



Euroopa Liit  
Euroopa struktuuri-  
ja investeerimisfondid



Eesti  
tuleviku heaks

## **EESTI MAKSEJÕUETUSMENETLUSTE EFEKTIIVSEMAKS MUUTMISE VÕIMALUSTE ANALÜÜS**

### **Lõppraporti lühikokkuvõte**

Anto Kasak

Tarmo Peterson

Toomas Saarma

Kersti Kerstna-Vaks

Peeter Viirsalu

Annemari Õunpuu

Käesolev analüüs viidi läbi Riigikantselei strateegiabüroo tellimusel ja seda rahastati ühtekuuluvusfondide 2014-2020 rakenduskava prioriteetse suuna 12 „Haldusvõimekus“ meetmest 12.2 „Poliitikakujundamise kvaliteedi arendamine“. Projekti algataja oli Justiitsministeerium

## KASUTATUD LÜHENDID

<b>ABI</b>	Ameerika Pankrotiinstituut (American Bankruptcy Institute)
<b>Hollandi seaduseelnõu</b>	Seaduseelnõu, mis näeb Hollandis ette uue saneerimismenetluse liigi (hollandi keeles wet homologatie onderhands akkoord ehk WHOA; inglise keeles Court Confirmation of extrajudicial restructuring plans ehk CERP) ja millega muudetakse ka Hollandi pankrotiseadust.
<b>InsO</b>	Saksamaa pankrotiseadus
<b>USA Ch 11</b>	USA pankrotikoodeksi 11. ptk
<b>Direktiiv</b>	Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. juuni 2019. aasta direktiiv (EL) 2019/1023, mis käsitleb ennetava saneerimise raamistikke, võlgadest vabastamist ja äritegevuse keeldu ning saneerimise, maksejõuetuse ja võlgadest vabastamise menetluste tõhususe suurendamise meetmeid, ning millega muudetakse direktiivi (EL) 2017/1132.
<b>WB raport</b>	Maailmapanga analüüs Eesti saneerimiseaduse ja pankrotiseaduse muutmise kohta „World Bank Group. Estonia. Preventive Restructurings. Technical Note“, July 2019.
<b>WB suunised</b>	Maailmapanga suunised maksejõuetuse süsteemide kohta Leroy, Anne-Marie; Grandolini, Gloria M. „Principles and Guidelines for Effective Insolvency and Creditor Rights Systems.“ The World Bank Group. Washington, D.C, 2016.
<b>UNCITRAL suunised</b>	UNCITRAL suunis maksejõuetusõiguse kohta „United Nations Commission on International Trade Law. Legislative Guide of Insolvency Law. New York, 2005“.
<b>Revisjoni lähteülesanne</b>	Maksejõuetusõiguse revisjoni lähteülesanne. 13.06.2016(P.Kriibi, S.Liin)
<b>ELI analüüs</b>	Euroopa Õigusinstituudi analüüs saneerimismenetluste kohta „Instrument of the European Law Institute. Rescue of Business in Insolvency Law. Viin 2017.“
<b>EIR</b>	Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus (EL) 2015/848, 20. mai 2015, maksejõuetusmenetluse kohta (uuesti sõnastatud)
<b>Skandinaavia-Balti suunised</b>	Skandinaavia-Balti maksejõuetusõiguse ekspertide grupi poolt välja töötatud suunised „Nordic-Baltic Recommendations on Insolvency Law. Nordic-Baltic Insolvency Network. 2016“
<b>RKTK</b>	Riigikohtu tsiviilkolleegium
<b>RKTKo</b>	Riigikohtu tsiviilkolleegiumi otsus
<b>RKTKm</b>	Riigikohtu tsiviilkolleegiumi määrus
<b>RKHK</b>	Riigikohtu halduskolleegium
<b>EVKS</b>	Eesti väärtpaberite keskregistri seadus
<b>HasMS</b>	hasartmänguseadus
<b>HLÜS</b>	hoiu-laenuühistute seadus
<b>IFS</b>	investeeringufondide seadus

<b>MERAS</b>	makseasutuste ja e-raha asutuste seadus
<b>KAVS</b>	krediidiandjate ja -vahendajate seadus
<b>KAS</b>	krediidiasutuste seadus
<b>KindITS</b>	kindlustustegevuse seadus
<b>SanS</b>	saneerimisseadus
<b>PankrS</b>	pankrotiseadus
<b>TsMS</b>	tsiviilkohtumenetluse seadustik
<b>VPTS</b>	väärtpaberituru seadus
<b>VÕVS</b>	võlgade ümberkujundamise ja võlakaitse seadus
<b>VÜM</b>	võlgade ümberkujundamise menetlus
<b>VÜkava</b>	võlgade ümberkujundamise kava
<b>KVM</b>	kohustustest vabastamise menetlus
<b>FI</b>	füüsiline isik
<b>FIE</b>	füüsilisest isikust ettevõtja
<b>KPK</b>	Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koda
<b>IP</b>	maksejõuetusmenetlustes tegutsevate haldurite ja nõustajate ingl. k ühisnimetaja „ <i>insolvency practitioner</i> “ lühend

