

**Pankrotiseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse
eelnou väljatöötamise kavatsus**

Sisukokkuvõte

2016. aastal alustati Euroopa Sotsiaalfondist rahastatava projekti „Õiguse revisjon“ raames toimuva maksejõuetuse revisjoniga, mis hõlmab endas nii pankrotiseaduse, saneerimiseaduse kui võlgade ümberkujundamise seaduse revideerimist. Maksejõuetusõiguse revisjoni eesmärgiks on muuta pankroti-, saneerimis- ja võlgade ümberkujundamise menetlused kiiremaks, kulutõhusamaks ja läbipaistvamaks, millega omakorda tagada võlausaldajatele suuremad väljamaksed ning parandada Eesti ettevõtluskliimat ja rahvusvahelist mainet.

Pankrotiseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsuse (edaspidi VTK) eesmärk on pakkuda välja lahendusi maksejõuetuse revisjoni läbiviimiseks pankrotimenetluse osas. Välja pakutud lahendused tuginevad eelkõige revisjoni raames moodustatud ekspertide töögrupi koostatud analüüs-kontseptsioonidele, mis on lisatud käesolevale VTK-le. Olulisemad teemad on maksejõuetusinstituutsiooni loomine, maksejõuetuse mõiste täpsustamine ja kohtunike suurem spetsialiseerumine maksejõuetuse asjadele. Kokku on VTK-s käsitletud 15 teemat.

Maksejõuetusinstituutsiooni loomine. Üks oluline ja pankrotimenetlusi läbivalt puudutav teema on maksejõuetusinstituutsiooni loomine, mille kohta võttis Vabariigi Valitsus vastu otsuse 15.02.2018 kabinetiinõupidamisel. Instituutsiooni näol on tegemist järelevalveasutusega, mis on kavandatava pädevusega täiesti uus element Eesti maksejõuetusõiguses. Suurimaks eeskujuks on Soome pankrotiombudsmani instituutsioon.

Maksejõuetusinstituutsiooni loomise vajadus on tingitud sellest, et kehtiv järelevalvesüsteem Eesti maksejõuetusõiguses on ebaefektiivne. Pankrotimenetlused on aeganõudvad ja võlausaldajatele tehtavate väljamaksete osakaal väike. Põhjuseks on suures osas pankrotiavalduse liiga hiline esitamine ja ebapiisav järelevalve võlgniku maksejõuetusele eelnenud tegevusele. Suur osa menetlusi rauegb pankrotti välja kuulutamata ja seadusvastaselt maksejõuetuse põhjustanud isikud jäävad vastutusele võtmata. Kannatavad võlausaldajad ja ettevõtluskeskkond tervikuna.

Maksejõuetusinstituutsiooni peamisteks ülesanneteks pankrotimenetlustes oleks nii füüsilisest kui juriidilisest isikust võlgniku tegevuse üle riikliku järelevalve ja täiendavalt Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Kojale pankrotihaldurite üle haldusjärelevalve teostamine. Võlgnike tegevusele järelevalve teostamisel selgitab instituutsioon välja maksejõuetuse tekkimise põhjused, eelkõige juhul, kui maksejõuetus tekitati ebaseaduslikult. Järelevalve teostamise tulemusel peaks kaduma rauegmise kaudu vastutusest vabanemise praktika, võlausaldajatele tehtavad väljamaksed suurenema ja ettevõtluskultuur muutuma usaldusväärsemaks. Lisaks kujundaks instituutsioon oma võimaluste piires ühtset maksejõuetuse praktikat, eelkõige järelevalve teostamise ja avalikkuse informeerimise kaudu. Saneerimise, võlgade ümberkujundamise ja füüsilisest isikust võlgniku kohustustest vabastamise menetlustes oleks instituutsiooni roll väiksem, piirdudes ühtse praktika jälgimise ja kaasaaitamisega soovitude andmise, teavitamise jms kaudu.

Maksejõuetuse mõiste täpsustamine. Kehtiva regulatsiooni kohaselt on maksejõuetuse mõiste ebaselge ja selle rakendamine tihti keerukas. Samas on maksejõuetuse mõiste selgus oluline pankrotiavalduse õigeaegse esitamise kohustuse seisukohast. Selgem määratlus aitab paremini tuvastada õiget

Väljatöötamiskavatsus

maksejõuetuse saabumise hetke ja tegeleda pankrotiavalduste hilinenud esitamise probleemiga. Maksejõuetuse mõistet täpsustatakse selliselt, et püsiva maksejõuetuse eeldamiseks seatakse täpsemad kriteeriumid, nt teatud raamatupidamislike näitajate ilmnemine. Kui võlgnik ei ole maksejõuetu, peab ta eeldused ise ümber lükkama, esitades tulevikuproгноosi enda finantsseisundi kohta.

Pankrotiavalduse esitamise kohustuse laiendamine. Üldiselt on juhatuse liikmetel kohustus esitada vajadusel pankrotiavaldus. Praktikas võib aga esineda olukordi, kus juhatust valima või tema volitusi pikendama kohustatud isik või organ on jätnud oma kohustuse täitmata ja juhatuse sisuliselt puudub. Sellisel juhul ei ole kellelgi seadusest tulenevat kohustust pankrotiavalduse esitamiseks. Kuivõrd pankrotiavalduse õigeaegne esitamine on oluline võlausaldajate kaitse seisukohast, peab alati olema isik, kes vastutab pankrotiavalduse esitamise eest. Muudatuse kohaselt laieneks pankrotiavalduse esitamise kohustus isikutele, kes on jätnud täitmata oma kohustuse tagada juhatuse olemasolu (osanikud, nõukogu liikmed jne).

Võlausaldaja motiveerimine menetluskulude kandmises. Võlausaldaja võib pankrotiavalduse menetluse raugemise vältimiseks tasuda menetluskulud deposiiti. Praktikas puudub võlausaldajal selleks motivatsioon, sest ta ei tea, kas ta saab need tagasi. Muudatuse kohaselt peaks võlausaldaja küll tasuma menetluskulud deposiiti pankrotiavalduse esitamisel, kuid pankroti välja kuulutamise hakkab kehtima eeldus, et pankrotiavaldust ei ole esitatud õigeaegselt, välja arvatud juhul, kui kohustatud isik ei tõenda vastupidist. Kui kohustatud isik on rikkunud pankrotiavalduse esitamise kohustust, peab ta tasuma menetluskulud deposiiti ja võlausaldajale hüvitatakse tema poolt tasutud kulud.

Pandieseme realiseerimine väljaspool pankrotimenetlust, kui see on ainuke ese pankrotivaras. Pandipidaja peab samamoodi nagu teised võlausaldajad esitama oma nõude pankrotimenetlusse ja ootama väljamakset kuni jaotusettepanek kinnitatakse. Pandieseme müügist saadu arvelt võib 15% ulatuses katta PankrS § 146 lg-s 1 nimetatud väljamakseid. Kui pandiese on ainus vara pankrotivaras, siis satub pandipidaja sisuliselt eelistatud võlausaldaja staatusest pankrotimenetluse finantseerija rolli. Pandipidaja riski tuleks vähendada. Muudatuse kohaselt, kui pandiese on võlgniku ainus vara, oleks pandipidajal õigus realiseerida pandiese pankrotimenetluse väliselt täitemenetluses või ise kohtu järelevalve all, mis on tema jaoks kiirem ja säästvam.

Allutatud laenude regulatsioon. Kehtiva õiguse alusel koheldakse omanike või nendega lähedalt seotud isikute poolt äriühingule antud laene sarnaselt teiste pankrotivõlausaldajate nõuetega. Samas on omanikel ja nende lähedastel siseinformatsioon, mis paneb neid teistest võlausaldajatest paremasse olukorda. Eelduslikult peaks omanikud olema valmis kandma ka suuremat riski. Võlausaldajate võrdse kohtlemise eesmärgil tuleks osanike või aktsionäride poolt teatud olukorras antud laenud allutada ehk asetada teistest võlausaldajatest tahapoole.

Halduri tasu süsteem. Halduri tasu arvestamine on praktikas suhteliselt ennustamatu. Halduri tasu sõltuvus pankrotivara suuruselt ei taga piisavalt haldurite tasustamise süsteemi läbipaistvust. Tasu peab olema võimalik ette arvestada ja see peab vastama halduri tegelikule panusele ja kutseoskusele. Muudatuse kohaselt oleks halduri tasu tunni- või tüüptoimingute puhul toimingutasu põhine ja haldur peaks pidama nii enda kui oma töötajate osas tööajaarvestust. Haldur peaks pankrotimenetluse alguses esitama eeldatava tegevuskava, mis aitaks kujunevat tasu ette arvestada ja tagaks läbipaistvuse. Tasu peab sisaldama bürookulusid, va erandlikud spetsiifilised kulud.

Võlausaldajate häälte määramine on koormav ja aeganõudev. Häälte määramise ülesanne on pandud haldurile. Kohus peab osalema võlausaldajate esimesel üldkoosolekul ja lahendama häälte vaidlused. Samas on võlausaldajal võimalik esitada määruskaebus. Kehtivas õiguses on ebaselge, kui kiiresti peab kohus kaebuse lahendama. Muudatuse kohaselt nähakse ette selge ajaline piir, millal kohus peab häälte vaidluse lahendama. Kohus peaks seda tegema samal koosolekul või keerulise vaidluse korral hiljemalt järgmisel tööpäeval.

Kohtute spetsialiseerumine maksejõuetusajadele ja kohtujuristi pädevus. Eestis on probleemiks maksejõuetusajade pikk menetlusaeg ja ebaühtlane praktika. Selle põhjusena nähakse kohtunike ettevalmistust ning kohtute tööjaotust, mis ei taga piisavat spetsialiseerumist pankrotiasjadele ega menetluse efektiivsust. Muudatuse kohaselt luuakse pankrotiasjadele erikohtualluvus, mille tagajärjel kujuneks välja eriteadmistega kohtunike ja kohtuametnike ring ning ühtlasem maksejõuetusmenetluste praktika.

Nõudeavalduse sisu ja esitamine. Riigikohtu seisukoha kohaselt ei kuulu nõudeavalduse sisu alla nõudeavaldusele lisatavad tõendid. Muudatuse kohaselt oleksid need nõudeavalduse sisu osa ja tuleb alati nõude esitamisel esitada. Seaduses täpsustatakse praktikas segadust tekitanud asjaolu, et ka pankrotiavalduse esitanud võlausaldaja peab enda nõude nõuete esitamise tähtaja jooksul uuesti esitama. Suurema paindlikkuse tagamiseks lühendatakse nõudeavalduse esitamise üldist tähtaega 1 kuule, kuid antakse kohtule võimalus pikendada seda kuni 4 kuuni keerulisematel juhtudel.

Kaitsmiseta tunnustatud nõuete nimekirja täiendamine. Kehtiva seaduse kohaselt loetakse nõuete kaitsmise koosolekul kaitsmiseta tunnustatuks nõue, mis on kohtu või vahekohtu jõustunud lahendiga rahuldatud, ja pandiõigus, mida on kohtu või vahekohtu jõustunud lahendiga tunnustatud või mis on kantud kinnistusraamatusse, laevakinnistusraamatusse, kommertsandiregistrisse või väärtpaberite registrisse. Muudatuse kohaselt loetakse kaitstuks ka ülejäänud täitemenetluse seadustiku¹ § 2 lg-s 1 nimetatud nõuded. Kui dokument on sobiv täitemenetluse alustamiseks, peaks see olema samaväärse õigusliku jõuga ka pankrotimenetluses ega vaja uuesti kaitsmist.

Nõuete kaitsmisi hakatakse pidama kirjalikult ehk nõuete kaitsmise koosolekud kui sellised kaovad ära. Muudatuse kohaselt viib haldur nõuete kaitsmised läbi kirjalikult hakates pidama võlausaldajate ja nende nõuete ning vastuväidete nimekirja, mille kohus kinnitab lõpuks jaotusettepanekuna.

Asjaõigusliku tagatisõigusega pandipidaja õigused. Olukorras, kui isiklikuks võlgnikuks mitteolev tagatise andja läheb pankrotti, ei ole siiski isik, kellel on õigus rahuldada oma kolmanda isiku vastu suunatud nõue pankrotivara arvel pandiõiguse või muu tagatisõiguse alusel, pankrotivõlausaldajaks pankrotimenetluses. Pankroti väljakuulutamise tema õigusi ei mõjuta. Muudatuse kohaselt tuleks taastada 01.01.2009 kuni 31.12.2009 kehtinud PankrS § 44 lg 3, mis taolist olukorda käsitles. Sellise pandipidaja õigusi tuleb kaitsta olukorras, kus tema asjaõiguslik tagatis pärast tagatise realiseerimist pankrotimenetluses kustuks. Muudatuse kohaselt, kui pandipidaja õigus loetakse lõppenuks, võib ta nõuda tulemist hüvitist sarnaselt TMS § 108 lg-s 2 sätestatule ja tema nõuet kajastatakse jaotusettepanekus.

Võlgniku kaasaaitamiskohustuse tagamine ja enese mittesüüstamise privileeg. Pankrotimenetluse olemus ja eesmärk eeldab, et võlgnik ja teised isikud, kellel on vajalikku teavet, peavad seda haldurile andma. Samas kehtib kriminaal- ja väärtoemenetluses enese mittesüüstamise privileeg, mille kohaselt ei pea keegi iseenda ega enda lähedase vastu tunnistama. Riigikohtu hinnangul puudub Eesti õiguskorras seadusesäte, millega välistatakse võlgniku poolt pankrotimenetluses antud teabe hilisemat kasutamist tema vastu kriminaal- või väärtoemenetluses ja seega võib ta keelduda teabe andmisest. Muudatuse kohaselt nähakse ette, et teabe või vande andmise kohustuse täitmiseks pankrotimenetluses antud selgitusi ei saa kasutada isiku vastu kriminaalmenetluses ilma isiku vastava nõusolekuta.

Pärandvara pankrotimenetluse läbiviimisele kohalduvad kehtivas õiguses pankrotimenetluse üldreeglid. Samas ei võimalda need arvestada pärandvara pankrotimenetluse eripäradega ning vaja oleks teatud erireegleid. Muudatustega plaanitakse täpsustada pankrotiseaduse põhiterminoloogiat pärandvara aspektist, füüsilisest isikust pankrotivõlgniku kohta käivate sätete kohaldamise võimalikkust pärandvara pankrotimenetluses, pärija menetluslikku positsiooni, pärija vastutust pärandvara pankrotimenetluse

¹ Täitemenetluse seadustik (TMS) - RT I 2005, 27, 198; RT I, 31.05.2018, 11.

Väljatöötamiskavatsus

korral, pankrotivõlgniku surmaga seotud erisust pankrotimenetluse kestel, pärandvarast tehtavate väljamaksete järjekorda ning pärimisseaduse ja pankrotiseaduse koosmõju.

Muutmist vajavad õigusaktid

Pankrotiseadus (RT I, 31.05.2018, 30)

Pärimisseadus (RT I, 10.03.2016, 16)

Tsiviilkohtumenetluse seadustik¹ (RT I, 04.07.2017, 31)

Kohtute seadus (RT I, 31.05.2018, 17)

Mõjuanalüüsi tegemise aeg

Mõjude hindamine viiakse läbi eelnõu koostamise raames. Käesolevas VTK-s on esitatud mõjude eelanalüüs.

Eeldatav kontseptsiooni valmimise ja kooskõlastamise saatmise aeg

Käesolev väljatöötamise kavatsus sisaldab endas ekspertide analüüsi, mis avavad sisuliselt kontseptsiooni sisu, mistõttu eraldi kontseptsiooni ei koostata.

Eeldatav eelnõu avaliku konsultatsiooni ja kooskõlastamise aeg

Eelnõu eeldatav kooskõlastamisele saatmise aeg on 2019. aasta juunis.

Kaasatavad valitsusasutused ja valitsusvälised organisatsioonid

VTK edastatakse arvamuse avaldamiseks ja kooskõlastamiseks kõikidele ministeeriumitele, Riigikohtule, Tallinna Ringkonnakohtule, Tartu Ringkonnakohtule, Harju Maakohtule, Pärnu Maakohtule, Tartu Maakohtule, Viru Maakohtule, Tallinna Halduskohtule, Tartu Halduskohtule, Õiguskantsleri Kantseleile, Eesti Advokatuurile, Eesti Advokatuuri Maksejõuetusõiguse komisjonile, Eesti Juristide Liidule, Eesti Kaubandus-Tööstuskojale, Notarite Kojale, Teenusmajanduse Kojale, Kohtutäituri ja Pankrotihaldurite Kojale, Tartu Ülikooli õigusteaduskonnale, Tallinna Tehnikaülikooli õiguse instituudile, Tallinna Ülikooli õigusakadeemiale, Eesti Võlausaldajate Liidule, Eesti Pangaliidule, Riigiprokuratuurile, Politsei- ja Piirivalveametile, Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liidule, Eesti Väärtpaberikeskusele, Paul Varulile.

Õigusakti eeldatav jõustumise aeg

2020. a teine poolaasta või 2021. a algus.

Väljatöötamise kavatsuse ettevalmistajad

Justiitsministeeriumi õiguspoliitika osakonna eraõiguse talituse juhataja Indrek Niklus (indrek.niklus@just.ee), Justiitsministeeriumi õiguspoliitika osakonna eraõiguse talituse nõunik Kristiina Padu (kristiina.padu@just.ee) ja Justiitsministeeriumi õiguspoliitika osakonna eraõiguse talituse nõunik Triin Tõnisson (triin.tonisson@just.ee).

Sisukord

1. Maksejõuetusinstituutsiooni loomine.....	6
2. Maksejõuetuse mõiste täpsustamine	16
3. Pankrotiavalduse esitamise kohustuse laiendamine	24
4. Võlausaldaja motiveerimine menetluskulude kandmises.....	29
5. Pandieseme realiseerimine väljaspool pankrotimenetlust, kui see on ainuke ese pankrotivaras	34
6. Allutatud laenude regulatsioon.....	40
7. Halduri tasu süsteem.....	47
8. Võlausaldajate häälte määramine	53
9. Kohtute spetsialiseerumine maksejõuetusajadele ja kohtujuristi pädevus	57
10. Nõudeavalduse sisu ja esitamine	63
11. Kaitsmiseta tunnustatud nõuete nimekirja täiendamine	69
12. Nõuete kaitsmise kirjalikult pidamise võimalus	72
13. Asjaõigusliku tagatisõigusega pandipidaja õigused	77
14. Võlgniku kaasaaitamiskohustuse tagamine ja enese mittesüüstamise privileeg	82
15. Pärandvara pankrot.....	87
Lisad:	92

1. Maksejõuetusinstituutsiooni loomine

1.1. Kehtiv regulatsioon

Järelevalve pankrotihaldurite ja võlgniku tegevuse üle on põhiliselt sätestatud pankrotiseaduses² ning kuriteo koosseisud karistusseadustikus³ (§d 384 - 385¹). Järelevalvet teostavad Justiitsministeerium, kohus, võlausaldajate üldkoosolek ja pankrotitoimkond. Pankrotihaldurite järelevalve küsimusi reguleerivad teatud ulatuses ka advokatuuri seadus ja Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koja regulatsioonid. Eraldiseisva järelevalve instituutsiooni osas regulatsioon puudub.

1.2. Probleemi kirjeldus ja selle tekke põhjus

Kehtiv järelevalvesüsteem Eesti maksejõuetusõiguses ei ole efektiivne.⁴ Pankrotimenetluse peamised eesmärgid – võlausaldajate nõuete rahuldamine ja võlgniku maksejõuetuse põhjuste välja selgitamine (PankrS § 2) – jäävad tihtipeale täitmata. Kannatavad ärisuhted ja ettevõtluskultuur. Suhteliselt suur osa pankrotimenetlusi raugneb pankrotti välja kuulutamata⁵, mis on tingitud pankrotiavalduse hilinenud esitamisest⁶ ja ebapiisavast järelevalvest võlgniku maksejõuetusele eelnenud tegevuse üle.⁷ Selle tulemusel jäävad seadusevastaselt 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.⁸

Üheks raugemiste tagajärjeks on võlausaldajate nõuete rahuldamise suhteliselt väike osakaal. Maailmapanga *Doing Business* 2017 a. raporti kohaselt saadakse Eestis keskmiselt ühe dollari kohta pankrotimenetluses 40,6 senti, samal ajal kui Soomes 88,3. OECD keskmine on 71,2 senti dollari kohta.⁹ Seega ei saa isegi mitte pooled võlausaldajate nõuded Eestis rahuldatud ning Eesti jääb OECD keskmisele ja Soomele alla peaaegu kaks korda.

Kuivõrd raugemist on niivõrd kerge saavutada, pankrotivaras ei tohi lihtsalt olla vahendeid pankrotimenetluse läbiviimiseks, kasutavad paljud võlgnikud kehtivat regulatsiooni ära ja vabanevad seeläbi 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.¹⁰ Eesti Võlausaldajate Liidu (EVUL) 2015. aasta andmetel koguni 23,9 miljonit eurot, millest üle poole moodustab maksuvõlg riigile.¹¹

² Pankrotiseadus (PankrS) - RT I 2003, 17, 95; RT I, 31.05.2018, 30.

³ Karistusseadustik¹ (KarS) - RT I 2001, 61, 364; RT I, 30.12.2017, 29.

⁴ P. Kriibi. Maksejõuetusinstituudi (nõ pankrotiombudsmani) loomise vajadus, Justiitsministeerium, 2016, lk 4.

⁵ 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/maksejouetuse_menetlemise_tohususe_uuring_0.pdf.

⁶ P. Varul. Maksejõuetusõiguse areng Eestis, Juridica 2013 IV, lk 236.

⁷ P. Kriibi. Maksejõuetusinstituudi (nõ pankrotiombudsmani) loomise vajadus, Justiitsministeerium, 2016, lk 6.

⁸ *Ibid*, lk 4.

⁹ The World Bank. *Doing Business. Resolving Insolvency*, 2017, äriedetabel. Kättesaadav: <http://www.doingbusiness.org/data/exploretopics/resolving-insolvency>.

¹⁰ K. Madisson. Pankrotiseaduse osaline kontseptsioon: maksejõuetusinstituut ja üldsätted, 2017, lk 4.

¹¹ Eesti Võlausaldajate Liit. 2015. aastal maksejõuetuse tõttu tegevuse lõpetanud ettevõtete analüüs; K. Madisson. Pankrotiseaduse osaline kontseptsioon maksejõuetusinstituut ja üldsätted, 2017, lk 4.

Pankrotimenetlus puudutab lisaks konkreetsetele menetluspooltele ka ühiskonda tervikuna.¹² Seetõttu ei tohi unustada pankrotimenetluse avaliku huvi aspekti, mis seisneb üldise ärimoraali parandamises, ausate majandussuhete loomisele innustamises, maksejõuetuse põhjuste väljaselgitamises, ühiskonna kaitsmises maksejõuetute ühingute eest ning maksejõuetuste kiirel ja korrektsel viisil lahendamises.¹³ Avaliku huvi tagamise eest peaks seisma aga eelkõige riik.¹⁴ Praegused probleemid on tingitud riigi vähesest sekkumisest ja efektiivse järelevalve regulatsiooni puudumisest.

1.3. Sihtrühm

Peamised sihtrühmad, keda regulatsioon mõjutab on pankrotivõlgnikud, ajutised haldurid, pankrotihaldurid ja kohtud. Regulatsioon mõjutab veel pankrotivõlgnike võlausaldajaid ja üldiselt ettevõtluses osalejaid.

Maksejõuetusinstituutsiooni tegevuse sihtrühmaks on kõik võlgnikud, kelle suhtes on pankrotiavalduse menetlus lõpetatud raugemisega või algatatud pankrotimenetlus. Kohtute infosüsteemi (KIS) põhjal tehtud uuringust¹⁵ selgus, et 2015, 2016 ja 2017. aastal algatati hinnanguliselt vastavalt 600, 630 ja 580 pankrotiavalduse menetlust ja pankrotimenetlust kokku. Neist omakorda rauges hinnanguliselt vastavalt 370, 340 ja 300 menetlust.

Juriidiliste isikute osas võeti E-Krediidiinfo andmetel 2017. aastal menetlusse 352 pankrotiavaldust, millest 343 olid äriühingud, 1 MTÜ ja 1 SA. 343-st äriühingust 144-l juhul kuulutati välja pankrot ning 199-l juhul lõpetati pankrotiavalduse menetlus raugemisega,¹⁶ so 58% juhtudest. E-Krediidiinfo andmetel on juriidiliste isikute pankrottide arv peale 6-aastast kahanemist pööranud 2017. aastal väikesesse tõusu.¹⁷

Eestis tegutsevaid pankrotihaldureid on Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koja peetava pankrotihaldurite nimekirja kohaselt hetkel 77. 2017. aasta andmete pinnalt võib öelda, et võlgniku tegevusele järelevalve teostamise otsene sihtrühm oleks u 700 isikut aastas, sh 77 haldurit ja u 600 maksejõuetut isikut, kellest 352 juriidilised isikud.

Ka kohus teostab pankrotimenetluses järelevalvet ja lahendab punktis 1.2 kirjeldatud probleeme, mistõttu mõjutab järelevalve süsteemi ümberkorraldamine ka kohtute tööd ja koormust. Järelevalve ümberkorraldamise üks eesmärk on uurida maksejõuetuse põhjuseid ja seeläbi vähendada raugemiste arvu. Seeläbi peaks ka kohtute töö pankrotimenetlustes muutuma sisulisemaks.

Eeltoodule lisanduvad võlgnike võlausaldajad, kelle arvu kohta on hinnangut raskem anda, sest ühel võlgnikul võib olla mitmeid võlausaldajaid. Kui maksejõuetusinstituutsiooni tegevuse tulemusel õnnestub pankrotivarasse raha juurde tuua, saavad võlausaldajad sellest otseselt kasu. Lisaks võetakse järelevalve teostamise tulemusel seadusvastaselt käituvad ettevõtjad suurema tõenäosusega vastutusele ja see vähendab tahet seadusvastaselt käituda. Seega mõjutab regulatsioon ka kõiki ettevõtluses osalejaid läbi selle, et suureneb usaldus ettevõtluskeskkonna vastu.

¹² K. Madisson. Pankrotiseaduse osaline kontseptsioon: maksejõuetusinstituut ja üldsätted, 2017, lk 3.

¹³ 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.

¹⁴ K. Madisson. Pankrotiseaduse osaline kontseptsioon: maksejõuetusinstituut ja üldsätted, 2017, lk 5.

¹⁵ Justiitsministeeriumi maksejõuetuse andmekorje aastate 2015-2017 osas.

¹⁶ E-Krediidiinfo. Paneeluuring: pankrotid Eestis 2017, lk 4. Kättesaadav: <https://web.creditinfo.ee/pankrotid2017.pdf>.

¹⁷ E-Krediidiinfo. Paneeluuring: pankrotid Eestis 2017, lk 4. Kättesaadav: <https://web.creditinfo.ee/pankrotid2017.pdf>.

1.4. Eesmärk ja saavutatava olukorra kirjeldus

Punktis 1.2 kirjeldatud probleemide lahendamise eesmärgiks on õigusvastaselt esile kutsutud (edaspidi õigusvastane raugemine) raugemiste arvu vähenemine, võlausaldajatele tehtavate väljamaksete osakaalu suurenemine ja ebaseaduslikult käitunud võlgnike vastutusele võtmine. Eesmärgi saavutamiseks oleks hea luua riiklik institutsioon, mille eesmärk on muuta Eesti ettevõtluskultuuri ja ärisuhteid usaldusväärsemaks läbi efektiivse järelevalve teostamise võlgnike tegevusele. Võlgnike tegevusele järelevalve teostamisel aitab institutsioon välja selgitada maksejõuetuse tekkimise põhjuseid, eelkõige juhul, kui maksejõuetus tekitati ebaseaduslikult. Järelevalve teostamise tulemusel peaks vähenema raugemise kaudu vastutusest vabanemise praktika, suurenema võlausaldajatele tehtavad väljamaksed ja ettevõtluskultuur muutuma usaldusväärsemaks. Institutsioon teostaks järelevalvet ka pankrotihaldurite tegevuse seaduslikkuse ja otstarbekuse üle, mille kaudu ühtlustub pankrotihaldurite töö praktika. Institutsiooni teostatav järelevalve pankrotihaldurite üle oleks täiendav Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koja vastavale järelevalvele.

2017. aasta andmetel oli raugemisi rohkem kui lõpparuande kinnitamisega lõpetatud pankrotimenetlusi.¹⁸ KIS andmetel moodustasid aastatel 2015-2017 raugemised kõikidest menetlustest 56%.¹⁹ Maksejõuetusinstitutsiooni tegevuse tulemus õigusvastaste raugemiste vähendamisel peaks kajastuma raugemiste osakaalu vähenemises võrreldes lõpparuande kinnitamisega lõpetatud pankrotimenetluste osakaaluga.

Võlausaldajatele tehtavate väljamaksete suurust on hinnatud Maailmapanga uuringu alusel ning see on 2017. aastal keskmiselt 40,6 senti ühe dollari kohta pankrotimenetluses. Maksejõuetusinstitutsiooni tegevuse hindamise üheks aluseks võib olla selle näitaja suurenemine.

1.5. Seotud strateegiad ja arengukavad

Maksejõuetusõiguse revisjon on nii Justiitsministeeriumi tööplaanis kui ka Vabariigi Valitsuse 2016-2017. aasta tegevusprogrammis.²⁰ 15.02.2018 langetas Vabariigi Valitsus kabineti nõupidamisel Justiitsministeeriumi esitatud memorandumil alusel otsuse, et tuleb välja töötada maksejõuetusinstituudi õiguslik raamistik.

1.6. Tehtud uuringud

Käesoleva väljatöötamiskavatsuse aluseks on võetud järgmised uuringud ja analüüsid:

1. P. Kriibi. Maksejõuetusinstituudi (nõ pankrotiombudsmani) loomise vajadus, Justiitsministeerium, 2016;
2. K. Madisson. Pankrotiseaduse osaline kontseptsioon: maksejõuetusinstituut ja üldsätted, 2017. (Lisa 1);
3. The World Bank. *Doing Business. Resolving Insolvency*, 2017, äriedetabel. Kättesaadav: <http://www.doingbusiness.org/data/exploretopics/resolving-insolvency>;
4. O. Lukason. Maksejõuetuse põhjuste analüüs. Kokkuvõtte olulisematest uurimistulemustest, september 2010. Kättesaadav: https://riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/TOF/TOF_uuringud/20_uuringu_aruanne_maksejouetus.pdf;
5. E-Krediidiinfo. Paneeluuring: pankrotid Eestis 2017, lk 4. Kättesaadav: <https://web.creditinfo.ee/pankrotid2017.pdf>;

¹⁸ E-Krediidiinfo. Paneeluuring: pankrotid Eestis 2017, lk 4. Kättesaadav: <https://web.creditinfo.ee/pankrotid2017.pdf>.

¹⁹ Justiitsministeeriumi maksejõuetuse andmekorje aastate 2015-2017 osas.

²⁰ Valitsuse tegevusprogramm 2016-2019. Kättesaadav: <https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/elfinder/analüüsid/2008/pankrotiraugemiseanalüüs080318.pdf>.

6. AS PricewaterhouseCoopers Advisors. Maksejõuetuse menetlemise tõhususe uuring, 19.03.2013. Tellija: Riigikantselei, tarkade otsuste fond, partner: Justiitsministeerium. Kättesaadav: https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/elfinder/article_files/maksejouetuse_menetlemise_tohususe_uuring_0.pdf.
7. M. Vutt. Riigikohtu analüüs: Pankrotimenetluse raugemise kohtupraktika, 2008. Kättesaadav: <https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/elfinder/analyyisid/2008/pankrotiraugemiseanalyyis080318.pdf>.

1.7. Kaalutud võimalikud lahendused

Justiitsministeerium on kaalunud erinevaid alternatiivseid lahendusi: mitte-midagi-tegemine, avalikkuse teavitamine, rahastamise suurendamine, kehtiva regulatsiooni vähene muutmine, olemasoleva järelevalve süsteemi muutmine, sh uue regulatsiooni loomine.²¹

Mitte-midagi-tegemine ei lahenda probleeme, seda on näidanud praegune praktika, olemasolevat olukorda on vaja muuta. Avalikkuse teavitamisega oleks eelkõige võimalik saavutada, et võlausaldajad ja lepingupartnerid kindlustaksid end võlgniku maksejõuetuse vastu. Näiteks teeksid taustauuringuid, seaksid tagatise, võtaksid ettemakse ja vormistaksid tehinguid korrektselt (head lepingud, vähemalt kirjalikku taasesitamist võimaldav vorm jms). Avalikkuse teavitamisel oleks kindlasti positiivne mõju mittetahtliku maksejõuetuse puhul, kuid seadusvastaselt tekitatud pankrotte ja raugemisi sellega suuresti ära ei hoia.

Osalist mõju võiks avaldada ajutisele haldurile hüvitatava summa suurendamine (PankrS § 23 lg 4). Samas seda on juba proovitud kui 2006. aastal viidi seadusesse sisse muudatus, millega ajutisele haldurile hakati hüvitama menetluse kulusid juhul, kui pankrotivarast seda teha ei saanud. See ei toonud siiski kaasa oodatud tulemust.²² Tagatud ei oleks ka võlgniku tegevusele ühtsema ja kuluefektiivsema järelevalve teostamine, sest rakendajaid on palju ja tegevusi ei saa optimeerida.²³

Kaalutud on erinevaid võlgniku ja/või võlausaldajate suhtes rakendatavaid meetmeid.²⁴ Üheks võimaluseks oleks kehtestada n-ö ettevõtlusriski maks²⁵ või juriidilistele isikutele kohustus moodustada pankrotimenetluse kulude katteks reserv.²⁶ Kaalutud on ka lahendust, kus kohus võiks raugemise vältimiseks nõuda deposiiti kulutuste katteks isikult, kes on rikkunud pankrotiavalduse esitamise kohustust²⁷ või võlausaldajalt, kes on esitanud pankrotiavalduse.²⁸ Võlausaldaja motiveerimiseks menetluskulude katteks deposiidi tasumiseks on välja pakutud ka deposiidi hüvitamine parema järjekoha alusel kui kehtiva regulatsiooni kohaselt.²⁹ Pakutud lahendustel on nii positiivseid kui negatiivseid külgi, kuid need on vaid viisid rahastuse leidmiseks, mis ainuüksi ei taga efektiivset järelevalvet ega lahenda seega probleemi tervikuna.

Raugemiste puhul on tegemist ulatuslikuma probleemiga, mis on tingitud välja kujunenud tegevusmustrist ja kehtivast regulatsioonist. Ettevõtjad, kes ei ole seaduskuulekad, kasutavad pankrotimenetluse raugemise regulatsiooni vastutusest vabanemiseks. Sellega kannatab ettevõtluskultuur ja ärisuhete usaldusvärsus. Tegemist on avaliku huviga, mille kaitsmiseks ja

²¹ P. Kriibi. Maksejõuetusinstituudi (nõ pankrotiombudsmani) loomise vajadus, Justiitsministeerium, 2016, lk 14.

²² M. agarmaa. Maksejõuetusõiguse revisjon, 2018, lk 50.

²³ P. Kriibi. Maksejõuetusinstituudi (nõ pankrotiombudsmani) loomise vajadus, Justiitsministeerium, 2016, lk 13.

²⁴ *Ibid*, lk 14.

²⁵ *Ibid*, lk 14.

²⁶ *Ibid*, lk 14.

²⁷ K. Jürgenson. Pankrotiavalduse esitamise kohustust rikkunud isiku vastutus pankrotimenetluse raugemisel. Magistritöö, Tartu, Tartu ülikool, 2015, lk 33- 46.

²⁸ P. Kriibi. Maksejõuetusinstituudi (nõ pankrotiombudsmani) loomise vajadus, Justiitsministeerium, 2016, lk 15-16.

²⁹ *Ibid*, lk 15-16.

parandamiseks peab panustama riik. Riikliku järelevalve osas on kaalutud kohtu järelevalve pädevuse laiendamist, kuid see ei oleks kooskõlas kohtu põhitegevusega ning koormaks liialt kohtuid.³⁰ Raugemiste puhul on oluline võlgniku tegevuse kontrollimine, mida teostab pankrotihaldur. Nagu eelnevalt selgitatud, siis halduril ei ole paljudes pankrotimenetlustes vahendeid järelevalve tõhusaks läbiviimiseks.

Vajalik oleks teostada riiklikku järelevalvet kõikides juriidiliste isikute suhtes algatatud pankrotimenetlustes. Nii on võimalik saada ülevaade nende läbiviimisega seotud probleemidest ja sõeluda välja need, kus on vajalik teostada põhjalikum võlgniku tegevuse uurimine.³¹ Kõige paremini saaks põhjalikku ja efektiivset järelevalvet tagada eraldiseisva maksejõuetuse institutsiooni kaudu.³²

Riiklik järelevalve toimib ka teistes valdkondades eesmärgiga tagada asjakohase avaliku huvi kõige tõhusam ja parem kaitse. Näiteks on riikliku järelevalve teostamine konkurentsi, energeetika, postside, raudtee, ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni ning lennundustegevuse valdkonnas antud Konkurentsiametile või isikuandmete kaitse ning avaliku teabe valdkonnas Andmekaitse Inspektsioonile. Ka maksejõuetuses oleks vaja taolist järelevalve teostajat, kuivõrd praegune süsteem ei toimi ja selle all kannatab Eesti ettevõtlus.

Kokkuvõtvalt on mitmeid erinevaid meetmeid, mille kaudu võiks muuta järelevalvet pankrotimenetlustes tõhusamaks ja vähendada raugemiste arvu. Erinevate meetmete rakendamine võib anda küll positiivseid tulemusi, kuid mitte ükski nendest – eraldi või kombineerituna – ei lahendaks kehtiva õiguse probleeme sellises ulatuses ja nii efektiivselt, kui seda oleks võimalik saavutada riikliku maksejõuetuse institutsiooni abil.³³

1.8. Kavandatava regulatsiooni kirjeldus ja selle põhiseaduse, Euroopa Liidu ja muu rahvusvahelise õigusega määratletud raamid

Kavandatava regulatsiooniga loodaks maksejõuetusinstitutsioon, mille peamine ülesanne oleks võlgniku maksejõuetuse põhjustanud tegevuse üle riikliku järelevalve teostamine. Lisaks teostaks institutsioon täiendavalt Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Kojale haldusjärelevalvet pankrotihaldurite tegevuse üle ja kujundaks oma võimaluste piires ühtset maksejõuetuse praktikat. Viimast eelkõige läbi järelevalve teostamise ja avalikkuse informeerimise.

Institutsiooni eesmärgiks on õigusvastaste raugemiste vähendamine ja pankrotivara suurendamine tagasivõitmiste, kahju hüvitiste jms kaudu, mis aitaks omakorda tõsta võlausaldajatele tehtavaid väljamakseid pankrotimenetlustes. Institutsioonil oleks oma pädevuste teostamiseks laialdane informatsiooni saamise õigus nii võlgnikult, haldurilt, kohtult kui ka muudelt isikutelt. Institutsiooni põhivahendid järelevalve teostamisel oleks nõuandmine, ettekirjutus, kohtu poole pöördumine, võlgniku tegevuse auditeerimine või pankrotimenetluse avalik läbiviimine ja rahastamine, juhul kui pankrotivaras puuduvad vahendid pankrotimenetluse tavapäraseks läbiviimiseks. Institutsioon kaasatakse menetlusse automaatselt juba pankrotiavalduse läbivaatamisel. Nii kujuneks ülevaade kõikidest pankrotimenetlustest, mille alusel otsustatakse, milliseid põhjalikumalt uurida.

Maksejõuetusinstitutsiooni loomisega on võimalik sisse viia efektiivne ja terviklik järelevalve süsteem, mis on vajalik Eesti ettevõtluskultuuri parandamiseks ja õigusvastaste raugemiste arvu vähendamiseks. Nagu eelpool kirjeldatud, siis ükski alternatiivne kaalutud lahendus ei annaks samasugust tulemust.

Maksejõuetusinstitutsioon teostaks haldusjärelevalvet pankrotihaldurite tegevuse üle täiendavalt Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Kojale ning Justiitsministeeriumi asemel. Seega antakse järelevalve

³⁰ *Ibid*, lk 19.

³¹ P. Kriibi. Maksejõuetusinstituudi (nõ pankrotiombudsmani) loomise vajadus, Justiitsministeerium, 2016, lk 19.

³² *Ibid*.

³³ *Ibid*, lk 21.

teostamine ja seni Justiitsministeeriumi poolt täidetavad ülesanded üle uuele spetsialiseerunud järelevalve organile.

Teistes maksejõuetusmenetlustes – saneerimine, võlgade ümber kujundamine ja füüsilisest isikust võlgniku kohustustest vabastamine – oleks institutsiooni roll väiksem. See piirduks avalikkuse teavitamise ja seeläbi praktika ühtlustamisega. Näiteks avaldaks institutsioon oma kodulehel, millised on vajalikud etapid, dokumendid, lõivud ja muud nõuded saneerimismenetluse algatamiseks või läbi viimiseks.

