



Eesti Kohtunike Ühing

Pr Maris Lauri
justiitsminister
Justiitsministeerium
info@just.ee

Teie 09.03.2021 nr 8-1/1583

Meie 06.04.2021

Eesti Kohtunike Ühingu arvamus füüsilise isiku maksejõuetuse seaduse eelnõu kohta

Eesti Kohtunike Ühingule (EKOÜ) on Justiitsministeeriumi poolt saadetud arvamuse andmiseks füüsilise isiku maksejõuetuse seaduse eelnõu, mis on valminud maksejõuetusõiguse revisjoni II etapi raames ning käsitleb füüsilise isiku maksejõuetuse menetlusi ja saneerimismenetlust. EKOÜ tänab antud võimaluse eest. Kindlasti on füüsilise isiku maksejõuetuse seaduse (FIMS) eelnõu oluline samm maksejõuetusmenetluste kaasajastamisel. Saneerimisseadus selle praegusel kujul, samuti võlgade ümberkujundamise ja võlakaitse seadus (VÕVS) ei ole täitnud eesmärke, mis seadusandjal neid luues olid. Kahtlemata on maksejõuetusmenetluste üheks peamiseks probleemiks olnud see, et avaldus jõuab kohtusse liiga hilja. Eelnõu üritab seda probleemi ületada (mh ühtlustatud avalduse vormide abil), mis on idee tasandil õige eesmärk.

EKOÜ ei soovi kujundada seisukohta eelnõu koostajate üldisemate õiguspoliitiliste valikute osas (mh maksejõuetusmenetluste võimaldamise ja kohustustest vabanemise tingimused, võlgniku ja võlausaldaja huvide tasakaalustamine jms). Ühing keskendub käesolevas arvamusel eelkõige sellele, kuidas võiksid mõjutada kavandatavad seadusmuudatused kohtunike tööd ja kohtute töökoormust. EKOÜ-l on eelnõu ja selle seletuskirja osas järgmised tähelepanekud ja ettepanekud.

- Eelnõu **§ 4 lg 2** kordab tarbetult hagita menetluses niigi kehtivaid reegleid. Selline rõhutus FIMS-is võib asjatult julgustada avaldajat menetluses passiivsusele. Selge **regulatsioon võlgniku kohustuste kohta võlgade ümberkujundamise menetluses eelnõus seevastu sisuliselt puudub** (sätestatud on üksnes võlgniku teabe andmise kohustus (FIMS § 22)). FIMS § 4 lg-ga 2 samasisuline säte on küll ka pankrotiseaduse (PankrS) kehtivas § 3 lg-s 3, kuid FIMS-i alusel maksejõuetusmenetlust taotlevad isikud on eelduslikult piiratumate õigusteadmistega.
- FIMS § 6 lg 1 esimesest lausest tuleneb, et kohtumäärus, millega ümberkujundamiskava kinnitatakse või muudetakse, kehtib ja kuulub täitmisele alates avalikult teatavaks tegemisest (st on kohe kehtiv ja täitmisele kuuluv ega sõltu määruse jõustumisest). Sama lõike teise lause järgi oleks määrus, millega ümberkujundamiskava muudetakse, kehtiv ja täitmisele kuuluv alates jõustumisest. Selles osas on **FIMS § 6 lg 1 esimene ja teine lause omavahel vastuolus**.

- Eelnõu järgi sisalduvad füüsilise isiku maksejõuetusmenetluse avalduses edaspidi pankrotiavaldus, kohustustest vabastamise menetluse algatamise avaldus ja võlgade ümberkujundamise menetluse algatamise avaldus. FIMS § 17 lg 2 kohaselt jääb kohtu otsustada, kas maksejõuetusavalduse saamisel kuulutada välja pankrot ja algatada kohustuste vabastamise menetlus või algatada võlgade ümberkujundamise menetlus. **FIMS § 17 lg 3** järgi peab kohus menetlusliigi valikul arvestama võlgniku tahtega. Sätte selline **sõnastus on ebaõnnestunud**.

Igapäevase kohtupraktika põhjal saab väita, et isikud soovivad kohtult elatise tasumise kohustusest vabastamist, tahtlikult tekitatud kahju hüvitamise kohustusest vabastamist, trahvidest ja rahalistest karistustest vabastamist. Kuivõrd seadust kohaldab kohus ning maksejõuetusmenetluse avaldus vaadatakse läbi hagita menetluses, peaks kohtu kohustus menetlusliigi valikul olema seotud eelkõige seadusest tulenevate võimalustega ühte või teist liiki menetlust isikule pakkuda.