## SISSEJUHATUS JA ÜLEVAADE ANALÜÜSIST

### Sissejuhatus

Käesolev analüüs on koostatud Riigikantselei hanke nr 217045 „Eesti maksejõuetusmenetluste efektiivsemaks muutmise võimaluste analüüs“ alusel. Analüüsi eesmärk on hinnata Eesti saneerimisalast ja füüsiliste isikute kohustustest vabastamist käsitlevat õigusraamistikku, selle toimimist praktikas ja viise Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. juuni 2019. aasta direktiivi (EL) 2019/1023 (**Direktiiv**), mis käsitleb ennetava saneerimise raamistikke, võlgadest vabastamist ja äritegevuse keeldu ning saneerimise, maksejõuetuse ja võlgadest vabastamise menetluste tõhususe suurendamise meetmeid, ning millega muudetakse direktiivi (EL) 2017/1132, ülevõtmiseks. Direktiivi eesmärk on kõrvaldada erinevused liikmesriikide õiguste ja menetluste vahel, mis käsitlevad ennetavat saneerimist, pankrotti, füüsilisest isikust võlgniku kohustustest vabastamist ja äritegevuse keeldu. Analüüsi koostas töörühm koosseisus Kersti Kerstna-Vaks, Annemari Õunpuu, Toomas Saarma, Anto Kasak, Tarmo Peterson ja Peeter Viirsalu. Töörühma nõustas prof. Paul Varul.

Koostatud Direktiivi analüüs on tihedalt seotud käimasoleva maksejõuetusõiguse revisjoniga. Maksejõuetusõiguse revisjoni viib läbi Justiitsministeerium Euroopa Liidu Euroopa Sotsiaalfondi projekti „Õiguse revisjon“ raames, mille II etapi raames toimub saneerimismenetluse revisjon (edaspidi revisjon). Revisjoni eesmärgiks on tõsta Eesti maksejõuetuse konkurentsivõime vähemalt OECD-riikide keskmiste hulka. Analüüsi tulemusena leidis kinnitust, et 2008.a lõpus jõustunud saneerimisseadus (**Sans**) vajab revideerimist nii Direktiivist tulenevate nõuete ülevõtmiseks kui selleks, et menetlus vastaks paremini praktika vajadustele. Praktikas on saneerimismenetluste kasutamine jäänud väheseks või on seda tehtud valel põhjustel (näiteks pankrotimenetluse edasilükkamiseks).

Saneerimisavaldusi on aastatel 2009 – 2019 esitatud järgmiselt<sup>1</sup>:

2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
94	51	23	16	9	10	21	16	12	28	37

Ka füüsilised isikud ei ole pankrotimenetluse kõrval harjunud oma võlaprobleeme lahendama alternatiivse, võlgade ümberkujundamise menetluse kaudu.

Võlgade ümberkujundamise menetluse avaldusi on aastatel 2011- 2019 esitatud järgmiselt:

2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
50	27	31	27	31	44	51	63	50

Töörühma eesmärgiks analüüsi läbiviimisel oli välja pakkuda parimad võimalikud lahendused Eesti õiguse parendamiseks ning maksejõuetusmenetluse efektiivsemaks muutmiseks lähtudes Direktiivist ning Maailmapanga (**WB**) raportist Eesti kohta ja sellele laekunud tagasisidest, siseriiklikust kohtupraktikast, aga ka kõigist muudest asjakohastest materjalidest ning parimast praktikast nagu näiteks **INSOL** Europe poolt Direktiivi kohta antud juhendmaterjalid (Guidance Note), European Law Institute Instrument of the European Law Institute (**ELI**) ja **UNCITRAL** Legislative Guide on Insolvency Law, aga ka siseriiklikest arvamusest nagu näiteks **Annemari Õunpuu analüüs** 2017 aastast Justiitsministeeriumile ja **Anto Kasaku** poolt koostatud Tartu Ülikooli arvamus Direktiivi kohta. Ühtlasi on töörühma arvamuse koostamisel kasutatud teoseid rahvusvaheliselt tunnustatud teadlastelt, sh prof Stephan Madaus, prof Reinhard Bork, prof Kristin van Zwieten, prof Bob Wessels, prof Tomas Richter, prof Paul Omar, prof Gerard McCormack ja prof Paul Varul, Analüüsi koostamisel lähtus töörühm pakkumuskutses toodud analüüsiküsimustest ning tõstatas ka ise nii kehtivatest õigusaktidest, kohtupraktikast, Direktiivist, Maailmapanga raportist, revisjoni alusdokumentidest jm materjalidest tulenevaid uurimisküsimusi. Töörühm viis läbi intervjuud erinevate huvigruppide esindajate ning ekspertidega, mille tulemused kaasati käesolevasse analüüsi. Samuti analüüsis töörühm märkimisväärses ulatuses võrdlusriikide praktikat.

