



KONKURENTSIAMET

Asekantsler Mari-Liis Mikli  
Nõunik Ilona Põld

Justiits- ja Digiministeerium

Teie: 17.02.2025 nr 1-12/1667

Meie: 03.03.2025 nr 12-1/2025-007-2

### Maksejõuetuse teenistuse arvamus

Maksejõuetuse teenistus tänab Teid võimaluse eest esitada oma nägemus, arvamus ja ettepanekud 07.12.2022.a Euroopa Liidu Parlamendi ja Nõukogu ettepaneku kohta teatud maksejõuetusõiguse aspektide harmoniseerimise osas (edaspidi nimetatud ka harmoniseerimisetpanek).

Maksejõuetuse teenistus leiab jätkuvalt, et mistahes maksejõuetusmenetlused on olulise avaliku huviga menetlused (sh avalikud teenused), mida peavad Eestis ja Euroopa Liidus läbi viima ausad, erapooletud, sõltumatud ning piisavate majandus- ja õiguslaste teadmiste ja laiapõhjalise töökogemusega pädevad (ainuisikulised?) haldusorganid võlausaldajate ja võlgnike huvide tasakaalustatud kaitseks ning seda kõike võimalikult madalate kuludega.

Maksejõuetuse teenistus leiab, et Eestil on võimalus harmoniseerimisetpaneku ajendil nutikalt teha osaline maksejõuetusõiguse ülevaatus, et konsolideerida ja ümber mõtestada seni kättesaadavaid maksejõuetusvaldkonnas pakutavaid avalikke teenuseid ning tuua sisse erinevaid uusi mitmekülgseid tehnoloogilisi võimalusi, et maksejõuetusmenetlusi läbipaistvalt, odavamalt ja kiiremini läbi viia.

Maksejõuetuse teenistus pooldab maksejõuetusvaldkonnas teatud avalike teenuste konsolideerimist ühte riigile kuulvasse kompetentsikeskusesse, et tõsta teadlikkust ja kompetentse, vähendada oluliselt bürokraatiat (dubleerimist menetlus- ja järelevalvetoimingutes), vähendada märkimisväärselt menetlemisega seonduvaid kulusid ja juhtida neid avalikke teenuseid riigi kasutuses olevate andmete ja tehnoloogiliste lahendustega reaalselt paremini kui seni.

Maksejõuetuse teenistuse arvates **sobivad** harmoniseerimisetpanekus nimetatud *pre-pack proceedings* ja *simplified winding-up proceedings of microenterprises* Eesti õigus- ja majanduskeskkonda kui avalikud teenused, mis teenivad võlausaldajate ja võlgnike tasakaalustatud huve.

Põhjendame seda Teile alljärgnevalt:

I Olgugi, et Eesti on väidetavalt *simplified winding-up proceedings of microenterprises* menetluste vastu, on Eestis need maksejõuetusmenetlused oma olemuselt ammu olemas ja praktikas kasutusel. Hetkel on need kõik raagevad pankrotimenetlused ehk varatute juriidilisest isikute võlgnike pankrotimenetlused, mis saadetakse maakohtute poolt raugemise situatsioonis Maksejõuetuse teenistusele riikliku järelevalve teostamiseks ehk võlgniku maksejõuetusele eelneva käitumise kontrolliks. Aastal 2024 oli selliseid varatuid võlgnikke ja menetlusi kokku 193.<sup>1</sup> Need Eestis hetkel pankrotiseaduses reguleeritud menetlused on harmoniseerimisettepaneku käsitluse kohaselt *simplified winding-up proceedings*.

