgniku pärija puhul rakendatavad (näiteks elukohast lahkumise keeld, sundtoomine), kuid erisus on põhjendatud käsutuskeelu puhul: kohus võib vajaduse korral keelata võlgniku pärijal pärandvara käsutamise eesmärgiga tagada pärandvara säilimine ja vältida olukorda, kus pärija tehingute tulemusel võib pärandvara väheneda, mis omakorda võib kahjustada võlausaldajate huve.

Paragrahvi 22 lõiget 4 muudetakse seoses PankrS § 17 lõike 1 muutmisega, mille tulemusel ei oleks enam kohtuistungil pidamine pankrotiavalduse läbivaatamiseks kohustuslik. Kohtuistung peetakse siis, kui kohus seda vajalikuks peab või pooled seda nõuavad. PankrS § 22 lõige 4 sätestab, et kui võlgnik on raamatupidamiskohustuslane, on ta kohustatud ajutise halduri nõudmisel esitama talle eelmise majandusaasta aruande koos ülevaatega võlgniku finantsseisundi, majandustulemuste ja rahavoogude kohta ajutise halduri nimetamise päeva seisuga. Aruanne tuleb esitada mitte hiljem kui viis päeva enne kohtuistungit, kus vaadatakse läbi pankrotiavaldus. Kui PankrS § 17 lg 1 muudatuse tulemusel kohus otsustab kohtuistungit mitte pidada, ei saa võlgnik nimetatud aruannet ajutisele haldurile esitada tähtpäevaks, mis on seotud kohtuistungil pidamisega. Seetõttu sätestatakse, et kui pankrotiavalduse läbivaatamine toimub kirjalikus menetluses, siis tuleb aruanne esitada kohtu määratud tähtpäevaks. Vastavalt täiendatakse ka PankrS § 17 lõiget 1, et kohus peab tähtaja vajaduse korral määrama.

¹³⁹ Dr. Ulrich Foerste. Pankrotiõigus. Tõlkinud K. Kliimask, toimetanud P. Varul. OÜ Juura, Tallinn, 2018, lk 56, änr 126.

Paragrahvi 23 muudetakse seoses halduri tasu süsteemi ümberkujundamisega ja tasustamise aluste läbipaistvamaks muutmisega.

Kehtivas õiguses on ajutise halduri tasu reguleeritud PankrS §-s 23. Kui pika pankrotimenetluse puhul tehakse eelnõuga ettepanek halduri tasustamisel üle minna tunnitasu, siis ajutise halduri tasustamine toimub juba tunnitasu alusel (kuni 96 eurot/t). Seetõttu on muudatused ajutise halduri tasustamise kohta väiksemad, puudutades eelkõige tegevusega seotud üldisi kulutusi, tunnitasu määra ja riigieelarvest hüvitatavate kulude summat.

Saneerimise ja maksejõuetuse direktiivi art 27 kohaselt peavad liikmesriigid tagama, et maksejõuetuse valdkonna nõustajate tasustamise reeglid on kooskõlas menetluste tõhusa lahendamise eesmärgiga.

Lõike 1 esimest lauset täpsustatakse selliselt, et halduril on õigus nõuda selliste vajalike kulutuste hüvitamist, mida tasu ei kata. Muudatus on vajalik, kui võrd edaspidi sisalduvad teatud halduri kulutused halduri tasus. Näiteks kulud büroo pidamisele, sidekulud ja riigisisised reisikulud.

Lõikesse 2 lisatakse eelnõuga teine lause, mille kohaselt peab ajutisele haldurile makstav tasu katma ka ajutise halduri tegevusega seotud üldised kulud. Sama põhimõtte kohaldub halduri tasule (vt eelnõu PankrS § 65 lg 1 teine lause). Kuna eristada tuleb kulusid, mis on ajutise halduri tasuga hõlmatud, kuludest, mis seda ei ole, lisatakse eelnõuga § 23 lg 2 teise lausesse täpsustus, et taotlus kulutuste hüvitamiseks tuleb esitada nende kulutuste kohta, mida ajutise halduri tasu ei kata. Ajutise halduri tasu peaks katma eelkõige tema bürookulud, sidekulud, riigisisised transpordikulud.

Lõiget 3, mis sätestab ajutise halduri tunnitasu ülemmääraks 96 eurot tunnis, muudetakse. Eelnõuga tehakse ettepanek seada tunnitasu ülemmäär sõltuvusse Vabariigi Valitsuse kehtestatud kuupalga alammäärast. Eelnõuga tehakse ettepanek kehtestada, et ajutise halduri tunnitasu ülemmääraks on summa, mis vastab ühele viiendikule töölepingu seaduse § 29 lõike 5 alusel kehtestatud kuupalga ühekordsest alammäärast. 2020. aastal on kuupalga alammääraks 584 eurot ehk ajutise halduri tunnitasu ülemmäär tõuseks 116,80 eurole.

Mõistliku tunnitasu ülemmäära leidmiseks tellis Justiitsministeerium mõjuanalüüsi.¹⁴⁰ Mõjuanalüüsis toodi välja, et optimaalse halduri tunnitasu määra leidmine on olemuslikult keeruline ülesanne. Majandusteooria ei anna ühest ettekirjutust optimaalse palga leidmiseks – optimaalne palk kujuneb turul vastavalt nõudlusele ja pakkumisele. Vabaturu puudumisel on keeruline administratiivselt kehtestada hinda, mis tagab turul tasakaalu. Kui seadusega kehtestatakse tasu määr liiga madal, ei aita see kaasa pankrotimenetluste kiirele ja tõhusale lõpuleviimisele ega motiveeri võimekaid ja kvalifitseeritud inimesi. Liiga kõrge määr aga kahjustaks nii võlgnikku kui võlausaldajaid.

Üks võimalus halduri optimaalse tasu leidmiseks oleks siduda see turutingimustes kujuneva võrdlusmääraga sarnase keerukusega ülesannete täitmiseks halduriga võrreldavat kvalifikatsiooni nõudval ametikohal.

Sellist lähenemist kasutab pankrotiseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu projekt (31. oktoober 2018, halduri tasu süsteemi ümberkujundamise osas), mis seob tasu ülemmäära Eesti Advokatuuri poolt kodulehel iga aasta 1. aprillil avaldatud advokaadi keskmise tunnitasu

¹⁴⁰ Mõjuanalüüs, p 6.2.

määraga. Selle lähenemise eelis on nii see, et tegu on turul kujuneva hinnaga, kui ka see, et see uueneb iga-aastaselt, mis on asjakohane ning mõistlik. Võrdluseks võib tuua, et praegune ajutise halduri tunnitasu ülemmäär on kehtinud aastast 2004, kuid üldine hinnatase Eestis on selle ajaga võrreldes aastaks 2018 kasvanud 1,57 korda (tarbijahinnaindeksi alusel) ning keskmine palk 2,8 korda.

Probleem advokaadi keskmise tunnitasu kasutamiseга kõnesoleva uuringuülesande lahendamiseks on see, et praegu Eesti Advokatuur seda oma kodulehel veel ei avalda, mistõttu selle näitaja hetkeväärtust on keeruline määrata. Probleem on ka see, et ei ole teada, mis meetodika alusel keskmist tunnitasu arvutama hakatakse (nt kas keskmine tunni väljamüügihind, keskmised tegelikud kuised väljamaksed advokaatidele vm). Advokaadi keskmise tasu kasutamisel võrdluspalgana tuleb arvestada ka seda, et halduri ja advokaadi töö ei ole tingimata sama – kuigi halduri töös leidub kindlasti samasuguse iseloomuga ja sama keerukaid ülesandeid, sisaldavad haldurile seadusega pandavad ülesanded ka olulisel määral administratiivse iseloomuga tööd, mis on lihtsam.

Alternatiivse suurusjärguhinnanguna on käesolevas töös vaadatud Riigikohtu lahendeid, kus on antud hinnang advokaadi tunnihinna mõistlikkuse ja turu keskmisele hinnale vastavuse kohta. Aastatel 2017–2019 avaldatud lahendites¹⁴¹ pidas Riigikohus mõistlikuks advokaadi tunnihinda vahemikus 100–165 (keskmine 122, mediaan 120). Selle näitaja kasutamine pole samuti probleemivaba – esiteks võib kahtlustada, et Riigikohtusse ei jõua (enamasti) lihtsamad ja vähem eriteadmisi nõudvad kohtuasjad, mistõttu ka advokaadi tunnihind selliste asjade korral võib olla keskmisest kõrgem. Teiseks on vaatluste arv küllalt väike, mistõttu leitud keskmist ja mediaani ei saa käsitleda turu keskmise tunnitasu hinnanguna – selle hinnangu üldistusjõud tuleneb pigem Riigikohtu eksperdihinnangu valiidsusest kui valimi statistilistest omadustest.

Ka 26.06.2019 toimunud maksejõuetuse revisjoni komisjoni koosolekul kahtles advokatuuri esindaja halduri tunnitasu sidumises advokaadi tunnitasuga. Advokatuur ei avalda hetkel advokaadi tunnitasu määra ega sooviks seda ka tulevikus tegema hakata. Advokaadi tunnitasu kujuneb vabal turul ning iseendale tunnitasu kehtestamine oleks kindlasti probleemne. Advokatuuri hinnangul võiks halduri tunnitasu aluseks võtta Riigikohtu lahenditest tuleneva advokaadi mõistliku tunnitasu määra, mida on ka mõjuanalüüsis tehtud.

Mõjuanalüüsi tegemisel hinnati, milline on tunnitasu määr varatutes ja varaga menetlustes. Varatutes menetlustes oli tasu 88–99 eurot, tüüpiliselt 90 eurot, varaga menetlustes 96–108 eurot. Mõjuanalüüsi tulemusel leiti, et halduri tunnitasu võiks olla 108 eurot,¹⁴² mis on ühtlasi 90% Riigikohtu poolt mõistlikuks peetavast advokaadi keskmisest tunnihinnast. Advokaadi tunnihinnast mõnevõrra madalam tunnihind on põhjendatud seetõttu, et halduri töö sisaldab ka palju administratiivseid toiminguid, mida advokaadi töös ei ole.

Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koda on 12.07.2019 teinud ettepaneku siduda halduri tunnitasu kehtiva alampalga määraga selliselt, et see oleks veerand alampalka ühe töötunni eest. Arvestades, et 2019. aastal oli alampalga määraks 540 eurot kuus, oleks KPK ettepanekul halduri tunnitasuks 135 eurot, mis on mõnevõrra kõrgem kui mõjuanalüüsi tulemusel leitud tunnitasu määr (108 eurot). Samas leiti ka mõjuanalüüsi tulemusel, et halduri tunnitasu võiks olla kehtestatud muutuvast määras. Mõjuanalüüsi tulemusel leitud tunnitasumäär 108 eurot vastaks ühele viiendikule praegu kehtivast kuupalga alammäärast. Siit tulenevalt tehti eelnõuga

¹⁴¹ 2-14-53081, 2-15-4981, 2-15-18404, 2-16-4631, 2-16-8344, 2-17-284, 3-2-1-64-17, 3-2-1-43-17, 3-2-1-65-17, 3-2-1-131-16, 3-2-1-91-16.

¹⁴² Mõjuanalüüs, lk 9.

ettepanek kehtestada ajutise halduri tunnitasu määraks summa, mis vastab ühele viiendikule Vabariigi Valitsuse kehtestatud kuupalga ühekordsele alammäärale. Sama tunnitasu kehtib ka haldurile pärast pankroti väljakuulutamist. Samas tuleb arvestada, et aastal 2020 hakkab kehtima uus kuupalga alammäär, milleks on 584 eurot kuus.¹⁴³ Seega oleks halduri tunnitasu 116,80 eurot.

Halduri tasu osas on tunnitasu kehtestatud ka mõnes teises Euroopa Liidu liikmesriigis. Soomes on halduri tunnitasu suurust käsitletud soovitusel, mitte seaduse tasandil. Tunnitasu määr võib sõltuda pankrotimenetluse tehtavate toimingute eripärast. Pankrotiombudsmani poolt 2015. aastal tehtud uuringu kohaselt loeti mõistlikuks halduri tunnitasuks tavapäraselt 160–220 eurot ja eriti keerukatel juhtudel kuni 250 eurot. Halduri abiliste tasumäärad peavad olema madalamad. Hollandis toimub haldurite tasustamine eelkõige tunnitasu põhimõttel. Iga-aastase halduri põhitunnitasu suuruse määrab kindlaks RECOFA (Hollandi kohtunike foorum), konsulteerides Hollandi maksejõuetuse advokaatide ühinguga INSOLAD ja Madalmaade Advokatuuriga (NOvA). Alates 2017. a 1. jaanuarist on tunnitasu suurus 212 eurot (1. jaanuarist 2016 oli 203 eurot, 1. jaanuarist 2015 200 eurot).¹⁴⁴ RECOFA on koostanud ka juhise tasu maksmiseks.¹⁴⁵ Prantsusmaal kindlaksmääratud tunnitasu ei ole. Pariisi piirkonnas on keskmine tasu 250 eurot/t.

Võrdlusriikide vaatamisel on siinkohal oluline silmas pidada, et Eesti ja võrdlusriikide palgatase on erinev. Antud juhul on võrdlusriikidena toodud ka just kõrgema palga- ja hinnatasemega riigid. Kui võrrelda Eestit ja Soomet, siis Eesti keskmine brutopalk on ca 38% Soome keskmisest brutopalgast.¹⁴⁶ Kui võtta Soomes kehtiv halduri tunnitasu määr 160–220 eurot, siis 38% sellest oleks 60,8–83,6 eurot, keerulisematel juhtudel aluseks võetavale tunnitasu määrale 250 eurot vastaks 95 eurot.

Lõike 4 teine lause sätestab piirmäära ajutise halduri tasu ja kulude hüvitamiseks riigi eelarvest. Piirmäära alusel hüvitatakse ajutise halduri tasu siis, kui pankrotivara puudub ja avalduse on esitanud võlgnik ise. Alates 1. jaanuarist 2010 on selleks määraks 397 eurot (6200 krooni). Eelistada tuleks piirmäära, mis on ajas muutuv ja arvestab elukalliduse muutumisega. Eelnõuga tehakse ettepanek kehtestada uus piirmäär, mis vastab ühele töölepingu seaduse § 29 lõike 5 alusel kehtestatud alampalga määrale kuus. 2020. aastal on kuupalga alammääraks 584 eurot.¹⁴⁷ Samamoodi muudetakse ka TsMS § 183 lg 2 teist lauset, millega sätestatakse riigiabi andmise ülempiir pankrotimenetluse kulude katteks PankrS § 65 lg 11 alusel.

Kui piirmäär menetluse kestel muutub, võetakse arvesse kuupalga alammäära, mis kehtib tasu määramise ajal. Siiski saab kohus halduri peetava töötaja arvestuse ning muude asjaolude alusel määrata tasu, mis vastab seaduses sätestatud tingimustele. Kehtestatud piirmäär väljendab maksimummäära, millest kohus võib tasu ka vähem määrata, kui see on põhjendatud.

Lõikega 5¹ kehtestatakse volitusnorm, mille kohaselt PankrS § 23 lõikes 4 ettenähtud riigi vahenditest hüvitatava ajutise halduri tasumäära ja kulutuste suuruse ulatuse ja korra kehtestab

¹⁴³ Valitsuse 19.12.2019 istungi kommenteeritud päevakord. Kättesaadav: <https://www.valitsus.ee/et/uudised/valitsuse-19122019-istungi-kommenteeritud-paevakord>.

¹⁴⁴ www.insolad.nl/&prev=search . 25.12.2017. vt ka D. Faber, N. Vermunt, J. Kilborn, T. Richter (Editors). Commencement Of Insolvency Proceedings. Netherlands. Oxford University Press (2012). p 453.

¹⁴⁵ Juhis on kättesaadav (flaami keeles) www.rechtspraak.nl.

¹⁴⁶ Soome keskmine brutokuupalk oli 2019. aasta I kvartalis 3 512 eurot (<https://tradingeconomics.com/finland/wages>), Eesti keskmine brutokuupalk on 1 341 eurot (Eesti Statistikaamet).

¹⁴⁷ Vabariigi Valitsuse määrus. Töötasu alammäära kehtestamine. Vastu võetud 13.12.2018 nr 117 – RT I, 18.12.2018, 7, § 1.

valdkonna eest vastutav minister määrusega. Eelnõuga muudetakse halduri tasustamise korda menetlusabi andmise korras. Tsiviilkohtumenetluses reguleerib riigi õigusabi andmist riigi õigusabi seadus,¹⁴⁸ mille § 21 lg 3 kohaselt riigi õigusabi osutamise eest makstava tasu arvestamise alused, maksmise korra ja tasumäärad ning riigi õigusabi osutamisega kaasnevate kulude hüvitamise ulatuse ja korra kehtestab valdkonna eest vastutav minister. Puudub mõistlik põhjus, miks riigi õigusabi andmine halduri tasu ja kulude hüvitamiseks peab toimuma erinevalt muust riigi õigusabi andmisest tsiviilkohtumenetluses. Senine olukord on toonud kaasa ka riigi õigusabi tasumäärade erinevuse, mis ei ole põhjendatud. Seetõttu luuakse volitusnorm määruse kehtestamiseks, millega reguleeritakse halduri tasumäär ja hüvitatavate kulutuste suurus sarnaselt nagu advokaadi tasu ja kulude hüvitamise kord RÕS § 21 lõike 3 alusel kehtestatava määrusega. Vastav rakendusakti kavand on lisatud kõnesolevale seletuskirjale (lisa 2).

Riigikohus tunnistas kohtuotsuses nr 3-4-1-22-03 kehtetuks kohtutäituri tasumäärade reguleerimise seaduses, leides, et see ei ole kooskõlas PS §-ga 113. Riigikohtu üldkogu on leidnud, et põhiseaduse § 113 kaitsealas on avalik-õiguslikud rahalised kohustused, sõltumata sellest, kuidas neid ühes või teises õigusaktis nimetatakse. Kuigi eelviidatud Riigikohtu lahendiga tunnistati põhiseadusvastaseks kohtutäituritasu määrade kehtestamine justiitsministri määrusega, on analoogiliselt lahendi punktis 18 sätestatuga ka pankrotihaldur isik, kes täidab riiklikke funktsioone, mille riik on otsustanud anda täitmiseks sõltumatule eraisikule. Pankrotihalduri tegevus on reguleeritud avaliku õiguse normidega ning ta tegutseb avalik-õiguslikes suhetes, kasutades talle riigi poolt antud võimuvolitusi. Samas on Riigikohus sama otsuse punktis 19 möönnud, et avalik-õiguslike rahaliste kohustuste kehtestamise delegeerimine täidesaatvale võimule võib olla lubatav tingimusel, kui see tuleneb rahalise kohustuse iseloomust ning seadusandja määrab kindlaks diskretsiooni ulatuse, mis võib seisneda tasu alam- ja ülemmäära seadusega sätestamises, tasu suuruse arvestamise aluste kehtestamises vms. Antud juhul on halduri tasu alam- ja ülempiir sätestatud seadusega (PankrS § 65¹), samuti on seadusega reguleeritud riigi vahenditest hüvitatava summa ülempiir (PankrS § 23 lg 4, § 65 lg 11). Seega ei tohiks olla vastuolu reguleerimaks riigi vahenditest tasu hüvitamisel tunnitasu arvestamine määrusega sätestatud korras.

Paragrahvide 25 lõiget 2 ja § 26 lõikeid 1 ja 2 muudetakse seoses PankrS § 17 lõike 1 muutmisega, mille tulemusel ei oleks enam kohtuistungi pidamine pankrotiavalduse läbivaatamiseks kohustuslik. Kohtuistung peetakse siis, kui kohus seda vajalikuks peab või pooled seda nõuavad. Sätted sõnastatakse ümber vastavalt sellele, kas kohtuistung peetakse või mitte.

Paragrahvi 26 lõige 3 tunnistatakse kehtetuks, kuivõrd see on ebavajalik säte. Hagita menetluses on tagaseljamääruse tegemine keelatud TsMS § 477 lõike 3 teise lause kohaselt.

Paragrahvi 27 lõiget 5 täiendatakse selliselt, et kohus avaldab pankrotiavalduse rahuldamata jätmise kohta teate väljaandes Ametlikud Teadaanded. Kui kohus vaatab pankrotiavalduse läbi, kuulutab kohus pankroti välja, jätab avalduse rahuldamata või lõpetab menetluse raugemise tõttu (PankrS § 27 lg 5). Seejuures pankroti väljakuulutamise ja menetluse raugemisega lõpetamise kohta avaldab kohus teate, kuid avalduse rahuldamata jätmise kohta mitte (PankrS § 29 lg 4, § 33 lg 1). Muudatust on vaja seoses Ametlike Teadaannete funktsiooniga, milles seotakse kõik menetluses esitatud teated menetluse lõpetamise teatega. Lisaks ei ole ilma vastava teateta selgust, mis on saanud võlgniku suhtes esitatud pankrotiavaldusest ning see võib olla võlgnikku kahjustav.

¹⁴⁸ RT I, 28.11.2017, 8

Täiendavalt sätestatakse, et avalduse rahuldamata jätmise teade esitatakse üksnes siis, kui samas pankrotiasjas on varem teateid juba esitatud. Muus olukorras ei ole see vajalik ning võiks olla võlgnikku ilmaasjata stigmatiseeriv. Kohus võib enne pankrotiavalduse läbivaatamist avaldada mitmesuguseid teateid. Kui kohus on võtnud pankrotiavalduse menetlusse, võib kohus avaldada teate pankrotiavalduse läbivaatamise aja kohta (PankrS § 17 lg 2). Lisaks avaldatakse väljaandes Ametlikud Teadaanded määrus, millega kehtestatakse pankrotiseaduse § 20 lõikes 1 nimetatud käsutuskeeld (PankrS § 21 lg 1) ja teade võimalusest maksta pankrotimenetluse kulude katteks kohtu määratud summa deposiidina selleks ettenähtud kontole (PankrS § 30 lg 2).

Paragrahvi 28 lõiget 1 täiendatakse seoses PankrS § 85 lõike 4 lisamisega. PankrS § 85 lõige 4 välistab võlgniku või võlgniku lähikondse antava teabe kasutamise võlgniku või võlgniku lähikondse suhtes läbiviidavas süüteo menetluses ilma teavet andnud isiku kirjaliku nõusolekuta. Samas võib selline teave olla kriminaalmenetluse alustamise ajendiks ja aluseks sõltumata sellest, et tegemist ei ole lubatava tõendiga (näiteks võib kriminaalmenetluse ajendiks olla anonüümne kiri, mis iseenesest tõendiks ei pruugiks kõlvata). Kuna PankrS § 85 lõike 4 alusel ei ole võlgnikul võimalik ennast süüstava teabe andmisest pankrotimenetluses keelduda, on vaja tagada, et seda tema vastu ei kasutataks. Seega täiendatakse ka PankrS § 28 lõiget 1 selliselt, et PankrS § 84 lõike 5 olukorras saadud teabest tulenevalt haldur ega kohus politseile või prokuratuurile kuriteost ei teata.

Kuriteo teate esitamine on lubatud siis, kui teave on saadud muul moel, mitte võlgniku või tema lähikondse kaudu. Enese mittesüüstamise privileeg ei tohiks pakkuda võimalust välistada karistusõiguslike meetmete kohaldamine näiteks igakülgse informatsiooni andmise kaudu. Sama teave võib olla organite poolt kogutav ka muude tõendite abil, mis enese mittesüüstamise privileegi ei riku. Selliselt saadud teabele võib kuriteo teate esitamisel tugineda.

Paragrahvi 29 lõiget 3 muudetakse selliselt, et kui maksejõuetuse teenistus esitab kohtule avalduse pankrotimenetluse läbiviimiseks avaliku uurimisena ja kohus selle rahuldab, siis raugemist välja ei kuulutata. Sellisel juhul kuulutab kohus hoopis välja pankroti ning pankrotimenetlus viiakse läbi avaliku uurimisena ning sellele sätestatud erisuste kohaselt.

Paragrahvi 29 täiendatakse lõikega 7¹ eesmärgiga anda isikule, kellelt mõistetakse välja ajutise halduri tasu ja kulutuste katteks deposiidi maksmine, kaebeõigus. Sarnaselt PankrS § 30 lõikes 3¹ nimetatud määruse alusel deposiidi väljamõistmise korral piirdub kaebeõigus ringkonnakohtusse kaebamisega (PankrS § 30 lg 3¹).

Paragrahvi 29 täiendatakse lõigetega 8¹ ja 8², mille eesmärgiks on sätestada väljamaksete tegemise järjekord olukorras, kus pankrot raugneb, ent pärandvaras on mingi vara.

Praktikas on tekkinud küsimus, kuidas ja kes peaks tegema väljamakseid olukorras, kus pärandvara suhtes esitatud pankrotiavalduse menetlus raugneb pankrotti välja kuulutamata vastavalt PankrS §-le 29, kuid pärandvaras on mingi vara. Probleem tekib asjaolu tõttu, et pärimisseadus näeb ette teatud eripärased pärimisõiguslikud nõuded ja kohustuste täitmise järjekorra (küll vaid pärast inventuuri), mida pankrotiseadus ei arvesta.

PankrS § 29 lõige 8¹ käsitleb olukordi, kus kohus on nimetanud ajutise halduri, sama paragrahvi lõige 8² aga olukordi, kus kohus on jätnud ajutise halduri nimetamata vastavalt PankrS § 15 lõikele 2¹.

Muudatustega nähakse ette, et väljamakseid teeb vara omanikuna võlgniku pärija (mitte ajutine haldur, kellel puudub pärandvara suhtes käsutusõigus) järgmises järjekorras:

- 1) kui kohus on nimetanud ajutise halduri, siis ajutise halduri tasu ja kulutused;
- 2) kui kohus on vastavalt PankrS § 8¹ lõikele 8 nimetanud ajutise esindaja, siis ajutise esindaja tasu;
- 3) pärandvaraga seotud võlausaldajate nõuded PärS §-s 142 nimetatud järjekorras.

Siinkohal tuleb tähelepanu pöörata asjaolule, et PärS § 142 lõike 1 punkt 2 viitab piiratud võlausaldajate nõuete ringile, s.o üleskutsemenetluses tähtaegselt esitatud pärandaja võlausaldajate nõuetele ja inventuuri käigus väljaselgitatud nõuetele. Kuivõrd pärandvara suhtes on võimalik pankrotiavaldust esitada ka inventuuri tegemata, tuleks PankrS § 142 lõike 2 punkti 2 siinkohal kohaldada nii, et hõlmatud oleks laiem võlausaldajate ring, kellel on nõue pärandvara suhtes, v.a need võlausaldajad, kelle nõue tuleneb vastavalt PärS § 142 lõike 1 punktist 3 ehk pärandaja korraldustest, kelle nõuded tuleks igal juhul täita viimases järjekorras. Kuigi praktikas on sellise situatsiooni tekkimine ilmselt pigem ebatõenäoline, kuivõrd olukorras, kus on juba võimalik võlausaldajatele väljamakseid teha, puudub suure tõenäosusega ka alus lõpetada pärandvara pankrotiavalduse menetlus raugemisega ning välja tuleks kuulutada pankrot vastavalt PankrS §-le 31.

Paragrahvi 30 lõiget 3 muudetakse selliselt, et võlausaldaja, kes on maksnud juriidilisest isikust võlgniku pankrotimenetluse kulude katteks deposiidi vastavalt PankrS § 30 lõikele 1, saab seda senise hagimenetluse asemel pankrotiavaldust esitama kohustatud isikult tagasi nõuda hagita menetluses, milles kuulutatakse välja võlgniku pankrot. Tegemist ei ole iseseisva hagita menetlusega, vaid pankrotimenetluse osaga. Sellele viitab PankrS § 30 lõige 3¹.

Kehtiva õiguse kohaselt on võlausaldajal õigus nõuda pankrotimenetluse kulude katteks tasutud deposiidisumma hüvitamist isikult, kes on oma kohustusi rikkudes jätnud pankrotiavalduse õigeaegselt esitamata. Seejuures isik, kelle vastu nõue esitatakse, peab vaidluse korral tõendama, et ta ei ole pankrotiavalduse õigeaegse esitamata jätmisega oma kohustusi rikkunud (PankrS § 30 lg 3). Nimetatud võimalus ei ole piisavalt aidanud võlausaldajaid motiveerida deposiidi tasumiseks. Alates 2007. a on vastav nõue kohtule esitatud vaid 13 korral, millest omakorda on hüvitis välja mõistetud vaid 6 korral.¹⁴⁹ Tagasinõude õigus eeldab võlausaldajalt täiendavat pingutust ja lisakulutusi.¹⁵⁰ Ajutise halduri tasu ja kulutuste katteks tasutud deposiiti (PankrS § 11 alusel) ei võimalda kehtiv seadus sarnaselt pankrotimenetluse kulude katteks makstud deposiidiga (PankrS § 30 alusel) üldse tagasi nõuda.

Eelnõu ettepanekuga luuakse võlausaldajale kiirem ja säästlikum võimalus deposiidina tasutud kulude tagasisaamiseks pankrotiavalduse õigeaegse esitamise kohustust rikkunud isikult seeläbi, et võimaldatakse võlausaldajal vastav avaldus esitada menetlusse, milles kohus kuulutab välja võlgniku pankroti. Selleks peab võlausaldaja pärast deposiidi tasumist esitama kohtule avalduse. Kehtima jääb ümberpööratud tõendamiskoormis ehk isik, kelle vastu nõue esitatakse, peab vaidluse korral tõendama, et ta ei ole pankrotiavalduse õigeaegse esitamata jätmisega oma kohustusi rikkunud.

¹⁴⁹ Otsing märksõnaga „PankrS § 30 lg 3“ Riigi Teataja kohtulahendite andmebaasis. Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/kohtulahendid/otsingutulemus.html?aktiivneTab=KOIK&sort=LahendiKuulutamiseAeg&asc=false&kohtuasjaNumber=&lahendiKpvAlgus=&lahendiKpvLopp=&menetluseKpvAlgus=&menetluseKpvLopp=&kohus=&kohtunik=&annotatsiooniSisu=&menetluseLiik=&lahendiLiik=&ekliNumber=&lahendiTeKst=pankrS+%C2%A7+30+lg+3>. Otsing annab 11.07.2018 välja 18 tulemust, kuid lahendid nr 2-12-27868/35, nr 2-12-30886, nr 2-12-28472, nr 2-09-41725, nr 2-10-46190 ei käsitle nõuet PankrS § 30 lg 3 alusel. Rahuldati nõuded lahendites nr 2-15-8925, nr 2-15-9090, nr 2-14-56860, nr 2-11-14108 (kompromiss), nr 2-11-11280/16, nr 2-07-23604.

¹⁵⁰ M. Agarmaa. Maksejõuetusõiguse revisjon. Pankrotiavalduse esitamine, pankrotimenetluse raugemine, pankroti väljakuulutamise ja tagajärjed, pankrotivara moodustamine, pankrotivara valitsemine, 2018, lk 52.

Deposiidina tasutud pankrotimenetluse kulude tagasinõue peaks puudutama deposiite, mida kohus nõuab ja võlausaldaja või muu isik maksab pankroti väljakuulutamisel. See ei peaks puudutama deposiite, mida tasutakse korduvalt ja täiendavalt pankrotimenetlusega jätkamiseks. Võlgniku juhatuse liige peab tagama pankrotiavalduse õigeaegse esitamise selliselt, et oleks võimalik ka pankrotimenetlust läbi viia. See tähendab, et võlgnikul peab veel olema säilinud vara, mille arvelt seda teha. Samas ei saa see summa olla ettenägematu ning peaks piirduma pankroti väljakuulutamiseks vajalikuga.

Kuigi üldjuhul kuulub vaidluste lahendamine hagimenetluse, lahendatakse hulk vaidlusmenetlusi otstarbekusest lähtuvalt ka hagita menetluses. Tegemist on esmajoonel asjadega, kus hagimenetluse formaalsete reeglite range järgimine ei võimalda puudutatud isikute suure arvu, väheste õigusteadmiste, menetluseseme algse piiratuse tõttu vm põhjusel efektiivselt täita TsMS §-s 2 nimetatud tsiviilkohtumenetluse ülesannet ehk lahendada asi õigesti, mõistliku aja jooksul ja võimalikult väheste kuludega.¹⁵¹ Hagita menetlus on menetlusosalisele odavam, sest üldjuhul puudub vajadus kasutada professionaalset õigusabi.¹⁵² Menetlus on ka efektiivsem ja kontsentreeritum, kuivõrd kohus ei ole menetlusosaliste taotlustega seotud ning saab asja läbi vaadata ulatuses, nagu vaidluse lahendamiseks vajalik on.¹⁵³ Hagita menetluses on isikul, kelle vastu nõue esitatakse, kergem tõendada oma kohustuse mitte rikkumist, sest kohus võib teda suunata. Samuti on hagita menetluses lubatud tõenditel madalamad standardid, nt menetlusosalise seletus, mis ei ole antud vande all (TsMS § 229 lg 2).¹⁵⁴ Seega võiks võlausaldaja hagita menetluse abil saada tasutud deposiidi tagasi kiiremini ja väiksemate kuludega kui hagimenetluses, mis ühtlasi võiks aidata motiveerida võlausaldajaid deposiiti rohkem tasuma.

Lisaks võiks muudatus, millega soodustatakse pankrotiavalduse õigeaegseks esitamiseks kohustatud isikult menetluse läbiviimiseks vajalike kulutuste tagasinõudmist, kaudselt motiveerida nimetatud isikuid ka rohkem pankrotiavaldusi õigeaegselt esitama. Praktikas on raugemiste üks suurimaid põhjuseid just pankrotiavalduste liiga hiline esitamine.

Võlausaldaja peaks riigilõivuseaduse (RLS) § 59 lg 10 alusel avalduse esitamisel tasuma riigilõivu 15 eurot (vt ka RLS § 59 lg 10 muudatusettepanekut). See on vähem, kui hagihinna alusel tasutav riigilõiv. Niivõrd madal riigilõiv on aga põhjendatav antud muudatuse eesmärgiga motiveerida võlausaldajaid rohkem pankrotimenetluse kulusid deposiiti tasuma. Väiksemad menetluskulud võiksid soodustada võlausaldajate valmidust pankrotiavaldust esitama kohustatud isikult deposiiti makstud summasid tagasi nõudma ning seeläbi ka deposiite rohkem tasuma. Kehtiva õiguse kohaselt tuleb riigilõivu tasuda hagihinnalt. Aastatel 2015–2017 määrati ajutise halduri kulude katmiseks deposiit keskmiselt 1525 eurot,¹⁵⁵ millelt tuli tasuda riigilõivu 225 eurot. Pankrotimenetluse kulude katmiseks määratud deposiidi keskmine summa oli 3982 eurot,¹⁵⁶ millelt riigilõiv on 325 eurot. Seejuures maksimaalne nõutud deposiidi summa oli 35 234 eurot,¹⁵⁷ millelt riigilõiv on 1000 eurot. Alates 2007. a on pankrotimenetluse

¹⁵¹ V. Kõve, I. Järvekülg, J. Ots, M. Torga. Tsiviilkohtumenetluse seadustik III. Kommenteeritud väljaanne, XI–XV osa (§-d 475–759), Tallinn, 2018, Juura, lk 31 p 1.1.a.

¹⁵² RKTkm 01.06.2011, 3-2-1-17-11, p 11.

¹⁵³ V. Kõve, I. Järvekülg, J. Ots, M. Torga. Tsiviilkohtumenetluse seadustik III. Kommenteeritud väljaanne, XI–XV osa (§-d 475–759), Tallinn, 2018, JUURA, lk 36 p 2.2.b.

¹⁵⁴ V. Kõve, I. Järvekülg, J. Ots, M. Torga. Tsiviilkohtumenetluse seadustik III. Kommenteeritud väljaanne, X–I–XV osa (§-d 475–759), Tallinn, 2018, Juura, 31 p 1.1.b.

¹⁵⁵ Justiitsministeeriumi maksejõuetuse andmekorje aastate 2015–2017 osas, J. Järve, CentAR arvutused.

¹⁵⁶ Justiitsministeeriumi maksejõuetuse andmekorje aastate 2015–2017 osas, J. Järve, CentAR arvutused.

¹⁵⁷ Justiitsministeeriumi maksejõuetuse andmekorje aastate 2015–2017 osas, J. Järve, CentAR arvutused.

kulude katteks tasutud deposiidi hüvitamise nõue kohtule esitatud vaid 13 korral,¹⁵⁸ mistõttu see ei mõjuta oluliselt riigilõivu laekumist.

Üks põhjusi, miks PankrS § 30 lg 3 ei taga võlausaldajate motivatsiooni deposiidi tagamiseks, seisneb ka selles, et vaatamata tõendamiskoormise ümberpööramisele võib nii nagu juhatuse liikme vastu kahju hüvitamise nõude makspanek ka nõue deposiidi ulatuses hüvitise saamiseks takerduda tõendamisküsimuste taha ning raskusi võib põhjustada ühingu maksejõuetuks muutumise täpse aja määramine.¹⁵⁹ Sellest tulenevalt täiendatakse PankrS § 30 lõiget 3 selliselt, et kui pankrotiavalduse on esitanud võlausaldaja, siis eeldatakse, et pankrotiavalduse õigeaegse esitamise kohustust ei ole täidetud. Kohustatud isik peab selle eelduse deposiidi maksmisest vabanemiseks ümber lükkama.

Arvestades eelnõu ettepanekut seoses pankrotiavalduse esitamise kohustuse laiendamisega osahingute, aktsiaseltside, sihtasutuste ja tulundusühistute puhul isikutele, kes vastutavad juhatuse liikmete nimetamise eest (vastavalt nõukogu liikmed ja osanikud), on kõnesoleva muudatuse mõju ring laiem kui juhatuse liikmed, kellel on pankrotiavalduse esitamise kohustus. Samas saavad nimetatud isikud enda vastutuse täielikult välistada, täites oma seadusjärgset kohustust tagada ettevõttel juhatuse olemasolu.

Põhiseaduspärasuse analüüsis on leitud, et seoses pankrotiavalduse esitamise kohustuse laiendamisega osanikele ja osahingute, aktsiaseltsi, sihtasutuse ja tulundusühistu nõukogu liikmetele on nimetatud isikute suhtes riive intensiivsus tugevam kui juhatuse liikmete suhtes. Seega tuleks nimetatud isikute puhul sätestada riivet leevendavad meetmed, milleks võiks olla tõendamiskoormise ümber pööramata jätmine või kohtu kohustus kaasata asja lahendamisse võlgnik, ajutine haldur või haldur.¹⁶⁰ Tõendamiskoormise ümberpööramine on aga vajalik just sel põhjusel, et võlausaldajal on kohustatud isikutega võrreldes oluliselt keerulisem, kui mitte võimatu tõendada pankrotiavalduse esitamise kohustuse rikkumist. Eeltoodud isikutel on veel võimalik tõendada asjaolu, et nad ei ole rikkunud juhatuse olemasolu tagamise kohustust, mida oleks võlausaldajal samuti äärmiselt keeruline tõendada. Seega ei oleks tõendamiskoormise panemine võlausaldajale põhjendatud. Võlgniku, ajutise halduri või halduri kaasamine menetluse on kehtiva seaduse järgi võimalik, sest hagita menetluses otsustab osaliste kaasamise kohus omal algatusel (TsMS § 198 lg 3).

Saksamaal kehtib sarnane regulatsioon kehtiva pankrotiseaduse § 30 lõikega 3 (InsO § 26 lg 3). Lisaks on Saksa pankrotiseaduses sätestatud, et igal isikul, kes on jätnud pankroti- ja ühinguõiguse sätetest tulenevalt kohustust rikkudes ja süüliselt pankrotimenetluse algatamise avalduse esitamata, on kohustus teha menetluskulude ettemakse. Kui isik vastavat ettemakset ei tee, võib ettemakse tasumist nõuda ajutine pankrotihaldur ja iga isik, kellel on põhjendatud varaline nõue võlgniku vastu. Süü puudumise tõendamiskoormis on samuti seatud pankrotiavaldust esitama kohustatud isikule (InsO § 26 lg 4). Sätte loomise eesmärk oli

¹⁵⁸ Otsing märksõnaga „PankrS § 30 lg 3“ Riigi Teataja kohtulahendite andmebaasis. Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/kohtulahendid/otsingutulemus.html?aktiivneTab=KOIK&sort=LahendiKuulutamiseAeg&asc=false&kohtuasjaNumber=&lahendiKpvAlgus=&lahendiKpvLopp=&menetluseKpvAlgus=&menetluseKpvLopp=&kohus=&kohtunik=&annotatsiooniSisu=&menetluseLiik=&lahendiLiik=&ecliNumber=&lahendiTeKst=pankrS+C2%A7+30+lg+3>. Otsing annab 11.07.2018 välja 18 tulemust, kuid lahendid nr 2-12-27868/35, nr 2-12-30886, nr 2-12-28472, nr 2-09-41725, nr 2-10-46190 ei käsitle nõuet PankrS § 30 lg 3 alusel. Rahuldati nõuded lahendites nr 2-15-8925, nr 2-15-9090, nr 2-14-56860, nr 2-11-14108 (kompromiss), nr 2-11-11280/16, nr 2-07-23604.

¹⁵⁹ UNCITRAL. Legislative Guide on Insolvency Law. Part four: Directors' obligations in the period approaching insolvency, lk 27jj. Kättesaadav: <http://www.uncitral.org/pdf/english/texts/insolven/Leg-Guide-Insol-Part4-ebook-E.pdf>.

¹⁶⁰ Põhiseaduspärasuse analüüs, punktid 272-273.

vähendada pankrotiavalduse esitamise kohustusega seotud rikkumisi, raugivate menetluste arvu ja saata sõnum, et pankrotiavalduse esitamisega ei ole enam mõtet viivitada lootuses, et menetlus raugneb.¹⁶¹ Regulatsiooni kriitikana on välja toodud, et regulatsioon ei täida oma eesmärgi, sest kohaldamisala on väike ning isikutel, kelle vastu sätte alusel võiks täitedokumendi saada, ei ole tihtipeale vara.¹⁶² Suurim puudus on aga see, et sellised menetlused venitavad aeganõudvate kohtuvaidluste tõttu pankrotimenetlust, sest menetlust ei alustata enne, kui deposiit on tasutud.¹⁶³ Viimase osas nähakse eelnõuga väljapakutud lahenduses ette erinevalt, st võlausaldaja peab siiski deposiidi tasuma, mis tagab ka pankrotimenetluse kiire alustamise.

Paragrahvi 30 täiendatakse lõikega 3¹, mille kohaselt lahendab kohus deposiidi tasunud isiku avalduse määrusega deposiidi väljamõistmiseks isikult, kes on rikkunud pankrotiavalduse õigeaegse esitamise kohustust. Kohus peaks deposiidi hüvitamise asja lahendama võimalikult kiiresti, võimalusel paralleelselt pankroti väljakuulutamisega. Olemasoleva menetlusega kokkuviiimine hoiab kokku menetlustoiminguid ning võimaldab hüvitise kiiremini välja mõista. Ka peab kohus pankroti väljakuulutamisel hindama püsiva maksejõuetuse olemasolu, samuti on ajutine haldur hinnanud maksejõuetuse tekkimise põhjuseid ja hetke. Seetõttu on osa tööst, mis kaasneb ka deposiidi väljamõistmise otsustamisega pankrotiavaldust esitama kohustatud isikult, juba tehtud. Teatud juhul on võimalik, et avalduse lahendamine võtab kauem aega ning seda ei ole võimalik lahendada pankroti väljakuulutamisega samal ajal. Vajalik paindlikkus on kohtule jätud.

Võlausaldaja avalduse lahendamine ei tohiks siiski toimuda pankrotimäärusega, kuna võib põhjustada tarbetuid vaidlusi pankrotimääruse üle (näiteks vaidlustatakse määrus igaks juhuks, kuna seda võidakse käsitleda tõendina teises menetluses või põhjusel, et selles on fikseeritud juhatuse liikmete kohustuse rikkumine). Kuna eesmärk on lahendada võlausaldaja avaldus võimalikult kiiresti, tuleks see võimaluse korral lahendada samal ajal pankrotimääruse tegemisega, kuid eraldi määrusega.

Paragrahvi 30 lõiget 4 täiendatakse selliselt, et kui pankrotiavalduse õigeaegse esitamise kohustust rikkunud isikult mõistetakse välja võlausaldaja või muu isiku poolt pankrotimenetluse kulude katteks tasutud deposiit, läheb talle üle ka deposiidi maksnud isiku õigus saada tasutud summa tagasi pankrotivarast. Muudatuse tulemusel ei tohiks tekkida olukorda, kus deposiidi tasunud isik saab hiljem deposiidi tagasi nii tagasinõude korras pankrotiavaldust esitama kohustatud isikult kui ka pankrotivarast pankrotimenetluse kuludena.

Lisaks tagab muudatus pankrotiavaldust esitama kohustatud isikule võimaluse tasutud deposiit tagasi saada ning põhimõtte, et esmajärjekorras tuleks pankrotimenetluse kulud kanda võlgniku vara arvelt.

Paragrahvi 30 täiendatakse lõikega 5, millega reguleeritakse kohtu kohustus teha juriidilisest isikust võlgniku puhul maksejõuetuse teenistusele ettepanek avalduse esitamiseks pankrotimenetluse läbiviimiseks avaliku uurimisena, kui teenistus peab seda põhjendatuks.

¹⁶¹ K. Jürgenson. Pankrotiavalduse esitamise kohustust rikkunud isiku vastutus pankrotimenetluse raugemisel, 2015, lk 36. Kättesaadav: http://dSPACE.ut.ee/bitstream/handle/10062/46930/jurgenson_kerstin.pdf?sequence=1.

¹⁶² K. Jürgenson. Pankrotiavalduse esitamise kohustust rikkunud isiku vastutus pankrotimenetluse raugemisel, 2015, lk 35–39. Kättesaadav: http://dSPACE.ut.ee/bitstream/handle/10062/46930/jurgenson_kerstin.pdf?sequence=1.

¹⁶³ K. Jürgenson. Pankrotiavalduse esitamise kohustust rikkunud isiku vastutus pankrotimenetluse raugemisel, 2015, lk 35–39. Kättesaadav: http://dSPACE.ut.ee/bitstream/handle/10062/46930/jurgenson_kerstin.pdf?sequence=1.

Kohus teeb ettepaneku avalduse esitamiseks pankrotimenetluse läbiviimiseks avaliku uurimisena ainult juriidilisest isikust võlgniku puhul. Füüsilisest isikust võlgniku pankrotimenetluse finantseerimiseks on süsteem olemas, samuti ei esine füüsilisest isikust võlgniku pankrotimenetluse läbiviimiseks sellist avalikku huvi nagu juriidilisest isikust võlgniku puhul. Avaliku huvi esinemine on oluline eeldus riigi sekkumiseks pankrotimenetluse läbiviimiseks.

Paragrahvi 31 täiendatakse lõigetega 1¹ ja 1² sätestamaks seaduses tingimused, mille esinemisel juriidilisest isikust võlgniku maksejõuetust eeldatakse. Kui nimetatud tingimused konkreetses olukorras ei esine, ei tähenda see, et kohus ei võiks pankrotti välja kuulutada, tuginedes mingitele muudele asjakohastele näitajatele.

PankrS § 31 reguleerib pankrotimenetluse algatamisega seotud õigusküsimusi. Selles sisalduvad nii menetlusõiguslik regulatsioon (PankrS § 31 lg-d 1 ja 2 ja lg-d 5–8) kui ka maksejõuetusõiguse materiaalõiguslikke küsimusi reguleerivad sätted (PankrS § 31 lg-d 3 ja 4). Eelnõuga kavandatakse lisada PankrS § 31 kaks uut lõiget, mis näevad ette need elulised asjaolud, mille alusel on võimalik eeldada (kuid mitte lugeda) juriidilisest isikust võlgniku maksejõuetust. PankrS § 31 on selliste sätete jaoks kõige sobilikum asukoht pankrotiseaduses, sest nagu eelnevalt esile toodi, siis ei piirdu PankrS § 31 üksnes menetluslike küsimuste reguleerimisega, mis pankrotimääruse tegemisel tõusetuda võivad, vaid sisaldab norme (lõiked 3 ja 4), millel on laiem materiaalõiguslik tähendus. Selleks et PankrS § 31 pealkiri vastaks paremini sätte täiendatud sisule ega eksitaks seaduse lugejat, täiendatakse paragrahvi pealkirja viitega maksejõuetuse eeldustele.

Praegu kehtivas pankrotiseaduses ei ole sätteid, mis looksid teatud eluliste asjaolude esinemisel eelduse, et võlgnik on maksejõuetu (ainuke erand on PankrS § 31 lg 4, kuid selle sätte tähendus ja tähtsus on küsitavad). PankrS § 10 nõuab, et võlausaldaja põhistaks pankrotiavalduses võlgniku maksejõuetuse. Tegemist on võlgniku kaitseks suunatud sättega, mis peaks välistama pankrotiavalduste kasutamise tavapärase majandusvaidluste korral. Selleks et võlausaldajal oleks lihtsam võlgniku maksejõuetust põhistada, on seadusandja PankrS § 10 lõikes 2 ette näinud elulised asjaolud, mis viitavad võlgniku maksejõuetusele ja mille esinemise põhistamisel loetakse võlausaldaja kohustus täidetuks (kohus saab veenduda, et tegemist on võlgniku maksejõuetusele viitava olukorraga, mis väärrib kohtuliku ressursi kulutamist). Kui võlausaldaja ei suuda võlgniku maksejõuetust põhistada, siis keeldub kohus pankrotiavalduse menetluse võtmisest (PankrS § 14 lg 1 p 2). Lisaks sisaldab PankrS § 31 lg 4 normi, mille kohaselt võlgniku enda pankrotiavalduse korral eeldatakse võlgniku maksejõuetust. Kuid kumbki kirjeldatud regulatsioonidest (PankrS § 10 lg 2 ja PankrS § 31 lg 4) ei ole kasutatav näiteks võlgniku juhtorgani liikme vastu pankrotiavalduse hilisest esitamisest tuleneva kahju hüvitamise nõude või tagasivõitmisest tuleneva nõude esitamisel (ei ole võimalik öelda, et kui esinesid PankrS § 10 lõikes 2 nimetatud asjaolud, siis eeldatakse, et võlgnik oli maksejõuetu). See tähendab, et iga kord, kui soovitakse esitada pankrotimenetluse raames mõnda nõuet, mille eelduseks oli võlgniku maksejõuetus, tuleb hagiavalduses ühe eeldusena ära tõendada (TsMS § 230 lg 1) ka võlgniku maksejõuetus.

Võlgniku maksejõuetuse tõestamine mingil konkreetsel hetkel enne pankrotiavalduse esitamist likviidsustesti või bilansilise testi läbiviimise kaudu võib osutada võlausaldaja jaoks väga keerukaks, kalliks või teatud juhtudel (näiteks, kui võlgniku raamatupidamisdokumendid on hävitatud) võimatuks. Selliste olukordade vältimiseks on näiteks Saksamaa pankrotiseaduses (*Insolvenzordnung*) olemas säte, mis eeldab võlgniku maksejõuetust, kui võlgnik on oma maksed katkestanud (InsO § 17 lg 2 II lause). Sealse õiguskirjanduse kohaselt on maksete katkestamisel eriti suur tähtsus just pankrotimenetluse raames esitatavate tagasivõitmise nõuete

puhul.¹⁶⁴ Saksamaa kohtupraktika kohaselt on võlgnikupoolsete maksete katkestamisega tegemist siis, kui võlgnikust tulenevate asjaolude pinnalt saab kolmas isik järeldada, et võlgnik ei ole suuteline oma sissenõutavaks muutunud rahalisi kohustusi olulisel määral täitma.¹⁶⁵ Selle üldise definitsiooni pinnalt on õiguspraktikas kujunenud rida elulisi asjaolusid, mille pinnalt võlgnikupoolset maksete katkestamist jaatatakse. Näitena võib tuua võlgniku enda tunnistuse, et ta ei suuda võlgu tasuda, asjaolud, nagu töötajatele töötasu tasumata jätmine, riiklike maksude maksmata jätmine, ettevõtlusega seotud lahutamatu kulude (näiteks elekter, soojusenergia, vesi, side) tasumata jätmine, ettevõtete kiire ja korrapärase sulgemine, või on täitemenetluses nõuete täitmine korduvalt ebaõnnestunud.¹⁶⁶ Lisaks on võlgniku maksete katkestamiseks loetud ka võlgniku „põgenemist“ või „ärakadumist“ (võlgnik ei ole kättesaadav).¹⁶⁷

Saksamaa pankrotiseaduse eeskujul ja lihtsustamaks pankrotimenetluse raames (või ka selle väliselt) nõuete esitamist, mille üheks eelduseks on võlgniku maksejõuetus, täiendataksegi PankrS § 31 lõigetega 1¹ ja 1². Lisatavate lõigetega luuakse õiguslikud eeldused, mille tulemusena pöörduv ümber juriidilisest isikust võlgniku maksejõuetuse tõendamise koormus. Isik, kes soovib võlgniku maksejõuetusele tugineda, peab suutma ära tõendada (TsMS § 230 lg 1), et esinevad vähemalt ühe PankrS § 31 lõikest 1¹ või 1² tuleneva eelduse aluseks olevad elulised asjaolud. Kui eeldus soovitakse ümber lükata ja väita, et võlgnik ei olnud PankrS § 31 lõikes 1¹ või 1² nimetatud eelduse aluseks oleva elulise asjaolu esinemisel maksejõuetu, siis tuleb esitada vastavad tõendid, mis seda väidet kinnitavad.

Võlgniku maksejõulisust saaks tõendada korrektse likviidsustesti (PankrS § 1 lg 2) või bilansitesti (PankrS § 1 lg 3) tegemise kaudu või jätkata pärast maksete ajutist katkestamist uuesti maksete tegemist ja täita kõik sissenõutavaks muutunud kohustused. Võlgniku väited, et ta on küll maksejõuline, kuid lihtsalt ei soovi oma kohustusi täita, ei saa pidada küllaldaseks võlgniku maksevõime kinnituseks. Seega peaks PankrS § 31 täiendamine võlgniku maksejõuetusele viitavate eeldustega tooma kaasa muutused senises käitumispraktikas, kus (eelkõige juriidilisest isikust) võlgniku puhul on olnud otstarbekam väita, et võlgniku majandustegevusega seotud dokumendid on kadunud või saadetud juriidilise isiku uutele omanikele, kes asuvad kusagil välisriigis ja keda ei ole pahatihti võimalik kätte saada.

PankrS § 31 lg 1¹ või 1² on rakendatav üksnes juriidilisest isikust võlgniku suhtes (uus lg 1² veelgi kitsamalt – üksnes osühingu või aktsiaseltsi suhtes). Maksejõuetuse eelduste ettenägemine üksnes juriidilisest isikust võlgniku jaoks on põhjendatav kahe argumendiga: 1) füüsilisest isikust võlgnikul ei ole kohustust esitada enda maksejõuetuks muutumisel pankrotiavaldust ja 2) füüsilise isiku pankrotimenetluse läbiviimise eesmärgid on erinevalt juriidilise isiku pankrotimenetlusest pigem sotsiaalse iseloomuga. Riigikohus on 23.03.2016 tehtud kohtumääruses asunud järgmisele seisukohale: „Kuid PankrS § 31 lg-s 4 sätestatu ei tähenda, et kohus ei pea füüsilisest isikust võlgniku enda pankrotiavalduse puhul üldse kontrollima, kas võlgnik on ka tegelikult maksejõuetu. PankrS § 31 lg 1 järgi kuulutab kohus pankroti siiski välja vaid juhul, kui võlgnik on maksejõuetu, mis PankrS § 1 lg 2 järgi tähendab seda, et võlgnik ei suuda rahuldada võlausaldajate nõudeid ja see suutmatus ei ole võlgniku majanduslikust olukorrast tulenevalt ajutine. Seda, kas võlgnik on ka tegelikult maksejõuetu, peab kohus asja läbivaatamisel (vähemalt avalikest registritest andmeid hankides) omal algatusel kontrollima.“¹⁶⁸ Tsiteeritud Riigikohtu seisukohaga tuleb nõustuda, sest

¹⁶⁴ Uhlenbruck, Insolvenzordnung: InsO. 15, § 17, Auflage 2019, rn. 153, 154.

¹⁶⁵ Karsten Schmidt, Insolvenzordnung. 19, § 17, Auflage 2016, rn. 41.

¹⁶⁶ Gottwald/Gundlach, Insolvenzrechts-Handbuch, 5. Auflage 2015. § 6. Die Insolvenzgründe als Verfahrensauslöser, rn. 13–16.

¹⁶⁷ BGH, otsus kuupäevaga 13. 4. 2006 - IX ZB 118/04.

¹⁶⁸ RKTsKm 23.03.2016, 3-2-1-12-16, p 13.

pankrotimenetluse läbiviimine maksejõulise füüsilise isiku suhtes on täiesti eesmärgipäratu (reeglina ei ole füüsilisel isikul ettevõtet, mille tervendamiseks võiks olla vajalik pankroti väljakuulutamise ka ähvardava maksejõuetuse korral).

Lõike 1¹ eeskujuks on PankrS § 10 lg 1 punktid 2 ja 4. Siiski ei ole pankrotiavalduse põhendamiseks kasutatavad elulised asjaolud üks ühele üle võetud.

Eelduse rajamine asjaoludele, mis on väga sarnased PankrS § 10 lg 2 punktide 2 ja 4 tulenevate asjaoludega, lähtub kaalutlustest, et analoogilistel juhtudel jaatatakse ka Saksamaal võlgniku maksete katkestamist (InsO § 17 lg 2 II lause) ja seega eeldatakse võlgniku maksejõuetust. Ei ole põhjust oletada, et Eestis võiks võlgnike käitumine maksejõuetuse olukorras olla teistsugune.

Lõikega 1² reguleeritakse täiendavaid maksejõuetuse eeldusi osäühingutest ja aktsiaseltsidest võlgnike puhul. Äriseadustiku kohaselt on osäühingu või aktsiaseltsi netovara bilansi aktiva üldsumma miinus passivas näidatud kohustuste üldsumma (ÄS § 171 lg 2 p 1 ja § 292 lg 1 p 1). Kui netovara langeb alla seaduses nõutud määra (osäühingu puhul on selleks pool osakapitalist või muu seaduses sätestatud osakapitali minimaalne suurus), peavad osanikud või aktsionärid langetama põhimõtteliselt otsused, kuidas ühing edasi tegutsema peaks, sh kaaluma ka seda, kas tuleks esitada pankrotiavaldus (OÜ puhul ÄS § 176 ja AS puhul ÄS § 301). PankrS § 31 lg 1² punktis 1 kasutatud netovara definitsioon on sõna-sõnalt sama, mis tuleneb ka ÄS § 171 lg-st 2. Ei oleks ka millegagi põhjendatav, kui äriseadustik sisaldaks ühesugust netovara definitsiooni ja pankrotiseadus teistsugust. Seetõttu tuleks ka edaspidise õigusloomelise tegevuse käigus jälgida, et osäühingule ja aktsiaseltsile esitatav netovara nõue oleks ühinguõiguses ja maksejõuetusõiguses ühesuguse sisuga.

Netovara nõue, mis tuleneb ÄS § 171 lõike 2 punktist 1 või § 292 lõike 1 punktist 1, on osäühingu ja aktsiaseltsi puhul universaalne maksejõuetuse indikaator, sest see ei sõltu otseselt seaduses sätestatud osakapitali või aktsiakapitali suurusest, vaid võlgniku olemasolevate varade ja temal lasuvate kohustuste tasakaalust. Osa- või aktsiakapital moodustab ainult ühe vara elemendi. Seega kui näiteks tulevikus muudetakse osäühingu osakapitali nõuet ja kaotatakse ära reegel, mille kohaselt peab osakapitali suurus olema minimaalset 2500 eurot, saab ka siis osäühingu maksejõuetuse hindamisel lähtuda ÄS § 171 lg 2 punktist 1 tulenevast netovara kirjeldusest.

Riigikohus on osäühingu suhtes kehtiva netovara nõude alusel asunud järgmisele seisukohale: „Üldjuhul ei ole võlgniku püsivat maksejõuetust võimalik tuvastada üksnes mõne raamatupidamisliku näitaja – sh netovara seisundi või kahjumi suuruse – alusel. See, kui äriühingu netovara – s.o bilansi aktiva üldsumma miinus passivas näidatud kohustuste üldsumma (ÄS § 171 lg 2 p 1) – on negatiivne, s.t äriühingu kohustused ületavad tema omakapitali, **annab põhjendatud aluse kahelda selle äriühingu maksejõulisuses**. Samuti on **netovara negatiivsus üks asjaolu, mida tuleb võlgniku maksejõulisuse hindamisel kindlasti arvesse võtta**.¹⁶⁹ 2001–2009 aastate andmetel läbiviidud uuringu tulemusel selgus, et keskmiselt 70% osäühingute ja aktsiaseltside netovara ei vastanud maksejõuetuse väljakuulutamise aastale eelnenud aastal nõuetele.¹⁷⁰

Ühelt poolt on netovara negatiivsus seega asjaolu, mis viitab suure tõenäosusega võlgniku maksejõuetusele. Teiselt poolt on võimalik ka sellest häälbimine. Näiteks on võimalik, et varad

¹⁶⁹ RKKrKo 28.10.2011, 3-1-1-49-11, p 19.

¹⁷⁰ O. Lukason. Maksejõuetuse põhjuste analüüs. Kokkuvõtte olulisematest uurimistulemustest. September 2010, lk 29-30.

on bilansis ülehinnatud, mis tähendab, et probleem on veelgi tõsisem. Samas ei saa sellest, et äriühingu netovara on negatiivne, ka automaatselt järeldada, et äriühing on pankrotiseisus. Näiteks on võimalik, et netovara negatiivsus on tingitud pikaajalistest kohustustest, mille sissenõutavaks muutumise ajaks võib võlgniku finantsolukord olla tänu kasumlikule tegevusele sedavõrd paranenud, et võlgnik on võimeline kõik kohustused täitma. Samuti võib ette tulla muid juhtumeid, kus äriühingu netovara on küll negatiivne, kuid sellele vaatamata ei saa rääkida võlgniku püsivast maksejõuetusest.¹⁷¹ Seega on Riigikohus asunud seisukohale, et äriühingust võlgniku netovara negatiivsus viitab maksejõuetusele, kuid ei ole veel võrdsustatav isiku maksejõuetusega.

PankrS § 31 lg 1² puhul on tegemist sarnaselt PankrS § 31 lg-ga 1¹ tõendamiskoormuse ümberpööramisega ja sellega ei soovita muuta eelnevalt tsiteeritud Riigikohtu seisukohta, mille kohaselt ei tähenda netovara nõude rikkumine automaatselt äriühingu maksejõuetust (ja pankrotiavalduse esitamise kohustust). Riigikohtu argumentatsioon, et netovara nõude rikkumine üksnes viitab maksejõuetusele, kuid tegelikult võivad esineda asjaolud, mille puhul ei saa rääkida võlgniku maksejõuetusest, on jätkuvalt asjakohane ka tulevikus ja välistab maksevõimeliste ja perspektiivikate ühingute kohustuse esitada pankrotiavaldus.

PankrS § 31 lg 1² seadusesse lisamise laiemaks eesmärgiks on panna aktiivne tegutsemiskohustus just äriühingu nimel pankrotiavaldust esitama kohustatud füüsilistele isikutele, et neil oleks võimalik hiljem ümber lükata väited võlgniku maksejõuetuse kohta. Uue lõikega loodava tõendamiskoormuse kandmiseks tuleks äriühingu juhtorgani liikmetel piisava regulaarsusega koostada näiteks võlgniku likvideerimisbilanss PankrS § 1 lõike 3 tähenduses, koostada äriühingu suhtes asjakohane tuleviku stsenaarium, mis kinnitaks, et netovara nõude rikkumine ei too kaasa ühingu maksevõimetuaks muutumist vms. Likvideerimisbilansi koostamine on vajalik põhjusel, et majandusaasta osaks oleva raamatupidamise bilansi aluseks olevad varade ja kohustuste hindamiskriteeriumid ei ole täpselt samad, mis likvideerimisbilansi puhul.¹⁷² Selle tulemusena võib ühing vaatamata negatiivsele netovara nõudele olla likvideerimisbilansi kohaselt ikkagi maksejõuline.

Paragrahvi 31 täiendatakse lõikega 1³ ja nähakse ette, et pärandvara pankrotimenetluses kuulutab kohus pankroti välja, kui pärandvara on maksejõuetu.

Sätte eesmärgiks on rõhutada pärandvara pankrotimenetluse spetsiifikat ja tuua selgelt välja, et võlgniku surma korral viiakse pärandvara pankrotimenetlus läbi tema pärandvara kui varakogumi suhtes ja pankroti väljakuulutamisel lähtub kohus pärandvara maksejõuetusest (PankrS § 1 lõige 4).

Siinkohal on oluline välja tuua, et kui võlgniku surma korral on pärandvara suhtes pankrotiavalduse esitanud võlgniku pärija, testamenditäitja või pärandi hooldaja, kelle esitatud pankrotiavaldusele kohaldatakse vastavalt võlgniku pankrotiavalduse kohta sätestatud (PankrS § 9 lõike 2 teine lause), kuulutab kohus pankroti välja ka juhul, kui pärandvara maksejõuetuse tekkimine tulevikus on tõenäoline (PankrS § 31 lõige 3) ja pankrotiavalduse esitamisel eeldatakse, et pärandvara on maksejõuetu (PankrS § 31 lõige 4).

Paragrahvi 31 lõikesse 6 lisatakse kohustus otsustada pankroti väljakuulutamisel ka täitemenetlusega jätkamine vastavalt TMS § 511 sätestatule. Üldjuhul täitemenetlus lõpeb pankroti väljakuulutamise ja kohtutäitur eemaldab arestid võlgniku varalt. Eelnõuga tehakse ettepanek, et kohus võiks teatud juhtudel, kui see on põhjendatud, otsustada, et vara

¹⁷¹ RKKrKo 28.10.2011, 3-1-1-49-11, p 19.

¹⁷² Mönning. Nerlich, Römermann (toim) Insolvenzordnung, 2019, § 19 Überschuldung, vrn 28.

realiseerimine tuleb täitemenetluses lõpuni viia. Seda peaks aga tegema pankroti väljakuulutamisel, vastasel juhul täitur lõpetab menetluse ära ning hiljem ei ole võimalik kohtul vara realiseerimisega jätkamise kasuks enam otsustada.

Paragrahvi 32 muudatusega piiratakse menetlusosaliste kaebeõigust pankrotimääruse peale määruskaebuse esitamisel, välistades määruskaebuse esitamise ringkonnakohtu määrusele. Seega saab edaspidi pankrotimääruse peale esitada määruskaebuse vaid ringkonnakohtusse, aga mitte Riigikohtusse.

Üldtunnustatud seisukoha järgi ei ole edasikaebeõiguse olemusest tulenevalt vajalik ega ka kohtumääruste hulka arvestades võimalik tagada riigis absoluutset määruskaebevõimalust. PS § 24 lg-st 5 ei tulene isikute õigust vaidlustada eranditult kõiki kohtulahendeid ning seadusandja on pädev kohtulahendi olemusest lähtuvalt ja mõistlikele põhjendustele tuginevalt edasikaebeõigust diferentseerima.¹⁷³ Antud juhul piiratakse isiku kaebeõigust menetlusökonomiast ja kohtu koormusest lähtuvalt. Samuti arvestades, et pankroti väljakuulutamine toimub hagita menetluses, kus kohtul on kohustus koguda iseseisvalt vajalikku teavet asja lahendamiseks ja et kohus tugineb pankroti väljakuulutamisel muuhulgas ka ajutise halduri aruandele. Ajutine haldur selgitab välja võlgniku vara ja kohustused ning annab hinnangu võlgniku maksejõuetusele. Seetõttu ei ole pärast kohtu sisulist ja laiapõhjalist kontrolli vaja pidada kohtuvaidlusi kolmes kohtuastmes.

Samas nähakse muudatusega ette, et ringkonnakohus peab määruskaebust lahendades tegema põhjendatud määruse. Kui üldjuhul ei pea ringkonnakohus põhjendusi lisama juhul, kui määruse peale ei saa edasi kaevata või ringkonnakohus nõustub maakohtu otsustuse ja põhjendustega (TsMS § 667 lg 1 ls 2), siis teatud juhtudel võib ka sellistes olukordades põhjenduste lisamine olla mõistlik. Juhtudel, kus ringkonnakohus on kõrgeim määruskaebust läbivaatav kohtuaste, võib põhjenduste kirjutamine olla vajalik maakohtutele ringkonnakohtu praktikast lähtumiseks ja menetlusosalistele kohtu tegevuse mõistmiseks.¹⁷⁴ Kohtu tegevus peab olema selline, et inimesed mõistaksid, et see tegevus on seaduslik, õiguspärane, etteaimatav, inimestest hooliv ja inimeste õiguste kaitsmisele suunatud. See on eesmärk, mida ei tohi alahinnata ning määruste põhjenduste lisamine aitab selle saavutamisele oluliselt kaasa.¹⁷⁵ Tulenevalt eeltoodust nähakse muudatusettepanekus ette, et pankrotimääruse peale esitatud määruskaebuse lahendamisel teeb ringkonnakohus alati põhjendatud määruse.

Paragrahvi 33 täiendatakse lõikega 2¹ selliselt, et kui pankrotimenetlus viiakse läbi avaliku uurimisena, tuleb see märkida pankrotiteates.

Paragrahvi 33 lõikes 5 asendatakse viide Euroopa Liidu Nõukogu määrusele nr 1346/2000 (EÜT L 160 30/60/2000 lk 1–13) viitega Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusele (EL) 2015/848 maksejõuetusmenetluse kohta (ELT L 141, 05.06.2015, lk 19–72), millega esimesena nimetatud määrus uuesti sõnastati ja kehtetuks tunnistati. Muudatuse eesmärk on ajakohastada viited nimetatud määrusele. Samal eesmärgil muudetakse PankrS § 39 lõiget 2 ja § 40 lõiget 2.

Paragrahvi 33 täiendatakse lõikega 6, et tagada maksejõuetuse määruse artikli 28 lõike 2 alusel nõutava teate avaldamiseks pädev asutus. Artikli 28 lõike 2 alusel võib pankrotihaldur või vara käsutusõiguse säilitanud võlgnik taotleda sama artikli lõikes 1 osutatud teabe avaldamist muus liikmesriigis, mida pankrotihaldur või vara käsutusõiguse säilitanud võlgnik

¹⁷³ RKÜKo 3-2-1-62-10; PSJVm 3-4-1-10-08, p 10.

¹⁷⁴ V. Kõve, I. Järvekülg, J. Ots, M. Torga. Tsiviilkohtumenetluse seadustik III. Kommenteeritud väljaanne, XI–XV osa (§-d 475–759), Tallinn, 2018, Juura, lk 1194, p 3.1.c-d.

¹⁷⁵ V. Kõve, I. Järvekülg, J. Ots, M. Torga. Tsiviilkohtumenetluse seadustik III. Kommenteeritud väljaanne, XI–XV osa (§-d 475–759), Tallinn, 2018, Juura, lk 1194, p 3.1.b.

vajalikuks peab, järgides kõnealuses liikmesriigis kehtivaid avaldamisnõudeid. Artikli 28 lõike 1 alusel võib pankrotihaldur või vara käsutusõiguse säilitanud võlgnik nõuda, et teade maksejõuetusmenetluse algatamise otsuse kohta ning asjakohasel juhul pankrotihalduri nimetamise otsuse kohta avaldatakse igas liikmesriigis, kus asub võlgniku tegevuskoht, selles liikmesriigis sätestatud avaldamiseeskirjade kohaselt. Kui see on asjakohane, avaldatakse sellises teates nimetatud pankrotihalduri andmed ja see, kas kohaldatakse kohtualluvuse norme artikli 3 lõike 1 või 2 alusel.

Praktikas on esile tulnud olukordi, kus teise riigi pankrotihaldurid on Justiitsministeeriumi poole pöördunud nimetatud teate avaldamiseks, kuid seadusest tulenevalt ei ole selge, kes on riigisiselt pädev teadet avaldama. Varem on Ametlikes Teadaannetes vähemalt ühel korral maksejõuetuse määruse artikli 28 lõike 2 alusel teate avaldanud Justiitsministeerium.¹⁷⁶

Selguse tagamiseks täiendatakse pankrotiseadust selliselt, et maksejõuetuse määruse artikli 28 lõikes 2 nimetatud teate avaldamise pädevus oleks edaspidi sõnaselgelt Justiitsministeeriumil.

Paragrahvi 34 lõiget 1 täiendatakse teise lausega selliselt, et pankrotimenetluse algatamisest teavitatakse ka PankrS § 44 lõikes 4 nimetatud isikuid. Muudatus on seotud PankrS § 44 täiendamisega lõigetega 4–7.

PankrS § 34 reguleerib halduri kohustust teavitada pankrotimenetluse algatamise järel kõiki teadaolevaid võlausaldajaid. Sätte eesmärk on tagada, et võlausaldajad oleksid kursis võlgniku pankroti väljakuulutamise, osaleksid aktiivselt võlausaldajate üldkoosolekul, teavitaksid õigeaegselt oma nõuetest jne. Samasugust teavet vajavad ka isikud, kellel on võlgniku vastu üksnes asjaõiguslik realiseerimisnõue ehk siis isikud, kes ei ole pankrotivõlausaldajateks, kuid kellele kuulub võlgniku eset koormav pant või muu piiratud asjaõigus.

Paragrahvi 35 lõike 1 punkti 3 muudetakse selliselt, et see kehtiks nii füüsiliste kui juriidiliste isikute suhtes. Sellega seoses tunnistatakse kehtetuks sama lõike **punkt 4**.

PankrS § 35 lõike 1 punktid 3 ja 4 sätestavad vastavalt, et pankroti väljakuulutamise kaotab füüsilisest isikust võlgnik õiguse teha tehinguid seoses pankrotivaraga ja juriidilisest isikust võlgnik õiguse teha mis tahes tehinguid. Muudatuse kohaselt pankroti väljakuulutamise kaotab võlgnik õiguse teha tehinguid seoses pankrotivaraga.

Muudatuse eesmärk on kaotada juriidilisest isikust võlgniku puhul ebatarvilikud piirangud. Eesmärk on kaitsta pankrotivara, mitte lubada sellele kohustusi juurde tekitada. Eesmärk ei ole keelata juriidilisel isikul teha selliseid tehinguid, mis ei ole pankrotivaraga seotud. Näiteks ei ole mõistlik keelata juhatuse liikme vahetumisega seotud tehinguid või keelata võtta õigusabi, mille kuld kannab kaotuse korral juhatuse liige.

Paragrahvi 35 lõiget 1 täiendatakse punktiga 6², millega sätestatakse täiendav pankroti väljakuulutamise tagajärg. Muudatusettepaneku kohaselt peatub edaspidi võlgniku pankrotimenetlusega seonduv kohtumenetlus seniks, kuni haldur otsustab menetlusse astumise, kuid mitte kauemaks kui nõuete esitamise tähtaja lõpuni. Kehtiva õiguse kohaselt kohtumenetlus ei peatu, vaid haldur võib menetlusse astuda võlgniku asemele. See ei ole aga ajaliselt piiratud. Seni jätkub menetlus võlgniku osalusel.

¹⁷⁶ Teises Euroopa Liidu liikmesriigis algatatud maksejõuetusmenetluse teade. Teadaande number 1417228. Kättesaadav: <https://www.ametlikudteadaanded.ee/avalik/otsing>.

Muudatusettepaneku eesmärk on anda haldurile võimalus kujundada seisukoht menetlusse astumise kohta ning tagada, et kohtud ja haldur on paremini informeeritud pankroti väljakuulutamisest. Menetluse peatumise regulatsioon on vajalik selleks, et halduril, kes varem kohtumenetlusest ei teadnud, oleks võimalik end vaidluse asjaoludega kurssi viia ja otsustada, kas ja kuidas peaks asja menetlust jätkama. Ühelt poolt on menetluse peatumise regulatsiooni eesmärk seega vältida pankrotivõlausaldajatele negatiivsete tagajärgede tekkimist tulenevalt sellest, et halduril ei olnud teadmatuse või ebapiisava ettevalmistusaja tõttu võimalik menetluse edasist käiku suunata. Teiselt poolt peaks haldur selleks, et vältida menetluse venimist, kujundama seisukoha nii ruttu kui võimalik. Selleks sätestataksegi, et kohtumenetlus ei peatu kauemaks kui nõuete esitamise tähtaja lõpuni. See on ühtlasi see aeg, millal hakatakse kõikide nõuete üle otsustama. Ka Skandinaavia ja Balti maksejõuetuse koostöövõrgustik on jõudnud järeldusele, et kohus peaks kohtumenetluse edasi lükkama eesmärgiga anda haldurile piisavalt aega otsustamiseks, kas menetlusse astuda või mitte.¹⁷⁷

Paragrahvi 36 täiendatakse lõikega 6¹. Täpsustatakse, et võlgniku pärija võib sarnaselt füüsilisest isikust võlgnikuga pankrotivara käsutada halduri nõusolekul. Halduri nõusolekuta tehtud käsutustehing on tühine.

Sätte eesmärgiks on selgitada, kas ja millises ulatuses kohalduvad võlgniku pärijale füüsilisest isikust võlgniku kohta käivad sätted.

Paragrahvide 39 lõikes 2 ja 40 lõikes 2 asendatakse viide Euroopa Liidu Nõukogu määrusele nr 1346/2000 viitega Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusele (EL) 2015/848 maksejõuetusmenetluse kohta, millega esimesena nimetatud määrus uuesti sõnastati ja kehtetuks tunnistati. Muudatuse eesmärk on ajakohastada viited nimetatud määrusele. PankrS § 39 lõige 2 sisaldab viidet Euroopa Liidu Nõukogu määruse nr 1346/2000 artikli 3 lõikele 1, mis vastab Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) 2015/848 artikli 3 lõikele 1.¹⁷⁸

Paragrahvi 43 lõikes 1 kustutatakse sõnad „on menetlusest teadlik, kuid“ seoses PankrS § 35 lõike 1 punktiga 6² täiendamiseiga. Võlgniku pankrotimenetlusega seotud kohtumenetlus kuulub edaspidi pankroti väljakuulutamisel peatamisele, kuni haldur otsustab, kas ta menetlusse astub või mitte. Võlgnik saab otsustada menetluse jätkamise üle siis, kui haldur on otsustanud menetlusse mitte astuda, mitte juba siis, kui haldur on küll menetlusest teadlik, kuid alles kaalub sekkumise vajadust.

Seadust täiendatakse paragrahviga 43¹, millega reguleeritakse menetluskulude kandmine pankrotivarast seoses pankrotivaraga seotud kohtumenetluse jätkamisega. Kehtivas seaduses ei ole seda küsimust reguleeritud. Kuivõrd kohtupraktikas on tegemist sagedase küsimusega, vajab see lahendamist. Sõltumata sellest, kas haldur astub menetlusse või jätkab võlgnik ise, arvatakse kohtumenetluse tulemusel saadu pankrotivara hulka või antakse pankrotivarast välja.

Lõikes 1 reguleeritakse menetluskulude kandmine sellisel juhul, kui haldur astub menetlusse (PankrS § 43 lg 1 ls 1, lg-d 4 ja 5), on kaasnevate menetluskulude näol tegemist massikohustusega. Selliselt on neid üldjuhul käsitletud ka kehtiva õiguskorra järgi. Kulud, mis tekkisid enne pankrotimenetluse väljakuulutamist, on pankrotinõuded. Samadele järeldustele jõudis ka Skandinaavia-Balti maksejõuetuse koostöövõrgustik.¹⁷⁹

¹⁷⁷ Nordic-Baltic Insolvency Network, M. Möller. Nordic-Baltic Recommendations on Insolvency Law. Wolters Kluwer, 2016, edition 1:1, V, 15.

¹⁷⁸ Vastavalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) 2015/848 D lisas esitatud vastavustabelile.

¹⁷⁹ Nordic-Baltic Insolvency Network, M. Möller. Nordic-Baltic Recommendations on Insolvency Law. Wolters Kluwer, 2016, edition 1:1, V, 17.

Lõikes 2 on reguleeritud olukord, kus enne pankroti väljakuulutamist alanud kohtumenetluses on läbivaatamisel võlgniku poolt teise isiku vastu esitatud hagi või muu avaldus, mis seondub pankrotivaraga, või kus võlgnik osaleb mõnes kohtumenetluses kolmanda isikuna. Antud juhul võib haldur astuda menetlusse võlgniku asemele või kui ta seda ei tee, võib võlgnik jätkata menetlust iseseisvalt. Halduri nõusolekut võlgnik ei vaja.

Juhul kui haldur astub menetlusse, reguleerib menetluskulude kandmist käesoleva paragrahvi lõige 1.

Juhul kui haldur menetlusse ei astu ja võlgnik jätkab menetlust iseseisvalt (PankrS § 43 lg 1 ls 2), seadus kaasnevate menetluskulude kandmise küsimust ei reguleeri. Antud juhul on mitmeid erinevaid variante. Võlgnik võib kulud kanda ise, st füüsilise isikuna ennast või juhatuse liikmena juriidilist isikut esindades.

Esiteks on võimalik, et võlgnik võidab ja tema menetluskulud mõistetakse välja vastaspoolelt. Sellisel juhul pankrotivarast nende hüvitamise küsimust ei teki.

Teiseks on võimalik, et võlgnik küll võidab, kuid kohus jätab kulud osaliselt võlgniku enda kanda. Sellisel juhul tekib küsimus, kas võlgnikul on õigus saada need hüvitatud pankrotivara arvelt. Kuigi kohtumenetluse tulemusel saadu arvestatakse pankrotivara hulka ja pankrotivara selle võrra suureneb, ei ole antud juhul põhjendatud võlgnikule tema kulude pankrotivara arvelt hüvitamine. Kui kohus leidis, et kulud ei ole põhjendatud, siis ei ole ka põhjust neid pankrotivara arvel hüvitada.

Kolmandaks on võimalik, et võlgnik kaotab. Sellisel juhul tekib küsimus nii võlgniku enda kui ka temalt väljamõistetavate vastaspoole menetluskuludest. Kuna võlgnik jätkab enda otsustusel, mitte halduri nõusolekul, peaks võlgnik kaotuse korral need kulud ka ise kandma. Hagi või avalduse esitanud isik võib kulusid nõuda pankrotivõlausaldajana, sh esitades tingimusliku nõude PankrS § 98 alusel.

Lõikes 3 reguleeritakse kohtumenetlusega seonduvate kulude kandmine PankrS § 43 lõikes 2 sätestatud juhul. PankrS § 43 lg 2 sätestab, et kui enne pankroti väljakuulutamist alanud kohtumenetluses on varaline nõue võlgniku vastu, mille kohta ei ole veel otsust tehtud, jätab kohus nõude hagemenetluses läbi vaatamata. Sellisel juhul peaks ka menetluskulud jääma poolte endi kanda, kui kohus ei otsusta teisiti. Kuna kohtumenetluse tulemus ei ole teada, ei oleks üldjuhul põhjendatud kulude ühe poole kanda jätmise. Samuti ei oleks õigustatud jätta kulud hageja kanda, kuna nõude läbi vaatamata jätmise ei ole hagejast tingitud.

Lõikes 4 reguleeritakse kohtumenetlusega seonduvate kulude kandmine PankrS § 43 lõikes 4 sätestatud juhul. PankrS § 43 lg 4 sätestab, et kui enne pankroti väljakuulutamist alanud kohtumenetluses on võlgniku vastu nõue eseme välistamiseks pankrotivarast, vaatab kohus nõude läbi. Sel juhul võib pankrotihaldur astuda menetlusse võlgniku asemel. Halduril on võlgniku kui kostja õigused ja kohustused. Kui haldur protsessi ei astu, võib menetlust jätkata hageja taotlusel.

Juhul kui haldur astub menetlusse, reguleerib menetluskulude kandmist käesoleva paragrahvi lõige 1.

Pärast pankroti väljakuulutamist oleks võlausaldajal õigus vara välistamise nõue esitada ka otse haldurile (PankrS § 123 lg 3). Haldur saab võõra asja välja anda ka ilma kohtumenetluseta. Kui haldur asja võlausaldajale ei tagasta ja hageja seetõttu menetlust jätkab, oleks õiglane hagi

rahuldamise korral hüvitada pankrotivara arvel ka hageja menetluskulud, seda nii siis, kui haldur astub ise menetlusse kui ka siis, kui võlgnik jätkab menetluses osalemist.

Arvestades, et kui haldur menetlusse ei astu, ei ole võlgnikul õigust otsustada, kas ta menetluses osaleb või mitte. Võlgnik on vastaspooleks. Seetõttu tuleks hageja menetluskulud hüvitada võlgniku kaotuse korral pankrotivara arvel, samadel kaalutlustel nagu siis, kui haldur oleks menetluses osalenud võlgniku asemel.

Võimalik on ka olukord, kus haldur astub menetlusse ja tunnustab nõuet. Sellisel juhul saab hageja võimaliku menetluskulude nõude võlgniku vastu esitada pankrotivõlausaldajana, kuna kulu on tekkinud enne pankroti väljakuulutamist.

Lõikes 5 reguleeritakse kohtumenetlusega seonduvate kulude kandmine PankrS § 43 lõikes 5 sätestatud juhul. PankrS § 43 lg 5 sätestab, et kui kohtumenetluses on varaline nõue võlgniku vastu, milles tehtud lahendi peale on võimalik edasi kaevata, võib pärast pankroti väljakuulutamist võlgniku nimel edasi kaevata haldur. Halduri nõusolekul võib võlgnik ise kaebuse esitada.

Juhul kui haldur kaebab edasi, on kaebuse esitamisega seotud kulud massikohustus, nagu reguleeritud kõnesoleva paragrahvi lõikes 1. Kui haldur ei oleks edasi kaevanud, ei oleks kulu tekkinud. Alternatiivne võimalus on, et menetluskulude nõue tuleks esitada pankrotivõlausaldajana, kui menetluskulud jagaks põhinõude saatust. Kuna haldur vaidleb ja kaotab, peaks võlausaldajal siiski olema õigus kulud tagasi saada, mistõttu on tehtud ettepanek, et tegemist oleks massikohustusega.

Juhul kui haldur ei kaeba edasi ja halduri nõusolekul kaebab edasi võlgnik, ei ole menetluskulude kandmine seaduses reguleeritud. Kuna võlgnik kaebab edasi halduri nõusolekul, peaks tegemist olema ka sel juhul massikohustusega, mis hüvitatakse pankrotivara arvel.

Lõige 5 reguleerib neid kulusid, mis tekivad seoses edasikaebamisega. Kulud, mis tekkisid eelmises kohtuastmes, tekkisid enne pankroti väljakuulutamist ja nende hüvitamist saab vastaspool nõuda pankrotivõlausaldajana.

Paragrahvi 44 täiendatakse lõikega 1¹, tagamaks selguse, et pankrotimenetluse üldiste reeglite kohaselt võivad ka pärandvara pankrotimenetluses pankrotivõlausaldajad pärast pankroti väljakuulutamist oma nõudeid pärandvara suhtes esitada ainult PankrS-is sätestatud korras, ka nõuete rahuldamine toimub vaid PankrS-is sätestatud korras.

Sätte eesmärk on eelkõige vältida segadust, mis võib tekkida pärimis- ja pankrotimenetluse omavahelise seose mõningasest ebaselgusest. Eelkõige puudutab see PärS § 142 lõikes 1 nimetatud kohustuste täitmise järjekorda ja nende pankrotivõlausaldajate positsiooni, kellel on pärandvara suhtes varaline nõue, mis on tekkinud enne pankroti väljakuulutamist ja mille puhul on kohustatud isikuks võlgniku pärija. Nii peaks näiteks annakusaaja või sundosa saamiseks õigustatud isik pärast pankroti väljakuulutamist esitama oma nõude pankrotimenetluses, mitte aga pärija vastu, ning nõudma selle rahuldamist pärandvara (selleks hetkeks on pärandvara muutunud küll pankrotivaraks) arvel väljaspool pankrotimenetlust.

Paragrahvi 44 täiendatakse lõigetega 4–7, millega reguleeritakse võlgniku suhtes pandipidajaks oleva isiku õigusi pankrotimenetluses juhul, kui tal võlgniku vastu isiklikku nõuet ei ole, st isiklik võlgnik on kolmas isik, kelle kohustust võlgnik on oma varaga taganud.

Lõikega 4 taastatakse 01.01.2009 kuni 31.12.2009 kehtinud pankrotiseaduse § 44 lõige 3.

Kehtiva õiguse kohaselt on pankrotivõlausaldaja (võlausaldaja) isik, kellel on võlgniku vastu varaline nõue, mis on tekkinud enne pankroti väljakuulutamist (PankrS § 8 lg 3). Pankroti väljakuulutamise loetakse võlgniku võlausaldajate kõigi nõuete täitmise tähtpäev saabunuks, kui seadusest ei tulene teisiti (PankrS § 42). Samasugune regulatsioon sisaldub ka näiteks Saksamaa *Insolvenzordnung*'i §-s 38. Pärast pankroti väljakuulutamist võivad pankrotivõlausaldajad esitada oma nõudeid võlgniku vastu ja nõuete rahuldamine toimub ainult käesolevas seaduses sätestatud korras (PankrS § 44 lg 1). Nõuded esitatakse nõudeavaldusega (PankrS § 94) ja pankrotimenetluse raames kuuluvad rahuldamisele üksnes tunnustatud nõuded (PankrS § 153). Nõudeid saab pankrotivõlgniku vastu esitada ainult rahas (PankrS § 44 lg 2). Kehtiv regulatsioon ei erista teistest võlausaldajatest pandipidajat, kellel on asjaõiguslik tagatisnõue isiklikuks võlgnikuks mitteoleva pankrotivõlgniku vastu. Küll aga eristati sellist pandipidajat 2009. aastal kehtinud PankrS § 44 lõige 3 alusel, mis sätestas, et pankrotivõlausaldaja ei ole isik, kellel on õigus rahuldada oma kolmanda isiku vastu suunatud nõue pankrotivara arvel pandiõiguse või muu tagatisõiguse alusel. Pankroti väljakuulutamine tema õigusi ei mõjuta.