Analüüsi tulemusena on valminud hinnang õigusaktide sobivuse, piisavuse ja parendamise võimaluste kohta. Lähtuvalt õigusraamistikust ja võrdlusallikatena kasutatud riikide (eelkõige Saksa, Soome,

<sup>1</sup> Kinnitatud ja täidetud saneerimiskavade arvu osas töörühmal statistika puudub.

Holland, Leedu, Suurbritannia, aga ka USA jt) materjalidest, aga ka asjakohasest kohtupraktikast esitab töörühm analüüsi tulemusena (vajadusel alternatiivsed) lahendus- ja muudatusettepanekud saneerimisseaduse ja teiste relevantsete õigusaktide muutmiseks koos mõjuanalüüsiga.

Töögrupp juhib tähelepanu, et analüüsi koostamise ajal puhkenud COVID-19 pandeemia ning selle järelmid on oluliselt mõjutanud ka käesoleva analüüsi puhul mõjuhindangute andmist. Pandeemia tulemusena on märkimisväärselt halvenenud majanduskeskkond, mis omakorda avaldab otsest mõju ka maksejõuetusmenetluste arvule ja iseloomule, tingides vahepealsel ajal üldmise vajaduse reageerida seadusandlikul baasil kiiresti drastiliselt muutunud majandusolukorrale. COVID-19 pandeemia mõju on suure tõenäosusega kutsunud esile globaalsed muudatused majanduse struktuuris ja tsiviilkäibes osalejate käitumises. Töörühm leiab, et käesolevas analüüsis tehtud ettepanekud kehtiva õiguse muutmiseks on ka COVID-19 pandeemia mõjude valguses relevantsete ja põhjendatud, kuna muudatusettepanekute üldiseks eesmärgiks on saneerimismenetluse laialdasema kasutamise soodustamine läbi selle efektiivsemaks muutmise. Samas on COVID-19 pandeemia mõjul oluliselt muutunud majandussuhete ja -olukorra valguses märkimisväärselt raskendatud muudatusettepanekute mõjude hindamine. Töörühma hinnangul on saneerimisseaduse ja teiste seaduste konkreetsete muudatusettepanekute väljatöötamise käigus vajalik nimetatud muudatusettepanekute mõjude täiendav hindamine, kuna seadusemuudatuse väljatöötamise ajaks on majandusolukord eelduslikult rohkem selginenud võrrelduna käesoleva analüüsi koostamise ajaga.

## Ülevaade analüüsist

Alljärgnevalt toob töörühm esile analüüsi peamised teemablokid ning nende raames kerkinud sõlmküsimuste osas tehtud olulisemad järeldused ja ettepanekud.

**Saneerimise mõju nõuetele.** Antud teemabloki raames on keskse tähendusega küsimus, millist mõju omab saneerimismenetlus nõuetele. Seda on analüüsitud teema „*Saneerimismenetluse mõju nõuetele*“ all. Peamiste järeldustena saab välja tuua, et töörühm ei pea vajalikuks võimaldada saneerimise käigus ümber kujundada tulevikus tekkivaid nõudeid, mille osas ei olnud tehingut sõlmitud või mis ei olnud muul õiguslikul alusel tekkinud enne saneerimisavalduse esitamist. Samas on põhjendatud kestvuslepingute lõpetamise õiguse sätestamine seaduses. Eraldi on analüüsitud liisinglepingutega, pandiga tagatud nõuetega, nõuete asendamist juriidilise isiku osa või aktsiaga, asjaõiguslike nõuetega ning regressinõuetega seonduvat. Leitud on, et saneerimisseaduses tuleb sätestada õigus saneerimiskava muutmiseks nii enne kava kinnitamiseks esitamist kui ka pärast kava kinnitamiseks esitamist. Samuti näha ette kava kohtule kinnitamiseks esitamise tähtaja pikendamise võimalus.

Eraldiseisvaks küsimuseks on **pandipidaja õiguste** regulatsioon saneerimisseaduses. Töörühma hinnangul välistab võlausaldajate õiguste riive, sh pandipidaja õiguste riive, üldine „võlausaldajate parimate huvide test“, mille kohaselt ei tohi ükski eriarvamusel olev võlausaldaja olla saneerimiskava kohaselt halvemas seisus kui ta oleks pankrotimenetluses kehtiva nõuete rahuldamisjärkude korral. Samuti tagab võlausaldajate õiguste kaitse raha aegväärtuse arvestamise kohustuse, st kohus peab võlausaldaja õiguste riive tuvastamisel võtma arvesse ka raha väärtuse muutust ajas. Samuti tagab pandipidaja õiguste kaitse võlausaldajate rühmitamine lähtuvalt sellest, kas tegemist on tagatud või tagamata nõudega võlausaldajaga, milline rühmitamise alus peaks seaduse kohaselt olema kohustuslik. Pandiga tagatud nõude ümberkujundamisel tuleks ette näha täiendav regulatsioon juhtumiks, kui pandiga tagatud nõue on sissenõutavaks muutunud juba enne saneerimismenetluse algatamist, millisel juhul tuleks analoogselt kohaldada PankrS § 182 kaitsetsätteid. Detailsemad piiranguid pandiga tagatud nõuete ümberkujundamisele (sarnaselt teatud teiste riikidega, nt Soomega) ei ole töörühma hinnangul vaja seaduses ette näha.