Seletuskirja järgi peaks FIMS § 17 lg 3 sätestatu tähendama, et kui võlgnik ei nõustu tema suhtes pankroti väljakuulutamise või võlgade ümberkujundamise või kohustusest vabastamise menetlusega, siis ei saa neid menetlusi võlgniku tahte vastaselt algatada (v.a kui maksejõuetusavalduse pankroti väljakuulutamiseks on esitanud võlausaldaja). Sätte sõnastust tuleks vastavalt seletuskirjas märgitule täpsustada.

- Kahtlemata on võlausaldajatel suurem lootus saada oma nõuded rahuldatud menetluses, mis kulgeb kiirelt. Samas on **ebavajalik ja -mõistlik FIMS § 12 lg-s 2 sätestatud kohtu kohustus** lahendada avalduse menetluse võtmine seitsme päeva jooksul nõuetekohase avalduse saamisest. EKoÜ hinnangul tuleks võimalusel üldse vältida kohtule mingite toimingute tegemiseks absoluutsete (kindel päevade arv) tähtaegade kehtestamist. Kohtud on kindlasti teadlikud vajadusest menetleda maksejõuetusavaldusi põhjendamatute viivitusteta, kuid ühe või teise menetlustoimingu tegemine ette antud (äärmiselt lühikese) tähtaja jooksul ei saa olla eesmärk omaette.

Igal juhul on FIMS § 12 lg-st 2 tulenev **7-päevane tähtaeg ebamõistlikult lühike**. Seletuskirjas toodud paralleel kehiva VÕVS § 15 lg-ga 3 ei ole kohane, kuna nimetatud kahe sätte sisu on tegelikult erinev, samuti on oluliselt erinevad VÕVS-i ja FIMS-i alusel esitatavate avalduste sisu- ja vorminõuded (lisaks ei ole eelnõu põhjal üheselt selge, kas maksejõuetusavaldus peab vastama tsiviilkohtumenetluse seadustiku (TsMS), FIMS-i või mõlema nimetatud õigusakti nõuetele). Seitsmest nädalapäevast kaks on puhkepäevad, seega peab kohus lahendama avalduse sisuliselt viie päevaga. Selle aja jooksul peab kohus FIMS § 14 kohaselt saama usaldusisiku(te)lt nõusoleku ning lg 6 kohaselt ka võlgniku arvamuse usaldusisiku kandidaadi kohta. Selle teostatavus praktikas on väga keeruline ning enne usaldusisikute nimekirja loomist (vt ka eelnõu § 69) pigem võimatu. Samaväärselt on praktikas ebareaalne FIMS § 14 lg-s 11 sätestatud võimalus avalduse saamisest 10 päeva jooksul pankrot välja kuulutada ja kohustustest vabastamise menetlus algatada. EKoÜ arvates on oluline, et kohus teeks just menetluse algusfaasis piisavalt informeeritud ja kaalutletud otsustused, sh avalduse menetluse võtmise ja menetluse liigi

osas. See võimaldaks kokkuvõttes avalduse kiiremat ja väiksemate kuludega menetlust (nii võlgniku kui riigi jaoks).

Tuleb rõhutada, et eelnõu kohaselt ei pea võlgnik esitama koos maksejõuetusavaldusega täpset vara ja võlgade nimekirja, seda hakkab § 14 lg 12 kohaselt koostama alles usaldusisik. Seega peaks kohtunik eelnõus kavandatu järgi ilma korrektse vara ja kohustuste nimekirjata otsustama pankroti välja kuulutamise või pankroti välja kuulutamise ja kohustustest vabastamise menetluse algatamise, kuna võlgnik on sellise taotluse esitanud (ning FIMS § 17 lg 3 kohaselt peab kohus võlgniku tahtega arvestama). Eelnõu seletuskirjas on korduvalt esile toodud, et kohustustest vabastamise menetlus on mõeldud ausale ja koostöövalmidusega võlgnikule. Kohtul ei ole vähemalt üldjuhul võimalik kümne päevaga veenduda, kas võlgnik on aus ja orienteeritud kohtuga konstruktiivseks koostööks. Samuti ei ole kohtul võimalik ülalkirjeldatud lühikeste tähtaegade jooksul veenduda, kas võlgniku kohustused on sellised, millest seaduse kohaselt on üldse võimalik vabaneda.