Praktikas on tavapärane, et näiteks laenulepingu tagamiseks koormatakse hüpoteegiga laenulepingu pooleks mitteolevale isikule kuuluv kinnisasi (näiteks tagab ema oma lapse võetavat laenu või tagab kontserni kuuluv ühing kontserni teise liikme rahalist kohustust endale kuuluva kinnisasjaga). Sellisel juhul on hüpoteegipidajal pankrotivõlgniku vastu üksnes asjaõiguslik nõue taluda kinnisasja sundvõõrandamist, kui pankrotivõlgnikuks mitteolev isik laenulepingut ei täida. Ei saa välistada olukordi, kus vaatamata kinnisasjaomaniku pankrotile teenindab kolmas isik hüpoteegipidaja antud laenu probleemideta ja seega ei ole hüpoteegipidajal kinnisasja omaniku pankroti korral mitte kellegi vastu võimalik võlaõiguslikku nõuet esitada.

2009. a kehtinud PankrS § 44 lg 3 tunnistati kehtetuks kohtutäituri seadusega. Ettepanek PankrS § 44 lõike 3 kehtetuks tunnistamiseks tehti eelnõu parlamendimenetluse raames. Sätte kehtetuks tunnistamist põhjendati eesmärgiga tagada ka nende võlausaldajate nõuete kaitsmisele võtmine, kellel on õigus rahuldada oma kolmanda isiku vastu suunatud nõue pankrotivara arvel pandiõiguse või muu tagatisõiguse alusel ning rõhutada, et nõude kaitsmine omab tähendust realiseerimisõiguse jaoks pandieseme müügist saadud raha arvel.¹⁸⁰

Riigikohus on kritiseerinud PankrS § 44 lõike 3 kehtetuks tunnistamist, märkides, et seadusandja ei ole pidanud vajalikuks selgitada PankrS § 44 lg 3 kehtetuks tunnistamise eesmärki ega mõtet. Sellekohase eelnõu seletuskirjas seletus puudub. Samuti ei ole vajalikuks peetud pankrotiseadusesse lisada norme selle kohta, kuidas hüpoteegipidaja peaks pankrotimenetluses maksma panema oma asjaõiguslikku nõuet pankrotivõlgniku vastu. Selline olukord võib kaasa tuua ebakindluse hüpoteegiga tagatud laenude väljastamisel, kui laenu saaja ja asjaõigusliku tagatise andja on eri isikud.¹⁸¹ Asjakohane menetlus ja hüpoteegipidaja õiguste kaitsemehhanism tervikuna on seaduses reguleerimata.¹⁸² Parema õigusliku konstruktsiooni puudumisel käsitletakse isikliku nõudeta pandipidaja õigusi pankrotimenetluses tingimusliku nõudena, kuid see on probleemne ja muutus veelgi probleemsemaks pärast 2009. a kehtinud PankrS § 44 lg 3 kehtetuks tunnistamist.¹⁸³

¹⁸⁰ 462 SE II. Muudatusettepanekute loetelu. Kohtutäituri seaduse eelnõue. Kätte saadav: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/1b0d01ec-f7b5-2581-75d9-dda4dd01275a/Kohtut%C3%A4ituri%20seadus>.

¹⁸¹ RKTkm nr 3-2-1-1-11, p 14.

¹⁸² RKTkm nr 3-2-1-1-11, p 14.

¹⁸³ V. Kõve. Asjaõigusseadus II. Kommenteeritud väljaanne. Kirjastus Juura, 2014, lk 208.

Tulenevalt eeltoodust tehakse eelnõuga ettepanek taastada 2009. a kehtinud PankrS § 44 lõige 3 uue lõikenäitega 4. Tehtava muudatuse tulemusena ei loeta pankrotivõlgniku vastu isiklikku nõuet mitteomavat isikut pankrotivõlausaldajaks ja tema pandiõigust pankrotimenetlusega ei mõjutata. Muu hulgas tähendab see ka seda, et võlgniku vastu üksnes asjaõiguslikku realiseerimisnõuet omav isik ei saa pankrotimenetluses osaleda ja võlausaldaja õigusi teostada – tal ei ole õigus osaleda hääleõiguslikult võlausaldajate üldkoosolekul, ta ei saa nõuete kaitsmisel vaielda vastu pankrotivõlausaldajate poolt kaitsmisele esitatud nõuetele jne.

Pankrotiseaduse § 44 lõike 4 teine lause, mille kohaselt ei mõjuta pankrotimenetluse alustamine pankrotivõlgniku vastu isiklikku nõuet mitteomava pandipidaja õiguslikku positsiooni, on suunatud reguleerima olukorda, kui pandipidaja nõude tagatiseks olev pant on enne teisi pante (vms), mis on seatud pankrotivõlausaldajate nõuete tagatiseks. Seega on pandipidajal, kellel puudub isiklik nõue pankrotivõlgniku vastu, õigus pankrotimenetluse väliselt otsustada, kas ja millal ta soovib oma nõude, mis tal kolmanda isiku vastu on, pandiga koormatud vara arvel täitemenetluse raames realiseerida. Pandipidaja ei pea oma nõuet (ei asjaõiguslikku ega kolmanda isiku vastu olevat võlaõiguslikku nõuet) pankrotimenetlusesse esitama. Eelnõuga lisatav § 44 lõige 4 ei mõjuta PankrS § 139 lõikest 2 tulenevat üldpõhimõtet ja ka selle isiku, kellel puudub isiklik nõue pankrotivõlgniku vastu, piiratud asjaõigus kustutatakse kinnistusraamatust, kui selle järjekohalt asub pärast pankrotivõlausaldajale kuuluvat ja sundmüüki võimaldavat asjaõigust. Vastavalt täiendatakse ka PankrS § 139 lõiget 2.

Kui ese, mis on koormatud pankrotivõlausaldajaks mitteoleva pandipidaja kasuks ja esemele seatud pant asub enne pankrotivõlausaldajate nõuete tagatiseks seatud pante, soovitakse võõrandada pankrotimenetluse raames, jääb isikliku nõudeta pandipidaja kasuks seatud pant püsima ja ese võõrandatakse koos pandiga. Juhul kui ei leidu kedagi, kes sooviks pankrotimenetluse raames koormatud eset omandada, siis on pankrotihalduril õigus pandiga koormatud vara n-õ vabaks anda ehk arvata selline vara pankrotivara hulga välja (pankrotihalduril on õigus pandiga koormatud varast ka loobuda, näiteks kinnisomandi puhul – AÕS § 126. Juriidilisest isikust võlgniku puhul on oluline, et vara ei jääks peremehele. Varast tuleb loobuda või anda juriidilise isiku osanikele, aktsionäridele.). Sellisel juhul peab isiklikku nõuet mitteomav pandipidaja ise otsustama, kas ja kuidas toimida, et tema nõude tagatiseks olev pandiga koormatud ese ei kaotaks oma väärtust.

Väljatöötamiskavatsusele antud tagasisides pooldati asjaõigusliku tagatisõigusega pandipidaja suhtes eriregulatsiooni kehtestamist.

Maksejõuetuse revisjoni komisjoni 05.07.2019 toimunud koosolekul arutati mh isikliku nõudeta pandipidaja õiguste üle ning toodi välja ka kehtestatava regulatsiooni negatiivsed küljed. Probleemiks peeti, et kui pant jääb asjale püsima, mõjutab see asja müügihinda, mistõttu ostja saab asja odavamalt. Kui pandipidaja nõue kolmandast isikust võlgniku suhtes ei muutu kunagi sissenõutavaks (kolmas isik täidab oma kohustusi korrektselt), saab ostja asja põhjendamatult odavalt ja seda pankrotivõlausaldajate arvelt. Pankrotivõlausaldajate huvide kaitse ei oleks tagatud. Pankrotiseaduse üks põhimõte on, et pankrotivara müüakse ainult pankrotimenetluses ja ainult pankrotihalduri poolt.

Teisest küljest on pandiõigus, eriti hüpoteek,¹⁸⁴ oluline tagatisvahend turul, mis aitab elavdada oluliselt majanduskäivet. Eelduslikult peaks esemeline tagatis olema võlausaldaja jaoks püsiv, kuna tagatis ei sõltu vara omaja võimalikust muutuvast varalisest seisundist.¹⁸⁵ Pant kui

¹⁸⁴ RKTkm nr 3-2-1-1-11, p 14.

¹⁸⁵ V. Kõve. Asjaõigusseadus II. Kommenteeritud väljaanne. Kirjastus Juura, 2014, lk 174.

esemeline tagatis on seotud varaga ja mitte isikuga. Ei saa eeldada, et pandipidaja peab lisaks isikliku võlgniku majanduslikule seisundile teostama järelevalvet ka tagatise andja majanduslikule seisundile ning kandma sellest tulenevat riski. Kusjuures tagatise andja võib vahepeal mitmel korral muutuda, sest on tavapärane, et pant säilib ka tagatiseks oleva vara omaniku muutumise korral.¹⁸⁶ Lisaks võib ostja küll saada asja odavamalt, kuid kannab riski, et panti hakatakse tulevikus realiseerima, mis omakorda õigustabki tema jaoks odavamat hinda.

Pangaliidu esindaja avaldas maksejõuetuse revisjoni komisjoni 05.07.2019 toimunud koosolekul, et pangad ei soovigi enam eriti kolmanda isiku tagatise vastu võtta ja turg on selles osas muutunud konservatiivsemaks. Kui tagatise püsimine ja tagatisest tulenevate õiguste teostamine on ebaselged, on see kahjulik majanduskäibe. Majandus sõltub suuresti võimalikust krediidist ja selle kättesaadavusest.¹⁸⁷ Suurem osa kolmandatest isikutest, kes oleksid valmis tagatise andma, kunagi pankrotti ei lähegi, kuid nende tagatised ei ole turul kõlblikud. Seega võib mõju majandusele olla oluliselt laiem, kui see oleks konkreetsetele pankrotivõlausaldajatele.

Ühe lahendusena pakuti revisjonikomisjoni koosolekul pandiese siiski pankrotimenetluses müüa ja pandieseme müügist saadud raha hoiustada pandipidaja kasuks. Sellisel juhul käsitletak isikliku nõudeta pandipidaja asjaõiguslikku nõuet sarnaselt tingimusliku nõudega (PankrS §-d 98 ja 152). Samas toodi ka välja, et hoiustamine ja järeljagamine on probleemsed mitmel põhjusel. Esiteks on võimalik, et tagatis on seotud võlasuhtele, mis kestab väga kaua (nt eluasemelaen võib olla antud 20–30 aastaks, kehtiv PankrS § 152 lg 1 näeb ette raha hoiustada maksimaalselt 10 aastat). See muudab hoiustamise ja järeljagamise väga pikaajaliseks, mistõttu võivad hoiustamise ja järeljagamise kulud kujuneda ebaproportsionaalseks. Samuti võivad juriidilisest isikust võlausaldajad vahepeal lõppeda või füüsilisest isikust võlausaldajad surra, millega kaasneb töömahukas jaotiste ümberõigustamise ja pärijate otsimise vajadus. Järeljagamise läbiviimiseks nimetab kohus halduri (PankrS § 166 lg 2), mis toob kaasa kulu ja kahandab võlausaldajatele tehtavaid väljamakseid veelgi. Seda enam, et kui raha hoiustatakse pika aja jooksul, tuleks järeljagamise läbi viia mitmel korral, kuivõrd raha väärtus eelduslikult aja jooksul kahaneb.

Kokkuvõttes ei ole pandipidaja tagatise realiseerimine pankrotimenetluses sõltumata pandipidaja nõude sissenõutavaks muutumisest kooskõlas pandi põhimõttega olla seotud vara ja mitte isikuga. Ka pankrotiseaduse nõuete esitamise, kaitsmise ja rahuldamise süsteem on üles ehitatud sellele, et pankrotivõlausaldajal on pankrotivõlgniku vastu (ka) isiklik nõue.¹⁸⁸ Lisaks ei tagaks hoiustamine võlausaldajate huve parimal moel ega oleks kasulik lahendus ka majanduse seisukohast. Kuigi pankrotimenetluse seisukohalt vaadates on pankrotivõlausaldajate huvide kaitse äärmiselt oluline, on antud olukorras tagatisõiguse, eelkõige hüpoteegi õiguskindluse kaitse vajadus laiema mõjuga, mistõttu tehakse eelnõuga ettepanek 2009. aasta kehtinud PankrS § 44 lõike 3 taastamiseks.

Mitmete teiste riikide õiguses on mindud pandipidaja õiguste kaitsmisel veelgi kaugemale ja käsitletud kõiki pandiga tagatud nõudeid eraldi. Näiteks on Inglise õiguse kohaselt nii füüsilise isiku kui äriühingu pankroti korral pandipidajal õigus pant maha müüa ja saadu arvelt oma nõuded rahuldada.¹⁸⁹ Hollandi pankrotiõiguse kohaselt ei ole pandipidaja kohustatud oma nõuet

¹⁸⁶ *Ibid.*

¹⁸⁷ World Bank Group. Principles for Effective Insolvency and Creditor/debtor Regimes, 2016, pp ii–iii, 5.

¹⁸⁸ RKTkm nr 3-2-1-1-11, p 14.

¹⁸⁹ I. F. Fletcher. The Law of Insolvency. Sweet & Maxwell Ltd, London 2002, p 294; A. Kasak. Võlausaldajate võrdse kohtlemise põhimõttest kõrvalekaldumine pankrotimenetluses. Magistritöö, Tartu, 2010, lk 27 kaudu.

pankrotimenetluses esitama ega osalema menetluskulude kandmises.¹⁹⁰ Saksa õiguse kohaselt on pankrotivõlausaldajaks ainult võlgniku suhtes isiklikke nõudeid omavad võlausaldajad, muude võlausaldajate nõudeid pankrotivara arvelt ei rahuldata (InsO § 38).

Lõikega 5 reguleeritakse olukorda, kus pankrotivõlgniku vastu isiklikku nõuet mitteomava pandipidaja kasuks seatud pant ei asu järjekohas enne pankrotivõlausaldajaks oleva pandipidaja kasuks seatud panti (või ka reaalkoormatist).

Sätte loomisel on lähtunud Riigikohtu järgnevast 2010. aasta lahendis esitatud seisukohast: „Ringkonnakohus on õigesti märkinud, et 2009 oli kujunenud olukord, et ühelt poolt ei pidanud hüpoteegiga koormatud kinnisasja omaniku pankrotimenetlus mõjutama hüpoteegipidaja õigusi, kel puudus võlaõiguslik nõue võlgniku vastu. Teisalt, kui see hüpoteek asus järjekoha poolest tagapool nende hüpoteegipidajate hüpoteekidest, kes omasid nõudeid pankrotimenetluses (olid võlausaldajateks pankrotiseaduse mõttes), loeti pankrotimenetluses kinnisasja võõrandamisel hüpoteek lõppenuks, ilma et selleks oleks olnud vaja hüpoteegipidaja nõusolekut. Kolleegium nõustub ringkonnakohtu seisukohaga, et pankrotiseaduses puudus regulatsioon, kuidas selline hüpoteegipidaja pidi saama oma õigusi kaitsta, kui haldur koormatud kinnisasja pankrotivarana realiseerib. Kolleegium leiab, et ringkonnakohus on praegusel juhul põhjendatult viidanud TsÜS § 4 alusel täitemenetluse seadustiku kinnisasja müügist saadud tulemi jaotamist reguleerivatele sätetele. Kuna pankrotiseadus ei reguleeri eelnimetatud olukorda, ei takista hüpoteegipidaja nõude kajastamist jaotusettepanekus ka jaotusettepaneku sisu reguleeriv PankrS § 143 lg 1. TMS § 176 lg 1 kohaselt, kui isiku kinnistusraamatusse kantud õigus kinnisasja müügiga lõpeb, võib õiguse omaja tulemist nõuda TMS § 108 lg-s 2 sätestatud korras hüvitist kustutatud õiguse eest vastavalt kustutatud õiguse endisele järjekohale. TMS § 108 lg 2 kohaselt võib isik, kelle õigus sundtäitmisega lõpeb, enne asja müüki esitada kohtutäiturile avalduse, milles ta taotleb lõppenud õiguse eest hüvitist tulemist. Avaldusele tuleb lisada õigust tõendavad dokumendid.“¹⁹¹

Riigikohus on eeltoodud seisukoha juurde jäänud ka 2018. a lahendis: „Olukorras, kus pankrotivõlgniku vara on koormatud pandiõigusega teise isiku kasuks, kuid kolmanda isiku kohustuste tagamiseks, peab pandipidajal olema kehtiva õiguse mõtte kohaselt siiski tõhus võimalus oma pandiõigus realiseerida. Seetõttu on kolleegiumi arvates lubatav esitatud pandiõiguse asjaõigusliku realiseerimisenõude tunnustamise nõue kõrvuti isiklike nõuetega. **Nõude sisuks on õiguse tunnustamine osaleda pandiga koormatud vara võõrandamisest saadava tulemi jaotamisel tagatud kohustuste katteks.** Sisuliselt tuleb tunnustada nii pandiõigust kui ka tagatavat nõuet, sest võlausaldajatel peab olema võimalus esitada tagatavale nõudele samu vastuväiteid nagu võlgnikuks mitteoleval pantijal (AÕS § 279 lg 7). Pandist ei tulene abstraktset realiseerimisõigust, vaid pandieseme saab realiseerida üksnes pandiga tagatud nõude katteks. Tagatud nõude tunnustamisest tekib õigus osaleda pandieseme realiseerimisest saadud tulemi jaotamisel, mitte õigus rahuldada nõue isiklikuks võlgnikuks mitteoleva pankrotivõlgniku muu vara arvel (vt ka PankrS § 153 lg 4 teine lause).“¹⁹² Sisuliselt tähendab Riigikohtu seisukoht, et mõistlik oleks kohaldada TMS §-s 108 sätestatud põhimõtet, kuid pankrotimenetluse raames ja pankrotimenetluse reeglitega. PankrS § 44 täiendamisel lõikega 5 viiakse pankrotiseadusesse vastav regulatsioon.

Kui pankrotivõlgniku vastu üksnes asjaõiguslikku realiseerimisenõuet omaval võlausaldajal ei ole veel tekkinud võlaõiguslikku nõuet kolmanda isiku vastu, mis lubaks osaleda pandiga

¹⁹⁰ P. J. M. Declercq. Netherlands Insolvency Law. The Netherlands Bankruptcy Act and the Most Important Legal Concepts. Hague: Kluwer Law International, 2002, p 117; A. Kasak. Võlausaldajate võrdse kohtlemise põhimõttest kõrvalekaldumine pankrotimenetluses. Magistritöö, Tartu, 2010, lk 27 kaudu.

¹⁹¹ RKTkm nr 3-2-1-98-10, p 11.

¹⁹² RKTko nr 2-14-60590, p 17.2.

koormatud vara müügitulemi realiseerimisel, kuid selline nõue võib tekkida tulevikus, siis saab sellise nõude esitada tingimusliku nõudena vastavalt PankrS §-le 98. Vastasel korral kaotab pandiõigust omav isik tagatise, saamata selle eest mingit hüvitist. Ei ole põhjust käsitleda selles küsimuses pankrotimenetlust ja täitemenetlust erinevalt.

Lõige 6 reguleerib lõikes 5 nimetatud isiku õigust osaleda tulemi jaotamisel.

Muudatuse tulemusena tekib pandipidajal, kellel ei ole isiklikku nõuet pankrotivõlgniku vastu, õigus esitada sarnaselt pankrotivõlausaldajatega oma asjaõiguslik ja kolmanda isiku vastu olev võlaõiguslik nõue pankrotimenetlusse (PankrS § 94). Sellised nõuded tuleb kaitsta vastavalt PankrS § 103 regulatsioonile või loetakse need PankrS § 103 lõike 4 kohaselt seaduse alusel tunnustatuks (näiteks hüpoteek või kommertspant). Nõuete tunnustamise järel on pandipidajal õigus saada raha sarnaselt pankrotivõlausaldajaks oleva pandipidajaga PankrS § 153 lg 1 punkti 1 kohaselt vastavalt PankrS § 153 lõigetele 2 ja 3. Samas puudub tal õigus pankrotivõlgniku muule varale tulenevalt PankrS § 153 lõike 4 teisest lausest. Kui pandipidaja jätab oma nõuded pankrotimenetlusse esitamata, siis tema nõude tagatiseks olev pant vastavalt PankrS § 139 lõikele 2 kustub.

Paragrahvi 45 täiendatakse seoses TMS §-ga 51¹. Paragrahvi 45 luuakse viide TMS §-le 51¹, kus sätestatakse täitemenetluse peatamise ja lõpetamise erisused seoses pankrotimenetlusega.

Paragrahvi 55 lõikesse 3 lisatakse punkt 5², millega täiendatakse halduri põhikohustuste loetelu halduri kohustusega koostada seadusega ettenähtud tähtpäevaks halduri tasu ja menetluskulude kalkulatsioon (eelarve). Vastavalt muudetakse eelnõuga ka PankrS §-i 66. Et tagada võlausaldajatele ja kohtule juba menetluse alguses parem ülevaade menetluse kulukusest, tuleb halduril üldjuhul võlausaldajate esimeseks üldkoosolekuks kalkuleerida menetluse läbiviimiseks vajalikud kulud ning esitada ka tasuproгноos, arvestades pankrotivara hinnangulist suurust. Tegemist on VÕS § 639 lg-te 1 ja 2 tähenduses mittesiduva eelarvega.

Paragrahvi 58 täiendatakse lõikega 1¹ selliselt, et ka pankrotihalduril oleks võimalik asuda teenistuse juhataja kohale. Kehtiva õiguse järgi on pankrotihalduril võimalik oma kutsetegevus peatada kuni 3 aastaks (PankrS § 58 lg 1, Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koja põhikirja § 13). Seetõttu tehakse käesoleva eelnõuga ettepanek täiendada pankrotiseadust selliselt, et ka pankrotihalduritel oleks võimalik teenistuse juhatajaks olemise ajal oma tegevus peatada ja hiljem haldurina jätkata. Seega oleks halduril võimalik tegevus haldurina peatada 5 aastaks.

Vastavalt eelnõu ettepaneku PankrS § 192² lõike 4 kohta võib teenistuse juhataja nimetada ametisse kaheks ametiajaks järjestikku. Ka pankrotihalduril, kes on nimetatud teenistuse juhatajaks, on õigus saada nimetatuks teiseks ametiajaks. Sellisel juhul kohaldub PankrS § 58 lõikes 1¹ sätestatud regulatsioon. Pankrotihaldur asub uuesti ametisse ja peab ka uuesti esitama avalduse haldurina tegutsemise õiguse peatamiseks.

Paragrahvi 58 lõike 11 teise lausega sätestatakse, et kui haldur asub ametisse Konkurentsiameti maksejõuetuse teenistuse ametniku või töötajana, peatatakse halduri avalduse alusel tema haldurina tegutsemise õigus ametis oleku ajaks. Sätte eesmärk on tagada huvide konflikti vältimine. Kui haldur töötab maksejõuetuse teenistuses, ei tohi ta olla samal ajal pankrotihaldur.

Paragrahvis 61 muudetakse halduri nimetamise korda. Muudatus on vajalik seoses kohtute spetsialiseerumisega maksejõuetuse asjadele. Samuti loomaks suurem tasakaal kohtu ja võlausaldajate vahel halduri nimetamisel. Halduri nimetamine ei tohiks olla liialt kohtu ega võlausaldajate keskne, eesmärk peaks olema kompromissi saavutamine. Ka PankrS § 56 lg 2

sätetab, et halduril peab olema nii kohtu kui ka võlausaldajate usaldus. Halduri kinnitamine peab toimuma kohtu ja võlausaldajate koostöös.

Kehtiva regulatsiooni kohaselt nimetab kohus pankrotimäärusega halduri, kelle kinnitamise otsustab võlausaldajate üldkoosolek. Kui võlausaldajate üldkoosolek haldurit ei kinnita, nimetab ta uue halduri. Kui kohus võlausaldajate üldkoosoleku nimetatud haldurit ei kinnita, nimetab ja kinnitab kohus uue halduri, kes ei või olla pankrotimäärusega nimetatud haldur. Võlausaldajate üldkoosolek viimati nimetatud haldurit enam kinnitama ei pea ja kohtul on siinkohal lõplik sõnaõigus.

Muudatuse kohaselt nimetab kohus endiselt pankroti väljakuulutamisel halduri, kuid võlausaldajatel on omavahelise kokkuleppe korral võimalik lõplikult esitada teine haldur (PankrS § 61 lg 2 muudatus). Kokkuleppe saavutamiseks peavad haldurit toetama vähemalt pooled kohalviibivatest võlausaldajatest, kelle nõuded moodustavad vähemalt 2/3 kohalviibivate võlausaldajate nõuete summast. Võlausaldajate määratud haldurit on kohtul võimalik mitte kinnitada üksnes formaalsetele nõuetele mittevastavuse korral (PankrS § 61 lg 4 muudatus). Kui võlausaldajad kokkulepet ei saavuta või nimetavad ebasobiva halduri, jääb ametisse kohtu poolt esialgselt nimetatud haldur. Muudatuse tulemusel on kohtu ja võlausaldajate võimalused halduri nimetamisel rohkem tasakaalus. Samuti suunab selline regulatsioon pooli varasemast enam kokkuleppele jõudma ning soodustab ka kohtute ja võlausaldajate koostööd halduri nimetamisel.

Muudatuse eeskujuks on Saksa õigus. Saksa õiguse kohaselt nimetab pankrotihalduri kohus (InsO § 27 lg 1). Võlausaldajatel on võimalik ajutise halduri nimetamist mõjutada kahes etapis. Esiteks on ajutisel pankrotitoimkonnal õigus esitada kohtule arvamus, millistele nõuetele peaks haldur vastama, samuti teha ettepanek halduri isiku kohta (InsO § 56a lg 1). Kohus peab lähtuma esitatud nõuetest ja kui ajutise pankrotitoimkonna ettepanek halduri isiku kohta on ühehäälneline, peab kohus üldjuhul nimetatud halduri ametisse määrama. Õigus kõrvale kalduda on kohtul üksnes siis, kui isik, kelle kohta ettepanek tehti, ei sobi neid ametikohustusi täitma (InsO § 56a lg 2). Kohus peab pankrotimenetluse algatamise määrukses selgitama põhjuseid, miks ta ajutise pankrotitoimkonna ühehäälselt otsusest kõrvale kaldus (InsO § 27 lg 2 p 4). Teiseks on võlausaldajatel võlausaldajate esimesel üldkoosolekul õigus valida kohtu poolt pankrotimenetluse algatamise määrukses nimetatud halduri asemel teine haldur. Teine isik on valitud, kui tema poolt hääletas hääletamisel osalenud võlausaldajate enamus, kelle nõuete summa moodustab enam kui poole hääletavate võlausaldajate nõuete summast. Kohus võib võlausaldajate üldkoosolekul valitud halduri ametisse määramisest keelduda üksnes siis, kui isik ei sobi ametikohustusi täitma (InsO § 57).

Halduri nimetamist reguleerib ka saneerimise ja maksejõuetuse direktiivi artikkel 26, millega §-s 61 väljapakutud muudatused on kooskõlas.

Lõiget 2 muudetakse selliselt, et kohus peab kinnitama võlausaldajate üldkoosolekul valitud halduri, kelle poolt hääletas vähemalt pool kohalviibivatest võlausaldajatest, kelle nõuded moodustavad vähemalt 2/3 kohalviibivate võlausaldajate nõuete summast, välja arvatud siis, kui valitud haldur ei vasta PankrS § 56 lõikes 1, 1¹, 3 või 4 sätestatud nõuetele või halduril ei ole kehtivat kutsekindlustust. Vastavalt täiendatakse ka PankrS § 61 lõiget 4. Kuivõrd nõuete kaitsmist ei ole esimese võlausaldajate üldkoosoleku toimumise ajaks veel toimunud, arvestatakse nõuete suurusi vastavalt sellele, milliste nõuete puhul on PankrS § 82 lõike 3 või 4 alusel on võlausaldajale hääled määratud.

Halduri kinnitamiseks vajaliku häälteenamuse nõue on karmim kui tavapärase võlausaldajate üldkoosoleku otsuse vastuvõtmiseks nõutav häälteenus. Kui võlausaldajate üldkoosoleku

otsuse vastuvõtmiseks on üldjuhul vajalik koosolekust osavõtivate võlausaldajate lihthälteenamus (PankrS § 81 lg 1), siis halduri kinnitamiseks peab halduri poolt hääletama vähemalt pool kohalviibivatest võlausaldajatest, kelle nõuded moodustavad vähemalt 2/3 kohalviibivate võlausaldajate nõuete summast. Sellisel viisil püütakse sarnaselt Saksa õigusega vältida olukorda, kus haldur satub suurvõlausaldaja mõju alla.¹⁹³

Lõige 3 tunnistatakse kehtetuks tulenevalt lõigete 2 ja 4 muudatustest. Kehtiva regulatsiooni kohaselt juhul, kui esimesel võlausaldajate üldkoosolekul ei kinnitata kohtu määratud haldurit ja kohus omakorda ei kinnita võlausaldajate nimetatud haldurit, määrab kohus uue halduri, keda võlausaldajate üldkoosolekul ei ole enam vaja kinnitada. Muudatuse kohaselt uut, nn kolmandat haldurit enam ei määrata. Kui võlausaldajate üldkoosoleku nimetatud haldur ei vasta nõuetele ja kohus teda ei kinnita või võlausaldajate üldkoosolek ei jõua halduri isikus kokkuleppele, jääb ametisse pankrotimäärusega nimetatud haldur. Tulenevalt eeltoodust ei ole lõige 3 enam asjakohane ning tuleb kehtetuks tunnistada.

Lõiget 4 täpsustatakse selliselt, et kohtul on õigus jätta võlausaldajate üldkoosolekul nimetatud haldur kinnitamata ainult siis, kui haldur ei vasta formaalsetele ehk PankrS § 56 lõikes 1, 1¹, 3 või 4 sätestatud nõuetele, halduri valimisel on rikutud käesoleva paragrahvi lõikes 2 sätestatud korda või halduril ei ole kehtivat kutsekindlustust. Seega ei saa kohtu usalduse puudus siinkohal olla enam halduri kinnitamata jätmise põhjuseks. Lisaks muudetakse lõiget 4 tulenevalt sellest, et kui võlausaldajate üldkoosolekul nimetatud haldurit ei kinnitata, jääb ametisse pankrotimäärusega nimetatud haldur. See suunab kohut ja võlausaldajaid tegema halduri valimisel rohkem koostööd ning kokkuvõttes valima halduri, kellel on nii kohtu kui võlausaldajate usaldus.

Lõiget 5 muudetakse seoses lõike 3 kehtetuks tunnistamise ja lõikes 4 tehtud muudatustega.

Paragrahvi 62 lõike 2 teist lauset täiendatakse selliselt, et ka maksejõuetuse teenistuse juhataja, ametnik või töötaja ei tohi olla halduri esindaja ega abiline pankrotimenetluses. Muudatus on vajalik maksejõuetuse teenistuse tegevuse piiritlemiseks ainult tema ülesannetega.

Paragrahvi 65 muudetakse seoses halduri tasu süsteemi läbipaistvamaks muutmisega. Järgnevalt on avatud halduri tasustamisega seotud probleeme Eesti õiguses ja õiguspraktikas, rahvusvahelisi seisukohti, teiste riikide õiguskordi ja eelnõu koostamisel analüüsitud ja tehtud ettepanekuid ning neile saadud tagasisidet. Seejärel on § 65 lõigetes täpsemalt sisustatud muudatusettepanekuid uute põhimõtete kehtestamisel.

a) Probleemid halduri tasu kujunemisel

Halduri tasustamise süsteemi ümberkujundamise vajadus on tingitud sellest, et ühelt poolt peetakse halduri tasusid liiga madalaks (haldurid¹⁹⁴), teiselt poolt jällegi liiga kõrgeks ja tasu süsteemi läbipaistmatuks (Riigikohus, õiguskantsler).

Liiga kõrgetest tasudest saab Eestis rääkida konkreetsetes üksikutes menetlustes (millest osa on jõudnud ka Riigikohtusse) ja konkreetsete üksikute haldurite puhul. Lisaks ähmastab halduri tasu suurusest arusaamist ka asjaolu, et Eestis ei sisalda halduri tasu (erinevalt näiteks

¹⁹³ Dr. Ulrich Foerste. Pankrotiõigus. Tõlkinud K. Kliimask, toimetanud P. Varul. OÜ Juura, Tallinn, 2018, lk 24, änr 49.

¹⁹⁴ Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koja seisukohad 05.07.2019 toimunud maksejõuetuse revisjoni komisjoni koosolekul ja 12.07.2019 kirjalikud seisukohad revisjoni komisjoni koosolekul arutatud teemadele, lk 4 ja 5.

Saksamaast ja Soomest) halduri üldkulused (büroo), mille eest tasutakse haldurile eraldi ja mis tõstab halduriteenusu üldist kulukust.

Riigikohus on alates 2010. aastast püüdnud mõjutada kohtupraktikat selles osas, mis puudutab halduri tasu määramist. Kuigi seaduse järgi on tasu määramisel orientiiriks pankrotivara suurus, tuleb halduri tasu määramisel lähtuda eelkõige halduri töö mahust ja keerukusest, mitte ainult pankrotivara suuruselt. Ka tasu alammäär on pigem orienteeruv summa, kuid kui halduri töömaht ei ole suur ja nt ettevõtte juhtimisel, vara realiseerimisel või tagasivõitmisel ei ole saadud oodatust märksa paremaid tulemusi, siis on alust määrata ka alammäärast väiksem tasu, sest vastasel korral võiks halduri tasu kujuneda ebamõistlikult suureks. Riigikohus on korduvalt selgitanud, et kohtu pädevus määrata haldurile tasu sisaldab ka kohtu õigust hinnata tasu määramise aluseks olevaid asjaolusid ja vajaduse korral taotletavat tasu vähendada.¹⁹⁵

Õiguskantsler avaldas 2012. aastal seisukoha, et pankrotimenetlus on avalik teenus. Seetõttu peavad pankrotimenetluse kulud ja ka halduri tasu olema majanduslikult põhjendatud ning võimalikult täpselt välja arvatud (ning mitte olema märkimisväärselt suuremad, kui sama ülesannet täidaks vahetu riigihalduse esindaja). Õiguskantsler kahtles, kas PankrS §-s 65¹ sätestatud põhimõte, mille kohaselt arvutatakse halduri tasu protsendina pankrotivara suuruselt, on kõikidel juhtudel asjakohane ja väljendab loogikat, et mida suurem on pankrotivara väärtus, seda töömahukam ja keerulisem on juhtum (PankrS § 65 lg 2 ls 2). Riigi huvi ja eesmärk olgu ennekõike kvaliteetne ja tõhus pankrotimenetlus ning võlausaldajate huvide maksimaalne kaitse.¹⁹⁶

Õiguskantsleri arvamuse arvestamisel eraõiguslike haldurite töö tasustamisel on takistuseks tõsiasi, et puudub kogemus, milliste kuludega täidaks pankrotihalduri ülesandeid vahetu riigihalduse esindaja, sest sellist võrdlusvõimalust Eestis ei ole. Võimalus asendada vabakutselise halduri teenus riigihalduriga on olemas, kuid teistes riikides kasutatakse seda eelkõige pankrotimenetlustes, kus on vajalik pankroti põhjuste väljaselgitamine, kuid pankrotivarast ei jätku menetluskulude katteks ja menetlemine toimub (vähemalt esialgu) riigi arvel. Eraõiguslike isikute pankrotimenetluste haldamine riigihalduri poolt olukorras, kus pankrotivara menetluskulude katteks piisab, ei ole mõistlik ja kindlasti ei taga ka menetluste suuremat efektiivsust. Käsitledes pankrotimenetlust avaliku teenusena tuleks riigil pankrotihaldurile tagada mõistlik tasu ka neil juhtudel, kui pankrotivara selleks ei piisa, kuid haldur peab seadusest tulenevalt oma kohustusi siiski täitma. Kehtivad regulatsioonid (PankrS § 23 lg 4, § 65 lg 11, TsMS § 183 lg 2) ei pruugi olla selleks piisavad.

Puudub objektiivne ja ülevaatlik statistika halduri tasude suuruse kohta ja ülevaate tasude suurusest annab üksnes kohtupraktikaga tutvumine. Tihti on aga haldurile määratava tasu põhjendused kohtulahendites vähesed, mistõttu ei pruugi ka sel viisil selguda halduri tegelik töö maht saadud tasu eest.

Mõjuanalüüsi kohaselt oli perioodil 2015–2017 halduri keskmine tasu füüsiliste isikute puhul 1968 eurot ning juriidiliste isikute puhul 11 243 eurot. Kuna suhteliselt väike arv kõrge tasuga juhtumeid võib keskmist tugevalt mõjutada, vaatame ka mediaani (väärtust, millest väiksem on tasu 50 protsendil juhtudest). Halduri tasu mediaan on füüsiliste isikute puhul 720 eurot ning juriidiliste isikute puhul 3400 eurot.¹⁹⁷ Seejuures oli füüsilisest isikust võlgniku menetluses

¹⁹⁵ RKTkm nr 3-2-1-12-16 p 11; RKTkm nr 3-2-1-71-11 p 13; RKTkm nr 3-2-1-183-15 p 16.

¹⁹⁶ Õiguskantsleri 23.10.2012 arvamus nr 18-2/121361/1204780 ja 15.11.2012 arvamus nr 18-2/121473/1205207. Kättesaadav:

http://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/õiguskantsleri_arvamus_eelnoulevaade_maksejouetus_e_kompetentsikeskus_ja_pankrotihaldurite_nimetamise_kord.pdf.

¹⁹⁷ Mõjuanalüüs, lk 66. Summad ilma maksudeta.

halduri tasu 39,6% juhtudest 500–1000 eurot, 14,2% juhtudest 1001–2000 eurot, 7% juhtudest 2001–5000 eurot, 2,1% juhtudest 5001–10 000 eurot ja 4,4% juhtudest üle 10 000 euro. Pea kolmandikus menetlustes sai haldur tasu alla 500 euro. Juriidilisest isikust võlgnike puhul sai haldur tasu 8,6% juhtudest alla 500 euro, 13,20% juhtudest 500–1000 eurot, 14,5% juhtudest 1001–2000 eurot, 21,7% juhtudest 2001–5000 eurot, 13,8% juhtudest 5001–10 000 eurot ning 28,3% juhtudest üle 10 000 euro.¹⁹⁸ Seega ei saa nende andmete alusel haldurite liiga kõrgest tasust rääkida, eriti füüsilisest isikust võlgnike pankrotimenetlustes.

b) Rahvusvahelised organisatsioonid halduri tasustamise põhimõtetest ja EL-i õigus

EBRD kehtestas halduri tegutsemispõhimõtted esmakordselt 2007. aastal ja uuendas neid 2014. aastal. EBRD peab oluliseks, et riigi seadus näeks ette nõuded halduri tasustamisele. EBRD põhimõtete kohaselt peab eraõiguslik haldur saama piisavat tasu ja tema vajalikud tegevuskulud peavad saama kaetud. Ainus eesõigusnõue halduri tasu ees saaks olla pandipidaja nõue, vastasel juhul satub ohtu halduri õigus saada tasu. Tasustamisel tuleb saavutada tasakaal halduril tööks kulunud aja ja pankrotivara suuruse vahel.¹⁹⁹

UNCITRAL rõhutab samuti halduri õigust saada tasu oma töö eest. Tasu suurus peab olema tasakaalus halduri võetud riskidega, tasu peab olema kõitev võimekatele ja kvalifitseeritud inimestele. Tasu võib baseeruda ajaarvestusel, võib olla arvestatud protsendina pankrotivarast, mis on realiseeritud või jagatud võlausaldajate vahel (või kombinatsioon mõlemast). Tasu võib olla ka ette fikseeritud protsent, millele lisanduv tulemustasu sõltuvalt tulemusest kas vähendab või suurendab tasu. UNCITRAL ei välista, et pankrotivara puudumise/vähesuse korral võiks halduri tasu ja kulud katta riigi vahenditest.²⁰⁰

Ajapõhise arvestuse puhul ei ole ette teada, kui mahukas on eesseisev töö ja kui palju ressursi halduri tasuks kulub, seda isegi juhul, kui eelnevalt on tehtud teatud arvestused. Ajapõhine tasuarvestus võib tekitada halduris soovi kulutada maksimaalselt palju aega, mis aga ei pruugi olla kooskõlas pankrotivara suurenemisega.

Komisjonitasul baseeruv süsteem on ebakindel halduri vaatevinklist, kuna töömaht ei pruugi olla kooskõlas varaga, mida saab võlausaldajate vahel jagada. Komisjonitasu võib tuua kaasa suhtumist teha maksimaalne tagastamine minimaalsete kuludega ja võib pidurdada halduri initsiatiivikut neil juhtudel, kui seda ei saa otseselt siduda võlausaldajatele tehtavate väljamaksete suurendamisega (pidurdab halduri huvi tegeleda aruandlusega, uurida võlgniku maksejõuetuse põhjusi ja juhtimisvigu). Suurtes menetlustes võib see viia väga suurte tasudeni, mis kahjustab nii võlgnikku kui võlausaldajaid.

UNCITRAL-i juhistes rõhutatakse, et pankrotiseadus peab sätestama halduri tasu arvestamise korra, mis on selge ja läbipaistev ja tooks kindlust pankrotimenetlusega seotud kuludesse. Pankrotiseadus peab ka tunnustama halduri eesõigust tasule.²⁰¹

Saneerimise ja maksejõuetuse direktiivi art 27 kohaselt peavad liikmesriigid tagama, et maksejõuetuse valdkonna nõustajate tasustamise reeglid on kooskõlas menetluste tõhusa

¹⁹⁸ *Ibid.*, lk 67. Summad ilma maksudeta.

¹⁹⁹ EBRD Insolvency Office Principles 2007. Kättesaadav: http://www.ebrd.com/downloads/legal/insolvency/ioh_principles.pdf.04.01.2018. EBRD on oma põhimõtete kujundamisel tuginenud ka Maailmapanga ja UNCITRAL-i juhistele ja EBRD põhimõtetest on omakorda juhindunud näiteks INSOL Europe.

²⁰⁰ UNCITRAL p 183, 61–63.

²⁰¹ UNCITRAL p 181–182

lahendamise eesmärgiga. Direktiivi põhjenduspunkti 87 kohaselt kuuluvad direktiivi kohaldamisalasse ka pankrotihaldurid EL määruse nr 2015/848 tähenduses.

c) Halduri tasustamise põhimõtted välisriikides

Probleeme haldurite tasustamisega võib märgata paljudes EL-i liikmesriikides.²⁰² Regulatsioonide olemus ja nende täpsus sõltub vägagi traditsioonidest haldurite valikul ja nende tasu kujundamisel kohtute ja/või võlausaldajate poolt.

Hollandis toimub haldurite tasustamine eelkõige tunnitasu põhimõttel. Iga-aastase halduri põhitunnitasu suuruse määrab kindlaks RECOFA (Hollandi kohtunike foorum), konsulteerides Hollandi maksejõuetuse advokaatide ühinguga INSOLAD ja Madalmaade advokatuuriga (NOvA). Alates 2017. 1. jaanuarist on tunnitasu suurus 212 eurot (1. jaanuarist 2016 oli 203 eurot, 1. jaanuarist 2015 200 eurot).²⁰³ RECOFA on koostanud ka juhise tasu maksmiseks.²⁰⁴

Soomes on halduri tasu reguleeritud Soome pankrotiseaduse §-s 8.7. Tasu suurus peab olema mõistlik ning lähtuma halduri kohustustest, vara suurusest jms asjaoludest. Halduri tasu määravad üldjuhul võlausaldajad ja see makstakse välja mõistlike perioodide järel halduri ametis oleku aja jooksul. Võlausaldajad võivad otsustada, milline osa tasust makstakse välja menetluse lõppedes. Tasu maksmise otsuse aluseks on halduri aruanne. Kui halduri tasu määramisel tekib vaidlus, pankrot tühistatakse või menetlus lõpeb mõnel muul moel enne, kui võlausaldajad on haldurile tasu määrata jõudnud, pankrotimenetlus raueb, siis määrab haldurile tasu kohus (§ 10.4). Oluliseks juhiseks pankrotihalduri tasustamisel on haldurile, võlausaldajatele ja kohtule pankrotiõiguse nõuandeorgani soovitus nr 13 (kehtestatud 1997. aastal, viimane redaktsioon 21. märtsist 2017).²⁰⁵ Soovituses käsitletakse lisaks tasu suuruse määramisele ka tasu kinnitamise ja väljamaksmise korda. Kõik soovitustes esitatud tasu määrad on käibemaksuta.

Tasu määramisel tehakse vahet, kas tasu määramine toimub lühikeses pankrotimenetluses (st rauevas või avaliku menetluse alla minevas pankrotimenetluses) või toimub tasu määramine täiemahulises pankrotimenetluses (menetlus lõpeb lõpparuande kinnitamisega). Lühikeses pankrotimenetluses toimub halduri tasustamine toimingupõhiselt tunnitasu põhimõttel. Täiemahulise pankrotimenetluse korral arvestatakse tasu kahes etapis. Esimeses etapis (kuni pankrotivara nimekirja valmimiseni ja vara valduse ülevõtmiseni) toimingutel põhineva õiglase tasuna (tunnitasu). Menetluse teises etapis (vara realiseerimine) arvestatakse kas tunnitasuna või tasuna varade realiseerimisväärtuselt protsendina, on olemas tasu alampiir kui ka ülempiir. Tasu arvestamisel tunnitasu põhimõttel ei või tasu kogusumma ületada soovitustes sätestatud võrdlustasu ülemmäära. Pankrotihalduri tasu sisaldab ka tema büroo üldkulusid.

Kui haldur peab täitma soovituste p-s 5.2 loetletud eriülesandeid (pankrotivaraga seotud kohtumenetlused, võlausaldajate nõuete vaidlustamisega seotud kohtumenetlused, tagasivõitmise aluste uurimine ja hagide esitamine, eeluurimisorganitele avalduste esitamine,

²⁰² Study on a new approach to business failure and insolvency Comparative legal analysis of the Member States' relevant provisions and practices Tender No. JUST/2014/JCOO/PR/CIVI/0075 p 116.

²⁰³ www.insolad.nl/&prev=search . 25.12.2017. vt ka D. Faber, N. Vermunt, J. Kilborn, T. Richter (Editors). Commencement Of Insolvency Proceedings. Netherlands. Oxford University Press (2012). p 453.

²⁰⁴ Juhis on kättesaadav (flaami keeles) www.rechtspraak.nl.

²⁰⁵ Suositukset 13. Pesähoitajan palkkio. Kättesaadav: <http://www.konkurssiasiamies.fi/fi/index/suositukset/13pesanhoitajanpalkkiouudelleenlaadittu21.3.2017.html>. 21.01.2018. Huvitav on märkida, et Soomes oli 1990-natel aastatel halduri tasu määramisel soovituste andmisel probleemiks asjaolu, et kerkis küsimus soovituse koostöla kohta konkurentsiseadusega. Kehtiva soovituse osas on Soome konkurentsiamet 5. juuni 2002 otsuses leidnud, et soovitus ei oma sellist tasu määramist fikseerivat või tasu suurust tõstvat mõju, et amet peaks soovituse suhtes mingeid meetmeid rakendama.

eeluurimisest ja kriminaalmenetlusest tulenevad toimingud, ettevõtte tegevuse jätkamine, meetmed tütar- ja ühissetevõtetes, muud selgelt tavalise pankrotimenetluse alla mittekuuluvad selgitused ja meetmed), siis on tal õigus saada selle eest lisatasu tunnitasu alusel. Võimalik on saada ka eriliste toimingute lisatasu (soovituste p 5.3), samuti tasu kuriteo teate koostamise eest (soovituste p 5.4), millisest tasu hüvitatakse riigi arvel 600 euro ulatuses (vt soovituste p 9.2.2). Piisava pankrotivara puudumisel tasutakse haldurile riigi arvelt pankrotivara nimekirja koostamise eest kuni 1000 eurot (soovituste p 9.2.2).

Ajutise halduri tasu määratakse vastavalt lühikese pankrotimenetluse põhimõtetele tunnitasu (soovituste p 4.4).

Soovitused käsitlevad ka mõistliku tunnitasu suuruse küsimust. Tunnitasu määr võib sõltuda pankrotimenetluse eripärast ja tunnitasu mõistlik määr sõltub ka tehtavate toimingute eripärast. Pankrotiombudsmani poolt 2015. aastal tehtud uuringu kohaselt loeti mõistlikuks halduri tunnitasuks tavapäraselt 160–220 eurot ja eriti keerukatel juhtudel kuni 250 eurot. Halduri abiliste tasumäärad peavad olema madalamad.

Pandiga seotud vara üldjuhul pankrotivarade realiseerimisväärtusesse ei arvestata, vaid selle haldamise ja müügi eest makstakse eraldi toimingutasu (Soomes on võimalik, et pandipidaja haldab ja müüb oma pandivara ise).

Soome ja Holland ongi näited riikidest, kus halduri tasustamine ei ole detailselt reguleeritud mitte niivõrd seaduse tasandil, vaid haldurite ja kohtu esindajate vahel kooskõlastatud üldiste juhiste (Holland) või asjatundjate kogu juhiste (Soome) kaudu. Selline viis eeldab tugevaid ja autoriteetseid valdkonna asjatundjaid, kutseorganisatsioone ja kutse-eetikat.

Tšehhis toimub halduri tasustamine pankrotivara vähesuse korral deposiidi maksete arvel, mis saab olla maksimaalselt 2000 eurot. Kui ka sellest ei jätku, siis maksab riik. Tasu arvestamise meetodika on kinnitatud ministri määrusega. Tasu makstakse pankrotimenetluse lõpus, kuid ka esialgne tasu on võimalik. Pandieseme müügist on halduri tasu 2% pandipidaja rahuldatud nõude suurusest. Koormamata vara müümise korral on halduri tasu 15%–0,5% sõltuvalt vara suurusest. Näiteks varalt suurusega 400 000 eurot on tasu määr 15%. Minimaalne halduri tasu menetluse kohta on 1800 eurot. Tšehhi haldurid peavad sellist tasu madalaks.²⁰⁶

Inglismaal ja Walesis võib tasu määrata kolmel alusel: protsendina pankrotivara väärtusest, ajapõhise arvestuse alusel, kokkuleppelise summana. Kõik need kolm viisi on alternatiividena võimalikud, võimalik on ka nn segameetod. Tasu suuruse otsustab pankrotitoimkond. Kui pankrotitoimkonda ei ole moodustatud, siis otsustab halduri tasu suuruse võlausaldajate üldkoosolek (ja seda juhtub küllalt sageli). Kui võlgnikul puudub vara, mille alusel rahuldada eesõigusnõudeta võlausaldajate nõudeid, võib halduri tasu määrata eesõigusnõudega võlausaldajate enamus. Kui haldur ei saa võlausaldajatega tasus kokkuleppele, on tal õigus pöörduda kohtu poole. Tasu maksmine haldurile toimub sel juhul seaduse (Insolvency Rules 1986 Schedule 6)²⁰⁷ alusel. Skaalasad on kaks: tasumäärad vara realiseerimisest (I) ja tasumäärad võlausaldajate jaotistest (II). I skaala puhul on tasu suurus 20%–5% realiseeritud varast ja II skaala puhul 10%–2,5% võlausaldajatele jaotatud varast. Praktikas peavad haldurid skaalajärgset tasu tasumiinimumiks ja soovivad arvestada tasu pigem tunnitasu alusel.

²⁰⁶ Check Republic. INSOL Europe Judicial Wing 2012, *op. cit.* p 7–10.

²⁰⁷ The Insolvency Rules 1986 SI 1986/1925 (rr 2.106, 4.127, 4.148A, 6.138).

Tunnitasa määrad on kõrged: 350–500 naela partneritel, teistel vähem. Halduri tasu määratakse menetluse alguses, kuid asjaolude muutumisel võib haldur taotleda tasu muutmist.²⁰⁸

Praktikas on välja töötatud mitmeid juhiseid haldurile tasu määramiseks (Practice Statement: The fixing and approval of the Remuneration of appointees (2004)²⁰⁹; Practice Direction: Insolvency Proceedings (2014); Statement of Insolvency Practice 9 (SIP 9)²¹⁰, Dear IP letter (24). Tasu taotluse esitamisel peab haldur esitama tasu võrdlusandmed erinevate meetodite järgi. Kui haldur taotleb tasu tunnitasu põhimõttel, peab ta esitama võrdlusandmed arvestatuna protsendina pankrotivarast.²¹¹

Kaheksa peamist põhimõtet, mis kehtivad haldurile tasu määramisel (Practice Direction):²¹²

- Õigustatus. Haldur peab tasu taotlemisel esitama ise kõik põhjendused ja asjaolud.
- Kõik kahtlused tõlgendatakse halduri kahjuks.
- Kutsealane usaldusväärsus.
- Osutatud teenuse väärtus. Tasu määratakse halduri töö väärtuse eest, mitte üksnes halduri poolt kulutatud aja eest.
- Õiglane ja mõistlik.
- Proportsionaalsus. Tasu peab olema kooskõlas halduri tegevuse iseloomu, keerukuse, ulatusega, vara hulga ja väärtusega, halduri võetavate riskidega ja efektiivsusega.
- Kutsealased juhtnöörid, mida kohus peab arvestama.
- Taotluse ajastatus.

Halduri tasustamise õiguse ja praktika uurimisel Suurbritannias on tänuväärseks ja sageli tsiteeritavaks allikaks Cork Report (1982), mille soovitusel halduri tasustamise kohta on järgmised: haldurite tasustamiseks peab olema üldkehtiv kord ja süsteem; tasud peavad olema määratud pankrotitoimkonna poolt kas protsendina pankrotivarast või peab tasu olema ajapõhine. Kui tasu on ajapõhine, siis tuleb arvestada aega, mis halduril ja tema abilistel tegelikult kulus, asja keerukust, halduri vastutust (riske), halduri tegevuse efektiivsust, pankrotivara väärtust.²¹³

Prantsusmaal²¹⁴ on halduri tasu määrad kehtestatud õigusaktiga. Halduri tasu koosneb mitmest komponendist. Likvideeriva pankrotimenetluse puhul on fikseeritud tasu 1500 eurot, millele lisanduvad toimingutasuna: nõuete registreerimise eest (5–10 eurot sõltuvalt nõude suuruselt); nõude kontrollimise eest (30–50 eurot nõudelt); vaieldavad nõuded (100 eurot juhtumi pealt); töötaja nõude registreerimise eest (120 eurot); vara jagamise eest võlausaldajate vahel; majandustegevuse jätkamise eest; vara müügil; väljamaksed võlausaldajatele jm.

Kui eelnevalt kalkuleeritud tasu ületab 75 000 eurot menetluse kohta, kohaldatakse tasu määramisel erikorda. Tasu määramine läheb apellatsioonikohtu presidendi kätte, kes määrab seda ülesannet täitva kohtuniku. Haldur peab esitama andmed ajakulu kohta. Kindlaksmääratud tunnitasu ei ole. Pariisi piirkonnas on keskmine tasu 250 eurot/t. Sõltumata milline tasu

²⁰⁸ England and Wales. INSOL Europe Judicial Wing. 2012, *op. cit.* p 11–20.

²⁰⁹ Kättesaadav: http://www.justice.gov.uk/courts/procedure-rules/civil/rules/insolvency_pd#Back-to-top. 30.01.2018.

²¹⁰ Kättesaadav: <https://www.gibsonboothinsol.com/pdf/Statement-of-Insolvency-Practice-9-Version-5.pdf> 30.01.2018.

²¹¹ England and Wales. INSOL Europe Judicial Wing. 2012, *op. cit.* p 19.

²¹² England and Wales. INSOL Europe Judicial Wing. 2012, *op. cit.* p 17.

²¹³ The Cork Report (1982). *Op. cit.* Vt ka Office Holder Remuneration. http://www.guildhallchambers.co.uk/files/OfficeHolderRemuneration_CCB&PF.pdf

²¹⁴ France. INSOL Europe Judicial Wing. 2012, *op. cit.* P 33–39.

määratakse, saab haldur alguses 50 000 eurot ja ülejäänud raha menetluse lõpus, menetlus võib kesta mitu aastat.

Mitme halduri olemasolul suurendatakse kõiki tasusid 30%. Tasu taotlus tuleb kõigepealt esitada järelevalve kohtunikule ja seejärel kohtu presidendile lõplikuks heakskiitmiseks.

Varatutes menetlustes on halduri tasu 1500 eurot riigi arvel. Enne 2005. a selle eest tasu ei makstud.

Saksamaal reguleerib halduri tasu määramist üldnormina InsO § 63. InsO § 65 delegeerib täpsete tasu maksmise aluste määramise justiitsministrile.²¹⁵ Kohus peab kohaldama määrusega kehtestatud tasu määrasid ning kohtu diskretsioon standardtasu määramisel ei ole lubatud. Tasu määrad põhinevad pankrotivara väärtusel ja on järgmised:

Kuni 25 000 euronit pankrotivarast – 40%
25 000 kuni 50 000 euronit – 25%
50 000 kuni 250 000 euronit – 7%
250 000 kuni 500 000 euronit – 3%
500 000 kuni 25 000 000 euronit – 1%
Üle 50 000 000 – 0,5 protsenti.

Kui pankrotivara suurus on 2 miljonit eurot, on halduri standardtasu suurus 67 750 eurot.

Standardmäärast kõrgema hüvitise võib haldurile määrata eelkõige juhul, kui haldur jätkab ettevõtte tegevust, pankrotivara on suur ja standardmääras tasustamine ei tagaks õiglast hüvitist; haldur pidi olulises mahus tegelema tööõiguslike küsimustega jms. Standardmääras tasustamine on põhjendatud juhtudel kui menetluses oli määratud ajutine haldur, vara on vähe, pankrotimenetlus lõpeb enne lõpparuande kinnitamist, võlausaldajate väike arv jm.

Lisaks saab haldur tasu võlausaldajate nõuete registreerimise pealt, mille suurused on järgmised: kuni 10 võlausaldajat – vähemalt 1000 eurot, 11 kuni 30 võlausaldajat – halduri tasu suureneb iga 5 võlausaldaja pealt 150 euro võrra. Alates 31. võlausaldajast suureneb tasu iga 5 võlausaldaja kohta 100 euro võrra.

InsVV § 5 kohaselt võib haldur saada lisatasu, kui ta kasutab pankrotimenetluse läbiviimisel oma erialaseid teadmisi, mida nn keskmiselt haldurilt ei saa nõuda (õiguslaseid (advokaadi), audiitori, maksunõustaja jms eriteadmisi). Sellisel juhul toimub nimetatud teenuste eest haldurile tasu maksmine vastavalt nende teenuste eest tasu maksmise reeglitele.²¹⁶

d) Eelnõuga tehtud ettepanekud, neile saadud tagasiside ja toetust saanud põhimõtted

Halduri tasustamine saab toimuda peamiselt kolmel alusel:

- e) kindlaksmääratud protsent realiseeritud pankrotivara ja/või võlausaldajatele väljamakstud jaotiste väärtusest;
- f) halduri täidetud ülesannetele vastav tasumäär (toimingutasu);
- g) tunnitasu.²¹⁷

²¹⁵ Insolvenzrechtliche Vergütungsverordnung (InsVV). 19.08.1998. Kehtib alates 1. jaanuarist 1999, hiljem muudetud. Määrus oli üheks eeskujuks PankrS §-ga 65¹ sätestatud halduri tasumäärade kehtestamisel.

²¹⁶ E. Braun (Editor). Commentary on the German Insolvency Code. 2005. P 172.

²¹⁷ K. Kerstna-Vaks. Pankrotimenetluse kulud – vältimatu osa pankrotimenetlusest – Juridica 2008, nr 6, lk 390–405, p 3.2.2.

Kehtiva seaduse kohaselt saab haldur tasu üldjuhul protsendina pankrotivara (sh pandivara) suurusest ja halduril puudub üldjuhul seadusest tulenev kohustus pidada arvestust oma kohustuste täitmiseks kulunud töötundide kohta (ajaarvestust peab pidama ajutine haldur PankrS § 23 lg 2 alusel ja riigi õigusabi korras rahastatav haldur füüsilise isiku pankrotimenetluses PankrS § 65 lg 11 alusel. Alates 14. maist 2018 kehtib ajapõhine tasustamine PankrS § 65 lg 12 alusel ka neil juhtudel, kui pankrotivara on vähene või puudub üldse, kuid selle kohta ei ole veel praktika jõudnud välja kujuneda).

Eelnõuga pakuti välja järgmised muudatused:

- haldur peab menetluse alguses oma kulutusi ja võimalikku tasu planeerima kõikides menetlustes ning pidama tööaja arvestust;
- halduri tasu kujuneb välja aja- ja toimingutasu kombinatsioonina, samas peab sellise meetodikaga arvestatud halduri tasu võimalikku ülemäärast suurust piirama tasu võrdlusmäär;
- füüsilise isiku pankrotimenetluses peab olema võimalus lihtsamaks tasu arvestamiseks, kogu menetlust hõlmava toimingutasuna;
- halduri tasu peab katma ka halduri üldkulusid. Kehtiva korra järgi mõisteti need välja täiendavalt;
- halduri tunnitasu tuleks siduda kuupalga alammääraga;
- haldurile riigivahenditest hüvitatava menetluskulu piirmäär tuleks siduda kuupalga alammääraga;
- pandieseme müügist saadud raha arvatakse võrdlusmäär arvestamisel pankrotivara hulka üksnes PankrS § 153 lg 2 sätestatud ulatuses, s.o 15% pandiesemest saadu ulatuses.

Eelnõule saabunud tagasiside oli lahkuminev. Selles toodi esile, et haldurile tasu määramine on läbipaistmatu ja seetõttu keeruline. Valdavalt toetati järgmisi põhimõtteid: haldur peab menetluse alguses oma kulutusi ja võimalikku tasu planeerima kõikides menetlustes ning pidama tööaja arvestust; füüsilise isiku pankrotimenetluses peab olema võimalus lihtsamaks tasu arvestamiseks, kogu menetlust hõlmava toimingutasuna; halduri tasu peab katma ka halduri üldkulusid; halduri tunnitasu sidumist kuupalga alammääraga; haldurile riigivahenditest hüvitatava menetluskulu piirmäär sidumist kuupalga alammääraga. Vastu oldi muudatusele, mille kohaselt halduri tasu kujunemise aluseks saab pandiesemest laekunud summast võtta üksnes 15%, millest võib katta pankrotimenetluse kulusid, aga mitte rohkem.

Tunni- ja toimingutasu duaalsüsteemi kehtestamisele oldi rohkem vastu kui poolt. Oli neid, kes leidsid, et see võiks muuta haldurite tasustamise läbipaistvamaks, kuid oli ka neid, kes leidsid, et suurt kasu ei pruugi tõusta. Vastuargumentide kohaselt leiti, et lisaks kindlate toimingute eest määratavale tasule ja tunnitasule on muudatustega kavas näha ette ka nn võrdlusmäärad, millest suuremat tasu haldur ei peaks saama, siis prognoositi, et haldurid hakkavad oma töötunde kirja panema ja kulusid kalkuleerima just nii, et nad saaksid maksimaalse võimaliku tasu. Ka on kohtul keeruline tunnitaspõhise arvestust kontrollida. Kuna süsteem on võrdlemisi keerukas, ei pruugi see tagada halduri tasude paremat läbipaistvust. Süsteemi keerukus ja turutingimustest kõrgemad tasumäärad võivad suurendada ka tasude üle peetavate vaidluste mahtu. Leiti ka, et kui pankrotimenetlust eelkõige ikkagi pidada n-õ projektipõhiseks tööks, siis tasu arvestamine protsendina pankrotivarast motiveerib pankrotihaldurit tegutsema pankrotivara võimalikult suures mahus tuvastamise ja realiseerimise ning kiire menetluse nimel ja tagab talle kohtu hinnangul õiglase suurusega tasu.

05.07.2019 toimunud maksejõuetuse revisjoni komisjoni koosolekul esitas KPK ka seisukoha, et halduri tasu süsteemi ümberkujundamine ei ole haldurite jaoks enam nii vajalik. Eelmisel aastal jõustunud muudatus (PankrS § 65 lg 12), mille alusel haldur võib menetlustes, kus pankrotivara ei ole, küsida tunnitasu, lahendas haldurite jaoks ära väga suure probleemi. Kuigi haldurid varem soovisid tasusüsteemi muutust, siis seoses selle muudatusega on see vajadus

palju väiksemaks jäänud. Põhiprobleem on endiselt see, et halduri jaoks teatud menetlustes lihtsalt ei ole raha. Seega sõltumata tasu arvestamise alustest tasu ei saa.

Eeltoodu tulemusel leidis ministeerium, et kuigi haldurite tasustamise küsimus on sageli päevakorda kerkinud ning selle läbipaistva kujunemisega on probleeme, ei olda siiski valmis loobuma halduri tasu arvestamisest protsendina pankrotivarast. Samas ollakse valmis teatud muudatuste tegemiseks, mis võiksid samuti aidata suurendada halduri tasu kujunemist läbipaistvamaks. Nendel kaalutlustel loobuti tunni- ja toimingutasu duaalsüsteemi kehtestamisest, samuti muudatusest, et pandieseme müügist saadud raha arvatakse võrdlusmäära arvestamisel pankrotivara hulka üksnes PankrS § 153 lg-s 2 sätestatud ulatuses. Järgnevalt on tutvustatud muudatusettepanekuid, sh neid, mida valdavalt toetati ning mis eelnõus säilisid. Nendeks on:

- haldur peab menetluse alguses oma kulutusi ja võimalikku tasu planeerima kõikides menetlustes ning pidama tööaja arvestust;
- füüsilise isiku pankrotimenetluses peab olema võimalus lihtsamaks tasu arvestamiseks, kogu menetlust hõlmava toimingutasuna;
- halduri tasu peab katma ka halduri üldkulud;
- halduri tunnitasu seotakse kuupalga alammääraga;
- haldurile riigivahenditest hüvitatava menetluskulu piirmäär seotakse kuupalga alammääraga;
- esialgse tasu väljamaksmist soodustatakse;
- täpsustatakse halduri tasustamist järeljagamise korral (tunnitasu alusel).

Lõige 1 on halduri tasu määramisel üldnormiks, mis sätestab järgmised põhimõtted: 1) halduril on õigus saada oma ülesannete täitmise eest tasu; 2) tasu määrab kohus; 3) tasu väljamaksmine toimub üldjuhul menetluse lõppemisel.

Muudatuse kohaselt peab haldurile määratav tasu katma ka halduri üldkulud. Kehtivas õiguses ei ole seda sätestatud ning praktikas taotlevad haldurid lisaks tasule ka bürookulude väljamõistmist pankrotivarast, mis ilmselgelt suurendab halduriteenuse kulukust. Samas kohtumenetluses õigusabi kulude kindlaksmääramisel ja riigi õigusabi osutamisel lähtutakse kulude kindlaksmääramisel põhimõttest, et õigusabi osutaja töötasu peab katma ka teenuse osutaja üldkulud. Samast põhimõttest tuleb lähtuda ka halduri tasustamisel. Samuti väheneb sel viisil kohtu koormus pankrotihalduri tegevuse üle järelevalve tegemisel.

Eelnõuga täpsustatakse ka halduri tasu väljamaksmise aega. Kehtiva regulatsiooniga on sätestatud tasu määramise aeg üksnes lõpparuandega lõppevas pankrotimenetluses, mistõttu on vaja regulatsiooni täiendada ja sätestada üldine põhimõte, et haldurile tasu väljamaksmine toimub ka siis pankrotimenetluse lõpus, kui pankrotimenetlus ei lõpe lõpparuande kinnitamisega, vaid mõnel muul, PankrS § 157 p-des 2–6 sätestatud alusel.

Praktikas on juurdunud, et haldur esitab taotluse tasu määramiseks ja kulude kinnitamiseks koos lõpparuandega ja kohus lahendab nimetatud taotlused koos lõpparuande kinnitamise otsustamisega. PankrS § 162 lg 2 kohaselt märgitakse lõpparuandes ka kohtukulud ning ajutise halduri ja halduri tehtud vajalikud kulutused, mille hulka kuulub PankrS § 150 lg 1 p 3 kohaselt ka halduri tasu. Eesmärgipärane peaks olema tõlgendada PankrS § 65 lg 1 eelnõu kolmandat lauset „pankrotihalduri tasu määrab kohus pankrotimenetluse lõppemisel“ koosmõjus PankrS § 162 lg-ga 2 selliselt, et halduri tasu (ja tulenevalt PankrS § 66 lg-st 3 ka kulud) kinnitab kohus siiski enne lõpparuande (ja ka muu pankrotimenetlust lõpetava aruande) kinnitamist ja pankrotimenetluse lõpetamise määruse tegemist. Selliselt oleks halduril juba lõpparuannet esitades teada kohtu poolt kinnitatud tasu ja kulutuste suurus, mille haldur saab märkida kooskõlas PankrS § 162 lg-ga 2 lõpparuandes. Vastasel juhul olukorras, kus kohus ei saa kinnitada lõpparuannet üksnes seetõttu, et ei kinnita kõiki halduri kulusid, peab kohus jätma

lõpparuande kinnitamata ja tagastama selle määrusega haldurile pankrotimenetluse jätkamiseks PankrS § 163 lg 6 alusel. See ei ole pankrotimenetluse efektiivsust silmas pidades mõistlik.

Muutmata jääb põhimõte, et halduri taotlusel võib halduri tasu määrata büroole, mille kaudu haldur tegutseb. Haldur peab seda kohtule esitatavas tasutaotluses märkima.

Lõike 2 muutmisega tekib haldurile kohustus pidada kõigis menetlustes oma kohustuste täitmiseks kuluva tööaja arvestust nii enda kui ka oma abiliste puhul. Kehtima jääb põhimõte, et halduri tasu määramisel arvestab kohus halduri töö mahtu, keerukust ja halduri kutseoskusi. Halduri tasu allub kohtu järelevalvele. Kohus peab tasu määramisel hindama, kas kogu halduri poolt kulutatud aeg, mille eest haldur tasu taotleb, oli pankrotimenetluse läbiviimise ja eesmärkide täitmiseks vajalik ning põhjendatud. Kui ei, siis on kohtul õigus halduri tasu vähendada. Tööaja arvestuse pidamine on üks meetmetest, mis aitab halduri tasu väljamõistmist läbipaistvamaks muuta.

Haldur peab tasu taotlemisel arvestama asjaolu, et halduri kohustused ei ole kõik ühesuguse keerukusastmega, mistõttu peaks ka halduri tasu erinevate toimingute tegemise eest varieeruma. Kõrgemat kvalifikatsiooni nõudvate ülesannete täitmise eest peab haldur saama kõrgemat tasu ja vastupidi. Kui haldur kasutab teatud ülesannete täitmiseks oma büroo töötajaid või teisi abilisi, kellele ta maksab tasu oma tasu arvel (seda näeb ette PankrS § 62), peab ka nende töö eest arvestatav tasu olema kooskõlas nende kvalifikatsiooni ja tehtud toimingu keerukusega. Näiteks on ilmselt halduri tunnitasu vara inventuuri läbiviimise eest väiksem kui tasu potentsiaalse pankrotivara ostjaga läbirääkimiste pidamise eest. Kui inventuuri teeb haldurist madalama kvalifikatsiooniga halduri büroo töötaja, siis peaks olema madalam ka tasu selle eest.

Lõige 3 reguleerib haldurile esialgse tasu määramist kohtu poolt. Kehtiva regulatsiooni järgi on halduril õigus taotleda kohtult esialgse tasu määramist, kuid selle taotluse rahuldamine on kohtu diskretsioon. Kohus määrab halduri taotlusel pärast pankrotitoimkonna arvamuse ärakuulamist haldurile esialgse tasu, mis tasaarvestatakse pankrotimenetluse lõppemisel haldurile määratud tasuga. Halduri tasu taotlus lahendatakse määrusega. Kuna kohus peab halduri taotluse lahendama määrusega, siis peab kohus põhjendama ka seisukohta jätta esialgne tasu haldurile määramata. Samas puudub halduril kohtu keeldumise korral võimalus kohtu seisukohta vaidlustada.

Eelnõuga nähakse ette asjaolud, mille esinemisel peab kohus haldurile esialgse tasu määrama. Näiteks Saksa õiguses on kriteeriumiks, mis võimaldab halduril saada tasu ka enne pankrotimenetluse lõppu ettemaksuna, pankrotimenetluse kestus üle kuue kuu (InsVV § 9).²¹⁸ Sama õigus on halduril ka Soomes, kus haldurile (esialgse) tasu maksmise otsustavad võlausaldajad (Soome pankrotiseaduse 8. ptk § 7 lg 2).

Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koda on regulaarselt tõstatanud halduri tasu ettemaksu küsimuse, kuna kohtud ei anna tihti esialgse tasu maksmiseks nõusolekut. Olukorras, kus halduri tasu peab hakkama katma ka halduri tegevuse üldkulusid (sh bürookulud, sidekulud ja riigisisene transpordikulu, vt eelnõu PankrS § 65 lg 1), tuleks seadust täpsustada esialgse tasu maksmist ettenäevate asjaolude osas. Esialgse tasu maksmine on põhjendatud juhtudel, kui pankrotimenetlus on niivõrd mahukas, et võtab halduri tööajast kaaluka osa, mistõttu ei saa mõistlikult eeldada, et haldur teenib oma sissetulekut ka kusagil mujal vms, ning menetluses on olemas vahendid esialgse tasu maksmiseks.

²¹⁸ Germany. INSOL Europe Judicial Wing, 2012, *op. cit.* p 45.

Kohtul tekib kohustus määrata haldurile esialgne tasu üksnes juriidilisest isikust võlgniku pankrotimenetluses, mis on kestnud vähemalt kuus kuud. Selleks peavad olema olemas rahalised vahendid. Tasu saab maksta kas pankrotivarast või ka selleks otstarbeks PankrS § 30 alusel kohtu deposiiti kantud raha arvel. Ka ei tohi esialgne tasu ületada poolt halduri tasu eelarvestatud suurusest (tasu prognoosist).

Esialgse tasu piiranguteta maksmisega kõikides menetlustes kaasneksid ohud: haldur võib kaotada huvi menetluse kiire lõpetamise vastu, väheneb kohtu võimalus arvata halduri tasust maha kulutused pankrotivara arvelt, mis ei ole vajalikud (PankrS § 65 lg 8), mida peab tasakaalustama kohtu järelevalve. Arvestada tuleb Riigikohtu seisukohta, et haldurile määratud tasu ja kulutuste põhjendatuse põhikontroll peab toimuma just menetluse lõpus, kui kõik olulised sündmused on toimunud. Vajaduse korral peavad haldurid olema valmis hüvitatud kulude tagastamiseks.²¹⁹ Seetõttu on põhjendatud jätta esialgse tasu maksmise otsustamine osaliselt kohtu diskretsiooniks. Kohus saab kaaluda konkreetse menetluse asjaolusid.

Lõiget 4 täiendatakse teise ja kolmanda lausega. Esimest lauset ei muudeta. Säte reguleerib haldurile täiendava tasu maksmist pärast pankrotimenetluse lõppemist neil juhtudel, kui pankrotivarasse laekub või arvatakse täiendavat raha (vt PankrS § 166). Seni kehtivast regulatsioonist ei selgu, millisel viisil täiendav tasu arvestatakse.

Eelnõuga täiendatakse sätet teise lausega, millega nähakse ette, et tasu makstakse tunnitasu. See on kooskõlas tasu arvestamise üldise põhimõttega, et halduri tasu arvestuse aluseks on kulutatud aeg (eelnõu PankrS § 65 lg 2).

Lisaks täiendatakse sätet kolmanda lausega, mille kohaselt tuleb täiendava tasu määramisel arvestada ka eelnõu PankrS § 65¹ sätestatud tasu piirmääradega, mis võib küll lisanduvate laekumiste tulemusena suurened. Kuna piirmäärade eesmärk on tagada halduri tasu õiglane proportsioon pankrotivaraga, siis tuleb selle piiranguga arvestada ka laekumiste puhul, mis toimuvad pärast pankrotimenetluse lõppu. Ei saa välistada, et sellised laekumised pankrotivarasse saavad võimalikuks halduri tegevusest sõltumata. Samuti on võimalik, et kuigi faktilised laekumised pankrotivarasse toimuvad pärast pankrotimenetluse lõppemist, on haldur sellise tulemuse saavutamiseks vajaliku töö ette ära teinud ja seda on ka haldurile tasu maksmisel juba arvestatud.

Lõige 6 tunnistatakse kehtetuks. Lõige 6 reguleerib erinormina halduri tasu määramist neis pankrotimenetlustes, mis lõpevad kompromissiga või juriidilisest isikust võlgnikku lõpetamata, mis eelnõu ettepaneku kohaselt oleksid edaspidi reguleeritud üldnormiga (PankrS § 65 lg 1).

Lõikes 8 tehakse muudatus seoses lõike 1 muutmisega. Lõikes 1 täpsustatakse halduri tasu väljamaksmise aega. Sätestatakse üldine põhimõte, et haldurile tasu väljamaksmine toimub ka siis pankrotimenetluse lõpus, kui pankrotimenetlus ei lõpe lõpparuande kinnitamisega, vaid mõnel muul, PankrS § 157 p-des 2–6 sätestatud alusel. Vastavalt muudetakse ka lõike 8 sõnastust.

Lõikega 10 on delegeeritud valdkonna eest vastutavale ministrile lisaks õigusele kehtestada määrusega ajutise halduri ja halduri tasu hüvitamisele kuuluvate kulutuste arvestamise täpne kord (kehtib ka praegu) ka õigus kehtestada nõuded kalkulatsioonile ning halduri tasu ja kulude hüvitamise avaldusele. Ministrile antakse eelnõu kohaselt täiendavalt volitused kehtestada määrusega täpsemad nõuded halduri koostatavale tasu ja kulude kalkulatsioonile (PankrS § 66 lg 1) ning halduri tasu ja kulude hüvitamise avaldusele (PankrS § 66 lg 4). Ministri poolt

²¹⁹ Riigikohtu 11. mai 2016. a määrus tsiviilasjas nr 3-2-1-27-16 p 11.

ühetaoliste nõuete kehtestamine halduri poolt koostatavatele dokumentidele on vajalik ühtse menetluspraktika loomiseks, haldurite ja kohtute töö lihtsustamiseks. KPK ei ole olnud oma tegevuse jooksul suuteline selliseid ühtseid aruandluse vorme kujundama, mistõttu tuleb seda teha õigusaktiga.

Lõikes 11 sätestatud põhimõte, mille kohaselt võib kohus füüsilise isiku pankrotimenetluses, kui isiku pankrot on välja kuulutatud PankrS § 171 lõike 1¹ alusel ja võlgnikul ei ole pankrotimenetluse kulude katmiseks piisavalt vara, määrata halduri tasu ja kulutuste hüvitamise riigi vahenditest, jääb kehtima.

Kehtiva regulatsiooni kohaselt toimub halduri tasustamine neil juhtudel samas korras ajutise halduri tasustamisega. Ka halduri tasu arvestamine menetlusabi andmise korras toimub samal põhimõttel. Eelnõu kohaselt reguleerib füüsiliste isikute pankrotimenetlustes halduri tasu maksmist eelnõu PankrS § 65 lõigetes 1 ja 11² sätestatu ning see kohaldub ka neil juhtudel, kui kohus on pankroti välja kuulutanud PankrS § 171 lõike 1¹ alusel ja tasu makstakse võlgniku või kohtu deposiiti tehtud maksete arvel.

Lõike 11 kolmandas lauses asendatakse piirmäär 397 eurot viitega TsMS § 183 lõikele 2, mille kohaselt ei või ajutise halduri ja pankrotihalduri tasu ja kulutuste katteks määratud menetlusabi, mida ei mõisteta pankrotivõlgnikult riigi tuludesse välja, olla ühe pankrotimenetluse kohta suurem kui töölepingu seaduse § 29 lõike 5 alusel kehtestatud kuupalga kahekordne alammäär.

Lõiget 11¹ täiendatakse viitega § 15 lõikele 2¹. Sätte kehtiva sõnastuse kohaselt kohaldatakse PankrS § 65 lõikes 11 sätestatud riigi vahenditest halduri tasu hüvitamise piirmäära ka juhul, kui pankrot kuulutatakse välja kõnesoleva seaduse § 15 lõikes 2 nimetatud olukorras.

Kuivõrd eelnõuga täiendatakse PankrS § 15 lõikega 2¹, mille näol on tegemist täpsustusega pärandvara pankrotimenetluse puhuks, sisaldades sisult samasugust regulatsiooni kui kõnesoleva paragrahvi lõige 2, peaks PankrS § 65 lõikes 11 ettenähtud piirmäära kohaldama ka juhul, kui pankrot kuulutatakse välja PankrS § 15 lõikes 2¹ nimetatud olukorras.

Lõikega 11² kehtestatakse volitusnorm, mille kohaselt PankrS § 65 lõikes 11 ettenähtud riigi vahenditest hüvitatava halduri tasumäära ja kulutuste suuruse ulatuse ja korra kehtestab valdkonna eest vastutav minister määrusega. Eelnõuga muudetakse halduri tasustamise korda menetlusabi andmise korras. Tsiviilkohtumenetluses reguleerib riigi õigusabi andmist riigi õigusabi seadus, mille § 21 lg 3 kohaselt riigi õigusabi osutamise eest makstava tasu arvestamise alused, maksmise korra ja tasumäärad ning riigi õigusabi osutamisega kaasnevate kulude hüvitamise ulatuse ja korra kehtestab valdkonna eest vastutav minister. Puudub mõistlik põhjus, miks riigi õigusabi andmine halduri tasu ja kulude hüvitamiseks peab toimuma erinevalt muust riigi õigusabi andmisest tsiviilkohtumenetluses. Senine olukord on toonud kaasa ka riigi õigusabi tasumäärade erinevuse, mis ei ole põhjendatud. Seetõttu luuakse volitusnorm määruse kehtestamiseks, millega reguleeritakse halduri tasumäär ja hüvitatavate kulutuste suurus sarnaselt nagu advokaadi tasu ja kulude hüvitamise kord RÕS § 21 lõike 3 alusel kehtestatava määrusega. Vastav rakendusakti kavand on lisatud kõnesolevale seletuskirjale (lisa 2).

Riigikohus tunnistas kohtuotsuses nr 3-4-1-22-03 kehtetuks kohtutäituri tasumäärade reguleerimise seaduses, leides, et see ei ole kooskõlas PS §-ga 113. Riigikohtu üldkogu on leidnud, et põhiseaduse § 113 kaitsealas on avalik-õiguslikud rahalised kohustused, sõltumata sellest, kuidas neid ühes või teises õigusaktis nimetatakse. Kuigi eelviidatud Riigikohtu lahendiga tunnistati põhiseadusvastaseks kohtutäituritasu määrade kehtestamine justiitsministri määrusega, on analoogiliselt lahendi punktis 18 sätestatuga ka pankrotihaldur isik, kes täidab riiklikke funktsioone, mille riik on otsustanud anda täitmiseks sõltumatule eraisikule.

Pankrotihalduri tegevus on reguleeritud avaliku õiguse normidega ning ta tegutseb avalik-õiguslikes suhetes, kasutades talle riigi poolt antud võimuvolitusi. Samas on Riigikohus sama otsuse punktis 19 möönnud, et avalik-õiguslike rahaliste kohustuste kehtestamise delegeerimine täidesaatvale võimule võib olla lubatav tingimusel, kui see tuleneb rahalise kohustuse iseloomust ning seadusandja määrab kindlaks diskretsiooni ulatuse, mis võib seisneda tasu alam- ja ülemmäära seadusega sätestamises, tasu suuruse arvestamise aluste kehtestamises vms. Antud juhul on halduri tasu alam- ja ülempiirid sätestatud seadusega (PankrS § 65¹), samuti on seadusega reguleeritud riigi vahenditest hüvitatava summa ülempiir (PankrS § 23 lg 4, § 65 lg 11). Seega ei tohiks olla vastuolu reguleerimaks riigi vahenditest tasu hüvitamisel tunnitasu arvestamine määrusega sätestatud korras.

Lõige 11³ reguleerib halduri tasustamise võimalikke erisusi füüsilise isiku pankrotimenetluses. Põhjendatud on see väiksema vara ja võlausaldajate arvuga pankrotimenetlustes. Praktikast tekkinud vajadus füüsilisest isikust võlgnike pankrotimenetlusi lihtsustada, seega peaks olema võimalik vähendada ka haldurite halduskoormust füüsilisest isikust võlgnikega seotud pankrotimenetlustes. Kuna töötaja arvestuse pidamine on siiski haldurile täiendav ülesanne, tuleks anda haldurile võimalus valida, kas ta soovib seda kohustust füüsilise isiku pankrotimenetluses täita või nõustub ka füüsilise isiku pankrotimenetluse läbiviimise eest saama tasu toimingutasu põhimõttel. Toimingutasu suuruseks on kuni kolm töölepingu seaduse § 29 lõike 5 alusel alampalga määra ja kohtul on diskretsioon otsustada konkreetne tasu suurus igas pankrotimenetluses. Toiminguks on kogu pankrotimenetluse läbiviimine.

Haldur peab menetluse alguses (eeldatavas tegevuskavas, mis tuleb kohtule ja võlausaldajatele esitada enne esimest võlausaldajate üldkoosolekut, PankrS § 66¹ lg 1) otsustama, kas soovib tasu ühekordse toimingutasuna või mitte. Kui valida tasustamine toimingutasuna, peab haldur suutma põhjendada mõistlikku toimingutasu määra. Maksimaalne toimingutasu suurus saab olla kolmekordne kuupalga alammäär, kuid igas menetluses ei ole ka nii suur toimingutasu põhjendatud. Näiteks varatute füüsiliste isikute asjades, kus põhieesmärk on jõuda ainult kohustest vabastamise menetlusele, ei ole menetlus nii koormav ega keeruline ning ei pruugi olla põhjendatud toimingutasu määramine maksimaalmääras. Kuna toimingutasu hindamine toimub menetluse alguses, vaadatakse ka menetluse alguses kehtivat kuupalga alammäära. Kui menetluse kestel kuupalga alammäära muudetakse, siis seda ei arvestata.

Lõiget 12 täiendatakse viitega PankrS § 66¹ reguleeritud kalkulatsioonile, kuivõrd edaspidi peaks ka sellest halduri tasu määramisel lähtuma.

Lõikes 13 on reguleeritud halduri tasustamine neil juhtudel, kui haldur vabastatakse ametist kohtu poolt PankrS § 68 lg 2 alusel kohustuste nõuetekohase täitmata jätmise tõttu. Praegu asjakohane regulatsioon puudub ning kehtivat õigust tõlgendades on võimalik asuda ka seisukohale, et halduril, kes ei ole oma kohustusi nõuetekohaselt täitnud, puudub üldse õigus saada tasu. See ei pruugi olla halduri suhtes õiglane olukord. Kuna asjaolud, mis tingivad kohtu poolt halduri vabastamise halduri ülesannete täitmata jätmise või mittenõuetekohase täitmise eest, võivad olla väga erinevad, siis tuleb eeldada, et tehtud töö eest peab ka ametist vabastatud halduril säilima õigus saada nõuetekohaselt täidetud töökohustuste eest tasu. Asjaolud võivad kujuneda ka selliseks, et kohus on sunnitud halduri vabastama alles pankrotimenetluse lõppfaasis ja halduri tasuta jätmise ei oleks tema suhtes alati õiglane. Riigikohus on asunud seisukohale, et kohus võib halduri vabastada igasuguse rikkumise, mitte üksnes raske rikkumise korral.²²⁰ Kohtule jääb alles diskretsiooniõigus ja kohustus arvestada halduripoolse rikkumise kõiki asjaolusid, sealhulgas halduri esitatud tegevusaruannet (§ 68 lg 2 viimane lause). Kui rikkumise asjaolud seda nõuavad, on kohtul õigus jätta haldurile tasu ka määramata.

²²⁰ RKTkm 2. veebruarist 2011, nr 3-2-1-154-10.

Üldjuhul määrab kohus ka vabastatud haldurile tasu menetluse lõppedes, arvestades kõnesoleva paragrahvi lõikes 1 sätestatud. Haldur peab tasu määramiseks esitama kohtule taotluse. Taotlus tuleb kohtule esitada, kuid mitte hiljem, kui on möödunud 30 päeva halduri vabastamise määruse jõustumisest. Tegemist on mõistliku ajaga taotluse esitamiseks.

Lõikega 14 antakse haldurile, kelle kvalifikatsioon vastab TsMS § 218 lg 1 p-des 1 ja 2 lepingulisele esindajale seatud nõuetele ja kes osaleb oma ülesannetest tulenevalt kohtuvaidlustes ilma täiendavat õigusabi kasutamata, õigus nõuda sellega seotud õigusabikulude väljamõistmist menetluskuluna pankrotivarasse menetlusosaliselt, kelle kanda jäävad menetluskulude jaotuse kohaselt menetluskulud.

Pankrotihaldurile läheb pankroti väljakuulutamise üle pankrotivõlgniku pankrotivara käsutamise õigus ja ta osaleb poolena võlgniku asemel kohtus pankrotivaraga seotud vaidlustes (PankrS § 35 lg 1 p 2; § 43, § 54¹ lg 1). Kulude osas on halduri õigused samad, mis võlgniku seaduslikul esindajal. Puudub regulatsioon, mis võimaldaks halduril, kes esindab end professionaalina ise, nõuda menetlusosaliselt, kelle kanda jäid menetluskulud, pankrotivarasse tagasi kulud ulatuses, mida pankrotivara kannab halduri teenuse eest seoses kohtumenetlusega. Kuigi haldur esindab end ise, paneb ta maksma võlausaldajatele kuuluvat õigust ja halduri kulud kantakse pankrotivara arvelt, mille sihteesmärk on tegelikult võlausaldajate nõuete parem rahuldamine. Kuna selline olukord ei ole õiglane, tulebki seadust muuta. Vastasel juhul oleks halduril mõistlikum palgata endale esindajaks keegi teine, kelle kulud saab haldurile eduka kohtumenetluse korral vastaspoole kanda panna. TsMS kommentaaride autorid ei ole põhimõtteliselt sellist halduri nõudeõigust välistanud.²²¹ Näiteks saksa ZPO § 91 lg 2 kolmanda lause järgi hüvitatakse oma asja ajavale advokaadile tasud ja kulud samas ulatuses, mida ta oleks saanud volituse alusel tegutsedes. Sama kohaldub pankrotihaldurile InsVV § 5 lg 1 alusel. Säte ei anna õigust igasuguste õigusabikulude hüvitamisele. Näiteks ei pea haldurile hüvitama kulusid analoogselt TsMS § 175 lõikes 3¹ sätestatuga.