Maksejõuetuse teenistusel tekib siinkohal paar olulist küsimust:

- 1) kas harmoniseerimisettepaneku rakendamise korral tuleks liikmesriigil st Eestil riiklikust järelevalvest ehk võlgniku käitumise kontrollist loobuda, sest harmoniseerimisettepanek võlgniku eelneva käitumise kontrolli (st nt maksejõuetuse põhjuste uurimist) ei sätesta. Võttes arvesse Maksejõuetuse teenistusele pandud missiooni tagada ausamat ja paremat Eesti ärikeskkonda ja õigustatud avaliku huvi esindamist, ei saa teenistus pooldada maksejõuetuse põhjuste uurimise ja varatu juriidilisest isikust võlgniku juhtide maksejõuetusele eelneva käitumise kontrolli lõpetamist, sest sellega kahjustataks omakorda ärikeskkonnas tegutsevaid võlausaldajaid.
- 2) kes (st mis haldusorgan, inglise keeles *the competent authority*) harmoniseerimisettepaneku rakendamise korral varatute juriidilisest isikust võlgnike avaldusi *simplified winding-up proceedings* menetlustes menetleks, sest harmoniseerimisettepaneku artikli 39 kohaselt **ei pea** maksejõuetushaldurit (*Eesti mõistes kas ajutist haldurit või pankrotihaldurit*) nimetama ning menetlust läbi viima kohus.
- 3) kes ja kuidas harmoniseerimisettepaneku rakendamise korral nimetatud *simplified winding-up proceedings* menetlusi tulevikus rahastaks.

Maksejõuetuse teenistus on valmis nimetatud mikroettevõtete avaldusi lihtsustatult nende sundlõpetamiseks ise menetlema ja menetlusi läbi viima. Sellekohase ettepaneku on teenistus Teile (ministri) teinud sisuliselt juba eelmisel aastal 08.01.2024.a oma 2023.a tegevusaruandes. Kasutegur oleks menetluse kiirus, sest menetlus on ühe haldusorgani käes ning üldine menetluskulude kokkuhoid. Kui hetkel küsivad ajutised haldurid ühe varatu juriidilise isiku kohta raporti koostamise keskmiselt eest ligi 3000 (kolm tuhat) eurot (koos käibemaksuga) kulutades selle koostamisele umbes 15 (viisteist) töötundi, siis üks teenistuse järelevalveametnik (menetleja) saab sama töötasu eest menetleda vähemalt 10 (kümne) varatu juriidilise isiku avaldust. Lisades veel tehisarvu ja muu tehnoloogilise võimekuse, siis ilmselt 100 (saja) varatu juriidilise isiku avaldust. Jääksid ära mitmed dubleerivad tegevused st näiteks menetluskeskkondi ja menetlust puudutavaid (digi)toimikuid ja protsesse oleks üks.

II Olgugi, et Eesti on väidetavalt *pre-pack proceedings* menetluste vastu, on Eestis need maksejõuetusmenetlused samuti sisuliselt aastast 1992 olemas ja praktikas kasutusel st hetkeseisuga on need menetlused oma olemuselt klassikalised võistlevad kahe-etapilised pankrotimenetlused, kus eelmenetluses ajutine haldur kui sõltumatu erapooletu ekspert täidab PankrS § 22 toodud ja teeb kohtu ülesandel muid ülesandeid ning pankroti väljakuulutamisest alates täidab (*kas see sama või uus määratud*) pankrotihaldur ainuisikulise haldusorganina pankrotiseadusest tulenevaid avalik-õiguslikke ülesandeid juriidilisest isikust pankrotivõlgniku suhtes seoses tema vara müügiga ja võlausaldajate nõuete tuvastamise ja kontrollimisega. Seega on Euroopa Liidus arutlusel olevad *pre-pack proceedings* käsitletavad Eesti pankrotimenetluse

---

<sup>1</sup> Käesoleva st 2025. aasta veebruarikuu lõpu seisuga on selliseid võlgnikke ja menetlusi kokku juba 41, eelmisel aastal samas ajavahemikus oli 23. Vaata ka Maksejõuetuse teenistuse 2024.a tegevusaruannet.

analoogina.

