

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
TSIVIILÕIGUSE ÕPPETOOL

Kersti Kerstna-Vaks

JÄRELEVALVE PANKROTIMENETLUSES

Magistritöö

Juhendaja professor P. Varul

TARTU
2005

Sisukord

SISSEJUHATUS.....	4
1 PANKROTIMENETLUSE SEADUSLIKKUSE ÜLE TEOSTATAVA JÄRELEVALVE MÕISTE, LIIGID, LÄHTEALUSED JA OBJEKT.....	9
1.1 JÄRELEVALVE MÕISTE JA LIIGID	9
1.2 PANKROTIMENETLUSE EESMÄRGID JÄRELEVALVE TEOSTAMISE LÄHTEALUSENA	13
1.2.1 Pankrotimenetluse ja selle eesmärkide ajalooline areng.....	13
1.2.2 Pankrotimenetluse eesmärgid tänapäeval.....	16
1.3 AVALIK HUVI JÄRELEVALVE TEOSTAMISE LÄHTEALUSENA PANKROTIMENETLUSES	21
1.4 JÄRELEVALVE OBJEKT PANKROTIMENETLUSES.....	25
1.4.1 Halduri tegevus pankrotimenetluses järelevalve objektina.....	25
1.4.2 Võlausaldajate organite tegevus pankrotimenetluses järelevalve objektina.....	34
2 VÕLAUSALDAJATE JÄRELEVALVE	36
2.1 VÕLAUSALDAJATE JÄRELEVALVE VAJALIKKUS JA SELLE TÕHUSTAMISE VÕIMALUSED...	36
2.2 VÕLAUSALDAJATE ÜLDKOOSOLEK JÄRELEVALVE TEOSTAJANA	40
2.3 PANKROTITOIMKOND JÄRELEVALVE TEOSTAJANA	43
2.3.1 Pankrotitoimkonna moodustamise kord.....	43
2.3.2 Pankrotitoimkonna pädevus	47
3 KOHTULIK JÄRELEVALVE	52
3.1 KOHTU ÜLESANDED PANKROTIMENETLUSES SEoses JÄRELEVALVEGA.....	52
3.2 KOHTULIKU JÄRELEVALVE ULATUS JA SISU	56
3.3 KOHTU JÄRELEVALVE HALDURI TEGEVUSE ÜLE	61
3.3.1 Kohtu järelevalve halduri tegevusega seotud kulude üle	63
3.3.2 Kohtu järelevalve halduri tasustamise üle	68
3.3.3 Kohtu järelevalve halduri tegevuse peale esitatud kaebuste lahendamise kaudu.....	76
3.3.4 Halduri trahvimine ja vabastamine.....	80

3.4	KOHTULIK JÄRELEVALVE VÕLAUSALDAJATE ORGANITE TEGEVUSE ÜLE	84
4	RIIKLIK JÄRELEVALVE.....	90
4.1	RIIKLIKU JÄRELEVALVE VAJADUS PANKROTIMENETLUSES	90
4.2	RIIKLIKU JÄRELEVALVE ORGANISATSIOON JA SELLE TEGEVUSE EESMÄRGID	93
4.3	RIIKLIKU JÄRELEVALVE ULATUS JA MEETODID.....	101
4.4	RIIKLIKU JÄRELEVALVE KOOSTÖÖ TEISTE JÄRELEVALVE TEOSTAJATEGA	110
	KOKKUVÕTE	113
	SUPERVISION OVER BANKRUPTCY PROCEEDINGS.....	121
	KASUTATUD ALLIKAD	132
	KASUTATUD KIRJANDUS	132
	KASUTATUD NORMATIIVAKTID	138
	<i>Eesti normatiivaktid.....</i>	<i>138</i>
	<i>Välismaa normatiivaktid</i>	<i>140</i>
	KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA	141
	MISCELLANEA	145
	LISA.....	147

Sissejuhatus

Rooma õigusest tuntud põhimõte *pacta sunt servanda* kehtib ka tänapäeval, mil kaasaegse majanduse käimapanevaks jõuks on muutunud krediit, sularahatehingud asenduvad rahaülekannetega ja suureneb krediitkaartide kasutamine. Olukordades, kui võlgnik ei suuda teatud hetkel oma võlgu tasuda, võlausaldajaid on mitmeid ja võlgnikul ei ole ka piisavalt vara, mille müügist saadud rahaga tasuda kõikide võlausaldajate kõik võlad mõistliku ajaga, on pankrotimenetlus valmislahenduseks, mis peab tagama nii võlgniku õiguste kaitse kui ka võlausaldajate võrdse kohtlemise. Majandus vajab efektiivset pankrotimenetlust samapalju, kui ta vajab võlaõigust ja kohtuid kindlustamiseks lepingute täitmist, isegi kui pankrotiõigus on “kui varjukuju tagaplaanil, keda väga harva sisse kutsutakse”.¹ Seadusandja on lausa keelanud maksejõuetute juriidiliste isikute eksisteerimise (TsÜS § 36). Pankrotimenetluse läbiviimiseks on vajalik vastav infrastruktuur kohtute ja haldurite näol, samuti on vajalik läbipaistev seaduse kohaldamine.

Lähenedamine õigusele on alati olnud mõjutatud isiku vaadetest õiguspoliitikale laiemalt. Debattides pankrotiõiguse vajalikkuse ja eesmärkide osas on olnud üheks keskseks küsimuseks ka pankrotiseaduse võimalik laiem sotsiaalne ja kollektiivne eesmärk, mis vastandub eesmärgile saavutada pankrotiseaduse kaudu üksnes õiglane ja mõistlik otsus eraõiguslike ja võistlevate huvide vahel. Tänapäeval on maailmas üldtunnustatud arusaamine pankrotimenetlusest kui menetlusest, mis toimub nii kohtuliku kui ka kohtuvälise menetlusena võlausaldajate ja kohtu järelevalve all. Arusaamine sellest, et pankrot on pelgalt eraõiguslik probleem ja võlgniku vara jagamine tema võlausaldajate vahel üksnes nende isikute omavaheline probleem, on viimaste sajandite jooksul oluliselt muutunud. Pankrotimenetluste efektiivne toimimine on oluline maailmamajandusele tervikuna, mistõttu on pankrotimenetluste temaatikaga hakanud tegelema mitmed rahvusvahelised organisatsioonid – Maailmapank (*World Bank*), Euroopa Rekonstruktsiooni ja Arengu pank (*The European Bank for Reconstruction and Development*, lüh. *EBRD*), Majanduskoostöö ja -arengu organisatsioon (*Organisation for Economic Co-operation and Development*, lüh. *OECD*), Rahvusvaheline Valuutafond (*International Monetary Fund*, lüh. *IMF*). Need organisatsioonid on juhtinud riikide tähelepanu ka efektiivse pankrotikohtu ja tänapäevase järelevalve organisatsiooni vajalikkusele. Seega on efektiivse ja

¹ P. R. Wood. *Insolvency Law and the Legal Framework. - Building effective insolvency systems. The Legal Framework.* Washington, D.C. September 14-15, 1999. Available: http://www4.worldbank.org/legal/insolvency_ini/WOOD-paper.htm, 04.05.2003.

läbipaistva pankrotimenetluse läbiviimise ja pankrotimenetluse järelevalve õigusliku korralduse teoreetilised ja praktilised küsimused maailmas, sealhulgas ka Eestis, aktuaalsed. Eesti ühinemine 01. mail 2004.a. Euroopa Liiduga tähendab Eesti kohtutes algatatud maksejõuetusmenetluste võimalikku piiriülest mõju teistes liikmesriikides. Teised Euroopa Liidu liikmesriigid peavad tunnustama Eesti kohtu otsuseid pankrotimenetluses, mis kohustab Eesti siseriiklikke kohtuid tagama tõhus ja tulemuslik pankrotimenetlus. Samas otsene puutumus Euroopa Ühenduse õigusega töö puudub, kuna Euroopa Ühenduse õigusaktid jätvad pankrotimenetluse läbiviimise küsimused, sealhulgas järelevalvekorralduse riigi enda otsustada.

Autori andmetel ei ole Eestis, välja arvatud bakalaureuse töödes, eraldi uuritud järelevalve vajadust ja korraldust pankrotimenetluses ja vastavat praktikat. Seega on käesolev magistr töö esmane nimetatud teema eestikeelne süsteemne käsitus. Eesti keeles puudub ka kaasaegne terviklik käsitus pankrotiõiguse ja –menetluse teooriast ja praktikast. Probleeme tekitab ka vastava kohtupraktikaga tutvumine. I astme kohtute vastavad kohtulahendid ei ole siiani kuulunud avalikustamisele kohtulahendite registris, vähene apellatsiooni- ja kassatsioonikohtu praktika tuleneb erikaebeõiguse piiratuses pankrotimenetluses.

Nimetatud põhjustel peab autor töö teema valikut aktuaalseks. Teema valikut on mõjutanud ka autori enda töökogemus pankrotiasju menetleva kohtunikuna 11 aasta jooksul Tartu Maakohtus. Just praktikas tekkis vajadus anda kohtuliku järelevalve mõistele ka sisu. Praktiseerivatel juristidel ja halduritel oli eelmisel kümnendil väljakujunenud arusaam pankrotimenetlusest kui võlausaldajate erahuvides toimuvast menetlusest, mis on allutatud ainult võlausaldajate enamuse kontrollile, ja kus kohtu järelevalve alane pädevus on äärmiselt piiratud. Samas veensid pankrotimenetlustes esinenud elulised asjaolud, suured menetluskulud ja haldurite suhteliselt kontrollimatu tegutsemine autorit võlausaldajate poolse järelevalve ebapiisavuses ja vajaduses allutada pankrotimenetluste haldamine avaliku võimu poolsele sõltumatule kontrollile.

Autori eesmärgiks on uurida pankrotimenetluse lõppeesmärke silmas pidades vajadust tõhusa järelevalvesüsteemi järele pankrotimenetluses. Selle eesmärgi saavutamiseks on autor analüüsinud võrdleva analüüsi meetodit kasutades kehtiva järelevalvesüsteemi korraldust ja arengut võrdlevalt nii Eestis kui ka teistes riikides, keskendudes hinnangutes Eestis kehtivale õiguslikule olukorrale ja praktikale. Autor väidab, et Eestis on järelevalve organisatsioon paljuski välja kujunenemata. Probleemiks on võlausaldajate endi poolt teostatava järelevalve suutlikkus tagada seadusliku ja efektiivse pankrotimenetluse läbiviimise kaudu kõigi pankrotimenetluse eesmärkide saavutamine. Sellest tuleb ka vajadus kohtuliku ja riikliku järelevalve järele.

Arvestades järelevalvajate paljusust pankrotimenetluses on kindlasti oluline määratleda iga järelevalveorgani pädevus, järelevalve objekt ja järelevalvajate vastastikuse koostöö põhimõtted. Autor esitab küsimuse: millist järelevalveorganisatsiooni Eesti vajab? Analüüsi tulemustele toetudes on töös esitatud ettepanekud ja põhimõtted, mida autori arvates oleks vajalik arvestada järelevalve regulatsiooni täiustamisel.

Võrdleva analüüsi meetodit kasutades on autor uurinud eelkõige Euroopa Liidu liikmesmaade - Saksamaa, Ühendkuningriigi, Rootsi, Soome pankrotiõiguses antud lahendusi järelevalve küsimuses. Võrdlusmaterjali valikul oli määravaks asjaolu, et Eesti 1992.a. pankrotiseaduse väljatöötamisel lähtuti eelkõige Rootsi, aga ka Saksamaa, USA, Prantsusmaa, Soome seadustest, sealhulgas ka enne 1940.a. Eestis kehtinud tsaariaegsest pankrotiseadusest.² Eesti kehtiva, 2003.a. pankrotiseaduse väljatöötamisel lähtuti põhiliselt Saksamaa uuest 01.01.1999.a kehtima hakanud maksejõuetusseadusest (edaspidi InsO), kuid riiklikku järelevalvet puudutava regulatsiooni koostamisel oli eeskujuks ka Soome vastav seadus. Autor peab vajalikuks võrdlevalt analüüsida ka Ühendkuningriigis kehtivat järelevalve korraldust põhjusel, et Ühendkuningriigis on riikliku järelevalve osas väga pikaajaline, 19. sajandisse ulatuv praktika. Rootsi, Soome, Norra, Läti ja nüüd ka Eesti ongi riikliku järelevalve reguleerimisel eeskujul võtnud Anglo-Ameerika õigussüsteemist, mis tingis vajaduse käsitleda magistritöös ka Anglo-Ameerika maade õigusteoreetikute seisukohti. Riikliku järelevalve organisatsiooni põhimõtete ellu rakendamine Skandinaavia riikides Anglo-Ameerika riikide eeskujul ja erinevate rahvusvaheliste töögruppide ühisjärelused järelevalve küsimustes tõendavad, et terav veelahe kahe lääne tsivilisatsiooni kuuluva õigussüsteemi vahel puudub. Õigussüsteemid pole kunagi olnud neitsilikult puhtad, must-valged, mõlemas on olnud elemente ja mõjusid teistest ja tegelik elu tänapäeval ühes või teises süsteemis on vägagi sarnane.³ Kuna maailmamajandus on üks terviklik süsteem, siis arenevad erinevate riikide pankrotiseadused paratamatult üksteiselt teatud põhimõtteid laenates, mida tuleb vaadelda õigusloome loomuliku arenguna ühinevas maailmas. On loomulik, et olemaolevad pankrotirežiimid laenavad üksteiselt ja informeerivad üksteist.⁴

Autor on võrdlevalt analüüsinud ka Eesti lähinaabrite Vene Föderatsiooni, Läti ja Leedu pankrotiseadusi ja vastavaid arenguid järelevalve organisatsiooni väljakujundamisel. Põhjuseks eelkõige asjaolu, et seoses turumajandusele üleminekuga võib nende riikide stardipositsiooni

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

³ R. Maruste. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse. Tallinn: Juura, 2004, lk 69-70.

⁴ V. Vitrianski. Insolvency and Bankruptcy Law Reform in the Russian Federation. - 44 *McGill Law Journal* 409 (1998-1999). Available: <http://heinonline.org>, 01.11.2002, p 412.

pankrotiõiguse põhimõtete arendamisel võrrelda Eestiga. Eesti okupeerimiseni Vene võimude poolt kohaldati Eesti Vabariigis ka Tsaari-Venemaa pankrotiõiguslikke norme, milline regulatsioon oli sarnane Saksa pankrotiõigusega. Seoses Venemaa majanduse üleminekuga turumajanduse põhimõtetele, on Venemaal pankrotiseadust korduvalt muudetud, mis on seoses Venemaa kui suurriigi positsiooniga väärinud ülemaailmset tähelepanu ja analüüsi. Autor on töö koostamisel vähesel määral uurinud ka järelevalve organisatsiooni ja põhimõtete ajaloolist arengut. Eesti kohtunike seisukohtade väljaselgitamiseks on autor küsitlenud kolmeteist pankrotiasju menetlevat kohtunikku.

Autor püstitab väite, et pankrotimenetluste korrakohane läbiviimine on alati avalikes huvides. Selle eesmärgi täitmise tagab üksnes sõltumatu, kvalifitseeritud ja kogemustega haldur, kelle üle teostatakse järelevalvet nii võlausaldajate kui ka avaliku võimu, sh. kohtu poolt. Kohtulik ja riiklik järelevalve on vajalik eelkõige tagamaks avalikku usaldatavust pankrotimenetluse korrakohase läbiviimise vastu, saavutamaks pankrotimenetluse eelistamist maksejõuetute isikute varaliste suhte lahendamise menetlusena. Eesmärgi saavutamiseks on vajalik kaasata ka riiklikke vahendeid.

Magistritöö koosneb viiest osast. Töö esimeses peatükis käsitletakse järelevalvega seotud üldküsimusid: järelevalve mõiste ja liigid, pankrotimenetluse eesmärgid järelevalve lähtealusena ja järelevalve objekt. Pankrotimenetluse eesmärkide käsitlemine on vajalik järelevalve eesmärkide teadvustamiseks. Pankrotimenetluse tuumaks on võlausaldajate huvi, kuid see ei ole ainus pankrotimenetluse eesmärk. Tänapäeval tunnustamist leidnud põhimõtted on välja kujunenud sajandite jooksul, mistõttu autor annab I peatükis ka lühikese ülevaate järelevalve organisatsiooni ajaloolisest arengust pankrotimenetluses. Ajalooline ülevaade võimaldab paremini mõista avaliku huvi pankrotimenetluste korrakohase läbiviimise vastu. Halduri õiguslik seisund ja nõuded haldurile on käesolevas töös I peatükis uurimisobjektiks seetõttu, et just halduri kui menetlust faktiliselt läbiviiva isiku tegevus ongi järelevalve peamiseks objektiks. Halduri kõrge kvalifikatsioon ja oma kohustuste täpne täitmine vähendab ka vajadust ulatusliku järelevalve järele.

II peatükis käsitletakse võlausaldajate üldkoosoleku ja pankrotitoimkonna poolset järelevalvet. Autor peatub siin ka võlausaldajate passiivsuse probleemidel. Kuna järelevalve on võlausaldajatele koormav tegevus, on põhjendatud kaaluda järelevalve teostamisel võlausaldajate ainuvastutuse kontseptsiooni asendamist järelevalve teostajate ühisvastutuse (võlausaldajad + kohus või riiklik järelevalve) kontseptsiooniga. III peatükk käsitleb kohtulikku

järelevalvet, selle sisu, ulatust ja kohtuliku järelevalve mõningaid üksikküsimusi. Arvestades kohtu kesksel rolli järelevalveorganisatsioonis ja olulisi probleeme praktikas kohtuliku järelevalve sisu ja ulatuse määratlemisel, on nimetatud peatükk ka kõige mahukam. Kohtuliku järelevalve üksikküsimustest käsitletakse kohtulikk kontrolli menetluskulude üle, sanktsioonide kohaldamist kohtu poolt halduripoolsete kohustuste mittenõuetekohase täitmise korral ja kaebuste lahendamist halduri tegevuse peale. Käsitlemist on leidnud ka vastav kohtupraktika. IV peatükis käsitletakse riikliku järelevalve vajadust, organisatsiooni ja eesmärke. Riikliku järelevalveorganil lisandumisel järelevalve organisatsiooni peaks olema selge ka riikliku järelevalve teostamise eesmärk. Eesti oma praktika puudumisel on autor lähtunud selles osas eelkõige teiste riikide kogemusest ja erialakirjanduses avaldatud seisukohtadest. Peatükis on käsitletud ka järelevalve teostajate vahelise koostöö probleeme. Eestis pankrotihaldurite kutsetegevuse arendamisega tegeval organisatsioonil Eesti Pankrotihaldurite Kojal järelevalveõigus oma liikmete tegevuse üle pankrotimenetluste läbiviimisel puudub. Sellest asjaolust ja töö piiratud mahust tulenevalt ei käsitleta töös haldurite kutseühingute poolt teostatava järelevalvega seonduvaid probleeme.

Töö koostamisel on oluliseks allikaks olnud rahvusvaheliste organisatsioonide (Maailmapank, Rahvusvaheline Valuutafond) egiidi all tegutsenud rahvusvaheliste ekspertgruppide aruanded, sealhulgas Maailmapanga maksejõuetusmenetluse ekspertgrupi aruanne koondnimetusega *Principles and Guidelines for Effectiv Insolvency and Creditor Right System*, aga ka Ühendkuningriigi parlamendi tellimusel Sir K.Cork'i poolt juhitud töögrupi poolt koostatud *Report of the Review Committee on Insolvency Law and Practice*. Allikana on kasutatud ka välisriikide õigusteadlaste I.Fletcher'i, R.Goode'i, F.Tolmie', G.Pape'i, W. Uhlenbrucki, G.Sersenevitsi, M.Teljukina, E. Kolinitzenko jt. teoseid, aga ka Eesti õigusteadlaste A.Piip'u, P.Varuli, U.Lõhmuse pankrotiõigusealaseid artikleid. Järelevalve üldküsimuste osas on allikatena kasutatud H.Maureri, K. Meruski, T.Annuse ja E.Andreseni teoseid. Oluliseks allikaks on ka kohtupraktika. Autor on läbi töötanud Riigikohtu vastava praktika ja tutvunud ka Tartu ja Tallinna ringkonnakohtute praktikaga järelevalveküsimustes. Peab nentima, et Eesti kohtupraktika järelevalveküsimustes, eriti II ja III astme kohtute osas ei ole eriti mahukas ja suuri üldistusi võimaldav. Kasutatud on ka Ühendkuningriigi ja USA kohtute praktikat. Avalik huvi pankrotimenetluste haldamise vastu on põhjustanud teema käsitlemist ka meedias, mistõttu on töös vähesel määral kasutatud allikana ka ajaleheartikleid. Autor on arvestanud ka oma tähelepanekuid kohtunikuna pankrotiasjade menetlemisest.

Töös on käsitletud õigusakte 31.03.2005.a. redaktsioonis.

1 Pankrotimenetluse seaduslikkuse üle teostatava järelevalve mõiste, liigid, lähtealused ja objekt

1.1 Järelevalve mõiste ja liigid

Pankrotimenetluse kujundamisel tuleb arvestada osapoolte paljususega, samas võivad võlausaldajate huvid olla erinevad või lausa vastandlikud. Juhtivaks ideeks kollegiaalse täitemenetluskorra arendamisel on olnud soov luua maksejõuetu isiku vara haldamiseks selline süsteem, mis tagaks kõigi osapoolte huvide kaitse ning mis toimiks kooskõlas krediidil baseeruva ühiskonna praktiliste vajadustega.⁵ Kollektiivsed õigused nõuavadki kollektiivset otsustamist. Ajalooliselt oli pankrotimenetlus kõigepealt võlausaldajate endi kontrollida, kuid pankrotiõiguse arenedes on ühiskonnas hakatud tunnistama vajadust võlausaldajate välise, sõltumatu järelevalveorgani järele.

Igasuguse menetluse, sealhulgas ka järelevalvemenetluse läbiviimisel tuleb arvestada, et Põhiseaduse §-s 14 sisalduva põhiõiguse (mille põhisisuks on õigus riigipoolsele menetlusele ja korraldusele) objektiks on mitte üksnes kitsalt kohtumenetlus, vaid menetlus laiemalt.⁶ Riigikohus on märkinud, et Põhiseaduse §-st 14 ei tulene üksnes põhiõigus korraldusele ja menetlusele, vaid ka sellele, et menetlus oleks eesmärgipärane ja efektiivne ning viidaks läbi võimalikult lihtsalt ja kiiresti, vältides üleliigseid kulusi ja ebameeldivusi isikutele.⁷ E. Kergandbergi meelest peab menetlus selleks, et ta vastaks põhiseaduse nõuetele, “tootma (nappide ressursside jagamisel) tehtud otsustuste legitiimsust.”⁸ Saavutamaks põhiseaduse nõuetele vastavat menetlust peab järelevalveorganisatsioon pankrotimenetluses tervikuna, sõltumata üksikute järelevalve teostajate aktiivsusest, tagama järelevalvemenetluse legitiimsuse ka avalikkuse silmis.

Üldmõistena tähendab järelevalve pidevat kontrolli või valvet.⁹ Juhtimisteooria kohaselt on kontrollimine üks juhtimise põhifunktsioone ja juhtimiskategooriaks.¹⁰ R.Üksvärav defineerib

⁵ I. F. Fletcher. *The Law of Insolvency*. 3. ed. London: Sweet and Maxwell, 2002, p 2/1-004.

⁶ Näiteks õigusloome menetlus, haldamismenetlus, hindamismenetlus. Vt. E. Kergandberg. Põhiõiguste menetluslikust dimensioonist. - *Juridica* 2003, nr 1, lk 8-13.

⁷ Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 17.02.2003 otsus Vabariigi Valitsuse 06.11.1996 määrusega nr 268 kinnitatud "Maa enampakkumisega erastamise korra" punkti 47 Põhiseadusele vastavuse kontrollimiseks, nr 3-4-1-1-03. – *RT III* 2003, 5, 48

⁸ E. Kergandberg. *Op cit*, lk 8-13.

⁹ T. Leemets, S. Mäearu, T. Raadik, T. Erelt (koost). *Eesti keele sõnaraamat: ÕS 1999*. Tallinn: Eesti Keele Sihtasutus, 1999, lk 237.

¹⁰ R.Üksvärav. *Organisatsioon ja juhtimine*. 3. trükk.: TTÜ kirjastus 2004, Tallinn, lk. 36; H.Kallam, E.Kolbri, E.Lend, L.Möller jt. *Ärikorralduse põhiteadmised*. Külim, 2003, lk. 173; C. McNamara. *Basic Overview of Supervision*. Available: <http://www.mapnp.org/library/suprvise/suprvise.htm>, 01.05.2005.

kontrollimist tegevusena, mille abil selgitatakse tehtava vastavus kavandatule või kindlaksmääratule. Kontrollimine on abinõu, mis märgistab organisatsiooni eesmärkidest kõrvalekaldumise kohad.¹¹ Seega võib defineerida järelevalvet pankrotimenetluses kui pidevat tegevust, mille abil selgitatakse vastava pädevusega organite poolt pankrotimenetluse läbiviimise seaduslikkus, otstarbekus ja vastavus pankrotimenetluse eesmärkidele.

Riigi poolt teostatav järelevalve on oma olemuselt haldustegevus (täidesaatev tegevus). Riigi järelevalvekohustused võivad olla pandud seaduse alusel kohtule või olla jaotatud kohtu ja täidesaatva võimu vahel. Saksa õigusteadlane H.Maurer peab järelevalvet selliseks riigi tegevuse liigiks, mida ei olegi võimalik paigutada võimude lahususe skeemi.¹² K.Merusk on 1995.a. defineerinud riiklikku järelevalvet kui internset (sisemist) halduse kontrolli. Riikliku järelevalve sisuks on kontroll haldustoimingute õiguspärasuse üle. Kontrolli alla kuuluvad ka iseseisvate avaliku halduse kandjate ametiasutused (organid) ja ametnikud.¹³ Samas on mitmed autorid oma hilisemates töedes juhtinud tähelepanu asjaolule, et Eesti õigusteoorias ega kehtivas õiguses pole ikkagi riikliku järelevalve ühtset määratlust (legaaldefiniitsiooni) ega sätestatud selle korraldamise üldisi aluseid.¹⁴ Riikliku järelevalve üldise kontseptsiooni puudumise all kannatab ilmselgelt ka riikliku järelevalve regulatsioon pankrotimenetluses, millest tulenevaid probleeme käsitleb autor uurimistöös 4. peatükis.

Kohtulik kontroll pankrotimenetluses erineb kohtu tavapärasest tegevusest õigusemõistjana. Tuleb nõustuda Vene õigusteadlase S.Andrejeviga selles, et pankrotimenetluse läbiviimine kohtu kontrolli all ja osaliselt kohtuliku menetlusena ei muuda järelevalve eesmärke ja sisu, sest igasugune kontroll on oma olemuselt juhtimise meetod ja pankrotimenetluse organite vahelisi suhteid reguleerib seadus võimu ja allutamise põhimõtete kohaselt.¹⁵ Seega teostab kohus pankrotimenetluses spetsiifilist kohtulikku kontrolli, mis on oma olemuselt sarnane halduskontrollile.

¹¹ R.Üksvärav. *Op.cit.lk. 344-366*

¹² H. Maurer. *Haldusõigus. Üldosa*. Tallinn: Juura, 2004, lk 2.

¹³ K. Merusk, I. Koolmeister. *Haldusõigus*. Tallinn: Õigusteabe AS Juura, 1995, lk 117.

¹⁴ Vt I. Koolmeister, K. Orion. *Haldussund kehtivas õiguses*. – *Juridica*, 1998, nr 8, lk 382-386; M. Mark, R. Raa, K. Siibak, A. Tupits. *Eesti pangandusõiguse alused. Õpik õigus- ja majandusteaduskonna üliõpilastele*. Tallinn: Juura, 2003; M. Sarapuu. *Kontroll võimu teostavate ametnike üle*. – *Juridica*, 1997, nr 4, lk 186-189; K. Joamets. *Riiklik järelevalve vajab suuremat tähelepanu*. Riigikogu Toimetised, 8/2003, lk 159-165.

¹⁵ S. E. Andrejev. *Kommentarii k federalnomu zakonu o nesostojatelnosti (bankrotstve)*. Moskva: Tihomiro M. J. Jurinformtsentr, 2004, str 66.

Riigikohus on leidnud, et kui kohtumenetluse eesmärgiks ei ole sisuliselt õigusemõistmine, vaid haldustoimingud, siis kohaldub ka kohtumenetluses põhiõigus heale haldusele.¹⁶ Euroopa õigusruumis on haldusõiguse printsiipidena üldiselt tunnustatud põhimõteteks õiguspärase ootuse, proportsionaalsuse, mittediskrimineerimise, ärakuulamise, õigus menetlusele mõistliku aja jooksul, tulemuslikkuse ja tõhususe põhimõtted.¹⁷ Nimetatud põhimõtetest peavad lähtuma ka pankrotimenetluse järelevalveorganid. Seega on järelevalve pankrotimenetluses oma olemuselt kontrollisüsteem ja juhtimise meetod. Autor leiab, et kui kohus täidab pankrotiseadusest tulenevalt järelevalve kohustusi, mis ei ole oma olemuselt õigusemõistmine, siis on ka kohus selle konkreetse funktsiooni täitmisel allutatud üldistele haldusõiguse põhimõtetele.

Järelevalvet võib liigitada erinevatel alustel.¹⁸ Vastavalt sellele, kas menetluse üle teostatakse kontrolli menetluse enda organite (pankrotitoimkond, kohus) poolt või väljaspool seda (riiklik järelevalve), võib teha vahet sisemise ja välise kontrolli vahel. Järelevalvet võib liigitada ka järelevalve sisu järgi õiguspärasuse (seaduslikkuse) ja otstarbekuse kontrolliks. Võimalikuks järelevalve liigiks on ka majanduskontroll ehk arvestuskontroll ehk finantsjärelevalve, mis seisneb menetluse haldamise nii õiguspärasuse kui ka otstarbekuse kontrollimises.¹⁹ Järelevalve objekti osas saab teha vahet otsuste suhtes teostatava järelevalve ja isikute ning kogude (haldur, pankrotitoimkond) suhtes teostatava järelevalve vahel. Järelevalvet võib seega liigitada halduri kutsetegevuse üle teostatavaks järelevalveks ja majandusjärelevalveks. Praktilisem on järelevalvet pankrotimenetluses siiski liigitada järelevalve teostaja järgi, mis on autorile olnud aluseks käesoleva töö struktureerimisel.

Eestis kehtiv järelevalve organisatsioon sarnaneb oma põhiolemuselt teiste riikide vastava organisatsiooniga, samuti Maailmapanga ekspertide poolt soovitatuga. Ajalooliselt väljakujunenud võlausaldajate-poolset järelevalvet toetab riigiti eelkõige kas kohtulik järelevalve (Saksamaa, Prantsusmaa, Austria) või riiklik järelevalve (Rootsi, Soome, Ühendkuningriigid, Läti). Sõltumata kohtuliku järelevalve tähtsusest pankrotimenetluses, on kohus üldjuhul organiks, kes nimetab ja vabastab halduri ja kinnitab muid olulisi otsuseid pankrotimenetluses. Eestis jaotub järelevalvekohustus järelevalve teostajate vahel järgmiselt:

¹⁶ Riigikohtu tsiviilkolleegiumi 13. mai 2003 otsus AS-i Hansa Liising Eesti vastulauses kohtunikuabi määrusele AS Hansa Liising Eesti avalduses laeva laevakinnistusraamatust kustutamiseks, nr 3-2-1-49-03. – RT III 03.06.2003, 19, 178.

¹⁷ Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 17.02.2003 otsus nr 3-4-1-1-03.

¹⁸ Järelevalve liigitamisel on aluseks: Eesti. Riiklik järelevalve ja omavalitsuste audit. Local Government Denmark. Kopenhaagen. 18.10.2002. Arvutivõrgus. Kättesaadav: www.sisemin.gov.ee/atp/failid/audit.doc, 27.02.2005.

¹⁹ Arvestuskontrollist vt K. Merusk, I. Koolmeister. *Op cit*, lk 121.

1) *Võlausaldajate-poolne järelevalve*. Esindades võlausaldajaid peab pankrotitoimkond tagama regulaarse järelevalve halduri tegevuse üle (PankrS §73). Võlausaldajate üldkoosoleku kui harva koguneva organi järelevalve alases pädevuses on kohtu poolt nimetatud halduri kinnitamise otsustamine ja halduri tegevuse peale esitatud kaebuste lahendamine. Samas täidab üldkoosolek järelevalve funktsioone pankrotitoimkonna tegevuse osas, kuna üldkoosolek valib ja vabastab toimkonna liikmeid (PankrS § 74 lg.5) ja otsustab toimkonna tasustamisega seotud küsimusi. (PankrS § 77 p.8).

2) *Kohtulik järelevalve*. Kohus teostab järelevalvet nii halduri kui ka võlausaldajate organite tegevuse seaduslikkuse üle (PankrS § 84). Kasutades töös edaspidi mõistet „pankrotikohus“ peab autor silmas kohut, millel on pädevus välja kuulutada võlgniku pankrot, täita seadusest tulenevaid ülesandeid ja teostada järelevalvet pankrotimenetluses.

3) *Riiklik järelevalve*. Justiitsministeeriumi poolt teostatav riiklik järelevalve toimub piiratud ulatuses kaebuste ja taotluste alusel ja üksnes halduri tegevuse üle. (PankrS § 70). Lisaks on justiitsministeeriumi pädevuses pankrotihaldurite eksamikomisjoni töö organiseerimine, halduritele tegutsemisõiguse andmine ja selle piiramine, millise tegevusega peaks olema tagatud kvalifitseeritud haldurite olemasolu. Krediidiasutuste ja kindlustusandjate pankrotimenetlustes teostab finantsinspektsiooni seaduse alusel riiklikku järelevalvet Finantsinspektsioon.

Kõige ulatuslikumad on pankrotitoimkonna ja kohtu järelevalvekohustused. Järelevalvajate paljususest ja erinevatest huvidest tulenevalt on teatud dubleerimine halduri tegevuse üle valvamil vajalik ja paratamatu, tagamaks pankrotimenetluse eesmärkide saavutamist. Oht, et dubleerimine muudab järelevalve haldurile liigselt koormavaks, on olemas küll teoreetiliselt, kuid olemasolev kohtupraktika seda ei kinnita. Igal järelevalveorganil on oma pädevus, millest ta peab järelevalve teostamisel lähtuma, samas peaks muidugi toimuma ka koostöö järelevalveorganite endi vahel. Tulenevalt asjaolust, et kõigist järelevalveorganitest ainult kohus on pädev kohaldama oma kohustusi rikkunud halduri suhtes õiguskaitsevahendeid - trahvi ja ametist vabastamist, on vastavasisuliste taotluste esitamisel teised järelevalveorganid kohustatud kohtule avaldama asjaolusid, mis on neile teatavaks saanud halduri tegevuse üle järelevalvet teostades, et saavutada taotluse rahuldamine. Justiitsministeeriumi lisandumisega järelevalve teostajate hulka tekkida võivaid koostöö probleeme käsitleb autor töö 4. peatükis.

Töö järgnevates peatükkides käsitletakse järelevalveorganisatsiooni järelevalveorganite kaupa, analüüsides järelevalveorganite pädevust, järelevalve sisu ja ulatust, samuti praktikas ettetulnud probleeme järelevalve läbiviimisel. Autor soovib rõhutada järelevalve olulist osa

pankrotimenetluse ees seisvate ülesannete lahendamisel. Hea juhtimine ja hea kontrollisüsteem on iga pankrotimenetluse jaoks elulise tähtsusega.

1.2 Pankrotimenetluse eesmärgid järelevalve teostamise lähtealusena

1.2.1 Pankrotimenetluse ja selle eesmärkide ajalooline areng

Järelevalveorganite tegevuse eesmärkide ja omavahelise koostöö analüüsimisel on oluline uurida üldisi menetluse eesmärke ja nende eesmärkide ajaloolist dünaamikat, sest pankrotiõiguse ajaloolise arengu käigus on pankrotimenetluse eesmärgid, järelevalvajad ja sellega koos ka ootused järelevalvele oluliselt muutunud. Paljud probleemid, millega me tegeleme tänapäeval, on ühel või teisel viisil läbi arutatud eelmistel sajanditel.²⁰ Autor on seisukohal, et pankrotiõiguse kujunemislooga tutvumine aitab paremini mõista ja selgitada pankrotimenetluse enda olemust ja eesmärke ning ka ootusi järelevalvele. Ajalugu annab vastuse ka küsimusele, miks on korra kohase pankrotimenetluse läbiviimine seotud avaliku huviga, kus ei piisa üksnes võlausaldajate endi poolt teostatavast järelevalvest. Järelevalve vajalikkuse ja efektiivsuse hindamisel peaks olema kriteeriumiks see, kuipalju järelevalve aitab kaasa pankrotimenetluse üldiste eesmärkide saavutamisele. Pankrotimenetluse eesmärkide tundmine võimaldab ka luua kriteeriumid kontrollitava tegevuse hindamiseks, mis ongi järelevalve tulemuseks.