Kavandatav regulatsioon on puutumuses eraelu puutumatuse ja ettevõtlusvabaduse põhiõigusega. Regulatsioon võib teatud määral olla puutumuses ka sõnumi edastamise saladuse ja kodu puutumatuse põhiõigusega, näiteks kui võlgnik varjab maksejõuetusega seotud dokumente oma kodus, on institutsioonil õigus need sealt kätte saada. Kokkupuudet ei ole süütuse presumptsiooni põhiõigusega (PS³⁴ § 22 lg 2), sest see kohaldub ainult süütegude menetlemisel, st nii kriminaalmenetluses kui ka väärtemenetluses ja EIK praktika kohaselt ka distsiplinaarmenetluses, mida institutsioon aga läbi ei viiks.³⁵

Euroopa Liidu ega rahvusvahelise õiguse instrumendid ei reguleeri järelevalve teostamist maksejõuetuse asjades.

1.9. Välisriigid, mille regulatsioone on analüüsitud

Välisriigid, mille regulatsioone on analüüsitud, on eelkõige need, kellel on sarnane institutsioon õiguskorras olemas või kellel on Eestiga sarnane õigussüsteem. Nendeks riikideks on Soome, Rootsi, Läti³⁶ ja Saksamaa.³⁷ Kõige paremaks eeskujuks on käesolevas väljatöötamise kavatsuses välja toodud probleemide lahendamisel Soome regulatsioon, mistõttu on sellest kavandatava regulatsiooni väljatöötamisel mitmes osas lähtutud.

1.10. Mõjude eelanalüüs³⁸

Tabelis 1 on kokkuvõtvalt esitatud maksejõuetusinstitutsiooni loomisega kaasnevad muudatused koos mõjuvaldkonna, sihtrühma ja analüüsi tulemusel selgunud mõju olulisusega.

Tabel 1. Kavandatud muudatused, puudutatud mõjuvaldkonnad ja sihtrühmad

Muudatus	Mõju valdkond	Sihtrühmad	Mõju olulisus
Võlgniku maksejõuetuse põhjustanud tegevuse üle riikliku järelevalve teostamine	Majanduslik mõju: mõju ettevõtluskeskkonnale ja ettevõtete tegevusele ning leibkondadele Sotsiaalne mõju: kodanike ettevõtlusvabadus ja eraelu puutumatuse põhiõiguste riive	Ettevõtluskeskkond, sh pankrotivõla-usaldajad Pankrotivõlgnikud	Oluline Oluline
Pankrotihaldurite tegevuse üle haldusjärelevalve teostamine	Majanduslik mõju: mõju haldurite halduskoormusele Mõju riigiasutuste korraldusele ja rahastamisele: asutuste ülesanded	Ajutised haldurid ja pankrotihaldurid Justiitsministeerium	Väheoluline

³⁴ Põhiseadus (PS) - RT 1992, 26, 349; RT I, 15.05.2015, 2.

³⁵ Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, 2017, § 22. Kättesaadav: <http://www.pohiseadus.ee/index.php?sid=1&ptid=27&p=22>.

³⁶ P. Kriibi. Maksejõuetusinstituudi (nõ pankrotiombudsmani) loomise vajadus, Justiitsministeerium, 2016, lk 22.

³⁷ K. Madisson. Pankrotiseaduse osaline kontseptsioon: maksejõuetusinstituut ja üldsätted, 2017, lk 14.

³⁸ Mõjude hindamise aluseks on Vabariigi Valitsuse poolt kinnitatud mõjude hindamise metoodika ja hea õigusloome ja normitehnika eeskiri (HÖNTE, vastu võetud 22.12.2011 nr 180; RT I, 29.12.2011, 228).

Ühtse maksejõuetuse praktika kujundamine	Majanduslik mõju: mõju ettevõtluskeskkonnale ja ettevõtete tegevusele	Ettevõtluskeskkond ja maksejõuetusega tegelevad õigusorganid ja muud isikud	Väheoluline
Maksejõuetusinstituut siooni tehniline loomine	Mõju riigiasutuste korraldusele ja rahastamisele: maksejõuetusinstituutisioon riigiasutusena, maksejõuetusinstituutisiooni rahastamine	Riik	Oluline

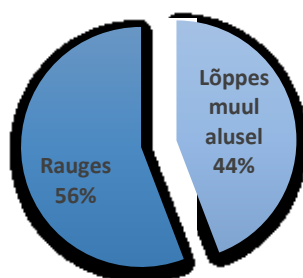
1.10.1. Kavandatav muudatus I: võlgnike tegevuse üle riikliku järelevalve teostamine

Maksejõuetusinstituutisiooni loomise peamine ülesanne on võlgnike tegevuse üle riikliku järelevalve teostamine. Vajadus on tingitud asjaolust, et kehtiv järelevalvesüsteem Eesti maksejõuetusõiguses ei ole efektiivne. Maksejõuetuse põhjuste kontroll on nõrk ning seadusevastaselt maksejõuetuse tekitanud isikud jäävad vastutusele võtmata ja pankrotivarasse ebaseaduslikult võõrandatud vara tagasi toomata. Maksejõuetusinstituutisiooni loomise eesmärgiks on raugemiste arvu vähenemine, võlausaldajatele tehtavate väljamaksete osakaalu suurenemine ja ebaseaduslikult käitunud võlgnike vastutusele võtmine.

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

Maksejõuetusinstituutisiooni peamine ülesanne on teostada riiklikku järelevalvet võlgniku tegevusele seoses maksejõuetuse tekkimisega. Maksejõuetusinstituutisioon kontrolliks pankrotimenetlusi eesmärgiga tuvastada, millistes on võlgniku maksejõuetus tekitatud seadusvastaselt. Kuigi maksejõuetusinstituutisiooni 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. 2015-2017. aastate andmete põhjal on hinnanguliselt keskmine sihtrühma suurus 600 isikut aastas ja 56% neist menetlustest rauguvad (vt punkt 1.3).



Joonis 1. Raugenud menetluste osakaal aastate 2015-2017 andmete põhjal

Maksejõuetusinstituutisiooni loomisega kaasneb **sotsiaalne mõju** võlgnikele, kuivõrd instituutisiooni tegevus võib riivata võlgniku ettevõtlusvabaduse ja eraelu puutumatuse põhiõigusi. Maksejõuetusinstituutisioonile antakse laialdane informatsiooni saamise õigus ja õigus uurida võlgniku tegevust, sh tagantjäre. See võib

riivata ettevõtlusvabadusega kaasnevat õigust otsustada vabalt ettevõtluse üksikasjade üle³⁹ ja eraelu puutumatus põhiõigusega. Näiteks on võimalik, et isik varjab infot ja maksejõuetusinstituutsioon otsib isiku kodu läbi.

Mõjude hindamise metoodika kohaselt tuleb mõju olulisuse hindamisel lähtuda neljast kriteeriumist: mõju ulatus, avaldumise sagedus, sihtrühma suurus ja ebasoovitavate mõjude risk. Maksejõuetusinstituutsiooni loomisega kaasnev mõju ulatus sihtrühmale on suur. Sihtrühma kuuluvad isikud peavad oma senist toimimist muutma ja arvestama, et seadusvastast käitumist kontrollitakse senisest efektiivsemalt. Mõju avaldumise sagedus on pigem väike, kuna esineb üksnes siis, kui isiku suhtes esitatakse pankrotiavaldus. Sihtrühma suurus on väike. Kõikidest juriidilistest ja füüsilistest isikutest puutuvad pankrotimenetlusega kokku vaid umbes 600 isikut aastas. Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk on suur, kuna maksejõuetuse instituutsiooni menetlusse sattuvate isikute põhiõigused võivad saada negatiivselt riivatud, näiteks eelkirjeldatud eraelu puutumatus riivamine isiku kodu läbi otsimisel info saamise eesmärgil. Muudatusega kaasnev mõju sihtrühmale on kokkuvõttes suur.

Sihtrühm II: Ettevõtluskeskkond ja pankrotivõlausaldajad

Maksejõuetusinstituutsiooni loomisega kaasneb **majanduslik mõju** ettevõtluskeskkonnale ja ettevõtete tegevusele. Instituutsiooni loomise üldine eesmärk on muuta Eesti ettevõtluskultuuri järelvalve teostamise kaudu ausamaks ja usaldusväärsemaks. Ettevõtlusvabaduse põhiõigus hõlmab isiku õigust nõuda riigilt selliste abinõude kasutamist, mis kaitsevad ettevõtjat teiste isikute eest.⁴⁰ Täna on ettevõtjatel võimalik pelgalt ettevõttest vara väljaviimise teel kutsuda esile pankrotiavalduse menetlemise raugemine ja seeläbi pääseda vastutusest. Pole välistatud, et nii mõnigi ettevõtte saab loodud juba selle eesmärgiga. Kannatavad ettevõtjate omavahelised suhted ja võlausaldajate laenuandmise tahe või tuleb tasuda kõrgemat riskipreemiat. Kui maksejõuetusinstituutsiooni 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. Sihtrühma suurus on keeruline määratleda. Sihtrühma võivad kuuluda kõik Eestis tegutsevad ettevõtjad ja tarbijad, sh ka välismaised isikud.

Ettevõtluskeskkonna hulka kuuluvad ka pankrotivõlausaldajad, olgu nad ise ettevõtjad või tarbijad. Nendele kaasneb majanduslik mõju on veel otsesem, sest maksejõuetusinstituutsiooni üks eesmäärke on ka tema menetluses olevates asjades pankrotivara suurendamine. See aga toob otsest kasu võlausaldajatele, kelle nõudeid pankrotivarast rahuldatakse.

Maksejõuetusinstituutsiooni loomisega kaasnev mõju ulatus sihtrühmale on keskmine. Muud isikud peale pankrotivõlgnike ei pea tegema oma käitumises muudatusi, kuid maksejõuetusinstituutsiooni tegevuse tulemusel suureneb nende usaldus ettevõtluskeskkonna suhtes. Mõju avaldumise sagedus on väike, kuna kokkupuude maksejõuetusinstituutsiooni tegevusega on üldsusel pigem harv. Sihtrühm on suur, kuivõrd mõjutatud on kaudselt kõik ettevõtjad, aga ka näiteks tarbijad, kes on maksnud võlgnikule teenuse või toote eest, mida nad ei ole saanud ja kes satuvad seeläbi võlausaldaja staatusesse. Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk on väike, kuivõrd ettevõtluskeskkonnale on kaasnev mõju pigem positiivne. Muudatusega kaasnev mõju sihtrühmale on kokkuvõttes suur.

Muudatusega kaasneva mõju olulisus: Vabariigi Valitsuse poolt kinnitatud mõjude hindamise metoodika ja HÕNTE § 1 lg 1 p 7 ja § 46 alusel on tegemist olulise mõjuga muudatusega, mida on vajalik täiendavalt analüüsida.

³⁹ RKHKo 02.11.2015, 3-3-1-22-15, p 14

⁴⁰ Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, 2017, § 31 p 6. Kättesaadav: <http://www.pohiseadus.ee/index.php?sid=1&ptid=27&p=31>.

1.10.2. Kavandatav muudatus II: Pankrotihaldurite tegevuse üle haldusjärelevalve teostamine

Maksejõuetusinstituut hakkab Justiitsministeeriumi asemel teostama haldurite üle haldusjärelevalvet.

Sihtrühm I: Ajutised haldurid ja pankrotihaldurid

Haldurite üle haldusjärelevalve teostaja muutmine võib halduritele avaldada majanduslikku mõju seoses nende halduskoormusega. Siiski ei tohiks muudatus halduritele suurt mõju avaldada, kuna järelevalve sisu jääb samaks. Kui kehtiva korra järgi teostab haldusjärelevalvet halduritele Justiitsministeerium, siis muudatuse kohaselt teostaks järelevalvet maksejõuetusinstituut, mis kuulaks aga Justiitsministeeriumi haldusalasse. Maksejõuetusinstituuti teostatav järelevalve oleks täiendav järelevalvele, mida teostab haldurite üle ka Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koda. Haldurite sihtrühma suurus on 77.⁴¹

Mõju ulatus on väike, sest haldurite senine toimimine ei muutu. Mõju avaldumise sagedus on väike, sest kaebusi esitatakse haldurite tegevusele pigem harva. Sihtrühm on väike. Võrreldav grupp on kogu Eesti töötajaskond. 2017. aastal oli Eestis tööga hõivatud isikuid 658 600.⁴² Pankrotihaldureid on Eestis 77. Seega moodustavad haldurid kogu töötajaskonnast vaid väikese osa. Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk on väike, sest negatiivset laadi mõjud puuduvad. Muudatusega kaasnev mõju sihtrühmale on seega väike.

Sihtrühm II: Justiitsministeerium

Haldurite üle haldusjärelevalve teostamise kohustus viiakse kavandatava muudatuse kohaselt Justiitsministeeriumilt üle maksejõuetusinstituutidele. See **mõjutab riigiasutuste korraldust** ja ülesannete jaotust. Rahastust ei tohiks muudatus 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. Mõju ulatuse sagedus on väike, sest haldurite peale kaebuste esitamine on pigem harv. Mõjutatud sihtrühma suurus on väike, kuivõrd puudutab üksnes Justiitsministeeriumi ühte osakonda. Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk on väike, sest muudatus on pigem positiivset laadi. Muudatuse eesmärk on muuta haldusjärelevalve haldurite üle tõhusamaks ja kontsentreeritumaks. Muudatusega kaasnev mõju sihtrühmale on seega väike.

Muudatusega kaasneva mõju olulisus: Vabariigi Valitsuse poolt kinnitatud mõjude hindamise metoodika ja HÕNTE § 1 lg 1 p 7 ja § 46 alusel ei ole tegemist olulise mõjuga muudatusega ja seda ei ole vaja täiendavalt analüüsida.

1.10.3. Kavandatav muudatus III: Ühtse maksejõuetuse praktika kujundamine

Maksejõuetusinstituuti üheks ülesandeks saab ka ühtse maksejõuetuse praktika kujundamine, eelkõige läbi järelevalve teostamise ja avalikkuse informeerimise. Lisaks kujundab ühtset maksejõuetuse praktikat ka Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koda.

Sihtrühm: Ettevõtluskeskkond, maksejõuetusega tegelevad õigusorganid jt

⁴¹ Tegutsevad haldurid 13.09.2018 seisuga pankrotihaldurite nimekirja alusel. Kättesaadav: <http://www.kpkoda.ee/content/avaliku-poolle-lingid/kontaktinfo>.

⁴² TT0200: Hõivatud tegevusala (EMTAK 2008) järgi. Eesti Statistikaamet. Kättesaadav: <http://andmebaas.stat.ee/?lang=et>.

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.

Mõju ulatus on pigem väike, sest sihtrühma käitumises ei ole oodata suuri muudatusi. Lisaks on ühtse praktika kujundamine pikaajaline protsess ja samas seda ka juba kujundatakse teiste organisatsioonide poolt. Mõju avaldumise sagedus on väike, sest maksejõuetusega kokku puutumine on ühiskonnas pigem harv. Mõjutatud sihtrühma suurus võiks esmapilgul pidada suureks, sest mõjutatud on kogu ettevõtluskeskkond. Siiski tuleb arvestada, et kohtupraktika loomise ja Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koja tegevuse tulemusel ühtset praktikat ka juba kujundatakse ning maksejõuetusinstituutsiooni tegevus oleks siinkohal vaid täiendav. Seetõttu on need isikud juba mõjutatud ja lisanduv osa on pigem väike. Ebasoovitavate mõjudega kaasnev risk on samuti väike, sest ühtse praktika kujundamine on üldjoontes positiivse iseloomuga tegevus. Seega on muudatuse mõju sihtrühmale väike.

1.10.4. Kavandatav muudatus IV: Maksejõuetusinstituutsiooni loomine

Eelnevalt on kirjeldatud maksejõuetusinstituutsiooni loomisest tulenevad muudatused, kuid muudatus on ka instituutsiooni enese loomine.

Sihtrühm: Riik

Maksejõuetusinstituutsiooni loomine omab **mõju riigiasutuste korraldusele ja rahastamisele**. Maksejõuetusinstituutsioon plaanitakse luua Justiitsministeeriumi haldusallas. Maksejõuetusinstituutsiooni ülesannete täitmiseks on esialgsel hinnangul vaja panustada lisaressursina 5 inimest. Maksejõuetusinstituutsiooni võiks juhtida kõrgelt kvalifitseeritud juht, kelle alluvuses on omakorda 3 juristi ja 1 tehniline töötaja. Instituutsiooni ülevallpidamiseks ja ülesannete täitmiseks kuluks esialgsel hinnangul aastas 500 000 eurot. Summa sisaldaks endas palga- ja halduskulu u 200 000 eurot ning põhitegevuskulu u 300 000 eurot, mis jaguneks eriauditite ja riigi rahastatud pankrotimenetluste läbiviimise vahel.

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 arvuliselt kokku suur hulk inimesi. Teiselt poolt aga suur, sest instituutsiooni finantseeritakse maksumaksja rahast. Ebasoovitavate mõjude kaasnemise riski on keeruline hinnata, kuivõrd riskide esinemist on raske hinnata. Risk sõltub sellest, kui hästi suudetakse instituutsiooni eesmärgid täita. Kokkuvõttes on maksejõuetuseinstituutsiooni loomine riigile olulise mõjuga.

Muudatusega kaasneva mõju olulisus: Vabariigi Valitsuse poolt kinnitatud mõjude hindamise metoodika ja HÕNTE § 1 lg 1 p 7 ja § 46 alusel on tegemist olulise mõjuga muudatusega ja seda on vajalik täiendavalt analüüsida.

2. Maksejõuetuse mõiste täpsustamine

2.1. Kehtiv regulatsioon

Pankrotiseaduse § 1 lg 1 sätestab, et pankrot on võlgniku kohtumäärusega väljakuulutatud maksejõuetus. Maksejõuetuse mõiste on avatud PankrS § 1 lg-tes 2 ja 3.

2.2. Probleemi kirjeldus ja selle tekke põhjus

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.⁴³ Maksejõuetuse termin ise jääb paljudel juhtudel ebaselgeks.^{44,45}

PankrS § 1 lg-d 2 ja 3 määratlevad sisuliselt kaks erinevat maksejõuetuse liiki. Lõikes 2 toodud määratlus kattub põhimõtteliselt rahavoolise maksejõuetuse mõistega (*equity insolvency*) ja lõikes 3 bilansilise maksejõuetuse mõistega (*balance sheet insolvency*).⁴⁶ Seadus ei anna üldtunnustatud termineid ega kriteeriume nende kahe maksejõuetuse liigi tähistamiseks ja eristamiseks. Mõistete nimetus ja sisu on aga olulised pankrotiavalduse õigeaegse esitamise kohustuse seisukohast.⁴⁷ Üks oluline probleem pankrottide menetlemistel on just pankrotiavalduste liiga hiline esitamine.

Mõisted peaksid edasi andma PankrS § 1 lg 2 ja lg 3 erinevuse ja sätestama piiri, mis eristab püsivat maksejõuetust ajutisest.⁴⁸ Oluline on näidata, millal on ajutise maksejõuetuse periood nii pikk, et makseraskuste ületamine on ebatõenäoline.⁴⁹ See ongi hetk, kui tuleks esitada pankrotiavaldus (nt OÜ puhul aluseks ÄS⁵⁰ § 180 lg 5¹).

2.3. Sihtrühm

Sihtrühmaks on kõik isikud, kellel on kohustus või õigus esitada pankrotiavaldus. Maksejõuetuse saabumise hetke tuvastamine on vajalik nii võlgnikule pankrotiavalduse esitamise kohustuse täitmiseks kui ka võlausaldajale pankrotiavalduse esitamise õiguse kasutamiseks ning pankrotiavalduse õigeaegselt esitamata jätmisest tulenevate nõuete maksma panemiseks. Samuti on see oluline võlgnikule siis, kui ta soovib võlausaldaja pankrotiavaldusele vastu vaielda ja peab tõendama maksejõuetuse mittesaabumist. Sihtrühmaks on ka kõik pankrotihaldurid ja pankrotiasjadega tegelevad kohtunikud, kes peavad tuvastama püsiva maksejõuetuse tekkimise hetke.

Kohtute infosüsteemi (KIS) põhjal tehtud uuringu kohaselt esitasid aastatel 2015-2017 keskmiselt 68% pankrotiavaldustest võlgnikud, 23% võlausaldajad ja 9% pärijad.

⁴³ 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.

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ 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._maksejouetusoigus_ja_-_terminoloogia_on_joudmas_uude_arengujarku.pdf.

⁴⁶ *Ibid.*

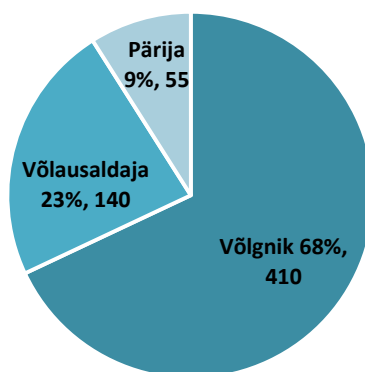
⁴⁷ M. Agarmaa. Maksejõuetusõiguse revisjon. Pankrotiavalduse esitamine, pankrotimenetluse raugemine, pankroti välja kuulutamine ja tagajärjed, pankrotivara moodustamine, pankrotivara valitsemine, 2018, lk 8.

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ *Ibid.*, lk 9.

⁵⁰ Äriseadustik¹ (ÄS) - RT I 1995, 26, 355; RT I, 17.11.2017, 22.

Pankrotiavalduse esitaja



Joonis 2. Pankrotiavalduse esitajate osakaalud ja hinnanguline arv aastatel 2015-2017

Lisaks mõjutab maksejõuetuse mõiste selgem määratlemine ka saneerimismenetlust ja võlgade ümberkujundamise menetlust läbi viivaid isikuid, kes peavad tuvastama, et püsivat maksejõuetust veel ei ole tekkinud.

2.4. Eesmärk ja saavutatava olukorra kirjeldus

Eesmärk on muuta maksejõuetuse hetke tuvastamine selgemaks. Seda väljendaks hästi see, kui liiga hilja esitatud pankrotiavaldusi ja raugemisi oleks vähem ning võlausaldajatele tehtavate väljamaksete osakaal suurem. Maksejõuetusega seotud menetlus saab efektiivselt toimida vaid siis, kui menetlust alustatakse küllalt vara.⁵¹ Pankrotiavalduse õigeaegne esitamine tagab äriühingu vara võimalikult suures ulatuses säilimise ning seeläbi võlausaldajate nõuete võimalikult suures ulatuses rahuldamise. Pankrotiavalduse õigeaegne esitamine tagab ka seda, et sisuliselt maksejõuetu äriühing ei osaleks edasi majandustegevuses, mille käigus tekkivaid kohustusi ta täita ei suuda.⁵²

Selgem määratlus aitab paremini tuvastada õiget maksejõuetuse saabumise hetke ja seega tegeleda pankrotiavalduste hilinenud esitamise probleemiga. Esiteks oleks kohustatud isikul endal selgem arusaam, millal ta peab pankrotiavalduse esitama ja see võib vähendada avalduste liiga hilist esitamist. Teiseks aitaks see ka tagantjärele paremini kindlaks teha, millal oli kohustus pankrotiavaldus esitada, tuvastada kohustatud isiku rikkumine ja vajadusel kohaldada vastutust.

2.5. Seotud strateegiad ja arengukavad

Maksejõuetusõiguse revisjon on nii Justiitsministeeriumi tööplaanis kui ka Vabariigi Valitsuse 2016-2017. aasta tegevusprogrammis.⁵³

⁵¹ P. Manavald. Likvideeriva pankrotimenetluse alternatiivid maksejõuetuse tingimustes. Magistritöö. Tartu Ülikool, 2004, lk 25. Kättesaadav: <http://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/1032/manavald.pdf?sequence=5&isAllowed=y>.

⁵² Riigikohtu Tsiviilkolleegiumi 25.02.2013 kohtuotsus nr 3-2-1-188-12 p 12.

⁵³ Valitsuse tegevusprogramm 2016-2019. Kättesaadav: <https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/elfinder/analyygid/2008/pankrotiraugemiseanalyyis080318.pdf>.

2.6. Tehtud uuringud

M. Agarmaa. Maksejõuetusõiguse revisjon. Pankrotiavalduse esitamine, pankrotimenetluse raugemine, pankroti välja kuulutamine ja tagajärjed, pankrotivara moodustamine, pankrotivara valitsemine, 2018. (Lisa 2)

P. Kriibi, S. Liin. Maksejõuetuse revisjoni lähteülesande projekt. Tallinn, 2016. Kättesaadav: https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/maksejouetusoiguse_revisjoni_lahteulesanne_loplik_13.06.2016.pdf.

P. Manavald. Likvideeriva pankrotimenetluse alternatiivid maksejõuetuse tingimustes. Magistritöö. Tartu Ülikool, 2004, lk 25. Kättesaadav: <http://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/1032/manavald.pdf?sequence=5&isAllowed=y>.

P. Manavald. Maksejõuetusõigus ja –terminoloogia on jõudmas uude arengujärku, Õiguskeel, 2008/4. Kättesaadav: https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/priit_manavald._maksejouetusoigus_ja_-_terminoloogia_on_joudmas_uude_arengujarku.pdf.

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

O. Lukason. Maksejõuetuse põhjuste analüüs. Kokkuvõtte olulisematest uurimistulemustest. September 2010. Kättesaadav: https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/elfinder/article_files/maksejouetuse_pohjuste_analuus_2010_0.pdf.

2.7. Kaalutud võimalikud lahendused

Justiitsministeerium on kaalunud erinevaid alternatiivsed lahendusi. Mitte midagi tehes ei muutuks maksejõuetuse määratlemine selgemaks. Riigikohus on küll selgitanud (nt otsuses nr 3-1-1-49-11), kuidas hinnata võlgniku maksejõuetust, kuid seaduses vastavaid kriteeriume sätestatud ei ole. Riigikohtu lahendi abil saaks küll teavitada avalikkust olemasoleva regulatsiooni parema rakendamise osas, kuid Riigikohtu lahendist tulenevad põhimõtted ei pruugi sobida igasse olukorda.

Maksejõuetuse mõiste täpsustamine on oluline ka teiste kavandatavate muudatuste juures. Näiteks seoses võlausaldajate motiveerimisega menetluskulude kandmises (teema 4), hakkab võlausaldaja esitatud pankrotiavalduse menetlusse võtmisel kehtima eeldus, et pankrotiavaldust esitama kohustatud isik ei ole oma kohustust õigeaegselt täitnud. Tõendamiskoormis lükatakse ümber ning kohustatud isik peab ise tõendama, et ta kohustust ei rikkunud. Pankrotiavalduse esitamise kohustus on seotud maksejõuetuse saabumise hetkega. Kui ta ei suuda seda tõendada, pannakse kohustatud isikule kohustus ise menetluskulud deposiiti tasuda. Või ka allutatud laenu regulatsiooni kehtestamisel (teema 6), kus laenu allutamine kavandatakse siduda võlgniku maksejõuetusega ja mistõttu on vaja tuvastada maksejõuetuse saabumise hetk.

Tulenevalt eeltoodust, on maksejõuetuse tuvastamise selgemaks muutmiseks sobivaim lahendus täiendada vastavat olemasolevat regulatsiooni, st pankrotiseaduse § 1 lõikeid 2 ja 3.

2.8. Kavandatava regulatsiooni kirjeldus ja selle põhiseaduse, Euroopa Liidu ja muu rahvusvahelise õigusega määratletud raamid

Eesti pankrotiseaduses võiks maksejõuetuse mõistet selgemaks muuta Saksa õiguse eeskujul. PankrS § 1 lõikes 2 on sisuliselt määratletud rahavoolise ja lõikes 3 bilansilise maksejõuetuse mõisted, kuid üldtunnustatud terminid nende tähistamiseks puuduvad. Seadus peaks selguse huvides eeldama püsivat

maksejõuetust teatud kriteeriumite, nt raamatupidamislike näitajate ilmnemisel.⁵⁴ Nii PankrS § 1 lg 2 kui 3 puhul ei tohiks mittejätisust hinnata ühe ajamomendi pinnalt, vaid tuleks vaadata pikemat perioodi. Tuleb vaadata, millal on ajutise maksejõuetuse periood nii pikk, et makseraskuste ületamine on ebatõenäoline.⁵⁵ Ajutise maksejõuetuse mõiste tuleks seadusest kustutada.⁵⁶ Samuti tuleb arvestada erinevat liiki majandustegevuste eripäraga, nt hooajalise äritegevusega.⁵⁷

Rahavoolise maksejõuetuse (PankrS § 1 lg 2) puhul puudub likviidne vara sissenõutavaks muutunud kohustuste täitmiseks.⁵⁸ Rahavoolise maksejõuetuse mõiste vajab selgitamist selles osas, millal on võlgniku sissenõutavaks muutunud nõuete osakaal nii suur, et see vajab sekkumist. Lõikes 2 võiks sätestada mingit liiki määra, millal võlgniku rahavoolist maksejõuetust eeldatakse ja mida võlgnik selle eelduse ümberlükkamiseks teha saab.⁵⁹ Saksamaal on võlgnik rahavooliselt maksejõuetu (InsO § 17 ja kohtupraktika), kui ta ei suuda järgmise 3 nädala jooksul täita vähemalt 90% oma kohustustest.^{60,61} Võlgnik peab eelduse ümberlükkamiseks esitama kohtule positiivse, võlgniku finantsseisundit normaliseeriva tulevikuproгноosi (Saksamaal finantsplaan) järgmise 12 kuu kohta, näidates, et tal on võimalik likviidsust teatud ajaperioodil juurde hankida. Prognoos peab põhinema reaalsel laekumisel selle hetke seisuga, kui prognoos esitatakse. Peab näitama, et tänaste ja teadaolevate tuleviku laekumistega on võimalik tasuda praegused kohustused.⁶²

Bilansilise maksejõuetuse (PankrS § 1 lg 3) puhul likviidset vara küll sissenõutavaks muutunud kohustuste täitmiseks on, kuid bilansi põhjal saab väita, et kohustusi ei suudeta enam pikaajaliselt täita. Kohustuste maht ületab varasid.⁶³ Bilansiline maksejõuetus viitab tõenäolistele maksejõuetusprobleemidele.⁶⁴ Püsiva maksejõuetuse hindamisel tuleks arvestada nii raamatupidamislike näitajate kui ka majandusliku tulevikuproгноosiga.⁶⁵ Üheks raamatupidamislikuks näitajaks on äriühingu netovara, mille negatiivsus võib osutada maksejõulisuse probleemidele. Netovara mittevastavuse probleemi süvenedes väheneb tõenäosus võlausaldajate nõudeid varasema situatsiooniga võrreldes samas suuruses rahuldada.⁶⁶

⁵⁴ M. Agarmaa. Maksejõuetusõiguse revisjon. Pankrotiavalduse esitamine, pankrotimenetluse raugemine, pankroti välja kuulutamine ja tagajärjed, pankrotivara moodustamine, pankrotivara valitsemine, 2018, lk 9-10.

⁵⁵ *Ibid*, lk 9.

⁵⁶ *Ibid*, lk 16.

⁵⁷ *Ibid*, lk 9.

⁵⁸ *Ibid*.

⁵⁹ *Ibid*, lk 11.

⁶⁰ Summary of German Insolvency Law. DLA Piper, 2012, lk 9-10. Kättesaadav: https://www.google.ee/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=5&ved=0ahUKEwibL6rlxdLaAhXO26QKHdkaAdAQFgg_MAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.dlapiper.com%2F~%2Fmedia%2Ffiles%2Finsights%2Fpublications%2F2012%2F05%2Fsummary-of-the-german-insolvency-law-booklet%2Ffiles%2F2_edition_german_insolvency_booklet_may-2012%2Ffileattachment%2F2_edition_german_insolvency_booklet_may-2012.pdf&usq=AOvVaw3DYyCms5ugelBtdWbweLmG.

⁶¹ Restructuring & Insolvency in Germany. Hogan Lovells, 15.12.2017, punkt *Liquidation procedures, Eligibility*. Kättesaadav: <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=7bfad52f-827d-4293-8a90-60bec84b6550>.

⁶² M. Agarmaa. Maksejõuetusõiguse revisjon. Pankrotiavalduse esitamine, pankrotimenetluse raugemine, pankroti välja kuulutamine ja tagajärjed, pankrotivara moodustamine, pankrotivara valitsemine, 2018, lk 16.

⁶³ *Ibid*, lk 9.

⁶⁴ M. Välja. Pankrotiavalduse esitamise kohustus. Bakalaureuse töö. Tallinn, 2013, lk 11. Kättesaadav: http://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/33112/valja_merlin.pdf?sequence=1.

⁶⁵ M. Agarmaa. Maksejõuetusõiguse revisjon. Pankrotiavalduse esitamine, pankrotimenetluse raugemine, pankroti välja kuulutamine ja tagajärjed, pankrotivara moodustamine, pankrotivara valitsemine, 2018, lk 9.

⁶⁶ O. Lukason. Maksejõuetuse põhjuste analüüs. Kokkuvõtte olulisematest uurimistulemustest. September 2010, lk 14. Kättesaadav: https://riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/TOF/TOF_uuringud/20_uuringu_aruanne_maksejouetus.pdf.

Lõiget 3 võiks täiendada sellega, et püsivat maksejõuetust PankrS § 1 lg 3 mõttes eeldatakse, kui äriühingu netovara ei vasta seaduses sätestatud nõuetele 6 kuu jooksul.^{67,68} Maksejõuetuse mitte ilmnemise tõendamiskoormis peaks lasuma võlgnikul.^{69,70} M. Agarmaa on välja pakkunud võimalikud maksejõuetuse mõiste sõnastusettepanekud, millega saab tutvuda Lisa 2 lk 16-17.

Netovara seisust üksi siiski ei piisa, sest võib olla olukordi, kus netovara on negatiivne, kuid ettevõtte tegelikult maksejõuetu ei ole. Seetõttu tuleb võlgnikul näidata, kas positiivsetele tulevikuoootustele tuginedes on võimalik võlgniku püsivat maksejõuetust eitada ja kas esinevad konkreetsed asjaolud, mille pinnalt saab võlgniku finantsseisundit normaliseeriva tulevikustsenaariumi realiseerumist pidada tõenäoliseks.⁷¹ Maksejõuetuse kahtluse ümberlükkamiseks tuleb võlgnikul esitada andmed, mis viitavad selgelt äriühingu majandusliku seisundi paranemisele.⁷² Prognoos peab jällegi põhinema reaalsel laekumistel selle hetke seisuga, kui prognoos esitatakse. Peab näitama, et tänaste ja teadaolevate tuleviku laekumistega on võimalik tasuda praegused kohustused.

Bilansilise maksejõuetuse asemel võiks rääkida ülevõlgnevusest,⁷³ sest see on täpsem ja võtab eeltoodut paremini kokku. Bilansilise maksejõuetuse mõistet formaalselt tõlgendades ehk vara ja kohustuste vahetõlget perioodiliselt koostatava raamatupidamisbilansi kirjete võrdlemise teel määrates, võib jõuda valele tulemusele võlgniku tegeliku majandusliku olukorra kohta. Raamatupidamisbilansi andmed võivad olla ebatäpsed, sest põhivara hindamise aluseks on enamasti võetud soetamisväärtus, mis ei peegelda vara tegelikku, so turuväärtust; põhivara amortiseeritakse, aga selle väärtuse võimalikku suurenemist tavaliselt ignoreeritakse; paljud väärtust omavad tegurid, nt töötajatesse tehtud investeeringud, ei kajastu bilansis jne.⁷⁴ Mõiste „ülevõlgnevus“ võimaldaks seda vältida ja arvestada võlgniku tegelikku majanduslikku väärtust ja tulevikuprognoosi.

Kavandatav regulatsioon võib olla puutumuses ettevõtlusvabaduse põhiõigusega, sest ettevõtte peab teatud vara – netovara kohustuslik suurus – omama juhuks, kui peaks saabuma maksejõuetus ega saa seda vabalt kasutada äritegevuses. Teiselt poolt on see seotud omandipõhiõigusega. Hetkest, kui ettevõtte netovara muutub negatiivseks finantseeritakse äriühingu majandustegevust võlausaldajate vahendite arvelt.⁷⁵ Võlausaldajate nõuete täitmine satub ohtu ja nad võivad oma põhiseaduse tähenduses omandist ilma jääda.

Euroopa Liidu ega rahvusvahelise õiguse instrumendid ei reguleeri maksejõuetuse mõiste sisu.

⁶⁷ M. Agarmaa. Maksejõuetusõiguse revisjon. Pankrotiavalduse esitamine, pankrotimenetluse raugemine, pankroti välja kuulutamine ja tagajärjed, pankrotivara moodustamine, pankrotivara valitsemine, 2018, lk 9-10.

⁶⁸ RKTko nr 3-2-1-188-12, p 14; RKTko nr 3-2-1-143-16, p 21.

⁶⁹ PankrS § 10 lg 1 kohaselt peab võlausaldaja pankrotiavalduse esitamisel võlgniku maksejõuetust põhistama. TsMS § 235 kohaselt on väite põhistamine kohtule väite põhjendamine selliselt, et põhjenduse õigsust eeldades saab kohus lugeda väite usutavaks. Võlgnik võib PankrS § 12 lg 2 alusel esitada vastuväite.

⁷⁰ M. Agarmaa. Maksejõuetusõiguse revisjon. Pankrotiavalduse esitamine, pankrotimenetluse raugemine, pankroti välja kuulutamine ja tagajärjed, pankrotivara moodustamine, pankrotivara valitsemine, 2018, lk 10.

⁷¹ Riigikohtu kriminaalkolleegiumi 28.11.2011 kohtuotsus nr 3-1-1-49-11, p 19.

⁷² M. Agarmaa. Maksejõuetusõiguse revisjon. Pankrotiavalduse esitamine, pankrotimenetluse raugemine, pankroti välja kuulutamine ja tagajärjed, pankrotivara moodustamine, pankrotivara valitsemine, 2018, lk 8-9.

⁷³ M *Ibid*, lk 8.

⁷⁴ P. Manavald. Likvideeriva pankrotimenetluse alternatiivid maksejõuetuse tingimustes. Magistritöö. Tartu Ülikool, 2004, lk 34-35. Kättesaadav: <http://dSPACE.ut.ee/bitstream/handle/10062/1032/manavald.pdf?sequence=5&isAllowed=y>.

⁷⁵ P. Manavald. Likvideeriva pankrotimenetluse alternatiivid maksejõuetuse tingimustes. Magistritöö. Tartu Ülikool, 2004, lk 27. Kättesaadav: <http://dSPACE.ut.ee/bitstream/handle/10062/1032/manavald.pdf?sequence=5&isAllowed=y>.

2.9. Välisriigid, mille regulatsioone on analüüsitud

Analüüsitud on Saksamaa, Austria ja Šveitsi regulatsioone. Eeskujuks on eelkõige Saksa pankrotiõigus, millega Eesti pankrotiõigusel on palju ühiseid jooni.

2.10. Mõjude eelanalüüs⁷⁶

Tabelis 2 on kokkuvõtvalt esitatud maksejõuetuse mõiste täpsustamisega kaasnevad muudatused koos mõjuvaldkonna, sihtrühma ja analüüsi tulemusel selgunud mõju olulisusega.

Tabel 2. Kavandatud muudatusest puudutatud mõjuvaldkonnad ja sihtrühmad

Muudatus	Mõju valdkond	Sihtrühmad	Mõju olulisus
Maksejõuetuse mõiste täpsustamine	Majanduslik mõju: mõju ettevõtluskeskkonnale ja ettevõtete tegevusele, mõju halduskoormusele Mõju riigiasutuste korraldusele: kohtute ülesanded ja töökorraldus Mõju riigi sisejulgeolekule: võitlus kuritegevusega	Pankrotivõlgnikud Pankrotivõlausaldajad Pankrotihaldurid ja kohtunikud Õiguskaitseorganid	Väheoluline

Kavandatav muudatus: maksejõuetuse mõiste täpsustamine

Muudatuse eesmärk on muuta püsiva maksejõuetuse saabumise hetk selgemalt määratletavaks. Selgem määratlus aitab paremini tuvastada õiget maksejõuetuse saabumise hetke ja seega tegeleda pankrotiavalduste hilinenud esitamise probleemiga. Samuti on see kasuks tuvastamiseks, kas pankrotiavaldus esitati õigeaegselt või mitte.

Sihtrühmaks on lai ja hõlmab kõiki isikuid, kellel on vajalik tuvastada püsiva maksejõuetuse hetke. Sihtrühma kuuluvad võlgnikud, nende võlausaldajad, pankrotihaldurid ja kohtunikud, aga ka saneerimist ja võlgade ümberkujundamise menetlust läbi viivaid isikuid, kes peavad tuvastama, et püsivat maksejõuetust veel ei ole tekkinud.

