

Sisekaitseakadeemia

Finantskolledž

Tiina Naur

FK040

JÄRELVALVE PANKROTIS MAKSUMAKSJA ÜLE

Lõputöö

Juhendaja:

Kerly Lillemets, MPA

Tallinn 2007

ANNOTATSIOON

Käesolev lõputöö on kirjutatud eesti keeles, lisaks võõrkeelne resümee. Lehekülgede arv 39.

Lõputöö teema on järelevalve pankrotis maksumaksja üle. Töö määratleb pankrotis maksumaksja. Käsitletakse pankrotis maksumaksja üle järelevalve teostamist ja erilist tähelepanu on pööratud järelevalve osas pankrotihalduri tegevuse üle erinevate institutsioonide seisukohalt. Veel vaadeldakse järelevalve toimimist pankrotis maksumaksja võlausaldajate üle (pankrotitoimkond ja võlausaldajate üldkoosolek).

Uurimisobjektiks on järelevalve pankrotis maksumaksja üle, uurimisaineks erinevad õigusaktid, kohtulahendid ja praktika.

Uuritavaks probleemiks on järelevalve korraldus antud valdkonnas, see tähendab millised institutsioonid teostavad järelevalvet ja milliseid lünki esineb.

Lõputöö hüpoteegiks on asjaolu, et 1. jaanuaril 2004. aastal kehtima hakanud pankrotiseaduse järelevalvet sätestavad normid tagavad piisavalt efektiivse järelevalve pankrotimenetluses.

Uurimustöö eesmärk on analüüsida järelevalvetoimingute läbiviimist ning analüüsida erinevaid õigusakte. Saadud näitajatest lähtuvalt on esitatud omapoolsed ettepanekud.

Töö on jaotatud kolmeks osaks. Esimeses osas määratletakse, kes on pankrotis maksumaksja ja antakse ülevaade pankrotimenetlusest. Teises osas antakse ülevaade järelevalve olemusest ja eesmärkidest. Kolmandas osas käsitletakse järelevalve teostamist erinevate institutsioonide poolt ja tuuakse välja probleemid pankrotis maksumaksja üle järelevalve teostamisel.

Töös on jõutud järeldusele, et järelevalve teostamisel kehtiv seadus võimaldab piisavalt efektiivselt läbi viia järelevalvet pankrotis maksumaksja üle.

SISUKORD

ANNOTATSIOON.....	2
LÜHENDID.....	4
SISSEJUHATUS.....	5
1.PANKROTIS MAKSUMAKSJA MÄÄRATLEMINE.....	7
1.1.Maksumaksja kui maksuõigussuhte nõrgem pool.....	7
1.2.Pankrotimenetluse olemus.....	10
2. PANKROTIS MAKSUMAKSJA JÄRELEVALVE OLEMUS JA EESMÄRK.....	12
2.1.Järelevalve vajadusest pankrotimenetluses.....	12
2.2.Pankrotimenetlus, kui avalik-õiguslik menetlus.....	13
2.3.Pankrotimenetluse mudelid.....	14
2.4.Avalik huvi järelevalve eesmärgina.....	15
3. PANKROTIS MAKSUMAKSJA ÜLE JÄRELEVALVE TEOSTAMINE.....	21
3.1.Riikliku maksuhalduri poolt läbiviidav järelevalve.....	21
3.2.Kohtu järelevalve.....	23
3.3.Võlausaldajate järelevalve.....	25
3.4.Pankrotitoimkonna järelevalve.....	26
3.5.Riiklik järelevalve.....	28
3.6.Saksamaal toimuv järelevalve pankrotis maksumaksja üle.....	31
3.7.Probleemid pankrotis maksumaksja üle järelevalve teostamisel.....	35
KOKKUVÕTE.....	38
SUMMARY.....	40
VIIDATUD ALLIKAD.....	41

LÜHENDID

EIÕK – Euroopa Inimõiguste Kohus

IO – Saksamaa maksejõuetusseadus

MKS – maksukorralduse seadus

PankrS – pankrotiseadus

TsMS – tsiviilkohtumenetluse seadustik

TsKS – tsiviilkohtupidamise seadustik

MTK – Maksu- ja tollikeskus

ÄS – äriseadustik

TsÜS – tsiviilseadustiku üldosa seadus

SISSEJUHATUS

Pankrotimenetlus on eriline menetlus selle poolest, et selles menetluses otsustatakse isiku maksejõulisus ja kaalutakse võimalusi, kas isik päästa maksejõuetusest või likvideerida¹. Pankrotiseadused võib oma lähtealuselt tinglikult jaotada kahte gruppi, sõltuvalt sellest, kas esiplaanil on võlgniku või võlausaldajate huvide kaitsmine. Eesti pankrotiseaduse ühe ülesandena nähti krediidisüsteemi tugevdamist ja võlausaldajatele enama kindluse andmist, seetõttu on Eestis kehtiv pankrotiseadus võlausaldaja keskne². Kuna pankrotiseadus toimub nii kohtulikus menetluses, kui kohtuvälise menetlusena on vajalik menetluse järelevalve, et menetlus vastaks otstarbekale, kiirele ja efektiivsele menetlusele.

Eestis on pankrotimenetluse järelevalvest räägitud ja kirjutatud³ alates Eesti esimese pankrotiseaduse vastuvõtmisest 1992. aastal, kui täheldati kohtuliku kontrolli nõrkust ja halduri suurt tegevusvabadust pankrotimenetluse raames. Rohkem on hakatud rääkima ja kirjutama järelevalvest alates uue pankrotiseaduse vastuvõtmisest 2004. aastal, kuna nimetatud seaduse vastuvõtmisest järelevalve laienes ja lisandus riiklik järelevalve Justiitsministri näol.

Järelevalve tähendab pidevat kontrolli või valvet ja järelevalvet pankrotimenetluses võib defineerida pideva tegevusena, mille eesmärgiks on järgida pankrotimenetluse läbiviimise seaduslikkust, otstarbekust ja vastavust.⁴

Seega vaatleb käesolev lõputöö järelevalve eesmäärke ja efektiivse järelevalve aluseid. Kuna teema on seotud pankrotis maksumaksja isikuga, siis määratleb töö pankrotis maksumaksja.

¹ Manavald, P. Likvideeriva pankrotimenetlus alternatiivid maksejõuetuse tingimustes. Juridica nr 2, 2005 lk 124

² Varul, P. Selgitavaid märkusi pankrotiseadusele. Juridica nr 1 1994.a lk 2

³ Lõhmus, U. Pankrotihaldur. Juridica nr 1, 1994.a lk 13

⁴ Kerstna-Vaks, K. Kohtulik järelevalve ja selle seos pankrotimenetluse eesmärkidega. Juridica nr 9, 2005.a lk 655

Lõputöö hüpoteesiks on asjaolu, et 1. jaanuaril 2004. aastal kehtima hakanud pankrotiseaduse järelevalvet sätestavad normid tagavad piisavalt efektiivse järelevalve pankrotimenetluses.

Uurimus on vajalik, kuna viimased kaks aastat on uue järelevalve institutsioonina tegutsenud justiitsministeerium ja muuhulgas analüüsida uue süsteemi efektiivsust. Kuna lõputöö pealkiri on järelevalve pankrotis maksumaksja üle ja pankrotis maksumaksja seaduslikuks esindajaks on pankrotihaldur, siis vaadeldakse peamiselt järelevalvet pankrotihalduri tegevuse üle. Peale selle vaadeldakse järelevalve toimimist pankrotis maksumaksja võlausaldajate üle, kelleks on pankrotitoimkond ja võlausaldajate üldkoosolek.

Lõputöös kasutab autor võrdlevat meetodit, kus Eesti kehtivat pankrotiseadust võrreldakse Saksamaa maksejõuetusseadusega⁵, kuna Saksamaal kehtiv seadus vastab kõige enam Eestis kehtivale pankrotiseadusele.

Lõputöös määratleb autor pankrotis maksumaksja, kuna teema puudutab pankrotis maksumaksja üle järelevalve teostamist, siis teeb autor ülevaate pankrotis maksumaksja üle järelevalve teostamises olemusest ja eesmärkidest, milles vaadeldakse ka järelevalve olulisust. Järgmises peatükis vaadeldakse järelevalve sisu ja viimases peatükis tuuakse välja probleemid, mis on seotud järelevalvega pankrotis maksumaksja üle. Autor viis läbi intervjuu Põhja maksu- ja tollikeskuse sissenõudmise osakonna erimenetluse talituse vanemjuristi Erika Õisla selgitamiseks välja maksukeskuse praktika järelevalve teostamise pankrotis maksumaksja üle.

Lõputöö valmimisele kaasaaitamise eest soovin tänada juhendajat Kerly Lillemetsa, Põhja maksu- ja tollikeskuse erimenetluse talituse vanemjuristi Erika Õislat ja oma abikaasat Indrek Nauri.

⁵ Insolvenzordnung 1994

1.PANKROTIS MAKSUMAKSJA MÄÄRATLEMINE

1.1. Maksumaksja kui maksuõigussuhte nõrgem pool

Maksude menetlemine on lai valdkond, mis hõlmab juriidilisi ja füüsilisi isikuid kes saavad tulu ehk siis maksukohustuslasi. Maksukorralduse seaduse⁶ § 6 lg 1 sätestab, et maksusukohustuslasteks on maksumaksjad, maksu kinnipidaja või muu isik, kes vastutab seaduse või lepingu alusel maksumaksja või maksu kinnipidaja maksukohustuse eest. Maksustamisel lähtutakse eelkõige tehingutega kaasnevatest majanduslikest kriteeriumitest ja avaldustest, mitte tehinguga seotud õigustoimingutest. Maksumenetlust võib näitlikult võrrelda mänguga, milles arvestatakse üksnes neid punkte, mis on kogutud varem kokkulepitud mängureegleid järgides⁷. Nii on näiteks oma reeglid maksukohustuslasele seoses maksude arvestamise ja tasumisega ning ka maksuhaldur peab maksumaksja poolse ausa mängu kontrollimisel lähtuma tema suhtes kehtestatust. Selgitamaks, kas maksumaksja on mängureeglitest kinni pidanud, on seadus andnud maksuhaldurile õiguse viimase kontrollimiseks konkreetse etapi osas või kogu mängu ulatuses tervikuna. Rikutud mängufaasi peab maksumaksja kas vastavalt reeglitele uuesti läbima, teatud juhtudel kandma mängu rikkumise eest määratava karistuse või kõrvaldatakse mängust.⁸

Maksuhaldur on täidesaatva riigivõimu või kohaliku omavalitsuse asutus, kelle ülesanne on tagada riigis või kohalikus omavalitsuses maksudest kinnipidamine ning kes kontrollib maksude tasumise õigsust ja vajadusel kogub asja otsustamiseks tõendeid. Maksuhaldur ei tohi samas maksude menetlemisel eksida ja juhul kui maksuhaldur eksib ja maksumaksjale määratakse karistus, siis ei ole määratud karistusel õiguslikku alust. Sellisel juhul peab maksuhaldur kontrollmenetluse uuesti läbi viima või sellest loobuma. Maksude menetlemisel peavad olema ausad nii maksukohuslane kui ka maksuhaldur ja kui järgitakse reegleid ei tohiks tekkida ka probleeme.

⁶ RT I 2002, 26, 150; 2006, 43, 325

⁷ Pilv, A. Kergandberg, E. Lentsius, M. Maksumenetlus. Äripäeva Kirjastus 2006 lk 14

⁸ Pilv, A. op.cit lk 15

Maksude väärarvutus on karistatav, millele võib maksuotsusele järgneda kuriteo- või väärteomenetlus, mille käigus kasutatakse maksuotsuses fikseeritud asjaolusid väga oluliste tõenditena. Lähtudes juriidilisest aspektist on maksumenetlus maksuhalduri teostavate toimingute kogum, mille käigus maksuhaldur kas kontrollib maksumaksja esitatud maksuarvestuse õigust, määrab tasumisele maksumaksumma või nõuab sisse maksuvõla. Maksuhalduril on õigus alustada maksumaksja suhtes kriminaalmenetlust ning nõuda tema süüdimõistmist ja karistamist vastavalt seadusele.