Omaette küsimuseks on asjaõiguslikud realiseerimisnõuded, mille osas töörühma liikmete seisukohad erinevad. Ühest küljest leitakse, et selliseid nõudeid ei saa analoogselt võlgade ümberkujundamise menetlusega ümber kujundada ka saneerimismenetluses võttes arvesse, et asjaõiguslikke realiseerimisnõudeid ei mõjuta ka võlgniku pankroti väljakuulutamise. Samas tuleb arvesse võtta, et Direktiiv võimaldab liikmesriigil peatada täitmismeetmed ka siis, kui tegemist on kolmandast isikust tagatise andjaga. Sellise õiguse andmine teenib eesmärgi võimaldada ettevõtjal asjaõiguslikku realiseerimisõigust omava isikuga läbirääkimisi pidada, et leida lahendus saneerimiseks vajaliku tagatise määri vältimiseks. Ka kehtiv õigus ei erista täitemenetluste peatamise osas seda, kas täitemenetluse alustanud isikul on võlaõiguslik nõue ettevõtja või kolmanda isiku vastu. Valikukohaks on küsimus, kas lisaks täitemenetlustele peaks vastav õigus hõlmama ka muid täitemeetmeid. Teisest

küljest on asunud seisukohale, et pandipidaja asjaõiguslikku realiseerimisõigust võib saneerimiskavaga piirata, juhul kui see on vajalik eduka saneerimismenetluse läbiviimiseks, mis osutub kõigile kasulikumaks, kuid tasudes pandipidajale hüvitist realiseerimisõiguse piiramise eest. Selline asjaõigusliku pandiõiguse piiramine võib olla põhjendatud, kui pandiese on hädavajalik saneerimismenetluse läbiviimiseks ning tingimusel, et eduka saneerimismenetluse läbiviimisel saavad kõikide huvid paremini kaitstud. Lisaks on töörühm tõstatanud küsimuse, kas oleks vajalik ka kolmandast isikust tagatise andjate (ettevõtja kohustusi taganud käendajad, garantii andjad, kolmandast isikust tagatise andjad) suhtes täitemeetmete peatamine.

**Saneerimismenetluste kasutamise võimalused.** Antud teemablokk seondub saneerimismenetluse kättesaadavuse, atraktiivsuse ja efektiivsuse küsimustega. Töörühm analüüsis nn „*pre-pack*“ menetluste rakendamise võimalusi ja põhjendatust Eesti õiguses ning järeldas, et *pre-pack* menetluste eripärasid ning sellega kaasneva võivaid probleeme arvestades tuleks moodustada eraldi töörühm, mis analüüsiks täiendavalt, kas, kuidas ja millal oleks Eesti valmis rakendama *pre-pack* menetlust. Teema „*Juurdepääs saneerimismenetlusele ja algatamise tingimused*“ all on tehtud ettepanek võlausaldajale saneerimismenetluse algatamise õiguse andmiseks ning leitud, et võlgniku poolt esitatava saneerimisavalduse teabehulk võiks olla senisest suurem. Samuti on leitud, et vajalik on mitteametlike kohtuväliste ümberkorraldamissuuniste ja juhiste vastuvõtmine. Olulise muudatusena on leitud, et vajalik oleks välja töötada regulatsioon, mis võimaldaks püsivalt maksejõuetu isiku saneerimist pankrotimenetluse sees; töörühm tegi sellise võimaliku regulatsiooni põhiliste punktide osas ka omad ettepanekud. Töörühm ei asunud seejuures toetama püsivalt maksejõuetu isiku suhtes saneerimismenetluse läbiviimise võimaldamist saneerimisseaduse raames. Teema „*Kohtu kaasamise ulatus saneerimismenetluse läbiviimiseks*“ raames jõudis töörühm järeldusele, et puudub vajadus täna kehtivat kohtu rolli saneerimismenetluses oluliselt suurendada või vähendada. Töörühm ei pidanud põhjendatuks kitsendada kohtu rolli seoses saneerimiskavade vastuvõtmisega — endiselt on põhjendatud lahendus, et kohus kinnitab kõik saneerimiskavad. Küll leiti, et kohtu roll vajab suurendamist saneerimiskavade esitamise tähtaegade määramisel ja saneerimiskava muutmise võimaldamisel. Teema „*Saneerimisavalduse varasema esitamise motiveerimise võimalused*“ raames leiti, et saneerimismenetluse efektiivsemaks muutmiseks ning saneerimisavalduste varasema esitamise motiveerimiseks on vajalik tagada juurdepääs varajase hoiatamise vahenditele ning esitati ka ettepanekud, millised need vahendid võiksid olla ning kuidas võiksid need olla kättesaadavad.