Sihtrühm I: pankrotivõlgnikud

Muudatus omab pankrotivõlgnikele **majanduslikku mõju** suurendades nende **halduskoormust**. Muudatusega pannakse maksejõuetuse tõendamise koormus sisuliselt võlausaldajalt võlgnikule. Võlausaldaja peab edaspidi täitma pankrotiavalduse esitamisel kindlad kriteeriumid, kuid ta ei pea tõendama püsiva maksejõuetuse olemasolud, vaid võlgnik peab tõendama selle puudumist.

Muudatus omab **majanduslikku mõju** ka pankrotivõlgnike **maksevõimelisusele**. 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 õigeaegselt ei esitata, aitab pankrotiavalduse esitamise kohustuse ajahetke 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.

Mõju ulatus on väike, kuna võlgnikele ei tohiks enda maksejõuetuse põhjendamisel või ümber lükkamisel kaasneda erilisi kohanemiskulusi. Võlgnikul on olemas vastavad andmed iseenda kohta. Mõju

⁷⁶ Mõjude hindamise aluseks on Vabariigi Valitsuse poolt kinnitatud mõjude hindamise metoodika ja hea õigusloome ja normitehnika eeskiri (HÕNTE, vastu võetud 22.12.2011 nr 180; RT I, 29.12.2011, 228).

avaldumise sagedus on väike, sest pankrot on enamikele isikutele ebatavaline ja harva esinev olukord. Sihtrühma suurus on pigem väike. Võlgnikud esitavad hinnanguliselt 410 pankrotiavaldust aastas (vt p 1.3, joonis 2). Täpset sihtrühma suurust on raske hinnata, sest sihtrühma kuuluvad ka võlgnikud, kes peaksid esitama pankrotiavalduse, kuid ei tee seda. Samuti ei esita kõikide võlgnike suhtes avaldusi ka nende võlausaldajad. Osa maksejõuetuid võlgnikke sundlikvideeritakse, samas kõik sundlikvideeritavatest võlgnikest ei ole maksejõuetud. Vastavad andmed puuduvad. Siiski võrreldes kõikide võlgnike arvuga Eestis, võib eeldada, et selliste võlgnike arv on pigem väike. Ebasoovitavate mõjude risk on väike. Olenemata sellest, et võlgnik peab vajadusel ümber lükkama enda püsiva maksejõuetuse esinemise, ei ole tal seda raske teha, kuivõrd võlgnikul on olemas selleks kõik vajalikud dokumendid ja muud andmed. Kokkuvõttes ei ole maksejõuetuse mõiste täpsustamise muudatus pankrotivõlgnikele olulise mõjuga.

Sihtrühm II: pankrotivõlausaldajad

Muudatus omab pankrotivõlausaldajatele **majanduslikku mõju** vähendades nende **halduskoormust**. Kehtiva regulatsiooni kohaselt peab võlausaldaja põhistama oma pankrotiavalduses võlgniku maksejõuetuse (PankrS § 10 lg 1 ja TsMS § 235). Muudatuse kohaselt teatud kriteeriumide täitumisel eeldatakse 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.

Mõju ulatus on väike. Võlausaldajad peavad endiselt põhistama pankrotiavaldust esitades võlgniku maksejõuetuse ja tõendama oma nõude olemasolu. Olukordades, kus võlausaldajal on keeruline võlgniku maksejõuetust tõendada, muutub võlausaldaja olukord teatud kriteeriumide täitumisel kergemaks ja tõendamiskoormis läheb võlgnikule. Mõju avaldumise sagedus on väike, sest pankrot on enamikele isikutele ebatavaline ja harva esinev olukord. Sihtrühma suurus on väike. Võlausaldajad esitavad 23% pankrotiavaldustest, hinnanguliselt on see vaid 140 avaldust aastas (joonis 2, punkt 2.3). Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk on väike, sest negatiivse iseloomuga mõjud võlausaldajate jaoks puuduvad. Kokkuvõttes ei ole muudatus võlausaldajate jaoks olulise mõjuga.

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**. Kuivõrd haldurid ja kohtunikud peavad oma töös hindama maksejõuetuse saabumise hetke juba niikuinii, võiks eeldada, et muudatus ei oma neile ei halduskoormust suurendavat ega vähendavat mõju. Samas esialgu nõuab muudatus natukene kohanemist, kuid eraldi tegevust selleks rakendada ei ole vaja. Muudatus omab kaudset mõju ka saneerimis- ja võlgade ümberkujundamise asjades, kus on vaja tuvastada, et püsivat maksejõuetust veel saabunud ei ole.

Mõju ulatus on väike, sest haldurid ja kohtunikud peavad juba kehtiva regulatsiooni järgi tegema kindlaks, millal saabus võlgniku maksejõuetus. Muudatus nõuab haldurilt ja kohtunikelt mõningast kohanemist. Mõju avaldumise sagedus kohtunikele on väike, kuna pankrotiasju ei ole võrreldes muude menetlustega nii palju (hinnanguliselt 600 asja aastas⁷⁷). Mõju avaldumise sagedus halduritele on keskmine, sest haldurid puutuvad maksejõuetuse hetke saabumise hindamisega kokku regulaarselt, samas mitte igapäevaselt. Kui aastas on u 600 menetlust ja Eestis on 77 tegutsevat haldurit⁷⁸, on halduri kohta u 8 menetlust aastas. Mõjutatud sihtrühma suurus on väike. Võrreldav grupp on kogu Eesti töötajaskond.

⁷⁷ Vt viide 15.

⁷⁸ Tegutsevad haldurid 13.09.2018 seisuga pankrotihaldurite nimekirja alusel. Kättesaadav: <http://www.kpkoda.ee/content/avaliku-poolle-lingid/kontaktinfo>.

2017. aastal oli Eestis tööga hõivatud isikuid 658 600.⁷⁹ Haldureid on 77 ja maksejõuetusajadega tegelevaid kohtunikke maakohtutes kokku 18/19.⁸⁰ Sihtrühma suurus kokku u 100 isikut, mis on vaid 0,015% ehk kaduvväike osa kogu töötajaskonnast. Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk on samuti väike. Negatiivse iseloomuga mõjusid ei ole, sest sihtrühma kuuluvad isikud peavad juba kehtiva regulatsiooni kohaselt hindama maksejõuetuse saabumist. Kokkuvõttes ei oma muudatus halduritele ja kohtunikele olulist mõju.

Sihtrühm IV: õiguskaitseorganid

Muudatus omab mõju **riigi sisejulgeolekule ja võitlusele kuritegevusega**. Õiguskaitseorganid – kohtud, politsei ja prokuratuur – peavad hindama maksejõuetuse saabumise hetke maksejõuetuse põhjustamise kuriteo toimepanemise tuvastamiseks KarS⁸¹ § 384 alusel. Tuvastamaks, millised teod on viinud võlgniku maksejõuetuseni, peab õiguskaitseorgan tuvastama ühtlasi, millal saabus maksejõuetus.

Mõju ulatus on väike, sest sarnaselt halduritele ja kohtutele, peavad ka õiguskaitseorganid nimetatud kuriteokoosseisu tuvastamisel juba praegu maksejõuetuse saabumise hetke hindama. Mõju avaldumise sagedus on väike. Kõikidest kuritegudest Eestis, moodustavad 2017. aasta andmetel majandusalased kuriteod 1%⁸² ning majandusalastest kuritegudest pankroti- ja täitemenetluse alased kuriteod 12%.⁸³ Kõikidest kuritegudest moodustasid pankroti- ja täitemenetluse alased kuriteod vaid 0,1%. Sihtrühma suurus on väike, sest selliste kuritegudega puutuvad õiguskaitseorganid küllaltki vähe kokku ja seega ei kulu neil selleks palju inimressurssi. Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk on väike. Negatiivse iseloomuga mõjusid ei ole, sest sihtrühma kuuluvad isikud peavad juba kehtiva regulatsiooni kohaselt hindama maksejõuetuse saabumist. Kokkuvõttes ei oma muudatus õiguskaitseorganitele olulist mõju.

Muudatusega kaasneva mõju olulisus: Vabariigi Valitsuse poolt kinnitatud mõjude hindamise metoodika ja HÕNTE § 1 lg 1 p 7 ja § 46 alusel ei ole tegemist olulise mõjuga muudatusega ja seda ei ole vaja täiendavalt analüüsida.

⁷⁹ TT0200: Hõivatud tegevusala (EMTAK 2008) järgi. Eesti Statistikaamet. Kättesaadav: <http://andmebaas.stat.ee/?lang=et>.

⁸⁰ 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).

⁸¹ Karistusseadustik (KarS) – RT I 2001, 61, 364; RT I, 29.06.2018, 66.

⁸² Registreeritud kuriteod jaanuar–juuni 2015–2018, Justiitsministeerium, 25.07.2018. Kättesaadav: <http://www.kriminaalpoliitika.ee/et/registreeritud-kuriteod-jaanuar-juuni-2015-2018-peamised-liigid>.

⁸³ Kriminaalpoliitika uuringud: Kuritegevus Eestis 2017, Justiitsministeerium, Tallinn 2017, lk 88, joonis 43. Kättesaadav:

http://www.kriminaalpoliitika.ee/sites/krimipoliitika/files/elfinder/dokumendid/kuritegevuseestis_2017_veebi01.pdf.

3. Pankrotiavalduse esitamise kohustuse laiendamine

3.1. Kehtiv regulatsioon

Pankrotiavalduse esitamise kohustus lasub juriidilistel isikutel. Füüsiline isik võib, kuid ei ole kohustatud pankrotiavaldust esitama. Põhiliselt reguleerivad pankrotiavalduse esitamise kohustust äriseadustik (ÄS) ja teised eriseadused (SAS, TÜS), aga ka tsiviilseadustiku üldosa seadus (TsÜS). Pankrotiseadus reguleerib pankrotiavalduse esitamise korda, kuid mitte kohustust.

ÄS ja eriseaduste kohaselt on pankrotiavalduse esitamise kohustus juhatuse liikmel hiljemalt 20 päeva möödumisel püsiva maksejõuetuse ilmnemisest (ÄS § 180 lg 5¹ (OÜ), ÄS § 306 lg 3¹ (AS), sihtasutuste seadus (SAS) § 45, tulundusühistuseadus (TÜS) § 55 lg 6).

TsÜS § 36 sätestab, et kui on ilmne, et juriidiline isik on püsivalt maksejõuetu, peavad juhatuse või seda asendava organi liikmed esitama pankrotiavalduse. TsÜS § 31 lg 3 sätestab, et juriidilise isiku organi pädevust ei või üle anda muule organile või isikule.

3.2. Probleemi kirjeldus ja selle tekke põhjus

Äriseadustiku kohaselt on osaühingu, aktsiaseltsi, sihtasutuse ja tulundusühistu puhul pankrotiavalduse esitamise kohustus juhatuse liikmel.

Äriseadustik lähtub sellest, et osaühingu või aktsiaseltsi puhul valib osanik või nõukogu juhatuse liiget tagasi kutsudes tema asemele uue (ÄS § 168 lg 1 p 4, § 184 lg 1, § 309 lg 1). Samamoodi valib juhatuse liiget tagasi kutsudes tema asemele uue sihtasutuste puhul nõukogu (SAS § 19 lg 1) ja tulundusühistute puhul nõukogu olemasolul nõukogu (TÜS § 60 lg 1). Juhatuse liikme valimine on suunatud sellele, et äriühing saaks kolmandatele isikutele antud tahteavalduste kaudu osaleda majandustegevuses. Süsteem ei ole arvestanud olukorraga, kus ühingu omanike tahe ei ole enam suunatud majandustegevuses osalemisele ja jätavad nende pädevusse kuuluvad ülesanded täitmata. Kui osanikud, nõukogu või üldkoosolek jätavad juhatuse valimata, tekib olukord, kus seadusest tuleneva pankrotiavalduse esitamise kohustuse subjekti ei eksisteeri.⁸⁴ TsÜS § 31 lg 3 kohaselt ei saa juhatuse pädevusse kuuluvat pankrotiavalduse esitamise kohustust panna ka teisele organile või isikule. Sätte eesmärgiks on tagada õiguskindlus ja selgus seaduses fikseeritud ulatuses organite sisemiste ülesannete ja pädevuse jaotuse vahel.⁸⁵

ÄS § 168 lg 2 alusel võivad osanikud võtta vastu otsuseid ka juhatuse ja nõukogu pädevusse kuuluvates küsimustes. Riigikohtu otsuse nr 3-2-1-50-14 p-s 12 on asutud seisukohale, et see hõlmab ka osanike õigust osaühingu esindamiseks. Õiguskirjanduses on kohtu sellises seisukohas kaheldud, sest osanike pädevuse jaotus ja osanike õigus vastu võtta otsuseid küsimustes, mis kuuluvad juhatuse pädevusse, puudutab siiski vaid sisesuhet.⁸⁶ Aktsiaseltsi, TÜ ja SA puhul taolised sätted puuduvad.

Kehtiva õiguse pinnalt võib asuda seisukohale, et pankrotiavalduse esitamise kohustus on 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.⁸⁷ Sellisel juhul ei ole aga kellelgi pankrotiavalduse

⁸⁴ M. Agarmaa. Maksejõuetusõiguse revisjon. Pankrotiavalduse esitamine, pankrotimenetluse raugemine, pankroti välja kuulutamine ja tagajärjed, pankrotivara moodustamine, pankrotivara valitsemine, 2018, lk 19.

⁸⁵ *Ibid*, lk 19.

⁸⁶ Kalev Saare, Urmas Volens, Andres Vutt, Margit Vutt. Ühinguõigus I, Tallinn 2015, lk 185.

⁸⁷ M. Agarmaa. Maksejõuetusõiguse revisjon. Pankrotiavalduse esitamine, pankrotimenetluse raugemine, pankroti välja kuulutamine ja tagajärjed, pankrotivara moodustamine, pankrotivara valitsemine, 2018, lk 20.

esitamise kohustust ega vastutust. Pankrotiavalduse esitamise kohustust on võimalik vältida, mis seab omakorda ohtu võlausaldajate huvide tagamise.

3.3. Sihtrühm

Sihtrühmaks on osaühingute osanikud ja nõukogu liikmed, aktsiaseltside, sihtasutuste ja tulundusühistute nõukogude liikmed. Kaudselt ka võlausaldajad.

3.4. Eesmärk ja saavutatava olukorra kirjeldus

Eesmärgiks on esiteks suunata kohustatud isikuid hoolt kandma juhatuse liikmete olemasolu eest ja teiseks vältida olukorda, kus äriühingul puudub pankrotiavalduse esitamise kohustus või võimalus pelgalt seetõttu, et juhatuse on jäänud nimetamata või volitused pikendamata. Ette võib tulla olukordi, kus juhatuse liikme nimetamine võtab kauem aega, kuid siis peaks mõni teine organ kandma vastutust pankrotiavalduse esitamise eest. Pankrotiavalduse õigeaegne esitamine on oluline võlausaldajate kaitse seisukohast. Juriidiline isik peab suutma oma juhtimist korraldada, eriti osas, mis puudutab teiste isikute õigusi.

3.5. Seotud strateegiad ja arengukavad

Maksejõuetusõiguse revisjon on nii Justiitsministeeriumi tööplaanis kui ka Vabariigi Valitsuse 2016-2017. aasta tegevusprogrammis.⁸⁸

3.6. Tehtud uuringud

M. Agarmaa. Maksejõuetusõiguse revisjon. Pankrotiavalduse esitamine, pankrotimenetluse raugemine, pankroti välja kuulutamine ja tagajärjed, pankrotivara moodustamine, pankrotivara valitsemine, 2018. (Lisa 2)

P. Kriibi, S. Liin. Maksejõuetuse revisjoni lähteülesande projekt. Tallinn, 2016. Kättesaadav: https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/maksejouetusoiguse_revisjoni_lahteulesanne_loplik_13.06.2016.pdf.

3.7. Kaalutud võimalikud lahendused

Justiitsministeerium on kaalunud erinevaid alternatiivsed lahendusi. Mitte midagi tegemine ega ka avalikkuse teavitamine ei kõrvaldaks olukorda, kus juhatuse liikme puudumisel ei ole ühing võimaline täitma pankrotiavalduse esitamise kohustust ning rikkumist pole ühelegi konkreetsele füüsilisele isikule ette heita. Vastav kohustus peab olema pandud seadusega.

Olemasoleva regulatsiooni paremini rakendamist saaks kaaluda, nt ÄS § 168 lg 2 abil. Punktis 3.2. on selgitatud, et õiguskirjanduses ei peeta õigeks, et osanikele saaks siiski juhatuse pädevusi osaühingu esindamisel üle anda. Lisaks on taoline säte olemas ainult osaühingute puhul. Seega AS-de, SA-de ja tulundusühistute puhul ei saaks probleemi ka olemasoleva regulatsiooni parema rakendamise kaudu lahendada.

Sobivaim lahendus on olemasolevat regulatsiooni täiendada selliselt, et juhatuse liikme puudumisel kannaks pankrotiavalduse esitamise kohustust muu isik.

⁸⁸ Valitsuse tegevusprogramm 2016-2019. Kättesaadav: <https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/elfinder/analysid/2008/pankrotiraugemiseanalys080318.pdf>.

3.8. Kavandatava regulatsiooni kirjeldus ja selle põhiseaduse, Euroopa Liidu ja muu rahvusvahelise õigusega määratletud raamid

Eesti õigusesse võiks aktsiaseltsi, osaühingu, sihtasutuse ja tulundusühistu puhul luua sätteid, mis reguleeriksid pankrotiavalduse esitamise kohustust juhul, kui puudub juhatus. Olukorras, kus juhatust ei ole nimetatud või juhatuse liikme volitused on pikendamata, võiks pankrotiavalduse esitamise kohustuse panna sõltuvalt juriidilise isiku liigist kas osanikele või nõukogule.⁸⁹

Osaühingu puhul sätestab ÄS § 184 lg 1, et osaühingu juhatuse liikmed valivad osanikud, aga nõukogu olemasolul valib nõukogu. Seega tuleks olukorras, kus osaühingul puudub juhatus, panna pankrotiavalduse esitamise kohustus vastavalt nõukogule või osanikele. Osanikele võiks kohustust laiendada, kuna tavaliselt on nad osaühingu tegevusega kursis. Ka ÄS § 168 lg 2, sätestades, et osanikud võivad võtta vastu otsuseid ka juhatuse ja nõukogu pädevusse kuuluvates küsimustes, eeldab, et osanikel on vastavad teadmised. Saksamaal on piiratud vastutusega äriühingu GmbH puhul osanikul juhatuse puudumise korral pankrotiavalduse esitamise kohustus üksnes siis, kui tema osalus on 10% või enam.⁹⁰ Taoline reegel kaitseb väikeosanikke, kellel ei pruugi olla täielikku infot äriühingu juhtimise ja raamatupidamise osas. Ka Eestis võiks seda reeglit kohaldada.

Aktsiaseltsi puhul sätestab ÄS § 309 lg 1, et juhatuse liikmed valib ja kutsub tagasi nõukogu. Nõukogu planeerib aktsiaseltsi tegevust ja korraldab aktsiaseltsi juhtimist ning teostab järelevalvet juhatuse tegevuse üle, ÄS § 316. Seega peaks nõukogu olema see organ, kellel on juhatuse puudumisel kohustus esitada pankrotiavaldus. Aktsionäridele pankrotiavalduse esitamise kohustus laienema ei peaks.⁹¹

Sihtasutuse puhul otsustab juhatuse liikmete koosseisus muudatuste tegemise ja juhatuse liikmete tagasikutsumise nõukogu, SAS § 19 lg 1. Nõukogu kavandab sihtasutuse tegevust ning korraldab sihtasutuse juhtimist ja teostab järelevalvet sihtasutuse tegevuse üle, SAS § 24. Oma ülesannete täitmiseks on nõukogul õigus tutvuda kõigi sihtasutuse dokumentidega ning kontrollida raamatupidamise õigsust, vara olemasolu, samuti sihtasutuse tegevuse vastavust seadusele ja põhikirjale, SAS § 25 lg 5. Seega on nõukogul teadmine, milline on sihtasutuse majanduslik seis, mistõttu võiks kaaluda olukorras, kus juhatus puudub pankrotiavalduse esitamise kohustuse laiendamist nõukogule.

Tulundusühistu puhul valib juhatuse liikmed ja kutsub nad tagasi üldkoosolek. Kui ühistul on nõukogu, valib ja kutsub juhatuse liikmed tagasi nõukogu, TUS § 60 lg 1. Nõukogu pädevusele ja tegevusele kohaldatakse vastavalt äriseadustikus aktsiaseltsi nõukogu kohta sätestatud, TUS § 64 lg 2. Aktsiaseltsi juhatuse liikmed valib ja kutsub tagasi nõukogu, ÄS § 309 ning nõukogu planeerib aktsiaseltsi tegevust ja korraldab aktsiaseltsi juhtimist ning teostab järelevalvet juhatuse tegevuse üle, ÄS § 316. Seega võiks kaaluda ka tulundusühistu puhul pankrotiavalduse esitamise kohustuse laiendamist juhatuse puudumise olukorras ühistu nõukogule, juhul kui see on olemas. Ühistu liikmetele ei tuleks kohustust laiendada, sest selline vastutus ei ole kooskõlas ühistu liikmeks olemise staatusega.

3.9. Välisriigid, mille regulatsioone on analüüsitud

Analüüsitud on Saksamaa regulatsiooni.

⁸⁹ M. Agarmaa. Maksejõuetusõiguse revisjon. Pankrotiavalduse esitamine, pankrotimenetluse raugemine, pankroti välja kuulutamine ja tagajärjed, pankrotivara moodustamine, pankrotivara valitsemine, 2018, lk 22.

⁹⁰ Uhlenbruck/Hirte, 14. Aufl. 2015, InsO § 15a Rn. 62; M. Agarmaa. Maksejõuetusõiguse revisjon. Pankrotiavalduse esitamine, pankrotimenetluse raugemine, pankroti välja kuulutamine ja tagajärjed, pankrotivara moodustamine, pankrotivara valitsemine, 2018, lk 21.

⁹¹ KPB/Steffek, InsO, § 15a, Rn. 40, lk 24; MüKoInsO/Klöhn, 3. Aufl. 2013, InsO § 15a Rn. 84; M. Agarmaa. Maksejõuetusõiguse revisjon. Pankrotiavalduse esitamine, pankrotimenetluse raugemine, pankroti välja kuulutamine ja tagajärjed, pankrotivara moodustamine, pankrotivara valitsemine, 2018, lk 21.

3.10. Mõjude eelanalüüs⁹²

Tabelis 3 on kokkuvõtvalt esitatud pankrotiavalduse kohustuse laiendamisega kaasnevad muudatused koos mõjuvaldkonna, sihtrühma ja analüüsi tulemusel selgunud mõju olulisusega.

Tabel 3. Kavandatud muudatusest puudutatud mõjuvaldkonnad ja sihtrühmad

Muudatus	Mõju valdkond	Sihtrühmad	Mõju olulisus
Pankrotiavalduse esitamise kohustuse laiendamine	Majanduslik mõju: mõju ettevõtluskeskkonnale ja ettevõtete tegevusele, mõju halduskoormusele	Pankrotivõlgnikud Osaühingute osanikud ja nõukogu liikmed, aktsiaseltside, sihtasutuste ja tulundusühistute nõukogude liikmed Pankrotivõlausaldajad	Väheoluline

Kavandatav muudatus: Pankrotiavalduse esitamise kohustuse laiendamine

Äriseadustiku kohaselt on osaühingu, aktsiaseltsi, sihtasutuse ja tulundusühistu puhul pankrotiavalduse esitamise kohustus juhatuse liikmel. Kui aga juhatuse volitused on pikendamata või juhatuse liikmed valimata, ei ole seaduse järgi kellelgi kohustust esitada pankrotiavaldust. See seab ohtu võlausaldajate huvid. Muudatusega laiendatakse pankrotiavalduse esitamise kohustust juhatuse puudumise olukorras isikutele, kes on vastutavad juhatuse nimetamise eest. Muudatus puudutab osaühinguid, aktsiaseltsi, sihtasutusi ja tulundusühistuid.

Sihtrühmaks on osaühingute 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.

Mõju ulatus on väike, sest osaühingute, aktsiaseltside, sihtasutuste ja tulundusühingute käitumine ja igapäevane toimimine ei saa muudatusest oluliselt mõjutatud. Esiteks peaks pankrotiavalduse esitamise kohustus endiselt olema põhiliselt juhatuse ülesanne. Muudatusega luuakse vaid alternatiiv, kui juhatuse nimetamise kohustus on täitmata. Teiseks ei puutu ettevõtted igapäevaselt pankrotiavalduste esitamisega kokku, vaid tegemist on harva esineva sündmusega. Seetõttu on ka mõju avaldumise sagedus väike. Sihtrühm on väike, hõlmates vaid seda osa osaühingutest, aktsiaseltsidest, sihtasutustest ja tulundusühingutest, kellel on pankroti olukord. Aastal 2017 oli Eestis kokku 180 883 OÜ-d, AS-i, TulÜ-d ja SA-d.⁹³ Aastas on juriidiliste isikute pankrotiasju keskmiselt 352.⁹⁴ Sihtrühm kõikidest asjakohastest ettevõtetest on seega vaid 0.2%. Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk on väike, sest negatiivse iseloomuga mõjusid pole. Ei saa pidada ettevõttele negatiivseks, kui ta peab tagama pankrotiavalduse õigeaegse esitamise kohustuse. Kokkuvõttes ei oma muudatus pankrotivõlgnikele olulist mõju.

Sihtrühm II: Osaühingute osanikud ja nõukogu liikmed, aktsiaseltside, sihtasutuste ja tulundusühistute nõukogude liikmed

⁹² Mõjude hindamise aluseks on Vabariigi Valitsuse poolt kinnitatud mõjude hindamise metoodika ja hea õigusloome ja normitehnika eeskiri (HÕNTE, vastu võetud 22.12.2011 nr 180; RT I, 29.12.2011, 228).

⁹³ ER003: Ettevõtted äriregistris, mittetulundusühingud ja sihtasutused mittetulundusühingute ja sihtasutuste registris õigusliku vormi ja tegevusala (EMTAK 2008) järgi, 31. detsember. Kättesaadav: <http://andmebaas.stat.ee/Index.aspx>.

⁹⁴ E-Krediidiinfo. Paneeluuring: pankrotid Eestis 2017, lk 4. Kättesaadav: <https://web.creditinfo.ee/pankrotid2017.pdf>.

Muudatus omab **majanduslikku mõju** osaühingute osanike ja nõukogu liikmete, aktsiaseltside, sihtasutuste ja tulundusühistute nõukogude liikmete **halduskoormusele**. Osaühingute osanike ja nõukogu liikmete, aktsiaseltside, sihtasutuste ja tulundusühistute nõukogude liikmete kohustused suurenevad pankrotiavalduse esitamise võrra, juhul kui nad ei täida enda kohustust juhatuse nimetamisel seaduspäraselt.

Mõju ulatus on keskmine, sest juhul kui eelnimetatud isikud ei täida oma kohustust tagada juhatuse olemasolu, peavad nad ise esitama pankrotiavalduse ja seega olema võimelised hindama võlgniku majanduslikku seisut. Arvestades, et OÜ osanikud on enamasti lähedalt seotud OÜ tegevusega ja nõukogu liikmed asuvad juhatuses kõrgemal, peaksid nad olema võimelised ettevõtte majanduslikku olukorda hindama. Seega ei tohiks muudatus põhjustada neile erilisi kohanemiskursusi. Mõju avaldumise sagedus on väike, sest pankroti olukord on ettevõttes harva esinev ja erandlik olukord. Sihtrühma suurus on väike – kõikidest OÜ-dest, AS-dest, SA-dest ja TulÜ-st puutub pankrotiga kokku vaid 0.1% (vt sihtrühma I kirjeldust). Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk on väike, sest negatiivse iseloomuga mõjud on vähesed või on mõjud positiivsed. Õigeaegne pankrotiavalduse esitamine on võlgniku enda huvides ja seega on oluline, et ettevõttes oleks alati olemas isik, kellel on kas kohustus või õigus seda teha. Kokkuvõttes ei ole muudatusel osaühingute osanikele ja nõukogu liikmetele, aktsiaseltside, sihtasutuste ja tulundusühistute nõukogude liikmetele olulist mõju.

Sihtrühm III: Pankrotivõlausaldajad

Muudatus omab majanduslikku mõju võlgniku maksevõimelisusele. Õigeaegse pankrotiavalduse esitamise korral on võlgnikul tõenäoliselt suurem võimalus täita kasvõi osaliselt võlausaldajate nõudeid, samas kui hilisemas faasis praktikas enamasti võimatu. Seega omab muudatus, millega tagatakse alati pankrotiavalduse esitamise kohustuse eest vastutava isiku olemasolu positiivset mõju võlausaldajatele.

Mõju ulatus on väike, kuivõrd ei oma mõju võlausaldajate käitumisele. Mõju avaldumise sagedus on väike, sest pankroti olukord on harva esinev olukord, juriidiliste isikute puhul aastas ligikaudu 352 asja (vt sihtrühm I kirjeldust). Sihtrühm on väike, puudutades vaid 0.2% OÜ-de, AS-de, SA-de ja TulÜ-te võlausaldajaid (vt sihtrühm I kirjeldust). Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk on väike, sest muudatus on võlausaldajatele positiivse iseloomuga ja tagab vaid nende õigusi.

Muudatusega kaasneva mõju olulisus: Vabariigi Valitsuse poolt kinnitatud mõjude hindamise meetoodika ja HÕNTE § 1 lg 1 p 7 ja § 46 alusel ei ole tegemist olulise mõjuga muudatusega ja seda ei ole vaja täiendavalt analüüsida.

4. Võlausaldaja motiveerimine menetluskulude kandmises

4.1. Kehtiv regulatsioon

Eelkõige tuleks menetluskulud tasuda võlgniku pankrotivara arvelt. Siiski tuleb ette, et võlgnikul puudub pankrotivara isegi ajutise halduri tasu ja vajalike kulutuste katmiseks. Sellisel juhul on võimalik menetluskulud kanda võlgnikul, võlausaldajal või kolmandal isikul.

Võlausaldajal on võimalik tasuda menetluskulusid deposiiti kahes etapis. Esiteks pankrotiavalduse menetlemise ajal ajutise halduri tasu ja vajalike kulutuste katteks PankrS § 11 alusel. Juhul kui kohus kohustab võlausaldajat deposiiti tasuma, kuid võlausaldaja seda ei tee, jätab kohus ajutise halduri nimetamata (PankrS § 15 lg 3 p 5) ja menetlus lõpeb (PankrS § 15 lg 7).

Kohus võib kohustada PankrS § 11 alusel võlausaldajat kulusid deposiiti tasuma ka pärast ajutise halduri nimetamist. Kui võlausaldaja kulusid deposiiti ei tasu, siis pankrotiavaldust läbi ei vaadata ja menetlus lõpeb (PankrS § 27 lg 4).

Lisaks on võimalik, et kohus vaatab pankrotiavalduse läbi, kuid lõpetab menetluse raugemisega (PankrS § 29). Menetlus lõpetatakse raugemisega, kui võlgnikul ei jätku vara pankrotimenetluse kulude katteks ning ei ole võimalik vara tagasi võita või tagasi nõuda, sealhulgas puudub võimalus esitada nõue juhtorgani liikme vastu või kui võlgniku vara koosneb peamiselt tagasivõitmise nõuetest ja nõuetest kolmandate isikute vastu ning nende nõuete rahuldamine on vähetõenäoline (PankrS § 29 lg 1 ja 2). Võlgnikul, võlausaldajal või kolmandal isikul on võimalik raugemist ja menetluse lõpetamist vältida, tasudes menetluskulude katteks kohtu määratud deposiidi (PankrS § 29 lg 3).

Deposiidina tasutud menetluskulud kuuluvad PankrS § 150 lg 1 p 6 ning § 146 lg 1 p 4 alusel hüvitamisele pankrotivarast.

4.2. Probleemi kirjeldus ja selle tekke põhjus

Kehtiva regulatsiooni kohaselt on võlausaldajal võimalik finantseerida võlgniku pankrotimenetluse toimumist, kuid tehtud kulutuste hüvitamine võib olla ebatõenäoline. Deposiidina tasutud menetluskulud kuuluvad hüvitamisele pankrotimenetluse kulude seas, st pärast vara välistamise ja tagasivõitmise tagajärgedest tulenevaid nõudeid, võlgnikule ja tema ülalpeetavatele makstavat elatist ja massikohustusi (PankrS § 146 lg 1 p 4). Lisaks võib kohus pankrotimenetluse raugemise korral otsustada, et deposiidina tasutud kulutused hüvitatakse pankrotimenetluse kulude seas näiteks viimasena (PankrS § 150 lg 1 p 6, lg 4).

Ka võlausaldaja õigus nõuda deposiidina tasutud summa hüvitamist juriidilisest isikust võlgniku puhul isikult, kes on oma kohustusi rikkudes jätnud pankrotiavalduse õigeaegselt esitamata (PankrS § 30 lg 3) ei aita teda motiveerida pankrotimenetluse kulusid deposiiti tasuma. Alates 2007. a on vastav nõue kohtule esitatud vaid 13 korral, millest omakorda on hüvitis välja mõistetud vaid 6 korral.⁹⁵ Ka selline tagasinõude

⁹⁵ 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=&lahendiKpvAlgu=&lahendiKpvLopp=&menetluseKpvAlgu=&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.

õigus eeldab võlausaldajalt täiendavat pingutust⁹⁶ ning on ebakindel, kas kohustust rikkunud isikul on vara, mille arvelt nõuet rahuldada. Lisaks ei pruugi võlausaldajal olla adekvaatset infot, mille pinnalt otsustada, kas kohustatud isik ikka rikkus oma kohustust, mis on aluseks deposiiti tasutud kulude hüvitamiseks. Võlausaldaja huvi on eelkõige suunatud enda nõude rahuldamisele, mitte niivõrd pankrotimenetluse toimumisele kui sellisele.⁹⁷ Ajutise halduri tasu ja kulutuste katteks tasutud deposiidi (PankrS § 11) puhul PankrS § 30 lg 3 sarnane sõnaselge võimalus üldse puudub.

Praktikas võlausaldajad menetluskulude deposiiti tasuda ei soovi, veel vähem võlgnikud või kolmandad isikud.⁹⁸ Raugemiste arvu ei ole märkimisväärselt vähendanud ka deposiidi tasunud isiku võimalus esitada tasutu osas tagasinõue kohustusi rikkunud juhatuse liikme vastu.⁹⁹ Seega on kehtiva regulatsiooni kohaselt võlausaldaja jaoks majanduslikult otstarbekam leppida menetluse mitte toimumisega ja oma nõude rahuldamata jätmisega, kui kulutada võlgniku pankrotimenetlusele täiendavaid vahendeid, mille tagasi saamine on ebakindel.

4.3. Sihtrühm

Sihtrühmaks on kõik võlausaldajad, kellel võib tekkida vajadus esitada võlgniku suhtes pankrotiavaldus. Lisaks on sihtrühmaks ka võlgnikud ja juhatuse liikmed, kellel on kohustus võlausaldaja tasutud kulud hüvitada ja pankrotihaldurid, kelle tööd kulutuste deposiiti tasumine mõjutab.

4.4. Eesmärk ja saavutatava olukorra kirjeldus

Eesmärgiks on anda võlausaldajale paremad tagatised, mis julgustaks võlausaldajat pankrotiavalduse menetlemise või pankrotimenetluse kulusid deposiiti tasuma. See on oluline selleks, et pankrotimenetlus saaks toimuda ja raugemisi oleks vähem. Eesmärgi saavutamist väljendaks see, kui võlausaldajad tasuksid sagedamini kulutusi deposiiti ja saaksid need sagedamini ka hüvitatud.

4.5. Seotud strateegiad ja arengukavad

Maksejõuetusõiguse revisjon on nii Justiitsministeeriumi tööplaanis kui ka Vabariigi Valitsuse 2016-2017. aasta tegevusprogrammis.¹⁰⁰

4.6. Tehtud uuringud

M. Agarmaa. Maksejõuetusõiguse revisjon. Pankrotiavalduse esitamine, pankrotimenetluse raugemine, pankroti välja kuulutamine ja tagajärjed, pankrotivara moodustamine, pankrotivara valitsemine, 2018. (Lisa 2)

P. Kriibi, S. Liin. Maksejõuetuse revisjoni lähteülesande projekt. Tallinn, 2016. Kättesaadav: https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/maksejouetusõiguse_revisjoni_lahteulesanne_loplik_13.06.2016.pdf.

⁹⁶ M. Agarmaa. Maksejõuetusõiguse revisjon. Pankrotiavalduse esitamine, pankrotimenetluse raugemine, pankroti välja kuulutamine ja tagajärjed, pankrotivara moodustamine, pankrotivara valitsemine, 2018, lk 52.

⁹⁷ *Ibid.*

⁹⁸ K. Jürgenson. Pankrotiavalduse esitamise kohustust rikkunud isiku vastutus pankrotimenetluse raugemisel. Magistritöö. Tartu: Tartu Ülikool, 2015, lk 30. Kättesaadav: http://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/46930/jurgenson_kerstin.pdf?sequence=1.

⁹⁹ P. Kriibi, S. Liin. Maksejõuetuse revisjoni lähteülesande projekt. Tallinn, 2016, lk 65. Kättesaadav: https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/maksejouetusõiguse_revisjoni_lahteulesanne_loplik_13.06.2016.pdf.

¹⁰⁰ Valitsuse tegevusprogramm 2016-2019. Kättesaadav: <https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/elfinder/analyygid/2008/pankrotiraugemiseanalyyis080318.pdf>.

4.7. Kaalutud võimalikud lahendused

Justiitsministeerium on lahenduste väljapakkumisel kaalunud erinevaid alternatiivseid lahendusi. Mitte midagi tegemine või olemasoleva regulatsiooni parem rakendamine ei aitaks, sest praktikas võlausaldajate motivatsioon menetluskulude kandmisel on väga madal ja ilma paremate õiguslike tagatisteta see ei tõuseks. Riiklikult kõiki menetlusi rahastada ei ole võimalik, sest kulu oleks väga suur ja võiks soodustada pankrotiavalduste kergekäeliselt esitamist. Kui võlausaldaja esitab pankrotiavalduse, peab ta tegema seda kaalutletult ja põhjendatult. Avalikkuse informeerimine ei viiks samuti eesmärgini, kuivõrd probleem ei seisne võlausaldajate teadmatuses deposiidi maksmise võimalusest, vaid soovis seda mitte teha. Sobivaim lahendus on anda võlausaldajatele rohkem tagatisi, mis motiveeriks neid vajadusel menetluskulusid deposiiti tasuma.

4.8. Kavandatava regulatsiooni kirjeldus ja selle põhiseaduse, Euroopa Liidu ja muu rahvusvahelise õigusega määratletud raamid

Olukorras, kus võlgnik ise pankrotiavaldust ei esita, kuid võlausaldaja soovib pankrotimenetlust käivitada, peaks võlausaldaja vajadusel ka menetluskulud deposiiti tasuma. Pankroti väljakuulutamise toob kaasa eelduse, et pankrotiavaldust esitama kohustatud isik ei ole õigeaegselt oma kohustust täitnud. Kui pankrotiavaldust esitama kohustatud isik teatud aja jooksul kohtule vastupidist ei tõenda, kaasneks talle kohustus tasuda menetluskulud deposiiti. Kui kohus otsustab pankroti välja kuulutada, saab võlausaldaja oma raha pankrotiavaldust esitama kohustatud isiku makstud deposiidi arvelt tagasi.¹⁰¹

Täiendavalt tuleb kaaluda, kuidas lihtsustada menetluskulude deposiidi tasumise kohustuse panemist isikutele, kes ei ole pankrotimenetluse ajal enam juhatuse liikmed, kuid olid seda ühe aasta jooksul enne pankrotiavalduse esitamist. Kohustusest vabanemiseks peab endine juhatuse liige tõendama, et ta ei rikkunud oma volituste ajal kuni 1 aasta jooksul enne pankrotiavalduse esitamist pankrotiavalduse õigeaegse esitamise kohustust.

Olemasolevast suuremat mõju kavandatav regulatsioon võlausaldaja põhiõigustele ei tekita, sest kohtul on ka kehtiva regulatsiooni alusel õigus kohustada võlausaldajat menetluskulude katteks deposiiti tasuma. Kavandatava regulatsiooniga muudetakse vaid võlausaldajale antavaid tagatisi. Regulatsioon võib puudutada pankrotiavaldust esitama kohustatud isiku omandipõhiõigust, kuivõrd kohustab teatud juhul tasuma menetluskulude summa deposiiti. Kehtiva regulatsiooni kohaselt on kohustust rikkunud isikul kahju hüvitamise kohustus üksnes süü korral (PankrS § 55 lg 3³). Muudatusega pannakse pankrotiavaldust esitama kohustatud isikule kohustus maksta menetluskulud deposiiti, kui ta ei tõenda, et ta kohustust ei rikkunud.