Eesti maksuregulatsiooni aluseks on maksukorralduse seadus, mis tugineb haldusmenetluse seadusele. Maksumenetlus on haldusmenetluse eriliik, kus sarnaselt haldusmenetlusega tuleb tähelepanu pöörata nõrgema osapoolle ehk maksukohustuslase õiguste kaitsmisele. Maksukohustuslasele kui haldussuhte nõrgemale poolele tuleb tagada kaitse riigivõimu omavoli eest. Maksukohustuslasi tuleb kohelda võrdselt sarnastes olukordades, ei tohi eelistada kedagi sõltumata soost, rahvusest, seisusest.

Maksuhaldur annab seadusest tulenevalt oma ülesannete täitmiseks korraldusi, otsuseid ja muid haldusakte. Levinuimateks haldusaktideks on:

- 1) maksotsused, millega määratakse tasumisele kuuluv summa, üldjuhul deklareeritavate maksude puhul,
- 2) maksuteated, eelteade ehk maksuteade mis antakse välja eelkontrollitulemusena enne maksu tasumise tähtpäeva,
- 3) vastutusotsused, tehakse kolmandale isikule, kes vastutab seaduse alusel võõra maksuvõla eest,
- 4) intressinõuded, maksude maksmata jätmisele lisandub intress 0.06% iga võla tasumisega viivitatud päeva eest,
- 5) korraldused, tekivad õigussuhtest ja on koormava sisuga. Korraldusi antakse ka maksuvõla sissenõudmiseks, sunniraha määramiseks, asendustäitmise kulude ja menetlustoimingute kulude sissenõudmiseks.

Maksuhalduri haldusaktile kirjutab alla maksuhalduri juht, juhi asetäitja või volitatud ametnik⁹.

⁹ MKS § 46 lg 5

Menetlusosalisel on õigus kasutada maksumenetluses esindajat, sellisel juhul juhindutakse maksumenetluses tsiviilseadustiku üldosa seaduse vastavatest sätetest, kui maksukorralduse seadusest või maksuseadusest ei tulene teisiti¹⁰. Esindaja võib esindatava nimel osaleda kõigis menetlustoimingutes, kui ei ole vajalik esindatava isiklikku osavõttu. Maksukohustuslasel on õigus enne tema õigusi puudutava haldusakti andmist esitada maksuhaldurile oma arvamus või vastuväited, samas ei ole nimetatuid õigusi vajalik tagada, kui viivitusest tuleneva kahju ennetamine või avalike huvide kaitse eesmärgil on vaja viivitamata tegutseda või asja ei otsustata maksukohustuslase kahjuks. Maksukohustuslasel on kohustus kaasa aidata maksuhaldurile kui maksuhalduril on kahtlusi või küsimusi maksumaksja suhtes.

Juriidilisest isikust maksumaksjat esindab seaduslik esindaja, kelleks üldjuhul on juhatuse liige või täisosanik see on täis- või usaldusühingu puhul, kuid likvideeritavat ühingut esindab likvideerija ja pankrotis äriühingut esindab kohtu poolt määratud pankrotihaldur. Pankrotis maksumaksja ei erine tegutsevast jätkusuutlikust äriühingust, kuna kõik eeltoodud maksukorralduses seaduses sätestatud õigused ja kohustused laienevad ka talle. On teatud erisusi, kuid need tulenevad juba pankrotiseadusest. Praktikas¹¹ on levinud põhimõte, et pankrotis maksumaksjat ei kontrollita. Tema puhul ei viida läbi revisjoni ega üksikjuhtumi kontrolli, kuna tegemist ei ole tegutseva ja jätkusuutliku isikuga, ning maksude tasumine on kontrollitav ka kohtu ja võlausaldajate poolt.

Maksumaksjad võib jagada ka gruppideks vastavalt sellele, kuidas ja millisel alusel tasub maksumaksja tulumaksu. Nendeks gruppideks on:

- 1) residendist füüsiline isik;
- 2) mitteresidendist füüsiline isik;
- 3) residendist juriidiline isik;
- 4) mitteresidendist juriidiline isik.

¹⁰ MKS § 48 lg 1

¹¹ Intervjuu Põhja maksu- ja tollikeskuse sissenõudmise osakonna erimenetluse talituse vanemjurist Erika Õisla'ga.

Maksumaksja õigused ja kohustused on sätestatud MKS-is ja maksumaksja grupeerimine on samuti sätestatud maksuseadustikus, siis tuleks vaadelda millal muutub maksumaksja pankrotis olevaks ehk millisel juhul kohaldatakse maksumaksja suhtes pankrotimenetlus.

1.2. Pankrotimenetluse olemus

Pankrot on võlgniku maksejõuetuks kuulutamine kohtu poolt.¹² Vastava avalduse esitab kohtule kas võlgnik ise, tema võlausaldajad, võlgniku pärijad või teised seadusega määratud isikud. Juriidilise isiku püsiva maksejõuetuse korral on tema juhatuse liikmed või likvideerijad kohustatud ise pankrotiavalduse esitama. Pankrotimenetluse käigus rahuldatakse võlausaldajate nõuded kas võlgniku vara võõrandamise arvel või võlgniku ettevõtte tervendamise ehk saneerimise kaudu. Füüsilisest isikust võlgnikule antakse menetluse käigus võimalus võlgadest vabaneda. Pankrotiavaldus esitatakse võlgniku elu- või asukohajärgsele kohtule. Pankrotiavalduse või muu pankrotimenetlusega seotud avalduse või kaebuse esitamisel tuleb tasuda lõivu vastavalt riigilõivuseadusele. Pankrotimenetlusega seotud teated avaldatakse elektroonilises väljaandes Ametlikud Teadaanded.

Pankrotihaldur¹³ on kohtu usaldusisik, kes kontrollib maksejõuetu võlgniku majandustegevust ja kaitseb võlausaldajate huve. Ta on võlgniku seaduslik esindaja, kes teeb võlgniku nimel tehinguid pankrotivaraga ja esindab teda varalistes vaidlustes.

Pankrotihaldurina võivad tegutseda vandeadvokaadid ja nende vanemabid, samuti isikud, kes on sooritanud pankrotihalduri eksami justiitsministri moodustatud komisjoni ees. Eksami sooritanud isikule väljastatakse tähtajatu pankrotihalduritunnistus. Pankrotihaldurite registrist peab Justiitsministeerium. Registrisse kantakse isiku andmed, kellel on õigus tegutseda haldurina. Õigete andmete esitamise kohustus registripidajale lasub pankrotihalduril. Registrisse ei kanta vandeadvokaadi ega vandeadvokaadi vanemabi andmeid. Pankrotihaldur annab oma tegevusest aru kohtule, võlausaldajate üldkoosolekule ning võlausaldajate valitud pankrotitoimkonnale.

¹² PankrS § 1

¹³ Pankrotihaldurite nimekirja leiab justiitsministeeriumi veebilehelt www.just.ee

Põhiliseks järelevalveorganiks pankrotimenetluses ja pankrotihalduri üle on kohus. Kohus võib nõuda haldurilt teavet ja selgitusi. Kohtul on õigus haldurit trahvida, ühe rikkumise eest kuni 100 000 krooni ja võib halduri ülesannetest vabastada. Riiklikku järelevalvet pankrotihaldurite tegevuse üle teostab justiitsministeerium kellel on õigus esitada kohtule taotlus halduri trahvimiseks või vabastamiseks.

Pankrotimenetluse põhieesmärgid¹⁴ on:

- 1) võimalusel võlgniku majandustegevuse taastamine ja uue võimaluse andmine;
- 2) võimalikult suures ulatuses võlausaldajate nõuete rahuldamine;
- 3) ausa ja õiglase nõuete vastuvõtmise ja rahuldamise süsteemi loomine sekkudes õiguste piiramisse;
- 4) maksejõuetuse põhjuste väljaselgitamine ja süüdlaste vastutusele võtmine.

1980-tel Inglismaal lord Corki eestvedamisel koos käinud komisjon hakkas uurima pankroti mõjusid ühiskonnale ja Corki komisjon leidis, et on veel täiendavaid pankrotimenetluse eesmäärke¹⁵:

- 1) diagnoosida ja ravida maksejõuetust pigem selle varajases kui hilises staadiumis;
- 2) hoida ära konflikte võlausaldajate vahel;
- 3) määrata võlgniku vara kindlaks minimaalse kulu ja viivitusega;
- 4) kindlustada, et vara müük ja jaotamine on korraldatud ausal ja asjatundlikul viisil;
- 5) selgitada maksejõuetuse tekkepõhjused ja selle seotus võlgnikuga, juriidilise isiku pankroti korral otsustada kas ja milliseid mõjutusvahendeid tuleb kasutada;
- 6) tunnistada et pankroti mõju ei piirdu ainult võlgniku ja tema võlausaldajatega.

Võrreldes kahte eeltoodud järelevalve eesmärkide kogumit autor nõustub Tartu Maakohtu kohtunik Kerstna-Vaksaga selles, et järelevalve teostamisel tuleb järgida, et eesmärkide paljususe ei tekitaks eesmärkide vastuolulisust¹⁶ või võistlevust ja seetõttu ei ole järelevalve teostamisel võimalik kõiki eesmäärke saavutada ning oluline on tasakaal järelevalve ja eri eesmärkide vahel.

¹⁴ Goode, R. Principles of Corporate Insolvency Law. Sweet ja Maxwell 1997 lk 24

¹⁵ Kerstna-Vaks, K. Kohtulik järelevalve ja selle seos pankrotimenetluse eesmärkidega. Juridica nr 9, 2005.a lk 656

¹⁶ Kerstna-Vaks Kohtulik järelevalve ja selle seos pankrotimenetluse eesmärkidega. Juridica nr 9 lk 656

2. PANKROTIS MAKSUMAKSJA JÄRELEVALVE OLEMUS JA EESMÄRK

2.1. Järelevalve vajadusest pankrotimenetluses

Põhiseaduse § 13¹⁷ sätestab, et igal inimesel on õigus riigi ja seaduse kaitsele. Järelevalve on õigussubjektide tegevuse õiguspärasuse tagamise peamiseks komponendiks. Kõigile järelevalve vormidele on omane teatud subjekti järjepidev jälgimine ja vajadusel tema tegevuse korrigeerimine, tagamaks tema tegevuse vastavus kehtestatud õigusnormidele. Järelevalve teostamise eelduseks peab olema järelevalvaja positsioon järelvalvatava suhtes. Seesama positsioon võimaldab järelvalvajal õiguslikult siduvat mõju avaldada ja seeläbi järelevalve eesmärki ellu viia. Järelevalvet võib käsitleda kontrolli alaliigina. Üldmõistena tähendab järelevalve seaduslikkuse tagamist ja kodanike õiguste kaitsmise kontrolli¹⁸.

Järelevalve eesmärgiks on kontrollida, kas halduse teostaja (riigivõimu korral) või avaliku huvi teostaja ei satu vastuollu kehtiva õigusega. Kontrollist on eelkõige huvitatud isikud, kelle huvides menetlust läbi viiakse. Õiguskord peab isikuid kaitsma omavoli ja ebaõigluse eest. Välistatud peab olema igasugune ametiseisundi kuritarvitamine. Järelevalve eesmärgiks peab olema mitte omavoli tõkestamine vaid eelkõige menetluse kvaliteedi kindlakstegemine ja vajadusel selle parandamine. Riik peab sekkuma, kui isiku õigusi on rikutud ja lahendama sellistest rikkumistest tulenevad probleemid, reguleerides isikute vahelisi õigussuhteid.