Töörühm on analüüsi raames asunud seisukohale, et nn „*debtor in possession*“ (**DIP**) põhimõtte peab säilitama, kuid see vajab täpsustamist. „*Konkreetsete täitemeetmete peatamise*“ teema all on töörühma ettepanek säilitada täitemenetluste peatamine automaatselt kohalduva üldise meetmena, mis rakendub saneerimismenetluse algatamisel igakordselt ning muude meetmete peatamine jätta valikuliseks. Muud täitemeetmete (kohtumenetlused, kohtuvälised vaidlusorganid, pandiõiguste realiseerimine väljaspool täitemenetlust, muud lepingulised instrumendid) puhul on töögrupi hinnangul mõistlik rakendada valikulist lähenemist, s.o need kuuluksid peatamisele igakordselt eraldi ettevõtja poolt taotlemisel ning konkreetsete võlausaldaja suhtes. Täiendavalt on analüüsitud täitemenetluses kohaldatud arestide ja hagi tagamise abinõude tühistamist, tasaarvestuse lubamist saneerimismenetluses, täitemeetmete peatamist esialgse õiguskaitse vormis ning piiranguid võlgniku kohustuse täitmisele. Teema „*Konkreetsete täitemeetmete peatamise tagajärjed*“ all on analüüsitud, milline peaks olema täitemeetmete peatamise mõju *ipso facto* klauslite kehtivusele ning võlausaldaja õigusele lõpetada võlgniku rikkumistele tuginevalt lepinguid ja keelduda omapoolset kohustuste täitmisest. Kehtiv saneerimisseadus sisaldab juba *ipso facto* klauslite regulatsiooni, kuid Direktiiviga kooskõla tagamiseks tuleb saneerimisseadusse laiendada *ipso facto* klausleid, mille rakendatavuse lubatavust saneerimismenetlus mõjutab. Töörühm leiab, et üheltpoolt Direktiiviga kooskõla tagamiseks, kuid teisalt siseriikliku õiguste tõhustamiseks tuleb saneerimismenetluses piirata võlausaldaja õigust lõpetada võlgniku majandustegevuse jätkamise seisukohalt olulisi lepinguid tuginevalt rikkumistele, mis on aset leidnud enne saneerimismenetluse algatamist. Samuti on põhjendatud piirata võlausaldaja õigust keelduda sellistele rikkumistele tuginevalt omapoolsete kohustuste täitmisest. Selliste piirangute seadmine peab olema aga proportsionaalne ja üldjuhul piirduda ainult lepingutega, mille täitmise jätkumine on võlgniku majandustegevuse jätkamise seisukohalt kriitilise tähtsusega. Seejuures tuleb võlausaldajatele ette näha adekvaatsed kaitsemehhanismid. Miinimumina tuleb anda võlausaldaja õigus taotleda kohtult nõusolekut lepingu lõpetamiseks või omapoolsete kohustuste täitmisest keeldumiseks. Tehtud on ettepanek pankrotiseaduses ja täitemenetluse seaduses sätestatud tagasivõitmise tähtaegade peatamiseks saneerimisavalduse esitamisest arvates.

