

Lp Kalle Laanet
Justiitsminister
Justiitsministeerium
info@just.ee
Ilona.Pold@just.ee

Teie 26.02.2024 nr 10-4/2019-1
Meie 25.03.2024 nr 1-2/161-1

Eesti Advokatuuri seisukohad maksejõuetuse teenistuse ettepanekute osas

Täname, et annate advokatuurile võimaluse avaldada arvamust maksejõuetuse teenistuse poolt oma 2023. aasta tegevusaruande raames 08.01.2024 Justiitsministeeriumile esitatud ettepanekute osas, mis puudutavad vähemalt pankrotiseaduse (PankrS) aga võimalik, et ka muude seotud õigusaktide muutmist või uute õigusaktide väljatöötamist.

Alljärgnevalt esitab advokatuur oma arvamuse nimetatud ettepanekute kohta. Arvamus on esitatud sama numeratsiooni kasutades, nagu see maksejõuetuse teenistuse 08.01.2024 kirjas ministeeriumile esile toodud on.

1. Advokatuur ei näe vajadust PankrS § 13 lg 1 ja 2 muutmiseks selliselt, et lisataks võlgnikule vajadus juba pankrotiavalduse esitamise etapis ise selgitada ja põhjendada, millal ja milliste väliste või sisemiste teguritega seoses maksejõuetus tekkis ning mis on maksejõuetuse põhjused koos kohustusega esitada täiendavat informatsiooni võlgniku tegevuse ja käitumise kohta. PankrS § 13 lg 1 ja 2 järgi on võlgnikul juba praegu kohustus oma maksejõuetust põhistada koos maksejõuetuse põhjustega ning PankrS § 85 lg 1 järgi on võlgnikul ka teabe andmise kohustus nii enne kui ka peale pankroti välja kuulutamist. Võlgniku poolt pankrotiavalduse esitamine tuleks hoida võimalikult lihtsana, et makseraskustesse sattumisel ei saaks liigsed formaalsused ning esitatavate andmete maht ja detailsus pankrotiavalduse esitamisel takistuseks. Võlgnik peaks olema võimeline esitama pankrotiavalduse iseseisvalt ilma juriidilist kõrgharidust omavate asjatundjate abita ning ilma ebamõistliku kartuseta enda süüstamise ees. Võlgniku pankrotiavalduse esitamisele täiendavate nõuete lisamine võib viia soovitud vastupidise tulemuseni, kus võlgnike poolt esitatavate pankrotiavalduste maht väheneb ning sellest tulenevalt võib maksejõuetute isikute tsiviilkäibest eemaldamine võtta kokkuvõttes senisest veelgi rohkem aega ja ressursse.

2. Me ei toeta varatu juriidilisest isikust võlgniku esitatud pankrotiavalduse menetlejate ringi ja korra muutmist selliselt, et pankrotiavaldus esitataks otse Maksu- ja Tolliametile või maksejõuetuse teenistusele. Esmajoones näeme sellise muudatuse võimalikku vastuolu Eesti Vabariigi põhiseaduse (PS) §-ga 146, mis sätestab võimude lahususe ja kohtupidamise sõltumatuse põhimõtte. Vajab täiendavat analüüsimist, kas muudatuses loetletud

pankrotiavalduse esitamisele järgnevad toimingud on pelgalt tehnilised toimingud või siiski õigusemõistmine, mis kuulub kohtute ainupädevusse.

Täiendavalt võib selline muudatus tekitada ebaselgust õiguskorras - milliste kriteeriumite alusel loetakse võlgnik varatuks, kes selle üle otsustab, kas võlgnik võib ise valida, kuhu pankrotiavaldus esitada. Võlgniku poolt pankrotiavalduse esitamise kord peaks olema võimalikult lihtne, selge ja ka ühetaoline.