Paragrahvi 65¹ lõikeid 1-3 muudetakse seoses PankrS § 65 lõikes tehtavate muudatustega, mille kohaselt katab halduri tasu edaspidi ka halduri tegevusega seotud üldised kulud, sealhulgas kulud büroo pidamisele, sidekulud, riigisisised reisikulud. Seni on need arvestatud halduri tasule lisaks. Mõjuanalüüsi tulemusel leiti, et keskmiselt moodustavad menetluskulud 21% halduri tasust menetluse kohta.²²² Nimetatud määr on võetud aluseks halduri tasu määrade suurendamisel.

Halduri tasu määrasid tuleb kulutuste võrra suurendada, kuivõrd varasemalt hüvitati halduri kulutused täiendavalt saadavale tasule. Kui halduri tasu kulutuste võrra mitte tõsta, kuid arvestada edaspidi kulutused halduri tasus sisalduvaks, siis kaotaksid haldurid võrreldes tänasega oma sissetulekus kulutuste võrra. Seega on õiglane halduri tasu määrasid suurendada selliselt, et need kataksid ka kulutused. Selleks on suurendatud nii alam- kui ülemmäärasid kui ka pankrotivara suuruse alumist piiri ületavalt osalt ettenähtud protsentmäärasid.

Näide:

1) Kehtiv kord: kui pankrotivara suurus on 100 000 eurot, siis kehtiva korra järgi oleks halduri tasu miinimum 10 380,93 eurot ($= (100\,000 - 64001) * 7\% + 7861$), millele lisanduks hüvitatavad kulutused keskmiselt 21% halduri tasust. Seega oleks halduri tasu ja hüvitatavad kulutused kokku 12560,93 eurot.

²²¹ Vt V. Kõve jt. TsMS kommenteeritud väljaanne I, Tallinn, Juura, 2017, lk 856–857.

²²² Mõjuanalüüs, lk 67.

2) Uus kord: kui pankrotivara suurus on 100 000 eurot, siis uue korra järgi oleks halduri tasu miinimum 12 560, 93 eurot ($= (100\,000 - 64\,001) * 8,47\%^{223} + 95\,11,81^{224}$). Kulutusi eraldi ei hüvitata, need sisalduvad juba halduri tasus (v.a PankrS § 66 lg 2 nimetatud muud kulud).

Paragrahvi 65¹ lõige 4 tunnistatakse kehtetuks. Kuna pankrotiseaduse muudatustega kehtestatakse mitmeid meetmeid, mis tagavad halduri tasu suurema läbipaistvuse (eeldatava tegevuskava ja eelarve koostamine, tööaja arvestuse pidamine), puudub edaspidi vajadus üldise miinimumtasu kehtestamiseks seadusega. Ajalooliselt pärineb 1% piirangu säte 1992. aasta pankrotiseadusest. Säte oli kehtestatud arvestusega, et halduri tasu määramine on kohtu täielik diskretsioon. Kui haldur oma kohustusi rikub ja halduri ülesandeid ei täida, on kohtul õigus tasu vähendada või jätta tasu üldse määramata (eelnõu PankrS § 65 lg 2 p 1). Muul juhul peaks tasu jääma alam- ja ülemmäära vahele. Kohtul on paindlikkus otsustada selles vahemikus halduri tasu üle vastavalt halduri panusele, kutseoskustele jms.

Paragrahvi 66 muudetakse seoses halduri kulutuste kinnitamisega.

Lõikes 1 muudetakse halduri kulutuste kinnitamist selliselt, et kohus kinnitab halduri tehtud kulutused edaspidi üks kord aastas alates pankroti väljakuulutamisest. Kehtiva regulatsiooni kohaselt haldur üksnes esitab kohtule kuluaruandeid iga kuue kuu tagant, kuid kohus kinnitab kulud alles menetluse lõpus lõpparuande kinnitamisega.

Praktikas esinevad halduri kulude kinnitamise hetke kohta erinevad seisukohad. Ühelt poolt leitakse, et põhikontroll peab toimuma menetluse ja kõigi kulude üle just menetluse lõpus, kui kõik olulised sündmused on toimunud ja tervikülevaade kohtul olemas.²²⁵ Seega saab ka kulusid kinnitada alles lõpparuande kinnitamisel. Teiselt poolt tuuakse esile, et mõistlik oleks tekkinud kulusid hinnata nende tekkimisele võimalikult lähedases hetkes etapiliselt. Selliselt oleks kergem hinnata tekkinud kulu põhjendatust, samuti hoiab see ära vaidlused halduri kulutuste üle menetluse lõpufaasis ja kiirendaks sellevõrra menetluse läbiviimist.²²⁶ Kui kulutusi kinnitatakse tihedamini, on ka tõenäosus, et haldur teeb ebavajalikke kulutusi, väiksem. Näiteks võib haldur kasutada võlgnikule kuuluva vara hoidmisel mehitatud valvet, mis on kallid ja mida kohus hiljem heaks ei kiida. Lisaks tuleb arvestada, et haldur lähtub kulude tegemisel sellel hetkel talle teadaolevast infost ega saa võtta aluseks menetluse lõpu seisuga selgunud asjaolusid. Tulenevalt eeltoodust tuuakse kulude kinnitamine varasemaks ning muudetakse järkjärguliseks.

Muudatuse eeskujuks on ka Soome õigus. Soomes kinnitavad halduri kulutusi võlausaldajad, tehes seda teatud ajavahemike järel. Seejuures tehakse haldurile kohe ka vastavad väljamaksud. Tasu ja hüvitise maksmise otsustavad võlausaldajad, kui pankrotihaldur on esitanud maksmise aluseks olevate toimingute kohta aruande. Vaidlused kulutuste üle lahendab kohus.²²⁷

²²³ Eelnõus on protsentmäärad ümardatud kümnendkohtadeni, mistõttu on määraks 8,5% ja eelnõujärgne summa erineks seega mõnevõrra näites ja kehtiva seaduse alusel arvestatud summast.

²²⁴ Eelnõus on alammäärad ümardatud täisarvudeni, mistõttu on alammääraks 9512 eurot ja eelnõujärgne summa erineks seega mõnevõrra näites ja kehtiva seaduse alusel arvestatud summast.

²²⁵ RRTKm 3-2-1-27-16, p 11.

²²⁶ Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koda, Kommentaarid pankrotiseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu materjalide kohta, 12.07.2019 nr 3-1/9, lk 5. Kättesaadav: https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/kpk_arvamus.pdf; Eesti Advokatuuri Maksejõuetuse komisjon, rvamused ja ettepanekud maksejõuetusõiguse reformis arutusel olevate küsimuste kohta, 1.07.2019, lk 4. Kättesaadav: https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/advokatuuri_arvamus.pdf.

²²⁷ Ministry of Justice, Finland, Bankruptcy Act (120/2004; konkurssilaki), chapter 8 sec 7. Kättesaadav: <https://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2004/en20040120.pdf>; Konkurssiasiaain Neuvottelukunta (Soome Pankrotiasjade Nõukogu), soovitus 13, Pesänhoitajan palkkio (Uudelleenlaaditu 21.3.2017), 21.03.2017, p 2.1.

Lisaks täiendatakse lõiget 1 seoses PankrS § 65 lõikes 1 tehtud muudatusega, mille kohaselt sisalduvad halduri üldised kulud, näiteks kulu büroo pidamisele, edaspidi halduri tasus. Seetõttu sätestatakse, et PankrS § 66 lõike 1 kohaselt on halduril õigus nõuda nende vajalike kulutuste hüvitamist, mida halduri tasu ei kata.

Lõikes 3 täpsustatakse, et kulutused, mis tekivad viimase, kord aastas toimuva kohtu poolt halduri kohustuste täitmiseks tehtud kulutuste kinnitamise ja lõpparuande kinnitamise vahepealsel ajal, kinnitatakse lõpparuande kinnitamisega. Muudatus tehakse seoses sama paragrahvi lõike 1 muudatusega. Vajalikud kulutused, mida tasu ei kata, on sellised kulutused, mida ei kaeta PankrS § 65 lg 1 teise lause kohaselt halduri tasu arvel.

Seadust täiendatakse paragrahaviga 66¹, milles reguleeritakse halduri tasu ja kulutuste kalkuleerimine menetluse alguses.

Lõige 1 sätestab halduri uudse kohustusena esitada kohtule ja võlausaldajatele menetluse alguses tasu ja kulude kalkulatsioon (eelarve). Tegemist on mh halduri poolt pankrotimenetluse kulude juhtimise instrumendiga. VÕS-i tähenduses on tegemist mittesiduva eelarvega (VÕS § 639 lg-d 1 ja 2).²²⁸ Kalkulatsiooni peab esitama haldur, kes on eelnevalt kohtu poolt ametisse määratud. Seetõttu ei saa tekkida ka nn vähempakkumise olukorda haldurite vahel, kuna üksnes ametisse nimetatud haldur saab tutvuda võlgniku varade ja dokumentidega, saada informatsiooni, mis on vajalik kalkulatsiooni koostamiseks. Haldur peaks kalkulatsiooni koostamisele kaasama ka suuremad võlausaldajad ning küsima nende arvamust. Kuna võlausaldajate esimesel üldkoosolekul on võlausaldajatel õigus otsustada, kas nad kinnitavad kohtu poolt määratud halduri ametisse, siis vaieldamatult saavad võlausaldajad selle otsuse tegemisel arvestada ka halduri esitatud kalkulatsiooni. Lisaks oleks kohtul ja võlausaldajatel õigus esitada haldurile kalkulatsiooni osas arvamusi ja ettepanekuid, mis aitab kaasa ka halduri, kohtu ja võlausaldajate koostööle menetluse planeerimisel.

Ettepanek tasu suuruse kohta tohib hõlmata üksnes selliseid toiminguid, mis on pankrotivara haldamiseks vajalikud. Ettepanekus peab pankrotihaldur ära märkima enda ja oma abiliste tunnitasu, läbiviidavad toimingud, toimingu läbiviija, toimingute maksumuse ja toimingule kulunud aja. Toiminguid tuleb liigitada tavaliselt nõutava täpsusega ja nii, et võlausaldajad ja kohus saaksid selge ülevaate pankrotihalduri poolt kavandatavatest toimingutest ja nendega seotud kuludest. Esitada tuleb ka sisseostetavate toimingutega seonduvad kulud ning see, kuidas ning mil määral on sisseostukuludid tasu suurust puudutavas ettepanekus arvesse võetud. Kui haldur vastab TsMS § 218 lg 1 p-des 1 ja 2 lepingulisele esindajale seatud nõuetele ja kavatseb osaleda oma ülesannetest tulenevalt kohtuvaidlustes ise ja taotleda sellise tegevuse eest lisatasu, tuleb ka see asjaolu kalkulatsioonis märkida.

Mittesiduv eelarve kujutab endast esialgset tööde maksumuse kalkulatsiooni, mis on üksnes aluseks töövõtja lõpliku tasunõude suuruse määramisel, viimane sõltub tegelikust tööde läbiviimise käigus selguvast töö mahust ning selle läbiviimise kulukusest. Eelarve määrab seega üksnes tasu arvestamise põhimõtted. VÕS § 639 lg 2 kohaselt ei saa töövõtja siiski ka mittesiduva eelarve puhul tasu automaatselt igasuguse töömahu suurenemise või töö tegemisega seotud kulude tõusmise puhul suurendada. Võimalik on eelarvet ületava tasu nõudmine kahe eelduse täitmisel: 1) eelarve oluline ületamine, 2) eelarve ületamise ettenähtavus. Eelarve ületamisel saab sellekohast tasu nõuda üksnes juhul, kui eelarve ületamise

tingis asjaolu, mida töövõtjal ei olnud eelarve koostamisel võimalik ette näha. Lähtuda tuleb seejuures objektiivsetest asjaoludest, ettenähtavus konkreetse töövõtja jaoks ei ole oluline. Etteähtavuse kontrollimisel on kõigepealt oluline, millise kalkulatsiooni oleks koostanud objektiivne ja hoolikas haldur. Halduri kohustuste tegelik sooritatavus halduri väljapakutud hinna eest, kui risk jääks halduri kanda.

Juhul kui haldur soovib eelarve olulise ületamise korral nõuda tasu ja väljamõistetavate menetluskulude suurendamist, peab ta kooskõlas VÕS § 639 lg 2 teise lausega kohtule ja võlausaldajatele viivitamata teatama eelarve ületamisest. VÕS-i tähenduses on teatamiskohustuse peamine eesmärk anda tellijale võimalus eelarve ületamisest tingitud töödest loobuda või leping vastavalt VÕS §-le 655 üles öelda. Halduri puhul täidab sellisel juhul teatamiskohustus samuti kohtu ja võlausaldajate informeerimise eesmärki ja haakub halduri õigusega nõuda teatud kulude (õiguslane nõustamine, audiitor- ja raamatupidamisteenused) hüvitamist pankrotivarast üksnes pankrotitoimkonna nõusolekul (PankrS § 66 lg 2), samuti halduri kohustusega teavitada kohut viivitamata pankrotivara ebapiisavusest massikohustuste ja pankrotimenetluse kulude katteks (PankrS § 158 lg 1). Kui haldur ei ole eelarvestamisel täitnud oma ülesandeid haldurilt nõutava hoolsusega, võib eelarve ületamine olla erandlikel juhtudel aluseks ka halduri vabastamisele kohtu poolt PankrS § 68 lg 1 alusel.

Lõige 2 reguleerib olukorda, kui haldur saab aru, et tal tekib vajadus kohtule ja võlausaldajatele esitatud kalkulatsiooni ületamiseks. Sellisel juhul peab ta viivitamata kalkulatsiooni ületamist tingivatest asjaoludest kohut ja võlausaldajate üldkoosolekut informeerima. Kuna algse kalkulatsiooni esitas haldur just võlausaldajate üldkoosolekule, tuleb kalkulatsiooni muutmise informeerida ka võlausaldajate kõrgemat organit. Kui haldur vabastatakse enne menetluse lõppu, peab uus haldur võtma seisukoha ka menetluse kulukuse kohta ja vajaduse korral olemasolevat kalkulatsiooni muutma või koostama uue kalkulatsiooni. Kohus saab anda talle selleks mõistliku tähtaja.

Lõige 3 reguleerib kalkulatsiooni tähendust halduri tasu suuruse määramisel. Kalkulatsioon (ja selle võimalikud muudatused) võetakse küll aluseks menetluskulude tegemisel ja tasu määramisel, kuid kohus ja võlausaldajad kalkulatsiooni ei kinnita. Kohtule, pankrotitoimkonnale ja võlausaldajatele jääb õigus teha kalkulatsiooni kohta haldurile ettepanekuid, see õigus tuleneb kohtul PankrS §-st 84, pankrotitoimkonnal §-st 73. Haldur peab koos tasu taotlusega esitama tasu arvestuse koos tööaja arvestusega ja kontrollima tasu taotluse põhjendatust sõltumata sellest, kas võlgnik ja võlausaldajad on halduri tasu vaidlustanud või mitte. Kohus vaatab halduri taotluse läbi menetluse lõpetamisel.

Lõige 4 reguleerib halduri tasu ja kulutuste kindlaksmääramise korda ja aega. Haldur saab taotluse tasu ja kulude määramiseks esitada koos lõpparuandega või muu menetlust lõpetava määrusega. Halduri tasu taotlusest peab nähtuma tasu arvestamise meetodika, sh suhe võrdlustasuga. Kohus peab halduri tasu ja kulutused määrama kindlaks eraldi rahasummadena. Nende kulutuste kinnitamist, mille kohus on PankrS § 66 lõike 1 alusel juba kinnitanud, ei pea haldur uuesti taotlema. Kulutused, mida tasu ei kata, on sellised kulutused, mida ei kaeta PankrS § 65 lg 1 teise lause kohaselt halduri tasu arvel.

Paragrahvi 68 lõikes 2 asendatakse „Justiitsministeerium“ „maksejõuetuse teenistusega“ seoses PankrS §-s 70 tehtavate muudatustega, mille kohaselt maksejõuetuse teenistus hakkab haldurite üle haldusjärelevalvet teostama Justiitsministeeriumi asemel. Sellest tulenevalt ei ole Justiitsministeeriumil enam vaja ka õigust esitada kohtule taotlus halduri vabastamiseks. See õigus peab kuuluma maksejõuetuse teenistusele.

Paragrahvi 68 lõiget 6 täiendatakse teise lausega, mille kohaselt sätestatakse, et ringkonnakohus lahendab määruskaebuse põhjendatud määrusega. 29.03.2019 jõustunud muudatustega kitsendati kaebuse esitamise võimalust ehk haldur saab määrusele tema vabastamise kohta esitada määruskaebuse ringkonnakohtusse, kuid mitte enam Riigikohtusse. Kui üldjuhul ei pea ringkonnakohus põhjendusi lisama juhul, kui määruse peale ei saa edasi kaevata või ringkonnakohus nõustub maakohtu otsustuse ja põhjendustega (TsMS § 667 lg 1 ls 2), siis teatud juhtudel võib ka sellistes olukordades põhjenduste lisamine olla mõistlik. Juhtudel, kus ringkonnakohus on kõrgeim määruskaebust läbivaatav kohtuaste, võib põhjenduste kirjutamine olla vajalik maakohtutele ringkonnakohtu praktikast lähtumiseks ja menetlusosalistele kohtu tegevuse mõistmiseks.²²⁹ Antud juhul on tegemist sellise kaaluka otsusega, mille puhul on põhjendatud, et ringkonnakohus teeb alati põhjendatud määruse.

Paragrahvis 70 täpsustatakse, et haldusjärelevalve teostamise õigus on koja kutsekogu juhatusel. Kehtiva seaduse järgi on haldusjärelevalve teostamise õigus kojalt üldiselt, kuid see ei ole piisav ega vasta praktika vajadustele. Ka AdvS § 46 lg 1 kohaselt teostab advokaadi üle järelevalvet advokatuuri juhatus.

Paragrahvi 70 lõikeid 1–4 muudetakse selliselt, et haldusjärelevalve teostamise õigus viiakse Justiitsministeeriumilt üle maksejõuetuse teenistusele. Koosmõjus PankrS §-ga 67 on peamine haldusjärelevalve teostaja koda. Maksejõuetuse teenistusele kaebusi esitada ei saa, küll aga on teenistusel õigus haldusjärelevalve läbiviimiseks juhul, kui talle saavad vastavad andmed teatavaks muul moel. Kui koda juba teostab haldurite üle haldusjärelevalvet, ei tohi teist järelevalvemenetlust halduri suhtes samas asjas algatada.

Muudatusega on seotud AdvS § 46 lg 3 muudatus.

Paragrahvi 70 lõiget 3 täiendatakse teise lausega selliselt, et pankrotihalduri üle peetava haldusjärelevalve käigus on võimalik teostada ka otstarbekuse kontrolli selles osas, mis puudutab pankrotimenetluse kulusid. Sätte aluseks on VVS § 75¹ lg 3, mille kohaselt võib haldusjärelevalve käigus otstarbekust kontrollida üksnes seaduses sätestatud juhul. Kehtiva PankrS § 70 lõige 3 annab õiguse kontrollida pankrotimenetluse läbiviimise nõuetekohasust ja seaduslikkust, kuid mitte otstarbekust. Pankrotimenetluse kulude üle on kohtutes palju vaidlusi, mistõttu võiks ka maksejõuetuse teenistus, kes muu hulgas hakkab kujundama ka ühtset maksejõuetusalast praktikat, kontrollida pankrotimenetlustele tehtavaid kulutusi.

T. Annus on seoses riigi funktsioonide delegerimisega eraõiguslikele isikutele rõhutanud riigi kohustust koguda järelevalve abil ka teavet teenuse maksumuse kohta, et vältida teenusepakkujate poolt hinna dikteerimist väidetega, et teenustasud ei ole piisavad.²³⁰ Samuti võib see olla vastupidi, teenustasud teatud toimingute eest on liiga madalad. Maksejõuetuse teenistus koguks oma tegevuse kaudu vastavat teavet ja panustaks seeläbi õiglaste tasude praktika kujundamisse.

Põhiseaduspärasuse analüüsis on jõutud järeldusele, et teenistusele ei saa anda pädevust ulatuslikult sekkuda pankrotihalduri otsustuspädevusse.²³¹ Samas sätestab VVS § 75¹ lg 3, et seaduses sätestatud juhul tohib ka haldusjärelevalve korras otstarbekust kontrollida. Seega on seadusandja otsustada, millal otstarbekuse kontroll on nii vajalik, et seda tuleks siiski lubada. Kõnealusel juhul sätestataksegi otstarbekuse kontroll haldurite üle haldusjärelevalve

²²⁹ V. Kõve, I. Järvekülg, J. Ots, M. Torga. Tsiviilkohtumenetluse seadustik III. Kommenteeritud väljaanne, XI-XV osa (§-d 475–759), Tallinn, 2018, Juura, lk 1194, p 3.1.c-d.

²³⁰ T. Annus. Riigi funktsioonide delegerimine eraõiguslikele isikutele kohtutäiturite näitel, Juridica IV/2002, lk 228.

²³¹ Põhiseaduspärasuse analüüs lk 46, p 238.

teostamisel kitsas osas, mis puudutab halduri tasusid. Põhiseaduspärasuse analüüsis on veel välja toodud, et otstarbekuse kontroll (üldisemas, mitte ainult tasude osas) võib kahjustada ka kohtuvõimu sõltumatust, mida eelnõu ettepanek aga kindlasti ei taotle. Kindlasti ei hinda teenistus ümber mitte ühtegi kohtu otsustust. See oleks põhiseaduse §-ga 146 vastuolus.

Paragrahvi 70 lõiget 5 muudetakse ja asendatakse „Justiitsministeerium“ „maksejõuetuse teenistusega“, kuivõrd teenistusele läheb üle Justiitsministeeriumi pädevus haldurite üle haldusjärelevalve teostamiseks. Lisaks täiendatakse lõiget 5 haldusjärelevalvemeetmetega, milleks on arvamuse andmine, soovitus või ettekirjutuse tegemine ja kohtult halduri tasu vähendamise, trahvi tegemise, vabastamise või tegutsemiskeelu määramise taotlemine.

Täiendavate haldusjärelevalvemeetmete sätestamise aluseks on VVS § 75² lg 1 p 7. PankrS lõike 5 punkti 9 eeskujuks on Soome pankrotiombudsmani seaduse (LKHV²³²) § 7, mille kohaselt on pankrotiombudsmanile antud õigus taotleda kohtult lõikes 5 nimetatud meetmeid.

Soomes peab pankrotiombudsman kasutama esmalt pehmet sekkumist ehk püüdma probleemi lahendada nõu andmise ja praktika selgitamisega. Ka maksejõuetuse teenistus võiks võimalusel kasutada esmalt nõuandvat ja ettekirjutavat õigust, mis on ühtlasi hea halduse tava. Kui see ei ole mõjuv või ajaliselt võimalik, võib teenistus kasutada rangemaid meetmeid. Sobiva meetme peab teenistus valima vastavalt olukorrale.

Paragrahvi 70 täiendatakse lõikega 6 andmaks Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Kojale selged õigused pankrotihaldurite üle järelevalve teostamisel. Lõike 5 punktides 8 ja 9 nimetatud õigusi kojale ei anta, kuivõrd koja aukohtul on sarnased meetmed olemas.

Paragrahvi 70 täiendatakse lõikega 7, mille alussäte on VVS § 75¹ lg 4. Sunniraha määramine on üks meede, millega haldusorgan saab ettekirjutuse adressaati motiveerida ettekirjutust täitma, kui isik seda muidu ei tee.

Paragrahvi 71 muudetakse selliselt, et distsiplinaarkaristuste määramise õigus jääb Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Kojale aukohtule ja vandeadvokaadist halduri puhul advokatuuri aukohtule, Justiitsministeeriumile aga mitte. Muudatusettepaneku eesmärk on vähendada karistuse kohaldamise dubleerimist. Lisaks on valdkonna eest vastutaval ministril õigus nimetada aukohtu liikmeks Justiitsministeeriumi esindaja, mis tagab Justiitsministeeriumi osaluse distsiplinaarkaristuste määramisel. Samuti sätestatakse, et Justiitsministeeriumil on õigus taotleda koja aukohtult aukohtumenetluse algatamist (PankrS § 71 lg 3).

Lõikest 1 jäetakse välja ka lause „Justiitsministeerium ja koda ei määra distsiplinaarkaristust vandeadvokaadile“. Kui Justiitsministeerium ei määra enam distsiplinaarkaristusi, on piisav sama sätte lõike 3 esimene lause, mis sätestab, et koja aukohus ei aruta ega karista distsiplinaarkorras koja liikmeks olevat advokaati.

Lõiget 3 täiendatakse selliselt, et Justiitsministeeriumil on õigus taotleda koja aukohtult aukohtumenetluse algatamist pankrotihalduri suhtes. Muudatus on vajalik seoses sellega, et Justiitsministeerium ise enam distsiplinaarkaristusi pankrotihaldurite suhtes ei kohalda.

²³² Ministry of Justice, Finland. Act on the Supervision of the Administration of Bankruptcy Estates (109/1995). Unofficial translation. Kättesaadav: https://www.konkurssiasiamies.fi/material/attachments/konkurssiasiamies/konkurssiasiamiehentoimistonliitteet/6JZrLGPN1/Act_on_the_Supervision_of_the_Administration_of_Bankruptcy_Estates.pdf.

Lõiked 4¹ ja 6 tunnistatakse kehtetuks, kuna need ei ole muudatuse tulemusel enam asjakohased. Lõige 4¹ sätestab, et sama paragrahvi lõike 4 punktis 3 sätestatud distsiplinaarkaristuse määramise õigus on aukohtul ja valdkonna eest vastutaval ministril. Kuna Justiitsministeeriumi õigus distsiplinaarkaristuste määramiseks kaotatakse, ei ole valdkonna eest vastutaval ministril võimalik määrata ka PankrS § 71 lõike 4 punktis 3 nimetatud karistust. Sama põhjendus kehtib PankrS § 71 lg 6 osas. Kuivõrd PankrS § 71 lõige 4 sätestab, milliseid karistusi võib määrata koja aukohus, ei ole vajalik eraldi sätestada, et aukohus võiks määrata ka lõike 4 punktis 3 nimetatud karistust. Seetõttu on PankrS § 71 lg 4¹ edaspidi ebavajalik.

Lõikest 7 jäetakse välja teine lause, mis sätestab, et kui haldurile on määratud distsiplinaarkaristus, ei või teised pädevad organid määrata haldurile karistust sama distsiplinaarsüüteo toimepanemise eest. Kuna Justiitsministeeriumi õigus lahendada distsiplinaarsüüteo asju kaotatakse ja advokatuuri liikmeteks olevate pankrotihaldurite suhtes Koda distsiplinaarkaristusi ei määra, ei ole lõike 7 teine lause enam vajalik. Samas asjas ei ole enam mitut pädevat organit, vaid ainult üks, st koda või advokatuur.

Muudatuse mõju on väga väike. Aastal 2014 ja 2015 algatati Justiitsministeeriumi poolt pankrotihaldurite suhtes 2 distsiplinaarmenetlust kummalgi aastal, aastatel 2016 ja 2018 distsiplinaarmenetlusi ei algatatud.

Paragrahvis 72 sätestatud saladuse hoidmise kohustust laiendatakse, et see kataks vajaduse korral ka panga- ja maksusaladust, mis ühtlasi eeldab, et teenistusele võib selliseid saladusi avaldada. Muudatus on vajalik tagamaks teenistusele info saamise õigus. Samuti kaitseb see võlgnikku seoses enese mittesüüstamise printsiibiga, et järelevalvet teostanud isik ei tohiks sellist infot avaldada. Säte paikneb haldusjärevalve sätete all, kuid käsitleb ka saladuse hoidmise kohustust võlgniku või tema lähikondse suhtes järelevalve läbiviimisel.

Paragrahvi 74 lõike 1 teist lauset täiendatakse selliselt, et ka maksejõuetuse teenistuse juhataja, ametnik või töötaja ei tohi olla pankrotitoimkonna liige. Muudatus on vajalik maksejõuetuse teenistuse tegevuse piiritlemiseks ainult oma ülesannetega. Kui pankrotimenetlus viiakse läbi avaliku uurimisena, siis teenistus on küll pankrotitoimkonna pädevuses, kuid toimkonda iseenesest ei moodustata. Seega ei teki vastuolu ka avaliku uurimise puhul. Muudes pankrotimenetlustes ei peaks teenistus sellisel määral sekkuma. Teenistuse sekkumise alused on piiritletud.

Paragrahvi 74 täiendatakse lõikega 8, millega muudetakse pankrotitoimkonna moodustamise, liikmete arvu, liikmete valimise ja vabastamise valimise tingimusi. Kui kehtiva õiguse kohaselt otsustab pankrotitoimkonna moodustamise, liikmete arvu, liikmete valimise ja vabastamise võlausaldajate esimene üldkoosolek koosolekust osa võtvate võlausaldajate lihthälteenamusega (PankrS § 81 lg 1 ja § 78 lg 2), siis muudatusettepaneku kohaselt osutuks pankrotitoimkonna liige valituks, kui tema poolt hääletab vähemalt pool kohalviibivatest võlausaldajatest, kelle nõuded moodustavad vähemalt 2/3 kohalviibivate võlausaldajate nõuete summast. Samamoodi otsustatakse kompromissi sõlmimise üle (PankrS § 180 lg 3) ning eelnõu kohaselt ka halduri kinnitamise üle (PankrS § 61 lg 2).

Muudatusettepaneku eesmärk on tagada paremini erinevate võlausaldajate gruppide huvid pankrotitoimkonna moodustamisel, peamiselt liikmete nimetamisel. Kehtiv regulatsioon väikeste ja suurte võlausaldajate kohta ei toimi ning on suuremate nõuetega võlausaldajate poole kaldu. Muudatusettepanekuga saavutatakse parem tasakaal ja kõikide võlausaldajate parem esindatus.

Kui pankrotitoimkonna moodustamisega seotud otsuse tegemine toimub võlausaldajate esimesel üldkoosolekul, mil nõudeid ei ole veel kaitstud, arvestatakse võlausaldaja nõude suurust vastavalt käesoleva seaduse § 82 lõike 3 või 4 alusel nõude suhtes määratud häälte arvule.

Paragrahvi 76 lõikes 2 seatakse pankrotihalduri tasu määramise aeg sõltuvusse võlausaldajate nimekirja kinnitamisest, mitte enam jaotusettepaneku kinnitamisest. Muudatus on tingitud ettepanekust, mille kohaselt kohus võlausaldajate nimekirja kinnitamisel määrab samas ära ka jaotised ning sellest tulenevalt haldur jaotusettepanekut enam esitama ei pea.

Paragrahvi 77 punkt 6 tunnistatakse kehtetuks seoses nõuete kaitsmise kirjalikuks muutmisega ja nõuete tunnustamise kohtu pädevusse andmisega. Võlausaldajate üldkoosolek ei otsusta enam nõuete tunnustamise üle.

Paragrahvi 81 lõiget 1 täiendatakse erandiga, mille kohaselt võlausaldajate üldkoosoleku otsused võetakse vastu koosolekust osa võtvate võlausaldajate lihthäälteenamusega, kui seaduses ei ole sätestatud teisiti. Muudatus on vajalik seoses pankrotiseaduse § 61 muudatustega, kus nähakse ette võlausaldajate üldkoosoleku õigus kinnitada koosoleku poolt valitud haldur, kui halduri poolt hääletab vähemalt pool kohalviibivatest võlausaldajatest, kelle nõuded moodustavad vähemalt 2/3 kõigi nõuete summast. Seega on üldreegel, et võlausaldajate üldkoosoleku otsused võetakse vastu lihthäälteenamusega, kuid halduri nimetamisel kehtib sellele erand.

Paragrahvi 82 lõiget 4 täiendatakse teise ja neljanda lausega, mille kohaselt üldkoosolekul osalev kohtunik teeb vastava määruse samal koosolekul või kui see pole võimalik, hiljemalt järgmisel tööpäeval. Muudatuse tagajärjel sätestatakse konkreetne ajaline piir, mille jooksul võlausaldajate üldkoosolekul osalev kohtunik peab vaidluse korral võlausaldajate hääled määrama. Kohtunik peaks seda tegema üldreeglina samal koosolekul. Erandlike asjaolude ilmnemisel, nt kui on keeruline vaidlus, võib kohtunik hääled määrata ka järgmisel tööpäeval. Kui esitatakse määruskaebus, peab ka ringkonnakohus kaebuse võimalikult kiiresti lahendama. Selleks nähakse ette, et ringkonnakohus lahendab määruskaebuse 15 tööpäeva jooksul. Riigikohtusse kehtiva PankrS § 82 lõike 4 alusel määruskaebust enam esitada ei saa. Oluline on, et koosolek saaks viivitamata jätkuda. Muudatuse tulemusel koormatakse võlausaldajate häälte määramisel võlausaldajaid endid ja ka teisi pankrotimenetluse organeid vähem ning võlausaldajate häälte määramine muutub kiiremaks.

Muudatus on vajalik, kuna kehtiv seadus võimaldab tõlgendust, justkui ei annaks seadus kohtule häälte määramiseks ajalist piirangut.²³³ Tagajärjeks on erinev kohtupraktika ning menetluste venimine. Vaidluse korral häälte määramise üle ei saa koosolek edasi toimuda ning see takistab pankrotimenetluse läbiviimist. Oluline on tagada üldkoosoleku viivitamatu jätkumine ja seega on vaja vaidlused häälte üle lahendada võimalikult kiiresti.²³⁴ Kohtupraktikas on mitmeid näiteid, kus menetlustes on võlausaldajate häälte määramise vaidluste lahendamine võtnud kaua aega. On näiteid, kus vaidluse lahendamine on võtnud kuid

²³³ K. Kerstna-Vaks. Maksejõuetuse revisjon. Analüüs (pankrotiseaduse 3. ja 4. peatükk). Halduri nimetamine ja vabastamine. Haldurile esitatavad nõuded ja haldurina tegutsemise õigus. Häälte määramine ja võlausaldajate üldkoosoleku otsused. Kohtute efektiivsuse tõstmine. Ajutise halduri, halduri ja pankrotitoimkonna tasud. Aruandlus. Võlgniku teabe andmise kohustus ja enese mittesüüstamine, 2018, lk 48.

²³⁴ M. Schihalejev. Court Supervision of Determination of the Votes at the First General Meeting of Creditors in Estonian Bankruptcy Law, *Juridica International* 26/2017, lk 81. Kättesaadav: https://www.juridicainternational.eu/public/pdf/ji_2017_2_76.pdf.

ja isegi aasta.²³⁵ Häälte saamiseks peab võlausaldaja nõue olema põhistatud, kuid tõendeid ei hinnata. Hinnatakse nõude selgust ja usutavust, kuid tõendamisstandard ei saa olla sama, mis hagimenetluses.

Muudatus peab hõlmama ka määruskaebuse lahendamist,²³⁶ kuivõrd vastasel juhul oleks lahendus poolik. Selleks on tehtud ettepanek, et ringkonnakohus lahendab määruskaebuse 15 tööpäeva jooksul. See on mõnevõrra pikem tähtaeg kui maakohtul (samal koosolekul või hiljemalt järgmisel tööpäeval). Arvestades, et erinevalt maakohtust ei ole ringkonnakohus konkreetse pankrotimenetlusega kokku puutunud ega osalenud võlausaldajate üldkoosolekul, võiks pikem tähtaeg olla vajalik.

Kehtivas seaduses reguleerib võlausaldajatele määratud häälte üle tekkinud vaidluste lahendamist PankrS § 82 lg 4. Säte ütleb, et 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. Määruse peale võib esitada määruskaebuse.

Eelnõu muudatusettepaneku väljatöötamisel on uuritud Saksa ja Soome vastavaid regulatsioone.²³⁷ Saksamaal kehtib InsO § 77 lg 2 alusel regulatsioon, kus vaidluse korral peab koosolekul osalev kohtunik või kohtunikuabi hääled määrama samal koosolekul. Seejuures ei ole Saksamaal erinevalt Eesti pankrotiõigusest võimalik kohtu vastavat otsust vaidlustada (InsO § 77 ja § 6 lg 1). Kohtunik või kohtunikuabi on ühtlasi ka koosoleku juhatajaks (InsO § 76 lg 1). Soomes lahendab vaidlused häälte üle haldur või kui vaidlus tekib võlausaldajate üldkoosolekul, siis võlausaldajate üldkoosoleku juhataja, kelleks võib olla ka haldur (Soome pankrotiseaduse 15. ptk § 3 lg 3).

Võrreldes Soome ja Saksa õiguskorraga on Eestis häälte vaidlustamise süsteem mitmekihilisem ja seega aeganõudvam. Eestis määrab hääled haldur, millega võlausaldaja võib mitte nõustuda. Lisaks võivad võlausaldajad vaidlustada ka teistele võlausaldajatele määratud häälte arvu. Vaidluse korral teeb otsuse koosolekul viibiv kohtunik, kelle otsuse peale on omakorda võimalik esitada määruskaebus (PankrS § 82 lg-d 3 ja 4). Selline süsteem on Eestis välja kujunenud mitmekordse seaduse muutmise kaudu. Kuni 2003. aastani otsustas häälte andmise haldur ning vaidlused häälte üle lahendas võlausaldajate üldkoosolek. Alates 2004. aastast kehtiva pankrotiseaduse kohaselt haldur küll määrab hääled, kuid vaidlused häälte üle lahendab võlausaldajate esimesele üldkoosolekule kaasatud kohtunik. Võlausaldajate üldkoosolek ei sobinud vaidluste lahendajaks, kuna võlausaldajad ei pruugi olla üksteise suhtes neutraalsed, samuti tekkis küsimus, kes ja mis häältega saab otsuse tegemisel osaleda. Kõige paremini sobis selleks kohus.²³⁸ Kuivõrd halduril on suhteliselt keeruline määrata hääli enne nõuete kaitsmist ja see võib tekitada vaidlusi, ei saaks loobuda võlausaldajatele tagatud vaidlustamise võimalusest. Seetõttu on üks väheseid võimalusi, millega kiirendada võlausaldajatele määratud häälte üle tekkinud vaidluste lahendamist, sätestada kohtule otsuse tegemiseks kindel ajaline piir. Seejuures on häälte määramise üle tekkinud vaidluste lahendamine juba olnud võlausaldajate üldkoosolekul seadusandja mõte,²³⁹ kuid PankrS § 82 lg 4 on andnud alust erineva kohtupraktika tekkimiseks ning vajab täpsustamist.

²³⁵ *Ibid.*, lk 81–82 toodud näited kohtupraktikast.

²³⁶ *Ibid.*, lk 82.

²³⁷ *Ibid.*, lk 48.

²³⁸ Pankrotiseaduse eelnõu 1085 SE seletuskiri lk 50. Kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/7f777586-e72c-319a-a0e7-3133fa683678/Pankrotiseadus>.

²³⁹ *Ibid.*

Pankrotiseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsusele tagasisidet andnud huvigrupid toetasid kõnesolevat muudatust.

Saneerimise ja maksejõuetuse direktiivi artikli 25 punkti b kohaselt peavad liikmesriigid tagama, et kohtud arutavad maksejõuetusasju tõhusalt.

Paragrahvi 82 lõiget 6 muudetakse selliselt, et kui võlausaldaja nõue on kaitstud, on tema häälte arv võrdeline kaitstud ja rahuldamata nõude suurusega. Kehtiva õiguse järgi on võlausaldaja häälte arv võrdeline kaitstud nõude suurusega.

Muudatusettepaneku eesmärk on viia võlausaldaja otsustusõigus, mis väljendub häälte arvus, vastavusse tema rahuldamata nõude jäägiga. Kui võlausaldaja on oma nõude saanud täielikult või osaliselt rahuldatud, siis vastavalt väheneb ka tema õigustatud huvi edasise menetluse vastu. Seetõttu on teiste võlausaldajate suhtes õiglasem, kui ka tema häälte arv vastab sellele osale nõudest, mis on veel rahuldamata. Haldur ja kohtud peavad edaspidi arvestama, et võlausaldajate häälte arv võib menetluse kestel muutuda. Samamoodi on reguleeritud Soome õiguses (Soome pankrotiseaduse 15. ptk § 3 lg 1).

Kohtupraktikas on samuti leitud, et kui võlausaldaja nõue pankrotimenetluse kestel osaliselt rahuldatakse, siis saab tal kaitstud nõude alusel olla hääli üksnes rahuldamata nõude ulatuses. Samas tuleb arvestada, et võlausaldajale pankrotimenetluses häälte määramise põhimõtted (PankrS § 82 lg 1 ja lg 6) ei ole samastatavad PankrS § 153 lg 2 järgi pandipidajast võlausaldaja pankrotimenetluse kulude kandmises osalemise kindlaksmääramise alustega.²⁴⁰ Seega osaleb võlausaldaja pankrotimenetluse kulude kandmises ikkagi tunnustatud nõude ulatuses.

Paragrahvi 82 täiendatakse lõikega 8, mille tulemusel piiratakse äriühingu osanikest ja aktsionäridest võlausaldajate hääleõigust pankrotimenetluses. Piirangu vajadus tuleneb praktikast, kus omanikud võtavad kontrolli pankrotimenetluse üle ning hakkavad endale sobivalt menetlust suunama, kahjustades seeläbi teisi võlausaldajaid.

Kehtiva seaduse järgi võlgniku omanikest võlausaldajaid võlgniku pankrotimenetluses teistest võlausaldajatest erinevalt ei kohelda. Kõik võlausaldajad, kes esitavad pankrotimenetlusesse oma nõuded, saavad hääli vastavalt esitatud nõudele (PankrS § 82 lg 1). Seejuures enne nõuete kaitsmist määrab hääled haldur talle esitatud dokumentide pinnalt, mida ei ole veel põhjalikult kontrollitud ega vajaduse korral läbi vaieldud (PankrS § 82 lg 3). Selline regulatsioon võimaldab saada hääli ebaausalt, isegi fiktiivsete tehingute kaudu. Seejuures on menetluse alguses tehtavad otsused pankrotimenetluse edasise kulgemise asjus tihti määrava tähtsusega. Võlausaldajad võivad juba esimesel võlausaldajate üldkoosolekul otsustada kõiki võlausaldajate üldkoosoleku pädevusse kuuluvaid küsimusi, aga kindlasti otsustatakse halduri kinnitamine ja võlgniku ettevõtte tegevuse jätkamine, samuti juriidilisest isikust võlgniku lõpetamine ning valitakse pankrotitoimikond (PankrS § 78 lg 2).

Saksa õiguse kohaselt puudub hääleõigus kõigil madalama järjekohaga võlausaldajatel (InsO § 77 lg 1), kelle hulka kuuluvad ka võlgniku omanikest võlausaldajad (InsO § 39 lg 1 p 5). Samuti puudub hääleõigus omanikest võlausaldajatel Leedu pankrotiseaduse kohaselt (§ 22 lg 6).²⁴¹ Läti pankrotiseaduse kohaselt ei ole hääleõigust laiemalt võlgnikuga seotud isikutel (§ 87 lg 5).²⁴²

²⁴⁰ Tartu Ringkonnakohtu 11. november 2016 määrus nr 2-12-5746 p 10-12.

²⁴¹ Enterprise Bankruptcy Law. Kättesaadav: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/en/TAD/TAIS.136576>.

²⁴² Insolvency Law (Maksätnespējas likums), tõlge 22.12.2015 seisuga. Kättesaadav: <https://likumi.lv/ta/en/id/214590-insolvency-law>.

Paragrahvi 84¹ pealkirjas ja tekstis asendatakse kohtunikuabi pädevus pankrotimenetluses kohtujuristi pädevusega. Muudatuse eesmärgiks on tekitada selge kohtujuristi pädevusnorm menetlustoimingute tegemiseks.

PankrS § 84¹ kohaselt võib teatud toiminguid pankrotimenetluses teha ka kohtunikuabi. Tegemist oli mõistliku mõttega muuta seeläbi efektiivsemaks ja paindlikumaks kohtu tegevust järelevalve teostamisel pankrotimenetlustes. Regulatsiooni eeskujuks oli Saksa õigus ja praktika. Klassikaline ülesannete jaotus Saksamaal on, et kohtuniku otsustused puudutavad menetluse alustamist ja kohtunikuabi otsustused menetluse jätkamist ning lõpetamist. Kohtunikuabi pädevuse võib kohtunik jätta endale täies ulatuses või osaliselt, seejärel anda asja uuesti üle kohtunikuabile ning (uuesti) endale võtta.²⁴³ Eesti kohtutes ei ole praktikas osutunud võimalikuks seadusega võimaldatud menetluskorda rakendada, kuna kohtunikuabide ressursid selleks puudus (pankrotiasjade menetlemisega on varasemalt tegelenud üks kohtunikuabi Harju Maakohtus). Praeguseks on kõik kohtunikuabid koondatud Tartu Maakohtu juures asuvasse registrite osakonda ning kohtutel puudub maksejõuetusmenetlustes tegelik võimalus teatud ülesandeid delegeerida kohtunikuabidele. Seetõttu tuleb PankrS § 84¹ ja VÕVS § 6 kohtunikuabi kaasamise asjas muuta. Kohtunikuabide asemel saavad samu ülesandeid pankrotimenetluses kohtu nimel täita kohtujuristid, kelle vastava pädevuse saab ka praegu tuletada KS § 125¹ lg 2 ja TsMS § 22¹ kaudu. Riigikohus on põhimõtteliselt sellist tuletatud pädevust ka tunnistanud.²⁴⁴

Riigikohus on asunud seisukohale, et õigusemõistmise pädevus on PS § 146 alusel ainult kohtunikel. Seejuures on Riigikohus selgitanud, et menetluskulude kindlaksmääramine kohtumenetluses on PS § 146 esimese lause mõttes õigusemõistmine ja seda ei saa käsitleda õigusemõistmist ettevalmistava või korraldava tegevusena ega tehnilise ja arvutusliku toiminguna. Üldkogu ei andnud selle otsusega üldist ja kõikehõlmavat hinnangut, millised konkreetsed ülesanded kohtusüsteemis on käsitatavad õigusemõistmisena PS § 146 mõttes ning kas ja millistel tingimustel saab neid kohtus anda ametnike pädevusse, kes ei ole kohtunikud.²⁴⁵ Üldkogu seisukohta tuleb arvestada ka kohtujuristi pädevuse määratlemisel maksejõuetusmenetlustes. Küsimus ei ole mitte selles, kas kohtujuristidele võiks delegeerida ülesandeid, mille täitmine eeldab õigusemõistmist, vaid selles, kui kitsalt või laialt sisustada seda, mis on õigusemõistmine. Liiga lai tõlgendus viiks selleni, et kohtujuristidel iseseisvate otsustuste tegemise õigus üldse puudub. Seda ei saa pidada põhjendatuks, sest iseenesest on osa kohtu funktsioonide üleandmine kohtuametnikele selleks, et vähendada kohtunike töökoormust ja parandada õigusemõistmise kvaliteeti, ju legitimeerimine eesmärk.²⁴⁶

Üldise arusaama kohaselt ei ole kohtu pädevused pankrotimenetluses seotud kohtu poolt õigusemõistmise teostamisega, vaid pigem on tegemist haldusülesannete täitmisega.²⁴⁷ Nimetatud ei kohaldu Riigikohtu seisukohast tulenevalt menetluskulude kindlaksmääramisele ja väljamõistmisele. Õiguskirjanduses on avaldatud seisukoht, et pankrotimenetluses ja võlgade ümberkujundamise menetluses kohtunikuabi ja KS § 125¹ lg 2 alusel ka kohtujuristi pädevusse antud kohtu ülesanded ei hõlma otsustuste vaidluse lahendamist nii, nagu sellega oli tegemist menetluskulude kindlaksmääramise menetluses.²⁴⁸ Seega ei ole lubamatu maksejõuetusmenetlustes kohtu järelevalve kohustuse täitmiseks teatud ülesannete

²⁴³ U. Foerste. Pankrotiõigus. Juura 2018, lk 19.

²⁴⁴ RKÜKo 04.02.2014, 3-4-1-29-13, p-d 38–39.

²⁴⁵ RKÜKo 04.02.2014, 3-4-1-29-13, p 44.6

²⁴⁶ V. Kõve jt. Tsiviilkohtumenetluse seadustiku kommenteeritud väljaanne, I osa, lk 223.

²⁴⁷ K. Kerstna-Vaks. Järelevalve pankrotimenetluses. Magistritöö. Tartu Ülikool. 2005, lk.10.

²⁴⁸ V. Kõve jt. Tsiviilkohtumenetluse seadustiku kommenteeritud väljaanne, I osa, lk 223.

delegeerimine kohtujuristile, kui tegemist ei ole õigusemõistmise teostamisega. Kohtuniku ja kohtujuristi tegevus peab olema kooskõlastatud ja koordineeritud.

Saksamaal otsustab kohtunikuabi nt pankrotimenetluse lõpetamise ja peatamise üle, teostab õiguslikku järelevalvet pankrotihalduri üle, rakendab esialgselt tööle pankrotitoimkonna, kutsub kokku võlausaldajate üldkoosoleku ja juhib seda, lükkab tagasi pankrotikava, langetab otsuse selle kinnitamise üle, samuti omavalitsuse määramise ja selle lõpetamise üle.²⁴⁹

Pankrotiseaduse § 84¹ lg-st 2 jäetakse välja sõnad „juriidilisest isikust võlgniku“. Muudatuse eesmärgiks on laiendada kohtujuristi pädevust ka füüsilisest isikust võlgniku pankrotimenetlustele. Lisaks jäetakse samast lausest välja sõnad „, sealhulgas osalema võlausaldajate üldkoosolekul“. Muudatuse eesmärgiks on vältida segaduse tekkimist seoses sellega, et kohtujuristil ei ole õigust lahendada halduri poolt määratud häälte arvuga seotud vaidlusi võlausaldajate üldkoosolekul. Seejuures istungil osalemise õigus on kohtujuristile niikuinii tagatud.

Paragrahvi 84¹ lõiget 3, mis sisaldab kohtuniku ainupädevuses olevate menetlustoimingute loetelu, täiendatakse järgmiste menetlustoimingutega: pankrotihalduri ja pankrotitoimkonna liikme tasu ja kulude kinnitamine, kohustustest vabastamise menetluse algatamine, kohustustest vabastamise menetluse lõpetamine, kohustustest vabastamine, halduri poolt määratud häälte arvuga seotud vaidluste lahendamine võlausaldajate üldkoosolekul ja võlausaldajate nimekirja kinnitamine.

Kohtuniku ainupädevuses olevate toimingute loetelu vajab laiendamist seoses kohtujuristi pädevuse laiendamisega ka füüsilisest isikust võlgniku pankrotimenetlustes. Samuti peavad kohtuniku ainupädevusse jääma pankrotimenetluse kuludega seotud otsustuste tegemine (PankrS § 150). Tegemist on suurt kohtupoolset diskretsiooni nõudvate otsustustega, mida tuleb kooskõlas Riigikohtu üldkogu otsusega nr 3-4-1-29-13 pidada õigusemõistmiseks ja mis saab olla üksnes kohtuniku pädevuses. Samuti peab kohtuniku ainupädevuses olema ajutise halduri tasu ja kulutuste või pankrotimenetluse kulude katteks tasutud deposiidi hüvitamise nõude lahendamine.

Lisaks tuleb selguse huvides sätestada, et ka halduri määratud häälte arvuga seotud vaidluste lahendamine võlausaldajate üldkoosolekul kuulub kohtuniku ainupädevusse. Kehtiva regulatsiooni järgi peab vaidluse häälte määramise üle lahendama kohtunik (PankrS § 82 lg 4) ning kohtunikul on ka kohustus osaleda võlausaldajate esimesel üldkoosolekul (PankrS § 80 lg 3). Samas võimaldab PankrS § 84¹ lõigete 2 ja 3 koosmõjus tõlgendamine asuda järeldusele, et sellise vaidluse võib lahendada ka kohtunikuabi (edaspidi kohtujurist). Tegemist on vastuoluga PankrS § 82 lõike 4 ja § 84¹ lõike 2 vahel, mis praktikas takistab võlausaldajate üldkoosolekute efektiivset läbiviimist.²⁵⁰ Nimetatud vastuolu ja ebaselgus seaduse tekstis tuleb kõrvaldada.

Seoses ettepanekuga viia nõuete tunnustamine läbi kohtus hagita menetluses, täiendatakse lõiget 3 veel selliselt, et ka võlausaldajate nimekirja kinnitamine kirjalikus menetluses oleks kohtuniku ainupädevusse kuuluv toiming. Võlausaldajate nimekirja kinnitamisel lahendab kohus muu hulgas võlausaldajate nõuetele esitatud vastuväited sisuliselt. Tegemist on õigusemõistmisega, kuivõrd kohus lahendab sisulise vaidluse poolte vahel, omab

²⁴⁹ U. Foerste. Pankrotiõigus. Juura 2018, lk 19.

²⁵⁰ Kui kohtunik on üldkoosolekul osalemise delegeerinud kohtunikuabile (kohtujuristile) ja üldkoosolekul tekib vaidlus häälte määramise üle, ei saa kohtunikuabi (kohtujurist) seda lahendada vaid koosolekule tuleb kutsuda kohtunik, mis ei pruugi samal päeval ja aega kaotamata võimalik olla, mistõttu võlausaldajate üldkoosolek tuleb edasi lükata.

kaalutusõigust ning otsustab isikute tsiviilõiguste ja -kohustuste üle.²⁵¹ Riigikohus on asunud seisukohale, et põhiseaduse § 146 kohaselt on õigusemõistmise pädevus ainult kohtunikel.²⁵² Näiteks on Riigikohus tunnistanud põhiseadusega vastuolus olevaks sätteid, mis andsid kohtujuristi pädevusse teha menetluskulude jagamise lahendeid.²⁵³ Tulenevalt eeltoodust on põhiseaduse §-ga 146 kooskõlas see, kui võlausaldajate nimekirja kinnitamine on kohtuniku ainupädevuses. Selline käsitlus on kooskõlas ka EIÕK ja EL põhiõiguste hartaga, mille kohaselt ei tohi jätta isikuid olulises osas ilma kohtuliku õigusemõistmise põhiseaduslikest garantiidest ega rikkuda igaihe õigust õiglasele kohtumenetlusele.

Seoses ettepanekuga viia nõuete tunnustamine läbi kohtus hagita menetluses, jäetakse lõikest 3 välja jaotusettepaneku kinnitamine. Kohus määrab võlausaldajate nimekirja kinnitamisel ära ka jaotised, mistõttu jaotusettepanekud ei ole enam vajalikud ning need jäetakse välja.

Paragrahvi 84¹ lõiget 4 muudetakse seoses kohtunikuabi asendamisega kohtujuristiga ning viidatakse kohtujuristi pädevuse ja taandamise asjakohastele sätetele.

Paragrahvi 85 lõike 1 esimest lauset muudetakse selliselt, et võlgnikul oleks teabe andmise kohustus ka maksejõuetuse teenistuse ees seoses teabega, mida teenistus võib seaduse kohaselt võlgnikult nõuda.

Paragrahvi 85 täiendatakse lõikega 1¹, millega sätestatakse, et võlgnik peab teabe andmise kohustuse täitma viivitamata. Kehtiv seadus ei sätesta sellist tähtaega. Kuna võlausaldajate (sh nõuete) nimekirja koostamise üheks aluseks on võlgniku esitatavad andmed, tuleks antud nimekirja ja andmete esitamise kohustust täpsustada ning sätestada antud toiminguks tähtaeg. Vastasel juhul ei ole pankrotihalduril (ja kohtul) võimalik menetlustähtaegu järgida.²⁵⁴ Võimalik on sätestada nii kindel tähtaeg kui ka anda võimalus haldurile määrata võlgniku jaoks mõistlik tähtaeg kohustuste täitmiseks. Kuivõrd teabe andmise kohustuse sisu ja maht võivad olla menetluste ja neis esinevate aspektide puhul väga erinevad, sätestatakse, et võlgnik peab vastava teabe andma viivitamatult, st ebamõistliku viivitusega.

Paragrahvi 85 täiendatakse lõikega 4, mille kohaselt ei tohi pankrotimenetluses teabe andmise kohustuse täitmisel antud teavet kasutada isiku vastu tema suhtes läbiviidavas väärteo- või kriminaalmenetluses.

Kehtiva seaduse järgi on võlgnikul pankrotimenetluses kaasaaitamiskohustus. Halduril on õigus saada võlgnikult vajalikku teavet ja dokumente, eelkõige võlgniku vara ja kohustuste kohta; viibida võlgniku valduses oleval maatükil ja majandus- või kutsetegevuseks kasutatavates ruumides; viibida füüsilisest isikust võlgniku eluruumis; saada riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuselt ning krediitiasutuselt, samuti muult isikult teavet ja dokumente, mis on vajalikud võlgniku varalise seisundi väljaselgitamiseks (PankrS § 22 lg 3, § 55 lg 4). Võlgnik, (endine) juhtorgani liige, likvideerija, täisühingu osanik, usaldusühingu täisosanik, vähemalt 1/10 suurust osalust omav osanik või aktsionär, prokurist ja raamatupidamise eest vastutav isik peab kohtule, haldurile ja pankrotitoimkonnale andma teavet, mida nad vajavad seoses pankrotimenetlusega, eelkõige oma vara, sealhulgas kohustuste ning majandus- või kutsetegevuse kohta. Võlgnik on kohustatud esitama haldurile pankroti väljakuulutamise päeva

²⁵¹ V. Kõve, I. Järvekül, J. Ots, M. Torga. Tsiviilkohtumenetluse seadustik I. Kommenteeritud väljaanne, I–IV osa (§-d 1–305), Tallinn, 2017, Juura, lk 223, p 3.4.3.c; RKÜKo 04.02.2014, 3-4-1-29-13, p 43.

²⁵² RKÜKo 04.02.2014, 3-4-1-29-13, p 44.6.

²⁵³ RKÜKo 04.02.2014, 3-4-1-29-13, RKÜKo 26.06.2014, 3-2-1-153-13.

²⁵⁴ T. Saarma. Memo pankrotiseaduses nõuete kaitsmise süsteemi ümberkujundamise korral muutmisele kuuluvatest sätetest, 2019, lk 1.

seisuga bilansi koos vara, sealhulgas kohustuste nimekirjaga (PankrS § 85 lg 1, PankrS § 90). Kohus võib kohustada võlgnikku ja teisi PankrS § 19 lg-tes 1 ja 3 nimetatud isikuid kohtus vandega kinnitama, et kohtule esitatud andmed vara, võlgade ja majandus- või kutsetegevuse kohta on talle teadaolevalt õiged (PankrS § 86, PankrS § 90) ning neil isikutel on kohustus osutada haldurile abi tema ülesannete täitmisel (PankrS § 87). Võlgniku vara kohta teabe andmise kohustus on ka kolmandatel isikutel, võlgniku töötajal, samuti endisel töötajal, kes on ametist lahkunud viimase kahe aasta jooksul enne pankrotiavalduse esitamist (PankrS § 85 lg-d 2 ja 3).

Kriminaal- ja väärteomenetlustes kehtib enese mittesüüstamise privileeg (PS²⁵⁵ § 22 lg 3, KrMS²⁵⁶ §-d 34 lg 1 p 1, 66 lg 3, 71 ja 72). Kedagi ei tohi sundida tunnistama iseenda või oma lähedase vastu. Kahtlustataval on õigus teada kahtlustuse sisu ja anda selle kohta ütlusi või keelduda ütluste andmisest. Tunnistaja on kohustatud andma ütlusi, kui ütluste andmisest keeldumiseks puudub seaduslik alus. Õigus keelduda tunnistajana ütluste andmisest on kahtlustatava või süüdistatava alanejal ja ülenejal sugulasel; õel, poolõel, vennal, poolvennal või isikul, kes on või on olnud abielus kahtlustatava või süüdistatava õe, poolõe, venna või poolvennaga; võõras- või kasuvanemal, võõras- või kasulapsel; lapsendajal ja lapsendatul; abikaasal, püsivas kooselus oleval isikul ja tema vanemal, sealhulgas pärast abielu või püsiva kooselu lõppemist. Tunnistaja võib keelduda ütluste andmisest ka siis, kui ütlused võivad kuriteo või väärteo toimepanemises süüstada teda ennast või käesoleva paragrahvi lõikes 1 loetletud isikuid; ta on kaastäideviijana või osavõtjana samas kuriteos süüdi või õigeks mõistetud. Õigus tunnistajana keelduda kutse- või muus tegevuses teatavaks saanud asjaolude kohta ütluste andmisest on ka Eestis registreeritud usuorganisatsiooni vaimulikul; kaitsjal ja notaril, kui seaduses ei ole sätestatud teisiti; tervishoiutöötajal ja farmatseutil isiku päritolusse, kunstlikku viljastamisse, perekonnasse või tervisesse puutuvate asjaolude puhul; ajakirjanduslikul eesmärgil informatsiooni töötleva isikul teabe kohta, mis võimaldab tuvastada teavet andnud isiku, välja arvatud juhul, kui muude menetlustoimingutega on tõendite kogumine välistatud või oluliselt raskendatud ning kriminaalmenetluse esemeks on kuritegu, mille eest on ette nähtud karistusena vähemalt kuni kaheksa aastat vangistust, ütluste andmiseks esineb ülekaalukas avalik huvi ja isikut kohustatakse ütluste andmiseks prokuratuuri taotlusel eeluurimiskohtuniku või kohtu määruse alusel; isikul, kellele on seadusega pandud ameti- või kutsesaladuse hoidmise kohustus. Õigus ütluste andmisest keelduda on ka nimetatud isikute erialasel abipersonalil ja isikul, kes puutub ametialaselt kokku ajakirjanduslikul eesmärgil informatsiooni töötlevale isikule informatsiooni andnud isikut tuvastada võivate asjaoludega.

Kuna pankrotimenetluses on vältimatult vaja koguda teavet, siis läheb teabe andmisest keeldumine vastuollu pankrotimenetluse olemuse ja eesmärgiga. Riigikohus on analüüsinud sellist olukorda ja leidnud, 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 saa ta tugineda andmete esitamata jätmisel enese mittesüüstamise keelule. 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. Kolleegium mõonab, et sellist sätet ei pruugi õiguskorras olla ning tegemist võib olla põhiseadusliku vastuoluga.²⁵⁷ Seega seisneb probleem eelkõige selles, et puudub regulatsioon, mis välistaks pankrotimenetluse käigus kogutud teabe kasutamise kriminaal- või väärteomenetluses.

²⁵⁵ Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT 1992, 26, 349; RT I, 15.05.2015, 2.

²⁵⁶ Kriminaalmenetluse seadustik¹ (KrMS) - RT I 2003, 27, 166; RT I, 13.03.2019, 7.

²⁵⁷ RKTKm 14.10.2015, 3-2-1-103-15, p 15.

Saksa pankrotiseaduse (InsO) § 97 lg 1 sätestab võlgniku teabe andmise ja kaasabi osutamise kohustuse. Kaasaaitamiskohustuse olemasolu poolest sarnaneb Saksa õigus Eesti omaga, kuid Saksa õiguses on täiendavalt reguleeritud ka võlgniku kohustus anda pankrotimenetluses sellist teavet, mis võib kaasa tuua tema kriminaal- või haldusvastutuse (InsO § 97 lg 1 ls 2). Kriminaal- või haldusvastutust kaasatoovaid asjaolusid ei tohi aga kasutada võlgniku vastu tema suhtes käivas kriminaal- või haldusmenetluses ilma võlgniku vastava nõusolekuta (InsO § 97 lg 1 ls 3). Saksa õiguskirjanduses on leitud, et selleks, et võlgnikul ei tekiks igakülgse informatsiooni esitamise kaudu kiusatust kriminaalvastutusest vabanemiseks, ei peaks InsO § 97 kohaldama nende asjaolude kohta, mille ametkonnad oleksid nagunii teada saanud.²⁵⁸

Eelnõus väljapakutud muudatusega sätestatakse ka Eesti õiguses, et pankrotimenetluses teabe andmise kohustuse täitmisel antud teavet ei tohi isiku nõusolekuta kasutada tema vastu väärteo- või kriminaalmenetluses. Selliselt ei ole enam võimalik keelduda pankrotimenetluses teabe andmisest, tuginedes enese mittesüüstamise privileegile, kuid on tagatud isiku õigus ennast mitte süüstada väärteo- või kriminaalmenetluses. Muudatus puudutab võlgnikku ja võlgniku lähikondseid, sest teistele isikutele enese mittesüüstamise privileeg ei laiene.²⁵⁹

Küsimused nagu, kas enese mittesüüstamise privileeg laieneks ka teabele, mille võlgnik on andnud haldurile või kohtule vabatahtlikult, vastuseks mittekohustavale päringule või mille võlgnik on ise edastanud kolmandatele isikutele, tuleks sisustada kohtupraktika kaudu.²⁶⁰

VTK-le esitatud tagasisides pooldati eeltoodud muudatuse lisamist.

Muudatus puudutab põhiõigust mitte tunnistada iseenda või oma lähedase vastu (PS § 22 lg 3), mida nimetatakse ka enese mittesüüstamise privileegiks.²⁶¹ Muudatus on vajalik pankrotimenetluses kaasaaitamiskohustuse täitmise tagamiseks, minemata vastuollu enese mittesüüstamise privileegiga. Sätestades, et võlgniku või võlgniku lähikondse antud teavet võib tema vastu käivas väärteo- või kriminaalmenetluses kasutada ainult isiku enda vastaval nõusolekul, tagatakse isikule õigus mitte tunnistada iseenda või oma lähedase vastu ning välistatakse isiku põhiõiguse riive. Pankrotimenetlus ei ole süüteomenetlus, kus peaks isikul olema õigus teavet mitte anda. Pankrotimenetluses ei saa isikul olla õigust teabe andmisest keelduda, kuivõrd see seaks ohtu pankrotimenetluse eesmärkide täitmise.

Euroopa Liidu õiguses reguleerib süütuse presumptsiooni teatavaid aspekte Euroopa Parlamendi ja nõukogu 9. märtsi 2016. aasta direktiiv (EL) 2016/343, millega tugevdatakse süütuse presumptsiooni teatavaid aspekte ja õigust viibida kriminaalmenetluses kohtulikul arutelul.²⁶² Direktiivi artikli 7 lõigete 1 ja 2 kohaselt peavad liikmesriigid tagama, et kahtlustataval ja süüdistataval oleks õigus vaikida seoses kuriteoga, mille toimepanemises teda kahtlustatakse või süüdistatakse. Samuti, et kahtlustataval ja süüdistataval oleks õigus ennast mitte süüstada. Direktiiv käib kriminaalmenetluse kohta, mida pankrotimenetlus ega maksejõuetuse teenistuse läbiviidav järelevalve menetlus ei ole. Seega ei tohiks direktiiviga olla vastuolus pankrotimenetluses sellise teabe andmine, kui välistatakse selle kasutamine kriminaalmenetluses ilma isiku vastava nõusolekuta. Ka see, et maksejõuetuse teenistus ei vii

²⁵⁸ Dr. Ulrich Foerste. Pankrotiõigus. Tõlkinud K. Kliimask, toimetanud P. Varul. OÜ Juura, Tallinn, 2018, lk 61.

²⁵⁹ H. Sepp, E. Kergandberg. Eesti Vabariigi põhiseaduse kommenteeritud väljaanne, 2017, § 22 lg 3 p-d 39–40. Kättesaadav: <https://pohiseadus.ee/index.php?leht=autorid>.

²⁶⁰ K. Kerstna-Vaks. Maksejõuetuse revisjon. Analüüs (pankrotiseaduse 3. ja 4. peatükk). Halduri nimetamine ja vabastamine. Haldurile esitatavad nõuded ja haldurina tegutsemise õigus. Häälte määramine ja võlausaldajate üldkoosoleku otsused. Kohtute efektiivsuse tõstmine. Ajutise halduri, halduri ja pankrotitoimkonna tasud. Aruandlus. Võlgniku teabe andmise kohustus ja enese mittesüüstamine, 2018, lk 55.

²⁶¹ H. Sepp, E. Kergandberg. Eesti Vabariigi põhiseaduse kommenteeritud väljaanne, 2017, § 22 lg 3 p-d 36. Kättesaadav: <https://pohiseadus.ee/index.php?leht=autorid>.

²⁶² ELT L 65, 11.3.2016, lk 1–11

läbi väärteo- ega kriminaalmenetlusi, aitab tagada enese mittesüüstamise presumptsiooni järgimist.

Seoses PankrS § 85 lõike 4 lisamisega täiendatakse PankrS § 23 lõiget 1, § 163 lõiget 5 ja § 192⁸ lõiget 2 selliselt, et kui võlgnikku või tema lähikondset süüstav teave on saadud PankrS § 85 lõikes 4 sätestatud olukorras ja võlgnik ei anna nõusolekut teabe avaldamiseks, ei ole halduril, kohtul ega maksejõuetuse teenistusel kohustust teavitada politseid või prokuratuuri kuriteotunnuste ilmnemisest. Sellisel juhul haldur, kohus ja teenistus ei tohiks seda teha.

Pankrotiseaduse §-le 85 viidatakse investeerimisfondide seaduse²⁶³ § 190 lõikes 5 ja § 281 lõikes 4, kuid nimetatud sätetes ei teki PankrS § 85 lõikega 4 täiendamisel vastuolu ning viiteid muuta ei ole vaja.

Paragrahvi 91 lõiget 1 muudetakse selliselt, et füüsilisest isikust võlgniku pankrotimenetluse korral ei kohalduks füüsilisele isikule ärikeeld automaatselt, vaid sarnaselt juriidilise isiku võlgniku pankroti korral PankrS § 19 lõigetes 1 ja 3 nimetatud isikutele siis, kui kohus ärikeeldu kohaldab.

PankrS § 91 lg 1 kohaselt ei tohi füüsilisest isikust võlgnik tema pankroti väljakuulutamisest kuni pankrotimenetluse lõpuni kohtu loata olla ettevõtja, juriidilise isiku juhtorgani liige, juriidilise isiku likvideerija ega prokurist. Erinevalt juriidilisest isikust, kohaldub ärikeeld füüsilise isiku puhul PankrS § 91 lg 1 alusel pankrotimenetluse ajaks automaatselt. Isik võib kohtult küll taotleda luba olla pankrotimenetluse lõpuni ettevõtja, juriidilise isiku juhtorgani liige, juriidilise isiku likvideerija või prokurist, kuid taoline automaatne ärikeeld igas füüsilise isiku pankrotimenetluses võib olla ebavajalik ja liiga piirav. Ärikeelu seadmise vajalikkust tuleks hinnata vastavalt asjaoludele. Näiteks on võimalik, et võlgniku tegevus mingi juriidilise isiku juhtorgani liikmena ei kahjusta kuidagi võlgniku võlausaldajaid, vaid hoopis aitaks juhtorgani liikme tegevuse eest saadava tasu arvelt võlausaldajate nõudeid suuremas määras rahuldada.

Paragrahvi 93 lõiget 1 täiendatakse teise lausega, mille kohaselt peab ka pankrotiavalduse esitanud võlausaldaja esitama oma nõude haldurile nõuetest teatamise tähtaja jooksul. Seda sõltumata sellest, et võlausaldaja on oma nõuet pankrotiavalduse esitamisel juba tõendanud.

Kehtiv seadus ei reguleeri spetsiaalselt pankrotiavalduse esitanud võlausaldaja nõudest teatamise kohustust, vaid reguleerib võlausaldajate sellise kohustuse olemasolu üldiselt (PankrS § 93 lg 1). Praktikas on aga tekitanud segadust, kas eelnimetatud kohustus laieneb pankrotiavalduse esitanud võlausaldajale, kes on pankrotiavaldust esitades juba pidanud tõendama oma nõude olemasolu (PankrS § 10 lg 1), või mitte.²⁶⁴ Selguse huvides tehakse eelnõuga ettepanek seadust täpsustada selliselt, et pankrotiavalduse esitanud võlausaldajal on samuti kohustus oma nõudest haldurile teatada. Muudatuse tagajärjed ei oleks võlausaldajale ebaproportsionaalselt koormavad, kuivõrd võlausaldajal on vajalik info ja tõendid juba olemas.

Väljatöötamiskavatsusele antud tagasisides toodi välja, et nõude teistkordne esitamine ei ole vajalik ning võib viia selleni, et võlausaldaja unustab oma nõudest üldse teatada. Iseenesest teavitab haldur teadaolevaid võlausaldajaid ja seega ka pankrotiavalduse esitanud võlausaldajat pankrotimäärusest ja nõuete esitamata jätmise tagajärgedest (PankrS § 34 lg 1), mistõttu ei ole põhjust eeldada, et võlausaldaja unustaks oma nõudest teatamise. Pigem võib segadust tekitada

²⁶³ Investeerimisfondide seadus¹. – RT I, 31.12.2016, 3; RT I, 13.03.2019, 65.

²⁶⁴ T. Saarma. Nõuded pankrotimenetluses. Analüüs-kontseptsioon 15.12.2017, lk 3 p 4.2.

see, kui seaduses ei ole eelkirjeldatu selgelt reguleeritud ning pankrotiavalduse esitanud võlausaldaja ja haldur saavad olukorrast erinevalt aru.

Lisaks toodi tagasisides välja, et nõudest teatamine on mõistlik siis, kui nõue on vahepeal muutunud. Arvestades, et PankrS § 35 lg 1 p 6 kohaselt lõpetatakse viivise ja intressi arvestamine alles pärast pankroti väljakuulutamist, mitte veel pankrotiavalduse esitamisest, on suure tõenäosusega ka pankrotiavalduse esitanud võlausaldaja intressi ja viivise nõuded muutunud. Samuti tuleb arvestada, et võlausaldaja tõendab oma nõuet kohtule, mitte haldurile ja pärast pankroti väljakuulutamist võib haldur vahetuda, kuivõrd pankrotihaldur võib, aga ei pea olema sama isik, kes oli ajutine haldur. Tulenevalt eeltoodust oleks parem seaduses täpselt sätestada, et ka pankrotiavalduse esitanud võlausaldajal on kohustus oma nõudest haldurile teatada.

Paragrahvi 94 lõike 3 teist lauset muudetakse tulenevalt nõuete kaitsmise kirjalikuks muutmisest ja nõuete tunnustamisest hagita menetluses. Võlausaldajate üldkoosolek ei tegele enam nõuete tunnustamisega ja sellest tulenevalt otsustab ka nõudeavalduse esitatuks lugemise kohus, kes võtab nõuete tunnustamise üle.

Paragrahvi 94 lõige 4 tunnistatakse kehtetuks, kuivõrd võlausaldajate üldkoosolek ei otsusta enam nõudeavalduse esitatuks lugemist, seda teeb edaspidi kohus võlausaldajate nimekirja kinnitamisel.

Seaduse 5. peatüki 2. jagu kujundatakse ümber. Nõuete kaitsmine hakkab senise võlausaldajate üldkoosoleku asemel (PankrS §-d 100–107) toimuma kirjalikus menetluses. Muudatus on tingitud praktika muutumisest seoses elektroonilise suhtluse pidamisega. Eelnõus ettenähtud muudatused on Saksa ja Soome õiguse kombinatsioon, arvestades ka saneerimiseadusest tulenevaid põhimõtteid, UNCITRAL-i soovitusi ja Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EL) nr 2015/848.²⁶⁵

Paragrahvi 99 lõike 1 teises lauses seatakse nõude tasaarvestamiseks avalduse esitamise tähtajaks võlausaldajate nimekirja kinnitamine varasema viimase jaotusettepaneku kinnitamise asemel. Muudatus on seotud võlausaldajate nimekirja kohtuliku kinnitamisega, mille käigus määrab kohus ühtlasi ära jaotised, mistõttu jaotusettepanekuid enam ei esitata.

Paragrahvi 99 lõiget 3 täiendatakse seoses PankrS § 99 täiendamisega lõikega 3¹.

Paragrahvi 99 täiendatakse lõikega 3¹, millega reguleeritakse pandipidaja õigus tasaarvestada oma tunnustatud nõue võlgniku vastu võlgniku nõudega pandieseme müümisel ostuhinna tasumiseks tema vastu.

Tasaarvestus sellise võlgniku nõudega, mis tekib pankrotimenetluse ajal, peaks olema lubatud pandiga tagatud võlausaldajal, sarnaselt täitemenetluse seadustiku § 93 lõikele 4. Pandipidajal peab olema pant seatud ostetud varale, mitte mistahes varale, ning ulatuses, millele võlausaldaja pretendeerib väljamakse tegemisel (vastavalt PankrS § 153 lõikes 2 sätestatule maksimaalne kulude kandmise ulatus 15%, lisaks arvestatakse müügisummast maha pandieseme müügi ja haldamisega seotud kulud). Pandiga tagamata võlausaldajal õigus (nt ostuhinna) tasaarvestamiseks puudub, kuna teada ei ole pankrotimenetluse kulud ega võlausaldaja poolt kandmisele kuuluvate kulude summa. Tasaarvestatud summa ulatuses loetakse võlausaldaja

²⁶⁵ T. Saarma. Seletuskiri pankrotiseaduse muutmise seaduse (V peatükk, nõuded pankrotimenetluses) eelnõu jurde, 2018, lk 3.

nõue täidetuks ning selles ulatuses puudub võlausaldajal õigus saada pankrotimenetluses hääli, küll aga võetakse pankrotimenetluse kulude arvestuste tegemisel arvesse võlausaldaja tunnustatud (enne tasaarvestuse teostamist olnud) nõue. Tasaarvestust ei saa teha selliselt pankrotimenetluse kulusid ei jääks võlausaldaja kanda.²⁶⁶

Selline õigus laieneb ka loovutuse saajale, kui tema nõuet tagab ka pant. Praktikas esineb olukordi, kus pankrotivõlausaldajale (enamasti pank) kuulub nõue pankrotivõlgniku vastu, mida tagab hüpoteek pankrotivõlgniku kinnisasjale. Pangad reeglina ei taha halbu laenusid oma bilansis hoida ja pakuvad neid müügiks, st loovutavad. Loovutuse saaja astuks pankrotivõlgniku menetlusse pankrotivõlausaldaja asemele ja sooviks osaleda ka kinnisasja enampakkumisel. Ilma selleta loovutuse saaja nõuet ei omandaks. Loovutuse saaja osalemine kinnisasja enampakkumisel suurendaks pakkujate arvu ja seeläbi ka kinnisvara eest saadavat hinda. See omakorda lubaks võlausaldajate nõuete suuremat rahuldamist, mis on üks pankrotimenetluse olulisemaid eesmärke. Kui üldiselt saab pank osaleda enampakkumisel ja tasuta ostuhinda osaliselt oma nõudega tasaarvestades (v.a PankrS § 153 lõikes 2 nimetatud väljamaksed ja kulud), siis loovutuse saajal sellist võimalust tulenevalt PankrS § 99 lõikes 3 sätestatust ei ole. Loovutamise muudab nõue sisuliselt kehvemaks. Selle asemel peab loovutuse saaja leidma sularaha, osalema enampakkumisel, ainult selleks, et seesama raha natuke hiljem jälle pankrotihaldurilt tagasi saada. See on asjatu (ja sageli võimatu) koormus loovutuse saajale, mis võib viia väiksema ostuhinna ja vähem rahuldatud nõuete pankrotimenetluses.

Tasaarvestamise lubamine rikub võlausaldajate võrdse kohtlemise põhimõtet, mistõttu tuleb seda lubada vaid põhjendatud juhul. Mida rohkem tasaarvestusi lubada, seda vähem laekub raha pankrotimenetlusse. Kuivõrd pandipidaja nõue on tagatud pandieseme müügist saadava rahaga, siis ei saa siinkohal tasaarvestuse lubamine teisi võlausaldajaid ka kahjustada. Arvestada tuleb PankrS § 153 lõikes 2 sätestatud väljamaksete ja kuludega, mille ulatuses tasaarvestust teha ei saa.

Paragrahv 100 tunnistatakse kehtetuks nõuete kaitsmise protsessi kirjalikuks muutmise tõttu.

Paragrahvida 100¹ reguleeritakse nõuete kaitsmise kord ja tähtajad kirjalikus menetluses.

Lõige 1 sarnaneb kehtiva PankrS § 100 lõikega 1. Nagu nõuete kaitsmise koosolekul, tuleb ka kirjaliku kaitsmise korral kaitsta koos nõudega ka seda tagavat pandiõigust.

Lõige 2 sätestab halduri tegevused pärast PankrS § 93 lg-s 1 nimetatud nõudeavalduste esitamise tähtaja möödumist. Haldur koostab võlgnikult saadud info ning esitatud nõudeavalduste alusel esialgse võlausaldajate nimekirja. Võlausaldajate esialgses nimekirjas peab sisalduma järgnev info: nõudeavalduse esitamise järjekorra number, võlausaldaja nimi, võlausaldaja registri- või isikukood, nõudeavalduse esitamise kuupäev, nõude suurus, kas nõue on tagatud pandiõigusega, nõude rahuldamisjärk, kas nõue loetakse kaitsmiseta tunnustatuks, kas tegemist on solidaarkohustusega või tingimuslikust tehingust või kõrvaltingimusega haldusaktist tuleneva nõudega, häälte arv, halduri põhistatud vastuväited. Esialgne võlausaldajate nimekiri saab aluseks teistele võlausaldajatele ja võlgnikule vastuväidete esitamiseks.

Lõikes 3 täpsustatakse vastuväidete esitamise korda tulenevalt eelnõuga toimuvast nõuete kaitsmise protseduuri muutusest suulisest kirjalikuks, mille järgimine on kohustuslik. Eelnõu kohaselt on võimalik pankrotimenetluses esitada vaid kirjalikke põhistatud vastuväiteid.

²⁶⁶ T. Saarma. Nõuded pankrotimenetluses. Analüüs-kontseptsioon 15.12.2017, lk 5 p 4.21.

Vastuväite esitaja peab selgitama oma vastuväite sisu ja suurust. Kehtiva seaduse järgi vastuväidet põhistama ei pea. Muudatus on vajalik, kuivõrd praktikas esitavad võlausaldajad teatud juhtudel üksteisele põhjendamatuid vastuväiteid, mis ei ole kooskõlas pankrotimenetluse eesmärgiga, võivad tekitada ebavajalikke vaidlusi ja menetlust venitada. Juhul kui vastuväide esitatakse pandiõigusele või nõude rahuldamisjärgule, tuleb ka see vastuväites selgelt välja tuua. Kui vastuväide ei ole korrektselt ja arusaadavalt esitatud, st esitatud pärast tähtaega või ilma põhistuseta, on kohtul õigus jätta esitatud vastuväide võlausaldajate nimekirja kinnitamisel ehk nõuete tunnustamisel tähelepanuta.²⁶⁷

Lõige 4 sarnaneb kehtiva PankrS § 101 lõikega 1 ja § 103 lõike 2 viimase lausega. Samamoodi nagu nõuete kaitsmisel koosolekul, peab haldur nõuete ja pandiõiguste põhjendatust kontrollima ja vajaduse korral vastuväiteid esitama ka siis, kui nõudeid kaitstakse kirjalikult. Lähtuvalt eelnõust saab vastuväiteid esitada edaspidi vaid kirjalikult.²⁶⁸

Lõikes 5 sätestatakse võlausaldaja õigus esitada seisukohti oma nõuete kohta esitatud vastuväidetele. Eelnõu kohaselt tuleb halduril saata võlausaldaja nõudele esitatud vastuväiteid, sh ka halduri enda vastuväited, edasi selle saanud võlausaldajale seisukoha esitamiseks.²⁶⁹ Haldur määrab seisukohtade ja taotluste esitamise tähtaja, mis ei või olla lühem kui 15 ega pikem kui 30 päeva. Seisukohad ja taotlused tuleb esitada kirjalikult. Hilinenult esitatud seisukohti kohus võlausaldajate nimekirja kinnitamisel ei arvesta.

Paragrahviga 100² reguleeritakse võlausaldajate nimekirja vormistamist ja kohtule esitamist, mis järgneb kõikide vastuväidete ja neile seisukohtade ning taotluste esitamisele.

Lõike 1 kohaselt, kui halduril on kogu info olemas, vormistab ta selle lõplikuks võlausaldajate nimekirjaks, mille esitab kohtule kinnitamiseks. Eelnõu kohaselt tuleb halduril kanda nõuete kaitsmise protseduuri käigus tähtaegselt esitatud vastuväited, seisukohad ja taotlused võlausaldajate nimekirja.²⁷⁰ Halduril on lõpliku võlausaldajate nimekirja kokkupanemiseks aega kuni 30 päeva, keerulisematel juhtudel võib kohus nimekirja esitamise tähtaega pikendada omakorda kuni 30 päeva.

Kui ühtegi vastuväidet ei esitata, ei anta **lõike 2** kohaselt tähtaega vastuväidetele seisukohtade ja taotluste esitamiseks. Selleks puuduks vajadus ja nii saab nõuete kaitsmise kiiremini läbi viia.

Lõikes 3 nimetatakse info, mille haldur peab lõplikus võlausaldajate nimekirjas esitama lisaks esialgses võlausaldajate nimekirjas kajastatule. Lisanduv info põhineb esitatud vastuväidetele ja seisukohtadel. Haldur märgib, milliseid nõudeid tunnustati, st keegi ei esitanud nõudele vastuväidet, ja milliseid mitte (p 1). Kui nõudele esitati vastuväide, siis andmed vastuväite sisu ja esitaja kohta, sh kui vastuväite esitas võlgnik (p 2). Võlgniku vastuväite esitamine ja tagajärjed on reguleeritud PankrS §-s 104. Juhul kui mõni võlausaldaja on esitanud nõudeavalduse esitamise tähtaja ennistamise taotluse, lisab haldur ka sellekohase info lõplikusse võlausaldajate nimekirja (p 3). Eeltoodud info on kohtule vajalik tuvastamiseks, millised nõuded tuleb tunnustada ja millised mitte.

²⁶⁷ T. Saarma. Seletuskiri Pankrotiseaduse muutmise seaduse (V peatükk, nõuded pankrotimenetluses) eelnõu juurde, 2018, lk 12.

²⁶⁸ T. Saarma. Seletuskiri pankrotiseaduse muutmise seaduse (V peatükk, nõuded pankrotimenetluses) eelnõu juurde, 2018, lk 10.

²⁶⁹ T. Saarma. Seletuskiri pankrotiseaduse muutmise seaduse (V peatükk, nõuded pankrotimenetluses) eelnõu juurde, 2018, lk 12.

²⁷⁰ T. Saarma. Seletuskiri pankrotiseaduse muutmise seaduse (V peatükk, nõuded pankrotimenetluses) eelnõu juurde, 2018, lk 12.

Lõige 4 kohaselt esitab haldur kõik dokumendid, mis talle esitatakse ja mis tõendavad eeltoodud infot, koos nimekirjaga kohtule.

Paragrahvida 100³ reguleeritakse võlausaldajate nimekirja kohtus kinnitamist.

Eelnõuga tehakse ettepanek viia võlausaldajate nimekirja ja nende tunnustatud nõuete kinnitamine hagita menetlusse. See annab kohtule võimaluse kohaldada uurimisprintsipi, mh kuulata menetlusosalisi ära ka istungil, kui see on kohtu hinnangul põhjendatud ja vajalik.²⁷¹

Üldiselt lahendatakse hagita menetluses asju, kus poolte vahel puudub hagimenetlusega võrreldav vaidlus. Otstarbekuse põhimõttest lähtuvalt on hagita menetlusse määratud ka mitmeid vaidlusmenetlusi. Tegemist on eelkõige asjadega, kus hagimenetluse formaalsete reeglite range järgimine ei võimalda efektiivselt täita TsMS §-s 2 nimetatud tsiviilkohtumenetluse ülesannet, s.o lahendada asi õigesti, mõistliku aja jooksul ja võimalikult väheste kuludega.²⁷²

Hagita menetlus erineb hagimenetlusest mitmes aspektis oluliselt. Hagita menetluses ei ole kohus menetlusosaliste esitatud taotluse ja asjaoludega seotud ning saab ise neid selgitada, tõendeid koguda ja menetlusosalisi kaasata (TsMS § 477 lg 5, § 5 lg 3, § 477 lg 7, § 230 lg 3, § 198 lg 3). Hagita asi lahendatakse määrusega (TsMS § 478 lg 1). Menetluskulude jaotamine menetlusosaliste vahel toimub õigluse alusel (TsMS § 172 lg 1 ls 2). Hagita menetluses tehtud määruse peale on määruskaebuse esitamise tähtajad lühemad, 15 päeva määruse kättetoimetamisest nii apellatsioon- kui kassatsioonimenetluses (TsMS § 661 lg 2 ls 1, § 698 lg 2). Hagimenetluses on vastavad tähtajad 30 päeva (TsMS § 632 lg 1, § 670 lg 1). Seejuures saab hagita menetluses määruskaebuses ringkonnakohtule esitada ka uusi asjaolusid ja tõendeid ning määruskaebust lahendab esmalt asja lahendanud maakohus ise (TsMS § 662 lg 3, § 663).²⁷³

Hagita menetlus on menetlusosalisele odavam, sest üldjuhul puudub vajadus kasutada professionaalset õigusabi.²⁷⁴ Menetlus on ka efektiivsem ja kontsentreeritum, kuivõrd kohus ei ole menetlusosaliste taotlustega seotud ning saab asja läbi vaadata ulatuses, nagu vaidluse lahendamiseks vajalik on.²⁷⁵ Seega on hagita menetluses võimalik nõuete kaitsmine läbi viia kiiresti ja tõhusalt, sest tähtajad on lühemad ja kohtul on aktiivsem roll. Hagita menetluses toimuks nõuete üle tekkinud vaidluste lahendamine kiiremini, sest ühes menetluses vaadatakse läbi kõik konkreetsetes pankrotimenetluses esitatud nõuded. Samuti tagab see kohtunikule parema ülevaate menetlusest, mis omakorda võimaldab jõuda õigema lahendini.