**Saneerimiskavad.** Saneerimiskavasid puudutav analüüs on saneerimismenetluse efektiivsuse seisukohast keskse tähendusega. Direktiivi ning siseriikliku õiguse analüüsi tulemusena on töörühm teinud mitmeid olulisi ettepanekuid kehtiva õiguse muutmiseks ja seeläbi saneerimismenetluse tõhustamiseks. Teema „*Saneerimiskava sisu*“ all on töörühm teinud mh ettepaneku võlausaldajate rühmade moodustamise regulatsiooni muutmiseks vastavalt Direktiivis sätestatule, sh sätestada võlausaldajate rühmade moodustamine, mille järgi kohustuslik oleks moodustada eraldi rühmad tagatud ja tagamata võlausaldajatest ning omakapitali omanikest. Samuti tuleb töörühma ettepaneku kohaselt sätestada saneerimiskavas võlausaldajate parimate huvide test ja raha aegväärtusega arvestamise kohustus. „*Saneerimiskava vastuvõtmise*“ teema all on tehtud ettepanek muuta saneerimisseadust selliselt, et saneerimisnõustaja teeb võlausaldajate parima huvide testi raames kindlaks, kui suures ulatuses on pandipidaja nõue tagatud nõue ning millises ulatuses on pandipidaja nõue tagamata nõue. Saneerimiskava vastuvõtmisel osaleb pandipidaja tagatud nõuete rühmas ainult ulatuses, millega pandipidaja võlaõiguslik nõue on tagatud ning ülejäänud tagamata osas hääletab pandipidaja tagamata nõuete rühmas. Võlausaldajatele või saneerimisnõustajale (eraldiseisvalt) saneerimiskava esitamise õigust ei ole peetud vajalikuks. Antud on soovitus täpsustada saneerimisseadust, määratledes *expressis verbis* võlausaldajate parimate huvide test. „*Rühmade ülese kohustamise*“ teema all on tehtud ettepanek rakendada rühmade üle kohustamist kasutades võttes aluseks „*Fairness test*“, ja „*Relative Priority Rule*“. Nimetatud reeglid on põhjalikumalt lahti kirjutatud vastavates peatükkides. Direktiivis kohustuslikuna ettenähtud rühmadeülene kohustamine asendab hetkel kehtiva seaduse vastuvõtmata saneerimiskava kinnitamise menetluse, mis on aeganõudev, kulukas ning ei ole rahvusvaheliselt tunnustatud. Rühmadeülene kohustamine ei ole menetlus omaette, vaid reegel, millistel juhtudel võib lugeda saneerimiskava vastuvõetuks, kui mõni rühm on hääletanud saneerimiskava vastu. Direktiivi peatükis „*Omakapitali omanikud*“ antakse selge juhised, et võlgniku omanikud, kellel ei ole võlaõiguslikku nõuet võlgnikku vastu, ei tohi takistada reeglitele vastava saneerimiskava vastuvõtmist. Seega osanikud, kes kaasatakse saneerimismenetlusse juhul kui saneerimismeetmena kujundatakse võlausaldaja nõue ümber osaluseks, ei tohi takistada saneerimismenetluse läbiviimist, kui saneerimiskava vastab eelpool viidatud reeglitele. Direktiivi nõude täitmiseks tuleb võlaõigusliku nõudeta omanikele moodustada omaette rühm ning viidatud rühma mittenõustumisel saneerimiskavaga, loetakse saneerimiskava vastuvõetuks rühmaülese kohustamise reeglite järgi, tingimusel et saneerimiskava vastab eelpool viidatud testidele. „*Töötajate*“ osas ei pidanud töörühm vajalikuks lähenemispõhimõtet muuta — töötajate nõudeid ei saneerita. Töötajaid puudutavad muudatusettepanekud lähtuvad Direktiivi regulatsioonist ning kannavad endas eesmärki töötajaid saneerimisprotsessis rohkem informeerida. „*Kohtu või haldusasutuse poolse hindamise*“ teema raames analüüsis töörühm ja tegi ettepanekuid seoses eksperdi määramise õigusliku raamistiku ning eksperdi pädevuse ja tasustamise küsimustega. Kui kehtiva õiguse järgi ei ole kohus eksperdi määramisel vaba ja tal on kohustus määrata kaks eksperti üksnes juhul, kui kohus võtab menetlusse ettevõtja avalduse vastuvõtmata saneerimiskava kinnitamiseks (SanS § 30 lg 2), siis lähtudes Direktiivi nõuetest tulenevalt teeb töögrupp ettepaneku muuta kogu eksperdi määramise kontseptsiooni tervikuna. Seejuures saab kohus eksperdi määramisel lähtuda eelkõige tsiviilkohtumenetluse seadustiku eksperdi määramise üldsätetest. Säilitada on vaja erisätteid eksperdi kvalifikatsiooni (SanS § 31) ja tasustamise (SanS § 33) osas koos asjakohaste täiendustega. Eksperdi määramine on alati seotud kuludega, mistõttu tuleb tähelepanu pöörata eksperdi tasu ja kulutuste hüvitamise korrale, mis osas teeb töögrupp ettepanekuid kehtiva korra muutmiseks. Nimetatud muudatus tuleneb ühtlasi vajadusest kehtiva vastuvõtmata saneerimiskava kinnitamise regulatsiooni kooskõlla viimisest Direktiivist tuleneva rühmaülese kohustamise põhimõttega. Seega asendatakse vastuvõtmata saneerimiskava regulatsioon rühmaülese kohustamise põhimõttega, mis on kooskõlas rahvusvaheliste suuniste ning Direktiiviga. Teema „*Saneerimiskavade tagajärjed*“ all on tehtud ettepanek täiendada Euroopa Parlamendi ja Nõukogu 20. mai 2015. a määruse nr 2015/848 maksejõuetusmenetluse kohta (EIR) lisas A fikseeritud menetluste nimekirja Eesti „*Saneerimismenetlusega*“. Antud muudatus on vajalik rahvusvahelise elemendiga saneerimismenetluste efektiivsemaks muutmiseks, kuivõrd käesoleval hetkel erinevalt pankrotimenetlusest (pankrotimenetlus on fikseeritud EIR lisas A) on saneerimismenetluse tunnustamiseks ja täitmiseks EU liikmesriikides vajalik vastav eraldiseisev tunnustamise ja täitmise menetlus. Juhul, kui täiendada EIR lisa A saneerimismenetlusega, siis allub saneerimismenetlus EU liikmesriikides automaatsele tunnustamisele ja täitmisele vastavalt EIR regulatsioonile. „*Edasikaebuste*“ teema all on analüüsitud kaebuste kiire lahendamise võimalusi ning tehtud ettepanekud seoses siseriikliku õiguse tõhustamisega läbi kaebeõiguste piiramise menetluslikele määrustele. Kohtupraktikas on oluliseks probleemiks saneerimiskava kinnitamise/kinnitamata jätmise määruse peale esitatud kaebuse läbivaatamise pikk tähtaeg, mis on praktikas muutunud oluliseks takistuseks saneerimismenetluste efektiivsele läbiviimisele ja põhjustavad ebakindlust seoses kava täitmiselega. Siseriiklik õigus ei pruugi olla Direktiiviga kooskõlas seetõttu, et puuduvad menetlustähtajad

kõrgematele kohtutele ja/või muud regulatsioonid, mis tagaksid kaebuste kiire läbivaatamise. Töögrupp on esitanud konkreetseid soovitusi kaebuste läbivaatamisega seotud probleemide lahendamiseks. Ettepanekud hõlmavad määruskaebuse esitamise eeldusi, menetlusosaliste ringi kui ka erinorme kaebuse läbivaatamiseks.