3. Ärikeelu kohaldamine

- a. Me ei toeta ärikeelu kohaldamise võimaluse laiendamist kõigile PankrS § 117 nimetatud võlgniku lähikondsetele, kuna pole selge, millised elulised asjaolud võiksid õigustada nende isikute põhivabadustesse sekkumise. Silmas tuleb pidada, et pankrotimenetluses kohaldatav ärikeeld ei ole karistusõiguslik abinõu, vaid preventiivne õiguskaitsevahend. PankrS § 19 lg-s 1 ja 3 on juba nimetatud isikud, kelle teod saavad olla põhjuslikus seoses maksejõuetuse tekkimise või võlausaldajate nõuete täitmise takistamisega.
- b. Ärikeeld on oma olemuselt intensiivne ettevõtlusvabaduse riive, mille kohaldamine peab igal üksikul juhul olema proportsionaalne ja põhjalikult kaalutud. Seega on ärikeelu kohaldamine vaieldamatult õigusemõistmine PS § 146 tähenduses, mis tähendab, et selle üleandmine haldusorganile oleks otseses vastuolus võimude lahususe põhimõttega. Lisaks peab ärikeelu kohaldamine alluma kohtulikule kontrollile, kus kõrgema astme kohus kontrollib madalama astme kohtu poolt kohaldatud ärikeelu õiguspärasust. Olukorras, kus ärikeeldu kohaldaks haldusorgan, alluks selle kontrollimine halduskohtule. Siin võib tõusetuda täiendav küsimus kohturessursi jaotamise otstarbekusest, kuna halduskohtutes, erinevalt maakohtutest, ei ole hetkel maksejõuetusmenetluste lahendamisele spetsialiseerunud kohtunikke. Vahemärkusena toome esile, et maksejõuetuse teenistus ise näeb, et sellised spetsialiseerunud kohtunikud peaksid just tegutsema maakohtute juures (vt p 10).
- c. Puudub eluline vajadus muuta isikute ringi, kes saavad taotleda ärikeelu kohaldamist. PankrS § 91 järgi ei kohalda kohus ärikeeldu mitte konkreetse taotluse alusel, vaid omal algatusel, kui talle saavad teatavaks ärikeelu kohaldamise vajalikkust põhistavad asjaolud. Seadus ei piira isikute ringi, kes saavad kohtule vastavaid asjaolusid avaldada. Kohtupraktikas on jaatatud pankrotihalduri õigust ise kohtule ärikeelu kohaldamise taotlus esitada.
- d. Advokatuuril ei ole võimalik võtta seisukohta ärikeelu ajalise kehtivuse muutmise osas, kuna ebaselgeks jääb, kas muudatusega soovitakse laiendada PankrS § 91 lg-s 3 nimetatud aluseid, millisel juhul saab praegu ärikeeldu kohaldada kuni kolm aastat pärast pankrotimenetluse lõppu või soovitakse ärikeelu kehtivust veelgi pikendada võrreldes PankrS § 91 lg-ga 3. Võib möönda, et praktikas esineb olukordi, kus ärikeelu kohaldamise vajadus selgub alles pankrotimenetluse lõpus, mistõttu ei täida ärikeelu taotlemine ja määramine selles menetlusetapis enam enda eesmäärke. Samas põhimõtte, mille kohaselt kehtib ärikeeld pankrotimenetluse lõpuni, sätestati seaduses alles 01.07.2022, st tegemist on ajakohase seaduse muudatusega. Peame iseenesest põhjendatuks, et kaalumist vajab, kas PankrS § 91 lg-sse 3 võiks lisada, et ärikeeldu saab sättes nimetatud alustel kohaldada ka juhul, kui pankrotiavalduse menetlus on lõppenud raugemisega pankrotti väljakuulutamata.

4. Üldistatult oleme seisukohal, et pankrotimenetluse kohtulikku järelevalvet ei ole võimalik ära kaotada, kuna õigusemõistmist ei saa üle anda haldusorganile ka juhul, kui võlausaldajad ei ole menetlusest huvitatud. Seetõttu oleme selgelt sellekohasele ettepanekule vastu.