Vana-Roomas (nagu ka *Vana-Kreekas*, *Egiptuses*) vastutas võlgnik oma võlgade eest mitte varaga, vaid oma isikuga. Alles Lex Poetelia (vastu võetud 326 a. eKr.) keelas isikuga võla tagamise.²¹ Justinianuse seaduses (6. sajand, Corpus iuris civilis) nähti ette halduri (*curator bonorum*) nimetamine pankrotivara esindajaks ja määratleti ka alused halduri tegevuse kontrollimiseks.²² Kaasaegses tähenduses pankrotiõigus tekkis keskajal *Itaalia linnades* Rooma õiguse põhimõtteid arendades.²³ Pankrotte menetlesid kaubanduskohtud, mille liikmed valiti kaupmeeskonna hulgast. Menetlus oli kiire, kujunema hakkas kohtu oluline roll järelevalve

²⁰ Insolvency Law and Practice. Report of the Review Committee. Chairman Sir Kenneth Cork, GBE. Presented to Parliament by the Secretary of State for Trade by Command of Her Majesty June 1982, Cmnd 8558, London, Her Majesty's Stationery Office (edaspidi The Cork Report või Corki Komitee) p 14. Komitee moodustati 1973. a uurimaks Euroopa Liidu pankroti konventsiooni eelnõu mõjudeid ja andmaks valitsusele soovitusi selle kohaldamise osas. Corki Komitee ettekanne oli oluline katalüsaator revideerimaks Inglise ja Walesi pankrotiõigust. Komitee lõpparuannet nimetatakse epohhiloovaks dokumendiks. Vt ka I. F. Fletcher (2002), p 15-18.

²¹ G. F. Sersenevits. Konkursnõi prozess. Moskva: Statut, 2000 (po izdaniju 1912 g.), str. 29-30; M. V. Teljukina. Konkursnoe pravo. Teorija i praktika nesostojatelnosti (banrotstva). Akademija narodnovo xozaistva pri pravitelstve Rossiskoi Federatsii. Moskva: Izdatelstvo Delo, 2002, str 14-15.

²² M. V. Teljukina (2002), str 19.

²³ A. Piip. Kaubandusõigus ja protsess. Tallinn: Justiitsministeerium, 1995 lk 405; G. F. Sersenevits, str.35- 40; M. V. Teljukina (2002), str 20-24.

teostamisel, samas ei vähenenud võlausaldajate iseseisvus, kes haldasid ja hindasid vara ja lahendasid kaebusi. Võlausaldajate hulgast valiti liikmed erikomiteesse (*capi di creditorum* või *sindaci*), kelle kohustuste hulka kuulus võlgniku vara kokkukogumine ja haldamine, võlgniku esindamine kohtus.²⁴

Prantsusmaal, nagu ka teistes Euroopa riikides peeti pankrotimenetluse eesmärgiks pikka aega võlgniku karistamist. Maksejõuetust peeti roimaga samaväärseks kuriteoks ja oma võlgniku saatmist vanglasse peeti võlausaldaja loomupäraseks õiguseks. Pankrotiseadust peeti vahendiks, mis pidi mõjuma hoiatavalt teistele kauplejatele. Sellise üldpreventiivse suunitlusega olid Prantsusmaal nii Francois I 1536.a seadus kui ka Charles IX 1560.a seadus. Kui ka kuningas Henri IV 1609.a seadusega kergendas võlgniku olukorda, määratles pankroti tsiviilõiguslikud tagajärjed ja liigitas maksejõuetused tekke põhjuse järgi kuritegelikeks ja mittekuritegelikeks, siis järgmised valitsejad karmistasid olukorda taas.²⁵ 19. sajandil pälvisid pankrotimenetluste läbiviimisega seotud probleemid Prantsusmaal suurt avalikku tähelepanu, pidevalt muutus suhtumine võlgnikusse.²⁶ 1838.a pankrotiseadus andis kohtule võimaluse määrata omal valikul haldur, kes ei pidanud enam olema üksnes võlausaldaja.²⁷ Võlausaldajad said võimaluse halduri peale kaevata või taotleda halduri vabastamist. Vahendeid pankrotimenetluse algatamisega seotud kulude katteks võis saada ka riigikassast, mis lahendas pankrotimenetluse algatamise takistuseks olnud menetluskulu probleemi.

Inglise pankrotiõigus ja ka järelevalve korraldamise põhimõtted arenesid sõltumatult vastavatest arengutest mandril.²⁸ 1831. aastani kontrollisid pankrotivara haldamist võlausaldajad, mis põhjustas kuritarvitusi ja tekitas üldist rahulolematust. 1831.a pankrotiseadusega viidi sisse pankrotivara haldava riigiametniku (*Official Assignee*) ametikoht kohtute juures. Kuigi 1869.a pankrotiseadus võimaldas veel 14 aastat võlausaldajatel endil pankrotimenetlust kontrollida, siis alates 1883.a korraldas võlgniku vara haldamist mitte kohtuorgan, vaid kaubandusministeerium (*Board of Trade*), kes pidi tagama ka range järelevalve haldurite (*official receivers*) tegevuse

²⁴ G. F. Sersenevits. *Op cit*, str 37-39; M. V. Teljukina (2002), str 22.

²⁵ G. F. Sersenevits. *Op cit*, str 40; M. V. Teljukina (2002) str.24.

²⁶ 1807.a kaubanduskoodeksi *Code de commerce* vastuvõtt tugevdas pankrotiõiguse karistuslikku iseloomu, 1838.a seadus oli leebem, 1853.a suhtumine võlgnikusse karmistus. 1860-ndatel algas liikumine võlgniku karmi kohtlemise vastu eesmärgiga võtta võlgnikult maksejõuetusega kaasnev häbi. 1890.a seadus sätestaski selge vahe kuritegelike võlgnike ja teiste pankrotistunud kaupmeeste vahel. Vt. G. F. Sersenevits. *Op cit*, str.50.

²⁷ *Ibid*, str 48-49.

²⁸ *Ibid*, str 62.

üle.²⁹ 1883.a. pankrotiseaduse alusel kehtestatud pankrotimenetluste haldamismudel kehtib Ühendkuningriigis teatud muudatustega käesoleva ajani.

Saksa pankrotiõigusele ja praktikale avaldas 17.sajandil suurt mõju hispaanlane Salgado de Samoza teosega “Labyrinthus creditorum concurrentium”. Oluline oli kohtu roll, kes mitte ainult ei juhtinud, vaid erinevalt Prantsusmaast ja Itaaliast ka viis ise pankrotimenetlust läbi. Esimene üleriiklik Saksa pankrotiseadus hakkas kehtima alates 01.10.1879.a, põhines prantsuse eeskujul ja vastupidiselt varasemale regulatsioonile vähendas kohtu võimu, pannes kogu raskuse pankrotimenetluse korrakohase toimumise eest võlausaldajate kanda. 1879.a seadus, mida küll reformiti 1896.a ja 1920-ndatel aastatel, kehtis Saksamaal üle 100 aasta.³⁰

Venemaal võeti I pankrotiseadus vastu alles 1800.a. Pankrotimenetlus oli avalik, selle algatamisest teatati ajalehes, turgudel, rahvakogunemiskohtades. Vara haldas võlausaldajate hulgast valitud kuraator, kes pidi olema lahke ja usaldusväärne. Kohus määras halduri neil juhtudel, kui võlausaldajad ei jõudnud kokkuleppele või kuraatorit ei olnud võimalik võlausaldajate hulgast valida.³¹ 1832.a seadus (kehtis kuni 1917.a) määras pankrotiasjad ainult kommertskohtute pädevusse.³² Eestis menetleti maksejõuetuse asju kuni 1940.a-ni põhiliselt Vene päritolu Kaubandusliku Kohtupidamise Seaduse alusel.³³

Pankrotiõiguse arengust nähtub, et õigussüsteemi on maksejõuetust reguleeriv reeglistik lülitunud järk-järgult koos riikluse arenguga. Maksejõuetuse korral vastutas võlgnik algselt oma isikuga, seejärel varaga, misjärel tekkis vajadus erapooletu vara haldamise ja jagamise järele. Vara haldajat on aga vaja kontrollida. Jättes võlausaldajatele alles kontrolliõiguse halduri tegevuse üle, on menetluse arengu jooksul aru saadud vajadusest allutada menetlus lisaks võlausaldajate järelevalvele veel avaliku võimu, eelkõige sõltumatu kohtu järelevalvele. Euroopa riikides toimusid 19.sajandil olulised muutused maksejõuetuse regulatsioonis, mille tingis ühiskonna muutunud arusaam pankrotimenetluse eesmärkidest, võlgniku ja võlausaldajate õigustest ja kohustustest pankrotimenetluses. Sel ajal vastu võetud (küll võlausaldajate huvide kesksed) pankrotiseadused jäid kehtima pikkadeks aastakümneteks, isegi sajandiks.

²⁹ The Cork Report, p 19.

³⁰ G. F. Sersenevits. *Op cit*, str 59; M. V. Teljukina (2002), str.34.

³¹ G. F. Sersenevits. *Op cit*, str 79.

³² M. V. Teljukina (2002), str 60.

³³ A. Piip. Konkursiõigus. Loengute autoriseeritud konspekt. Tartu: Akadeemilise Kooperatiivi Kirjastus, 1937, lk 5-6.

1.2.2 Pankrotimenetluse eesmärgid tänapäeval

20.sajandi viimane veerand on kaasa toonud uued suuremad muutused pankrotiõiguses. Mitmed Euroopa riigid (Saksamaa, Prantsusmaa, Rootsi, Soome, Ühendkuningriik) on algatanud pankrotimenetluste reformimise, arvestades sealjuures ka USA kogemusega saneerimise osas.³⁴ USA mõjutusel on ka Euroopas hakatud aru saama, et “majanduslikud ebaõnnestumised on osa tuleviku ehitamisest.....me ei saa hoiduda mõnede unistuste muutumisest õudusunenägudeks.”³⁵

P. Varul pidas Eesti 1992.a pankrotiseaduse ülesandeks krediidisüsteemi tugevdamist ja võlausaldajatele enama kindluse andmist.³⁶ Eesti kehtivas pankrotiseaduses on menetluse eesmärgina sätestatud Saksa pankrotiseaduse eeskujul võlausaldajate nõuete rahuldamine võlgniku vara arvel pankrotiseaduses ettenähtud korras võlgniku vara võõrandamise või võlgniku ettevõtte tervendamise kaudu. Täiendavaks menetluse eesmärgiks on füüsilisest isikust võlgnikule pankrotimenetluse kaudu antav võimalus vabaneda oma kohustusest pankrotiseaduses sätestatud korras (PankrS § 2). Need eesmärgid on ka ajalooliselt kõige enam välja arenenud ja nende püstitamises pankrotimenetluse ette ei ole kaasajal enam vaidlusi.³⁷ Samas käsitlevad nii õigusteoreetikud kui ka rahvusvahelised organisatsioonid pankrotimenetluse eesmärke laiemalt. Rõhutatakse pankrotimenetluse seost avalike huvidega. Juba J. Chamberlain³⁸ oli arvamisel, et hea pankrotiseadus peab üheaegselt silmas pidama kahte väga erinevat eesmärki: pankrotivara haldamine peab toimuma ausalt koos vara kiire ja õiglase jaotamisega võlausaldajate vahel, samaaegselt tuleb tegeleda üldise ärimoraali parandamisega, ergutada ausat kauplemist ja vähendada ebaõnnestumisi.³⁹

Ka Corki Komitee peab pankrotimenetluse eesmärkide liiga kitsast käsitlust menetlusosaliste ja ühiskonna huvidega mitteamestamiseks. Lisaks juba nimetatud eesmärkidele on pankrotimenetlusel ka veel teisi, täiendavaid eesmärke: 1) diagnoosida ja ravida maksejõuetust

³⁴ J. Kilpi. The ethics of bankruptcy. London/New York, Routledge, 1998, p 11.

³⁵ *Ibid*, p 4.

³⁶ P. Varul (1994), lk 2.

³⁷ Vt O. Hart. Different Approaches to Bankruptcy. - Building effective insolvency systems. The Economic Dimensions. Washington, D.C. September 14-15, 1999. Available: http://www4.worldbank.org/legal/insolvency_ini/WG3-paper-Hart.htm, 04.05.2003; C. Averch. Senior Counsel, EBRD. EBRD and its countries of operations: an overview of insolvency reform in Central and Eastern European countries and the Commonwealth of Independent States in transition. – The European Restructuring and Insolvency Guide 2002/2003. London: White Page, p 307; Bankruptcy. Encyclopedia Britannica. Vol 1. 15.ed. p 872; I. F. Fletcher. Law of Bankruptcy. Macdonald and Evans, 1978, p 4; M. V. Teljukina (2002), str 70-71; G. F. Sersenevits. *Op cit*, str 87.

³⁸ J. Chamberlain oli Suurbritannia riigitegelane, aastatel 1880-1885 kaubandusminister, Inglise 1883.a pankrotiseaduse üks autoritest. Vt J.Chamberlain. ENE. II kd. Tallinn: Valgus, 1987, lk 8; G. F. Sersenevits. *Op cit*, str 62.

³⁹ The Cork Report, p 19.

pigem selle varajases kui hilises staadiumis; 2) ära hoida konflikte võlausaldajate vahel; 3) võlgniku vara määratlemine minimaalse kulu ja viivitusega; 4) kindlustada, et vara müük ja jaotamine on administreeritud ausal ja kompetentsel viisil; 5) välja selgitada maksejõuetuse tekkepõhjused ja selle seotus võlgnikuga, juriidilise isiku pankroti korral maksejõuetuse põhjuste seos juriidilise isiku lähikondsete tegevuse või tegevusetusega, otsustada kas ja milliseid mõjutusvahendeid tuleb kasutada; 6) tunnustada, et pankroti mõju ei piirdu ainult võlgniku ja tema võlausaldajatega, mistõttu tuleb tunnustada ja kaitsta ka teiste huvigruppide pankrotimenetlusega seotud õigusi ja huve.⁴⁰ I.F.Fletcher nimetab loetelu kokkuvõtteks Inglise pankrotiõiguses alates 19.sajandist väljakujunenud arusaamadest pankrotiõigusest kui vahendist, mis tagab tasakaalu ühiskonna ja üksikisiku keerulistes omavahelistes suhetes.⁴¹

Huvipakkuvamaid õigusteoreetilisi diskussioone pankrotimenetluse põhieesmärkide üle on pidanud akadeemikud E.Warren ja teiselt poolt D.Baird ja T.Jackson. Nimelt ei tunnista T.Jackson ja D.Baird pankrotiõiguse ja –menetluse kokkupuuteid ühiskonna laiemate huvidega, samas kui E.Warren peab oluliseks menetlusosalisteks mitteolevate võlgniku töötajate, naabrite, klientide, kohaliku kogukonna ja valitsuse huvidega arvestamist.⁴² Jacksoni jaoks on oluline, et võlausaldaja saaks pankrotimenetluse kaudu tagasi võimalikult palju ja mitte vähem kui individuaalse täitemenetluse kaudu,⁴³ kusjuures selline kollektiivne sissenõudemenetlus peab olema ka odavam.⁴⁴ Erinevalt E.Warrenist ei usu D.Baird ka pankrotikohtuniku tegevuse eripärasse ja ei toeta kohtunike liigset diskretsiooni pankrotimenetluses.⁴⁵ E.Warreni seisukohti toetab professor R.Goode, pidades üksnes võlausaldajate nõuete maksimaalsele rahuldamisele keskendumist pankrotimenetluse olemust ja eesmärki alavääristavaks,⁴⁶ rõhutades olulise eesmärgina ka vajadust välja selgitada ebaedu põhjused ja isikud, kes ebaedu põhjustasid.⁴⁷

⁴⁰ *Ibid*, p 54.

⁴¹ I. F. Fletcher (2002), p 10/1-017. Entsüklopeedia Britannica nimetab samuti pankrotimenetluse teise eesmärgina kaasajal (kõrvuti eesmärgiga jagada võlgniku vara võrdselt võlausaldajate vahel vastavalt nende nõude suurusele) tugevdada ärimoraali ja kaitsta ühiskonda ja laiemat avalikkust hädade eest, mis tekivad seoses hoolimatu (kergekäelise) krediitdivõtmisega ja ebaõiglase ärilise konkurentsiga. Vt Britannica, p 872.

⁴² E. Warren. Bankruptcy policy. 54 University of Chicago Law Review (1987). Available: <http://heinonline.org>, 01.11.2002, p 85.

⁴³ Prof. Jacksoni võlgade kogumise teooriad (nn “common pool” teooria) on mõjutanud ka uut Saksa pankrotiseadust. Vt. M. Balz. Market conformity of insolvency proceedings: policy issues of the German Insolvency law. 23 Brook. J. Int (1997-1998), p 171. Available: <http://heinonline.org>, 01.11.2002; J. Sarra. Creditor Rights and the Public Interest: restructuring insolvent corporations. University of Toronto Press, 2003, p 259.

⁴⁴ D. G. Baird. Loss distribution, forum shopping and bankruptcy: A reply to Warren. Corporate bankruptcy. Ed. by J. S. Bhandari, L. A. Weiss. Cambridge University Press, 1996, p 87.

⁴⁵ D.G. Baird (1996), p 106; D. G. Baird. Bankruptcy's Uncontested Axiom. – The Yale Law Journal, 1998-1999, vol 108, p 573-599. Available: <http://heinonline.org>, 01.11.2002.

⁴⁶ R. M. Goode. Principles of corporate insolvency law. 2nd ed. London: Sweet & Maxwell, 2002, p.35-37.

⁴⁷ *Ibid*, p 24.

Professoritevaheline vaidlus ilmestab traditsionaalse ja protsessuaalse suuna toetajate vahelisi vaidlusi. Traditsionaalse käsitluse kohaselt peaks pankrotimenetlus olema isereguleeruv. Protsessualistid muretsevad, kuidas pankrotimenetluses kehtivad reeglid mõjutavad pankrotimenetluse välist käitumist. Traditsionalistide ja protsessualistide jaoks on kohtuniku roll pankrotimenetluses erinev: traditsionalistid näevad kohtunikus karjust, kes peab hoidma karja õiges suunas liikumas. Protsessualistid soovivad kohtunikus näha sõltumatut arbitrit. Traditsioonilise suuna pooldajad toetavad saneerimist ja töökohtade säilitamist olulise ja iseseiseva pankrotimenetluse eesmärgina, samuti pankrotikohtule laia diskretsiooniõiguse andmist, et lahendada pankrotimenetluses olulisi küsimusi. Protsessualistid vastupidiselt usuvad, et ettevõtete säilitamine ei ole väärtus omaette; et *ex ante* mõju on oluline; et kohtunik olles lahendanud õiguslikud küsimused, peab lubama osapooltel langetada oma otsused ise.⁴⁸

Riigikohus on tegelenud pankrotimenetluse olemust ja pankrotiasja menetleva kohtu pädevust puudutava vaidlusega kohtuasjas nr. 3-2-1-103-02. Tegemist oli pankrotimenetluses tekkinud maksunõude tunnustamise vaidlusega. Riigikohus ei pidanud pankrotiasja menetlevat kohut pädevaks arutama pankrotimenetluses tekkinud maksunõude tunnustamise vaidlust, vältimaks olukorda, et samaliigilisi vaidlusi lahendavad erineva pädevusega kohtud erinevate menetlusreeglite järgi.⁴⁹ Hinnates Riigikohtu seisukohta E.Warreni ja D.Bairdi diskussiooni kontekstis, näeme, et Riigikohus nagu ka D.Baird ei usu pankrotikohtuniku otsustusvõimesse ja näeb pankrotimenetlust küllalt suletud menetlusena, kus ei tohi tekkida halduskohtule mittealluvat maksuvaidlust. Autor leiab, et võlgniku maksejõuetuse olukorras on võlausaldajatele võrdne kohtlemine ja kiire ja efektiivne pankrotimenetlus tagatud üksnes pankrotiasja menetleva kohtu piisava pädevuse korral. Riigikohtu seisukoha püsijäämine kindlustaks riigile maksunõude esitajana olulise eelise⁵⁰ ja moonutaks pankrotimenetluse olemust. PankrS § 106 lg.4, mis hakkas kehtima pärast Riigikohtu viidatud lahendit, sätestab üheselt mõistetavalt, et kõik nõuete tunnustamise vaidlused on allutatud pankrotiasja läbivaatavale kohtule, mis peaks tulevikus analoogsed vaidlused välistama.⁵¹

⁴⁸ D.G.Baird (1998-1999).

⁴⁹ Riigikohtu tsiviilkolleegiumi 16. detsembri 2002 määrus Eesti Vabariigi hagiis OÜ Wiltmest Haldus ja Nordika Kindlustuse AS-i vastu nõude tunnustamiseks AS-i Marlekor pankrotimenetluses, nr 3-2-1-103-02. – RT III 2003, 2, 22.

⁵⁰ P. Varul. Nõuetest pankrotimenetluses. – Juridica, 2004, nr 2, lk 96-102.

⁵¹ Tegelikult ei ole analoogsed vaidlused kohtualluvuse osas veel lõppenud. Vt. Tartu Halduskohtu 09.03.2005.a. määrus nr. 3-319-04.

Pankrotimenetluse eesmärkide muutumist on mõjutanud ka muutunud suhtumine võlgnikku. Pankrotimenetlusest on saamas võlgniku jaoks legaalne vahend võlakoormast vabanemiseks. Samas peab avalik arvamus pankrotte siiski kuritegelikeks, mistõttu Euroopa Komisjoni töögrupp peab pankrotiseaduse eesmärgiks mõjutada ka ühiskonna suhtumist ebaõnnestumistesse.⁵² Õigusteadlased rõhutavad vajadust suhtuda pankrotivõlgnikusse individuaalselt, selgitades välja pankrotistumise põhjused, mis eraldaks "sikud lammastest" ja võimaldaks võtta vastutusele need isikud, kes kas kuriteo või raskete juhtimisvigade toime panemisega on põhjustanud maksejõuetuse. See julgustaks ausaid ettevõtjaid kasutama teist võimalust ja vähendaks ebaõnnestumiste häbimärgistavat mõju.⁵³ Autor leiab, et pankrotivõlgniku õiglase kohtlemine eeldab menetluse eesmärgina maksejõuetuse põhjuste välja selgitamist. Eesmärgi realiseerimine võimaldab vastutusele võtta kuritegeliku pankroti põhjustajad ja vabastada ülejäänud võlgnikud häbimärgist, samuti võimaldada ausal füüsilisest isikust võlgnikul vabaneda pankrotimenetluses täitmata jäänud kohustustest.

Pankrotimenetluse eesmärkide paljusus toob kaasa eesmärkide vastuolulisuse ja võistlevuse, mistõttu võib pidada ebatõenäoliseks kõikides pankrotimenetlustes kõikide eesmärkide saavutamist. Oluline on aga saavutada menetluses tasakaal erinevate eesmärkide vahel, saavutamaks ühes menetluses näiteks kahe vastandliku eesmärgi - võlausaldajate nõuete võimalikult suures ulatuses rahuldamine ja ärimoraali tugevdamine - täitmine.⁵⁴ Keskendudes ainult võlausaldajate nõuete maksimaalsele rahuldamisele, me ignoreerime fakti, et võlausaldajate huve on võimalik kaitsta mitmel viisil. Näiteks realiseerides küll kiiresti võlgniku vara ja jagades saadud raha võlausaldajate vahel, kuid jättes samas vastutusele võtmata isikud, kes olid oma kuritegeliku käitumisega põhjustanud maksejõuetuse, võib tekitada olukorra, kus needsamad isikud asutavad uue äriühingu, mis analoogsete tegudega muudetakse maksejõuetuks. Füüsilisest isikust pankrotivõlgniku tagasitoomine maksejõuliste isikute hulka aitab riigil säästa vahendeid sotsiaalabiks, mis on kõigi riigi maksumaksjate, sealhulgas ka nende pankrotivõlausaldajate huvides, kelle nõuded konkreetse füüsilise isiku pankrotimenetluses jäid küll täielikult rahuldamata. Vastupidisel juhul koormavad maksejõuetuks muutunud isikud koos perekondadega liigselt riigi sotsiaalkindlustussüsteemi.

⁵² Best project on Restructuring, Bankruptcy and a Fresh Start. Final Report of the Expert Group. European Commission. September 2003. Available: http://europa.eu.int/comm/enterprise/entrepreneurship/support_measures/failure_bankruptcy/pdf_final_report/failure_final_en.pdf, 02.09.2004, p 7.

⁵³ I. F. Fletcher (2002), p 22.

⁵⁴ P. Aghion, O. Hart, J. Moore. Improving bankruptcy procedure. 72 Washington University Law Quarterly, 1994. Available: <http://heinonline.org>, 01.11.2002, p 851-854.

Kuigi pankrotimenetluse kaasnevad eesmärgid ei ole sätestatud PankrS §-s 2 menetluse eesmärgina, on pankrotiseaduse süstemaatilise tõlgendamisel kaudu tuvastatav ka Eestis seadusandja tahe menetluses need eesmärgid saavutada. Kohus peab toimima uurimispõhimõttest tulenevalt (PankrS § 3 lg.3). Maksejõuetuse põhjuste väljaselgitamine on halduri ja kohtu kohustus. Kohus peab tuvastama maksejõuetuse põhjused ja raske juhtimisvea olemasolu menetluse lõpetamise määrusega (PankrS § 28 lg.2; § 163 lg.5). Kohtu vastavale kohustusele on tähelepanu juhtinud ka Riigikohus.⁵⁵ Eestis uudne võimalus algatada füüsilisest isikust võlgniku kohustustest vabastamise menetlus eeldab samuti kõigepealt võlgniku maksejõuetuse põhjuste tuvastamist (PankrS § 171 lg.2).

Järelevalve teostamine ei saa olla eesmärk omaette, vaid järelevalvemenetlus on üheks vahendiks pankrotimenetluse eesmärkide saavutamisel. Mida laiemad ja avalikku huvi arvestavamad on pankrotimenetluse eesmärgid, seda olulisem on ka järelevalve osa nende eesmärkide täitmise tagamisel. Kui pidada menetluse eesmärke laiemaks kui ainult kollegiaalse täitemenetlusena toimimist, tekib põhjendatud küsimus, kas sellises ulatuses järelevalve teostamiseks piisab ainult võlausaldajate arvel toimuvast järelevalvest. Tuleb tõdeda, et kuigi riikliku järelevalve finantseerimine on riigiti tõesti reguleeritud erinevalt,⁵⁶ siis tegelikkuses toimub pankrotimenetluse eesmärkide saavutamine ikkagi üldjuhul võlausaldajate arvel. Menetluskuludel on prioriteet võlausaldajatele tehtavate väljamaksete ees. Haldur peaks täitma menetluse eesmärkide saavutamiseks kõik talle pankrotiseadusega pandud kohustused (näiteks maksejõuetuse põhjuste väljaselgitamine, võlgniku auditeerimine, üldkoosolekute läbiviimine jms.) isegi siis, kui selline kulukas tegevus suurendab üksnes menetluskulusid.⁵⁷ Võlausaldajatel, kelle arvel toimub menetlus, ei ole õigust otsustada, milliseid pankrotimenetluse eesmärke nad järgivad ja milliseid mitte. Võlausaldajad peavad printsibiina toetama ka menetluse kõrvaleesmärkide saavutamist, vaatamata sellele, et selline tegevus võib suurendada ka menetluskulusid. Eestis finantseeritakse kogu menetlust pankrotivara (seega ka võlausaldajate) arvel.

Järelevalveorganisatsiooni olemasolu peab tagama efektiivse pankrotimenetluse läbiviimise. Küsimusele järelevalve kasuteguri mõõtmise võimalusele üksnes rahas ja võlausaldajate vahel

⁵⁵ Riigikohtu tsiviilkolleegiumi 7.12.2004 määrus OÜ Pärnen A. K. pankrotiavalduses, nr 3-2-1-137-04. – RT III 30.12.2004, 37, 378.

⁵⁶ Vt käesolev töö p 3.3.2 ja p 4.2.

⁵⁷ Näiteks AS ERA Pank pankrotimenetluses kulus otseste kuludena (õigusabi- ja audiitorteenusekulu) kriminaalasja algatamise avalduse koostamisele võlgniku juhtkonna liikmete vastu ja tsiviilhagi esitamiseks ca 750 000 krooni. Vt Lõpparuanne AS ERA Pank pankrotimenetluses, Tartu Maakohtu tsiviilasi nr 2-500/99.

väljajagamisele kuuluvas suuremas vara hulgas tuleb kindlasti vastata eitavalt,⁵⁸ sest nii järelevalve ise kui ka näiteks maksejõuetuse põhjuste väljaselgitamine on iseenesest kulukad toimingud. Pankrotimenetluse kulukust õigustab arusaam, mille kohaselt on seaduse alusel ja kohtu järelevalve all toimuv menetlus siiski parem kui suuremate võlausaldajate ja omakasupüüdliku võlgniku poolne kontrollimatu jaotamine.⁵⁹ Kogu järelevalve organisatsioon peaks suutma ka kasvatada avalikkuse usaldust pankrotimenetlusesse kui vahendisse, mis võimaldab kätte saada võla maksejõuetult võlgnikult kui ka tagada ühiskonna kasvava kindlustunde, et kõik pankrotimenetluse organid täidavad neile pandud kohustusi efektiivselt ja sõltumatult menetlusega seotud osapooltest nii, et menetluses realiseeruks võimalikult rohkem pankrotimenetluse eesmärgid. Pankrotimenetluse eesmärgid on ka lähtealuseks järelevalve sisu ja ulatuse määramisel.

1.3 Avalik huvi järelevalve teostamise lähtealusena pankrotimenetluses

Prantsuse 1838.a pankrotiseaduse üks autoreid Renouard on öelnud:“ Pankrotiga kaotavad kõik. Seadusloomise kunst ei seisne mitte selles, et kõrvaldada ja ette näha kaotuste võimalust, vaid selles, et neid kaotusi täpselt määratleda ja vastavalt sätestada.”⁶⁰ Riigi ülesandeks ongi muuhulgas mitte lubada sotsiaalse õigluse põhimõtet rikkuvaid majanduslikke protsesse⁶¹ ja hoolitseda ülesannete täitmise eest, mida üksikisik rahuldavalt täita ei saa.⁶² Võlgniku pankrotistumise korral on võlausaldajatel mitmeid ahvatlusi jagada olemasolev vara laiali väljaspool seadusega reguleeritud pankrotimenetlust. Jutt on situatsioonidest, kus mitteõiguslike vahendite regulatiivne toime võib olla mõne võlausaldaja jaoks tõhusam.

R.Narits on juhtinud tähelepanu asjaolule, et selliste probleemide (konfliktide) kordumine majanduslikul, poliitilisel ja rahvuslik-kultuurilisel tasandil on viinud mõnikord selleni, et loobutakse õiguslikust reguleerimise vahendist, kuid see läheb lõpuks ühiskonnale rohkem maksma, kui seda oleks juriidiline lahendus. Seega on seadusloomes oluline ka õigusökonoomiline aspekt.⁶³ Corki Komitee peab pankrotiseadust võlgniku, võlausaldajate ja ühiskonna vaheliseks lepinguks, mille sõlmimisel on ühiskond huvitatud, et pankrotimenetluses

⁵⁸ P. R. Joyce, E. Arko-Koski, J. Berends, et al. Building Effective Insolvency Systems. Regulatory Framework. Washington, D.C. September 14-15, 1999. Available: <http://www4.worldbank.org/legal/insolvency-iniWG4-paper.htm>, 04.05.2003, p 11-12/25.

⁵⁹ E. Warren. *Op cit*, p 84.

⁶⁰ Renouard, *Traite des faillites et banqueroutes* 1844 v.I p.190 (viidatud: G. F. Sersenevits. *Op cit*, str 49)

⁶¹ K. Siibak. *Finantsregulatsioonid ja finantsjärelevalve*. - *Juridica*, 2001, nr 3, lk 170-174.

⁶² A. Kalbus. *Avalik huvi ettevõtlusvabaduse piiramise alusena*. – *Juridica*, 2003, nr 6, lk. 373.

⁶³ R. Narits. *Seadusloome õigusliku ja regulatiivse mõju hindamine*. - *Riigikogu Toimetised*, 4/2001, lk 97-101.

on tagatud pankrotistumise põhjuste ja tahtlikult pankroti põhjustanud isikute kindlakstegemine, võlgniku kaitse, võlausaldajate kaitse, korra kohase pankrotimenetluse läbiviimine, ühiskonna kaitsmine maksejõuetute isikute eest. Eriti rõhutab Corki Komitee ühiskonna ootusi seoses maksejõuetuse põhjuste väljaselgitamisega ja süüdlaste karistamisega, märkides samas, et maksejõuetuse põhjustanud isikute õiguste piiramine ei tohi ka liigselt pärssida nende võimalusi tulevikus uuesti äri tegeleda.⁶⁴ Pankrotiõiguse ajalooline areng annab tunnistust avalikkuse huvi kasvust pankrotimenetluste läbiviimise vastu kogu maailmas. Tänapäeval peegeldab üldist huvi ka maksejõuetuse-temaatikaga seonduva informatsiooni lai levik interneti teel, mis osas Eestil on veel ruumi arenguks.

Avalik huvi on määratlemata õiguse mõiste, mida käsitletakse ka haldusõiguse põhiseadusliku põhimõtte. Õigusteooria defineerib määratlemata õiguse mõisteid tabamatute mõistetena, mis sisaldavad lahtisi või isegi ebaselgeid printsiipe ning mida tuleb täita ja edasi arendada kohtute ja teiste seadusi kohaldavate avaliku võimu kandjate poolt üksikjuhtumite baasil. Vaatamata oma tabamatule iseloomule, on määratlemata mõisted äärmiselt olulised seaduste tegemisel ja rakendamisel.⁶⁵ Kuigi Eesti ega ka teiste Euroopa riikide pankrotiseadused ei sätesta üheselt vajadust arvestada pankrotimenetluse läbiviimisel avalike huvidega, võib märke avaliku huvi tunnustamisest menetlusosaliste enda tegevuse piiramise õigustusena pankrotiseadustest siiski leida. Nii kohustavad Eesti, Saksa ja Soome pankrotiseadused kohut lähtuma asja menetlemisel uurimisprintsiibist, samuti on Soome ja Prantsuse pankrotimenetlustes oma osa prokuröri järelevalvel (Soome pankrotiseadus 7.ptk. §-d 10 ja 11). Vene 2002.a. pankrotiseaduse § 24 lg.6 kohustab haldurit käituma heas usus ja mõistlikult ka ühiskonna huvides.

Arvestamiseks avaliku huviga pankrotimenetluses järelevalve teostamisel, tuleb kõigepealt välja selgitada, millise avaliku hüve loomisele ja säilitamisele avalikud huvid pankrotimenetluses suunatud on.⁶⁶ Samuti sõltub kaitseõiguse maht igal konkreetsel juhul kaitstavate avalike huvide olulisusest ühiskonna jaoks.⁶⁷ Pankrotimenetluses kaitstavate avalike hüvede ebaselgus on ilmselt tinginud ka küsitletud kohtunikest poolte arusaamise, et pankrotimenetlus ei ole mitte alati seotud avalike huvidega.

⁶⁴ The Cork Report, p 53, 390.

⁶⁵ Euroopa avaliku halduse printsiibid. Sigma kogumik nr 27, lk 9. Arvutivõrgus. Kättesaadav: www.riik.ee/riigikantselai/ahb/sigmap27.pdf, 01.08.2004; H. Maurer. *Op cit*, lk 90.

⁶⁶ Avalikust huvist vt K. Ikkonen. Avalik huvi kui määratlemata õiguse mõiste. - *Juridica*, 2005, nr 3.

⁶⁷ K. Siibak. *Op cit*, lk.170-174.

Õiguskirjanduses seostatakse avalikku huvi pankrotimenetluses erinevate pankrotimenetluse aspektide ja eesmärkidega. Mitmete õigusteadlaste, sh. F.Tolmie arvamuse kohaselt seisneb avalik huvi vajaduses tagada ühiskonna usaldus pankrotimenetluse seaduspärasesse läbiviimisesse.⁶⁸ Ka USA Kongress tunnistab avalikku huvi pankrotijuhtumite korraliku menetlemise vastu, leides, et „pankrot mõjutab selleks liiga palju inimesi, et lubada sellel kulgeda suunamata.“⁶⁹ Eesti õiguskirjanduses on avaliku huvi seotust kontekstiga käsitlenud K. Ikkonen, kes näeb avalikku huvi pankrotimenetluses selles, et see „aitab hoida rahu ja korda ühiskonnas, ...et võlausaldajad pöördusid võlgade sissenõudmiseks selleks volitatud võimustruktuuri poole.“⁷⁰ Autor nõustub eeltooduga ja peab korra kohase pankrotimenetluse läbiviimist selliseks avalikuks hüveks, mis tuleb avalikes huvides tagada.