Harmoniseerimisettepaneku kohaselt hakkaksid *pre-pack proceedings* koosnema samuti kahest etapist:

- 1) eelmenetlusest, milles tuleks uurida võlgniku makseraskustele eelnevat varasemat käitumist (raskeid juhtimisvigu, tehinguid), tuvastada võlgnikule kuulunud ning kuuluvad varad ja kohustused, peatada täitemenetlused ja seada käsutuskeeld teatud järelevalvega teatud ajaks; ning
- 2) hilisemast etapist, kus koheselt kiiresti müüakse võlgniku varad ausa, erapooletu, sõltumatu vahemehe (näiteks *finants- ja/või maksejõuetusombudsmanist haldusorgani, mistahes kaubandus- ja tööstuskoja vahekohtu, riikliku lepitaja*) kontrolli all riigile kuulavas elektroonilises oksjonikeskkonnas maha, saadud raha jagatakse võlausaldajatele ning kiiresti sundlikvideeritakse ka juriidilisest isikust võlgnik. *Pre-pack proceedings* menetluses müüakse võlgniku majandusüksus (ettevõtte) st võlgnik ei jätka majandustegevust.

Seda sama ideed on kandnud ja kannab ideoloogiliselt ka Eesti kehtiv pankrotiseadus. Pigem on Eestis pankrotimenetlus disainitud seniste praktikute poolt nii, et enim rõhku on kohe pankrotimenetluse alguses pandud nõuetele st et nõuded oleksid kindlasti kahe kuu jooksul esitatud, vastuväited esitatud, nõuded koheselt kontrollitud jne. Teistes liikmesriikides näiteks Hollandis on pankrotimenetluses rõhku pandud eeskätt kõigepealt võlgniku vara tuvastamisele ja selle kiirele maha müümisele ning pärast seda kui need menetlustoimingud on tehtud, saavad pankrotimenetluses tuvastatud päris võlausaldajad (mitte võlgniku lähikondsed) alles oma nõuded kuhugi esitada. Riigi Tugiteenuste Keskus kui keskne tugiorgan võiks näiteks Eestis raha võlausaldajatele välja maksta. Nii või teisiti, kogu menetlus ei tohiks õigete tehnoloogiliste vahenditega ja ühe maksejõuetusmenetluskeskuse st haldusorgani vedamisel Eestis aega võtta rohkem kui 4 (neli) - 6 (kuus) kuud.

Maksejõuetuse teenistusel tekkis harmoniseerimisettepanekust tulenevalt *pre-pack proceedings* osas paar olulist küsimust (teemat):

- 1) harmoniseerimisettepanek jätab hetkel selgelt sätestamata millises faasis *pre-pack proceedings* menetlust liikmesriik kasutada saab või peab. Kohati käib harmoniseerimisettepanekus jutt *pre-insolvency* ehk maksejõuetuse (maksejõuetusraskustele) eelnevast faasist, mis omakorda tekitab küsimuse, kas Euroopa Liit asub reguleerima pealtnäha täiesti elujõuliste äriühingute tavapäraselt majandustegevust (sh vabatahtlikku likvideerimisprotsessi) ja sunnib ettevõtteid oma vara oksjonil liikmesriigi regulatsiooni ja kontrolli all müüma, sest tekstist ei nähtu üheselt, et tegemist on püsiva maksejõuetuse või ajutiste maksejõuetusraskustega seotud etapiga.
- 2) harmoniseerimisettepanek jätab hetkel selgelt sätestamata kas *pre-pack proceedings* menetlus on või peab olema automaatselt tunnustatav kõigis EL liikmesriikides st kas tegemist on või saab olla piiriülese menetlusega, mille õiguslikud tagajärjed on ELi ülesed.
- 3) Maksejõuetuse teenistuse hinnangul ei saa harmoniseerimisettepanekus toodud *pre-pack proceedings* menetluses kasutada üksnes *the-best-interest-of-creditors* testi, vaid tuleb kasutada ka *balance sheet* ja *liquidity* teste st kõiki kolme testi, et tuvastada võlgniku majanduslik seisund, varad ja kohustused.
- 4) harmoniseerimisettepanek jätab hetkel selgelt sätestamata kes, millal ja kuidas menetleb võlausaldajate nõudeid *pre-pack proceedings* menetlustes.
- 5) Maksejõuetuse teenistuse arvates on harmoniseerimisettepaneku artiklis 31 sätestatud võimaliku maksejõuetushalduri vastutuse liik (*civil liability* ehk *tsiviilvastutus*) väär, kuivõrd tegemist on avalik-õigusliku funktsiooni täitmiseiga mistahes isiku poolt, kes täidab liikmesriigi delegeritud ülesandeid õigusaktide alusel. Sama liiki vastutus on ka