Võlausaldajate nimekirja kinnitamise menetlus allub sarnasele loogikale nagu jaotusettepaneku või lõpparuande kinnitamine. Seda peab tegema kohtunik, kes konkreetset pankrotiasja läbi vaatab. Riigilõivu selle eest ei küsita. Selliselt on kohtunikul pankrotimenetlusest täielik ülevaade, see aitab hoida kokku kohtunike ressursi, kui mitme kohtuniku asemel tutvub menetluse asjaoludega vaid üks kohtunik, ning viia menetlus läbi kiiremini.

²⁷¹ T. Saarma. Seletuskiri pankrotiseaduse muutmise seaduse (V peatükk, nõuded pankrotimenetluses) eelnõu juurde, 2018, lk 16.

²⁷² V. Kõve, I. Järvekülg, J. Ots, M. Torga. Tsiviilkohtumenetluse seadustik III. Kommenteeritud väljaanne, XI–XV osa (§-d 475–759), Tallinn, 2018, JUURA, lk 31 p 1.1.a, lk 36 p 2.2.b; RKTkm 17.05.2010, 3-2-1-42-10, p 20.

²⁷³ V. Kõve, I. Järvekülg, J. Ots, M. Torga. Tsiviilkohtumenetluse seadustik III. Kommenteeritud väljaanne, XI–XV osa (§-d 475–759), Tallinn, 2018, Juura, lk 31 p 1.1.b.

²⁷⁴ RKTkm 01.06.2011, 3-2-1-17-11, p 11

²⁷⁵ V. Kõve, I. Järvekülg, J. Ots, M. Torga. Tsiviilkohtumenetluse seadustik III. Kommenteeritud väljaanne, XI–XV osa (§-d 475–759), Tallinn, 2018, Juura, lk 36 p 2.2.b.

Lõige 1 reguleerib võlausaldajate nimekirja kinnitamist. Kohus lahendab esitatud vastuväiteid, taotlused ja avaldused sisuliselt.²⁷⁶ Üldjuhul peaks kohus võlausaldajate nimekirja kinnitama 30 päeva jooksul. See võib eeldada kohtuniku poolt teatavat töö planeerimist. Samas sätestatakse kohtunikule võimalus nimekirja kinnitamise tähtaega pikendada kuni 30 päeva võrra. Seega saab maksimaalselt kuluda nimekirja kinnitamisele 60 päeva. Selline vajadus võib tekkida näiteks siis, kui nõuete üle toimuvad keerulised vaidlused. Ühtlasi määrab kohus nõuete rahuldamisjärgud ja nõuete jaotised. Sellega seoses ei ole jaotusettepaneku esitamine enam vajalik ning vastavad sätted (eelkõige PankrS §-d 143–145) tunnistatakse kehtetuks.

Võlausaldajate nimekirja kinnitamine lahendatakse hagita menetluses. Hagita menetluses on kohtul uurimiskohustus ja kohustus koguda vajadusel omal algatusel tõendeid, kui seadusest ei tulene teisiti (TsMS §-d 230 lg 3, 477 lg 7). Kuivõrd pankrotimenetluses võib olla palju võlausaldajaid ja mitmeid nõuete üle peetavaid vaidlusi, võib kohtu kohustus siinkohal omal algatusel tõendeid koguda muutuda kohtu jaoks liiga koormavaks. Seetõttu sätestatakse, et võlausaldajad ja haldur saavad oma nõuete ja vastuväidete tõendamisel tugineda hagimenetluses lubatud tõenditele ning kohus omal algatusel tõendeid ei kogu.

Üldjuhul on hagita menetluses kohtul omal algatusel tõendite kogumiseks kaks olulist põhjust. Esiteks siis, kui hagita asjas puudub klassikalises mõttes vastaspool, kes avaldaja seisukohti kummutavad tõendid kohtu ette tooks. Teiseks siis, kui asjas esineb ülekaalukas avalik huvi, millest tulenevalt ei ole seadusandja pidanud vajalikuks jätta hagita asjades tõendite kogumist vaid menetlusosaliste hooleks, isegi kui vaidlevad pooled on olemas. Näiteks on tugev avalik huvi eestkoste seadmise või alaealistega seotud asjades.²⁷⁷ Nagu eelpool selgitatud, siis pankrotimenetluses nõuete üle peetavate vaidluste lahendamine hagita menetluses on mõistlik ja vajalik tulenevalt otstarbekuse põhimõttest. Hagita menetluses saab nõuete üle peetavad vaidlused lahendada oluliselt kiiremini kui mitmes paralleelselt toimivas hagimenetluses. Tegemist ei ole aga asjadega, kus vastaspool puuduks. Seetõttu on ka võimalik lähtuda hagimenetluse tõendamise reeglitest, st menetlusosalised peavad kohtule ise vajalikud tõendid esitama. Kohtul on ka õigus teha menetlusosalistele ettepanek esitada täiendavaid tõendeid (TsMS § 230 lg 2).

Lõige 2 reguleerib võlausaldajate nimekirja kinnitamata jätmist juhul, kui haldur ei ole nimekirja koostamisel järginud seaduses sätestatud korda. Haldur peab tagama, et võlausaldajate nimekiri on vormistatud vastavalt seaduses sätestatud vorminõuetele ning et ei oleks rikutud võlausaldajate õigusi. Eelkõige peetakse silmas, et haldur võimaldaks teostada vastuväidete, seisukohtade, taotluste ja avalduste esitamise õigust (PankrS § 100¹ lg-d 3 ja 5) ning edastaks kohtule kogu vajamineva info ja dokumendid (PankrS § 100¹ lg 2 ja § 100² lg 3). Pankrotihalduri poolt kogu vajamineva info kogumine hoiab ära kohtu koormuse liigse kasvamise ning võimaldab nimekirja kinnitada kiiremini. Seetõttu on oluline, et haldur kogu vajamineva info enne nimekirja kohtule esitamist välja selgitab ja kokku koondab. Kui kohus tuvastab, et haldur ei ole käesoleva paragrahvi lõikes 2 sätestatud tingimusi täitnud, tagastab kohus materjalid haldurile määrusega eelnõu kohase kohtuvälise menetluse läbiviimiseks.²⁷⁸ Kui kohtul on siiski võimalik puudus ise kõrvaldada, näiteks menetlusosaliselt vajalikku infot küsides, peaks kohus seda menetlusökonoomiat arvestades tegema. Sellisel juhul ei ole mõistlik asja haldurile tagasi saata, kuivõrd see võtaks täiendavalt aega ja pikendaks menetlust.

²⁷⁶ T. Saarma. Seletuskiri pankrotiseaduse muutmise seaduse (V peatükk, nõuded pankrotimenetluses) eelnõu juurde, 2018, lk 16.

²⁷⁷ V. Kõve, I. Järvekülg, J. Ots, M. Torga. Tsiviilkohtumenetluse seadustik I. Kommenteeritud väljaanne, I–IV osa (§-d 1–305), Tallinn, 2017, Juura, lk 1256, p 3.4.1.d.

²⁷⁸ T. Saarma. Seletuskiri pankrotiseaduse muutmise seaduse (V peatükk, nõuded pankrotimenetluses) eelnõu juurde, 2018, lk 16.

Lõige 3 reguleerib nõuete kaitsmiseta tunnustamist, st kohus neid nõudeid ei analüüsi. Sellisteks nõueteks on nõuded, millele ei esitatud ühtegi vastuväidet või millele esitatud vastuväitest loobuti, ning nõuded, mida tunnustatakse kaitsmiseta. Säte võtab üle kehtiva PankrS § 103 lõiked 2 ja 4. Ka nõuete kirjaliku kaitsmise puhul ei ole vaja kaitsta selliseid nõudeid, millele vastu ei vaielda, ega nõudeid, mis tulenevad kindlast õigusallikast, nt jõustunud kohtulahendist.

Ühtlasi täiendatakse **lõikes 4** kaitsmiseta tunnustatud nõuete nimekirja nõuetega, mis ei vaja pankrotimenetluses kaitsmist. Tegemist on nõuetega, mis on ka TMS § 2 lg 1 kohaselt täitedokumentiks ning millel on suur õiguskindlus, need on jõustunud ning neid ei ole võimalik vaidlustada. Kuivõrd nõuete nimekiri täieneb, muudetakse sätte struktuuri ja esitatakse nõuded loendina.

Kehtiva pankrotiseaduse kohaselt loetakse nõuete kaitsmise koosolekul kaitsmiseta tunnustatuks nõue, mis on rahuldatud kohtulahendiga või TMS § 2 lõike 1 punkti 6 või 6¹ kohaselt täitedokumentiks oleva vahekohtu lahendiga, ja pandiõigus, mida on tunnustatud kohtulahendiga või TMS § 2 lõike 1 punkti 6 või 6¹ kohaselt täitedokumentiks oleva vahekohtu lahendiga või mis on kantud kinnistusraamatusse, laevakinnistusraamatusse, kommertsandiregistrisse või väärtpaberite registrisse. TMS § 2 lg 1 punktides 6 ja 6¹ sätestatud täitedokumendid on vahekohtu täidetavaks tunnistatud otsus ning Eesti Kaubandus-Tööstuskoja Arbitraažikohtu ja Notarite Koja vahekohtu jõustunud otsus. Samas nimetatakse TMS § 2 lõikes 1 oluliselt rohkem dokumente, mille alusel nõue võetakse täitmisele. Täitemenetluse algatamine puudutab tugevalt isiku põhiõigusi, mistõttu sobivad täitedokumentideks üksnes väga tugeva õigusjõuga dokumendid. Sellistest dokumentidest tulenevad nõuded võiksid aga olla kaitsmiseta tunnustatavad ka pankrotimenetluses. Kui nõue on kaitsmiseta tunnustatav, kulub selle nõude käsitlemisele vähem ressursi, mis aitab ühtlasi menetluse odavamaks ja kiiremaks muuta.

Siiski ei saa kõiki TMS § 2 lõikes 1 nimetatud dokumente pidada piisavaks, et neid pankrotimenetluses kaitsmiseta tunnustatuks lugeda. Väljatöötamiskavatsusele esitatud tagasisides toodi õigesti välja, et üks eeldus nõude kaitsmiseta tunnustamiseks võib seisneda selles, kui täitedokumentidest tulenevat nõuet enam tavakorras kohtus vaidlustada ei saa. Tagasisidet on ettepanekute tegemisel arvestatud.

Punktid 1 ja 2. TMS § 2 lg 1 punktides 1–4 nimetatud täitedokumendid ehk jõustunud kohtulahendid on PankrS § 103 lõike 4 alusel juba kaitsmiseta tunnustatavad. TMS § 2 lg 1 punktides 6 ja 6¹ nimetatud täitedokumendid ehk Eesti Kaubandus-Tööstuskoja Arbitraažikohtu ja Notarite Koja vahekohtu jõustunud otsus ning muu vahekohtu täidetavaks tunnistatud otsused on samuti PankrS § 103 lõike 4 alusel juba kaitsmiseta tunnustatavad.

Välisriigi täidetavaks tunnistatud vahekohtu lahendit tuleks välisriigi vahekohtute otsuste tunnustamise ja täitmise konventsiooni art 3 teise lause kohaselt kohelda sarnaselt Eesti vahekohtu lahenditega ning mitte oluliselt rangematel tingimustel. Eesti on nimetatud konventsiooni ratifitseerinud 1993. aastal.²⁷⁹ Seetõttu tuleks ka välisriigi vahekohtu lahendeid, mis on täidetavaks tunnistatud, pankrotimenetluses tunnustada kaitsmiseta. Kuivõrd kohus on see, kes tunnistab lahendi täidetavaks, on nende õigusjõud ka tugev.

²⁷⁹ Välisriigi vahekohtu otsuste tunnustamise ja täitmise konventsiooni ratifitseerimise seadus. Vastu võetud 16.06.1993 – RT II 1993, 21, 51. Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/24471>.

Punkt 3. TMS § 2 lg 1 p 4¹ nimetab täitedokumendina ühtset patendikohut käsitleva lepingu (ELT C 175, 20.06.2013, lk 1–40) artiklis 82 nimetatud ühtse patendikohtu jõustunud otsused ja korraldused. Nimetatud otsused ja korraldused kuuluvad artikli 82 lõike 1 kohaselt täitmisele igas lepinguosalises liikmesriigis. Kohtu otsusele lisatakse korraldus selle täitmiseks.²⁸⁰ Tegemist on kohtu lahendiga, millel on suur õiguskindlus ning mis võiks olla kaitsmiseta tunnustatav.

Punkt 4. TMS § 2 lg 1 p 5 nimetab täitedokumendina välisriigi kohtu Eestis täidetavaks tunnustatud või tunnustamiseta täitmisele kuuluva lahendi.

Tunnustamiseta kuuluvad täitmisele kohtulahendid, mis tulenevad maksejõuetuse määruse artiklist 32, mis omakorda viitab Brüsseli I (uuesti sõnastatud) määrusele (1215/2012)²⁸¹ ja mis reguleerib Euroopa Liidu liikmesriigi kohtulahendite tunnustamist ja täidetavaks tunnustamist (art 39). Muu välisriigi kohtulahend kuulub Eestis täitmisele üksnes siis, kui lahend on Eesti kohtu poolt tunnustatud täidetavaks, kui seadusest või välislepingust ei tulene teisiti (TsMS § 621). Kui Eesti kohus otsustab täidetavaks tunnustamise üle, kontrollib kohus muu hulgas, kas kostja või muu võlgnik on saanud oma õigusi mõistlikult kaitsta, ja lahendi jõustumist (TsMS § 620). Sellisel tunnustamata täitmisele kuuluval või Eesti kohtu poolt täidetavaks tunnustatud lahendil on tugev õigusjõud ja seega sellisest lahendist tulenev nõue võiks olla pankrotimenetluses kaitsmiseta tunnustatav.

Punktis 5 sätestatakse, et kaitsmiseta tunnustatavate nõuete hulka kuuluvad kõik TMS § 2 lõikes 1 nimetatud haldusaktid avalik-õigusliku rahalise kohustuse täitmiseks ja mille vaidlustamise tähtaeg on möödunud.

Haldusakt on kehtiv selle andmisest. HMS § 61 lg 2 alusel kehtib haldusakt kuni kehtetuks tunnustamiseni, kehtivusaja lõppemiseni, haldusaktiga antud õiguse lõpliku realiseerimiseni või kohustuse täitmiseni, kui seadus ei sätesta teisiti. Pankrotiseadus ei sätesta haldusakti kehtivuse põhimõtteid pankrotimenetluses tavapärasest teisiti. Isik, kes leiab, et haldusaktiga või haldusmenetluse käigus on rikutud tema õigusi või piiratud tema vabadusi, võib esitada vaide haldusorganile (HMS § 71 lg 1) või pöörduda kohtusse (HKMS §37jj). Isikul, kelle vaie jäi rahuldamata või kelle õigusi vaidemenetluses rikuti, on omakorda õigus pöörduda kaebusega halduskohtusse (HMS § 87 lg 1). Mõnda liiki nõuete puhul on ette nähtud kohustuslik vaidemenetlus või muu kohustuslik kohtueelne menetlus (HKMS § 47 lg 1), mõnda liiki nõuete puhul võib isik pöörduda otse kohtusse. Seega on haldusaktide puhul ette nähtud nii kohtueelne kaebemenetlus kui ka kohtusse pöördumise õigus. Kui isik ei ole oma õigust kasutanud ning haldusakti vaidlustamise tähtaeg on pankroti väljakuulutamise hetkeks möödunud, peaks sellisest haldusaktist tulenev nõue olema kaitsmiseta tunnustatav ning selle üle ei peaks pankrotimenetluses uuesti vaidlust avama.

Riigikohtu üldkogu on analüüsinud maksuotsuse kui haldusakti tunnustamist pankrotimenetluses. Üldkogu leiab, et lähtudes haldusakti kehtivuse põhimõtetest, ei saa maksuotsust, mis on tehtud enne pankroti väljakuulutamist ning mille vaidlustamise tähtaeg on võlgniku jaoks pankroti väljakuulutamise ajaks möödunud, enam ei võlgnik, pankrotihaldur ega võlausaldaja vaidlustada. Maksunõudele vastuvaidlemine pole sellisel juhul võimalik ning maksunõuet tuleb tunnustada kaitsmiseta.²⁸² Olukorras, kus maksuotsuse kui haldusakti

²⁸⁰ Ühtset patendikohut käsitlev leping (ELT C 175, 20.06.2013, lk 1–40), artikkel 82.

²⁸¹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 12. detsembri 2012. aasta määrus (EL) nr 1215/2012 kohtualluvuse ning kohtuotsuste tunnustamise ja täitmise kohta tsiviil- ja kaubandusajades (uuesti sõnastatud) (ELT L 351, 20.12.2012, lk 1–32).

²⁸² RKÜKo nr 3-2-1-82-14, p 25.

vaidlustamise tähtaeg ei ole võlgniku jaoks veel möödunud, on nii võlgnikul kui ka pankrotihalduril ja võlausaldajal õigus maksuotsust vaidlustada.²⁸³ Seega tuleks kaitsmiseta tunnustada üksnes sellist maksuotsust, mis on tehtud enne pankroti väljakuulutamist aset leidnud asjaoludel ning mille vaidlustamise tähtaeg on pankroti väljakuulutamise ajaks möödunud. Sama peaks kehtima kõikide TMS § 2 lõikes 1 nimetatud haldusaktide puhul.

Haldusakti suhtes haldusorganile vaide esitamise tähtaja kulgemise algus on seatud sõltuvusse haldusaktist teada saamisest (HMS § 75) ja kohtule tühistamiskaebuse esitamine haldusakti teatavaks tegemisest (HKMS § 46 lg 1). Haldusakti teatavakstegemine on põhiõiguste seisukohalt oluline menetlusetapp, kuna teatavakstegemisest haldusakt üldjuhul jõustub ehk omandab kehtivuse ja muutub igapäevase täitmiseks kohustuslikuks (HMS § 60 lg 2) ning hakkab kulgema kaebetähtaeg (HMS § 75, HKMS § 46).²⁸⁴ Dokumentide kättetoimetamine on reguleeritud HMS §-des 25 jj ning HKMS §-des 72 jj. Selleks et haldur ja kohus saaks veenduda haldusakti vaidlustamistähtaja möödumises, tuleks neile esitada ka haldusakti kättetoimetamist tõendavad dokumendid. Ka Riigikohus on selgitanud, et teatud juhtudel aitavad kättetoimetamist kontrollida võimaldavate andmete lisamine tagada suuremat õiguskindlust.²⁸⁵ Lisaks tuleb arvestada, et teate postiga kättetoimetamisel sõltub tegelik kättetoimetamine /.../ postiteenuse osutajast.²⁸⁶ Lisaks nimetab TMS § 2 lg 1 p 51 täitedokumentina Eestis kohtu poolt täidetavaks tunnustatud või tunnustamiseta täitmisele kuuluva välisriigi ametliku dokumendi. Punktis 5 sätestatakse, et kaitsmiseta on tunnustatavad ka sellised avalik-õiguslikud rahalised nõuded, mis tulenevad samasugustest haldusaktidest, nagu punktis 5 eelnevalt viidatakse, kuid mille aluseks on Eestis täidetavaks tunnustatud või tunnustamiseta täitmisele kuuluv välisriigi ametlik dokument.

Erinevalt välisriigi otsuste tunnustamisest maksejõuetusmenetluses ei reguleeri maksejõuetuse määrus välisriigi ametlike dokumentide tunnustamist (artikkel 32). Brüsseli I (uuesti sõnastatud) määrus nr 1215/2012 reguleerib küll Euroopa Liidu liikmesriigis antud ametliku dokumendi tunnustamist täidetavaks tunnustamata (art 58 lg 1), kuid Brüsseli I a määrus ei kohaldu maksejõuetuse menetlustes (art 1 lg 2 p b). Samas tuleb Maailmapanga väljatöötatud põhimõtete ja printsiipide kohaselt pankrotimenetluses välisriikide võlausaldajaid kohelda võrdselt riigisiseste võlausaldajatega.²⁸⁷ UNCITRAL-i juhtnõuete kohaselt tuleb samas järgus olevaid nõudeid kohelda maksejõuetusseaduses võrdselt, sõltumata sellest, kas need on riigisisised või välisriigi nõuded.²⁸⁸ Tulenevalt eeltoodust antakse ka välisriigi ametlikust dokumendist tulenevale nõudele kaitsmiseta tunnustatava nõude positsioon, kui tegemist on samasuguse nõudega, mis Eesti riigisisese dokumendi alusel oleks tunnustatav. Selline klausel on vajalik, kuivõrd vastasel juhul oleks ka näiteks välisriigi notariaalselt tõestatud dokumendist tulenevad nõuded kaitsmiseta tunnustatavad, samas aga Eestis notariaalselt tõestatavad

²⁸³ RKÜKo nr 3-2-1-82-14, p 26-27.

²⁸⁴ RKHko nr 3-15-2813, p-d 14.2-14.3.

²⁸⁵ RKTkm nr 3-2-1-138-13, p 15.

²⁸⁶ RKTkm nr 3-2-1-138-13, p 15.

²⁸⁷ The World Bank. Principles and Guidelines for effective insolvency and creditor rights systems. April 2001, lk 4. Kättesaadav: http://www.worldbank.org/ifa/ipg_eng.pdf (12.06.2014); A. Kasak, E. Lepikson. Välisriigi maksunõude tunnustamine Eesti pankrotimenetluses. Juridica IV/2014, lk 328.

²⁸⁸ United Nations Commission on International Trade Law. Legislative Guide of Insolvency Law. New York 2005, lk 264. Kättesaadav: http://www.uncitral.org/pdf/english/texts/insolven/05-80722_Ebook.pdf (09.10.2019).

dokumendid seda ei oleks.²⁸⁹ Teisest küljest loob säte olukorra, kus näiteks välisriigi maksunõue on kaitsmiseta tunnustatav võrdselt Eesti maksunõuetega.²⁹⁰

Lõikes 5 nähakse ette täpne loetelu, mida tuleb kajastada kohtumääruses, millega kinnitatakse võlausaldajate nimekiri. Kõnesolevas lõikes sätestatud andmed esitab kohtule haldur,²⁹¹ välja arvatud jaotiste määrad. Kohus võib halduri esitatust kõrvale kalduda.

Lõige 6 käsitleb nõuete kaitsmise korra osa, mis puudutab vastuväidete arvestamist ning järgib sama põhimõtet kui PankrS § 103 lg 8. Erinevalt PankrS § 103 lõikest 8 saab nõuete kirjalikult kaitsmise korral nõuet tunnustada hagi asemel määruskaebuse kaudu, kuivõrd nõuete kirjalik kaitsmine toimub hagita menetluses.

Lõige 7 reguleerib kohtumääruse, millega kinnitati võlausaldajate nimekiri, pärast määruskaebuse esitamist. Kaebeõigust ei anta isikutele, kelle õigusi ei kitsendatud.

Lõige 8 sätestab sarnaselt kehtiva seadusega, et kohtul säilib kohustus avaldada määruse resolutsioon väljaandes Ametlikud Teadaanded. Seeläbi on tagatud võlausaldajate õigus saada õigeaegselt teavet avalikust allikast, nagu väljaanne Ametlikud Teadaanded.

Paragrahv 101 tunnustatakse kehtetuks, kuivõrd see reguleerib nõuete kontrollimist ja vastuväidete esitamist enne nõuete kaitsmise koosolekut, mida enam ei toimuks. PankrS § 101 lõikes 1 sätestatud halduri kohustus kontrollida nõuete põhjendatust ja nõuet tagavate pandiõiguste olemasolu jääb alles, kuid saab osaks halduri tegevusest võlausaldajate nimekirja ettevalmistamisel (vaata eelnõu ettepanekut PankrS § 100¹ lg 4 kohta).

Paragrahvi 102 lõiget 1 muudetakse selliselt, et taotluse nõude esitamise ennistamiseks lahendab edaspidi üldkoosoleku asemel kohus. Kuivõrd võlausaldajate nimekirja kinnitamine, millega otsustatakse nõuete tunnustamine, läheb kohtu pädevusse, siis on kohtul mõistlik samas menetluses lahendada ka nõude esitamise tähtaja ennistamise taotlused. Tingimused tähtaja ennistamiseks jäävad samaks, st peab olema mõjuv põhjus. Taotluse esitamine käib halduri kaudu. Haldur kujundab ka ennistamise kohta oma seisukoha, mille edastab samuti kohtule. Seega peab taotluse haldurile edastama enne, kui haldur edastab võlausaldajate nimekirja kohtule kinnitamiseks.

Paragrahvi 102 lõiget 2 muudetakse selliselt, et nõue, mis on esitatud hilinemisega, võetakse arvesse võlausaldajate nimekirjas. Muudatus on tingitud nõuete kaitsmise ja tunnustamise protsessi muutmisest. Tagajärg, st tunnustamise korral rahuldatakse nõue pärast õigeaegselt esitatud tunnustatud nõuete rahuldamist, jääb samaks.

Paragrahvi 102 lõige 3 tunnustatakse seoses sama paragrahvi lõikes 1 tehtavate muudatustega kehtetuks. Võlausaldaja nõude esitamise tähtaja ennistamise taotluse kohta ei tee enam otsust võlausaldajate üldkoosolek. Seega ei saa seda otsust ka enam kohtus vaidlustada. Nõude esitamise tähtaja ennistamise taotlus esitatakse seoses nõuete tunnustamise korra muutmisega edaspidi koos võlausaldajate nõuete nimekirjaga kohtule ning kohus lahendab taotluse.

²⁸⁹ TsMS § 627 mõttes on ametlikeks dokumentideks ilmselt eelkõige mitmed (välisriigi notarite või sarnast ametipositsiooni omavate isikute poolt tõestatud) kohesele sundtäitmisele allumise kokkulepped jms. V. Kõve, I. Järvekülg, J. Ots, M. Torga. Tsiviilkohtumenetluse seadustik III. Kommenteeritud väljaanne, XI-XV osa (§-d 475–759), Tallinn, 2018, Juura, lk 955, p 3.3.c.

²⁹⁰ A. Kasak, E. Lepikson. Välisriigi maksunõude tunnustamine Eesti pankrotimenetluses. Juridica IV/2014, lk 327-328.

²⁹¹ T. Saar. Seletuskiri pankrotiseaduse muutmise seaduse (V peatükk, nõuded pankrotimenetluses) eelnõu juurde, 2018, lk 15.

Paragrahv 103 tunnistatakse kehtetuks seoses nõuete kirjaliku kaitsmise regulatsiooniga. Paragrahv 103 reguleerib nõuete kaitsmise korda selleks ettenähtud koosolekul. Kirjaliku kaitsmise puhul selliseid koosolekuid enam ei peeta. Paragrahvis 103 reguleeritud põhimõtted, näiteks et nõuded, millele vastuväiteid ei esitatud, loetakse tunnustatuks, arvestatakse vastavalt kirjalikule protsessile.

Paragrahvi 104 muudetakse tulenevalt nõuete kaitsmise kirjalikuks muutmisest.

Lõike 1 esimest lauset muudetakse võlgniku vastuväite esitamise tähtaja osas. Kui varem sai võlgnik esitada oma vastuväited võlausaldajate nõuetele hiljemalt nõuete kaitsmise koosolekul, siis tulenevalt nõuete kirjalikust kaitsmisest saab võlgnik seda teha vastuväidete esitamise tähtaja jooksul (tähtaeg eelnõu ettepaneku PankrS § 100¹ lg 3 kohaselt).

Lõiget 1 täiendatakse uue teise lausega, mille kohaselt võlgniku esitatav vastuväide peab olema põhistatud, samadel põhjustel, nagu täiendati PankrS § 100¹ lõikeid 2 ja 3 (vt eelpool).

Lõiget 1 täiendatakse uue, kolmanda lausega, mille kohaselt edastab haldur võlgniku esitatud vastuväite võlausaldajale, kelle nõudele või nõuet tagavale pandiõiguse vastuväide esitati. Muudatus on vajalik, kuivõrd nõudeid ei kaitsta enam võlausaldajate üldkoosolekul. Seega võlgnik ei saa seal ka enam võlausaldajale vastuväiteid esitada ning on vajalik muu viis võlgniku vastuväite võlausaldajale edastamiseks.

Lõikes 2 on võlgniku vastuväite osas osaliselt jäetud kehtima kehtiv kord, mille kohaselt võlgniku vastuväide ei oma mõju nõude tunnustamisele, vaid ainult sellele, kas pankrotimenetluse lõpparuanne on selle võlausaldaja jaoks täitedokument või mitte. Küll aga lahendatakse ka võlgniku esitatud vastuväide võlausaldajate nimekirja kinnitamisel. Selliselt on tagatud nõuete tunnustamise ühtsus. Samuti aitab see hoida kokku kohtute ressursi. Pankrotiasjaga tegelev kohtunik on juba selle menetluse asjaoludega kursis ning on mõistlik ära lahendada ka võlgniku vastuväide, kui et algatada selle osas eraldi menetlus.

Lõige 3 tunnistatakse kehtetuks seoses võlgniku vastuväite lahendamise ja võlausaldajate nimekirja tunnustamisega ja PankrS § 4 lg 5 lisamisega ehk avalik-õiguslike nõuete tunnustamise vaidluste maakohtu pädevuse selge reguleerimisega. Nimetatud säte on tekitanud praktikas segadust ja erinevalt mõistmist, kas avalik-õiguslike nõuete tunnustamise vaidlused peaksid kuuluma maa- või halduskohtu pädevusse. PankrS § 104 lg 3 lisati seadusesse 01.01.2010 kehtima hakanud muudatustega, kui eelnõuga tehti ettepanek avalik-õiguslike nõuete tunnustamise vaidluste andmiseks halduskohtu pädevusse. Seadusandja otsustas siiski teisiti.²⁹²

Riigikohus on analüüsinud PankrS § 104 lõike 3 kehtima jäämise probleeme, ning leidnud järgmist: „PankrS § 104 lg-st 3, siis tuleb võlgnikul selleks, et haldusakt ei omandaks täitedokumendi tähendust, vaidlustada see halduskohtus. Kui leida, et vaidlused maksunõuete tunnustamise üle pankrotimenetluses tuleb lahendada maakohtus ka pärast 1. jaanuari 2010, peaks riik juhul, kui mõni võlausaldaja vaidleb maksunõudele vastu, esitama hagi nõude tunnustamiseks maakohtusse (nagu praegusel juhul tehti). Sellisel juhul võib tekkida olukord, kus samal ajal vaieldakse sama maksunõude üle võlgniku kaebuse alusel PankrS § 104 lg 3 kohaselt halduskohtus ning riigi hagi alusel võlausaldaja vastu maakohtus. See võib kaasa tuua aga vastuolulise praktika ühe ja sama maksunõude osas – halduskohus ja maakohus võivad jõuda sama maksunõude osas erinevale tulemusele. Vastuoluline praktika võib kujuneda ka seetõttu, et maksuotsus, mida vaidlustatakse ja menetletakse halduskohtus ja mille kohta

²⁹² Täpsemad selgitused § 4 lõike 5 juures.

tehakse halduskohtu otsus enne pankrotimenetlust, loetakse PankrS § 103 lg-st 4 tulenevalt tunnustatuks kaitsmiseta, samas kui pankrotimenetluses esitatud maksunõuet, mille kohta ei ole tehtud halduskohtu otsust, tuleb menetleda hagi korras maakohtus. Selline olukord ei oleks ka menetlusökonoomia põhimõttest lähtuvalt mõistlik, kuna tekitaks suure tõenäosusega veelgi menetluskulusid ja suurendaks kohtute töökoormust.“

Tulenevalt nii regulatsiooni selguse huvidest kui ka menetlusökonoomilistel kaalutlustel tunnistatakse PankrS § 104 lõige 3 kehtetuks.

Lõige 4 tunnistatakse kehtetuks. Kehtiva PankrS § 104 lõige 4 reguleerib kulusid, mida võlgnik kannab seoses vastuväite esitamisega. Kuivõrd kogu nõuete kaitsmise süsteem muutub ja nõuete tunnustamine toimub edaspidi hagita menetluses, siis ka kõik menetlusosalised kannavad enda kulud ise. Kulud kantakse vastavalt TsMS § 172 lõikes 1 sätestatule ning PankrS § 104 lg 4 ei oleks enam asjakohane. TsMS § 172 lg 1 kohaselt kannab kulud isik, kelle huvides lahend tehakse. Lahendiks on võlausaldajate nimekirja kinnitamine ning see toiming on kõigi huvides, sh võlausaldajate huvides.

Paragrahvi 105 muudetakse tulenevalt nõuete kaitsmise kirjalikuks muutmisest ja nõuete kaitsmise koosolekute kaotamisest. Tunnustatud nõuded kantakse võlausaldajate nimekirja, mille kinnitab kohus. Samas jääb samaks põhimõte, et tunnustatud nõuet ei saa hiljem vaidlustada, välja arvatud PankrS § 106 lõikes 2 sätestatud juhul.

Paragrahvi 106 muudetakse seoses nõuete üle peetavate vaidluste korra muutmisega.

Paragrahvi 106 pealkirja muudetakse ja lõige 1 tunnistatakse kehtetuks, kuivõrd paragrahv reguleerib edaspidi ainult tunnustatud nõude uuesti läbi vaatamise võimalusi. Nõuete tunnustamine üldkorras on reguleeritud paragrahvides 100¹-100³.

Lõiget 2 muudetakse selles osas, et nõuete kaitsmise koosoleku asemel vaatab nõude või pandiõiguse tunnustamise uuesti läbi vastava avalduse saamisel kohus. Sisuliselt jäävad nõude või pandiõiguse tunnustamise uuesti läbivaatamise alused samaks, st uuesti saab läbi vaadata nõude või pandiõiguse tunnustamist üksnes siis, kui tunnustamine põhineb võltsitud andmetel või võlausaldajate nimekirja koostamisel on oluliselt rikutud seadust. Täiendavalt võimaldatakse tunnustamist uuesti läbi vaadata ka juhul, kui tunnustamine põhineb ebaõigetel andmetel. Ebaõiged andmed on laiem alus kui võltsitud andmed, mille puhul peab olema tuvastatud reaalne andmete võltsimine. Tunnustatud nõude ulatus võib aga muutuda ka selle aluseks olnud andmete muutumisel. Näiteks on praktikas esinenud olukordi, kus nõuet tagab käendus ja käendaja on osa nõudest ära maksnud, kuid pankrotivõlausaldaja võlgniku suhtes nõuet pankrotimenetluses ei vähenda. Selliselt säilitab ta endale suurema häälte arvu ja suurema osa jaotisest, küll aga ei ole see õiglane teiste võlausaldajate suhtes, kui tema nõue realselt enam nii suur ei ole. Pankrotiseaduse loogikast tuleneb, et kui nõue on kaitstud ja tunnustatud, siis seda uuesti läbi vaadata ei saa, välja arvatud PankrS § 106 lõikes 2 nimetatud juhul. Seetõttu tuleks täiendada PankrS § 106 lõiget 2 täiendava alusega. Kuivõrd avalduse nõude uueks läbivaatamiseks lahendab kohus, on tagatud ka õiguskindlus.

Lõige 3 tunnistatakse kehtetuks, kuivõrd nõuete kaitsmise koosolek ei vaata enam nõude või pandiõiguse tunnustamist läbi.

Lõiget 4 muudetakse lähtuvalt sellest, et nõude tunnustamise vaidlus toimub edaspidi hagita menetluses ja avalduse alusel. Kohus lahendab vaidluse 30 päeva jooksul, kuid võib vajadusel seda tähtaega pikendada kuni 30 päeva võrra. Avaldus esitatakse tsiviilkohtumenetluse seadustiku hagita menetluse korras. Riigilõivu tasuma ei pea. Juhul kui võlausaldaja nõuet

tunnustatakse pankrotiseaduses sätestatud korras pärast võlausaldajate nimekirja kinnitamist (nt PankrS § 119 lg 5 alusel), tehakse vastavas osas täpsustus võlausaldajate nimekirjas.²⁹³ Tõendite esitamisele hagimenetluse reeglite kohaldamise kohta vaata paragrahvi 100³ lõike 1 selgitusi.

Sarnaselt võlausaldajate nimekirja vaidlustamisele, mis on reguleeritud PankrS § 100³ lõikes 7, antakse ka nõude uuesti läbi vaatamisel kaebeõigus Riigikohtuni.

Paragrahvi 107 muudetakse selliselt, et võlausaldaja esitatud nõue on piiratud aluse ja suurusega, millele ta tugineb nõudeavalduses, mitte enam nõuete kaitsmise koosolekul.

Paragrahvi 108 täiendatakse lõikega 2¹, mille eesmärgiks on täpsustada pankrotivara määratlust pärandvara pankrotimenetluse olukorras. Pakutud muudatuse kohaselt muutub võlgniku surma korral isiku pärandvara pankrotimääruse alusel pankrotivaraks, mida kasutatakse sihtvarana võlausaldajate nõuete rahuldamiseks ja pärandvara pankrotimenetluse läbiviimiseks. Pankrotivara on isiku pärandvara pankroti väljakuulutamise seisuga, samuti vara, mis nõutakse või võidetakse tagasi, või vara, mille pärija on omandanud pärandvara hulka kuuluva õiguse alusel või pärandvara arvel või hüvitisena pärandvara hulka kuuluva eseme hävimise, kahjustamise või äravõtmise eest.

Võlgniku surma korral muutub isiku pärandvara pankrotimääruse alusel pankrotivaraks. Pankrotivara moodustub pankroti väljakuulutamise (PankrS § 35 lõike 1 punkt 1, § 108 lõige 1) ja selle koosseis tuleks pärandvara pankrotimenetluses üldreegli kohaselt määrata kindlaks pankroti väljakuulutamise aja seisuga, mitte aga isiku surma hetke seisuga.

Pankrotivara hulka peaks pärandvara pankrotimenetluses kuuluma vaid surnud isikule kuulunud vara ehk pärandvara ning samuti vara, mis nõutakse või võidetakse tagasi, või vara, mille pärija on omandanud pärandvara hulka kuuluva õiguse alusel või pärandvara arvel või hüvitisena pärandvara hulka kuuluva eseme hävimise, kahjustamise või äravõtmise eest.

Kuigi võlausaldajatele tuleb tagada kaitse võlgniku surma ja pankroti väljakuulutamise vahele jäävaks ajaks, ei ole praktilisest aspektist mõistlik lugeda kõiki pärijapoolseid tehinguid tühiseks (lisaks ei pruugi kõik tehingud olla pärijatele etteheidetavad, näiteks kulutused inventuuri tegemisele jms). Võlausaldajatele peaks olema aga tagatud samaväärne kaitse kui olukorras, kus pankrotivara koosseis määratakse kindlaks võlgniku surma hetke seisuga. Seda on võimalik tagada tagasivõitmise nõuete ja pärija vastu suunatud kahju hüvitamise nõuete esitamise võimalusega.

Seadust täiendatakse paragrahaviga 116¹, millega nähakse ette eriregulatsioon pärija, testamenditäitja või pärandi hooldaja tehtud tehingu tagasivõitmise kohta pärandvara pankrotimenetluses.

Kui pankrotivõlgnik teeb varaga tehinguid, saab eeldada, et ta on teadlik oma majanduslikust olukorrast ja kahjulike tehingute tegemisel kohaldub tagasivõitmise regulatsioon. Pärijad võivad enne pankrotimenetluse algust olla täitnud pärandaja korraldused, samuti pärandvara ära jaganud. Pärimisõiguslikult neid ka miski selles ei piira. Samas võivad pärijad, testamenditäitja või pärandi hooldaja olla vajalike tehingute kõrval teinud ka selliseid tehinguid, millega on võlausaldajate huve kahjustatud. Igal juhul peaks vältima võimalust, et pärijad (ka testamenditäitja ja pärandi hooldaja) saaksid teadlikult ja tahtlikult võlausaldajate

²⁹³ T. Saarma. Seletuskiri pankrotiseaduse muutmise seaduse (V peatükk, nõuded pankrotimenetluses) eelnõu juurde, 2018, lk 17.

huve kahjustada. Võlausaldajaid võib olla vaja pärijate tehingutega kaasnevate tagajärgede eest kaitsta ka siis, kui pärija on pärandvara arvel täitnud pärandaja korraldused, näiteks annakud, enne kui võlausaldajate nõuded on rahuldatud.

Võlausaldajatele tuleb tagada kaitsemehhanism, mis tagaks nende huvide kaitse, andes võimaluse teatud tehingute tagasivõitmiseks, võttes arvesse tagasivõitmise mõtet, milleks on saada pankrotivarasse tagasi sealt ebaõiglaselt välja läinud vara, tagades võimaluse pankrotivõlausaldajatele selle vara arvel oma nõudeid rahuldada²⁹⁴.

Vastavalt eelnõuga tehtud muudatustele määratakse pärandvara pankrotimenetluse korral pankrotivara kindlaks üldiste reeglite kohaselt (PankrS § 108 lõige 2¹). Lähtutakse sellest varast, mis kuulus pärandvara hulka pankrotimenetluse algatamisel, mitte pärandi avanemise hetkel. See kätkeb endas ohtu, et pärandi avanemise ja pankrotimenetluse algatamise vahel võib pärandvara väärtus väheneda pärija (või testamenditäitja või pärandi hooldaja) käsutuste tõttu. Kui pärija on täitnud sundosa nõude, annaku, sihtkäsundi või -määrangu, on see tehing tagasivõidetav kui kinge.

Isik, kelle nõue tuleneb annakust või muust kõnesolevast nõudest, omandab selle tasuta, muud pärandvara võlausaldajad omandavad oma nõude reeglina tasu eest. Sellest tuleneb ka pärandaja korralduste tagasivõitmise saadav kasu, mis ületab korralduste tagasivõitmise soodustatud isikutele kaasnevad negatiivsed tagajärjed ehk soodustatud isikud saaksid huve tasuta ja vajavad seetõttu vähem kaitset. Kui võlausaldajad, kelle nõue tuleneb annakust, oleksid võrdsed teiste pärandvara võlausaldajatega, oleks pärandajal võimalus olla annakutega helde muude võlausaldajate kulul. Seepärast on õigustatud teatud pärandvara võlausaldajate huvide eelistamine teiste pärandvara võlausaldajate huvidele.

Nende soorituste tagasivõitmise eesmärgiks pärandvara pankrotimenetluses on tagada, et need nõuded täidetakse alles siis, kui kõikide teiste võlausaldajate nõuded on täielikult rahuldatud (vt PankrS § 153 täiendus, millega lisatakse lõikesse 1 punkt 5). Kui pärija teadis või pidi teadma, et pärandvarast ei jätku pärandvaraga seotud nõuete rahuldamiseks ja ta ei ole nõus nende rahuldamiseks oma vara arvel, peab ta esitama pankrotiavalduse (eelnõuga ettenähtud PärS § 137 täiendus, PärS § 142 lõige 6) Vastava kohustuse rikkumisel vastutab ta selle tõttu võlausaldajatele tekkinud kahju eest. Kui pärija aga ei teadnud, et pärandvara on ebapiisav, pärija vastutust kahju hüvitamise näol ei kaasne. Kui pärija on sellises olukorras, kus ta ei tea, et pärandvara ei ole piisav, ning on rahuldanud ka testamentaarsetest korraldustest tulenevad nõuded, jäävad need kehtiva õiguse kohaselt kehtima ka siis, kui hiljem selgub, et on siiski nõudeid, mille rahuldamiseks vara ei ole ja tuleb esitada pankrotiavaldus. Võlausaldajate kaitse huvidest lähtuvalt täiendatakse PankrS §-ga 116¹.

Oluline on mainida, et kõnesoleva paragrahvi raames käsitletakse tehingupoolena pärijat, testamenditäitjat ja pärandi hooldajat. Kui tagasivõidetava tehingu on teinud surnud võlgnik, toimub tehingu või muu toiminguga tagasivõõtmine vastavalt PankrS-i tagasivõitmise üldistele alustele.

Lõikega 1 nähakse ette, et võlgniku surma korral tunnistab kohus kehtetuks tehingu, millega pärija, testamenditäitja või pärandi hooldaja on pärandvara arvelt täitnud annakust, sihtkäsundist ja sihtmäärangust tuleneva nõude või sundosa nõude, eristades kolme erinevat olukorda:

1) ajutise halduri nimetamisest kuni pankroti väljakuulutamiseni;

²⁹⁴ Riigikohtu tsiviilkolleegiumi 15. jaanuari 2014. a otsus nr 3-2-1-149-13, punkt 55.

2) alates pärandi avanemisest, kui nõude rahuldamine toimus muus kui PärS §-s 142 sätestatud järjekorras või üht võlausaldajat teisele eelistades, kui pärandvara oli kohustuse täitmise ajal maksejõuetu ja pärija, testamenditäitja või pärandi hooldaja teadis või pidi maksejõuetusest teadma;

3) alates pärandi avanemisest võlgniku pärija, testamenditäitja või pärandi hooldaja lähikondsele, kui lähikondne ega võlgniku pärija, testamenditäitja või pärandi hooldaja ei tõenda, et pärandvara oli sel ajal maksejõuline ega muutunud maksejõuetuks kohustuse täitmise tõttu (sealjuures loetakse pärija, testamenditäitja või pärandi hooldaja lähikondseks samad isikud nagu füüsilisest isikust võlgniku puhul ehk PankrS § 117 lõikes 1 nimetatud võlgniku pärija, testamenditäitja või pärandi hooldajaga seotud isik, eelnõuga lisatav PankrS § 116¹ lõike 2 teise lause täiendus).

Sarnaselt PankrS § 113 lõikega 2 (rahalise kohustuse täitmise tagasivõitmine) ja PankrS § 114 lõikega 3 (tagatise andmise tagasivõitmine) eeldatakse lähikondse puhul, et ta maksejõuetusest teadis (eelnõu § 116¹ lõige 2 esimene lause).

Muudatustega lisatakse **PankrS §-i 116¹ lõige 3**, mis sedastab, et tagasi ei saa võita pärandaja matuse, tema perekonnaliikmete ülalpidamise, pärandvara valitsemise ning inventuuri tegemise kulusid.

Arvestades kahju hüvitamise eesmärke ja tagasivõidetavate tehingute ringi piiramist vaid pärandaja korralduste ja sundosa nõuetega, sedastatakse **PankrS § 116¹ lõikes 4** selguse huvides, et tagasivõitmine ei välista võlgniku pärija ja testamenditäitja vastu kahju hüvitamise nõude esitamist, mis tuleneb PärS § 142 lõikest 4, § 143 lõigetest 2 ja 5 ja § 83 lõikest 1.

Paragrahvi 118 lõiget 2 muudetakse selliselt, et *aegumistähtaja* asemel sätestatakse *nõude esitamise tähtaeg*, mis on korrektne. Aegumistähtaeg viitab sellele, et nõude saab esitada ka teisele poolele, aga tagasivõitmise hagi saab esitada ainult kohtusse. Seega on PankrS § 118 lõike 2 puhul tegemist õigust lõpetava tähtajaga, mitte aegumistähtajaga.

Paragrahvi 122 lõige 5 ja paragrahvi 123 lõige 6 tunnistatakse kehtetuks. Kehtiva pankrotiseaduse § 122 lõikes 5 on sätestatud tähtaeg, mille jooksul võib võlgniku abikaasa esitada hagi ühisvara jagamiseks ja oma osa välistamiseks pankrotivarast. Selleks on võlgniku abikaasal aega 6 kuud ajast, mil võlgniku abikaasa ühisvara pankrotivarasse arvamisest teada sai või teada saama pidi. PankrS § 123 lõikes 6 on sätestatud tähtaeg vara välistamise või hüvitise nõude esitamiseks. Vara välistamise või hüvitise nõude aegumistähtaeg on üks aasta pankrotiteate ilmumisest arvates, kui aga nõudeõigus tekkis hiljem, siis üks aasta selle tekkimisest arvates.

Praktikas on leitud, et eeltoodud tähtaegade seadmine on ebanõistlik. Kuni vara on alles, peaks seda saama ka pankrotivarast välistada. Kui vara on juba realiseeritud, siis on võimalik nõuda eelisjärjekorras hüvitist (PankrS § 123 lg 4, § 146 lg 1 p 1). Tegemist on varaga, mis kuulub kolmandale isikule või võlgniku abikaasale, mitte pankrotivõlgnikule ning millest ei ole seega õigustatud täita pankrotivõlausaldajate nõudeid. Muudatuse eesmärk on tagada isikute omandiõiguse parem kaitse.

Lisaks on Riigikohus selgitanud järgmist: „*PankrS § 122 lg-s 5 sätestatud ühisvara jagamise nõude aegumistähtaja möödumine ei muuda pankrotivõlgniku ja tema abikaasa ühisvara hulka kuuluvaid esemeid võlgniku lahusvaraks. See tähendab, et abikaasade ühisvaras olevad esemed jäävad nende ühisvaraks ka pärast seda, kui ühisvara jagamise nõude aegumistähtaeg on möödunud. Seetõttu peab haldur PankrS § 126 lg 3 järgi tegema pankrotivara nimekirja märke, et tegemist on võlgniku ja tema abikaasa ühisvaraga. Pankrotihaldur ei või ühisvaras olevaid*

*esemeid pankrotivõlgniku abikaasa nõusolekuta käsutada ning kui ta peaks seda tegema, on käsutamine PKS §-st 31 tulenevalt tühine.*²⁹⁵ Seega ei ole mõistlik piirata võlgniku abikaasa õigust ühisvara jagamiseks tähtajaga, kuivõrd see ei lahenda selle vara edasise käsutamise probleemi. Kokkuvõttes kannatavad ka pankrotivõlausaldajad.

Teiselt poolt on leitud, et selline aegumistähtaeg on oluline, kuna toetab pankrotivara koosseisu kiiret väljaselgitamist. Vastasel juhul ei saa haldur olla kindel, kas vara jääb pankrotivara hulka või mitte.²⁹⁶ Kui vara on ka aegumistähtaja möödumisel veel alles, siis ei ole põhjendatud vara mittevälisamine. Kui kolmas isik või võlgniku abikaasa jääb oma vara välisamise või ühisvara jagamise hagi esitamisega hiljaks, siis riskib ta varast või hüvitisest ilmajäämisega. Teatav ebakindlus võib halduri jaoks kaasneda, kuid seda vähendab halduri vastutuse piiramine. Halduri vastutus eeldab, et haldur teadis või pidi teadma, et vara ei kuulu võlgnikule või kui vara ei ole säilinud halduri süül (PankrS § 123 lg 4 ls 2). Muul juhul kannab vara välisamise nõude või ühisvara jagamise hagi hilisema esitamise riski kolmas isik või võlgniku abikaasa ise.

Paragrahvi 127 lõike 1 sõnastust muudetakse osas, mis kohustab haldurit võlausaldajate esimesel üldkoosolekul tutvustama võlausaldajatele ka halduri tasu ja kulude kalkulatsiooni, mis lisatakse koosoleku protokollile.

Paragrahvi 135 täiendatakse lõikega 2¹, millega laiendatakse PankrS § 135 lõike 2 kohaldamisala ka võlgniku pärijale. Sätte eesmärgiks on selgitada, kas ja millises ulatuses kohalduvad võlgniku pärijale füüsilisest isikust võlgniku kohta käivad sätted.

Reeglina müüb pankrotihaldur pankrotivara täitemenetluse seadustikus sätestatud korras (PankrS § 135 lõige 1), kuid halduri nõusolekul võib füüsilisest isikust võlgnik pankrotivara hulka kuuluva vallasasja või õiguse ise müüa. Vara müünud võlgnik esitab haldurile aruande müügist saadu kohta. Samasugune regulatsioon peaks kohalduma ka surnud võlgniku õigusjärglasest pärijale.

Paragrahvi 139 lõike 2 esimest lauset täiendatakse seoses PankrS § 44 lõike 4 lisamisega. Paragrahvi 139 lõike 2 teises lauses täpsustatakse, et kui haldur müüb pankrotivarasse kuuluva kinnisasja enampakkumisel, jäävad kinnisasja koormavatest õigustest kehtima üksnes õigused, mis asuvad järjekoha poolest eespool sellest esimesena kinnistusraamatusse kantud õigusest, millest tulenevalt saaks pankrotivõlausaldaja nõuda kinnisasja sundmüüki. Kehtiva sõnastuse kohaselt kustuvad kinnisasja pankrotimenetluse raames müügi käigus ära kõik need piiratud asjaõigused, mille arvelt saab nõuda kinnisasja sundmüüki. Selline sõnastus hõlmaks ka pandipidajale, kellel ei ole isiklikku nõuet pankrotivõlgniku vastu, kuuluva hüpoteegi kustutamist. Sellist sätet ei saa pidada pandipidaja huvidega kooskõlas olevaks, samuti ei sobiks see kokku PankrS § 44 uue lõike 4 teise lausega, mille kohaselt ei mõjuta pankrotimenetlus sellise pandipidaja õiguslikku positsiooni. Uue sõnastusega tuuakse selgelt esile, et kustuvad piiratud asjaõigused, mille alusel saab pankrotivõlausaldaja nõuda kinnisasja sundmüüki. Koos PankrS § 44 lõike 4 lisamisega tagab muudatus suurema õigusselguse.

²⁹⁵ RKTko 2-16-9434, p 21. Sarnane seisukoht RKTko 2-15-16664, p-des 20-21 kuni 28.03.2019 kehtinud TMS § 14 lõikes 2 sätestatud ühisvara jagamise nõude esitamise üheaastase aegumistähtaja osas. TMS § 14 lg 2 muudeti ning vastav tähtaeg jäeti seadusest välja (Tsiviilkohtumenetluse seadustiku ja teiste seaduste muutmise seadus 759 SE. Kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/3d9648e0-4921-4cba-a864-33103d1e3840/Tsiviilkohtumenetluse%20seadustiku%20ja%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seadus>).

²⁹⁶ P. Kriibi, S. Liin. Maksejõuetuse revisjoni lähteülesande projekt. Tallinn, 2016, lk 106, 122. Kättesaadav: <https://www.just.ee/et/eesmargid-tegevused/oiguspoliitika/kodifitseerimine-ja-oigusloome-arendamine/maksejouetusoiiguse>.

Paragrahvid 143–145 tunnistatakse seoses nõuete tunnustamise kohtulikuks muutmisega kehtetuks. Kui kohus lahendab võlausaldajate nimekirja kinnitamisel ka nõuete üle peetavad vaidlused, saab ta ühtlasi määrata ära vastavad jaotised. Jaotised sõltuvad tunnustatud nõuete suurusest.

PankrS § 145 lg-st 2 tulenevalt peab kohus esialgset jaotusettepanekut sisuliselt kontrollima ning kohtul lasub kohustus veenduda, et jaotusettepanekuga ei rikuta võlgniku ja võlausaldajate õigusi.²⁹⁷ Võlausaldaja jaotusettepanekule vastuväite esitamise ja jaotusettepaneku kinnitava maakohtu määruse vaidlustamise sisuks saab eelkõige olla see, et ta vaidlustab jaotise suurust suhtes teiste võlausaldajatega, st võlausaldajatevahelist jaotist.²⁹⁸ Seega, kui kohus määrab jaotised võlausaldajate nimekirja kinnitamisel ning määrusele, millega võlausaldajate nimekiri kinnitati, saab määruskaebust esitada, on võlausaldajate peamine huvi endiselt tagatud.

Haldur saab väljamakseid teha pärast kohtu poolt jaotiste määramist. Vastavalt muudetakse ka PankrS § 154 lõiget 2. Haldur saab väljamakseid teha vastavalt raha laekumisele. Seega võib haldur vajaduse korral teha väljamakseid ka mitmes osas. Seadusega ei saa haldurile ette kirjutada, kui tihti ta peab väljamakseid tegema. See sõltub konkreetsetest asjaoludest, sh arvestades PankrS § 146 lõikes 1 nimetatud väljamakseid. Väljamaksete tegemisel arvestab haldur ka nõudeid, mille üle vaidlused alles käivad ning hoiustab vastavad summad vastavalt PankrS § 151 lõikes 1 sätestatule. Lisaks avaldab haldur Ametlikes Teadaannetes väljamaksete tegemise kohta teate (muudatus PankrS § 154 lg 3). Sellega tagatakse võlausaldajatele info pidev kättesaadavus, antakse võimalus juhtida halduri tähelepanu vigadele ning see aitab vastuvõtuviivituse algust tõendada. Ka saab infot pankrotivara müügi kohta enampakkumise aktist. Väljamaksete osas saab kaebuse esitada lõpparuande kinnitamisel.

Saksa õiguse kohaselt tehakse väljamakseid jaotusnimekirja alusel (InsO § 188). Haldur koostab nimekirja nii enne ositi kui ka lõplikku jagamist. Nimekirjaga saab tutvuda pankrotikohtu kantseleis (InsO § 188 ls 3).²⁹⁹ Nõuete rahuldamisega alustatakse pärast nõuete kaitsmise koosolekut (InsO § 187 lg 1) ja väljamakseid võib teha nii sageli, kui on piisavalt raha pankrotivaras (InsO § 187 lg 2). Väljamaksete tegemiseks on vajalik pankrotitoimkonna nõusolek (InsO § 187 lg 3). Jagamisel arvestatakse ka eraldamisõigust omavate võlausaldajate ja tingimuslike nõuetega kui ka nõuetega, mille üle alles peetakse vaidlusi, nende jaotisele vastav summa hoiustatakse (InsO § 189, § 190, § 191). Ositi jagamise puhul on võlausaldajatel õigus esitada jaotusnimekirjale ka vastuväiteid (InsO § 194). Haldur määrab jaotusnimekirjas ka jaotised (InsO § 195) ning nõuete esitamine kestab kauem. Eelnõuga väljapakutav lahendus on selles osas erinev ning võlausaldajad ei saa halduri väljamakse otsusele vastuväiteid esitada, samas määratakse erinevalt Saksa õigusest jaotised kohtumääruses, millega kinnitatakse võlausaldajate nimekiri ning mille peale võlausaldajad saavad määruskaebuse esitada.

Paragrahvi 146 lõiget 1 täiendatakse punktiga 2¹, millega lisatakse pärandvara pankrotimenetluses PärS § 142 lõike 1 punktis 1 nimetatud kulud (s.o pärandaja matuse, tema perekonnaliikmete ülalpidamise, pärandvara valitsemise ning inventuuri tegemise kulud) nende pankrotimenetlusega seotud väljamaksete nimekirja, mis tehakse pankrotivara enne jaotise alusel raha väljamaksmist.

²⁹⁷ RKTkm nr 3-2-1-160-14, p 19; RKTkm nr 3-2-1-167-11, p 11; RKTkm nr 3-2-1-141-08, p 15; RKTkm nr 3-2-1-126-06, p 14.

²⁹⁸ RKTkm nr 3-2-1-167-11, p 11; RKTkm nr 3-2-1-141-08, p 15.

²⁹⁹ Dr. Ulrich Foerste. Pankrotiõigus. Tõlkinud K. Kliimask, toimetanud P. Varul. OÜ Juura, Tallinn, 2018, lk 182, änr 441.

Eelkõige on nimetatud kulude regulatsiooni vajadus tingitud asjaolust, et pärimisseadus näeb ette eripärased pärimisõiguslikud nõuded ja kohustuste täitmise järjekorra, mida pankrotiseadus ei arvesta. See tekitab seaduse tõlgendamisel ja praktikas ebaselgust, kas ja millises ulatuses tuleb PärS-i regulatsiooni pankrotimenetluses arvestada.

PärS § 142 lõike 1 punktis 1 nimetatud kulusid ei peaks nimetatud soorituse teinud isikud esitama pankrotivõlausaldajadena ja vastavas olukorras menetluses osalema, sh neid nõudeid kaitsma. Need kulud peaksid saama kaetud pankrotivaraga seotud väljamaksetena. Eelnõuga pakutakse välja lahendus, millega pärandaja matuse ja tema perekonnaliikmete ülalpidamise kulud, inventuuri ja pärandvara valitsemise kulud kuuluvad PankrS § 146 lõike 1 kohaselt väljamaksmisele kolmanda kategooriana, sealhulgas ei eristata neid üksteisest, arvestades, et ka PärS-is ei ole neid diferentseeritud (kuigi põhjendatud võiks olla pärandaja perekonnaliikmete ülalpidamiskulude tasumine koos PankrS § 146 lõike 1 punktis 2 nimetatud elatisega maksmisega). Seega toimub muudatuste kohaselt PärS § 142 lõike 1 punktis 1 nimetatud kulude väljamaksmine pärast vara välistamise ja tagasivõitmise tagajärgedest tulenevaid nõudeid ning võlgnikule ja tema ülalpeetavale makstavat elatist, kuid enne massikohustusi. Erinevalt massikohustustest on need kulud kantud enne pärandvara pankroti väljakuulutamist.

Eelnõuga säilitatakse põhimõte, et ka pärandvara pankrotimenetluses hüvitatakse pankrotimenetluse kulud pärast massikohustusi ja selleks eriregulatsiooni ette ei nähta. Kui pärija vastutus on pärandvara pankroti korral pärandvaraga piiratud, siis ei peaks olema võimalust ka jätta pärandvara pankrotimenetluse kulusid pärija kanda, need tuleks tasuda pärandvara/pankrotivara arvel. Kui pankrotivarast ei jätku massikohustuste ja pankrotimenetluse kulude katteks vajalike väljamaksete tegemiseks, tuleb pankrotimenetlus lõpetada vastavalt PankrS §-le 158 (pankrotimenetluse raugemine pärast pankroti väljakuulutamist). Samas ei saa pärija oma kulusid seoses pärimismenetlusega (näiteks kulud pärimismenetluse algatamiseks, pärimistunnistuse väljastamise tasu jms) rahuldada pärandvara arvel.

Paragrahvi 148 lõiget 1 täiendatakse punktiga 1¹, millega sedastatakse, et pärandvara pankrotimenetluse ajal halduri poolt pankrotivara valitsemise kulusid loetakse massikohustuseks.

Seoses võimaliku terminoloogilise segadusega nähakse massikohustusena sõnaselgelt ette sellised pankrotivara valitsemise kulud, mis on halduril tekkinud pärandvara pankrotimenetluse ajal oma ülesannete täitmise raames. Eesmärgiks on eristada pärandvara pankrotimenetluse ajal halduri poolt pankrotivara valitsemise kulusid PärS § 142 lõike 1 punktis 1 nimetatud pärandvara valitsemise kuludest.

Paragrahvi 150 lõiget 1 täiendatakse punktiga 7, mille kohaselt kuuluksid pankrotimenetluse kulude hulka ka kulud, mida kannab maksejõuetuse teenistus pankrotimenetluse avaliku uurimise läbiviimisel.

Paragrahvi 152 lõiget 1 muudetakse seoses PankrS § 44 lõigete 5–7 täiendamisega. PankrS § 44 lõiked 5–7 reguleerivad võlgniku suhtes isikliku nõudeta pandipidaja õigusi olukorras, kus koormatud vara müüakse pankrotimenetluse raames ja pandipidaja piiratud asjaõigus selle tagajärjel lõpeb. Sellisel juhul on tal õigus teatada oma asjaõiguslikust realiseerimisenõudest koos kolmanda isiku vastu oleva nõudega haldurile, sh juhul, kui nõue on tingimuslik. Näiteks võib pankrotivõlgnik olla taganud pankrotivarasse kuuluva asjaga kolmanda isiku laenu, kuid kolmas isik täidab oma kohustust korrektselt. Sellisel juhul ei ole pandipidaja nõue sissenõutavaks muutunud ja ta saab oma nõude esitada tingimuslikuna. Nõude sissenõutavaks

muutumise aeg ei ole teada. Sõltuvalt nõudest võib see aeg olla väga erinev. Näiteks eluasemelaenu puhul võib laenu tagasimaksimine toimuda 20–30 aasta jooksul. Samasugune olukord võib tekkida ka muude tingimuslike nõuete puhul. Seetõttu muudetakse tingimuse saabumise maksimaalse tähtaja seadmine paindlikumaks ja võimaldatakse kohtul pikendada tingimuse saabumise tähtaega õigustatud isiku taotlusel vastavalt konkreetse menetluse asjaoludele. Kohus peaks tähtaja pikendamisel määrama kindlaks tähtaja lõppemise aja ehk tähtpäeva. Raha hoiustamise periood ei tohiks olla ebamäärane.

Paragrahvi 151 lõikest 1 jäetakse välja sõnad „vastavalt esialgsele jaotusettepanekule“ ning **paragrahvi 152 lõigetes 1 ja 2** viidatakse jaotusettepaneku asemel võlausaldajate nimekirjale. Muudatused on seotud võlausaldajate nimekirja kohtuliku kinnitamisega, mille käigus määrab kohus ühtlasi ära jaotised ning mistõttu jaotusettepanekuid, sh esialgseid, enam ei esitata. Väljamaksete tegemine toimub edaspidi võlausaldajate nimekirjas määratud jaotiste alusel.

Paragrahvi 153 lõiget 1 täiendatakse punktiga 4 ja nähakse ette annakute, sihtkäsundite ja -määrangute ning sundosa nõuete rahuldamisjärk pändvara pankrotimenetluses.

Pändvara pankrotimenetluses peaksid lisaks pändaja enda eluajal tehtud tehingutest tulenevatele nõuetele olema hõlmatud ka nõuded, mis on tekkinud pärast pändi avanemist ning mis tulenevad pändaja korraldustest või on seotud pärimise käiguga. Eelnõuga täiendatakse PankrS-i ja sätestatakse, et pändvara pankrotimenetluses on võlausaldajaks ka isik, kellel on pändvara suhtes varaline nõue, mis on tekkinud enne pankroti väljakuulutamist ja mille puhul on kohustatud isikuks võlgniku pärija (PankrS § 8¹ lõige 5). Seega antakse pändvara pankrotimenetluses pankrotivõlausaldajatenä osalemise õigus ka pändaja korraldustest tulenevalt soodustatud isikutele ja isikutele, kellel on õigus nõuda pändaja korralduste täitmist. Pändaja korraldusest tulenevateks nõueteks on annakutest, sihtkäsunditest ja -määrangutest tulenevad nõuded, mille täitmist saab nõuda üksnes pändvara arvel.

Pärimismenetluses täidetakse kõnesolevad nõuded pärast inventuuri kõige viimases järjekorras (PärS § 142 lõike 1 punkt 3) ja samaväärne rahuldamisjärk peaks neil olema ka pankrotimenetluses ehk need nõuded rahuldatakse pärast kõikide teiste võlausaldajate nõuete täitmist. See muudab küll soodustatud isikute nõuete rahuldamise üsna ebatõenäoliseks, kuid soodustatud isikute väiksem kaitse on õigustatud sellega, et nad saaksid pändaja korralduste täitmise eest vara tasuta.

Paragrahvi 153 täiendatakse lõikega 1¹, mille kohaselt makstakse maksejõuetuse teenistuse poolt rahastatud eriauditi eest hüvitatavad kulud välja samal järjekohal pandiga tagamata võlausaldajate nõuetega. Eriauditi kulu on sõltuvuses neile tehtavatest väljamaksetest. Kulu kannavad võrdeliselt nii tähtaegselt esitatud kui tähtaegselt esitamata tunnustatud nõuded. Näiteks kui pärast eriauditi kuulub pandiga tagamata tähtaegselt esitatud tunnustatud nõuetega võlausaldajatele väljamaksmisele 25 000 eurot, tähtaegselt esitamata tunnustatud võlausaldajatele 5000 eurot ja eriauditi kulu oli 10 000 eurot, siis saab eriauditi kulu hüvitada maksimaalselt 3000 euro ulatuses (10% pandiga tagamata võlausaldajatele tehtavatest väljamaksetest), millest omakorda hüvitatakse tähtaegselt esitatud nõuete arvelt 2500 eurot ja tähtaegselt esitamata nõuete arvelt 500 eurot. Ühtlasi, kui tähtaegselt esitamata nõuete katteks raha ei jagu, ei osale nad ka eriauditi kulude hüvitamises.

Paragrahvi 153 lõiget 2 täiendatakse teise lausega, millega sätestatakse põhimõte, et haldur võib hüvitada pandieseme müügist saadud raha arvelt kõik pandieseme haldamise ja müügiga seotud otsesed kulud. PankrS § 153 lg 2 sätestab, et pandiga tagatud nõue rahuldatakse esimeses järgus pandieseme müügist saadud raha ulatuses, millest on maha arvatud PankrS § 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. PankrS § 153 lg 2 mõte on olnud kehtestada piirang, üle mille ei pea pandivara vastutama pankrotimenetlusega seotud väljamaksete ja kulude eest. Teiselt poolt tagada, et ka pandiga tagatud nõudega võlausaldajad osaleksid kulude kandmises.³⁰⁰ Piirang on mõistlik, välja arvatud juhul, kui pandieseme haldamise ja müügiga seotud otsesed kulud ületavad PankrS § 153 lg 2 piirmäära. Seepärast on vajalik seaduses sätestada, et pandieseme müügist saadud raha arvelt võib katta kõik sama pandieseme haldamise ja müügiga seotud otsesed kulud.

Ka Riigikohus on leidnud, et pankrotimenetluse kulude proportsioonist võib kõrvale kalduda, kui mõne võlausaldaja nõude tagatiseks oleva vara säilimiseks ja hoolduseks on tehtud otseseid kulutusi.³⁰¹

Eeltooduga seoses tuleb muuta ka paragrahvi 153 lõike 2 esimeses lauses sätestatud piirmäära, sest kehtiva õiguse järgi sisaldab see endas ka pandieseme haldamise ja müügiga seotud otseseid kulusid. PankrS § 153 lõike 2 täiendamisel teise lause kohaselt jääksid need aga edaspidi piiramatult pandieseme kanda. Kui sätestatud piirmäär jätta muutmata, tooks PankrS § 153 lg 2 täiendamine teise lausega kaasa olukorra, kus pankrotihalduril on võimalik katta üldised pankrotimenetluse kulud 15/100 ulatuses ja samas hüvitada pandieseme müügist saadud raha arvelt lisaks ka pandieseme haldamise ja müügiga seotud otsesed kulud. Näiteks on võimalik, et pankrotihaldur kannab 15/100 piirangu raames pandieseme müügist laekunud vahendite arvel esmalt muud pankrotimenetluse kulud kogu piirangu ulatuses ning seejärel pandieseme haldamise ja müügiga seonduvad otsesed kulud ülejäänud pandieseme müügist saadud vahendite arvelt, kuna 15/100 piirang ei sisalda piirmäära sisest proportsiooni, mis näeks ette, millise osa piirmäärast võivad moodustada pankrotimenetluse üldised kulud ja millise osa pandieseme müügi ja haldamisega seotud otsesed kulud. Sisuliselt suurendaks selline tulemus olulisel määral pandipidaja poolt kulutuste kandmise määra.

Kehtiva õiguse järgi on võimalik, et pandieseme haldamise ja müügiga seotud otsesed kulud moodustavad 15% või enam pandieseme müügist saadud summast. Selliselt ei osale pandipidajast võlausaldaja sisuliselt pankrotimenetluse kulude kandmisel ja see jääb teiste võlausaldajate kanda. See ei ole kooskõlas võlausaldajate kollektiivsuse ega võrdse kohtlemise põhimõttega. Samuti on võimalik, et pandieseme haldamise ja müügiga seotud otsesed kulud on suuremad kui 15% pandieseme müügist saadud summast, sellisel juhul ei tohiks need jääda teiste võlausaldajate kanda. Teiselt poolt ei oleks õiglane, kui edaspidi moodustavad PankrS § 146 lõikes 1 nimetatud summad endiselt 15% pandieseme müügist saadud summast, kuid kõik pandieseme haldamise ja müügiga seotud otsesed kulud kantakse pandieseme arvelt sellele lisaks. Seega tuleks PankrS § 153 lõike 1 esimeses lauses sätestatud piirmäära muuta.

Küsimus taandub sellele, millises ulatuses pandieseme müügist saadud summast peaks pandipidajast võlausaldaja osalema PankrS § 146 lõikes 1 nimetatud väljamaksetes osalema. Kohtupraktikast on näha, et reaalsete kulutuste jaotumise osakaal on väga erinev, mistõttu saab piirmäära seada paika tinglikult. Eelnõule antud tagasisides tegi Pangaliit ettepaneku, et vastav piirmäär võiks koosmõjus PankrS § 153 lõike 2 muude muudatustega olla 10/100. Arvestades, et tegemist on ülemmääraga, mitte fikseeritud määraga, võiks see olla mõistlik.

Kokkuvõttes muudetakse PankrS § 153 lg 2 sätestatud regulatsiooni selliselt, et:

³⁰⁰ RKTkm nr 3-2-1-44-05, p-d 15 ja 17.

³⁰¹ RKTkm nr 3-2-1-34-15, p 22.

- a) pandieseme müügist saadud vahendite arvelt kaetakse alati pandieseme müügi ja haldamisega seotud otsesed kulutused; ning
- b) pandipidaja osaleb üldiste pankrotimenetluse kulude kandmises 10/100 ulatuses.

Paragrahvi 153 täiendatakse lõikega 2¹, millega sätestatakse, et kui kohtutäitur müüb pandiesemeks oleva vara maha täitemenetluses ja kannab pärast müügitulemist saadud raha pankrotivara hulka, ei kaota see pandiga tagatud võlausaldaja jaoks pandi staatust. Seega on pandiga tagatud võlausaldajal endiselt vastavalt PankrS § 153 lõikele 2 õigus saada oma nõue rahuldatud esimeses järgus pandieseme müügist saadu arvelt.

Teiseks sätestatakse, et vara realiseerimise kulutused täitemenetluses peavad kuuluma PankrS § 153 lõikes 2 sätestatud 10/100 piirangu sisse. Sisuliselt täidab kohtutäitur ühe ülesande, mis oleks kehtiva õiguse kohaselt tulnud teha pankrotimenetluses. Seega ei ole põhjendatud selle arvelt pandipidaja kulutusi suurendada.

Paragrahvi 153 täiendatakse lõikega 4¹, millega nähakse ette nn kohustuste lepinguline allutamine. See tähendab, et kui pankrotivõlgnik ja võlausaldaja on leppinud kokku, et võlausaldaja nõue rahuldatakse tagapool olevas järgus võrreldes sellega, mida seadus näeb ette, lähtutakse järgu määramisel lepingust.

Laenude lepingulise allutamise ettepanek on tehtud ühinguõiguse revisjonis. Samuti on Rahandusministeerium oma tagasisides eelnõule välja toonud, et lepinguliselt laenude allutamise võimalus loob täiendavat paindlikkust nõuete rahuldamise järkudes. Rahandusministeeriumi tellitud kapitaliturgude diagnostika projekti käigus avaldasid turuosalisel arvamus, mille kohaselt äriühingute allutatud laenude regulatsiooni pole vaja mitte ainult seoses äriühingu omanike nõuetega, vaid laiemalt kapitalituru arendamiseks. See võimaldaks tuua turule uudseid laenutooteid, nt kapitali kaasamiseks alustavatele ettevõtjatele. Eeltoodust tulenevalt on eelnõu täiendatud lepingulise laenude allutamise võimalusega.

Paragrahvi 153 täiendatakse lõikega 7, millega omistatakse pärimismenetluses läbiviidavale võlausaldajate üleskutsemenetlusele pärandvara pankrotimenetluses õiguslik tagajärg. Nimelt olukorras, kus enne pärandvara pankrotimenetluse algatamist on pärimismenetluses läbi viidud üleskutsemenetlus pärandaja kohustuste kindlakstegemiseks ja võlausaldaja pidi oma nõudest teatama, rahuldatakse tema nõue pärast teiste samasse järku kuuluvate nõuete täielikku rahuldamist.

Eelnõuga nähakse ette regulatsioon, mille kohaselt olukorras, kus enne pärandvara pankrotimenetlust on tehtud pärandi inventuur ja läbi on viidud võlausaldajate üleskutsemenetlus, mõjutab see võlausaldajate nõuete rahuldamise järjekorda pankrotimenetluses. Nii tagatakse kooskõla inventuuri tagajärgedega ja arvestatakse kohustuste täitmise järjekorra põhimõtteid.

Eelnõuga ei muudeta üleskutsemenetluses hilinenult esitatud nõuete rahuldamisjärku, nende võlausaldajate nõuded rahuldataks selles järgus, kuhu need kuuluks, kuid seda alles viimases järjekorras, ehk siis, kui teised sama rahuldamisjärku nõuded on täies mahus rahuldatud.

Siinkohal tuleb välja tuua, et võlausaldajate üleskutsemenetluses osalenud, kuid pärandvara pankrotimenetluses nõuet mitte esitanud võlausaldajad ei ole pankrotivõlausaldajad. Lisaks ei puudutaks võlausaldajate üleskutsemenetlusega seotud erisused nende võlausaldajate nõudeid, kes ei pea üleskutsemenetluses osalema (PärS § 140 lõige 3).

Eelnõu koostamisel kaaluti ka alternatiivset lahendust, mille korral võlausaldajate üleskutsemenetluses hilinenult esitatud nõuded, millega oleks saanud üleskutsemenetluses osaleda, täidetakse pärandvara pankrotimenetluses viimases järjekorras enne pärandaja korraldustest tulenevaid nõudeid, kuid analüüsi tulemusel leidsid eelnõu koostajad, et valitud lahendus tooks kaasa proportsionaalsema tulemuse.

Paragrahvi 154 lõikeid 1 ja 2 muudetakse seoses võlausaldajate nimekirja kohtuliku kinnitamisega, mille käigus määrab kohus ühtlasi ära jaotised ning mistõttu jaotusettepanekuid enam ei esitata. Nagu ka kehtiva korra kohaselt, arvestatakse vaidlusaluste nõuete jaotisi võimalike jaotistena ning haldur alustab väljamaksetega pärast jaotiste kinnitamist. Erinevalt kehtivast korrast kinnitatakse jaotised jaotusettepaneku asemel võlausaldajate nimekirjaga. Kui üldjuhul peab haldur saama väljamaksete tegemiseks loa pankrotitoimkonnalt, siis juhul, kui pankrotitoimkonda ei ole moodustatud või pankrotitoimkond ei anna raha väljamaksmiseks nõusolekut, võib haldur taotleda nõusolekut kohtult. Sellega tagatakse, et raha väljamaksmine on üle kontrollitud, samuti kui pankrotitoimkond keeldub nõusoleku andmisest ebamõistlikult, on halduril võimalus pöörduda kohtu poole.

Paragrahvi 154 täiendatakse lõikega 3 tulenevalt PankrS § 143 kehtetuks tunnistamisega. Kuna jaotised määratakse edaspidi võlausaldajate tunnustamise nimekirjas ja eraldi jaotusettepanekuid ei koostata, on vaja tagada, et PankrS § 143 lõike 1 punktides 3-6 nimetatud info jõuaks võlausaldajateni muul moel. Punktides 1-2 nimetatud info sisaldub edaspidi võlausaldajate nimekirjas. Selleks avaldabki haldur edaspidi väljaandes Ametlikud Teadaanded teate vastava info. Info sisu on sama kui kehtiva korra järgi PankrS § 143 lõikes 1 nimetatud info.

Paragrahvi 158 täiendatakse lõikega 5¹, millega reguleeritakse kohtu kohustus teha juriidilisest isikust võlgniku puhul maksejõuetuse teenistusele ettepanek avalduse esitamiseks pankrotimenetluse läbiviimiseks avaliku uurimisena, kui teenistus peab seda põhjendatuks. Vaata ka käesoleva eelnõu ettepanekut pankrotiseaduse täiendamiseks § 30 lõikega 5.

Paragrahvi 158 lõiget 6 täiendatakse selliselt, et kui maksejõuetuse teenistus esitab kohtule avalduse pankrotimenetluse läbiviimiseks avaliku uurimisena ja kohus selle rahuldab, siis raugemist välja ei kuulutata. Sellisel juhul jätkub pankrotimenetlus avaliku uurimisena ning sellele sätestatud erisuste kohaselt.

Seadust täiendatakse paragrahaviga 162¹, millega luuakse võimalus hoiustada kohtu määratud kontrol halduri tasu ja vajalike kulutuste katteks ettenähtav summa. Ettepaneku eesmärk on tagada, et kohtumäärusega pankrotihaldurile pankrotivarast välja mõistetud tasu pankrotihaldurile ka välja makstaks. Praktikas esineb olukordi, kus enne kohtumääruse jõustumist pankrotihaldur tasu välja maksta ei tohi, aga pärast jõustumist võib pankrotihalduri juurdepääs võlgniku pangakontole olla juba lõpetatud ja raha kantud kolmandale isikule. See seondub eelkõige füüsilisest isikust võlgniku pankrotimenetlusega, sest füüsiline isik saab pärast pankrotimenetluse lõpetamise määruse jõustumist oma kontode käsutusõiguse tagasi ning halduril puudub juurdepääs kontole ülekande tegemiseks.

PankrS § 162¹ kohaselt võiks haldur esitada kohtule taotluse halduri tasu ja kulutuste katteks ettenähtud summa hoiustamiseks kohtu deposiidis. Haldur ja kohus peaks hindama, kas konkreetses asjas on vajalik raha hoiustamine nimetatud kulude katteks. Hoiustada saab summat, mis on olemas halduri tasu ja kulutuste katteks. See ei pruugi vastata täissummale, mida on lõpparuandes kajastatud halduri tasu ja kulutustena. Eelkõige võiks sellist võimalust vaja minna füüsilisest isikust võlgniku pankrotimenetluses, kui füüsilisel isikul sellised vahendid, mille arvelt menetluskulusid tasuda, olemas on. Kulud oleksid kohtu deposiidis seni,

kuni on jõustunud pankrotimenetluse lõpetamise määrus ja halduri tasu ja kulutusi ei ole enam võimalik vaidlustada.

Paragrahvi 163 lõike 5 teist lauset täiendatakse seoses PankrS § 85 lõike 4 lisamisega. Vaata selgitusi paragrahvi 28 lõike 1 täiendamise kohta.

Paragrahve 166 ja 172 lõiget 2 muudetakse seoses võlausaldajate nimekirja kohtuliku kinnitamisega, mille käigus määrab kohus ühtlasi ära jaotised ning mistõttu jaotusettepanekuid enam ei esitata.

Paragrahvi 172 täiendatakse lõikega 5¹, mille lisamise eesmärk on sätestada usaldusisikule tasu maksmiseks õiguslik alus ja kord, samuti võimaldada sel eesmärgil menetlusabi andmine. Usaldusisikule tasu maksmise võimaluse tekitamine on vajalik selleks, et tagada kohustustest vabastamise menetlustes tegelik järelevalve võlgniku üle. Kuna käesoleval ajal ei tulene seadusest usaldusisikule tasu maksmise võimalikkust, ei leia kohtud tihti sobivaid isikuid, kes oleksid nõus vastu võtma usaldusisiku ülesanded ja seetõttu määravad kohtud usaldusisikuksneid, kes tegelikult oma ülesannetest aru ei saa ja neid ei täida. Probleemiks on ka võlgnikud, kellele kohus on pannud usaldusisiku kohustused, kuid neid ülesandeid ei täida, samas puudub kohtul reaalne võimalus ta välja vahetada. Tagajärjeks on kohtute suurenenud järelevalvekoormus. Kirjeldatud olukorda aitaks lahendada usaldusisikule tasu maksmise võimaluse loomine, mis aitaks tõsta usaldusisikute huvitatust neile pandud ülesandeid täita. Kui võlgnik täidab ise usaldusisiku ülesandeid, siis ei ole tal õigust tasu saada.

Paragrahvi 175 täiendatakse lõikega 1², millega reguleeritakse olukorda, kus võlgnik sureb pankrotimenetluses täitmata jäänud kohustustest vabastamise menetluse ajal. Sellisel juhul on kohtul diskretsioon otsustada surnud pankrotimenetluses täitmata jäänud kohustustest vabastamise üle, tehes selle kohta määruse. Kohus võib võlgniku tema surma korral vabastada pankrotimenetluses täitmata jäänud kohustustest, kui menetluse algatamisest on möödunud vähemalt kaks aastat.

Sarnaselt üldreegliga on kohtul võimalik surnud võlgnik kohustustest vabastada või sellest keelduda (arvestades olukorra spetsiifikat, ei ole erisusena võimalik kohustustest vabastamise tähtaega lühendada kolmele aastale ega pikendada seitsmele aastale).

Kuivõrd tegemist on menetlusega, mille tulemus on oma olemuselt seotud võlgniku isiku ja tema tegevusega, hindab kohus otsuse tegemisel surnud võlgniku käitumist menetluse ajal, sealhulgas, kas võlgnik täitis oma eluajal menetlusaegseid kohustusi nõuetekohaselt ja millises ulatuses suutis ta rahuldada võlausaldajate nõudeid.

Regulatsiooni eesmärgiks on hoolimata võlgniku surmast anda kohtule otsustamisõigus isik kohustustest vabastada, kui ta enne oma surma täitis piisava hoolega seadusega ettenähtud kohustusi. Sellisel juhul on võimalik vähendada pankrotimenetlusi, mis tuleks algatada kõnesolevas olukorras surnud isiku pärandvara suhtes. Kui surnud võlgnikku kohustustest ei vabastata ja pärija ei ole nõus pärandvaral lasuvaid nõudeid rahuldama oma vara arvel, tuleb üldreeglina algatada uus menetlus (s.o esitada pankrotiavaldus pärandvara pankrotimenetluse algatamiseks), kuivõrd väga suure tõenäosusega on surnud võlgniku pärandvara maksejõuetu.

Teitava muudatusega nähakse ette ajaline piirang kaks aastat, mis on lisatud, et välistada surnud võlgniku pankrotimenetluses täitmata jäänud kohustustest vabastamine, kui ta sureb menetluse varajases faasis.

Paragrahvi 179 lõiget 2 muudetakse seoses võlausaldajate nimekirja kohtuliku kinnitamisega, mille käigus määrab kohus ühtlasi ära jaotised ning mistõttu jaotustepanekuid enam ei esitata.

Seadust täiendatakse peatükiga 12¹, mille esimeses jaos reguleeritakse Konkurentsiameti täiendava struktuuriüksuse maksejõuetuse teenistuse tegevuse aluseid, üldpõhimõtteid ja pädevusi. Eelnõu koostamisel lähtuti põhimõttest, et maksejõuetuse teenistus peab olema sõltumatu teenistuse tegevuse sisu puudutavates otsustes ja tal peab olema oma ülesannete täitmiseks küllaldane pädevus ning vahendid. 2. jaos reguleeritakse maksejõuetuse teenistuse tegevust järelevalve teostamisel.

Paragrahviga 192¹ sätestatakse maksejõuetuse teenistuse (edaspidi ka *teenistus*) pädevus.



Skeem 1. Maksejõuetuse teenistuse pädevus

Maksejõuetuse teenistuse pädevuse kujundamisel on analüüsitud Soome, Läti ja Rootsi vastavate institutsioonide pädevust. Soome pankrotiombudsmani peamiseks ülesandeks on teostada järelevalvet pankrotimenetlustes nii võlgniku tegevuse kui pankrotihalduri pankrotipesa õiguspärase haldamise üle ja hea tava kujundamine.³⁰² Pankrotiombudsmani institutsioon loodi juba 1995. aastal. Esialgu oli pankrotiombudsmani põhitegevus suunatud pankrotihaldurite üle järelevalve teostamisele, kuid alates aastast 2004, mil võlgnike tegevus sai suuremaks probleemiks, lisati pankrotimenetluste avaliku haldamise võimalus ning see sai peamiseks tegevuseks.³⁰³ Aastatel 2008–2015 haldas pankrotiombudsman avalikult keskmiselt 69 pankrotimenetlust aastas.³⁰⁴

³⁰² Ministry of Justice, Finland. Act on the Supervision of the Administration of Bankruptcy Estates (109/1995). Unofficial translation, § 1 lg 2. Kättesaadav: https://www.konkurssiasiamies.fi/material/attachments/konkurssiasiamies/konkurssiasiamiehentoimistonliitteet/6JZrLGPN1/Act_on_the_Supervision_of_the_Administration_of_Bankruptcy_Estates.pdf.

³⁰³ Marina Vatanen, Senior Bankruptcy Lawyer, Office of the Bankruptcy Ombudsman, Finland. Public Receivership. Powerpoint presentation. Justiitsministeeriumi valduses.

³⁰⁴ P. Kriibi. Maksejõuetusinstituudi (n-ö pankrotiombudsmani) loomise vajadus. Justiitsministeerium, 2016, lk 28. Kättesaadav: <https://www.just.ee/et/maksejõuetusloiguse-revisjoni-valminud-materjalid>; Konkursiasiamiehen toimiston toiminnan tuloksellisuus. Seurannan ja raportoinnin kehittäminen, Oikeusministeriö, lk 19–20. Kättesaadav: http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/76372/konkurssiasiamiehen_toimiston_toiminnan_tuloksellisuus.pdf.

Läti maksejõuetusameti peamiseks ülesanneteks on töötajate huvide kaitse tööandja pankroti korral, järelevalve teostamine maksejõuetusmenetlustes ning ühtse praktika kujundamine. Erinevalt Soome pankrotiombudsmanist ei korralda Läti maksejõuetusamet võlgniku suhtes eriauditeid ega uuri detailselt võlgniku maksejõuetuse tekkimise põhjuseid.³⁰⁵ Läti maksejõuetusamet panustab pankrotimenetluste läbiviimisesse maksejõuetusmenetluse deposiidikonto kaudu, mida kasutatakse kulude katmiseks siis, kui võlgnikul puuduvad pankrotimenetluse läbiviimiseks vahendid.³⁰⁶ Läti maksejõuetusameti pöörõhk on suunatud halduri tegevuse kontrollimisele.³⁰⁷

Rootsi täitevameti funktsioon on võrreldes Soome pankrotiombudsmani ja Läti maksejõuetusametiga oluliselt laiem. Täitevameti eesmärk tegeleda ühiskonna võlakäitumisega laiemalt, st parandada võlateadmisi, ennetada üle võimete elamist ning anda seadusandjale sellekohaseid suuniseid. Täitevamet tegeleb nii täitemenetluse, pankrotimenetluse kui maksekäsu kiirmenetlustega.³⁰⁸ Pankrotimenetluste järelevalve raames kontrollib täitevamet, et pankrotihaldur täidab võlgniku raamatupidamise auditeerimise ning kuriteokahtluse korral kuriteo teate esitamise kohustust.³⁰⁹

Võrreldes Soome pankrotiombudsmaniga oleks maksejõuetuse teenistuse peamine eesmärk algusest peale võlgnike tegevuse uurimine eesmärgiga tuvastada tegevuse seadusvastasus. Erinevalt Läti maksejõuetusametist ei oleks maksejõuetuse teenistuse peamine eesmärk haldurite järelevalve. Võrreldes Eestiga esitatakse Lätis pankrotihaldurite tegevusele kordades rohkem kaebusi. Aastatel 2013–2015 oli keskmine esitatud kaebuste arv 243.³¹⁰ Kuigi Lätis on võrreldes Eestiga ka poole rohkem maksejõuetusmenetlusi, esitati Eestis 2015. aastal vaid 10³¹¹ ja 2016. aastal 15³¹² kaebust haldurite tegevusele. Seetõttu ei ole Eestis mõistlik seada maksejõuetuse teenistuse tegevuses esikohale haldurite järelevalve teostamist. Lisaks teostab pankrotihaldurite üle järelevalvet ka Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koda. Eestis on probleemiks võlgnike maksekäitumine, mistõttu on eelkõige vaja keskenduda võlgniku tegevuse uurimisele. Ka Rootsi täitevameti laiaulatuslik pädevus ei oleks maksejõuetuse teenistusele vajalik. Teenistus peaks keskenduma kitsamalt vaid pankrotimenetlustes järelevalve teostamisele.