Tänapäeval on riigid pankrotimenetluse haldamise üldjuhul delegeerinud kohtu poolt määratud pankrotihaldurile,⁷¹ kelle õigused ja kohustused peavad olema seadusega määratud ja kelle tegevuse üle peab seadusega olema ka tagatud järelevalve kaitsmaks avalikku huvi menetluse korra kohase läbiviimise vastu. Avalikkus peab haldurit ja tema tegevust usaldama, millise huvi realiseerumisele aitab kaasa ka pankrotihalduritele esitatavate kvalifikatsiooninõuete ja tegevusstandardite kehtestamine ja nende nõuete pidev edasiarendamine.⁷² Kohtud on avaliku huviga menetluse õiguspärase läbiviimise vastu halduri tegevusele hinnangu andmisel ka arvestanud⁷³ ja seda ka Eesti kohtupraktikas. Nii ei ole Tartu Ringkonnakohus võlgnikupoolset maksejõuetuse omaksvõttu pidanud kohtule siduvaks just pankrotimenetluse kui avalikku huvi puudutava vaidluse omapärast tulenevalt.⁷⁴ Samas oleks Ringkonnakohus pidanud ka otsuses näitama, milles konkreetsel juhul avalik huvi seisnes.⁷⁵

⁶⁸ F. Tolmie. *Corporate and personal insolvency law*. 2nd Edition. London-Sydney-Portland- Oregon: Cavendish Publishing Limited, 2003, p 3.

⁶⁹ World Bank Insolvency Initiative. H.R Rep. No. 95-595.95 th Cong. 1st Session. At 88 (1977). Available: <http://www.worldbank.org>, 04.05.2003.

⁷⁰ K. Ikkonen. *Op cit*, lk 198.

⁷¹ Anglo-Ameerika riikides tegutseb ka nn riiklikud pankrotihaldurid. Pankrotihalduri õiguslikku seisundit käsitletakse töö p 1.3.1.

⁷² P. R. Joyce, E. Arko-Koski, J. Berends. *Op cit*; Bankruptcy and a fresh start: Stigma on failure and legal consequences of bankruptcy. Philippe & Partners and Deloitte&Touche, Corporate Finance Brussels, Belgium 2002. Available: www.iiiglobal.org/topics/pending.html, 04.03.2005.

⁷³ Hollandi Ülemkohtu otsus 19.aprillist 1996.a *Rechtspraak van de Week 1996*, 89. Vt B. Wessels. *Business and Bankruptcy Law in the Netherlands: Selected Essays*. Hague-London-Boston: Kluwer Law International, 1999, p 141.

⁷⁴ Tartu Ringkonnakohtu 8. detsembri 1998.a otsus OÜ Prudent avalduses Sangla Turvas AS vastu pankroti väljakuulutamiseks, II-2-483/98. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.tarturk.just.ee/1998/tm/t/483.HTM>.

⁷⁵ Riigikohtu halduskolleegium on seisukohal, et kui kohus tugineb oma otsustustes avalikule huvile, siis peab kohus ka konkreetse avaliku huvi esile tooma. Riigikohtu halduskolleegiumi 29. novembri 2001 määrus Erik Vallaste erikaebuses vaidlustatud haldusakti täitmise peatamise asjas, nr 3-3-1-57-01. – RT III 20.12.2001, 33, 346.

Lisaks pankrotimenetluse korrakohasele läbiviimisele võib pankrotimenetlusega seonduda ka muid avalikke huvesid, mille tagamine avalikes huvides on pankrotimenetluses oluline. Avalikes huvides on ka võlgnikule uue võimaluse andmine ja saneerimise läbiviimine pankrotimenetluse kaudu pankrotimenetluse ühe eesmärgina. Avalik huvi seisneb siin vajaduses säästa ühiskonda pankrotistumisega kaasnevatest negatiivsetest mõjudest (töötuse kasv, maksude laekumise vähenemine, keskkonnaprobleemid jmt.).⁷⁶ Prantsusmaal vähendati pankrotimenetluses võlausaldajate pädevust just seetõttu, et võlausaldajad ei olnud piisavalt aldid toetama avalikes huvides läbiviidavaid saneerimismenetlusi.⁷⁷ Arvestades võlgniku eripära, võib pankrotimenetluse eri etappides avaliku huviga seonduda vägagi erinevaid avalikke huvesid: tööhõive kindlustamine, piirkonna sotsiaalne areng, elanikkonna kindlustamine kommunaalteenustega, keskkonnakaitse jms. Näiteks tagamaks eluruumide üürnikele eluruumi erastamise võimalus eluruumide erastamise seadusega ettenähtud korras välistati Eestis 1993.a.⁷⁸ üürilepingu alusel kasutatavad eluruumid pankrotivarast, millise piirangu õigustuseks oli tagada avalikes huvides pankrotivõlgnikule kuuluvate eluruumide üürnikele eluruumide erastamisel võrdsed tingimused teiste üürnikega. Avalikkuse kõrgendatud huvi krediidasutuste ja kindlustusandjate pankrotimenetluse vastu on põhjuseks vastavatele erisätetele. Selliste võlgnikuks oleva isiku tegevuse eripärast tulenevate aspektidega, mis võivad puudutada ka avalikku huvi, peab arvestama ka pankrotimenetluse järelevalve korraldamisel.

Eeltoodu põhjal võib teha järelduse, et riigid, sealhulgas Eesti tunnustavad avalikku huvi ja selle järgimise vajadust pankrotimenetluses. Avaliku huviga arvestamine peaks realiseeruma eelkõige kohtuliku ja riikliku järelevalve teostamise kaudu, olles lähtealuseks, mis piirab nii halduri tegevusvabadust kui ka võlausaldajate otsustus- ja kontrolliõigust võlgniku vara haldamise üle. Avalik huvi pankrotimenetluses seisneb usaldusväärse ja toimiva pankrotimenetluse läbiviimises kvalifitseeritud ja mõistlikult tegutseva pankrotihalduri poolt, kes on menetlusosalistest sõltumatu, arvestab kõigi menetlusosaliste seaduslike huvidega, selgitab välja maksejõuetuse põhjused ja viib pankrotimenetluse läbi kiiresti, efektiivselt ja võimalikult ökonoomselt. Järelevalve avatus ja läbipaistvus kaitseb avalikku huvi, vähendades väärhalduse tõenäosust. Avalik huvi on ka selleks õigustuseks, mis teeb vajalikuks riikliku või kohtuliku järelevalveorgani sekkumise pankrotimenetlusse. Samas peab piir riigi sekkumise ja riigi poolt

⁷⁶ J. Sarra. *Op cit*, p 262.

⁷⁷ *Ibid*, p 254-255

⁷⁸ Eluruumide pankrotivarast välistamise seadus. 17.11.1993.- RT I 01.12.1993, 1101

pakutava kaitse vahele olema tõmmatud õigesse kohta,⁷⁹ et ruumi jääks ka pankrotimenetluse osaliste iseregulatsioonile. Selle piiri asukoht sõltub paljuski ka pankrotihaldurite kvalifikatsioonist ja võlausaldajate endi tegutsemise tulemuslikkusest. Kuigi võlausaldajate välistel järelevalve organitel ei ole kohustust võlausaldajaid nende järelevalves asendada, peab usaldusväärne menetlus olema tagatud, sõltumata võlausaldajate- poolsest järelevalvest.

1.4 Järelevalve objekt pankrotimenetluses

1.4.1 Halduri tegevus pankrotimenetluses järelevalve objektina

Järelevalve eeldab õigussubjekti, kes vastutab. Pankrotimenetluses on vastutajaks eelkõige haldur, teatud juhtudel ka pankrotitoimkonna liikmed. Arusaam vajadusest anda pankrotistunud isiku vara haldamine üle võlgnikust ja võlausaldajatest sõltumatule isikule on tekkinud pankrotiõiguse ajaloolise arengu käigus. Pankrotihaldur on see isik, kes peab tagama ausa pankrotimenetluse läbiviimise.⁸⁰ Halduri väljavalimist ja määramist on õiguskirjanduses peetud põhjendatult pankrotikohtu olulisemaks ülesandeks ja efektiivse pankrotimenetluse eelduseks.⁸¹ U.Lõhmus peab kohtu vastutust pankrotihalduri valikul seda suuremaks, mida vähem sekkub kohus pankrotimenetluse kulgu.⁸² Erialakirjanduses leiab nn. "halduriprobleem" palju käsitlust. Tähelepanu on juhitud ka halduri tegevuse sotsiaalsele tähendusele, eriti neil juhtudel, kui haldurist sõltub "tervete töökollektiivide ja isegi tervete linnade elanike heaolu."⁸³ Teravdatud tähelepanu halduriprobleemi käsitlemisele tuleb mõista, sest lõppkokkuvõttes vastutab just haldur suuresti pankrotimenetluse eesmärkide teostumise eest.

Vastutus tähendab isiku kohustust oma tegusid selgitada ja õigustada. Vastutus ei saa olla abstraktne ja on tagatud keerukate ja suhteliselt formaalsete protseduuride abil.⁸⁴ Maailmapanga ekspertide arvamuse kohaselt saab pankrotihalduri vastutust tagada järgmiste organisatsiooniliste

⁷⁹ A. Kalbus. Avalik huvi ettevõtlusvabaduse piiramise alusena. - *Juridica*, 2003, nr 6, lk 373- 382.

⁸⁰ E. A. Kolinitzenko. Zastsita interesov platezecosobnovo dolznika pri bankrotstve. *Sravnitelno-pravovoi analiz.* Moskva: Statut, 2001, str 154; V. V. Vitrianski (1998-1999), p 413-414; The Cork Report, p 175; P. Varul. Selgitavaid märkusi pankrotiseadusele. - *Juridica*, 1993, nr 3, lk 52; M. Seppik. Pankrotiasjade kohtumenetluse probleeme. - *Juridica*, 1994, nr 1, lk 18-19.

⁸¹ G. Pape, W. Uhlenbruck. *Insolvenzrecht.* München: C.H.Beck, 2002, S 135, 159; J. M. Farley. *The Governing Institution: A Court or Judicial. - Establishing Principles and Guidelines for Commercial/Bankruptcy Courts. Building effective insolvency systems. Institutional Framework.* Washington, D.C. September 14-15, 1999. Available: http://www4.worldbank.org/legal/insolvency_ini/WG2-paper.htm, 04.05.2003, p 11/66.

⁸² U. Lõhmus. Pankrotihaldur. - *Juridica*, 1994, nr 1, lk 13-16.

⁸³ E. A. Kolinitzenko, str 185; M. V. Teljukina (2002), str.191; V.V. Vitrianski. Puti soversenstvovanija zakonodatelstva o bankrotstve. *Vestnik VAC RF*, 2001, nr 3, str 95. Eestis on sellisteks nn sotsiaalse taustaga menetlusteks näiteks Oru Turbakombinaadi, Võhma Lihakombinaadi (kaks korda), Sindi Tekstiilivabriku ja Sangla Turbakombinaadi pankrotimenetlused.

⁸⁴ Euroopa avaliku halduse printsiibid.

abinõudega: 1) luua professionaalsed ja eetilised standardid ja juhised pankrotimenetluse praktika tarbeks; 2) sisse viia nõuded haldurite kompetentsi, sobilikkuse, ausameelsuse, pideva enesetäienduse ja kindlustuse osas; 3) jälgida haldurite juhtimisviiside ja kompetentsuse vastavust seadustele, standarditele ja teistele nõuetele, lahendada kaebusi; 4) aktiivselt sekkuda halduri ebakompetentsuse või ebaaususe korral, milleks peavad olema kindlaksmääratud menetluskord.⁸⁵ Nimetatud abinõude juurutamine ja toimiva kontrollisüsteemi sisseviimine ongi järelevalve organisatsiooni ülesandeks.⁸⁶

Järelevalvet teostatakse pankrotimenetluses eelkõige ikkagi halduri tegevuse üle. Halduri üle teostatava järelevalve võib objektist tulenevalt jaotada kaheks: 1) järelevalve halduri kutsetegevuse üle, kusjuures järelevalve objektiks on halduri isik, tema vastavus seadusega esitatud nõuetele, millist järelevalvet teostavad kohus ja riiklik järelevalve; 2) järelevalve halduri majandustegevuse üle, kusjuures järelevalve objektiks on halduri tegevuse seaduslikkus ja otstarbekus pankrotimenetluse läbiviimisel, millist järelevalvet võivad teostada kõik järelevalve teostajad vastavalt oma pädevusele.

Andes kõigile järelevalve teostajatele pädevuse teostada järelevalvet halduri tegevuse üle, ei ole seadusandja mõistet "halduri tegevus" järelevalve objektina järelevalve teostajate jaoks täpsemalt piiritletud (PankrS § 69 lg1, § 70 lg.2, § 73 lg.1). PankrS § 73 küll täpsustab, et järelevalve teostamiseks jälgib pankrotitoimikond võlgniku majandustegevuse käiku, raamatupidamist, finantsolukorda, mis teatud määral siiski järelevalve peamist objekti piiritleb, kuid samad õigused on ka riiklikul järelevalvel (PankrS § 70 lg.5 p.4), kes aga võib kontrollida ka halduri kohustusliku vastutuskindlustuse nõuete järgimist (PankrS § 64 lg.7). Ilmselt ei ole halduri tegevuse kui järelevalve objekti täpsem piiritlemine seaduse tasemel tõesti otstarbekas, sest täpse objekti määratlemine on halduri tegevuse ulatuslikkusest ja omapärast tulenevalt küllaltki keerukas, olles kindlasti näiteks laiem kui näiteks notari tegevus järelevalve objektina.⁸⁷ Samas võib liiga üldine järelevalve objekti määratlus järelevalvajate paljususe juures vastupidiselt soovitud tuua kaasa järelevalve efektiivsuse vähenemise. Puudub konkreetne arusaam, kes ja mille üle järelevalvet teostab ja tekib "lootus", et järelevalvet teostab mõni muu organ. Selline

⁸⁵ P. R. Joyce, E. Arko-Koski, J. Berends. *Op cit*, p 14/25.

⁸⁶ *Ibid*, p 10/25.

⁸⁷ Notarite puhul on (riikliku) järelevalve objektiks eelkõige notari töökorraldus, dokumentide vormistamine, arhiveerimine, notari tasu võtmise õigus. Vt Notariaadimäärustik. Justiitsministri 25.01.2002 määrus nr 5. – RTL 2002, 19, 245; 2004, 36, 590.

arusaamine võib kaasa tuua järelevalvest keeldumist formaalsetel alustel,⁸⁸ mida tegelikult peaks vältima. Arvestades halduri sõltumatust, ei saa järelevalve olla absoluutne. Järelevalveobjektiks ei saa olla halduri poolt tehtud õiguslikud otsustused, mis alluvad üksnes kohtulikule järelevalvele ja sedagi mitte alati kohtu üldise järelevalve korras PankrS § 69 lg.1 ja § 84 alusel.⁸⁹ Järelevalve objekti käsitletakse ka töö järgnevates peatükkides järelevalve teostajate kaupa.

Halduri tegevuse kui järelevalve objekti määratlemisel on olulise tähtsusega ka halduri õiguslik staatus. Halduri õiguslikust seisundist ja talle esitatud nõuetest kvalifikatsiooni ja sõltumatuse osas sõltub ka tegelik vajadus valvata halduri tegevuse üle ja järelevalve ulatus. Halduri tegevusega kaasnevad riskid, mida saab halduri staatuse asjakohase määratlemisega ja haldurile kvalifikatsiooninõuete kehtestamisega kindlasti vähendada, kuid mitte kunagi täielikult likvideerida.

Halduri õigusliku seisundi määratlemine on andnud rahvusvaheliselt alust teoreetilisteks vaidlusteks. Põhiliselt võib siin eristada kolme teooriat: 1) organiteooria; 2) esindajateooria, mille kohaselt on haldur võlgniku või võlausaldajate või “pankrotipesa” esindaja; 3) ametiteooria.⁹⁰ Käsitlust haldurist kui võlgniku seaduslikust esindajast peavad mitmed autorid problemaatiliseks, kuna esinduse üldpõhimõtetest tulenevalt ei tohi olla ühel ajal kahe vastandliku huvi (võlgnik ja võlausaldajad) esindajaks.⁹¹

Ka Eesti pankrotiseadus ei anna halduri õigusliku seisundi täpselt määratlust. PankrS § 54 kohaselt on haldur võlgniku seaduslik esindaja, kes PankrS § 55 lg.1 kohaselt peab kaitsma ka võlausaldajate huve. Füüsilisest isikust võlgniku pankroti puhul on halduri esindusõigus piiratud ainult nende tehingute ja õigustoimingutega, mis on vajalikud pankrotimenetluse eesmärgi saavutamiseks ja halduri ülesannete täitmiseks (PankrS § 54 lg.4). PankrS §-st 54 võib jääda ekslik arusaamine, et halduri õiguslik seisund ongi määratletud üksnes võlgniku esindaja staatuse kaudu. Tegelikult kuulub halduri kohustuste hulka ka võlausaldajate huvide kaitse ja väga

⁸⁸ Näiteks Tallinna Linnakohtu tsiviilasjas nr. 2/254-5366/03 esitas üksikvõlausaldaja taotluse halduri vabastamiseks, millise taotluse kohus tagastas kaebuse asjaolusid sisuliselt kontrollimata, motiivil, et PankrS §-st 68 lg 2 ei tulene üksikvõlausaldaja õigust taotleda halduri vabastamist. Võlausaldaja pöördus riikliku järelevalveorgani poole, kes algatas järelevalvemenetluse.

⁸⁹ Nt Tartu Maakohtu tsiviilasjas nr 2-500/99 vaidlustas võlausaldaja vastuväites lõpparuandele halduri tegevuse nõuete tasaarvestamisel. Kohus leidis, et kohtul puudub õiguslik alus anda järelevalvemenetluse käigus õiguslik hinnang nõude tasaarvestamisele.

⁹⁰ G. Pape, W. Uhlenbruck. *Op cit*, S 129-131. G. Pape ja W. Uhlenbruck leiavad, et ametiteooria rõhutab pankrotihalduri volinikupositsiooni, kus haldur pole kindla asjaosalise esindaja, vaid peab tegutsema pigem omal vastutusel, et jõuda menetluse eesmärgini.

⁹¹ G. Pape, W. Uhlenbruck. *Op cit*, S 129-131; G. F. Sersenevits. *Op cit*, str. 137. Vene Senat muutis oma seisukohta haldurist kui nii võlgniku ja võlausaldaja esindajast 1905.a. Vt ka H. Rajak, P. Horrocks, J. Bannister (eds). *European Corporate Insolvency. A practical Guide*. Chichester Wiley cop. 1995, p 49.

erinevad avalik-õiguslikud kohustused, sealhulgas järelevalve kompromissi täitmise üle (PankrS § 189 lg.1). Neid kohustusi peab haldur täitma oma ametist ja ametisse määramisest tulenevalt. Ametiteooria käsitlebki haldurit õigusemõistmise organina, kes oma ametipositsioonist tulenevalt tegutseb enda nimel ja vastutusel võlgniku poolt ja vastu pankrotivara esindajana.⁹²

Ametisse nimetatud halduri tegevus sarnaneb paljuski avalik-õiguslikku ametit pidavate notari ja kohtutäituri tegevusega. Põhimõtteliselt peab ka haldur oma ametit enda nimel. Haldur on küll samal ajal ka võlgniku seaduslikuks esindajaks (PankrS § 54 lg.1), kelle nimel teeb tehinguid pankrotivaraga, kuid see ei peaks ka kehtiva õiguse raames olema ainukeseks argumendiks tema staatuse määramisel. Autori arvamuse kohaselt olekski kõige optimaalsem määratleda halduri kui sõltumatu ja erapooletu ametiisiku staatust analoogselt kohtutäituri⁹³ ja notari⁹⁴ õigusliku seisundiga, millist võimalust Eesti õigusteadlastest on kaalunud T. Annus, pidades haldurit isikuks, kellele on riigi poolt pandud avalik-õiguslike ülesannete täitmine.⁹⁵

K. Merusk käsitleb avalikke ülesandeid kui olemuslikult avalike huvide poolt determineeritud, objektiivselt eksisteerivaid ülesandeid, mis on seadusandja poolt sellistena tunnetatud ja seadustes sätestatud kui riigi ülesanded või antud täitmiseks ühiskonna erinevatele institutsioonidele ning mis jäävad avalikeks ülesanneteks ka siis, kui riik neist loobub ja annab üle eraõiguslikele isikutele.⁹⁶ Põhiseaduse § 14 reguleerimisalasse kuulub riigi kohustusena ka kohtuotsuste täitmise korraldamine ja selle käigus isiku õiguste tagamine. Riik on üle andnud kohtuotsuste täitmise individuaalses täitemenetluses vabakutselistele kohtutäituritele. Autor leiab, et riik on ka kollegiaalses täitemenetlus - pankrotimenetluses samamoodi riigi kohustused kohtu poolt määratavale haldurile üle andnud, kes PankrS § 55 lg.1 kohaselt peab tagama seadusliku, kiire ja majanduslikult otstarbeka pankrotimenetluse. Vara müügil on pankrotihaldurile antud ka kohtutäituri õigused (PankrS § 135 lg.1). Riik peab nende avalike ülesannete täitmise tagama riikliku järelevalve kaudu,⁹⁷ mis on K. Meruski järgi üheks võimalikuks mudeliks avalike

⁹² G. Pape, W. Uhlenbruck. *Op cit*, S 129-131; F. Tolmie (2003), p 215. Ametiteooriast lähtutakse halduri staatuse määratlemisel näiteks Saksamaal, Ühendkuningriigis (kui halduri määrab kohus, loetakse haldurit kohtu ametnikuks, inglise keeles “officers of the court”).

⁹³ Kohtutäitur on avalik-õiguslikku ametit pidav sõltumatu isik, kes peab oma ametit enda nimel ja vastutusel vaba elukutsena. Kohtutäituri seadus § 2 lg 1 ja 2.

⁹⁴ Notar on avalik-õigusliku ameti kandja, kes on ametitoimingute tegemisel sõltumatu, peab oma ametit enda nimel ja vastutusel vaba elukutsena (notariaadiseadus § 2 lg 1).

⁹⁵ T. Annus. Riigi funktsioonide delegeerimine eraõiguslikele isikutele kohtutäiturite näitel. – *Juridica*, 2002, nr 4, lk 224-229. Eestis ei ole kunagi halduri funktsioone riigiametnikele pandud, küll aga tegutsevad riigiametnikud halduritena Anglo-Ameerika õigussüsteemis. Vt töö p 4.2

⁹⁶ K. Merusk. Avalike ülesannete eraõiguslikele isikutele üleandmise piirid. – *Juridica*, 2000, nr 8, lk. 499-507.

⁹⁷ Järelevalvet kohtutäituri tegevuse järele teostab justiitsminister. Kohtutäituri seadus § 30 - § 47³.

ülesannete üleandmisel.⁹⁸ Volitamisega kasutab riik ära eraõiguslike isikute erialased teadmised, initsiatiivi ja huvi ning vähendab sellega oma haldusaparaadi töökoormust,⁹⁹ kuid vastutab samas efektiivse järelevalve organisatsiooni juurutamise eest. Autor leiab, et riik ei saa ka kogu järelevalvet, mis peab toimuma üldistes huvides avalik- õiguslikke kohustusi täitvate isikute üle, delegeerida üksnes menetlusosalistele- võlausaldajatele, vaid peab järelevalveorganisatsioonis ka ise osalema ja sealhulgas ka järelevalvet finantseerima. Autori seisukohta haldurist kui avalik-õigusliku ameti kandjast toetab ka rahvusvaheliselt tunnustatud praktika rakendada riiklikke haldureid, kes eelkõige tagavad halduri kohustuste täitmise nn. varatutes menetlustes. Kõige pikemaajased kogemused riiklike halduritega on Anglo-Ameerika õigussüsteemi riikides¹⁰⁰, nüüd ka Venemaal¹⁰¹ ja Lätis.¹⁰²

Praktikas tekitab probleeme ka ajutise halduri staatuse määratlemine, kelle ülesanded võib jagada kolmeks. Ajutine haldur peab andma kohtule kirjaliku arvamuse vormistatud hinnangu võlgniku varalisele seisundile ja maksejõulisusele, võlgniku ettevõtte tegevuse jätkamise ja juriidilisest isikust võlgniku tervendamise väljavaadetele (PankrS § 22 lg.2 p.1,2); tagama võlgniku vara säilimise (PankrS § 3 lg.4; § 22 lg.2 p.3); ja tegutsema likvideerijana juriidilisest isikust võlgniku pankrotimenetluse raugemisel pankrotti välja kuulutamata (PankrS § 130 lg.4; ÄS § 58 lg.1p.1). Erinevalt haldurist tegutseb ajutine haldur üldjuhul oma nimel.

Probleemi ajutise halduri staatusest Eestis kohtulikus menetluses on U.Lõhmus tõstatanud juba 1994.a.¹⁰³ PankrS § 25 lg.1 kohaselt ei ole ajutine haldur, kelle kutsumine kohtuistungile on PankrS § 25 lg.2 alusel kohustuslik, pankrotiavalduse läbivaatamisel kohtus menetlusosaliseks, mistõttu ei saa tal ka olla TSMS §-des 67-68 sätestatud protsessiosalise õigusi. Ka pankrotiseadus ei sätesta ajutise halduri õigusi ja kohustusi kohtuistungil. Kuna kohtuistungile kutsutakse ajutist haldurit sõltumatu arvamuse andmiseks võlgniku majandusliku olukorra kohta, saab ajutise halduri õiguslikku seisundit kohtuistungil samastada eksperdiga (TSMS § 132 lg.1). Ka Saksa õiguses antakse ajutisele haldurile eksperdi staatus neil juhtudel, kui kohus annab ajutisele

⁹⁸ K. Merusk. *Op cit*, lk 499-507. Samal teemal vt H. Maurer. *Op cit*, lk 403-404.

⁹⁹ H. Maurer. *Op cit*, lk 404.

¹⁰⁰ 1999.a andmetel haldasid Ühinenud Kuningriikides erahaldurid 23 000 menetlust aastas ja riiklikud haldurid 26 000 menetlust aastas, millest 7000 anti üle erahalduritele. Austraalias haldasid erahaldurid 1300 menetlust ja riiklikud haldurid 25 000 menetlust aastas. Vt P. R. Joyce, E. Arko-Koski, J. Berends. *Op cit*, p 25.

¹⁰¹ Venemaal oli seoses riiklike halduritega probleemiks, et riiklik järelevalveorgan FSFO, kelle pädevuses oli nii haldurite litsentseerimine kui ka riikliku halduri funktsiooni täitmine, oli pigem huvitatud oma töötajate määramisest suurmenetlustes halduri kohustustesse, mitte aga tagama piisavalt kvalifitseeritud erahaldurite olemasolu. M. V. Teljukina (2002), str 204.

¹⁰² Läti pankrotiseadus § 13 lg 2 annab kohtule võimaluse pöörduda ettevõttere registri, maksuameti, kohaliku omavalitsuse või põllumajandusministeeriumi poole halduri ülesannete täitmiseks.

¹⁰³ U. Lõhmus. *Op cit*, lk 14.

haldurile ülesande välja selgitada võlgniku majanduslik olukord (InsO § 11). TSMS § 132 sätestatud eksperdi kohustused ja õigused vastavad ajutise halduri ülesannetele. Põhjendatud on anda ajutisele haldurile õigus osaleda kohtuistungil tõendite uurimisel, millise õiguse annab eksperdile TSMS § 132 lg.2.¹⁰⁴ Eksperdiga võrdne staatus eeldab ka ajutise halduri tasustamist lähtudes TSMS § 55 põhimõtetest.¹⁰⁵

Kohus võib halduri nimetada isikute seast, kellel on haldurina tegutsemise õigus, halduril peab olema kohtu ja võlausaldajate usaldus ja ta peab olema sõltumatu võlgnikust ja võlausaldajatest (PankrS § 56 lg.1,2,3). Halduri vastavuse nõuetele peab tagama halduri määranud kohus ja hilisem järelevalve halduri kutsetegevuse üle.

Haldurile esitatavate kvalifikatsiooninõuete ja isikuomaduste sätestamist seadusega on hakatud maailmas vajalikuks pidama järk-järgult ja just viimastel aastakümnetel,¹⁰⁶ kuigi esineb veel piisavalt riike, kes nõudeid haldurite kvalifikatsioonile ei ole seadusega kehtestanud (Saksamaa, Soome, Holland, Itaalia, Kreeka, Austria jt.). On väljakujunenud tava, et halduritena tegutsevad neis riikides advokaadid ja audiitorid, kes on allutatud oma kutseühenduse kvalifikatsiooninõuetele. Maailmapanga ekspertrühm peab kvalifikatsiooninõuete ja koolitusstandardite kehtestamist halduritele vajaliku professionaalsuse saavutamise vahendiks.¹⁰⁷ On arusaadav, et mida kvalifitseeritum ja kogenum on haldur, seda väiksem on vajadus teostada tema tegevuse üle järelevalvet.

Eestis kehtestati halduri kvalifikatsiooninõuded koheselt 1992.a. Haldurina võis tegutseda isik, kellel oli halduri kvalifikatsiooninõukogu poolt väljastatud kvalifikatsioonitõend.¹⁰⁸ 1997.a. pankrotiseadus kehtestas täiendavalt haldurite, kes ei olnud vandeadvokaadid, perioodilise atesteerimise nõude. Lisaks kandidaatide õiguslastele teadmiste kontrolliti ka teadmisi majandusest, raamatupidamisest ja juhtimisest, samuti isikuomaduste sobivust tööks pankrotihaldurina.¹⁰⁹ EBRD ekspertide poolt leidis Eesti haldurite koolitus- ja

¹⁰⁴ Ajutine haldur ei ole pädev avaldama arvamust esitatud apellatsioon- või erikaebuse kohta, kui kaebus ei puuduta just ajutise halduri tasu ja kulutusi. Vt Tallinna Ringkonnakohtu määrus 14.09.2004 nr 2-2/962/04.

¹⁰⁵ Lähemalt ajutise halduri töö tasustamisest käesolev töö p 3.3.2.

¹⁰⁶ Ühendkuningriigis juurutati litsentsisüsteem 1986.a., USA Halduri programm (Trustee Program) pilootprogrammuna viidi sisse 1979.a., alalise ja üleriiklikuna 1986.a.

¹⁰⁷ P. R. Joyce, E. Arko-Koski, J. Berends. *Op cit*, p 6-8/25.

¹⁰⁸ Pankrotiseaduse rakendamise kohta. Vabariigi Valitsuse 18. septembri 1992 määrus nr 271. - RT 1992, 39, 522; 1994, 65, 1128.

¹⁰⁹ Pankrotihalduri eksami tegemise ja pankrotihalduri atesteerimise kord. Kinnitatud Vabariigi Valitsuse 07.10.1997 määrusega nr 190. - RT I 1997, 73,1210; 2001,69,420.

eksamineerimissüsteem 2003.a. positiivset äramärkimist.¹¹⁰ Ka kehtiva pankrotiseaduse kohaselt saab haldurina tegutseda üksnes vastava kvalifikatsiooniga füüsiline isik - vandeadvokaat või vandeadvokaadi vanemabi või isik, kellele on justiitsministri moodustatud pankrotihaldurite eksamikomisjoni poolte antud pankrotihaldurina tegutsemise õigus (PankrS § 56 lg.1 p.1,2).¹¹¹

Haldurile esitatavad nõuded võib jaotada positiivseteks (oskused ja omadused, mis peavad esinema) ja negatiivseteks (asjaolud, mille esinemise korral haldurina tegutsemise õigus on välistatud) nõueteks.¹¹² PankrS § 57 lg.1 kohaselt on haldurile esitatavateks positiivseteks nõueteks olla aus ja kõlbeline, vallata eesti keelt kõnes ja kirjas. PankrS § 57 lg.2 kehtestab ka negatiivsed nõuded, millistel juhtumitel isikule haldurina tegutsemisõigust ei anta. Haldurile esitatavaid nõudeid saab liigitada ka nõueteks kvalifikatsiooni ja isikuomaduste osas. Kvalifikatsiooninõuete kehtestamisel lähtutakse eeldusest, et parema kvalifikatsiooniga ja heade isikuomadustega haldurid täidavad oma kohustusi professionaalsemalt, mis vähendab ka järelevalve mahtu ja kulutusi järelevalvele.

Riigi kohustus on tagada, et haldurid vastaksid nõutud tasemele. Riigi seisukohast on tark käituda preventiivselt ja kehtestada halduritena tegutseda soovivatele isikutele kvalifikatsiooninõuded ja organiseerida ka haldurite teadmiste ja isikuomaduste vastavuse kontroll. Riigi korraldav tegevus pankrotihalduri eksamite läbiviimisel, haldurina tegutsemise õiguse andmise ja õiguse äravõtmise korraldamisel on preventiivse iseloomuga tegevus valimaks välja sobivad isikud, kellele delegeerida riigi kohustuste täitmine. Atesteerimise puudumine ei tohiks vabastada haldureid pidevast enesetäiendamise kohustusest, mis on vajalik kvalifikatsiooni täiendamiseks, samuti on kvalifikatsiooni säilitamiseks halduritel vajalik ka pankrotte piisavalt menetleda.¹¹³

Halduri nimetamisel peab kohus olema kindel, et halduriks nimetatav isik oleks sõltumatu võlgnikust ja võlausaldajatest. Halduri sõltumatusel baseerub ka kohtu usaldus. Haldur peab ise oma sõltumatust tõendama. Halduripoolne avalik kirjalik kinnitus oma sõltumatuse kohta võlgnikust ja võlausaldajatest on oluline just halduri avaliku usaldatavuse seisukohalt.

¹¹⁰ A. Ramasastry. EBRD Legal Indicator Survey: assessing insolvency laws after ten years of transition. – The European Restructuring and Insolvency Guide, 2002/2003. London: Whitepage, p. 315

¹¹¹ Haldurina tegutsemise õiguse andmise kord on reguleeritud käesoleval hetkel justiitsministri 18.12.2003 määrusega nr 72. Eksamineerimisvaldkonnad on vastavuses Maailmapanga ekspertide vastavate soovitustega. Vt P. R. Joyce, E. Arko-Koski, J. Berends. *Op cit*, p 18/25.

¹¹² M. V. Teljukina (2002), str 192.

¹¹³ Üldtunnustatud on põhimõte, et kvalifikatsiooni säilitamiseks on vajalik pidev tegevus valitud kutsealal. Advokatuuriseaduse § 36 lg 1 p.4 kohaselt võib advokaadi advokatuurist välja arvata, kui ta pole üle kolme aasta järjest tegutsenud advokaadina. A. Vutti arvamus kohaselt on näiteks audiitoril kvalifikatsiooni säilitamiseks vähe teha kaks auditit aastas. Vt A. Vutt. Audiitortegevuse õiguslikust reguleerimisest. – *Juridica*, 1999, nr 8, lk 395-399; The Insolvency Practitioners Regulations 2005. Available: <http://www.insolvency.gov.uk/ipregulation2005/insolvencypractitionersregulations05.pdf>, 15.03.2005.

Halduri sõltumatuse tagatust saab hinnata kahest aspektist: halduri isiklik sõltumatus ja halduri majanduslik sõltumatus. Halduri isikliku sõltumatuse peavad tagama halduri isikuomadused, mis on olulised ka halduri kutsesobivuse hindamisel. Isikuomadustest sõltub, kas haldur suudab oma sõltumatuse menetluses säilitada, ja olukorras, kus isiklikud suhted võivad ohustada sõltumatust, ka keelduda halduri ülesannete täitmisest. Halduri isiklik sõltuvus võib väljenduda nii halduri varasemates kui ka olemasolevates töistes või seltskondlikes sidemetes, halduri varasemates seisukohavõttudes.¹¹⁴ Eesti kohupraktikas on ajutiseks halduriks nimetatud isik, kes töötab võlgniku seadusliku esindajaga ühes õigusbüroos viimase alluvuses,¹¹⁵ millises praktikast tuleks hoiduda.

Mõistet "halduri majanduslik sõltumatus" on sisustatud õiguskirjanduses erinevalt. Kui näiteks B.Wessels leiab, et majanduslikult sõltumatu on haldur, kelle praksist ja üldist majanduslikku heaolu ei ohusta ükskõik mis põhjusel konkreetse menetluses halduritasust ilmajäämine,¹¹⁶ siis M.Teljukina vastupidiselt peab halduri majandusliku sõltumatuse tagatiseks hoopis haldurile kohtu poolt määratud kindlat kuutasu, mis ei tohiks olla sõltuvuses ei menetluse kestvusest ega menetlusosaliste kaebustest-taotlustest.¹¹⁷ M.Teljukina seisukohta tuleb hinnata Venemaa kontekstis, arvestades Venemaa nn. "halduriprobleemi",¹¹⁸ kusjuures erinevaid arusaamu põhjustavad ilmselt ka Venemaa ja Lääne-Euroopa riikide erinevused üldises elatusasemes. Soov saada haldurina igakuulist töötasu suurusega alla riigi keskmise palga iseloomustab Eesti kohtupraktikas autori meelest just neid juhtumeid, kus haldur on majanduslikult sõltuv

¹¹⁴ Diskuteeritav on küsimus, kui sõltumatu on haldur, kes on eelnevalt üksikuid võlausaldajaid nõustanud, kas või ainult küsimuses, millal esitada pankrotiavaldus. Autor jagab kahtlusi, mis seonduvad erinevate nõustajate, saneerijate jt. võlgnikuga varasemalt seotud isikute halduriks määramisega. G. Pape ja W. Uhlenbruck eitavad sellist võimalust ja nad ei nõustuks ka varasema saneerija halduriks määramisega, kuna kohtuvälise saneerimise ebaõnnestunud katse puhul võib tekkida ka saneerija isikuga seotud kohtuvaidlusi. Vt. G. Pape, W. Uhlenbruck, S 148. Ka Ühendkuningriigis on leitud poolt ja vastuargumente võimalusele määrata halduriks võlgniku endine finantsnõustaja või moratooriumihaldur. Vastuseisu põhjendatakse kahtlustega, et varasemad nõuanded, mis ei päästnud võlgnikku pankrotimenetlusest, ei pruukinud olla väga sõltumatud. Samas empiirilised uuringud ei kinnitavat probleemi olemasolu ja tegemist olevat ainult teoreetilise vaidlusega. Vt F. Tolmie (2003), p 210.; R.R.Pennington. Pennington's Corporate Insolvency Law. London, Dublin, Edinburgh: Butterworths, 1991, p.7-8.