Kokkupuude Euroopa Liidu või rahvusevahelise õigusega puudub.

4.9. Välisriigid, mille regulatsioone on analüüsitud

Analüüsitud on Saksamaa regulatsiooni.

4.10. Mõjude eelanalüüs¹⁰²

Tabelis 4 on kokkuvõtvalt esitatud võlausaldaja motiveerimises pankrotimenetluse kulude kandmisega kaasnevad muudatused koos mõjuvaldkonna, sihtrühma ja analüüsi tulemusel selgunud mõju olulisusega.

Tabel 4. Kavandatud muudatusest puudutatud mõjuvaldkonnad ja sihtrühmad

¹⁰¹ M. Agarmaa. Maksejõuetusõiguse revisjon. Pankrotiavalduse esitamine, pankrotimenetluse raugemine, pankroti välja kuulutamine ja tagajärjed, pankrotivara moodustamine, pankrotivara valitsemine, 2018, lk 52-53.

¹⁰² Mõjude hindamise aluseks on Vabariigi Valitsuse poolt kinnitatud mõjude hindamise metoodika ja hea õigusloome ja normitehnika eeskiri (HÕNTE, vastu võetud 22.12.2011 nr 180; RT I, 29.12.2011, 228).

Muudatus	Mõju valdkond	Sihtrühmad	Mõju olulisus
Võlausaldaja motiveerimine menetluskulude kandmises	Sotsiaalne omandipõhiõigus Majanduslik halduskoormusele, ettevõtluskeskkonnale ettevõtjate tegevusele	mõju: Pankrotivõlausaldajad Pankrotiavaldust esitama kohustatud isikud Pankrotihaldurid	Oluline mõju pankrotiavaldust esitama kohustatud isikutele

Kavandatud muudatus: Võlausaldaja motiveerimine menetluskulude kandmises

Kehtiv seadus võimaldab kohtul kohustada pankrotiavalduse esitanud võlausaldajal maksta pankrotimenetluse kulud deposiiti. Vastasel juhul pankrotimenetlust ei algatata. Võlausaldajal on võimalus oma kulutused saada pankrotivarast tagasi sarnaselt pankrotimenetluse kuludele. Muudatusega soovitakse suurendada võlausaldajate poolt pankrotimenetluse kulude deposiiti tasumist, kuid antakse võlausaldajatele suuremad tagatised kulutuste tagasi saamiseks. Võlausaldaja poolt algatatud menetluses kehtib eeldus, et võlgnik ei ole pankrotiavaldust õigeaegselt esitanud. Kui pankrotiavaldust esitama kohustatud isik eeldust ümber ei lükka, peab ta ise menetluskulud deposiiti tasuma ning võlausaldaja saab enda poolt tasutu selle arvelt tagasi.

Sihtrühmaks on kõik pankrotivõlausaldajad, pankrotiavaldust esitama kohustatud isikud ja pankrotihaldurid. Pankrotivõlausaldajatest on puudutatud 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**. Võlausaldaja peab oma raha panema võlgniku pankrotimenetlusse kinni ega saa seda kasutada muul viisil.

Mõju ulatus on väike. Võlausaldajatel on ka kehtiva regulatsiooni kohaselt võimalik menetluskulusid deposiiti tasuda, mistõttu ei too muudatus kaasa erilisi muutusi. Mõju avaldumise sagedus on enamike võlausaldajate puhul väike, sest pankrotiavalduste esitamisega ei puututa kokku igapäevaselt ega regulaarselt. Pigem on tegemist harva esineva olukorraga. Sihtrühma suurus on väike. 2015-2017 aastate andmetel esitati pankrotiavaldusi võlausaldajate poolt hinnanguliselt 140 korda aastas (joonis 2, punkt 2.3). Võlausaldajate üldarvu on rakse hinnata, kuid tõenäoliselt on 140 neist vaid väike osa. Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk on keskmine, sest kaasnevad mõjud on osalt negatiivse iseloomuga. Võlausaldaja peab loobuma vähemalt mingiks ajaks oma rahast ning on võimalus, et kui pankrotiavaldust esitama kohustatud isik ei rikkunud kohustust ja puudub ka pankrotivara, ei saa võlausaldaja oma kulutusi tagasi. Arvestada tuleb, et tegemist ei ole uue mõjuga (kehtiv regulatsioon võimaldab samuti võlausaldajal kulutusi deposiiti tasuda), vaid mõju laienemisega. Kokkuvõttes ei ole muudatusel pankrotivõlausaldajatele olulist mõju.

Sihtrühm II: Pankrotiavaldust esitama kohustatud isikud

Pankrotiavaldust esitama kohustatud isikutele kaasneb muudatusega **sotsiaalne mõju** seoses **omandipõhiõigusega**. Kohustatud isik vastutab kehtiva seaduse kohaselt pankrotimenetluse kulude kandmise eest üksnes süü korral. Muudatusega tahetakse kohustatud isiku vastutust laiendada ja kohustada kulutusi deposiiti tasuma alati, kui ta ei tõenda, et ei ole rikkunud pankrotiavalduse õigeaegse esitamise kohustust.

Mõju ulatus on suur, kuivõrd kohustatud isik peab pankrotiavalduse õigeaegse esitamise kohustuse eelduse mitte ümberlükkamisel tasuma menetluse kulud deposiiti. Kehtiva regulatsiooni kohaselt sellist kohustust ei ole ning vajalike summade tasumine ei pruugi kõigile olla jõukohane. Mõju avaldumise

sagedus on väike. Pankroti olukord on harv, ühekordne. Sihtrühma suurus on väike. Kõikidest Eesti ettevõtetest, keda oli 2017. aastal 246 520¹⁰³, esitab pankrotiavalduse hinnanguliselt keskmiselt 190 ettevõtet aastas. Seejuures pankrotiavalduse esitamine jaguneb omakorda võlgnike ja võlausaldajate vahel ehk võlausaldajate esitatud pankrotiavalduste arv ettevõtete puhul on veelgi väiksem kui 190. Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk on suur, kuivõrd pankrotiavaldust esitama kohustatud isik peab eelduse mitte ümberlükkamisel tasuma menetluse kulud deposiiti ning see on tema jaoks kahtlemata koormav. Kokkuvõttes on muudatus seega sihtrühmale **olulise mõjuga**.

Pankrotiavaldust esitama kohustatud isikutele kaasneb muudatusega **majanduslik mõju** seoses **halduskoormuse suurenemisega**. Kohustatud isik peab võlausaldaja pankrotiavalduse puhul hakkama ümber lükkama pankrotiavalduse õigeaegse mitte esitamise eeldust.

Mõju ulatus on väike. Kohustatud isik peab küll hakkama tõendama, et ei ole rikkunud pankrotiavalduse õigeaegse esitamise kohustust, kuid sellega ei tohiks kaasneda erilisi kohanemiskulusi, kuna pankrotiavalduse esitamise kohustus on pandud isikutele, kes peavad olema kursis võlgniku majandustegevusega. Mõju avaldumise sagedus on väike. Pankroti olukord on harv, ühekordne. Sihtrühma suurus on väike. Kõikidest Eesti ettevõtjatest, keda oli 2017. aastal 246 520¹⁰⁴, esitab pankrotiavalduse hinnanguliselt keskmiselt 190 ettevõtet aastas. Seejuures pankrotiavalduse esitamine jaguneb omakorda võlgnike ja võlausaldajate vahel ehk võlausaldajate esitatud pankrotiavalduste arv ettevõtete puhul on veelgi väiksem kui 190. Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk on keskmine, sest halduskoormuse suurenemine on pigem negatiivse iseloomuga. Kokkuvõttes ei ole halduskoormuse suurenemine pankrotiavaldust esitama kohustatud isikule olulise mõjuga.

Sihtrühm III: Pankrotihaldurid

Muudatusel on pankrotihalduritele **majanduslik mõju**. Muudatuse tulemusel on halduril võimalik rohkem pankrotimenetlusi läbi viia, sest tal on selleks vahendeid ja menetlus ei pea raugema.

Mõju ulatus on väike. Sihtrühma käitumises muutusi ei kaasne. Mõju avaldumise sagedus on suur, puudutades haldurite igapäevast tööd. Sihtrühm on väike, moodustades kogu töötajaskonnast vaid väga väikese osa (vt täpsemalt punkt 2.10 sihtrühm III). Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk on väike, sest negatiivseid mõjusid ei kaasne. Mõju on positiivne, kuivõrd haldurid saavad pigem vahendeid juurde, millest menetlust finantseerida. Kuigi mõju avaldumise sagedus on suur, ei ole muudatusel siiski halduritele olulist mõju.

Muudatusega kaasneva mõju olulisus: Vabariigi Valitsuse poolt kinnitatud mõjude hindamise metoodika ja HÕNTE § 1 lg 1 p 7 ja § 46 alusel on pankrotiavaldust esitama kohustatud isikute jaoks tegemist olulise mõjuga muudatusega ja seda on vajalik täiendavalt analüüsida.

¹⁰³ ER003: Ettevõtted äriregistris, mittetulundusühingud ja sihtasutused mittetulundusühingute ja sihtasutuste registris õigusliku vormi ja tegevusala (EMTAK 2008) järgi, 31. detsember. Kättesaadav: <http://andmebaas.stat.ee/Index.aspx>.

¹⁰⁴ ER003: Ettevõtted äriregistris, mittetulundusühingud ja sihtasutused mittetulundusühingute ja sihtasutuste registris õigusliku vormi ja tegevusala (EMTAK 2008) järgi, 31. detsember. Kättesaadav: <http://andmebaas.stat.ee/Index.aspx>.

5. Pandieseme realiseerimine väljaspool pankrotimenetlust, kui see on ainuke ese pankrotivaras

5.1. Kehtiv regulatsioon

Pankrotiseadus lähtub kollektiivsuse põhimõttest ehk pärast pankrotimenetluse algatamist moodustub võlgniku varast pankrotivara ja võlausaldajad saavad oma nõudeid rahuldada ainult pankrotimenetluse raames.¹⁰⁵ Pankrotihaldur tohib pankrotivara müügiga alustada üldjuhul pärast võlausaldajate esimest koosolekut, va kui koosolekul otsustatakse teisiti (PankrS § 133 lg 1). Vara müügi järjekorra ja alghinnad määrab haldur (PankrS § 135 lg 3, § 136 lg 2). Haldur müüb vara täitemenetluseadustikus sätestatud korras (PankrS § 135 lg 1), kuid võlausaldajate ettekirjutusel või pankrotitoimkonna nõusolekul võib müüa vara ka muul viisil kui enampakkumisel, kui see annab suuremat tulu (PankrS § 137).

Kui pankrotivarasse kuuluv ese on koormatud pandiõiguse või muu asjaõigusega, mis annab võlausaldajale õiguse nõuda koormatud eseme sundmüüki, müüb haldur koormatud eseme kolme kuu jooksul, koormatud kinnisasja aga nelja kuu jooksul arvates ajast, millal haldur võis alustada pankrotivara müüki (PankrS § 140).

Pankrotivara müük on teatud juhtudel piiratud. Kui võlgnik on pankrotimääruse peale edasi kaevanud, ei tohi võlgniku nõusolekuta enne Ringkonnakohtule esitatud määruskaebuse läbivaatamist vara müüa (PankrS § 133 lg 2). Kui võlgniku ettevõtte tegevust jätkatakse, ei või vara müüa, kui see takistab ettevõtte tegevuse jätkamist (PankrS § 133 lg 4). Kompromissettepaneku tegemise korral ei või vara müüa enne kompromissi tegemist, kui võlausaldajate üldkoosolek ei ole otsustanud, et vara võib müüa, vaatamata kompromissettepanekule. Samuti võib vara siiski ka müüa juhul, kui vara müük vastab kompromissettepanekule (PankrS § 134).

Pankrotivarast saab väljamakseid tegema hakata pärast jaotusettepaneku kinnitamist (PankrS § 143-145). Pankrotivara arvel rahuldatakse esmalt PankrS § 146 lg-s 1 nimetatud väljamaksed: vara välistamise ja tagasivõitmise tagajärgedest tulenevad nõuded (PankrS § 119, § 123), võlgnikule ja tema ülalpeetavatele makstav elatis (PankrS § 147), massikohustused (PankrS §-d 148, 149) ja pankrotimenetluse kulud (PankrS § 150). Lisaks on võimalik, et kompromissiga nähakse ette nende isikute, kes on võlgnikule andnud majandustegevuse jätkamiseks krediiti, nõuete rahuldamine kompromissi tühistamise korral sellele järgnevas pankrotimenetluses enne teiste pankrotivõlausaldajate nõudeid (PankrS § 186 lg 1).

Pandiga tagatud nõue rahuldatakse esimeses järgus pandieseme müügist saadud raha ulatuses, millest on maha arvatud käesoleva seaduse § 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).

5.2. Probleemi kirjeldus ja selle tekke põhjus

Tulenevalt PankrS § 153 lõikest 2 tähendab pankrotimenetluse raames realiseeritud pandiese pandipidajale 15% kaotust pandieseme müügist saadud rahasummalt ja rahasumma kättesaamise ootamist kuni tulemi jaotusettepanek kinnitatakse.¹⁰⁶ Lisaks peab pandipidaja ootama, millal haldur saab vara müügiga alustada ja taluma vara müügi piiranguid.

Tõusetub küsimus pandiõiguse eelisõiguse ulatusest ja õiglasest riskide jaotusest pankrotimenetluses, eriti olukorras, kus pandiese üksi moodustabki pankrotivara. Pandipidaja seisukohast tundub ebaõiglane,

¹⁰⁵ M. Agarmaa. Maksejõuetusõiguse revisjon. Pankrotiavalduse esitamine, pankrotimenetluse raugemine, pankroti välja kuulutamine ja tagajärjed, pankrotivara moodustamine, pankrotivara valitsemine, 2018, lk 35.

¹⁰⁶ *Ibid*, lk 36.

et pandieseme müügihinnast tuleb loovutada kuni 15% pankrotimenetlusega seotud väljamaksetest. Seejuures ei pruugi pandipidaja nõue täielikult rahuldatud saada. Pandipidaja kukub sisuliselt eelistatud võlausaldaja staatusest pankrotimenetluse finantseerija ehk menetluse raugemise ärahoidja rolli.¹⁰⁷

5.3. Sihtrühm

Sihtrühmaks on nii pandiga tagatud kui tagamata nõuetega pankrotivõlausaldajad, pankrotihaldurid, kohtutäiturid ning ettevõtluskeskkond laiemalt.

5.4. Eesmärk ja saavutatava olukorra kirjeldus

Eesmärgiks on pandipidaja nõude kiirem ja säästlikum rahuldamine, kui see on mõistlik. Pandipidaja risk pankrotimenetluses osalemises peaks olema väiksem. Olukorras, kus pandiese on ainuke ese pankrotivaras, ei ole mõistlik kulukat pankrotimenetlust läbi viia. Tuleks leida viise pandipidaja nõude väiksema aja- ja raharessursiga rahuldamiseks.

5.5. Seotud strateegiad ja arengukavad

Maksejõuetusõiguse revisjon on nii Justiitsministeeriumi tööplaanis kui ka Vabariigi Valitsuse 2016-2017. aasta tegevusprogrammis.¹⁰⁸

5.6. Tehtud uuringud

M. Agarmaa. Maksejõuetusõiguse revisjon. Pankrotiavalduse esitamine, pankrotimenetluse raugemine, pankroti välja kuulutamine ja tagajärjed, pankrotivara moodustamine, pankrotivara valitsemine, 2018. (Lisa 2)

P. Kriibi, S. Liin. Maksejõuetuse revisjoni lähteülesande projekt. Tallinn, 2016. Kättesaadav: https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/maksejouetusõiguse_revisjoni_lahteulesanne_loplik_13.06.2016.pdf.

5.7. Kaalutud võimalikud lahendused

Justiitsministeerium on kaalunud erinevaid alternatiivseid lahendusi. Sisuliselt tuleb kõne alla üksnes olemasoleva regulatsiooni muutmine, sest muud lahendused ei aita pandipidaja olukorda mõistlikult parandada. Kehtiva regulatsiooni kohaselt ei ole pandieset pankrotimenetluse algatamise korral võimalik muul viisil kui pankrotimenetluses realiseerida, mistõttu ei aita kehtiva regulatsiooni parem rakendamine eesmärki saavutada. Regulatsiooni muutmise kaudu on võimalik pandipidajale tagada oma nõude kiirem ja säästlikum realiseerimine olukorras, kus pandiese on ainuke ese pankrotivaras.

5.8. Kavandatava regulatsiooni kirjeldus ja selle põhiseaduse, Euroopa Liidu ja muu rahvusvahelise õigusega määratletud raamid

Üks viis pandipidaja riski maandada, oleks pandipidaja õigus realiseerida pandiese pankrotimenetluse väliselt, kui pandiese on võlgniku ainsaks varaks. Nii võimaldatakse pandipidajal enda nõue kiiremini rahuldada ja muudetakse pandipidaja pandiõiguse kui eelisõiguse ulatus laiemaks.¹⁰⁹

¹⁰⁷ M. Agarmaa. Maksejõuetusõiguse revisjon. Pankrotiavalduse esitamine, pankrotimenetluse raugemine, pankroti välja kuulutamine ja tagajärjed, pankrotivara moodustamine, pankrotivara valitsemine, 2018, lk 36-37.

¹⁰⁸ Valitsuse tegevusprogramm 2016-2019. Kättesaadav: <https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/elfinder/analyygid/2008/pankrotiraugemiseanalyyis080318.pdf>.

¹⁰⁹ M. Agarmaa. Maksejõuetusõiguse revisjon. Pankrotiavalduse esitamine, pankrotimenetluse raugemine, pankroti välja kuulutamine ja tagajärjed, pankrotivara moodustamine, pankrotivara valitsemine, 2018, lk 37.

Pandipidaja võiks pandieseme realiseerida täitemenetluses.¹¹⁰ Pankrotimenetluses võib ta pandieseme väärtusest kaotada kuni 15%, täitemenetluses kuni 3% pandieseme väärtusest, aga mitte rohkem kui 2000 eurot (KTS § 45 lg 1).¹¹¹ Seega oleks pandipidaja risk täitemenetluses väiksem. Kui pandiese on võlgniku ainsaks varaks ja pandipidaja saab õiguse pandiese realiseerida täitemenetluses, siis peaks olema sätestatud ajaperiood, mille jooksul tal on võimalik seda teha.¹¹² Pandipidaja peaks enne esimest võlausaldajate üldkoosolekut otsustama, kas ta soovib pandieseme realiseerimist pankroti- või täitemenetluse raames.

Sarnaselt Saksa õigusega, võiks pankrotihalduril, juhul kui kinnisasi on vajalik võlgniku tervendamiseks, saneerimiseks või võlgade ümberkujundamiseks või kahjustab varade realiseerimist muul viisil, olla õigus taotleda kohtult pandipidaja poolt pandieseme realiseerimise peatamist (ZVG § 30d, InsO § 165).¹¹³ Teine võimalus oleks sarnaselt Taani õigusega anda ka pankrotihaldurile õigus müüa pandieset, kuid kui ta seda 6 kuu jooksul ei realiseeri, võib pandipidaja nõuda kohest sundmüüki.¹¹⁴ Sätte õigustus seisneb selles, et pankrotihalduril on ilmselt suurem motivatsioon realiseerida kinnisasi maksimaalse turuhinnaga võrreldes võlausaldajaga, kelle eesmärk on eelkõige enda nõue rahuldatud saada.¹¹⁵

Nõude osa, mida pandipidaja ei saa pandieseme müügist katta, peaks olema võimalik esitada teise järgu nõudena pankrotimenetluses. Võlausaldaja saaks selle nõude alusel esitada võlgniku vastu pankrotiavalduse, mis tõenäoliselt raugeks.

Kaaluda tuleb, kuidas toimub pandieseme realiseerimisel pankrotimenetluse väliselt täitemenetluses pandiesemega seotud kulude kandmine (nt kinnisasjal asuva vallasvara haldamise kulud, valvekulud jms), pandiesemega seotud maksude tasumine (nt maamaks, käibemaks) või sundtäitmise ühinemine teatud nõuete puhul (nt elatisnõuded).

5.9. Välisriigid, mille regulatsioone on analüüsitud

Analüüsitud on Saksamaa ja Taani regulatsioone.

5.10. Mõjude eelanalüüs¹¹⁶

Tabelis 5 on kokkuvõtvalt esitatud pandieseme realiseerimisega väljaspool pankrotimenetlust kaasnevad muudatused koos mõjuvaldkonna, sihtrühma ja analüüsi tulemusel selgunud mõju olulisusega.

Tabel 5. Kavandatud muudatusest puudutatud mõjuvaldkonnad ja sihtrühmad

Muudatus	Mõju valdkond	Sihtrühmad	Mõju olulisus
Pandieseme realiseerimise võimaldamine väljaspool pankrotimenetlust	Mõju majandusele: mõju ettevõtluskeskkonnale ja ettevõtete tegevusele, mõju halduskoormusele	Pandiga tagatud nõuetega võlausaldajad Pankrotihaldurid Kohtutäiturid Ettevõtluskeskkond	Oluline mõju pankrotihalduritele

¹¹⁰ *Ibid*, lk 38.

¹¹¹ Tuleb arvestada, et lisanduvad muud täitemenetlusega kaasnevad tasud nagu täitemenetluse alustamise tasu, kohtutäituri põhitasu või toimingutasu ja täitekulud, mis aga ei tõstaks teenuse hinda märkimisväärselt.

¹¹² M. Agarmaa. Maksejõuetusõiguse revisjon. Pankrotiavalduse esitamine, pankrotimenetluse raugemine, pankroti välja kuulutamine ja tagajärjed, pankrotivara moodustamine, pankrotivara valitsemine, 2018, lk 38.

¹¹³ W.W. McBryde, Principles of European Insolvency law, Kluwer Legal Publishers, 2003, p. 59; Nāncy-Marita Maltseva, Pandiga tagatud nõuete rahuldamine pantija pankroti korral (magistritöö), Tartu 2015, lk 16.

¹¹⁴ M. Agarmaa. Maksejõuetusõiguse revisjon. Pankrotiavalduse esitamine, pankrotimenetluse raugemine, pankroti välja kuulutamine ja tagajärjed, pankrotivara moodustamine, pankrotivara valitsemine, 2018, lk 40.

¹¹⁵ P. Wood. Principles of International Insolvency law, Sweet & Maxwell, 2007, section 14-087; Nāncy-Marita Maltseva, Pandiga tagatud nõuete rahuldamine pantija pankroti korral (magistritöö), Tartu 2015, lk 18.

¹¹⁶ Mõjude hindamise aluseks on Vabariigi Valitsuse poolt kinnitatud mõjude hindamise metoodika ja hea õigusloome ja normitehnika eeskiri (HÖNTE, vastu võetud 22.12.2011 nr 180; RT I, 29.12.2011, 228).

Kavandatav muudatus: Pandieseme realiseerimise võimaldamine väljaspool pankrotimenetlust

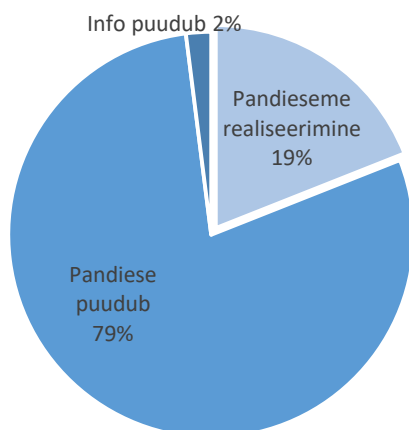
Kehtiva regulatsiooni kohaselt osalevad kõik võlausaldajad PankrS §-s 146 nimetatud väljamaksete kandmises. Samas pandiga tagatud võlausaldajad osalevad pankrotimenetlusega seotud väljamaksete kandmises sisuliselt 15% ulatuses pandieseme müügist saadud rahasummast. Kui pankrotivaras muud vara peale pandivara pole, on võimalik, et pandiga tagatud võlausaldaja, kes peaks olema pankrotimenetluses eelistatud staatuses, langeb pankrotimenetluse finantseerija rolli. Kui pankrotimenetlust viiakse sisuliselt läbi vaid pandivara jagamiseks, tekib küsimus, kas ei peaks otsima pandipidaja jaoks soodsamaid alternatiive. Muudatusega pakutakse alternatiivina välja pandieseme realiseerimine täitemenetluses. Eesmärk on võimaldada pandipidajal jõuda sama tulemuseni soodsamalt ja kiiremalt.

Sihtrühmaks on nii pandiga tagatud kui tagamata nõuetega pankrotivõlausaldajad, pankrotihaldurid, kohtutäiturid ning ettevõtluskeskkond laiemalt.

Sihtrühm I: Pandiga tagatud nõuetega võlausaldajad

Muudatusega kaasneb **majanduslik mõju** pandiga tagatud nõuetega võlausaldajatele seoses pandiõiguse instituudi tugevamaks muutumisega. Kui pandiõiguse teostamine pankrotimenetluses muutub teatud juhtudel pandipidaja jaoks kiiremaks ja vähemkulukaks, suureneb pandipidajate usaldus pandi kui tagatisõiguse suhtes. Lisaks mõjutab muudatus pandiga tagatud võlausaldajaid ka rahaliselt, sest pandieseme realiseerimine täitemenetluses on soodsam kui pankrotimenetluses. Pandipidaja täitemenetluses ei kannu võlausaldajate pankrotimenetlusega seotud kollektiivseid kulutusi.

Mõju ulatus on väike, kuivõrd ei eelda pandipidajast võlausaldajatelt uute tegevustega kohanemist. Tegevused jäävad sarnaseks varasemaga. Mõju avaldumise sagedus on väike. Pankrot on harvaesinev olukord, millega kõik võlausaldajad kokku ei puutugi või puutuvad harva. Sihtrühm on väike kuni keskmine. Võrreldav grupp on kõik pankrotivõlausaldajad. Kuivõrd puuduvad andmed võlausaldajate arvu kohta, saab sihtrühma suurust hinnata pankrotimenetluste alusel – pankrotimenetlused pandieseme realiseerimisega ja ilma (joonis 3). Kõikidest pankrotimenetlustes on pandiese olemas 19% juhtudel. Sihtrühm on eeldatavasti väiksem kui 19%, sest vaid osades neist menetlustest eksisteerib olukord, kus pandiese on võlgniku ainsaks varaks. Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk on väike, kuivõrd pandiga tagatud võlausaldajatele kaasnevad mõjud on pigem positiivse iseloomuga – kiirem ja soodsam pandieseme realiseerimine. Kokkuvõttes ei ole pandiga tagatud võlausaldajate jaoks tegemist olulist mõju omava muudatusega.



Joonis 3. Pandiesemega seotud pankrotimenetlused¹¹⁷

Sihtrühm II: Pankrotihaldurid

Muudatusega kaasneb **majanduslik mõju** pankrotihalduritele, kuivõrd pankrotihaldurite tasu on seotud pankrotivara suurusega, milles pandiesemed omavad olulist rolli.

Mõju ulatus on keskmine, kuivõrd muudatus mõjutab sihtrühma vaid selliste pankrotimenetluste puhul, kus pandiese on ainus pankrotivara. Mõju avaldumise sagedus on keskmine, puudutades pankrotihaldureid regulaarselt, kuid mitte kõikide pankrotimenetluste puhul. Sihtrühm on väike. Võrreldav grupp on kogu Eesti töötajaskond. 2017. aastal oli Eestis tööga hõivatud isikuid 658 600.¹¹⁸ Pankrotihaldureid on Eestis 77. Seega moodustavad haldurid kogu töötajaskonnast vaid väikese osa. Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk on keskmine, kuivõrd mõju on pigem negatiivse iseloomuga. Haldurite sissetulek võib mõnevõrra väheneda. Samas väheneb ka haldurite koormus, kuivõrd nad ei pea pandieset teatud juhtudel enam ise müüma. Kokkuvõttes on muudatusel pankrotihalduritele oluline mõju.

Sihtrühm III: Kohtutäiturid

Kui pandipidaja võib otsustada pandieseme realiseerida pankrotiväliselt ehk täitemenetluses, on muudatusel kohtutäituritele majanduslik mõju nii töömahukuse suurenemise osas kui rahaliselt.

Mõju ulatus on väike. Kohtutäiturite tegevuses erilisi muudatusi ei toimu, sest toimingute sisu ei muutu. Mõju avaldumise sagedus on väike, kuivõrd kokkupuude pankrotimenetlustega ei ole sage. Aastas esitatakse hinnanguliselt 600 pankrotiavaldust, millest omakorda on pandiese olemas 19% puhul. Menetluste osakaal, kus pandiese on ainuke vara, on veelgi väiksem. Aastatel 2015-2017 algatati u 70000 täitemenetlust.¹¹⁹ Seega moodustaks võimalikud pankrotimenetlused täiteasjades vaid kuni 0.2%¹²⁰ ja täiturite kokkupuude pankrotivara müügiga oleks väga väike. Sihtrühm on väike. Võrreldav grupp on kogu

¹¹⁷ Justiitsministeeriumi maksejõuetuse andmekorje aastate 2015-2017 osas.

¹¹⁸ TT0200: Hõivatud tegevusala (EMTAK 2008) järgi. Eesti Statistikaamet. Kättesaadav: <http://andmebaas.stat.ee/?lang=et>.

¹¹⁹ Registrite ja Infosüsteemide Keskus, täitemenetluse teenuste talituse andmed.

¹²⁰ Kohtutäituriteni jõudvate menetluste arv on vähenenud seitse korda. Kolmapäev, 25 November 2015. Kättesaadav: <http://rup.ee/uudised/uhiskond/kohtutaituriteni-j-udvate-menetluste-arv-on-vahenenud-seitse-korda>.

Eesti töötajaskond. 2017. aastal oli Eestis tööga hõivatud isikuid 658 600.¹²¹ Kohtutäitureid on Eestis 44,¹²² lisanduvad nende büroode töötajad. Kokkuvõttes moodustavad täiturid kogu töötajaskonnast vaid väikese osa. Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk on väike, sest negatiivse iseloomuga mõjud puuduvad. Kokkuvõttes ei ole muudatusel kohtutäituritele olulist mõju.

Sihtrühm IV: Pandiga tagamata nõuetega võlausaldajad

Pandiga tagamata nõuetega võlausaldajatele ei ole muudatusel suurt mõju. Muudatus puudutab vaid olukordi, kus pankrotivaras ongi ainult pandiese. Sellisel juhul teised võlausaldajad niikuinii midagi ei saaks. Seega tagamata nõuetega võlausaldajate olukord muudatuse tõttu ei muutuks ja neile ei teki olulist mõju.

Sihtrühm V: Ettevõtluskeskkond

Muudatusel võib olla ettevõtluskeskkonnale **majanduslik mõju** seoses üldise pankrotimenetluse läbiviimisega. Kui pankrotimenetlusest välistada pandiese, mis on ainus pankrotivara, ei ole pankrotihalduril enam vahendeid, mille abil pankrotimenetlust läbi viia. Kannatada võib saada maksejõuetuse tekkimise põhjuste välja uurimine.

Mõju ulatus on väike, kuivõrd ettevõtluskeskkonna osaliste käitumises ei toimu erilisi muudatusi, mis põhjustaksid kohanemiskursusi. Pandi tähendus muutuks natukene tugevamaks. Mõju avaldumise sagedus on väike. Enamikele ettevõtluskeskkonnas osalejatele on kokkupuude pankrotiga harva esinev olukord. Sihtrühm on suur, kõik ettevõtluskeskkonnas osalejad. Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk on väike, kuivõrd mõjud ei ole otseselt negatiivse iseloomuga. Kuigi sihtrühm on suur, ei ole muudatusel sihtrühmale siiski olulist mõju.

Muudatusega kaasneva mõju olulisus: Vabariigi Valitsuse poolt kinnitatud mõjude hindamise metoodika ja HÕNTE § 1 lg 1 p 7 ja § 46 alusel on pankrotihaldurite suhtes tegemist olulise mõjuga muudatusega ja seda on vajalik täiendavalt analüüsida.

¹²¹ TT0200: Hõivatud tegevusala (EMTAK 2008) järgi. Eesti Statistikaamet. Kättesaadav: <http://andmebaas.stat.ee/?lang=et>.

¹²² Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koda. Kohtutäiturite info. Kättesaadav: <http://www.kpkoda.ee/content/avaliku-poole-lingid/kontaktinfo-0>.

6. Allutatud laenude regulatsioon

6.1. Kehtiv regulatsioon

Pankrotiseaduses puuduvad normid allutatud laenude kohta. Omanike või nendega lähedalt seotud isikute poolt äriühingule antud laene koheldakse samamoodi teiste pankrotivõlausaldajate nõuetega. Seoses otseste normide puudumisega Eesti kehtivas õiguses on olukord paljuski sarnane olukorraga Saksamaal enne 1990. aastat.¹²³

Erisätted on olemas krediidasutuste esimese taseme põhiomavahenditesse kuuluvate instrumentide ehk sisuliselt allutatud laenude kohta (vt täpsemalt KAS § 131 lg 2 ja Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus nr 575/2013, 26. juuni 2013, krediidasutuste ja investeerimisühingute suhtes kohaldatavate usaldatavusnõuete kohta ja määruse (EL) nr 648/2012 muutmise kohta, mille art 28 lg 1 p j sätestab, et instrumendid järjestatakse krediidasutuse või investeerimisühingu maksejõuetuse või likvideerimise korral kõigist muudest nõuetest madalamasse nõudeõiguse järku).

6.2. Probleemi kirjeldus ja selle tekke põhjus

Osanikud ja aktsionärid teevad äriühingu moodustamisel sissemaksed äriühingu tegevuse finantseerimiseks. Sissemakse tuleb teha vähemalt seadusega sätestatud minimaalses ulatuses. Muu äritegevuseks vajaliku kapitali võivad osanikud ja aktsionärid anda laenuna. Võlausaldajate võrdse kohtlemise seisukohast tekib küsimus, kas selliseid laene peaks kohtlema ülejäänud võlausaldajate nõuetega samadel alustel või erinevalt.¹²⁴

Osanike osaühingule või aktsionäride aktsiaseltsile antud laenude või omakapitali tehtud investeeringute sarnane kohtlemine teiste võlausaldajate nõuetega võib kaasa tuua kuritarvitusi ning annab osanikele ja aktsionäridele eeliseid, mis on pankrotimenetluse olukorras põhjendamatud, näiteks kontrolli pankrotimenetluse üle.¹²⁵ Samuti võib see muuta liiga lihtsalt võimalikuks mitte riskida oma investeeringu kaotusega, mis on arvestades nende isikute piiratud vastutust äriühingu kohustuste eest, niigi suhteliselt väike.¹²⁶ Ettevõtja põhiolemuses on kanda ettevõtlusrisiki, mis teenib talle kasumit.¹²⁷ Kui omanik annab ettevõttele laenu ja omab maksejõuetuse olukorras selle tagasisaamisel samasuguseid õiguseid nagu teised võlausaldajad, kannab ta enda tehtud finantsotsuste riski tegelikkuses teistele võlausaldajatele. Seejuures ei ole teistel võlausaldajatel kaasaráärmise õigust. Seda eriti tavaliste tarnijate puhul, kes ei ole professionaalsed võlausaldajad ja on saanud võlausaldajaks, sest võlgnik on neile võlgu jäänud.¹²⁸ Võlakapital kannab endas ka suuremat riski kui omakapital.¹²⁹

¹²³ A. Vutt. Allutatud laenud ja nende kajastamine finantsaruannetes. EML ajakiri MaksuMaksja, 2008, nr 3. Kättesaadav: <http://www.maksumaksjad.ee/modules/smartsection/item.php?itemid=707>.

¹²⁴ M. Agarmaa. Maksejõuetusõiguse revisjon. Pankrotiavalduse esitamine, pankrotimenetluse raugemine, pankroti välja kuulutamine ja tagajärjed, pankrotivara moodustamine, pankrotivara valitsemine, 2018, lk 41.

¹²⁵ K. Padu. Maksejõuetuse revisjon. Laenude allutamise regulatsioon, 2018, lk 2-4.

¹²⁶ A. Vutt. Allutatud laenud ja nende kajastamine finantsaruannetes. EML ajakiri MaksuMaksja, 2008, nr 3. Kättesaadav: <http://www.maksumaksjad.ee/modules/smartsection/item.php?itemid=707>.

¹²⁷ Easterbrook and Fischel (n 16) 67-70. See also in consent L Timmerman, 'Grondslagen van Geldend Ondernemingsrecht', (2009) 2 Ondernemingsrecht; Rolef J. de Weijs. HARMONIZATION OF EUROPEAN INSOLVENCY LAW: PREVENTING INSOLVENCY LAW FROM TURNING AGAINST CREDITORS BY UPHOLDING THE DEBT-EQUITY DIVIDE, lk 15 kaudu. Kättesaadav: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2932097&download=yes.

¹²⁸ Rolef J. de Weijs. HARMONIZATION OF EUROPEAN INSOLVENCY LAW: PREVENTING INSOLVENCY LAW FROM TURNING AGAINST CREDITORS BY UPHOLDING THE DEBT-EQUITY DIVIDE, lk 10. Kättesaadav: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2932097&download=yes.

¹²⁹ K. Padu. Maksejõuetuse revisjon. Laenude allutamise regulatsioon, 2018, lk 2-4.

Probleem seisneb seega eelkõige osanikest ja aktsionäridest võlausaldajate ja teiste võlausaldajate samasuguses kohtlemises pankrotimenetluse ajal, kui tegelikkuses võib osanikust või aktsionärist võlausaldajal olla võlausaldajana erinev staatus. Osanikust ja aktsionärist võlausaldajal on rohkem informatsiooni äriühingu tegevuse osas ja nad omavad äriühingu otsustele suuremat mõju. Lisaks peaks nad olema ka valmis kandma äriühingu tegevuse eest suuremat riski kui tavaline võlausaldaja.¹³⁰

6.3. Sihtrühm

Sihtrühmaks on osaühingute osanikud ja aktsiaseltside aktsionärid, kes finantseerivad äriühingu tegevust enda või oma lähedaste poolt antud laenudega.

Aktsiaseltside puhul võiks eeldada, et aktsionärid on suuresti vaid investorid, kes ei ole tegelikult ettevõtte majandusliku tegevusega nii hästi kursis. Samas on Eestis 2017. aasta andmetel kokku 3092¹³¹ aktsiaseltsi, millest vaid 19¹³² ehk 0,6% on börsinimekirjas. Seega on ka enamus aktsiaseltseltse suletud äriühingute moodi ning tegelik vahetegemise põhjus on küsitav.^{133, 134}

Sihtrühmaks ei ole mittetulundusühingute ja erinevate ühistute liikmed või osanikud, kuivõrd nende vastutus ei ole kas piiratud (täis- ja usaldusühingud) või nad ei puutu ettevõtte tegevusega sellisel määral kokku, et nad oleksid teadlikud ettevõtte majanduslikust seisundist (MTÜ-d, SA-d, tulundusühistud, korteriühistud).

Sihtrühmaks on ka teised võlausaldajad ja võlgniku lähikondsed PankrS § 117 tähenduses.

6.4. Eesmärk ja saavutatava olukorra kirjeldus

Eesmärgiks on vältida ebaõiglaseid olukordi pankrotimenetluse ajal erinevate võlausaldajate vahel ja tagada paremini võlausaldajate võrdse kohtlemise põhimõte.¹³⁵ Osaniku või aktsionäri pikaajaline laen on majanduslikult samaväärne osa- või aktsiakapitali tehtud investeeringuga, mida ei tohiks kindlasti keelata, kuid millele tuleks kaaluda pankrotimenetluses erineva õigusliku seisundi andmist.¹³⁶ Selleks tuleks käsitleda osanikest või aktsionäridest võlausaldajate antud laene ja teiste võlausaldajate nõudeid erinevatel alustel ehk teiste võlausaldajate nõuded peaksid olema osanikust või aktsionärist võlausaldaja omast eelistatumad.

6.5. Seotud strateegiad ja arengukavad

Maksejõuetusõiguse revisjon on nii Justiitsministeeriumi tööplaanis kui ka Vabariigi Valitsuse 2016-2017. aasta tegevusprogrammis.¹³⁷

¹³⁰ M. Agarmaa. Maksejõuetusõiguse revisjon. Pankrotiavalduse esitamine, pankrotimenetluse raugemine, pankroti välja kuulutamine ja tagajärjed, pankrotivara moodustamine, pankrotivara valitsemine, 2018, lk 41.

¹³¹ ER003: Ettevõtted äriregistris, mittetulundusühingud ja sihtasutused mittetulundusühingute ja sihtasutuste registris õigusliku vormi ja tegevusala (EMTAK 2008) järgi, 31. detsember. Kättesaadav: <http://andmebaas.stat.ee/Index.aspx>.