Tulenevalt eeltoodust ja Eesti maksejõuetuse valdkonna probleemidest on käesolevas paragrahvis seatud esikohale järelevalve võlgniku tegevuse üle ning täiendavalt antud teenistusele pädevus ka pankrotihaldurite üle ja ühtse praktika kujundamiseks.

³⁰⁵ P. Kriibi. Maksejõuetusinstituudi (n-õ pankrotiombudsmani) loomise vajadus. Justiitsministeerium, 2016, lk 33. Kättesaadav: <https://www.just.ee/et/maksejouetusoiiguse-revisjoni-valminud-materjalid>.

³⁰⁶ Läti maksejõuetusseadustiku (Maksätenspējas likums, MNL) § 62. Kättesaadav: <https://likumi.lv/ta/en/en/id/214590-insolvency-law>.

³⁰⁷ P. Kriibi. Maksejõuetusinstituudi (n-õ pankrotiombudsmani) loomise vajadus. Justiitsministeerium, 2016, lk 33. Kättesaadav: <https://www.just.ee/et/maksejouetusoiiguse-revisjoni-valminud-materjalid>.

³⁰⁸ Rootsi täitevamet (Kronofogden), kodulehel ülevaade ametist. Kättesaadav: <https://www.kronofogden.se/en-GB/Omoss.html>.

³⁰⁹ Information about the activities of the Swedish Enforcement Authority, lk 12, p 6. Kättesaadav: https://www.kronofogden.se/download/18.4c1b677f134cb6b828f80003252/1371144354126/kronofogden_in_english.pdf.

³¹⁰ P. Kriibi. Maksejõuetusinstituudi (n-õ pankrotiombudsmani) loomise vajadus. Justiitsministeerium, 2016, lk 35. Kättesaadav: <https://www.just.ee/et/maksejouetusoiiguse-revisjoni-valminud-materjalid>.

³¹¹ Justiitsministeeriumi järelevalve ja õigusteeninduse talitus. Justitiitshalduspoliitika osakond. Järelevalve aruanne, Tallinn, 2016, lk 10. Kättesaadav: https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/kohtutaiturite_notarite_ja_pankrotihaldurite_2015._aasta_riikliku_jarelevalve_aruanne.pdf.

³¹² Justiitsministeeriumi vabakutsete talitus. Kohtutäiturite ja pankrotihaldurite järelevalve aruanne, Tallinn, 2017, lk 11. Kättesaadav: https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/kohtutaiturite_ja_haldurite_jarelevalve_aruanne_2016.pdf.

Lõikes 1 reguleeritakse, et teenistus teostab võlgniku ja vajaduse korral võlgniku lähikondse üle järelevalvet seoses võlgniku pankrotimenetlusega. Füüsilisest isikust võlgniku kohustustest vabastamise, saneerimise ega võlgade ümberkujundamise menetlustes teenistus järelevalvet ei teosta. Teenistuse eesmärk on välja selgitada võlgniku või tema lähikondse õigusvastane käitumine võlgniku maksejõuetuse tekitamisel. Järelevalvet teostab teenistus, viies läbi eriauditeid ja pankrotimenetluse avalikke uurimisi ning tehes haldurile ettepanekuid pankrotimenetluse läbiviimisel, näiteks juhatuse liikmete vastu kahju hüvitise nõuete esitamiseks jms.

Teenistuse pädevus järelevalve teostamisel on finantsinspeksiooni seaduse (FIS) § 2 lg-s 2 nimetatud isikute suhtes välistatud. Finantsinspeksioon teostab järelevalvet FIS § 2 lõikes 2 nimetatud isikute, krediidasutuste, krediidiandjate ja -vahendajate, kindlustusandjate jt üle ning Finantsinspeksioonil on ka erioigused nende isikute pankrotimenetlustes. Seega ei oleks mõistlik sellist järelevalvetegevust dubleerida.

Lõikes 2 reguleeritakse, et teenistuse loomisega viiakse Justiitsministeeriumi kohustus pankrotihaldurite üle haldusjärelevalve teostamise asjas üle teenistusele ja Justiitsministeerium enam pankrotihaldurite üle haldusjärelevalvet ei teosta.

Saneerimise ja maksejõuetuse direktiivi art 27 käsitleb nõustajate, sh pankrotihaldurite üle järelevalve teostamist (vt põhjenduspunkt 87). Haldusjärelevalve pankrotihaldurite üle, sõltumata sellest, kas seda teostab Justiitsministeerium või maksejõuetuse teenistus, tagab direktiivist tuleneva kohustuse täitmise.

Lõikes 3 reguleeritakse, et teenistuse ülesandeks ja eesmärgiks on ka ühtse praktika kujundamisele kaasaaitamine. Lisaks järelevalve poolele on oluline ka nõustamispoole ja hea tava kujundamise poole olemasolu. Teenistus peaks olema teema eestkõnelejaks laiemalt, tegutsema proaktiivse pankrotikultuuri nimel ning tooma olulised teemad avalikkuse silma alla.

Ühtse praktika kujundamise raames võiks teenistus muu hulgas tegeleda pankrotimenetluse läbiviimise hea tava kujundamisega, majanduskuritegude ja varimajanduse ennetavate meetmete väljatöötamisega, rahvusvaheliste suhete parendamisega. Teenistus võib anda juhiseid maksejõuetusmenetluste praktikas tõusetunud küsimustes (näiteks igasugused aruandlusvormid, koosolekute läbiviimine, digitaalne menetlus jms) ning moodustada ka ekspertkomisjone maksejõuetusvaldkonna tunnustatud asjatundjatest jms. Teenistus saab ühtse praktika kujundamisse panustada ka menetlusosalistele, sh pankrotihaldurile nõu andmisega. Teenistuse peamine ülesanne peab olema võlgniku ja võlgniku lähikondse üle järelevalve teostamine ning võitlus õigusvastase maksejõuetuse tekitamise vastu. Seetõttu panustab teenistus esialgu ühtse praktika kujundamisse vastavalt võimalusele. Samuti tuleb arvestada, et tegevuse alguses ei ole teenistusel ühtse praktika kujundamiseks ka andmeid ja uuringuid, mille kogumine ja läbiviimine vajab aega.

Saneerimise ja maksejõuetuse direktiivi art 29 kohustab liikmesriike restruktureerimis-, maksejõuetus- ja kohustustest vabastamise menetluste kohta andmeid koguma. Ühe võimalusena võib direktiivi ülevõtmisel näha kohustuse panemist maksejõuetuse teenistusele.

Lõikes 4 sätestatakse, et maksejõuetuse teenistus on oma tegevuses sõltumatu. Sõltumatus on vajalik, et teenistus saaks vabalt käsitleda kõiki pankrotimenetlusi, sh riigiga seotud ettevõtete pankrotimenetlusi, otsustada ise sekkumise vajaduse, ulatuse ja võimaluse üle. Sõltumatus tuleb tagada Justiitsministeeriumist ja Konkurentsiameti peadirektorist, teistest teenistustest ja osakondadest. Sõltumatuse aspekt puudutab juhi nimetamist, eelarve kasutamist,

aruandekohustuslikkust, ametiaega (5 aastat), sisulist otsustusõigust, allumist teenistuslikule järelevalvele jne. Teenistuse tegevust reguleerivas osas on läbivald sätestatud ka sõltumatust tagavad meetmed.

Paragrahvida 192² reguleeritakse maksejõuetuse teenistuse moodustamine ja koosseis. 15.02.2018 langetas Vabariigi Valitsus kabineti nõupidamisel Justiitsministeeriumi esitatud memorandumil alusel otsuse töötada välja maksejõuetusinstituutsiooni õiguslik raamistik.

Lõikes 1 sätestatakse maksejõuetuse teenistuse loomine Konkurentsiameti juurde. Maksejõuetuse teenistus luuakse Konkurentsiameti struktuuriüksusena, et tagada ressursside ökonoomne kasutamine ja instituutsiooni sõltumatus oma tegevuses. Seega kuuluks teenistus Konkurentsiameti kaudu Justiitsministeeriumi haldusalasse (VVS § 59 lg 3 p 1¹). Eraldi ametit või inspektsiooni ei ole mõistlik luua, kuna maksejõuetuse teenistus ei oleks väga suur (3 ametnikku ja juhataja) ja selliselt saaks kulusid kokku hoida. Valiku langetamisel, millise riigiasutuse juurde maksejõuetuse instituutsiooni luua, kaaluti ka teisi riiklikke instituutsioone (näiteks Maksu- ja Tolliamet, kohus, Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koda). Lähtuvalt nende põhifunktsioonist või maksejõuetuse instituutsiooni sõltumatuse tagamisest on kõige parem lahendus instituutsiooni loomine Konkurentsiameti struktuuriüksusena. Ka Konkurentsiamet teostab järelevalvet ärikeskkonnas toimuva üle.

Mitmed riigid on maksejõuetusmenetluste järelevalve efektiivsemaks muutmiseks andnud teatavate funktsioonide täitmise keskele riiklikule instituutsioonile. Soome pankrotiombudsman on samuti rajatud Justiitsministeeriumi haldusalasse sõltumatu instituutsioonina.³¹³ Samamoodi kuulub Justiitsministeeriumi haldusalasse Läti maksejõuetuse haldamise amet.³¹⁴ Rootsis teostab järelevalvet maksejõuetuse üle täitevamet, mis kuulub rahandusministeeriumi haldusalasse.³¹⁵

Lõikes 2 sätestatakse maksejõuetuse teenistuse sõltumatuse garantii. Maksejõuetuse teenistus, teostades võlgniku tegevuse üle järelevalvet ning pankrotihaldurite tegevuse õiguspärasuse üle haldusjärelevalvet, peab olema oma otsustes sõltumatu. Sarnaselt tööstusomandi apellatsioonikomisjoniga (TÕAS § 40 lg 2), mis kuulub Patendiameti juurde, kinnitab sõltumatuse tagamiseks ka maksejõuetuse teenistuse põhimääruse Konkurentsiameti peadirektori asemel valdkonna eest vastutav minister määrusega. Seega on maksejõuetuse teenistus võrreldes muude Konkurentsiameti teenistustega mõnevõrra iseseisvam.

Lõige 3 reguleerib teenistuse isikulist koosseisu ja ametnike haridusnõuet. Teenistuse juhataja ja juristid on ametnikud avaliku teenistuse seaduse mõttes (ATS § 7 lg 1, 2 ja 3 p 1 ja 2, ATS § 7 lg 3 p 2). Üldiselt kehtivad juristi kui ametniku kohta tema ametisse võtmiseks avaliku teenistuse seaduses sätestatud nõuded, kuid tulenevalt teenistuse olemusest seatakse pankrotiseaduses neile teatud osas kõrgemad nõuded. ATS § 10 lg 1 p 1 alusel kehtestatud määruse³¹⁶ § 2 lõikest 1 tulenevalt peab ametnikul olema vähemalt keskharidus. Maksejõuetuse teenistuse ametnikul peaks aga olema vähemalt kõrgharidus õigus- või majandusteaduses. Teenistuse juhatajale on kõrgemad nõudmised, sh hariduse kohta. Lõige 3 ei reguleeri

³¹³ The Office of the Bankruptcy Ombudsman. Background. Kättesaadav: <https://www.konkurssiames.fi/en/index/background.html>.

³¹⁴ Maksätnepejas kontroles dienests. Insolvency Control Service. Kättesaadav: http://mkd.gov.lv/lv/link_part_166/.

³¹⁵ P. Kriibi. Maksejõuetusinstituudi (n-õ pankrotiombudsmani) loomise vajadus. Justiitsministeerium, 2016, lk 37. Kättesaadav: <https://www.just.ee/et/maksejouetusoiiguse-revisjoni-valminud-materjalid>.

³¹⁶ Vabariigi Valitsuse määrus "Ametnike haridusele, töökogemusele ja võorkeelte oskusele esitatavad nõuded". – Vastu võetud 19.12.2012 nr 114; RT I, 21.12.2012, 37.

teenistuse juhataja haridust. Lisaks võib teenistusel olla ka töötaja ATS § 7 lg 4 ja 5 tähenduses. Teenistus võib muid toetavaid töökohti, nt sekretär, jagada ka Konkurentsiametiga.

Soomes pankrotiombudsmani büroos on 10 töötajat ja 2 tugitöötajat (sekretäri).³¹⁷ Arvestades, et Soomes algatatakse ka rohkem pankrotimenetlusi, võiks Eesti vajadustele ja võimalustele vastata maksejõuetuse teenistuse 3 kuni 4-liikmeline koosseis.

Lõikes 4 sätestatakse erikord teenistuse juhataja ametisse nimetamiseks. See on vajalik, kuivõrd VVS § 41 lg 4 kohaselt põhinevad valitsusasutused ainujuhtimisel, kui seaduses ei ole sätestatud teisiti.

Valdkonna eest vastutav minister nimetab teenistuse juhataja ametisse, olles kuulanud ära Riigikogu majanduskomisjoni arvamuse. Kuivõrd maksejõuetuse teenistuse juhataja peab olema maksejõuetusasjades pädev spetsialist, on mitmekülgsem arvamus nimetamise juures kasuks. Samuti aitab see tagada teenistuse juhi sõltumatust.

Teenistuse juhataja ametiajale tähtaja seadmine on vajalik tagamaks piisavalt pikk aeg, et konkreetne juhataja jõuaks ellu viia oma nägemuse ja seatud eesmärgid, et panustada maksejõuetuse valdkonna arengusse. Samas ei ole tegemist liiga pika ametiajaga, mille jooksul võiks teenistuse tegevus kujuneda ühekülgseks. Ka Soomes nimetatakse pankrotiombudsman ametisse 5 aastaks. Kui on tegemist väga hea juhatajaga, on võimalus teda nimetada ka järgmiseks ametiajaks. Ametiaeg on piiratud maksimaalselt kahe järjestikuse ametiajaga, et teenistuse töö ja tulemused ei muutuks ühekülgseks ja arendada saaks maksejõuetuse valdkonna eri aspekte. Ka Soomes nimetatakse pankrotiombudsman ametisse viieks aastaks.³¹⁸

Seoses teenistuse juhataja ametiajale tähtaja seadmisega tuleb hinnata, kas võimalikud sobivad isikud, kes sooviksid teenistuse juhataja ametikohale asuda, saavad seda teha oma muude liikmeks olekute ja ametikohtade tõttu. Näiteks võiksid teenistuse juhatajaks sobida teiste hulgas advokatuuri liikmed, kohtunikud, pankrotihaldurid.

Advokatuuri liikmeks oleku saab peatada 5 aastaks, mida saab omakorda pikendada veel 5 aastaks samal alusel (advokatuuriseadus § 35 lg 1¹) ja seega on see kooskõlas teenistuse juhataja ametiaja tähtajalisuse regulatsiooniga. Samamoodi on kohtuniku puhul, kelle volitused peatuvad riigiteenistuses töötamise ajaks (KS § 58 lg 1).

Pankrotihalduril on võimalik oma kutsetegevus peatada kuni 3 aastaks (PankrS § 58 lg 1, Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koja põhikirja § 13). Seetõttu tehakse kõnesoleva eelnõuga ettepanek täiendada pankrotiseadust selliselt, et ka pankrotihalduritel oleks võimalik teenistuse juhatajaks olemise ajal oma tegevus peatada ja see hiljem taastada.

Seoses teenistuse juhataja ametiaja tähtaja määramisega täiendatakse ka ATS § 23 lõiget 2 punktiga 8, kus tuuakse välja, et ka teenistuse juhataja ametiajale on seatud tähtaeg.

Paragrahvida § 192³ sätestatakse teenistuse juhatajale kehtivad erinõuded. Maksejõuetuse teenistuse juhataja peab täitma teatud nõudeid, et tal oleks võimalik ellu viia ameti tegevusele seatud eesmärgid ja arendada Eesti maksejõuetuse valdkonda positiivses suunas. ATS sätestab üldised nõuded ametnikule (ATS §-d 10 ja 14), kuid nõuded teenistuse juhatajaks

³¹⁷ Konkurssiasiamiehen toimisto. Yhteystiedot (kontaktinfo). Kättesaadav. <https://www.konkurssiasiamies.fi/fi/index/yhteystiedot.html>.

³¹⁸ P. Kriibi. Maksejõuetusinstituudi (n-ö pankrotiombudsmani) loomise vajadus. Justiitsministeerium, 2016, lk 23. Kättesaadav: <https://www.just.ee/et/maksejouetusoiiguse-revisjoni-valminud-materjalid>.

kvalifitseerumisel peavad olema kõrgemad ja võrreldavad kõrgete riigiametnikega. Seetõttu on eeskujuks võetud kohtunikele, õiguskantslerile ja valitsusasutuste juhtidele esitatavad nõuded.

Lõigetes 1 ja 2 reguleeritakse teenistuse juhile esitatavad nõuded. Teenistuse juhil peavad olema kõrged kõlbelised omadused – aus ja hea maine, kuna ta juhib ametit, mis teostab järelevalvet teiste isikute üle. Tal peavad olema sellised võimed ja isiksuseomadused, mis võimaldavad täita juhi rolli ja teostada maksejõuetuse teenistuse tegevust. Selleks peab tal kindlasti olema vähemalt magistrikraad õigusteaduses. Kasuks tuleksid ka finantsalased teadmised ja oskused, kuid seda teenust saab ka vajadusel sisse osta, mistõttu ei ole majandusalast vms kõrgharidust vaja eeltingimuseks seada.

Lõige 3 sätestab, et teenistuse juhataja on sõltumatu ja erapooletu. Valdkonna eest vastutaval ministril ei ole õigust sekkuda teenistuse juhataja otsuste tegemisse viisil, mis ohustaks teenistuse juhatajale käesolevas seaduses sätestatud sõltumatuse nõudeid. Säte on vajalik tagamaks, et teenistuse juhatajal on vabadus otsuste tegemisel, nt valides, milliseid menetlusi lähemalt uurida ja milliseid mitte. Selleks peab ta olema sõltumatu.

Teenistuse juhataja peab olema menetlust läbi viies poolte suhtes erapooletu. Erinevalt pankrotihaldurist ei esinda maksejõuetuse teenistus võlgnikku ja võlausaldajaid (PankrS § 55 lg 1), vaid riiki ja avalikku huvi. Samas peab ta ka pidama silmas mõlema poole huve, et saavutada õiglane ja seaduspärane tulemus. Ta peab olema erapooletu ka erinevate võlausaldajate suhtes, sõltumata sellest, kas tegemist on riigi, avalik-õigusliku või erasektori võlausaldajaga.

Lõikes 4 sätestatakse, millistel juhtudel täiendavalt avaliku teenistuse seaduses sätestatule ei saa isikut teenistuse juhatajaks nimetada. Tegemist on mõnevõrra rangema nimekirjaga kui ATS §-s 15 sätestatu. Maksejõuetuse teenistus teostab järelevalvet teiste isikute üle, mistõttu tuleb tagada, et teenistuse juhataja on kõrgete kõlbeliste omadustega, aus ja hea mainega.

Lõikega 5 reguleeritakse, millistes ametites ei tohiks teenistuse juhataja samal ajal tegutseda. Teenistuse juhataja sõltumatust tagab ka see, kui juhataja ei tegutse samal ajal teistes ametites. Näiteks ei tohi juhataja olla samal ajal ise pankrotihaldur, sest see tekitaks küsimusi tema sõltumatuses pankrotihaldurite üle järelevalve teostamisel. Samuti ei saaks ta sellisel juhul teostada järelevalvet nendes menetlustes, mille ta ise on pankrotihaldurina läbi viinud. Samamoodi võib juhataja objektiivsust kallutada näiteks see, kui ta vandeadvokaadina mõnda võlgnikku või pankrotihaldurit esindaks.

Teisest küljest ei tohiks välistada, et suurte kogemustega vandeadvokaadid, pankrotihaldurid, vandeaudiitorid või muud sobivad isikud saaksid hakata maksejõuetuse teenistuse juhatajaks. Kui mõne nimetatud kutseala esindaja soovib asuda ametisse maksejõuetuse teenistuse juhatajana, peab ta oma senise liikmesuse selleks ajaks peatama. Seetõttu tehakse nendes seadustes vajadusel vastavad muudatused, mis liikmesuse peatamist võimaldavad.

Paragrahviga 192⁴ reguleeritakse teenistuse juhataja ametist vabastamise ja tagasiastumise erisused. Üldiselt reguleerib ametniku teenistusest vabastamist ja tagasiastumist ATS 11. ptk. Erinevus seisneb selles, et ATS-s on üldised, mõnevõrra leebemad nõuded. Arvestades, et maksejõuetuse teenistuse juhile on seatud kõrgemad nõuded ja eriregulatsioon ametisse nimetamisel, on vaja täpsustada ka tema ametist vabastamist ja tagasiastumist. Näiteks on ka Andmekaitse Inspektsiooni juhi ametist vabastamine reguleeritud täiendavalt IKS §-s 54. Muus osas kehtivad üldised ATS-st tulenevad nõuded. Ametniku teenistussuhte lõppemist reguleerib ATS 11. ptk.

Teenistuse juhataja puhul on reguleeritud erisused seoses sellega, kes saab teenistuse juhatajat teenistusest vabastada ja kellele peab teenistuse juhataja omal soovil vabastamise korral oma tahtest teatama.

Lõikes 1 sätestatakse, kellel on teenistuse juhataja ametist vabastamise õigus. Teenistusest vabastamise õigus on üldjuhul isikul, kellel on ametisse nimetamise õigus (ATS § 86). Maksejõuetuse teenistuse juhataja puhul omaks teenistuse juhataja teenistusest vabastamise õigust seega valdkonna eest vastutav minister. Sarnaselt ametisse nimetamisega peaks minister kuulama ära ka majanduskomisjoni arvamuse. Niisugused nõuded on teenistuse juhataja sõltumatuse tagatiseks.

Lõikes 2 reguleeritakse teenistuse juhataja omal soovil ametist vabastamist. Teenistuse juhataja peaks oma ametist vabastamise soovist teavitama valdkonna eest vastutavat ministrit. Erinevalt ATS 11. ptk-s sätestatust on maksejõuetuse teenistuse juhatajale seatud teenistusest vabastamisel rangemad tähtajad. Kui tavapäraselt võib ametnik esitada taotluse enda ametist vabastamiseks vähemalt 30 päeva ja katseajal 10 päeva enne soovitud vabastamise tähtpäeva, siis maksejõuetuse teenistuse juhataja puhul võiks need tähtajad olla pikemad. Pikema tähtaja vajadus seisneb eelkõige selles, et oleks aega leida uus sobiv teenistuse juhataja. Näiteks kui pankrotihaldur soovib saada teenistuse juhatajaks, peab ta Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Kojale esitama taotluse pankrotihaldurina tegutsemise õiguse peatamiseks. Koda lahendab taotluse 30 päeva jooksul.³¹⁹ Kui halduri tegutsemisõigus peatatakse, tuleb ta ka konkreetsetes pankrotimenetluses halduri õigustest ja kohustusest vabastada. Selleks peab haldur kohtule ette teatama vähemalt 30 päeva (PankrS § 68 lg 1). Samuti nõuab aega toimikute üleandmine uuele haldurile. Seetõttu võiks katseajal etteteatamise tähtaeg olla vähemalt 20 päeva ja muul juhul 2 kuud.

Paragrahvida 192⁵ reguleeritakse teenistuse kulude kandmist. Selleks nähakse riigieelarvest Konkurentsiametile ette piisavad vahendid. Ka Konkurentsiamet on riigieelarvest finantseeritav asutus (Konkurentsiameti põhimäärus § 4 lg 1). Justiitsministeerium peab tagama Konkurentsiametile teenistuse tegevuseks vajalikud kulud, nii teenistuse töötingimuste tagamiseks kui seadusega sätestatud eesmärkide täitmiseks. Selline regulatsioon on ette nähtud tööstusomandi apellatsioonikomisjoni puhul (TÕAS § 42 lg-d 1 ja 2).

Teenistuse sõltumatuse tagamiseks eraldatakse teenistuse tegevuseks ettenähtud eelarvest teenistuse ülesannete täideviimiseks vajalik summa. Vajalik summa nähakse ette riigieelarve iga-aastase seadusega. Selleks nähakse teenistuse tarbeks ette eraldi eelarveüksus (iseseisva objektikoodiga) Konkurentsiameti eelarve all. Teenistuse juhatajal on õigus sõltumatult otsustada, kuidas ta seda eelarvet erinevate tegevuste ja konkreetsete maksejõuetusasjade vahel jagab. Näiteks on ka maakohtu eelarves eristatud õigusemõistmise funktsiooni teostamiseks vajalikke kulutusi kinnistusosakonna ja registriosakonna kulutustest (KS § 43 lg 2).

Ka Soomes rahastatakse pankrotiombudsmani institutsiooni riigieelarvest, seejuures eelarve suuruse otsustab justiitsministeerium.³²⁰ Läti maksejõuetuse haldamise ameti rahastamine on Soome pankrotiombudsmani rahastamisest erinev ja mitmekülgsem. Vahendid tulevad ettevõtluse riski riigilõivust, riigieelarvest, tasulistest teenustest saadavast tulust ja välisfinantsabist.³²¹ Võrreldes Soome pankrotiombudsmani institutsiooniga on Läti

³¹⁹ Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koja põhikiri, § 13. Kättesaadav: <http://kpkoda.ee/doc/Põhikiri%2001.06.2018.pdf>.

³²⁰ P. Kriibi. Maksejõuetusinstituudi (n-õ pankrotiombudsmani) loomise vajadus. Justiitsministeerium, 2016, lk 30. Kättesaadav: <https://www.just.ee/et/maksejouetusoiiguse-revisjoni-valminud-materjalid>.

³²¹ *Ibid.*, lk 53.

maksejõuetuse amet oluliselt suurem. Läti maksejõuetuse ametis töötab u 50 inimest, Soome pankrotiombudsmani juures aga 10. Samuti on laiemad Läti maksejõuetuse ameti tegevusvaldkonnad, hõlmates nii halduse, finantsi, õiguse, maksejõuetusmenetluse kindlustuse, esimese järelevalve ja teise järelevalve valdkondi ja vastavalt osakondi.³²² Rootsi täitevameti kulud kaetakse esmajoonelise pankrotivarast. Kui sellest ei jagu, siis riigieelarvest. Nii moodustas nt 2014. aastal kogu täitevameti eelarve 21 miljonit eurot, millest riigieelarvest panustati 15 miljonit eurot.³²³ Eesti maksejõuetuse teenistuse finantseerimisel on eeskujuks Soome pankrotiombudsmani institutsioon. Riigieelarvest finantseerimine on mõistlik, kuivõrd osa teenistuse kuludest saab tagasi võlgnike pankrotivarast ning osa kulusid saab riik tagasi kaudselt seeläbi, et tegutsedes võlausaldajate nõuete rahuldamise määra suurendamise nimel, saab kasu ka riik, kes on ise üheks suurimaks võlausaldajaks.

Paragrahviga § 192⁶ sätestatakse maksejõuetuse teenistusele menetlusele juurdepääsu tagamine. Menetlusele juurdepääsu andmine on teenistusele vajalik teenistuse eesmärkide täitmiseks nii haldus- kui võlgniku või tema lähikondse tegevuse üle järelevalve teostamisel, aga ka ühtse praktika kujundamisel.

Järelevalve käigus läbiviidava pankrotimenetluse avaliku uurimise puhul seisneb maksejõuetuse teenistuse huvi ja vajadus toimikuga tutvumiseks näiteks selles, et teenistus saaks otsustada, milliste menetluste puhul on avalik uurimine vajalik ja põhjendatud. Samuti asendab teenistus pankrotimenetluse avaliku uurimisena läbiviimise korral võlausaldajate üldkoosolekut. Teenistus vajab asjakohast ja kõikehõlmavat teavet otsuste vastuvõtmiseks, tähtaegadest kinnipidamiseks, arvestamiseks menetluses esitatud vastuväiteid ja taotlusi jne. Eriauditite taotluste lahendamisel on teenistusel vaja hinnata, kas eriauditi läbiviimine konkreetses menetluses on õigustatud. Ühtse praktika kujundamisel on samuti teenistusel vaja juurde pääseda menetlustele ja seda kõikides maksejõuetusasjades. Teenistuse eesmärk ühtse praktika kujundamisel on ka statistikat koguda. Praegu kättesaadav statistika maksejõuetusasjades ei ole järjepidav, andmetes esineb lünki ja see vajab korrastamist. Haldusjärelevalve teostamisel on teenistusel vaja tutvuda toimikuga, otsustamiseks näiteks, kas asjas on põhjendatud esitada kohtule taotlusi halduri vabastamiseks, tasu kujundamiseks vms. Juurdepääsu tagamine saab toimuda e-toimiku süsteemi kaudu.

Seotud menetluste all peetakse silmas nt pankrotimenetluse puhul pankrotiavalduse läbivaatamise menetlusi, tagasivõitmise, kahju hüvitamise, vara vabastamise jmt menetlusi, milles sisalduv teave võib olla samuti ühtse praktika kujundamise eesmärgist lähtuvalt oluline.

Soomes on kasutusel andmete haldamise süsteem Kosti, mille eesmärgiks on muuta saneerimis- ja pankrotimenetluste läbiviimine efektiivsemaks, parandada info kättesaadavust, arendada e-riiki ja anda menetluste tulemuslikkuse ja majanduslike mõjude kohta infot.³²⁴ Süsteemi kasutusele võtmine on aidanud oluliselt parandada järelevalve teostamise kvaliteeti pankrotimenetluses ning hoida kokku ressursi.³²⁵

Paragrahviga 192⁷ sätestatakse teenistuse kulude kandmine ja nende hüvitamise võimalused.

³²² *Ibid.*, lk 32.

³²³ *Ibid.*, lk 53.

³²⁴ Soome pankrotiombudsmani koduleht, *Kosti-tiedonhallintajärjestelmä*. Kättesaadav: <https://www.konkurssiastiamies.fi/fi/index/konkurssienjayrityssaneeraustientiedonhallintajarjestelmakosti.html>.

³²⁵ P. Kriibi. Maksejõuetusinstituudi (n-ö pankrotiombudsmani) loomise vajadus, Justiitsministeerium, 2016, lk 30. Kättesaadav: https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/maksejouetusinstituudi_pankrotiombudsmani_loomise_vajadus.pdf.

Lõikes 1 reguleeritakse teenistusele kulude hüvitamine eriauditi ja pankrotimenetluse avaliku uurimise läbiviimise eest. Teenistuse kulutused hüvitatakse nagu pankrotimenetluse kulud. Kulutused hüvitatakse riigieelarvesse.

Lõikes 2 reguleeritakse eriauditi läbiviimiseks tehtud kulutuste erisus. Kui maksejõuetuse teenistus viib läbi eriauditi teostamiseks järelevalvet võlgniku tegevuse üle ja selle kaudu õnnestub suurendada pankrotivara, tuleks tehtud kulutused hüvitada pankrotivara arvel. Hüvitatavate kulude suurusjärk peaks aga olema sõltuvuses sellest, millises ulatuses õnnestub maksejõuetuse teenistuse tegevuse kaudu pankrotivara suurendada ehk suurendada, tagamata nõuete rahuldamisjärge. Erisuse eesmärk on tagada, et eriauditeid ei viidaks läbi kergekäeliselt. Eriauditi tegemine peab alati olema kaalutud ja ainult võlausaldajatele tehtavate väljamaksete suurendamise või avaliku huvi kaitse eesmärgil läbi viidud. Seetõttu võiks eriauditi läbiviimisega seotud kulutuste hüvitamine teenistusele olla seotud võlausaldajatele tehtavate maksetega. Soomes on pankrotiombudsmanil õigus eriauditi läbiviimiseks tehtud kulutusi tagasi nõuda vaid siis, kui pankrotivara eriauditi tulemusel suurenes (LKHV § 5 lg 2).

Suurusjärk, milles maksejõuetuse teenistus võiks saada kulutused pankrotivara arvel hüvitatud, võiks olla 10% 2. järjekoha võlausaldajatele tehtavatest väljamaksete summast. On võimalik, et ühe menetluse raames on vaja läbi viia rohkem kui üks eriaudit. Seega kehtib 10% piirang kõikide ühes menetluses läbiviidud eriaudititele kulunud kogusumma kohta, mitte iga eriauditi osas eraldi. Eesmärk on, et maksejõuetuse teenistuse tegevuse mõte ei oleks lihtsalt enda tegevust pankrotivara arvel finantseerida, vaid alati peaksid tagamata võlausaldajad sellest kasu saama. Kui maksejõuetuse teenistuse tegevuse tulemusel saaks pankrotivarast katta vaid teenistuse tegevuse kulutused, siis ei ole sellisel tegevusel ja uurimisel suuremat mõtet.

Eriauditi kulusid saab hüvitada üksnes siis, kui pandiga tagamata võlausaldajatele tehakse väljamakseid. Hüvitamisele kuuluvad eriauditi kulud arvutatakse summast, mis muidu kuuluks pandiga tagamata võlausaldajatele väljamaksmisele. Pandiga tagamata võlausaldajate väljamakse küll eriauditi kulutuste osas väheneb, kuid eeldusel, et eriaudit viiakse siiski läbi pankrotivara suurendamise eesmärgil, on tõenäoline, et pandiga tagamata võlausaldajatele tehtavate väljamaksete osakaal eriauditi tulemusel suureneb ja katab ka eriauditi hüvitamise kulud.

Eriauditi kulud arvutatakse pandiga tagamata võlausaldajatele tehtavate väljamaksete summa alusel. Arvestatakse nii PankrS § 153 lg 1 p 2 kui p 3 tehtavaid väljamakseid, st eriauditi kulud hüvitatakse nii tähtaegselt kui hilinenult esitatud tunnustatud nõuete summast. Eriauditi läbiviimise tulemusel ei peaks rahaline vastutus langema lõppastmes ainult hilinenult esitatud tunnustatud nõuetega võlausaldajatele. Kuna eriaudit on ka teiste tähtaegselt esitatud ja tunnustatud võlausaldajate hüvanguks, peaksid ka nemad seda kulu kandma. Eriauditi kulu väljamakse pankrotivara arvel peaks seega paigutama nende nõuetega samale järjekohale. PankrS § 153 täiendatakse vastavalt lõikega 1¹. Hüvitis kantakse riigieelarvesse Rahandusministeeriumi arvelduskontole.

Kulud, mis maksejõuetuse teenistusele hüvitatakse pankrotivara arvel, võib vaidlustada üldises korras. Samas ei oleks võlgnikul ja võlausaldajal nende kulude korral vaidlustamisõigust, mille teenistus tasub pankrotimenetluse läbiviimiseks.

Muud kulutused, mida maksejõuetuse teenistusel on õigus nõuda tagasi otse haldurilt või võlgnikult kui kohtumenetluse kaotanud poolelt, vaidlustamine käib samuti üldises korras ega vaja siin täpsustamist.

Ka Soome pankrotiombudsmanil on õigus saada eriaudititele tehtud kulude hüvitamist pankrotivara arvelt. Järgnevas tabelis on kajastatud Soome pankrotiombudsmani poolt eriaudititele tehtud kulutusi ja tagasisaadud hüvitisi. Lisandub võlausaldajate kasu, mille kohta Soome pankrotiombudsmanil statistikat ei ole.

Tabel 2. Soome pankrotiombudsmani kulud ja hüvitised eriaudititest

	2015	2016	2017	2018	Keskmine
Brutokulu (tuhat €)	801	851	721	701	768,5
Hüvitatud	138	192	207	299	159
Netokulu (tuhat €)	663	659	514	402	559,5
Hüvitise %	17,2%	22,6%	28,7%	42,7%	19,8%

Allikas: Soome pankrotiombudsmanilt saadud andmed.

Erinevalt eriauditist ei sõltu pankrotimenetluse läbiviimisel avaliku uurimisena maksejõuetuse teenistusele hüvitatavate kulude määr sellest, kui palju on maksejõuetuse teenistuse tegevuse tulemusel pankrotivara suurenenud. Pankrotimenetluse läbiviimisel avaliku uurimisena kannab maksejõuetuse teenistus pankrotimenetlusega seonduvad kulud, sh halduri tasu, ja omab õigust need tagasi saada juhul, kui pankrotivaras on nt osaliselt või sinna tekib vara (tagasivõitmisel jms), mille arvelt kulutusi tasuda. Avaliku uurimise puhul võib teenistuse tehtavaid kulutusi võrrelda deposiidina menetluskulude katteks makstud summaga. Seega oleks teenistel õigus need kulutused tagasi saada täies ulatuses pankrotimenetluse kulude arvelt, nagu näeb ette PankrS § 146.

Paragrahv 192⁸ sätestab maksejõuetuse teenistuse teostatava järelevalve sisu ja piirid.

Lõike 1 kohaselt teostab maksejõuetuse teenistus võlgniku ja tema lähikondse tegevuse üle järelevalvet seoses võlgniku pankrotimenetlusega ja eesmärgiga selgitada välja maksejõuetuse põhjused juhtudel, kui tegemist võib olla õigusvastase maksejõuetuse põhjustamisega või makseraskuste suurendamisega.

Vajadus luua täiendav riigi järelevalvesüsteem lisaks olemasolevale pankrotimenetlusele on ilmnenud praktilistest probleemidest. Teenistusele antakse järelevalve teostamise pädevus pankrotimenetlustes, kuid võrd kehtiv järelevalvesüsteem Eesti maksejõuetusõiguses ei ole efektiivne.³²⁶ Pankrotimenetluse peamised eesmärgid – võlausaldajate nõuete rahuldamine ja võlgniku maksejõuetuse põhjuste väljaselgitamine (PankrS § 2) – jäävad tihtipeale täitmata. Kannatavad ärisuhted ja ettevõtluskultuur. Suhteliselt suur osa pankrotimenetlusi raugub pankrotti välja kuulutamata,³²⁷ mis on tingitud pankrotiavalduse hilinenud esitamisest³²⁸ ja ebapiisavast järelevalvest võlgniku maksejõuetusele eelnenud tegevuse üle.³²⁹ Selle tulemusel jäävad õigusvastaselt maksejõuetuse tekitanud isikud vastutusele võtmata ja ebaseaduslikult võõrandatud vara pankrotivarasse tagasi toomata. See on kahjulik normaalsele ärikeskkonna

³²⁶ P. Kriibi. Maksejõuetusinstituudi (n-õ pankrotiombudsmani) loomise vajadus, Justiitsministeerium, 2016, lk 4. Kättesaadav: <https://www.just.ee/et/maksejõuetusõiguse-revisjoni-valminud-materjalid>.

³²⁷ AS PricewaterhouseCoopers Advisors. Maksejõuetuse menetlemise tõhususe uuring, 19.03.2013, lk 10. Tellija: Riigikantselei, tarkade otsuste fond, partner: Justiitsministeerium. Kättesaadav: https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/elfinder/article_files/maksejõuetuse_menetlemise_tohususe_uuring_0.pdf.

³²⁸ P. Varul. Maksejõuetusõiguse areng Eestis, Juridica 2013 IV, lk 236.

³²⁹ P. Kriibi. Maksejõuetusinstituudi (n-õ pankrotiombudsmani) loomise vajadus, Justiitsministeerium, 2016, lk 6. Kättesaadav: <https://www.just.ee/et/maksejõuetusõiguse-revisjoni-valminud-materjalid>.

toimimisele, aga ka laiemalt ühiskonnale, puudutades lisaks muudele võlausaldajatele ka töötajaid, tarnijaid ja tarbijaid.

Loodava järelevalve tulemusel peaks kaduma raugemise kaudu vastutusest vabanemise praktika, võlausaldajatele tehtavad väljamaksed suurenema ja ettevõtluskultuur muutuma usaldusväärsemaks.

Loodava maksejõuetuse teenistuse järelevalve ei hakka asendama pankrotimenetlust ega dubleerima pankrotihaldurite ja kohtu tegevust, kes lähtuvad oma tegevuses pankrotiseadusest ja tsiviilkohtumenetluse seadustikust. Maksejõuetuse teenistuse järelevalve on erandlik ja see toimub alati avalikus huvis. Menetluse alustamiseks ei piisa pelgast raugemisest või võlausaldajate huvide kahjustamisest, vaid igal menetletaval juhul peab esinema selline negatiivne mõju, kus erahuvi kahjustamine on ühtlasi avaliku huvi kahjustamine.³³⁰ Avalik huvi võib seisneda näiteks ärikeskkonna kahjustamises, kui maksejõuetus on tekitatud õigusvastaselt, või menetluses on esitatud suured maksunõuded (vaata täpsemalt käesoleva eelnõu punkt 2.2). Sellisel juhul on teenistusel õigus sekkuda ning kasutada talle seadusega ettenähtud meetmeid.

Järelevalve on õiguspärasuse järelevalve. Seega maksejõuetuse teenistus uurib, kas võlgnik või võlgniku lähikondne käitus maksejõuetuse eel ja maksejõuetuse saabumisel õiguspäraselt või mitte. Järelevalve algatamist taotleda ei saa, selle algatamise põhjendatuse otsustavad iga kord teenistus ja kohus kaalutusõiguse alusel.

Mitmed riigid on maksejõuetusmenetluste järelevalve efektiivsemaks muutmise eesmärgil andnud teatavate funktsioonide täitmise keskele riiklikule instituudile. Ka Soome pankrotiombudsman teostab pankrotimenetlustes võlgniku eelneva tegevuse üle järelevalvet, selgitamaks välja õigusvastaselt tekitatud maksejõuetuse põhjuseid ning panustades sel viisil ka majanduskuritegude uurimisse.³³¹

Lõike 2 kohaselt, kui teenistuse töö käigus ilmnevad kuriteo tunnused, teatab teenistus sellest prokurörile või politseile. Teates ei tohi tugineda teabele, mille kasutamine tõendina oleks käesoleva seaduse § 85 lõikes 4 sätestatu kohaselt välistatud (vaata PankrS § 28 lõike 1 täiendamise selgitusi). Teenistus ise süüteomenetlusi läbi ei vii. Teenistuse eesmärk on tuvastada õigusvastaselt tekitatud maksejõuetuse põhjuseid ja pankrotimenetluse tulemuste parandamine, aga mitte karistamine. Teenistus saab oma võimaluste piires toetada pankrotimenetlusalaste kuritegude tuvastamist. Samamoodi ei vii Soome pankrotiombudsman ega Läti maksejõuetusamet läbi süüteomenetlusi, vaid teatavad kuriteotunnuste esinemise korral sellest politseile.³³²

Lõike 3 kohaselt on pankrotimenetlus vaja avaliku uurimisena läbi viia siis, kui on raugemise olukord ja keegi ei tasu ka menetluskulude deposiiti. Sellisel juhul võtab maksejõuetuse teenistus menetluse üle. Eriauditit võib läbi viia ka muul ajal.

³³⁰ Vrd korraaitseaduse § 4 lg 2: „Eraõiguse normide järgimine ja isiku subjektiivsete õiguste ning õigushüvede kaitse on avaliku korra osa niivõrd, kui võrd kohtulikku õiguskaitset ei ole võimalik õigel ajal saada ja ilma korraaitseorgani sekkumiseta ei ole õiguse realiseerimine võimalik või on oluliselt raskendatud ning kui ohu tõrjumine on avalikes huvides.“

³³¹ The Office of Bankruptcy Ombudsman. The Scope of the Ombudsman's Authority. Kättesaadav: <https://www.konkurssiastiamies.fi/en/index/scopeofauthority.html>.

³³² P. Kriibi. Maksejõuetusinstituudi (n-ö pankrotiombudsmani) loomise vajadus, Justiitsministeerium, 2016, lk 31. Kättesaadav: <https://www.just.ee/et/maksejouetusoiiguse-revisjoni-valminud-materjalid>.

Lõike 4 kohaselt antakse teenistusele võimalus taotleda vastavalt PankrS §-le 91 ärikeelu kohaldamist. Ärikeelde ei kohaldata Eesti praktikas kuigi palju. Samas on teatud juhtudel ärikeelu kohaldamine õigustatud. Kui teenistuse tegevuse tulemusel ilmneb, et ärikeelu kohaldamise eeldused on täidetud, peaks teenistus kohtult ärikeelu kohaldamist taotlema. Selliselt saab teenistus takistada ärikeskkonda kahjustavate isikute tegevust ja panustada ausa ärikeskkonna tagamisse.

Paragrahv 192⁹ sätestab maksejõuetuse teenistuse õigused järelevalve teostamisel.

Lõikes 1 sätestatakse, milliseid järelevalve meetmeid on teenistusel õigus eesmärkide saavutamiseks kasutada. Järelevalve teostamise pädevus ja volitused kui õiguste ja vabaduste piirangud peavad tulema seadusest. Selleks et saada võlgnikelt ja nende lähikondsetelt teavet oluliste asjaolude kohta kiiresti, tõhusalt ja vajadusest lähtuvalt nende nõusolekut mitte arvestades, nähaksegi ette vajalikud volitused. Tagamaks olukordade ja isikute võrreldav ja ühetaoline kohtlemine, ei looda teenistuse järelevalve jaoks ette täiesti uusi lahendusi, vaid analoogia korras rakendatakse korrakaitseaduse riikliku järelevalve meetmeid. Nii antakse üheltpoolt teenistusele tõhusad meetmed, teisalt ja samaaegselt isikutele ulatuslik õiguskaitse. Pankrotiseaduses viidatakse korrakaitseaduse erinevatele meetmetele. Selleks et maksejõuetuse teenistuse tegevus oleks tõhus, võiks tal olla õigus rakendada korrakaitseaduses sätestatud üldmeetmeid ja KorS §-s 30, § 31 lg-tes 1–3, §-des 32 lõigetes 1–4, 49, 50, 51 ja 52 sätestatud erimeetmeid. Seega oleks teenistusel õigus teha ettekirjutusi, isikuid küsitleda ja teavet saada, kutsuda neid ametiruumi, tuvastada isikusamasust, vallasasi läbi vaadata, valdusesse siseneda, valdus läbi vaadata ja vallasasi hoiule võtta. Teenistusel ei ole õigust kohaldada vahetut sundi.

Teabe saamise õigus on teenistuse eesmärkide täitmiseks elementaarse tähtsusega. Teave on see, mille kaudu teenistus saab tuvastada, kas võlgniku maksejõuetus on põhjustatud seadusvastaselt. Ülejäänud õigused aitavad teabe saamise õigust tagada. Kõik nimetatud erimeetmed on olulised tagamaks teabe kättesaamise ka keerulisematel juhtudel. Seejuures on elementaarne, et teenistus lähtub meetmete kasutamisel ja valikul korrakaitseaduses sätestatud põhimõtetest (KorS §-d 7–11). Näiteks ei küsi teenistus infot, mis on tal olemas või mida on võimalik saada teiselt korrakaitseorganilt, haldurilt või kättesaadavast andmekogust.

Lõikes 1 antakse teenistusele õigus isikut küsitleda ja dokumente nõuda, kutsuda isikut ametiruumi, tuvastada isikusamasust, vallasasi läbi vaadata, valdusesse siseneda ja see läbi vaadata, vallasasi hoiule võtta. Põhiseaduspärasuse analüüsis on analüüsitud eelnimetatud meetmeid ning leitud, et meetmed, mida võib teenistusele tema eesmärkide saavutamiseks anda, on põhiseaduspärased ja vajalikud.

Näiteks on teenistusel küsitlemise või dokumentide kaudu võimalik saada talle vajalikku teavet. Kui isikut muul moel kätte ei saa, teda küsitleda ja temalt dokumente nõuda pole võimalik, võib teenistus kutsuda isiku ametiruumi. Ka on võimalik, et küsitlemine ise peab toimuma ametiruumis, kui mujal ei oleks seda võimalik läbi viia. Teatud olukordades on teenistusel vaja tuvastada isikusamasust, tegemaks kindlaks, et teavet annab õige inimene. Vallasasja või valduse läbivaatamine võib olla vajalik meede näiteks siis, kui teavet esitama kohustatud isik ei anna teavet vabatahtlikult ja peidab teavet sisaldavaid dokumente või muid teabekandjaid. Valdusesse sisenemine eelneb valduse läbivaatusele, aga võib olla ka iseseisvalt vajalik. Vallasasi, eelkõige teavet kandvad dokumendid või tehnilised seadmed (arvuti, USB jms), võib olla vajalik hoiule võtta, kui selles sisalduvat infot on vaja säilitada, töödelda või esineb oht, et isik võib need muidu hävitada.

Ka Soome pankrotiombudsmanil on laialdased õigused, mis tagavad vajaliku teabe saamise (LKHV § 4 lg 1). Ombudsmanil on õigus inspekteerida dokumente ja muid teabekandjaid, mis kuuluvad võlgnikule või on võlgniku või pankrotivaraga seotud. Ombudsmanil on õigus dokumente ja muid teabekandjaid hoiule võtta ning teha neist koopiaid. Ombudsman võib siseneda ruumidesse ja need läbi vaadata, samuti teha kassakontrolli. Alates 2017. aastast täiendati ka Läti maksejõuetusameti õigusi võimalusega vajaduse korral siseneda nii pankrotihalduri kui ka juriidilisest isikust võlgniku valdusesse ja see läbi vaadata.³³³

Lõike 2 puhul on sisuliselt tegemist teabe saamise õigusega, selle õiguse annavad teenistusele ka kõnesoleva sätte esimene lõige ja KorS § 30, kuid lõikes 2 on toodud pankrotimenetluse spetsiifilised täpsustused, millistelt isikutelt ja milliseid dokumente teenistusel on õigus saada.

Punktides 7 ja 8 nimetatud õigused toetavad teenistuse informatsiooni saamise õigust. Teenistusel on võimalik saada infot võlausaldajate üldkoosolekul osaledes ning ka ise seal infot jagada. Ka Soome pankrotiombudsmanil on õigus viibida võlausaldajate üldkoosolekutel, seal sõna võtta ja vajadusel koosolek ka ise kokku kutsuda (LKHV § 6 lg 2). Koosoleku kokkukutsumist on küll Soome pankrotiombudsmani praktikas vähe kasutatud, kuid mõningatel juhtudel on see vajalik olnud korrektse ja kiire pankrotimenetluse lõpetamise tagamiseks. Näiteks on ombudsman võlausaldajate üldkoosoleku kokkukutsumise võimalust kasutanud probleemse võlausaldajate grupi korral, kui on oht, et tehakse ebamõistlik otsus pankrotipesa haldamiseks, kui haldur on mingil põhjusel ebausaldusväärne või kui halduri tasu on vaidlustatud või see võib osutada liiga suureks.³³⁴

Lõige 3 sätestab ajutise pankrotihalduri ja pankrotihalduri kohustuse ka pärast halduri kohustustest vabastamist teenistusega koostööd teha. Sätte eeskujuks on Soome pankrotiombudsmani seaduse (LKHV) § 3, mille kohaselt on pankrotihalduril ka pärast kohustustest vabastamist koostöö kohustus. Halduril ei ole õigust keelduda info andmisest või koostööst pärast enda vabastamist põhjusel, et ta selle eest tasu ei saa.³³⁵ Näiteks on võimalik, et haldur vabastatakse menetluse keskel ning tema asemele määratakse teine haldur või ajutist haldurit ei määrata samas menetluses pankrotihalduriks. Ka sellises olukorras on halduril kohustus teenistusega koostööd teha.

Lõike 4 kohaselt on teenistusel õigus saada abi teistelt asutustelt. Selline abi võib osutada vajalikuks olukorras, mil võlgnikult ei õnnestu kätte saada vajalikke dokumente, nt raamatupidamist, või ei võimaldata juurdepääsu võlgniku ruumidele. Lõike 6 eeskujuks on Soome pankrotiombudsmani seaduse (LKHV) § 14, mis annab pankrotiombudsmanile õiguse saada abi politseilt ja muult asutuselt, kui see on vajalik tema tegevuse eesmärkide täitmiseks.

Paragrahv 192¹⁰ reguleerib maksejõuetuse teenistuse ühte järelevalve läbiviimise vahendit, eriauditit.

Lõige 1 sätestab teenistuse õiguse viia läbi eriauditeid. Eriaudit on vahend pankrotimenetluses, mille kaudu saab uurida võlgniku või pankrotihalduri tegevust ja mille tulemusel võib õnnestuda pankrotivara suurendada ja seeläbi rahuldada pandiga tagamata nõudeid suuremas ulatuses. Eriauditit saab läbi viia teenistuse enda äranägemisel või pankrotihalduri põhjendatud taotlusel. Taotluse rahuldamise otsustab maksejõuetuse teenistus, kaaludes nii eriauditi

³³³ Insolvency Administration's powers and transparency of proceedings. Kättesaadav: <https://www.sorainen.com/UserFiles/File/Publications/Amendments-to-Latvian-Insolvency-Law.ENG.html>.

³³⁴ P. Kriibi. Maksejõuetusinstituudi (n-ö pankrotiombudsmani) loomise vajadus, Justiitsministeerium, 2016, lk 25. Kättesaadav: <https://www.just.ee/et/maksejouetusoiiguse-revisjoni-valminud-materjalid>.

³³⁵ P. Kriibi. Maksejõuetusinstituudi (n-ö pankrotiombudsmani) loomise vajadus, Justiitsministeerium, 2016, lk 25. Kättesaadav: <https://www.just.ee/et/maksejouetusoiiguse-revisjoni-valminud-materjalid>.

läbiviimise eelduste olemasolu ja põhjendatust kui ka eelarvelisi võimalusi. Ajutine haldur eriauditit taotleda ei saa, sest kui pankrotivaras raha isegi menetluskuludeks pole, on tegemist raugemise võimalusega ja tuleb kaaluda avaliku uurimise algatamist.

Otsusele eriauditi läbiviimise kohta ei saa kaebust esitada. Teenistusel ei ole kohustust rahuldada iga, sh põhjendatud taotlust eriauditi läbiviimiseks. Maksejõuetuse teenistusele on soovitud jätta küllaltki suur vabadus sisustamaks, millised menetlused ja juhtumid on avalikust huvist lähtudes sellise olulisusega, et on põhjendatud teenistuse sekkumine. Ka Soome pankrotiombudsmanil on väga lai otsustusruum, millistesse menetlustesse ta sekkub. Lisaks on pankrotiombudsmanil võimaldatud seada iga-aastaseid prioriteete. Maksejõuetuse teenistusele on soovitud tagada sarnane otsustusruum. Erinevate menetluste puhul sekkumisvajaduse üle otsustades võib teenistus lähtuda ka seatud prioriteetidest. Arvestada tuleb, et teenistuse eelarve on piiratud.

Pandiga tagamata nõuete all mõeldakse PankrS § 153 lg 1 p-des 2 ja 3 nimetatud nõudeid. Eriauditi tulemusel peaks suurenema just pandiga tagamata nõuete rahuldamise osakaal, kuivõrd pandiga tagatud nõue on kaetud tagatise arvel ja eriauditi tulemusel ei ole võimalik pandiga tagatud nõude suhtes lisaväärtust saavutada.

Eriaudit viiakse eelkõige läbi võlgniku tegevuse uurimiseks maksejõuetuse põhjustamisel. Eriauditi läbiviimine on põhjendatud kui eriauditi kaudu on võimalik kaitsta mingit olulist avalikku huvi. Näiteks kui eriauditi tulemusel on võimalik näidata, et võlgnik on oluliselt kahjustanud ärikeskkonda või pannud toime mõne karistusseadustikus sätestatud pankrotimenetluselise kuriteo. Eriauditi tulemusel võib olla võimalik võlausaldajatele rohkem väljamakseid teha, arvestades seejuures ka asjaolu, et osa eriauditi kulusid kuulub pankrotivara olemasolul ka hüvitamisele.

Kuigi tavapärasem on, et eriauditiga uuritakse võlgniku tegevust, võib teatud juhtudel olla vaja eriaudit läbi viia ka pankrotihalduri suhtes. Näiteks siis, kui haldur on süüliselt tekitanud kahju võlgnikule, võlausaldajale või isikule, kes võib nõuda massikohustuse täitmist (PankrS §-d 63, 24).

Teenistus võib eriauditi läbiviimisse kaasata ka eksperdi või tellida ekspertiisi väljast. Eriaudit on eelkõige majandusliku või õigusliku tegevuse kontroll. Kui teenistusel on eriteadmine olemas, teeb ta eriauditi ise. Sõltuvalt asjaoludest võib maksejõuetuse teenistusel vaja minna muu eksperdi eriteadmisi, sellisel juhul on teenistusel lubatud vastav ekspert kaasata või ekspertiis tellida. Näiteks võib vaja minna õigusanalüüsi tagasivõitmise perspektiivi väljaselgitamiseks vandeadvokaadi eriteadmisi. Ekspertid võivad olla ka audiitorid, vandeadvokaadid, maksuspetsialist, kinnisvarahindajad, aga ka tehnikat, masinaid, loomi tundvad isikud jne. Kas ja milline ekspert kaasata või ekspertiis tellida, sõltub konkreetsest pankrotivõlgnikust ja tema majandustegevusest. Oluline on, et ekspert oleks kõrgete teadmistega ja sõltumatu. Ka Soome pankrotiombudsman võib eriauditit läbi viia nii ise kui palgata ekspert. Siiski kasutatakse praktikas enamasti eraettevõtjate teenuseid.³³⁶

Eriauditi raport võib hilisemas kohtuvaidluses olla näiteks dokumentaalne tõend (KrMS § § 109¹, § 292¹, TsMS § 293 lg 2 ls 2). Maksejõuetuse teenistus peaks eriauditit tellides seadma tingimused, millele eriaudit vastama peab ning arvestama, et seda saaks vajaduse korral kohtus kasutada. Näiteks peaks raportis kajastama, millist meetodikat uurimiseks kasutati.

³³⁶ P. Kriibi. Maksejõuetusinstituudi (n-ö pankrotiombudsmani) loomise vajadus, Justiitsministeerium, 2016, lk 28. Kättesaadav: <https://www.just.ee/et/maksejõuetusoiuguse-revisjoni-valminud-materjalid>.

Eriauditi raportit saab vajaduse korral kasutada ka kriminaaluurimises. Võlgniku tegevuse ja aruannete auditeerimise tulemusel on võimalik tuvastada kuriteole viitavaid tunnuseid, mistõttu võib audiitori poolt koostatud raport olla kriminaalmenetluse alustamise ajendiks, kus sedastatakse kuriteo tunnused. Lisaks võivad raportis sisalduda KrMS §-s 62 sätestatud tõendamiseseme asjaolud, mistõttu on uurimisasutusel võimalik eriauditi tulemusi ja raportis sisalduvat käsitleda kas tõendina või tõendiallikana. Raportile tuginedes on uurimisasutusel võimalik nõuda välja tõendamiseseme asjaolude seisukohalt olulisi dokumente ja teha toiminguid tõendite kogumiseks.³³⁷

Eriauditi raportit saab kriminaaluurimises kasutada üksnes siis, kui isikule on tagatud enese mittesüüstamise privileeg. Samas kehtib pankrotimenetluses võlgnikule kaasaaitamise kohustus (PankrS § 87 lg 1 ja 85 lg 1), mis laieneb lisaks ka kolmandatele isikutele (PankrS § 85 lg-d 2 ja 3). Kui isikul on kaasaaitamise kohustusest tulenevalt kohustus anda ennast süüstavat teavet ja enese mittesüüstamise privileegist õigus keelduda sellise teabe andmisest, on tegemist selge vastuoluga. Kõnesolevas eelnõus on tehtud ettepanek nimetatud vastuolu kaotamiseks (vt eelnõu muudatused seoses võlgniku kaasaaitamiskohustuse tagamise ja enese mittesüüstamise privileegiga, PankrS § 85 täiendamine lg-ga 4), mille kohaselt peab võlgnik või kolmas isik pankrotimenetluses teavet andma, kuid antud teavet võib süüteomenetluses tema vastu kasutada üksnes isiku vastaval kirjalikul nõusolekul. Seega kui eriaudit sisaldab endas võlgniku või kolmanda isiku ütlusi, ei tohi seda kriminaaluurimises kasutada, välja arvatud juhul, kui isik lubab. Eeltoodu puudutab üksnes selliseid eriauditeid, milles on kasutatud võlgniku või kolmanda isiku antud teavet. Kui eriaudit on viidud läbi võlgnikust sõltumata, siis võib seda ka kriminaaluurimises kasutada. Samamoodi on võimalik, et kui eriauditis tuginetakse ainult osaliselt võlgniku antud infole, mida võlgnik ei luba avaldada, saab eriauditi raportit kasutada kriminaaluurimises seda infot välistavas osas. Sellisel juhul peab teenistus tagama, et ei avaldaks lubamatuid andmeid.

Eriauditi eeskujuks on Soome pankrotiombudsmani seadus, mille kohaselt on eriauditi eesmärgiks võlausaldajate nõuete tagamine kui ka majanduskuritegude vastu võitlemine. Eriauditi põhjal hinnatakse, kas esineb tagasivõitmise aluseid, võlgnik on toime pannud mõne kuriteo, võlgnik on rikkunud raamatupidamise kohustust, esineb piiratud vastutusega ühingute seaduse (Limited Liability Companies Act) rikkumisi.³³⁸

Lõikes 2 on reguleeritud eriauditi taotluse esitamise eeldused. Nimetatud eeldusi hindab esiteks pankrotihaldur taotluse esitamisel ja teiseks maksejõuetuse teenistus taotluse rahuldamisel.

Esimene eeldus on, et eriauditi kulu ei ole võimalik pankrotivara arvel tasuda. See tähendab, et halduril endal ei ole võimalik eriauditi läbi viia või tellida. Teenistus viib eriauditi läbi üksnes siis, kui pankrotivaras endas vahendeid selleks ei ole. Kui pankrotivaras on vahendeid, siis peaks pankrotimenetlus kulgema tavapäraselt ja ilma teenistusepoolse panuseta. Teine eeldus on, et eriauditi tulemusel on võimalik rahuldada pandiga tagamata võlausaldajate nõudeid suuremas ulatuses. Nt on põhjust tuvastada vara tagasivõitmise asjaolusid, on tekkinud kahtlus, et võlgnik on vara peitnud vms. Tegemist oleks pigem erilise olukorraga.

Lõikest 1 tuleneb, et pankrotihaldur peab oma taotlust tõenditega põhjendama. Pankrotihaldur peab ära näitama asjaolud, kuidas eriauditi tulemusel on võimalik võlausaldajate nõudeid suuremal määral täita. Lisaks peab haldur põhjendama ka seda, et pankrotivara arvel ei ole

³³⁷ PPA keskkriminaalpolitsei majanduskuritegude büroo juhi Leho Lauri 13.12.2018 kirjavahetuses Justiitsministeeriumiga.

³³⁸ P. Kriibi. Maksejõuetusinstituudi (n-ö pankrotiombudsmani) loomise vajadus, Justiitsministeerium, 2016, lk 28. Kättesaadav: <https://www.just.ee/et/maksejouetusoiuguse-revisjoni-valminud-materjalid>.

võimalik samu tulemusi saavutada. Näiteks saab haldur tõendada, kui palju on pankrotivaras raha ja näidata, millele see kulub või kulunud on.

Soome pankrotiombudsmani seaduse kohaselt ei sõltu eriauditi läbiviimine halduri taotlusest, kuid praktikas tuleb eriauditi tegemise initsiatiiv siiski tihti haldurilt. Samas taotlevad eriauditi läbiviimist ka võlausaldajad ja politsei. Arvestades, et Eesti kontekstis on ressursi vähem kui Soomes, on mõistlik eriauditi läbiviimise taotlemist piiritleda ning lubada seda eelkõige halduritele. Haldurid esindavad ka võlausaldajate huve ning kui teenistus eriauditi läbi viib, saab seda politseiga üldjuhul jagada.

Lõikes 3 on nimetatud eriauditi võimalikud taotletavad eesmärgid. Nimekiri on avatud ja jätab maksejõuetuse teenistusele võimaluse otsustada eriauditi läbiviimine ka muul põhjendatud eesmärgil.

Ka Soome pankrotiombudsman teostab eriauditeid samasugustel eesmärkidel. Järgnevalt on välja toodud mõned Soome pankrotiombudsmani läbiviidavate eriauditite liigid ja arvud. Statistikas eristab Soome pankrotiombudsman muudest võlgniku suhtes läbiviidavatest eriaudititest võlgniku raamatupidamise taastamiseks või lõpetamiseks tehtud eriauditeid.

Tabel 3. Soome pankrotiombudsmani tehtud eriauditite arv liigiti

Eriauditid	2015	2016	2017	2018	Keskmine
Võlgniku raamatupidamise taastamine/lõpetamine	17	28	25	39	27
Võlgniku eriaudit	62	60	57	59	60
Halduri eriaudit	30	23	27	20	25
Kokku	109	111	109	118	112

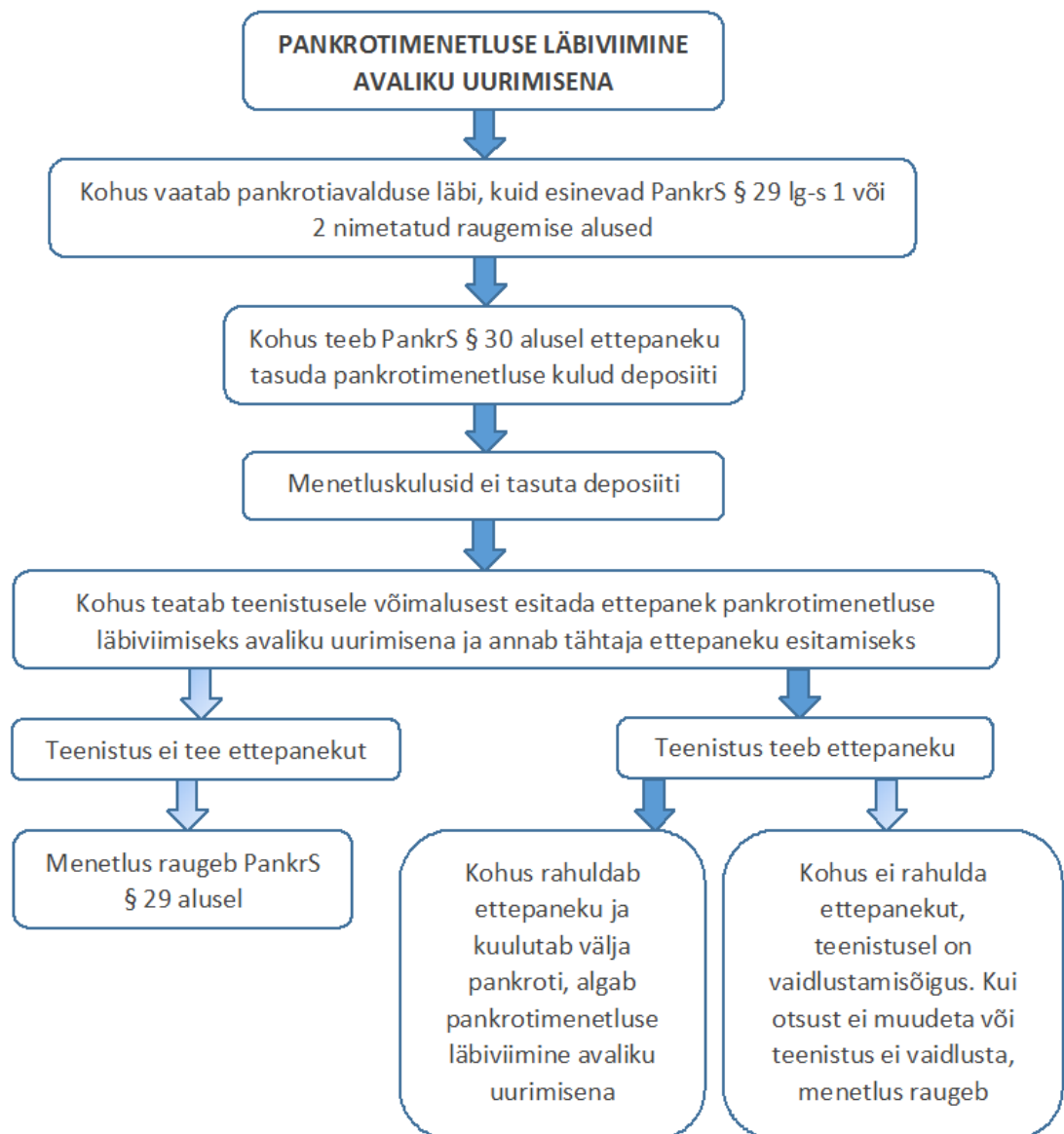
Allikas: Soome pankrotiombudsmanilt saadud andmed.

Lõige 4 sätestab eriauditi läbiviimise piirid. Kuivõrd eriauditi üheks eesmärgiks on tuvastada ka maksejõuetuse tekkimise põhjused, siis on vaja eriauditeid teha ka maksejõuetusele eelnenud tegevuse kohta. Lisaks võib olla ka olukordi, kus võlgnik jätkab ebaseaduslikku tegevust, nt peidab vara, mille kaudu ta ka pankrotimenetluse ajal võimendab makseraskusi ja vähendab seeläbi võlausaldajate nõuete rahuldamise määra. Seega on välja toodud, et uurida võib nii tegevust enne kui ka pärast maksejõuetuse tekkimist.

Lõikes 5 reguleeritakse eriauditi tulemusel valminud raporti esitamist kohtule ja pankrotihaldurile ning raportiga tutvumise õigust.

Paragrahviga 192¹¹ reguleeritakse pankrotimenetluse läbiviimise algatamist avaliku uurimisena. Sätte eeskujuks on Soome LKHV § 15a ja Soome pankrotiseaduse 11. ptk.

Järgnev skeem võtab kokku eelnõu ettepaneku pankrotimenetluse avaliku uurimise algatamise etappidest.



Skeem 2. Pankrotimenetluse läbiviimise algatamine avaliku uurimisena.

Lõiked 1 ja 2 reguleerivad pankrotimenetluse avaliku uurimisena läbiviimise eeldusi ja algatamise korda. Pankrotimenetluse läbiviimine avaliku uurimisena saab toimuda siis, kui menetlus vastasel juhul PankrS § 29 või § 158 kohaselt raugeks ja pankrotimenetluse läbiviimiseks esineb oluline avalik huvi, näiteks on alust arvata, et võlgniku maksejõuetus on tekitatud ebaseaduslikult.

Pankrotimenetluse avalik uurimine saab toimuda üksnes juriidilisest isikust võlgniku pankrotimenetluses. Füüsilisest isikust võlgniku pankrotimenetluses võib olla asjakohane eriauditi läbiviimine, kuid avaliku uurimise algatamine mitte. Füüsiline isik ei saa pankrotimenetluse kaudu võlgadest vabaneda samamoodi, nagu seda saab teha juriidiline isik, kes pankrotimenetluse lõppedes likvideeritakse. Samuti saab avalik huvi esineda pigem juriidilisest isikust võlgniku pankrotimenetluses.

Väljastatud on pankrotimenetluse läbiviimise otsustamine avalikus uurimises menetlusetapis, kus ajutist haldurit veel ei ole nimetatud (PankrS § 15 lg 3 p 5). Ajutise halduri etapis teenistus pankrotimenetluse avaliku uurimise algatamist ei taotle. Enne ajutise halduri hinnangut pankrotimenetlusele ei ole teenistusel piisavalt infot, et otsustada avaliku uurimise algatamise vajaduse üle. Ei ole uuritud maksejõuetuse põhjuseid ning ei ole teada, kas üldse esineb avalik

huvi pankrotimenetluse läbiviimiseks avalikus uurimises. Tegemist ei ole ka raugemisega, vaid ajutise halduri mitteniimetamisega. Lisaks, kui ajutise halduri tasuks ei ole pankrotimenetluses vahendeid, maksab ajutise halduri tasu võlgniku pankrotiavalduse korral kinni võlgnik ise või hüvitatakse see riigi vahenditest (PankrS § 23 lg 4). Seega teatav kate ajutise halduri tasudeks on olemas.

Pankrotimenetluse läbiviimine avaliku uurimisena saab toimuda siis, kui pankrotiavalduse menetlus PankrS § 29 lõike 1 või 2 alusel või pankrotimenetlus PankrS § 158 lg 4 alusel muidu raueks. See tähendab, et võlgnikul ei ole pankrotimenetluse läbiviimiseks vara ning keegi ei nõustu seda tasuma ka PankrS § 30 alusel deposiiti. Kohus annab teenistusele otsustamiseks mõistliku tähtaja pärast deposiidi tasumise kohustuse möödumist, kui on selgunud, et deposiiti ei tasutud (ettepanek täiendada PankrS § 30 lõikega 5 ja § 158 lõikega 5¹). Kohus ei kuuluta menetlust raueks enne teenistusele antud tähtaja lõppu. Ühtlasi edastab kohus pankrotimenetluse avaliku uurimisena läbiviimise ettepaneku tegemisel teenistusele ka selle asjaga seotud materjalid. Materjalid on vajalikud, et teenistusel oleks info, mille põhjal otsustust teha. PankrS § 192⁶ sätestab, et kohus tagab teenistusele juurdepääsu menetlusele, aga seda alles siis, kui kohus rahuldab teenistuse ettepaneku pankrotimenetluse läbiviimiseks avaliku uurimisena. Dokumente on aga teenistusel vaja juba varem, et avaldust esitada.

Kohus teeb teenistusele ettepaneku avalduse esitamiseks alati, kui on raugemise olukord ja deposiiti menetluskulude katteks ei tasuta. Kohus ei analüüsi selles etapis, kas pankrotimenetluse avalik uurimine on põhjendatud või mitte. Kohus kujundab enda seisukoha avaliku uurimise algatamise osas teenistuse esitatud avalduse põhjal, hinnates, kas PankrS § 192¹¹ lõikes 2 sätestatud eeldused on täidetud. Maksejõuetuse teenistus kujundab ise välja aluspõhimõtted, millistesse menetlustesse teenistus sekkub. Teenistus kujundab välja nn võlgniku riskiprofiili. Samuti on võimalik, et võlgniku riskiprofiil võib ajas muutuda.

Kui teenistus saab kohtult teate pankrotiavalduse menetluse raugemise võimalusest ja deposiidi mittetasumisest, otsustab teenistus, kas soovib esitada ettepanekut pankrotimenetluse läbiviimiseks avaliku uurimisena. Ainult sellisel juhul, kui esineb avalik huvi uurimise läbiviimiseks, peaks maksejõuetuse teenistus riigi kuludega asja menetlema. Avalik huvi võib seisneda selles, kui võlgnik on maksejõuetuse põhjustamisel käitunud ebaseaduslikult. Selliste võlgnike vastutusele võtmisega parandatakse ettevõtjate usaldust ärikultuuri vastu. Avalik huvi võib seisneda ka muus põhjuses.

Kui eeldused pankrotimenetluse avalikuks uurimiseks ei ole täidetud, peaks menetlus raugema ilma lisakulutusi tegemata. Teenistus teeb otsuse kohtu edastatud materjalide pinnalt. Lisaks saab teenistus tugineda ajutise halduri, võlausaldaja või ka võlgniku poolt avaldatud infole või neilt infot juurde pärida. Kui teenistus avaldust ei tee ja tähtaeg möödub, tähendab see, et teenistus ei pea antud asjas vajalikuks või põhjendatuks pankrotimenetluse läbiviimist avaliku uurimisena ning menetlus võib raugeda.

Kui näiteks võlausaldaja esitab teenistusele taotluse teha kohtule avaldus avaliku uurimismenetluse algatamiseks, käsitletakse seda märgukirjana, mitte taotlusena HMS tähenduses. Teenistuse otsust esitada avaldus pankrotimenetluse läbiviimiseks avaliku uurimismenetlusena ei saa vaidlustada.

Soomes võib kohus pankrotiombudsmani palvel otsustada, et pankrotimenetlus jätkub pankrotipesa avaliku haldamise raames, kui pankrotipesas puuduvad pankrotimenetluse läbiviimiseks vahendid, esineb mõjuv põhjus võlgniku tegevuse uurimiseks või esineb muu oluline põhjus. Pankrotimenetluse võib anda avaliku halduse alla isegi siis, kui võlausaldaja on

nõus kandma pankrotimenetluse kulud.³³⁹ Peamiseks põhjuseks, miks otsustatakse pankrotimenetluse jätkumise kasuks avaliku haldusena, on vajadus lähemalt uurida võlgniku pankrotieelset tegevust ning välja selgitada maksejõuetuse põhjused. Kohtu otsus avaliku haldamise lubamise kohta on lõplik ega kuulu vaidlustamisele. Praktikas ei ole kohus siiani kordagi keeldunud rahuldama pankrotiombudsmani avaldust.³⁴⁰ 11% kõikidest pankrotimenetlustest Soomes toimuvad pankrotiombudsmani läbiviidavas avaliku haldamise menetluses.³⁴¹

Järgnev tabel iseloomustab ilmekalt, kuidas pankrotimenetluse avalik haldamine end Soomes on ära tasunud.

Tabel 4. Soome pankrotiombudsmani tegevuse kuludest ja tulemuslikkusest pankrotimenetluse avalikul läbiviimisel

Pankrotimenetluse avalik uurimine	2015	2016	2017	2018	Keskmine
Algatatud menetlusi	58	60	62	59	60
Brutokulu (tuhat €)	597	693	955	995	810
Pankrotiombudsman sai tagasi (tuhat €)	99	60	120	175	113,5
Netokulu (tuhat €)	498	633	835	820	696,5
Võlausaldajate võit (tuhat €)	806	833	847	1 923	1 102,25

Allikas: Soome pankrotiombudsmanilt saadud andmed.

Lõike 3 kohaselt peab kohus teenistuse avalduse saamisel kontrollima, et pankrotimenetluse läbiviimise eeldused avaliku uurimisena on täidetud. Võlgniku maksejõuetusega peaks kaasnema avalik huvi, sh kui võlgnik on seoses maksejõuetuse tekkimisega pannud toime kuriteo tunnustega teo, ei ole õigeaegselt esitanud pankrotiavaldust või maksejõuetuse põhjuseks on raske juhtimisviga. Kui kohus avalduse rahuldab, teeb ta selle teatavaks määrusega.

Pankrotimenetluse läbiviimist avaliku uurimisena vaidlustada ei saa. Ka Soomes ei ole sellise avaliku uurimise algatamise otsustust võimalik edasi kaevata (Bankruptcy Act, ch 12 sec 6.2). Seaduskuulekalt käitunud võlgnikul ei tohiks midagi selle vastu olla, et tema tegevust uuritakse. Samuti ei peaks võlausaldajad saama kaevata, kuivõrd nad ei panusta ise pankrotimenetluse läbiviimisse ja neil ei tohiks olla midagi selle vastu, kui viiakse läbi menetlus, mille tulemusel nad võivad saada oma nõuded suuremas ulatuses rahuldatud. Ka Soomes ei ole võimalik kaevata otsuse paele, millega otsustatakse pankrotimenetluse läbiviimine avaliku haldusena.³⁴²

Võlausaldajate esimese üldkoosoleku toimumist ei määrata, sest pankrotimenetluse läbiviimisel avalikus uurimises võlausaldajate üldkoosoleku pädevus lõpeb ja läheb üle teenistusele. Kui pankrotimenetlust jätkatakse avaliku uurimisena ja võlausaldajate esimene

³³⁹ Ministry of Justice, Finland. Bankruptcy Act (120:2004 Konkurssilaki), unofficial translation, chapter 11, sec 1 (1). Kättesaadav: <https://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2004/en20040120.pdf>.

³⁴⁰ P. Kriibi. Maksejõuetusinstituudi (n-ö pankrotiombudsmani) loomise vajadus, Justiitsministeerium, 2016, lk 27. Kättesaadav: <https://www.just.ee/et/maksejouetusoiuguse-revisjoni-valminud-materjalid>.

³⁴¹ Marina Vatanen, Senior Bankruptcy Lawyer, Office of the Bankruptcy Ombudsman, Finland. Public Receivership. Powerpoint presentation. Justiitsministeeriumi valduses.

³⁴² Ministry of Justice, Finland. Bankruptcy Act (120:2004 Konkurssilaki), unofficial translation, chapter 11, sec 6 (2). Kättesaadav: <https://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2004/en20040120.pdf>.

üldkoosolek on juba toimunud, läheb võlausaldajate üldkoosoleku pädevus edaspidi teenistusele üle.

Lõige 4 reguleerib olukorda, kus kohus keeldub teenistuse avaldust rahuldamast. Kui kohus keeldub teenistuse avalduse rahuldamisest pankrotimenetluse läbiviimiseks avaliku uurimisena, teeb ta seda PankrS § 29 lõikes 1 või 2 või § 158 lõikes 4 nimetatud menetluse lõpetamise määruks. Kui menetlus raugub, võib ka teenistus nimetatud määruste peale määruskaebuse esitada. Teenistuse õigus raugemise määrust vaidlustada piirdub ainult juhuga, kui teenistus esitas pankrotimenetluse avalikus uurimises läbiviimise avalduse. Üldjuhul ei ole tõenäoline, et kohus teenistuse avalduse rahuldamata jätaks. Näiteks Soomes ei ole kohus siiani kordagi keeldunud rahuldamast pankrotiombudsmani avaldust avaliku haldamise läbiviimiseks.³⁴³ Küll aga võib vaidlus tekkida selle üle, kas tegemist on avalikus huvis toimuva menetlusega või mitte.

Paragrahvi 192¹² reguleeritakse pankrotimenetluse avaliku uurimise erisusi tavalisest pankrotimenetlusest.

Lõikes 1 sätestatakse, et pankrotimenetlus avaliku uurimisena viiakse läbi nii nagu tavapärane pankrotimenetlus, arvestades avaliku uurimise kohta sätestatud erisusi. Näiteks toimub avaliku uurimise puhul pankrotihalduri nimetamine samamoodi nagu tavapärases pankrotimenetluses, kuid võlausaldajate üldkoosoleku õigusi ja kohustusi halduri nimetamisel teostab teenistus. Samamoodi on reguleeritud pankrotimenetluse avalik haldamine Soome pankrotiombudsmani poolt, kus pankrotimenetlus viiakse läbi avaliku halduse regulatsioonist tulenevate erisustega.³⁴⁴

Lõikes 2 sätestatakse, et pankrotimenetluse läbiviimisel avaliku uurimisena võlausaldajate üldkoosolekut kokku ei kutsuta, sh ka mitte esimest, ja pankrotitoimkonda ei moodustata. Nende pädevusi hakkab täitma maksejõuetuse teenistus. Teenistus saab menetluse kontrollimise õiguse, kuivõrd panustab menetluse läbiviimisesse, mida võlausaldajad ei olnud nõus tegema (raugemise ohu korral deposiidi maksmise võimalus). Lisaks on avaliku uurimise üks eesmärke avaliku huvi kaitsmine, mida saab teha teenistus. Võlausaldajad seisaksid enda ja mitte avalike huvide eest.

Ka haldur täidab kohustused, mis tavapärases pankrotimenetluses tuleb täita võlausaldajate üldkoosolekule või pankrotitoimkonnale, teenistusele. Näiteks PankrS § 132 ettekande esitamine. Samuti kooskõlastuste, nõusolekute saamine, nt vara alghinna vähendamisel vastavalt PankrS § 136 lõikele 3.

Pankrotimenetluse avaliku uurimise algatamise tagajärjed on sarnased Soome pankrotiombudsmani läbiviidava pankrotimenetluse avaliku haldamisega. Avaliku haldamise korral nimetatud halduri ja võlausaldajate pädevus lõpeb. Pankrotiombudsman nimetab asjas uue halduri, kes võtab menetluse üle. Avalik haldur peab vastama pankrotihalduritele kehtestatud nõuetele.³⁴⁵ Tavapäraselt nimetabki pankrotiombudsman avalikuks halduriks senise pankrotihalduri, kuivõrd ta on antud menetlusega juba kursis ning omab ülevaadet

³⁴³ P. Kriibi. Maksejõuetusinstituudi (n-ö pankrotiombudsmani) loomise vajadus, Justiitsministeerium, 2016, lk 27. Kättesaadav: <https://www.just.ee/et/maksejouetusoiuguse-revisjoni-valminud-materjalid>.

³⁴⁴ Ministry of Justice, Finland. Bankruptcy Act (120:2004 Konkurssilaki), unofficial translation, chapter 11. Kättesaadav: <https://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2004/en20040120.pdf>.

³⁴⁵ Ministry of Justice, Finland. Bankruptcy Act (120:2004 Konkurssilaki), unofficial translation, chapter 11, § 2. Kättesaadav: <https://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2004/en20040120.pdf>.

menetluse asjaoludest.³⁴⁶ Üldiselt toimub avalik pankrotimenetlus sarnaselt tavapärase pankrotimenetlusega, kuid arvestada tuleb avalikust haldusest tulenevate erisustega.³⁴⁷

Võlausaldajate esimese üldkoosoleku pädevusse kuuluvad küsimused tuleb otsustada PankrS § 78 lõikes 1 nimetatud tähtaja jooksul, st 15 kuni 30 päeva jooksul pärast pankroti väljakuulutamist. Esimese üldkoosolekuga seonduvad kindlad tähtajad, nt PankrS §-d 61 (halduri kinnitamine), 130 (juriidilise isiku lõpetamine ja likvideerimine), 133 (vara müügi üldpõhimõtted). Seega peaks ka juhul, kui teenistus asendab üldkoosolekut, need otsused tegema samal ajal, kui oleks teinud üldkoosolek.

Maksejõuetuse teenistus peaks võlausaldajate üldkoosoleku või pankrotitoimkonna pädevust täites tehtud otsused tegema kirjalikus vormis.

Lõigetes 3 ja 4 sätestatakse, et avaliku uurimise korral ei ole võlausaldajal õigust esitada määruskaebust uue halduri nimetamise määruse peale ega nimetatud halduri vabastamata jätmise määruse peale. Avalikus uurimises ei saaks võlausaldaja kaevata ka halduri tegevuse peale. Samuti mitte esitada PankrS § 66¹ lõike 1 alusel arvamusi ja ettepanekuid halduri koostatavale kalkulatsioonile. Nimetatud õigused lähevad üle teenistusele, kes panustab pankrotimenetluse läbiviimisesse. Halduri tegevust kontrollib teenistus. Kuna võlausaldajad ei panusta menetluse läbiviimisse, siis ei halvene nende olukord tulenevalt pankrotimenetluse avalikust uurimisest. Vastupidi, võlausaldajate olukord saab ainult paraneda. Samuti, kuivõrd halduri tegevust rahastab teenistus, peab olema teenistusel võimalik arvamust avaldada halduri koostatava kalkulatsiooni osas. Võlausaldaja saab enda huve kaitsta pankrotimenetluse lõpetamise vaidlustamise kaudu.

Lõikes 5 sätestatakse, et võlausaldajad ei saa avaliku uurimise puhul vaidlustada teenistuse otsuseid, mis puudutavad pankrotivara müügiga seotud küsimusi. Näiteks, kui teenistus otsustab PankrS § 77 p 5 ja § 137 lg 1 alusel müüa pankrotivara enne kompromissi otsustamist, siis võlausaldajad seda vaidlustada ei saa. Samamoodi ei saa võlausaldajad vaidlustada seda, kui teenistus annab haldurile nõusoleku müüa pankrotivara ilma enampakkumiseta (pankrotitoimkonna pädevus PankrS § 137 lg 2 kohaselt).

Koostoimes PankrS § 192¹² lõikega 4, mille kohaselt ei saa võlausaldajad ka halduri tegevuse peale kaevata, ei saa nad pankrotivara müügi osas üldse kaevata. Võlausaldajale jäetakse võimalus vaidlustada pankrotimenetluse lõpetamise määrust selles osas, kus see puudutab konkreetse võlausaldaja nõuet.

Lõige 6 reguleerib nõuete kaitsmise ja tunnustamise erisusi pankrotimenetluse avalikus uurimises. Võlausaldaja õigust esitada vastuväiteid teiste võlausaldajate nõuete peale on avalikus uurimises piiratud ning vastav õigus on võlausaldaja asemel teenistusel (PankrS § 101 lg 2, § 103 lg 2). Kuivõrd teenistus tegutseb ka võlausaldajate nimel, siis on selline õiguse üleandmine teenistusele võimalik ning hoiab kokku aega ja ressursi. Kuna võlausaldajad ei saa teiste võlausaldajate nõudeavaldustele vastuväiteid esitada, ei ole neil ka vajadust nendega tutvumiseks. Võlausaldajale jääb alles õigus seoses oma nõudega esitada seisukohti teenistuse esitatud vastuväidetele. Selleks peab haldur teenistuse põhistatud vastuväited võlausaldajale ka edastama ning andma tähtaja seisukoha esitamiseks vastavalt seadusele. Samuti jääb võlausaldajale õigus esitada määruskaebus võlausaldajate nimekirja kinnitamise määrusele, kui võlausaldaja nõuet, selle rahuldamisjärku või nõuet tagavat pandiõigust ei tunnustatud. Kuivõrd

³⁴⁶ P. Kriibi. Maksejõuetusinstituudi (n-ö pankrotiombudsmani) loomise vajadus, Justiitsministeerium, 2016, lk 27. Kättesaadav: <https://www.just.ee/et/maksejouetusoiguse-revisjoni-valminud-materjalid>.