Palju aastaid on käinud teoreetikute ja praktikute vahel filosoofiline vaidlus¹⁹ kas ja kui suures ulatuses on vaja kaitsta pankrotimenetluses võlgniku ja võlausaldaja huve? Nimetatud vaidluse raames on tõstatatud küsimusi, kas võlgniku ja võlausaldaja vaheline konflikt on vajalik ja kas õigus peab kaitsma võlgnike eest või peab õigus kaitsma rohkem võlausaldajat võlgniku eest. Nendest kahest sihist tekib eetilise küsimus, kas võlgnikul on moraalne kohustus tasuda oma võlad? Miks peab ühiskond

¹⁷ RT 1992, 26, 349; 2003, 29, 171; 2003, 64, 429

¹⁸ Eesti Nõukogude Entsüklopeedia nr 4 lk 163. Tallinn Kirjastus Valgus 1989

¹⁹ Kilpi, J. The Ethics of bankruptcy. Melbourne 1996 lk 12

reguleerima võlasuhteid ja mis on eetiline põhjus vabastada võlgnik võlgade tasumisest ilma võlausaldajate nõusolekuta. Võlgnike kaitse läbi võlgade kustutamise on üks suuremaid eetilisi väljakutseid ja tõstatatud suuri debatte pankrotiõiguses. Teine suur probleem on võlausaldaja kaitse. Pankrotimenetlusest ei võta osa ainult võlgnik ja võlausaldaja, selles on ka ühiskonnal oluline osa. Ühiskonna vajadused ja vastused nendele filosoofilistele küsimustele realiseeruvad lõppkokkuvõttes pankrotiõiguses.

2.2. Pankrotimenetlus, kui avalik-õiguslik menetlus

Vene õigusteadlase Popondopulo arvates²⁰ on pankrotiseadus kompleksne seadus, mis ei sätesta ainult eraõiguslikke norme, vaid ka avalik-õiguslikke. Näiteks kohtupidamist ja riiklikku järelvalvet sätestavad normid on avalik-õigusliku iseloomuga. Avalik õigusega on tegemist siis, kui õiguse subjekt on alluvussuhtes ehk subordinatsioonisuhtes riigiga²¹ või kui tsiteerida Rooma juristi Ulpianust, siis „avalik õigus on see, mis on seotud riigiga, eraõigus on see, mis on seotud üksiku kasuga”.²²

Kehtivas pankrotiseaduses on ülekaalus eraisikute vahelisi suhteid reguleerivad normid, seetõttu võib väita, et pankrotimenetlus on eraõiguslik menetlus, mis jaguneb kohtulikuks ja kohtuväliseks menetluseks²³.

Pankrotimenetluses lahendatakse küsimus, kas isik on maksejõuetu või mitte. Maksejõuetuse tuvastamisel kohtu poolt jätkub menetlus kohtuvälisena ja selle peamiseks läbiviijaks määratakse pankrotihaldur. Kuna pankrotimenetluses kehtivad osaliselt tsiviilkohtupidamise reeglid, siis võib väita, et pankrotimenetluses kehtib osaliselt dispositsioonipõhimõte, see tähendab et protsessiosalised määravad menetluse alguse, ulatuse, käigu ja lõppemise. Kuid nimetatud põhimõte kehtib ainult kohtulikus menetluses, kus poolteks on võlausaldaja ja võlgnik ning seda ainult nende vahelise õigussuhte kindlakstegemisel.

²⁰ Popondopulo, V. Konkursnoe Pravo. Pravovohe regulirovaniye nesostojatelnosti. Moskva 2002 lk 55

²¹ Narits, R. Õiguse entsüklopeedia. Tallinn 2002 lk 45

²² Narits, R. Õiguse entsüklopeedia. Tallinn 2002 lk 46

²³ PankrS § 3 lg 1

Pankrotiseaduse § 3 lg 3 sätestab kohtulikus pankrotimenetluses uurimispõhimõtte, mis välistab dispositsiooni põhimõtte. Uurimispõhimõtte tähendab, et kohus peab omal algatusel võtma tarvitusele abinõud, et selgitada välja asjaolud, mis omavad pankroti seisukohalt tähtsust ja korraldama selleks vajalike tõendite kogumist. Uurimispõhimõtet nimetatakse veel kogumise maxime`ks²⁴ ja sel juhul koguvad kohtunik ja pooled tõendeid koos. Dispositiivsuse printsiip asendub kogumise maxime`ga seal, kus tsiviilprotsess hakkab täitma sotsiaalseid funktsioone. Kehtiv tsiviilkohtumenetlus²⁵ sätestab ka teatud asjades kohtu kohustuse välja selgitada ise asjaolud ja koguda selleks vajalikke tõendeid. Nendeks on eelkõige suurema avaliku huviga menetlused nagu alaealisele isikule eestkostja määramine, vanema õiguste määramine ja lapsendamine.²⁶

Igas riigis kehtib erinevad pankrotimenetluse normid ja on erinevad prioriteedid. Ühes riigis on pankrotiõiguses avalik-õiguslikke norme rohkem ja riigil on suurem osakaal järelevalves ja mõningates riikides leiab riik et pankrotimenetlus on erahuvidena menetluse ja riik peab menetlust vähem reguleerima. Teine pankrotiõiguste erinevus võib olla põhimõtte, millise menetlusosalise huvi on suurem – kas võlausaldaja või võlgniku ehk kas riigis kehtivat pankrotimenetlust võib nimetada võlgniku- või võlausaldajakeskseks.

2.3. Pankrotimenetluse mudelid

Maailmas jagunevad pankrotiõiguse mudelid üldjuhul võlgniku- ja võlausaldaja kesksedeks pankrotimudeliteks²⁷. Võlgniku mudelit nimetatakse saneerivaks või reorganiseerivaks mudeliks ja võlausaldaja kesksed mudelit likvideerivaks. Nii on USAs ja Prantsusmaal enam tähelepanu pööratud sellele, et anda maksejõuetule võlgnikule

²⁴ Narist, R. Õiguse entsüklopeedia. Tallinn 2002 lk 149

²⁵ Tsiviilkohtumenetluse seadustik (RT I 2005, 26, 197 2005, 39, 308 2005, 49, 395 2006, 7, 42 2006, 31, 235 2006, 48, 360 2006, 55, 405 2006, 55, 412 2006, 61, 457 2007, 12, 66)

²⁶ TsKS 56.peatükk

²⁷ Manavald, P. Likvideeriva pankrotimenetlus alternatiivid maksejõuetuse tingimustes. Juridica nr 2, 2005 lk 124

pääsemise võimalus²⁸, mujal sealhulgas Eestis lähtutakse eelkõige võlausaldajate huvidest.

Võlgnikukeskne mudel tähendab seda, et maksejõuetuse tekkimisel seadusest tulenevatel võimalustel aidatakse võlgnikul taastada oma majandustegevus ja antakse võimalus võlgnikule tasuda oma võlad pikema aja jooksul ja väiksemal määral, kui põhivõlg. Selleks kasutatakse meie pankrotiseaduse mõistes selliseid instituute nagu kompromissmenetlus²⁹ ja pankrotiseaduses sätestatud võimalus pankrotimenetluse lõpetamiseks pankrotialuse äralangemisega³⁰ või võlausaldajate nõusolekul³¹. Ameerikas nimetatakse võlgnikule antavat võimalust uuesti alustada nn „fresh start” ehk värskeks või uueks stardiks.³² Võlgnikule antavad õigused omakorda piiravad võlausaldajate õigusi, seda eelkõige täitmise tähtaegade ja võlasumma vähendamise osas. Nimetatud mudeli järgi on ülesehitatud Ameerika ja Prantsuse pankrotiõigus.

Võlausaldaja kesket³³ mudelit nimetatakse likvideerimismenetluseks põhjusel, et pankrotimenetluse lõpuks on üldjuhul võlgnik likvideeritud ja võlgnikul ei ole palju õigusi/võimalusi uuesti alustada või reorganiseerida ennast. Peamine eesmärk ei ole mitte päästa võlgnikku, vaid võimalusel täielik ja kiire võlausaldajate nõuete rahuldamine. Selle eesmärgi saavutamiseks antakse pankrotimenetluse organitele lihtsamad ja kiiremad võimalused pankrotivara müügiks ja nõuete rahuldamiseks. Nimetatud mudelis on võlausaldaja huvid esmatähtsad. Likvideerimine kui pankrotiõiguse mudel kehtib Suurbritannias ja Eestis.

Vene õigusteadlane Teljukina³⁴ leiab, et eelpool toodud kahe mudeli kõrval on kolmas ja neutraalne süsteem, kus ei tõsteta ei võlgnike ega võlausaldaja huvisid kõrgemaks, vaid mõlemad menetluse subjektid on võrdsel positsioonil, kuna seadus teeb katse arvestada mõlema huvisid. Mõlema vastandlike huvidega (võlgniku ja võlausaldaja)

²⁸ Varul, P. Selgitavaid märkusi pankrotiseadusele. Juridica nr 1, 1994 lk 2

²⁹ PankrS § 178

³⁰ PankrS § 159

³¹ PankrS § 160

³² Tross, U. Saneerimine kui alternatiiv ettevõtte likvideerimisele pankrotimenetluses : magistritöö Tartu Ülikool 2003

³³ Manavald, P. Likvideeriva pankrotimenetlus alternatiivid maksejõuetuse tingimustes. Juridica nr 2, 2005 lk 124

³⁴ Teljukina, M. Konkursnoje Pravo. Kirjastus Delo. Moskva 2002 lk 76

subjekti tasakaalukas arvestamine on raske, ning selle arvestamine ilma vigadeta ei ole võimalik, sest lihtsam on sätestada normid ühe subjekti huvide kaitsmiseks.

Kui eeltoodud pankrotimudelid tõstsid esile võlgniku või võlausaldaja huvid, siis Rahvusvaheline Valuutafond³⁵ on leidnud, et pankrotimenetluse esimene eesmärk on ettenägelikkus, õiglus ja läbipaistvus. Leitakse ka, et võlgnike ja võlausaldaja kõrval on kolmas huvi ja see on avalik huvi ning pankrotimenetluse teiseks eesmärgiks on kaitsta ja väärtustada kõikide huvitatud poolte huve ning majandust üldiselt.

2.4. Avalik huvi järelevalve eesmärgina

Avalik huvi on oluline selle poolest, et pankrot ei puuduta mitte ainult võlgnikku ja võlausaldajat, vaid ka töötajaid, tarbijaid, riigiasutusi ja muud ühiskonda. Samal seisukohal on nii nimetatud Corki komitee³⁶, kes on leidnud, et „pankrotimenetlust ei ole kunagi koheldud kui täielikult võlgniku ja võlausaldaja vaheline eraasi, ühiskond ise tunneb menetluses ära olulisemad huvid”. Corki komitee aruanne oli esimest korda sajandi jooksul, kui arutati läbi ja tehti ülevaade milline peab olema üks hea pankrotiseadus. Ülevaate sissejuhatuses tõstatasid koostajad küsimuse, et kui võlgnik läheb pankrotti, siis tekivad mitmed küsimused, millele vastamist ühiskond vajab ja nõuab selles potentsiaalselt konfliktises olukorras?