¹¹⁵ Lääne-Viru maakohtu määrus 06.03.2003.a. nr. 2-89/03

¹¹⁶ B. Wessels. *Op cit*, p 198.

¹¹⁷ M. V. Teljukina (2002), str 209.

¹¹⁸ V. S. Teruskin on klassifitseerinud Venemaal tegutsevaid haldureid järgmiselt: 1) nn. "juhuslikud haldurid" - ei ole seotud eelnevalt mõne osapoole või huvitatud isikuga, mistõttu on neil väga raske saada informatsiooni võlgniku kohta ja dokumente, võib sattuda blokaadi; 2) haldurid, kes on huvitatud võlgniku hävitamisest (tegutsevad üldjuhul võlgniku konkurentide huvides); 3) haldurid, kes on huvitatud ettevõtte omaniku muutumisest, kes saaks soetada ettevõtte võimalikult odava hinna eest (on mitteformaalselt seotud võlgniku administratsiooniga); 4) haldurid, kes tegutsevad pankrotivara ostmisest huvitatud isiku huvides. Vt V. S. Teruskin.. Utsastniki i interesantõ protsessov bankrotstva//Kommentarii k zakonu „O nesostojatelnosti (bankrotstve)“ SPb., 1998.C.102-104 (viidatud M. V. Teljukina (2002), str 214).

loodetavast halduritasust,¹¹⁹ ja see võib hakata mõjutama ka halduri tegutsemismotiive. Autor nõustub B. Wesselsiga ja leiab, et majanduslikult sõltumatu haldur saab olla üksnes isik, kelle tegutsemismotiive ei mõjuta sõltuvus loodetavast halduritasust või mõnest pakutavast tehingust kui see võib samas põhjustada maine ja töö saamisvõimaluse kaotuse. Samas peab haldurile makstav tasu olema läbipaistev, tasu maksmise alused peavad olema sätestatud seadusega või seaduse alusel ja tasu võib haldur saada üksnes kohtu määramisel. Haldurite kutseühingul oleks mõistlik kaaluda sarnaselt advokatuuriga eetikakoodeksi või käitumisjuhiste kehtestamist,¹²⁰ kus oleks võimalik anda kokkuleppeliselt ka halduri sõltumatuse mõiste.¹²¹ PankrS § 56 lg.3 nimetatud keeldu halduri nimetamisel tuleks kohtutel tõlgendada laiemalt ja arvestada halduri sõltumatuse hindamisel ka audiitorite ja advokaatide suhtes kehtivaid kutseeetika ja sõltumatuse tagamise põhimõtteid.¹²² See on vajalik mõiste "halduri sõltumatus" ühetaoliseks sisustamiseks kõigi haldurina tegutsemisõigust omavate isikute suhtes, sõltumata sellest, kas haldur on või ei ole advokatuuri või audiitorkogu liige. Justiitsministeeriumile riikliku järelevalveorgani staatuse andmise tõttu ei tohiks haldur olla mitte üksnes kohtute, vaid ka Justiitsministeeriumi ja selle valitsemisalas olevate asutuste töötaja, sest ametialane alluvussuhe järelevalveorganiga võib mõjutada halduri sõltumatust.

Kokkuvõtvalt peab tunnistama selguse puudust halduri ja ajutise halduri õigusliku seisundi regulatsioonis kehtivas õiguses. Autor peab vajalikuks reguleerida halduri õiguslikku seisundit samaväärselt notari ja kohtutäituri õigusliku seisundiga, sest haldurile on kohtu poolt ametisse määramisega pandud oma olemuselt avalik-õiguslikud kohustused. Järelevalve korraldamisel halduri tegevuse üle tuleb lähtuda arusaamast, et haldur on menetluses iseseisev organ, kes tegutseb suhetes teiste pankrotimenetluse organitega ja üldsusega oma nimel ja vastutusel ja vastutab isiklikult oma süülise käitumisega tekitatud kahju eest. Halduri selline õiguslik seisund põhistab ka vajaduse riikliku ja kohtuliku järelevalve järele lisaks võlausaldajate - poolsele järelevalvele. Kohtupoolse nimetamisega on haldurile tegelikult delegeeritud ka avaliku huvi esindamise kohustus pankrotimenetluses, mistõttu halduri käsitlemine üksnes võlgniku

¹¹⁹ Tartu Maakohtu tsiviilasi nr 2-1192/03.

¹²⁰ Eesti Advokatuuri Eetikakoodeks. Arvutivõrgus. Kättesaadav: http://www.advokatuur.ee/?sisu_id=5/, 20.09.2004.

¹²¹ Ühendkuningriigis on olemas käitumisjuhised, kuidas vältida suhteid, mis võivad või näivad mõjutavat halduri sõltumatust. F. Tolmie (2003), p 209.

¹²² Audiitortegevuse seaduse § 39 lg 1 kohaselt ei või audiitor tegutseda valdkonnas, mis võib mõjutada tema erapooletust või on kokkusobimatu hea audiitortavaga. Sama põhimõte on sätestatud ka advokatuuriseaduse § 36 lg 1 p 7, mille kohaselt peab advokatuuri juhatus andma advokaadile nõusoleku äriühingu juhatuse või nõukogu liikmeks nimetamisel, tagamaks kontrolli, et selline tegevus ei oleks vastuolus advokaadi sõltumatusega.

esindajana on halduri kõiki kohustusi arvestades ebapiisav.¹²³ Autor teeb ettepaneku täiendada PankrS §-i 25 lg.2 teise lausega järgmises sõnastuses: Ajutine haldur osaleb kohtuistungil, kus vaadatakse läbi pankrotiavaldus eksperdi staatuses ja tal on kõik TSMS §-s 132 sätestatud õigused ja kohustused.

Halduri määramisel on oluline tema kvalifikatsioon ja sõltumatus, mille määratlemiseks sobivad kriteeriumid peaksid olema õigusaktiga kehtestatud. Kohus peab suutma tagada tõeliselt sõltumatu halduri nimetamise. Halduri üle järelevalve teostamise käigus tuleb nii pankrotitoimkonnal kui ka kohtul olla veendunud, et haldur ei muutuks võlausaldajatest ja võlgnikust sõltuvaks suhteliselt pika menetluse jooksul. Halduri valiku tähtsust rõhutab teadmine, et vajadus järelevalve järele on alati suurem siis, kui haldur ei ole piisavalt kvalifitseeritud, kogenenud või sõltumatu. Teiselt poolt peavad ka järelevalve teostajad arvestama halduri sõltumatusega järelevalve läbiviimisel, millisel nõudel peatub autor täiendavalt töö IV peatükis.

1.4.2 Võlausaldajate organite tegevus pankrotimenetluses järelevalve objektina

Lisaks halduri tegevusele on pankrotimenetluses järelevalve objektiks ka võlausaldajate organite – võlausaldajate üldkoosoleku ja pankrotitoimkonna tegevus. Võlausaldajate üldkoosolek peab ka ise valvama pankrotitoimkonna tegevuse üle. Kohtulik järelevalveõigus võlausaldajate organite tegevuse üle tuleneb eelkõige PankrS § -st 84 kui üldnormist, millist kohtu kohustust pankrotimenetluses täpsustab ka rida teisi pankrotiseaduse sätteid. Järelevalve teostamisel peab kohus arvestama võlausaldajate organite autonoomiaga ja peaks hoiduma liigsest sekkumisest nende organite tegevusse.

Eestis moodustavad võlausaldajate üldkoosoleku kõik võlausaldajad. Samas on ka riike, kus kõigil võlausaldajatel ei ole õigust üldkoosolekul osaleda ja hääletada.¹²⁴ Järelevalvet üldkoosoleku tegevuse üle pankrotimenetluses võib teostada kohus, aga ka võlgnik, võlausaldaja või haldur hagimenetluse korras, vaidlustades võlausaldajate üldkoosoleku otsuse individuaalkaebe korras. Kohus teostab kontrolli võlausaldajate üldkoosoleku otsuste üle üksnes seadusega otseselt ettenähtud juhtudel (juriidilisest isikust võlgniku lõpetamise otsuse kinnitamine, pankrotitoimkonna liikmete tasu maksmise otsuse kinnitamine) ja neil juhtudel, kui

¹²³ Riigikohus on pidanud võimalikuks, et haldur esitab teatud asjaoludel hagi mitte võlgniku vaid enda nimel võlgniku organite otsuste kehtetuks tunnistamiseks, millega Riigikohus sisuliselt tunnistab kehtiva regulatsiooni kohatist puudulikkust. Vt Riigikohtu tsiviilkolleegiumi 14.11.2002 otsus AS-i Saak Agro (pankrotis) hagi L. Kruusa ja I. Rüüti vastu AS Saak Agro juhatuse koosolekute ja aktsionäride üldkoosolekute otsuste tühisuse tunnustamiseks ja väljamakstud dividendi pankrotivarasse tagastamiseks, nr 3-2-1-135-02. – RT III 09.12.2002, 33, 364.

¹²⁴ Vt. selle kohta käesoleva töö p.2.2

võlausaldajate üldkoosoleku otsuse vaidlustamiseks on esitatud kohtule hagi (PankrS § 83). Võlausaldajate üldkoosoleku otsused on järelevalve objektiks üldjuhul üksnes hagimenetluse kaudu, välja arvatud, kui koosolek on vastu võtnud tühise otsuse.¹²⁵ Hagimenetluse korras võib kohus kontrollida otsuste vastavust seadusele või otsuse tegemisel seadusega sätestatud korra järgimist. Kohtuliku järelevalve objektiks ei ole kindlasti üldkoosolekul tehtud võlausaldajate-poolsed majanduslikud otsused (võlgniku ettevõtte tegevuse jätkamine või lõpetamine, kompromissi tegemine, pankrotivara müük).

Võlausaldajate üldkoosolek ise valvab pankrotitoimkonna tegevuse üle, mistõttu on üldkoosoleku olulisteks kohustusteks pankrotitoimkonna liikmete määramine, tagasikutsumine ja toimkonna liikmetele tasu määramine (PankrS § 74 ja § 76). Pankrotitoimkonna liikmed on kohustatud seadusega neile pandud järelevalvekohustusi täitma. Järelevalve peab tagama, et pankrotitoimkond talle pandud kohustusi, eelkõige järelevalvekohustust täidaks. Oluline on jälgida, et pankrotitoimkonna liikmed täidaksid oma liikmekohustusi kõigi võlausaldajate huvides, mitte üksnes kitsalt oma erahuvides. Oma kohustusi rikkunud pankrotitoimkonna liikme võib vabastada ka kohus. Nimetatud kohtu õigust on põhjalikumalt käsitletud käesoleva töö alapunktis 3.4

Kui pankrotitoimkonda ei moodustata ja toimkonna ülesandeid täidab võlausaldajate üldkoosolek (PankrS § 74 lg.7), siis laieneb üldkoosolekule toimkonna ülesannete täitmise osas ka kohtulik järelevalve.

¹²⁵ Vt. selle kohta käesolev töö p.3.4

2 Võlausaldajate järelevalve

2.1 Võlausaldajate järelevalve vajalikkus ja selle tõhustamise võimalused

Ajalooliselt on pankrotivõlausaldajad ise olnud nii pankrotimenetluse läbiviijad halduri kohustustes kui ka järelevalve teostajad. Tänapäeval on järelevalve organisatsioon pankrotimenetluses laienenud, kuid see ei tähenda võlausaldajate järelevalve vajalikkuses kahtlemist. Õigusteadlased on arvamisel, et vaatamata sellele, et võlausaldajate tegelik osavõtt menetlusest on pigem nõrk, on menetluse eesmärk seotud võlausaldajate nõuete rahuldamisega, mistõttu peab sellega kaasnema ka võlausaldajate õiguste laiendamine ja tugevdamine, neile võimaluste andmine pankrotimenetluses aktiivselt osaleda.¹²⁶

Nagu juba märgitud, on võlausaldajate-poolse kontrolli kõige suuremaks probleemiks võlausaldajate vähene huvi osaleda pankrotimenetluses. Corki Komitee arvamuse kohaselt on võlausaldajate passiivsuse põhjusi kolm: esiteks usk haldurite kogemustesse ja efektiivsusesse, teiseks asjaolu, et ettevõtjatest võlausaldajad on mõnede võlgnike pankrotistumisega arvestanud juba oma hinnakujunduses, ja kolmandaks võlausaldajates juurdunud arusaamine, et enamusel juhtudel rahuldatakse pankrotimenetluse kaudu nõue väga väikeses ulatuses.¹²⁷ Toimkondades domineerivad nn. professionaalsete võlausaldajate - pandipidajate esindajad, kelle huvides on üldjuhul kiired otsused ja pankrotimenetluse kiire lõpetamine, mitte aga kõigile võlausaldajatele kasulik pankrotivara suurendamine.¹²⁸ Vaatamata kõigele üritavad seadusandjad siiski suurendada võlausaldajate stiimulit pankrotimenetlusest osa võtta, et vältida endale kahjulikke otsustusi, kuid samas on küsimus omavalitsusorganites osalemise kasutegurist jäänud õige vastuseeta.¹²⁹

Corki Komitee peab järelevalve teostamist halduri tegevuse üle võlausaldajatele ka raskeks koormaks. Komitee teeb ettepaneku loobuda võlausaldajate poolt kontrollitava menetluse kontseptsioonist, asendades see võlausaldajate osalusel toimuva menetluse kontseptsiooniga.¹³⁰ Autor näeb Corki Komitee ettepanekus soovi vabastada võlausaldajad ainuvastutusest pankrotimenetluse korrahase läbiviimise ja pankrotimenetluse eesmärkide täitmise eest, millega peaks kaasnema ka vabanemine pankrotimenetluse ainufinantseerimise kohustusest.

¹²⁶ G. Pape, W. Uhlenbruck. *Op cit*, S 190; Orderly & Effective Insolvency Procedures. Key Issues. Legal Department IMF 1999. Available: www.imf.org/external/pubs/ft/orderly/index.htm, 15.08.2004.

¹²⁷ The Cork Report, p 214.

¹²⁸ F. Tolmie (2003), p 213; G. J. Walsh. *Op cit*, p 36.

¹²⁹ G. Pape, W. Uhlenbruck. *Op cit*, S 190.

¹³⁰ The Cork Report, p 215.

Võlausaldajatele jääks nende järelevalveõigus, kuid käsitus pankrotimenetlusest kui üksnes võlausaldajate kontrolli all toimuvast menetlusest asenduks käsitlusega menetlusest, mis toimub nii võlausaldajate kui ka avaliku võimu (kohtu) ühise järelevalve all. Selline kontseptsiooni muutus tingib paratamatult kohtu suuremat aktiivsust oma järelevalvekohustuste täitmisel. Eesti kehtiva pankrotiseadusega kohtule pandud kohustus valvata menetluse kui terviku korrakohase toimumise üle tähendabki tegelikkuses loobumist võlausaldajate ainukontrolli all toimuva menetluse kontseptsioonist.

Võlausaldajate järelevalve saab liigitada kaheks: esiteks võlausaldajate poolt moodustatud omavalitsusorganite (võlausaldajate üldkoosolek ja pankrotitoimkond) kaudu teostatav kollegiaalne järelevalve ja teiseks iga üksiku võlausaldaja poolt teostatav individuaalne järelevalve. Põhimõtte, et võlausaldajate huve kaitseb pankrotimenetluses kaks organit, leidis Euroopa riikide pankrotimenetlustes kohaldamist juba 19. sajandil. Aluseks võeti äriühingu juhtimis põhimõtted ja arusaamine, et võlausaldajate üldkoosolek toimib sarnaselt aktsionäride üldkoosolekuga suhteliselt passiivselt, mistõttu on vajalik järelevalveorgan (pankrotitoimkond), kes sarnaselt aktsiaseltsi nõukoguga hakkab teostama üldkoosoleku poolt valituna järelevalvet täitevorgani - halduri tegevuse üle.¹³¹ Samas peetakse võlausaldajate üldkoosolekut ikkagi võlausaldajate omavalitsuse baasorganiks ja pankrotitoimkonda järelevalveorganiks, kes täidab üksnes menetlussiseseid ülesandeid.¹³²

Võlausaldajate üldkoosolek kutsutakse kokku igas pankrotimenetluses, samas on suhtumine pankrotitoimkonna vajalikkusesse riigiti erinev. USA pankrotiõiguses on efektiivse pankrotitoimkonna vajalikkust alati tunnustatud,¹³³ samas likvideeriva iseloomuga menetlustes USA-s toimkonda tihti ei valita, põhjuseks toimkonnaliikmetele tasu ja kuluhüvitiste mittemaksmine, mistõttu võlausaldajad ei ole toimkonna töös osalemisest huvitatud.¹³⁴ Saksamaal, Hollandis ja Norras otsustab pankrotitoimkonna moodustamise vajalikkuse kohus ja alati seda ei moodustata.¹³⁵ Rootsis (likvideerivas menetluses) ja Belgias toimkonda ei

¹³¹ M. V. Teljukina (2002), str215.

¹³² G. Pape, W. Uhlenbruck. *Op cit*, S 191-192.

¹³³ G. J. Walsh, B. S. Clarkson. The creation, rights, duties and compensation of creditors `committees under chapters X and XI of the Bankruptcy Act. - 40 Brooklyn Law Review, 35, 1973-1974, p 35-36. Available: <http://heinonline.org>, 01.11.2002.

¹³⁴ D. R. Cowans. Cowans Bankruptcy Law and Practice. Vol 1. St. Paul (Minn): West Publishing Co, 1987, p 128.

¹³⁵ G. Pape, W. Uhlenbruck. *Op cit*, S 217. Toimkond moodustatakse Saksamaal vaid 20%-l kõikidest algatatud menetlustest (eelkõige suurmenetlustes). B. Wessels. *Op cit*, p. 177; Norra pankrotiseaduse § 83 lg.3 kohaselt võib pankrotikohus otsustada, et toimkond määratakse ainult siis, kui toimkonna liikmed on nõus oma kohustusi täitma tasuta.

moodustata ja võlausaldajad peavad oma õigusi kaitsma individuaalselt.¹³⁶ Venemaal ja Lätis moodustatakse toimkond juhul, kui võlausaldajaid on üle 50. Uus-Meremaal, kus füüsilisest isikust võlgniku pankrotimenetlust võib läbi viia ainult riiklik haldur, ei kohusta seadus isegi pidama füüsilisest isikust võlgniku pankrotimenetluses võlausaldajate üldkoosolekuid.¹³⁷ Samas on riike (Venemaa, Läti, Leedu), kus toimkond on üldkoosoleku esindajaks, kellele üldkoosolek võib ka kogu oma pädevuse üle anda, mis autori arvamuse kohaselt vähendab võlausaldajate üldkoosoleku kui võlausaldajate üldkogu ja selle kaudu üksikute võlausaldajate otsuste tähtsust. Norras moodustab pankrotitoimkond koos halduriga nn. halduri nõukogu (*the board of trustee*), mille liikmetel on kohustus halduri järele valvata ja teda ka nõustada. Kui menetluses audiitorit ei määrata, siis on toimkonna liikmetel õigus teostada pankrotipesa majanduslikku kontrolli.¹³⁸ Ka Eestis kuulus enne 1940.a. haldur konkursivalitsuse koosseisu. Konkursivalitsuse liikmed valiti võlausaldajate üldkoosoleku poolt, kelleks võisid olla nii võlausaldajad kui ka teised isikud, kusjuures kohtul oli konkursivalitsuse liikmeid õigus määrata siis, kui võlausaldajatel see ebaõnnestus. Konkursivalitsus, kelle ülesandeks oli maksejõuetu varanduse valitsemine jms., allus kohtupoolsele järelevalvele ja oli ametiasutuseks ja temale usaldatud asjus ringkonnakohtu alamastmeks.¹³⁹

Võlausaldajate kaasamine pankrotimenetlusse läbi selleks moodustatud organite lähtub kaalutlustest, et organina toimivaid võlausaldajaid saab paremini informeerida pankrotimenetluse käigust, ka on lihtsam välja selgitada võlausaldajate enamuse arvamus ja tagada neile tõhusam võimalus menetlusse sekkuda.¹⁴⁰ Osalemine üldkoosolekul või pankrotitoimkonna tegevuses muudab aga üksiku võlausaldaja kaebuse esitajast kaasotsustajaks kaebuse lahendamise osas, mis loomulikult suurendab võlausaldaja võimalusi oma õiguste kaitsel. Kuni 01.01.2004.a. ei olnud üksikvõlausaldaja kaebeõigust kohtule *expressis verbis* pankrotiseadusega sätestatud (kaebust sai esitada pankrotitoimkonnale ja võlausaldajate üldkoosolekule). Kohtud osaliselt siiski üksikkaebusi ka menetlesid, kuigi esines ka keeldumisi. Selline olukord takistas võlausaldajal oma järelevalveõigusi efektiivselt realiseerida. Autor leiab, et menetlusosalisele individuaalse kohtuliku kaebeõiguse andmist tuleb pidada vägagi oluliseks järelevalveõiguse realiseerimise

¹³⁶ V. Vanheel, G. Lerberghe, P. Van de Putten. Belgium. The European Restructuring and Insolvency Guide 2002/2003, p 57. Kui Belgias haldur ei täida oma kohustusi nõuetekohaselt, siis võib kohus võlausaldaja taotlusel nimetada ka erakorralise halduri (ad hoc curateur)

¹³⁷ New Zealand Insolvency and Trustee Service. Available: http://www.insolvencyreg.org/sub_member_profiles/new_zealand/index.htm, 10.04.2004.

¹³⁸ Information for members of the creditors committee.

¹³⁹ A. Piip (1937), lk 28-30

¹⁴⁰ Bankruptcy and a fresh start: Stigma on failure and legal consequences of bankruptcy.

vahendiks. Riikides, kus pankrotitoimkonda ei moodustata üldse või moodustatakse harva, on võlausaldaja individuaalne kaebeõigus üldtunnustatud.

Võlausaldajate vähene huvitatus olla kursis pankrotimenetluse käiguga on ka Eesti probleem. Võlausaldajate üldkoosolekul osaleb tihti väga väike osa võlausaldajatest.¹⁴¹ Autor peab siin põhjuseks asjaolu, et pankrotimenetluse algatamisest kuni jaotiste väljamaksmiseni kulub liialt kaua aega. Võlausaldaja ei pea tulusaks täiendavate (aja)kulutuste tegemist pankrotimenetluses aktiivseks osalemiseks, mistõttu jätab võlausaldajate koosolekule ilmumata ja ei hoia end ka kursis pankrotimenetluse käiguga. Selline tendents võlausaldajate suhtumises ei võimalda läbi viia riigikauget menetlust ja suurendab vajadust võlausaldajate välise järelevalve järele. Samas on vaieldav võlausaldajate passiivsuse korral anda võlausaldajate ainupädevuses olevate otsustuste tegemise õigus kohtule. G.Pape ja W.Uhlenbruck sellist kohtu õiguste laiendamist ei toeta ja leiavad, et kohtu ülesannete hulka ei saa kuuluda menetlusest osavõtmisest keelduvate võlausaldajate asendamine. Pigem saab haldur siis asja oma äranägemise järgi menetleda.¹⁴²

Autor ei nõustuks täielikult G.Pape ja W.Uhlenbrucki sellise seisukohaga. Kuigi kohus ei saa ega peagi võlausaldajaid asendada, ei tohiks võlausaldajate passiivsus tähendada halduri kontrollimatut tegevusvabadust. Kommenteerides Saksa uut maksejõuetusseadust on samal arvamusel näiteks ka C.Stewart.¹⁴³

Järelevalve teostamiseks peab võlausaldajatele olema tagatud piisav informatsioon menetluse käigu ja otsustamisele tulevate küsimuste kohta. Kehtiv pankrotiseadus ei sätesta võlausaldaja üleüldist õigust saada teavet pankrotimenetluse kohta, mistõttu teabesaamine sõltub paljuski haldurist. Suur osa võlausaldajate kaebusi Justiitsministeeriumile on põhjustanud just võlausaldajate teabepuudus.¹⁴⁴ Halduri teabe andmise kohustus on PankrS § 55 lg.3 p.4 kohaselt piiratud seaduses loetletud juhtudega. Ilmselt on võlausaldaja teabeõiguse piiramise põhjuseks soov vältida menetluskulude suurendamist ja halduri koormamist. Autor leiab, et koos võimalusega edastada dokumente elektrooniliselt on teabe piiramise majanduslik põhjus ära

¹⁴¹ Näiteks OÜ Postimehe Raamatuäri pankrotimenetluses (Tartu Maakohtu tsiviilasi nr 2-855/2004) osales I üldkoosolekul 496-st võlausaldajast 3. AS ERA Pank pankrotimenetluses oli viimasel üldkoosolekul 1037-st võlausaldajast esindatud 19 (Tartu Maakohtu tsiviilasi nr 2-500/1999).

¹⁴² G. Pape, W. Uhlenbruck. *Op cit*, S 193. Sama põhimõtte kohaselt võimaldab ka PankrS § 78 lg.3 kui võlausaldajate I üldkoosolekule ei ilmu ükski võlausaldaja, võlgniku ettevõtte tegevuse jätkamise või juriidilisest isikust võlgniku lõpetamise ja pankrotitoimkonna liikmete nimetamise otsutada halduril.

¹⁴³ C.E.Stewart. *Insolvency Code: act introducing the Insolvency Code: German-English Edition with an introduction to the German Law*. Frankfurt am Main: Fritz Knapp Verlag, 1997, S 11-12

¹⁴⁴ Justiitsministeeriumile esitatud kaebused aastatel 2002-2004. Allikas: Justiitsministeerium.

langenud.¹⁴⁵ Tõsiselt tuleks kaaluda ka IMF-i soovitus võimaldada võlausaldajatel hääletada ka kirjalikult,¹⁴⁶ millist soovitus tasuks Eestis pankrotiseaduse täiendamisel tõsiselt kaaluda, sest see võiks tõesti suurendada võlausaldajate osavõttu pankrotimenetlusest.

Kokkuvõtvalt tuleb tõdeda, et kuigi pankrotiõiguses on ette nähtud võlausaldajatele suhteliselt avarad võimalused pankrotimenetluses osalemiseks, ei taga see alati võlausaldajate (välja arvatud suurvõlausaldajad) aktiivset osalemist menetluses, mis võib ka menetlusele takistuseks saada.¹⁴⁷ Võlausaldajaid ei saa menetlusest osa võtma sundida (välja arvatud toimkonna liikmed), mistõttu peavad kohus ja riikliku järelevalve organ avalikes huvides tagama, et menetluse läbiviimine ei muutuks eesmärgiks omaette ja menetlus ei kaugeneks oma peaesmärgist. Autor leiab, et võlausaldajate objektiivne teavitamine pankrotimenetlusega seotud küsimustest ongi muutumas menetluse võtmeküsimuseks, mille lahendamisest sõltub nii üldkoosoleku otsuste kvaliteet¹⁴⁸ kui ka võlausaldajate üldine võime valvata pankrotimenetluse läbiviimise seaduslikkuse järele. Vastavalt tuleks ka muuta võlausaldajate teavitamist reguleerivaid pankrotiseaduse sätteid.

2.2 Võlausaldajate üldkoosolek järelevalve teostajana

Eestis, aga ka näiteks Saksamaal, Rootsis, võivad võlausaldajate üldkoosolekul osaleda ja seal hääletada kõik võlausaldajad, ka pandipidajad. On riike, kus võlausaldajate osalemisõigus üldkoosolekul on piiratud. Näiteks Lätis võivad menetlustes, kus on üle 300 võlausaldaja, üldkoosolekul osaleda ainult need võlausaldajad, kelle nõude suurus ületab 1 % nõuete kogusummast. Lätis on piiratud ka pandipidajatest võlausaldajate õigusi üldkoosolekul hääletamisel (Läti pankrotiseadus § 6).

Võlausaldajate üldkoosoleku ainupädevuses on pankrotimenetluse jaoks fundamentaalsete küsimuste otsustamine nagu võlgniku ettevõtte tegevuse jätkamise või lõpetamise otsustamine; pankrotivara müügiga seonduva otsustamine seaduses sätestatud ulatuses; nõuete kaitsmine jmt. Üldkoosolek valib ka võlausaldajate peamise järelevalveorgani - pankrotitoimkonna liikmed. Osa otsustusriske nagu pankrotihalduri kinnitamine, pankrotitoimkonna liikmete tasustamine,

¹⁴⁵ Võlausaldajate informeerimisel tuleks kaaluda kaasaegsete sidevahendite kasutamist: dokumentide saatmine võlausaldajatele e-maili teel; menetlusinfo, halduri aruannete, kohtu lahendite kättesaadavaks tegemine kohtu või halduri interneti-lehekülje kaudu.

¹⁴⁶ Orderly & Effective Insolvency Procedures.

¹⁴⁷ Näiteks AS ERA Pank pankrotimenetluses ei olnud kahe aasta jooksul pärast jaotise alusel raha väljamaksmise alustamist oma raha väljavõtnud 83 nõude esitanud võlausaldajat (Tartu Maakohtu tsiviilasi nr 2-500/99).

¹⁴⁸ Erialakirjanduses on avaldatud arvamust, et võlausaldajate üldkoosolekule õiguse andmine otsustada võlgniku ettevõtte tegevuse jätkamise üle, suurendab ka võlausaldajate teabevajadust. Vt G. Pape, W. Uhlenbruck. *Op cit*, S 190.

kompromissi tegemine, jagab üldkoosolek kohtuga. Eestis on üldkoosoleku järelevalvealane pädevus seadusega piiratud, välja arvatud neil juhtudel, kui üldkoosolek täidab ka pankrotitoimkonna ülesandeid (PankrS § 74 lg.7).

Äriühingute sisemine organisatsioon ja organitevaheline pädevuse jaotus põhineb kogemusel, et kapitali paigutajate koosolek ei ole sobiv foorum arutamaks ja otsustamaks keerulisi ettevõtlusega seotud otsuseid, näiteks investeringuid, pigem on see juhatuse ülesandeks koostöös nõukoguga.¹⁴⁹ Sama kehtib ka võlausaldajate foorumi - üldkoosoleku kohta. Võlausaldajad peavadki võtma enda kanda menetlusega seotud olulised majanduslikud riskid (otsustades menetluse läbiviimise ja vara müügi viisi ja järelevalveorgani-pankrotitoimkonna valimise), samas ei ole üldkoosolek oma olemuse tõttu sobiv järelevalve teostajaks.

Üldkoosoleku järelevalvealane pädevus on piiratud teiste pankrotimenetluse organite vastava pädevusega. PankrS §-st 77 p.1 tulenevalt valvab üldkoosolek halduri tegevuse üle, lahendades vastavaid kaebusi. Samas on üldkoosolek (nagu ka teised järelevalveorganid) kaebuse lahendamisel piiratud halduri sõltumatusena, mistõttu üldkoosolekul puudub õigus järelevalve korras hinnata halduri ainupädevuses olevate otsuste seaduslikkust ja otstarbekust. Praktikast tekkinud küsimus, kas on võimalik PankrS §-i 77 laiendavalt tõlgendada lubada võlausaldajate üldkoosolekul otsustada ka neid küsimusi, mis ei ole seadusega üldkoosoleku pädevusse antud. TSÜS § 31 lg.3 keelab eraõigusliku juriidilise isiku organi pädevust muule organile või isikule üle anda ja selle põhimõttega peaks arvestama ka pankrotimenetluses. P.Varuli arvamuse kohaselt võivad võlausaldajad otsustada kõiki pankrotimenetlusesse puutuvaid küsimusi, välja arvatud need, mis on kohtu pädevuses.¹⁵⁰ P.Varuli seisukohaga saab nõustuda osaliselt. Kindlasti ei tohi võlausaldajate üldkoosolek otsustada kohtu pädevuses olevaid küsimusi, kuid üldkoosoleku pädevus ei peaks laienema ka toimkonna pädevuse arvelt. Autor leiab, et üldkoosolek võib otsustada kõiki neid pankrotimenetlusega seotud küsimusi, mille lõplik otsustamine ei ole antud mõne muu organi pädevusse. Lisaks asjaolule, et teatud küsimuste lõplik otsustamine (näiteks jaotusettepaneku ja lõpparuande kinnitamine) on üheselt seadusega antud kohtu pädevusse, tuleb siin arvestada ka asjaoluga, et kohtu pädevusse antud küsimuste otsustamine eeldab ka reeglina paremaid teadmisi pankrotiõigusest ja sellist informatsiooni, millega tutvumine on võlausaldajale, kes ei ole pankrotitoimkonna liige, arvestades teabe piiratud

¹⁴⁹ E. Gustavus. Äriühinguõigus. Eesti Kaubandus- ja registriõiguse õpik. Tallinn-Berlin: Eesti Justiitsministeerium, 2001, lk 124.

¹⁵⁰ P. Varul (1994), lk 2-13.

kättesaadavust, raskendatud. Seetõttu võib kannata ka võlausaldajate üldkoosoleku otsuste kvaliteet.

Võlausaldajate üldkoosoleku otsused, mis on tehtud pädevuse piire ületades, ei ole teistele pankrotimenetluse organitele siduvad. Toimkonna olemasolul ei saa võlausaldajate üldkoosolek asendada ka võlausaldajate teise organi - toimkonna otsuseid oma otsustega, sest nende pädevuste võrdsustamine ei ole võimalik, kui selline võimalus ei tulene otse seadusest.¹⁵¹ Riikides, kus seadus otseselt võimaldab delegeerida võlausaldajate üldkoosolekul osa oma pädevusest toimkonnale (näiteks Vene pankrotiseadus § 12 lg.2), võivad sellised probleemid küll tekkida. Vene õigusteadlane M.Teljukina peab sellise organite otsuste sisulise lahknevuse puhul õigeks täita ajalisel varasemat otsust.¹⁵² Eestis, kus üldkoosolek ei saa asendada toimkonna otsuseid oma otsustega, võib üldkoosolek aga enda poolt valitud toimkonna liikmed vabastada, milles eelkõige väljendubki üldkoosoleku järelevalveõigus enda poolt valitud pankrotitoimkonna tegevuse üle.

Praktikas on pankrotihaldurid taotlenud võlausaldajate üldkoosolekult kohtu pädevusse kuuluvate küsimuste eelotsustamist ilmse eesmärgiga mõjutada kohut haldurite taotlusi rahuldama ainuüksi seetõttu, et võlausaldajate üldkoosolek on taotlusega nõustunud. Võlausaldajate üldkoosolekult on soovitud saada näiteks hinnangut mitmekümne miljonilise menetlusekulu põhjendatusele ja arvamust pankrotihalduritele makstava töötasu kohta. Kohus võib neil juhtudel jätta sellise võlausaldajate üldkoosoleku otsuse, mis ületab üldkoosoleku pädevuse piire, tähelepanuta.¹⁵³ Eesti kohtupraktikas on ka juhtum, kus pankrotihaldur võeti kriminaalvastutusele selle eest, et ta müüs enne pankrotiotsuse jõustumist võlgniku vara, mille müümiseks oli halduri väitel olemas pädeva organi - üldkoosoleku luba ja pankrotitoimkond oli müügist teadlik. Ringkonnakohus halduri väitega ei nõustunud ja leidis, et isegi kui üldkoosolek ka taolise loa andis, tulnuks halduril vara müük läbi viia pankrotiseaduse kohaselt, sest pankrotitoimkond ei saa otsustada tema pädevusse mittekuuluvat küsimust.¹⁵⁴ Kohtu seisukohaga tuleb nõustuda.

Autor leiab, et võlausaldajate üldkoosoleku pädevuse laiendamisel järelevalvekohustuste osas, tuleks muuta ka üldkoosoleku informeerimise korda ja laiendada iga võlausaldaja õigusi operatiivse informatsiooni saamisel. Saksamaal, kus pankrotitoimkond moodustatakse vähestes

¹⁵¹ G. Pape, W. Uhlenbruck. *Op cit*, S 192, 228.

¹⁵² M. V. Teljukina (2002), str 227.

¹⁵³ Tartu Maakohtu 17.07.2002 määrus tsiviilasjas nr 2-500/99.