¹³² Tallinna börs, emitendid. Kättesaadav: <http://www.nasdaqbaltic.com/market/?pg=issuers&lang=et>.

¹³³ A. Vutt. Aktsiakapitali õiguslik reguleerimine: eesmärgid ja moodustamine, magistritöö, Tartu Ülikool, Tartu 2005, lk 16. Kättesaadav: <http://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/1262/vutt.pdf?sequence=5&isAllowed=y>.

¹³⁴ K. Padu. Maksejõuetuse revisjon. Laenude allutamise regulatsioon, 2018, lk 8.

¹³⁵ M. Agarmaa. Maksejõuetusõiguse revisjon. Pankrotiavalduse esitamine, pankrotimenetluse raugemine, pankroti välja kuulutamine ja tagajärjed, pankrotivara moodustamine, pankrotivara valitsemine, 2018, lk 42.

¹³⁶ A. Vutt. Aktsiakapitali õiguslik reguleerimine: olevik ja tulevik. Juridica, IX/2005, joonealune märkus nr 41.

¹³⁷ Valitsuse tegevusprogramm 2016-2019. Kättesaadav: <https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/elfinder/analyyssid/2008/pankrotiraugemiseanalyyis080318.pdf>.

6.6. Tehtud uuringud

M. Agarmaa. Maksejõuetusõiguse revisjon. Pankrotiavalduse esitamine, pankrotimenetluse raugemine, pankroti välja kuulutamine ja tagajärjed, pankrotivara moodustamine, pankrotivara valitsemine, 2018. (Lisa 2)

P. Kriibi, S. Liin. Maksejõuetuse revisjoni lähteülesande projekt. Tallinn, 2016. Kättesaadav: https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/maksejouetusoiguse_revisjoni_lahteulesanne_loplik_13.06.2016.pdf.

K. Padu. Maksejõuetuse revisjon. Laenude allutamise regulatsioon, 2018. (Lisa 12)

6.7. Kaalutud võimalikud lahendused

Justiitsministeerium on kaalunud erinevaid alternatiivseid lahendusi. Kuivõrd tegemist on seaduses reguleerimata olukorraga, on võimalik probleem lahendada vaid uue regulatsiooni loomise kaudu.

6.8. Kavandatava regulatsiooni kirjeldus ja selle põhiseaduse, Euroopa Liidu ja muu rahvusvahelise õigusega määratletud raamid

Õiguskirjanduses on leitud, et Eestis ei ole võimalust seaduse alusel laene allutada, sisuliselt saab seda teha ainult poolte kokkuleppel.¹³⁸ Eestis tuleks viia sisse regulatsioon, millega osanike või aktsionäride poolt äriühingule antud laenud allutatakse ehk asetatakse pankrotimenetluses teistest võlausaldajatest tahapoole, st need saaksid viimase väljamakse järjekorrakoha.¹³⁹

Eelistada võiks automaatset süsteemi nagu Saksamaal, kuivõrd eeliseks laenu andnud omaniku käitumisel põhineva süsteemi ees on õigusselgus ja kulude kokkuhoid.¹⁴⁰ Automaatse süsteemi puhul on seaduses selgelt määratletud, millised omanike laenud ja millistel tingimustel allutamise reegli alla kuuluvad. Samas laenu andnud omaniku käitumisel põhineva süsteemi puhul, nagu USA-s, peab kohus igakordselt hindama, kas võlausaldaja käitus teisi võlausaldajaid kahjustavalt või mitte. Selle süsteemi miinusena on välja toodud, et laenu allutamine on keeruline, kuivõrd ei õnnestu vajalikke asjaolusid tihtipeale tuvastada. Lisaks on see pankrotihalduritele ja kohtutele äärmiselt koormav.¹⁴¹ Seega võiks eelistada automaatset süsteemi.

Laenude allutamise reegel võiks kehtida osaühingute ja aktsiaseltside suhtes. Mittetulundusühingud ja erinevad ühistud peaksid välja jääma, kuivõrd nende liikmete või osanike vastutus ei ole kas piiratud (täis- ja usaldusühingud) või nad ei puutu ettevõtte tegevusega sellisel määral kokku, et nad oleksid teadlikud ettevõtte majanduslikust seisundist (MTÜ-d, SA-d, tulundusühistud, korteriühistud).

Eesmärgil, et allutatud oleksid üksnes selliste omanike laenud, kes võlgniku tegevusega kursis on või peaksid olema, võiks Saksamaa ja Austria eeskujul seada osa- ja aktsiakapitali miinimumnõuded. Allutatud võiks olla selliste juhtivate osanike ettevõttele antud laenud, kellele kuulub vähemalt 10% osa- või aktsiakapitalist.

¹³⁸ A. Vutt. Allutatud laenud ja nende kajastamine finantsaruannetes. EML ajakiri MaksuMaksja, 2008, nr 3. Kättesaadav: <http://www.maksumaksjad.ee/modules/smartsection/item.php?itemid=707>.

¹³⁹ *Ibid.*

¹⁴⁰ Arie Van Hoe. You can't have your cake and eat it too: on debt as equity. Een post door gastblogger Simon Landuyt. Corporate Finance Lab, January 17, 2017. Kättesaadav: <https://corporatefinancelab.org/2017/01/17/you-cant-have-your-cake-and-eat-it-too-on-debt-as-equity/>.

¹⁴¹ R. C. Clark. The Duties of the Corporate Debtor to Its Creditors. Yale Law School, 1-1-1977, lk 538. Kättesaadav: https://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=&httpsredir=1&article=5415&context=fss_papers.

Kaaluda tuleks, millistel tingimustel saab omaniku laenule antud tagatist või laenu katteks tehtud tagasimakseid tagasi võita. Näiteks Saksamaal on see vastavalt kuni 10 ja 1 aasta enne pankrotimenetlust antud tagatiste ja tehtud tagasimaksete puhul. Kolmandale isikule antud tagatis sellisele laenule, mis on samaväärne allutatud laenuga, võib tagasi võita, kui tagatis anti 1 a enne maksejõuetuse saabumist.

Võlgniku lähikondsete (PankrS § 117 mõtteS) antud laenud tuleks allutada erimeetodil ehk piirates nende hääleõigusi. Kui võlgniku lähikondne annab võlgnikule laenu olukorras, kus võlgniku osaniku või aktsionäri antud laen oleks allutatud teiste pandiga tagamata võlausaldajate laenudele, saab ta oma nõude pankrotimenetluses esitada samadel alustel teiste võlausaldajatega, kuid tal puuduvad võlausaldajate üldkoosolekul hääled. Eesmärk on takistada võlgnikul saavutada lähikondsete kaudu kontroll pankrotimenetluse üle. Samas ei saa lähikondsetele kanda võlgniku ettevõtlusriski, mistõttu neile tuleks tagada sama järjekorraga väljamaksete tegemisel nagu teistele sarnastele võlausaldajatele. Võlgniku lähikondsete puhul tuleks eeldada, et nad teadsid laenu andmisel võlgniku maksejõuetusest (sarnane nt PankrS § 110 lg-ga 3 või § 113 lg-ga 2), kui laen anti kuni 4 kuud enne ajutise halduri nimetamist. Võlgniku lähikondsel on võimalik eeldus ümber lükata.

Kaaluda võiks, kas omaniku poolt ettevõtte restruktureerimiseks antud laen, mis on viinud ettevõtte väärtuse kasvuni, peaks allutama restruktureerimisele järgnevas maksejõuetusmenetluses või mitte.

Kavandatavad muudatused kujutavad endast võlausaldajate võrdse kohtlemise põhimõtte riivet.

Kokkupuudet Euroopa Liidu või rahvusvahelise õiguse instrumentidega ei ole.

6.9. Välisriigid, mille regulatsioone on analüüsitud

Analüüsitud on Saksamaa (InsO §-d 39 lg 1 p 5, lg 4, lg 5, § 135), Austria, Soome, Läti, Leedu, Hispaania, Suurbritannia ja USA regulatsioone.

6.10. Mõjude eelanalüüs¹⁴²

Tabelis 6 on kokkuvõtvalt esitatud allutatud laenude regulatsiooniga kaasnevad muudatused koos mõjuvaldkonna, sihtrühma ja analüüsi tulemusel selgunud mõju olulisusega.

Tabel 6. Kavandatud muudatusest puudutatud mõjuvaldkonnad ja sihtrühmad

Muudatus	Mõju valdkond	Sihtrühmad	Mõju olulisus
Osaühingust või aktsiaseltsist võlgnikuga seotud isikute antud laenude allutamine teiste võlausaldajate laenudele pankrotimenetluses	Majanduslik mõju: mõju ettevõtluskeskkonnale ja ettevõtete tegevusele	Osanikud ja aktsionärid Osanike ja aktsionäride lähedased isikud Teised pankrotivõlausaldajad Ettevõtluskeskkond	Oluline mõju osanikele ja aktsionäridele
Võlgniku lähikondsete hääleõiguse piiramine	Sotsiaalne mõju: võrdne kohtlemine Majanduslik mõju: mõju ettevõtluskeskkonnale ja ettevõtete tegevusele	Võlgniku lähikondsed (PankrS § 117) Võlgnikud	Väheoluline

¹⁴² Mõjude hindamise aluseks on Vabariigi Valitsuse poolt kinnitatud mõjude hindamise metoodika ja hea õigusloome ja normitehnika eeskiri (HÖNTE, vastu võetud 22.12.2011 nr 180; RT I, 29.12.2011, 228).

6.10.1. Kavandatav muudatus I: osaühingust või aktsiaseltsist võlgnikuga seotud isikute antud laenude allutamine teiste võlausaldajate laenudele pankrotimenetluses

Kavandatava muudatusega allutatakse võlgnikuga seotud isikute, st osanike ja aktsionäride ning nende lähedaste isikute poolt ettevõtte maksejõuetuse olukorras antud laenud pankrotimenetluses väljamaksete tegemisel tagamata võlausaldajate nõuetele. Muudatuse eesmärk on vähendada võlgnikuga seotud isikute ebaõiglast mõjuvõimu pankrotimenetluses ja äririski liigset ülekandmist võlausaldajatele.

Sihtrühmaks on kõikide osaühingute osanikud ja aktsiaseltside aktsionärid, kes finantseerivad osaühingu tegevust enda või oma lähedaste poolt antud laenudega. Sihtrühmaks on ka teised võlausaldajad.

Sihtrühm I: Osanikud ja aktsionärid

Muudatusel on osanikele ja aktsionäridele **majanduslik mõju** seoses nende äritegevusega. Kui kehtiva regulatsiooni kohaselt saavad osanikud ja aktsionärid anda enamuse oma ettevõtte jaoks vajaliku omakapitali laenuna, siis muudatuse kohaselt peavad nad arvestama, et maksejõuetuse olukorras ei kohelda nõuet sellise laenu osas samaväärselt teiste võlausaldajate nõuetega.

Mõju ulatus on keskmine, kuivõrd sihtrühma käitumises võib oodata mõningasi muutusi. Seotud isikute poolt ettevõttele laenud andmist ei keelata ära ega allutata selliseid laene absoluutselt kõikidel juhtudel, vaid ainult ettevõtte maksejõuetuse olukorras antud laenude puhul. Mõju avaldumise sagedus on väike, kuivõrd pankrot on harvaesinev olukord, millega enamik osanikke ja aktsionäre kokku ei puutu. Mõjutatud sihtrühm on väike, hõlmates pankrotti läinud ettevõtete osanikke ja aktsionäre Eestis. Andmeid osanike täpse arvu kohta ei ole, kuid võrrelda võib kõikide osaühingute ja aktsiaseltside suhet pankrotimenetlusega kokku puutuvate ettevõtetega.¹⁴³ Statistika Ameti andmetel oli 2017. aastal Eestis kokku 178 380 osaühingut ja aktsiaseltsi.¹⁴⁴ Pankrotiavaldis esitati 2017. aastal hinnanguliselt 140 juriidilise isiku suhtes. Seega on puudutatud vaid 0.08% kõikidest osanikest ja aktsionäridest. Arvestades, et muudatusega piiratakse vaid teatud osalusega osanike ja aktsionäride õigusi, on tegelik puudutatud isikute osakaal veelgi väiksem. Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk on keskmine, kuivõrd osanikele ja aktsionäridele kaasnev mõju on negatiivset laadi. Muudatusega piiratakse osanike ja aktsionäride kehtivaid õigusi enda poolt antud laenude tagasisaamisel äriühingu pankrotimenetluses. Kokkuvõttes on muudatusel osanikele ja aktsionäridele oluline mõju.

Sihtrühm II: Teised pankrotivõlausaldajad

Muudatusel on võlausaldajatele **majanduslik mõju** seoses teistesse ettevõtetesse investeerimisega, koostöö tegemisega või nende toodete ja teenuste tarbimisega. Muudatuse tulemusel paraneb teiste võlausaldajate positsioon võlgniku pankrotimenetluses, kuivõrd seotud isikute antud laenude allutamisel tagamata võlausaldajate laenudele kasvab võlausaldajatele tehtavate väljamaksete osakaal.

Mõju ulatus on väike, kuivõrd sihtrühma käitumises ei ole oodata erilisi muutusi. Mõju avaldumise sagedus on väike. Pankrot on harvaesinev olukord, millega enamik võlausaldajaid kokku ei puutu. Sihtrühm on väike, hõlmates kõikidest võlausaldajatest vaid selliste pankrotti sattunud ettevõtete võlausaldajaid, kus omanik on ettevõttele maksejõuetuse olukorras andnud laenu. Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk on väike, sest muudatus ei ole võlausaldajatele negatiivse iseloomuga. Teistele võlausaldajatele on muudatusel positiivne mõju. Kokkuvõttes ei oma muudatus teistele võlausaldajatele olulist mõju.

¹⁴³ Andmetest tulenevalt ei ole võimalik eristada, millised on osaühingu, aktsiaseltsid või muud ettevõtlusvormid.

¹⁴⁴ ER003: Ettevõtted äriregistris, mittetulundusühingud ja sihtasutused mittetulundusühingute ja sihtasutuste registris õigusliku vormi ja tegevusala (EMTAK 2008) järgi, 31. detsember. Kättesaadav: <http://andmebaas.stat.ee/Index.aspx>.

Sihtrühm III: Ettevõtluskeskkond

Muudatusel on **majanduslik mõju** ettevõtluskeskkonnale seoses muudatusega äritegevuses ja Eesti ettevõtete rahvusvahelise konkurentsiga. Kui võlausaldajate nõuded saavad võlgnikuga seotud isikute teatud nõuete ees maksejõuetuseolukorras prioriteetsuse, paranevad nende võimalused oma nõue rahuldatud saada, mis omakorda peaks soodustama raha laenamist ja äritegevust. Seega on see ka võlgnikule kasulik, kellel on lihtsam turult raha kaasata.

Mis puudutab Eesti ettevõtete rahvusvahelist konkurentsivõimet, siis võrreldes riikidega, kus laenude allutamise regulatsioon puudub, nõrgeneb Eesti konkurentsivõime. Ettevõtjad võivad eelistada ettevõtet asutada riigis, kus taoline regulatsioon puudub. Teiselt poolt aga Eesti ettevõtete konkurentsivõime tugevneb, sest ärikultuur võlausaldajate jaoks muutub turvalisemaks, mis omakorda on soodne välismaiste investorite jaoks.

Mõju ulatus on väike. Eeldatavasti ei toimu ettevõtluskeskkonnas ja ettevõtjate tegevuses üldiselt suuri muutusi ega kaasne kohanemiskulusi. Mõju avaldumise sagedus on väike. Pankrot on harvaesinev olukord, millega enamuse ettevõtluskeskkonna liikmeid puutub kokku väga harva või mitte üldse. Sihtrühm on suur, hõlmates kõiki ettevõtluses osalejaid, sh ettevõtjaid kui ka tarbijaid. Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk on väike. Seoses ettevõtte loomisega võib kaasneda vähene negatiivne mõju, kuid muul juhul on mõjud positiivsed, soodustades võlausaldajaid. Kokkuvõttes ei ole muudatusel ettevõtluskeskkonnale olulist mõju.

Muudatusega kaasneva mõju olulisus: Vabariigi Valitsuse poolt kinnitatud mõjude hindamise metoodika ja HÕNTE § 1 lg 1 p 7 ja § 46 alusel on osanike ja aktsionäride suhtes tegemist olulise mõjuga muudatusega ja seda on vajalik täiendavalt analüüsida.

6.10.2. Kavandatav muudatus II: Võlgniku lähikondsete hääleõiguse piiramine

Kui võlgniku lähikondne annab võlgnikule laenu olukorras, kus võlgniku osaniku või aktsionäri antud laen oleks allutatud teiste pandiga tagamata võlausaldajate laenudele, saab ta oma nõude pankrotimenetluses esitada samadel alustel teiste võlausaldajatega, kuid tal puuduvad võlausaldajate üldkoosolekul hääled. Ühtlasi eeldatakse, et kui võlgniku lähikondne andis taolise laenu võlgnikule kuni 4 kuud enne ajutise halduri nimetamist, siis ta teadis võlgniku maksejõuetusest.

Sihtrühm I: Võlgniku lähikondsed

Muudatusel on võlgniku lähikondsetele sotsiaalne mõju. Piirates võlgniku lähikondseteks olevate võlausaldajate hääleõigusi pankrotimenetluses, ei saa nad võrreldes teiste pankrotivõlausaldajatega oma õigusi pankrotimenetluses võrdsetel alustel teostada.

Mõju ulatus on väike, kuivõrd võlgniku lähikondsete käitumises muudatusi ei ole oodata. Nad ei pea kohanema uute protseduuridega. Mõju avaldumise sagedus on väike, kuna pankrot on harvaesinev olukord, millega enamik võlausaldajaid kokku ei puutu. Kuigi sihtrühma suurus on arvuliselt keeruline hinnata, võib eeldada, et sihtrühm on väike. Kõikidest võlausaldajatest puutub pankrotimenetlusega aastas kokku hinnanguliselt keskmiselt u 190 juriidilise isiku võlausaldajad.¹⁴⁵ Neist omakorda võlausaldajate osakaal, kes on võlgniku lähikondsed, on veelgi väiksem. Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk on keskmine, kuivõrd muudatusega piiratakse võlgniku lähikondseteks olevate võlausaldajate võimalusi teostada oma õigusi pankrotimenetluses, kuid ei piirata nende õigust jaotise alusel väljamakse saamisele. Kokkuvõttes ei ole muudatusel võlgniku lähikondsetele olulist mõju.

Sihtrühm II: Võlgnikud

¹⁴⁵ Justiitsministeeriumi maksejõuetuse andmekorje aastate 2015-2017 osas.

Muudatusel on võlgnikele majanduslik mõju seoses investeringute saamisega lähikondsetelt. Kui võlgniku lähikondsest võlausaldaja ei saa osaleda pankrotimenetluses otsuste tegemises võrdselt teiste võlausaldajatega, võib väheneda võlgniku lähikondse valmidus võlgnikule laenu anda.

Mõju ulatus on väike, kuivõrd võlgnike käitumises muudatusi ega uusi protseduure kaasa ei too. Mõju avaldumise sagedus on väike. Pankroti on harvaesinev olukord, millega enamik võlgnikke kokku ei puutu. Sihtrühma suurus on väike. Kõikidest Eesti ettevõtetest, keda oli 2017. aastal 246 520¹⁴⁶, esitab pankrotiavalduse hinnanguliselt keskmiselt 190 juriidilist isikut aastas. Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk on keskmine. Võlgnike võimalus kaasata lähikondsetelt laenu võib teatud juhtudel saada kahjustatud. Samas piirataks muudatuse kohaselt vaid lähikondsete hääleõiguste teostamist, kuid mitte nende õigust oma nõudele rahuldust saada. Kokkuvõttes ei ole muudatusel võlgnikele olulist mõju.

Muudatusega kaasneva mõju olulisus: Vabariigi Valitsuse poolt kinnitatud mõjude hindamise metoodika ja HÕNTE § 1 lg 1 p 7 ja § 46 alusel ei ole tegemist olulise mõjuga muudatusega ja seda ei ole vajalik täiendavalt analüüsida.

¹⁴⁶ ER003: Ettevõtted äriregistris, mittetulundusühingud ja sihtasutused mittetulundusühingute ja sihtasutuste registris õigusliku vormi ja tegevusala (EMTAK 2008) järgi, 31. detsember. Kättesaadav: <http://andmebaas.stat.ee/Index.aspx>.

7. Halduri tasu süsteem

7.1. Kehtiv regulatsioon

Halduri tasu ja tasu piirmäärasid reguleerivad PankrS § 65 ja 65¹. Ajutise halduri tasu on reguleeritud PankrS §-s 23.

Kohus peab haldurile tasu määramisel lähtuma kokkuvõtvalt järgmistest põhimõtetest: tasu määratakse menetluse lõpetamisel lõpparuande kinnitamisega (PankrS § 65 lg 1); võimalik on ka esialgse (PankrS § 65 lg 3) ja täiendava tasu määramine (PankrS § 65 lg 4); halduri tasu suurus ei või olla väiksem kui 1 % pankrotivara müügist ja tagasivõitmisest ning halduri muu tegevuse tulemusena pankrotivarasse laekunud ja pankrotivara hulka arvatud rahast (PankrS § 65¹ lg 4); kohus arvestab tasu määramisel halduri töö mahtu, keerukust ja halduri kutseoskusi (PankrS § 65 lg 2); kohus määrab üldiselt tasu alammääras, kuid võib määrata haldurile tasu ka nii alla kehtestatud alammäära kui üle selle, kuid ainult põhjendatud juhul (PankrS § 65 lg 5, lg 5¹); halduri tasu piirmäärad on kehtestatud PankrS § 65¹, halduri tasu ei või ületada kehtestatud ülemmäära (PankrS § 65 lg 5¹, 65¹ lg-d 2 ja 3); halduri tasu sisaldab kõiki makse, va käibemaks, mis lisatakse halduri tasule juhul, kui haldur või tema büroo on käibemaksukohustuslane (PankrS § 65 lg 1¹); kui tehakse kompromiss või pankrotimenetlus lõpetatakse juriidilisest isikust võlgnikku lõpetamata, määrab kohus halduri tasu, arvestades halduri ülesannete mahtu, keerukust ja halduri kutseoskusi (PankrS § 65 lg 6); kui vaatamata pankrotimenetluses toimunud tervendamisele juriidilisest isikust võlgnik siiski lõpetatakse, arvestatakse halduri tasu suuruse määramisel ka halduri tegevust võlgniku tervendamisel (PankrS § 65 lg 7); kui pankrotimenetlust viib läbi enam kui üks haldur, jaotatakse halduri tasu nende vahel (PankrS § 65 lg 9); kui tasu arvestamise aluseks olev pankrotivara puudub või maht on hoolimata halduri tegevusest väike, haldurit ei kinnitata võlausaldajate üldkoosolekul või haldur vabastatakse, välja arvatud juhul, kui halduri vabastamise põhjuseks on tema ülesannete täitmata jätmine või mittenõuetekohane täitmine, määrab kohus halduri taotlusel halduri tasu tunnitasu alusel (PankrS § 65 lg 12); kui füüsilisest isikust võlgniku pankrotimenetluses ei piisa vahendeid halduri kulude katteks ning pankrotimenetluse läbiviimine on vajalik selleks, et võlgnik saaks taotleda kohtult kohustustest vabastamist (PankrS § 171 lg 11), võib kohus määrata halduri tasu ja kulude katteks riigi menetlusabi andmise (PankrS § 65 lg 11). Tasu arvestamine toimub tunnitasu arvestuse alusel (PankrS § 23 lg-d 1-3); kohus peab enne haldurile tasu määramist ära kuulama halduri ja pankrotitoimkonna arvamuse (PankrS § 65 lg 1).

Kohus peab ajutisele haldurile tasu määramisel lähtuma kokkuvõtvalt järgmistest põhimõtetest: kohus arvestab tasu määramisel ajutise halduri töö mahtu, keerukust ja ajutise halduri kutseoskusi (PankrS § 23 lg 1); ajutise halduri tasustamine toimub tunnitasu alusel (PankrS § 23 lg-d 2-3), raugemise korral võib ajutisele haldurile maksta tasu ja hüvitada kulutusi riigivahenditest kuni 397 euro ulatuses (PankrS § 23 lg 4); ajutise halduri tasu ja kulutuste hüvitise otsus ja väljamakse tehakse pankrotimäärusega (PankrS § 31 lg 6); ajutise halduri tasu ja kulutuste hüvitamise kohta tehtud kohtumääruse peale võivad võlgnik, pankrotiavalduse esitaja, pankrotimenetluse raugemise vältimiseks deposiidi tasunud isik ja ajutine haldur esitada määruskaebuse (PankrS § 23 lg 7); võlausaldaja võib nii ajutise halduri kui halduri tasu ja kulude katteks tasuda ettemaksu kohtu deposiiti (PankrS § 11 lg 1, § 30 lg 1).

7.2. Probleemi kirjeldus ja selle tekke põhjus

Praktikas on osutunud keeruliseks hinnata halduri tasu vastavust tema töö mahule ja keerukusele. Haldurid leiavad, et seadus ei võimalda halduril igas menetluses tasu saada või on tasu sageli madalam halduri panusest. Riigikohtu praktika ja huvigruppide seisukohast nähtub jällegi, et halduritele makstavad tasud on liiga kõrged ja süsteem läbipaistmatu. Probleemi kese seisneb selles, et haldurite tasu on

seadusega seotud pankrotivara suurusega, mistõttu puudub halduril ka kohustus pidada arvestust enda ja oma töötajate tööaja suhtes (va ajutine haldur ja haldur füüsilise isiku pankrotimenetluses, kelle tasustamine toimub tunnitasu alusel).¹⁴⁷ Lisaks on kohtud suhtunud Riigikohtu hinnangul leebelt oma kohustusse kontrollida halduri tasutaotluse põhjendatust. Teiselt poolt aga on vaieldav, kas haldurile tasu alammääras määramisel peabki seda igakordselt eraldi põhjendama, kuna PankrS § 65¹ lg 1 eesmärk on sätestada tasu standardmäär. Arvestades Riigikohtu viimase aja ja I astme kohtute tavapärasest praktikast, on halduri tasu suurus menetlustes suhteliselt ennustamatu. See ei ole kooskõlas ei menetluste läbipaistvuse põhimõttega ega sisenda haldurites kindlust tehtud töö eest tasu saamisest.¹⁴⁸ Ebaselgust ja määramatust põhjustavad ka halduri bürookulud, mis ei sisaldu halduri tasus, vaid kuuluvad eraldi hüvitamisele ja tõstavad halduri teenuse üldist kulukust.¹⁴⁹ Probleemne on ka küsimus, kas halduri tasu ja kulusid on võimalik ette arvestada.¹⁵⁰

7.3. Sihtrühm

Sihtrühmaks on pankrotihaldurid juriidilise isiku pankrotimenetlustes.¹⁵¹ Lisaks ka pankrotitoimkond ja kohtud, kes peavad halduri tasu üle otsustama. Nende jaoks muutuvad samuti halduri tasuga seotud õiguslikud küsimused selgemaks. Kuivõrd halduri tasu makstakse pankrotivarast, võib halduri tasu regulatsiooni muutmine puudutada võlausaldajaid ka neile tehtavate väljamaksete suuruse osas.

7.4. Eesmärk ja saavutatava olukorra kirjeldus

Eesmärk on muuta halduri tasustamise süsteem läbipaistvaks. Selleks tuleb muuta halduri tasustamise regulatsiooni komplekselt ja kaotada halduri tasu sõltuvus pankrotivara suurusest. Halduri tasu peab vastama halduri tegelikule panusele ja kutseoskustele.¹⁵²

7.5. Seotud strateegiad ja arengukavad

Maksejõuetuseõiguse revisjon on nii Justiitsministeeriumi tööplaanis kui ka Vabariigi Valitsuse 2016-2017. aasta tegevusprogrammis.¹⁵³

7.6. Tehtud uuringud

P. Kriibi, S. Liin. Maksejõuetuse revisjoni lähteülesande projekt. Tallinn, 2016. Kättesaadav: https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/maksejouetuseoiguse_revisjoni_lahteulesanne_loplik_13.06.2016.pdf.

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

¹⁴⁷ 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 36; Vt ka PankrS § 23 ja § 65 lg 11.

¹⁴⁸ *Ibid*, lk 29.

¹⁴⁹ *Ibid*, lk 37.

¹⁵⁰ *Ibid*, lk 37.

¹⁵¹ Ajutine haldur ja haldur füüsilise isiku pankrotimenetluses saavad tasu tunnitasu alusel.

¹⁵² 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 37.

¹⁵³ Valitsuse tegevusprogramm 2016-2019. Kättesaadav: <https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/elfinder/analysid/2008/pankrotiraugemiseanalys080318.pdf>.

pankrotitoimkonna tasud. Aruandlus. Võlgniku teabe andmise kohustus ja enese mittesüüstamine, 2018. (Lisa 3)

7.7. Kaalutud võimalikud lahendused

Justiitsministeerium on kaalunud erinevaid alternatiivseid lahendusi – kehtiva õiguse säilitamine või parem rakendamine, uue regulatsiooni loomine. Kehtiva õiguse säilitamisel ei muutuks haldurite tasustamise süsteem läbipaistvamaks ega paremini jälgitavaks, mistõttu mitte midagi tegemine ei vii soovitud eesmärgini. Kehtiva regulatsiooni parem rakendamine oleks võimalik, kui kohtud hakkaksid haldurile tasu määramist paremini põhjendama ja kaaluma. Samas ei ole kohtud seda teinud ka asjakohase Riigikohtu praktika olemasolul, mistõttu ei ole ootuspärane, et see ka tulevikus muutuks. Seetõttu on sobiv lahendus pakkuda välja täiendav regulatiivne meede.

7.8. Kavandatava regulatsiooni kirjeldus ja selle põhiseaduse, Euroopa Liidu ja muu rahvusvahelise õigusega määratletud raamid

Halduri tasu regulatsiooni tuleb muuta komplekselt ja seeläbi tagada halduri tasu läbipaistvus ja vastavus halduri tegelikule panusele ja kutseoskustele.¹⁵⁴ Halduri tasu peab olema kehtestatud seadusega. Alles peavad jääma põhimõtted, et halduril on õigus oma ülesannete täitmise eest saada tasu (PankrS § 65 lg 1) ja tasu suuruse määrab kohus (PankrS § 65 lg 1) arvestades seejuures töömahtu, keerukust ja halduri kutseoskust (PankrS § 65 lg 2).¹⁵⁵ Kohtu diskretsiooni ulatuse määramisel tuleks arvestada ka kohtute spetsialiseerumisega – mida suurem spetsialiseerumine, seda ulatuslikuma diskretsiooni saab anda.¹⁵⁶

Halduri tasu läbipaistvuse aitaks tagada see, kui halduri tasu oleks tunnitasu põhine ja haldur peaks pidama nii enda kui oma töötajate osas tööajaarvestust. Tööajaarvestust kontrolliks nii kohus kui pankrotitoimkond. Tunnitasu määrad tuleks seadusega kindlaks määrata. Tunnitasu võib teatud osas muuta pankrotimenetluse ebamõistlikult kulukaks, mistõttu tuleks paralleelselt viia sisse ka toimingutasu tüüptoimingute osas (nõuete registreerimine ja kontrollimine, töötajate nõuded, koosolekute läbiviimine, aruannete esitamine jms). Sarnaselt Soomega, kus on samuti kasutusel nn tunni- kui toimingutasu kombineeritud süsteem, tuleks jälgida tasu suuruse suhestumist pankrotivara suurusega.¹⁵⁷ Haldur peaks pankrotimenetluse alguses koostama eeldatava tegevuskava, milliseid toiminguid on vaja teha ja palju need maksma võivad minna (halduri töötasu ja võimalikud kulutused). Kui ilmnevad olulised asjaolud, mida haldur ei saanud menetluse alguses ette näha, võib haldur algset tegevuskava hiljem ka muuta. Tunni- ja toimingutasust lähtumine oleks tasu arvestamisel küll keerulisem kui kehtiv regulatsioon, kuid tasu arvestamise käik oleks läbipaistvam ja menetlusosalistele jälgitavam ja arusaadavam.¹⁵⁸

Halduri tasu peab sisaldama ka bürookulusid. Tuleb kindlaks määrata, millised kulud kuuluvad bürookulude hulka,¹⁵⁹ näiteks reisikulud, töötajate töötasud, printeri-paberikulu jne. Samas teatud juhtudel peaks halduril olema õigus saada hüvitatud erandlikud, spetsiifilised kulutused, nt õigusabi kasutamine väga keerulises õigusvaidluses või tõlkekulud piiriüleses pankrotimenetluses. Halduri tasu maksustamine peaks toimuma üldiste maksusätete alusel.¹⁶⁰

¹⁵⁴ 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 38.

¹⁵⁵ *Ibid*, lk 39.

¹⁵⁶ *Ibid*. lk 39.

¹⁵⁷ *Ibid*, lk 39-40.

¹⁵⁸ *Ibid*, lk 39-40.

¹⁵⁹ *Ibid*, lk 40.

¹⁶⁰ *Ibid*, lk 40.

Menetluses on Euroopa Liidu direktiivi nr 2012/30/EU muutmisettepanek, mida ei ole veel vastu võetud, kuid mille artikli 27 kohaselt peavad liikmesriigid tagama, et maksejõuetuse valdkonna spetsialistide nõutavad tasud lähtuksid eeskirjadest, mis soodustavad nõuetekohaselt juhtumi keerukust arvestades asja kiiret ja tõhusat lõpule viimist. Liikmesriigid peavad tagama, et kõik vaidlused tasustamise üle saavad kiire ja asjakohase lahenduse.

7.9. Välisriigid, mille regulatsioone on analüüsitud

Analüüsitud on Soome, Hollandi, Tšehhi, Inglismaa ja Wales'i, Prantsusmaa ja Saksamaa regulatsioone.¹⁶¹

7.10. Mõjude eelanalüüs¹⁶²

Tabelis 7 on kokkuvõtvalt esitatud halduri tasu süsteemi muutmise kaasnevad muudatused koos mõjuvaldkonna, sihtrühma ja analüüsi tulemusel selgunud mõju olulisusega.

Tabel 7. Kavandatud muudatusest puudutatud mõjuvaldkonnad ja sihtrühmad

Muudatus	Mõju valdkond	Sihtrühmad	Mõju olulisus
Halduri tasustamise süsteemi muutmine	Majanduslik mõju: mõju ettevõtluskeskkonnale ja ettevõtete tegevusele, mõju halduskoormusele Mõju riigiasutuste korraldusele: kohtute ülesanded ja töökorraldus	Pankrotihaldurid Pankrotitoimkond Kohtunikud	Oluline mõju pankrotihalduritele

Kavandatav muudatus: Halduri tasustamise süsteemi muutmine

Pankrotihalduri tasu on kehtiva regulatsiooni kohaselt sõltuvuses pankrotivara suurusest. Tasu määrab kohus enamasti menetluse lõpus. Tasu suurus ei ole paljuski ette nähtav ja haldur ei pea ka oma tööaja suhtes arvestust pidama. Muudatusega muudetakse halduri tasu süsteem läbipaistvamaks ja pannakse sõltuvusse halduri tehtud tööst ja kutseoskusest. Haldur peab enda ja oma töötajate suhtes pidama tööjaarvestust ning menetluse alguses koostama eeldatava tegevuskava. Tasu süsteemi muudetakse tunni- ja toimingutasu põhiseks.

Sihtrühmaks on pankrotihaldurid juriidilise isiku pankrotimenetlustes.¹⁶³ Lisaks ka võlausaldajad, pankrotitoimkond ja kohtunikud, kes peavad halduri tasu üle otsustama.

Sihtrühm I: Pankrotihaldurid

Muudatusega kaasneb pankrotihalduritele **majanduslik mõju** haldurite tegevusele seoses pankrotihalduritele kehtestatud **tasude muutmise**ga ja pankrotihaldurite **toimetulekuga**. Kui kehtiva regulatsiooni kohaselt sõltub pankrotihalduri tasu pankrotivara suurusest, siis muudatusega hakkaks tasu sõltuma lähtuvalt tehtud töö sisust ja kulunud ajast.

Mõju ulatus on suur, kuna tasu süsteemi ümberkujundamine võib pankrotihaldureid märkimisväärselt mõjutada ja eeldab sihipärast kohanemist. Mõju avaldumise sagedus on suur, kuna pankrotihaldur puutub saadava tasuga kokku igapäevaselt. Sihtrühm on väike. Võrreldav grupp on kogu Eesti töötajaskond. 2017.

¹⁶¹ Vaata 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 31-36.

¹⁶² Mõjude hindamise aluseks on Vabariigi Valitsuse poolt kinnitatud mõjude hindamise metoodika ja hea õigusloome ja normitehnika eeskiri (HÕNTE, vastu võetud 22.12.2011 nr 180; RT I, 29.12.2011, 228).

¹⁶³ Ajutine haldur ja haldur füüsilise isiku pankrotimenetlustes saavad tasu tunnitasu alusel.

aastal oli Eestis tööga hõivatud isikuid 658 600.¹⁶⁴ Pankrotihaldureid on Eestis 77. Seega moodustavad haldurid kogu töötajaskonnast vaid väikese osa. Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk on väike, sest kaasnevad mõjud on vähese negatiivse või isegi positiivse iseloomuga. Tunni- ja toimingutasu põhine tasu arvestamine muudab halduri tasustamise tööst ja mitte võlgnikule kuuluva vara suurusest lähtuvaks. Selliselt on halduri tasu suurus ettenähtavam ja selgem. Kokkuvõttes on muudatus pankrotihalduritele olulise mõjuga.

Muudatus omab halduritele **majanduslikku mõju** ka **halduskoormuse suurenemise** kaudu. Pankrotihaldurid peavad muudatuse kohaselt menetluse alguses koostama tegevuskava planeeritavate tegevuste osas ja pidama tööaja arvestust enda ja oma büroo töötajate suhtes. Sellega peavad haldurid sisse viima täiendava tööprotseduuri, mis tõstab nende halduskoormust.

Mõju ulatus on suur, sest eeldab haldurilt uue tööprotseduuri sisseviimist ja sellega kohanemist. Mõju avaldumise sagedus on suur, kuivõrd haldur peab tegevuskava ja tööaja arvestust pidama igas menetluses ja igapäevaselt. Sihtrühm on väike. Võrreldav grupp on kogu Eesti töötajaskond. 2017. aastal oli Eestis tööga hõivatud isikuid 658 600.¹⁶⁵ Pankrotihaldureid on Eestis 77. Seega moodustavad haldurid kogu töötajaskonnast vaid väikese osa. Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk on keskmine. Kuigi tegevuse planeerimine tõstab ühelt poolt tasustamise läbipaistvust, on see teiselt poolt halduritele siiski lisakoormus uue tööprotseduuri näol. Kokkuvõttes on halduskoormuse tõstmine halduritele olulise mõjuga.

Sihtrühm II: Pankrotitoimkond ja kohtunikud

Muudatusel on pankrotitoimkonna suhtes **majanduslik mõju seoses halduskoormusega** ja kohtunikele suhtes mõju **riigiasutuste korraldusele seoses ülesannete täitmisega**. Pankrotitoimkond ja kohus otsustavad halduri tasu üle.

Mõju ulatus on väike. Pankrotitoimkond ja kohtunikud ei pea ise koostama tegevuskava ega pidama tööaja arvestust, vaid peavad seda kontrollima. Seega võib eeldada, et suuri kohanemiskursusi ei kaasne. Mõju avaldumise sagedus on väike, sest pankrotitoimkond ja kohtunikud puutuvad tasu määramisega kokku harvem. Sihtrühm on keskmine. Igas pankrotimenetluses ei määrata pankrotitoimkonda ning kõikidest maakohtunist, keda on kokku 150,¹⁶⁶ tegeleb maksejõuetusega 18/19 kohtunikku.¹⁶⁷ 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. Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk on väike, kuna muudatus on pigem positiivse iseloomuga. Pankrotitoimkonnale ja kohtunikele peaks halduri tasustamine muutuma kokkuvõttes selgemaks ja tasu suuruse kujunemine ettearvatavamaks. Kokkuvõttes ei oma muudatus pankrotitoimkondadele ja kohtunikele olulist mõju.

¹⁶⁴ TT0200: Hõivatud tegevusala (EMTAK 2008) järgi. Eesti Statistikaamet. Kättesaadav: <http://andmebaas.stat.ee/?lang=et>.

¹⁶⁵ TT0200: Hõivatud tegevusala (EMTAK 2008) järgi. Eesti Statistikaamet. Kättesaadav: <http://andmebaas.stat.ee/?lang=et>.

¹⁶⁶ Maa-, haldus- ja ringkonnakohtu kohtunike arv ja jagunemine kohtumajade vahel. – RTL 2005, 111, 1707; RT I, 02.07.2018, 4.

¹⁶⁷ 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).