Corki komitee arvates ühiskond nõuab, et:

- 1) iga maksejõuetuse tekkimine peab olema hinnatud olenemata sellest, kas maksjõuetuse tekkimise põhjuseks on majanduslik ebaõnn või kellegi süüline käitumine;
- 2) kui maksejõuetuse tekkimise põhjus juhatab negatiivsele peab see olema nõuetekohaselt karistatud;

³⁵ International Monetary Fund. Orderly and Effective Insolvency Procedur 1999 lk 5

³⁶ Insolvency Law and Practice. Report of the Review Committee. London 1981 lk 390

- 3) maksejõuetuse tekitaja võimalused kahju tekitamiseks peavad tulevikus olema vähendatud ja piiramise eesmärgiks on ühiskonna kaitse, kuid piiramine ei tohi olla liiga karm, mis pärsiks tulevikus isiku võimalusi tegeleda äriga;
- 4) kui on põhjust, siis peab maksjõuetuse tekkimise eest vastutama kolmas isik.

Inglismaal leiti, et kasutades avalikku huvi on vaja lahendada pankrotiseaduses sätestatud probleemid. Leitakse, et pankrotiõigus on nagu leping, milles on kolm osapoolt: võlgnik, võlausaldaja ja ühiskond³⁷. Ühiskond garanteerib võlgniku kaitse võlausaldajate ees ja teeb kõik endast oleneva, et võlgnikul oleks uus võimalus. Samuti ei ole ühiskond huvitatud tahtlikult pankrotistunud äriühingu säilitamisest ega rehabiliteerimisest. Ühiskond nõuab, et iga tahtlikult pankrotistunud isiku pankroti põhjused tuleb korralikult kindlaks teha. Leitakse, et avaliku huvi paremaks kaitsmiseks peab koostama uue kontseptsiooni ebaseaduslikust äritegevusest (wrongful trading), mis koosneks äriühingu juhatuse vastutusest nende tegude eest, mis viisid ühingu finantsiliselt halba seisu, täiendama ebaseaduslikult tegutsenud juhi diskvalifitseerimise sätteid ja suurendama võimalusi juhi vastutusele võtmiseks ühingu võlgade eest.

Avalik huvi, kui üks pankrotiõiguse printsiipe on vanem, kui kakskümmend aastat. Juba 1912. aastal Vene õigusteadlane Gabriel Shershenevits oma raamatus Konkursnoi protsess³⁸ leidis, et pankrotimenetluses kehtib kohati sama avalik huvi mis tsiviilkohtumenetluses. Avalik huvi väljendub selles, et peale pankroti väljakuulutamist läheb pankrotivara valitsemise õigus kohtule, kes oma pädevuse piires arvestades kreditoride huve valitseb seda.

Eeltoodu näitab, et mida rohkem ühiskond saab tsiviliseeritumaks seda rohkem kaitseb ta isikute õigusi ja vabadusi. See võib olla vaieldav, kuidas on võimalik kaitsta teatud õigusi nagu privaatsus, kuid riik peab selle kaitse võimaldama läbi õiguskaitsevahendite. Erinevatel aegadel on huvide kaitse olnud ebapiisav. Sõjaajal on üldsuse huvid olnud suuremad kui üksikisiku huvid, piiratud on isikuvabadust, omandivabadust ja muud. Majanduse languse või tõusu ajal on vaja kaitsta võlgnike ja võlausaldajate huve jne.

³⁷ Insolvency Law and Practice, op cit, lk 53

³⁸ Shershenevits, G. Konkursnoi protsess. Klassika Rossiiskoi Tsivilistiki. Moskva 2002 lk 104

Avalik huvi on Eesti õiguses määratlemata õigusmõiste ja üldjuhul eraõiguslikus menetluses ei kehti. Kohtupraktikas on reeglina peetud avalikust huvist kantuks laste heaolu ja kasvatamist puudutavaid vaidlusi. Avaliku huvi olemasolu oli sätestatud nüüd juba kehtetuks tunnistatud TsKS §-s 89, mis sätestas, et avalikku huvi kaitsma õigustatud isik kaasatakse protsessi asja kohta arvamuse andmiseks ja praktikas toimus see laste elukoha määramise küsimustes, kus protsessi kaasati kohaliku omavalitsuse esindaja.

Mis on avalik huvi, TsKM ei sätesta? Sama ei sätesta ka pankrotiseadus. Üldlevinud arvamus avaliku huvi kohta on see, et avalik huvi on riigi huvi. Huvisid jaotatakse üldjuhul kolmeks³⁹ ja nad on ühiselt äratuntavad kaasaegses arenenud ühiskonnas ja neid võib klassifitseerida:

- 1) isiklikud või üksikisiku huvid;
- 2) üldsuse ehk riigi huvid;
- 3) ühiskonna või sotsiaalsed huvid.

Nimetatud klassifitseerimisest tulenevalt peaks vaatama kas avalik huvi on üldsuse või ühiskonna huvi. Üldsuse huvi tuleb vaadata organiseeritud ühiskonna vaatepunktist kaasa arvatud riigi kui üksuse huvid, selle julgeolek, väärikus, maine, ressursside kaitse jne.

Ühiskonna huvid on need laiad nõudmised või vajadused, mis on seotud ühiskonna või tsiviliseeritud ühiskonna vaatepunktist vaadatuna kaasa arvatud õiguse ja korra säilitamine, turvalisus ja tervishoid, asutamisvabadus, kaubandus- ja äriabadus, vara omandamine ja võõrandamise turvalisus, moraalinormide ülalhoidmine, sotsiaalne majandus ja kultuuri progress jne.

Avaliku huvi sihtmärk on avalik hüve ja see on ühiskonnaliikmete vahel jagatamatu.⁴⁰

³⁹ Walker, D. The Oxford Companion to Law. Clarendon Press Oxford 1980 lk 629-630

⁴⁰ Ikkonen, K. Avalik huvi kui määratlemata õigusmõiste. Juridica nr 3, 2005 lk 198

Kokkuvõtvalt võib väita, et avalik huvi pankrotimenetluses on ühiskonna huvi, mis kinnitub sellega, et võlgniku ja võlausaldaja huvid saavad võimalikult paremini kaitstud ja nende kaitsjaks on eelkõige pankrotimenetluse organid. Pankrotimenetlus ei saa ega tohi olla ainult võlausaldajate või ainult võlgniku menetlus, mõlema huvid peavad olema kaitstud võrdselt. Ühiskond eeldab, et pankrotimenetlus on menetlus, kus kõikide isikute õigusi kaitstakse võrdselt, tehakse kindlaks maksejõuetuse tekkimise põhjused, võetakse vastutusele isikud kes oma süülise käitumisega on maksejõuetuse tekitanud, ning eeltoodu täideviimiseks on seatud järelevalve.

Avalik huvi on pankrotiõiguse printsiip. Õiguses eristatakse reegleid, norme ja printsiipe⁴¹, millest esimesed oma konkreetsema iseloomu tõttu annavad selgemaid vastuseid, teised õiguslikke järelemeid otseselt ei anna. Printsiibid annavad aluse argumentidele ehk loogilistele põhjustele, kuid ei pruugi viia otsese tulemuseni. Printsiibid on väärtused või väärtussüsteem oma kogumis, millele kohtunik oma otsustusi rajab⁴². Printsiibid on normid, mis käsivad midagi realiseerida tegelike ja õiguslike võimalustega võrreldes võimalikult suurel määral. Siia võiks lisada, et printsiip võib õiguse allikas otseselt kirjutamata olla, kuid on tuletatav tõlgendamise teel. Allpool tsiteeritud kohtulahendid ja nendes toodud argumendid tõendavad, et avalik huvi on pankrotiõiguse printsiip.

Tallinna Ringkonnakohus on oma otsuses⁴³ sätestanud, et pankrotimenetlus on avaliku huviga menetlus, milles kohus on kohustatud ja õigustatud kontrollima, et pankrotimenetluses ei rikuta võlgniku ega võlausaldajate huve. Sama määrusega kohus leidis, et PankrS § 3 lg 2 märgitud TsKS ei kehti täies ulatuses pankrotimenetluse kohta, samuti ei kehti täies ulatuses tsiviilkohtumenetluse seadustikus sätestatud dispositiivsuse põhimõte.

Euroopa Inimõiguste Kohus⁴⁴ on leidnud, et pankrotihaldur allub kohtu järelevalvele ja pankrotihalduri kohtujärelevalvele allumine on tüüpiline avaliku teenistuse

⁴¹ Triipan, M. Proportsionaalsuse printsiip riigi- ja haldusõiguses. Juridica nr 5, 2001 lk 306

⁴² Triipan. op cit, lk 306

⁴³ Tallinna Ringkonnakohtu 06.4.2000.a määrus tsiviilasjas II-2/578/00

⁴⁴ Euroopa Inimõiguste Kohtu 15.11.2001.a otsus lahendis nr 26760/95 Werner vers Poola Vabariik

subordinatsiooni süsteemile, seetõttu peab pankrotihaldur tegevust nägema nagu teenistust avalikus teenistuses. Poola valitsus viitab EIÕK lahenditele nr 28541/95 Pellegrin v Prantsusmaa, kus EIÕK leiab, et avalikus teenistuses olevalt isikut võib riik nõuda: usaldust, lojaalsust ja riik peab kaitsma põhilisi riigi- ja muud avalikku huvi. Samuti leiab Poola valitsuse esindaja viidates EIÕK 21.10 1997. aasta Pierre Bloch v Prantsusmaa lahendile, et protsess ei ole tsiviilprotsess ainult põhjusel, et ta on tõusetunud majanduslikust lahkkelist, viidates autori arvates selles, et pankrotimenetlus ei ole erahuviga menetlus, kus kehtivad avaliku huviga menetlusest erinevad reeglid.

Tallinna Ringkonnakohtu määruses ja EIÕK otsuses sisalduvad põhimõtted toetavad seisukohta, miks on õigustatud tugevam järelevalve pankrotimenetluses, kui seda on mõnes teises menetluses.

Autor leiab, et ühiskonna ootused ehk avaliku huvi väljendus või eesmärgid on järgmised:

- 1) pankroti põhjuste kindlakstegemine;
- 2) tahtlikult pankroti põhjustanud isikute vastutusele võtmine;
- 3) võlgniku kaitse;
- 4) võlausaldajate kaitse;
- 5) seadusliku pankrotimenetluse läbiviimine;
- 6) ühiskonna kaitse maksejõuetute isikute eest.

Avalik huvi ehk ühiskonna vajaduse ja ootused realiseeruvad iga pankrotimenetluse subjekti puhul eraldi. Kui pankrotihalduril on seadusest tulenevad ülesanded, siis on ühiskonna ootused pankrotihalduri tööle hoopis erinevad võrreldes kohtu, pankrotitoimikonna või võlausaldajate üldkoosoleku tööle ja otsustele. Samuti on erinev huvi ka võlausaldajate seas. Kindlasti oodatakse erinevat lähenemist Maksu- ja Tolliameti poolt võrreldes eraõigusliku isikuga. Järgnevas peatükis vaatleb autor erinevate pankrotimenetluse subjektide pädevust ja õigusi ning kohustusi pankrotimenetluses.