³⁴⁷ Ministry of Justice, Finland. Bankruptcy Act (120:2004 Konkurssilaki), unofficial translation, chapter 11, § 2. Kättesaadav: <https://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2004/en20040120.pdf>.

võlausaldajal ei ole õigust esitada vastuväiteid teiste võlausaldajate nõuetele, nende rahuldamisjärkudele või neid tagavatele pandiõigustele, ei ole vaja võlausaldajale ka edastada infot teiste võlausaldajate nõudeavalduste kohta.

Võlausaldajad saavad tutvuda ka pankrotivara nimekirja ja ettekandega, kust nad saavad kogu info võlgniku varade ja kohustuste kohta (PankrS § 126 lg 6, § 132 lg 4) ning neil on võimalik vaidlustada jaotuskava ja lõpparuannet. Võlausaldajate õiguste piiramine on põhjendatud juhul, kui tulenevalt avaliku uurimise eripäradest täidab võlausaldaja vastavaid õigusi teenistus. Selliselt on avaliku uurimise läbiviimine lihtsam ja kiirem.

Lõige 7 reguleerib, millised õigused võlausaldajal pankrotimenetluse avaliku uurimisena läbiviimisel alles jäävad. Võlausaldaja saab esitada vastuväiteid pankrotimenetluse lõpetamise avaldusele (PankrS § 161 lg 2), pankrotimenetluse lõpetamisele lõpparuande kinnitamisega (PankrS § 163 lg 2) või määruskaebust pankrotimenetluse lõpetamise määruse peale (PankrS § 164 lg 2 ja 3) osas, mis puudutab tema nõuet. Võlgnik ega võlausaldajad ei saa vastuväiteid ja kaebusi esitada osas, mis puudutab teenistuse poolt riigieelarvest tasutud pankrotimenetluse kulusid. Kui teenistus kannab pankrotimenetluse kulusid, siis ei muuda nende tasumine ja suurus pankrotivara suurust ega mõjuta seega võlgnikku või võlausaldajatele tehtavaid väljamakseid. Mõju võib olla vaid positiivne ehk seisneda võlausaldajatele tehtavate väljamaksete suurenemises.

Lõige 8 hõlmab ka PankrS § 66 lõikes 4 nimetatud vajalike kulutuste vaidlustamist ja tagasinõudmist. Vajalikud kulutused on PankrS § 150 lg 1 p 5 kohaselt pankrotimenetluse kulud.

Lõige 9 sätestab ka maksejõuetuse teenistuse õiguse teha kohtule avaldus pankrotivara järeljagamiseks, kui selline vajadus peaks avalikult uuritavas pankrotimenetluses tekkima.

Paragrahvi 192¹³ reguleeritakse pankrotimenetluse avaliku uurimise lõpetamist.

Lõike 1 kohaselt võib pankrotimenetluse avalik uurimine lõppeda pankroti aluse äralangemisega PankrS § 159 alusel või lõpparuande kinnitamisega PankrS § 163 alusel. Tavapäraselt peaks menetlus lõppema ka avaliku uurimise korral lõpparuande kinnitamisega. Pankroti aluse äralangemine eeldab, et võlgnik ei olegi maksejõuetu. Praktiliselt tundub see äärmiselt ebatõenäoline, kuid teoreetiliselt võib ka võimalik olla.

Ülejäänud PankrS §-s 157 nimetatud pankrotimenetluse lõppemise alused avaliku uurimise puhul ei ole võimalikud. Nii ei saa pankrotimenetlus avalikus uurimises lõppeda pankrotiavalduse rahuldamata jätmisega (PankrS §27 lõige 5), pankrotimenetluse raugemisega (PankrS § 158), võlausaldajate nõusolekul (PankrS § 160) ega kompromissi kinnitamisega (PankrS § 183).

Pankrotimenetluse lõppemine avalikus uurimises pankrotiavalduse rahuldamata jätmisega ei ole võimalik, kuivõrd sellises olukorras pankrotimenetluse avaliku uurimiseni ei jõutagi. Avalik uurimine eeldab pankroti väljakuulutamist. Menetluse lõppemine pankrotimenetluse raugemisega ei tohiks kõne alla tulla, kuna teenistus rahastab menetlust ja seega ei saa olla olukorda, kus pole isegi vara, mille arvelt menetlust läbi viia. Kuna pankrotimenetlus viiakse avalikus uurimises läbi üksnes avaliku huvi esinemisel, ei peaks võlausaldajatele jätma võimalust lõpetada pankrotimenetlust võlausaldajate kokkuleppel ega kompromissiga. Menetluse lõpetamine võlausaldajate kokkuleppel või kompromissiga võiks soodustada ka n-ö avalikust uurimisest vabanemist, mis ei peaks aga olema võimalik. Kui teenistus on taotlenud

pankrotimenetluse läbiviimist avaliku uurimisena ja kohus taotluse rahuldanud, tähendab see, et tegemist on sellise avaliku huviga, mis vajab uurimist.

Lõikes 2 reguleeritakse erandlikku alust pankrotimenetluse avaliku uurimise lõpetamiseks juhul, kui avaliku uurimise algatamise eeldused on ära langenud. Sisuliselt tähendab see seda, et menetlusest on kadunud avalik huvi. Sätte sõnastuse kohaselt võib teenistus taotleda menetluse lõppemist, kuid ei pea seda tegema. Näiteks juhul, kui avalik huvi kaob, kuid võlgnikul ei ole siiski vahendeid pankrotimenetluse läbiviimiseks, samas on avaliku uurimisega jõutud nii kaugele, et on näha, et on võimalik pankrotivara suurendada, võib teenistus siiski menetluse lõpule viia. Lisaks on teenistusel õigus avaliku uurimise kulutuste hüvitamisele nagu pankrotimenetluse kulude hüvitamisele.

Paragrahvi 195 täiendatakse üleminekusätetega.

Lõikega 5 reguleeritakse esiteks halduri tasu arvestamine juhul, kui pankrot on välja kuulutatud enne eelnõu jõustumist. Kui pankrotimenetlus juba käib, ei oleks mõistlik poole menetluse pealt kohaldada teist tasustamise süsteemi, mistõttu tuleks sellistes menetlustes arvestada tasu seni kehtinud korras. See on seotud tunni- ja toimingutasude kasutuselevõtuga halduri tasustamisel ega puuduta seega ajutise halduri tunnitasu ülemmäära ega riigi vahenditest hüvitatava summa suurendamist.

Teiseks reguleeritakse nõuete kaitsmise ja tunnustamise korda, kui pankrot on välja kuulutatud enne eelnõu jõustumist. Kui nõuete kaitsmine on juba läbi viidud selleks kehtiva õiguse järgi ettenähtud koosolekutel ja võlausaldajad on algatanud nõude tunnustamise vaidluste korral hagimenetlusi kohtus, tuleks menetlused selliselt lõpule viia.

Lõikega 6 reguleeritakse pankrotiseaduse paragrahvi 44 lõigete 4–7 rakendamist. Nimetatud sätteid tuleks kohaldada nendes pankrotimenetlustes, kus pankrot kuulutatakse välja pärast eelnõu jõustumist. Samuti reguleeritakse pankrotiseaduse § 172 lg 51 kohaldumist. Usaldusisiku tasu peaks saama määrata füüsilisest isikust võlgniku kohustustest vabastamise menetlustes, mis algatatakse alates 2021. aasta 1. jaanuarist ehk seaduse jõustumisest. Enne seda algatatud menetlustes ei saanud usaldusisik tasuga arvestada.

§ 2. Advokatuuriseaduse muutmine

Paragrahvi 45 lõikes 4¹ ja paragrahvi 46 lõikes 3 asendatakse Justiitsministeerium maksejõuetuse teenistusega. Muudatus on seotud maksejõuetuse teenistuse loomise ja pankrotihaldurite üle haldusjärelevalve teostamise õiguse üleviimisega Justiitsministeeriumilt maksejõuetuse teenistusele. Täpsemalt vt PankrS § 70 muudatusettepanekut ja selgitusi.

§ 3. Avaliku teenistuse seaduse muutmine

Paragrahvi 23 lõiget 3 täiendatakse punktiga 8 seoses teenistuse juhataja ametiajale tähtaja määramisega. Tuuakse välja, et Konkurentsiameti maksejõuetuse teenistuse juhataja nimetatakse ametisse viieks aastaks. Tegemist on erandiga ATS § 23 lõikes 1 nimetatud üldreeglist.

§ 4. Investeerimisfondide seaduse muutmine

Paragrahvi 192 lõikes 2 muudetakse viidet PankrS § 16 lõikele 2. Viide asendatakse viitega PankrS § 15 lõikele 1. Muudatus on seotud PankrS § 16 kehtetuks tunnistamisega. PankrS § 16

lõikes 2 on reguleeritud võlgnikule ja võlausaldajale eelistungi toimumise teate edastamine. Ka PankrS § 15 lõikes 1 on viidatud eelistungi kutse edastamisele. Seega sobib edaspidi viidata sellele.

§ 5. Kohtute seaduse muutmise

Paragrahvi 37 lõiget 4¹ täiendatakse selliselt, et kohtute tööjaotusplaaniga tuleb tagada kohtunike spetsialiseerumine maksejõuetusajadele. Täienduse eesmärgiks on tagada maakohtutes, millele maksejõuetusajade menetlemine on allutatud, asjade menetlemine spetsialiseerunud kohtunike poolt. Nende maakohtute tööjaotusplaanis, mille alluvuses on maksejõuetusajad, peavad olema määratud ka maksejõuetusajadele spetsialiseerunud kohtunikud. Muudatus on vajalik nii siis, kui kõigi maksejõuetusajade menetlemine koondub Harju Maakohtusse ja Tartu Maakohtusse, kui ka siis, kui füüsilisest isikust võlgniku maksejõuetusajad jäävad menetlema kõik maakohtud.

Paragrahvi 58 muudetakse selliselt, et ka kohtunikul oleks võimalik asuda maksejõuetuse teenistuse juhataja ametikohale. Eelnõuga tehakse ettepanek täiendada seadust sellise võimalusega sarnaselt kohtunikel varem kehtinud võimalustega, mis on samuti nimetatud kohtute seaduse §-s 58.

§ 6. Krediidiasutuste seaduse muutmise

Paragrahvi 88 lõike 5 punkti 6 muudetakse selliselt, et lisaks ajutisele pankrotihaldurile ja pankrotihaldurile oleks õigus avaldada pangasaladust ka maksejõuetuse teenistusele, kui see on vajalik pankrotiseaduses sätestatud ülesannete täitmiseks. Võlgniku majandusliku seisuhindamiseks ja eriauditite läbiviimiseks võib teenistusel olla vaja pangasaladusega kaetud infot, nt kontoväljavõtet. Sellist infot võiks teenistus taotleda ainult juhul, kui seda on konkreetses asjas vaja.

Krediidiasutuste seaduse kohaselt on krediidiasutusel pangasaladuse hoidmise kohustus ning teavet võib avaldada ainult KAS §-s 88 nimetatud isikutele. Kuivõrd maksejõuetuse teenistus on Eesti õiguses uudne, siis ei ole seda KAS-s nimetatud ning selles osas tuleb seadust täiendada. Pankrotiseadust täiendatakse ka §-ga 192⁹, mille lg 2 kohaselt on teenistusel õigus saada infot, mis on vajalik järelevalve teostamiseks, ka krediidiasutuselt. Muudatus tagab teenistusele õiguse saada pangasaladust sisaldavat teavet talle pankrotiseaduses sätestatud ja konkreetse menetlusega seotud ülesannete täitmiseks.

Paragrahvi 130 lõiget 2 muudetakse seoses nõuete kirjaliku kaitsmise ja kohtuliku tunnustamise muudatusega. Kuivõrd nõuete kaitsmise koosolekuid enam ei peeta, asendatakse viide nõuete kaitsmise koosolekule võlausaldajate nimekirja kinnitamisele. Võlausaldajate nimekirja kinnitamine toimub vastavalt eelnõu ettepaneku PankrS §-le 100³.

§ 7. Maksukorralduse seaduse muutmise

Paragrahvi 29 punkti 36 muudetakse selliselt, et lisaks ajutisele pankrotihaldurile ja pankrotihaldurile oleks ka maksejõuetuse teenistusele õigus avaldada maksusaladust, kui see on vajalik pankrotiseaduses sätestatud ülesannete täitmiseks. Võlgniku majandusliku seisuhindamiseks ja eriauditite läbiviimiseks võib teenistusel olla vaja maksusaladusega kaetud infot. Sellist infot võiks teenistus taotleda ainult juhul, kui seda on konkreetses asjas vaja.

Maksukorralduse seaduse kohaselt on maksuhalduril maksusaladuse hoidmise kohustus ning teavet võib avaldada ainult MKS §-s 29 nimetatud isikutele. Kuivõrd maksejõuetuse teenistus

on Eesti õiguses uudne, siis ei ole seda MKS-s nimetatud ning selles osas tuleb seadust täiendada. Pankrotiseadust täiendatakse ka §-ga 192⁹, mille lg 2 kohaselt on teenistusel õigus saada infot, mis on vajalik järelevalve teostamiseks, ka riigiasutustelt. Muudatus tagab teenistusele õiguse saada maksusaladust sisaldavat teavet talle pankrotiseaduses sätestatud ja konkreetse menetlusega seotud ülesannete täitmiseks.

§ 8. Pärimisseaduse muutmine

Pärimisseaduses tehakse järgmised muudatused:

Paragrahvi 137 pealkirja täiendatakse, et viia sätte pealkiri (muudatuse tulemusel: „Inventuuri nõude ja pärandvara pankrotiavalduse esitamine“) kooskõlla selle sisuga, mis muutub seoses lõike 2¹ lisamisega kõnesolevasse paragrahvi. Sellega laieneb sätte kohaldamisala, mis seni oli piiratud inventuuri nõude esitamisega (eelnoõ kohaselt reguleeritakse PärS §-is 137 täiendavalt ka pankrotiavalduse esitamist).

Paragrahvi 137 lõiget täiendatakse lõikega 2¹, millega laiendatakse sätte kohaldamisala. Eelnõuga nähakse ette, et pärija, testamenditäitja või pärandi hooldaja on kohustatud esitama avalduse pärandvara pankroti väljakuulutamiseks kohtule kolme kuu jooksul pärast seda, kui ta sai teada või oleks pidanud teada saada asjaoludest, millest võib järeldada, et pärandvarast ei piisa PärS § 142 lõike 1 punktides 1 ja 2 nimetatud nõuete rahuldamiseks ja pärija ei ole nõus nende rahuldamisega oma vara arvel.

Kuivõrd pankrotiavalduse esitamise kohustuse rikkumine (sh esitamisega hilinemine) võib anda aluse võlausaldajatele tekitatud kahju hüvitamiseks, määratakse täpsem periood nimetatud avalduse esitamiseks. Uue regulatsiooniga nähakse ette, et pärija, testamenditäitja või pärandi hooldaja peab avalduse pärandvara pankrotimenetluse algatamiseks esitama kolme kuu jooksul, sidudes selle tähtaja kulgemise alguse hetkega, kui isik sai teada või oleks pidanud teada saada asjaoludest, millest võib järeldada, et pärandvarast ei piisa PärS § 142 lõike 1 punktides 1 ja 2 nimetatud nõuete rahuldamiseks. Oluline on tähelepanu pöörata asjaolule, et kuigi ka PärS § 142 näeb ette ajamäärangu pankrotiavalduse esitamiseks, käsitleb see ainult inventuurijärgseid olukordi, mille puhul tuleb avaldus esitada viivitamata.

Selleks et tagada sidusus ja kooskõla inventuuri nõude esitamisega, lähtuti regulatsiooni kujundamisel PärS § 137 lõikes 2 sätestatust, lisaks sobitub pakutud ajamäärang kokku ka inventuuri puhuks ette nähtud vastutusalustega (PärS § 143).

Paragrahvi 142 lõiget 6 täiendatakse, lisades pankrotimenetluse esitamiseks kohustatud isikute ringi testamenditäitja.

Kehtivas õiguses reguleerib pankrotiavalduse esitamise kohustust PärS § 142 lõige 6, mille kohaselt peab pärandi hooldaja või pärija esitama inventuurijärgselt viivitamata avalduse pärandvara pankroti väljakuulutamiseks, kui pärandvarast ei piisa kohustuste (v.a pärandaja korraldused) täitmiseks ja pärija ei ole nõus nende rahuldamisega oma vara arvel.

Pankrotiavalduse esitamise õigus lisaks võlausaldajatele on seevastu võlgniku pärijal, testamenditäitjal ja pärandi hooldajal (PankrS § 9 lõike 2 esimene lause). Seega on kehtivas õiguses pankrotiavalduse esitamiseks õigustatud isikute ring laiem kui kohustatud isikute ring.

Eelnõuga täiendatakse pankrotiavalduse esitamiseks kohustatud isikute nimekirja testamenditäitjaga. Nii pärandi hooldaja kui ka testamenditäitja võivad olla professionaalsed isikud, kellele oleks põhjendatud panna pankrotiavalduse esitamise kohustus, samuti võib

nende ülesannete ulatus olla väga sarnane ja sisuliselt kattuda. Arvestades asjaolu, et testamenditäitja peamine kohustus on pärandaja korralduste täitmine ning pärandaja korraldusi ei peaks täitma enne, kui on selge, et pärandvarast võlausaldajate nõuete ja pärimisega seotud kohustuste täitmiseks pärandvara piisab, on testamenditäitjale kõnesoleva kohustuse panek õigustatud.

Paragrahvi 143 pealkirja täiendatakse, et viia sätte pealkiri (muudatuse järel: „Pärija vastutus pärast inventuuri tegemist ja pärandvara pankrotiavalduse esitamist“) kooskõlla selle sisuga, mis muutub seoses lõigete 4 ja 5 lisamisega kõnesolevasse paragrahvi. Sellega laieneb sätte kohaldamisala, mis senini reguleeris vaid pärija inventuurijärgset vastutust (eelnoõ kohaselt reguleeritakse PärS §-s 143 ka pärija vastutust pärast pankrotiavalduse esitamist).

Paragrahvi 143 täiendatakse lõikega 4. Nähakse ette, et pärast pankrotiavalduse esitamist on pärija vastutus pärandvaraga seotud kohustuste eest piiratud pärandvara väärtusega. Pankrotimenetluses esitamata nõuete täitmise eest vastutab pärija pärast pankrotimenetluse lõppemist üksnes ulatuses, milles ta on temale nõudest teatamise hetkel veel pärandvara arvel rikastunud.

Sätte eesmärgiks on ette näha pärija vastutuse regulatsioon pärast pankrotiavalduse esitamist ja tema vastutus pankrotimenetluses esitamata nõuete täitmise eest. Muudatuste tegemisel on lähtutud sidususest inventuurijärgse pärija vastutusega.

Lõike 4 puhul on võetud eeskujuna sama paragrahvi lõigetest 1 (reguleerib pärija inventuurijärgset vastutust) ja 3 (reguleerib pärija vastutust üleskutsemenetluses tähtaegselt esitamata nõuete eest).

Kuivõrd pärija vastutuse piiramise aluseks on inventuuri tegemine ja pankrotimenetluse algatamise avalduse esitamine (mille tagajärjel kas pankrot kuulutatakse välja või pankrotiavalduse menetlus lõpeb raugemisega pankrotti välja kuulutamata), peaksid inventuuri tegemisel ja pärandvara pankrotimenetluse algatamise avalduse esitamisel olema pärija jaoks samad tagajärjed.

Pärija peaks pankrotimenetluses esitamata jäänud nõuete eest vastutama samamoodi nagu võlausaldajate üleskutsemenetluses tähtaegselt esitamata nõuete täitmise eest ehk pärija vastutab nende võlausaldajate nõuete täitmise eest üksnes ulatuses, milles ta on temale nõudest teatamise hetkel veel pärandvara arvel rikastunud.

Pankrotimenetluse lõppemisel ei peaks võlausaldajad saama nõudeid rahuldamata jäänud ulatuses või pankrotimenetluses esitamata jäänud nõudeid maksma panna pärija isikliku vara arvel. Üksnes juhul, kui hiljem selgub, et tegelikult oli täiendavat vara, peaks toimuma võlausaldajate nõuete rahuldamine järeljagamise kaudu (PankrS § 166). Pärandvara on oma olemuselt likvideerimisele suunatud varakogum, nii peaks pärast pankrotimenetlust olema pärandvara kui varakogumi vastu nõuete maksmapanek piiratud. Õiguslikud tagajärjed peaksid olema sellesarnased, kui juriidilise isiku puhul viiakse läbi täiendav likvideerimine. Pärija peaks vastutama võlausaldajate ees üksnes PankrS § 143 lõikes 4 sätestatud ulatuses.

Paragrahvi 143 täiendatakse lõikega 5 ja sätestatakse, et kui pärija on enne pärandvara pankrotiavalduse esitamist võlausaldaja nõude täitnud üht võlausaldajat teisele eelistades, vastutab ta seeläbi ülejäänud võlausaldajatele tekitatud kahju eest, kui ta kohustuse täitmise hetkel teadis või pidi teadma, et pärandaja võlausaldajate nõuded võivad ületada pärandvara väärtuse.

Praktikas on üsna tavaline, et pärija on enne pärandvara pankrotimenetluse algatamist täitnud pärandvara arvel lasuvaid kohustusi pärandvara või oma isikliku vara arvel.

Kui pärija on osa võlausaldajate nõudeid täitnud enne pankrotiavalduse esitamist, kerkib küsimus, kas sellisel juhul on järgitud võlausaldajate võrdse kohtlemise põhimõtet. Ei praktilisuse ega õigluse aspektist ei oleks põhjendatud käsitleda kõiki pärija tehinguid tühistena.

Regulatsiooniga nähakse ette olukord, kus pärijapoolsed tehingud, millega pärija täitis võlausaldajate nõuded, jäävad kehtima ja kahju hüvitamise nõude alust ei kaasne, kui pärija võis eeldada, et pärandvara on nõuete rahuldamiseks piisavalt.

Muudatuste loogika lähtub eeldusest, et enne pärandvara pankrotimenetluse algatamise avalduse esitamist vastutab pärija enne pankrotimenetlust tehtud tehingute eest inventuuriga sarnastel eeldustel ehk sarnaselt inventuuriga ei peaks pärija vastutus olukorras, kus ta on pärandvara arvel võlausaldajatele kohustusi täitnud, olema liiga range ning pärija võiks olla kahju hüvitamisest vabastatud siis, kui ta kohustuse täitmise hetkel ei teadnud ega pidanud teadma, et pärandaja võlausaldajate nõuded võivad ületada pärandvara väärtuse (samasisuline regulatsioon on inventuuri puhuks sätestatud PärS § 143 lõikes 2). Seevastu olukorras, kus pärija teadis või pidi teadma pärandvara ebapiisavusest, peaks ta hüvitama tehingute tegemisega kaasnenud kahju. Selline regulatsioon lähtub nii võlausaldajate kui pärija õiguste tasakaalust, panemata liigselt koormavat vastutust pärijale.

Pärija vastu saaks kahju hüvitamise nõude maksma panna haldur pankrotimenetluses. Kahjuhüvitis kuuluks pankrotivara hulka ja selle arvel saaks suuremas ulatuses rahuldada võlausaldajate nõudeid.

Kohustuste täitmiseks saab siinkohal lugeda küll kohustuste täitmist võlausaldajatele, kuid mitte pärandaja korralduste (annak, sihtkäsund, sihtmäärang) täitmist, kuivõrd need nõuded tuleks rahuldada alles pärast pärandil lasuvate kohustuste täitmist.

Paragrahvi 144 muudetakse nii, et senine tekst loetakse lõikeks 1 ja paragrahvi täiendatakse lõikega 2.

Kehtiv PärS § 144 reguleerib pärija pahatahtlikkust pärandi nimekirja koostamisel. Nimelt olukorras, kus pärija jätab pärandvara nimekirja kandmiseks avaldamata pärandi hulka kuuluvaid asju või õigusi või avaldab olematuid kohustusi selleks, et kahjustada pärandaja võlausaldajaid, vastutab pärija pärandaja kohustuste täitmise eest ka oma varaga.

Eelnõuga laiendatakse regulatsiooni viisil, et eelnimetatud kohaldatakse ka pärandvara pankrotimenetluse korral. Sätte eesmärgiks on selgelt välja tuua pärija vastutus, kui ta pahauskselt annab valet või puudulikku teavet pärandi nimekirja kuuluva kohta, kahjustades sealjuures võlausaldajaid. Sellises olukorras ei ole põhjendatud, et pärija vastutust piiratakse, vastupidi, sellisel juhul peaks nii inventuuri kui ka pankrotimenetluse puhul kehtima ühesugune tagajärg: pärija vastutab pärandaja kohustuste täitmise eest ka oma varaga.

Sätte pealkirja ei muudeta, kuivõrd pärandi nimekiri koostatakse nii pärandi inventuuri raames kui ka (küll teatud erisustega) pankrotimenetluse käigus.

§ 9. Riigilõivuseaduse muutmine

Paragrahvi 22 lõiget 2 täiendatakse punktiga 9, mille kohaselt vabastatakse pankrotihaldur tagasivõitmise hagi esitamisel riigilõivu maksmise kohustusest.

Eelnõule antud tagasisides toodi välja, et tagasivõitmise hagi esitamisel riigilõivu tasumine on praktikas liiga koormav ning takistab tagasivõitmise hagide esitamist. Eriti tundlik on tagasivõitmise hagidelt riigilõivu tasumine menetlustes, milles vara puudub. Sellest tulenevalt jääb pankrotivarasse tagasi toomata ka sealt ebaseaduslikult välja viidud vara. Muudatuse tulemusel tõuseks võlausaldajate huvi pankrotimenetluse ja maksejõuetuse põhjuste väljaselgitamise vastu, suureneb pankrotivara ja seega väljamaksed võlausaldajatele. Väheneb riigilõivu tasumine, kuid arvestades, et riik on üks suurimaid võlausaldajaid (40% nõuetest), saab ta võlausaldajatele tehtavate väljamaksete rahuldamise määar tõusmisest rohkem kasu.

Eelnõu väljatöötamisel kaaluti veel varianti, mille kohaselt kehtiks tagasivõitmise hagidelt tasutavale riigilõivule teatud ülempiir (TsMS § 132 lg 5 eeskujul). Otsustati ülaltoodud lahenduse kasuks, kuna varatute ja pahatahtlike menetluste puhul, kus tagasivõitmise hagide esitamine on eriti oluline, ei aitaks praktilistest probleemidest üle saada ka riigilõivu väiksem määar.

Paragrahvi 59 lõiget 8 täiendatakse, lisades sättesse testamenditäitja. Praegu puudub regulatsioon tasutava riigilõivu suuruse kohta olukorras, kus pärandvara pankrotimenetluse algatamise avalduse esitab testamenditäitja. Kehtiv RLS § 59 lõige 8 näeb ette, et võlgniku surma korral tasub pärija või pärandi hooldaja võlgniku pärandvara suhtes pankrotiavalalduse esitamisel riigilõivu 10 eurot. Arvestades asjaolu, et vastavalt PankrS § 9 lõike 2 esimesele lausele ja kõnesoleva eelnõuga PärS § 142 lõikes 6 tehtavale muudatusele on testamenditäitja pankrotiavalalduse esitamiseks nii õigustatud kui ka kohustatud isik, tuleb RLS-is sellise olukorra puhuks ette näha tasutava riigilõivu suurus. Võttes arvesse kehtivat PankrS-i ja eelnõuga tehtavaid muudatusi, on põhjendatud kehtestada testamenditäitjale riigilõivu suurus samasuguses summas kui pärija ja pärandvara hooldaja puhul, eaproportsionaalne oleks ette näha oluliselt kõrgema riigilõivu tasumise kohustus, mis lasub võlausaldajal pankrotiavalalduse esitamisel (300 eurot, RLS § 59 lõige 9).

Paragrahvi 59 lõiget 10 täiendatakse seoses võlausaldajate motiveerimisega deposiidi maksmiseks (PankrS § 11 lg-te 1¹, 1² ja 2 ning § 30 lõigete 3, 3¹ ja 4 muudatused). Võlausaldaja avaldus ajutise halduri tasu ja kulutuste või pankrotimenetluse kulude katteks tasutud deposiidi tagasinõudmiseks pankrotiavalalduse esitamiseks kohustatud isikult toimub edaspidi pankrotimenetluse raames hagita menetluses, mitte iseseisva hagimenetlusena. Võlausaldaja peaks tasuma riigilõivu vähendatud määaras. Selguse huvides täiendatakse RLS § 59 lõiget 10 selliselt, et deposiidi tagasinõudmise avalduse puhul oleks sätestatud selge riigilõivu tasumise alus.

§ 10. Saneerimisseaduse muutmine

Seadust täiendatakse §-ga 54¹, millega sätestatakse saneerimiskava muutmise võimalused seoses Vabariigi Valitsuse 2020. aasta 12. märtsil väljakuulutatud eriolukorraga. Sättega nähakse ette saneerimiskava alusel täidetavate nõuete osas maksepuhkuse võimaldamine kohtu otsustusel (lg 1) ja saneerimiskava muutmine juba hõlmatud nõuete suhtes või uute nõuete hõlmamiseks (lg 2).

Kehtiv saneerimisseadus ei sätesta juba kinnitatud saneerimiskava muutmise võimalusi. Samas võib kinnitatud saneerimiskava muutmine olla vajalik tulenevalt praegusest majanduslikust olukorrast, mis on ettevõtjad pannud olukorda, millega nad saneerimiskava kinnitamise ajal arvestada ei saanud. Olemasoleva saneerimiskava täitmine võib olla komplitseeritud või võimatu või on saneerimise eesmärkide edukaks täitmiseks vaja kava laiendada ka muudele nõuetele.

Lõikes 1 sätestatakse kohtu õigus võimaldada ettevõtjale juba kinnitatud saneerimiskava järgsete kohustuste täitmisel maksepuhkust. Maksepuhkuse periood piiratakse kuni 6 kuuga: esialgu kuni 3 kuud, mida on võimalik pikendada veel 3 võrra. Kohus kuulab ära puudutatud võlausaldajad, kuid võlausaldaja nõusolekut kava muutmiseks ei ole vaja. Saneerimiskava muutmiseks muudab kohus saneerimiskava kinnitamise määrust vastavalt TsMS §-s 480 sätestatule. Seega saab määruse peale ka määruskaebuse esitada üksnes selles osas, mida muudeti.

Lõikes 2 reguleeritakse kava muutmist selliselt, et olemasolevat kava muudetakse ja hõlmatakse ka uusi nõudeid, s.t nõudeid, mis tekkisid enne või pärast saneerimisavalduse esitamist ja mida olemasoleva kavaga ümber ei kujundatud. Üldjuhul selliste nõuete hõlmamine juba varem kinnitatud kavaga ei ole kehtiva seaduse alusel võimalik. Arvestades aga Vabariigi Valitsuse väljakuulutatud eriolukorrast tingitud majanduslikku mõju ettevõtjatele, võib see olla vältimatu, et ettevõtja edukas saneerimine oleks võimalik. Praegune olukord on tekkinud ootamatult ning ettevõtjad ei saanud sellega saneerimiskava koostamise ega kinnitamise ajal arvestada. Kui uute nõuete lisamist ei võimaldata, ei ole ettevõtjal võimalik alata ka uut saneerimismenetlust. Saneerimisseaduse § 8 lg 2 p 3 alusel ei alata uut saneerimismenetlust, kui ettevõtja suhtes toimunud saneerimismenetluse lõppemisest on möödunud vähem kui kaks aastat. Seetõttu võib saneerimiskava muutmise võimatus tähendada ettevõtja jaoks pankrotti. Pankrotimenetluses rahuldatakse aga võlausaldajate nõudeid üldjuhul vähem kui saneerimismenetluses, mistõttu tuleks võimalusel eelistada saneerimismenetluse jätkamist.

Kava täiendamine uute nõuetega peab vastama saneerimisseaduses sätestatule, mh peab uue kava järgi olema ettevõtte saneerimine ka võimalik. Kava muutmise peaks olema võimalik eelkõige siis, kui muutmata jätmise takistaks või muudaks võimatuks olemasoleva saneerimiskava täitmise ja seega välistaks saneerimise edukuse. Saneerimiskava muutmise peaks toimuma samadel tingimustel nagu saneerimiskava kinnitamine. Seega tuleb korraldada saneerimiskava koostamine, vastuvõtmine ja kohtu poolt kinnitamine vastavalt SanS §-des 20–37 sätestatule. Kõnesoleva paragrahvi lõike 4 alusel tuleb muutmisse kaasata üksnes need võlausaldajad, kelle nõudeid kava muutmise puudutab, mis peaks kava muutmise protsessi lihtsustama.

Lõikes 3 sätestatakse erisused uute võlausaldajate nõuete kavaga hõlmamise puhuks. Kui hõlmatakse uusi nõudeid, on vajalik ka võlausaldajate teavitamine ning võimaldada neil nõude kohta vastuväiteid esitada. Seetõttu peab täitma ka SanS §-des 11–13 sätestatud nõuded. Selleks algatab kohus kava muutmise määruse, mis sarnaneb saneerimismäärusega. Selles määruuses tuleks nimetada ka kava muutmise seonduvad tähtajad jms. Saneerimiskava muutmiseks muudab kohus saneerimiskava kinnitamise määrust vastavalt TsMS §-s 480 sätestatule. Seega saab määruse peale ka määruskaebuse esitada üksnes selles osas, mida muudeti.

Kui uusi nõudeid ei hõlmata, vaid muudetakse olemasolevaid, on võlausaldajad juba menetlusest teadlikud ning nende suhtes on kohaldatud SanS §-des 11-13 sätestatut. Seega ei oleks seda vaja uuesti teha ning nende nõuete osas muudatuste tegemisel piisab, kui lähtuda SanS §des 20-37 sätestatust.

Lõike 4 kohaselt tuleks menetlusökonoomiast lähtuvalt kaasata kava muutmisse need võlausaldajad, keda see puudutab.

Lõikega 5 reguleeritakse saneerimiskava muutmiseks esitatava taotluse tähtaega. Nimelt on võimalik vastavasisuline taotlus esitada kuni 31. detsembrini 2020. Kuigi saneerimiskava muutmise vajadus on seotud eriolukorra ja COVID-19 koroonaviiruse mõjudest tingitud

olukorraga, avalduvad majanduslikud mõjud pikema perioodi jooksul. Seetõttu on õigustatud anda kava muutmiseks pikem tähtaeg.

Lõikes 6 sätestatakse lõigetes 1 ja 2 sätestatud alustel saneerimiskava eeltingimusena, et saneerimiskava täideti kuni eriolukorra väljakuulutamiseni nõuetekohaselt. Sellega välistatakse kava muutmine juhul, kui makseraskused ei ole seotud COVID-19 koroonaviirusega. Samas on seda fakti lihtne kontrollida.

2019. aastal oli saneerimismenetluse järelevalve menetluses 23 asja. Arvestades olukorra muutumise kiirust, võib eeldada, et 2020. aastal on järelevalvemenetluses umbes sama palju asju. Seega puudutab muudatusettepanek umbes 23 ettevõtjat ja nende võlausaldajaid.

§ 11. Sihtasutuste seaduse muutmine

Paragrahvi 45 täiendatakse teise lõikega, mille kohaselt juhatuse liikmete puudumisel laieneb püsiva maksejõuetuse ilmnemisel pankrotiavalduse esitamise kohustus nõukogule. Eelnõus on hea õigusloome ja normitehnika eeskirja (HÕNTE) § 15 lg 4 kohaselt viidatud juhatuse liikmetele mitmuses, et välistada kohustuse laienemine nõukogule olukorras, kus puudu on mõni juhatuse liige, vaid kohaldada ainult olukordadele, kus sihtasutusel ei ole ühtegi juhatuse liiget.

Kehtiva õiguse kohaselt on juriidilise isiku pankrotiavalduse esitamise kohustus ainult juhatusel (SAS § 45, TÜS § 55 lg 6, ÄS § 180 lg 5¹ ja § 306 lg 3¹). Lisaks sätestab TsÜS § 36, et pankrotiavalduse esitamise kohustus on nii juhatuse kui juhatust asendava organi liikmetel. Maksejõuetuse revisjoni töögrupp on analüüsinud teiste juhtorganite võimalusi pankrotiavalduse esitamiseks ning asunud seisukohale, et pankrotiavalduse esitamise kohustus on kehtiva õiguse kohaselt juhatuse pädevusse kuuluv spetsiifiline kohustus, mida teisele organile üle anda ei saa. Seda isegi juhul, kui juhatuse volitused on lõppenud ja uut juhatust nimetatud ei ole.³⁴⁸ Sellisel juhul ei ole aga kellelgi pankrotiavalduse esitamise kohustust ega vastutust. Samas on pankrotiavalduse õigeaegne esitamine väga oluline võlausaldajate huvide kaitsmisel. Seega on SAS-i muudatus osa muudatuste paketist, millega laiendatakse pankrotiavalduse esitamise kohustust teatud juriidiliste isikute puhul.

Muudatused on inspireeritud Saksa õigusest (Insolvenzordnung (InsO) § 15a lg 3) ja muudatuste tagajärjel kohaldub antud põhimõtte lisaks sihtasutustele ka osahinguga, aktsiaseltsi ja tulundusühistu juhatuse puudumisel (vt ÄS § 316 muudatuse selgitust). Sarnaselt Saksa õigusega³⁴⁹ ei laiene pankrotiavalduse esitamise kohustus usaldus- ja täisühingu osanikele, sest vähemalt üks osanikest (täisosanik) vastutab ühingu kohustuste eest kogu oma varaga (ÄS § 79 ja § 125 lg 1) ning neil puudub ka juhatust (ÄS §-d 88, 128, 131).

Muudatuste esmane eesmärk on kaitsta võlausaldajate huve, vältides olukorda, kus juriidilisel isikul puudub pankrotiavalduse esitamise kohustus või võimalus pelgalt seetõttu, et juhatust on jäänud nimetamata või volitused pikendamata. Pankrotiavalduse õigeaegne esitamine on oluline, et tagada võlausaldaja nõuete täitmine võimalikult suures ulatuses. Teiseks on muudatuste eesmärk suunata kohustatud isikuid tagama juhatuse liikmete olemasolu, sest nõukogule või osanikele (vt ÄS § 180 (5¹) muudatuse selgitust) laieneb pankrotiavalduse

³⁴⁸ M. Agarmaa. Maksejõuetusõiguse revisjon. Pankrotiavalduse esitamine, pankrotimenetluse raugemine, pankroti välja kuulutamine ja tagajärjed, pankrotivara moodustamine, pankrotivara valitsemine, 2018, lk 20 – kuigi analüüsitud on ainult OÜ juhatuse ülesannete delegeerimise võimalikkust, kehtib TsÜS § 31 lg-st 3 tulenev põhimõtte kõigi juriidiliste isikute kohta.

³⁴⁹ Begr RegE MoMiG, BT-Drucks. 16/6140, S. 50.

esitamise kohustus ainult juhatuse liikmete puudumisel. Juhatuse olemasolu tagamisega saavad nõukogu liikmed ja osanikud välistada enda vastutuse pankrotiavalduse esitamise eest.

Sihtasutuse juhtorganid on SAS § 16 kohaselt juhatus ja nõukogu. Kui juhatus tegeleb igapäevase majandustegevuse korraldamisega, siis nõukogu teostab järelevalvet sihtasutuse tegevuse üle ning nõukogu nõusolek on juhatusele vajalik nende tehingute tegemiseks, mis väljuvad igapäevase tegevuse raamest (SAS §-d 24 ja 25). Nõukogu otsustab ka juhatuse liikmete koosseisus muudatuste tegemise ja juhatuse liikmete tagasikutsumise (SAS § 19 lg 1), mistõttu juhatuse liikmete puudumine on otseses seoses nõukogu tegevusetusega. Seega, juhatuse puudumisel laieneb pankrotiavalduse esitamise kohustus püsiva maksejõuetuse ilmnemisel nõukogule.

Nõukogu tegutseb üldiselt kollektiivselt (SAS §-d 29 ja 30). Eelnõuga tehtava muudatuse järel ei kuulu kohustus nõukogule kui organile, vaid igale nõukogu liikmele. Kohustuse rikkumise tagajärjena kohaldub SAS § 32 lg 2 kohaselt nõukogu liikmete solidaarvastutus, välja arvatud kui nõukogu liige tõendab, et ta on oma kohustusi täitnud nõukogu liikmelt tavaliselt oodatava hoolsusega. SAS § 32 lg 4 kohaselt võib kahju hüvitamist nõuda ka sihtasutuse võlausaldaja, kui ta ei saa oma nõudeid rahuldada sihtasutuse vara arvel, või pankroti väljakuulutamise korral pankrotihaldur. Lisaks on pankrotimenetluse läbiviimise kulude katteks deposiidi tasunud võlausaldajal õigus nõuda tehtud kulutusi tagasi pankrotiavaldust esitama kohustatud isikult, kui isik vastavat kohustust rikkus (PankrS § 30 lg 3 ning eelnõu ettepaneku muudatused seoses võlausaldajate motiveerimisega pankrotimenetluse kulude kandmiseks). Siiski on nõukogu liikmel võimalik vastutusest vabaneda, tagades, et sihtasutusel on alati olemas juhatuse liikmed või kui juhatuse puudumisel suudab ta tõendada, et polnud teadlik ühingu maksejõuetusest (vt lähemalt ÄS § 180 lg 5¹ muudatuse selgitust).

§ 12. Tsiiviilkohtumenetluse seadustiku muutmine

Paragrahv 98¹ tunnistatakse kehtetuks. Tegemist on valikulise kohtualluvuse sättega, mis võimaldab esitada pankrotimenetlusega ja pankrotiasjaga seotud hagisid nii üldise kohtualluvuse järgsele kohtule kui ka pankroti väljakuulutanud kohtule. Eelnõuga asendatakse valikuline kohtualluvus neis hagides erandliku kohtualluvusega, mistõttu sätte järgi puudub vajadus ja uus säte peab paiknema TsMS-i 14. peatükis „Erandlik kohtualluvus“.

Seadustikku täiendatakse §-ga 103¹ seoses kohtute spetsialiseerumisega maksejõuetusasjadele. Regulatsiooni eesmärgiks on allutada kõik pankrotimenetlusega ja pankrotivaraga seotud hagid pankroti väljakuulutanud kohtule. Uus regulatsioon peab aitama kaasa pankrotimenetluste efektiivsuse suurendamisele ning koondama pankroti välja kuulutanud spetsialiseeritud kohtu alluvusse kõik selle asjaga seotud hagimenetlused. Nõude tunnustamise hagide osas kehtib juba praegu PankrS § 106 lg 4 alusel pankroti väljakuulutanud kohtu erandlik alluvus. Vastuolu selles osas PankrS § 106 lg 4 ja TsMS § 98¹ lg 1 teise lause vahel kõrvaldatakse eelnõuga.

Paragrahvi 132 lõike 4 punkt 9 tunnistatakse kehtetuks tulenevalt ettepanekust viia nõuete tunnustamine hagita menetlusse. Kohus kinnitab hagita menetluses võlausaldajate nimekirja määrusega, millega ühtlasi tunnustab võlausaldajate nõudeid.

Paragrahvi 183 lõiget 2 täiendatakse teise lausega, mille eesmärgiks on täpsustada võlgnikule antava tagastamata menetlusabi ulatust ühes pankrotimenetluses. Kehtiva redaktsiooni kohaselt ei või pankrotihalduri tasu ja kulutuste katteks määratud menetlusabi, mida ei mõisteta võlgnikult riigi tuludesse välja, olla suurem kui 397 eurot, sh seaduses ettenähtud maksud, v.a käibemaks. Lõike 2 teine lause ise ei anna alust menetlusabi määramiseks, vaid kehtestab

üksnes riigi arvel kantava summa (tasu ja kulud) ülempiiri. Alus riigi abi määramiseks tuleneb ka eelnõu kohaselt PankrS § 65 lg 11 ja § 171 lg 1¹ koosmõjust. Ajutise halduri tasu ja kulude puhul on ja jääb aluseks riigi abi määramisel PankrS § 23 lg 4. Regulatsiooni mõte on tagada hädavajalike menetlustoimingute tegemine ka nende maksejõuetute isikute puhul, kelle varast ei ole võimalik kanda menetluskulusid. Riigi tuludesse välja mõistmata jätmise tähendab kulude jäämist riigi kanda. Sätte muutmiselega koondatakse ajutise halduri ja halduri tasu ja kulude katteks riigi arvel kantava menetlusabi ülempiir ühe menetluse kohta (st ajutise halduri tasu ja kulud ning vajadusel pankrotihalduri tasu ja kulud) ja määratakse selleks kaks töölepingu seaduse § 29 lõike 5 alusel kehtestatud alampalga määra. Kuna alampalk aja jooksul muutub, tagab see ka antava menetlusabi ülempiiri tõusu kooskõlas elukalliduse muutumisega, mis tagab paremini riigi menetlusabi andmise eesmärgi. Senine ülempiir 397 eurot kehtib alates 1. jaanuarist 2010 ja seda ei ole muudetud. Vastavalt muudetakse ka PankrS § 23 lõiget 4.

Paragrahvi 475 lõike 1 punkti 12² täiendatakse selliselt, et hagita asi on ka võlausaldajate nimekirja kinnitamine. Muudatus on seotud nõuete kaitsmise kirjalikuks muutmise ja nõuete tunnustamisega hagita menetluses.

§ 13. Täitemenetluse seadustiku muutmine

Paragrahvi 51 lõiget 1 täiendatakse seoses TMS §-ga 51¹. Paragrahvi 51 lõikesse 1 luuakse viide TMS §-le 51¹, kus sätestatakse täitemenetluse peatamise ja lõpetamise erisused seoses pankrotimenetlusega.

Paragrahviga 51¹ reguleeritakse täitemenetluse jätkamist sõltumata pankroti väljakuulutamise kohta. Kehtiva õiguse kohaselt kuulub täitemenetlus pankroti väljakuulutamise lõpetamisele (TMS § 51 lg 1). Täitemenetluse lõpetamise korral vabastab kohtutäitur vara viivitamata aresti alt ja esitab registripidajale avalduse keelumärke kustutamiseks /.../ (TMS § 49 lg 1). Enne pankroti väljakuulutamist võlgniku varale kohaldatud arest lõpeb pankroti väljakuulutamise (PankrS § 45). Maksukohustuslase pankroti väljakuulutamise korral rahuldatakse maksuvõlad pankrotiseaduses sätestatud korras (MKS § 128 lg 1). Seega kehtiva õiguse kohaselt ei ole võimalik sundtäitmist võlgniku suhtes jätkata, kui kohus nimetab ajutise halduri või kuulutab välja võlgniku pankroti.

Eelnõuga tehakse ettepanek, et kui täitemenetlus on jõudnud teatud etappi, tuleks täitemenetluses vara müügiga jätkata sõltumata pankroti väljakuulutamise kohta. Muudatusel on menetlusökoonoomiline eesmärk. Vara müük täite- ja pankrotimenetluses toimub üldjoontes samadel alustel. Pankrotiseaduse § 135 lõige 1 sätestab, et haldur müüb pankrotivara täitemenetluse seadustikus sätestatud korras, arvestades pankrotiseaduses ettenähtud erisusi. Kui täitemenetluses on juba müügiprotsessiga alustatud, toiminguid ja kulutusi tehtud, ei ole mõistlik pandieseme realiseerimist pooleli jätta ja samalaadseid toiminguid pankrotimenetluses uuesti läbi viia. Kokkuvõtte on nii ajaline kui rahaline.

Lõikes 1 sätestatakse kohtu õigus otsustada, et pärast pankroti väljakuulutamist tuleb täitemenetluses vara realiseerimisega siiski jätkata. Eelkõige võiks jätkamine olla mõistlik siis, kui kohtutäitur on välja kuulutanud vara enampakkumise. Selleks ajaks on kohtutäituril tehtud ressursimahukad toimingud, mida ei ole mõtet raisku lasta ja pankrotimenetluses uuesti läbi viia. Kohtutäitur on asja arestinud ja korraldanud enampakkumise. Asja arestimine eeldab, et kohtutäitur kirjutab asjad üles, kinnisasja puhul ka päraldised ja muud esemed, millele ulatub hüpoteek, ja keelab nende käsutamise ning laseb vajaduse korral registrisse kanda keelumärke, hindab vara väärtuse (TMS ptk 6–8, sh § 64 lg 1, § 74 lg 1, § 142 lg 1). Kui vara saab arestitud, on täitur tegutsenud ja teinud kulutusi eesmärgipäraselt. Arestimiseks tehtavad kulutused võivad seejuures olla küllaltki suured. Vara arestimine nõuab tihtipeale palju tööd. Näiteks

sõiduvahendi puhul tuleb sõiduk üle otsida, üles kirjutada, hinnata, ära tuua ja hoiustada. Hoiustada tuleb asi turvaliselt, seega enamasti tasulises valvega parklas. Seejärel tuleb korraldada enampakkumine ja vara müük, millega kaasneb ka vara näitamine ja tutvustamine potentsiaalsetele ostjatele. Analoogsed toimingud tuleb teha ka kinnisasjaga, v.a asja otsimine. Kinnisasja puhul võib vara koosseisu tuvastamine ja üleskirjutamine olla veelgi aeganõudvam, sest hõlmab ka asja päraldisi ja muud kinnisasjal asuvat vallasvara. Sõltuvalt vara asukohast võib kaasnev ajakulu olla märkimisväärne. Kui tegemist on suurema kinnisasjaga või leidub palju huvilisi, kulub ka selle näitamisele rohkem aega. Vara realiseerimise kulukaim osa ongi vara arestimine, mistõttu ei oleks mõistlik neid toiminguid pankrotimenetluses uuesti tegema hakata ja vara realiseerimist võiks jätkata täitemenetluses sõltumata pankroti väljakuulutamisest.

Vara realiseerimisega jätkamine on kohtu diskretsioonotsus, mis tuleb teha vastavalt konkreetse asja asjaoludele. Näiteks ei pruugi sõltumata kohtutäituri tehtud toimingutest olla mõistlik jätkata asja realiseerimisega siis, kui asja on vaja võlgniku tegevuse jätkamiseks, tervendamiseks või kompromissi tegemiseks või pandiese oleks rohkem väärt ettevõtte müümisel tervikvarana. Viimase erandi tegemist on peetud õigustatuks ka UNCITRAL-i õigusloome juhistes.³⁵⁰

Lõikes 2 reguleeritakse täitemenetluses vara realiseerimisega kaasnevate kulude mahaarvamist müügitulust. Täituri on õigus arvestada oma tasu vastavalt täitemenetluse seadustikus ja kohtutäituri seaduses sätestatule ning arvata see müügitulust maha enne ülejäänud summa pankrotipessa kandmist. Järelejäänud summa kannab kohtutäitur pankrotivara hulka. Kuivõrd on algatatud pankrotimenetlus ja täitur siinkohal üksnes menetlusökonoomilistel eesmärkidel täidab vara müügiga seonduvaid kohustusi, peaks võlgniku varast saadu võlausaldajatele pankrotimenetluse reeglite kohaselt laiali jagama pankrotihaldur.

Lisaks antakse pankrotihaldurile õigus esitada kaebus kohtutäituri tasu ja täitekulude otsusele kõrvuti võlgniku ja sissenõudjaga ning täitemenetluse seadustikus sätestatud korras. See on vajalik tulenevalt sellest, et teatud juhtudel ei pruugi võlgnikul endal ega sissenõudjatel olla huvi kohtutäituri tasu ja täitekulude õiglase suuruse hindamiseks (vt PankrS § 17 lg 4 selgitusi). Haldur seisab aga võlausaldajate kollektiivse huvi eest. Praktikas on esinenud juhtumeid, kus täiturite põhitasud koos lisatasudega kujunevad ebamõistlikult suureks. Haldurile kaebeõiguse andmisega oleks tagatud sisuline kontroll täituri tasu ja täitemenetluse kulude põhjendatuse üle. Kohtutäitur saab halduri kaasamise vajadusest teada kohtumäärusest, millega otsustatakse täitemenetluse või täitetoimingu jätkumine.

Paragrahvi 100 lõike 5 teist lauset täiendatakse selliselt, et TMS § 51¹ sätestatud juhul kordusenampakkumise läbiviimiseks alghinna määramisel küsib kohtutäitur võlgniku asemel seisukohta pankrotihaldurilt.

§ 14. Võlaõigusseaduse, tsiviilseadustiku üldosa seaduse ja rahvusvahelise eraõiguse seaduse rakendamise seaduse muutmise

Paragrahvi 4 lõikes 2 muudetakse viidet TsMS-le. Kehtiv VÕSRS § 4 lg 2 sisaldab viidet kuni 31.12.2005 kehtinud TsMS § 260 lg-le 4 ja mis ei ole alates 01.01.2006 enam asjakohane. Kehtivas õiguses on sellise kohtulahendi tagajärjed sätestatud TsMS § 526 lõikes 5. TsMS § 526 lg 5 sätestab, et kui kohus seab eestkoste eestkostetava kõigi asjade ajamiseks või kui eestkostja ülesannete ringi selliselt laiendatakse, loetakse lisaks, et eestkostetav on tunnistatud

³⁵⁰ UNCITRAL Legislative Guide on Insolvency Law, lk 84jj, p-d 36 ja 40. Kättesaadav: http://www.uncitral.org/uncitral/en/uncitral_texts/insolvency/2004Guide.html.

valimisõiguse osas teovõimetuks ja ta kaotab hääleõiguse. VÕSRS § 4 lõiget 2 muudetakse selliselt, et see viitaks TsMS § 526 lõikele 5.

§ 15. Võlgade ümberkujundamise ja võlakaitse seaduse muutmine

Paragrahvis 6 asendatakse kohtunikuabi pädevus kohtujuristi pädevusega. Analoogselt PankrS § 84¹ muutmiselega on ka selle sätte muudatuse eesmärgiks tekitada kohtujuristi pädevusele selge alusnorm.

Paragrahvi 6 lõiget 3 täiendatakse selliselt, et nõustaja tasu ja kulu hüvitise määramine oleks kohtuniku ainupädevusse kuuluvad menetlustoimingud. Muudatuse eesmärgiks on jätta kohtuniku ainupädevusse menetlustoimingud, mis on õigusemõistmise sisuga (vt ka PankrS § 84¹ lg 3 muudatuse selgitust).

Paragrahvi 6 lõiget 4 muudetakse seoses kohtunikuabi asendamisega kohtujuristiga ning viidatakse kohtujuristi pädevuse ja taandamise asjakohastele sätetele.

Paragrahvis 38¹ reguleeritakse võlgade ümberkujundamise menetluse kohta teate avaldamine, kui menetlus lõpeb ümberkujundamiskava tähtaja möödumisel või kava ennetähtaegse täitmisega. Kehtiva regulatsiooni kohaselt avaldatakse teade menetluse lõppemisel üksnes siis, kui lõppemise aluseks on avalduse läbi vaatamata jätmine (VõVS § 28 lg 5) või ümberkujundamiskava tühistamine (VõVS § 39 lg 4). Muudatust on vaja seoses Ametlike Teadaannete funktsiooniga, milles seotakse kõik menetluses esitatud teated menetluse lõpetamise teatega. Kuigi ka võlgnikul endal võiks olla huvi kohtutäituri ja kohtu informeerimiseks, oleks mõistlik kohe teavitada ka kohtutäiturit ja kohut, kui täite- või kohtumenetlus eelnevalt peatati. Sellisel juhul saab peatatud menetlused lõpetada. Kohtul on ülevaade ümberkujundamiskava täitmise kohta olemas, kuivõrd kohtul on kohustus teostada järelevalvet ümberkujundamiskava täitmise üle (VõVS § 34).

Seadust täiendatakse §-ga 52, millega nähakse ette kinnitatud ümberkujundamiskava muutmise lihtsustatud korras. Muudatusettepaneku vajadus on tingitud COVID-19 haigust põhjustava viiruse SARS-CoV-2 levikust põhjustatud majandusolukorra muutumisest.

Lõikega 1 nähakse ette, et kui see on vajalik ja põhjendatud ümberkujundamismenetluse eesmärkide saavutamiseks, võib kohus kinnitatud ümberkujundamiskava võlgniku või nõustaja taotlusel muuta lisaks käesoleva seaduse §-s 35 sätestatud ka selliselt, et ümberkujundamiskava muutmisele ei kohaldata käesoleva seaduse § 35 lõikes 3 sätestatud.

VõVS (erinevalt SanSist) võimaldab ka praegu kinnitatud ümberkujundamiskava muuta (VõVS § 35), ent vastavalt VõVS § 35 lõikele 3 tuleb ümberkujundamiskava muutmisele ja kinnitamisele kohaldada VõVS §-des 22–27 sätestatud ja sellesse kaasatakse võlausaldajad, kelle õigusi soovitakse ümberkujundamiskava muutmise kitsendada.

Tekkinud globaalse majanduskriisi tingimustes on vaja ka võlgade ümberkujundamismenetluses võtta ajutised õiguslikud meetmed. Muudatusega nähakse ette, et kinnitatud ümberkujundamiskava on võimalik muuta lihtsustatud korras ehk ümberkujundamiskava muutmisele ja kinnitamisele ei kohaldata VõVS §-des 22–27 sätestatud. Puudutatud võlausaldajad peab kohus enne ümberkujundamiskava muutmist ära kuulama (lõige 2). Muuta saab ainult kinnitatud ümberkujundamiskavasid. Kui ümberkujundamismenetluses ei ole kava veel kinnitatud, tuleb selle koostamisel arvestada koroonaviirusest tingitud ülemaailmse pandeemia mõju.

Eelnõuga ei muudeta VÕVS § 35 lõigete 1 ja 2 kohaldamist ümberkujundamiskavade muutmisel (sh võib endiselt ümberkujundamiskava laiendada nõuetele, mis muutusid sissenõutavaks pärast võlgade ümberkujundamise avalduse esitamist või ümberkujundamiskava kinnitamist, kui need põhinevad enne seda aega tehtud tehingul või on tekkinud muul õiguslikul alusel).

Arvestades COVID-19 pandeemiast tekkinud majanduslikku mõju füüsilisest isikust võlgnikele, võib olla põhjendatud ja vajalik, et juba kinnitatud ümberkujundamiskava oleks võimalik lihtsustatud korras muuta, et tagada ümberkujundamismenetluse edukus, eriti arvestades, et majanduskeskkond on muutunud väga ootamatult ja kiiresti ning võlgnik ei saanud kava koostamise ega kinnitamise ajal sellist asjaolude muutumist ette näha. Arvestada tuleb, et valitseva majandusliku olukorra tõttu võib võlgniku varaline seisund olla oluliselt muutunud, mistõttu ta ei ole suuteline enam kava kinnitatud kujul täitma.

Eesmärgiks on anda võlgnikule hingamisruumi, et tal oleks võimalik ümberkujundamiskava ka praegu valitsevas majandusolukorras kas siis osaliselt või tulevikus täita, et vältida olukorda, kus võlgnik muutub püsivalt maksejõuetuks ning tema suhtes tuleb läbi viia pankrotimenetlus. Pankrotimenetlusele järgneb sageli ka füüsilisest isikust võlgniku kohustustest vabastamise menetlus, mis ei ole koormav vaid võlgnikule ja tema võlausaldajatele, vaid sellega kasvab ka kohtute koormus, kuivõrd ühe menetluse asemel tuleb läbi viia kolm.

Muudatusettepanek ei näe ette, kuidas kohus kava muuta võib. Kohus peab hindama, kas lihtsustatud korras ümberkujundamiskava muutmine on vajalik ja põhjendatud ning aitaks kaasa edukale ümberkujundamismenetlusele. Seejuures tuleb tagada, et puudutatud isikute huve ja õigusi ebaoproportsionaalselt ei riivataks. See, kas ja millised meetmed on konkreetsetes asjas proportsionaalsed (nt kohaldatakse kavale täielikku moratoriumit ja peatakse kavajärgsed maksed teatud perioodiks, vähendatakse teatud perioodiks maksmisele kuuluvaid summasid, lükatakse kohustuse täitmise tähtpäeva edasi vms), jäetakse kohtu kaalutusõiguseks.

Lõikes 2 nähakse ette, et kohus peab enne ümberkujundamiskava muutmist ära kuulama puudutatud võlausaldaja. Eesmärgiks on tagada, et kava muutmine on poolte õigustatud huve ja õigusi kaaludes põhjendatud ning kohus saab võimalikult palju teavet, et otsustada, kas kava muutmine on vajalik ja põhjendatud. Vältida tuleb olukorda, kus võlgniku suhtes kehtiva ümberkujundamiskava lihtsustatud muutmisel halveneb oluliselt ühe või mitme võlausaldaja majanduslik olukord (kelleks võivad samuti olla füüsilised isikud) ja neid ära kuulamata võib tekkida olukord, kus tähelepanuta võib jääda võimalik ringvõlgnevus ja dominoefekt. Lisaks on kohtul õigus vajaduse korral ära kuulata ka võlgnik ja nõustaja.

Lõikes 3 täpsustatakse, et ümberkujundamiskava muutmisel ei tee kohus uut määrust, vaid muudab ümberkujundamiskava kinnitamise määrust vastavalt TsMS §-s 480 sätestatule. Seega saab määruse peale ka määruskaebuse esitada üksnes selles osas, mida muudeti. Lisaks nähakse ette, et määrus, millega kohus kinnitatud kava muudab või muutmata jätab, on edasikaevatav ja täpsustatakse isikute ringi, kellel on selles olukorras kaebeõigus. Määruskaebuse võivad esitada puudutatud isikud ehk võlgnik ise, nõustaja ja võlausaldaja, kelle õigusi soovitakse ümberkujundamiskava muutmise kitsendada.

Lõikes 4 reguleeritakse ümberkujundamiskava lihtsustatud korras muutmiseks esitatava taotluse tähtaega. Nimelt on võlgnikul ja nõustajal võimalik vastavasisuline taotlus esitada kuni 31. detsembrini 2020. Muudatusettepanek ei seo ümberkujundamiskava muutmise taotluse eritingimustel esitamist eriolukorra kehtimise ajaga, kuivõrd muutmisevajadus ei ole seotud

mitte niivõrd eriolukorra väljakuulutamise, vaid COVID-19 koroonaviirusest tingitud ülemaailmse pandeemia mõjuga majandusele, mille mõju ja sellest tulenevalt vajadus kinnitatud kavade muutmiseks võib kesta pikemat aega. Teisest küljest peaks lihtsustatud kujul kava muutmise võimalus olema võimalik ainult tulenevalt praegusest majanduslikust olukorrast, mitte üldkehtivalt, mistõttu piiratakse taotluse esitamise periood 2020. aasta lõpuga.

2019. aastal oli võlgade ümberkujundamise menetluse järelevalvemenetlusi maakohtutes 77 (31. detsembri 2019 seisuga). Võib eeldada, et järelevalvemenetluste arv, mille raames soovitakse ümberkujundamiskava lihtsustatud korras muuta, püsib ka 2020. aastal samal tasemel ehk seadusemuudatus puudutab umbes 80 võlgnikku ja tema võlausaldajaid.

§ 16. Äriseadustiku muutmine

Paragrahvi 180 lõiget 5¹ täiendatakse lausega, mille kohaselt nõukoguta OÜ juhatuse puudumise korral laieneb püsivast maksejõuetusest tulenev pankrotiavalduse esitamise kohustus osanikele. ÄS § 189 lg 2 ja eelnõuga muudetava ÄS § 316 koostoimel laieneb vastav kohustus nõukoguga OÜ puhul ühingu nõukogule. Selline erinevus tuleneb sellest, et ÄS § 184 lg 1 kohaselt valitakse ja kutsutakse juhatuse liikmed tagasi osanike poolt, välja arvatud kui ühingul on nõukogu – sellisel juhul valib ja kutsub juhatuse liikmeid tagasi nõukogu (vt ka SAS § 45 muutmise selgitust).

Maksejõuetuse revisjoni töögrupp on jõudnud järeldusele, et selline pädevuse ja vastutuse laiendamine osanikele on kooskõlas ÄS-ist tuleneva ühingu pädevuse jaotuse põhimõtetega, sest seda õigustab osanike kohustuse täitmata jätmise tagada pädevusjaotusest kinnipidamine.³⁵¹ See tähendab, et osanikud ei ole taganud juhatuse liikmete olemasolu, kelle ülesandeks oleks olnud pankrotiavalduse õigeaegne esitamine. Pankrotiavalduse esitamisega hilinemisel juriidilise isiku maksejõuetus süveneb, mistõttu väheneb ka võlausaldajate nõuete täitmise võimalik määr ning suureneb tõenäosus, et pankrotimenetlus lõpeb raugemisega. Seega pankrotiavalduse esitamise nõude laiendamise eesmärk on võlausaldajate kaitse parendamine.

ÄS § 188 kohaselt vastutab osanik kolmandale isikule süüliselt tekitatud kahju eest. Lepinguvälistes suhetes vastutab osanik kolmanda isiku ees eelkõige ühingu kaudu või abil toime pandud heade kommete vastase käitumisega tekitatud kahju korral (VÕS § 1045 lg 1 p 8) või mõne kaitsenormi rikkumise tõttu (VÕS § 1045 lg 1 p 7).³⁵² Riigikohus on tuvastanud, et juhatuse liikme pankrotiavalduse esitamise kohustuse eesmärk on ühtlasi äriühingu võlausaldajate kaitsmine ning seega on võlausaldajal võimalik nõuda juhatuse liikmelt viivitusest tuleneva kahju hüvitamist.³⁵³ Pankrotiavalduse esitamata jätmisel kuulub hüvitamisele puhtmajanduslik kahju, mida võlausaldajal poleks tekkinud, kui pankrotiavaldus oleks esitatud õigeaegselt, nt müügihind, mis pankrotistunud äriühingule kaupa tarninud ettevõtjal jäi ostja pankroti tõttu saamata, kui müüja suudab tõendada, et pankrotiavalduse õigeaegse esitamise korral oleks ta olnud valmis kaupa tarnima üksnes ettemaksu tegemise korral.³⁵⁴

Süü vormid on VÕS § 104 kohaselt hooletus, raske hooletus ja tahtlus. Hooletus on käibes vajaliku hoole järgimata jätmine, raske hooletus on käibes vajaliku hoole olulisel määral järgimata jätmine ja tahtlus on õigusvastase tagajärje soovimine võlasuhte tekkimisel, täitmisel

³⁵¹ M. Agarmaa. Maksejõuetusõiguse revisjon. Pankrotiavalduse esitamine, pankrotimenetluse raugemine, pankroti välja kuulutamine ja tagajärjed, pankrotivara moodustamine, pankrotivara valitsemine, 2018, lk 22.

³⁵² K.Saare, U. Volens, A.Vutt, M. Vutt. Ühinguõigus I. Kapitaliühingud. Juura 2015, lk 266, äärenumber 1320.

³⁵³ P. Varul, I. Kull, V. Kõve, M. Käerdi. Võlaõigusseadus III. Kommenteeritud väljaanne, lk 650, RKTKo 3-2-1-79-05, p 12.

³⁵⁴ P. Varul, I. Kull, V. Kõve, M. Käerdi. Võlaõigusseadus III. Kommenteeritud väljaanne, lk 651.

või lõpetamisel. Seega peab võlausaldaja minimaalselt tõendama, et osanik on pankrotiavalduse esitamata jätmisel või sellega hilinemisel olnud hooletu.

Osanikel on vastutuse välistamiseks kaks viisi:

- 1) tagada, et ühingul on igal hetkel olemas juhatuse liikmed ja nõukogu liikmed, või
- 2) ta ei teadnud ega pidanudki teadma ühingu püsivast maksejõuetusest.

Sätte inspiratsiooniks oleva InsO § 15a lg 3 kommentaari kohaselt kaasneb Saksamaal vastutuse laiendamisega „uurimiskohustus“, kas osanik oli teadlik juhatuse liikmete puudumisest või maksejõuetusest.³⁵⁵ Erinevalt Saksa õigusest, kus pankrotiavalduse esitamata jätmise tagajärjed on karistusõiguslikud,³⁵⁶ on kavandatava muudatusega kehtestatava kohustuse rikkumise tagajärjed Eestis tsiviilõiguslikud.

Muudatusega kaasneb eeldus, et nõukogu liige oli või pidi olema maksejõuetusest teadlik (vt SAS § 45 muutmise selgitust), mida nõukogu liige saab ümber lükata. Osaniku vastutuse tekkimiseks on tõendamiskoormis võlausaldajal. Tõendamiskoormise erinevuse põhjuseks on nõukogu liikme ja osaniku erinev seotuse tase ühingu juhtimisega. Üldiselt on nõukogu liikmed ühingu tegevuse ja majandusliku olukorraga paremini kursis kui osanikud. Näiteks saab nõukogu juhatusest vähemalt kolm korda aastas ülevaate osäühingu majandustegevusest ja majanduslikust olukorrast (ÄS § 180 lg 5). Samal ajal osanikud kinnitavad kord aastas majandusaasta aruande (ÄS § 179 lg 3) ning seadusest ei tulene kohustust osanikke teavitada majanduslikust olukorrast, välja arvatud kui osäühingu netovara on vähem kui pool osakapitalist või vähem kui seaduses sätestatud miinimum kapitalinõuetest (ÄS 171 lg 2). Lisaks on igal nõukogu liikmel üks hääl (ÄS § 322 lg 2), kui osanike häälte arv on üldjuhul võrdeline tema osa suurusega (ÄS § 169 lg 1). Seetõttu on nõukogu liikmel parem teadlikkus osäühingu majanduslikust seisust ning võrreldes vähemusosanikuga suurem võimalus tagada juhatuse liikmete olemasolu.

Samas on vaidluse puhul asjaolude hindamisel mõistlik „teadlikkuse“ tuvastamiseks võtta arvesse ka Saksa õigusest tulenevaid põhimõtteid. Näiteks osanikul, kes on teadlik juhatuse puudumisest, on põhjust enam tunda huvi ühingu tegevuse vastu, sest igapäevase majandustegevuse juhtimise puudumine võib mõjutada ka ühingu majanduslikku olukorda.³⁵⁷ Seega ei ole põhjust põhjalikult hinnata võimalikku kohustuse rikkumist väikeosaniku (Saksa õiguses alla 10% osalusega) poolt, kes ongi ühingu juhtimisega vähem seotud ning seega vähem teadlik ühinguga toimuvast.³⁵⁸ Samas hinnatakse osaniku teadlikkust iga juhtumi puhul eraldi, võttes arvesse näiteks osaluse suurust, tahtlikult olukorra (juhatuse liikmete puudumist ja/või maksejõuetuse) ignoreerimist jne.³⁵⁹

Nii osanikul kui ka nõukogu liikmel on mõjuval põhjusel võimalik taotleda kohtult juhatuse asendusliikme määramist (ÄS § 184 lg 6). Nõukogul on see õigus kollegiaalselt, kuid mitte siis, kui ta ei suuda korraldada ühingu juhtimist kollegiaalselt. Samal ajal on see õigus igal aktsionäril (OÜ puhul osanikul).³⁶⁰ Teisalt kaasneb vastutus pankrotiavalduse esitamata jätmisel igale nõukogu liikmele eraldi, mistõttu peaksid nõukogu liikmed olema motiveeritud leidma kompromissi ning tagama vähemalt ühe juhatuse liikme olemasolu. Mõjuvaks

³⁵⁵ MüKoInsO/Klöhn, 3. Aufl. 2013, InsO § 15a Rn. 91; Begr RegE MoMiG, BT-Drucks. 16/6140, S. 55

³⁵⁶ InsO § 15a lg-d 4-5.

³⁵⁷ Begr RegE MoMiG, BT-Drucks. 16/6140, S. 55; Uhlenbruck/Hirte, 15. Aufl. 2019, InsO § 15a Rn. 63.

³⁵⁸ Uhlenbruck/Hirte, 15. Aufl. 2019, InsO § 15a Rn. 63; MüKoInsO/Klöhn, 3. Aufl. 2013, InsO § 15a Rn. 91, Begr ;RegE MoMiG, BT-Drucks. 16/6140, S. 55.

³⁵⁹ MüKoInsO/Klöhn, 3. Aufl. 2013, InsO § 15a Rn. 91.

³⁶⁰ RKTko 3-2-1-96-98

põhjuseks asendusliikme määramiseks on eelkõige osanike suutmatus valida uus juhatuse liige, muu hulgas pärast osauhingu viimase juhatuse liikme ametisuhete lõppemist.³⁶¹ Juhatusel liikme ametisuhete lõppeda tagasiastumise, ametaja lõppemise, tagasikutsumise või juhatuse liikme surma tõttu.

Paragrahvi 316 täiendatakse teise lõikega, mille kohaselt laiendatakse nõukogu liikmele pankrotiavalduse esitamise kohustus püsiva maksejõuetuse korral, kui aktsiaseltsil puuduvad juhatuse liikmed.

Aktsiaseltsi juhtorganid on juhatuse, nõukogu ja üldkoosolek. Nõukogu planeerib aktsiaseltsi tegevust ja korraldab aktsiaseltsi juhtimist ning teostab järelevalvet juhatuse tegevuse üle (ÄS § 316), seejuures ka valib ja kutsub tagasi juhatuse liikmeid (ÄS § 309 lg 1). Seega on eeldus, et nõukogu liikmed on teadlikud juhatuse liikmete puudumisest. Nõukogu liikmel on võimalus vastutusest vabaneda, kui ta ei teadnud ega pidanudki teadma püsivast maksejõuetusest (vt ÄS § 180 lg 5¹ muudatuse kommentaari). See põhimõte laieneb vastavalt ÄS § 189 lg 2 ja TUS § 64 lg 2 alusel ka osauhingutele ja tulundusühistutele, millel on nõukogu.

Paragrahvi täienduses viidatakse ÄS § 301 lg-le 3¹, milles on sätestatud juhatuse kohustus pankrotiavalduse esitamiseks. Kohustus laieneb igale nõukogu liikmele, kes on teadlik juhatuse liikmete puudumisest ning ühingu maksejõuetusest. Kohustuse rikkumise tagajärjena kohaldub ÄS § 327 lg 2 kohaselt nõukogu liikmete solidaarvastutus, välja arvatud kui nõukogu liige tõendab, et ta on oma kohustusi täitnud nõukogu liikmelt tavaliselt oodatava hoolega. ÄS § 327 lg 4 kohaselt võib kahju hüvitamist nõuda ka võlausaldaja, kui ta ei saa oma nõudeid rahuldada aktsiaseltsi vara arvel, v.a kui välja kuulutatakse aktsiaseltsi pankrot. Viimasel juhul on õigus kahju hüvitamist nõuda ainult pankrotihalduril. Nõukogu liikmel on siiski võimalik vastutusest vabaneda, tagades, et aktsiaseltsil on alati olemas juhatuse liikmed, või tõendades, et ta polnud teadlik ega pidanudki teadma ühingu maksejõuetusest (vt lähemalt ÄS § 180 lg 5¹ selgitust). Vajaduse korral on nõukogul võimalus pöörduda kohtu poole juhatuse asendusliikme määramiseks (ÄS § 310, vt ka ÄS § 180 lg 5¹ muudatuse kommentaari).

4. EELNÕU TERMINOLOOGIA

Eelnõuga ei võeta kasutusele uusi termineid.

5. EELNÕU VASTAVUS EUROOPA LIIDU ÕIGUSELE

Euroopa Liidu õiguses reguleeritakse maksejõuetuse valdkonda Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. mai 2015. aasta määrusega (EL) 2015/848 maksejõuetusmenetluse kohta (uuesti sõnastatud) (maksejõuetuse määrus) ja Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. juuni 2019. aasta direktiiviga (EL) 2019/1023, mis käsitleb ennetava saneerimise raamistikke, võlgadest vabastamist ja äritegevuse keeldu ning saneerimis-, maksejõuetus- ja võlgadest vabastamise menetluste tõhususe suurendamise meetmeid, ning millega muudetakse direktiivi (EL) 2017/1132 (saneerimise ja maksejõuetuse direktiiv). Maksejõuetuse määrus reguleerib kohalduva õiguse ja kohtualluvuse küsimusi piiriülese iseloomuga maksejõuetusmenetlustes, maksejõuetusregistreid, teise maksejõuetusmenetluse algatamisega ja piiriüleste võlausaldajatega seotud aspekte ning kontserni liikmete maksejõuetusmenetluste koordineerimist, koostööd ja teabevahetust. Eelnõul on määruks reguleeritavaga väga vähe kokkupuuteid, nt artikkel 55 ja käesoleva eelnõu muudatus PankrS § 93 lõikes 1. Saneerimise ja maksejõuetuse direktiivi alles hakatakse Eesti õigusesse üle võtma. Kokkupuutepunkte nimetatud määruks ja direktiiviga on käsitletud täpsemalt konkreetse eelnõu ettepaneku juures.

³⁶¹ K.Saare, U. Volens, A.Vutt, M. Vutt. Ühinguõigus I. Kapitaliühingud. Juura 2015, lk 125, äärenumber 520.

6. SEADUSE MÕJUD

Järgnevalt on analüüsitud eelnõus kavandatud muudatuste mõju eelnõu peatükkides 2.2–2.16 käsitletud teemade kaupa. Hõlmatud on ka iga teema muudatustega kaasnevate sätete muutmise mõjud.

Suurima mõjuga muudatused on maksejõuetuse teenistuse loomine, kohtute spetsialiseerumine maksejõuetuse asjadele ja halduri tasu süsteemi ümberkujundamine. Maksejõuetuse teenistuse loomise tulemusel on mõjutatud isikute ring lai. Suur mõju on otseselt teenistuse tegevusega kokku puutuvatele isikutele, näiteks halduritele ja kohtutele. Laiem mõju on aga tervele ühiskonnale, arvestades, et maksejõuetuse teenistus panustab oma tegevusega ausa ärikeskkonna toimimisse, kaitstes seeläbi erinevaid võlausaldajad, kelle hulgas on ka töötajad, tarnijad, tarbijad ja riik maksude kogujana. Kohtute spetsialiseerumine maksejõuetuse asjadele mõjutab haldureid, kohtuid, võlgnikke ja võlausaldajaid. Halduri tasu süsteemi ümberkujundamisel on kõige suurem mõju halduritele. Muudatus mõjutab ka kohtuid, kes määravad halduri tasu ning võlausaldajaid, kes annavad halduri tasu osas kohtule arvamuse. Nimetatud muudatuste osas viis Eesti rakendusuringute keskus Centar läbi ka põhjaliku mõjuanalüüsi.

6.1. Maksejõuetuse teenistuse loomine

Muudatus	Mõju valdkond	Sihtrühmad
Võlgniku maksejõuetuse põhjustanud tegevuse üle järelevalve teostamine	Majanduslik mõju: mõju ettevõtluskeskkonnale ja ettevõtete tegevusele ning leibkondadele Sotsiaalne mõju: kodanike ettevõtlusvabadus ja eraelu puutumatus põhiõiguste riive	Ettevõtluskeskkond, sh pankrotivõlausaldajad Pankrotivõlgnikud
Pankrotihaldurite tegevuse üle haldusjärelevalve teostamine	Majanduslik mõju: mõju haldurite halduskoormusele Mõju riigiasutuste korraldusele ja rahastamisele: asutuste ülesanded	Ajutised haldurid ja pankrotihaldurid Justiitsministeerium
Ühtse maksejõuetuse praktika kujundamine	Majanduslik mõju: mõju ettevõtluskeskkonnale ja ettevõtete tegevusele	Ettevõtluskeskkond ja maksejõuetusega tegelevad õigusorganid ja muud isikud
Maksejõuetuse teenistuse tehniline loomine	Mõju riigiasutuste korraldusele ja rahastamisele: maksejõuetuse teenistus riigiasutusena, maksejõuetuse teenistuse rahastamine	Riik, sh Konkurentsiamet

VTK koostamisel leiti, et maksejõuetusinstituutsiooni loomisega võib kaasneda oluline mõju, mistõttu viidi läbi põhjalikum mõjuanalüüs. Mõjuanalüüsis võrreldi planeeritavat maksejõuetuse instituutsiooni Soome pankrotiombudsmaniga, toodi näiteid Soome pankrotiombudsmani tegevuse tulemuslikkusest, mida võrreldi maksejõuetusinstituutsiooni planeeritavate vahenditega ning tehti prognoose Eesti jaoks.

Maksejõuetusinstituutsioon planeeritakse luua Konkurentsiameti juurde täiendava struktuuriüksusena – maksejõuetuse teenistusena.

6.1.1. Kavandatav muudatus I: võlgniku tegevuse üle järelevalve teostamine

Maksejõuetusinstituutsiooni loomise peamine ülesanne on võlgnike tegevuse üle järelevalve teostamine. Vajadus on tingitud asjaolust, et kehtiv järelevalvesüsteem Eesti maksejõuetusõiguses ei ole efektiivne. Maksejõuetuse põhjuste kontroll on nõrk ning seadusvastaselt maksejõuetuse tekitanud isikud jäävad vastutusele võtmata ja pankrotivarasse ebaseaduslikult võõrandatud vara tagasi toomata. Maksejõuetusinstituutsiooni loomise eesmärgiks on ebaseaduslikult käitunud võlgnike vastutusele võtmine, raugemiste arvu vähenemine ja kaudsemalt võlausaldajatele tehtavate väljamaksete osakaalu suurenemine.

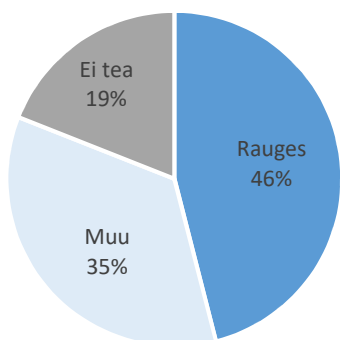
Mõjutatud isikute ring on lai. Peamised sihtrühmad, keda regulatsioon mõjutab, on pankrotivõlgnikud, ajutised haldurid, pankrotihaldurid, maksejõuetusega seotud õigusorganid ja teised isikud. Laiemalt on sihtrühmaks ka pankrotivõlausaldajad ja kogu ettevõtluskeskkond.

Sihtrühm I: pankrotivõlgnikud

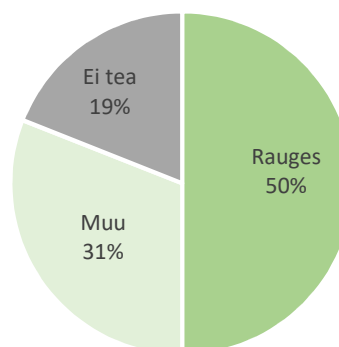
Maksejõuetusinstituutsiooni peamine ülesanne on teostada järelevalvet võlgniku tegevuse üle seoses maksejõuetuse tekkimisega. Maksejõuetusinstituutsioon kontrolliks pankrotimenetlusi eesmärgiga tuvastada, kus on võlgniku maksejõuetus tekitatud seadusvastaselt. Kuigi maksejõuetusinstituutsiooni eesmärk on eelkõige kontrollida juriidilisest isikust pankrotivõlgnikke, ei saa välistada kontrolli ka füüsilisest isikutest võlgnike pankrotimenetlustes. Seega on sihtrühmaks kõik võlgnikud, kelle suhtes on pankrotiavalduse menetlus lõpetatud raugemisega või algatatud pankrotimenetlus. 2015.–2018. aastal esitati kokku keskmiselt u 1200 pankrotiavaldust aastas³⁶² ja kuulutati välja keskmiselt 511 pankrotti aastas.³⁶³ Neist juriidilise isiku suhtes esitati 449 avaldust ja kuulutati välja 116 pankrotti.³⁶⁴ Juriidilisest isikust võlgniku suhtes esitatud pankrotiavaldustest rauges enne pankroti väljakuulutamist 45% ja pärast pankroti väljakuulutamist 5%. Füüsilisest isikust võlgniku suhtes olid arvud vastavalt 18% ja 28%.

Joonis 1. Raugemiste osakaal

Füüsilisest isikust võlgniku pankrotiavalduse menetlemise ja pankrotimenetluse lõppemine



Juriidilisest isikust võlgniku pankrotiavalduse menetlemise ja pankrotimenetluse lõppemine



Allikas: Autori koostatud, andmed Eesti ühingute statistiline ülevaade. J. Järve, Eesti rakendusüuringute keskus Centar, 2019, lk 13 ja 16.

Maksejõuetuse teenistuse loomisega kaasneb **sotsiaalne mõju** võlgnikele, kuivõrd teenistuse tegevus võib riivata võlgniku ettevõtlusvabaduse ja eraelu puutumatusse põhiõigusi.

³⁶² Mõjuanalüüs lk 12, joonis 1.

³⁶³ Mõjuanalüüs lk 13, joonis 2.

³⁶⁴ Mõjuanalüüs lk 12, p 1.1, lk 13, p 1.2.

Teenistusele antakse laialdane informatsiooni saamise õigus ja õigus uurida võlgniku tegevust, sh tagantjärgi. Oma pädevust peab teenistus teostama järelevalve meetmete kaudu, mille rakendamise õigus on teenistusele antud. VTK-s toodi välja, et võib esineda riiveid isikute põhiõigustele. Näiteks kui teenistus ei saa isikult vajalikku infot vabatahtlikult, oleks tal õigus vaadata läbi isiku sõiduk. Vastavate meetmete andmise põhiseaduspärasust on analüüsitud põhjalikult põhiseaduspärasuse analüüsis. Põhiseaduspärasuse analüüsis tuvastati, et teenistusele riikliku järelevalve erimeetmete andmine konkreetsete erimeetmete puhul (KorS § 30, § 31 lg-d 1–3, § 32 lg-d 1–4, §-d 49, 50, 51 ja 52) ei ole põhiseadusega vastuolus.

Muudatus puudutab eelkõige juriidilisest isikust võlgnikke, kes on maksejõuetuse teenistuse põhiline sihtrühm. Seega puudutab muudatus aastate 2015–2018 andmetel keskmiselt 449 isikut aastas. Aastate 2015–2018 andmetel oli Eestis aastas keskmiselt 220 901 ühingut.³⁶⁵ Seega puudutab muudatus aktiivsetest ühingutest 0,2%. Samuti tuleb arvestada, et kõik juriidilisest isikust võlgnikest, kelle suhtes esitatakse pankrotiavaldus, ei puutu teenistuse tegevusega kokku, kuivõrd teenistus uurib üksnes selliseid menetlusi, kus esineb ka avalik huvi, nt õigusvastane maksejõuetuse põhjustamine.

Teenistuse tegevusega kaasneva mõju ulatus sihtrühmale on siiski suur. Sihtrühma kuuluvad isikud peavad oma senist toimimist muutma ja arvestama, et seadusvastast käitumist kontrollitakse senisest efektiivsemalt. Teenistuse tegevusest puudutatud isikute põhiõigused võivad saada negatiivselt riivatud, näiteks eelkirjeldatud eraelu puutumatus riivamine isiku sõiduki läbivaatamisel info saamise eesmärgil.

Mõjuanalüüsi läbiviimisel küsitleti ka Soome pankrotiombudsmani, kes tõi välja, et võlgnike poolelt on suhtumine ombudsmani tegevusse erinev. Suhtumine sõltub sellest, kas tegemist on n-ö ausa võlgnikuga või mitte. Oma äri ausalt ajanud võlgnikud, kelle pankrot saabus valesti hinnatud äririski realiseerumise tagajärjena, leiavad sageli, et ka nende jaoks on ombudsmani tegevusest (nt ühtse menetluspraktika juurutamisest) kasu, samas kui ebaausate võlgnike jaoks on elu muutunud keerulisemaks.³⁶⁶

Sihtrühm II: ettevõtluskeskkond ja pankrotivõlausaldajad

Maksejõuetuse teenistuse loomisega kaasneb **majanduslik mõju** ettevõtluskeskkonnale ja ettevõtete tegevusele. Teenistuse loomise üldine eesmärk on muuta Eesti ettevõtluskultuuri järelevalve teostamise kaudu ausamaks ja usaldusväärsemaks. Ettevõtlusvabaduse põhiõigus hõlmab isiku õigust nõuda riigilt selliste abinõude kasutamist, mis kaitsevad ettevõtjat teiste isikute eest.³⁶⁷ Praegu on ettevõtjatel võimalik pelgalt ettevõttest vara väljaviimise teel kutsuda esile pankrotiavalduse menetlemise raugemine ja sel viisil pääseda vastutusest. Pole välistatud, et nii mõnigi ettevõtte luuakse juba selle eesmärgiga. Kannatavad ettevõtjate omavahelised suhted ja võlausaldajate laenuandmise tahe või tuleb tasuda kõrgemat riskipremiat. Kui teenistuse tegevuse tulemusel tuvastatakse, millistel juhtudel on võlgniku maksejõuetus tekitatud seadusvastaselt ja vastavad isikud võetakse ka vastutusele, peaks ühiskonnas vähenema soov raugemise regulatsiooni pahatahtlikult ära kasutada. Pikas perspektiivis paraneks kogu ettevõtluskultuur. Ka mõjuanalüüsi läbiviimisel küsitletud Eesti maksejõuetuse eksperdid leidsid, et teenistuse tegevusel oleks positiivne mõju Eesti ärikeskkonna korrastamisele.³⁶⁸

³⁶⁵ Eesti ühingute statistiline ülevaade. J. Järve, Eesti rakendusüuringute keskus Centar, 2019, lk 6.

³⁶⁶ Mõjuanalüüs lk 28, p 2.1.4.

³⁶⁷ Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, 2017, § 31 p 6. Kättesaadav: <http://www.pohiseadus.ee/index.php?sid=1&ptid=27&p=31>.

³⁶⁸ Mõjuanalüüs lk 30, p 2.2.1.

Soome pankrotiombudsmani sõnul on pankrotiombudsmani institutsiooni loomist positiivselt ära märkinud ka võlausaldajad, kes tunnevad, et neil on ombudsmani näol keegi, kellelt nõu ja tuge saada. Pankrotimenetlus on keeruline valdkond, millega enamik ettevõtjaid igapäevaselt kokku ei puutu. Pankrottide avalik haldamine ning eriauditid loovad kindlustunde, et isegi olukorras, kus võlausaldajatel ei ole vahendeid maksejõuetuse põhjuste väljaselgitamiseks, on siiski ebaausalt käitunud võlgnikud võimalik võtta vastutusele ning taastada õiglasem olukord võlausaldajate jaoks.³⁶⁹

Muudatus võib kaudselt puudutada kõiki Eestis tegutsevaid ettevõtjaid, töötajaid ja tarbijaid, sh ka välismaiseid isikuid. Teenistuse tegevuse tulemusel peaks ärikeskkond muutuma ausamaks, mis annab paremad eeldused ettevõtlusega tegelemiseks. Ettevõtluskeskkonna hulka kuuluvad ka pankrotivõlausaldajad, olgu nad ise ettevõtjad või tarbijad. Nendele kaasnev majanduslik mõju on otsesem. Teenistuse tegevuse tulemusel võib suurened avalikes huvides menetletavates asjades pankrotivara. See aga toob otsest kasu võlausaldajatele, kelle nõudeid pankrotivarast rahuldatakse.