**Saneerimisega seotud tehingud ja nende kaitsmine.** Antud teemabloki alla käsitleti muuhulgas ka vahe- ja uue rahastamise kaitset ning ka juriidilise isiku juhatuse kohustusi. Teema „*Vahe- ja uue rahastamise kaitse*“ all tegi töörühm ettepaneku täiendada pankrotiseaduse tagasivõitmise regulatsiooni selliselt, et tagasi ei oleks võimalik võita vahe- ja uue rahastamise nõuetele vastavaid tehinguid. Samuti nähakse vahe- ja uuele rahastusele ette eelisjärjekord saneerimismenetlusele järgneda võivas pankrotimenetluses lugedes vahe- ja uue rahastamise nõuded PankrS § 146 lg 1 nimetatud väljamakseks. Seoses „*Muude saneerimisega seotud tehingute kaitsmise*“ teemaga tegi töörühm ettepaneku muuta pankrotiseaduse tagasivõitmise regulatsiooni lähtudes Direktiivis sätestatud saneerimisega seotud tehingute kaitsmise vajadusest. Olles analüüsinud Direktiivi artiklist 19 tulenevaid põhimõtteid, jõudis töörühm „*Juriidilise isiku juhtide kohustuste*“ teema raames järeldusele, et nimetatud põhimõtted on juba Eesti õiguskorras kehtestatud ning eraldi muudatuste sisseviimine ei ole vajalik.

**Füüsilisest isikus võlgniku kohustustest vabastamine.** Töörühma hinnangul on vaja täiustada ja muuta kehtivat maksejõuetussüsteemi füüsilise isiku ja FIE osas süsteemselt ja tervikuna. Kehtiv maksejõuetussüsteem ei ole füüsilisele isikule mõistetav, on liialt aeganõudev ja kulukas. Lisaks ei ole VÕVS-s sätestatud keerukate vormide ja menetlustoimingute tõttu kättesaadav – VÕVS ei täida seadusena oma eesmärki. Viidatud asjaolusid on kinnitanud ka intervjuud kohtunike, võlausaldajate esindajate, usaldusisikute ja teiste maksejõuetusõiguse praktikutega. Teema „*Õigus kasutada kohustustest vabastamise menetlust*“ on detailselt analüüsitud kohtueelse menetluse kohustusliku võlanõustamise aspekte, seejärel on analüüsitud kohtumenetlust nii võlgniku enda kui ka võlausaldaja avalduse alusel ning ka võlgade ümberkujundamise menetlust, pankrotimenetlust ja võlgadest vabastamise menetlust ning käsitletud veel ka muid menetluslike lahendusi ja ettepanekuid seaduste muutmiseks. Makseraskustesse sattunud FIE või FI aitamiseks tuleb üles ehitada võlanõustamise ja maksejõuetusnõustajate süsteem, mille läbimine maksejõuetusmenetluse eelselt on kohustuslik, tagamaks kiirem ja efektiivsem kohtumenetlus ning võlgadest vabanemine. Teema „*Võlgadest vabastamise periood*“ all on töörühm teinud ettepaneku lühendada kohustustestvabastamise perioodi viielt aastalt kolmele aastale, nähes samas ette ka erandid, mille kohaselt võib a) teatud juhtudel olla põhjendatud ka lühema kui kolme aasta pikkuse kohustustest vabastamise perioodi võimaldamine ning b) teatud juhtudel olla põhjendatud ka pikema perioodi kehtestamine (kuni üks aasta, kokku ei tohi ületada nelja aastat). Töörühm on teinud teema „*Äritegevuse keelu periood*“ all ettepaneku kaotada pankrotiseaduse kohaselt rakenduv automaatne ärikeeld, mis on juba seaduseelnõuna väljatöötatud ja esitatud Vabariigi Valitsusele heakskiitmiseks. Kui eelnõu vastu võetakse, tühistatakse automaatne ärikeeld ning puudub vajadus seaduse muutmiseks. Teema „*Majandustegevuses tekkinud võlgade ja isiklike võlgade menetluse konsolideerimine*“ raames on töörühm leidnud, et füüsilise isiku (FI) ja füüsilisest isikust ettevõtja (FIE) kohustuste läbivaatamine ja kohustustest vabastamise menetluse läbiviimine ühes menetluses on põhjendatud ja vajalik, seda ennekõike seetõttu, et nii FI kui ka FIE vastutavad oma kohustuste eest isiklikult ja kogu oma varaga.