3. PANKROTIS MAKSUMAKSJA ÜLE JÄRELEVALVE TEOSTAMINE

3.1. Riikliku maksuhalduri poolt läbiviidav järelevalve

Intervjueerides Põhja MTK sissenõudmise osakonna erimenetluse talituse vanemjurist Erika Õislat selgus, et riikliku maksuhalduri poolt läbiviidavat järelevalvet pankrotis maksumaksja üle võib tinglikult jagada kaheks ja jagamise aluseks on seadusest tulenev regulatsioon. Üht järelevalvet teostatakse maksuseaduste alusel ja teist pankrotiseaduse alusel. Maksuseaduse alusel teostatav järelevalve tuleneb eelkõige maksukorralduse seadusest. Näiteks on pankrotis maksumaksja samamoodi kohustatud tasuma oma maksuvõlad kui jätkusuutlik maksumaksja ja tema suhtes kehtib samasugune reeglistik. Nimelt on pankrotis maksumaksjal kohustus lisada oma käibele maks, pidada kinni tulumaks, maksta sotsiaal- ja töötuskindlustuse maks, tasuda aktsiisid ja muud maksud. Selleks on pankrotis maksumaksja kohustatud esitama deklaratsiooni ja õigeaegselt tasuma deklaratsioonis toodud summa. Nii nagu pankrotis maksumaksjal on kohustus maksta maksud on tal ka kohustus aidata maksuhaldurit maksumenetluse läbiviimisel. Ta peab arvestust maksustamise seisukohast ehk ta on kohustatud pidama arvestust tähendust omavate seisukohtade kohta, andma seletusi, esitama deklaratsioone ja muid tõendeid ning säilitama neid seaduses ettenähtud tähtaegade jooksul. Samuti ei tohi pankrotis maksumaksja takistada maksuhaldurit maksumenetluse läbiviimisel. Pankrotis maksumaksjal on kohustus pidada raamatupidamisarvestust ja säilitama maksustamise seisukohast tähendust omavaid dokumente. Maksuameti praktikas on kõige olulisem jälgida, et pankrotimenetluse ajal halduri poolt oma ülesannete täitmisel tehtud tehingutest ja muudest toimingutest tekkinud kohustused ja võlgniku majandustegevuse jätkamisega seotud maksud oleksid tasutud. Juhul kui pankrotihaldur maksude tasumise kohustust ei järgi kasutab maksuhaldur MKS-st tulenevaid sunnivahendeid. Esimese asjana annab maksuhaldur välja korralduse maksuvõlgade tasumiseks. Praktikas on olnud selliseid juhtumeid kus maksumaksja suhtes teostatakse revisjon, kuid enne revisjoni lõppu kuulutatakse välja maksumaksja pankrot. Sellisel juhul lõpetab maksuhaldur revisjoni enne nõuete esitamise tähtaega ja proovib maksuotsuse väljastada enne nimetatud tähtaega. Maksuotsus suurendab või vähendab maksumaksja

maksukohustust. Kui maksumaksja on juba pankrotis siis maksuhaldur praktikas maksurevisjone pankrotis maksumaksja üle ei teosta. Praktikas on olnud mitmeid juhtumeid kus pankrotihaldur ei ole täitnud maksuseadusest tulenevaid kohustusi ja sellisel juhul on pöördutud ka järelevalvet teostava kohtu poole. Maksuvõla tasumata jätmisel pankrotihalduri poolt võivad olla objektiivsed kui ka subjektiivsed põhjused. Subjektiivseteks põhjusteks võivad olla halduri teadmatus või soovimatus maksusid tasuda. Objektiivseteks põhjusteks võivad olla raha puudumine või tehingu ebaõnnestumine. Pankrotihaldur peab alati jälgima, et maksuvõla tasumiseks peaksid olema vahendid ja kui haldur nimetatud kohustust ei järgi ja pankrotivarast ei jätku majandustegevusega seotud maksude tasumiseks raha, on vastavalt PankrS § 148 kohustatud hüvitama maksuhaldurile tekitatud kahju, kui ta nägi tehingu tegemisel või täitmise jätkamisel ette või pidi ette nägema, et pankrotivarast ei jätku maksude tasumiseks ja ei teatanud sellest maksuhaldurile, seega peab pankrotihaldur jälgima et oleks olemas vahendid maksude tasumiseks.

Teine järelevalve alus tuleb pankrotiseadusest, nimelt on maksuhaldur võlausaldaja ja võlausaldaja pädevuses on sellised järelevalve toimingud nagu halduri tegevuse peale esitatud kaebuste lahendamine ja pankrotivara müügiga seonduva otsustamine. Samuti võib maksuhalduri esindaja olla pankrotitoimkonna liige kelle põhiülesanne on kontrollida, et haldur tegutseks otstarbekalt ja kooskõlas seadusega, jälgides selles võlgniku majandustegevuse käiku, raamatupidamist ning finantsolukorda. Maksuhalduri esindajast pankrotitoimkonna liikmel on õigus pärida haldurilt aru tema kohustuse täitmise kohta ja nõuda teavet ning dokumente pankrotimenetluse kohta, samuti kontrollida halduri majandustegevust pankrotivara valitsemisel. Pankrotitoimkonna nõusolekul võib haldur teha erilise tähtsusega tehinguid milleks on eelkõige laenu võtmine ja tavapärase majandustegevuse raamest väljuvad tehingud, näiteks ettevõtte müük. Pankrotitoimkonna liige vastutab isiklikult kõikide kahjulike otsuste eest. Praktikas toimubki enamus järelevalvet läbi pankrotitoimkonna, on ka juhtumeid kus võlausaldajate üldkoosoleku otsus tuleb vaidlustada kohtus või pankrotihalduri tegevuse peale tuleb esitada kaebus justiitsministrile.⁴⁵

⁴⁵ Intervjuu Põhja maksu- ja tollikeskuse sissenõudmise osakonna erimenetluse talituse vanemjuristi Erika Õisla'ga. Intervjueeritud 03.03.2007.a

3.2.Kohtu järelevalve

Tartu Maakohtu kohtunik Kersti Kerstna-Vaks tõdeb⁴⁶, et pankrotikohut, mis funktsioneeriks õiglasel, sõltumatul ja efektiivsel viisil, tuleb pidada eduka pankrotimenetluse nurgakiviks. Vajadus lahendada ka pankrotimenetlusega kaasnevaid sotsiaalseid ja ärilisi probleeme muudab pankrotikohtu teistest erinevaks. Pankrotikohtu tegutsemise olulisteks põhimõteteks on uurimispõhimõte, pankrotikohtu õigust oma otsuseid ise läbi vaadata ja menetluse pooleli karistuslikku (quasi-penal) iseloomu.

Kohtu järelevalve pankrotimenetluses on kohtu eripädevus, mis suures osas on haldusvõimu sugemetega. Eriti kehtib see kohtuliku järelevalve selle osa kohta, mida kohus teostab pankrotimenetluse kohtuvälise korralduse üle.

PankrS § 84 paneb kohtule võrdsete kohustustena nii järelevalvekohustuse kui ka seadusest tulenevate konkreetsete ülesannete täitmise. Senini on Eestis kohtulik järelevalve, eriti üldjärelevalve tagaplaanile jäänud ja kohtu rolli pankrotimenetluses on nähtud üksikküsimuste lahendajana. Sellisena on kohtu roll hakanud kinnistuma ka tavateadvuses. PankrS § 84⁴⁷ kui üldsätte mõte on tähtsustada kohtu järelevalvekohustuse samaväärsus muude kohtu seadustest tulenevate ülesannetega ja paremini teadvustada kohtule pandud ootusi menetluse järelevalvajana. Samas tuleb tagada ka kohtu suutlikkus järelevalve kohustuse täitmisel.

Kokkuvõtvalt võib öelda, et kohus on eelkõige oma seadusega tagatud sõltumatuse ja menetluskorra tõttu sobiv organ järelevalve teostamiseks pankrotimenetluses, sellekohast kohtu pädevust peab pidama samaväärseks kohtu muu pädevusega pankrotimenetluses. Efektiivne järelevalve eeldab spetsialiseerunud ja koolitatud kohtunike ja kohtuametnike olemasolu. Eestis ei ole piisaval määral teadvustatud pankrotimenetluse spetsiifikat, mistõttu ei ole asjakohaste põhimõtetega ka arvestatud kohtute tegevuses.

⁴⁶ Vaks-Kerstna, Kersti. Kohtulik järelevalve ja selle seos pankrotimenetluse eesmärkidega. Juridica nr 9, 2005.a lk 658

⁴⁷ Op.cit lk 659

Tulenevalt PankrS §-st 84 on kohtul kohustus teostada järelevalvet nii halduri kui ka võlausaldajate organite, kelleks on pankrotitoimkonna ja võlausaldajate üldkoosoleku tegevuse üle.

Arvestades halduri positsiooni menetluse läbiviija ja pankrotivara haldava organina, hõlmab olulisema osa kohtu järelevalvekohustustest järelevalve halduri tegevuse üle. Kohtu sellekohane kohustus on täiendavalt sätestatud ka PankrS § 69 lõikes 1. Kohustuslik järelevalve peab eelkõige tagama, et haldur viiks pankrotimenetluse läbi seaduslikult ja ökonoomselt. Võlausaldajate tehtavad väljamaksed on otseses sõltuvuses menetluskulude suurusest, mis tõttu peab kohtulik järelevalve tagama menetluse läbiviimise optimaalsete kuludega. Maksejõuetusmenetlusele on ju olemuslikult iseloomulik rahaliste vahendite nappus. Efektiivne ja ökonoomne haldamine on siin olulisem kui kuskil mujal. Menetluskulude, seal hulgas õigusabikulude liigse suuruse tõttu nimetatakse pankrotimenetlust ka pirukajagamise mänguks, kus juristide ülesanne on pirukas lahti lõigata. Pankrotiasja menetlev kohus peab menetluskulude osas teostama nii seaduslikkuse kui ka otstarbekuse kontrolli. Oluline on siin kohtu usaldus halduri vastu.

Valvates võlausaldajate organite tegevuse järele, peab kohus arvestama nende organitele seadusega antud pädevusega. Võlausaldajate organite üle järelevalve teostamisel saab kohus järelevalvevahenditest seadusega ettenähtud juhtudel preventiivset kontrolli, aga ka sanktsioone oma kohustusi süüliselt rikkunud pankrotitoimkonna liikmete suhtes⁴⁸. Kindlasti tuleb tunnistada kohtu õigust saada ka võlausaldajate organitelt, eelkõige pankrotitoimkonnalt, informatsiooni nende tegevuse kohta, sest see on järelevalve teostamise eelduseks.

Kohtulik kontroll võlausaldajate üldkoosoleku tegevuse üle toimub põhiliselt hagimenetluse korras. Kohus lahendab nõudeid üldkoosoleku otsuste kehtetuks tunnistamiseks⁴⁹. Seadusega ettenähtud juhtudel toimub järelevalve ka üldkoosoleku otsuste kohtuliku kinnitamise kaudu, mida autor võib nimetada ennetavaks ehk preventiivseks järelevalveks võlausaldajate tegevuse üle.

⁴⁸ PankrS § 74 lg 5

⁴⁹ PankrS § 83

3.3.Võlausaldajate järelevalve

PankrS §-s 2 sätestatud pankrotimenetluse põhieesmärgiks on pankrotimenetluse kaudu võlausaldajate nõuete rahuldamine. Nimetatud põhieesmärgist tuleneb ka ajaolu, et pankrotimenetlus käib võlausaldajate huvide eest ja nimel. Seega võib võlausaldajat pankrotimenetluses nimetada tähtsaimaks isikuks pankrotimenetluses ja võlausaldajate koosolekut tähtsaimaks organiks pankrotimenetluses. Pankrotiseaduses on sätestatud, et kõige olulisemad küsimused pankrotimenetluses otsustab kohus või võlausaldajate üldkoosolek. PankrS § 77 on sätestatud võlausaldajate üldkoosoleku pädevus, mille loetelu ei ole ammendav. PankrS § 77 lõige 9 järgi on võlausaldajate üldkoosoleku pädevuses ka muud seadusega võlausaldajate üldkoosolekuga pädevusse antud küsimused. Järelevalvet puudutavad küsimused on eelkõige kaebuste lahendamine halduri tegevuse peale ja pankrotivara müügiga seonduva otsustamine. Praktikas võib pankrotihaldur anda otsustada pankrotivaraga müügiga seonduva otsustamise võlausaldajate üldkoosolekule ja võlausaldajate üldkoosolek võib otsustada vara müügi järjekorra või vara hinna, võlausaldajate üldkoosolek võib teha haldurile ettekirjutuse müüa vara ilma enampakkumiseta kui vara müük sellisel viisil annab suurema kasu. Kui sellist ettekirjutust ei ole, kuid haldur leiab, et vara müük enampakkumiseta annab suuremat kasu, siis võib haldur müügi teostada ilma võlausaldajate üldkoosoleku otsuseta. Teine võlausaldajate üldkoosoleku järelevalvet puudutava pädevuse alla kuulub halduri tegevuse peale esitatud kaebuste lahendamine. Nimelt on halduri põhikohustuseks kaitsta kõigi võlausaldajate samuti võlgniku õigusi ja huve ning tagada seadusliku, kiire ja majanduslikult otstarbeka pankrotimenetluse läbiviimine. Kui haldur nimetatud põhikohustusi rikub, siis esimeseks organiks kes nimetatud rikkumist lahendab on võlausaldajate üldkoosolek. Võlausaldajate üldkoosoleku otsus ei ole võlausaldajale seaduslikult siduv, alati on võimalik pöörduda kaebusega kas kohtu või justiitsministri poole, kellel on olemas piisavad seaduslikud võimalused halduri korralekutsumiseks ja karistamiseks. Võlausaldajate üldkoosolekul ei ole võimalust ja õigust haldurit karistada.