Maksejõuetuse teenistuse loomine on ettevõtluskeskkonna ja võlausaldajate seisukohalt positiivne ega too sihtrühmas olevatele isikutele kaasa koormust seoses oma tegevuse muutmisega. Teenistuse tegevuse tulemusel suureneb usaldus ettevõtluskeskkonna suhtes. Kuigi sihtrühm on suur, võib otsest mõju sihtrühmale pidada siiski väikeseks, kuna kokkupuude maksejõuetuse teenistuse tegevusega on üldsusel pigem harv. Kaudne mõju avaldub ühiskonnale laiemalt, kuivõrd teenistuse tegevuse tulemusel muutub ettevõtluskeskkond usaldusväärsemaks igasugustele võlausaldajatele, sh töötajatele ja tarbijatele. Kaudse mõju suurust on raske hinnata.

6.1.2. Kavandatav muudatus II: pankrotihaldurite tegevuse üle haldusjärelevalve teostamine

Maksejõuetuse teenistus hakkab Justiitsministeeriumi asemel teostama haldurite üle haldusjärelevalvet.

Sihtrühm I: ajutised haldurid ja pankrotihaldurid

Haldusjärelevalve teostamine haldurite üle võib halduritele avaldada majanduslikku mõju seoses nende halduskoormusega. Järelevalve teostaja muutmine siiski halduritele mõju ei avalda, kuna järelevalve sisu jääb üldjoontes samaks. Kui kehtiva korra järgi teostab haldusjärelevalvet haldurite üle Justiitsministeerium, siis muudatuse kohaselt teostaks järelevalvet maksejõuetuse teenistus, mis kuuluks aga Justiitsministeeriumi haldusalasse. Teenistuse teostatav järelevalve oleks täiendav järelevalvele, mida teostab haldurite üle ka Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koda.

Halduritele avaldab mõju muudatus selles osas, et maksejõuetuse teenistusele antakse erinevalt kehtivast õigusest õigus teostada järelevalvet ka pankrotimenetluse kulude väljamõistmise otstarbekuse üle. Muudatuse eesmärk on arendada pankrotimenetluse kulude korral ühtsemat praktikat. Kuivõrd menetluskulud sisaldavad ka halduri tasu, siis võib teenistuse selline pädevus olla haldurite jaoks negatiivse iseloomuga. Siiski jääb menetluskulude kinnitamise õigus üksnes kohtule. Teenistusel on vaid õigus kontrollida ja avaldada kohtule arvamust. Teisest küljest peaks avalduma ka positiivne mõju seoses menetluskulude taotlemise ja väljamõistmise selgema praktika kujunemisega.

³⁶⁹ Mõjuanalüüs lk 26-27, p 2.1.4.

Eestis on 70 aktiivselt tegutsevat haldurit.³⁷⁰ Mõju võib pidada sihtrühmale väikseks või keskmiseks, kui võrd muutub vaid järelevalve teostaja. Järelevalve sisu muutub ainult ühes aspektis (maksejõuetuse teenistusele antakse õigus teostada järelevalvet ka pankrotimenetluse kulude väljamõistmise otstarbekuse üle) ja jääb suuremas osas samaks.

Sihtrühm II: Justiitsministeerium

Haldurite üle haldusjärelevalve teostamise kohustus viiakse kavandatava muudatuse kohaselt Justiitsministeeriumilt üle Konkurentsiameti maksejõuetuse teenistusele. See **mõjutab riigiasutuste korraldust** ja ülesannete jaotust. Muudatus ei tohiks rahastust puudutada, kuna järelevalvet ei täiendata, vaid muudetakse ainult teostajat, kes on seejuures endiselt Justiitsministeeriumi haldusalas.

Kaasneva mõju ulatus Justiitsministeeriumile on väike, sest olulisi muudatusi peale järelevalve teostaja formaalse vahetumise ei kaasne. Mõnevõrra võib väheneda olemasolevate Justiitsministeeriumi ametnike töökoormus, kuid arvestades, et haldurite peale esitatakse suhteliselt vähe kaebusi, on see marginaalne.

6.1.3. Kavandatav muudatus III: ühtse maksejõuetuse praktika kujundamine

Maksejõuetusinstituutsiooni üheks ülesandeks saab ka ühtse maksejõuetuse praktika kujundamine. Lisaks kujundab ühtset maksejõuetuse praktikat ka Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koda.

Sihtrühm: ettevõtluskeskkond, maksejõuetusega tegelevad õigusorganid jt

Ühtse maksejõuetusalase praktika kujundamine puudutab kõiki isikuid, kellel on kokkupuude maksejõuetusega, olles ise menetlusosaline, esindaja, õiguse mõistja või keegi muu. Seega avaldub siin **majanduslik mõju**, mis mõjutab maksejõuetuse asjades ettevõtluskeskkonda tervikuna. Mida ebahühtlasem on praktika, seda ebakindlam ja ressursi nõudvam on selles valdkonnas tegutsemine. Seega aitab ühtse praktika kujundamine kaasa menetluse efektiivsusele.

Soome pankrotiombudsman näeb enda töös ühtse praktika kujundamist ühe olulisema ülesandena. Enne 2004. aasta reformi tugines Soome maksejõuetusõigus olulises osas 1868. aasta pankrotiseadusele, mis võimaldas laia tõlgendusruumi. Oluline osa ombudsmani nõuete pehmetest tegevustest oli suunatud selles õigusruumis korra loomisele. Tänapäevaks on ombudsmani büroo juures tegutsev nõukoda välja andnud 18 juhust, mis on olulised pankrotimenetluste läbiviimisel praktikas ning millest oluline osa lisati 2004. aasta reformi käigus seadusesse.³⁷¹

Mõju ulatus on pigem väike, sest sihtrühma käitumises ei ole oodata suuri muudatusi. Kuigi puudutatud isikute gruppi võiks esmapilgul pidada suureks, sest mõjutatud on kogu ettevõtluskeskkond, puutub enamik isikuid pankrotimenetlusega kokku väga harva. Lisaks on ühtse praktika kujundamine pikaajaline protsess, mistõttu ei ole mõju kiiresti avalduv ja väga selgelt tuntav. Ühtse praktika kujundamine on üldjoontes positiivse iseloomuga tegevus.

³⁷⁰ Tegutsevad haldurid 01.08.2019 seisuga pankrotihaldurite nimekirja alusel. Kättesaadav: <http://www.kpkoda.ee/content/avaliku-poole-lingid/kontaktinfo>.

³⁷¹ Mõjuanalüüs lk 28, p 2.1.4.

6.1.4. Kavandatav muudatus IV: maksejõuetuse teenistuse loomine

Eelnevalt on kirjeldatud maksejõuetuse teenistuse loomisest tulenevaid muudatusi, kuid muudatus on ka teenistuse enese loomine. Järgnevalt käsitletakse teenistuse loomise mõjusid riigi ja kitsamalt Konkurentsiameti seisukohast.

Sihtrühm: riik ja Konkurentsiamet

Maksejõuetuse teenistuse loomine **mõjutab riigiasutuste korraldust ja rahastamist**. Teenistus plaanitakse luua Justiitsministeeriumi haldusalasse Konkurentsiameti struktuuriüksusena. Teenistuse koosseis moodustuks juhust, kolmest juristist ja ühest sekretärist. Aastane palgafond oleks 205 667,70 eurot.³⁷² Lisandub töökoha maksumus u 1000 eurot aastas ühe töötaja kohta, kokku seega 5000 eurot aastas (eelkõige IT kulu). Lisanduks ka büroopindade rent aastas suurusjärgus 25 000 eurot. Kokku 235 667,70 eurot.

Ülejääv osa, u 365 000 eurot, on planeeritud teenistuse põhitegevuseks, st eriauditite ja pankrotimenetluste avalike uurimiste läbiviimiseks proportsionaalselt. Põhitegevusteks oleks eriauditite tellimine ja pankrotimenetluse avalik uurimine. Eriauditite kaudu selgitatakse välja, millal tekkis võlgniku maksejõuetus, mis oli maksejõuetuse põhjus, kuhu kadus võlgniku vara jne. Soomes on eriauditite tellimine peamine tegevus analoogilise institutsiooni jaoks. Eriaudititele kulutati 2015.–2018. aastal u 770 000 eurot ning sellest rahastati 118 eriauditit. Seega kulus ühele eriauditile keskmiselt 6500 eurot. Soome pankrotiombudsmani selgituste kohaselt maksavad väiksemad eriauditid 1000–3000 eurot ning suuremad üle 8000 euro.³⁷³ Soomes esitati 2015.–2018. aastal 2419 juriidilise isiku pankrotiavaldust, Eestis 449. Seega esitatakse Soomes u 5 korda rohkem pankrotiavaldusi. Siit tulenevalt võiks Eesti maksejõuetuse teenistus vajada eriauditite läbiviimiseks u 155 000 eurot aastas. Soome hindadest lähtudes saaks teenistus selle eelarve eest läbi viia 155 eriauditit maksumusega 1000 eurot, 51 eriauditit maksumusega 3000 eurot või 23 eriauditit maksumusega 6500 eurot. Praktikas kombineeriks teenistus muidugi erinevate hindadega eriauditeid.

Ülejäänud summa – ca 210 000 eurot – võiks kuluda riigi rahastatud pankrotimenetluste läbiviimiseks (samuti Soome analoog), mille raames kannab riik esmalt varatu võlgniku pankrotimenetluse kulud ja kui õnnestub menetluse raames raha tagasi saada võlgniku pankrotivarasse, siis ka see raha saadakse riigile tagasi. Soome pankrotiombudsmanil kulus 2015-2018. aastatel pankrotimenetluse avalikuks haldamiseks aastas keskmiselt 810 000 eurot. Soomes arvestatakse pankrotimenetluse avaliku haldamise kuluks keskmiselt 15 000 eurot aastas (halduri tasu ja kulutuste hüvitis). Aastas alustatakse u 60 pankrotimenetluse avaliku haldamise menetlust. Eestis saaks samades suurusjärgudes 210 000-eurose eelarve juures läbi viia u 14 analoogset menetlust, mille puhul on tõsised kahtlused, et võlgniku nimel tegutsenud isikud on põhjastanud pankrotimenetluse tahtlikult. Võrreldes Soomes ja Eestis esitatavate pankrotiavalduste suhet, siis vastab see umbes samale suurusjärgule.

³⁷² Soome eeskujul võiks maksejõuetuse teenistuses töötada kõrge kvalifikatsiooniga juristid, kokku võiks olla seal tööl lisaks juhile veel kolm juristi ja üks tehniline töötaja (sekretär). Seega kokku viis inimest. Maksejõuetuse teenistuse juhi palk võiks olla esimese astme kohtuniku palk, et seda tööd oleksid nõus tähtajaliselt tegema ka kohtunikud, haldurid või maksejõuetusõigusega tegelevad advokaadid. Seega oleks tema palgafond aastas 64 374,9 eurot (4009,40*12*1,338). Kolme juristi palgafond võiks olla ministeeriumi õiguspoliitika juristi palk, seega oleks palgafond aastas 125 236,8 eurot (2600*3*12*1,338). Sekretäri palgafond võiks olla 16 056 eurot (1000*12*1,338). Aastane palgafond kokku oleks 205 667,70 eurot.

³⁷³ Mõjuanalüüs lk 25, p 2.1.2.

Maksejõuetuse teenistuse tegevusega kaasnevad ka tulud. Esiteks nõuab teenistus riigieelarvesse tagasi eriauditite ja pankrotimenetluste avalikele uurimistele kulunud summad, kui võlgnikul jagub selleks pankrotivara. Soomes saab pankrotiombudsman tehtud kulutustest pankrotivõlgnikelt tagasi keskmiselt 19.8% kulutustest (vt tabel 2). Teiseks saab riik kasu seeläbi, et on üks suurimaid pankrotivõlausaldajaid (40% nõuetest; vt tabel 4. Soome pankrotiombudsmani näide võlausaldajate kasu kohta). Maksejõuetuse teenistuse tegevuse üks tulemusi on ka võlausaldajatele suuremate väljamaksete saavutamine. Kolmandaks tuleb arvestada, et maksejõuetuse teenistuse peamise eesmärgi – ärikeskkonna parendamine ja seadusvastaselt tekitatud maksejõuetuste põhjuste selgitamine – tulemus on hoopiski kvalitatiivne ja avaldub eri aspektides, mida on raske rahaliselt hinnata. Näiteks peaks ausam ärikeskkond soodustama rohkem ja julgemini investeerima ja laenama, mis on kasulik majanduse toimimisele.

Mõju ulatus on suur, kuna maksejõuetusinstituutsioon on Eesti õiguskorras täiesti uus organ ning selle elluviimine nõuab riigilt, eelkõige Justiitsministeeriumilt teadlikku tegutsemist. Mõju avaldumise sagedus on esialgu suur, nõudes asjaosalistelt regulaarset tegutsemist. Mõjutatud sihtrühm on ühelt poolt väike, sest maksejõuetusinstituutsiooni loomisega ei puutu kokku arvuliselt suur hulk inimesi. Teiselt poolt aga suur, sest instituutsiooni finantseeritakse maksumaksja rahast. Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk sõltub sellest, kui hästi suudetakse instituutsiooni eesmärgid täita. Risk sõltub sellest, kui hästi suudetakse instituutsiooni eesmärgid täita. Kokkuvõttes on maksejõuetusinstituutsiooni loomine riigile olulise mõjuga.

Konkurentsiameti muude struktuuriüksuste rahastamisele teenistuse loomisest olulist mõju olla ei tohiks. Teenistuse loomisest nähakse Konkurentsiametile ette täiendavad vahendid teenistuse pädevuse teostamiseks. Samas on võimalik teatav kokkuvõtteid ruumide ja üldtöötajate, nt sekretäri osas. Teenistuse loomine toob Konkurentsiametile kindlasti kaasa halduskoormust, mis esialgu on suurem, kuid pärast teenistuse käivitumist peaks oluliselt vähenema.

6.2. Maksejõuetuse mõiste täpsustamine

Muudatus	Mõju valdkond	Sihtrühmad
Maksejõuetuse mõiste täpsustamine ja eelduste sätestamine	Majanduslik mõju: mõju ettevõtluskeskkonnale ja ettevõtete tegevusele, mõju halduskoormusele Mõju riigiasutuste korraldusele: kohtute ülesanded ja töökorraldus Mõju riigi sisejulgeolekule: võitlus kuritegevuse vastu	Pankrotivõlgnikud Pankrotivõlausaldajad Pankrotihaldurid ja kohtunikud Õiguskaitseorganid

Seaduses sätestatakse eeldused, millal võlgniku maksejõuetust eeldatakse. Ühelt poolt kaitseb see võlgnikku, välistades pankrotiavalduste kasutamise tavapärase majandusvaidluste korral. Teiselt poolt lihtsustab see võlausaldajate ja pankrotihaldurite koormat võlgniku maksejõuetuse tõendamisel näiteks tagasivõitmise hagide, kahju nõuete jms esitamisel. Lisaks täpsustatakse PankrS § 1 lõigete 2 ja 3 ehk likviidsus- ja bilansiteesti erinevusi, selgitamaks kehtivat õigust. Muudatuse eesmärk on muuta püsiva maksejõuetuse saabumise hetk selgemini määratavaks.

Sihtrühm on lai ja hõlmab kõiki isikuid, kellel on vaja tuvastada püsiva maksejõuetuse hetk. Sihtrühma kuuluvad juriidilisest isikust võlgnikud, nende võlausaldajad, pankrotihaldurid ja kohtunikud, aga ka saneerimist läbi viivad isikud, kes peavad tuvastama, et püsivat maksejõuetust veel ei ole tekkinud.

Muudatus puudutab juriidilisest isikust võlgnikke, sest nende puhul on eriti oluline tulla õigel ajal pankrotimenetlusse ning mitte osaleda maksejõuetuna tsiviilkäibes. Füüsilisest isikust võlgnikul ei ole kohustust esitada enda maksejõutuks muutumisel pankrotiavaldust. Füüsilise isiku pankrotimenetluse läbiviimise eesmärgid on erinevalt juriidilise isiku pankrotimenetlusest pigem sotsiaalse iseloomuga. Füüsilisest isikust võlgniku puhul ei sätestata seaduses ka selliseid eeldusi, nagu seda tehakse juriidilisest isikust võlgniku puhul.

Sihtrühm I: pankrotivõlgnikud

Maksejõuetuse mõiste täpsustamisel ja eelduste sätestamisel on **majanduslik mõju** pankrotivõlgnike **maksevõimelisusele**. Maksejõuetuse eelduste sätestamine aitab ka võlgnikul endal hinnata oma maksejõulisust. Võib eeldada, et kui pankrotiavalduse esitamise hetke kriteeriumid on selgemad ja tänu sellele esitatakse õigeaegseid pankrotiavaldusi rohkem, on pankrotivaras ka rohkem vara, millest võlausaldajate nõudeid täita. Teisalt, kui pankrotiavaldust õigel ajal ei esitata, aitab pankrotiavalduse esitamise kohustuse aja selgem määratlemine tuvastada paremini kohustuse rikkumist ja seeläbi võtta vastavad isikud vastutusele. See peaks kaasa tooma muutusi **äritegevuse suunitluses** ehk pankrotiavaldust esitama kohustatud isikud ei lükkaks kergekäeliselt pankrotiavalduse esitamist edasi.

Maksejõuetuse eelduste sätestamine omab pankrotivõlgnikele veel **majanduslikku mõju**, suurendades nende **halduskoormust**. Pankrotihaldurite ja võlausaldajate jaoks võlgniku maksejõuetuse tõendamine tänu eelduste sätestamisele lihtsustub. Teiselt poolt tähendab see seda, et kui võlgnik tegelikkuses maksejõuetu siiski pole või sellel hetkel ei olnud, peab ta seda ise tõendama hakkama. Muudatusega pannakse maksejõuetuse tõendamise koormus sisuliselt võlausaldajalt võlgnikule. Siiski ei tohiks muudatus tuua võlgnikule kaasa ülemäärast koormust, kuivõrd võlgnikul peaksid olema olemas andmed, millega ta saab enda maksejõuetuse puudumist ümber lükata. Pankrotihalduril ja veel vähem võlausaldajatel selliseid andmeid alati olla ei pruugi.

Aastatel 2015–2018 esitati keskmiselt 449 juriidilisest isikust võlgniku pankrotiavaldust.³⁷⁴ Sihtrühm võib olla mõnevõrra suurem, sest sellesse kuuluvad ka võlgnikud, kes peaksid esitama pankrotiavalduse, kuid ei tee seda. Osa maksejõuetuid võlgnikke sundkustutatakse, samas kõik sundkustutatavatest võlgnikest ei ole maksejõuetud. Aastate 2015–2018 andmetel oli Eestis aastas keskmiselt 220 901 ühingat.³⁷⁵ Seega puudutab muudatus 0,2% juriidilistest isikutest ehk väga väikest osa ning sellel ei ole olulist mõju ärikeskkonnale.

Sihtrühm II: pankrotivõlausaldajad

Muudatus omab pankrotivõlausaldajatele **majanduslikku mõju**, vähendades nende **halduskoormust**. Võlausaldajal on edaspidi kergem hinnata, millal on õigustatud esitada võlgniku suhtes pankrotiavaldus või tõendada vajaduse korral pankrotiavalduse esitamise kohustuse tekkimise hetke. Muudatuse kohaselt eeldatakse teatud kriteeriumide täitmise korral võlgniku maksejõuetust ning võlgnik peab ise tõendama selle puudumise. Arvestades, et võlausaldajal võib olla raske saada andmeid ja tõendeid võlgniku maksejõuetuse kohta, on selline tõendamiskoormise ümberasetamine võlausaldajale positiivne.

³⁷⁴ Mõjuanalüüs lk 12, p 1.1.

³⁷⁵ Eesti ühingute statistiline ülevaade. J. Järve, Eesti rakendusuuringute keskus Centar, 2019, lk 6.

Pankrotivõlausaldajate täpse arvu kohta andmed puuduvad. Tuvastatud on, et keskmiselt on igal juriidilisest isikust võlgnikul 15 kahju kannatanud võlausaldajat.³⁷⁶ See ei ole küll täpne ja on eelduslikult mõnevõrra suurem, kuid võimaldab anda ettekujutuse. Kui 2015.–2018. aasta andmetel esitati aastas keskmiselt 449 juriidilise isiku pankrotiavaldust,³⁷⁷ siis puudutab muudatus keskmiselt 6735 võlausaldajat aastas. Nimetatud pankrotiavaldustest esitasid võlausaldajad aastate 2015–2017 andmete kohaselt 41%.³⁷⁸ Kui arvestada, et ka perioodil 2015–2018 esitasid võlausaldajad u 41% juriidilisest isikust võlgniku pankrotiavaldustest, teeb see keskmiselt 184 avaldust aastas. Pankrotiavalduste esitamisel puudutab muudatus seega u 2760 võlausaldajat. Lisaks puudutab muudatus ka selliseid võlausaldajaid, kes kaaluvad pankrotiavalduse esitamist, kuid loobuvad sellest. Vaadates aga kõikide ühingu koguarvu, mis aastatel 2015–2018 oli keskmiselt 220 901, siis puudutab muudatus väikest osa võlausaldajatest ega oma olulist mõju ärikeskkonnale.

Sihtrühm III: pankrotihaldurid ja kohtunikud

Pankrotihaldurid ja kohtunikud peavad oma töös hindama maksejõuetuse saabumise hetke. Muudatus omab haldurite suhtes **majanduslikku mõju seoses halduskoormusega** ja kohtunike suhtes mõju **riigiasutuste korraldusele seoses ülesannete täitmisega**. Haldurid ja kohtunikud peavad oma töös hindama maksejõuetuse saabumise hetke, mistõttu vähendab maksejõuetuse mõiste täpsustamine ja eelduste sätestamine nende halduskoormust maksejõuetuse hindamisel. Tuleb arvestada, et esialgu nõuab muudatus ka kohanemist, mistõttu võib algselt tuua kaasa halduskoormuse suurenemise. Eraldi tegevust selleks siiski rakendada ei ole vaja. Muudatusel on kaudne mõju ka saneerimis- ja võlgade ümberkujundamise asjades, kus on vaja tuvastada, et püsiv maksejõuetus ei ole veel saabunud. Mõju ulatus ei ole suur, sest haldurid ja kohtunikud peavad juba kehtiva regulatsiooni järgi tegema kindlaks, millal saabus võlgniku maksejõuetus.

Muudatus puudutab kõiki haldureid ja maksejõuetusele spetsialiseerunud kohtunikke. Eestis on 70 aktiivselt tegutsevat haldurit³⁷⁹ ja maksejõuetusasjadega tegelevaid kohtunikke maakohutes kokku 18–19.³⁸⁰ Seega kokku on puudutatud u 90 isikut. Juriidilise isiku pankrotiavaldusi esitatakse aastas keskmiselt 449, mis võrreldes muude menetlustega moodustab väikese osa.

Sihtrühm IV: õiguskaitseorganid

Muudatusel on mõju **riigi sisejulgeolekule ja võitlusele kuritegevuse vastu**. Õiguskaitseorganid – kohtud, politsei ja prokuratuur – peavad hindama maksejõuetuse saabumise hetke maksejõuetuse põhjustamise kuriteo toimepanemise tuvastamiseks KarS³⁸¹ § 384 alusel. Tuvastamaks, millised teod on viinud võlgniku maksejõuetuseni, peab

³⁷⁶ Mõjuanalüüs lk 35, p 3.1.

³⁷⁷ Mõjuanalüüs lk 12, p 1.1.

³⁷⁸ Justiitsministeeriumi maksejõuetuse andmekorje aastate 2015–2017 osas. Koostatud Kohtute Infosüsteemi (KIS) andmete põhjal.

³⁷⁹ Tegutsevad haldurid 01.08.2019 seisuga pankrotihaldurite nimekirja alusel. Kättesaadav: <http://www.kpkoda.ee/content/avaliku-poole-lingid/kontaktinfo>.

³⁸⁰ Harju Maakohtu tsiviilasju lahendavate kohtunike 2017. a ja 2018. a tööjaotusplaanid; Tartu Maakohtu 2017. aasta tööjaotusplaan; Viru Maakohtu 2018. aasta tööjaotusplaan ja Pärnu Maakohtu 2017. aasta tööjaotusplaan. (K. Kerstna-Vaks. Maksejõuetuse revisjon. Analüüs (pankrotiseaduse 3. ja 4. peatükk). Halduri nimetamine ja vabastamine. Haldurile esitatavad nõuded ja haldurina tegutsemise õigus. Häälte määramine ja võlausaldajate üldkoosoleku otsused. Kohtute efektiivsuse tõstmine. Ajutise halduri, halduri ja pankrotitoimkonna tasud. Aruandlus. Võlgniku teabe andmise kohustus ja enese mittesüüstamine, 2018, lk 56 kaudu).

³⁸¹ Karistusseadustik (KarS) – RT I 2001, 61, 364; RT I, 29.06.2018, 66.

õiguskaitseorgan ühtlasi tuvastama, millal saabus maksejõuetus. Muutes maksejõuetuse mõiste selgemaks ja sätestades maksejõuetuse saabumise eeldused, on ka õiguskaitseorganitel seda lihtsam rakendada. Seega on mõju positiivne. Mõju ulatus ei ole suur, sest sarnaselt haldurite ja kohtutega peavad ka õiguskaitseorganid nimetatud kuriteokoosseisu tuvastamisel juba praegu maksejõuetuse saabumise hetke hindama.

Kõikidest kuritegudest Eestis moodustavad 2018. aasta andmetel majandusalased kuriteod 1% ning majandusalastest kuritegudest pankroti- ja täitemenetluse alased kuriteod omakorda 15%.³⁸² Seega kõikidest kuritegudest moodustasid pankroti- ja täitemenetluse alased kuriteod vaid 0,15%. Võib öelda, et õiguskaitseorganid puutuvad pankrotialaste kuritegudega küllaltki vähe kokku ja muudatuse mõju neile ei ole oluline.

6.3. Pankrotiavalduse esitamise kohustuse laiendamine

Muudatus	Mõju valdkond	Sihtrühmad
Pankrotiavalduse esitamise kohustuse laiendamine	Majanduslik mõju: ettevõtluskeskkonnale ja ettevõtete tegevusele, mõju halduskoormusele	Pankrotivõlgnikud Osäühingute osanikud ja nõukogu liikmed, aktsiaseltside, sihtasutuste ja tulundusühistute nõukogude liikmed Pankrotivõlausaldajad

Äriseadustiku kohaselt on osäühingu, aktsiaseltsi, sihtasutuse ja tulundusühistu puhul pankrotiavalduse esitamise kohustus juhataste liikmel. Kui aga juhataste volitused on pikendamata või juhataste liikmed valimata, ei ole seaduse järgi kellelgi kohustust esitada pankrotiavaldust. See seab ohtu võlausaldajate huvid. Muudatusega laiendatakse pankrotiavalduse esitamise kohustust juhataste puudumise olukorras isikutele, kes on vastutavad juhataste nimetamise eest. Muudatus puudutab osäühinguid, aktsiaseltsi, sihtasutusi ja tulundusühistuid.

Sihtrühmaks on osäühingute osanikud ja nõukogu liikmed, aktsiaseltside, sihtasutuste ja tulundusühistute nõukogude liikmed ja pankrotivõlausaldajad.

Sihtrühm I: pankrotivõlgnikud

Muudatus mõjutab pankrotivõlgnikke **majanduslikult**. Kui pankrotiavaldus esitatakse õigeaegselt, on võlgnik tõenäoliselt parema **maksevõimega** kui siis, kui pankrotiavaldus esitatakse juba hilinenult. Muudatuse mõju ei saa pidada võlgnikule negatiivseks, kuivõrd pankrotiavalduse õigeaegne esitamine on juriidiline kohustus. Muudatus aitab selle kohustuse täitmist tagada.

Mõju ulatus on väike, sest osäühingute, aktsiaseltside, sihtasutuste ja tulundusühingute käitumine ja igapäevane toimimine ei saa muudatusest oluliselt mõjutatud. Esiteks peaks pankrotiavalduse esitamise kohustus endiselt olema põhiliselt juhataste ülesanne. Muudatusega luuakse vaid alternatiiv, kui juhataste nimetamise kohustus on täitmata. Teiseks ei puutu ettevõtted igapäevaselt pankrotiavalduste esitamisega kokku, vaid tegemist on harva esineva sündmusega. Muudatus puudutab vaid seda osa osäühingutest, aktsiaseltsidest, sihtasutustest ja tulundusühingutest, kes on muutunud püsivalt maksejõuetuks. Aastal 2018 oli Eestis kokku u 200 000 OÜ-d, AS-i, TulÜ-d ja SA-d.³⁸³ 2018. aastal esitati 430 juriidilise isiku suhtes

³⁸² Registreeritud kuriteod aastatel 2003–2018. Kättesaadav: https://www.kriminaalpoliitika.ee/sites/krimipoliitika/files/elfinder/dokumendid/registreeritud_kuriteod_2003-2018.xlsx.

³⁸³ Eesti ühingute statistiline ülevaade. J. Järve, Eesti rakendusuuringu keskus Centar, 2019, lk 6.

pankrotiavalldus ning 106 puhul kuulutati välja pankrot.³⁸⁴ Seega puutusid kõikidest osahingutest, aktsiaseltsidest, tulundusühistutest ja sihtasutustest maksejõuetusega kokku 0,22% ehk väga väike osa.

Sihtrühm II: osahingute osanikud ja nõukogu liikmed, aktsiaseltside, sihtasutuste ja tulundusühistute nõukogude liikmed

Muudatusel on **majanduslik mõju** osahingute osanike ja nõukogu liikmete, aktsiaseltside, sihtasutuste ja tulundusühistute nõukogude liikmete **halduskoormusele**. Osahingute osanike ja nõukogu liikmete, aktsiaseltside, sihtasutuste ja tulundusühistute nõukogude liikmete kohustused suurenevad pankrotiavallduse esitamise võrra, juhul kui nad ei täida oma kohustust juhatuse tagamisel seaduspäraselt.

Arvestades, et OÜ osanikud on enamasti lähedalt seotud OÜ tegevusega ja nõukogu liikmed asuvad juhatusest kõrgemal, peaksid nad olema võimelised ettevõtte majanduslikku olukorda hindama. Seega ei tohiks muudatus põhjustada neile erilisi kohanemisraskusi.

Mõju avaldumise sagedus on väike, sest pankrotte on ettevõtetes harva ja see on erandlik olukord. Kõikidest OÜ-dest, AS-dest, SA-dest ja TulÜ-st puutub pankrotiga kokku vaid 0,22% (vt sihtrühma I kirjeldust). Negatiivse iseloomuga mõjud on sõltumata halduskoormuse kasvust vähesed või isegi positiivsed. Õigeaegne pankrotiavallduse esitamine on võlgniku enda huvides ja seega on oluline, et ettevõttes oleks alati olemas isik, kellel on kohustus tagada pankrotiavallduse esitamine. Kokkuvõttes ei saa halduskoormuse kasvu mõju sihtrühmas nimetatud isikutele pidada oluliseks.

Sihtrühm III: pankrotivõlausaldajad

Muudatusel on **majanduslik mõju** võlgniku maksevõimelisusele. Õigeaegse pankrotiavallduse esitamise korral on võlgnikul suurem võimalus täita kasvõi osaliselt võlausaldajate nõudeid, samas kui hilisemas faasis on see praktikas enamasti vähetõenäoline. Seega omab muudatus, millega tagatakse alati pankrotiavallduse esitamise kohustuse eest vastutava isiku olemasolu, võlausaldajatele positiivset mõju.

Muudatusel ei ole mõju võlausaldajate käitumisele. Võlausaldajad ei pea võrreldes varasemaga tegema midagi teisiti. Muudatus puudutab vaid 0,22% OÜ-de, AS-de, SA-de ja TulÜ-te võlausaldajaid (vt sihtrühma I kirjeldust) ehk väikest osa kõikide OÜ-de, AS-de, SA-de ja TulÜ-te võlausaldajatest.

6.4. Võlausaldaja motiveerimine menetluskulude kandmises

Muudatus	Mõju valdkond	Sihtrühmad
Ajutise halduri tasu ja kulutuste katteks tasutud deposiidi hüvitamine	Sotsiaalne mõju: omandipõhiõigus (deposiidina tasutud raha tagasisaamine või hüvitamine) Majanduslik mõju: tarbimiskäitumisele, mõju halduskoormusele, ettevõtluskeskkonnale ja ettevõtjate tegevusele	Pankrotivõlausaldajad Pankrotiavalldust esitama kohustatud isikud Pankrotihaldurid
Deposiiti tasutud summa hüvitamise lihtsustamine	Sotsiaalne mõju: omandipõhiõigus (deposiidina tasutud raha tagasisaamine või hüvitamine)	Pankrotivõlausaldajad Pankrotiavalldust esitama kohustatud isikud

³⁸⁴ Mõjuanalüüs lk 12-13, joonis 1, joonis 2.

Majanduslik mõju:
tarbimiskäitumisele, mõju
halduskoormusele,
ettevõtluskeskkonnale ja ettevõtjate
tegevusele

Pankrotihaldurid

Muudatusi on analüüsitud põhjalikumalt mõjuanalüüsis, kuivõrd nende puhul tuvastati VTK koostamisel eeldatav oluline mõju.

Kavandatav muudatus I ja II: ajutise halduri tasu ja kulutuste katteks tasutud deposiidi hüvitamise võimaldamine ning deposiiti tasutud summa (nii ajutise halduri tasu ja kulutuste kui ka pankrotimenetluse kulude katteks) hüvitamise lihtsustamine

Kehtiv seadus võimaldab kohtul määrata ajutise halduri tasu ja kulutuste (PankrS § 11) või pankrotimenetluse kulude katteks (PankrS § 30) deposiidi. Esimesel juhul tehakse deposiidi tasumise ettepanek pankrotiavalduse esitanud võlausaldajale, teisel juhul laiemale isikute ringile. Kui ajutise halduri tasu ja kulutuste katteks deposiiti ei tasuta, ajutist haldurit ei nimetata (PankrS § 15 lg 2 p 5). Kui pankrotimenetluse kulude deposiiti ei tasuta, lõpeb menetlus raugemisega (PankrS § 29 lg-d 1 ja 2). Võlausaldajal on võimalus pankrotimenetluse kulude katteks tasutud summa saada pankrotivarast tagasi sarnaselt pankrotimenetluse kuludega (PankrS § 30 lg 3). Ajutise halduri tasu ja kulutuste katteks tasutud deposiidi hüvitamist seadus ette ei näe. Muudatusega soovitakse anda võimalus ka ajutise halduri tasu ja kulutuste katteks makstud deposiidi hüvitamiseks ja suurendada võlausaldajate poolt pankrotimenetluse kulude deposiiti tasumist, lihtsustades võlausaldaja võimalusi deposiiti tasutud kulutuste tagasi saamisel. Selleks võimaldatakse võlausaldajal esitada taotlus pankrotiavaldust esitama kohustatud isiku vastu hagimenetluse asemel hagita menetluses, mis peaks võlausaldaja jaoks olema lihtsam, kiirem ja soodsam. Kui pankrotiavalduse esitab võlausaldaja, kehtestatakse eeldus, et võlgnik ei ole pankrotiavaldust õigeaegselt esitanud. Kui pankrotiavaldust esitama kohustatud isik eeldust ümber ei lükka, peab ta deposiiti tasutud menetluskulud võlausaldajale hüvitama.

Sihtrühmaks on kõik pankrotivõlausaldajad, pankrotiavaldust esitama kohustatud isikud ja pankrotihaldurid. Pankrotiavaldust esitama kohustatud isikud on ainult juriidilised isikud, sest füüsilisest isikust võlgnikul ei ole kohustust pankrotiavaldust esitada. Seega ei saa tekkida ka küsimust selle õigeaegselt esitamisest.

Sihtrühm I: pankrotivõlausaldajad

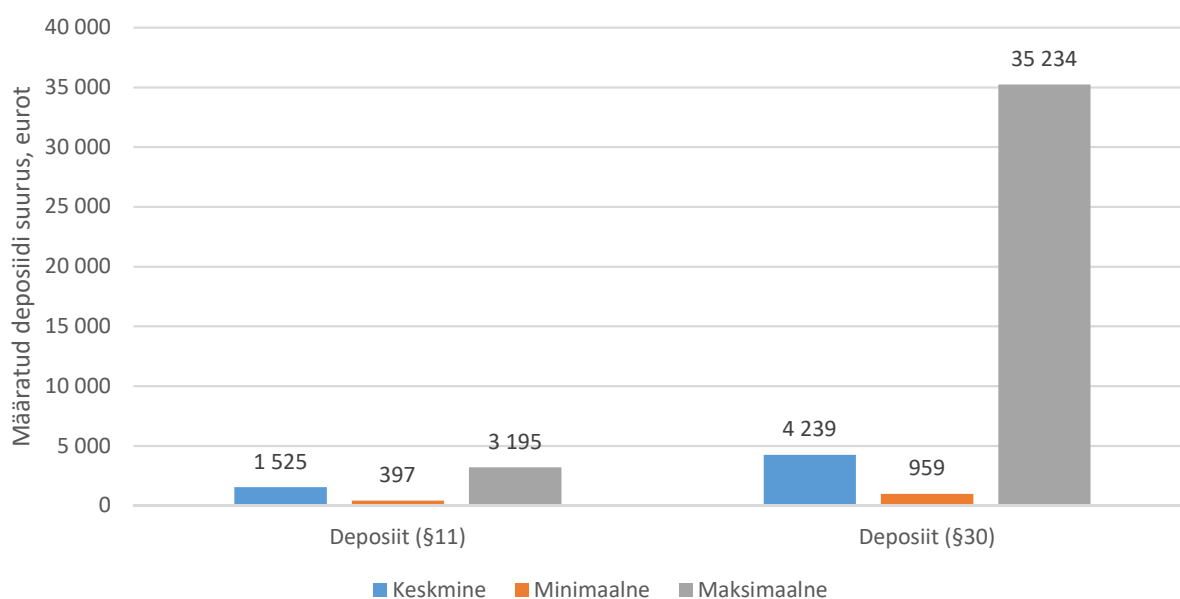
Pankrotivõlausaldajatele, kes esitavad võlgniku suhtes pankrotiavalduse ja peavad tasuma menetluskulusid deposiiti, kaasnevad **majanduslikud mõjud** seoses nende **omandipõhiõigusega**. Muudatus lihtsustab võlausaldaja jaoks tasutud deposiidi tagasisaamist. Muudatuse tulemusel on võlausaldajal võimalik deposiiti tasutud summa tagasi nõuda varasemast kiiremini ja soodsamalt. Samuti laiendatakse muudatuse mõju PankrS § 11 alusel ajutise halduri tasu ja kulutuste katteks tasutud deposiidile. Seega on muudatusel võlausaldaja jaoks positiivne mõju.

Muudatus puudutab ajutise halduri tasu ja kulutuste deposiidi puhul pankrotiavalduse esitanud võlausaldajaid ja pankrotimenetluse kulude deposiidi puhul kõiki isikuid, kes soovivad vastavat deposiiti tasuda. Siiski tasuvad valdavalt praktikas menetluskulude deposiite võlausaldajad, mistõttu on ka nendest lähtunud.

Aastatel 2015–2018 esitati keskmiselt 449 juriidilise isiku suhtes pankrotiavaldus, neist 41%³⁸⁵ ehk 184 avaldust võlausaldaja poolt. Aastate 2015–2018 andmetel oli Eestis aastas keskmiselt 220 901 ühingut.³⁸⁶ Seega puudutavad muudatusest kõikidest võlausaldajatest 0,2% ja kõikidest pankrotiavalduse esitanud võlausaldajatest 0,08%. Seega puudutab muudatus väga väikest osa võlausaldajatest.

Ajutise halduri kulude katmiseks määratud keskmine deposiidi suurus oli (Justiitsministeeriumi maksejõuetuse andmekorje aastate 2015–2017 kohaselt) perioodil 2015–2017 1525 eurot. Kõige enam levinud deposiidi summad olid 1200, 1500 ja 2000 eurot. Maksimaalne deposiiti nõutud summa oli 3195 eurot ning minimaalne 397 eurot. Pankroti väljakuulutamise järgsete menetluskulude katmiseks määratud deposiitide keskmine suurus oli perioodil 2015–2017 rohkem kui poole suurem, ulatudes 4239 euron. Kõige väiksem deposiit oli 959 eurot ning maksimaalne 35 234 eurot.³⁸⁷

Joonis 21. Võlausaldajate poolt PankrS §-de 11 ja 30 makstud deposiitide keskmine, minimaalne ja maksimaalne suurus (2015–2017)³⁸⁸



Allikas: Justiitsministeeriumi maksejõuetuse andmekorje 2015–2017, koostanud rakendusuringute keskus Centar.

Juhul kui võlausaldaja või muu isik deposiidi tasus, siis ei saanud ta seda tagasi umbes pooltel juhtudel.³⁸⁹

Muudatusel on suurem mõju ajutise halduri tasu ja kulutuste katteks ja väiksem mõju pankrotimenetluse kulude katteks tasutud deposiidi hüvitamisele. Kehtiva õiguse kohaselt ajutise halduri tasu ja kulutuste katteks tasutud deposiidi hüvitamist nõuda ei saa. Muudatuse tagajärjel tekiks võlausaldaja jaoks võimalus ka ajutise halduri tasu ja kulutuste katteks tasutud

³⁸⁵ Põhineb aastate 2015 - 2017 andmetel, 2018. aasta kohta vastavad andmed puuduvad. Arvestades, et juriidiliste isikute suhtes esitatud pankrotiavalduste arv ja väljakuulutatud pankrottide arv on püsinud samalade, võib sama eeldada ka võlausaldajate esitatud pankrotiavalduste arvu kohta. Andmed: Justiitsministeeriumi maksejõuetuse andmekorje aastate 2015–2017 osas. Koostatud Kohtute Infosüsteemi (KIS) andmete põhjal.

³⁸⁶ Eesti ühingute statistiline ülevaade. J. Järve, Eesti rakendusuringute keskus Centar, 2019, lk 6.

³⁸⁷ Justiitsministeeriumi maksejõuetuse andmekorje aastate 2015–2017 osas. Koostatud Kohtute Infosüsteemi (KIS) andmete põhjal. Mõjuanalüüs lk 38, p 3.3.

³⁸⁸ Mõjuanalüüs lk 38, p 3.3.

³⁸⁹ Mõjuanalüüs lk 38-39, p 3.4.

deposiidi hüvitamiseks. Pankrotimenetluse kulude katteks tasutud deposiidi hüvitamist saab ka kehtiva õiguse alusel nõuda, kuid muudatusel on mõju nõude protsessile.

Sihtrühm II: pankrotiavaldust esitama kohustatud isikud

Pankrotiavaldust esitama kohustatud isikutele kaasneb muudatusega **sotsiaalne mõju** seoses **omandipõhiõigusega** ja **majanduslik mõju tarbimiskäitumisele**. Kui kehtiva õiguse kohaselt peab võlausaldaja esitama deposiiti tasutud summade hüvitamiseks kohtusse hagi, siis muudatuse kohaselt saab ta seda teha hagita menetluses, mis on võlausaldaja jaoks kiirem ja soodsam. Kui võlausaldajale muutub hüvitise nõudmine lihtsamaks, muutub hüvitise väljamõistmine kohustatud isiku jaoks jällegi ebasoodsamaks. Eelduslikult hüvitise väljamõistmise sagedus kasvab, samuti lüheneb selleks kuluv aeg.

Muudatus puudutab juriidilisest isikust võlgnikke, kelle suhtes esitatakse pankrotiavaldus. Aastatel 2015–2018 oli selliseid võlgnikke keskmiselt 449. Kokku oli Eestis 2015.–2018. aastal 220 901 ühingut.³⁹⁰ Seega moodustavad võlgnikud, kelle suhtes esitati pankrotiavaldus, neist vaid 0,2% ehk väikese osa. Keskmiselt on Eesti eraõiguslikel juriidilistel isikutel 1,49 juhatuse liiget.³⁹¹ Seega puudutaks muudatus keskmiselt 669 juhatuse liiget aastas.

Lisanduvad endised juhatuse liikmed, kelle suhtes on võlausaldajal samuti kehtiva PankrS § 30 lõike 3 alusel õigus esitada deposiidi hüvitamise nõue, ning tulenevalt kõnesoleva eelnõu muudatustest seoses pankrotiavalduse esitamise kohustuse laiendamisega ka osäühingute osanikud ja osäühingute, aktsiaseltside, sihtasutuste ning tulundusühistute nõukogude liikmed. Viimaste arvu kohta andmed puuduvad, kuid osäühingud on Eestis valdavalt ühe isiku omanduses.³⁹² Arvestades, et 2017. aastal oli äriregistris registreeritud 175 000 osäühingut,³⁹³ kellest pankrotti läks 125,³⁹⁴ siis oli puudutatud isikuid 0,07%. Mõju ulatust kahandab veel asjaolu, et osanikud ja nõukogu liikmed on puudutatud isikuteks üksnes olukordades, kus juhatus puudub.

Mõju ulatust vähendab veel asjaolu, et deposiidi tasumine määratakse osas, mitte kõikides menetlustes, mistõttu on puudutatud isikute osakaal praktikas mõnevõrra väiksem. Ajutise halduri tasu ja kulutuste katteks määratakse deposiidi maksmine sagedamini, eri hinnangutel pooltes kuni 90% menetlustes. Kui aastas esitatakse keskmiselt 449 juriidilise isiku pankrotiavaldus, puudutab muudatus neist 225–404 isikut. Pankrotimenetluse kulude katteks tehakse deposiidi tasumise ettepanek harvem, s.o 16% juhtudest, millest omakorda 39% juhtudest on avalduse esitaja nõus raha deposiiti maksma.³⁹⁵ Kui aastas kuulutatakse välja 116 juriidilise isiku pankrot, tehakse deposiidi tasumise ettepanek 19 juhul, millest omakorda tasutakse deposiit vaid 7 juhul.

Majandusliku mõju rahalist hinnangut on käsitletud sihtrühma I juures, joonis 2. Majanduslik mõju avaldub selles, et kui sihtrühma kuuluvalt isikult deposiidi hüvitis välja mõistetakse, kaotab ta selle summa ega saa seda kasutada mujal. Seetõttu mõjutab muudatus tema tarbimist, investeerimist jms.

³⁹⁰ Eesti ühingute statistiline ülevaade. J. Järve, Eesti rakendusüuringute keskus Centar, 2019, lk 6.

³⁹¹ Mõjuanalüüs lk 34, p 3.1.

³⁹² Eesti ühingute statistiline ülevaade. J. Järve, Eesti rakendusüuringute keskus Centar, 2019, lk 17.

³⁹³ *Ibid.*, lk 12.

³⁹⁴ *Ibid.*, lk 22; Mõjuanalüüs lk 13, p 1.2, joonis 2. Aastal 2018 kuulutati välja 106 juriidilise isiku pankrot, neist 104 osäühingute suhtes. Aastal 2017 kuulutati välja 128 juriidilise isiku pankrot. Suhestatuna aastasse 2018, kuulutati aastal 2017 välja 125 osäühingu pankrot.

³⁹⁵ Mõjuanalüüs lk 36, p 3.2.

Pankrotiavaldust esitama kohustatud isikutele kaasneb muudatusega **majanduslik mõju** ka seoses **halduskoormuse suurenemisega**. Kohustatud isik peab võlausaldaja pankrotiavalduse puhul hakkama ümber lükkama pankrotiavalduse õigeaegse esitamata jätmise eeldust. Muudatusel on seega sihtrühmale negatiivse iseloomuga mõju.

Muudatus puudutab kõiki juriidilisi isikuid, kelle suhtes esitatakse pankrotiavaldus. Aastatel 2015–2018 esitati keskmiselt 449 pankrotiavaldust. Kõikidest ettevõtetest puudutab see 0,2% ehk väga väikest osa. Neist omakorda mõisteti deposiit PankrS § 11 alusel välja 50–90% juhtudel ja PankrS § 30 alusel 16% juhtudel. Seega on puudutatud isikute ring veelgi väiksem. Samas tuleb arvestada, et muudatuse eesmärk on, et võlausaldajad hakkavad varasemast enam tasuma menetluskulude deposiite, mis omakorda suurendab ka siintoodud sihtrühma kuuluvate isikute arvu.

Kuigi kohustatud isik peab hakkama tõendama, et ei ole rikkunud pankrotiavalduse õigeaegse esitamise kohustust, ei tohiks mõju ulatus olla suur. Pankrotiavalduse esitamise kohustus on pandud isikutele, kes peavad olema kursis võlgniku majandustegevusega. Seega peaks neil olema ka kergem tõendada, kas võlgnik oli mingil konkreetsel hetkel maksejõuetu või mitte ja sellest tulenevalt, kas tal oli pankrotiavalduse esitamise kohustus või mitte.

Sihtrühm III: pankrotihaldurid

Muudatusel on ajutistele halduritele ja halduritele **majanduslik mõju**. Muudatuse tulemusel on halduril võimalik rohkem pankrotimenetlusi läbi viia, sest tal on selleks vahendeid ja menetlus ei pea raugema.

Muudatus puudutab kõiki tegutsevaid haldureid, keda 01.08.2019 seisuga oli 70.³⁹⁶ Mõju ulatus on halduritele siiski väike, sest nende käitumises muutusi ei kaasne. Menetlusi tuleb endiselt läbi viia samamoodi nagu teisi mitteraugevaid menetlusi. Mõju avaldumise sagedus on suur, puudutades haldurite igapäevast tööd. Mõju on positiivne, kuivõrd haldurid saavad pigem vahendeid juurde, millest menetlust finantseerida.

6.5. Täitemenetluse jätkamine pärast ajutise halduri nimetamist ja pankroti väljakuulutamist

Muudatus	Mõju valdkond	Sihtrühmad
Täitemenetluse jätkamine pankroti väljakuulutamisel	Majanduslik mõju: halduskoormuse muutumine, kulud ja tulud	Kohtutäiturid Pankrotihaldurid Pankrotivõlausaldajad
Täitemenetluse jätkamine ajutise halduri nimetamisel	Majanduslik mõju: halduskoormuse muutumine, kulud ja tulud	Kohtutäiturid Pankrotihaldurid Pankrotivõlausaldajad

Kavandatav muudatus I: täitemenetluse jätkamine pankroti väljakuulutamisel

Kui täitemenetluses on alustatud enne pankroti väljakuulutamist vara realiseerimisega, tehtud kulukaid toiminguid vara arestimiseks ja enampakkumise korraldamiseks, ei ole menetlusökonoomiline toiminguid pooleli jätta, vara arestist vabastada ja pankrotimenetlusesse üle anda, sest haldur peaks pankrotimenetluses samad toimingud uuesti tegema. Seetõttu kehtestatakse regulatsioon, mille kohaselt saab vara realiseerimine täitemenetluses pankroti väljakuulutamisel teatud tingimuste esinemisel jätkuda.

³⁹⁶ Tegutsevad haldurid 01.08.2019 seisuga pankrotihaldurite nimekirja alusel. Kättesaadav: <http://www.kpkoda.ee/content/avaliku-poole-lingid/kontaktinfo>.

Muudatus puudutab kohtutäitureid, pankrotihaldureid ja pankrotivõlausaldajaid.

Sihtrühm I: kohtutäiturid

Muudatusel on kohtutäituritele **majanduslik mõju** seoses **halduskoormuse suurenemise** ja **kulude kandmisega**. Kui varasemalt tuli täitemenetlus pankroti väljakuulutamisel lõpetada, siis muudatuse kohaselt tuleks täitemenetlust vara realiseerimise osas jätkata. See suurendab kohtutäituri koormust võrreldes varasemaga. Samas tuleb arvestada, et osa toiminguid on täituril selleks ajaks niikuinii tehtud, osa toiminguid tuleb aga alles teha. Kohtutäituri positsioon kulude hüvitamisele paraneb, kuivõrd täitur saab vara müügi hinnast oma kulud maha arvata. Täitemenetluse korral, mis tuleb lõpetada, peab täitur oma nõuded esitama pankrotimenetlusesse ja konkureerima teiste võlausaldajatega.

Muudatus puudutab kõiki kohtutäitureid. Eestis on 43 kohtutäiturit.³⁹⁷ Võrreldav grupp on kogu Eesti töötajaskond. 2017. aastal oli Eestis tööga hõivatud isikuid 658 600.³⁹⁸ Kohtutäiturid moodustavad neist 0,0065% ehk väga väikese osa.

Sihtrühm II: pankrotihaldurid

Muudatusel on pankrotihalduritele **majanduslik mõju** seoses **halduskoormuse vähenemisega**. Kui osa pankrotivarasse kuuluvast varast realiseeritakse täitemenetluses kohtutäituri poolt, ei pea haldur seda ise tegema. Seega nende menetluste osas halduri halduskoormus väheneb.

Muudatus puudutab kõiki pankrotihaldureid. Eestis on 70 aktiivselt tegutsevat haldurit.³⁹⁹ Võrreldav grupp on kogu Eesti töötajaskond. 2017. aastal oli Eestis tööga hõivatud isikuid 658 600.⁴⁰⁰ Pankrotihaldurid moodustavad neist 0,01% ehk väga väikese osa.

Sihtrühm III: pandiga tagamata pankrotivõlausaldajad

Muudatusel on pandiga tagamata pankrotivõlausaldajatele **majanduslik mõju** seoses nõuete rahuldamise määra suurenemisega. Kui kohtutäitur viib vara realiseerimise lõpule ja vara realiseerimise toiminguid ei pea pankrotimenetluses enam dubleerima, jäävad dubleerimata ka vara realiseerimisega seotud kulud. See omakorda suurendab pankrotivara hulka, mis jagatakse pankrotivõlausaldajate vahel laiali. Seega on muudatusel pankrotivõlausaldajatele positiivne mõju.

Muudatus puudutab kõiki pandiga tagamata pankrotivõlausaldajaid. Pandiga tagatud pankrotivõlausaldaja nõudele ei ole muudatusel mõju. Puuduvad täpsed andmed, palju on pankrotivõlausaldajaid. Teada on, et aastatel 2015–2018 kuulutati keskmiselt välja 511 pankrotti aastas.⁴⁰¹ Pandieseme realiseerimisega seotud pankrotimenetlused moodustavad kõikidest pankrotimenetlustest 19%.⁴⁰² Seega võib öelda, et keskmiselt on aastas puudutatud

³⁹⁷ Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koda, kohtutäiturite kontaktinfo. Kättesaadav: <http://www.kpkoda.ee/content/avaliku-poole-lingid/kontaktinfo-0>.

³⁹⁸ TT0200: Hõivatud tegevusala (EMTAK 2008) järgi. Eesti Statistikaamet. Kättesaadav: <http://andmebaas.stat.ee/?lang=et>.

³⁹⁹ Tegutsevad haldurid 01.08.2019 seisuga pankrotihaldurite nimekirja alusel. Kättesaadav: <http://www.kpkoda.ee/content/avaliku-poole-lingid/kontaktinfo>.

⁴⁰⁰ TT0200: Hõivatud tegevusala (EMTAK 2008) järgi. Eesti Statistikaamet. Kättesaadav: <http://andmebaas.stat.ee/?lang=et>.

⁴⁰¹ *Ibid.*, lk 12, joonis 2.

⁴⁰² Justiitsministeeriumi maksejõuetuse andmekorje aastate 2015–2017 osas.

97 pankrotimenetluse võlausaldajad. Arvestades kõikide juriidiliste ja füüsiliste isikute võlausaldajate võimalikku arvu, on tegemist väga väikese osaga.

Kavandataav muudatus II: täitemenetluse jätkamine ajutise halduri nimetamisel

Kehtiva õiguse kohaselt täitemenetlus ajutise halduri nimetamisel peatub ja pankroti väljakuulutamisel lõpeb. Samas ei ole see igas olukorras otstarbekas. Näiteks on praktikas tulnud ette olukordi, kus võlgnik esitab pankrotiavalduse pelgalt selleks, et peatada enda suhtes käiv sundtäitmine. Täitemenetlus peaks jätkuma võlgniku sissetulekutest kinnipidamiste teostamise osas, et kaitsta konkreetse võlausaldaja huve täitemenetluses või võlausaldajate ühiseid huve hilisemas pankrotimenetluses. Teatud juhtudel võib olla õigustatud jätkata ka vara realiseerimisega, näiteks vara väärtuse hoidmiseks. Tegemist peaks olema pigem erandiga ja kohtu diskretsiooniga.

Muudatus puudutab kohtutäitureid, pankrotihaldureid ja pankrotivõlausaldajaid.

Sihtrühm I: kohtutäiturid

Muudatusel on kohtutäiturite jaoks **majanduslik mõju** seoses **halduskoormuse suurenemisega**. Kui kehtiva õiguse kohaselt pidi kohtutäitur täitemenetluse ajutise halduri nimetamisel peatama, siis ettepaneku kohaselt peaks ta menetlusega jätkama, eelkõige mis puudutab sissetulekute kinnipidamist, aga kohtu otsusel ka vara realiseerimist. Samas on täituril juba osa toiminguid tehtud, mistõttu ei tohiks koormuse suurenemine olla oluline.

Muudatus puudutab kõiki kohtutäitureid. Eestis on 43 kohtutäiturit.⁴⁰³ Võrreldav grupp on kogu Eesti töötajaskond. 2017. aastal oli Eestis tööga hõivatud isikuid 658 600.⁴⁰⁴ Kohtutäiturid moodustavad neist 0,0065% ehk väga väikese osa.

Sihtrühm II: pankrotihaldurid

Muudatusel on pankrotihalduritele **majanduslik mõju** seoses **halduskoormuse vähenemisega**. Kui täitur jätkab vara realiseerimisega ka enne pankroti väljakuulutamist ja pankrot hiljem välja kuulutatakse, ei pea haldur kõnealust vara ise realiseerima hakkama.

Muudatus puudutab kõiki pankrotihaldureid. Eestis on 70 aktiivselt tegutsevat haldurit.⁴⁰⁵ Võrreldav grupp on kogu Eesti töötajaskond. 2017. aastal oli Eestis tööga hõivatud isikuid 658 600.⁴⁰⁶ Pankrotihaldurid moodustavad neist 0,01% ehk väga väikese osa.

Sihtrühm III: pandiga tagamata pankrotivõlausaldajad ja sissenõudja täitemenetluses

Muudatusel on pandiga tagamata pankrotivõlausaldajatele ja sissenõudjale **majanduslik mõju** seoses nõuete rahuldamise määra suurenemisega. Kui kehtiva õiguse kohaselt ajutise halduri nimetamisel täitemenetlus peatub, peatub ka võlgniku sissetulekutest kinnipidamine. See tähendab, et võlgnik saab sellel perioodil oma sissetulekuid vabalt käsutada. Samas on nendele

⁴⁰³ Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koda, kohtutäiturite kontaktinfo. Kättesaadav: <http://www.kpkoda.ee/content/avaliku-poole-lingid/kontaktinfo-0>.

⁴⁰⁴ TT0200: Hõivatud tegevusala (EMTAK 2008) järgi. Eesti Statistikaamet. Kättesaadav: <http://andmebaas.stat.ee/?lang=et>.

⁴⁰⁵ Tegutsevad haldurid 01.08.2019 seisuga pankrotihaldurite nimekirja alusel. Kättesaadav: <http://www.kpkoda.ee/content/avaliku-poole-lingid/kontaktinfo>.

⁴⁰⁶ TT0200: Hõivatud tegevusala (EMTAK 2008) järgi. Eesti Statistikaamet. Kättesaadav: <http://andmebaas.stat.ee/?lang=et>.

summadele tegelikkuses õigus täitemenetluses sissenõudjal või pankroti väljakuulutamisel võlausaldajatel. Muudatuse tulemusel paraneb võlausaldajate positsioon ning pankroti väljakuulutamisel suurendab see pankrotivara. Kui pankrotti välja ei kuulutata, saab täitemenetlus jätkuda ning sissenõudja nõuet vähendada vahepeal sissenõutud summade arvelt. Samuti suureneb pankrotivara selle arvelt, kui vara realiseerimisega kaasnevaid kulusi täite- ja pankrotimenetluses ei dubleerita. Kokkuvõttes on võlausaldajatele positiivne mõju.

Muudatuse mõju sõltub võlgniku sissetulekutest. Tuleb möönda, et enamasti on see väike, mistõttu suurt mõju pankrotivara suurenemisele ei pruugi olla. Suurem mõju võib aga olla täitemenetluses sissenõudjale.

Muudatus puudutab kõiki pandiga tagamata pankrotivõlausaldajaid. Pandiga tagatud pankrotivõlausaldaja nõudele ei ole muudatusel mõju. Puuduvad täpsed andmed, palju on pankrotivõlausaldajaid. Teada on, et aastatel 2015–2018 kuulutati keskmiselt välja 511 pankrotti aastas.⁴⁰⁷ Pandieseme realiseerimisega seotud pankrotimenetlused moodustavad kõikidest pankrotimenetlustest 19%.⁴⁰⁸ Seega võib öelda, et keskmiselt on aastas puudutatud 97 pankrotimenetluse võlausaldajad. Arvestades kõikide juriidiliste ja füüsiliste isikute võlausaldajate võimalikku arvu, on tegemist väga väikese osaga.

6.7. Halduri tasustamise süsteemi läbipaistvamaks kujundamine

Muudatus	Mõju valdkond	Sihtrühmad
Halduri tasustamise süsteemi läbipaistvamaks muutmise, kulude sisaldumine halduri tasus, riigi vahenditest hüvitatava summa tõstmine	Majanduslik mõju: mõju ettevõtluskeskkonnale ja ettevõtete tegevusele, mõju halduskoormusele Mõju riigiasutuste korraldusele: kohtute ülesanded ja töökorraldus Mõju riigiasutuste rahastamisele: halduritele riigivahenditest hüvitatava summa ülemmäära tõstmine	Pankrotihaldurid Pankrotitoimkond ja võlausaldajate üldkoosolek Kohtunikud Riik, kohtud

Halduri tasu süsteemi ümberkujundamist analüüsiti põhjalikult mõjuanalüüsis, mille tulemusi on alljärgnevalt arvestatud.

Muudatusega muudetakse halduri tasustamise süsteem läbipaistvamaks ja selgemaks. Haldur peab enda ja oma töötajate suhtes pidama tööaja arvestust ning menetluse alguses koostama eeldatava tegevuskava. Halduri tasu hakkab hõlmama ka halduri üldiseid kulusi. Riigi vahenditest hüvitatavat summat suurendatakse ja see seotakse Vabariigi Valitsuse kehtestava kuupalga alammääraga.

Sihtrühmaks on pankrotihaldurid ning pankrotitoimkond, võlausaldajad ja kohtunikud, kes peavad halduri tasu üle otsustama. Muudatus seoses halduritele riigivahenditest hüvitatava summa ülemmäära suurendamisega mõjutab ka riigi, sh kohtute eelarvet.

Sihtrühm I: pankrotihaldurid

Muudatusega kaasneb **majanduslik mõju** pankrotihaldurite tegevusele seoses pankrotihalduritele kehtestatud **tasude võimaliku suurenemisega** ja pankrotihaldurite **toimetulekuga**. Muudatusega nähakse ette halduri, peamiselt ajutise halduri, tunnitasu suurenemine ja haldurile riigivahenditest hüvitatava summa ülemmäära suurendamine ning halduri üldiste kulude sisaldumine halduri tasus.

⁴⁰⁷ *Ibid.*, lk 12, joonis 2.

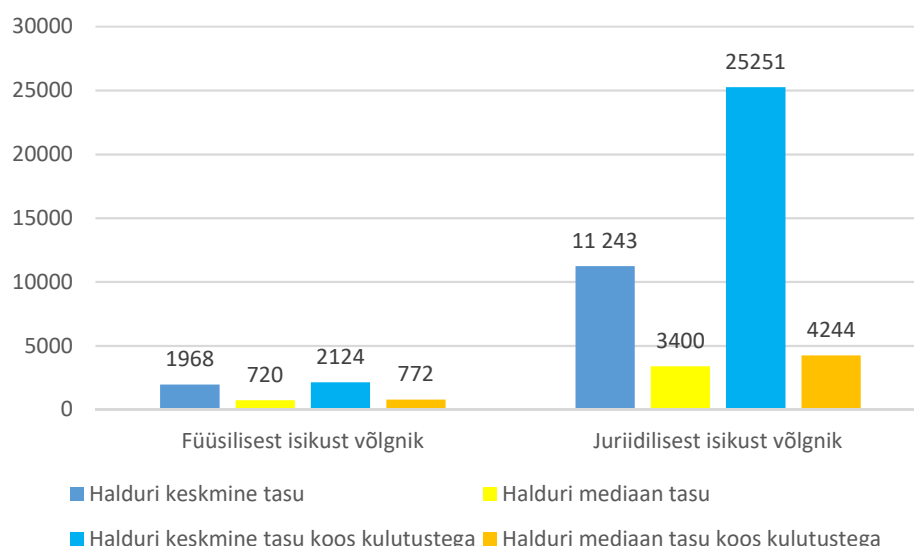
⁴⁰⁸ Justiitsministeeriumi maksejõuetuse andmekorje aastate 2015–2017 osas.

Halduri keskmine tasu oli füüsiliste isikute puhul 1 968 eurot ning juriidiliste isikute puhul 11 243 eurot. Võrdluseks võib tuua ka mediaantasu, et välistada väikse arvu kõrge tasuga juhtumite liigne mõju keskmisele. Halduri tasu mediaan on füüsiliste isikute puhul 720 eurot ning juriidiliste isikute puhul 3 400 eurot (joonis 4).⁴⁰⁹

Kehtivas õiguses on ajutise halduri puhul kehtestatud tunnitasu ülemmääraks 96 eurot. Muudatuse korral hakkab tunnitasu ülemmäär kehtima ka haldurile pankrotimenetluse läbiviimisel. Mõjuanalüüsis käsitleti mõistliku tunnitasu määra ning leiti, et halduri tunnitasu võiks edaspidi olla 108 eurot tunnis.⁴¹⁰ Seejuures halduri abilise (juristi) tunnitasu peaks moodustama 75% halduri tunnitasust ehk 81 eurot.⁴¹¹ Lisaks leiti mõjuanalüüsi tulemusel, et tunnitasu määr peaks olema ajas muutuv, mistõttu tehakse eelnõuga ettepanek siduda see Vabariigi Valitsuse poolt kehtestatava kuupalga alammääraga. Aastal 2020 hakkab kehtima uus kuupalga alammäär, milleks on 584 eurot kuus. Sellest ühele viiendikule vastab 116,80 eurot. Seega suureneb muudatuse tulemusel halduri tunnitasu ülemmäär 21,67%, mis katab ühtlasi ka halduri tasu muudatuse, mille tingib halduri üldiste kulude sisaldumine edaspidi halduri tasus.

Lisaks tasule kompenseeritakse kehtiva õiguse alusel haldurile täiendavalt ka töö käigus tekkinud **kulutused**. Kui vaadata tasu koos kulutustega, on halduri summaarne väljamakse veidi suurem: halduri keskmine tasu koos kulutustega füüsilise isiku puhul 2124 eurot, juriidiliste puhul 25 251 eurot. Mediaan on füüsiliste isikute puhul 772, juriidiliste isikute puhul 4 244 eurot (joonis 4). Keskmiselt moodustavad halduri kulud 21% halduri tasust (varata menetlustes 10%), sh füüsilise isiku menetlustes 16% (varatutes 8%) ning juriidilise isiku menetlustes 35% halduri tasust (varatutes 53%).⁴¹² Seega väheneb muudatuse tulemusel halduri tasu kulutuste võrra, see on keskmiselt 21%, sest kulutused hakkavad edaspidi sisalduma halduri tasus. Samas tuleb arvestada, et halduri tasus hakkavad sisalduma halduri tegevusega seotud üldised kulud, sh kulud büroo pidamisele, sidekulud, riigisisised reisikulud (PankrS § 65 lg 1 ettepanek), mitte aga kõik kulud, mistõttu väheneb tasu kulutuste võrra eelduslikult mõnevõrra vähem kui 21%.

Joonis 4. Halduri tasu ja tasu koos kulutustega, keskmine ja mediaan 2015–2017. a



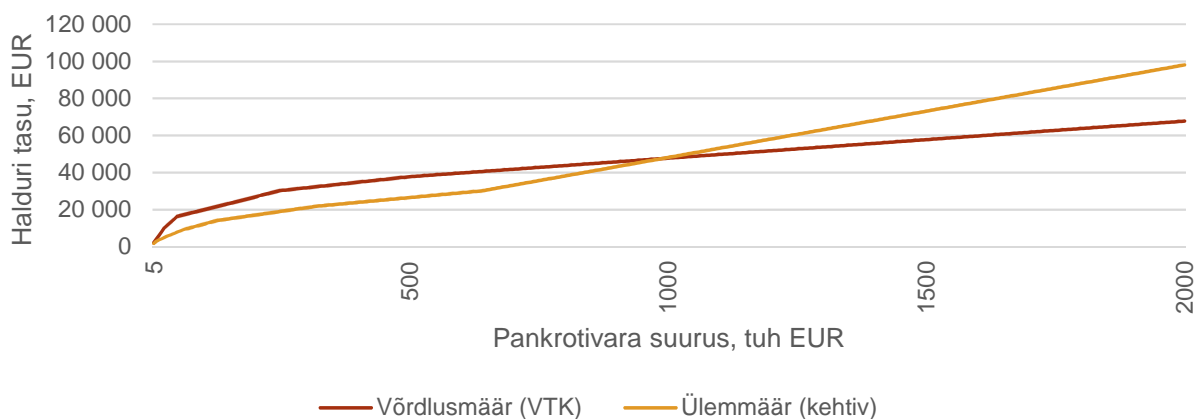
⁴⁰⁹ Mõjuanalüüs lk 66, p 6.1.

⁴¹⁰ Mõjuanalüüs lk 70, p 6.2.2.

⁴¹¹ Mõjuanalüüs lk 68, p 6.2.

⁴¹² Mõjuanalüüs lk 66, p 6.1.

Joonis 5 Pankrotihalduri maksimaalne tasu võrdlusmäär ja kehtiva ülemmäära järgi



Allikas: Mõjuanalüüs lk 82, joonis 17, Centar, 2019.

Halduri tasu süsteemi muutmise komponent on ka riigi vahenditest hüvitava summa tõstmine. Kehtiva õiguse alusel, kui võlgnikul vara ei ole, hüvitatakse ajutisele haldurile ja haldurile tasu ja kulutused riigi vahenditest kuni 397 euro ulatuses. Eelnõuga tehakse ettepanek siduda riigi vahenditest hüvitatava summa suurus Vabariigi Valitsuse kehtestatava kuupalga alammääraga, mis aastal 2020 on 584 eurot kuus. Seega tõuseb hüvitatava summa määr 47%. Aastal 2018 hüvitati riigivahenditest ajutise halduri tasu füüsilisest isikust võlgnike puhul 333 699,81 euro ja juriidilisest isikust võlgnike puhul 118 678,83 euro ulatuses, kokku 452 378,64 euro ulatuses (sisaldab halduri tasule lisanduvat käibemaksu).⁴¹³ Kui hüvitatava summa määr tõuseb 47%, suureneb hüvitatav summa 212 617,96 euro võrra.

Eeltoodud summadest on näha, et suurem kulu on füüsilisest isikust võlgnike menetlustes. Ka mõjuanalüüsis toodi välja, et üheks olulisemaks probleemiks halduri tasustamisel on füüsilise isiku maksejõuetuse menetlused, kus vara on vähe. Seejuures valdav osa menetlusi on praegu just füüsiliste isikute menetlused.⁴¹⁴

Kokkuvõttes on mõju halduritele pigem oluline, kuivõrd muutuvad tasustamise alused. Tasus hakkavad osaliselt sisalduma kulutused (vähem kui 21%), kuid selle kompenseerimiseks suurendatakse halduri tasu piirmäärasid, suureneb tunnitasu (21,67%) ja ka riigi vahenditest hüvitatava summa ülempiir (47%). Kokkuvõttes võib eeldada, et halduri tasud jäävad enam-vähem samaks või pigem suurenevad. Muudatusettepanekutel on halduritele positiivne mõju.

Muudatus puudutab kõiki haldureid. Eestis on 70 aktiivselt tegutsevat haldurit.⁴¹⁵ Võrreldes kogu Eesti töötajaskonnaga, 2017. aastal oli Eestis tööga hõivatud isikuid 658 600,⁴¹⁶ moodustavad haldurid neist väga väikese osa, 0,01%.

⁴¹³ Justiitsministeeriumi andmed.

⁴¹⁴ Mõjuanalüüs lk 66, p 6.1.

⁴¹⁵ Tegutsevad haldurid 01.08.2019 seisuga pankrotihaldurite nimekirja alusel. Kättesaadav: <http://www.kpkoda.ee/content/avaliku-poole-lingid/kontaktinfo>.

⁴¹⁶ TT0200: Hõivatud tegevusala (EMTAK 2008) järgi. Eesti Statistikaamet. Kättesaadav: <http://andmebaas.stat.ee/?lang=et>.

Muudatus omab halduritele **majanduslikku mõju** ka **halduskoormuse suurenemise** kaudu. Pankrotihaldurid peavad muudatuse kohaselt menetluse alguses koostama tegevuskava planeeritavate tegevuste puhul ja pidama tööaja arvestust enda ja oma büroo töötajate suhtes. Sellega peavad haldurid kasutusele võtma täiendava tööprotseduuri, mis tõstab nende halduskoormust.

Muudatus puudutab kõiki haldureid. Eestis on 70 aktiivselt tegutsevat haldurit.⁴¹⁷ Võrreldes kogu Eesti töötajaskonnaga, 2017. aastal oli Eestis tööga hõivatud isikuid 658 600,⁴¹⁸ moodustavad haldurid neist väga väikese osa, 0,01%. Mõju halduri tööle on oluline, kuivõrd tööaja arvestuse pidamine puudutab halduri ja tema abiliste igapäevast tööd. Mõju on suurem esialgu, kui uus tööprotseduur tuleb kasutusele võtta, ning väiksem hiljem, kui seda täidetakse rutiinselt.

Sihtrühm II: Pankrotitoimkond ja kohtunikud

Muudatusel on pankrotitoimkonna suhtes **majanduslik mõju** seoses **halduskoormusega** ja kohtunike suhtes mõju **riigiasutuste korraldusele** seoses **ülesannete täitmisega**. Pankrotitoimkond ja kohus otsustavad halduri tasu üle. Kui võlausaldajate üldkoosolek otsustab jätta pankrotitoimkonna moodustamata, täidab ta ise pankrotitoimkonna ülesandeid (PankrS § 74 lg 7). Seega võib ka võlausaldajate üldkoosolek muudatusest mõjutatud olla, kuid teda käsitletakse koos pankrotitoimkonnaga. Uudsenä lisanduvad halduri tasu arvestamisele eeldatava tegevuskava ja halduri tööaja arvestuse hindamine tasu üle otsustamisel.

Muudatus puudutab kõiki pankrotitoimkondade liikmeid ja maksejõuetusega tegelevaid kohtunikke. Aastatel 2015–2018 kuulutati välja 511 pankrotti. PankrS § 74 lg 11 lause 2 kohaselt võib toimkonnas olla 3–7 liiget. Seega on mõjutatud isikute ring 1533 kuni 3577 isikut. Kõikidest teovõimelistest füüsilistest isikutest moodustab see väga väikese osa. Kõikidest maakohtunist, keda on kokku 150,⁴¹⁹ tegeleb maksejõuetusega 18–19 kohtunikku.⁴²⁰ See on 12,7% maakohtunist. Teistes astmetes ei ole maksejõuetusele spetsialiseerunud kohtunikke, kuid võib eeldada, et esimese astme kohtunikud puutuvadki halduri tasu küsimusega rohkem kokku. Mõju ulatus ei ole suur, kuivõrd pankrotitoimkond ja kohtunikud ei pea ise koostama tegevuskava ega pidama tööaja arvestust, vaid peavad seda kontrollima. Seega võib eeldada, et suuri kohanemiskulusi ei kaasne. Samuti puutuvad pankrotitoimkond ja kohtunikud tasu määramisega kokku harvem võrreldes pankrotihalduritega. Muudatus on pigem positiivse iseloomuga. Pankrotitoimkonnale ja kohtunikele peaks halduri tasustamine muutuma kokkuvõttes selgemaks ja tasu suuruse kujunemine ettearvatavamaks. Kokkuvõttes ei ole muudatusel pankrotitoimkondadele ja kohtunikele olulist mõju.

Sihtrühm III: riik ja kohtud

⁴¹⁷ Tegutsevad haldurid 01.08.2019 seisuga pankrotihaldurite nimekirja alusel. Kättesaadav: <http://www.kpkoda.ee/content/avaliku-poole-lingid/kontaktinfo>.

⁴¹⁸ TT0200: Hõivatud tegevusala (EMTAK 2008) järgi. Eesti Statistikaamet. Kättesaadav: <http://andmebaas.stat.ee/?lang=et>.

⁴¹⁹ Maa-, haldus- ja ringkonnakohtu kohtunike arv ja jagunemine kohtumajade vahel. – RTL 2005, 111, 1707; RT I, 02.07.2018, 4.

⁴²⁰ Harju Maakohtu tsiviilasju lahendavate kohtunike 2017. a ja 2018. a tööjaotusplaanid; Tartu Maakohtu 2017. aasta tööjaotusplaan; Viru Maakohtu 2018. aasta tööjaotusplaan ja Pärnu Maakohtu 2017. aasta tööjaotusplaan. (K. Kerstna-Vaks. Maksejõuetuse revisjon. Analüüs (pankrotiseaduse 3. ja 4. peatükk). Halduri nimetamine ja vabastamine. Haldurile esitatavad nõuded ja haldurina tegutsemise õigus. Häälte määramine ja võlausaldajate üldkoosoleku otsused. Kohtute efektiivsuse tõstmine. Ajutise halduri, halduri ja pankrotitoimkonna tasud. Aruandlus. Võlgniku teabe andmise kohustus ja enese mittesüstamine, 2018, lk 56 kaudu).

Muudatus seoses halduritele riigivahenditest hüvitatava summa ülemmäära suurendamisega **mõjutab riigiasutuste rahastamist**. Ajutise halduri ja halduri tasu riigivahenditest hüvitamine toimub kohtute eelarvest. Seega omab muudatus mõju kohtute eelarvele. Kohtute töökoormusele ei tohiks muudatus mõju omada.

Ajutisele haldurile ja haldurile riigi vahenditest tasu ja kulutuste hüvitamise piiri tõstetakse 397 eurolt Vabariigi Valitsuse kehtestatud kuupalga ühekordsele alammäärale. Nimetatud alammäär aastal 2020 on 584 eurot kuus. Seega tõuseb kulu 47%. Teisest küljest sätestatakse, et riigi vahenditest halduri tasu ja kulutuste hüvitamisel arvestatakse tasu ja kulutused riigi õigusabi seaduses sätestatud korras. Riigi õigusabi tunnihind on valdavalt 50 eurot tunnis. Seega suureneb oluliselt tundide arv, mille eest halduril tekib realselt tasu saamise võimalus (madalam tunnihind, kõrgem piirmäär). Arvestades, et senine piirmäär (397 eurot) on kehtinud aastaid ning on suhteliselt madal, ei ole põhjust eeldada, et uus piirmäär valdavalt täis ei tuleks. Aastal 2018 hüvitati riigivahenditest ajutise halduri tasu füüsilisest isikust võlgnike puhul 333 699,81 euro ja juriidilisest isikust võlgnike puhul 118 678,83 euro ulatuses, kokku 452 378,64 euro ulatuses (sisaldab halduri tasule lisanduvat käibemaksu).⁴²¹ Kui hüvitatava summa määr tõuseb 47%, suureneb hüvitatav summa 212 617,96 euro võrra.

6.8. Võlausaldajate häälte määramine

Muudatus	Mõju valdkond	Sihtrühmad
Võlausaldajatele häälte määramise kiirendamine	Mõju riigiasutuste korraldusele: kohtute ülesanded ja töökorraldus Majanduslik mõju: mõju halduskoormusele	Kohtunikud Pankrotivõlausaldajad

Kehtiva regulatsiooni kohaselt määrab kuni nõuete kaitsmiseni võlausaldajate häälled haldur. Vaidlused lahendab kohtunik. Kohtunik viibib kindlasti võlausaldajate esimesel üldkoosolekul, teistel aga siis, kui on alust arvata, et võib tekkida vaidlusi häälte üle. Muudatusega soovitakse kehtivat häälte määramise korda muuta kiiremaks ja sätestada, et kohtunik peab vaidlused häälte üle lahendama kindla aja jooksul. Häältevaidluste kiire lahendamine on oluline pankrotimenetluse jätkumise seisukohast. Osaledes võimaluse korral selsamal koosolekul, keerulisemal juhul järgmisel tööpäeval. Lisaks reguleeritakse ka määruskaebuse lahendamise tähtaeg, milleks on viis tööpäeva. See on vajalik selleks, et häältevaidluse lahendamine saaks ka ringkonnakohtus kiiresti lahenduse.

Sihtrühmaks on kohtunikud, kes häälte määramise kaebusi lahendavad, ja pankrotivõlausaldajad, kellele hääli määratakse.

Sihtrühm I: kohtunikud

Muudatus omab mõju **kohtute töökorraldusele**. Kohtunikud peavad muudatuse kohaselt häälte vaidlustamistele reageerima kiiremini kui varem. Mõju ulatus on siiski väike, kuna kohtunikud peavad küll teatud juhtudel hakkama kiiremini häältevaidlusi lahendama, aga sisuliselt on see ka kehtiva regulatsiooni kohaselt võimalik ja teatud juhtudel kohtunikud nii ka toimivad.

⁴²¹ Justiitsministeeriumi andmed.

150 maakohtunikust⁴²² tegeleb maksejõuetuseasjadega 18–19.⁴²³ Seega puutub neist häälte määramise vaidluste lahendamise kokku 12,7%. Esitatud määruskaebuste osas puudutab küsimus ka teise astme kohtunikke, kuid võib eeldada, et see arv on väiksem. Esimese astme kohtunikud puutuvad antud küsimusega rohkem kokku. Kohtunike töökoormus ei tohiks kasvada, sest häältevaidlused tuleb ka nüüd lahendada. Kohtunikele võib tekkida ajaline surve.

Sihtrühm II: pankrotivõlausaldajad

Muudatusega kaasneb nii võlausaldajatele, kes soovivad määratud hääli vaidlustada, kui ka teistele võlausaldajatele **majanduslik mõju halduskoormuse vähenemise** näol. Kui kohtunik lahendab häälte vaidluse samal võlausaldajate üldkoosolekul, saab koosolek jätkuda ega pea samade küsimuste otsustamiseks uuesti kokku tulema. Võlausaldajad saavad kohtuniku otsuse kiiremini kätte ja saavad võtta järgmisi vajalikke samme kiiremini. Majanduslik mõju kaasneb ka seoses pankrotimenetluse kiirema jätkamisega. Mida kiiremini menetlus läbi viiakse, seda kiiremini saavad võlausaldajad oma nõuded rahuldatud.

Muudatusega puutuvad kokku kõikide pankrotivõlgnike võlausaldajad. Aastatel 2015–2018 kuulutati aastas keskmiselt välja 511 pankrotti, neist 116 olid juriidilisest isikust ja 395 füüsilisest isikust võlgnike pankrotid.⁴²⁴ Kui igal juriidilisel isikul on teatud mööndustega keskmiselt u 15 võlausaldajat, siis füüsiliste isikute kohta selline informatsioon puudub. Seega ei saa öelda, kui paljusid võlausaldajaid muudatus puudutada võib, kuid võrreldes kõikide ettevõtete ja füüsiliste isikutega on see osakaal väga väike. Arvestades, et kõik võlausaldajad ka ei vaidlusta neile määratud hääli, on puudutatud isikuid veelgi vähem. Ka on muudatus võlausaldajatele positiivset laadi.

6.9. Kohtute spetsialiseerumine maksejõuetusajadele ja kohtujuristi pädevus

Muudatus	Mõju valdkond	Sihtrühmad
Kohtute spetsialiseerumine maksejõuetusajadele	Mõju riigiasutuste korraldusele: kohtute vaheline tööjaotus, kohtute ülesanded ja töökorraldus, kohtute personal arv ja kvalifikatsioon, personali koolitamine Mõju riigiasutuste korraldusele: avalike teenuste kättesaadavus ja kvaliteet Sotsiaalne mõju: kohtusse pöördumise põhiõigus	Maa- ja ringkonnakohtud ja kohtunikud Juriidilisest isikust võlgnikud ja nende võlausaldajad Pankrotihaldurid ja saneerimisnõustajad
Kohtujuristi pädevuse suurendamine	Mõju riigiasutuste korraldusele: kohtujuristi ülesanded ja töökorraldus	Kohtujuristid Kohtunikuabid

Kavandatav muudatus I: kohtute spetsialiseerumine maksejõuetusajadele

Maksejõuetusmenetlus on paljuski väga tehniline ja keeruline, mistõttu on eriteadmistega kohtunikud võtmetähtsusega maksejõuetusajade lahendamisel. Maksejõuetusajadega tegelevatel kohtunikel on vaja lisaks õiguslastele teadmistele ka majandus-, finants- ja muid teadmisi. Ka kohtute arengukavas on maksejõuetuse valdkonda peetud üheks, kus on suurem

⁴²² Maa-, haldus- ja ringkonnakohtu kohtunike arv ja jagunemine kohtumajade vahel. – RTL 2005, 111, 1707; RT I, 02.07.2018, 4.

⁴²³ Harju Maakohtu tsiviilasju lahendavate kohtunike 2017. a ja 2018. a tööjaotusplaanid; Tartu Maakohtu 2017. aasta tööjaotusplaan; Viru Maakohtu 2018. aasta tööjaotusplaan ja Pärnu Maakohtu 2017. aasta tööjaotusplaan. (K. Kerstna-Vaks. Maksejõuetuse revisjon. Analüüs (pankrotiseaduse 3. ja 4. peatükk). Halduri nimetamine ja vabastamine. Haldurile esitatavad nõuded ja haldurina tegutsemise õigus. Häälte määramine ja võlausaldajate üldkoosoleku otsused. Kohtute efektiivsuse tõstmine. Ajutise halduri, halduri ja pankrotitoimkonna tasud. Aruandlus. Võlgniku teabe andmise kohustus ja enese mittesüüstamine, 2018, lk 56 kaudu).

⁴²⁴ Mõjuanalüüs lk 12, p 1.2.

vajadus teiste valdkondade teadmiste ja spetsiifiliste oskuste järele ning kus tuleb toetada kohtunike spetsialiseerumist. Ajal, kui õigusvaidlused muutuvad aina keerukamaks ning spetsialiseeruvad nii advokaadid kui prokurörid, tuleb paralleelselt toetada ka kohtunike spetsialiseerumist ja parandada kohtumenetluse kvaliteeti.⁴²⁵ Kogemuste saamiseks ja vilumuse saavutamiseks on oluline, et spetsialiseerunud kohtunikul on võimalik erialaseid asju ka piisaval hulgal lahendada. Muudatusega soovitakse Eestis luua juriidilise isiku maksejõuetusajadele spetsialiseeruvad kohtud.

Sihtrühmaks on kõik maakohtud ja ringkonnakohtud ning nende kohtunikud. Lisaks juriidilisest isikust võlgnikud ja võlausaldajad, kes soovivad maksejõuetusajades kohtusse pöörduda ning pankrotihaldurid ja saneerimisnõustajad.

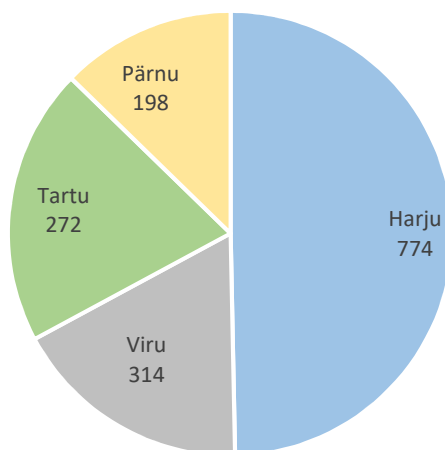
Sihtrühm I: maakohtud ja kohtunikud

Muudatus mõjutab maakohtute ja nende kohtunike töökorraldust, vähemal määral ringkonnakohtuid. Kohtutevaheline tööjaotus muutub seoses juriidilise isiku maksejõuetusajadele erikohtualluvuse loomisega Harju ja Tartu maakohtutes. Eelnõuga tehakse ettepanek koondada Viru ja Pärnu maakohtu maksejõuetusajad Tartu Maakohtusse. Harju Maakohtu koormust maksejõuetusajades ei muudetak. Selliselt säilib ka kahe ringkonnakohtu alluvus.

Tartu Maakohtus maksejõuetusajadega seotud ülesannete arv suureneks, Viru ja Pärnu maakohtus väheneks. Samamoodi mõjutab see kohtute personali, sest Tartu Maakohus peab tagama vajalikul määral maksejõuetusajadele spetsialiseerunud kohtunike olemasolu, nende kvalifikatsiooni ja koolitamise.

Võrreldes Harju, Tartu, Pärnu ja Viru maakohtus lahendatavate maksejõuetusajade hulka (joonis 6), tõuseb selgelt esile Harju Maakohus, kus selliseid asju lahendatakse kõige enam. Ülejäänud maakohtutes lahendatakse kokku peaaegu sama palju asju kui Harju Maakohus.