5. Toetame maksejõuetusteenuste osas igakülgset täiendava ja täpsema statistika koostamist, et vastavatest andmetest maksejõuetusõigusega seonduvate otsuste tegemisel lähtuda. Samas ei pea me õigeks maksejõuetuse teenustega seonduvate riigilõivude tõstmist, sest vastavad teenused peavad olema kergesti kättesaadavad ega saa kanda iseseisvat eesmärki vastavat teenust olulises ulatuses finantseerida riigilõivudest. Maksejõuetuse teenuste laiemaks eesmärgiks peab jääma makseraskustesse sattunud isikute abistamine ja tervendamine ning püsivalt maksejõuetute isikute tsiviilkäibest eemaldamine ja vastavate teenuste kättesaadavus ei või muutuda takistuseks menetlusega kaasnevate riigilõivude tõttu.

6. Maksejõuetuse teenistus teeb ettepaneku kas Justiitsministeeriumi või maksejõuetuse teenistuse juurde luua pankrotihaldurite, saneerimisnõustajate, likvideerijate, usaldusisikute ja võlanõustajate tegutsemisõigust andev ja ära võttev haldusorgan. Lisaks on maksejõuetuse teenistuse aastaaruandes väide, et hetkel kehtiva õiguse kohaselt ei saa mitte ükski (haldus)järelevalvet teostav organ pankrotihalduri kutse kandjalt talle antud tegutsemisõigust ära võtta. Seoses eeltooduga juhime tähelepanu, et AdvS § 15 lg 1 ja § 19 lg 2 p 5 kohaselt on advokatuuri aukohtul kui vandeadvokaadist pankrotihalduri üle distsiplinaarmenetluse läbiviijal õigus distsiplinaarkaristusena pankrotihaldurina tegutsemise õiguse ära võtmine kuni viieks aastaks.

Ka ei toeta me ettepanekut luua Justiitsministeeriumi või maksejõuetuse teenistuse juurde kõigi maksejõuetuse valdkonnas avalikke ülesandeid täitvate pankrotihaldurite, saneerimisnõustajate, likvideerijate, usaldusisikute (ja võlanõustajate) register. Samuti ei toeta me teenistuse ettepanekut võtta registripidamise kohustus Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite kojalt (koda) ära. Puutuvalt etteheitesse, mille kohaselt koda ei täida PankrS §-s 59 nimetatud ülesandeid, on advokatuurile teadaolevalt ettepaneku tegemiseni viinud see, et koda ei avalda oma kodulehel andmeid pankrotimenetluste kohta, milles isik on kinnitatud halduriks. Selline kohustus tuleneb PankrS § 59 lg 2 p-st 7, mida võib pidada iganenuks. Andmed selle kohta, millistes menetlustes isik haldurina tegutseb, on võimalik saada väljaandest Ametlikud Teadaanded (millele viidatakse ka koja veebilehel pankrotihaldurite otsingu juures) ning nii koja kui pankrotihaldurite koormamine selleks, et üle kinnitada muudest allikatest pärinevaid PankrS § 59 lg 2 p 7 mõttes vaid statistilist tähendust omavaid andmeid, on põhjendamatu. PankrS § 59 lg 2 p 7 tuleks tunnistada kehtetuks.

7. Me ei toeta eelpool nimetatud kutsetegevuse kandjate haldusjärelevalve koondamist ainult maksejõuetuse teenistuse kätte. Kehtiva PankrS § 70 lg 1 järgi teostavad haldusjärelevalvet nii maksejõuetuse teenistus ja koja kutsekogu juhatus. Seega on maksejõuetuse teenistusel juba kehtiva regulatsiooni järgi haldusjärelevalve tegemise õigus. Distsiplinaarjärelevalvet teeb pankrotihaldurina tegutseva vandeadvokaadi üle AdvS 15 lg 1 ja § 16 lg 4 p 2 järgi advokatuuri aukohus.