- **FIMS § 11 lg 3 on jäänud piisava täpsusega reguleerimata tagajärg**, mis saabub siis, kui võlausaldaja maksejõuetusavalduse korral võlgnik jätab teavitamata oma soovist kohustustest vabastamise menetluse algatamiseks. Praktikas on tavaline, et kohtud menetlevad võlgnike pankrotiavaldusi korduvalt, kuna võlgnikud mõtlevad hiljem ümber ja Riigikohtu praktikast tulenevalt ei ole mingeid takistusi avaldusi korduvalt menetleda. Arvestades, et füüsilistest isikutest võlgnike pankrotimenetlused on valdavalt rahatud, kulub riigi vahenditest sellistele menetlustele asjatult ressursi. Ka eelnõu on jätnud selle probleemi lahendamata.
- Arvestades maksejõuetusmenetluste häbimärgistavat iseloomu, peaks kaaluma **FIMS § 14 lg-s 13 sätestatu**, mille kohaselt avaldab kohus väljaandes Ametlikud Teadaanded (AT) teate maksejõuetusavalduse läbivaatamise kohta, otstarbekust. Äriühingute puhul ei tulene PankrS § 17 lg-st 2 kohtule kohustust avaldada teadet pankrotiavalduse läbivaatamise aja ja koha kohta. Puudub mõistlik põhjus füüsilisi isikuid teistmoodi kohelda. Eelnõu seletuskirja kohaselt avaldatakse teade usaldusisiku nimetamise kohta ning tuuakse paralleel pankrotimenetluses ajutise halduri nimetamisega. Pankrotiseaduses puudub säte, et ajutise halduri nimetamise kohta AT-s teade avaldatakse. Teate avaldamise eesmärk on PankrS § 21 tulenevalt käsutuskeelu teatavakstegemine. Eelnõu § 16 seletuskirja kohaselt annab usaldusisik koos vara- ja kohustuste nimekirjaga kohtule ka hinnangu, milline menetlus algatada ning ei ole välistatud olukord, et menetlust ei peagi algatama. Sel juhul oleks ennatlik ka FIMS § 14 lg 13 teate avaldamine ning võlgniku ja võlausaldajate huvide kaitsmiseks peaks piisama FIMS § 17 lg-s 4 nimetatud teatest AT-s maksejõuetusavalduse läbivaatamise kohta.
- **FIMS § 23 lg-s 3** sisalduva alternatiivi (kohus või usaldusisik) vajadus jääb ebaselgeks. Sättes nimetatud võlausaldaja seisukoha adressaat võiks alati olla usaldusisik.
- Eelnõuga on kavandatud **usaldusisiku kutse** põhjalik reguleerimine. See on oluline samm õiges suunas. Kohtupraktikas on sobiva usaldusisiku leidmine olnud siiani peaaegu võimatu ning sageli on kohus sunnitud panema usaldusisiku ülesanded isikutele, kelle hakkamasaamises veendumus puudub.

Ilmselt vähendaks usaldusisiku teenuse kvaliteedi tõstmine pikemas ajalisel perspektiivis mõnevõrra kohtute töökoormust, nagu seda eelnõu koostajad seletuskirjast nähtuvalt ka prognoosivad. Samas on eelnõu §-ga 69 ette üleminekuaeg usaldusisikute nimekirja loomisele (eelduslikult kaks aastat seaduse jõustumisest), mil kohus võib usaldusisikuks nimetada ka usaldusisikute nimekirjas mitte olevaid isikuid. Sellega kaasneb EKoÜ arvates vägagi tõenäoliselt **kohtute töökoormuse tõus viidatud ülemineku perioodil**, mis seondub piisava hulga sobivate usaldusisikute leidmisega maksejõuetusmenetlustes. Seletuskirjast ei nähtu, et seda mõju kohtute töökoormusele oleks eelnõu koostamisel arvesse võetud. Kuna kohtute töökoormus Eestis on niigi suur ning hetkel puudub garantii, et usaldusisiku kutse osutub (eelnõu koostamisel soovitud määral) atraktiivseks, vajab ülemineku perioodil tõusev kohtute koormus kindlasti täiendavat analüüsi (mh võimaliku lisarahastuse osas).