Joonis 6. Maksejõuetusmenetluste algatamise avalduste jaotumine maakohtute vahel 2018. a

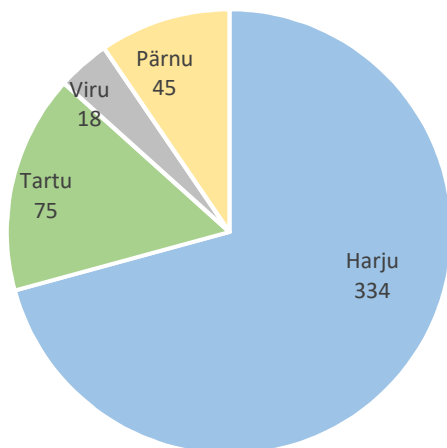


Allikas: Justiitsministeerium, kohtute infosüsteem, 2018.

⁴²⁵ Esimese ja teise astme kohtute arengukava 2020–2023, lk 2. Kättesaadav: https://www.kohus.ee/sites/www.kohus.ee/files/elfinder/dokumendid/esimese_ja_teise_astme_kohtute_arengukava.pdf.

Juriidiliste isikute maksejõuetusajade puhul on Harju Maakohtu koormus teistega võrreldes veel suurem (joonis 7). Harju Maakohtusse laekub 2018. a andmetel 70,8% kõikidest pankroti- ja saneerimisavaldustest. See omakorda tähendab, et teiste maakohutute kohtunikud ei saa samasugusel määral asjade lahendamise kogemusi ammutada. Seda veel vähem siis, kui vastavas kohtus puuduvad maksejõuetusajadele spetsialiseerunud kohtunikud (sellisel juhul jagunevad vähesed maksejõuetusajad veel laiema ringi isikute vahel).

Joonis 7. Juriidilise isiku pankroti- ja saneerimisavalduste jaotumine maakohututes 2018. a



Allikas: Justiitsministeerium, kohtute infosüsteem, 2018.

Teisel kohal on asjade arvukuse poolest Tartu Maakohus ning Viru ja Pärnu maakohu asjad moodustavad kokku natukene vähem kui Tartu Maakohu asjad. Seega peaks muudatus Viru ja Pärnu maakohut puudutama vähemal määral, samuti ei kasvaks Tartu Maakohut maksejõuetusajadega seonduv töökoormus oluliselt. Kui ühel kohtunikul on Viru Maakohut u 350–400 asja⁴²⁶ aastas, siis puudub muudatus 4,5–5,1% kohtuniku töökoormusest. Kui arvestada ka Pärnu Maakohut kohtuniku kohta 350–400 asja aastas, puudub see Pärnu Maakohut 11,25–12,8% kohtuniku töökoormusest. Pärnu ja Viru maakohu osas kokku 15,75–18% ehk alla veerandi. Tartu Maakohu hinnangul on juriidiliste isikute maksejõuetusajade kohtualluvuse koondamisel Tartu Maakohu täiendav tööjõuvajadus 1 kohtunik, 1 kohtujurist ja 1 järelevalveametnik. Samas näitab asjade arvust lähtuv hinnang, et see on väiksem. Arvestades, et maksejõuetuse asjade lahendamine võib olla keskmisest kohtuasjast aeganõudvam ja keerulisem, võib täiendava tööjõu vajadus olla sellest mõnevõrra suurem. Arvestades selle poole suuremaks, on see u veerand ühe kohtuniku täiskoormusest.

Praegu on 150 maakohutunikust⁴²⁷ maksejõuetusele spetsialiseerunud 18–19 kohtunikku ehk u 12% maakohutunikest. Seejuures ei tegele nad ainult maksejõuetusajadega. Kui koondada Harju ja Tartu maakohutusse juriidiliste isikute maksejõuetusmenetlused, on vaja kohtunike töömaht ümber jagada 0,25 kohtuniku töökoormuse osas. Kui Tartus on 5

⁴²⁶ Keskmine hinnang tsiviilasju lahendava kohtuniku puhul. Kohtuniku puhul, kes lahendab ka maksejõuetusasju, võib keskmine olla väiksem, sest maksejõuetusajade lahendamist peetakse keskmisest keerulisemaks. Täpsed andmed puuduvad, sest maksejõuetusajadele spetsialiseerunud kohtunikud lahendavad üldjuhul ka muid tsiviilasju.

⁴²⁷ Maa-, haldus- ja ringkonnakohtu kohtunike arv ja jagunemine kohtumajade vahel. – RTL 2005, 111, 1707; RT I, 02.07.2018, 4.

maksejõuetuseasjadele spetsialiseerunud kohtunikku,⁴²⁸ suureneks nende koormus igaihe kohta 1/20 ühe kohtuniku täistöökoormusest. Samas tuleks kohtu sisese tööjaotusega nende koormust muude asjade vähendamisega tasakaalustada, mis omakorda võimaldab lisanduva koormuse jagada suurema arvu kohtunike vahel ja seega on tuntav mõju väiksem. Uue kohtuniku koha tekitamine ei ole nii väikese arvu asjade lisandumisel mõistlik. See võib olla mõistlik mingite muude asjade kogumis.

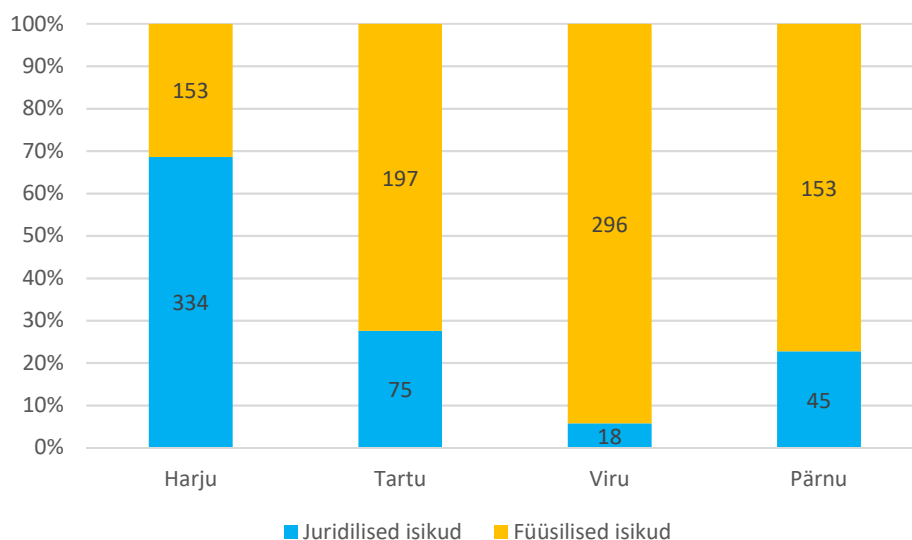
Kui senini Pärnu Maakohtu alluvuses olevad maksejõuetusasjad hakkavad alluma Tartu Maakohtule, saaks pädevaks apellatsioonikohtuks Tartu Ringkonnakohtus. 2018. aastal esitati Pärnu Maakohtus lahendatud juriidiliste ja füüsiliste isikute maksejõuetusmenetlustes kokku 26 kaebust. Aastal 2018 esitati Pärnu Maakohtusse 198 pankrotiavaldust füüsilise ja 45 pankrotiavaldust juriidilise isiku suhtes. Vaadates sama suhet kaebuste osas, siis lisanduks Tartu Ringkonnakohtule u 5 kaebust aastas, mis on väga vähe ega eelda täiendava tööjõu lisandumist.

Sihtrühm II: võlgnikud ja võlausaldajad

Muudatus mõjutab kohtute korraldust juriidiliste isikute maksejõuetusasjades ja seeläbi muutub ka juriidilisest isikust võlgnike ja nende võlausaldajate jaoks kohtupidamise kui **avaliku teenuse kättesaadavus ja kvaliteet**. Sellega kaasneb võlgnikele ja võlausaldajatel **sotsiaalne mõju** seoses kohtusse pöördumise ja oma kohtuasja arutamise juures viibimise põhiõigusega (PS § 15 ja § 24 lg 1).

Võrreldes juriidiliste ja füüsiliste isikute suhtes algatatud maksejõuetusmenetlusi, siis viimastel aastatel on füüsilise isiku menetlusi oluliselt rohkem (joonis 8). Ühtlasi nähtub, et Viru ja Pärnu Maakohtutes on füüsiliste isikute maksejõuetusasu oluliselt rohkem kui juriidiliste isikute omi. Sama saab öelda ka Tartu Maakohtu kohta, kuigi Tartu Maakohtus on juriidiliste isikute maksejõuetusasu rohkem kui Viru ja Pärnu maakohtutes kokku.

Joonis 8. Maksejõuetusmenetluste algatamise avaldused maakohtutes 2018. a



⁴²⁸ Tartu Maakohtu 2017. aasta tööjaotusplaan. (K. Kerstna-Vaks. Maksejõuetuse revisjon. Analüüs (pankrotiseaduse 3. ja 4. peatükk). Halduri nimetamine ja vabastamine. Haldurile esitatavad nõuded ja haldurina tegutsemise õigus. Häälte määramine ja võlausaldajate üldkoosoleku otsused. Kohtute efektiivsuse tõstmine. Ajutise halduri, halduri ja pankrotitoimkonna tasud. Aruandlus. Võlgniku teabe andmise kohustus ja enese mittesüüstamine, 2018, lk 56 kaudu).

Muudatus puudutab kõiki juriidilisi isikuid. Aastal 2018 esitati maakohtutes 472 juriidilise isiku pankroti- või saneerimisavaldust. Kõikidest 2018. aastal tegutsenud ühingutest (249 881⁴²⁹) moodustab see 0,19% ehk väikese osa.

Juriidilise isiku puhul toodi esile, et on situatsioone, kus läbirääkimisi ning kokkulepete saavutamist soosib eeskätt just näost näkku suhtlus.⁴³⁰ Samas ei tohiks juriidilise isiku puhul kohtusse kohaleminekuks vahendite leidmine füüsilise isiku raskustega võrreldav olla, välja arvatud juhul, kui juriidilise isiku esindajad ka pankrotis on. Samuti ei ole Eestis vahemaad nii suured, et kohaleminek ülemäära kallis või ajakulukas olla võiks. Seega on juriidilise isiku puhul suurem tõenäosus, et ta saab kohtusse ilmuda. Samuti ei ole juriidilisel isikul vaja samalaadset kohtuniku abi nagu füüsilisel isikul, mistõttu on mõeldav kohtupidamine ka videosilla ühendusel. Samuti on juriidilisel isikul alati võimalik pöörduda pankrotihalduri või saneerimisnõustaja poole ning sellist olukorda kui füüsilisel isikul kohustustest vabastamise menetluses juriidilisel isikul tekkida ei saaks. Lisaks võib joonisel 7 järeldada, et juriidiliste isikute jaoks on laias plaanis niikuinii kõige lähemal Harju ja Tartu maakohus. Seega ei tohiks muudatusel juriidilisele isikule olulist negatiivset mõju olla.

Teisest küljest tagab kohtute spetsialiseerumine eelduslikult maksejõuetusajade kvaliteetsema ja kiirema lahendamise – mida rohkem saavad kohtunikud maksejõuetusasju lahendada ja vajalikke koolitusi, seda suurem vilumus neil asjade lahendamiseks tekib –, mis omakorda on soodne menetlusosalistele, kes saavad kasu asja efektiivsemast menetlemisest.

Kohtute arengukava aastateks 2020–2023 soosib kohtunike vahel töö jagamise paindlikumaks ning kohtuniku füüsilisest asukohast vähem sõltuvaks muutmist. Vajadus on tingitud asjaolust, et inimesed ja majandustegevused koonduvad üha enam keskustesse ja töökoormuse ühtlane jagamine kohtute vahel on muutunud keerulisemaks. Õigusemõistmise kättesaadavus ja kvaliteet tagatakse eri vahendite abil, sh kohtute spetsialiseerumine ja videokonverentside kasutamine. Selleks nähakse ette ka vastava tehnoloogia soetamine ja täiendamine.⁴³¹ See peaks vähendama ka hirmu, et distantilt kohtupidamine on väga keeruline.⁴³² Siiski ei saa täielikult välistada vajadust kohtunikul kohale sõita. Eelnõu ettepanek kohtute spetsialiseerumiseks on seega kooskõlas kohtute arengukavaga.

Sihtrühm III: pankrotihaldurid, usaldusisikud ja nõustajad

Muudatusel on **majanduslik mõju** pankrotihalduritele ja saneerimisnõustajatele seoses **halduskoormuse** suurenemisega. Kohtusse kohale minek võib muutuda kulukamaks ja aeganõudvamaks. See puudutab üksnes pankrotihaldureid ja saneerimisnõustajaid neis menetlustes, mis koonduvad Viru ja Pärnu maakohtust Tartu Maakohtusse. Teiste jaoks jääb olukord üldjuhul samaks. Kaudsemalt toob muudatus neile kaasa ka positiivset laadi mõju, kuivõrd ka nemad saavad kasu maksejõuetusajade lahendamise efektiivsuse ja kvaliteedi paranemisest.

⁴²⁹ Eesti ühingute statistiline ülevaade. J. Järve, Eesti rakendusüuringute keskus Centar, 2019, lk 6.

⁴³⁰ Mõjuanalüüs lk 86-87, p 7.3.

⁴³¹ Esimese ja teise astme kohtute arengukava 2020–2023, lk 1-2, 5. Kättesaadav: https://www.kohus.ee/sites/www.kohus.ee/files/elfinder/dokumendid/esimese_ja_teise_astme_kohtute_arengukava.pdf.

⁴³² Mõjuanalüüs lk 86-87, p 7.3.

Muudatus puudutab kõiki pankrotihaldureid. Eestis on 70 aktiivselt tegutsevat haldurit.⁴³³ Võrreldes kogu Eesti töötajaskonnaga, 2017. aastal oli Eestis tööga hõivatud isikuid 658 600,⁴³⁴ moodustavad haldurid neist väga väikese osa, 0,01%. Lisaks puudutab muudatus kõiki saneerimisnõustajaid. Kuivõrd täpsed andmed puuduvad saneerimisnõustajate arvu kohta, arvestatakse siinkohal iga menetluse kohta üks.⁴³⁵ Arvestuse aluseks võetakse maakohtutesse esitatud menetluse algatamise avaldused. Aastal 2018 esitati kõikidesse maakohtutesse kokku 27 saneerimisavaldust. Viru ja Pärnu maakohtusse esitati neist 4 saneerimisavaldust ehk muudatus puudutaks sellisel juhul 4 saneerimisnõustajat. Mõjutatud isikute ring on sellisel juhul väga väike.

Kavandatav muudatus II: kohtujuristi pädevuse suurendamine

Muudatusega suurendatakse kohtujuristi pädevust maksejõuetusajades, asendades kohtunikuabi pädevuse kohtujuristi omaga. Kehtiva õiguse kohaselt on nii pankrotimenetluses kui ka võlgade ümberkujundamise menetluses teatud pädevus menetlustoimingute tegemiseks kohtunikuabidel, kes aga praktilises töös tegelevad registriasjadega ning maksejõuetusmenetlustega kokku ei puutu. Praktikast teostavad neid ülesandeid kohtunikuabide asemel kohtujuristid. Seetõttu on mõistlik seadus praktikaga kooskõlla viia.

Sihtrühmaks on kohtujuristid ja kohtunikuabid.

Sihtrühm I: kohtujuristid

Muudatus avaldab mõju kohtute ja kohtujuristide töökorraldusele ja ülesannetele. Kohtujuristide tööülesanded suurenevad seoses pankrotimenetluse ülesannete lisandumisega. Siiski on tegemist teoreetilise suurenemisega, kuivõrd praktikast kohtujuristid juba täidavad neid ülesandeid. Seetõttu on mõju neile väike ega oma negatiivset iseloomu.

Eesti maa- ja ringkonnakohtutes on 210 kohtujuristi.⁴³⁶ Maksejõuetusajadega tegelevate kohtujuristide arv peaks üldiselt vastama maksejõuetusajadega tegelevate kohtunike arvule, keda on maakohtutes kokku 18–19.⁴³⁷ Võrreldav grupp on kogu Eesti töötajaskond. 2017. aastal oli Eestis tööga hõivatud isikuid 658 600.⁴³⁸ Seega moodustavad maksejõuetusajadega tegelevad kohtujuristid kõikidest töötajatest 0,003%.

Sihtrühm II: kohtunikuabid

⁴³³ Tegutsevad haldurid 01.08.2019 seisuga pankrotihaldurite nimekirja alusel. Kättesaadav: <http://www.kpkoda.ee/content/avaliku-poolle-lingid/kontaktinfo>.

⁴³⁴ TT0200: Hõivatud tegevusala (EMTAK 2008) järgi. Eesti Statistikaamet. Kättesaadav: <http://andmebaas.stat.ee/?lang=et>.

⁴³⁵ Näiteks on võimalik, et võlgade ümberkujundamise menetluses nõustajat ei määrata või saneerimismenetluses määratakse mitu nõustajat.

⁴³⁶ Kättesaadav (08.10.2018): <http://www.kohus.ee/et>.

⁴³⁷ Harju Maakohtu tsiviilasju lahendavate kohtunike 2017. a ja 2018. a tööjaotusplaanid; Tartu Maakohtu 2017. aasta tööjaotusplaan; Viru Maakohtu 2018. aasta tööjaotusplaan ja Pärnu Maakohtu 2017. aasta tööjaotusplaan. (K. Kerstna-Vaks. Maksejõuetuse revisjon. Analüüs (pankrotiseaduse 3. ja 4. peatükk). Halduri nimetamine ja vabastamine. Haldurile esitatavad nõuded ja haldurina tegutsemise õigus. Häälte määramine ja võlausaldajate üldkoosoleku otsused. Kohtute efektiivsuse tõstmine. Ajutise halduri, halduri ja pankrotitoimkonna tasud. Aruandlus. Võlgniku teabe andmise kohustus ja enese mittesüüstamine, 2018, lk 56 kaudu).

⁴³⁸ TT0200: Hõivatud tegevusala (EMTAK 2008) järgi. Eesti Statistikaamet. Kättesaadav: <http://andmebaas.stat.ee/?lang=et>.

Muudatus avaldab **mõju kohtute ja kohtujuristide töökorraldusele ja ülesannetele**. Kohtunikuabide tööülesanded vähenevad seoses pankrotimenetluse ülesannete lisandumisega. Siiski on tegemist teoreetilise vähenemisega, kuivõrd praktikas kohtujuristid ei täidagi neid ülesandeid. Seetõttu on mõju neile väike ega oma negatiivset iseloomu.

Muudatus puudutab kõiki kohtunikuabisid. Kohtunikuabisid on 2018. aasta novembri seisuga ametis 51.⁴³⁹

6.10. Nõudeavalduse sisu ja esitamine

Muudatus	Mõju valdkond	Sihtrühmad
Pankrotiavalduse esitanud võlausaldajal on kohustus esitada oma nõue uuesti nõuete esitamise tähtaja jooksul	Majanduslik mõju: mõju halduskoormusele	Pankrotiavalduse esitanud võlausaldaja

Praktikas on segadust tekitanud, kas pankrotiavalduse esitanud võlausaldaja, kes avaldusega koos esitab ka oma nõude, peab nõude esitama uuesti nõuete esitamise tähtaja jooksul. Muudatusega täpsustatakse, et peab.

Sihtrühm: pankrotiavalduse esitanud võlausaldajad

Muudatusega kaasneb pankrotiavalduse esitanud võlausaldajale **majanduslik mõju halduskoormuse** suurenemise näol. Võlausaldaja peab juba esitatud nõude uuesti pankrotihaldurile esitama.

Muudatus puudutab väikest osa võlausaldajatest. Aastate 2015–2018 andmetel esitati aastas keskmiselt u 1200 pankrotiavaldust.⁴⁴⁰ Neist u 23%, s.o 273 avaldust esitasid võlausaldajad.⁴⁴¹ Seega on muudatusel mõju aastas keskmiselt 273 võlausaldajale. See moodustab kõikidest võlausaldajatest väikese osa. Kuigi muudatus on nendele võlausaldajatele negatiivne, on mõju negatiivne iseloom peaaegu olematu. Võlausaldaja peab küll nõude uuesti esitama, kuid see ei tohiks temalt nõuda erilist vaeva. Nõue on juba kokku pandud ning tänapäevaste sidevahendite abil nõude esitamine ei võta kuigi palju aega. Kokkuvõttes ei oma muudatus pankrotiavalduse esitanud võlausaldajatele olulist mõju.

6.11. Kaitsmiseta tunnustatud nõuete nimekirja täiendamine

Muudatus	Mõju valdkond	Sihtrühmad
Kaitsmiseta tunnustatud nõuete nimekirja täiendamine	Majanduslik mõju: halduskoormuse vähenemine	Teatud nõuetega pankrotivõlausaldajad

Kaitsmiseta tunnustatud nõuete nimekirja täiendatakse nõuetega, mis peaksid olema piisavalt õiguskindlad, et võiks pankrotimenetluses tunnustada kaitsmiseta. Kui seni on kaitsmiseta tunnustatavad kohtulahenditest ja pandiõigustest tulenevaid nõudeid, siis lisatakse neile ka nt jõustunud maksuotsustest tulenevad nõuded. Mida rohkem nõudeid saab kaitsmiseta

⁴³⁹ Kohtunikuabide palk tõuseb. Justiitsministeerium, pressiteade. Kättesaadav: <https://www.just.ee/et/uudised/kohtunikuabide-palk-touseb>.

⁴⁴⁰ Mõjuanalüüs lk 11, p 1.1.

⁴⁴¹ Justiitsministeeriumi maksejõuetuse andmekorje aastate 2015–2017 osas. Koostatud Kohtute Infosüsteemi (KIS) andmete põhjal.

tunnustada, seda kiiremini nõuete kaitsmise protsess kulgeb. Samas ei saa nimekirja lisada nõudeid, mille õiguskindlus ei ole piisav ning mis on sagedaste vaidluste allikaks.

Sihtrühm: teatud nõuetega pankrotivõlausaldajad

Muudatusega kaasneb pankrotivõlausaldajatele **majanduslik mõju** seoses **halduskoormuse vähenemisega**. Kui rohkem nõudeid pankrotimenetluses saab kaitsmiseta tunnustatud, väheneb nende võlausaldajate koormus nõuete kaitsmise võrra.

Muudatus puudutab pankrotivõlausaldajaid, kelle nõue tuleneb ühtse patendikohtu jõustunud otsusest või korraldusest, välisriigi kohtu Eestis täidetavaks tunnustatud lahendist ja täitemenetluse seadustiku § 2 lõikes 1 nimetatud avalik-õigusliku rahalise kohustuse täitmiseks kohustavast haldusaktist, mille vaidlustamise tähtaeg on enne pankroti väljakuulutamist möödunud, samuti kui selline nõue tuleneb Eestis täidetavaks tunnustatud või tunnustamiseta täitmisele kuuluvast välisriigi ametlikust dokumendist. Muudatus puudutab seega vaid osa kõikidest pankrotivõlausaldajatest.

Pankrotivõlausaldajad saavad varasemast kergemini oma nõuded pankrotimenetluses tunnustatud, nende halduskoormus väheneb ja muudatusel on võlausaldajatele selles osas positiivne mõju. Teisest küljest väheneb teiste võlausaldajate võimalus nõudele vastu vaielda. Arvestades, et tegemist on suure õiguskindlusega nõuetega, ei tohiks see olla olulise kaaluga.

Teatud ulatuses on tegemist avalik-õiguslike nõuetega ehk riigi nõuetega. Selles osas vähendab muudatus riigi kulutusi nõuete kaitsmisele pankrotimenetluses. Samas ei ole võimalik hinnata, milline see kulu võiks olla, kui võrd vastavad andmed puuduvad. Creditinfo Eesti AS-i andmetel moodustasid Eesti ettevõtete võlad aastatel 2016–2018 keskmiselt kokku 33,26 miljonit eurot, millest üle 40% oli maksuvõlg riigile.⁴⁴² Seega võib eeldada, et teatav kokkuvõtte riigi jaoks võlgade sissenõudmisel kaasneb.

6.12. Nõuete kirjalik kaitsmine ja tunnustamine hagita menetluses

Muudatus	Mõju valdkond	Sihtrühmad
Nõuete kirjalik kaitsmine	Majanduslik mõju: mõju halduskoormusele	Pankrotihaldurid Pankrotivõlausaldajad Pankrotivõlgnikud
Nõuete kohtulik tunnustamine	Majanduslik mõju: mõju halduskoormusele Mõju riigiasutuste korraldusele: asutuste korraldus, kulud ja tulud	Pankrotivõlausaldajad Pankrotivõlgnik Pankrotihaldurid Kohtud

Kavandatav muudatus I: nõuete kaitsmise kirjalikult pidamise võimaluse loomine

Kehtiva regulatsiooni kohaselt toimub nõuete kaitsmine selleks ettenähtud koosolekul. Koosolekute pidamine toimub füüsiliselt kindlas kokkulepitud kohas ja ajal. Sellise koosoleku pidamine on enamasti ebavajalik ja kulukas. Tänu tehnoloogia arengule on võlausaldajate jaoks ökonoomsem esitada oma nõuded ja vastuväited teiste võlausaldajate nõuetele kirjalikult. Muudatuse kohaselt muudetaksegi nõuete kaitsmine kirjalikuks. Nõuete kaitsmise koosolekuid kui selliseid enam ei oleks.

⁴⁴² Creditinfo Eesti AS. Paneeluuring. PANKROTID EESTIS 2018, lk 12–14. Kättesaadav: <https://web.creditinfo.ee/pankrotid2018.pdf>; Creditinfo Eesti AS. Paneeluuring. PANKROTID EESTIS 2017, lk 12–13. Kättesaadav: <https://web.creditinfo.ee/pankrotid2017.pdf>; Creditinfo Eesti AS. Paneeluuring. PANKROTID EESTIS 2016, lk 12–14. Kättesaadav: <https://web.creditinfo.ee/pankrotid2016.pdf>.

Sihtrühmaks on nõuete kaitsmise koosolekutel osalevad pankrotivõlausaldajad, pankrotivõlgnikud ja pankrotihaldurid.

Sihtrühm I: pankrotihaldurid

Muudatusega kaasneb pankrotihalduritele **majanduslik mõju** seoses **halduskoormuse muutumisega**. Seoses nõuete kaitsmise koosolekutest loobumisega väheneb halduri halduskoormus. Ei kulu enam aega koosoleku korraldamisele ega läbiviimisele, samuti mitte järeletoimingutele, nt protokollide koostamine ja levitamine. Samas peab haldur hakkama valmistama kohtule ette võlausaldajate nimekirja, mis peab hõlmama kogu nõuete kaitsmisega seonduvat infot. Selles osas halduri halduskoormus suureneb. Nõuetest teatamine juba toimub kirjalikult (PankrS § 93 lg 1, § 94 lg 1), kuid võlausaldajatel ja võlgnikul on muudatusel tulenevalt võimalik ka vastuväiteid ning seisukohti vastuväidetele edaspidi kirjalikult esitada (PankrS § 101 lg 2).

Muudatus puudutab kõiki haldureid. Eestis on 70 aktiivselt tegutsevat haldurit.⁴⁴³ Võrreldes kogu Eesti töötajaskonnaga, 2017. aastal oli Eestis tööga hõivatud isikuid 658 600,⁴⁴⁴ moodustavad haldurid neist väga väikese osa, 0,01%. Muudatusel on mõju haldurite igapäevatoole, sest nõuete kaitsmine tuleb läbi viia igas pankrotimenetluses.

Sihtrühm II: pankrotivõlausaldajad

Muudatusel on pankrotivõlausaldajatele **majanduslik mõju** seoses **halduskoormuse vähenemisega**. Nõuete kirjaliku kaitsmise korral ei pea võlausaldajad enam füüsiliselt oma nõuete kaitsmise koosolekutele kohale tulema, selleks aega ja raha kulutama.

Mõju ulatus võlausaldajatele ei ole kuigi suur, kuna ka kehtiva õiguse kohaselt on neil võimalik oma nõuetest ja vastuväidetest teatada kirjalikult (PankrS § 93 lg 1, § 94 lg 1, PankrS § 101 lg 2, § 103 lg 3). Samuti on halduril endiselt võimalik kutsuda ka kokku koosolek, kui selleks on vajadus, näiteks on vaja töötajatest võlausaldajatele olukorda põhjalikumalt selgitada (PankrS § 79 lg 1). Seetõttu ei ole muudatusel võlausaldajate jaoks negatiivset mõju. Aja ja raha kokkuvõtteid on positiivse iseloomuga.

Muudatus puudutab kõiki pankrotivõlausaldajaid, nii füüsilisest isikust kui juriidilisest isikust võlgniku pankrotimenetluses. Aastatel 2015–2018 kuulutati keskmiselt välja 511 isiku pankrot, sellest 116 juhul juriidilise ja 369 juhul füüsilise isiku pankrot.⁴⁴⁵ Kui mõjuanalüüsis selgitati välja, et keskmiselt on ühel juriidilisest isikust võlgnikul 15 võlausaldajat, siis füüsilise isiku kohta andmed puuduvad. Seetõttu on keeruline kõikide pankrotivõlausaldajate arvu hinnata. Arvestades aga kõikide juriidiliste ja füüsiliste isikute võlausaldajaid, on tegemist pigem väga väikese osaga. Enamik võlausaldajaid ei puutu kunagi pankrotimenetlusega kokku.

Sihtrühm III: pankrotivõlgnikud

Muudatusel on pankrotivõlgnikele **majanduslik mõju** seoses **halduskoormuse vähenemisega**. Ka võlgnikul on õigus esitada võlausaldajate nõuetele vastuväiteid (PankrS § 104 lg 1). Mõju ulatus on siiski väike, sest ka kehtiva seaduse järgi saab võlgnik esitada vastuväiteid kirjalikult (PankrS § 101 lg 2). Võlgniku koormus väheneb selles osas, et kehtiva

⁴⁴³ Tegutsevad haldurid 01.08.2019 seisuga pankrotihaldurite nimekirja alusel. Kättesaadav: <http://www.kpkoda.ee/content/avaliku-poole-lingid/kontaktinfo>.

⁴⁴⁴ TT0200: Hõivatud tegevusala (EMTAK 2008) järgi. Eesti Statistikaamet. Kättesaadav: <http://andmebaas.stat.ee/?lang=et>.

⁴⁴⁵ Mõjuanalüüs lk 12, p 1.2.

õiguse alusel on tal kohustus osaleda nõuete kaitsmise koosolekul (PankrS § 100 lg 6). Nõuete kirjaliku kaitsmise puhul ta osalema ei peaks. Negatiivset mõju ei kaasne, kuivõrd vastuväite esitamise õigus säilib igal juhul, muutub vaid vorm.

Muudatus puudutab kõiki pankrotivõlgnikke, keda aastate 2015–2018 andmetel oli keskmiselt 511 aastas.⁴⁴⁶ Arvestades aga kõiki juriidilisi ja füüsilisi isikuid, on tegemist pigem väga väikese osaga.

Kavandatav muudatus II: nõuete kohtulik tunnustamine

Kehtiva õiguse kohaselt, kui võlausaldaja nõudele esitati nõuete kaitsmise koosolekul vastuväide, peab võlausaldaja nõude tunnustamiseks esitama kohtusse hagi. Välja arvatud võlgniku vastuväite korral avalik-õiguslikule nõudele, mil kaebuse halduskohtusse peab esitama võlgnik ise. Muudatuse kohaselt toimuks nõuete tunnustamine edaspidi kohtus hagita menetluses. Haldur kogub kokku kogu vajaliku info, st nõudeavaldused, vastuväiteid teiste võlausaldajate nõuetele ning seisukohad nende vastuväidete suhtes ja edastab koostatud nimekirja kohtule kinnitamiseks. Kohus lahendab vastuväited võlausaldajate nimekirja kinnitamise määruuses. Kui võlausaldaja ei nõustu kohtulahendiga, on tal õigus esitada määruskaebus.

Muudatus puudutab pankrotivõlausaldajaid ja -võlgnikke, pankrotihaldureid ja kohtuid.

Sihtrühm I: pankrotivõlausaldajad

Muudatusel on pankrotivõlausaldajatele **majanduslik mõju** seoses **halduskoormuse ja kulutuste vähenemisega**. Kehtiva õiguse korral peab võlausaldaja, kui tema nõudele esitatakse vastuväide, esitama selle tunnustamiseks kohtusse hagi. See toob kaasa nii aja kui raha kulu. Muudatuse kohaselt peab võlausaldaja esitama oma nõude, vastuväited teiste võlausaldajate nõuetele ja seisukohad tema nõudele esitatud vastuväidetele kirjalikult haldurile, kes esitab need kohtule hagita menetluses sisuliseks lahendamiseks ja kinnitamiseks. Seega ei pea võlausaldaja enam hagimenetlusse minema.

Arvestades muudatuse eesmärke – muuta pankrotimenetlus kiiremaks ja efektiivsemaks – on muudatusel võlausaldajatele positiivne mõju. Hagita menetluses lahendab kohus võlausaldajate nõuded kiiremini. Nii ei pea võlausaldajad enam ootama teatud hagivaidluste lõppemist, et neile nende nõuete osas väljamakseid tehtaks. Võlausaldaja saab oma raha kiiremini kasutusse võtta.

Muudatus puudutab kõiki pankrotivõlausaldajaid, kelle arvu on ülaltoodud põhjustel keeruline hinnata. Kõikidest juriidiliste ja füüsiliste isikute võlausaldajatest moodustavad pankrotivõlausaldajad pigem väga väikese osa. Pankrotivõlausaldajate jaoks võib mõju olla väike või keskmine, kuivõrd muutub oma nõude kaitsmise protsess, kuid kõik sisulised õigused säilivad.

Sihtrühm II: pankrotivõlgnik

Muudatusel on pankrotivõlgnikule **majanduslikud mõjud** seoses sellega, et eelduslikult viiakse tema suhtes käiv pankrotimenetlus läbi kiiremini. Kui nõuete kaitsmine hagita menetluses viiakse läbi 4,5–7 kuu jooksul, kiirendab see oluliselt menetluse läbiviimist, mis on omakorda kasulik pankrotivõlgnikule.

⁴⁴⁶ Mõjuanalüüs lk 12, p 1.2.

Muudatus puudutab kõiki pankrotivõlgnikke. Aastatel 2015–2018 kuulutati välja 511 isiku pankrot.⁴⁴⁷ Kõikidest füüsilistest ja juriidilistest isikutest moodustab see väga väikese osa. Pankrotivõlgnikele on mõju väike või keskmine, kuivõrd võlgnik ise muudatusi milleski tegema ei pea, kuid muudatusel võib olla talle positiivne mõju, kui tema suhtes käiv pankrotimenetlus viiakse läbi oluliselt kiiremini.

Sihtrühm III: pankrotihaldurid

Muudatusel on pankrotihalduritele **korralduslik mõju** seoses **tööülesannete ja -korralduse muutumisega**. Haldurile tekib kohustus hakata koostama võlausaldajate nimekirja, mille edastab kohtule kinnitamiseks. Tegemist on sisuliselt uue tööülesandega, mis küll osaliselt hõlmab endas juba olemasolevaid kohustusi. Nii peab haldur endiselt kontrollima esitatud nõudeid ja esitama ka enda poolsed vastuväited, kuid täiendavalt peab haldur koguma kokku kõik võlausaldajate ja võlgniku esitatud vastuväited ning seisukohad nendele vastuväidetele ja esitama need kohtule. Samas muutub menetlus efektiivsemaks ja kiiremaks, mis on halduri jaoks positiivne.

Muudatus puudutab kõiki haldureid. Eestis on 70 aktiivselt tegutsevat haldurit.⁴⁴⁸ Võrreldes kogu Eesti töötajaskonnaga, 2017. aastal oli Eestis tööga hõivatud isikuid 658 600,⁴⁴⁹ moodustavad haldurid neist väga väikese osa, 0,01%. Muudatusel on mõju halduritele igapäevatoole, sest nõuete tunnustamine tuleb läbi viia igas pankrotimenetluses.

Sihtrühm IV: kohtud

Muudatusel on kohtutele **korralduslik mõju**. Ühelt poolt peavad kohtud hakkama hagita menetluse raames läbi vaatama võlausaldajate nimekirja, lahendama sisulised vaidlused ja nimekirja kinnitama, samuti määrama nõuete rahuldamisjärgud ja jaotised. See on uus tööülesanne, mida kohtud seni pole pidanud tegema. Teiselt poolt jäävad ära nõuete tunnustamiste vaidlused hagimenetlustes. Muudatuse eesmärk on menetluste efektiivsemaks ja kiiremaks muutmine, mis omakorda lühendaks ka kohtu kohustust pankrotimenetluses järelevalvet teostada. Seega on mõju kohtutele pigem neutraalne.

Muudatus puudutab eelkõige maksejõuetusajadega tegelevaid kohtunikke maakohtutes, keda on kokku 18–19.⁴⁵⁰ Kõikidest maakohtunist, keda on kokku 150,⁴⁵¹ moodustab see 12,7%. Lisanduvad määruskaebusi lahendavad ringkonnakohtute kohtunikud. Kuivõrd ringkonnakohtu määruse peale määruskaebust esitada ei saa, siis riigikohtunikke muudatus ei puuduta.

6.13. Asjaõigusliku tagatisõigusega pandipidaja õigused

⁴⁴⁷ Mõjuanalüüs lk 12, p 1.2.

⁴⁴⁸ Tegutsevad haldurid 01.08.2019 seisuga pankrotihaldurite nimekirja alusel. Kättesaadav: <http://www.kpkoda.ee/content/avaliku-poole-lingid/kontaktinfo>.

⁴⁴⁹ TT0200: Hõivatud tegevusala (EMTAK 2008) järgi. Eesti Statistikaamet. Kättesaadav: <http://andmebaas.stat.ee/?lang=et>.

⁴⁵⁰ Harju Maakohtu tsiviilasju lahendavate kohtunike 2017. a ja 2018. a tööjaotusplaanid; Tartu Maakohtu 2017. aasta tööjaotusplaan; Viru Maakohtu 2018. aasta tööjaotusplaan ja Pärnu Maakohtu 2017. aasta tööjaotusplaan. (K. Kerstna-Vaks. Maksejõuetuse revisjon. Analüüs (pankrotiseaduse 3. ja 4. peatükk). Halduri nimetamine ja vabastamine. Haldurile esitatavad nõuded ja haldurina tegutsemise õigus. Häälte määramine ja võlausaldajate üldkoosoleku otsused. Kohtute efektiivsuse tõstmine. Ajutise halduri, halduri ja pankrotitoimkonna tasud. Aruandlus. Võlgniku teabe andmise kohustus ja enese mittesüüstamine, 2018, lk 56 kaudu).

⁴⁵¹ Maa-, haldus- ja ringkonnakohtu kohtunike arv ja jagunemine kohtumajade vahel. – RTL 2005, 111, 1707; RT I, 02.07.2018, 4.

Muudatus	Mõju valdkond	Sihtrühmad
Asjaõigusliku tagatisõigusega pandipidaja õiguste tagamine	Sotsiaalne mõju: võrdne kohtlemine, omandipõhiõigus Majanduslik mõju: mõju ettevõtluskeskkonnale ja ettevõtetele	Asjaõigusliku tagatisõigusega pandipidajad Pankrotivõlausaldajad

Praktikas on probleeme tekitanud küsimus, kuidas peaks pandipidaja isiklikuks võlgnikuks mitteolev tagatise andja pankrotimenetluses maksma panema oma asjaõiguslikku pandist tulenevat nõuet. Muudatuse kohaselt ei oleks selline pandipidaja enam pankrotivõlausaldaja, kuid juhul, kui tema kinnistusraamatusse kantud tagatisõigus kustutatakse pankrotimenetluse käigus, peaks tal olema õigus nõuda hüvitist ja tema nõuet kajastatakse võlausaldajate nimekirjas.

Sihtrühmaks on pandipidajad, kellel on asjaõiguslik tagatisõigus pankrotivõlgnikule kuuluvale pandiesemele, kuid kellel puudub isiklik nõue pankrotivõlgniku vastu. Lisaks on mõjutatud pankrotivõlausaldajad, kelle nõuded saavad asjaõigusliku tagatisõigusega pandipidajale makstava hüvitise tõttu väiksemas osas rahuldatud.

Sihtrühm I: asjaõigusliku tagatisõigusega pandipidajad

Muudatusel on asjaõigusliku tagatisõigusega pandipidajatele **sotsiaalne mõju** seoses pandipidajate **võrdse kohtlemisega**. Asjaõigusliku tagatisõigusega pandipidaja õigused saavad kahjustatud siis, kui tema tagatisõigus pankrotimenetluses pandieseme realiseerimise tulemusel kustutatakse. Sellisel juhul ei saa pandipidaja enda õigust teostada ning teda koheldakse võrreldes teiste pandipidajatega ebavõrdselt. Seega on vaja tagada ka asjaõiguslikule võlausaldajale võimalus oma tagatisõiguse teostamiseks. Selleks pakutakse muudatuse kohaselt välja võimalus nõuda tulemist hüvitist, kui muul juhul õigus kinnistusraamatust kustutatakse.

Muudatusel on asjaõigusliku tagatisõigusega pandipidajatele ka **majanduslik mõju**. Sellistel pandipidajatel on muudatuse tulemusel lihtsam kaitsta oma varalisi õigusi. Viimane on seotud ka **omandipõhiõiguse** teostamisega.⁴⁵²

Muudatus puudutab kõiki pandipidajaid, kelle isiklikuks võlgnikuks mitteolev tagatise andja on läinud pankrotti. Samas on pankrot harva esinev olukord ning veel harvem, kui pankrotti läheb pandipidaja isiklikuks võlgnikuks mitteolev tagatise andja. Andmed selliste juhtude arvu kohta puuduvad. Võib eeldada, et nad ei moodusta kõikidest pandipidajatest suurt osakaalu. 01.01.2018 seisuga on kinnistusraamatusse kantud 81 843 hüpoteeki.⁴⁵³ Lisanduvad veel potentsiaalsed muud pandipidajad. Kõikide pandipidajate kohta on aastas hinnanguliselt vaid 114 pankrotimenetlust, mis hõlmavad pandieseme realiseerimist.⁴⁵⁴ Seega puudutab muudatus vähem kui 0,1% pandipidajatest.

Juhul kui pandipidaja õigus tagatisele jääb kehtima, on muudatusel pandipidajale positiivne mõju. Võrreldes varasemaga ei pea selline pandipidaja isiklikus võlgnikuks mitteoleva võlgniku pankrotimenetluses osalema ning talle ei kaasne pankrotimenetlusega seonduvaid kulusid. Samuti jääb tema nõuet isikliku võlgniku vastu tagama pandiese.

⁴⁵² Madis Ernits, Eesti Vabariigi põhiseaduse kommenteeritud väljaanne, 2017, § 31 p-d 4, 8, 13. Kättesaadav: <http://www.pohiseadus.ee/index.php?sid=1&ptid=17&p=12>.

⁴⁵³ Kinnistusraamatu statistika seisuga 01.01.2018. E-kinnistusraamat, RIK registrite ja infosüsteemide keskus, lk 10. Kättesaadav: http://www.rik.ee/sites/www.rik.ee/files/elfinder/article_files/kinnistusraamatu_statistika_seisuga_01.01.2018.pdf.

⁴⁵⁴ Justiitsministeeriumi maksejõuetuse andmekorje aastate 2015–2017 osas.

Juhul kui sellise pandipidaja õigus tagatisele pankrotimenetluse tulemusel kustutatakse, saab pandipidaja muudatuse tulemusel esitada oma hüvitusnõude pankrotimenetlusesse vastavalt tagatisõiguse järjekohale. Muudatus on seega pandipidaja jaoks positiivne, kuivõrd vastasel juhul ta kaotaks õiguse tagatisele täielikult. Samas on ka kehtiva regulatsiooni puhul kohtu praktikas analoogia korras püütud jõuda sama tulemuseni (RKTkm 21.10.2010, 3-2-1-98-10), mis vähendab reaalselt mõju.

Sihtrühm II: pankrotivõlausaldajad

Muudatusel on pankrotivõlausaldajatele **majanduslik mõju** seoses nende nõuete pankrotimenetluses rahuldamise määraga. Kui isikliku nõudeta pandipidaja tagatisõigus jääb asjale püsima, peegeldub see ka asja müügihinnas. Selle tulemusel võib pankrotivara moodustuda väiksemas summas ning võlausaldajate nõuded tuleb rahuldada väiksemas ulatuses.

Muudatus puudutab kõiki pankrotivõlausaldajaid. Pankrotivõlausaldajate täpse arvu kohta andmed puuduvad. Pankrotivõlgnikke oli aastatel 205–2018 keskmiselt 511, neist 116 juriidilise ja 396 füüsilise isiku suhtes.⁴⁵⁵ Kõikide ettevõtete (220 901⁴⁵⁶) võlausaldajatest on puudutatud vaid 0,053%. Kõikide füüsiliste isikute võlausaldajatest oleks puudutatud kaduvväike osa. Üleüldse moodustavad pandieseme realiseerimisega seotud pankrotimenetlused kõikidest pankrotimenetlustest 19%.⁴⁵⁷ See hõlmab pandipidajad nii isikliku nõudega kui ilma selleta. Seega asjaõigusliku tagatisõigusega pandipidajaga seotud pankrotimenetlusi on veelgi vähem.

Sihtrühm III: ettevõtluskeskkond

Muudatusel on ettevõtluskeskkonnale eelduslikult **majanduslik mõju** seoses krediidi kaasamisega. Muudatuse tulemusel muutub pandieseme instituut kindlamaks, mis omakorda peaks muutma krediidi saamise lihtsamaks ja odavamaks. Kehtiva korra kohaselt ei ole isiklikuks võlgnikuks mitte oleva võlgniku antav tagatis krediidiandja jaoks piisavalt atraktiivne. Krediidiandja peab sellisel juhul lisaks isiklikule võlgnikule jälgima ka tagatise andja majanduslikku seisut, seejuures võib tagatise andja ka muutuda, kuivõrd tagatis on seotud asja ja mitte selle omanikuga. Muudatuse tulemusel muutuksid ka isiklikuks võlgnikuks mitte oleva isiku antavad tagatised õiguskindlamaks, mis on positiivne ettevõtluskeskkonnale. See omakorda soodustab majandustegevust ja investeerimist.

Muudatus puudutab kaudselt kogu ettevõtluskeskkonda, milles võivad osaleda nii juriidilised kui ka füüsilised isikud. Otseselt puudutab muudatus neid isikuid, kes soovivad anda ja saada laenu, seades tagatisõiguse isiklikuks võlgnikuks mitte oleva isiku pandiesemele. Selliste isikute arvu kohta andmed puuduvad.

6.14. Võlgniku kaasaaitamiskohustuse tagamine ja enese mittesüüstamise privileeg

Muudatus	Mõju valdkond	Sihtrühmad
Võlgniku kaasaaitamiskohustuse tagamine	Mõju riigi julgeolekule: inimeste õigused kriminaalmenetluses	Võlgnik ja võlgniku lähedased isikud
	Mõju riigiasutuste korraldusele: põhiülesannete täitmise võime	Pankrotimenetluse organid

⁴⁵⁵ Mõjuanalüüs lk 12, p 1.2.

⁴⁵⁶ Eesti ühingute statistiline ülevaade. J. Järve, Eesti rakendusuuringute keskus Centar, 2019, lk 6.

⁴⁵⁷ Justiitsministeeriumi maksejõuetuse andmekorje aastate 2015–2017 osas.

Kehtivas õiguses puudub regulatsioon, mis välistaks pankrotimenetluse käigus kogutud teabe kasutamise kriminaal- või väärteomenetluses. Tekib konflikt enese mittesüstamise privileegi ja pankrotimenetluses teabe kogumise vajaduse vahel. Kavandatava regulatsiooni kohaselt nähakse ette, et teabe või vande andmise kohustuse täitmiseks pankrotimenetluses antud selgitusi ei saa kasutada isiku vastu kriminaalmenetluses ilma isiku vastava nõusolekuta.

Sihtrühm I: võlgnik ja võlgniku lähedased isikud

Muudatusel on sihtrühmale mõju seoses **riigi julgeoleku** ja inimeste õiguste tagamisega kriminaalmenetluses. Muudatusega püütakse leevendada konflikti pankrotimenetluses info andmise ja enese mittesüstamise privileegi vahel. Muudatusega võib kaasneda sihtrühmale negatiivne mõju, kuivõrd sihtrühma kuuluvad isikud võivad karta info andmist kriminaal- või väärteomenetluse hirmus. Teisalt aga tagab kavandatav muudatus, et just selline info ei satu kriminaal- ega väärteomenetlusse.

Muudatus puudutab pankrotivõlgnikke ja nende lähikondseid. Pankrotivõlgnikke oli aastatel 205–2018 keskmiselt 511, neist 116 juriidilise ja 396 füüsilise isiku suhtes.⁴⁵⁸ Kõikide ettevõtete (220 901⁴⁵⁹) võlausaldajatest on puudutatud vaid 0,053%. Kõikide füüsiliste isikute võlausaldajatest oleks puudutatud kaduvväike osa. Palju neil on lähikondseid, ei ole võimalik öelda, kuivõrd sellised andmed puuduvad.

Sihtrühm II: pankrotimenetluse organid

Pankrotimenetluse organid on haldurid, kohus, tulevane Konkurentsiameti maksejõuetuse teenistus. Muudatusel on sihtrühmale mõju seoses **riigiasutuste korralduse** ja **põhiülesannete täitmise võimega**. Teabe saamise õigus ja võimalus on pankrotimenetluse organite töö ja põhiülesannete täitmise üheks oluliseks aluseks. Muudatusega peaks nende jaoks paranema teabe saamise võimalused.

Andmed puuduvad, kui paljudel juhtudel jätavad võlgnikud ja nende lähedased isikud info andmata, tuginedes enese mittesüstamise privileegile. Eelduslikult võib seda pankrotimenetluse organite töös ette tulla regulaarselt, aga mitte igapäevaselt. Kõikidest õiguskaitseorganitest puutub pankrotimenetlustega tihedalt kokku 70 pankrotihaldurit, 18–19 maksejõuetusele spetsialiseerunud kohtunikku ja maksejõuetuse teenistuse loomisel veel 4–5 ametnikku, kokku sadakond isikut. Pankrotimenetluse organitele kaasnevad mõjud on pigem positiivset laadi, võimaldades neil varasemast hõlpsamini infot koguda. Sisuliselt ei muutu ka pankrotimenetluse organite töö ning riske neile ei kaasne. Muudatuse mõju on aga pigem väike, kuna selliseid asju on vähe.

Sihtrühm III: ettevõtluskeskkond

Muudatusel on **majanduslik mõju ettevõtluskeskkonnale ja ettevõtete tegevusele**. Kui pankrotimenetlust läbi viivatel organitel on võimalik rohkem infot koguda, on ka tõenäoline, et neil on rohkem võimalusi pankrotivara suurendamiseks ja õiglaseks jagamiseks. Muudatus ei too teistele ettevõtetele kaasa mingeid tegevusi. Muudatus on ettevõtluskeskkonnale positiivset laadi.

⁴⁵⁸ Mõjuanalüüs lk 12, p 1.2.

⁴⁵⁹ Eesti ühingute statistiline ülevaade. J. Järve, Eesti rakendusuringute keskus Centar, 2019, lk 6.

Muudatus puudutab kaudselt kogu ettevõtluskeskkonda, sh 220 901 ettevõtet. Otseselt puudutab muudatus ettevõtluskeskkonnast seda osa, mis puutub kokku pankrotimenetlustega. 2015–2018 esitati aasta kohta keskmiselt u 1200 pankrotiavaldust.⁴⁶⁰ Seega enamik ettevõtteid puutub pankrotiga kokku harva ja muudatus ei ole neile olulise mõjuga.

6.15. Kohtu pädevus avalik-õiguslike nõuete tunnustamisel

Muudatus	Mõju valdkond	Sihtrühmad
Selguse loomine avalik-õiguslike nõuete tunnustamise vaidluste lahendamises pädeva kohtu osas	Asutuste korraldus: tööülesanded, töökoormus ja pädevussuhted Majanduslik mõju: halduskoormuse muutumine	Maakohtud ja -kohtunikud Pankrotimenetluse osalised
Nõuetele esitatud vastuväidete menetlemise korra ühtlustamine	Majanduslik mõju: halduskoormuse muutumine	Pankrotivõlgnikud Pankrotivõlausaldajad

Kavandatav muudatus I: selguse loomine avalik-õiguslike nõuete tunnustamise vaidluste lahendamises pädeva kohtu osas

Seaduses täpsustatakse **maakohtu pädevust avalik-õiguslike nõuete tunnustamise üle peetavate vaidluste lahendamiseks**, luues selleks selge pädevusnormi. Kehtiv õigus ja kohtupraktika ei ole selles osas kooskõlas ning seadus vajab selgitamist. Muudatuse eesmärk on tagada kehtiva õiguse ja kohtupraktika kooskõla ning kõikide nõuete kaitsmise ühetaolisus. Valitud põhimõtet toetavad ka eelnõu ettepanekud nõuete kaitsmise kirjalikuks muutmise ja kohtuliku tunnustamise ning kohtute spetsialiseerumise kohta.

Muudatus puudutab maakohtuid ja -kohtunikke ning pankrotimenetluse osalisi.

Sihtrühm I: maakohtud ja -kohtunikud

Muudatus puudutab maakohtute ja -kohtunike **korraldust** seoses nende **tööülesannete, töökoormuse ja pädevussuhetega**. Kui üldiselt kuuluvad avalik-õigusliku iseloomuga asjad halduskohtu pädevusse, siis pankrotimenetluses nõuete kaitsmisel on ette nähtud, et need kuuluvad maakohtu pädevusse. Seega on maakohtu töökoormus selles osas suurem, samuti lahendab maakohus siis avalik-õigusliku iseloomuga asju, mis on erinev nende tavapäraest ülesannetest. Muudatusega ei muudeta siiski kehtivat õigust, vaid täpsustatakse seda, et kaotada erinevused kehtiva õiguse ja kohtupraktika vahel.

Muudatus puudutab nelja maakohut ja eelkõige maksejõuetusasjadega tegelevaid kohtunikke maakohtutes, keda on kokku 18–19.⁴⁶¹ Kõikidest maakohtunist, keda on kokku 150,⁴⁶² moodustab see 12,7%. Mõju on väike, kuivõrd ka kehtiva seaduse alusel peab maakohus nõuete tunnustamise vaidluse korral avalik-õiguslike nõudeid lahendama. Seega on neil valdavalt vastavad tööülesanded ja töökoormus juba välja kujunenud. Muudatuse mõju seisneb seaduse

⁴⁶⁰ Mõjuanalüüs lk 11, p 1.1.

⁴⁶¹ Harju Maakohtu tsiviilasju lahendavate kohtunike 2017. a ja 2018. a tööjaotusplaanid; Tartu Maakohtu 2017. aasta tööjaotusplaan; Viru Maakohtu 2018. aasta tööjaotusplaan ja Pärnu Maakohtu 2017. aasta tööjaotusplaan. (K. Kerstna-Vaks. Maksejõuetuse revisjon. Analüüs (pankrotiseaduse 3. ja 4. peatükk). Halduri nimetamine ja vabastamine. Haldurile esitatavad nõuded ja haldurina tegutsemise õigus. Häälte määramine ja võlausaldajate üldkoosoleku otsused. Kohtute efektiivsuse tõstmine. Ajutise halduri, halduri ja pankrotitoimkonna tasud. Aruandlus. Võlgniku teabe andmise kohustus ja enese mittesüüstamine, 2018, lk 56 kaudu).

⁴⁶² Maa-, haldus- ja ringkonnakohtu kohtunike arv ja jagunemine kohtumajade vahel. – RTL 2005, 111, 1707; RT I, 02.07.2018, 4.

ja õiguspraktika erinevuse selgitamises, mis peaks vähendama halduskoormust ja on seega positiivse mõjuga.

Sihtrühm II: pankrotimenetluse osalised

Muudatusel on pankrotimenetluse osalistele – pankrotihaldur, võlgnik, võlausaldajad – **majanduslik mõju** seoses **halduskoormuse vähenemisega**. Kui kõikide nõuete tunnustamise protseduur on ühetaoline, on menetlusosalistel lihtsam menetluses orienteeruda ja oma õigusi teostada, samuti kulub neil selleks vähem ressursi.

Muudatus puudutab kõiki pankrotihaldureid ja -võlgnikke. Eestis on 70 aktiivselt tegutsevat haldurit.⁴⁶³ Võrreldes kogu Eesti töötajaskonnaga, 2017. aastal oli Eestis tööga hõivatud isikuid 658 600,⁴⁶⁴ moodustavad haldurid neist väga väikese osa, 0,01%. Aastatel 2015–2018 kuulutati keskmiselt välja 511 isiku pankrot, sellest 116 juhul juriidilise ja 369 juhul füüsilise isiku pankrot.⁴⁶⁵ Kõikidest ühingutest (220 901⁴⁶⁶) moodustavad juriidiliste isikute pankrotid 0,053%. Kõikidest füüsilistest isikutest, kelle suhtes saaks algatada pankrotimenetluse,⁴⁶⁷ moodustavad füüsiliste isikute pankrotid väga väikese osa.

Muudatus puudutab avalik-õiguslike nõuetega pankrotivõlausaldajaid. Puuduvad täpsed andmed nii pankrotivõlausaldajate arvu kohta kui ka avalik-õiguslike nõuetega võlausaldajate osakaalu kohta neist. Creditinfo Eesti AS-i andmetel moodustasid Eesti ettevõtete võlad aastatel 2016–2018 keskmiselt kokku 33,26 miljonit eurot, millest üle 40% oli maksuvõlg riigile.⁴⁶⁸ Kaudselt võib eeldada, et avalik-õiguslike nõuetega pankrotivõlausaldajad moodustavad kõikidest pankrotivõlausaldajatest u 40% või natukene rohkem. Seega pankrotimenetluses moodustavad nad arvestatava osa. Võrreldes aga kõikide juriidiliste ja füüsiliste isikute võlausaldajatega, on tegemist pigem väikese osaga. Enamik võlausaldajaid ei puutu kunagi pankrotimenetlusega kokku.

Kavandatav muudatus II: nõuetele esitatud vastuväidete menetlemise korra ühtlustamine

Kehtiva õiguse kohaselt, kui võlgnik esitab võlausaldaja nõudele vastuväite, peab võlausaldaja esitama nõude tunnustamiseks hagi maakohtusse. Kui võlgnik esitab vastuväite avalik-õigusliku nõudega võlausaldaja nõudele, peab võlgnik nõude mittetunnustamiseks ise halduskohtusse kaebuse esitama. Muudatusega kaotatakse erinevused võlgniku vastuväite esitamise korral avalik-õigusliku nõude puhul ning kõikide nõuete tunnustamiseks kehtestatakse ühtne kord. Ühetaoline süsteem sobib paremini ka eelnõu ettepanekutega nõuete kirjaliku kaitsmise ja kohtuliku tunnustamise kohta ning seda toetab kohtute spetsialiseerumine maksejõuetuse asjadele.

Kehtiva õiguse kohaselt on võimalik olukord, kus üks võlausaldaja esitab teise võlausaldaja nõudele vastuväite, mille tunnustamise nõuet lahendaks maakohus, ja võlgnik esitab sama

⁴⁶³ Tegutsevad haldurid 01.08.2019 seisuga pankrotihaldurite nimekirja alusel. Kättesaadav: <http://www.kpkoda.ee/content/avaliku-poole-lingid/kontaktinfo>.

⁴⁶⁴ TT0200: Hõivatud tegevusala (EMTAK 2008) järgi. Eesti Statistikaamet. Kättesaadav: <http://andmebaas.stat.ee/?lang=et>.

⁴⁶⁵ Mõjuanalüüs lk 12, p 1.2.

⁴⁶⁶ Eesti ühingute statistiline ülevaade. J. Järve, Eesti rakendusuuringu keskus Centar, 2019, lk 6.

⁴⁶⁷ 1. jaanuaril 2019 oli Eesti rahvaarv 1 324 820. Kättesaadav: <https://www.stat.ee/pressiteade-2019-053>.

⁴⁶⁸ Creditinfo Eesti AS. Paneeluuring. PANKROTID EESTIS 2018, lk 12–14. Kättesaadav: <https://web.creditinfo.ee/pankrotid2018.pdf>; Creditinfo Eesti AS. Paneeluuring. PANKROTID EESTIS 2017, lk 12–13. Kättesaadav: <https://web.creditinfo.ee/pankrotid2017.pdf>; Creditinfo Eesti AS. Paneeluuring. PANKROTID EESTIS 2016, lk 12–14. Kättesaadav: <https://web.creditinfo.ee/pankrotid2016.pdf>.

võlausaldaja nõudele vastuväite, mille tunnustamist lahendaks sellisel juhul halduskohus. Muudatuse tulemusel kaob see oht ära.

Muudatus puudutab pankrotivõlgnikke ja -võlausaldajaid.

Sihtrühm I: pankrotivõlgnikud

Muudatusel on pankrotivõlgnikele **majanduslik mõju** seoses **halduskoormuse vähenemisega**. Pankrotivõlgnik ei pea enam avalik-õiguslikule nõudele vastuväite esitamiseks esitama halduskohtusse kaebust. Võlgniku vastuväited vaadatakse edaspidi läbi ühetaoliselt nõuete tunnustamisel hagita menetluses.

Muudatusest on puudutatud kõik pankrotivõlgnikud. Aastatel 2015–2018 kuulutati keskmiselt välja 511 isiku pankrot, sellest 116 juhul juriidilise ja 369 juhul füüsilise isiku pankrot.⁴⁶⁹ Kui avalik-õiguslike nõuete osakaal on u 40%⁴⁷⁰ nõuetest, siis puudutab muudatus aastas keskmiselt 204 võlgnikku. Kõikidest juriidilistest ja füüsilistest isikutest moodustab see väga väikese osa.

Sihtrühm II: pankrotivõlausaldajad

Muudatusel on avalik-õiguslike nõuetega pankrotivõlausaldajatele **majanduslik mõju** seoses **halduskoormuse muutumisega**. Võrreldes kehtiva õigusega peavad avalik-õiguslike nõuetega võlausaldajad olema nõude tunnustamiseks aktiivsemad. Kui kehtiva õiguse kohaselt pidi võlgnik lisaks vastuväite esitamisele ka halduskohtusse kaebuse esitama, siis ettepaneku kohaselt võlgnik kaebust enam esitama ei pea ning sarnaselt muudele võlausaldajatega tuleb ka avalik-õiguslike nõuetega võlausaldajatel asuda oma nõuet kaitsma. Arvestades nõuete tunnustamise regulatsiooni muutmist ning nõuete tunnustamist hagita menetluses, ei ole võlausaldaja koormuse kasv siiski märkimisväärne. Võlausaldaja ei pea esitama kohtusse hagi ega kandma vastavaid kulutusi, vaid peab esitama pankrotihaldurile oma seisukoha võlgniku vastuväite kohta. Sisuliselt seega suurt halduskoormuse muutust võlausaldaja jaoks ei ole, kuivõrd ka halduskohtus oleks võlausaldaja pidanud enda seisukohti esitama.

Muudatus puudutab avalik-õiguslike nõuetega pankrotivõlausaldajaid. Andmed võlausaldajate arvukuse kohta puuduvad. Kui avalik-õiguslike nõuete osakaal on u 40%⁴⁷¹ nõuetest, siis saab teatud määral öelda, et muudatus mõjutab 40% pankrotivõlausaldajatest. Arvestades kõikide juriidiliste ja füüsiliste isikute arvu ja et aastas kuulutatakse keskmiselt välja 511 pankrotti, on puudutatud väike osa kõikidest võlausaldajatest.

6.16. Pärandvara pankrotimenetlus

Muudatus	Mõju valdkond	Sihtrühmad
Pärandvara pankrotimenetluse eriregulatsiooni loomine	Majanduslik mõju: mõju ettevõtluskeskkonnale, ettevõtjate tegevusele ning leibkondadele, mõju halduskoormusele Mõju riigiasutuste korraldusele: kohtute ülesanded ja töökorraldus	Pärijad Testamentitajad Pärandvara hooldajad Pankrotivõlausaldajad Notarid Pankrotihaldurid Kohtunikud

⁴⁶⁹ Mõjuanalüüs lk 12, p 1.2.

⁴⁷⁰ Vaata käesoleva punkti kavandatava muudatuse I sihtrühm II kirjeldust.

⁴⁷¹ Vaata käesoleva punkti kavandatava muudatuse I sihtrühm II kirjeldust.

Kehtivas õiguses puudub selge, läbipaistev ja tõhus pärandvara pankrotimenetluse regulatsioon. Pärimis- ja pankrotimenetluse kohatine paralleelsus ja maksejõuetu pärandvara suhtes läbiviidava pankrotimenetluse puhul selle eripära arvestamata jätmise tekitab tõlgendamisraskusi ja -erinevusi, mille tõttu tekib probleeme rakendamisel ja mis tekitab ebahühtlast praktikat. Muudatuste eesmärgiks on kaotada maksejõuetu pärandvara suhtes kohalduv dubleeriv õigusraamistik ja lisada pankrotiseadusesse pärandvara pankrotimenetluse eriregulatsioon.

Sihtrühmaks on kõik isikud, kes on õiguslikult maksejõuetu pärandvaraga seotud (pärijad, pärandvara hooldajad, testamenditajad, võlausaldajad), ja isikud, kellel on puutumus pärandvara pankrotimenetlusega (kohtunikud, pankrotihaldurid, notarid). Aastal 2017 esitas pärija võlgniku surma korral pankrotiavalduse 11 korral, 2016. aastal 18 ja 2017. aastal 21 korral. Pärandvara hooldaja on 2017. aastal menetluse algatamiseks avalduse esitanud kahel korral, 2015. ja 2016. aastal vastavaid avaldusi hooldajate poolt esitatud ei ole. Lisaks tuleb arvestada selliste pärijate, pärandvara hooldajate ja testamenditajatega, kes on seotud nende isikute pärimismenetlustega, kes surevad pankrotimenetluse ajal.

Statistikaameti andmetel⁴⁷² registreeriti aastatel 2008–2017 aastas keskmiselt umbes 15 500 surma. Arvestades 2015.–2017. aasta statistikat pärandvara pankrotimenetluse algatamiseks esitatud avalduste kohta (pärijate, pärandvara hooldajate, testamenditajate, võlausaldajate⁴⁷³ poolt) ja nende isikute pankrotimenetluste arvu, kes menetluse ajal on surnud, siis peaks aastas olema umbes 50 pärandvara pankrotimenetlust, mis tähendab, et 0,003 isiku surma korral algatatakse tema vara suhtes pankrotimenetlus.

Sihtrühm I: pärijad

Pärandvara pankrotimenetluse regulatsiooni selgitamine puudutab kõiki isikuid, kes on õiguslikult maksejõuetu pärandvaraga seotud. Eelkõige on nendeks pärijad, kellest saavad pärandaja õigusjärglased ehk isikud, kellele läheb üle pärandaja vara. Menetlus, mis puudutab maksejõuetut pärandvara, ja selle efektiivsus avaldab pärijatele **majanduslikku mõju**.

Mõju ulatus on väike, kuivõrd sihtrühma käitumises ei oodata märkimisväärseid muudatusi, pärijate kohustused ei muutu (nt säilib neil pankrotiavalduse esitamise kohustus, kui tegemist on maksejõuetu pärandvaraga). Muudatustega kaasneb suurem selgus õiguslikus olukorras, see aitab pärijatel paremini mõista oma õigusi ja kohustusi, tuues suuremat õiguskindlust maksejõuetu pärandvaraga seotud isikute, eelkõige pärijate jaoks.

Mõjutatud sihtrühma suurust võiks esmapilgul pidada suureks, sest mõjutatud on kõik isikud, kuid arvestades pärandvara pankrotimenetluste suhteliselt väikest arvu ja sellest tulenevat mõju avaldumise väikest sagedust, võib sihtrühma pidada pigem väikeseks. Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk on väike, regulatsiooni selgusel on pärijatele positiivne mõju.

Kokkuvõttes on muudatuse mõju väheoluline.

Sihtrühm II: ettevõtluskeskkond ja pankrotivõlausaldajad

Muudatusega kaasneb **majanduslik mõju** ettevõtluskeskkonnale ja ettevõtjate tegevusele. Abinõude kasutamise eesmärgiks on regulatsiooni selgus, mis peaks tagama isikute huvide

⁴⁷² Kättesaadav: <https://www.stat.ee/34268>.

⁴⁷³ 2017. aastal esitas võlausaldaja pankrotiavalduse 25 protsendil kõikidest (st nii füüsiliste kui juriidiliste isikute) pankrotimenetlustest, sama protsent oli ka aastal 2016, 2015. aastal esitasid võlausaldajad avaldusi 20 protsendil menetlustest.

kaitse ja tasakaalu, muu hulgas kaitsma ettevõtjaid teiste isikute eest. Ebaselge õiguslik olukord võib kahjustada ettevõtjate omavahelisi suhteid ja selle kaudu ettevõtluskeskkonda üldiselt halvendada. Ettevõtluskeskkonna hulka kuuluvad ka pankrotivõlausaldajad, olenemata asjaolust, kas tegemist on ettevõtja või majandus- või kutsetegevusega mitte tegelev isik. Võlausaldaja huvi on saada oma nõue maksimaalses ulatuses rahuldatud, efektiivne ja prognoositav menetlus toetab seda selgelt. Neid võib demotiveerida pankrotiavalduse esitamine ja menetluses osalemine, kui pankrotivõlgniku vara on üle läinud teisele isikule. Muudatused peaksid tagama, et (pankroti)võlgniku surm ei takista võlausaldajatel kaitsta oma huve ja võimalust rahuldada oma nõudeid pankrotimenetluses.

Muudatustega kaasnev mõju sihtrühmale on väike, pankrotivõlausaldajad ei pea oma käitumises muudatusi tegema, kuid pärandvara pankrotimenetluse eriregulatsiooni loomise tulemusel suureneb nende usaldus pankrotimenetluse ja ettevõtluskeskkonna suhtes üldiselt. Kuigi mõjutatud on kaudselt kõik ettevõtjad ja tarbijad, kes võivad sattuda võlausaldaja staatusesse, siis arvestades pärandvara pankrotimenetluste suhteliselt väikest hulka ja sellest tulenevat mõju avaldumise väikest sagedust, võib sihtrühma pidada pigem väikeseks. Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk on väike, regulatsiooni selgusel on pankrotivõlausaldajatele positiivne mõju.

Muudatustega kaasnev mõju on sihtrühmale kokkuvõttes väike.

Sihtrühm III: testamenditäitjad, pärandvara hooldajad, notarid, pankrotihaldurid, kohtunikud

Muudatustel on **majanduslik mõju seoses halduskoormusega** nende isikute suhtes, kelle ameti- ja kutsetegevus või kohustused seovad nad kas maksejõuetu pärandvaraga või neil on puutumus pärandvara pankrotimenetlusega (testamenditäitjad, pärandvara hooldajad, notarid, pankrotihaldurid). Kohtunikel on mõju seoses **ülesannete täitmisega, mis tulenevad riigiasutuste korraldusest**.

Mõju ulatus on väike, kuivõrd sihtrühma käitumises ei oodata märkimisväärseid muudatusi, regulatsiooni ei lisata olulisi uusi kohustusi, vaid muudetakse reegleid selgemaks. Seega võib eeldada, et suuri kohanemiskulusi ei kaasne. Mõju avaldumise sagedus on väike, kuivõrd pärandvara pankrotimenetluste arv ei ole väga suur. Sihtrühm on keskmine. Maakohtunikke on, nagu eespool viidatud, 159, kellest maksejõuetusega tegeleb 18–19 kohtunikku. Arvestades, et hinnanguliselt on kõnesolevate menetluste maksimumarv umbes 50 aastas, tähendaks see igale kohtunikule ligikaudu 2,63 menetlust aastas. Teises kohtuastmes ei ole maksejõuetusele spetsialiseerunud kohtunikke, kuid esimese astme kohtunikel on selliste menetlustega suurem puutumus. Testamenditäitjate ja pärandvara hooldajate määramine ei ole kohustuslik, seega kõikides maksejõuetu pärandvara pankroti puudutavates menetlustes ei pruugi neid ka esineda. Notarite jaoks muutub regulatsioon selgemaks ehk kui on tegemist maksejõuetu pärandvara olukorraga, tuleb praeguse pärimisseaduse § 142 lõike 1 järgi nimetatud nõuded rahuldada pankrotimenetluses.

Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk on väike, kuna muudatus on positiivne. Testamenditäitjatele, pärandvara hooldajatele, notaritele, pankrotihalduritele, kohtunikele peaks menetlus kokkuvõttes muutuma selgemaks ja ettearvatumaks.

Kokkuvõttes ei ole muudatusel sihtrühmale olulist mõju.

7. SEADUSE RAKENDAMISEGA SEOTUD RIIGI JA KOHALIKU OMAVALITSUSE TEGEVUSED, EELDATAVAD KULUD JA TULUD

Seaduse rakendamisega kaasnevad teatud eeldatavad tulud ja kulud.

Konkurentsiameti juurde **maksejõuetuse teenistuse** loomiseks on vaja täiendavaid riigieelarvelisi vahendeid, mille osas esitab Justiitsministeerium 2020. aasta sügisel lisataotluse 2021-2024 riigi eelarvestrateegia või 2021. aasta riigieelarve protsessi. Praeguse hinnangu kohaselt võiks teenistuse tegevuseks kuluda 600 000 eurot aastas. Teenistuse koosseis moodustuks juhust, kolmest juristist ja ühest sekretärist. Aastane palgafond oleks u 206 000 eurot.⁴⁷⁴ Lisandub töökoha maksumus u 1000 eurot aastas ühe töötaja kohta, kokku seega 5000 eurot aastas (eelkõige IT kulu). Lisaks ka büroopindade rent aastas suurusjärgus 25 000 eurot. Kokku 236 000 eurot. Ülejääv osa, st 364 000 eurot on planeeritud teenistuse põhitegevuseks, st eriauditite ja pankrotimenetluste avalike uurimiste läbiviimiseks proportsionaalselt.

Soome pankrotiombudsmani kulud eriaudititele ja pankrotimenetluste avalikele uurimistele olid järgmised: üks eriaudit raamatupidamise taastamiseks maksab 1000–3000 eurot, muud eriauditid u 8000 eurot ja pankrotimenetluse avalik uurimine 10 000 – 15 000 eurot.⁴⁷⁵ Eestis on halduri keskmine tasu juriidiliste isikute menetlustes 11 243 eurot.⁴⁷⁶ Taoliste kuludega saaks maksejõuetuse teenistus planeeritava eelarve kohaselt aastas läbi viia u 23 keerulisemat eriauditit ja 16 pankrotimenetluse avalikku uurimist.

Maksejõuetuse teenistuse tegevusega kaasnevad ka tulud. Esiteks nõuab teenistus riigieelarvesse tagasi eriauditite ja pankrotimenetluste avalikele uurimistele kulunud summad, kui võlgnikul jagub selleks pankrotivara. Soomes saab pankrotiombudsman tehtud kulutustest pankrotivõlgnikelt tagasi keskmiselt 19,8% kulutustest (vt tabel 2). Teiseks saab riik kasu seeläbi, et on üks suurimaid pankrotivõlausaldajaid (40% nõuetest; vt tabel 4. Soome pankrotiombudsmani näide võlausaldajate kasu kohta). Maksejõuetuse teenistuse tegevuse üks tulemusi on ka võlausaldajatele suuremate väljamaksete saavutamine. Kolmandaks tuleb arvestada, et maksejõuetuse teenistuse peamise eesmärgi – ärikeskkonna parendamine ja seadusvastaselt tekitatud maksejõuetuste põhjuste selgitamine – tulemus on hoopiski kvalitatiivne ja avaldub erinevates aspektides, mida on raske rahaliselt hinnata. Näiteks peaks ausam ärikeskkond soodustama rohkem ja julgemini investeerima ja laenama, mis on kasulik majanduse toimimisele.

Kohtute spetsialiseerumine ei peaks tooma kaasa kulutusi, kuivõrd spetsialiseerumine põhineb pigem kohtu ressursside ümberjagamisel, kui nende täiendamisel. Samas toob spetsialiseerumine kaasa tulusid, kuivõrd maksejõuetuse asjade lahendamine peaks muutuma kiiremaks ja kvaliteetsemaks, mis omakorda on soodne osapooltele ja Eesti ärikeskkonnale.

Ajutisele haldurile ja haldurile riigi vahenditest tasu ja kulutuste hüvitamise piiri tõstetakse 397 eurolt Vabariigi Valitsuse kehtestatud kuupalga ühekordsele alammäärale.

⁴⁷⁴ Soome eeskujul võiks maksejõuetuse teenistuses töötada kõrge kvalifikatsiooniga juristid, kokku võiks olla seal tööl lisaks juhile veel kolm juristi ja üks tehniline töötaja (sekretär). Seega kokku viis inimest. Maksejõuetuse teenistuse juhi palk võiks olla esimese astme kohtuniku palk, et seda tööd oleksid nõus tähtajaliselt tegema ka kohtunikud, haldurid või maksejõuetusõigusega tegelevad advokaadid. Seega oleks tema palgafond aastas 64 374,9 eurot (4009,40*12*1,338). Kolme juristi palgafond võiks olla ministeeriumi õiguspoliitika juristi palk, seega oleks palgafond aastas 125 236,8 eurot (2600*3*12*1,338). Sekretäri palgafond võiks olla 16 056 eurot (1000*12*1,338). Aastane palgafond kokku oleks 205 667,70 eurot.

⁴⁷⁵ Mõjuanalüüs lk 25, p 2.1.2.

⁴⁷⁶ Mõjuanalüüs lk 66, p 6.1.

Nimetatud alammäär aastal 2020 on 584 eurot kuus. Seega tõuseb ülempiir 47%. Teisest küljest sätestatakse, et riigi vahenditest halduri tasu ja kulutuste hüvitamisel arvestatakse tasu ja kulutused sarnaselt riigi õigusabi seaduses sätestatud korras. Riigi õigusabi tunnihind on valdavalt 50 eurot tunnis. Seni kehtiva õiguse järgi on halduri tunnitasu määr 96 eurot. On võimalik, et hüvitatava summa määr väheneb, kui ka see, et suureneb oluliselt tundide arv, mille eest halduril tekib realselt tasu saamise võimalus (madalam tunnihind, kõrgem piirmäär). Aastal 2018 hüvitati riigivahenditest ajutise halduri tasu 333 699,81 euro ja halduri tasu 118 678,83 euro ulatuses, kokku 452 378,64 euro ulatuses (sisaldab halduri tasule lisanduvat käibemaksu).⁴⁷⁷ Kui vaadata 2015-2018. aastate keskmist, hüvitati riigivahenditest ajutise halduri tasu 151 875,74 euro ja halduri tasu 84 531,71 euro ulatuses, kokku 236 407,46 euro ulatuses (sisaldab halduri tasule lisanduvat käibemaksu).⁴⁷⁸ Arvestades ühelt poolt hüvitatava summa piirmäära tõstmist ja teiselt poolt tasu arvutamise aluseks oleva tunnitasu piirmäära langetamist, siis summa ei peaks muutuma. Samuti on tegemist piirmääraga, mis tähendab, et alati ei ole tegemist piirmäärale vastava summa välja mõistmisega.

Nõuete kaitsmise kirjalikuks muutmine aitab kokku hoida võlausaldajate kulusid, sh riigi kulusid nõuete esitamisel ja kaitsmisel. See peegeldub nii menetluskuludes kui ka ajas, mis kulus varem nõuete tunnustamisele ning mis hagita menetluses peaks pooltelt vähem ressursi nõudma. Teiselt poolt väheneb riigilõivu laekumine, kuivõrd nõuete tunnustamise vaidlusi ei lahendata enam hagimenetluses, vaid võlausaldajate nimekirja kinnitamisel hagita menetluses, mille käigus kontrollitakse ka nõuded (nõuete kaitsmise ja tunnustamise korra muutmine).

Aastal 2018 esitati maakohtutesse 102 hagi nõude tunnustamiseks. Kokku saabus 2018. aastal maakohtutesse 15 382 hagimenetlust,⁴⁷⁹ millest nõude tunnustamise hagid moodustavad 0,66%. Neilt tasutud riigilõivud moodustasid kokku 30 600 eurot.⁴⁸⁰ Maakohtute 2018. aasta eelarve oli 37 276 011 eurot,⁴⁸¹ millest 30 600 eurot moodustab 0,082%.

Ringkonnakohtutesse saabus 2018. aastal 1315 apellatsioonimenetlust, sh pankrotiasju 58.⁴⁸² Neist kõik ei ole nõude tunnustamise vaidlused, kuid täpsemad andmed puuduvad. Saab öelda, et nõude tunnustamise vaidluse asjad moodustavad ringkonnakohtus vähem kui 4,4% apellatsioonimenetlustest. Ka apellatsioonkaebuse esitamisel ringkonnakohtusse tuleb tasuda riigilõivu 300 eurot (RLS § 59 lg 15), mis 58 menetluse puhul oleks 17 400 eurot. Tegelikult

⁴⁷⁷ Justiitsministeeriumi andmed.

⁴⁷⁸ Justiitsministeeriumi andmed.

⁴⁷⁹ ESIMESE JA TEISE ASTME KOHTUTE MENETLUSSTATISTIKA 2018. a KOONDANDMED, 2018. a jooksul saabunud asjade arv ja lahendatud asjade arv ning keskmine menetlusaeg ja asjade lahendamise jõudlus, lk 1. Kättesaadav: https://www.kohus.ee/sites/www.kohus.ee/files/elfinder/dokumendid/i_ja_ii_astme_kohtute_2018._a_statistilise_d_koondandmed.pdf.

⁴⁸⁰ 102 hagi x 300 eurot = 30 600 eurot.

⁴⁸¹ Harju Maakohtu 2018. a eelarve kokku 20689249 eurot, kättesaadav: https://www.kohus.ee/sites/www.kohus.ee/files/elfinder/dokumendid/harju_maakohus_0.pdf. Tartu Maakohtu 2018.a eelarve kokku 7 317 363 eurot, kättesaadav: https://www.kohus.ee/sites/www.kohus.ee/files/elfinder/dokumendid/tartu_maakohus.pdf. Viru Maakohtu 2018. a eelarve kokku 4 567 388 eurot, kättesaadav: https://www.kohus.ee/sites/www.kohus.ee/files/elfinder/dokumendid/viru_maakohus_0.pdf. Pärnu Maakohtu 2018. a eelarve kokku 4 702 011 eurot, kättesaadav: https://www.kohus.ee/sites/www.kohus.ee/files/elfinder/dokumendid/parnu_maakohus_0.pdf.

⁴⁸² ESIMESE JA TEISE ASTME KOHTUTE MENETLUSSTATISTIKA 2018. a KOONDANDMED, 2018. a jooksul saabunud asjade arv ja lahendatud asjade arv ning keskmine menetlusaeg ja asjade lahendamise jõudlus, lk 3. Kättesaadav: https://www.kohus.ee/sites/www.kohus.ee/files/elfinder/dokumendid/i_ja_ii_astme_kohtute_2018._a_statistilise_d_koondandmed.pdf.

ei ole kõik 58 menetlust nõude tunnustamise vaidlused ehk eeldatav riigilõivu laekumine on väiksem. See moodustab ringkonnakohtute kogu eelarvest, mis oli 2018. aastal 10 311 142 eurot,⁴⁸³ 0,17%.

Deposiidi tasunud võlausaldaja õigus esitada deposiidi hüvitamise nõue toob samuti kaasa muutused riigilõivu laekumises. Kui varem pidi võlausaldaja deposiidi hüvitamiseks esitama kohtusse hagiavalduse ja maksuma sellelt riigilõivu vastavalt hagi hinnale, siis muudatuse kohaselt lahendab kohus nõude hagita menetluses. Sellisel juhul peab võlausaldaja tasuma riigilõivu avalduselt 15 eurot (RLS § 59 lg 10). Alates 2007. a on selline nõue kohtule esitatud vaid 13 korral,⁴⁸⁴ mistõttu see ei mõjuta oluliselt riigilõivu laekumist.

Haldurid vabastatakse tagasivõitmise hagide esitamisel riigilõivu maksmisest. Ühelt poolt vähendab see riigilõivu laekumist (täpseid andmeid ei ole saanud), teiselt poolt aitab aga suurendada pankrotivara, millest saab seega ka rohkem kasu riik, kes on üks suurimaid võlausaldajaid. Võimalik, et riigi tulu võib ületada riigilõivuna tasutud summasid.

8. RAKENDUSAKTID

Seaduse jõustumisega kaasneb vajadus:

- 1) tunnistada pankrotiseaduse § 60 lõike 5 alusel kehtestatud justiitsministri 30. detsembri 2009. a määruse nr 48 „Pankrotihalduri toimikule ja pankrotimenetluses koostatavatele dokumentidele esitatavad nõuded“ § 4 lõike 7 punkt 5 kehtetuks;
- 2) muuta Vabariigi Valitsuse seaduse § 41 lõike 2 alusel kehtestatud justiitsministri 19. augusti 2015. a määrust nr 27 „Konkurentsiameti põhimäärus“. Määruse muutmise kavand on lisatud eelnõu seletuskirjale (seletuskirja lisa 1);
- 3) kehtestada pankrotiseaduse § 192² lõike 2 alusel määrus „Konkurentsiameti maksejõuetuse teenistuse põhimäärus“. Määruse kehtestamise kavand on lisatud eelnõu seletuskirjale (seletuskirja lisa 1);
- 4) kehtestada pankrotiseaduse § 23 lg 5¹ ja § 65 lg 11² alusel määrus, millega reguleeritakse ajutise halduri ja pankrotihalduri tasumäärasid tasu hüvitamisel riigi vahenditest. Määruse kehtestamise kavand on lisatud eelnõu seletuskirjale (seletuskirja lisa 1).

Pankrotiseaduse § 192² lõige 2 on uus volitusnorm, mille kohaselt valdkonna eest vastutav minister kehtestab maksejõuetuse teenistuse põhimääruse. Pankrotiseaduse § 23 lõikes 5¹ ja § 65 lõige 11² on uued volitusnormid, mille alusel valdkonna eest vastutav minister kehtestab ajutise halduri ja pankrotihalduri tasu ja kulutuste riigi vahenditest hüvitamise määrad ja korra.

9. SEADUSE JÕUSTUMINE

⁴⁸³ Tallinna Ringkonnakohtu eelarve 2018. a oli 7 263 804 eurot, kättesaadav: https://www.kohus.ee/sites/www.kohus.ee/files/elfinder/dokumentid/tartu_ringkonnakohus.pdf. Tartu ringkonnakohtu eelarve 2018. a oli 3 047 338 eurot, kättesaadav: https://www.kohus.ee/sites/www.kohus.ee/files/elfinder/dokumentid/tartu_ringkonnakohus.pdf.

⁴⁸⁴ Otsing märksõnaga „PankrS § 30 lg 3“ Riigi Teataja kohtulahendite andmebaasis. Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/kohtulahendid/otsingutulemus.html?aktiivneTab=KOIK&sort=LahendiKuulutamiseAeg&asc=false&kohtuasjaNumber=&lahendiKpvAlgus=&lahendiKpvLopp=&menetluseKpvAlgus=&menetluseKpvLopp=&kohus=&kohtunik=&annotatsiooniSisu=&menetluseLiik=&lahendiLiik=&ekliNumber=&lahendiTeKst=pankrS+C2%A7+30+lg+3>. Otsing annab 11.07.2018 välja 18 tulemust, kuid lahendid nr 2-12-27868/35, nr 2-12-30886, nr 2-12-28472, nr 2-09-41725, nr 2-10-46190 ei käsitle nõuet PankrS § 30 lg 3 alusel. Rahuldati nõuded lahendites nr 2-15-8925, nr 2-15-9090, nr 2-14-56860, nr 2-11-14108 (kompromiss), nr 2-11-11280/16, nr 2-07-23604.

Eelnõu § 1 punktid 10, 14, 16, 17, 19, 20, 25, 31–33, 47, 109 ja 118, § 4, § 10 ja § 15 punkt 5 jõustuvad Riigi Teatajas avaldamisele järgneval päeval. Nimetatud punktides esitatud muudatusettepanekute kiirem jõustumine on vajalik tulenevalt COVID-19 koroonaviiruse mõjudest majanduslikule olukorrale. Tegemist on muudatusettepanekutega, millel on kiire mõju pankrotimenetluse kiirendamisele ja mis võimaldavad muuta saneerimiskavasid ning võlgade ümberkujundamise kavasid. Selliselt tagatakse pankrotimenetluste väiksem koormus osapooltele, sh kohtutele ning võimaldatakse saneerimiskava täimisega hätta jäänud ettevõtjatele või võlgade ümberkujundamise kava täimisega hätta jäänud füüsilistele isikutele paindlikumaid võimalusi kava muutmiseks.

Muus osas jõustub seadus 2021. aasta 1. jaanuaril. Jõustumisaeg on valitud, arvestades eelnõu menetlemise eeldatavat aega ning vajadust jätta seaduse rakendajatele ettevalmistusaeg uue regulatsiooni kohaldama hakkamiseks. Eelkõige on ettevalmistusajaga vaja seoses kohtute spetsialiseerumise, halduri tasu arvestamise aluste muutmise ja Konkurentsiameti juurde maksejõuetuse teenistuse loomisega.

10. EELNÕU KOOSKÕLASTAMINE, HUVIRÜHMAD KAASAMINE JA AVALIK KONSULTATSIOON

Eelnõu esitati kooskõlastamiseks eelnõude infosüsteemi (EIS) kaudu [19-1066/01](#) ja arvamuse avaldamiseks Riigikohtule, Eesti Kohtunike Ühing, Õiguskantsleri Kantseleile, Eesti Advokatuurile, Eesti Advokatuuri maksejõuetusõiguse komisjonile, Eesti Juristide Liidule, Eesti Kaubandus-Tööstuskojale, Notarite Kojale, Teenusmajanduse Kojale, Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Kojale, Tartu Ülikooli õigusteaduskonnale, Tallinna Tehnikaülikooli õiguse instituudile, Eesti Võlausaldajate Liidule, Eesti Pangaliidule, Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liidule, Eesti Väärtpaberikeskusele, Paul Varulile, Kersti Kerstna-Vaksile. Seletus märkustele on antud seletuskirja lisis 2.

Algatab Vabariigi Valitsus 18. mail 2020. a

Vabariigi Valitsuse nimel

(allkirjastatud digitaalselt)

Heili Tõnisson

Valitsuse nõunik