8. Samuti ei saa toetada ettepanekut, mille kohaselt peaks Justiitsministeerium kehtestama nimetatud kutsetegevuse kandjate käitumisreeglid, hea tava ja eetikakoodeksi. Juhime tähelepanu, et koda on pankrotihaldurite ja saneerimisnõustajate hea kutsetava KTS § 75 lg 2 alusel kehtestanud ning see on kehtiv. Samuti on advokatuuril kehtiv advokaatide eetikakoodeks, mille on AdvS § 9 p 5 alusel vastu võtnud advokatuuri üldkogu. Igasuguste

ametikandjate käitumist reguleerivate reeglite kehtestamine peaks jääma iseseisvate, omavalitsuslikel põhimõtetel tegutsevate kutseorganisatsiooni pädevusse ning kellelgi teisel ei ole pädevust ette kirjutada või kehtestada kutsetavasid. Ka ei ole maksejõuetuse teenistus oma ettepanekus mitte kuidagi selgitanud, miks olemasolevad eetikanormid ei sobi ning seetõttu jääb kogu ettepanek arusaamatuks.

9. Toimikute pidamise nõuded on reguleeritud justiitsministri määrusega „Pankrotihalduri toimikule ja pankrotimenetluses koostatavatele dokumentidele esitatavad nõuded“. Viidatud määrust on viimati oluliselt täiendatud 01.01.2017 puudutavalt toimiku pidamisega elektrooniliselt ja seonduvalt andmete digitaliseerimisega. Võib möönda, et viidatud nõuded võivad vajada ajakohastamist, kuid samas leiame, et pankrotihaldurile toimiku pidamisega seotud nõuete ühtlustamine lähtudes arhiiviseaduse §-ist 6 ja Vabariigi Valitsuse määrusest „Teenuse korraldamise ja teabehalduse alused“ ei ole põhjendatud. Näitena esile toodud regulatsiooni subjektiks on eelkõige avalikke ülesandeid täitvad asutused, kes eelduslikult omavad nõutud mahus dokumendihalduse korraldamiseks piisavalt võimalusi. Pankrotihaldurile, kes eelkõige täidab oma ülesandeid isiklikult, sellises mahus dokumendihalduse korraldamise nõuete sätestamine on ebamõistlikult koormav ja bürokraatiat suurendav.

Seoses ettepanekuga töötada välja infotehnoloogiline kontseptsioon ja IT arhitektuuriline kontseptsioon märgime, et vastavate lahenduste väljatöötamist saab igakülgselt toetada, kuid selliste lahenduste väljatöötamise ja loomise koormust ei tohi panna kutsetegevuse kandjatele või neid koondavatele organisatsioonidele.