¹⁵⁴ Tartu Ringkonnakohtu 31. mai 2000 otsus pankrotihaldur I. Uudeküll süüdistuses KrK § 1411 lg 3 p 1 ja § 161 järgi, II-1-133/2000. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.tarturk.just.ee/2000/tm/k/133.HTM>.

menetlustes ja võlausaldajate üldkoosolekul on seetõttu ka laiem järelevalve - alane pädevus, on maksejõuetusseadusega ette nähtud ka tagatised võlausaldajate objektiivsemaks informeerimiseks. Näiteks esitab haldur enda poolt koostatud lõpparuanne üldkoosolekule arvamuse avaldamiseks juba kohtu poolt kontrollituna koos kohtupoolsete märkustega ja muude vajalike dokumentidega, millega on võlausaldajatel võimalik tutvuda enne aruande kinnitamise otsustamist. Võlausaldajate üldkoosolekul on õigus nõuda ka haldurilt mitmesuguseid aruandeid (InsO § 66 lg.2 ja § 79).

Autor leiab, et Eesti pankrotiseadusega võlausaldajate üldkoosolekule antud pädevus, sealhulgas järelevalvealane, arvestades võlausaldajate tegelikku aktiivsust ja järelevalveorganisatsiooni ülesehitust, on küllaltki optimaalne ja muutmist ei vajaks. Olemasolev pädevus võimaldab võlausaldajate kogul otsustada võlgniku ettevõtte tegevuse jätkamise küsimus, vara müügi aluspõhimõtted, valida kõigi võlausaldajate huve kaitsma kohustatud pankrotitoimkond ja lahendada kaebusi halduri tegevuse peale. Nimetatud strateegiliste otsuste kaudu realiseerub ka võlausaldajate üldkoosoleku järelevalve. Pankrotimenetlustes, kus võlausaldajaid on alla viie ja pankrotitoimkonda ei moodustata, laieneb üldkoosoleku pädevus pankrotitoimkonna pädevuse võrra (PankrS § 74 lg.7), pannes sel juhul üldkoosolekule ka jooksva järelevalvekohustuse halduri tegevuse üle. Kindel otsustuspädevus ei võta võlausaldajatelt õigust arutada üldkoosolekul ka teisi, võlausaldajatele huvipakkuvaid küsimusi, millise arvamusega võivad teised pankrotimenetluse organid ka arvestada, kuid nad ei ole selliste arvamustega seotud.

2.3 Pankrotitoimkond järelevalve teostajana

2.3.1 Pankrotitoimkonna moodustamise kord

Pankrotitoimkond on võlausaldajate üldkoosoleku kõrval võlausaldajate keskne organ, kes moodustatakse eelkõige järelevalveorganina. Toimkonna liikmed on kohustatud tegutsema kõigi võlausaldajate huvides, sest üksiku võlausaldaja huvide järgimine oleks vastuolus toimkonna kui pankrotimenetluse organi positsiooniga.¹⁵⁵ Toimkonna liikme staatus kohustab neid sõltumatuks ülesannete täitmiseks, toimkonna liikmed ei tohi oma suuremat informeeritust teiste võlausaldajate ees enesele erihüvede saamiseks ära kasutada.¹⁵⁶ Efektiivne järelevalve eeldab, et toimkonna liikmed oleksid järelevalve teostamiseks pädevad isikud, mistõttu on asjakohane käsitleda töös ka pankrotitoimkonna moodustamise põhimõtteid.

¹⁵⁵ G. Pape, W. Uhlenbruck. *Op cit*, S 216.

¹⁵⁶ *Ibid*, S 221.

PankrS § 74 lg.1 kohaselt võib toimkonna liikmeks olla teovõimeline füüsiline isik. Tagamaks toimkonna sõltumatust ja organite lahusust, ei või toimkonda kuuluda kohtunik, võlgniku lähikondne ja sama pankrotimenetluse haldur (PankrS § 74 lg.3). Toimkonna liige ei pea ise olema võlausaldaja ega ka konkreetse võlausaldaja esindaja. Praktikas valitakse sagedamini pankrotitoimkonna liikmeks krediidasutuste, maksu- ja tolliameti jt. suuremate võlausaldajate esindajad, aga ka (sageli halduri ettepanekul) teisi haldureid, advokaate, kelle osalemine peaks tagama toimkonnapoolse järelevalve professionaalsuse.

Eesti uue pankrotiseaduse eelnõu koostamisel oli arutelu all võimalus valida toimkonna liikmeks ka juriidilisi isikuid, kuid see mõte ei leidnud toetust. Ka Venemaal on nimetatud probleem aktuaalne, sest Venemaal välja kujunenud praktika kohaselt soovitakse koos nõudega loovutada nõude uuele omanikule ka liikme koht toimkonnas, mis suurendab nõude maksumust. Vene õigusteadlane M.Teljukina sellist ettepanekut ei toeta, põhjendades eitavat suhtumist usaldusküsimusega: usaldada saab ikkagi konkreetset isikut, mitte juriidilise isiku järjekordset esindajat. Toimkonna liikme õiguste ja kohustuste loovutust tuleb lugeda Vene õiguse järgi kehtetuks.¹⁵⁷ Ka autor ei toeta toimkonna liikmeteks juriidiliste isikute valimist, sest see ei oleks kooskõlas juriidilise isiku organi valimise üldiste põhimõtetega, tekitaks usalduse küsimuse ja hajutaks toimkonnaliikmete vastutust.

Ka nõuded pankrotitoimkonna liikmete arvu osas on riigiti erinevad. Eestis peab toimkond olema 3-7 liikmeline, Lätis on liikmete arvuks kehtestatud 5-9 ja Saksamaal nõuded liikmete arvu kohta puuduvad. Kuni 2002.a. pankrotiseaduse vastuvõtmiseni ei olnud ka Venemaal sätestatud seadusega toimkonna liikmete minimaalne arv, mistõttu esines juhtumeid, kus toimkond valiti üheliikmeline, kelleks osutus suurima võlausaldaja esindaja, mis oli vastuolus pankrotitoimkonna kui kollegiaalse organi olemusega.¹⁵⁸ Vältimaks ainult suurvõlausaldajate esindatust pankrotitoimkonnas, sätestab PankrS § 74 lg.2 uudse nõudena sarnaselt InsO §-ga 67 lg.2 väikevõlausaldajate kohustusliku esindatuse pankrotitoimkonnas.

Esineb kaks põhilist võimalust pankrotitoimkonna moodustamiseks. Esimeseks võimaluseks on valida toimkonna liikmed üldkoosolekul, kelle pädevus on ka toimkonna liikmete vabastamine (Eestis, Venemaal, Lätis, Leedus). Teiseks võimaluseks on toimkonna liikmete ametisse määramine kohtu poolt (Saksamaal, Hollandis, Soomes, Norras, USA-s saneerimismenetlustes). Eestis nimetab kohus küll toimkonna liikmed krediidasutuse pankrotimenetluses pankrotihalduri

¹⁵⁷ M. V. Teljukina (2002), str 228-229.

¹⁵⁸ *Ibid*, str 225. Vene pankrotiseadus § 17 lg 4 kohaselt on toimkonna liikmete arv 3-11 liiget.

ja Finantsinspektsiooni ettepanekul (KAS § 129 lg.2) ja kindlustusandja pankrotimenetluses Finantsinspektsiooni ettepanekul (KindlITS § 126 lg.2), kuid samas on kohtu otsustusõigus piiratud nimetatud isikute ettepanekutega ja kohtul puudub iseseisev toimkonnaliikmete vabastamisõigus (KAS § 129 lg.3; KindlITS § 126 lg.3).

Saksa maksejõuetusseaduse kohaselt otsustatakse pankrotitoimkonna moodustamise vajadus ja koosseis kohtu ja võlausaldajate üldkoosoleku koostöös, kusjuures toimkonna moodustamisel peab arvestama erinevate võlausaldajate huvigruppidega. InsO § 67 kohaselt võib pankrotikohus pankrotitoimkonna moodustada, aga ka moodustamata jätta. Samas võib võlausaldajate koosolek otsustada, kas kohtu poolt määratud toimkond tuleb säilitada või tuleb teha muudatusi liikmeskonnas. Eestis kehtiv kord, kus pankrotitoimkond tuleb igal juhul moodustada, kui võlausaldajaid on üle nelja ja toimkonnaliikmete valimine on võlausaldajate üldkoosoleku ainupädevuses,¹⁵⁹ tundub, arvestades järelevalveorganisatsiooni laienemist riikliku järelevalve võrra, esmapilgul paindumatu. Väikese võlausaldajate arvu juures võib pankrotitoimkonna moodustamise nõue muuta toimkonna moodustamise formaalseks. Sellisel juhul võivad ka pankrotitoimkonna liikmete tasud osutada menetlusele rahaliselt liigselt koormavaks.¹⁶⁰ Probleemid võlausaldajate üldkoosoleku poolt toimkonna valimisega võivad tekkida ka siis, kui võlausaldajate üldkoosolekule ei ilmu ühtegi või ilmub ainult üks võlausaldaja (ja seegi näiteks võlgniku lähikondne). USA-s puudub võlgniku lähikondsetest võlausaldajatel õigus osaleda ka toimkonna valimistel, et mitte muuta toimkonda liigselt võlgniku sõbralikuks.¹⁶¹ PankrS § 78 lg.3 kohaselt võib haldur ise nimetada toimkonna liikmed, kui ükski võlausaldaja esimesele üldkoosolekule ei ilmu. Autori arvamuse kohaselt ei tohiks järelevalvatav saada võimalust ise valida endale järelevalvajad, kes ei ole saanud sellisel juhul oma volitusi ei võlausaldajatelt ega ka kohtult. Olukorras, kus ükski võlausaldaja üldkoosolekule ei ilmu, peaks toimkonna liikmed määrama kohus.

Pankrotitoimkonna moodustamine on positiivne seetõttu, et tekib võlausaldajaid esindav organ, kelle liikmed samas ka vastutavad järelevalvekohustuse täitmise eest, kusjuures nad peavad vastutama ka oma kohustuste rikkumisega süüliselt tekitatud kahju eest (PankrS § 75). Kui panna järelevalve kohustuste täitmine võlausaldajate üldkoosolekule või üksikvõlausaldajatele, siis puudub peale halduri isik, kes vastutaks võlgnikule, võlausaldajatele või massvõlausaldajatele süüliselt tekitatud kahju eest, milline olukord ilmselt ka suurendaks vajadust kohtuliku ja riikliku

¹⁵⁹ Välja arvatud krediidiasutuste ja kindlustusandjate pankrotimenetlustes.

¹⁶⁰ Tallinna Linnakohtu tsiviilasi nr 2/4/228-7959/02.

¹⁶¹ G.J.Walsh. *Op cit*, p 41-42.

järelevalve järele. Analüüsidest erinevate riikide kogemusi toimkonnapoolse järelevalve osas, võib märkida, et olulisel kohal on siin väljakujunenud tavad. Riikides, kus toimib tõhus riiklik või kohtulik järelevalve (Rootsi, Holland, Belgia, osaliselt Saksamaa), pankrotitoimkonna olemasolu oluliseks ei peeta. Sel juhul on võlausaldajate üldkoosoleku ja üksikvõlausaldaja järelevalveõigused ka laiemad. Eestis on siiski viimase 12 aasta jooksul kujunenud arusaam pankrotitoimkonna rollist võlausaldajate esindajana pankrotimenetluses. Ka kehtiva õiguse kohaselt on toimikond kindlalt esmaseks regulaarseks järelevalveorganiks halduri tegevuse üle. Ilmselt puudub praegu vajadus seda väljakujunenud põhimõtet muuta. Menetlusosalised ja avalikkus peavad hakkama lihtsalt aru saama, milline on teiste järelevalve teostajate osa järelevalveorganisatsioonis.

Eestis võib oma kohustusi rikkunud pankrotitoimkonna liikme vabastada nii võlausaldajate üldkoosolek ise kui ka kohus (PankrS § 74 lg.5). Üldkoosolek võib pankrotitoimkonnaliikme alates 01.01.2004.a. vabastada nii põhjust näidates (liikme enda taotlusel, kohustuste rikkumise tõttu) kui ka põhjust näitamata, pelgalt rahulolematuse tõttu igal ajal. Üldkoosoleku absoluutne tagasikutsumisõigus tuleneb äriõiguses kehtivast üldisest põhimõttest, et need, kellel on määramisvõimused, on ka tagasikutsumisvõimused. Samas on kohtupoolne toimkonnaliikme vabastamine sanktsioon, mida kohus peab alati põhjustama ja mille kohaldamise eelduseks on liikmepoolne kohustuste rikkumine. Saksa õiguskirjanduses rõhutatakse, et toimkonnaliikme ametist vabastamise peaks tingima oluline põhjus, eelkõige erihuvide järgimine ja vaikumiskohustuse vastu eksimine.¹⁶² 1997.a. pankrotiseadus kohtule toimkonnaliikme vabastamise õigust ei andnud ja ka üldkoosolek võis toimkonnaliikme vabastada üksnes liikme soovil või oma kohustuste täitmata jätmisel.¹⁶³ Autori arvates peabki võlausaldajatel olema õigus otsustada toimkonna liikme vabastamise üle ilma otsesid vabastamise põhjusi näitamata. Toimkonnaliikme kohustuste rikkumise tõendamiskoormuse panemine võlausaldajatele koormab neid liigselt. Kohtu piiratud vabastamisõigus tuleneb kohtu kohustusest alati oma otsustusi põhjendada, et tagada otsustuse seaduslikkuse kontroll. Ka tuleb siin arvestada võlausaldajate ja kohtu erinevaid võimalusi tõendada halduri või pankrotitoimkonna liikme poolset kohustuste rikkumist. Sellise kohustuse panemine võlausaldajate üldkoosolekule raskendaks tunduvalt nende järelevalveõigust pankrotitoimkonna tegevuse üle.

¹⁶² G. Pape, W. Uhlenbruck. *Op cit*, S 222.

¹⁶³ Vt ka Riigikohtu tsiviilkolleegiumi 10.12.2003 otsus Ekelin Ehituse AS ja AS Uus Kodu (pankrotis) kaebustes AS Uus Kodu (pankrotis) võlausaldajate üldkoosoleku otsuse peale, nr 3-2-1-112-03. - RT III 06.01.2004, 1, 8.

2.3.2 Pankrotitoimkonna pädevus

Pankrotitoimkonna pädevuse piiramine üksnes järelevalve teostamisega oli 1992.a. Eestis teadlik valik ja lähtus arusaamast, et pankrotitoimkond on üksnes järelevalve-, mitte juhtimisorgan. Tegelikult olid haldurid huvitatud oma otsustele pankrotitoimkonna toetuse saamisest ja taotlesid pankrotitoimkonna otsuseid küsimustes, mis olid seadusega antud halduri enda pädevusse. Sellest tulenevalt laiendati 1997.a. pankrotiseaduse muutmise käigus mõnevõrra pankrotitoimkonna pädevust¹⁶⁴ ja anti pankrotitoimkonnale õigus otsustada halduri taotlusel halduri pädevuses olevaid küsimusi.

Kehtivas pankrotiseaduses sellist pädevust toimkonnal enam taas ei ole. PankrS § 73 kohaselt on pankrotitoimkonnapoolse järelevalve sisuks kontrollida, et haldur tegutseks otstarbekalt ja kooskõlas seadusega, milleks toimkond peab jälgima võlgniku majandustegevuse käiku, raamatupidamist ning finantsolukorda. Toimkond võib pärida haldurilt aru tema kohustuste täitmise üle, nõuda teavet ja dokumente pankrotimenetluse kohta ja kontrollida halduri majandustegevust. Halduri majandustegevuse kontroll ei saa tähendada auditi läbiviimist, sest selliseks tegevuseks üldjuhul toimkonnaliikmetel pädevus puudub.¹⁶⁵ Erinevalt 1992.a. seadusest pankrotitoimkond mitte ainult enam ei jälgi, vaid ikkagi kontrollib halduri tegevust. Selline redaktsiooniline täpsustus sätestab toimkonna tegevuse eesmärgi saavutamise vahendid konkreetsemalt. Pankrotitoimkonna pädevuse ulatus Eestis ei erine oluliselt teiste riikide vastavast regulatsioonist. Saksa ja Hollandi pankrotiseadustes rõhutatakse toimkonna moodustamise korral kohustust haldurit toetada ja nõustada.¹⁶⁶ InsO § 69 kohaselt peab toimkonnapoolne järelevalve hõlmama ka halduripoolset vara müüki, eriti vara müügihinna määramist. Eestis piirab halduri iseseisvat otsustuspädevust tehingute tegemisel ainult PankrS § 125, mille kohaselt haldur peab küsima toimkonna nõusolekut pankrotimenetluse jaoks erilise tähtsusega tehingu tegemiseks, milleks eelkõige on laenu võtmine; kui pankrotivarasse kuulub ettevõtte, mille tegevust pärast pankroti väljakuulutamist jätkatakse, siis on erilise tähtsusega tehinguks ka ettevõtte tavapärase majandustegevuse raamest väljuvad tehingud. Saksamaal ja Venemaal peab haldur kooskõlastama toimkonna või võlausaldajate üldkoosolekuga nn. suured

¹⁶⁴ P. Varul. Pankrotiõiguse probleeme. – *Juridica*, 1999, nr 8, lk 378; P. Varul (1994), lk 2-13.

¹⁶⁵ Auditi läbiviimine eeldab kulutuste tegemist, milline pädevus on halduril ja ka kohtul PankrS § 128 lg.3 ja 4 kohaselt. Ka Corki Komitee on eitanud pankrotitoimkonna õigust läbi viia audiitor(eri-)kontrolli, märkides, et toimkond peaks vajadusel erikontrolli läbiviimist nõudma riiklikult järelevalveorganilt. Vt The Cork Report, p 223.

¹⁶⁶ B. Wessels. *Op cit*, p 177.

tehingud.¹⁶⁷ Kuigi nii PankrS §125 kui ka InsO § 160 kohaselt peab haldur saama toimkonna nõusoleku olulise tähtsusega tehingute tegemiseks, siis InsO § 160 lg.2 sisustab “erilise tähtsusega tehingu” mõiste laiemalt kui PankrS §125. Saksamaal peetakse “erilise tähtsusega tehinguks” kõiki vabakäelisi võõrandamistehinguid, millega võõrandatakse ettevõtte, kaubaladu, kinnisasi, võlgniku osalus teises ettevõttes, samuti ka suure hinnaga hagi esitamine, hagist loobumine või sellise menetluse lõpetamine kokkuleppel. Toimkonna nõusolekut on vaja ka ettevõtte võõrandamisel võlgniku lähikondsele (InsO § 162). Lisaks võib pankrotitoimkond otsustada ka raha ja väärtpaperite hoiustamise ja deponeerimise korra, kusjuures toimkonna olemasolul on halduril õigus raha ja väärtpapereid hoiustamiskohast välja võtta üksnes ühe toimkonna liikme nõusolekul (InsO § 149). Prantsusmaal on toimkonna kontrolliõigusi, eriti just saneerimismenetlustes piiratud. 1986. aastani täitis toimkond pankrotimenetlustes olulist rolli, kuni siis leiti, et toimkonnapoolse kontrolli tõttu nurjusid tihti võimalused võlgniku ettevõtte edukaks saneerimiseks. Käesoleval ajal ei oma võlausaldajad Prantsusmaal enam saneerimismenetluses suurt osakaalu, võlausaldajate huvidega arvestamise peab saneerimismenetlustes tagama kohtunik-komissar (*administrateur judiciaire*).¹⁶⁸

1997.a. seadusega haldurile antud võimalus taotleda toimkonnalt halduri pädevusse kuuluva küsimuse otsustamist muutis erandina mõeldud võimaluse reegliks ja tegi toimkonnast sisuliselt juhtimisorgani, mis praktikas tõi kaasa ka viivituse menetluses oluliste otsuste langetamisel.¹⁶⁹ Kehtiv seadus ei keela halduril toimkonnaga nõu pidada, kuid vastutuse jagamine toimkonnaga halduri pädevuses olevate küsimuste otsustamisel ei ole enam alates 01.01.2004.a. võimalik. Autor peab taasnaasmist pankrotitoimkonna kui üksnes järelevalveorgani kontseptsiooni juurde seadusandja poolt õnnestunud valikuks, mis peab tagama pankrotitoimkonna ja halduri pädevuste lahushoidmise. Järelevalveorganina jääb aga pankrotitoimkonnale nõuandev roll, millist toimkonna rolli tuleks ka seaduse tasemel rohkem tähtsustada. Toimkonnal peaks olema ka oluline roll võlausaldajate üldkoosolekute ettevalmistamisel ja koosolekule ettepanekute

¹⁶⁷ Venemaal loetakse suureks tehinguks tehing väärtusega üle 20% võlgniku bilansiliste aktivate väärtusest tehingu tegemise hetkel; kõik tehingud kinnisasjadega sõltumata väärtusest, tehingud huvitatud isikutega, tehingud, mille tagajärjel tekivad võlgnikule täiendavad kohustused, mis ületab summat mis on vastavuses 20%-ga kõikidest võlausaldajate nõudmistest kokku, võlgniku tarbimiskulude suurendamine (nt tööliste palgatõus), ettevõtte müük ilma kordusenampakkumiseta. Vt. M. V. Teljukina (2002), p 226-227. Ka Corki Komitee peab vajalikuks toimkonna suuremat kaasaráäkimisõigust pankrotivara müümisel. Vt. The Cork Report, p 221-222.

¹⁶⁸ J. Sarra. *Op cit*, p 254-255.

¹⁶⁹ Sellisele järeldusele võib jõuda, lugedes pankrotitoimkondade koosolekute protokolle.

tegemisel koosoleku pädevusse kuuluvate küsimuste otsustamiseks ja nende seisukohtadel peaks olema kaalu ka kohtu jaoks.¹⁷⁰

Lähtudes G.Pape ja W. Uhlenbruck poolt antud liigitusest¹⁷¹, saab toimkonna tegevusvaldkonnad liigitada järgnevalt: 1) üldine järelevalvekohustus, mida tuleb teostada pidevalt, jälgides halduri rahalisi tehinguid (PankrS § 73); 2) õigus esitada taotlusi, toimkonnal on õigus taotleda pankrotihalduri ametist vabastamist (PankrS § 68 lg.2) ja võlausaldajate üldkoosoleku kokkukutsumist (PankrS § 79 lg.2); 3) lubade ja nõusolekute andmine, sh. luba eriti tähtsateks õigustoiminguteks (PankrS § 125), nõusolek müüa vara enampakkumiseta (PankrS § 137 lg.2), nõusolek ettevõtte müügiks (PankrS § 141), nõusolek esialgse jaotusettepaneku esitamiseks (PankrS § 144 lg.1), nõusolek maksta tasu halduri abilisele ja esindajale pankrotivara arvelt (PankrS § 62 lg.4), menetluskulude katmine jooksvalt (PankrS § 66 lg.3), nõusolek lõpparuande esitamiseks, kui ei osutunud võimalikuks kogu pankrotivara müüa (PankrS § 162 lg.1 p.3); 4) kaasaraäkimisõigused, sealhulgas avaldada arvamust haldurile esialgse tasu maksmise kohta (PankrS § 65 lg.3); 5) kuulamisõigused ja õigus seisukohale, sh. jaotusettepaneku kinnitamine (PankrS § 143 lg.2), lõpparuande kinnitamine (PankrS § 162 lg.1); 6) teavitus- ja informatsiooniõigused. Lisaks võimaldab PankrS § 73 lg.2 toimkonnal kontrollida ka halduri majandustegevust pankrotivara valitsemisel, mis on eriti oluline saneerimismenetlustes, kuid eeldab toimkonnapoolset erilist asjatundlikkust. Autor leiab, et nimetatud liigitus annab väga hea ülevaate pankrotitoimkonna pädevusest. Pankrotitoimkonna esmaseks kohustuseks on küll järelevalve halduri tegevuse üle, samas iseloomustavad mitmekesised kaasaraäkimis- ja kuulamisõigused toimkonda kui juhtimisorganit. Toimkond peab arvestama, et talle seadusega pandud kohustus anda haldurile seadusega ettenähtud juhtudel nõusolekuid ei muuda teda koos halduriga kaasotsustajaks, sealjuures puudub toimkonnal kindlasti õigus kohustada haldurit tegema kulutusi. Seega on toimkond ikkagi järelevalveorgan, küll teatud juhtimisorgani tunnustega.

Pankrotiseadus ei reguleeri pankrotitoimkonna õigust anda järelevalve käigus ilmnenud puuduste kõrvaldamiseks haldurile kohustuslikke korraldusi ja määrata tähtaegu. Autor leiab, et toimkonna sellist õigust tuleks jaatada. Vastasel juhul puuduks toimkonnal endal võimalus reageerida halduri tegevuses avastatud puudustele muul viisil kui tehes kohtule taotluse halduri trahvimiseks või vabastamiseks. Selline piiratud lähenemine toimkonna järelevalvevahenditele ei oleks

¹⁷⁰ Orderly & Effective Insolvency Procedures.

¹⁷¹ G. Pape, W. Uhlenbruck. *Op cit*, S 229-233.

õigustatud, vähendaks toimkonna enda mõjukust järelevalve teostajana ja suurendaks kohtu töökoormust. Autor leiab, et toimkonna õiguse anda haldurile korraldusi puuduste kõrvaldamiseks saab tuletada järelevalve olemusest.

Üldjuhul pankrotiseadused ei reguleeri toimkonna töökorraldust, koosolekute pidamise sagedust, jättes selle toimkonna enda otsustada. Toimkond määrab ise, kus, millal ja kui tihti ta koguneb. Otsuste tegemine on võimalik ka koosolekut kokku kutsumata, kirjalikus menetluses, telefoni küsitluse või e-maili teel. Vaatamata neile vabadustele, peab olema tagatud, et koosolekule kutsutakse või küsitluses osaleksid kõik toimkonna liikmed. Otsused tehakse lihthäälteenamusega, häälte võrdsel jagunemisel on otsustavaks esimehe hääl (PankrS § 74 lg.4). Toimkonna tegevus ja otsused tuleb dokumenteerida ja see ka praktikas toimub, kuigi vastavat nõuet seaduses ei ole.

Toimkonna õigus ja kohustus valvata halduri tegevuse üle ei tähenda, et toimkonna informeerimiskohustus muutub halduri jaoks põhikohustuseks, hakates takistama halduril põhikohustuste täitmist. Tänapäeval saab informatsiooni andmist korraldada ka sidevahendite kaudu.

Kuigi Eesti pankrotiseadusest ei selgu üheselt, et toimkonna järelevalvealane pädevus lõpeb koos kohtu poolt menetluse lõpetamisega (PankrS § 157), tuleks sellist seisukohta jaatada kui menetluse üldiste läbiviimise põhimõtetega kooskõlas olevat. Ka võlausaldajate üldkoosolek, kes toimkonna liikmeid määrab ja vabastab, ei kogune pärast menetluse lõppu. Kui võlausaldajate organid jääksid tegutsema, siis puuduks menetluse lõpetamisel õiguslik tähendus. Antud küsimus on selgelt reguleeritud üksnes menetluse lõpetamisel kompromissiga, millisel juhul tuleneb PankrS §-st 184 lg.4, et haldurit ja pankrotitoimkonna liikmeid ei vabastata ja nad valvavad kompromissi täitmise üle (PankrS §-d 188-190). Kompromissi korral muutub halduri staatus järelevalve objektist järelevalve teostajaks. Kui haldur jätkab oma kohustuste täitmist pärast pankrotimenetluse lõppu, siis on järelevalve teostamine halduri tegevuse üle üksikvõlausaldajate ja kohtu pädevuses.

Toimkonna liikmete vastutus on reguleeritud sarnaselt halduriga (PankrS § 63) ja toimkonna liige vastutab oma kohustuste rikkumisega tekitatud süülise kahju eest.(PankrS § 75).

Autor leiab, et Eesti kehtiv pankrotiseadus reguleerib toimkonna pädevust vastavuses toimkonna tegevuse eesmärkidega. Pankrotimenetluse organite vahel tuleb pädevus jaotada viisil, mis võimaldaks pankrotihalduril menetluse võtmeisikuna üldjuhul iseseisvalt tegutseda ja samas ka

selgelt oma tegevuse eest vastutada. Võimalus taotleda halduri pädevuses oleva küsimuse otsustamist pankrotitoimkonna liikmetelt, aeglustab menetlust ja hägustab vastutust. Välistatud ei ole aga toimkonnapoolne halduri mõjutamine¹⁷² usaldusväärse juhtimispraktika juurutamisel ja menetluse läbipaistvuse suurendamisel, toetamine ja nõustamine, milline järelevalvefunktsioon oleks vajalik ka Eesti pankrotiseaduses sätestada, sest tagaks halduri ja toimkonna vaheliste suhete veelgi täpsema regulatsiooni. Toimkonnale mõjutamisfunktsiooni andmine ei laiendaks toimkonna senist pädevust, vaid täpsustaks üksnes kohustuste iseloomu. Nõustamiskohustus ei asenda otsustamist, milline kohustus peab olulises ulatuses jääma haldurile.

¹⁷² Eestis on mõjutamis e. missiooniülesannet käsitlenud K.Siibak finantsjärelevalve ühe võimaliku funktsioonina. Vt K.Siibak. Finantssektori turvameetmete süsteem ja riikliku finantsjärelevalve õiguslik korraldus. Magistritöö. Tartu Ülikooli õigusteaduskond 2002, lk. 58-59.

3 Kohtulik järevalve

3.1 Kohtu ülesanded pankrotimenetluses seoses järevalvega

Pankrotikohtu, mis funktsioneeriks õiglasel, sõltumatul ja efektiivsel viisil, tuleb pidada eduka pankrotimenetluse nurgakiviks. Vajadus lahendada ka pankrotistumisega kaasnevaid sotsiaalseid ja ärilisi probleeme, muudab pankrotikohtu i teistest kohtutest erinevaks. Corki Komitee peab pankrotikohtu tegutsemise olulisteks põhimõteteks tegutsemist uurimispõhimõttel, pankrotikohtu õigust enda otsuseid ise läbi vaadata ja menetluse pool-karistuslikku (*quasi-penal*) iseloomu.¹⁷³ Nimetatud põhimõtted on üldjoontes leidnud tunnustamist ka Eesti pankrotiõiguses. Pankrotiasja menetlev kohus peab omal algatusel välja selgitama kõik asjaolud, mis omavad pankrotimenetluse seisukohast tähtsust (PankrS § 3 lg.3). Võlgniku suhtes kohaldatav ärikeeld (PankrS § 91) kujutab endast tõepoolest erilist pankrotiõiguslikku õiguskaitsevahendit. Pankrotiasja menetleva kohtu võimalus ise oma teatud otsustused läbi vaadata on tuletatav erikaebeõiguse piiratud pankrotimenetluses, millega peaks kaasnema teatud juhtudel ka kohtu enda revisjoniõigus.¹⁷⁴ Corki Komitee poolt nimetatud pankrotikohtu tegutsemispõhimõtete järgimine sõltub paljuski pankrotiõiguse kujunemisloost ja vastavatest tavadest ühiskonnas.

Erinevad pankrotirežiimid tunnistavad kohtu pädevust kuulutada välja pankrot, kinnitada jaotusettepanek ja lõpparuanne, lahendada menetlusosaliste kaebusi ja omavahelisi vaidlusi, kuid kohtu järevalvekohustus on erinevates pankrotirežiimides reguleeritud erinevalt. Kohtu järevalve pankrotimenetluses on kohtu eripädevus, mis suures osas on haldusvõimu sugemetega. Võib tekkida küsimus, kas kohtule järevalve funktsioonide panemine, mis oma põhiolemuselt õigusemõistmine ei ole, on põhiseadusega kooskõlas. T. Annus nendib, et kõik, millega kohtud tegelevad, ei ole kindlasti õigusemõistmine, samas puudub põhiseaduses kohtute pädevuse laiendamise otsene keeld.¹⁷⁵ Ka põhiseaduse kommentaarides tunnistatakse institutsionaalsest küljest puhtalt seadusandlus-, haldus- ja kohtufunktsiooni täitvate asutuste ning organite puudumist.¹⁷⁶ R. Maruste leiab, et "kohtu (kõrval)pädevus täita ka mõningaid täitevkorraldavaid funktsioone, ei tohi täielikult eemalduda põhipädevusest ega võtta üle teise

¹⁷³ The Cork Report, p 224-225.

¹⁷⁴ Näiteks menetluskulude küsimused ja ärikeelu kohaldamisega seotud otsustused.

¹⁷⁵ T. Annus. Riigiõigus. Õpik kõrgkoolidele. Tallinn: Juura Õigusteabe AS, 2001, lk 118, 121. T. Annus toob siin kohtute liigse koormamise kohta problemaatilisema küsimusena kõikvõimalike registrite asumise kohtute juures. Vt E.- J. Truuväli jt (toim kol). Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura, Õigusteabe AS, 2002, lk 610. Vt ka H. Schneider. Kohus lahusvõimude süsteemis. - Juridica 1999, nr 9, lk 414-424.

¹⁷⁶ E.- J. Truuväli. *Op cit*, lk 608.

võimuharu põhipädevust ning peab olema taandatav mingile põhiseaduslikult õigustatud alusele”.¹⁷⁷

Maailemapanga eksperdid peavad menetlusosaliste võistlevaid huve arvestades avalikes huvides vajalikuks delegeerida pankrotimenetluse järelevalve just kohtule, kes on sõltumatu ja sobib järelevalveorganiks ka seetõttu, et kohtul on olemas aktsepteeritav menetluskord vaidluste lahendamiseks.¹⁷⁸ Kohtule järelevalveorgani pädevuse andmist õigustab põhiseaduse § 14, mille kohaselt on igal ajal õigus efektiivsele menetlusele. Probleemiks võib osutuda asjaolu, et haldusfunktsioone täites peab kohus üles näitama ka administratiivset suutlikkust. Administratiivsed otsustused tehakse tihti ilma võimaluseta kuulata ära teine pool. Soovides kohtult efektiivsust järelevalves, peab paratamatult lõivu maksma kohtupidamise põhitõdedele näiteks sellega, et kohus otsustab osa küsimusi pankrotimenetluses teist poolt ära kuulamata, kuigi selliseid olukordi peaks seadusandja püüdma viia miinimumini.¹⁷⁹ Kohtuliku järelevalve tagatisteks oleksid aga kohtu sõltumatus ja pankrotimenetlustele spetsialiseerunud, elukogemusega kohtunikud, kellel on ka õigus määrata haldur.¹⁸⁰

Maailemas üldtunnustatud arusaamine ja rahvusvaheliste töögruppide soovitusel tagada efektiivne kohtulik järelevalve eelkõige kohtunike spetsialiseerumisega,¹⁸¹ ei ole Eestis siiani järgimist leidnud. Eestis menetletakse pankrotiasju kõigis I astme üldkohtutes ja spetsialiseerumine on kohtu üldkogu otsustada tööjaotuskava kinnitamisel (Kohtute seadus § 36 p.1). Kuigi autori poolt küsitletud kohtunike enamus toetas spetsialiseerumise vajadust, ei ole seda praktikas eriti toimunud. Põhjuseks ilmselt harjumatus, sest kuni uue pankrotiseaduse vastuvõtmiseni ei olnud kohtu üldine järelevalvekohustus pankrotimenetluses eriti tähtsustatud. 1992.a. pankrotiseaduse vastuvõtmisel oli nii põhimõtteliseks kui ka pragmaatiliseks sooviks hoopis piirata kohtu koormust pankrotimenetluses.¹⁸² U.Lõhmus leidis juba 1994.a., et kohtuliku kontrolli nõrkus

¹⁷⁷ R. Maruste (2004), lk 230.

¹⁷⁸ J. M. Farley. *Op cit.*

¹⁷⁹ *Ibid*, p 11/66.

¹⁸⁰ Nimetatud õigus on oluline halduri keskse rolli tõttu menetluses.

¹⁸¹ Pankrotimenetluste kontsentratsiooni vähestesse kohtutesse, mis seeläbi spetsialiseeruvad, pidas väga otstarbekaks ka Dr H-G. Landfermann. Vt H. G. Landfermann. Arvamus Eesti pankrotiseaduse eelnõu kohta. München. Kättesaadav: Justiitsministeerium, 15.05.2002; J. M. Farley. *Op cit*, p 13-17/66; Best project on Restructuring, Bankruptcy and a Fresh Start, p 16; Bankruptcy and a fresh start: Stigma on failure and legal consequences of bankruptcy. Eestis pole autori arvates veel täielikult jõutud arusaamiseni pankrotikohtunike spetsialiseerumise vajalikkusest, sest näiteks Eesti suurimas kohtus, Tallinna Linnakohtus menetlevad pankrotte kõik tsiviilkohtunikud.