Kuna halduri põhikohustuseks on kaitsta kõikide võlausaldajate huve ja üldkoosoleku otsus sisaldab võlausaldajate huve, siis ainuüksi nimetatust tulenevalt on halduril

moraalne kohustus üldkoosoleku otsust täita. Juhul kui otsus on ebaseaduslik siis haldur ei ole kohustatud seda täitma. Võlausaldajate suuremat järelevalve koormust kannab pankrotitoimkond kes valitakse võlausaldajate üldkoosoleku poolt.

3.4. Pankrotitoimkonna järelevalve

PankrS § 125 sätestab, et pankrotimenetluse jaoks erilise tähendusega tehingu võib haldur teha üksnes pankrotitoimkonna nõusolekul. Erilise tähtsusega tehinguks peab seadus eelkõige laenu võtmist ja kui pankrotivarasse kuulub ettevõtte, mille tegevust pärast pankroti väljakuulutamist jätkatakse, loetakse erilise tähtsusega tehinguks ka kõik ettevõtte tavapärase majandustegevuse raamest väljuvad tehingud. Tavapärase majandustegevuse raamest väljuvad tehingud pankrotimenetluses viitega ÄS §-le 317 on järgmised:

- 1) osaluse lõppemine teistes ühingutes;
- 2) ettevõtte võõrandamine või selle tegevuse lõpetamine;
- 3) kinnisasjade ja registrisse kantud vallasasjade võõrandamine ja koormamine.

Välistatud on ÄS §-s 317 sätestatud tehingud, mis on suunatud osaluse, filiaali või ettevõtte omandamisele või asutamisele, investeeringut tegemisele jne, kuna need on vastuolus pankrotimenetluse eesmärkidega.

Pankrotivara on haldur kohustatud müüma avalikul enampakkumisel⁵⁰, kusjuures vara alghinna peab haldur kooskõlastama pankrotitoimkonnaga⁵¹. Kui toimub kordusenampakkumine võib haldur alghinda kuni 50% vähendada. Suuremas ulatuses võib alghinda vähendada üksnes pankrotitoimkonna nõusolekul⁵².

⁵⁰ PankrS § 136

⁵¹ PankrS § 136 lg 2

⁵² PankrS § 136 lg 3

PankrS §-s 141 korratakse juba §-s 125 sätestatud pankrotivara müügi piirangut haldurile juhuks, kui müüakse ettevõtte või selle organisatsiooniliselt iseseisev osa. Sellisel juhul võib haldur selle müüa üksnes pankrotitoimkonna nõusolekul.

Kuigi pankrotiseaduse aluseks võeti Saksamaa maksejõuetusseadus, siis ei sätestatud pankrotiseaduses Saksamaa maksejõuetusseaduse §-s 160 sätestatud pankrotihalduri kohustus pankrotitoimkonna nõusolek saada, kui haldur soovib esitada kohtusse tsiviilhagi mille rahaline ese on suur või seda tsiviilmenetlust lõpetada või kokkulepet sõlmida.

Kokkuvõtvalt võib toimkonna pädevuse pankrotiseaduses kokku võtta järgmiselt. Toimkonnal on õigus:

- 1) pärida haldurilt aru tema kohustuste täitmise kohta;
- 2) nõuda teavet pankrotimenetluse kohta;
- 3) nõuda dokumente pankrotimenetluse kohta;
- 4) kontrollida halduri majandustegevust pankrotivara valitsemisel;
- 5) anda nõusolek või keelduda laenu võtmiseks;
- 6) anda nõusolek või keelduda erilise tähtsusega tehingu tegemiseks;
- 7) anda nõusolek või keelduda ettevõtte või selle organisatsiooniliselt iseseisva osa müügiks;
- 8) anda koosõlas pankrotivara alghinna määramisele või alghinna vähendamisele;
- 9) anda nõusolek vara müügiks suuremat kasu kui enampakkumine andval viisil.

Peale eelpool toodud seaduses *expressis verbis* märgitud õiguste on pankrotitoimkonnal õigus järelevalvet teostada kõigis halduri poolt tehtud toimingute osas, kuna pankrotitoimkond kaitseb kõigi võlausaldajate huve.

3.5. Riiklik järelevalve

Kaebuste menetlemine toimub justiitsministeeriumi asjaajamise korra⁵³ kohaselt. Kaebuste menetlemisel selgitatakse välja laekunud kaebuse alusel kaebaja seisund pankrotimenetluses, kaebuse põhjendatus, halduri kohustuste võimaliku rikkumise asjaolud ja erikontrolli teostamise otstarbekus ja võimalikkus. Kui esitatud kaebuses ilmnevad pankrotihalduri kohustuste rikkumise asjaolud, kuid on vajalik kaebajalt täiendavat informatsiooni rikkumise tuvastamiseks, esitatakse vajadusel kaebuse esitajale järelepäring lisa informatsiooni ja dokumentide saamiseks. Kui esitatud kaebusest tulenevalt on alust arvata, et haldur on rikkunud oma kohustusi, siis edastatakse kaebus koos lisadega haldurile vastamiseks ja edastatakse teave kaebuses esitatud asjaoludest pankrotiasja menetlevale kohtule. Kaebuse menetluse tulemusena edastatakse kaebuse esitajale halduri vastus koos lisadega koos lühikokkuvõttega probleemist, edastatakse kaebus ja halduri vastu lahendamiseks pankrotitoimkonnale või pankrotiasja menetlevale kohtule, teostatakse halduri tegevuse üle erikontroll või võetakse pankrotihaldurilt haldurina tegutsemise õigus ära kuni viieks aastaks. Kaebuse menetlemine lõpetatakse kaebuse esitaja taotlusel või kui taotluse esitaja on loobunud koostööst kaebuse menetlemisel, aga tema vastused on rikkumiste tuvastamiseks vajalikud.

Erikontrolli⁵⁴ teostamine on põhjendatud, kui esitatud kaebuse või muu informatsiooni alusel on võimalik eeldada, et haldur on rikkunud oma kohustusi ning on vajalik täiendavalt kontrollida pankrotimenetluse läbiviimise nõuetekohasust ja seaduslikkust menetluse asukohas ning samuti siis, kui seda taotleb pankrotitoimkond või pankrotiasja menetlev kohus. Pankrotihalduri kohustuste rikkumine on halduri poolt pankrotimenetluse läbiviimisel õigusrikkumised, samuti õigus-, majandus-, raamatupidamise- või juhtimisel küsimustes vajaliku hoolsuskohustuse mittetäitmine ning pankrotimenetluse- ja kohtupraktika, majandus- või kutsetegevuse tava ja praktika eiramine. Erikontroll on sõltumatu ja objektiivne pankrotihalduri

⁵³ Justiitsministeeriumi kantsleri 15.01.2003.a käskkiri nr 10 „Justiitsministeeriumi asjaajamiskord”.

Kättesaadav veebilehel www.just.ee

⁵⁴ PankrS 70 lg 3

tegevuse õiguslik ning majanduslik hindamine. Erikontrolli käigus uuritakse ajaliselt toimunud sündmusi ja toiminguid.

Erikontrolli teostamise eesmärk on:

- 1) tuvastada halduri poolt kohustuste võimalik rikkumine;
- 2) teha ettepanek kohtule või justiitsministrile pankrotihaldurile sanktsiooni määramiseks;
- 3) informeerida vajadusel pankrotiasja menetlevat kohut toimkonna tegevusest ning muudest erikontrolli käigus ilmnenu pankrotimenetlust mõjutavatest asjaoludest;
- 4) koguda andmeid ettepanekuteks pankrotipraktika kujundamiseks, järelevalve edendamiseks ning maksejõuetuse valdkonna arendamiseks.

Erikontrolli teostamisel ei anta hinnangut pankrotiasja menetleva kohtu tegevusele ega pankrotimenetlust puudutavatele kohtulahenditele. Juhul kui toimkond on oma tegevusega soodustanud halduri kohustuste rikkumist või majandustegevuse halvendamist, tuleb seda erikontrolli aruandes märkida ning edastada informatsioon pankrotiasja menetlevale kohtule. Erikontrolli läbiviimisel tuleb pöörata lisaks tähelepanu halduri koostööle teiste pankrotiosalistega.

Erikontroll määratakse Justiitsministeeriumi kantsleri käskkirjaga, milles märgitakse ära erikontrolli läbiviijad, erikontrolli teostamise valdkond ja ulatus, erikontrolli aruande esitamise tähtaeg ning vajadusel muud erikontrolli teostamisega seotu asjaolud. Erikontrolli määramisest teavitatakse käskkirja koopia esitamisega kaebuse esitajat, pankrotiasja menetlevat kohut, pankrotihaldurit ja tehakse märkus haldurite registrisse vastava menetluse juurde. Erikontrolli teostamisel haldurina tegutseva audiitori või kohtutäituri tegevuse üle võib kaasata vajadusel vastava kutseorganisatsiooni juhatuse poolt nimetatud isikud erikontrolli läbiviijatena. Talitusel on õigus hoida erikontrolli taotleja kulutuste hüvitamise võimalikkusest, kui erikontrolli teostamise käigus ilmneb taotleja pahatahtlikkus.

Erikontrolli viib läbi reeglina talituse ametnik, kellel on oma ülesannete täitmiseks vajalik haridus, piisavad kogemused ja kutsealane sobivus ning laitmatu eri- ja ärialane reputatsioon.

Erikontrolli teostaja on kohustatud käituma heas usus ja tegutsema temalt oodatava ettenägelikkuse ning kompetentsusega vastavalt erikontrolli ülesandele. Erikontrolli teostaja peab hoiduma tegudest, mis kahjustavad või võivad kahjustada järelevalve subjekti mainet, samuti järelevalve eesmärke, ülesandeid ja mainet. Erikontrolli teostaja peab olema erapooletu ja sõltumatu. Erikontrolli teostaja, samuti talituse poolt erikontrolli teostamisele kaasatud audiitor, ekspert ja muu isik on kohustatud hoidma tähtajatult saladuses konfidentsiaalseid andmeid, mis on neile teatavaks saanud seoses oma ülesannete täitmisega.

Erikontrolli teostaja koostab erikontrolli kava, milles märgib:

- 1) mis on olemasolevate andmete alusel eeldatavad halduri rikkumised;
- 2) mis on kontrolli sisu;
- 3) millised erikontrolli toimingud läbi viiakse;
- 4) kes ja millal toiminguid teostab.