10. Kohtute töökorraldust reguleerib kohtute seadus, mille § 37 lg 2 p 4¹ kohaselt kohtute haldamise nõukoda kehtestab kohtunike tööjaotusplaani koostamise täpsemad alused, sealhulgas kohtunike spetsialiseerumise põhimõtted. Tööjaotusplaaniga tuleb tagada kohtunike spetsialiseerumine alaealistega seotud asjadele ja maksejõuetusasjadele. Vastav säte kehtib alates 01.02.2021 ja lisandus maksejõuetusõiguse revisjoni käigus tehtud ettepanekute realiseerimisega läbi pankrotiseaduse ja teiste seaduste muutmisega. Sisuliselt on sellega lahendatud kohtute spetsialiseerumise küsimus seoses maksejõuetusasjade menetlemisega. Sealjuures on juriidiliste isikute maksejõuetusasjade menetlemisel muudetud kohtualluvust ja nende asjade menetlemine on antud Harju Maakohtu ja Tartu Maakohtu pädevusse. Viidatud maakohtutes on kohtud spetsialiseerunud maksejõuetusasjade menetlemisele ja meile teadaolevalt on alates 2024 neid asju menetlevate kohtunike arv vähenenud, millest tulenevalt on suurem spetsialiseerumine juba käesolevaks ajaks toimunud. Üksnes maksejõuetusasjadele spetsialiseerumine selliselt, et kohtunikud menetleksid vähemalt 3 (kolm) kuni 5 (viis) aastat üksnes maksejõuetusasju Eesti väiksust arvesse võttes mõeldav. Võrreldes teiste menetlemist vajavate valdkondadega ei ole maksejõuetusasjade lahendamisele kohtute menetlusliku ressursi jagamine vastavalt tehtud ettepanekutele proportsionaalne. Samuti võib väljapakutud ulatuses spetsialiseerumine mõjutada negatiivselt kohtunike kompetentsi teiste tsiviilasjade lahendamisel, kui nad soovivad pärast kohustusliku spetsialiseerumisaja lõppemist jätkata teiste valdkondade tsiviilvaidluste menetlemisega. Kohtute töö korraldamisse puutuvalt esineb tõenäoliselt ka muid probleeme – nagu näiteks kohtunike suur töökoormus, kohtuniku ametiga kaasnevad (ettevõtlusvabaduse) piirangud, kohtuniku ameti pidamiseks vajaliku kõrgetasemelise tööjõu puudus – kuid ka need probleemid ei ole mõjutanud maksejõuetusasjade menetlemist. Kohtunikud, kes maksejõuetusasju menetlevad, teevad seda kõrge professionaalsusega.

Üldise tähelepanekuna soovib advokatuur välja tuua, et maksejõuetuse teenistuse poolt Justiitsministeeriumile esitatud ettepanekud väljuvad maksejõuetuse teenistuse pädevusest PankrS § 192¹ kohaselt. Lisaks ei ole teenistuse täpsed ülesanded ning sisuline pädevus tegelikult selge. Nimelt kehtestab PankrS § 192² lg 2 alusel maksejõuetuse teenistuse põhimääruse valdkonna eest vastutav minister määrusega, kuid maksejõuetuse teenistuse põhiülesanded ja koosseis on reguleeritud hoopis konkurentsiameti põhimääruses ning sedagi väga üldiselt. Kehtiv regulatsioon ei ole meie hinnangul kindlasti piisav mõistmaks selgepiirilisel maksejõuetuse teenistuse kompetentsi ja ülesandeid ning oleme seisukohal et need tuleb detailselt sätestada.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Imbi Jürgen
Esimees

Lisaadressaadid:

Tallinna Ringkonnakohus
Tartu Ringkonnakohus
Tallinna Halduskohus
Tartu Halduskohus
MTÜ Eesti Kohtunike Ühing
Õiguskantsleri Kantselei
Eesti Juristide Liit
Eesti Kaubandus-Tööstuskoda
Notarite Koda
Teenusmajanduse Koda
Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koda
Tartu Ülikooli õigusteaduskond
Tallinna Tehnikaülikooli õiguse instituut
Eesti Võlausaldajate Liit
Eesti Võlanõustajate Liit
Eesti Pangaliit
Riigiprokuratuur
Politsei- ja Piirivalveamet
Vabaühenduste Liit
Maksu- ja Tolliamet
Ettevõtluse ja Innovatsiooni Sihtasutus
Eesti Tööandjate Keskliit
Eesti Kindlustusseltside Liit
Sihtasutus Harju Ettevõtlus- ja Arenduskeskus
Finantsinspektsioon

Eesti Kaupmeeste Liit
Eesti Väike- ja Keskliste Ettevõtjate Assotsiatsioon
Eesti Suurettevõtjate Assotsiatsioon
Konkurentsiamet
Harju Maakohut Tallinna kohtumaja
Tartu Maakohus
Pärnu Maakohus
Viru Maakohus