- FIMS § 66 näeb ette usaldusisiku konto avamise, kuhu võlgnik **FIMS § 46** lg 3 kohaselt loovutab oma töö- või teenistussuhtest või muust sarnasest suhtest saadud tulu. Usaldusisik annab sellest võlgnikule üle sissetuleku osa, millele ei saa sissenõuet pöörata, ning lisaks 25%. FIMS § 46 sätete sõnastus on konarlik ja jätab mitmeid võimalusi tõlgendusteks, millisel summalt täpselt 25% arvestada. Eelnõu ei kõrvalda seega kehtiva PankrS § 173 lg-test 3 ja 4 tulenevaga analoogset probleemi.

EKoÜ hinnangul vajaks täiendavat kaalumist ka FIMS § 46 lg-st 6 tulenev erand, mille kohaselt peab võlgnik pärimise teel saadu väärtusest usaldusisikule üle andma üksnes poole. Sellist valikut ei ole eelnõu seletuskirjas põhjendatud.

- Kuigi **FIMS § 61 kavandavad normid ei anna selget ning süsteemset ülevaadet usaldusisiku õigustest ja kohustustest**. Usaldusisiku õigused ja kohustused sõltuvad oluliselt maksejõuetusmenetluse liigist, milles usaldusisik tegutseb. Seetõttu võib olla otstarbekas reguleerida usaldusisiku õigusi ja kohustusi menetlusliigi põhiselt (avalduse esitamisest kuni maksejõuetusavalduse läbivaatamiseni; võlgade ümberkujundamise menetluses, kohustustest vabastamise menetluses). Samas võivad olla välja toodud usaldusisiku üldised õigused ja kohustused, mis on alati kohaldatavad.

Kuigi FIMS § 61 lg 2 p 2 kohaselt täidab usaldusisik ajutise halduri ülesandeid ning sama paragrahvi lõike 6 kohaselt kohaldatakse usaldusisikule ajutise halduri kohta sätestatud (st PankrS), kui seadusest ei tulene teisiti, jäävad need sätted usaldusisiku õiguste ja kohustuste osas kokkuvõttes ebaselgeks. Ei ole arusaadav, kas siit saab tuletada usaldusisikule igas menetlusliigis ka kõik ajutise halduri õigused, mis ei ole võlgade ümberkujundamise menetluses ja kohustustest vabastamise menetluses iseenesest vajalikud. Võiks kaaluda FIMS § 14 sätestamist sellisel, et kuni FIMS § 17 järgsete otsustuse tegemiseni (maksejõuetusavalduse läbivaatamine) on usaldusisikul kõik pankrotiseadusest tulenevad ajutise halduri õigused ja kohustused.

FIMS § 61 lg 2 p 3 kohaselt täidab usaldusisik ka pankrotiseaduses sätestatud usaldusisiku ülesandeid. Siin tuleks tähele panna, et kohustustest vabastamise menetluse sätted tuuakse eelnõu järgi üle FIMS-i (neljanda peatüki teise jakku). Seega PankrS tulevikus enam usaldusisikuga seonduvat enam ei reguleeri. Vastavalt tuleb muuta ka FIMS § 61 lg 2 p-i 3.

FIMS § 61 lg-s 4 nimetatud usaldusisiku õigused ei pruugi olla piisavad tema ülesannete efektiivseks täitmiseks. Siin võiks ühe võimalusena eeskujuna võtta PankrS § 22 lg 3 p-st 4, mille kohaselt on ajutisel halduril oma ülesannete täitmiseks õigus saada riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuselt ning krediidasutuselt, samuti muult isikult teavet ja dokumente, mis on vajalikud võlgniku varalise seisundi väljaselgitamiseks.

- Eelnõuga on kavandatud mitmeid sätteid, mille kohaselt "lahendab ringkonnakohus määruskaebuse põhjendatud määrusega" (nt § 63 lg 6; § 73 p 16; § 75 p 41). Selline **sõnastus võib olla eksitav**, kuna võimaldab väärtõlgendust, et maakohus ei pea taolistel juhtudel põhjendatud määrust tegema. Eelnõu seletuskirjast nähtuvalt on silmas peetud üksnes seda, et ringkonnakohus ei saaks kasutada TsMS § 667 lg 1 teisest lausest tulenevat võimalust teha kirjeldava ja põhjendava osata määrust. Kavandatavad sätted võiksid TsMS § 667 lg 1 teise lause kohaldumise viiteliselt välistada või muul viisil anda selgemalt edasi seletuskirjas tulenevat mõtet.

Austusega

(allkirjastatud digitaalselt)

Indrek Parrest
Eesti Kohtunike Ühingu esimees