Erikontrolli teostaja esitab talitsuse juhatajale erikontrolli tulemusi kajastava kirjaliku aruande, mis koosneb järgnevatest osadest:

- 1) erikontrolli alustamise asjaolud, mis viitasid halduri kohustuste rikkumisele;
- 2) kogutud tõendid ja arvamuse aluseks kasutatud seadusandlus;
- 3) resolutiivosa ja põhjendused;
- 4) vajadusel ettepanek pankrotiasja menetlevale kohtule või justiitsministrile;
- 5) muud märkused ja tähelepanekud pankrotimenetluse kohta;
- 6) erikontrolli aruandele lisatakse kõik järelevalve käigus kogutud dokumendid.

Talitus esitab aruande kantslerile. Kantsleri poolt kinnitatud erikontrolli tulemusi kajastav aruanne ilma lisadeta esitatakse talituse juhataja kaudu pankrotiasja

menetlevale kohtule ja pankrotitoimkonnale, kaebuse esitajale ja haldurile vastavasisulise taotluse saamisel. Pankrotihalduri tegutsemisõiguse äravõtmisel esitatakse aruanne justiitsministrile koos käskkirja projektiga.⁵⁵

Erikontrolli tulemusena kohtu või justiitsministri poolt määratud sanktsiooni alusel tehakse märke pankrotihaldurite registrisse ja saadetakse teave pankrotihaldurite, audiitorite ja kohtutäiturite vastavale kutseorganisatsioonile. Peaasjalikult on riikliku järelevalve süsteem üle võetud Soome Vabariigis kehtivast süsteemist, kus pankroti-ombudsmanil on suured volitused pankrotimenetluse kontrollimiseks. Kui riikliku järelevalve süsteem sarnaneb Soomes kehtivaga, siis kogu pankrotiõigus on üpris sarnane Saksamaal kehtiva õigusega.

3.6. Saksamaal toimuv järelevalve pankrotis maksumaksja üle

Saksamaa ja Eesti kehtivas õiguses on kohtul esmane õigus järelevalve teostamisel. Eestile sarnane regulatsioon kehtib Saksamaal⁵⁶, kus alates 1994. aastast kehtib maksejõuetusseadus. Saksamaal teostab järelevalvet pankrotihalduri ja muu menetluse üle kohus⁵⁷. Võlausaldajate üldkoosoleku ning pankrotitoimkonna järelevalve on üpris sarnane Eesti regulatsioonile. Sarnaselt Eesti pankrotiseadusele on kohtul õigus kehtetuks tunnistada võlausaldajate üldkoosoleku otsused, kui need kahjustavad võlausaldajate üldiseid huve⁵⁸. Kohtu põhiline ülesanne on järelevalve teostamine pankrotihalduri tegevuse üle, kes oma tegevuse eest vastutab isiklikult. Järelevalve teostamise korras võib pankrotihaldurilt nõuda informatsiooni ja dokumente pankrotimenetluse läbiviimise kohta. Kui pankrotihaldur ei täida oma kohustusi nõuetekohaselt, on kohtul õigus peale hoiatuse tegemist määrata rahatrahvi.

Kontrolli teostab ka pankrotitoimkond, selle puudumisel võlausaldajate üldkoosolek. Saksamaa maksejõuetusseadust on iseloomustatud, kui üht Euroopa efektiivsemat ja

⁵⁵ Justiitsministri käskkiri „Pankrotihaldurite riikliku järelevalve kord”. Projekt.

⁵⁶ Insolvenzordnung 1994

⁵⁷ IO §§ 58, 59

⁵⁸ IO § 78

paremini reguleeritud pankrotiseadust. Kohtu pädevus on sarnane Eesti kohtu pädevusega, seega ühesugused võimalused avaliku huvi kaitseks. Analoogiliselt Eestis kehtiva pankrotiseadusega on sätestatud Saksamaa maksejõuetusseaduses põhimõte, mille järgi pankrotitoimkond on õigustatud nõudma dokumente, tutvuma menetluse käiguga ja kontrollima rahaliste vahendite kasutamist.⁵⁹ Võlausaldajate üldkoosolekul on õigus panna pankrotihaldurile kohustus esitada aruanne pankrotimenetluse käigu kohta üldkoosoleku poolt määratud tähtaegadel.⁶⁰

Pankrotitoimkond on kohustatud peale järelevalve teostamise otsustama küsimuste üle pankrotivara müügist laekunud raha, väärtpaberite ja muude väärtasjade deponeerimise üle, kus ja millistel tingimustel. Nimetatud õigus on ainult pankrotitoimkonna pädevus. Raha ja väärtpabereid on pankrotihalduril õigus kasutada ja käsutada ainult juhul, kui dokumendile on peale pankrotihalduri alla kirjutanud toimkonna liige. Võlausaldajate üldkoosolekul on õigus nimetatud korda muuta.

IO § 160 alusel ei ole pankrotihalduril õigust ilma toimkonna nõusolekuta müüa erilise tähtsusega vara. Erilise tähtsusega varaks loetakse maksejõuetus seaduse järgi:

- 1) kinnisvara müük;
- 2) ettevõtte või selle osa müük;
- 3) osaluse müük äriühingus;
- 4) laenu võtmine, mis võib muuta pankrotivara seisundit
- 5) tsiviilhagi, mille rahaline ese on märkimisväärselt suur, esitamine, lõpetamine ja kokkulepete sõlmimine.

Kui toimkond puudub annab nõusoleku võlausaldajate üldkoosolek.

Saksamaa maksejõuetusseaduse järgi omab võlausaldajate järelevalves tähtsust asjaolu, et nad omavad eelisostuõigust pankrotivarale, mida pankrotihaldur soovib kolmandale isikule müüa vastava võlausaldaja arvates selle väärtusele. Võlausaldajal on

⁵⁹ IO § 69

⁶⁰ IO § 66

eelisostuõigus ühe nädala jooksul peale müügi teostamist, tehes esialgsest ostjast parema pakkumise. Ostuhinna tasumisel asub võlausaldaja ostja asemele.⁶¹

IO §-s 79 on selge sõnaga sätestatud pankrotihalduri kohustus anda võlausaldajate üldkoosolekul informatsiooni pankrotimenetluse käigu kohta, samuti on võlausaldajate üldkoosolekul õigus kontrollida pankrotihalduri poolt kasutatavaid rahalisi vahendeid. IO § 156 alusel on võlausaldajatele ettenähtud eraldi koosolek, kus pankrotihaldur annab ülevaate pankrotimenetluse käigust, võlgniku majanduslikust seisundist ja maksejõuetuse põhjustest.

Pankrotihaldur informeerib võlausaldajate üldkoosolekut perspektiividest parendada võlgniku majandustegevust ja võimalusest koostada tervendamisplaan ja muudest nõuete rahuldamisega seotud asjaoludest. Nimetatud võlausaldajate üldkoosolekul on õigus sõna võtta ja esitada oma positsioon võlgnikul, pankrotitoimkonnal, ühingu nõukogul ja töötajate esindajal. Kui võlgnik tegeleb kaubanduse, käsitööstusega või põllumajandusega, siis võib üldkoosolekul ära kuulata nimetatud tegevusalaliitude esindajad. Nimetatud koosolekul otsustavad võlgniku lõpetamise või tervendamise.

Võlausaldajate üldkoosolekul on pankrotitoimkonna pädevus ainult juhul, kui toimikond on jäetud valimata ja on vaja otsustada erilise tähtsusega vara müüki.⁶² Võlausaldajate üldkoosoleku otsusega on õigus müüa pankrotivara, kui:

- 1) ostja on võlgniku lähikondlane ja omab võlgniku kapitalist vähemalt 1/5;
- 2) ostja on võlausaldaja, kelle nõue on suurem kui 1/5 esitatud nõuetest või kui võlausaldajal on eelisinõue.⁶³

Saksamaa maksejõuetusseadus sätestab pankrotihaldur kohustuse võtta võlausaldajate üldkoosolekult nõusolek, kui ettevõtte või selle organisatsiooniliselt iseseisvat osa tahab osta, isik kes omab omandajaks olevas juriidilises isikus otseselt või kaudselt rohkem, kui 1/5 suurust osalust ja on võlgniku lähikondlane või võlausaldaja, kelle nõuded

⁶¹ IO § 168

⁶² IO § 160 lg 1

⁶³ IO § 162

moodustavad hinnanguliselt rohkem kui 1/5 pankrotimenetluses esitatud nõuete kogusummast. Nõusoleku andmisega tagatakse võlausaldajate kaitse selle eest, et pankrotivara võidakse võlausaldajatele kahjulikult müüa võlgniku lähikondlasele või suuremale võlausaldajale. Nimetatud põhimõtte oleks vastuolus avaliku huviga võtta tarvitusele kõik meetmed pankroti põhjustanud isiku vastutusele võtmiseks ja väikeste võlausaldajate kaitse suurte võlausaldajate ees.

Enne 1994. aastat Saksamaal kehtima hakanud maksejõuetusseadust kehtis maksejõuetusseadus, mis oli vastu võetud juba 19. sajandil. Seega oli Saksamaal juba eelnevalt teada kõik probleemid, mida uue seaduse menetlemisel ja vastuvõtmisel prooviti vältida. Kuid vaatamata suurtele soovidele või alati tekkida seaduse rakendamisel probleeme, selleks on vaja ikka ja jälle seadust muuta või täiendada. Nii on ka Eesti seaduses mõningaid probleeme, mida peaks seaduse muutmise või täiendamisega parandama.

3.7. Probleemid järelevalve teostamisel

2004. aastast kehtib pankrotiseaduse uus redaktsioon, mille olulisemad muudatused olid pankrotihalduri üle järelevalve teostamise uue regulatsioon. Uue redaktsiooni vastuvõtmise taga oli praktiline puudus ehk seadus ei vastanud ootustele.

Alati on parem õppida targema käest ja vaadata kuidas on teistes riikides käitumine reguleeritud. Nii näiteks on Saksamaa maksejõuetusseaduses mitmeid sätteid mida oleks praktiline Eesti seadusse ümber kirjutada.

Põhilised probleemid järelevalve teostamisel on järgmised:

- 1) Menetlusosaliste täpne roll järelevalve teostamisel on piiritlemata. Võlausaldajal on õigus kaebus esitada võlausaldajate üldkoosolekule, pankrotitoimkonnale, kohtule ja riiklikule järelevalvele. Igal menetlusosalisel on erinev pädevus kaebuse lahendamiseks ja võlausaldajal on õigus ka kaebus esitada kõikidele

menetlusosalistele ning pankrotihaldur on kohustatud kõikidele järelevalvet teostatavatele menetlusosalistele vastama. Pahatahtlikul võlausaldajal oleks suur võimalus pankrotihalduri tööd segada oma kaebustega.

- 2) Liiga suur kohtu koormus vähendab järelevalve efektiivsust. Teatavasti on kohtul kõige olulisem järelevalve funktsioon järelevalve teostamisel. Kuid peale järelevalve teostamise on kohtul veel õigusmõistmise roll, mis on hoopis olulisem, kui haldusfunktsiooni teostamine. Peale selle on kohtute pädevus lahendada erinevate registrite nagu pärimis-äri ja muude registrite vaidlusi. Need kõik on kaugel õigusemõistmisest ja tegemist on pigem haldusfunktsiooni teostamisega. See vähendab kohtu võimalust läbi viia efektiivselt oma järelevalve funktsiooni.
- 3) Kohtu ebapiisav pädevus järelevalve teostamisel. Teatavasti on kõik kohtunikud õigusharidusega. Järelevalve läbiviimisel on vajalik kontrollida raamatupidamisdokumente, hinnata finants-majanduslikku olukorda, teha analüüse ja muid finants-majanduslikke otsuseid. See eeldab majandusharidust või vähemalt piisavat finants-majanduslikku täiendõpet. Kui kohtunikud peavad menetlema kõiki tsiviilasju (pärimis-, perekonna-, asjaõiguslikke ja muid vaidlusi) siis ei ole võimalik eraldi spetsialiseerumine ja eraldi koolituste võtmine. Näiteks Saksamaal on eraldi pankrotikohtunikud kes muude asjadega peale pankrotiasjade ei tegele.
- 4) Pankrotihalduri ebapiisav aruandluskohustus. Teatavasti ei pea pankrotihaldur mitte kellelegi ilma nõudmiseta pankrotimenetluse käigust ette kandma. Järelevalve sisulist tööd vähendaks pankrotihalduri kohustus esitada kohtule või justiitsministrile aruandlust, milles oleks nähtav menetluse käik ja prognoosid menetluse lõpetamise kohta. Näiteks kohtutäitur esitab iga aastaselt justiitsministeeriumile aruandlust, kui palju täiteasju menetluses on ja kui palju lõpetatud. Aruandlust peaks esitama iga kvartal või poolaasta ja siis oleks kohtul ülevaade menetluse käigust.