**Saneerimis- ja kohustustest vabastamise menetluste tõhustamine.** Direktiivi nõuete täitmine maksejõuetusasjadele spetsialiseerumise osas täidetakse juriidiliste isikute maksejõuetusmenetluste osas kehtiva PankrS § 4 lg 2 muutmise kaudu maksejõuetusõiguse revisjoni I etapi tulemusena. Töörühma hinnangul on vajalik suurendada kohtunike koolitusmahtusid maksejõuetusõiguse valdkonnas, sh saneerimisõiguses, arvestades sellega kohtunike koolitusstrateegia ja koolitusprogrammide koostamisel. Tähelepanu tuleb pöörata ka kohtuametnike (kohtujuristide) koolitamisele. Kui rakenduvad töögrupi poolt välja pakutud füüsiliste isikute maksejõuetusmenetluste muudatused, tuleks kaaluda füüsiliste isikute maksejõuetusasjade kohtualluvuse koondamist samadesse maakohtutesse, kus menetletakse juriidiliste isikute maksejõuetusasu. Lisaks on oluline seoses saneerimismenetluse muutumisega avalikuks menetluseks sätestada menetluskohustuste kättetoimetamise ja teadete avaldamise regulatsiooni nii Ametlikes Teadeannetes kui ka e-toimiku kaudu ning lahendada seeläbi saneerimismenetluses esinevad menetluskohustuste kättetoimetamise probleemid (vt teema „*Kohtud ja haldusametused*“). Teema „*Saneerimisnõustaja ja võlgadest vabastamise menetluse nõustajad. Nõustajate järelevalve ja tasustamine*“ all on töörühm leidnud, et kehtiv õigus ei täida Direktiivi nõudeid saneerimisnõustaja kvalifikatsiooni ja koolituse osas, ega ka osas, mis nõuab, et saneerimisnõustajate sobivuskriteeriumid oleksid selged, läbipaistvad ja õigusalsed. Samuti puudub siseriiklikus õiguses saneerimisnõustajal kohustus deklareerida oma sõltumatust ja



huvide konflikti puudumist. Töögrupp ei pea probleemi lahenduseks halduri ja saneerimisnõustaja kutsete ühildamist. Lahenduseks võiks olla saneerimisnõustajana tegutseda soovivate isikute registri loomine Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koja juurde (eeskujuks riiklikult tunnustatud ekspertide register) ja selle kaudu nende tegevuse allutamine haldusjärelevalvele. Samuti on vajalik laiendada võlausaldajate õigusi taotleda kohtult saneerimisnõustaja vabastamist ja asendamist ja anda neile õigus kohtu poolt määratud nõustaja tasu ja kulude hüvitamise otsustuse vaidlustamiseks. Muuta tuleb ka füüsiliste isikute maksejõuetusmenetlustes osalevate nõustajate kvalifikatsiooninõudeid, koos kohustusega end registreerida. . Teema „*Elektrooniliste sidevahendite kasutamise*“ all on töörühm leidnud, et Direktiivi nõuetega võimaldada teha elektrooniliselt Direktiivis ettenähtud toiminguid, on siseriiklik õigus kooskõlas. Praktikas toimubki enamasti suhtlusest kohtu ja menetlusosaliste ning halduri/nõustaja ja menetlusosaliste vahel elektrooniliselt. Direktiiv ei reguleeri (kohtu)menetlusdokumentide kättetoimetamist. Samas on töörühm pidanud vajalikuks luua kompaktn e-lahendus maksejõuetusmenetluste läbiviimiseks, et tagada senisest efektiivsem infovahetus, menetluse läbipaistvus ning tagada menetlusosalistele parem ülevaade menetlusega seonduvast. Mõistlik oleks sama e-lahendusega siduda ka nõuete esitamine, saneerimiskava esitamine, võlausaldajatele teadete saatmine, vaidluste ja edasikaebuste esitamine.

Analüüsi valmimisel oli töörühmal võimalus konsulteerida ja mõtteid vahetada rahvusvaheliselt tunnustatud ekspertidega. Suured tänud Stephan Madaus, Rimvydas Norkus, Catarina Serra, Reinhard Bork, Michael Veder, Paul Omar ja Tuomas Hupli. Teie tähelepanekud ja targad mõtted olid töörühmale suureks abiks analüüsi valmimisel. Analüüsi koostamise raames viidi Eesti siseselt läbi intervjuud valdkonna ekspertide ja praktikutega. Autorid tänavad, et olite valmis oma aja ja teadmistega panustama: Toomas Talviste (kohtunik), Ülle Raag (kohtunik), Karin Sonntak (kohtunik), Ülle Ilves (Maksu –ja Tolliamet), Terje Kriiseman (Maksu- ja Tolliamet), Annely Paaps (Luminor pank), Marie Rosin (Eesti Võlausaldajate Liit), Tarvo Lindma (vandeadvokaat ja saneerimisnõustaja), Evely Eichhorst (Eesti Võlanõustajate Liit), Teele Talk- Kõdar (Eesti Võlanõustajate Liit), Ester Saag (Eesti Võlanõustajate Liit), Ülar Maapalu (Julianus Inkasso), Ly Mürsoo (pankrotihaldur ja usaldusisik), Mart Kuusk (jurist ja usaldusisik).