Muudatusega kaasneva mõju olulisus: Vabariigi Valitsuse poolt kinnitatud mõjude hindamise metoodika ja HÕNTE § 1 lg 1 p 7 ja § 46 alusel on pankrotihaldurite puhul tegemist olulise mõjuga muudatusega ja seda on vajalik täiendavalt analüüsida.

8. Võlausaldajate häälte määramine

8.1. Kehtiv regulatsioon

Võlausaldajatele häälte määramist reguleerib eelkõige PankrS § 82. Võlausaldajate üldkoosolekul on iga võlausaldaja häälte arv võrdeline tema nõude suurusega (lg 1). Kuni nõuete kaitsmiseni määrab iga võlausaldaja häälte arvu haldur tema käsutuses olevate dokumentide alusel. Võlausaldaja peab tema häälte arvu määramise aluseks olevad dokumendid esitama haldurile hiljemalt kolm tööpäeva enne üldkoosolekut (lg 3). 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 (lg 4). Kui võlausaldaja häälte arv on määratud lg 3 või 4 korras, ei takista see siiski uute asjaolude ilmnemisel teisel koosolekul teistsuguse häälte arvu määramist (lg 7). Kui võlausaldaja nõue on kaitstud, on tema häälte arv võrdeline kaitstud nõude suurusega (lg 6). Nõue, mis tuleneb tingimuslikust tehingust või kõrvaltingimusega haldusaktist, mille edasilükkav tingimus ei ole saabunud, annab hääleõiguse üksnes juhul, kui tingimuse saabumine on tõenäoline või kui tingimus on saabunud (lg 2). Kohtunik osaleb võlausaldajate esimesel üldkoosolekul. Teistel üldkoosolekutel osaleb kohtunik kui on alust arvata, et võib tekkida vaidlus häälte arvu määramise üle (PankrS § 80 lg 3). Võlausaldajate üldkoosoleku otsused võetakse vastu koosolekust osa võtvate võlausaldajate lihthäälteenamusega (PankrS § 81 lg 1).

8.2. Probleemi kirjeldus ja selle tekke põhjus

Probleeme tekitab häälte määramise liigne koormus erinevatele pankrotimenetluse organitele ja võlausaldajatele.¹⁶⁸

Eelkõige on probleemid tingitud kehtivast õigusest, mis üritab leida kompromissi võlausaldajate õiguste tagamise ja kohtute liigse koormamise vahel. Häälte määramise ülesanne on pandud haldurile, kuid kohus peab osalema vähemalt võlausaldajate esimesel üldkoosolekul ja võlausaldajatel on õigus häälte määramine vaidlustada. Seega üritab regulatsioon kohut küll vähem koormata, kuid annab paratamatult rohkem võimalusi kaebamiseks.¹⁶⁹ Regulatsioon on ka ebaselge, mille tagajärjel on kohtute praktika häälte määramisel väga erinev ja võimaldab väära tõlgendust justkui ei annaks seadus kohtule häälte määramiseks ajalist piirangut.¹⁷⁰

8.3. Sihtrühm

Sihtrühmaks on võlausaldajad, kellele hääli määratakse. Samuti kohtud, kes hääli määravad ja kinnitavad ning häälte määramisega seotud kaebusi lahendavad.

8.4. Eesmärk ja saavutatava olukorra kirjeldus

Muudatuse eesmärk on võlausaldajate häälte määramine viisil, et see koormaks võlausaldajaid endid ja ka teisi pankrotimenetluse organeid vähem. Samas peavad olema tagatud võlausaldajate õigused, sh õigus võrdsele kohtlemisele, kogu menetluse vältel.¹⁷¹

¹⁶⁸ *Ibid*, lk 46.

¹⁶⁹ *Ibid*, lk 46.

¹⁷⁰ *Ibid*, lk 48.

¹⁷¹ *Ibid*, lk 46.

8.5. Seotud strateegiad ja arengukavad

Maksejõuetusõiguse revisjon on nii Justiitsministeeriumi tööplaanis kui ka Vabariigi Valitsuse 2016-2017. aasta tegevusprogrammis.¹⁷²

8.6. Tehtud uuringud

P. Kriibi, S. Liin. Maksejõuetuse revisjoni lähteülesande projekt. Tallinn, 2016. Kättesaadav: https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/maksejouetusoiguse_revisjoni_lahteulesanne_loplik_13.06.2016.pdf.

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. (Lisa 3)

8.7. Kaalutud võimalikud lahendused

Justiitsministeerium on kaalunud erinevaid alternatiivseid lahendusi – kehtiva õiguse säilitamine või parem rakendamine, uue regulatsiooni loomine. Kehtiva õiguse säilitamisel jätkuks häälte määramine endisel viisil, mis ei lahendaks probleeme. Kohtute praktika häälte määramisel on äärmiselt erinev ja tugineb eeldusele, et seadus ei anna kohtunikele häälte määramiseks ajalist piiri.¹⁷³ Põhjuseks võib pidada PankrS § 82 lg-t 4, mille kohaselt peab vaidluse korral määrama hääled üldkoosolekul osalev kohtunik. Häälte määramise tähtaega ei ole aga selgesõnaliselt määratud. Et seadus oleks üheselt mõistetav, on vajalik regulatsiooni täiendada selliselt, et häälte määramine oleks selgelt ajaliselt piiritletud.

8.8. Kavandatava regulatsiooni kirjeldus ja selle põhiseaduse, Euroopa Liidu ja muu rahvusvahelise õigusega määratletud raamid

Seaduses tuleks selgelt sätestada ajaline piir, millest kohtunik peab häälte määramisel kinni pidama. Üldkoosolekul osalev kohtunik peaks vaidluse korral määrama häälte arvu samal koosolekul nii, et koosolek saaks viivitamatult jätkuda. Kui vaidlus häälte üle on keeruline, võib kohtunik hääled määrata ka hiljemalt järgmisel tööpäeval (puudutab PankrS § 82 lg 4).¹⁷⁴ Eelkõige puudutab muudatus esimest üldkoosolekut, eriti juhul, kui viiakse sisse ka teema 12 all kavandatud muudatused.

Menetluses oleva Euroopa Liidu direktiivi nr 2012/30/EU muutmisettepanek, mida ei ole veel vastu võetud, artikli 24 lg 2 kohaselt peavad liikmesriigid tagama, et kohtud peavad maksejõuetusasju arutama tõhusalt.

8.9. Välisriigid, mille regulatsioone on analüüsitud

Analüüsitud on Soome ja Saksamaa regulatsioone.

¹⁷² Valitsuse tegevusprogramm 2016-2019. Kättesaadav: <https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/elfinder/analyyisid/2008/pankrotiraugemiseanalyyis080318.pdf>.

¹⁷³ 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.

¹⁷⁴ *Ibid*, lk 52.

8.10. Mõjude eelanalüüs¹⁷⁵

Tabelis 8 on kokkuvõtvalt esitatud võlausaldajatele häälte määramise regulatsiooni muutmisega kaasnevad muudatused koos mõjuvaldkonna, sihtrühma ja analüüsi tulemusel selgunud mõju olulisusega.

Tabel 8. Kavandatud muudatusest puudutatud mõjuvaldkonnad ja sihtrühmad

Muudatus	Mõju valdkond	Sihtrühmad	Mõju olulisus
Võlausaldajatele häälte määramise kiirendamine	Mõju riigiasutuste kohtute ülesanded ja töökorraldus Majanduslik mõju: mõju halduskoormusele	Kohtunikud Pankrotivõlausaldajad	Väheoluline

Kavandatav muudatus: Võlausaldajatele häälte määramise kiirendamine

Kehtiva regulatsiooni kohaselt määrab kuni nõuete kaitsmiseni võlausaldajate hääled 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. Osaledes koosolekul võimalusel sel samal koosolekul, keerulisemal juhul järgmisel tööpäeval.

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 varasemalt.

Mõju ulatus on väike, kuna kohtunikud peavad küll teatud juhtudel hakkama kiiremini häälte vaidlusi lahendama, aga sisuliselt on see ka kehtiva regulatsiooni kohaselt võimalik ja teatud juhtudel kohtunikud nii toimivad. Seega kohanemiskursi ei tohiks olla. Mõju avaldumise sagedus on väike, sest kohtunikud puutuvad häälte määramisega kokku üksnes siis, kui tekib vaidlus. Sihtrühm on keskmine. 150-st maakohtunikust,¹⁷⁶ tegeleb maksejõuetuseasjadega 18/19 kohtunikku,¹⁷⁷ so 12,7%. Teatud määral puudutab küsimus ka teiste astmete kohtunikke, kuid võib eeldada, et mitte oluliselt. Esimese astme kohtunikud puutuvad antud küsimusega rohkem kokku. Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk on väike, sest negatiivsed mõjud on vähesed. Teatud olukorras võib küll kiirem häälte määramise vaidluse lahendamine kohtunikku ajaliselt survestada, kuid üldiselt tuleb häälte vaidlus niikuinii lahendada. Kokkuvõttes ei kaasne muudatusega kohtunikele olulist mõju.

Sihtrühm II: Pankrotivõlausaldajad

¹⁷⁵ Mõjude hindamise aluseks on Vabariigi Valitsuse poolt kinnitatud mõjude hindamise metoodika ja hea õigusloome ja normitehnika eeskiri (HÕNTE, vastu võetud 22.12.2011 nr 180; RT I, 29.12.2011, 228).

¹⁷⁶ Maa-, haldus- ja ringkonnakohtu kohtunike arv ja jagunemine kohtumajade vahel. – RTL 2005, 111, 1707; RT I, 02.07.2018, 4.

¹⁷⁷ 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).

Väljatöötamiskavatsus

Muudatusega kaasneb võlausaldajatele, kes soovivad määratud hääli vaidlustada, **majanduslik mõju halduskoormuse vähenemise** näol. Võlausaldajad saavad kohtuniku otsuse kiiremini kätte ja saavad võtta järgmisi vajalikke samme kiiremini.

Mõju ulatus on väike, sest võlausaldajate enda tegevuses muutusi ei toimu. Mõju avaldumise sagedus on väike. Kokkupuude muudatusega esineb üksnes häälte vaidluste puhul. Sihtrühma suurus on eelduslikult väike, puudutades üksnes võlausaldajaid, kes ei ole rahul endale või mõnele teisele võlausaldajale määratud häältega. Arvulised andmed sihtrühma suuruse kohta puuduvad. Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk on väike, sest muudatus on võlausaldajate jaoks positiivse iseloomuga. Võlausaldajad saavad otsuse kiiremini kätte. Kokkuvõttes ei ole muudatusel pankrotivõlausaldajatele olulist mõju.

Muudatusega kaasneva mõju olulisus: Vabariigi Valitsuse poolt kinnitatud mõjude hindamise meetodika ja HÕNTE § 1 lg 1 p 7 ja § 46 alusel ei ole tegemist olulise mõjuga muudatusega ja seda ei ole vaja täiendavalt analüüsida.

9. Kohtute spetsialiseerumine maksejõuetusajadele ja kohtujuristi pädevus

9.1. Kehtiv regulatsioon

Pankrotiasjade kohtualluvust reguleerib PankrS § 4. Pankrotiasja menetlemine kuulub maakohtu pädevusse (lg 1). Pankrotiavaldus esitatakse kohtule võlgniku üldise kohtualluvuse järgi. Eeldatakse, et võlgniku asukohaks on üks aasta enne pankrotiavalduse esitamist registris märgitud asukoht, kui ei tõendata, et võlgniku asukoht on mujal (lg 2). Kui võlgniku suhtes on esitatud mitu erinevat pankrotiavaldust, liidetakse need ühte menetlusse ja pankrotiavaldused vaatab läbi kohus, kellele pankrotiavaldus kõigepealt esitati (lg 3). Kui seoses pankrotimenetlusega juriidilisest isikust võlgniku suhtes taotletakse pankroti väljakuulutamist ka selle juriidilise isiku kohustuste eest oma varaga vastutava osaniku või liikme suhtes, võib pankrotiavalduse esitada kohtule, kes vaatab läbi juriidilisest isikust võlgniku vastu esitatud pankrotiavaldust (lg 4). Erikohtualluvust pankrotiasjades ei ole.

Ka kohtunike ega teiste kohtu töötajate spetsialiseerumist maksejõuetusajadele seadus ei sätesta. Kohtute seaduse¹⁷⁸ § 37 lg 2 p 3¹ kohaselt peab kohtute tööjaotusplaanis arvestama põhimõttega, et asjade jaotamine peab tagama kohtunike spetsialiseerumise. Alaealistega seotud asjade osas on sätestatud ka kohustus tagada kohtunike spetsialiseerumine (KS § 37 lg 4¹), kuid maksejõuetusajades sellist kohustust ei ole. Siiski on kohtutes teatav spetsialiseerumine toimunud. Näiteks Harju Maakohtus on pankroti- ja saneerimisasjadele spetsialiseerunud 13/14 ja Tartu Maakohtu kahes kohtumajas kokku 5 kohtunikku. Pärnu ja Viru Maakohtus spetsialiseerumist ei toimu.¹⁷⁹

PankrS § 84¹ võimaldab teatud ulatuses täita kohtuniku ülesandeid pankrotimenetluses ka kohtunikuabil. Kohtunikuabi vastav pädevus tuleneb TsMS¹⁸⁰ §-st 22¹. Kohtunikuabiga sarnane pädevus on KS § 125¹ alusel ka kohtujuristil, kuid PankrS § 84¹ ei käsitle ülesannete delegeerimist kohtujuristile.

9.2. Probleemi kirjeldus ja selle tekke põhjus

Maksejõuetusmenetlus on paljuski väga tehnilise iseloomuga ja keeruline. Maksejõuetuse süsteem saab olla efektiivne üksnes siis, kui selle eest vastutavatel kohtutel ja ametnikel on vastav võimekus.¹⁸¹ Eestis on probleemiks maksejõuetusajade pikk menetlusaeg ja ebaühtlane praktika. Selle ühe põhjusena nähakse kohtunike ettevalmistust ning kohtute tööjaotust, mis ei taga piisavat spetsialiseerumist pankrotiasjadele ega menetluse efektiivsust.¹⁸² Ka OECD on mitmes uuringus märkinud, et hästi funktsioneerivad kohtud ja eriteadmistega kohtunikud on võtmetähtsusega ning soovitanud kaaluda maksejõuetusajadele spetsialiseeruva kohtu loomist.¹⁸³

¹⁷⁸ Kohtute seadus (KS) - RT I 2002, 64, 390; RT I, 31.05.2018, 17.

¹⁷⁹ 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).

¹⁸⁰ Tsiviilkohtumenetluse seadustik¹ (TsMS) - RT I 2005, 26, 197; RT I, 04.07.2017, 31.

¹⁸¹ 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 60.

¹⁸² *Ibid*, lk 59.

¹⁸³ OECD Economic Surveys Estonia, 2017, lk 109. Kättesaadav: https://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-surveys-estonia-2017_eco_surveys-est-2017-en.

9.3. Sihtrühm

Sihtrühmaks on kõik maakohtud, kohtunikud ja kohtujuristid. Lisaks võlgnikud ja võlausaldajad, kes soovivad maksejõuetusajades kohtusse pöörduda.

9.4. Eesmärk ja saavutatava olukorra kirjeldus

Spetsialiseerunud kohtute, kohtunike ja kohtuametnike loomise eesmärgiks on tagada ühtne kohtupraktika, mis oleks kooskõlas parimate majandus- ja finantsalaste praktikatega, samuti panustada paremasse ressursi jaotamisse ja vähendada menetluste läbiviimise aega.

9.5. Seotud strateegiad ja arengukavad

Maksejõuetusõiguse revisjon on nii Justiitsministeeriumi tööplaanis kui ka Vabariigi Valitsuse 2016-2017. aasta tegevusprogrammis.¹⁸⁴

9.6. Tehtud uuringud

P. Kriibi, S. Liin. Maksejõuetuse revisjoni lähteülesande projekt. Tallinn, 2016. Kättesaadav: https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/maksejõuetusõiguse_revisjoni_lahteulesanne_loplik_13.06.2016.pdf.

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. (Lisa 3)

9.7. Kaalutud võimalikud lahendused

Justiitsministeerium on kaalunud erinevaid alternatiivseid lahendusi – kehtiva õiguse säilitamine või parem rakendamine, uue regulatsiooni loomine. Kehtiva õiguse säilitamise korral ei paraneks maksejõuetusmenetluste efektiivsus. Kehtiva regulatsiooni parem rakendamine võiks olla võimalik seeläbi, kui kõiki kohtunikke ja kohtuametnikke koolitatakse maksejõuetuse teemadel intensiivselt, mis tagaks parema kvaliteediga ja kiirema maksejõuetusajade lahendamise. See oleks aga väga kulukas ja nõuaks palju aega maksejõuetusajadele, mistõttu võivad kannatada muud õigusvaldkonnad. Seejuures ei ole maksejõuetusaju ka nii palju, et igal kohtunikul ja kohtuametnikul peaksid olema selleks väga head teadmised. Küll aga on maksejõuetusajad kompleksed ja keerulised ja seetõttu oleks vaja, et teatud osa kohtunistest ja kohtuametnikust oleks spetsialiseerunud. Seetõttu on sobiv lahendus muuta olemasolevat regulatsiooni selliselt, et spetsialiseerumine tagada.

9.8. Kavandatava regulatsiooni kirjeldus ja selle põhiseaduse, Euroopa Liidu ja muu rahvusvahelise õigusega määratletud raamid

Seadusega luuakse erikohtualluvus pankrotiasjadele, mis tagab pankrotiasjade pädeva menetlemise ja võimaldab koondada ja arendada kompetentsi maksejõuetuse valdkonnas. Erikohtualluvuse kaudu kujuneks välja ühtlasem praktika ja erikohtu tugitöötajaskond, kes omaks vajalikku kompetentsi pankrotiasjade efektiivseks menetlemiseks.

Kohtuniku spetsialiseerumine pankrotiasjadele võiks olla piiratud teatud minimaalse ajaga, kuid ei peaks olema eluaegne ja kohtunik peaks saama spetsialiseerumist vahetada. Kohtute arengu osas on võetud

¹⁸⁴

suund videosilla laiemale kasutamisele, täisdigitaalsele kohtutoimikule ja kohtunike süsteemisese liikuvuse suurendamisele, mis vähendab kohtumenetluse kättesaadavuse ja kohtunike valdkondliku roteerumise probleeme.

Kaalutud on erikohtualluvuse andmist nii ühele kui mitmele maakohtule. Eraldi pankrotikohtu puhul alluksid pankrotiasjad ühele maakohtule ja ühele ringkonnakohtule. Ühelt poolt võimaldab see tagada ühtlase praktika arenemist ja suurendada õiguskindlust ärimaastikul. Teiselt poolt on ühe erikohtu puhul nähtud probleemi praktika liiga ühekülgseks kujunemises. Alternatiivne võimalus on erikohtualluvus luua kahes kohtus, näiteks Harju Maakohtus ja Tartu Maakohtus. Mõlemas kohtus peaks olema teatud arv maksejõuetusõigusele spetsialiseerunud kohtunikke. Sellisel juhul oleks tagatud suurem spetsialiseerumine maksejõuetuse asjadele, kuid hoitaks ära maksejõuetuse praktika liiga ühekülgset kujunemist. Justiitsministeerium kaldub eelistama teist varianti, mille puhul luuakse erikohtualluvus kahte maakohtusse. Palume huvirühmade arvamusi, kumba varianti eelistada.

Lisaks tuleks suurendada kohtujuristi pädevust pankrotiasjades ja anda talle õigused nagu on PankrS §-ga 84¹ antud kohtunikuabile. Kohtujuristi õigused peaksid piirduma õigusemõistmist ettevalmistava või korraldava tegevusega või tehnilise ja arvutuslike toimingutega (RKÜKo nr 3-4-1-29-13). Õigust mõistab ainult kohus (PS § 146).

Kavandatav regulatsioon võib riivata kohtusse pöördumise põhiõigust (PS § 15 lg 1) ja kohtualluvuse ning oma kohtuasja arutamise juures viibimise põhiõigust (PS § 24), kuna erikohtu puhul ei pruugi olla tegemist võlgnikule kõige lähemal asuva kohtuga ning tal võib oma õiguste teostamine olla mõnevõrra raskem.

Menetluses on ka Euroopa Liidu direktiivi nr 2012/30/EU muutmisettepanek, mida ei ole veel vastu võetud, kuid mille IV jaotis käsitleb mh maksejõuetusmenetluste tõhususe suurendamise meetmeid ja artikli 24 lg-ga 2 tahetakse panna liikmesriikidele kohustus tagada, et maksejõuetuse asju arutatakse tõhusalt, tagades menetluse kiiruse ja selle, et vastutavatel õigusasutuste töötajatel oleks vajalik oskusteave ja spetsialiseerumine.

9.9. Välisriigid, mille regulatsioone on analüüsitud

Analüüsitud on Rootsi, Soome, Prantsusmaa, Hollandi, Suurbritannia, Saksamaa, Läti, Iirimaa, Horvaatia, USA ja Hispaania regulatsioone.

9.10. Mõjude eelanalüüs¹⁸⁵

Tabelis 9 on kokkuvõtvalt esitatud kohtute spetsialiseerumisega maksejõuetuse asjadele ja kohtujuristi pädevuse muutmisega kaasnevad muudatused koos mõjuvaldkonna, sihtrühma ja analüüsi tulemusel selgunud mõju olulisusega.

Tabel 9. Kavandatud muudatusest puudutatud mõjuvaldkonnad ja sihtrühmad

Muudatus	Mõju valdkond	Sihtrühmad	Mõju olulisus
Kohtute spetsialiseerumine maksejõuetusasjadele	Mõju riigiasutuste korraldusele: kohtute vaheline tööjaotus, kohtute ülesanded ja töökorraldus, kohtute personal arv ja kvalifikatsioon, personali koolitamine	Maakohtud ja kohtunikud	Oluline mõju maakohtutele ja kohtunikele

¹⁸⁵ Mõjude hindamise aluseks on Vabariigi Valitsuse poolt kinnitatud mõjude hindamise metoodika ja hea õigusloome ja normitehnika eeskiri (HÕNTE, vastu võetud 22.12.2011 nr 180; RT I, 29.12.2011, 228).

		Mõju riigiasutuste korraldusele: avalike teenuste kättesaadavus ja kvaliteet	Võlgnikud ja võlausaldajad
		Sotsiaalne mõju: kohtusse pöördumise põhiõigus	
Kohtujuristi suurendamine	pädevuse	Mõju riigiasutuste korraldusele: kohtujuristi ülesanded ja töökorraldus	Kohturistid Väheoluline

Kavandataav muudatus I: Kohtute spetsialiseerumine maksejõuetusajadele

Maksejõuetusmenetlus on paljuski väga tehniline ja keeruline, mistõttu on eriteadmistega kohtunikud võtmetähtsusega maksejõuetusajade lahendamisel. See tagab pankrotiasjade pädeva menetlemise. Muudatusega soovitakse Eestis luua maksejõuetusajadele spetsialiseeruvad kohtud. Erikohtualluvus pankrotiasjadele võiks olla näiteks Harju Maakohtus ja Tartu Maakohtus.

Sihtrühmaks on kõik maakohtud ja nende kohtunikud. Lisaks võlgnikud ja võlausaldajad, kes soovivad maksejõuetusajades kohtusse pöörduda.

Sihtrühm I: Maakohtud ja kohtunikud

Muudatus mõjutab maakohtute ja nende kohtunike töökorraldust. Kohtute vaheline tööjaotus muutub seoses maksejõuetuse ajadele erikohtualluvuse loomisega Harju ja Tartu maakohtutesse. Sellega seoses muutuvad vastavalt ka kohtute ülesanded ja töökorraldus. Harju ja Tartu maakohtus maksejõuetusajadega seotud ülesanded suureneks, teistes väheneks. Samamoodi mõjutab see kohtute personali, sest Harju ja Tartu maakohtus peab tagama maksejõuetusajadele spetsialiseerunud kohtunike olemasolu, nende kvalifikatsiooni ja koolitamise. Teistes maakohtutes pole maksejõuetusajadele spetsialiseerunud kohtunikke jällegi enam vaja.

Mõju ulatus on keskmine. Arvestades, et Harju ja Tartu maakohtutes juba on olemas maksejõuetusajadele spetsialiseerunud kohtunikud, ei tohiks suuri kohanemisraksusi toimuda. Muutuda võib aga nende töökoormus, kui maksejõuetusajades enam teistesse kohtutesse pöörduda ei saa. Võimalik, et on vaja rohkem spetsialiseerunud kohtunikke kui praegu. Mõju avaldumise sagedus on suur. Kui teatud kohtutes luuakse erikohtualluvus maksejõuetusajadele, hakkavad vastavad kohtunikud nende menetlustega igapäevaselt kokku puutuma. Sihtrühma suurus on keskmine. 150-st maakohtunikust¹⁸⁶ tegeleb maksejõuetusajadega praegu 18/19 kohtunikku.¹⁸⁷ Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk on väike, sest negatiivse iseloomuga mõjud puuduvad. Kokkuvõttes on muudatusel kohtutele ja kohtunikele oluline mõju.

Sihtrühm II: Võlgnikud ja võlausaldajad

Muudatus mõjutab **kohtute korraldust** maksejõuetusajades ja seeläbi muutub ka võlgnike ja võlausaldajate jaoks kohtupidamise kui **avaliku teenuse kättesaadavus ja kvaliteet**. Sellega kaasneb võlgnikele ja võlausaldajatel ka **sotsiaalne mõju** seoses kohtusse pöördumise ja oma kohtuasja arutamise juures viibimise põhiõigusega (PS § 15 ja § 24 lg 1).

¹⁸⁶ Maa-, haldus- ja ringkonnakohtu kohtunike arv ja jagunemine kohtumajade vahel. – RTL 2005, 111, 1707; RT I, 02.07.2018, 4.

¹⁸⁷ 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).

Mõju ulatus on keskmine. Võib eeldada, et suurem osa maksejõuetusaju juba lahendatakse Harju või Tartu maakohututes. Esiteks saabub nendesse kohtutesse kõige rohkem asju.¹⁸⁸ Teiseks on nendes kohtutes olemas juba praegu kohtunike spetsialiseerumine maksejõuetusajadele. Seega võib eeldada, et seal on vajadus spetsialiseerumise järele suurem. Samas ei tohiks muudatus suuri raskusi valmistada ka võlgnikele ja võlausaldajatele, kelle jaoks erikohtualluvusega maakohutud ei ole lähedal. Tänapäeval on kohtupidamiseks võimalik kasutada ka elektroonilisi sidevahendeid. Mõju avaldumise sagedus on väike, kuna pankrot on enamike võlgnike ja võlausaldajate jaoks harvaesinev sündmus. Sihtrühma suurus on väike. Kõikide, nii füüsilisest kui juriidilisest isikust võlgnike ja nende võlausaldajate kohta esitatakse hinnanguliselt keskmiselt 600¹⁸⁹ pankrotiavaldust aastas. Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk on väike, sest negatiivse iseloomuga mõjud on vähesed. Kohtualluvus küll koondub teatud kohtutesse, ent elektrooniliste sidevahendite abil on võimalik võlgnikul ja võlausaldajal ka teistest kohtumajadest kohtupidamisest osa võtta. Teiselt poolt kaasneb aga positiivne mõju ehk menetluse kvaliteet ja efektiivsus peaks spetsialiseerumise tulemusel paranema. Kokkuvõttes ei ole muudatusel võlgnikele ja võlausaldajatele olulist mõju.

Muudatusega kaasneva mõju olulisus: Vabariigi Valitsuse poolt kinnitatud mõjude hindamise metoodika ja HÕNTE § 1 lg 1 p 7 ja § 46 alusel on muudatusel kohtutele ja kohtunikele oluline mõju ja seda on vajalik täiendavalt analüüsida.

Kavandatav muudatus II: Kohtujuristi pädevuse suurendamine

Kohtujuristi pädevus maksejõuetusajades on kehtiva regulatsiooniga küllaltki piiratud ning seda tuleks suurendada. Sihtrühmaks on kohtujuristid.

Sihtrühm: Kohtujuristid

Muudatus avaldab **mõju kohtute ja kohtujuristide töökorraldusele ja ülesannetele**. Kohtujuristide tööülesanded suurenevad seoses pankrotimenetluse alaste ülesannete juurde tulemisega.

Mõju ulatus on väike. Kohtujuristidele pannakse uued ülesanded pankrotiasjades, kuid arvestades nende juriidilisi teadmisi, ei tohiks olla kohanemiskursusi. Mõju avaldumise sagedus on keskmine, sest enamasti kuulub kohtujurist kindla kohtuniku meeskonda. Kui kohtujurist kuulub maksejõuetusele spetsialiseerunud kohtuniku meeskonda, on tema ülesanded maksejõuetuse asjades igapäevased. Samas tegelevad kohtujuristid ka täna pankrotiasjadega, mistõttu mõju avaldumise sagedus vaid kasvab mõnevõrra. Sihtrühma on väike. Eesti maa- ja ringkonnakohtutes on 210 kohtujuristi.¹⁹⁰ Maksejõuetusajadega tegelevate kohtujuristide arv peaks üldiselt vastama maksejõuetusajadega tegelevate kohtunike arvule, keda on maakohututes kokku 18/19.¹⁹¹ Võrreldav grupp on kogu Eesti töötajaskond. 2017. aastal oli Eestis tööga hõivatud isikuid 658 600.¹⁹² Seega moodustavad maksejõuetusajadega tegelevad kohtujuristid kõikidest töötajatest vähem kui 1%. Ebasoovitava mõjude

¹⁸⁸ ESIMESE JA TEISE ASTME KOHTUTE MENETLUSSTATISTIKA 2017.a KOONDANDMED, 2017.a jooksul saanud asjade arv ja lahendatud asjade arv ning keskmine menetlusaeg ja asjade lahendamise jõudlus. Kättesaadav: http://www.kohus.ee/sites/www.kohus.ee/files/elfinder/dokumendid/i_ja_ii_astme_kohtute_2017.a_statistilised_koondandmed.pdf.

¹⁸⁹ Justiitsministeeriumi maksejõuetuse andmekorje aastate 2015-2017 osas. Vt ka p 1.10.1 sihtrühm I kirjeldust.

¹⁹⁰ Kättesaadav (08.10.2018): <http://www.kohus.ee/et>.

¹⁹¹ Harju Maakohut tsiviilajuhendavate kohtunike 2017. a ja 2018. a tööajutusplaanid; Tartu Maakohut 2017. aasta tööajutusplaan; Viru Maakohut 2018. aasta tööajutusplaan ja Pärnu Maakohut 2017. aasta tööajutusplaan. (K. Kerstna-Vaks. Maksejõuetuse revisjon. Analüüs (pankrotiseaduse 3. ja 4. peatükk). Halduri nimetamine ja vabastamine. Haldurile esitatavad nõuded ja haldurina tegutsemise õigus. Hälte 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).

¹⁹² TT0200: Hõivatud tegevusala (EMTAK 2008) järgi. Eesti Statistikaamet. Kättesaadav: <http://andmebaas.stat.ee/?lang=et>.

Väljatöötamiskavatsus

kaasnemise risk on väike, sest negatiivse iseloomuga mõjud on vähesed või puuduvad. Kokkuvõttes ei ole muudatusel kohtujuristidele olulist mõju.

Muudatusega kaasneva mõju olulisus: Vabariigi Valitsuse poolt kinnitatud mõjude hindamise metoodika ja HÕNTE § 1 lg 1 p 7 ja § 46 alusel ei ole muudatus olulise mõjuga ja seda pole vajalik täiendavalt analüüsida.

10. Nõudeavalduse sisu ja esitamine

10.1. Kehtiv regulatsioon

Nõuete esitamist reguleerib pankrotiseaduse 5. peatüki 1. jagu. Nõudeavaldus peab olema kirjalik, sisaldama nõude sisu, alust ja suurust ning asjaolu, kas see on tagatud pandiga. Nõudeavaldusele tuleb lisada seda tõendavad dokumendid (PankrS § 94 lg 1). Võlausaldajad on kohustatud hiljemalt kahe kuu jooksul pankrotiteate väljaandes Ametlikud Teadaanded ilmumise päevast arvates teatama haldurile kõigist oma enne pankroti väljakuulutamist tekkinud nõuetest võlgniku vastu (PankrS § 93 lg 1). Kui nõue on mõjuval põhjusel esitatud pärast PankrS § 93 lõikes 1 nimetatud tähtaja möödumist, ennistab üldkoosolek võlausaldaja taotlusel nõude esitamise tähtaja. Nõuet ei saa esitada pärast seda, kui jaotusettepanek on esitatud kohtule kinnitamiseks (PankrS § 102 lg 1). Nõude esitamise tähtaja ennistamine ei ole vajalik pandiga tagatud nõude puhul (PankrS § 102 lg 1¹). Kui nõude esitamise tähtaega ei ole ennistatud, võetakse nõue kaitsmisele, kuid tunnustamise korral rahuldatakse pärast õigeaegselt esitatud tunnustatud nõuete rahuldamist (PankrS § 102 lg 2).

10.2. Probleemi kirjeldus ja selle tekke põhjus

Praktikas on tekitanud probleeme nõudeavalduse sisu tõlgendamine. Riigikohus on selgitanud lahendi 3-2-1-8-15 punktis 12, et PankrS § 94 lg 1 kohaselt on nõudeavalduse sisuks nõude sisu, alus, suurus ja asjaolu, kas nõue on tagatud pandiga või mitte. Eelnimetatud asjaolusid tõendavad dokumendid on nõudeavalduse lisad. Seetõttu ei ole Riigikohtu hinnangul nõudeavaldusele selles nimetatud asjaolusid tõendavate dokumentide lisamata jätmine puudus, mille tõttu võiks võlausaldajate üldkoosolek otsustada, et nõuet ei ole esitatud. Samas tõdeb Riigikohus, et olenevalt asjaoludest võib olla otstarbekas lisada nõudeavaldusele ka tõendid, millega avalduse esitaja oma nõuet põhistab, sest see võib aidata kaasa selguse loomisele ja vältida hilisemaid vaidlusi. Kui nõudeavaldusele ei lisata seda tõendavaid dokumente, on halduril ja teistel võlausaldajatel keerulisem otsustada nõude põhjendatuse üle.

Praktikas on arutletud ka selle üle, kas võlausaldaja, kes on esitanud pankrotiavalduse ja sellega koos oma nõude võlgniku vastu, peaks oma nõude esitama uuesti nõuete esitamise tähtaja jooksul või mitte.

Lisaks on pankrotimenetlused pikad, mille üheks põhjuseks on nõuete esitamise, sh esitamise tähtaja ennistamise tähtjad.¹⁹³ Ranged tähtjad ei sobi ka kõikide menetluste jaoks, kuid kohtul puudub kehtiva seaduse kohaselt võimalus tähtaega vastavalt kaasuse asjaoludele näiteks pikendada.

10.3. Sihtrühm

Sihtrühmaks on kõik võlausaldajad, kellel on enne võlgniku pankroti välja kuulutamist tekkinud võlgniku vastu nõue. Sihtrühmaks on ka pankrotihaldurid, kes peavad otsustama nõude põhjendatuse üle.

10.4. Eesmärk ja saavutatava olukorra kirjeldus

Eesmärgiks on muuta selgemaks, mis on nõudeavalduse sisu ja kas pankrotiavalduse esitanud võlausaldaja on ka kohustatud nõudeavaldust esitama. Lisaks on eesmärgiks lühendada nõuete esitamiseks kuluvat aega.

¹⁹³ T. Saarma. Nõuded pankrotimenetluses. Analüüs-kontseptsioon 15.12.2017, lk 3.

10.5. Seotud strateegiad ja arengukavad

Maksejõuetusõiguse revisjon on nii Justiitsministeeriumi tööplaanis kui ka Vabariigi Valitsuse 2016-2017. aasta tegevusprogrammis.¹⁹⁴

10.6. Tehtud uuringud

P. Kriibi, S. Liin. Maksejõuetuse revisjoni lähteülesande projekt. Tallinn, 2016. Kättesaadav: https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/maksejouetusoiguse_revisjoni_lahteulesanne_loplik_13.06.2016.pdf.

T. Saarma. Nõuded pankrotimenetluses. Analüüs-kontseptsioon 15.12.2017. (Lisa 4)

10.7. Kaalutud võimalikud lahendused

Justiitsministeerium on kaalunud olemasoleva olukorra säilitamist, olemasoleva regulatsiooni paremat rakendamist ja regulatiivsete muudatuste tegemist. Nõudeavalduse sisu ja pankrotiavalduse esitanud võlausaldaja nõudeavalduse esitamise kohustuse osas võiks olla kõige sobivam kasutada regulatiivset muudatust, kuivõrd probleeme tekitab seaduse erinev tõlgendamine ning see vajab täpsustamist. Menetluse kiirendamise ehk tähtaegade muutmise osas on samuti sobivaim lahendus regulatiivne muudatus.

10.8. Kavandatava regulatsiooni kirjeldus ja selle põhiseaduse, Euroopa Liidu ja muu rahvusvahelise õigusega määratletud raamid

Kavandatava muudatuse kohaselt täpsustataks nõudeavalduse sisu. Nõudeavaldus koosneks nii nõude sisu, aluse, suuruse ja pandiga tagatuse infost kui neid asjaolusid tõendavatest dokumentidest.¹⁹⁵ Seadust täpsustataks selliselt, et ka pankrotiavalduse esitanud võlausaldajal on kohustus esitada oma nõue nõuete esitamise tähtaja jooksul.¹⁹⁶ See tagab pankrotihaldurile selguse ja parema ülevaate kõikidest nõuetest ning kahandab võimalust, et mõni nõue jääks arvestamata.

Nõudeavalduse esitamise üldist tähtaega lühendatakse kahelt kuult ühele kuule ja kohtule antakse suurem paindlikkus vastavalt vajadusele nimetatud tähtaega pikendada maksimaalselt kuni 4 kuule. Näiteks võib olla vajalik pikendada nõuete esitamise tähtaega juhul, kui võlgnikul on väga palju võlausaldajaid või tegemist on piiriülese pankrotimenetlusega.¹⁹⁷

Kui nõuete esitamise tähtaeg on möödas, on võlausaldajal võimalus esitada nõude esitamise tähtaja ennistamise taotlus ja seeläbi oma nõue siiski esitada (PankrS § 102). Nõudeavalduse esitamisel peale nõuete esitamise tähtaega on põhjendatud määrata pankrotimenetluses tasu, mille tasumisel vaadatakse nõudeavaldus läbi ja teostatakse menetlustoimingud sarnaselt õigeaegselt esitatud nõuetega. Kui võlausaldaja tasu ei maksa, siis nõuet läbi ei vaadata ja menetluses ei arvestata.¹⁹⁸ Tasu suuruse võiks kujundada sarnaselt riigilõivudega. Tasu suuruseks võiks saada konkreetsele tsiviilasja hinnale vastava riigilõivu määrast pool. Näiteks on riigilõivuseaduse Lisa 1 alusel kuni 1000 eurose tsiviilasja hinna riigilõivu määraks 175 eurot. Seega samasummalise nõude hilisema esitamisega kaasneva tasu suuruseks pankrotimenetluses oleks sellest pool ehk 87.50 eurot. Tasu võiks laekuda pankrotivarasse, sest nõude

¹⁹⁴ Valitsuse tegevusprogramm 2016-2019. Kättesaadav: <https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/elfinder/analyyssid/2008/pankrotiraugemiseanalyyss080318.pdf>.

¹⁹⁵ T. Saarma. Nõuded pankrotimenetluses. Analüüs-kontseptsioon 15.12.2017, lk 3.

¹⁹⁶ *Ibid.*

¹⁹⁷ *Ibid*, lk 6.

¹⁹⁸ *Ibid*, lk 7.

hilinenud esitamisega pikeneb paratamatult menetlus teiste võlausaldajate jaoks ning ka haldur peab tegema lisatööd.

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. mai 2015 määruse (EL) 2015/848 artiklid 53 jj reguleerivad võlausaldajate teavitamist ja nende nõuete esitamist. Artikli 55 lg 2 kohaselt tuleb nõuete esitamise standardvormile, või kui esitab muul viisil (lg 4), siis sellele, lisada tõendavate dokumentide koopiad. Artikli 55 lg 6 kohaselt tuleb nõuded esitada menetluse algatanud riigi õigusaktides kindlaks määratud tähtaja jooksul. Teistes liikmesriikides asuvate võlausaldajate puhul on see tähtaeg vähemalt 30 päeva pärast maksejõuetusmenetluse algatamise teate avaldamist selle algatamise riigi maksejõuetusregistris. Kui liikmesriik tugineb artikli 24 lõikele 4, ei tohi see tähtaeg olla lühem kui 30 päeva pärast seda, kui võlausaldajat on artikli 54 kohaselt teavitatud.

10.9. Välisriigid, mille regulatsioone on analüüsitud

Analüüsitud on Soome ja Saksamaa regulatsioone.