- 5) Järelevalvet teostavate isikute erinevad huvid. Võlausaldajate tinglikuks huvideks on saada oma nõuded rahuldatud, kohtu tinglikuks huviks on efektiivne ja kiire pankrotimenetluse läbiviimine ja riigi tinglikuks huviks on seadusliku pankrotimenetluse läbiviimine. Eriti paistab silma võlausaldajate ja kohtu ning riigi erinev huvi. Kui võlausaldaja esmane huvi on saada rahuldust pankrotivara arvelt siis kohtul ja riigil see puudub, mis võib viia erinevate poolte konfliktini. Nimelt võivad võlausaldajad vastu võtta otsuseid mis ei ole seaduslikud või ei taga majanduslikult otstarbeka pankrotimenetluse läbiviimise.
- 6) Riigipoolse järelevalve sõltumatus on probleemne. Teatavasti teostab riigipoolset järelevalvet justiitsministeerium, keda juhib poliitiline minister. Mõne probleemi tekkimisel pankrotimenetluses teavitab sellest avalikkust ka ajakirjandus. Kui ajakirjanikud liiga aktiivseks muutuvad tekib poliitikust ministril kiusatus ajakirjandusele meeldida ja teha otsuseid mis ajakirjandusele meeldivad ehk need otsused aitavad müüa ajakirjandust kuid õiguslikult võivad olla ebapädevad või ebaseaduslikud.
- 7) Ebapiisav infovahetus menetlusosaliste vahel. Võlausaldajad, kohus ja riik teostavad järelevalvet üksteisest sõltumatult, kuid neil ei ole mingit kohustust oma järelevalve teostamisest teist poolt teavitada. Vaadates pankrotiseaduse ülesehitust ja mõtet, siis on selge te kohus on kõige suurema pädevusega järelevalve organ ja tema ei peakski kellelegi oma järelevalvefunktsioonidest teavitama kuid riigi ja võlausaldajate vaheline infovahetus järelevalve teostamisel on seaduses täiesti reguleerimata.

Eeltoodud probleemid on pigem teoreetilist laadi. Nagu eelpool autor kirjutas peab seaduse muutmine või täiendamine olema initsieeritud mingist probleemist või konfliktist, kuid eeltoodud praktilistest probleemidest autoril info puudub.

KOKKUVÕTE

Järelevalvet pankrotimenetluses teostavad mitmed isikud ja institutsioonid: võlausaldajad, pankrotitoimkond, kohus ja riik. Kui järelevalve teostajaid on palju, siis võib tekkida nende vaheline konflikt või ebatäpne pädevuste jagamine. Kuigi praktikas ei ole tekkinud sellist konflikti või pädevuste jagamise vahelist probleemi on see teoreetiliselt võimalik, kuna kõik eeltoodud organid võivad kaebusi lahendada üheaegselt ilma teist organit teavitamata.

Järelevalve organite eesmärk on ühiskonna hüve ehk ootus seaduslikule, majanduslikult otstarbekale ja efektiivsele pankrotimenetlusele⁶⁴. Veel on leitud, et pankrotimenetluse põhieesmärgid on:

- 1) võimalusel võlgniku majandustegevuse taastamine ja uue võimaluse andmine;
- 2) võimalikult suures ulatuses võlausaldajate nõuete rahuldamine;
- 3) ausa ja õiglase nõuete vastuvõtmise ja rahuldamise süsteemi loomine sekkudes õiguste piiramisse;
- 4) maksejõuetuse põhjuste väljaselgitamine ja süüdlaste vastutusele võtmine.

Leitaks veel täiendavaid eesmärke milleks on:

- 1) diagnoosida ja ravida maksejõuetust pigem selle varajases kui hilises staadiumis;
- 2) hoida ära konflikte võlausaldajate vahel;
- 3) määrata võlgniku vara kindlaks minimaalse kulu ja viivitusega;
- 4) kindlustada, et vara müük ja jaotamine on korraldatud ausal ja asjatundlikul viisil;
- 5) välja selgitada maksejõuetuse tekkepõhjused ja selle seotus võlgnikuga, juriidilise isiku pankroti korral otsustada kas, ja milliseid mõjutusvahendeid tuleb kasutada;
- 6) tunnistada et pankroti mõju ei piirdu ainult võlgniku ja tema võlausaldajatega.

⁶⁴ PankrS § 55 lg 1

Järelevalve teostamisel järgida, et eesmärkide paljusus ei tekitaks eesmärkide vastuolulisust või võistlevust. Seetõttu ei ole järelevalve teostamisel võimalik kõiki eesmärke saavutada ja oluline on tasakaal järelevalve ja eri eesmärkide vahel.

Analüüsides kehtivat pankrotiseadust ja praktikat võib kindlalt väita, et efektiivse järelevalve teostamine on võimalik. Kehtiv seadus annab võlausaldajatele võimaluse järelevalve teostamiseks ja pankrotimenetlusest osavõtuks. Kuigi seadus tõstab esile riikliku järelevalve olulisust, siis seaduse sättest ja mõttest on arusaadav, et kohtul on suurim järelevalve funktsioon.

Punktis 3.7. on märgitud mitu teoreetilist konflikti, mis võivad praktikas realiseeruda.

Kokkuvõtteks võib väita, et kehtiv seadus võimaldab piisavalt efektiivselt läbi viia järelevalvet pankrotis maksumaksja üle.

SUMMARY

This final paper is written in Estonian, with a summary in a foreign language. There are 39 pages.

The topic of this final paper is supervision over a bankrupt taxpayer. In the paper the definition of a bankrupt taxpayer is provided. The paper deals with conducting supervision on a bankrupt taxpayer and with respect to supervision, special attention is paid to the activities of the trustee in bankruptcy from the aspect of different institutions. Also, the impact of surveillance on the taxpayer's creditors is observed (bankruptcy committee and the general meeting of creditors).

The research subject is supervision over bankrupt taxpayer, and the research material includes different legal instruments, court decisions and practice.

The researched problem is the organisation of supervision in this field, particularly, which institutions perform monitoring and what kind of problems there are.

The assumption set up in this final paper is the fact that the norms stipulating supervision in the Bankruptcy Act enforced on 1 January 2004 guarantee sufficiently effective supervision in bankruptcy proceedings.

The aim of this research paper is to analyse the performance of supervision activities and to analyse different legal instruments. Pursuant to the resultant data, the author's own proposals are presented.

The paper is divided into three parts. In the first part the term bankrupt taxpayer is defined and an overview is given of bankruptcy proceedings. In the second part, the nature and aims of supervision are observed. In the third part the conducting of supervision by different institutions is handled and problems related with conducting supervision over a bankrupt taxpayer are dealt with. The author draws the conclusion that the valid law acts for conducting supervision enable sufficiently effective performance of supervision on a bankrupt taxpayer.

VIIDATUD ALLIKAD

- 1.Goode, R. 1997. Principles of Corporate Insolvency Law. Sweet ja Maxwell
- 2.Eesti Nõukogude Entsüklopeedia nr 4 lk 163. 1989. Tallinn: Kirjastus Valgus
- 3.Ikkonen, K. 2005. Avalik huvi kui määratlemata õigusmõiste. Juridica nr 3
- 4.Shershenevits, G. 2002. Konkursnõi protsess. Klassika Rossiiskoi Tsivilistiki. Moskva
- 5.International Monetary Fund. 1999. Orderly and Effective Insolvency Procedur
6. Insolvency Law and Practice. 1981. Report of the Review Committe. London
- 7.Justiitsministri käskkiri „Pankrotihaldurite riikliku järelevalve kord”. Projekt
- 8.Kerstna-Vaks, K. 2005. Kohtulik järelevalve ja selle seos pankrotimenetluse eesmärkidega. Juridica nr 9
- 9.Kilpi, J. 1996. The Ethics of bankruptcy. Melbourne
- 10.Lõhmus, U. 1994. Pankrotihaldur. Juridica nr 1
- 11.Manavald, P. 2005. Likvideeriva pankrotimenetlus alternatiivid maksejõuetuse tingimustes. Juridica nr 2
- 12.Narits, R. 2002. Õiguse entsüklopeedia. Tallinn
- 13.Pilv, A. Kergandberg, E. Lentsius, M. 2006. Maksumenetlus. Tallinn: Äripäeva Kirjastus
- 14.Popondopulo, V. 2002. Konkursnoe Pravo. Pravovohe regulirovanije nesostojatelnosti. Moskva
- 15.Teljukina, M. 2002. Konkursnoje Pravo. Kirjastus Delo. Moskva
- 16.Triipan, M. 2001. Proportsionaalsuse printsiip riigi-ja haldusõiguses. Juridica nr 5
- 17.Walker, D. 1980. The Oxford Companion to Law. Clarendon Press Oxford

PUBLITSEERIMATA UURIMISTÖÖD

- 1.Tross, U. 2003. Saneerimine kui alternatiiv ettevõtte likvideerimisele pankrotimenetluses: magistritöö Tartu Ülikool

ÕIGUSAKTID

- 1.Eesti Vabariigi Põhiseadus (RT I 2002, 26, 150; 2006, 43, 325)
- 2.Insolvenzordnung 1994

3.Justiitsministeeriumi kantsleri 15.01.2003.a käskkiri nr 10 „Justiitsministeeriumi asjaajamiskord”

4.Maksukorralduse seadus (RT I 2002, 57, 358; 2002, 63, 387; 2002, 99, 581; 2002, 110, 660; 2002, 111, 662; 2003, 2, 17; 2003, 48, 341; 2003, 71, 472; 2003, 82, 554; 2003, 88, 591; 2004, 2, 7; 2004, 28, 188; 2004, 28, 189; 2004, 30, 208; 2004, 45, 319; 2004, 56, 403; 2004, 84, 568; 2004, 84, 569; 2005, 13, 66; 2005, 25, 193; 2005, 54, 430; 2005, 57, 451; 2005, 68, 528; 2006, 25, 186; 2006, 43, 325; 2007, 13 69)

5.Pankrotiseadus (RT I 2005, 39, 308; 2006, 7, 42; 2006, 61, 456)

6.Tsiviilkohtumenetluse seadustik (RT I 2005, 26, 197 2005, 39, 308 2005, 49, 395 2006, 7, 42 2006, 31, 235 2006, 48, 360 2006, 55, 405 2006, 55, 412 2006, 61, 457 2007, 12, 66)

INTERVJUU

1.Õisla, E. 2007. Põhja maksu- ja tollikeskuses. Autori üleskirjutis. Tallinn, 03.03.2007.

KOHTULAHENDID

1.Euroopa Inimõiguste Kohtu 15.11.2001 otsus lahendis nr 26760/95 Werner vs Poola Vabariik

2.Tallinna Ringkonnakohtu 06.4.2000 määrus tsiviilasjas II-2/578/00