¹⁸² P. Varul (1994), lk 2-13. Ka Saksamaa uue pankrotiseaduse koostajatel on olnud soov kujundada menetlus võimalikult “kohtukaugeks”, mis ei ole realiseerunud. Kohtu rolli suurenemise tendentsi võlausaldajate üldkoosoleku pädevuse arvelt on märgata ka Venemaal.

annab halduritele võrdlemisi suure tegevusvabaduse.¹⁸³ Väljakujunenud praktika oli raske muutuma ka pärast 1997.a. pankrotiseaduse vastuvõtmisega kaasnenud muudatusi. 1997.a. pankrotiseaduse § 24 p.3 sõnastus “kohus teostab järelevalvet ajutise halduri ja pankrotihalduri üle seaduses sätestatud ulatuses” muutis kohtu järelevalvealase pädevuse ulatuse seaduse rakendajatele ebaselgeks, mistõttu kohtulik järelevalve jäi tihti formaalseks.¹⁸⁴ Tekkinud olukord põhjustas kriitilisi arvamused pankrotimenetluste läbiviimise kohta meedias,¹⁸⁵ mida tuleb lugeda suures osas põhjendatuks.

Kohtule suhteliselt passiivse, arbitri rolli andmine pankrotimenetluses ei ole õigusteoreetiliselt vale, kuid ei arvesta võlausaldajatele iseloomuliku passiivse käitumisega pankrotimenetluses ja ei pruugi tagada piisavat järelevalvet halduri tegevuse üle, põhjustades vastuolu avalike huvidega. 2003.a. pankrotiseaduse eelnõu autorite järeldus, et kohtud ei ole järelevalvega hakkama saanud,¹⁸⁶ võib ju iseenesest olla õige, kuid vastutust selle eest ei saa panna üksnes kohtunikonnale. Kohtule järelevalvealase pädevuse andmisel on oluline ka tagada, et kohus suudaks seda ülesannet täita.

Laiaulatuslik järelevalvekohustus eeldab vastava institutsioonilise infrastruktuuri olemasolu. Just kohtule antava pädevuse ulatus ja õiguslike infrastruktuuride vastavus mõjutavad pankrotimenetluse kestvust.¹⁸⁷ Maailmas üldlevinud arusaama järgi ei tähenda järelevalvet teostav pankrotikohus sugugi üksnes pankrotikohtunikku, vaid kohtuasutust koos seal töötavate kohtuametnikega. Mitmetes riikides on pankrotikohtu funktsioonid, sealhulgas järelevalvealased kohustused, jaotatud kohtunike ja kohtuametnike vahel, kusjuures kohtuametnike rolli efektiivse pankrotimenetluse läbiviimisel hinnatakse asjatundjate poolt kõrgelt ja peetakse oluliseks nende vastavat koolitust.¹⁸⁸

Ühendkuningriigis, Inglismaal, Kanadas ja Uus-Meremaal on kohtuametnikel, eriti kõrgemate kohtute (*High Court*) ametnikel (*bankruptcy registars*) pädevus nii maksejõuetuse menetluste algatamiseks kui ka muude probleemide (näiteks haldurite tasustamise küsimused) otsustamiseks, mis ei vaja arutamist avalikul istungil. Corki Komitee leidis, et kohtuniku ja kohtuametniku vaheline pädevusjaotus pankrotiasjades peab võimaldama paindlikke lahendusi,

¹⁸³ U. Lõhmus. *Op cit*, lk 13-16.

¹⁸⁴ Kohtulikku järelevalvet pidas formaalseks ka justiitsminister M.Rask. Vt S. Niitra. Pankrotihalduritel liiga vabad käed. - Äripäev 2001, 28. mai.

¹⁸⁵ S. Mõtsar. Pankrot - rahavool laibanokkijatele. - Eesti Ekspress, 1998, 11. detsember.

¹⁸⁶ Pankrotiseaduse eelnõu seletuskiri. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://web.riigikogu.ee/ems/saros-bin/mgetdoc?itemid=021550024&login=proov&password=&system=ems&server=ragne1>, 17.04.2004.

¹⁸⁷ A. Ramasastry. *Op cit*, p 314.

¹⁸⁸ *Ibid*, p 314.

kusjuures pädevuse jaotumisel tuleks arvestada nii menetlusosaliste kui ka kohtuniku ja ametniku enda soove. Asjaoludeks, mis tingivad asja otsustamise üleandmise ametniku pädevusest kohtuniku pädevusse, on näiteks suur avalik huvi, keeruline õiguslik probleem, olulise seaduserikkumise kahtlus, vajadus kohaldada välisriigi õigust jms.¹⁸⁹ Saksamaal teostavad järelevalvet pankrotimenetlustes peamiselt kohtunikuabid (*Rechtspfleger*), kelle pädevuses on halduri vabastamine, võlausaldajate üldkoosoleku kokkukutsumine ja juhtimine; algatatud pankrotimenetluses võlgniku suhtes sunnimeetmete kohaldamine; jaotusettepaneku heakskiitmine; pankrotimenetluse lõpetamine; pankrotihalduri tasu määramine.¹⁹⁰ Eestis ei ole seadustega eraldi reguleeritud kohtuametnike kaasamist kohtu töösse pankrotimenetluses, mistõttu kohtunik peab kõik otsustused järelevalvemenetluses langetama ise. Kohtuametnike (konsultantide) abi kasutamine on võimalik samal määral kui teistes tsiviilasjades, mis ei vasta tänapäevasele arusaamale pankrotikohtu tegevusest.

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, millisena on kohtu roll hakanud kinnistuma ka tavateadvuses. PankrS § 84 ei tähenda põõret kohtu rollis pankrotimenetluses. PankrS § 84 kui generaalklausli mõte on tähtsustada kohtu järelevalvekohustuse samaväärsust seadusest tulenevate muude kohtu ülesannetega ja paremini teadvustada kohtule pandud ootusi menetluse üle valvajana. Samas tuleb tagada ka kohtu suutlikkus järelevalve kohustuse täitmisel. Vajalik on koolitada pankrotiasjadele spetsialiseerunud kohtunikke ja kaasata järelevalve teostamisele ka kohtuametnikke. Eelkõige võiks Eestis kaaluda võimalust anda osa pankrotikohtuniku pädevust, sealhulgas järelevalvealast pädevust üle kohtute registriosakondades töötavatele kohtunikuabidele, kelle tööpetsiifika ja senine väljaõpe on selleks tegevuseks hea alus. Vastavalt kohtute seaduse §-dele 114 ja § 116 on kohtunikuabi staatus lähedane kohtunikule, mis tagaks ka järelevalve sõltumatuse. Kohtunikuabide pädevuse laiendamise võimalikkust ei ole iseenesest Eestis ka eitatud.¹⁹¹ Kuna Eesti on jagatud hetkel neljaks äriregistri tööpiirkonnaks, siis eeldab äriregistrites töötavate kohtunikuabide pädevuse laiendamine ka pankrotiasjade koondamist registrikohtutena tegutsevate kohtute juurde, millele peaks eelnema kohtunike spetsialiseerumine.

¹⁸⁹ The Cork Report, p 226-233.

¹⁹⁰ G. Pape, W. Uhlenbruck. *Op cit*, S 133-134.

¹⁹¹ P. Kama. Äriregister.- *Juridica*, 1995 nr 4, lk 138-141. Alates 01.03.2005 on kohtunikuabide pädevuses riigi õigusabi küsimuste andmise otsustamine vastavalt riigi õigusabi seaduse § 15 lg 2.

Autor leiab, et kohtunike spetsialiseerumine pankrotiasjadele tuleb tagada seadusega, samuti on vajalik kohtunike töökoormuse määramisel arvestada ka järelevalvekohustusega pankrotimenetluses. Nimetatud muudatusteta ei ole võimalik oodata sisulisi muudatusi kohtuliku järelevalve kvaliteedis.

Kokkuvõtvalt võib öelda, et kohus on eelkõige oma seadusega tagatud sõltumatus ja menetluskorra tõttu sobiv organ järelevalve teostamiseks pankrotimenetluses, millist 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.

3.2 Kohtuliku järelevalve ulatus ja sisu

Mõistel “kohtulik järelevalve” on lai ja muutuv sisu. Mõiste sisustamine ja järelevalve ulatuse määratlemine on paljuski õiguspoliitiline küsimus, milles kohtul endal on täita oluline roll. Eestis on kohtute rolli õiguspoliitika kujundajana rõhutanud R. Maruste, kes manitseb kohtunikku “mitte taandama end tehniliseks normi kohaldamise masinaks, vaid tunnetama enda ümber toimuvat, seistes vastu ebakõlbelistele ja destruktiivsetele taotlustele ning panema rõhu üldinimlikele humanistlikele väärtustele, Põhiseaduses väljendatud printsiipidele ja nende teostamise meetoditele”.¹⁹² Autor peab R.Maruste nimetatud seisukohta vägagi arvestatavaks ka kohtuliku järelevalve sisu ja ulatuse määratlemisel pankrotimenetluses.

Nagu juba varasemalt uurimistöö alapunktis 3.1 märgitud, on aastatel 1992-2004 Eesti pankrotiõiguses mõiste “kohtulik järelevalve” sisu ja ulatus paljuski muutunud. Nii 1997.a. pankrotiseaduse täiendused kui ka 2003.a. pankrotiseadus on võtnud suuna kohtuliku järelevalve tõhustamisele ja ulatuse laiendamisele.¹⁹³ PankrS §-s 84 on kohtu pädevus analoogselt InsO §-ga 58 määratletud üldklausli põhimõttel, millest tulenevalt peab kohus lisaks pankrotihalduri tegevuse järele valvamisele teostama järelevalvet kogu pankrotimenetluse seaduslikkuse üle, mis tähendab järelevalvet ka teiste pankrotimenetluse organite tegevuse üle. Sarnane generaalnõr-

¹⁹² Riigikohtu esimehe R. Maruste eriarvamus Riigikohtu üldkogu 25.09.1996 otsusele kriminaalasjas A. Nikolajevi süüdistuses KrK § 101 p 1, 3, 8, § 141 lg 2 p 1, 2, § 139 lg 2 p 2, 3; § 185 lg 2, § 203 lg 1 järgi, nr 3-1-1-97-96. – RT III 1996, 28, 369.

¹⁹³ Näiteks 1992.a. pankrotiseaduse § 31 lg.5 kohustas haldurit andma kohtule teavet ainult “seadusega ettenähtud juhtudel”, siis 1997.a. pankrotiseaduse täiendustega enam ei piiratud kohtu teabe saamise õigust. PankrS § 69 lg.1 võimaldab kohtul nõuda haldurilt teavet pankrotimenetluse ning halduri tegevuse kohta igal ajal.

kohtu järelevalvekohustuse osas füüsilise isiku pankrotimenetluses on ka Ühendkuningriigi maksejõuetusseaduse § 363.

Eesti pankrotimenetluste praktikas on olnud oluliseks probleemiks kohtuliku järelevalve teostamine kohtu enda initsiatiivil ehk küsimus kohtulikust aktivismist.¹⁹⁴ Üldreeglina kohus ju ise aktiivne ei ole ning omal initsiatiivil õiguslikke samme ei astu. Samas on Euroopa Ühenduste Kohus tunnistanud kohtu õigust kasutada oma initsiatiivi, kui avalik huvi nõuab kohtu sekkumist.¹⁹⁵ Ka R.Maruste peab kohtulikku aktivismi vajalikuks siis, kui on ilmne, et mittereageerimine võib kaasa tuua õiguste ja vabaduste olulise rikkumise, või on sekkumine selgelt üldistes või õigusemõistmise huvides.¹⁹⁶ Pankrotimenetluses on üldisteks huvideks, mis eeldaksid kohtu sekkumist järelevalve korras eelkõige pankrotimenetluse korrakohane toimumine ja pankrotimenetluse eesmärkide saavutamise tagamine. Kohtuliku aktivismi korras ei saa ja ei tohi kohus asuda täitma seadusega teiste pankrotimenetluse organite ainupädevusse antud kohustusi (näiteks pankrotivara müük, ettevõtte tervendamine). Ainuüksi asjaolu, et võlausaldajad ei täida oma järelevalvealast hooldsuskohustust, ei saa kaasa tuua kohtu sekkumist.

Riigiti on kohtuliku järelevalve ulatus reguleeritud erinevalt: on riike, kus põhiline osa järelevalvest on kas võlausaldajate või riikliku järelevalve organi kanda (Anglo - Ameerika riigid, Rootsi, Soome, Läti, Leedu). On ka riike, kus kohus täidab aktiivset rolli pankrotimenetluse järelevalvajana (Prantsusmaa, osaliselt ka Saksamaa). Prantsusmaal on pankrotikohtuniku pädevuses lisaks üldise kontrolli teostamisele ka selliste ülesannete täitmine (kohtunik- komisar võib võtta ka ise vastu olulisi otsuseid olukorras, kus ohus on võlgniku tervendamine, taotleda kohtult halduri vabastamist, otsustada töötajatega töölepingute lõpetamise üle, määrata võlausaldaja nõude lubatavus), mida peetakse tavapäraselt halduri kohustusteks.¹⁹⁷

USA-s, vastupidiselt Eestile, on tendents kohtuliku järelevalve vähenemise suunas. Nüüdseks on pankrotikohtunikule jäänud kohustus teostada järelevalvet üksnes küsimustes, mille osas tekib vaidlus.¹⁹⁸ Kohtulik järelevalve asendub suurema täitevvõimu (*US Trustee*) poolse kontrolliga (lisaks võlgniku ja toimkonna poolsele kontrollile). Kuni 1979.aastani, mil USA Kongress võttis kohtult vastutuse võlgniku üldise finantsilise olukorra eest ja tähistas rangelt kohtuliku sekkumise

¹⁹⁴ Terminit "kohtulik aktivism" on kasutanud R. Maruste. Vt R. Maruste (2004), lk.304.

¹⁹⁵ *Ibid*, lk305.

¹⁹⁶ *Ibid*, lk 304.

¹⁹⁷ E. A. Kolinitzenko. *Op cit*, str183-184.

¹⁹⁸ R. D. Albergotti. *Understanding Bankruptcy in the US: a Handbook of Law and Practice*. J. J. Norton (ed). Centre for Commercial Law Studies, Queen Mary and Westfield College, University of London. Cambridge: Blackwell, 1992, p 16.

piirid menetluse haldamisse,¹⁹⁹ olid USA pankrotikohtunikud jälginud hoolsalt menetluskulude põhjendatust - kohtunikud seostasid kulude suurust pankrotikohtu mainega, kartes seejuures avalikkuse ja pressi survet.²⁰⁰ USA-s on asutud ümber hindama ka pankrotimenetluse kulude kohtuliku kontrolli vajadust. On õigusteadlasi, näiteks C.A. Baker, kes peavad menetluskulude kontrolli kohtu enda algatusel anakronistlikuks relikteks varasemast praktikast.²⁰¹ Ka Rahvusvaheline Valuutafond peab kohtule diskretsiooniõiguse andmist, et otsustada menetlusega seotud kulude üle võlausaldajate seisukohtadega arvestamata, kohtu muutumiseks järelevalve organist aktiivseks menetlusosaliseks.²⁰² Eesti kohtupraktikas on kohtuliku järelevalve ulatuse küsimus tekkinud just seoses haldurile tasu määramisega,²⁰³ millist küsimust peetakse Inglise erialakirjanduses²⁰⁴ kindlalt kohtu pädevusse kuuluvaks juhtudel, kui kohus on halduri määranud.

Autor leiab, et kohtuliku aktivismi pankrotimenetluses tuleb tunnustada samal põhjusel, mida USA kohtud on sel juhul oluliseks pidanud - vajalik on tagada avalikkuse ettekujutust pankrotimenetlusest kui õiglasest menetlusest, mis teenib avalikku huvi.²⁰⁵ Kohtu õigus ja kohustus teostada järelevalvet ka ilma vastava taotluseta, ametikohustusest tulenevalt, ei tähenda autori arvates kohtu alusetut sekkumist pankrotimenetluse läbiviimisse ja võlausaldajate kõrvaletõrjumist. Mida aktiivsem on võlausaldajate - poolne järelevalve, seda väiksem peaks olema ka kohtuliku järelevalve tegelik vajadus. Kui üldjuhul teostab kohus PankrS § 84 sõnastusest tulenevalt pankrotimenetluses üksnes õiguslikku kontrolli, siis halduri poolt tehtud kulutuste kinnitamisel on kohtu pädevuses PankrS §-st 66 lg.4 tulenevalt ka halduri poolt tehtud kulutuste otstarbekohasuse kontroll.

Kohtuliku järelevalve ulatus peaks olema mõistlikus seoses kogu järelevalveorganisatsiooni toimimisega. Inglismaal, kus ajalooliselt on toiminud riikliku järelevalve süsteem, ei soovi kohus eriti sekkuda menetluse haldamisse ja seda ei pea inglise õigusteadlased ka vajalikuks, kuni

¹⁹⁹ R. L. Levine. An enhanced conception of the bankruptcy judge: from case administrator to unbiased adjudicator. - 84 West Virginia Law Review 638 (1981-1982), p 639. Available: <http://heinonline.org>, 01.11.2002.

²⁰⁰ Siin tuleb arvestada USA pankrotiseaduse nn. võlgniku kesksust.

²⁰¹ C. A. Baker. Other people's money: The problem of professional fees in bankruptcy. - 38 Arizona Law Review, 1996, p 38. Available: <http://heinonline.org>, 01.11.2002.

²⁰² Orderly & Effective Insolvency Procedures.

²⁰³ Harju Maakohtu tsiviilasi nr 2/1-1095/00; Tallinna Ringkonnakohtu määrus 08.09.2003 nr 2-2/1105/03. Vt ka käesolev töö p 3.4.3.

²⁰⁴ F. Tolmie (2003), p 220. F. Tolmie viitab siin kohtunik Ferris J seisukohale, mille kohaselt on kohus alati vastutav haldurile tasu määramise eest.

²⁰⁵ C. Baker. *Op cit*, p 64. See on USA Bankruptcy Act kohaldamise praktika. Kohtuasjas In. Re Gulf Consol.Serv. (1988) on kohus märkinud, et "avalik huvi mängib tähtsat rolli pankrotimenetluses tehtud kulude lubatavuse määramisel, isegi kui see huvi ei tulene rahvamajanduse huvidest, vaid see avalik huvi tuleneb seaduse põhimõtetest, mis sätestavad kohtu järelevalve ja avalikkuse ettekujutusest kohtutest ja pankrotimenetlusest kui õiglasest ja ausast süsteemist."

haldur tegutseb mõistlikult.²⁰⁶ Kohtuasjas *Re a Debtor* (No 400 of 1940) märkis kohus, et kohtu sekkumine on õigustatud halduri kavatsuse korral tegutseda ebaseaduslikult või ebamõistlikult või kui haldur on seda juba teinud. Kohtuasjas *Re Hans Place LTD* (1993) ütles kohus, et ta ei sekku enne, kui haldur on pannud toime pettuse, käitunud pahas usus või on halduri otsus paheline. Inglise kohtud on pidanud mõistlikuks haldurit, kes võtab kuulda mõistlikke nõuandeid.²⁰⁷ Autor leiab, et ka siis, kui riiklikul järelevalveorganil ei ole kohustust valvata kõigi pankrotimenetluste üle, peaks kohus hoiduma liigsest sekkumisest halduri tegevusse, sest eelkõige on halduri tegevuse kontrollimine ikkagi võlausaldajate endi ja pankrotitoimkonna kohustus. Kohtul on õigus kaaluda, kas järelevalvevahendite kasutamine on õigustatud ja sekkumine ei ole nõutav näiteks ebaoluliste või kaua aega tagasi toimunud õigusrikkumiste puhul. Kohtu kaalutusõigus tuleneb eeskätt pankrotimenetluse organite vahelisest pädevuse jaotamise põhimõtetest.

Kohtuliku järelevalve sisuks on teiste menetluse organite, eeskätt halduri poolt õigusnormidest kinnipidamise kontroll, samuti otstarbekuse kontroll seadusega sätestatud ulatuses. Õigusliku kontrolli läbiviimisel saab kohus kasutada üksnes seadusega ettenähtud järelevalvevahendeid, mida võib jaotada kolmeks²⁰⁸:

Informatsiooni taotlemine. Kohtul on õigus saada teavet halduri tegevuse kohta igal ajal. Tõese informatsiooni olemasolu on eelduseks järelevalve tulemuste rakendamisele, annab aga ka võimaluse nõustamiseks ja soovitusteks. Teadmata näiteks võimalusi pankrotivara suurendamiseks, ei saa kohus ka realiseerida oma järelevalvekohustust.²⁰⁹ Informatsiooni andmist ja sellega tutvumist kergendaks ühtsete nõuete olemasolu aruandluse vormile ja sisule, mis aga täna Eestis puudub.²¹⁰ Kohtule esitatavate aruannete sisukus ja tase on ebaühtlane, esineb ka lausa informatsioonivaeseid aruandeid. Autor leiab, et kohtule esitatava informatsiooni ülevaatlikkuse suurendamiseks ja selle läbitöötamise lihtsustamiseks oleks Justiitsministeeriumil koostöös Pankrotihaldurite Kojaga vaja välja töötada haldurite poolt esitatavate aruannete

²⁰⁶ I. F. Fletcher (1978), p152.

²⁰⁷ F. M. Tolmie. Introduction to corporate and personal insolvency law. London: Sweet and Maxwell, 1998, p 207.

²⁰⁸ Järelevalvevahendite liigitamisel on lähtutud H. Maureri seisukohtadest. Vt H. Maurer. *Op cit*, lk 389-390.

²⁰⁹ A. S. Alexandrovich. Bankruptcy Law, an Economic Medicine: How Russia's New Bankruptcy Legislation Facilitated Recovery From the Nationwide Financial Crisis of August 17, 1998. - 34 Cornell Int, 2001, p114-115. Available: <http://heionline.org>, 01.11.2002.

²¹⁰ Halduri aruannete standardiseerimise vajadus tekkis Eestis esmakordselt seoses esimese erikontrolli läbiviimisega riikliku järelevalve korras 2004.a. sügisel ja selles osas on nüüd kavas muuta vastavalt PankrS § -i 22 lg.2 ja §-i 55 ja kohustada haldurit esitama aruandeid vastavalt justiitsministri määrusega kehtestatud nõuetele. Vt. Halduskohtumenetluse seadustiku ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu. 14.03.2005. Arvutivõrgus. Kättesaadav: http://eoigus.just.ee/?act=dok&subact=1&DOK_W=84753, 02.04.2005.

standardid, mis abistaks haldureid aruannete koostamisel ja kohtuid olulise informatsiooni saamisel. Kuna kohus teostab järelevalvet lisaks haldurile ka võlausaldajate organite tegevuse üle, siis peab kohtul olema ka õigus saada ka võlausaldajate organitelt informatsiooni nende tegevuse kohta. Pankrotitoimkond on kohustatud vastama kohtu infopäringutele ja esitama kohtule toimkonna koosolekute protokolle jm. dokumente, mis on toimkonna valduses.

Repressiivseid järelevalvevahendeid kasutatakse õigusrikkumiste kõrvaldamiseks. Kohtul on õigus haldurit, kes rikub oma kohustusi, trahvida või ametist vabastada. Kohustusi rikkunud pankrotitoimkonna liikme trahvimist pankrotiseadus ette ei näe, küll saab kohtu sellise õiguse tuletada tsiviilkohtumenetluse seadustikust.²¹¹ Kohustusi süüliselt rikkunud pankrotitoimkonna liikme võib kohus ka enda algatusel vabastada (PankrS § 74 lg.5). Repressiivseid järelevalvevahendeid võib pankrotimenetluses kohaldada üksnes kohus. Muude repressiivsete järelevalvevahendite kasutamist kohtu poolt pankrotiseadus otseselt ei käsitle. Repressiivse järelevalvevahendina on muudes järelevalvevaldkondades levinud ettekirjutus, millega nõutakse järelevalve subjektilt temale seadusega pandud ülesannete täitmist mõistliku tähtaja jooksul. Autor leiab, et PankrS § 84 mõttest tulenevalt on ka kohtul õigus teha haldurile seaduse täitmise eesmärgil ettekirjutusi, vormistades ettekirjutuse määrusena. Ettekirjutusega võib kohus nõuda haldurilt talle seadusega pandud ülesannete täitmist mõistliku tähtaja jooksul. Näiteks võib kohus nõuda, et haldur esitaks jaotusettepaneku, viiks läbi nõuete kaitsmise koosoleku, tegeleks vara müügiga või esitaks taotluse töötukassale, kui nimetatud kohustused on halduri poolt täitmata. Kohtul puudub aga õigus esitada halduri tegevusele vastuväiteid ja tühistada ise või nõuda haldurilt oma otsuse tühistamist väidetava õigusvastasuse motiivil, kuna haldur tegutseb sõltumatult oma kompetentsi piires ja vastutab tekitatud kahju eest ise.

Preventiivsed järelevalvevahendid peavad eelneva kontrollimisega vältima võlausaldajate organite poolset õigusvastaste aktide väljaandmist (nõusoleku reservatsioon) või võimaldama kohest kontrolli (teatamise reservatsioon). Kohus teostab preventiivset järelevalvet, kinnitades erinevaid halduri toiminguid ja võlausaldajate üldkoosoleku otsuseid. Nii on vajalik kohtupoolne kinnitus halduri poolt võlausaldajatele määratud häälele (PankrS § 82 lg.5), halduri poolt koostatud jaotusettepanekule (PankrS § 145), üldkoosoleku otsusele toimkonnale tasu määramise kohta (PankrS § 76 lg.3), üldkoosoleku otsusele juriidilise isiku lõpetamise kohta (PankrS § 130 lg.2), kompromissettepaneku kinnitamisele üldkoosoleku poolt (PankrS § 183 lg.1) jm. Loetelust

²¹¹ Kohus võib näiteks trahvida TSMS § 120 lg 6 alusel dokumentaalse tõendi esitamata jätnud isikut ja TSMS § 69 lg.1 alusel asja õiget ja kiiret läbivaatamist pahatahtlikult takistavat protsessiosalist.

nähtub, et preventiivseid järelevalvevahendeid kasutab kohus eelkõige kontrolli teostamisel võlausaldajate organite tegevuse üle, kusjuures kohus teostab siin seaduslikkuse, mitte aga otsuse otstarbekuse kontrolli (v.a. menetluskulud).

Autori kogemuste kohaselt moodustab kõige suurema osa kohtulikust järelevalvest haldurilt informatsiooni saamine ja saadud informatsiooni läbitöötamine, mis on eelduseks ka kohtu-poolsele preventiivsele järelevalvele erinevate halduri toimingute ja üldkoosoleku otsuste kinnitamise kaudu. Järelevalvemeetmete kohaldamine kohtu poolt (erand: informatsiooni taotlemine) on pankrotiseaduses ettenähtud juhtudel vaidlustatav erikaebusega. Kohtulik järelevalve hõlmab ka kaebuste läbivaatamist halduri tegevuse üle, kuid siin on kohus juba oma tavapärasel arbitri rollis ja teostab järelevalvet vaidlusküsimuses. Alapeatükkides 3.3 ja 3.4 käsitleb autor kohtuliku järelevalve sisusse kuuluvaid üksikküsimusi.

3.3 Kohtu järelevalve halduri tegevuse üle

Arvestades halduri positsiooni menetlust läbiviiva ja pankrotivara haldava organina, hõlmab olulisema osa kohtu järelevalvekohustusest järelevalve halduri tegevuse üle, milline kohtu kohustus on lisaks PankrS §-le 84 täiendavalt sätestatud ka PankrS § -s 69 lg.1. Pankrotimenetluse lõppeesmärke silmas pidades peab kohtulik kontroll koos võlausaldajate-poolse kontrolliga tagama, et: 1) võlausaldajaid koheldaks võrdselt; 2) pankrotimenetlust viiakse läbi efektiivselt ja halduri tegevus seoses pankrotivara moodustamisega, valitsemisega ja müügiga oleks seaduslik; 3)menetlusosalistel oleks olemas vajalik informatsioon menetluse läbiviimise kohta; 4) kulutused oleksid põhjendatud; 5) selgitatakse välja maksejõuetuse põhjused.

Arvestades käesoleva töö mahtu, on autor halduri tegevuse üle kohtuliku järelevalve sisu käsitlemisel teinud valiku praktikas enam probleeme tekitanud küsimustest. Kohtulik järelevalve peab eelkõige tagama, et pankrotimenetlus toimuks: et haldur koguks ja müüks vara, korraldaks vajadusel võlausaldajate koosolekuid, koostaks ja esitaks seadusega ettenähtud dokumente jms., samas selles osas järelevalve läbiviimisel praktikas suuri probleeme ei ole. Enamik haldureid täidab neid kohustusi ka ilma kontrollimata. Oluline on siin kohtu usaldus halduri vastu, samuti on toimkonnapoolne järelevalve halduri tegevuse üle. Halduri tegevus toob endaga aga paratamatult kaasa kulud. Menetluskulude suurus on otseses sõltuvuses võlausaldajatele tehtavatest väljamaksetest, mistõttu peab kohtulik järelevalve tagama menetluse läbiviimise optimaalsete kuludega. Maksejõuetusemenetlusele on ju olemuslikult iseloomulik rahaliste

vahendite nappus: võlgniku varast ei piisa enamikel juhtudel ju kõigi võlausaldajate nõuete rahuldamiseks. Efektiivne ja ökonoomne haldamine on siin olulisem kui kuskil mujal.²¹² Seega peab haldur tagama efektiivse menetluse ja tal tuleb vältida ebamõistlikke ja menetlusega mitteseotud kulutusi.

Pankrotiasja menetlev kohus peab menetluskulude osas teostama nii seaduslikkuse kui ka otstarbekuse kontrolli. Sellest tuleneb vajadus hinnata kulude mõistlikkust pankrotimenetluse eesmärke silmas pidades. Ametist tulenev kulude kontroll on Eestis kohtunikele tegelikult harjumatu tegevus. Eestis on likvideerivas pankrotimenetluses osalejate tavapärane arusaamine, et kuna menetlus toimub võlausaldajate arvel, siis peab võlausaldajatel olema ka õigus otsustada kulude otstarbekuse üle.²¹³ Sama kehtib ka menetluskulu ühe osa - halduri tasu osas. Seejuures jäetakse tähelepanuta, et PankrS § 66 kehtestatud halduri kulude hüvitamise põhimõtted kehtivad ka neis menetlustes, kus toimub võlgniku tervendamine, mil halduri kulutuste piiramine vastab eelkõige võlgniku huvidele. Autor leiab, et halduri liigsuured kulud ei ole kooskõlas pankrotimenetluse olemusega ja rikuvad pankrotimenetluse avalikku usaldusväärssust maksejõuetu isiku võlausaldajate nõuete rahuldamise menetlusena, sõltumata sellest, mida konkreetsed võlausaldajad arvavad. Seetõttu peab kulude (sh. haldurile määratava tasu) kontroll moodustama olulise osa kohtulikust järelevalvest.

Lisaks menetluskulude kontrollimise problemaatikale on käesolevas alapeatükis autor käsitlenud ka repressiivsete järelevalvevahendite – trahvi ja ametist vabastamine - kohaldamist oma kohustusi rikkunud halduri suhtes. Teema väärrib tähelepanu seetõttu, et pankrotimenetluses on kohus ainus järelevalveteostaja, kes võib halduri suhtes neid järelevalvevahendeid kasutada. Käsitletud on ka menetlusosaliste individuaalseid kaebavõimalusi kohtule. Autor leiab, et individuaalkaebuste menetlemise osas puudub Eesti pankrotiõiguses terviklik käsitlus. Küsimus väärrib tähelepanu ka seetõttu, et kavandamisel on järjekordsed pankrotiseaduse muudatused halduri tegevuse peale kaebamise osas.²¹⁴

²¹² The Cork Report, p 203. Menetluskulude, sh. õigusabikulude liigse suuruse tõttu nimetab USA majandusteadlane J.Pomykala pankrotimenetlust „pirukajagamise mänguks“, kus juristid mängivad piruka lahtilõikajaid. VT. J.Pomykala. Bankruptcy Reform. Principles and Guidelines. Available:

www.cato.org/pubs/regulation/reg20n4e.html 15.03.2005

²¹³ Sellisele väitele on tuginetud ka erikaebustes, millega on vaidlustatud I astme kohtu lahendeid halduri tasu vähendamise osas. VT. Näiteks Tallinna Ringkonnakohtu 09.09.2002.a. määrus nr. 2-2/1385/02

²¹⁴ Halduskohtumenetluse seadustiku ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu.

3.3.1 Kohtu järelevalve halduri tegevusega seotud kulude üle

Soovides ebaõnnestumiste menetlemist avalikult ja kindlas korras, tuleb aktsepteerida ka menetluskulusid, mistõttu on menetluskuludel prioriteet pankrotivõlausaldajatele tehtavate väljamaksete ees. Pankrotimenetluse kuludeks on kohtukulud, ajutise halduri tasu, halduri tasu, pankrotitoimkonna liikmete tasu ja ajutise halduri ja halduri tehtud vajalikud kulutused oma ülesannete täitmiseks (PankrS § 150). Kuna Eesti pankrotiseadus käsitleb halduri tasu ja muid menetluskulusid lahus, siis on ka käesolevas töös neid kulutusi käsitletud eraldi alapeatükkides. Kohtulik järelevalve pankrotitoimkonna liikmetele tasu määramise üle leiab käsitlemist alapunktis 3.4.

Nagu juba märgitud, puuduvad Eestis mõistliku menetluskulu standardid, samuti vastav kohtupraktika. Põhjuseks asjaolu, et kohtud ei ole näinud oma rolli selles, et kontrollida kord juba pankrotitoimkonna poolt heaks kiidetud menetluskulude otstarbekust *ex officio*. Puudub ka vastavasisuline avalik diskussioon. Kohtuliku aktivismi küllalt erandliku näitena sellest vallast Eesti kohtupraktikas võib tuua Tartu Maakohtu määruse 19.01.2001.a., milles kohus pidas põhjendamatuks kulutusteks õigusabikulud summas 909 172 krooni, audiitorteenuse tasu summas 765 248 krooni, auto rentimist 10 600 krooni eest kuus osäühingult, mille juhatuse liige haldur oli, jms.²¹⁵ Ringkonnakohus jättis maakohtu määruse muutmata.

Ühendkuningriigis põhjustas avalikku diskussiooni menetluskulude suuruse osas nn. "Maxwelli kohtuasi", millise juhtumi asjaolud on leidnud mitmekülgset kommenteerimist nii Inglise õigusteadlaste töödes kui ka menetluspraktikas.²¹⁶ Kohtuasi sai alguse ajaleht Mirror poolt 12.12.1991.a. kohtusse esitatud avaldusest ajakirjandusmagnaat R.Maxwelli pärijate vastu. Vaatamata menetluse algataja peatsele huvikaotusele asja vastu, osutus menetlus keerukaks ja 01.04.1997.a. olid vara realiseerimise kulud ületamas pärandvara väärtust.²¹⁷ Kuna haldurite vigu ei olnud võimalik tuvastada, pidas pankrotikohtunik Ferris J. tekkinud olukorda kohtupoole järelevalvetuse häbiväärseks tulemuseks. Kohunik Ferris J. sisustas ka halduri hoolsuskohustuse mõiste, leides, et haldur peab oma tegevuses üles näitama mõistliku ärimehe hoolsust ja ajama võlausaldajate asju samasuguse hoolsusega nagu enda asju. Kui haldur ei suuda põhjendada oma

²¹⁵ Tartu Maakohtu tsiviilasi nr 2-591/96, KPÜ Tartu Piim pankrotimenetlus. Nimetatud menetluses oli pankrotivara lõplikuks suuruseks 34,7 miljonit krooni, millest menetluskulud moodustasid 21 miljonit krooni.

²¹⁶ G. Lightman. Office holders' charges- cost control and transparency. - Insolvency Intelligence, 1998, 11 (1), 1-6. Available: [http:// westlaw.com](http://westlaw.com), 01.03.2004; Annual Report 2003. The Insolvency Practices Council. Available: www.insolvencypractices.co.uk, 01.02.2005.

²¹⁷ Hooldajad olid realiseerinud pärandvara 1,3 miljoni naela väärtuses, lootust oli saada veel 300 000 naela, samas oli tehtud kulutusi advokaatide tasudeks ca 700 000 naela, halduri kuludeks 50 000 naela ja haldurite loodetava tasu suuruseks oli 695 300 naela. VT. G. Lightman. *Op.cit.*

otsustuste ja kulutuste mõistlikkust, on tõsine oht, et ta on asjatult oma aega kulutanud, peab ise tasuma advokaatide arved ja lahkuma tasu saamata.²¹⁸ Kohtuasja mõjul moodustati Lordkantsleri (kohtuminister) asetäitja poolt kohtunik J.Ferrise juhtimisel komisjon, kelle ülesandeks oli anda soovitusi haldurite tasustamise ja haldurite poolt kasutatava õigusabi eest tasumise põhimõtete osas.²¹⁹ Tuginedes Ferrise komisjoni seisukohtadele töötas Pankrotimenetluse Praktika Nõukogu (*The Insolvency Practices Council*)²²⁰ 2002.a. välja ka asjakohase juhise haldurite tasustamise kohta.