võlausaldajate komitee *creditors committee* liikmetel (kui haldusorgani liikmetel), mis on sätestatud artiklis 66.

- 6) kes ja kuidas harmoniseerimisettepaneku rakendamise korral nimetatud *pre-pack proceedings* menetlusi tulevikus rahastaks.

### III Maksejõuetuse teenistuse muud tähelepanekud harmoniseerimisettepaneku osas:

- 1) Maksejõuetuse teenistus leiab, et harmoniseerida ei saa teemasid, kui ei saada üksteisest aru. Euroopa Liidus on maksejõuetusvaldkonnas harmoniseerimata järgmised elementaarsed põhimõisted, millest mistahes menetleja või menetlusosaline kas siseriiklikult või piiriülevalt peaks lähtuma, nagu näiteks „*maksejõuetus*“, „*suutmatus tasuda võlgu*“, „*maksete peatumine*“, „*tõenäoline või ilmne suutmatus tasuda võlgu*“, „*overindebtedness*“ Mõistete teemal on tehtud uurimustöid ning avaldatud hiljaaegu ka üks teos, mis kritiseerib Euroopa Liidu tasandil mõistete jätkuvat puudumist: [Definition of Insolvency ~ Book ~ Larcier-Intersentia](#)
- 2) Maksejõuetuse teenistus leiab, et harmoniseerimisettepaneku artiklites 13 – 16 nimetatud kontod ja keskregister ei saa olla mõeldud vaid pangakontode jaoks, vaid kaasata tuleb finantsjärelevalveasutuste kaudu ka kõigi makseasutuste ja makseteenuseid pakkuvate teenuseosutajate maksekontod, et võlgniku varadest kiire ülevaade saada.
- 3) Maksejõuetuse teenistus leiab, et nii kaua kui Euroopa Liidu liikmesriigid lubavad juriidilistel isikutel tegutseda enda liikmesriigi ärikeskkonnas omamata korrektseid raamatupidamise alg- ja kuludokumente ning saamata raamatupidamise korraldamata jätmise eest kriminaalvastutust, ei saa mitte ükski maksejõuetusmenetlus olla võlausaldajate ja/või liikmesriigi jaoks odav ja kiire.
- 4) Maksejõuetuse teenistus leiab, et Euroopa Liidus on viimane aeg algatada sisuline diskussioon maksejõuetusvaldkonnas piiriülevalt tegutsevate maksejõuetushaldurite järelevalve teostamise osas st maksejõuetushaldurite avalik-õiguslike funktsioonide täitmise üle puudub juba viimased 25 aastat riiklik järelevalve.
- 5) Maksejõuetuse teenistus leiab, et mistahes tähtaegu näiteks kohustust esitada pankrotiavaldus kolme kuu jooksul või tehingute tagasivõitmise tähtaegu (*näiteks 4 aastat*) ei ole otstarbekas harmoniseerida Euroopa Liidu tasandil liikmesriikide erineva arengutaseme ning sotsiaalmajanduslike tegurite tõttu.
- 6) Maksejõuetuse teenistus leiab, et harmoniseerimisettepanekus nimetatud *creditors committee* olemus (st milline õigus selle organi tegevusele täpselt kohalduma hakkab) tuleks enne edasist õiguslikku reguleerimist üheselt selgeks teha.

Soovime Teie jõudu ja edu saanud ettepanekute menetlemisel!

Heale haldusele lootes,

Maksejõuetuse teenistuse nimel

(digiallkirjastatud)  
Signe Viimsalu  
juhataja