10.10. Mõjude eelanalüüs¹⁹⁹

Tabelis 10 on kokkuvõtvalt esitatud nõudeavalduse sisu ja esitamise regulatsiooni muutmise kaasnivad muudatused koos mõjuvaldkonna, sihtrühma ja analüüsi tulemusel selgunud mõju olulisusega.

Tabel 10. Kavandatud muudatusest puudutatud mõjuvaldkonnad ja sihtrühmad

Muudatus	Mõju valdkond	Sihtrühmad	Mõju olulisus
Nõudeavalduse esitamise täpsustamine	Majanduslik mõju: mõju halduskoormusele	Pankrotivõlausaldajad Pankrotihaldurid	Väheoluline
Pankrotiavalduse esitanud võlausaldajal on kohustus esitada oma nõue uuesti nõuete esitamise tähtaja jooksul	Majanduslik mõju: mõju halduskoormusele	Pankrotiavalduse esitanud võlausaldaja	Väheoluline
Nõuete esitamise tähtaja pindlikumaks muutmine	Majanduslik mõju: mõju halduskoormusele	Pankrotivõlausaldajad	Väheoluline
Nõuete esitamise tähtaja ennistamine tasu eest	Majanduslik mõju: mõju ettevõtluskeskkonnale ja ettevõtete tegevusele	Pandiga tagamata pankrotivõlausaldajad	Väheoluline

10.10.1. Kavandatav muudatus I: Nõudeavalduse esitamise täpsustamine

Kehtiva korra kohaselt on nõudeavalduse asjaolusid tõendavad dokumendid nõudeavalduse lisad. Tõendavate dokumentide esitamata jätmine ei ole puudus, mille tõttu võiks võlausaldajate üldkoosolek otsustada, et nõuet ei ole esitatud. Muudatuse kohaselt tuleks tõendavad dokumendid esitada koos nõudeavaldusega ning nende esitamata jätmine oleks puudus.

Sihtrühm I: pankrotivõlausaldajad

Muudatusega kaasneb pankrotivõlausaldajatele **majanduslik mõju**. Pankrotivõlausaldajate **halduskoormus** mõnevõrra suureneb, sest muudatuse kohaselt tuleb alati esitada nõudeavaldusega seda tõendavad dokumendid.

Mõju ulatus on väike, sest nõuet tõendavad dokumendid tuleb ühel hetkel niikuinii esitada. On võimalik, et nõudeavalduse esitamine jääb viimasele hetkele ning võlausaldaja ei jõua tõendavaid dokumente

¹⁹⁹ Mõjude hindamise aluseks on Vabariigi Valitsuse poolt kinnitatud mõjude hindamise metoodika ja hea õigusloome ja normitehnika eeskiri (HÕNTE, vastu võetud 22.12.2011 nr 180; RT I, 29.12.2011, 228).

esitada, kuid sellisel juhul annab haldur võlausaldajale 10 päeva puuduste kõrvaldamiseks (PankrS § 94 lg 3). Mõju avaldumise sagedus on väike. Aastas esitatakse keskmiselt 600 pankrotiavaldust, millest omakorda vaid 44% ehk 264 avaldust võetakse menetlusse.²⁰⁰ Seega on pankroti olukord harvaesinev ja nõudeavalduste esitamine ei ole võlausaldajatele igapäevane tegevus. Mõjutatud sihtrühma suurus on väike. Nõudeavaldusi esitavad võlausaldajad nii füüsiliste kui juriidiliste isikute pankrotimenetlustes. Sihtrühm kuulub seega kõikide füüsiliste ja juriidiliste isikute võlausaldajate gruppi. Kõikide võlausaldajate arvu on raske hinnata. Ainuüksi OÜ-sid, AS-e, TulÜ-d ja SA-d oli Eestis 2017. a kokku 180 883.²⁰¹ Neil kõigil on mitmeid võlausaldajaid. Lisanduvad veel füüsilisest isikutest võlgnike võlausaldajad. Neist kõigist vaid 264 puhul algatati pankrotimenetlus. Seega on kõikidest võlausaldajatest mõjutatud väga väike osakaal ehk vaid 264 võlgniku võlausaldajad. Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk on väike, sest negatiivse iseloomuga mõjud on vähesed. Võlausaldaja peab saama oma nõuet tõendada ja seega ei ole ka vastavate tõendite kohene lisamine keeruline. Äärmuslikul juhul, kui tõendid ei ole kohe saadavad, saab haldur anda puuduste kõrvaldamiseks vähemalt 10-päevase tähtaja. Kokkuvõttes ei ole muudatusel pankrotivõlgnikele olulist mõju.

Sihtrühm II: Pankrotihaldurid

Muudatusega kaasneb pankrotihalduritele **majanduslik mõju**. Pankrotihaldurite **halduskoormus** mõnevõrra väheneb. Muudatuse kohaselt tuleb alati esitada nõudeavaldusega seda tõendavad dokumendid, mis lihtsustab halduril nõude põhjendatuse üle otsustamist.

Mõju ulatus on väike, kuivõrd muudatus ei tohiks põhjustada halduritele kohanemiskulusi. Mõju avaldumise sagedus on suur, puudutades haldurite igapäeva tööd. Sihtrühm on väike. Võrreldav grupp on kogu Eesti töötajaskond. 2017. aastal oli Eestis tööga hõivatud isikuid 658 600.²⁰² Haldurite arv on 77, mis moodustab väga väikese osa kogu töötajaskonnast. Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk on väike, kuivõrd muudatus peaks halduri tööd nõuete põhjendatuse üle otsustamisel lihtsustama ning on seega positiivse iseloomuga. Kokkuvõttes ei ole muudatusel pankrotihalduritele olulist mõju.

Muudatusega kaasneva mõju olulisus: Vabariigi Valitsuse poolt kinnitatud mõjude hindamise metoodika ja HÕNTE § 1 lg 1 p 7 ja § 46 alusel ei ole tegemist olulise mõjuga muudatusega ja seda ei ole vaja täiendavalt analüüsida.

10.10.2. Kavandatav muudatus II: Pankrotiavalduse esitanud võlausaldajal on kohustus esitada oma nõue uuesti nõuete esitamise tähtaja jooksul

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.

Mõju ulatus on väike, sest ei kutsu pankrotiavalduse esitanud võlausaldaja jaoks esile erilisi muudatusi. Mõju avaldumise sagedus on väike, kuivõrd võlausaldaja peab nõude vaid ühe korra uuesti esitama. Sihtrühma suurus on väike, sest kõikide võlgnike võlausaldajatest esitavad pankrotiavaldusi vaid 140

²⁰⁰ Justiitsministeeriumi maksejõuetuse andmekorje aastate 2015-2017 osas. Vt ka p 1.10.1 sihtrühm I kirjeldust.

²⁰¹ ER003: Ettevõtted äriregistris, mittetulundusühingud ja sihtasutused mittetulundusühingute ja sihtasutuste registris õigusliku vormi ja tegevusala (EMTAK 2008) järgi, 31. detsember. Kättesaadav: <http://andmebaas.stat.ee/Index.aspx>.

²⁰² TT0200: Hõivatud tegevusala (EMTAK 2008) järgi. Eesti Statistikaamet. Kättesaadav: <http://andmebaas.stat.ee/?lang=et>.

võlausaldajat aastas (joonis 2, p 2.3.). Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk on väike, sest mõju negatiivne iseloom on pea olematu. Võlausaldaja peab küll nõude uuesti esitama, kuid see ei tohiks temalt nõuda erilist vaeva. Nõue on juba kokku pandud ning tänapäevaste sidevahendite abil ei ole nõude esitamine kuigi aeganõudev. Kokkuvõttes ei oma muudatus pankrotiavalduse esitanud võlausaldajatele olulist mõju.

Muudatusega kaasneva mõju olulisus: Vabariigi Valitsuse poolt kinnitatud mõjude hindamise metoodika ja HÕNTE § 1 lg 1 p 7 ja § 46 alusel ei ole tegemist olulise mõjuga muudatusega ja seda ei ole vaja täiendavalt analüüsida.

10.10.3. Kavandatav muudatus III: Nõuete esitamise tähtaja paindlikumaks muutmine

Kehtiva regulatsiooni kohaselt on nõuete esitamise tähtaeg 2 kuud alates pankrotiteate väljaandes Ametlikud Teadaanded ilmumise päevast. Muudatuse kohaselt oleks üldine tähtaeg edaspidi 1 kuu ning kohus võiks seda vastavalt vajadusele pikendada kuni 4 kuule.

Sihtrühm: Pankrotivõlausaldajad

Muudatusega kaasneb pankrotivõlausaldajatele **majanduslik mõju** seoses nende **halduskoormuse** suurenemisega. Kui nõude esitamise tähtaeg muutub lühemaks, peavad ka võlausaldajad kiiremini reageerima ja oma nõudeid esitama. Väljaarvatud juhul, kui kohus pikendab nõuete esitamise tähtaega.

Mõju ulatus on keskmine, kuna võlausaldajatele jääb vähem aega n-õ avastada pankrotiteade ja sellele reageerida. Samas ei nõua muudatus võlausaldajatelt suuri muudatusi, sest muus osas on protsess samasugune. Mõju avaldumise sagedus on väike, kuivõrd pankroti olukord on harva esinev sündmus ja võlausaldajad ei puutu pankrotimenetluses nõuete esitamisega tihti kokku. Sihtrühma suurus on väike. Kõikide võlgnike võlausaldajatest puutub nõuete esitamisega kokku vaid 264²⁰³ võlgniku võlausaldajad. Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk on väike, sest negatiivne mõju on vähene. Võlausaldajad peavad küll nõudeid kiiremini esitama kui varasemalt, kui seda ainult siis, kui pikem tähtaeg ei ole mõistlik. Kohus saab vajadusel pikema tähtaja anda. Lisaks võidavad ka võlausaldajad, kuivõrd menetlusega on võimalik kiiremini edasi liikuda. Kokkuvõttes ei ole muudatusel pankrotivõlausaldajatele olulist mõju.

Muudatusega kaasneva mõju olulisus: Vabariigi Valitsuse poolt kinnitatud mõjude hindamise metoodika ja HÕNTE § 1 lg 1 p 7 ja § 46 alusel ei ole tegemist olulise mõjuga muudatusega ja seda ei ole vaja täiendavalt analüüsida.

10.10.4. Kavandatav muudatus IV: Nõuete esitamise tähtaja ennistamine tasu eest

Kehtiva regulatsiooni kohaselt võib võlausaldajate üldkoosolek mõjuval põhjusel ennistada võlausaldaja nõude esitamise tähtaja. Muudatuse kohaselt ennistamise võimalus jääb, kuid muutuks võlausaldajale tasuliseks.

Sihtrühm: Pandiga tagamata pankrotivõlausaldajad²⁰⁴

Muudatusega kaasneb pandiga tagamata pankrotivõlausaldajatele **majanduslik mõju**. Muudatusega kehtestatakse tasu nõuete esitamise tähtaja ennistamisele, mida varem ei olnud.

Mõju ulatus on väike, kuivõrd ei too võlausaldajatele kaasa olulisi muudatusi. Eelduslikult peaksid võlausaldajad esitama nõuded nõuete esitamise tähtaja jooksul ja vaid erandlikult pärast tähtaega. Mõju avaldumise sagedus on väike. Mõjuvad põhjused nõuete esitamise tähtaja ennistamiseks on erandlikud ja harva esinevad. Sihtrühma suurus on eelduslikult väike. Kui paljud võlausaldajad vajavad nõuete

²⁰³ Justiitsministeeriumi maksejõuetuse andmekorje aastate 2015-2017 osas. Vt ka p 1.10.1 sihtrühm I ja p 10.10.1 sihtrühm I kirjeldust.

²⁰⁴ Nõude esitamise tähtaja ennistamine ei ole vajalik pandiga tagatud nõude puhul (PankrS § 102 lg 1¹).

Väljatöötamiskavatsus

esitamise tähtaja ennistamist, pole teada. Siiski võib eeldada, et tegemist on erandliku olukorraga ja puudutab vaid väikest osa pankrotivõlausaldajatest. Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk on keskmine, kuivõrd tasu kehtestamine on koormav. Samas peaks võlausaldaja arvestama, et nõude hilinevalt esitamine tekitab haldurile lisatööd. Kokkuvõttes ei oma muudatus pankrotivõlausaldajatele olulist mõju.

Muudatusega kaasneva mõju olulisus: Vabariigi Valitsuse poolt kinnitatud mõjude hindamise metoodika ja HÕNTE § 1 lg 1 p 7 ja § 46 alusel ei ole tegemist olulise mõjuga muudatusega ja seda ei ole vaja täiendavalt analüüsida.

11. Kaitsmiseta tunnustatud nõuete nimekirja täiendamine

11.1. Kehtiv regulatsioon

PankrS § 103 lg 4 kohaselt loetakse nõuete kaitsmise koosolekul kaitsmiseta tunnustatuks nõue, mis on kohtu või vahekohtu jõustunud lahendiga rahuldatud, ja pandiõigus, mida on kohtu või vahekohtu jõustunud lahendiga tunnustatud või mis on kantud kinnistusraamatusse, laevakinnistusraamatusse, kommertsandiregistrisse või väärtpaberite registrisse.

11.2. Probleemi kirjeldus ja selle tekke põhjus

Probleem seisneb selles, et koheldakse erinevalt võlausaldajaid, kelle nõue tuleneb PankrS § 103 lg-s 4 nimetatud dokumentidest võrreldes nende võlausaldajatega, kelle nõue tuleneb muudest täitemenetluse seadustiku (TMS) § 2 lg-s 1 nimetatud dokumentidest. TMS § 2 lg-s 1 on nimetatud dokumendid, mis on küllaldased täitemenetluse algatamiseks.²⁰⁵ PankrS § 103 lg-s 4 on sätestatud vaid osa TMS § 2 lg-s 1 nimetatud dokumentidest. Näiteks on PankrS § 103 lg 4 kohaselt ilma kaitsmiseta tunnustatud jõustunud kohtulahendist tulenev nõue, kuid ei ole tunnustatud jõustunud töövaidluskomisjoni otsusest tulenev nõue. Kui dokument on sobiv täitemenetluse algatamiseks, peaks see olema piisav ka pankrotimenetluses. Selline ebavõrdne kohtlemine ei ole põhjendatud ning nimetatud nõuete uuesti kaitsmine tekitab ebavajalikku kulu.

11.3. Sihtrühm

Sihtrühmaks on pankrotivõlausaldajad.

11.4. Eesmärk ja saavutatava olukorra kirjeldus

Eesmärgiks on tunnistada pankrotimenetluses kaitsmiseta tunnustatuks kõik nõuded, mille üle vaidlust enam ei ole ehk mille aluseks olev dokument on jõustunud ja lõplik.

11.5. Seotud strateegiad ja arengukavad

Maksejõuetusõiguse revisjon on nii Justiitsministeeriumi tööplaanis kui ka Vabariigi Valitsuse 2016-2017. aasta tegevusprogrammis.²⁰⁶

11.6. Tehtud uuringud

P. Kriibi, S. Liin. Maksejõuetuse revisjoni lähteülesande projekt. Tallinn, 2016. Kättesaadav: https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/maksejouetusõiguse_revisjoni_lahteulesanne_loplik_13.06.2016.pdf.

T. Saarma. Nõuded pankrotimenetluses. Analüüs-kontseptsioon 15.12.2017. (Lisa 4)

11.7. Kaalutud võimalikud lahendused

Justiitsministeerium on kaalunud erinevaid lahendusi. Kuivõrd kaitsmiseta saab tunnustatuks lugeda üksnes nõuded, mis on seaduses nimetatud, siis saab eesmärgi saavutada vaid olemasoleva seaduse täiendamise kaudu.

²⁰⁵ Täitedokumendi jõustumismärget reguleerib TMS § 12.

²⁰⁶ Valitsuse tegevusprogramm 2016-2019. Kättesaadav: <https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/elfinder/analüysid/2008/pankrotiraugemiseanalüüs080318.pdf>.

11.8. Kavandatava regulatsiooni kirjeldus ja selle põhiseaduse, Euroopa Liidu ja muu rahvusvahelise õigusega määratletud raamid

Kavandatava muudatuse kohaselt täiendatakse pankrotiseadust selliselt, et kõikidest TMS § 2 lg-s 1 nimetatud täitedokumentidest tulenevad nõuded tunnistatakse pankrotimenetluses tunnustatuks ilma selliste nõuete kaitsmiseta.²⁰⁷

Riigikohus on selgitanud, et Eestis puudub süsteem, mille alusel saaks otsustada, kas vahekohus on alaliselt tegutsev või mitte ja seega saab vahekohtu otsuseid täitedokumendiks lugeda TsMS § 753 lg 1 esimese lause alusel ainult siis, kui need on kohtu poolt tunnustatud ja täidetavaks tunnustatud.²⁰⁸ Seetõttu TMS § 2 lg 1 p 6 täitedokumendina nimetatud Eestis alaliselt tegutseva vahekohtu otsust, samuti muu vahekohtu täidetavaks tunnustatud otsust saaks pankrotimenetluses kaitsmiseta tunnustatuks tunnistada ainult siis, kui selline otsus on kohtu poolt tunnustatud ja täidetavaks tunnustatud.

Kavandatav muudatus omab kokkupuudet PS §-st 12 tuleneva võrdsuspõhimõttega, mille kohaselt võrdsed tuleb kohelda võrdselt ja ebavõrdsed ebavõrdselt.²⁰⁹

11.9. Välisriigid, mille regulatsioone on analüüsitud

Analüüsitud on Soome ja Saksamaa regulatsioone.

11.10. Mõjude eelanalüüs²¹⁰

Tabelis 11 on kokkuvõtvalt esitatud kaitsmiseta tunnustatud nõuete nimekirja täiendamisega kaasnevad muudatused koos mõjuvaldkonna, sihtrühma ja analüüsi tulemusel selgunud mõju olulisusega.

Tabel 11. Kavandatud muudatusest puudutatud mõjuvaldkonnad ja sihtrühmad

Muudatus	Mõju valdkond	Sihtrühmad	Mõju olulisus
Kaitsmiseta tunnustatud nõuete nimekirja täiendamine	Majanduslik mõju: halduskoormuse vähenemine	Pankrotivõlausaldajad	Väheoluline

Kavandatav muudatus: Kaitsmiseta tunnustatud nõuete nimekirja täiendamine

Kehtiva regulatsiooni kohaselt on täitemenetluses sundtäidetavate nõuete liike rohkem kui pankrotimenetluses kaitsmiseta tunnustatavaid nõudeid. Nõuded, mis on sundtäidetavad, on juba suure õiguskindlusega ning seetõttu võiksid olla ka pankrotimenetluses kaitsmiseta tunnustatavad. Kavandatava muudatuse kohaselt täiendatakse pankrotiseadust selliselt, et kõikidest TMS § 2 lg-s 1 nimetatud täitedokumentidest tulenevad nõuded tunnistatakse pankrotimenetluses tunnustatuks ilma selliste nõuete kaitsmiseta.

Sihtrühm: Pankrotivõlausaldajad

Muudatusega kaasneb pankrotivõlausaldajatele **majanduslik mõju** seoses **halduskoormuse vähenemisega**. Kui rohkem nõudeid pankrotimenetluses saab kaitsmiseta tunnustatud, väheneb nende võlausaldajate koormus nõuete kaitsmise võrra.

²⁰⁷ T. Saarma. Nõuded pankrotimenetluses. Analüüs-kontseptsioon 15.12.2017, lk 4.

²⁰⁸ RKTko nr 3-2-1-142-15, p 15.

²⁰⁹ Madis Ernits, Eesti Vabariigi Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne, 2017, § 12 p 15. Kättesaadav: <http://www.pohiseadus.ee/index.php?sid=1&ptid=17&p=12>.

²¹⁰ Mõjude hindamise aluseks on Vabariigi Valitsuse poolt kinnitatud mõjude hindamise metoodika ja hea õigusloome ja normitehnika eeskiri (HÕNTE, vastu võetud 22.12.2011 nr 180; RT I, 29.12.2011, 228).

Väljatöötamiskavatsus

Mõju ulatus on väike, kuivõrd võlausaldajad peavad nõuete kaitsmiseks tegema vähem kui varem, osa nõudeid tunnistatakse kaitsmiseta tunnustatuks. Mõju avaldumise sagedus on väike. Pankrot on harva esinev olukord ja seega ka nõuete esitamine ei ole sage. Sihtrühma suurust on raske hinnata, sest puuduvad andmed, millistel alustel ja kui palju võlausaldajad konkreetseid nõudeid pankrotimenetlustes esitavad. Võib eeldada, et sihtrühma suurus on väike või keskmine, sest üldjuhul kui võlausaldajal on juba enne pankroti välja kuulutamist täitemenetluses täidetav nõue, esitab ta selle täitemenetluses ja saab seal täidetud. Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk on väike. 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. Kokkuvõttes ei ole muudatusel pankrotivõlausaldajatele olulist mõju.

Muudatusega kaasneva mõju olulisus: Vabariigi Valitsuse poolt kinnitatud mõjude hindamise metoodika ja HÕNTE § 1 lg 1 p 7 ja § 46 alusel ei ole tegemist olulise mõjuga muudatusega ja seda ei ole vaja täiendavalt analüüsida.

12. Nõuete kaitsmise kirjalikult pidamise võimalus

12.1. Kehtiv regulatsioon

Nõuete kaitsmist reguleerib pankrotiseaduse 5. peatüki 2. jagu. Nõudeid kaitstakse võlausaldajate üldkoosolekul (nõuete kaitsmise koosolek). Koos nõudega kaitstakse ka nõuet tagavaid pandiõigusi (PankrS § 100 lg 1). Haldur määrab nõuete kaitsmise koosoleku aja ja koha (PankrS § 100 lg 2 ls 1). Vajaduse korral võib /.../ pidada mitu nõuete kaitsmise koosolekut (PankrS § 100 lg 3). Haldur teatab nõuete kaitsmise koosolekust väljaandes Ametlikud Teadaanded vähemalt 15 päeva ette, märkides ära, kus ja millal saab tutvuda nõudeavalduste ja vastuväidetega (PankrS § 100 lg 4 ls 2). Võlausaldaja ja võlgnik võivad enne nõuete kaitsmise koosolekut esitada haldurile nõuete või neid tagavate pandiõiguste kohta kirjalikke vastuväiteid (PankrS § 101 lg 2). Nõue ja nõude rahuldamisjärk ning nõuet tagav pandiõigus loetakse tunnustatuks, kui sellele ei vaidle nõuete kaitsmise koosolekul vastu haldur ega ükski võlausaldaja, samuti siis, kui vastuväite esitanud võlausaldaja või haldur nõuete kaitsmise koosolekul vastuväitest loobub. Kui selleks on alust, on haldur kohustatud nõuete kaitsmise koosolekul nõudele või pandiõigusele vastu vaidlema (PankrS § 103 lg 2). Kui võlausaldaja on enne nõuete kaitsmise koosolekut esitanud kirjaliku vastuväite ja koosolekul ei osale, on kirjalikult esitatud vastuväitel sama tähendus kui koosolekul esitatud vastuväitel (PankrS § 103 lg 3). Iga nõude läbivaatamise kohta märgitakse nõuete kaitsmise koosoleku protokollis, kas nõuet ja nõuet tagavat pandiõigust tunnustati või mitte ja kes vaidles nõudele, selle rahuldamisjärgule või nõuet tagavale pandiõigusele vastu. Samuti märgitakse protokollis, kes loobus esitatud vastuväitest (PankrS § 103 lg 6). Tunnustatud nõuete kohta koostatakse nimekiri. Nimekirjas märgitakse, millises ulatuses on nõue tunnustatud, millisesse rahuldamisjärku see on arvatud ning kas nõue on tagatud pandiõigusega (PankrS § 103 lg 7). Kui nõuete kaitsmise koosolekul nõuet, selle rahuldamisjärku või nõuet tagavat pandiõigust ei tunnustatud, otsustab nõude või pandiõiguse tunnustamise võlausaldaja hagi alusel kohus (PankrS § 106 lg 1 ls 1). Vastuväite nõudele või nõuet tagavale pandiõigusele võib hiljemalt nõuete kaitsmise koosolekul esitada ka võlgnik ise. Võlgniku vastuväide ei takista nõude või nõuet tagava pandiõiguse tunnustamist, kuid sel juhul ei ole määrus, millest nähtuvad tunnustatud nõuded, täitedokument PankrS § 168 tähenduses nõude osas, millele võlgnik vastuväite esitas (PankrS § 104 lg 1).

12.2. Probleemi kirjeldus ja selle tekke põhjus

Kehtiva regulatsiooni kohaselt toimub seega nõuete kaitsmine selleks ettenähtud ühel ajal ja ühes kohas kokku kutsutud koosolekutel. Samas võib praktikas ette tulla olukordi, kus taolise koosoleku korraldamine on ebavajalik ja põhjendamatult kulukas. Näiteks juhul, kui on väga vähe võlausaldajaid. Lisaks on koosolekute korraldamine ajakulukas.

12.3. Sihtrühm

Sihtrühmaks on nõuete kaitsmise koosolekutel osalevad võlausaldajad, võlgnikud ja pankrotihaldurid.

12.4. Eesmärk ja saavutatava olukorra kirjeldus

Eesmärgiks on näha ette võimalus viia nõuete kaitsmise koosolekuid läbi kiiremini ja säästlikumalt.

12.5. Seotud strateegiad ja arengukavad

Maksejõuetusõiguse revisjon on nii Justiitsministeeriumi tööplaanis kui ka Vabariigi Valitsuse 2016-2017. aasta tegevusprogrammis.²¹¹

12.6. Tehtud uuringud

P. Kriibi, S. Liin. Maksejõuetuse revisjoni lähteülesande projekt. Tallinn, 2016. Kättesaadav: https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/maksejouetusoiguse_revisjoni_lahteulesanne_loplik_13.06.2016.pdf.

T. Saarma. Nõuded pankrotimenetluses. Analüüs-kontseptsioon 15.12.2017. (Lisa 4)

12.7. Kaalutud võimalikud lahendused

Justiitsministeerium on kaalunud erinevaid võimalikke lahendusi. Olemasoleva regulatsiooni säilitamisel ei muutuks koosolekute pidamine kiiremaks ega säästlikumaks. Nõuete kaitsmine peab toimuma vastavalt seaduses sätestatule, kuid olemasolev regulatsioon ei võimalda halduril nõuete kaitsmisi kirjalikult pidada ning alati on vajalik koosolek kokku kutsuda. Seega saab haldurile nõuete kaitsmise vormi otsustamisel paindlikkuse andmise tagada üksnes regulatsiooni täiendamise kaudu.

12.8. Kavandatava regulatsiooni kirjeldus ja selle põhiseaduse, Euroopa Liidu ja muu rahvusvahelise õigusega määratletud raamid

Kavandatava muudatuse kohaselt täiendatakse seadust võimalusega pidada nõuete kaitsmise koosolekuid halduri otsusel kirjalikult. Nõuete kaitsmise koosolekuid kui selliseid halduri vastaval otsuse korral enam ei oleks. Sellisel juhul peab haldur võlausaldajate nimekirja, kuhu kannab sisse võlausaldaja nime, nõude esitamise kuupäeva, nõude summa, rahuldamise järgu ja halduri vastuväited nõude suuruse ja/või rahuldamise järgu osas koos õiguslike põhjendustega.²¹² Haldur koostab võlausaldajate nimekirja võlgniku andmete alusel ja võlausaldajate poolt täiendavalt esitatud nõuete alusel.²¹³

Nõuete esitamise tähtaeg on 1 kuu pankrotiteate avaldamisest väljaandes Ametlikud Teadaanded. Kohus võib tähtaega pikendada kuni 4 kuule. (vt p 10.8). Peale nõuete esitamise tähtaega esitab haldur võlausaldajate nimekirja kohtule kinnitamiseks.²¹⁴ Haldur teeb nimekirja avalikult kättesaadavaks ja avaldab selle kohta teate väljaandes Ametlikud Teadaanded.²¹⁵ Välisriigi võlausaldajatele avaldatakse nimekiri nende e-posti- või postiaadressil.²¹⁶

Võlausaldajatel ja võlgnikul on võimalik esitada kirjalikult ja õiguslikult põhjendatud vastuväiteid halduri määratud tähtaja jooksul, mis ei oleks vähem kui 15 päeva ega rohkem kui 3 kuud ja mille haldur avaldab väljaandes Ametlikud Teadaanded. Kui võlausaldaja nõudele esitatakse kirjalik vastuväide, edastab haldur selle võlausaldajale ja määrab tähtaja kirjaliku vastuse esitamiseks.²¹⁷ Säilib võlausaldaja õigus vaidlustada kohtus nõude mittetunnustamist.

Haldur analüüsib kõiki esitatud nõudeid ja vastuväiteid ning koostab selle põhjal jaotusettepaneku, kuhu kogu vajaliku info sisse kannab, sh enda seisukohad. Seejärel esitab haldur jaotusettepaneku kohtule kinnitamiseks. Kohus vaatab jaotusettepaneku läbi hagita menetluses, vajadusel kuulab suuliselt ära

²¹¹ Valitsuse tegevusprogramm 2016-2019. Kättesaadav: <https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/elfinder/analyygid/2008/pankrotiraugemiseanalyyis080318.pdf>.

²¹² T. Saarma. Nõuded pankrotimenetluses. Analüüs-kontseptsioon 15.12.2017, lk 7.

²¹³ *Ibid*, lk 6.

²¹⁴ *Ibid*.

²¹⁵ *Ibid*, lk 7.

²¹⁶ *Ibid*, lk 8.

²¹⁷ *Ibid*.

võlgniku, võlausaldajad, halduri. Seejärel kinnitab kohus jaotusettepaneku määrusega. Kui ei toimu nõuete vaidlustamist, võib kohus teha lahendi kirjalikus menetluses. Määrus avaldatakse väljaandes Ametlikud Teadaanded. Maakohtu määrust on võimalik vaidlustada ringkonnakohtus, kuid kaotatakse vaidlustamise võimalus Riigikohtus.²¹⁸

12.9. Välisriigid, mille regulatsioone on analüüsitud

Analüüsitud on Soome ja Saksamaa regulatsioone.

12.10. Mõjude eelanalüüs²¹⁹

Tabelis 12 on kokkuvõtvalt esitatud nõuete kaitsmise kirjalikult pidamise võimalusega kaasnevad muudatused koos mõjuvaldkonna, sihtrühma ja analüüsi tulemusel selgunud mõju olulisusega.

Tabel 12. Kavandatud muudatusest puudutatud mõjuvaldkonnad ja sihtrühmad

Muudatus		Mõju valdkond		Sihtrühmad	Mõju olulisus
Nõuete kirjalikult võimaluse loomine	kaitsmise	Majanduslik	mõju: mõju	Pankrotihaldurid	Väheoluline
	pidamise	halduskoormusele		Pankrotivõlausaldajad	
		Sotsiaalne	mõju: võrdne	Pankrotivõlgnikud	
	võimaluse loomine	kohtlemine			

Kavandatav muudatus: Nõuete kaitsmise kirjalikult pidamise võimaluse loomine

Kehtiva regulatsiooni kohaselt toimub nõuete kaitsmine ühel ajal ja ühes kohas aset leidval koosolekul. Taolise koosoleku pidamine võib aga sõltuvalt asjaoludest olla ebavajalik ja kulukas. Kavandatava muudatuse kohaselt täiendatakse seadust võimalusega pidada nõuete kaitsmise koosolekuid halduri otsusel kirjalikult. Nõuete kaitsmise koosolekuid kui selliseid enam ei oleks.

Sihtrühmaks on nõuete kaitsmise koosolekutel osalevad pankrotivõlausaldajad, pankrotivõlgnikud ja pankrotihaldurid.

Sihtrühm I: Pankrotihaldurid

Muudatusega kaasneb pankrotihalduritele **majanduslik mõju** seoses **halduskoormuse vähenemisega**. Kui haldur saab vastavalt vajadusele otsustada nõuete kaitsmise korraldamise koosolekuna või kirjalikus vormis, saab ta valida nõuete kaitsmiseks parima ja säästvama viisi. Teatud juhtudel võib selleks olla kirjalikus vormis nõuete kaitsmine, teatud juhtudel aga koosoleku pidamine.

Mõju ulatus on väike. Nõuetest teatamine juba toimub kirjalikult (PankrS § 93 lg 1, § 94 lg 1), kuid võlausaldajatel ja võlgnikul on võimalik ka vastuväiteid kirjalikult esitada (PankrS § 101 lg 2) ning nad ei pea isegi nende arvestamiseks koosolekule kohale minema (PankrS § 103 lg 3). Seega on halduril võimalik valida kirjalik nõuete kaitsmise vorm, kuid kohanemiskulud ei tohiks see kaasa tuua. Mõju avaldumise sagedus on keskmine, kuivõrd nõuete kaitsmine on iga pankrotimenetluse osa ja pankrotihalduri regulaarne töö, samas ei pruugi olla igapäevane (nt haldurite puhul, kes on ka vandeadvokaadid). Sihtrühm on väike. Võrreldav grupp on kogu Eesti töötajaskond. 2017. aastal oli Eestis tööga hõivatud isikuid 658 600.²²⁰ Pankrotihaldureid on Eestis 77. Seega moodustavad haldurid kogu töötajaskonnast vaid väikese osa. Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk on väike, kuivõrd negatiivse iseloomuga mõjud

²¹⁸ *Ibid*, lk 6.

²¹⁹ Mõjude hindamise aluseks on Vabariigi Valitsuse poolt kinnitatud mõjude hindamise metoodika ja hea õigusloome ja normitehnika eeskiri (HÕNTE, vastu võetud 22.12.2011 nr 180; RT I, 29.12.2011, 228).

²²⁰ TT0200: Hõivatud tegevusala (EMTAK 2008) järgi. Eesti Statistikaamet. Kättesaadav: <http://andmebaas.stat.ee/?lang=et>.

puuduvad. Muudatus on pigem positiivse mõjuga, andes halduritele võimaluse otsustada nõuete kaitsmise vormi üle vastavalt olukorrale. Kokkuvõttes ei ole muudatus pankrotihalduritele olulise mõjuga.

Sihtrühm II: Pankrotivõlausaldajad

Muudatusel on pankrotivõlausaldajatele **majanduslik mõju** seoses **halduskoormuse vähenemisega**. Haldur saab valida nõuete kaitsmiseks sobiva viisi, millest eelduslikult võidavad just võlausaldajad. Näiteks, kui konkreetset menetluses ei ole vajalik nõuete kaitsmise koosolekut kokku kutsuda ja nõuded saab kaitstud kirjalikus menetluses, ei pea võlausaldajad füüsiliselt kohale tulema, selleks aega ja raha kulutama.

Mõju ulatus on väike, kuna võlausaldajad teatavad ka kehtiva korra kohaselt nõuetest kirjalikult (PankrS § 93 lg 1, § 94 lg 1), samuti on neil võimalus esitada vastuväiteid kirjalikult ilma koosolekule minemata (PankrS § 101 lg 2, § 103 lg 3) ja muudatuse kohaselt tutvuda ka enda nõuete kohta esitatud vastuväidetega kirjalikult. Seega ei tohiks muudatus võlausaldajate käitumises erilisi muutusi kaasa tuua. Mõju avaldumise sagedus on väike, sest pankrot on pigem harvaesinev olukord ja võlausaldajad ei puutu nõuete kaitsmisega sagedasti kokku. Sihtrühma suurus on väike. Arvestades kõikide äriühingute ja võlausaldajate hulka, puutuvad pankrotimenetluste ja omakorda selliste pankrotimenetlustega, kus toimuvad kirjalikud nõuete kaitsmised, kokku vähesed. Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk on väike, sest halduskoormuse vähenemine on pigem positiivse iseloomuga muutus. Kokkuvõttes ei oma muudatus pankrotivõlausaldajatele olulist majanduslikku mõju.

Muudatusel on pankrotivõlausaldajatele ka **sotsiaalne mõju** seoses välismaiste võlausaldajate **võrdse kohtlemisega**. Võrrelda saab Eestis olevaid pankrotivõlausaldajaid välismaiste pankrotivõlausaldajatega. Võrrelda võiks ka Eestis olevaid võlausaldajaid sellest aspektist, et kõikidel ei ole interneti kasutamise võimalust või oskusi. Viimane võrdlus jääb siiski analüüsist välja, kuivõrd puuduvad andmed, et selliseid probleeme esineks.

Mõju ulatus välismaistele pankrotivõlausaldajatele on väike, sest ka praegu toimub nõuetest teatamine kirjalikult, samuti on võimalik esitada vastuväiteid kirjalikult. Seega ei tohiks muudatus põhjustada kohanemiskulusi, eelduslikult hoopis peaks lihtsustama välismaiste pankrotivõlausaldajate olukorda. Mõju avaldumise sagedus on väike, kuivõrd pankrot on pigem harvaesinev olukord ja võlausaldajad ei puutu nõuete kaitsmisega sagedasti kokku. Sihtrühma suurus on raske hinnata. Ei ole teada, millise osakaalu moodustavad välismaised pankrotivõlausaldajad kõikidest pankrotivõlausaldajatest. Eelduslikult on sihtrühma suurus väike. Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk on väike. Välismaiste võlausaldajate võrdse kohtlemise aspektist on tegemist pigem positiivse muudatusega. Eelduslikult on neil kirjalikult hulga kergem nõudeid kaitsta ja vastuväiteid esitada, kui koosolekuks kohale tulla. Kokkuvõttes ei oma muudatus välismaistele pankrotivõlausaldajatele olulist sotsiaalset mõju.

Sihtrühm III: Pankrotivõlgnikud

Muudatusel on pankrotivõlgnikele **majanduslik mõju** seoses **halduskoormuse vähenemisega**. Vastuväite nõudele või nõuet tagavale pandiõigusele võib hiljemalt nõuete kaitsmise koosolekul esitada ka võlgnik ise (PankrS § 104 lg 1).

Mõju ulatus on väike. Võlgnik võib ka kehtiva seaduse järgi esitada vastuväiteid kirjalikult (PankrS § 101 lg 2). Võlgnikul on kohustus osaleda nõuete kaitsmise koosolekul (PankrS § 100 lg 6), kuid nõuete kirjaliku kaitsmise puhul ta osalema ei peaks. Selline muudatus ei põhjustaks võlgnikule kohanemiskulusi. Mõju avaldumise sagedus on väike, sest pankrot on harvaesinev olukord. Sihtrühma suurus on väike. Arvestades kõikide äriühingute hulka, puutuvad pankrotimenetluste ja omakorda selliste pankrotimenetlustega, kus toimuvad kirjalikud nõuete kaitsmised, kokku vähesed. Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk on väike. Võlgnikul on sõltumata nõuete kaitsmise vormist endiselt võimalik esitada vastuväiteid esitatud nõuetele. Kokkuvõttes ei oma muudatus võlgnikele olulist mõju.

Väljatöötamiskavatsus

Muudatusega kaasneva mõju olulisus: Vabariigi Valitsuse poolt kinnitatud mõjude hindamise metoodika ja HÕNTE § 1 lg 1 p 7 ja § 46 alusel ei ole tegemist olulise mõjuga muudatusega, mida oleks vaja täiendavalt analüüsida.

13. Asjaõigusliku tagatisõigusega pandipidaja õigused

13.1. Kehtiv regulatsioon

Asja võib pandiga (pandiõigusega) koormata selliselt, et isikul, kelle kasuks pant on seatud, on õigus pandiga tagatud nõude rahuldamisele panditud vara arvel, kui nõuet ei ole kohaselt täidetud (asjaõigusseadus²²¹ (AÕS) § 276 lg 1). Pantija võib olla võlgnik või kolmas isik (AÕS § 278). Hüpoteegiga koormatud tagatiskokkulepe kehtib kinnisasja omaniku vahetumisel ka uue omaniku suhtes ning hüpoteegipidaja vahetumisel uue hüpoteegipidaja suhtes (AÕS § 346 lg 2 ls 2).

Pankrotivõlausaldaja (võlausaldaja) on 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). Pärast pankroti väljakuulutamist võivad pankrotivõlausaldajad esitada oma nõudeid võlgniku vastu ainult käesolevas seaduses sätestatud korras. Nõuete rahuldamine toimub käesolevas seaduses sätestatud korras (PankrS § 44 lg 1). Kehtiv regulatsioon ei erista teistest võlausaldajatest pandipidajat, kellel on asjaõiguslik tagatisnõue isiklikuks võlgnikuks mitteoleva pankrotivõlgniku vastu.