Kuigi Eestis ei peeta riiklikku statistikat²²¹ pankrotimenetluse kulude suuruse osas suhtarvuna pankrotivarast, on arvamus menetluskulude liigse suuruse kohta üldlevinud.²²² Haldur peab menetlusega seotud kulutuste tegemisel alati arvestama, et ta tegutseb ärilise ebaõnnestumise olukorras, kus tehtud kulutused peavad olema hädavajalikud. Halduri kulutuste hüvitamisel tuleb lähtuda eeldusest, et kulutuste kokkuhoiu eesmärgil peab haldur oma abilistele ja esindajatele maksma tasu oma tasu arvel (PankrS § 62 lg.4) ja saama ka ise hakkama raamatupidamise ja õiguslaste küsimuste lahendamiseks (PankrS § 66 lg.2). Seaduse mõtte kohaselt võib pankrotitoimkond erandkorras lubada neid kulutusi katta pankrotivara arvelt, kui menetluse käik ja asjaolud seda nõuavad. Erandist on saanud Eesti praktikas reegel ja harvad on menetlused, kus haldur maksab oma abilistele tasu oma tasu arvelt või osutab ise audiitor- või raamatupidamisteenust. Õigusabikulude sensitiivsust võrreldes teiste pankrotimenetluse kuludega tunnistas ka Ferrise komisjon, kes juhtis tähelepanu halduri kohustusele mitte aktsepteerida liiga suuri õigusabiarveid.²²³

²¹⁸ G. Lightman. *Op. cit.*

²¹⁹ Report of Mr Justice Ferris` Working Party on The remuneration of office-holders and certain related matters (edaspidi *Ferrise komisjon*). Available: www.dca.gov.uk/civil/ferrisfr.htm 28.08.2004.

²²⁰ The Insolvency Practices Council on haldurite kutseorganisatsioonide vaheline nõukogu, mille eesmärgiks on tagada hea pankrotimenetluse praktika kooskõlas Nõukogu poolt antavate soovitustega (*Statement of Insolvency Practice, lüh. SIP*). Kättesaadav: www.insolvencypractices.co.uk, 01.02.2005.

²²¹ Ameeriklaste (White, 1984; Ferris, Jayaraman Makhijas, 1993; Easterbrook jt) uuringute kohaselt on keskmiseks menetluskuludeks ettevõtte müümisel tervikvarana 13,6% pankrotivarast ja ettevõtte osadena müümisel 15,7% pankrotivarast. Halduskuludena defineeritakse siinjuures halduri tasu, õigusabi ja raamatupidamiskulusid ja ka muid halduskulusid. Vt S. Sundgren. Bankruptcy costs and the bankruptcy code. A case study of the Finnish code. Helsinki; Swedish School of Economics and Business Administration, 1995; Natuke suuremad on olnud pankrotimenetluse kulud Eestis krediitiasutuste pankrotimenetlustes, kus kulutuste suhe tagasivõidetud varasse on olnud 15,1- 19,8 %. VT. Finantsinspektsiooni arvamus AS ERA Pank pankrotimenetluses. Tartu Maakohtu tsiviilasi nr. 2-500/99.

²²² P. Varul pidas Riigikogus 16.12.1996 esinedes probleemiks halduri poolt tekitatud liigseid kulusid. Riigikogu 16.12.1996 istungi stenogramm. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://eb.riigikogu.ee/ems/stenograms/1996/12/t96121812.html>, 13.04.2004.

²²³ Report of Mr. Justice Ferris` Working Party.

Otstarbekuse põhimõttest lähtuv kohtulik kulutuste kontroll on oma olemuselt järelkontroll ja seetõttu menetluse lõpus kohtuniku jaoks, kes teostab järelevalvet ilma abilisteta, mahukas ja keeruline kohustus, mille mõttekus on küsitav. PankrS §-st 66 lg.3 tulenev kohtu õigus ja kohustus teostada menetluskulude otstarbekohasuse kontrolli eeldaks halduri poolt kohtule perioodiliste kuluaruannete esitamist, mida aga tegelikkuses ei toimu. Eestis puuduvad ka ühtsed nõuded kuluaruannete vormi ja sisu osas, mis teeb kulude kontrollimise kohtule ebamõistlikult koormavaks. On aruandeid, kus haldur põhjendab iga krooni kulutamist,²²⁴ samas esitatakse kohtule ka lõpparuandeid, kus andmed menetluskulude kohta on esitatud suurusjärgus miljon krooni.²²⁵

Autor leiab, et oluliselt tuleks muuta nii õiguslikku regulatsiooni kui ka praktikat haldurite poolt esitatava aruandluse vallas. Apellatsioonikohtu praktika on toetanud seisukohta, et “haldur vähemalt loetleb kõik tehtud kulutused, mille hüvitamist ta nõuab, sest väljamõistetavate kulutuste suurust peab kontrollima ka kohus.”²²⁶ Võrreldes halduri kuludega seotud aruandluskohustust teiste riikide vastavate nõuetega, nähtub, et Eestis kehtivad nõuded haldurile oma tegevusest ja sellega seotud kuludest aru anda on äärmiselt väikesed ja kõik sõltub tegelikkuses kohtu ja pankrotitoimkonna nõudlikkusest. Eesti pankrotiseadus kohustab haldurit kohtule aru andma tehtud kulutuste osas üksnes jaotusettepaneku esitamisel ja lõpparuande kinnitamisel, mis suurtes menetlustes on selgelt ebapiisav ja ei võimalda kohtul menetluskulude otstarbekust õigeaegselt kontrollida. Tuleb aru saada, et aruandlus ei ole asi iseeneses, aruandlus on kontrollisüsteemi üks olulisemaid osi. Aruanne peab olema läbipaistev, mis tähendab seda, et kasutatud on heast tavast tulenevaid arvestuspõhimõtteid, aruanne sisaldab korrektset ja vajalikku informatsiooni. Numbrid on õiged ja varustatud vajalike selgitustega.²²⁷ Selge aruandlus aitab ennetada ka õigusrikkumisi.

Eestis on haldur täiesti vaba ka võlgniku arvel olevate rahaliste vahendite kasutamisel. Näiteks Vene pankrotiseaduse § 133 lg.3 kohustab pankrotihaldurit esitama kohtule ja

²²⁴ G. Lightman on arvamusel, et haldur peabki suutma põhjendada iga penni kulutamist. Vt G. Lightman. *Op cit*, Vale ei ole tõmmata siin paralleele riigi raha kulutamisega, mille kohta on J. Parts riigikontrolörina öelnud: “Oma tegevust tuleb selgitada ja selle eest vastutada. Igal tasemel. Arusaadavalt. Iga miljoni kohta peaks olema vähemalt kolm lehekülge selgitust.” J. Parts. Ettekanne riigiametnike foorumil” Mis on oluline ja kuidas seda saavutada.” 05.10.2001. Kättesaadav: www.riigikontroll.ee, 01.08.2004.

²²⁵ Lõpparuanne AS Era Pank pankrotimenetluses. Tartu maakohu tsiviilasi nr 2-500/99.VT. ka Harju Maakohtu määrus 22.03.1999.a. nr. 2/1-893/98

²²⁶ Tallinna Ringkonnakohtu 14.01.2004 määrus nr 2-2/162/04.

²²⁷ K. Karniol. Ettekanne Maksumaksjate Liidu konverentsil “Korruptsioonivastane võitlus Eestis - kogemused ja nõuanded.” Kättesaadav: www.riigikontroll.ee, 01.08.2004. K. Karniol peab aruandlusega seoses ka oluliseks, et aruande tarbija oskaks ka sellega midagi peale hakata-seda lugeda. Aruande lugemisoskus sisaldab ka oskust küsida selgitusi ja teha järeldusi.

pankrotitoimkonnale rahaliste vahendite aruande vähemalt üks kord kuus. Enne 1940.a. pidi Eestis kohtuliku järelevalve tõhususe tagama konkursivalitsusele antud kaks nöörraamatut, millest ühte tuli märkida kõik sissetulnud ja väljaläinud dokumendid, ja teise kõik tulud ja kulud. Raamatud tuli iga aasta lõpul esitada kohtule kontrolliks. Ka kõik rahasummad, mis ületasid 300 krooni, tuli konkursivalitsusel maksta Eesti Panka, kust raha anti välja vaid kohtu nõudel.²²⁸ Ühendkuningriikides peab haldur tänapäevalgi kogu menetlusega seotud raha hoiustama Kaubandusministeeriumi eriarvel, kust väljamakseid teostatakse Kaubandusministeeriumi kontrolli all, kuigi erandid on siin pankrotitoimkonna nõusolekul lubatud.²²⁹ Autor leiab, et kuigi ka Eestis on esinenud teatud kuritarvitusi haldurite poolt pankrotivara sihtotstarbelisel kasutamisel, puudub Eestis siiski otseselt vajadus seadusega piirata täiendavalt halduri õigusi võlgniku arvel olevate rahaliste vahendite käsutamisel. Pankrotitoimkonnal on siin pädevus konkreetsetes menetluses sätestada erikord. Samas oleks mõistlik, kui haldur esitaks kohtule regulaarselt koos muu aruandlusega ka võlgniku pangakonto väljavõtte.

Pidades täpset aruandlust liigselt koormavaks nii kontrollitavale kui ka kontrollijatele oleks üheks võimalikuks lahenduseks kehtestada õigusaktiga koos halduritasu määradega ka menetluskulu standardmäärad pankrotivara suurust arvestades. Haldurile on ju delegeeritud teatud riigivõimu volitused ja sellest tulenevalt peaks temale laienema (sarnaselt kohtutäituri ja notariga) ka õigusaktidega seatud piirangud kulutuste suuruse osas. Õigusteadlased on arvamisel, et avalik-õiguslikku ametit pidava isiku tasu reeglid tuleb väga läbi kaaluda ning mõelda, millised kulud on võimalik lisaks tasule sisse nõuda menetluskuludena ja millised tuleb katta tasu arvelt.²³⁰ Saksamaal on menetluskulu küsimus reguleeritud viisil, kus halduri poolt tehtavate mõistlike kulutuste piirmäärad on kehtestatud halduri tasu koosseisus. Erilised kulud, näiteks reisikulud hüvitatakse eraldi. Kui halduril on õigus tegutseda advokaadi või audiitorina, võib ta tegevuse eest, mida sellise õigusega haldur laseks mõistlikult teha advokaadil või audiitoril, saada pankrotivarast vastavalt advokaatide (audiitorite) kohta kehtivale sealsele tasuseadusele eraldi

²²⁸ Piip.A. (1995), lk. 423-424.

²²⁹ Põhimõte, et haldur ei tohi hoida enda käes menetlusega seotud sularaha, on ammune. Juhul kui haldur hoiab enda käes üle 10 päeva rahasummat, mis ületab 100 naela või mõnda muud summat, mis on selleks määratud Kaubandusministeeriumi poolt, siis niikaua kui ta ei anna mõistlike seletusi sellise viivituse kohta, võib Kaubandusministeerium temalt nõuda trahvi 20% sularahana hoitud summalt. Samuti peab haldur kandma kõik sellise viivitusega tekkida võivad kahjud ja ta võidakse ka ametist vabastada. Vt E. A. Kolinitzenko, str 152.

²³⁰ T. Annus (2002), lk 224-229.

tasu ja hüvitust.²³¹ Eesti pankrotimenetluste praktikas on juba nn. bürookulu menetluskulude hulka lisandunud.²³²

Ka Eestis võiksid kehtida samad kaalutlused pankrotihaldurite tasu- ja kulumäärade kehtestamisel, sest kui menetluskulud on ülemäärased, siis ei ole halduri oskused ja tema poolt tehtud töö hulk pankrotimenetluse läbiviimisel tegelikus vastavuses lõppkokkuvõttes võlausaldajate poolt saaduga.²³³ Arvestades Eestis väljakujunenud praktikat, kus kohtud ei ole eriti harjunud kontrollima ilma vastava taotluseta menetluskulude suurust ja põhjendatust, peab autor vajalikuks kehtestada mõistliku menetluskulu määr halduritasu koosseisus, andes haldurile samas ka võimaluse taotleda eraldi veel tavapärasest erinevate kulude hüvitamist. Selline kuluarvestus vähendaks oluliselt nii kohtu koormust menetluskulude kontrollimisel kui ka vaidlusi menetluskulude otstarbekuse osas. Suureneks ka halduri huvi olekul kulude tegemisel säästlik, sest sellest sõltuks tema tegelik sissetulek.²³⁴ Autor peab avalik-õiguslikku kontrolli menetluskulude suuruse osas lisaks toimkonnapoolsele kontrollile vajalikuks ja teeb seoses sellega järgmised ettepanekud pankrotiseaduse täiendamiseks:

- Haldur peab võlausaldajate I üldkoosolekuks koostama prognoosi menetluskulude kohta ja esitama kulude eelarve võlausaldajatele ja kohtule, kellel on õigus esitada eelarvele vastuväiteid. Eelarve olemasolul on selle täitmist võlausaldajatel ja kohtul ka lihtsam kontrollida.
- Haldur peab kohtule ja pankrotitoimkonnale esitama dokumentaalselt tõestatud kuluaruandeid perioodiliselt (näiteks kord kvartalis) koos võlgniku pangakonto tõestatud väljavõttega.
- Justiitsministeeriumil koostöös Pankrotihaldurite Kojaga tuleb välja töötada halduri poolt esitatava aruandluse üldkohustuslikud vormid, mis tagaks aruandluse ühetaolisuse, terviklikkuse ja ülevaatlikkuse
- Kehtestada tuleb standardid vajalike menetluskulude hindamiseks või ühildada mõistlik menetluskulu Saksamaa eeskujul halduritasuga. Kulustandardite kehtestamine aitaks ka

²³¹ Pankrotihalduri tasustamise kord. Saksamaa Liitvabariigi Justiitsministeeriumi 19.08.1998.a.määrus.

²³² Bürookulu all tuleb Eestis kontekstis mõista perioodilist makset haldurit teenindavale büroole, mille suurus kooskõlastatakse pankrotitoimkonnaga ja mis on mõeldud katma halduri jooksvaid kulusid abilistele, sidevahenditele, paberile, kantsleitarvetele jms. Vt nt Tartu Maakohtu tsiviilasjad nr 2-1349/94 ja 2-1987/2002.

²³³ The Cork Report, p 202.

²³⁴ Kuna tulenevalt tulumaksuseaduse §-st 9 lg.2 ja justiitsministri 18.12.2003.a. määrusest nr. 71 tuleb haldurile makstavat tasu käsitleda maksuobjektina kui juriidilise isiku juhtimis- ja kontrollorgani liikmele makstavat tasu, siis tingiks mõistliku menetluskulu arvamine halduritasu koosseisu ka maksustamispõhimõtete ümbervaatumist.

sisustada PankrS § 150 lg.1 p.5 antud mõistet ”vajalik kulutus oma ülesannete täitmiseks”, mille sisustamine on jäetud praktika ülesandeks ja sõltub paljuski halduri enda arusaamadest.

3.3.2 Kohtu järelevalve halduri tasustamise üle

PankrS § 65 sätestab halduri õiguse saada oma ülesannete täitmise eest tasu. Halduri tasustamise üldpõhimõtted on olnud 1992.a. alates samasugused. Kartus, et võlgniku vara haldaja võib lõigata sellest kasu võlausaldajate arvel, on olnud olemas kogu pankrotiõiguse ajaloo jooksul.²³⁵ Samas tuleb võlausaldajatel arvestada, et efektiivset halduriteenust ei ole võimalik saada ka odavalt. Halduri õiglaseks tasustamiseks tuleb saavutada tasakaal menetlusega seotud hüvede ja kulude vahel, kusjuures oluline on saavutada avalik usaldus küsimuses, et kulutused on olnud optimaalsed. Samas peab haldurile määratav tasu olema läbipaistev. Ei saa pidada õigeks kulude suurendamist eesmärgil saada kätte halduri enese poolt õiglaseks peetavat tasu. I.Fletcher toob esile praktikas esineva probleemi, kui tegelikult määratakse halduritasuks summa, mida peetakse tehtud töö eest õiglaseks ja siis tehakse kalkulatsioon, et sobitada kokkulepitud tasu seaduse nõuetega.²³⁶

Haldurile tasu määramise osas esineb kolm põhiküsimust: 1) milline organ on õigustatud otsustama haldurile tasu määramise; 2) kas ja millisel määral tuleb tasumäärad (standardid) kehtestada riigi poolt õigusaktiga; 3) milline on kohtu pädevus hinnata halduri tasu mõistlikkust *ex officio*.

Olenevalt pankrotisüsteemist määrab haldurile tasu tavapäraselt kas kohus või võlausaldajate üldkoosolek. Riikliku järelevalveorgani olemasolul võib selle organi arvamusel tasu osas olla kohtu jaoks oluline roll (Rootsi). Üldiselt kehtib põhimõte, et kui halduri on määranud kohus, siis on kohtu pädevuses ka haldurile tasu määrata. Võimalus sõlmida võlausaldajatega tasukokkulepe on halduril osaliselt Ühendkuningriigis²³⁷, aga ka Lätis (Läti pankrotiseadus § 24 lg.1) ja Leedus (Leedu pankrotiseadus § 23 p.9).

Sõltumata sellest, kes haldurile tasu määrab, peab riik kehtestama selged reeglid haldurile tasu arvestamiseks, mis samas peavad olema ka piisavalt paindlikud tagamaks halduri huvitatuse pankrotimenetlus efektiivselt läbi viia. Rahvusvaheliselt on taunitud ka kohtule antud

²³⁵ Ka Eestis on pankrotihalduri tasu teema, mis ületab uudisekünnise. Vt S. Mõtsar. *Op cit*; V. Rozental. Pankrotihaldur unistab tasuvast protsessist. – Äripäev, 2004, 11. veebruar.

²³⁶ I. F. Fletcher (1978), p 143.

²³⁷ I.F.Fletcher (2002), p. 385,552.

eksklusiivset diskretsiooni tasu määramisel.²³⁸ Õigussüsteemides, kus halduril on lubatud võlausaldajatega tasu osas kokku leppida, on õigusaktiga kehtestatud tasu piirmäärad vajalikud võimalike vaidluste vähendamiseks halduri ja võlausaldajate vahel, samuti võib piirmäärade puudumisel haldur soodsa tasukokkuleppe ootuses kergemini muutuda sõltuvaks võlausaldajatest, eelkõige suurvõlausaldajatest. Reeglid peavad välistama nii ebamõistlikult suure kui ka väikese tasu määramise. Eestis nagu ka Saksamaal, Soomes jt. riikides lähtutakse tasu määrade kehtestamisel eelkõige pankrotivara suurusest, kuid arvestamisele tulevad ka teised kriteeriumid. PankrS § 65 alusel on justiitsminister 18.12.2003.a. määrusega²³⁹ kehtestanud halduri tasude piirmäärad, mis võrreldes 1997.a. justiitsministri määrusega kehtestatud tasude määramise korraga²⁴⁰ tunduvalt piirab kohtu diskretsiooni tasu määramisel. 1997.a. tasustamise kord sätestas kohustuslikuna ainult halduri tasu alampiiri 1000 krooni, tasu ülemmäära nimetatud õigusakt ei kehtestanud, mistõttu esines juhtumeid, kui halduritasuks maksti liiga suur osa pankrotivarast.²⁴¹ Kehtiv tasu ja kulutuste arutamise kord kehtestab tasu alammäära ja ülemmäära. Pankrotihalduri tasu ei tohi igal juhul ületada kehtestatud ülemmäära. Viimane nõue on äärmiselt oluline haldurite tasustamise ühtlustamiseks ja takistab halduritele ebamõistlikult suure tasu määramist. Kehtiva regulatsiooni puudusena tuleb märkida, et kehtestatud ei ole halduritasu minimaalmäära nendeks juhtumiteks, kui halduri tegutsemise tulemusena pankrotivara üldse ei suurene, samas menetluskulude katteks raha piisab. Autor leiab, et kuigi põhimõtteliselt tuleb tunnistada halduri õigust saada tasu tema tegutsemise tulemusena pankrotivarasse toimunud laekumiste arvelt, tuleb teatud juhtudel tunnustada halduri õigust saada mõistlikku tasu oma kohustuste täitmise eest ka siis, kui pankrotivara tema tegutsemise tulemusena ei suurene. Sõltumata pankrotivara suurenemisest, on haldur kohustatud menetluses läbi viima kohustuslikke toiminguid, mille eest ta väärrib tasu. Tasustamist väärrib halduri tegevus maksejõuetuse põhjuste väljaselgitamisel isegi siis, kui selle tulemusena pankrotivara ei suurenenud. Sellisteks juhtumiteks on ka need pankrotimenetlused, kus kohus ei lõpetanud

²³⁸ Orderly & Effective Insolvency Procedures.

²³⁹ Pankrotihalduri ja ajutise pankrotihalduri tasude piirmäärad ja hüvitamisele kuuluvate kulutuste arvestamise kord. Justiitsministri 18.12.2003 määrus nr 71. - RTL, 24.12.2003, 131, 2107 (edaspidi Tasu ja kulutuste arvestamise kord).

²⁴⁰ Pankrotihalduri tasu piirmäärade arvestamise kord. Justiitsministri 08.10.1997 määrus nr 43. - RTL 31.10.1997, 161/162, 891.

²⁴¹ Tallinna Linnakohtu tsiviilasjas nr 2-5843/95 maksti halduritasuks 25 765 krooni, kusjuures halduri tegevuse läbi suurenes pankrotivara üksnes 7100 krooni võrra; Tallinna Linnakohtu tsiviilasjas nr 2/4/228-7959/02 maksti halduritasuks 204 656.30 krooni, mis moodustas võlgnikul olemasolevatest rahalistest vahenditest koos ajutise halduri tasuga ca 50%.

pankrotimenetlust PankrS § 29 lg.2 alusel seetõttu, et võlausaldaja või kolmas isik on tasunud menetluskulu ettemaksu PankrS § 30 lg.1 või 2 alusel.

Õiguskirjanduses on rõhutatud vajadust arvestada haldurile tasu määramisel ka asja iseloomu ja halduri tegevuse efektiivsust. Sellisel arvamusel on Corki Komitee.²⁴² B.Wessels peab reegelmääraast suurema tasu määramisel oluliseks halduri staaži ja kogemusi, menetluse ja halduri töö sotsiaalset ja majanduslikku tähtsust, kohustuste või võlausaldajate hulka.²⁴³ On arvamusi, et halduri tasu suurus võiks sõltuda ka võlgniku töötajate arvust ja asjaolust, kas haldur koostas aruanded ise või kasutas abilist- eksperti.²⁴⁴ Nimetatud arvamustega tuleb nõustuda. Eestis kehtiv tasu ja kulutuste arvutamise kord näebki ette nii tasu alammäära kui ka ülemmäära. Alammääraast suurema tasu määramine peab olema põhjendatud. Autori arvamuse kohaselt on tasu maksmisel nendes piirides võimalik arvestada kõiki eelnimetatud kriteeriume, et määrata haldurile õiglane tasu.

On selge, et halduri tasustamisel on oluline osata halduri tööd adekvaatselt hinnata. Selge ülevaate puudumisel halduri tegevusest on kohtul keeruline tasu määrata. Ferrise komitee jõudis järeldusele, et haldurile tasu määramiseks peab kohtul olema piisavalt informatsiooni ja sel eesmärgil on vajalik kohustada haldurit pidama iga menetluse kohta tegevuspäevikut, mis kuulub kohustuslikus korras kohtule esitamisele tasu määramisel.²⁴⁵ Arvepidamise kehtestamisel ei saa pidada vajalikuks iga telefonikõne või kirja saatmise dokumenteerimist, vaid välja tuleks kujundada mõistlik süsteem. Kohtuasjas *Re Potter's Oils Ltd (1986)* asuski kohus seisukohale, et niikaua kui kohtul on puudulikud võimalused selgitamiseks välja haldurile tasu määramiseks vajalikke üksikasju, ei tohiks kohtunik haldurile tasu määrata.²⁴⁶

Kohtu vastutust tasu määramist kontrollida on rõhutanud Inglise kohtunik G.Lightman.²⁴⁷ Reguleerimata vabaduse andmist haldurite tasustamise küsimuses ei tunnusta ka USA ja Ühendkuningriigi kohtud.²⁴⁸ Kuigi Eestis määrab halduri kohus, ei ole Eestis senini välja kujunenud ühtset kohtupraktikat kohtu rolli osas haldurile tasu määrajana. Näiteks on apellatsioonikohus määranud haldurile tasu halduri poolt nõutud suuruses ca 33 % pankrotivarast leides, et kaalukate põhjusteta ei või kohus jätta arvestamata halduri, pankrotitoimkonna ja

²⁴² The Cork Report, p 208.

²⁴³ B. Wessels. *Op cit*, p 200.

²⁴⁴ E. A. Kolinitzenko. *Op cit, str* 18.

²⁴⁵ Report of Mr. Justice Ferris' Working Party.

²⁴⁶ *Ibid*.

²⁴⁷ G. Lightman. *Op cit*.

²⁴⁸ G. J. Walsh, B. S. Clarkson. *Op cit*, p 69.

võlgniku arvamust halduritasu suuruse kohta. Maakohus oli eelnevalt vähendanud pankrotihalduri poolt taotletavat tasu, mille olid heaks kiitnud nii pankrotitoimkond kui ka võlgnik.²⁴⁹ Autor leiab, et ringkonnakohus ei mõistnud kohtu järelevalvekohustust ja asjaolu, et Eesti õiguskorras ei ole halduri tasu suuruse kindlaksmääramine kunagi põhinenud halduri ja võlausaldajate vahelisel kokkuleppel. Asjaolu, et enne 01.01.2004.a. ei olnud kehtestatud haldurile makstava tasu ülempiiri, ei tähendanud kohtu õigust määrata haldurile tasu üle mõistliku määra pankrotivarast. Väärrib märkimist, et praktikas on pankrotitoimkond heaks kiitnud ebamõistlikult suuri halduritasusid just neil juhtudel, kui ka toimkonna liikmetele endile on tasu makstud.²⁵⁰

Seega tuleb tunnistada, et kuigi esineb ka eriarvamusi, on tänapäeval siiski tunnustatud põhimõte, et kohtu poolt määratav tasu peab alluma ka kohtulikule kontrollile. Autor leiab, et kui kohtu kohustus on määrata haldurile tasu, siis on kohus ka vastutav haldurile õiglase tasu määramise eest. Menetlusosaliste arvamuste ärakuulamiskohustus ei seo kohut nende arvamustega asja otsustamisel. Kindlasti ei piisa haldurile tasu määramisel üksnes võlausaldajate üldkoosoleku või toimkonna heakskiidust ja vastuväidete puudumisest, vaid kohtu kohustus on kontrollida taotletava tasu vastavust seadusele ja halduri tööpanusele. Haldurile tasu määramise kaudu teostab kohus järelevalvet pankrotimenetluse korra kohase toimumise üle, mistõttu kohus peab kinnitama ka kõik pankrotimenetluses pankrotihaldurile tehtavad väljamaksed, millisel seisukohal on ka Riigikohus.²⁵¹ Nii PankrS § 65 lg.1 kui ka 1992.a. pankrotiseaduse § 99 sätestatud kohtu pädevus määrata haldurile tasu, sisaldab ka kohtu õigust hinnata tasu määramise aluseks olevaid asjaolusid ja vajadusel ka taotletavat tasu vähendada.

Praktikas on tekitanud probleeme ka haldurile tasu määramise ja väljamaksmise aeg. Üldjuhul tekib halduril tasu saamise õigus pankrotimenetluse lõppemisel lõpparuande kinnitamisega (PankrS §65 lg.1), samuti pankrotimenetluse lõppemisel muudel alustel (PankrS §65 lg.6). Haldurile võib määrata täiendava tasu pärast pankrotimenetluse lõppemist, kui pankrotivarasse laekub või arvatakse täiendavalt raha (PankrS §65 lg.4). Kuigi seadus ei reguleeri eraldi haldurile

²⁴⁹ Harju Maakohtu otsus tsiviilasjas nr 2/1-1095/00 ja Tallinna Ringkonnakohtu 08.09.2003 määrus tsiviilasjas nr 2-2/1105/03. Viidatud kohtuasjas oli pankrotivara suuruseks ca 500 000 krooni. Vastavalt 01.01.2004 kehtima hakanud tasude ja kulutuste arvutamise korrale on pankrotivarast 500 000 krooni pankrotihalduri tasu maksimaalne ülemmäär 95 500 krooni.

²⁵⁰ Tallinna Linnakohtu tsiviilasi nr 2/4/228-7959/02 AS Esco-Holding pankrotimenetlus.

²⁵¹ Riigikohtu tsiviilkolleegiumi 05.11.2002 otsus AS Tallinna Meretehas hagi Kauri Rattuse vastu 352 439 krooni väljamõistmiseks, nr 3-2-1-128-02. – RT III, 27.11.2002, 31, 340. Vt ka Tartu Ringkonnakohtu 27.03.2001 määrus KPÜ Tartu Piim (pankrotis) pankrotimenetluses, tsiviilasi nr 2-2-198/2001. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.tarturk.just.ee/2001/tm/t/198.HTM>.

tasu määramist menetluse lõppemisel raugemisega, pankroti aluse äralangemisega ja võlausaldajate nõusolekul (PankrS § 158-160), on ka neil juhtudel halduri õigus tasule PankrS § 65 lg.1 kui üldnormi alusel tagatud. Kuigi üldreeglina tuleb tunnustada halduri õigust saada tasu pankrotimenetluse lõppemisel, võib kohus määrata halduri taotlusel ja pankrotitoimkonna nõusolekul haldurile esialgse tasu, mis kuulub tasaarvestamisele pankrotimenetluse lõppemisel haldurile määratud tasuga (PankrS § 65 lg.3). Saksamaal peab kohus ettemaksuks nõusoleku andma siis, kui menetlus võib kesta kauem kui kuus kuud.²⁵² Rootsis annab haldurile esialgse tasu määramise kohta arvamuse ka riiklik järelevalveorgan (Rootsi pankrotiseadus 14.12). Vene pankrotiseadus näebki ette haldurile kuutasu määramist.

Tagamaks menetluse kiire läbiviimine peaks halduri tasustamisel kehtima nn. tulemustasu põhimõte, mis üldjuhul tähendab tasu saamist menetluse lõppemisel. Esialgse tasu määramine ei tohiks kujuneda reegliks, sest see võib autori hinnangul vähendada halduri huvitatust pankrotimenetluse kiireks lõpetamiseks. Välistada tuleks esialgse tasu määramine motiveerimata taotluse alusel olukorras, kus haldur ei ole esitanud kohtule ka prognoose pankrotivara suuruse osas.²⁵³ Autor on seisukohal, et esialgse tasu määramine on õigustatud keskmisest keerukamas menetluses piisava vara olemasolul menetluskuludeks. Sealjuures peab kohus arvestama kahe asjaoluga: halduri esialgne tasu tuleb tasaarvestada pankrotimenetluse lõppemisel haldurile määratud tasuga (PankrS § 65 lg.3) ja lõpparuande kinnitamisel²⁵⁴ on kohtul kohustus arvata halduri tasust maha kulutused, mis ei olnud vajalikud (PankrS § 65 lg.8). Esialgse tasu määramine kuutasuna maksmise lõpptähtaega määramata võib kaasa tuua olukorra, kus pideva järelevalve puudumisel on haldurile esialgse tasuna välja makstud rohkem, kui on tasu ülemmäär. Esialgne tasu võib muuta ka keeruliseks realiseerida PankrS § 65 lg.8 kohtule antud õigust teha halduri tasust mahaarvamisi neil juhtudel, kui haldur on teinud põhjendamatuid kulutusi.²⁵⁵ Tallinna Ringkonnakohtus on seisukohal, et ka haldurile, kes on vabastatud pankrotihalduri kohustustest omal soovil, võib tasu maksta alles lõpparuande kinnitamisel.²⁵⁶ Selline kohtu seisukoht on kooskõlas halduri tasustamise põhimõtetega. Autor leiab, et haldurite tasustamise

²⁵² Pankrotihalduri tasustamise kord. Kinnitatud Saksamaa Liitvabariigi justiitsministeeriumi määrusega 19.08.1998, § 9. Saksamaal on haldurile makstav tasu mõeldud katma ka tema tegevuse tavakulusid, mistõttu on esialgse tasu maksmine Saksamaal rohkem põhjendatud kui Eestis.

²⁵³ Vt Tartu Maakohtu tsiviilasi nr 2-1192/03.

²⁵⁴ Autori arvamuse kohaselt on kohtul ka muudel pankrotimenetluse lõpetamise juhtudel haldurile tasu määramisel õigus tuvastada halduri poolt tehtud kulutuste põhjendamatust ning selliseid kulutusi tasaarvestada haldurile määratava tasuga.

²⁵⁵ Lahenduseks võib olla üksnes hagi esitamine halduri vastu ja halduri vabastamine, mis kindlasti pikendab menetlust ja suurendab lõppkokkuvõttes menetluskulusid.

²⁵⁶ Tallinna Ringkonnakohtu määrus 15.09.2004.a. nr. 2-2/1377/04

osas on vaja ühtlustada kohtupraktikat ja rohkem arvestada halduri tasustamise üldise põhimõttega ja loobuda üldjuhul esialgse tasu määramisest. Põhjuseks asjaolu, et üksnes pankrotimenetluse lõpetamisel on võimalik õiglaselt hinnata halduri tegelikku panust menetluse läbiviimisel, mis on tasu määramise aluseks.

Taunida tuleks ka halduri majandusliku sõltumatuse nõudega vastuolus olevat praktikat, mille kohaselt võlausaldajad või võlgnik ise finantseerivad kohtuväliselt halduri tegevust.²⁵⁷ M. Seppik on nimetatud praktikat kritiseerinud juba 1994.a. kui seaduse mõttega (käesoleval ajal PankrS § 65 lg.1) vastuolus olevat.²⁵⁸ Vaidluste vältimiseks tuleks Eestis analoogselt Ühendkuningriigiga otsesõnu keelata halduril ilma kohtu loata tasu vastuvõtmine.²⁵⁹ Halduritasu ja tegevuskulude tasumist otse võlausaldajalt haldurile ilma kohtu määramiseta on ka Riigikohus pidanud halduri sõltumatust ohustavaks.²⁶⁰ Kohtulik järelevalve peab tagama sellistest juhtumitest hoidumise ja vajaduse korral tuleb kohtul kaaluda halduri vabastamist.

Autor peab ohuallikaks halduri sõltumatusele ka *ajutise halduri* tasustamisega seonduvat probleemistikku menetlustes, mis on algatatud võlgniku avalduse alusel ja olukorras, kus võlgnikul ei piisa vahendeid isegi mitte menetluskulude katteks. On esinenud menetlusi, kus haldur jääbki sellisel juhul tasuta või peab tasudes ise menetlusega seotud hädavajalikke kulutusi ka menetlusele nn. peale maksuma.²⁶¹ Kohtu valikuvõimalused halduri nimetamisel on sel juhul minimaalsed. Võlgniku poolt väljapakutud halduri nimetamisel ei saa kohus olla kindel halduri sõltumatuses.

Järgnevalt käsitlemegi probleeme seoses ajutise halduri töö tasustamisega. Arvestades ajutise halduri töö sisu ja eesmärki, tuleb siin lähtuda halduriga võrreldes erinevatest tasustamise põhimõtetest. Kuigi 1992.a. pankrotiseadus ajutise halduri tasumäärasid ei kehtestanud, on kohtupraktikas kogu aeg ajutise halduri tasustamisel lähtutud tunnitasu, arvestades nii Eesti Pankrotihaldurite Koja poolt soovitatud tunnitasu määra²⁶² kui ka konkreetse töö keerukust ja halduri oskusi ning edukust.²⁶³ Esmakordselt kehtestati Eestis ajutise halduri tasumäärad justiitsministri 18.12.2003.a. määrusega nr. 71. Määruse kohaselt tuleb tasu arvutamise aluseks

²⁵⁷ Tartu Maakohtu tsiviilasi nr 2-3/2000; Võru Maakohtu tsiviilasi nr 2-180/2003 OÜ Mayersons pankrotimenetlus; Võru Maakohtu tsiviilasi nr 2-58/2003 OÜ Võru Carmel pankrotimenetlus.

²⁵⁸ M. Seppik. *Op cit*, lk 18-19.

²⁵⁹ I. F. Fletcher (1978), p143. Karistuseks sellise keelu rikkumise eest võib olla ka võlausaldajate poolt määratud halduritasu tühistamine kohtu poolt.

²⁶⁰ Riigikohtu tsiviilkolleegiumi otsus 05.11.2002 nr 3-2-1-128-02.

²⁶¹ V. Rozental (11.02.2004).

²⁶² T. Mitt. Koja katus peab juba vett. – *Juridica*, 1994, nr 1, lk 28. 300 krooni tunnis oli aastatel 1993-1995 väga kõrge tasu.