13.2. Probleemi kirjeldus ja selle tekke põhjus

Praktikas on probleeme tekitanud küsimus, kuidas peaks pandipidaja isiklikuks võlgnikuks mitteoleva tagatise andja pankrotimenetluses maksma panema enda asjaõiguslikku pandist tulenevat nõuet. Nii seadusandlus kui kohtupraktika on selles osas olnud eri aegadel eri meelt. Pankroti väljakuulutamise loetakse võlgniku võlausaldajate kõigi nõuete täitmise tähtpäev saabunuks (PankrS § 42), mis tekitab probleeme ka olukorras, kus kolmandast isikust pantija läheb pankrotti, kuid tagatud nõude võlgnik ei ole kohustust rikkunud. Sätete puudulikkuse tõttu on aktsepteeritud tingimuslike nõuete esitamist. Taolise õigusliku konstruktsiooni puhul peab pandipidaja esitama nõude pantija pankrotimenetluses enne nõude sissenõutavaks muutumist. Kui ta nõuet ei esita, riskib pandipidaja võimalusega kaotada tagatis. Lisaks on laenuandjal seetõttu suurem hoolsuskohustus jälgida nii võlgniku kui tagatise andja maksejõulisust.²²² 2011. aastal on Riigikohus selgitanud, et pankrotimenetluses reguleeritakse isiklikke nõudeid võlgniku vastu ning tõdenud, et asjakohane menetlus ja hüpoteegipidaja õiguste kaitsemehhanism tervikuna on seaduses reguleerimata.²²³

01.01.2009 kuni 31.12.2009 kehtis pankrotiseaduses säte (§ 44 lg 3), mille kohaselt vaid asjaõiguslikku tagatisnõuet võlgniku vastu omav pandipidaja ei olnud pankrotivõlausaldajaks. Riigikohus on pidanud põhjendamatuks PankrS § 44 lg 3 kehtetuks tunnistamist.²²⁴ Lisaks on Riigikohus leidnud, et praktikas oli probleemne nimetatud sätte tõlgendamine.²²⁵ 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 nõuda kinnisasja sundmüüki. Ülejäänud kinnisasja koormavad kinnistusraamatusse kantud õigused loetakse lõppenuks. Kinnisasja koormavad õigused, mis loetakse vastavalt käesoleva paragrahvi lõikele 2 lõppenuks, kustutatakse kinnistusraamatust halduri avalduse alusel. Avaldusele lisatakse enampakkumise akt. Kustutamiseks ei ole vaja puudutatud isiku nõusolekut. (PankrS § 139 lg 2 ja 4, kehtis

²²¹ Asjaõigusseadus¹ (AÕS) - RT I 1993, 39, 590; RT I, 25.01.2017, 5.

²²² N-M, Maltseva. Pandiga tagatud nõuete rahuldamine pantija pankroti korral. Magistritöö, Tartu, 2015, lk 42-43. Kättesaadav: http://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/47212/maltseva_nancymarita.pdf.

²²³ RKTkm 21.03.2011, 3-2-1-1-11, p-d 13-15.

²²⁴ *Ibid*, p-d 13-14.

²²⁵ RKTkm 21.10.2010, 3-2-1-98-10, p 11.

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 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. Hüpoteegipidaja vastav nõue tuleks pankrotimenetluses kajastada jaotusettepanekus (PankrS § 143 lg 1 seda ei takista).²²⁶

13.3. Sihtrühm

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.

13.4. Eesmärk ja saavutatava olukorra kirjeldus

Eesmärgiks on kaitsta asjaõiguslikku tagatisõigust omava pandipidaja huve olukordades, kui isiklikuks võlgnikuks mitteolev tagatise andja läheb pankrotti. Sellisel juhul ei tohiks võlgniku pankrot pandipidaja õigusi mõjutada ega kahjustada.

13.5. Seotud strateegiad ja arengukavad

Maksejõuetusõiguse revisjon on nii Justiitsministeeriumi tööplaanis kui ka Vabariigi Valitsuse 2016-2017. aasta tegevusprogrammis.²²⁷

13.6. Tehtud uuringud

P. Kriibi, S. Liin. Maksejõuetuse revisjoni lähteülesande projekt. Tallinn, 2016. Kättesaadav: https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/maksejouetusoiguse_revisjoni_lahteulesanne_loplik_13.06.2016.pdf.

T. Saarma. Nõuded pankrotimenetluses. Analüüs-kontseptsioon 15.12.2017. (Lisa 4)

13.7. Kaalutud võimalikud lahendused

Justiitsministeerium on kaalunud erinevaid lahendusi. Võlgniku suhtes vaid asjaõiguslikku tagatisõigust omava pandipidaja õiguste paremaks tagamiseks ei piisa olemasoleva olukorra säilitamisest. Taolised pandipidajad ei ole pankrotimenetluses võrdsed teiste pankrotivõlausaldajatega ning neid ei saa sarnaselt kohelda. Seetõttu on sobivaim lahendus olemasolevat regulatsiooni muuta.

²²⁶ *Ibid.*

²²⁷ Valitsuse tegevusprogramm 2016-2019. Kättesaadav: <https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/elfinder/analyygid/2008/pankrotiraugemiseanalyyis080318.pdf>.

13.8. Kavandatava regulatsiooni kirjeldus ja selle põhiseaduse, Euroopa Liidu ja muu rahvusvahelise õigusega määratletud raamid

Kavandatava muudatuse kohaselt tuleks taastada 01.01.2009 kuni 31.12.2009 kehtinud PankrS § 44 lg 3, mille kohaselt 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.

Lisaks tuleks pankrotiseadust täiendada selliselt, et puuduks vajadus reguleerida pandipidaja õigusi pankrotimenetluses analoogia korras täitemenetluse seadustikuga. Pankrotiseadust tuleks täiendada regulatsiooniga, mille kohaselt kui asjaõigusliku tagatisõigusega pandipidaja kinnistusraamatusse kantud õigus loetakse PankrS § 139 lg 2 ja 4 alusel lõppenuks, on tal õigus nõuda hüvitist sarnaselt TMS §-des 176 lg 1 ja 108 lg 2 sätestatuga ning tema nõuet kajastatakse jaotusettepanekus.

Kavandatav muudatus omab kokkupuudet PS §-st 12 tuleneva võrdsuspõhimõttega, mille kohaselt võrdsed tuleb kohelda võrdselt ja ebavõrdsed ebavõrdselt²²⁸ ja omandipõhiõigusega PS § 32 kohaselt.

13.9. Välisriigid, mille regulatsioone on analüüsitud

Analüüsitud on Soome ja Saksamaa regulatsioone.

13.10. Mõjude eelanalüüs²²⁹

Tabelis 13 on kokkuvõtvalt esitatud asjaõigusliku tagatisõigusega pandipidaja õiguste muutmisega kaasnevad muudatused koos mõjuvaldkonna, sihtrühma ja analüüsi tulemusel selgunud mõju olulisusega.

Tabel 13. Kavandatud muudatusest puudutatud mõjuvaldkonnad ja sihtrühmad

Muudatus	Mõju valdkond	Sihtrühmad	Mõju olulisus
Asjaõigusliku tagatisõigusega pandipidaja õiguste tagamine	Sotsiaalne mõju: võrdne kohtlemine, omandipõhiõigus Majanduslik mõju: mõju ettevõtluskeskkonnale ja ettevõtetele	Asjaõigusliku tagatisõigusega pandipidajad Pankrotivõlausaldajad	Väheoluline

Kavandatav muudatus: Asjaõigusliku tagatisõigusega pandipidaja õiguste tagamine

Praktikas on probleeme tekitanud küsimus, kuidas peaks pandipidaja isiklikuks võlgnikuks mitteoleva tagatise andja pankrotimenetluses maksma panema enda 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 jaotusettepanekus.

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

²²⁸ Madis Ernits, Eesti Vabariigi Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne, 2017, § 12 p 15. Kättesaadav: <http://www.pohiseadus.ee/index.php?sid=1&ptid=17&p=12>.

²²⁹ Mõjude hindamise aluseks on Vabariigi Valitsuse poolt kinnitatud mõjude hindamise metoodika ja hea õigusloome ja normitehnika eeskiri (HÕNTE, vastu võetud 22.12.2011 nr 180; RT I, 29.12.2011, 228).

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 ebavõrdset. 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 enda varalisi õigusi. Viimane on seotud ka **omandipõhiõiguse** teostamisega.²³⁰

Mõju ulatus on keskmine, tuues kaasa teatud muudatusi sihtrühma käitumises, aga mitte suuri kohanemiskulusi. Ka kehtiva regulatsiooni puhul on kohtu praktikas analoogia korras püütud jõuda sama tulemuseni (RKTkm 21.10.2010, 3-2-1-98-10). Samuti on taoline regulatsioon varasemalt kehtinud. Mõju avaldumise sagedus on väike. Pankrot on harva esinev olukord ja veel harvem on see, kui pankrotti läheb pandipidaja isiklikuks võlgnikuks mitteolev tagatise andja. Täpsed andmed puuduvad, aga hinnanguliselt on sihtrühma suurus väike. Võrreldav grupp on kõik pandipidajad. 01.01.2018 seisuga on Kinnistusraamatusse kantud 81 843 hüpoteeki.²³¹ Lisanduvad veel potentsiaalsed muud pandipidajad. Kõikide pandipidajate kohta on aastas hinnanguliselt vaid 114 pankrotimenetlust, mis hõlmavad pandieseme realiseerimist.²³² Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk on väike, sest negatiivsed mõjud vaid asjaõigusliku tagatisõigusega pandipidajale puuduvad. Kokkuvõttes ei oma muudatus vaid asjaõigusliku tagatisõigusega pandipidajale olulist mõju.

Sihtrühm II: Pankrotivõlausaldajad

Muudatusel on pankrotivõlausaldajatele **majanduslik mõju** seoses nende nõuete pankrotimenetluses rahuldamise määraga. Kui pandieseme tulemist on võimalik maksta hüvitist ka asjaõigusliku tagatisõigusega pandipidajale tema õiguse kaotamise eest, jääb selle võrra teistele pankrotivõlausaldajatel, kes seisavad järjekorras tagapool, vähem.

Mõju ulatus on väike, sest sihtrühma käitumises erilisi muutusi ei toimu. Mõju avaldumise sagedus on väike, sest pankrot on harva esinev olukord, millega võlausaldajad ei puutu igapäevaselt kokku. Sihtrühma suurus väike kuni keskmine. Kõikidest pankrotivõlausaldajatest puutuvad asjaõigusliku tagatisõigusega pandipidajaga seotud pankrotimenetlustega kokku vähesed. Üleüldse moodustavad pandieseme realiseerimisega seotud pankrotimenetlused kõikidest pankrotimenetlustest 19% (joonis 3). See hõlmab nii isikliku nõudega kui ilma selleta pandipidajad. Seega asjaõigusliku tagatisõigusega pandipidajaga seotud pankrotimenetlusi on veelgi vähem. Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk on väike. Kuigi teised pankrotivõlausaldajad saavad asjaõigusliku tagatisõigusega pandipidajale makstava hüvitise võrra vähem rahuldust oma nõuetele, ei saa öelda, et see on neile negatiivne mõju. Hüvitis kuulubki sellele asjaõigusliku tagatisõigusega pandipidajale ja teistel võlausaldajatel pole sellele õigust. Kokkuvõttes ei kaasne muudatusega pankrotivõlausaldajatele olulist mõju.

²³⁰ 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>.

²³¹ 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.

²³² Justiitsministeeriumi maksejõuetuse andmekorje aastate 2015-2017 osas.

Väljatöötamiskavatsus

Muudatusega kaasneva mõju olulisus: Vabariigi Valitsuse poolt kinnitatud mõjude hindamise metoodika ja HÕNTE § 1 lg 1 p 7 ja § 46 alusel ei ole tegemist olulise mõjuga muudatusega ja seda ei ole vaja täiendavalt analüüsida.

14. Võlgniku kaasaaitamiskohustuse tagamine ja enese mittesüüstamise privileeg

14.1. Kehtiv regulatsioon

Kehtiva õiguse kohaselt on võlgnikul pankrotimenetluses kaasaaitamiskohustus. Halduril on õigus saada võlgnikult vajalikku teavet ja dokumente, eelkõige võlgniku vara ja kohustuste kohta; viibida võlgniku valduses oleva maatulundus- 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 suurusel 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 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 2 ja 3).

Kriminaal- ja väärteomenetlustes kehtib enese mittesüüstamise privileeg (PS § 22 lg 3, KrMS²³³ §-d 34 lg 1 p 1, 66 lg 3, 71 ja 72). Kedagi ei tohi sundida tunnistama iseenda või oma lähedaste 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 alane ja ülene 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 oleva 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 vaimulik; kaitsjal ja notaril, kui seaduses ei ole sätestatud teisiti; tervishoiutöötajal ja farmatseutil isiku päritolusse, kunstlikku viljastamisse, perekonnanasse 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 eesmärgiks 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.

Kehtiv õigus ei reguleeri võlgniku õigust enese mittesüüstamise privileegile pankrotimenetluses.

²³³ Kriminaalmenetluse seadustik¹ (KrMS) - RT I 2003, 27, 166; RT I, 31.05.2018, 22.

14.2. Probleemi kirjeldus ja selle tekke põhjus

Ühelt poolt on võlgnikul kohustus abistada pankrotimenetluses haldurit tema ülesannete täitmisel ja anda haldurile teavet, mida ta vajab. Teiselt poolt on võlgnikul õigus keelduda selliste ütluste andmisest, mida võidakse kasutada tema vastu kriminaal- või väärteomenetluses. Ütlustest võib keelduda ka võlgniku lähedane isik või muu isik, kellel on kohustus hoida ameti- või kutsesaladust.

Kuna pankrotimenetluses on vältimatult vaja koguda teavet, siis läheb teabe andmisest keeldumine vastuolule pankrotimenetluse olemuse ja eesmärgiga. Riigikohus on analüüsinud taolist olukorda ja leidnud, et kui isik saab riigisisese 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 möönab, et sellist sätet ei pruugi õiguskorras olla ning tegemist võib olla põhiseadusliku vastuoluga. Lisaks ei saa kolleegiumi hinnangul võlgniku vannet vara ja võlgade õigsuse kohta samastada võlgniku kui menetlusosalise vande all ülekuulamisega, mistõttu ei kohaldu siinkohal ka menetlusosalise vande all ülekuulamise sätteid.²³⁴ Seega seisneb probleem eelkõige selles, et puudub regulatsioon, mis välistaks pankrotimenetluse käigus kogutud teabe kasutamise kriminaal- või väärteomenetluses.

14.3. Sihtrühm

Sihtrühmaks on isikud ja nende lähedased isikud, kellel on kohustus aidata kaasa ja anda teavet pankrotimenetluse läbiviimisel ning kellel on samal ajal õigus tugineda enese mittesüüstamise privileegile.

14.4. Eesmärk ja saavutatava olukorra kirjeldus

Eesmärgiks on saavutada olukord, kus pankrotimenetluse läbiviimiseks on võimalik saada vajalikku teavet ja samal ajal tagada, et ei tekiks vastuolu enese mittesüüstamise privileegiga.

14.5. Seotud strateegiad ja arengukavad

Maksejõuetusõiguse revisjon on nii Justiitsministeeriumi tööplaanis kui ka Vabariigi Valitsuse 2016-2017. aasta tegevusprogrammis.²³⁵

14.6. Tehtud uuringud

P. Kriibi, S. Liin. Maksejõuetuse revisjoni lähteülesande projekt. Tallinn, 2016. Kättesaadav: https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/maksejouetusoiguse_revisjoni_lahteulesanne_loplik_13.06.2016.pdf.

S. Liin. Analüüs-kontseptsioon, maksejõuetu juriidilise isiku juhatuse liikme kohustused ja vastutus, 2017. (Lisa 5)

14.7. Kaalutud võimalikud lahendused

Justiitsministeerium on kaalunud erinevaid lahendusi. Olemasoleva regulatsiooni säilitamine ei ole piisav, kuivõrd eelkirjeldatud Riigikohtu seisukohast tulenevalt oleks võimalik, tuginedes enese mittesüüstamise

²³⁴ RKTkm 14.10.2015, 3-2-1-103-15, p 15.

²³⁵ Valitsuse tegevusprogramm 2016-2019. Kättesaadav: <https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/elfinder/analyygid/2008/pankrotiraugemiseanalyyis080318.pdf>.

privileegile, jätta haldurile esitamata olulist teavet ja seeläbi takistada pankrotimenetluse eesmärkide saavutamist. Ühelt poolt on pankrotimenetluse aluseks informatsiooni saamise õigus. Teiselt poolt tuleb tagada isikutele enese mittesüstamise õigus. Selleks, et mõlemad oleksid võimalikud üheaegselt, on vaja selgelt välistada pankrotimenetluses kogutud teabe kasutamine kriminaal- ja väärteomenetluses. Seetõttu oleks sobivaim lahendus täiendada kehtivat regulatsiooni kaasaaitamiskohustuse tagamisega.

14.8. Kavandatava regulatsiooni kirjeldus ja selle põhiseaduse, Euroopa Liidu ja muu rahvusvahelise õigusega määratletud raamid

Kavandatava regulatsiooni kohaselt nähakse ette, et teabe või vande andmise kohustuse täitmiseks pankrotimenetluses antud selgitusi ei saa kasutada isiku vastu kriminaal- ja väärteomenetluses ilma isiku vastava nõusolekuta. Sellega saab vältida ka Riigikohtu lahendis vihjatud põhiseadusliku vastuolu küsimuse tõusetumist.²³⁶ Ohukohaks on, kuidas sisuliselt tagada, et andmeid päriselt süü- või väärteomenetluses ei kasutataks.

Kavandatav muudatus omab kokkupuudet põhiõigusega ennast mitte süüstada (PS § 22 lg 3) ja Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiviga nr 2016/343, mis käsitleb nii õigust vaikida kui õigust ennast mitte süüstada sõnaselgelt süütuse presumptsiooni oluliste aspektidena (põhjenduspunktid 24–32).

14.9. Välisriigid, mille regulatsioone on analüüsitud

Analüüsitud on Saksamaa regulatsiooni.

14.10. Mõjude eelanalüüs²³⁷

Tabelis 15 on kokkuvõtvalt esitatud võlgniku kaasaaitamiskohustuse tagamise ja enese mittesüstamise privileegi muutmise kaasnivad muudatused koos mõjuvaldkonna, sihtrühma ja analüüsi tulemusel selgunud mõju olulisusega.

Tabel 14. Kavandatud muudatusest puudutatud mõjuvaldkonnad ja sihtrühmad

Muudatus	Mõju valdkond	Sihtrühmad	Mõju olulisus
Võlgniku kaasaaitamiskohustuse tagamine	Mõju riigi julgeolekule: inimeste õigused kriminaalmenetluses	Võlgnik ja võlgniku lähedased isikud	Väheoluline
	Mõju riigiasutuste korraldusele: põhiülesannete täitmise võimekus	Pankrotimenetluse organid	
	Mõju majandusele: ettevõtluskeskkond ja ettevõtete tegevus	Ettevõtluskeskkond	

Kavandatav muudatus: Võlgniku kaasaaitamiskohustuse tagamine

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

²³⁶ RKTkm 14.10.2015, 3-2-1-103-15, p 11 jj; S. Liin. Analüüs-kontseptsioon, maksejõuetu juriidilise isiku juhatuse liikme kohustused ja vastutus, 2017, lk 30.

²³⁷ Mõjude hindamise aluseks on Vabariigi Valitsuse poolt kinnitatud mõjude hindamise metoodika ja hea õigusloome ja normitehnika eeskiri (HÖNTE, vastu võetud 22.12.2011 nr 180; RT I, 29.12.2011, 228).

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.

Mõju ulatus on keskmine, kuivõrd eelduslikult peavad sihtrühma kuuluvad isikud oma käitumist mõnevõrra muutma, kuid ei tohiks olla olulisi kohanemiskursusi. Mõju avaldumise sagedus on väike, kuna pankrot on harva esinev olukord ning sellega seoses ei tohiks sihtrühma kuuluvad isikud sageli eelkirjeldatud konflikti ette sattuda. Sihtrühma suurus on väike. Kõikidest füüsilistest isikutest omavad pankrotiasjadega kokkupuudet vähesed. 2017. aastal esitati hinnanguliselt vaid 600 pankrotiavaldust.²³⁸ Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk on väike kuni keskmine, kuivõrd sihtrühma kuuluvad isikud võivad karta info andmist kriminaal- või väärteomenetluse hirmus, aga teisalt tagab kavandatud muudatus just sellise info kriminaal- ja väärteomenetlusesse mitte sattumise. Kuna mõju avaldumise sagedus, sihtrühm ja ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk on pigem väikesed, puudub ühiskonna tasandil kokkuvõttes sihtrühmale oluline mõju.

Sihtrühm II: Pankrotimenetluse organid

Pankrotimenetluse organid on haldurid, kohus, potentsiaalselt tulevane maksejõuetusinstituut. Muudatusel on sihtrühmale mõju seoses **riigiasutuste korralduse** ja **põhiülesannete täitmise võimekusega**. Teabe saamise õigus ja võimalus on pankrotimenetluse organite töö ja põhiülesannete täitmise üheks oluliseks aluseks. Muudatusega muutuks teabe saamine nende jaoks lihtsamaks.

Mõju ulatus on keskmine, kuivõrd sihtrühma kuuluvad organid peaksid teatud juhtudel varasemast paremini infot saama. Eeldatavasti ei kaasne aga kohanemiskursusi. Mõju avaldumise sagedus on pigem keskmine. Andmed puuduvad, kui paljudel juhtudel jätavad võlgnikud ja nende lähedased isikud infot andmata tuginedes enese mittesüstamise privileegile. Eelduslikult võib seda pankrotimenetluse organite töös ette tulla regulaarselt, aga mitte igapäevaselt. Sihtrühma suurus on väike. Kõikidest õiguskaitseorganitest puutub pankrotimenetlustega tihedalt kokku 77 pankrotihaldurit, 18/19 maksejõuetusele spetsialiseerunud kohtunikku ja potentsiaalselt maksejõuetusinstituuti loomisel veel 4-5 ametnikku, kokku u 100 isikut. Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk on väike, sest pankrotimenetluse organitele kaasnevad mõjud on pigem positiivset laadi, võimaldades neil varasemast hõlpsamini infot koguda. Kokkuvõttes ei ole muudatusel pankrotimenetluse organitele siiski oluline mõju, kuivõrd sihtrühm on väga väike ja taolisi asju vähe. Lisaks ei muutu sisuliselt ka pankrotimenetluse organite töö ning riske neile ei kaasne.

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.

Mõju ulatus on väike, kuivõrd teiste ettevõtete käitumises ei kaasne muudatusega mingeid muutusi. Mõju avaldumise sagedus on väike, kuna enamik ettevõtteid puutub pankrotiga harva kokku. Sihtrühm on suur, hõlmates kogu ettevõtluskeskkonda. Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk on väike, kuivõrd mõjud ettevõtluskeskkonnale on pigem positiivsed. Kuigi sihtrühm on suur, on muudatuse mõjud

²³⁸ Justiitsministeeriumi maksejõuetuse andmekorje aastate 2015-2017 osas.

Väljatöötamiskavatsus

sihtrühmale väga harva esinevad ning mõju ulatus väike, mistõttu kokkuvõttes ei ole muudatusel ettevõtluskeskkonnale olulist mõju.

Muudatusega kaasneva mõju olulisus: Vabariigi Valitsuse poolt kinnitatud mõjude hindamise metoodika ja HÕNTE § 1 lg 1 p 7 ja § 46 alusel ei ole tegemist olulise mõjuga muudatusega ja seda ei ole vaja täiendavalt analüüsida.

15. Pärandvara pankrot

15.1. Kehtiv regulatsioon

Pärandvara pankrotimenetluse õigusliku raamistiku loovad koosmõjus kaks õigusakti – pärimisseadus ja pankrotiseadus. Pärija vastutust pärandvaral lasuvate kohustuste eest reguleerib pärimisseadus ning üksikud pankrotiseaduse sätted puudutavad peamiselt menetlusosaliste ringi laiendamist pärandvara pankrotimenetluse korral. Kehtivas õiguses on sätestatud vaid see, et võlgniku surma korral võib pankrotiavalduse tema vara suhtes esitada ka võlgniku pärija, testamenditäitja või pärandi hooldaja, mil avaldust käsitletakse võlgniku pankrotiavaldusena (PankrS § 9 lõige 2), ning ette on nähtud, et kui pankrotiavaldust soovitakse esitada pärandvara suhtes, saab pankrotihoiatuse esitada pärijale, testamenditäitjale või pärandi hooldajale (PankrS § 10 lõige 31).

15.2. Probleemi kirjeldus ja selle tekke põhjus

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 osas 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 puudumisest tingitud kitsaskohad. Erireeglite puudulikkus tekitab probleeme juba pankrotimenetluse põhimõistete juures nagu maksejõuetus, pankrotivõlgnik ja pankrotivõlausaldaja.

Pärandvara pankrotimenetlusi viiakse täna läbi olukorras, kus kehtivas õiguses ette nähtud reeglid ei ole üheselt selged. Seadusandluse ebaselgus tekitab omakorda tõlgendamisraskusi ja -erinevusi, mis viib probleemideni rakendamisel ja tähendab ebaühtlast praktikat.

15.3. Sihtrühm

Viimaste aastate vältel on füüsiliste isikute pankrotimenetluste hulk suurenenud, 2017. aastal moodustasid füüsiliste isikute suhtes läbiviidavad menetlused 76% kõikidest pankrotimenetlustest. See viitab omakorda ka võimalikule füüsiliste isikute pärandvara suhtes läbiviidatavate pankrotimenetluste arvu suurenemisele, mis tähendab suhteliselt laia isikute ringi, keda efektiivset pärandvara pankrotimenetlust toetav normistik võiks puudutada.

Sihtrühmaks on kõik isikud, kes on õiguslikult maksejõuetu pärandvaraga seotud (eelkõige pärijad, aga ka pärandvara hooldajad, testamenditäitjad, võlausaldajad jt), täiendavalt isikud, kellel on puutumus pärandvara pankrotimenetlusega (kohtunikud, pankrotihaldurid, notarid jt), kuivõrd muudatustega püütakse luua olukord, kus on selge, milline on seadusandlik regulatsioon ja menetlus, mis pärandvara maksejõuetuse olukorras kohaldub. Sellisest õiguselgemast ja –kindlamast olukorrast võidavad ka isikud, kes on seotud sellise isiku, kelle pankrotivara on maksejõuetu, pärimismenetlusega.

15.4. Eesmärk ja saavutatava olukorra kirjeldus

Eesmärgiks on luua täpsem regulatsioon pärandvara pankrotimenetluse puhuks, võttes arvesse kõnesoleva menetluse spetsiifikat. Muudatustega soovitakse ette näha selge, läbipaistev ja tõhus pärandvara pankrotimenetluse õiguslik raamistik.

15.5. Seotud strateegiad ja arengukavad

Maksejõuetusõiguse revisjon on nii Justiitsministeeriumi tööplaanis kui ka Vabariigi Valitsuse 2016-2017. aasta tegevusprogrammis.²³⁹

15.6. Tehtud uuringud

P. Kriibi, S. Liin. Maksejõuetuse revisjoni lähteülesande projekt. Tallinn, 2016. Kättesaadav: https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/maksejouetusoiguse_revisjoni_lahteulesanne_loplik_13.06.2016.pdf.

S. Liin. Analüüs-kontseptsioon, pärandvara pankrot, 2017. (Lisa 6)

T. Tõnisson. Pärandvara pankrotimenetlus. Magistritöö, Tallinn, Tartu Ülikool, 2014. Kättesaadav: http://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/43008/tonisson_ma_2014.pdf.

15.7. Kaalutud võimalikud lahendused

Justiitsministeerium on kaalunud erinevaid alternatiivseid lahendusi. Esimese lahendusena käsitlesime kehtiva regulatsiooni säilitamist koosmõjus selle parema rakendamisega. Sellisel juhul regulatsiooni muudatusi ei tehtaks, kuid võimalik oleks kehtiva normistiku parem rakendamine. Justiitsministeerium on analüüsi tulemusel jõudnud järeldusele, et kõnesolev lahendus ei annaks soovitud tulemusi. Kehtiva seadusandluse säilimisel muudatusteta ei ole võimalik lahendada tõstatatud probleeme, kuna vaid parema rakendamisega ei ole võimalik ületada dubleerivast iseloomust tulenevaid ja eriregulatsiooni puudumisest tingitud kitsaskohti, kuivõrd see ei tagaks selgust, milline regulatsioon kohaldub ja kuidas käituda raamistiku lünkadega, säilitades praeguse olukorra, kus puudub ühetaoline tõlgendamis- ja rakendamispunkt.

Teise lahendusena pakub Justiitsministeerium välja uue regulatsiooni kehtestamise. Sellisel lahendusel oleks omakorda kaks võimalust – olukord, kus on tegemist maksejõuetu pärandvaraga, lahendatakse kas pärimisseaduse või pankrotiseaduse alusel. Alusnormistik, mille pinnalt täiendavat regulatsiooni kehtestada, on mõlema seaduse puhul olemas.

Käsitledes maksejõuetu pärandvaraga seotud küsimuste ammendava lahendamise võimalikkust pärimismenetluses, analüüsisime kas ei võiks loobuda pankrotimenetluse läbiviimisest ja lahendada maksejõuetu pärandvara küsimusi pärimisseaduses, kus on juba täna olemas sätted nii pärandvara koosseisu kindlaksmääramiseks, võlausaldajate väljaselgitamiseks kui ka nõuete rahuldamise järjekorra kohta. Analüüsides pärimisseaduse menetluslikke puudujääke seoses maksejõuetu pärandvaraga, keskendudes sealjuures vaidlustamisele, tagasivõitmisele ja täiendavatele kaitsemehhanismidele, jõudis Justiitsministeerium seisukohale, et pärimismenetluse regulatsioon on põhjendatud olukorras, kus vara on võlausaldajate nõuete rahuldamiseks piisavalt. Kuigi eesmärgid on mõlemas menetluses peaaegu kattuvad, kesksed ülesanded väga sarnased, on menetlus ise mõnevõrra erinev ja menetluses osalejatele pakutavad tagatised ei ole võrdväärsed. Olukorras, kus vahendeid on piiratult ja pärandvarast ei piisa kõikide kohustuste täitmiseks, tekitades võlausaldajate nõuete vahel konflikti, ei ole praegu kehtivas pärimisseaduse normistikus standard võlausaldajate kaitseks piisav. Maksejõuetu pärandvara kontekstis ei tohiks Justiitsministeeriumi hinnangul pankrotimenetluse läbiviimisest loobuda ja ebapiisava pärandvara küsimusi lahendada pärimisseaduses.

Seega oleme jõudnud seisukohale, et kuivõrd pärimisseaduses ette nähtud menetlus ei ole oluliste muudatuste siseseviimisega piisav selleks, et viia maksejõuetu pärandvara suhtes menetlus läbi kehtivate pärimisõiguslike reeglite alusel, tuleks pärandvara pankrotimenetluse eeskirjad viia pankrotiseadusesse, kuhu maksejõuetu pärandvara osas läbiviidav menetlus ka oma olemuselt paremini sobib ja kus on juba

²³⁹

täna olemas vastav mehhanism, mille kohandamine ja täiendamine ei vaja regulatsiooni süstemaatilist muutmist.

15.8. Kavandatava regulatsiooni kirjeldus ja selle põhiseaduse, Euroopa Liidu ja muu rahvusvahelise õigusega määratletud raamid

Muudatustega kaotatakse maksejõuetu pärandvara suhtes kohalduv dubleeriv õiguslik raamistik ja pankrotiseadusesse viiakse sisse pärandvara pankrotimenetluse eriregulatsioon, sealhulgas näiteks seoses järgneva: pankrotiseaduse põhiterminoloogia, füüsilisest isikust pankrotivõlgniku kohta käivate sätete kohaldamise võimalikkus pärandvara pankrotimenetluses, pärija menetluslik positsioon, pärija vastutus pärandvara pankrotimenetluse korral, pankrotivõlgniku surm pankrotimenetluse kestel, pärandvarast tehtavate väljamaksete järjekord. Selleks, et tehtud ettepanekut uue regulatsiooni kehtestamiseks realiseerida, tuleb lisaks erireeglistiku loomisele pankrotiseadusesse teha muudatused ka teistesse relevantsetesse õigusaktidesse, eelkõige pärimisseadusesse.

Euroopa Liidu tasandil on kaks kõnesoleva teemaga puutumust omavat rahvusvahelise eraõigusega tegelevat määrust:

- Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2015/848, 20. mai 2015, maksejõuetusmenetluse kohta (uuesti sõnastatud); ja
- Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 650/2012, 4. juuli 2012, mis käsitleb kohtualluvust, kohaldatavat õigust ning otsuste tunnustamist ja täitmist, ametlike dokumentide vastuvõtmist ja täitmist pärimisasjades ning Euroopa pärimistunnistuse loomist.

Lisaks on Euroopa Liidu institutsioonides menetluses Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv, milles käsitletakse ennetava restruktureerimise raamistikke, uue võimaluse andmist ning restruktureerimise, maksejõuetuse ja maksekohustustest vabastamise menetluste tõhususe suurendamise meetmeid ning millega muudetakse direktiivi 2012/30/EL.

Olenemata puutumusest pärimis- ja maksejõuetusõigusega, ei käsitle kõnesolevad Euroopa Liidu instrumendid ega muud rahvusvahelised õigusaktid (sh õigusabilepingud Venemaa ja Ukrainaga) riigisest pärandvara pankrotimenetlust.

15.9. Välisriigid, mille regulatsioone on analüüsitud

Analüüsitud on eelkõige Saksamaa seadusandlust, kohtpraktikat ja õiguskirjandust, kuid käsitletud on ka Austria, Šveitsi, Rootsi, Soome, Prantsusmaa, Itaalia, Hollandi, Suurbritannia, Läti, Leedu, Poola, regulatsioone.

15.10. Mõjude eelanalüüs²⁴⁰

Tabelis 16 on kokkuvõtvalt esitatud pärandvara pankroti regulatsiooniga kaasnevad muudatused koos mõjuvaldkonna, sihtrühma ja analüüsi tulemusel selgunud mõju olulisusega.

Tabel 15. Kavandatud muudatusest puudutatud mõjuvaldkonnad ja sihtrühmad

Muudatus	Mõju valdkond	Sihtrühmad	Mõju olulisus
Pärandvara pankrotimenetluse eriregulatsiooni loomine	Majanduslik mõju: mõju ettevõtluskeskkonnale, ettevõtjate tegevusele ning leibkondadele, mõju halduskoormusele	Pärijad Testamenditäitjad Pärandvara hooldajad Pankrotivõlausaldajad Notarid	Väheoluline

²⁴⁰ Mõjude hindamise aluseks on Vabariigi Valitsuse poolt kinnitatud mõjude hindamise metoodika ja hea õigusloome ja normitehnika eeskiri (HÕNTE, vastu võetud 22.12.2011 nr 180; RT I, 29.12.2011, 228).

Mõju	riigiasutuste	Pankrotihaldurid
korraldusele:	kohtute	Kohtunikud
	ülesanded ja töökorraldus	

Kavandatav muudatus: pärandvara pankrotimenetluse eriregulatsiooni loomine

Kehtivas õiguses puudub selge, läbipaistev ja tõhus pärandvara pankrotimenetluse regulatsioon. Pärimis- ja pankrotimenetluse kohatine paralleelsus ja maksejõuetu pärandavara suhtes läbiviidava pankrotimenetluse puhul selle eripäraga mitte arvestamine tekitab tõlgendamiskasutusi ja -erinevusi, mis viib probleemideni rakendamisel ja tähendab ebaühtlast praktikat. Muudatuste eesmärgiks on kaotada maksejõuetu pärandvara suhtes kohalduv dubleeriv õiguslik raamistik ja viia pankrotiseadusesse sisse 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-l ja 2017. aastal 21 korral. Pärandavara 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, pärandavara hooldajate ja testamenditajatega, kes on seotud nende isikute pärimismenetlustega, kes surevad pankrotimenetluse ajal.

Statistikaameti andmetel²⁴¹ registreeriti aastatel 2008-2017 aastas keskmiselt umbes 15 500 surma. Arvestades 2015.-2017. aasta statistikat pärandvara pankrotimenetluste algatamiseks esitatud avalduste kohta (pärijate, pärandvara hooldajate, testamenditajate, võlausaldajate²⁴² poolt) ja nende isikute, kes menetluse ajal on surnud, pankrotimenetluste arvu, 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 märkimisväärsed muudatusi, pärijate kohustused ei muutu (nt säilib neil pankrotiavalduse esitamise kohustus, kui tegemist on maksejõuetu pärandvaraga). Muudatustega tuuakse suurem selgus õiguslikku olukorda, see aitab pärijatel paremini mõista oma õigusi ja kohustusi, tuues suuremat õiguskindlust maksejõuetu pärandvaraga seotud isikute jaoks, 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 pigem väikeseks lugeda. Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk on väike, regulatsiooni selgusel on pärijatele positiivne mõju.

²⁴¹ Kättesaadav: <https://www.stat.ee/34268>

²⁴² 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.

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 kaitse ja tasakaalu, muuhulgas 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 on seda selgelt toetav. Neid võib demotiveerida pankrotiavalduse esitamine ja menetluses osalemine, kui pankrotivõlgniku vara on üle läinud teisele isikule. Muudatused peaksid tagama, et (pankroti)võlgniku surm ei taksita võlausaldajatel oma huvide kaitsmist ja võimalust oma nõudeid rahuldada 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 arvu ja sellest tulenevat mõju avaldumise väikest sagedust, võib sihtrühma pigem väikeseks lugeda. Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk on väike, regulatsiooni selgusel on pankrotivõlausaldajatele positiivne mõju.

Muudatustega kaasnev mõju on sihtrühmale on 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 riigiasutuste korraldusega**.

Mõju ulatus on väike, kuivõrd sihtrühma käitumises ei oodata märkimisväärsed muudatusi, regulatsiooni ei tooda sisse 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 eelpool 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 astmes 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 praeguses pärimisseaduse §-s 142 lõikes 1 nimetatud nõuded rahuldada pankrotimenetluses.

Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk on väike, kuna muudatus on positiivse iseloomuga. Testamenditäitjatele, pärandvara hooldajatele, notaritele, pankrotihalduritele, kohtunikele peaks menetlus kokkuvõttes selgemaks ja ettearvatumaks muutuma.

Kokkuvõttes ei oma muudatus sihtrühmale olulist mõju.

Muudatusega kaasneva mõju olulisus: Vabariigi Valitsuse poolt kinnitatud mõjude hindamise meetodika ja HÕNTE § 1 lg 1 p 7 ja § 46 alusel ei ole sihtrühma jaoks tegemist olulise mõjuga muudatusega ja seda ei ole vaja täiendavalt analüüsida.

Lisad:

1. Lisa 1 – K. Madisson. Pankrotiseaduse osaline kontseptsioon: maksejõuetusinstituut ja üldsätted, 2017.



K. Madisson,
kontseptsioon_0.pdf

2. Lisa 2 – M. Agarmaa. Maksejõuetusõiguse revisjon. Pankrotiavalduse esitamine, pankrotimenetluse raugemine, pankroti välja kuulutamine ja tagajärjed, pankrotivara moodustamine, pankrotivara valitsemine, 2018.



Mari Agarmaa
analüüs-kontseptsic

3. Lisa 3 – 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.



Kersti Kerstna-Vaks
analüüs-kontseptsic

4. Lisa 4 – T. Saarma. Nõuded pankrotimenetluses. Analüüs-kontseptsioon 15.12.2017.



Toomas Saarma Toomas Saarma Toomas Saarma Toomas Saarma Toomas Saarma
analüüs-kontseptsic analüüs-kontseptsic analüüs-kontseptsic analüüs-kontseptsic analüüs-kontseptsic

5. Lisa 5 – S. Liin. Analüüs-kontseptsioon, maksejõuetu juriidilise isiku juhatuse liikme kohustused ja vastutus, 2017.



Susann Liin
analüüs-kontseptsic

6. Lisa 6 – S. Liin. Analüüs-kontseptsioon, pärandvara pankrot, 2017.



Susann Liin
analüüs-kontseptsic

7. Lisa 7 - S. Liin. Analüüs-kontseptsioon, kontsernide maksejõuetus, 2017.



Susann Liin Susann Liin
analüüs-kontseptsic analüüs-kontseptsic

8. Lisa 8 - S. Liin. Analüüs-kontseptsioon, pankrotivara koosseisu erijuhud ja ühisvara, 2017.



Susann Liin
analüüs-kontseptsic

9. Lisa 9 - S. Liin. Analüüs-kontseptsioon, piiriülene maksejõuetusmenetlus, 2017.

Väljatöötamiskavatsus



Susann Liin
analüüs-kontseptsic

10. Lisa 10 – T. Ermel. Pankrotiseadus 11 ja 12 peatükk, analüüs, Tallinn, 2017.



Tanel Ermel
analüüs-kontseptsic

11. Lisa 11 – M. Varusk. Pankrotivara müük, väljamaksed pankrotivarast, pankrotimenetluse lõppemine ja tagajärjed, 2017.



Merike Varusk
analüüs-kontseptsic

12. K. Padu. Maksejõuetuse revisjon. Laenude allutamise regulatsioon, 2018.



Allutatud laenude
analüüs.pdf