²⁶³ M. Seppik. *Op cit*, lk 18-19.

võtta ülesannete täitmisele kuluv aeg, kusjuures ajutine pankrotihaldur peab esitama kohtule tööaja arvestuse andmed.²⁶⁴

Ajutise halduri tasustamine ja ka muude menetluskulude hüvitamine on Eestis olnud probleemiks menetlustes, kus võlgnikul endal selleks vajalikud vahendid puuduvad. Osaliselt on probleemi lahendanud 1997.a. pankrotiseadusega kohtule antud õigus nõuda pankrotiavalduse esitanud võlausaldajalt menetluskulu ettemaksu kohtu deposiitarvele. Deposiiti nõutava summa suuruse määrab kohus.²⁶⁵ Kohtupraktika ettemaksuna nõutava rahasumma suuruse osas on erinev, samas ei ole erinevused tingitud mitte niivõrd menetluse keerukusest, vaid eelkõige kohtupiirkonnast.²⁶⁶ Autori arvates peab kohus ettemaksu suuruse määramisel saavutama tasakaalu ajutise halduri õiguse, saada mõistlikku tasu tehtud töö eest ja võlausaldaja kohustuse, finantseerida vajadusel pankrotimenetlust, vahel. Kohtud on ettemaksu määramisel õigesti rõhutanud, et “kohus ei saa sundida ajutist haldurit tööd tegema, tasu saamata.”²⁶⁷ ning oma ülesannete täitmiseks oma enda vara arvelt kulutusi tegema.²⁶⁸ Samas ei tohiks kohtu poolt nõutava ettemaksu liigne suurus saada takistuseks pankrotimenetluse algatamisele.²⁶⁹ Praktika ühtlustamiseks oleks ka Eestis vajalik õigusaktiga kehtestada võlausaldajalt ettemaksuna nõutava rahasumma miinimum- ja maksimummäärad.

Menetluse rahastamise probleem on jäänud õigusnormi tasandil lahendamata neis menetlustes, kus pankrotiavalduse esitanud võlgnikul endal menetluskulude katteks rahalised vahendid puuduvad. Pankrotiavalduse õigeaegne esitamine võlgniku nimel on juriidilisest isikust võlgniku juhtorgani liikmele seadusega (TSÜS § 36; ÄS § 180 lg.5`ja § 306 lg.3`) avalikes huvides pandud

²⁶⁴ Ajutise halduri tunnitasu ülemmääraks on kehtestatud 800 krooni ja tasu suurus ühes menetluses ei tohi olla väiksem kui üks Vabariigi Valitsuse poolt kehtestatud kuupalga alammäär.

²⁶⁵ Tallinna Ringkonnakohtu 2003-2004 praktika analüüs näitas, et kõige suurem arv erikaebusi pankrotimenetluses oligi esitatud seoses kohtu poolt pankrotimenetluse algatamise eelselt nõutud menetluskulu ettemaksuga. Vt Tallinna Ringkonnakohtu määrus 09.03.2004 nr 2-2/489/04; Tallinna Ringkonnakohtu määrus nr 2-2/183/2004; Tallinna Ringkonnakohtu määrus 28.04.2004 nr 2-2/785/04; Tallinna Ringkonnakohtu määrused 14.04.2004 nr 2-2/713/04 ja nr 2-2/645/04; Tallinna Ringkonnakohtu määrus 18.11.2003 nr 2-2/1621/03.

²⁶⁶ Nii ei ulatu Lõuna-Eesti kohtutes nõutava ettemaksu ja välja makstava ajutise halduri tasu suurus tavaliselt üle 8000-10 000 krooni, samas kui Põhja-Eesti kohtutes on tavapärase määrata ettemaksu suuruseks 15 000-20 000 krooni. Vt nt Tartu Maakohtu määrus 18.10.2004 nr 2-943/2004; Põlva Maakohtu määrus 01.04.2004 nr 2-060/2004; Võru Maakohtu kohtuotsus 17.12.2003 nr 2-68/2003; Viljandi Maakohtu määrus 09.08.2004 nr 2-273/04; Viljandi Maakohtu määrus 11.11.2003 nr 2-408-03; Lääne-Viru Maakohtu otsus 11.11.2002 nr 2-569/02; Lääne-Viru Maakohtu määrus 01.10.2002 nr 2-292-02; Tallinna Ringkonnakohtu määrused 09.03.2004 nr 2-2/489/04, 28.04.2004 nr 2-2/785/04, 18.11.2003 nr 2-2/1621/03, 13.10.2003 nr 2-2/1462/03), 30.05.2003 nr 2-2/911/03.

²⁶⁷ Tallinna Ringkonnakohtu määrus 16.10.2003 nr 2-2/1427/03.

²⁶⁸ Tallinna Ringkonnakohtu määrus 14.04.2004 nr 2-2/713/04.

²⁶⁹ Taanis on keskmine summa, mis võlausaldajal tuleb tagada, umbes 30 000 Taani krooni. Vt H. Vanheel, G. Van Lerberghe, P. Van de Putten. *Op cit*, p 57. Andmed seisuga 01.04.2002.

Leedus ei tohi kohtu poolt nõutav summa ületada 10 000 LTL-i. ja see kuulub tasumisele vajadusel pärast pankroti väljakuulutamist kohtu poolt. Vt Leedu pankrotiseaduse § 10 lg 10.

kohustus, mille täitmata jätmisele võib järgneda ka kriminaalvastutus (KarS § 380) Sellise kohustuse täitmist ei saa sõltuvusse seada vahendite olemasolust menetluskulude katteks. Samas ei peaks kohus olema see institutsioon, kellel lasub kohustus otsida menetluse läbiviimiseks ressursse, kuna see halvab kohtu tegevust.²⁷⁰ Tasuta töötamise nõue ohustab ka halduri majanduslikku sõltumatust. Autor leiab, et võlgnikule seadusega pandud kohustuse täitmine (esitada pankrotiavaldus) peab olema tagatud ka menetluskulude katmisega avalikest fondidest.²⁷¹ Näiteks Saksamaal²⁷², Lätis, Anglo-Ameerika riikides²⁷³ katabki riik ajutise halduri kui eksperdi määramisega seotud kulutused.

On selge, et menetluse ühe eesmärgi - tuvastada maksejõuetuse põhjused ja võtta vajadusel vastutusele maksejõuetuse põhjustanud isikud - saavutamine on võimalik üksnes võlgniku tegevuse põhjaliku uurimise kaudu sõltumatu halduri poolt. Ühiskond ei saa nimetatud eesmärkide täitmiseks loota üksnes võlgniku enda ja võlausaldajate rahalistele vahenditele, vaid menetlust tuleb vajadusel finantseerida ka avalikest vahenditest. Eestis valitsev praktika, kus ajutise halduri kohustusi võlgniku avalduse alusel algatatud menetlustes tuleb täita teatud juhtudel kohtumäärusest nähtuvalt tasuta või õiglast tasu saamata²⁷⁴, on vastuolus ka põhiseaduse §-ga 11, sest tegemist on PankrS § 23 lg.1 sätestatud õiguse ebaseadusliku piiramisega. Kehtiva õiguse raames on kohtule ainuvõimalikuks viisiks probleemi lahendamisel kohaldada seaduse analoogiat ja mõista ajutise halduri tasu ja kulutused välja riigi arvelt analoogselt eksperdiga TSMS § 55 lg.1 alusel, sest haldur on täitnud oma kohustusi kohtu määramisel.²⁷⁵ Samas peaks seadus andma kohtule õiguse välja mõista riigi arvel tehtud menetluskulud füüsilistelt isikutelt (juhtorgani liikmetelt), kes on oma kohustusi rikkudes jätnud pankrotiavalduse õigeaegselt esitamata ja oma käitumisega põhjustanud võlgniku varatuse sellisel määral.

Autor leiab, et kohtu tegevus ajutise halduri ja halduri tasude määramisel on osa kohtulikust järelevalvest, sest halduritasu menetluskuluna mõjutab otseselt võlausaldajatele tehtavaid väljamakseid. Kohtu järelevalve halduri tasu ja kulutuste üle peab tagama menetluskulude proportsionaalsuse ja hoidma ära raiskamise. Tagamaks kõigis menetlustes objektiivse uurimise võlgniku majandusliku olukorra ja pankrotistumise põhjuste kohta, peab õigusnormi tasemel

²⁷⁰ V. V. Vitrianski (1998-1999), 413-414.

²⁷¹ The Cork Report, p 160.

²⁷² Pankrotihalduri tasustamise kord, § 11 lg.2

²⁷³ Anglo-Ameerika riikides ja ka Lätis tegutseb haldurina varatutes menetlustes nn.riiklik haldur.

²⁷⁴ Lääne-Viru Maakohtu määrused 16.06.2004 nr 2-514/04, 03.06.2004 nr 2-499/2004, 22.06.2004 nr 2-498/04, 20.04.2004 nr 2-291-04, Tallinna Linnakohtu määrus 15.04.2003 nr. 2/30-1596/03

²⁷⁵ Sellel alusel on ajutise halduri tasustamise küsimus võlgnikul vara puudumisel lahendatud Tartu Maakohtu määrustega 02.07.2004 tsiviilasjas nr 2-666/04 ja 07.07.2004 tsiviilasjas nr 2-552/04.

olema lahendatud ka menetluskulude hüvitamine võlgniku avalduse alusel algatatud pankrotimenetlustes.

3.3.3 Kohtu järelevalve halduri tegevuse peale esitatud kaebuste lahendamise kaudu

Menetlusosaliste kaebeõigusel on oluline osa halduri tegevuse seaduslikkuse tagamisel. Hetkel Eestis kehtiva pankrotiseaduse kohaselt võivad halduri tegevuse peale võlgnik ja võlausaldaja kaevata kõigile järelevalveorganitele (PankrS § 67).²⁷⁶ Pankrotiseadus ei välista ka võimalust esitada kaebus halduri tegevuse peale kõikidele järelevalveorganitele samaaegselt, kusjuures seadus ei anna lahendust olukorraks, kui erinevad järelevalveorganid lahendavad kaebuse erinevalt.²⁷⁷ Autor leiab, et hetkel kehtiv PankrS § 67 sätestatud kaebeõiguse regulatsioon koosmõjus §-ga 84 ei võimalda kohtul hoiduda kaebuse läbivaatamisest kõrvale ja tagastada kaebus soovitusel esitada see mõnele teisele järelevalveorganile.

Kehtivat § 67 redaktsiooni on kavas muuta, sätestades halduri tegevuse peale kaebuse esitamisel astmelise korra. Eeskujuks on siinjuures Läti pankrotiseaduse § 61. Eelnõu kohaselt vaatab halduri peale esitatud kaebuse läbi kõigepealt haldur ise. Kui haldur jätab kahe nädala jooksul kaebuse läbi vaatamata või on jätnud kaebuse rahuldamata, siis on kaebajal õigus pöörduda kaebusega halduri tegevuse peale pankrotitoimkonna poole. Kui ka pankrotitoimkond ühe kuu jooksul ei rahulda kaebust kaebajat rahuldaval viisil, siis alles tekiks kaebajal õigus pöörduda omal valikul kas kohtu või justiitsministeeriumi poole. Samuti annab eelnõu üldkoosolekule võimaluse esitada kaebus halduri tegevuse peale kas kohtule või justiitsministeeriumile juhul, kui haldur jättis ise samasisulisele kaebusele vastamata või kaebuse rahuldamata.²⁷⁸

Eelnõu seletuskirjast nähtub eelnõu algataja - justiitsministeeriumi soov korrastada kaebuste menetlemist halduri tegevuse peale. Probleemiks peetakse juhtumeid, kus nii Justiitsministeeriumile kui kohtutele laekuvad kaebused, mille sisu eeldaks eelkõige kas suhtlemist halduri ja võlgniku/võlausaldaja vahel või küsimuse lahendamist toimkonnas.²⁷⁹ Seega on justiitsministeerium seaduseelnõu koostajana taganenud nendelt positsioonidelt, millel ta asus 2002.a. kui riikliku järelevalve kehtestamise ainukeseks põhjuseks oli soov anda ministeeriumile

²⁷⁶ Võrdluseks: 1992.a. pankrotiseadus § 34 võimaldas halduri tegevuse peale kaevata kõigepealt võlausaldajate üldkoosolekule ja võlausaldajate üldkoosoleku otsuse peale, millega kaebus rahuldamata jäeti, kohtule.

²⁷⁷ Ka 2003.a. pankrotiseaduse eelnõu seletuskiri ei käsitle menetlusosaliste individuaalset kaebeõigust § 67 kontekstis.

²⁷⁸ Halduskohtumenetluse seadustiku ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu.

²⁷⁹ Halduskohtumenetluse seadustiku ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskiri. 14.03.2005. Arvutivõrgus. Kättesaadav: http://eoigus.just.ee/?act=dok&subact=1&DOK_W=84754, 02.04.2005.

õigus kaebuste menetlemiseks halduri tegevuse peale. Praktikast on autorile teada, et PankrS § 67 alusel esitatavaid kaebusi on tegelikult väga vähe. Nende väheste kaebuste lahendamise soovib ministerium anda halduri, võlausaldajate endi ja kohtu lahendada. Seega langeb ära isegi see ainuke eesmärk- valvata halduri tegevuse järele kaebuste alusel, mispärast justiitsministeriumile üldse riikliku järelevalve organi staatus anti.

Autor arvab, et kavandatav muudatus muudab kaebamise halduri tegevuse peale keeruliseks ja aeganõudvaks, mille tulemusena väheneb võlausaldajate kaitse pankrotimenetluses. Ei saa pidada loomulikuks olukorda, et halvematel juhtudel on võimalik halduri tegevuse peale kaevata kohtule alles kahe kuu möödudes kaebemenetluse algusest. Muudatusettepaneku tegemisel ei ole ka arvestatud eeskujumaa Läti pankrotiseaduse põhimõtet- kui kaebuse aluseks oleva küsimuse otsustamine on seadusest tulenevalt kohtu pädevuses (näiteks menetluskulud, halduri vabastamine, trahvimine jm.), siis võib kaebuse esitada koheselt kohtule (Läti pankrotiseaduse § 61 lg.4).

Muudatuste autorid ei ole arvestanud pankrotimenetluse organite väga erineva pädevusega Eestis ja Lätis. Kohtu järelevalvealane pädevus Lätis on piiratud, järelevalvet teostab eelkõige riiklik järelevalveorgan. Erinevalt Lätist peab Eestis kohus PankrS § 84 alusel nagunii teostama üldjärelevalvet, mille hulka kuulub ka kaebuste lahendamine. Just sel põhjusel ei olegi pankrotiseadustes alati üheselt sätestatud kaebeõigust kohtule, mis ei saa välistada kohtulikku kaebeõigust halduri tegevuse ja pankrotimenetluse läbiviimise seaduslikkuse peale. Ka 1997.a. pankrotiseadusest ei tulenenud üheselt üksikvõlausaldaja õigus kaevata kohtule halduri tegevuse peale, kuigi juba siis oli selline kaebeõigus autori arvamuse kohaselt tuletatav pankrotiseaduse süstemaatilise tõlgendamise kaudu.²⁸⁰ Samas Ühendkuningriigis, kus on väga laialdane järelevalve organisatsioon saab kohtu poolt määratud halduri tegevuse peale kaevata üksnes kohtule.²⁸¹

Probleeme võib tekkida nn. kolmanda isiku kaebeõigusega, mida pankrotiseadus ei reguleeri. Näiteks Vene pankrotiseaduse § 60 lg.4 kohaselt kuuluvad isikute kaebused, kellel seadusest tulenevalt ei ole kaebeõigust, tagastamisele läbivaatamatult. Ka Eesti õiguskirjanduses on avaldatud arvamust, et kolmas isik (kes ei ole ei võlgnik ega ka võlausaldaja) ei saa kaebust halduri tegevuse peale (erinevalt kaebusest kohtutäituri tegevuse peale) esitada seetõttu, et

²⁸⁰ 1997.a. pankrotiseaduse § 34 lg 1, 2 kohaselt võisid võlausaldajad ja võlgnik kaevata halduri tegevuse peale pankrotitoimkonnale ja võlausaldajate üldkoosolekule, ainult halduri vabastamisaotluse võis võlgnik esitada § 33 lg 2 alusel otse kohtule.

²⁸¹ Ühendkuningriigi maksejõuetusseadus § 303

kaebuse tulemusena ei saa halduri kui võlgniku seadusliku esindaja toimingut kehtetuks tunnistada.²⁸² Tuginedes Riigikohtu seisukohale²⁸³ autor leiab, et võlausaldajate hulka, kellel on õigus esitada kaebust halduri tegevuse peale, tuleb lugeda mitte üksnes pankrotivõlausaldajad PankrS § 8 lg.3 tähenduses, vaid ka isikud, kellel on tekkinud pankrotivõlgniku vastu nõudeõigus pankrotimenetluse ajal halduri tehtud tehingutest, halduri poolt täitmiseks võetud tehingutest, samuti võlgniku majandustegevuse jätkumisest (PankrS § 148 lg 1 p 1), samuti isikud, kes on andnud võlgnikule krediiti tema majandustegevuse jätkamise võimaldamiseks (PankrS § 186). Nimetatud isikute kaebeõigusest ilmajätmine piiraks ebaproportsionaalselt nende õigusi. Kompromissi tühistamise korral võidakse kompromissiga ette näha, et isikute nõuded, kes on andnud võlgnikule krediiti tema majandustegevuse jätkamiseks, rahuldatakse kompromissi tühistamisele järgnevas pankrotimenetluses enne ülejäänud pankrotivõlausaldajate nõudeid. PankrS § 146 kohaselt kuuluvad massikohustused täitmisele enne jaotiste alusel raha väljamaksmist. Kaebuse sisuks ei saa olla massikohustuse täitmise nõue, mida reguleerib PankrS § 149.

Õiguskirjanduses on võrreldud halduri ja täituri peale kaebamise korda.²⁸⁴ Kaebajate ringi määratlemisel tuleb arvestada halduri ja täituri peale esitatud kaebuste lahendamisel kehtivat erinevat menetluskorda. TMS § 77 lg.1 võimaldab kaevata kohtutäituri tegevuse peale üksnes kindla (lühikese) tähtaja jooksul. Kohus menetleb kaebusi täituri tegevuse peale eraldi tsiviilasjana hagita menetluse sätete alusel. Kaebajal tuleb esitada kohtule nõuetekohane avaldus ja tasuda riigilõiv. Pankrotiseadus ei näe ette järelevalveorganipoolset kaebuse menetlemise korda ja tähtaegu. Kaebusele esitatavate nõuete puudumine seaduses annab võimaluse järelduseks, et võlgniku ja võlausaldaja (kohtu)kaebeõigust halduri tegevuse peale on peetud niivõrd oluliseks instrumendiks individuaalse järelevalveõiguse realiseerimisel, et seadusandja ei ole soovinud seda piirata kaebuse sisu- ja vorminõuetega. Autor leiab, et selline piirideta kaebeõiguse regulatsioon välistab olemuslikult selle laienemise menetlusosalisteks mitteolevatele isikutele, mistõttu puudub võimalus PankrS § 67 laiendavaks tõlgenduseks. Kuna kohus peab aga ka omal algatusel võtma tarvitusele abinõud, et selgitada välja asjaolud, millel on pankrotimenetluse seisukohalt tähtsust ja korraldama selleks vajalike tõendite kogumise, siis ei

²⁸² M. Koolmeister. Tsiviiltäite- ja pankrotimenetlus. Kolmandate isikute õiguskaitsevahendid. – *Juridica*, 2003, nr 6, lk 416-425.

²⁸³ Riigikohtu tsiviilkolleegiumi 13.02.2001 määrus taotluses pankrotimenetluse lõpetamiseks raugemise tõttu, 3-2-1-23-01.- RT III 2001, 6, 73.

²⁸⁴ M. Koolmeister. *Op.cit.*

tohiks kohus ka PankrS § 67 loetlemata isikute kaebusi jätta põhjendamatult tähelepanuta ja peab vajadusel teostama järelevalvet *ex officio*.

Menetlusosalise kaebuse läbivaatamist reguleerivate normide puudumine võib autori arvates takistada menetlusosalisel oma individuaalset järelevalveõigust efektiivselt realiseerida. Reguleerimise puudumise tõttu võivad Eestis nii kohus kui ka teised järelevalveorganid ise määrata, millise tähtaja jooksul ja millisel viisil kaebust lahendada, mistõttu võib kaebuse lahendamine ületada mõistliku aja. Ka kavandatavates muudatustes ei ole kohtule ettenähtud menetlustähtaegu. Seda ei saa pidada põhjendatuks. Näiteks Venemaal on kaebuse lahendamise tähtjaks üks kuu (Vene pankrotiseadus § 60). Autor leiab, et kaebuse läbivaatamise tähtjajad tuleks seaduses määratleda, kuid kaebuse läbivaatamine avalikul istungil ei ole igakordselt küll vajalik. Kaebuse lahendamiseks on kohtul võimalus küsida haldurilt ja pankrotitoimkonnalt informatsiooni ja kontrollida dokumente istungit läbi viimata.

Kaebuse lahendamise tulemusena on kohtul võimalik vastu võtta väga erinevaid otsustusi. Kohus võib kohustada haldurit teatud tähtaja jooksul seadusega halduri kohustuste hulka kuuluva toimingu tegemiseks, kohaldada halduri suhtes sanktsioone jmt. Eesti kohtupraktikas on tõusetunud küsimus, kas kohus peaks kaebuse lahendama määrusega või piisab mõnel juhul kaebajale kirjaga vastamisest. Kui kehtiva TSMS § 211 lg.1 defineerib määrust kui kohtulahendit, millega asja sisuliselt ei otsustata, siis TSMS eelnõu²⁸⁵ § 464 lg.1 määratluse kohaselt on määrus kohtulahend, millega kohus lahendab menetlusosaliste menetluslikud taotlused ning juhib ja korraldab menetlust. TSMS eelnõu § 465 lg.3 kohaselt teeb kohus kõik määrused väljaspool kohtuistungit kirjalikult, kusjuures TSMS eelnõu § 466 lg.1 kohaselt peab määrusest igal juhul nähtuma, kelle kohta on määrus tehtud ja mis on määruse sisu. Autor leiab, et kuna kaebust kui menetluslikku taotlust lahendades kohus juhib ja korraldab pankrotimenetlust, siis tuleks kohtule esitatud kaebused alates uue tsiviilmenetluse seadustiku kehtima hakkamisest lahendada kindlasti kirjaliku määrusega. Kui kohus kaebust lahendades peab vajalikuks haldurit trahvida või vabastada, siis selline kohtu otsustus peab olema vormistatud ka edasikaebamiseks nõutavas vormis (TSMS eelnõu § 466 lg.2). Vastavast kohtumäärusest tuleb kindlasti teavitada ka kaebuse esitajat. Kuna kaebuse rahuldamata jätmise peale erikaebeõigus puudub, siis ei saa pidada suureks veaks ka kaebusele kirjaga vastamist. Oluline on, et kohus lahendab kaebuse mõistliku aja jooksul.

²⁸⁵ Tsiviilkohtumenetluse seadustiku eelnõu. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://web.riigikogu.ee/ems/saros-bin/mgetdoc?itemid=033370013&login=proov&password=&system=ems&server=ragne1,14.03.2004>.

Kokkuvõtvalt tuleb märkida, et ei võlausaldajad ega võlgnik ei ole eriti aktiivsed kaebajad, mistõttu pole alust kartustel, et kohtulikku kaebeõigust hakatakse kuritarvitama. Enne kui hakata muutma PankrS § 67 sätestatud kaebamise korda, tuleks analüüsida vastavat praktikat pikema aja jooksul. Kui Eestis peetakse vajalikuks järelevalvajate paljusust, siis peab andma ka kaebajale valida, millise järelevalveorgani poole ta soovib oma kaebusega pöörduda. Olukorda tasakaalustab asjaolu, et üksnes kohus võib oma kohustusi rikkunud halduri suhtes sanktsioone kohaldada. Kaebusi lahendades täidab kohus olulist osa oma järelevalvekohustusest. Kaebeõiguse piiramine paneb paratamatult kohtule suurema kohustuse teostada järelevalvet *ex officio*, mis ei saa olla eesmärk omaette. Kohtud peavad individuaalkaebustesse suhtuma tõsiselt juba seetõttu, et kaebuste kaudu võib kohtule laekuda olulist informatsiooni halduri tegevuse kohta.

3.3.4 Halduri trahvimine ja vabastamine

Järelevalvevolitusel ja sellega seotud vastutusel ei oleks reaalselt jõudu, kui need ei oleks seotud õigusega vajaduse korral haldurit vabastada või muul viisil karistada. Kohtul on õigus oma kohustusi rikkunud haldurit kas trahvida või haldur vabastada nii omal algatusel kui ka pankrotitoimkonna, võlgniku, justiitsministeeriumi taotlusel või võlausaldajate üldkoosoleku otsuse alusel.

Erinevalt 1997.a. pankrotiseadusest, mis sätestas täpselt,²⁸⁶ milliste rikkumiste toimepanemisel on kohtul õigus haldurit trahvida, PankrS § 69 sarnaselt InsO §-ga 58 vastavaid rikkumiskoosseise ei sätesta ja kohtul on õigus ise otsustada, milliste halduripoolsete rikkumiste korral on vajalik halduri trahvimine, seda tingimusel, et kohus on haldurile teinud eelnevalt trahvihoiatuse. Kohustuste raske rikkumise korral võib kohus haldurit trahvida eelnevalt hoiatamata (PankrS § 69 lg.2). Mõiste “halduri kohustuste raske rikkumine” peab sisustama kohtupraktika. Praktikas on kohus haldurit trahvinud eelkõige aruannete (sealhulgas jaotusettepaneku ja lõpparuande) mitteesitamise korral.²⁸⁷ Autor leiab, et trahvimisaluste ülitäpne sätestamine seadusega ei ole õigustatud ja piirab põhjendamatult kohtulikku järelevalveõigust. Haldurit kaitseb ebaõiglase trahvimise eest erikaebeõigus trahvimäärusele.

²⁸⁶ 1997.a. pankrotiseadus § 101 p.4 võimaldas kohtul haldurit trahvida üksnes järgmistel juhtudel: võlgniku vara nimekirja esitamata jätmise eest, juriidilise isiku lõpetamise otsuse esitamata jätmise eest, juriidilise isiku likvideerimata jätmise eest, pankrotivara kohta ettekande esitamata jätmise eest, jaotusettepaneku tähtaegselt esitamata jätmise eest, lõpparuande õigeaegse esitamata jätmise eest, seadusega ettenähtud aruannete esitamata jätmise eest pärast pankrotimenetluse lõppu.

²⁸⁷ Nt Tartu Maakohtu määrused 29.01.2003 tsiviilasjas nr 2-433/2001, 11.05.2000 tsiviilasjas nr 2-1411/95.

Tõusetuda võib küsimus kohtu õigusest trahvida juba ametist vabastatud haldurit näiteks dokumentide üleandmata jätmise eest. PankrS § 68 lg.1 ja 2 võimaldavad kohtul nõuda vabastamisele kuuluvalt haldurilt tegevusaruannet, samas ei reguleeri pankrotiseadus üldse võimalikke probleeme, mis seonduvad dokumentide üleandmisega vabastatud haldurilt uuele haldurile, kuigi selline vajadus esineb praktikas sageli. Juhul kui dokumendid jäävad vabastatud halduri poolt korrektselt üle andmata, võib see takistada uue halduri tegevust olulisel määral. Seetõttu tuleks jaatada ka kohtu õigust vajadusel trahvida ka vabastatud haldurit, kui ta on jätnud täitmata oma varasemast tegevusest tulenevad kohustused ja on rikkunud seoses sellega kohtu korraldusi. Vabastatud halduri trahvimist väljaandmiskohustuste rikkumise korral lubab näiteks InsO § 58 lg.3. Vabastatud halduri trahvimisõiguse eitamine muudab dokumentide väljaandmisnõude esitamise vabastatud halduri vastu keerulisemaks.

PankrS § -st 60 tulenevalt on halduri vabastamise alusteks: 1) halduri soov; 2) halduri poolt oma ülesannete täitmata jätmine või mittenouetekohane täitmine; 3) halduri poolt õiguse kaotamine haldurina tegutsemiseks. Esimese ja kolmanda vabastamise aluse esinemise korral on kohtul Eesti pankrotiseadusest tulenevalt ka kohustus haldur vabastada. Kui aga haldur on oma ülesanded jätnud täitmata või täitnud neid mittenouetekohaselt, põhineb äärmusliku järelevalvehendi kasutamine kohtu kaalutusõigusel. Kuna haldur on pankrotimenetlust vedav organ, siis on ka halduri väljavahetamine kohtule oluline ja ka keeruline protseduur, sõltumata vabastamise alusest.

Halduri poolt tegutsemisõiguse kaotamine vabastamise alusena tähendab eelkõige neid juhtumeid, mil haldurilt on tegutsemisõigus justiitsministri poolt PankrS § 71 lg.4 alusel ära võetud või esineb mõni PankrS § 57 lg.2 ja 3 loetletud asjaoludest. Autor leiab, et haldur kaotab haldurina tegutsemise õiguse konkreetsetes menetluses ka neil juhtudel, kui haldur ei vasta enam PankrS § 56 sätestatud nõuetele, on kaotanud kohtu ja võlausaldajate usalduse, teda ei saa pidada enam sõltumatuks, temast on saanud kohtu töötaja või kohtuniku lähikondne.

Eestis on halduril võimalik igal ajal ja ka ilma mõjuva põhjuseta, teatades oma vabastamise soovist 30 päeva ette, taotleda kohtult ametist vabastamist. Nii Saksamaal kui ka Ühendkuningriigis eitatakse halduri õigust taotleda enda vabastamist ilma mõjuva põhjuseta.²⁸⁸ InsO § -st 59 lg.2 tuleneb kohtu õigus põhjendamatu vabastamisaotlus tagasi lükata. Autor peab nimetatud seisukohta igati põhjendatuks. Avalik-õigusliku ameti kandjana ei tohiks haldur keelduda mõjuva põhjuseta vabatahtlikult endale võetud kohustuste täitmisest, mistõttu peaks

²⁸⁸ I.F.Fletcher (2002), p. 550, 624.

halduril olema õigus esitada vabastamisaotlus üksnes mõjuvate põhjuste olemasolul. Ka võib osutada 30 - päevane etteteatamistähtaeg liiga lühikeseks probleemide tõttu, mis kohtul tekivad uue halduri määramisega.

Halduri vabastamist võivad kohtult taotleda pankrotitoimkond, võlgnik, riiklik järelevalveorgan või võlausaldajate üldkoosolek vastava otsuse alusel. Kohus saab vabastada halduri ka enda algatusel. Üksikvõlausaldaja Eestis erinevalt näiteks Rootsist halduri vabastamist taotleda ei saa, samas on kohtupraktikas rõhutatud üksikvõlausaldaja kaebeõigust halduri tegevuse peale kohtule, mistõttu lasub kohtul ka üksikvõlausaldaja vabastamisaotluse saamisel kohustus kontrollida kaebuses nimetatud asjaolusid.²⁸⁹ Erialakirjanduses ei peeta õigeks vabastada haldur ainuüksi seetõttu, et halduri tegevus ei ole kõiges ideaalne, sest selline kohtu reageering võib julgustada võlausaldajaid liigselt kaebama.²⁹⁰ Halduri vabastamist peaks kohus kaaluma vaid halduri raskekaalulise eksimuse korral, kui ei piisa muudest järelevalvemeetmetest (näiteks trahvimisest), samas tuleks kohtul hoiduda ka liigse peenetundelisuse eest, mille tulemusena kohus ei uuri halduri eksimusi ja ei kasuta oma õigust nõuda haldurilt informatsiooni.²⁹¹ Enne järelevalvevahendi kohaldamist peab kohus välja selgitama halduri- poolse rikkumise asjaolud ja rikkumise raskuse. Kuigi seadus ei kohusta kohut haldurit enne vabastamist ära kuulama, peaks kohus seda üldjuhul otsustamise objektiivsuse huvides tegema. Erandiks oleks juhtumid, mil ära kuulamine venitaks liialt asja otsustamist või kui halduripoolne seaduserikkumine on veenvalt tõendatud. Kohtult saab seega halduri vabastamisel sõltumata vabastamise põhjusest eeldada kaalutletud kiirustamist. Iseenesest ei saa olla vaidlust, et olukorras, kus isik on kaotanud haldurina tegutsemise õiguse või jätnud oma kohustused täitmata, ei tohi tema vabastamisega asjatult viivitada.

Autor peab kohtule antud õigust vabastada haldur ka omal algatusel põhjendatuks. Vastasel korral muutuks kohtule pandud üldine järelevalvekohustus raskesti realiseeritavaks, sest kohtul peab olema halduri suhtes usaldus. Probleeme, mis võivad tekkida olukorras, kus pankrotikohtunik ise on samal ajal nii halduri vabastamise algatajaks kui ka vabastamise otsustajaks, peab aitama lahendada halduri õigus vaidlustada enda vabastamine

²⁸⁹ Tallinna Ringkonnakohtu 03.03.2004.a. määrus nr. 2-2/494/04

²⁹⁰ F. Tolmie (2003), p 213.

²⁹¹ G. Pape, W. Uhlenbruck. *Op cit*, S136

apellatsioonikohtus(PankrS § 68 lg.6),²⁹² millist halduri õigust on tunnustanud ka Euroopa Inimõiguste Kohus.²⁹³

Nagu juba märgitud, võib halduri vabastamine ja uue halduri nimetamine olla kohtule töömahukaks ülesandeks, kus kohus ei saa lubada endale ka asjatuid viivitusi. PankrS § 68 lg.1 tulenevalt peab haldur teatama oma vabastamise soovist kohtule 30 päeva ette, samas puudub seaduses tähtaeg oma kohustusi rikkunud või haldurina tegutsemise õiguse kaotanud isiku pankrotihalduri ametist vabastamiseks.²⁹⁴ PankrS §-de 57 ja 68 lg.2 koosmõjust tulenevalt peab kohus sellise halduri vabastama viivitamatult. Samas püstitab halduri väljavahetamise vajadus kohtu ette järgmised probleemid: 1) kohus peab välja valima uue halduri ja saama temalt nõusoleku; 2) lahendada tuleb küsimus rahaliste vahendite olemasolust uue halduri tasustamiseks ja edasisteks menetluskuludeks. Rahaliste vahendite olemasolu uue halduri tasustamiseks on probleemiks kujunemas seetõttu, et halduri vahetamise vajadus (sageli halduri enda soovil) tekib pärast pankrotimenetluse lõpetamist PankrS § 163 alusel, kui vara on võlausaldajate vahel jagatud ja haldurile on tasu määratud ning puuduvad rahalised vahendid uue halduri nimetamisega tekkivate menetluskulude katteks, samas on vaja täita menetlusega seotud kohustusi PankrS § 165 lg.4 alusel(hagide esitamine, pooleliolevad kohtuvaidlused).²⁹⁵ Ilmselt just seetõttu ei anna Saksa maksejõuetusseadus haldurile võimalust taotleda enda vabastamist ka ilma mõjuva põhjusega.

Pankrotiseadus ei anna ühest vastust ka küsimusele, mis hetkest lõpevad haldurina tegutsemise õiguse kaotanud isiku volitused pankrotihaldurina konkreetses pankrotimenetluses: kas haldurina tegutsemise õiguse kaotamise hetkest²⁹⁶ või vastavast kohtu määrusest, millega isik vabastatakse

²⁹² Kuni 01.01.2004 kehtinud pankrotiseaduse § 33 kohaselt ei saanud haldur oma vabastamise määruse peale esitada erikaebust, seda ei saanud teha ka teised pankrotimenetluse osalised.

²⁹³ European Court of Human Rights. Case of Werner v Poland. Application no 26760/95, 15.11.2001. Available: <http://hudoc.echr.coe.int/hudoc/ViewRoot.asp?Item=1920&Action=Html&X=601152438&Notice=0&Noticemode=&RelatedMode=1>, 11.04.2004.

²⁹⁴ M.Teljukina leiab, et seadusandja peab täpselt määratlema, millised on haldurilt litsentsi äravõtmise pankrotimenetluslikud tagajärjed (ka Vene 1998.a. pankrotiseadus ei reguleerinud seda küsimust). Vt M. V. Teljukina, (2002), str 200.

²⁹⁵ Kohtupraktikas on esinenud juhtum, kus pankrotihaldur esitas ise pärast lõpparuande kinnitamist kohtule taotluse enda vabastamiseks põhjusel, et ta oli kaotanud haldurina tegutsemise õiguse, kuna ta jäi kuni 01.01.2004 kehtinud pankrotiseadusega sätestatud korras atesteerimata. Maakohus otsustas jätta halduri vabastamata, kuna esinesid raskused menetluse lõpus uue halduri leidmisega. Apellatsioonikohus maakohtu põhjendustega ei nõustunud. Vt. Tartu Ringkonnakohtu 17.04.2003 määrus OÜ Salamiinia pankrotimenetluses, nr 2-2-191/2003. Arvutivõrgus. Kättesaadav <http://www.tarturk.just.ee/2003/tm/t/191.HTM>.; VT. ka Tartu Maakohtu tsiviilasi nr 2-433/2001 ja Tartu Maakohtu tsiviilasi nr. 2-348/1995.

²⁹⁶ Haldurina tegutsemisõiguse võib ära võtta justiitsminister PankrS § 71 lg.4 alusel, samuti kaotab haldur tegutsemisõiguse kui esineb mõni PankrS § 57 lg.2 nimetatud asjaolu. Keeld tegutseda haldurina võib tuleneda ka muust seaduses sätestatud alusest.

pankrotimenetluses halduri kohustustest. Riigikohus on korduvalt leidnud, et pankrotihaldur omandab seadusest tulenevad õigused ja kohustused kohtu poolt nimetamisega (ja mitte võlausaldajate üldkoosoleku poolt kinnitamisega),²⁹⁷ mis lubab teha järelduse, et halduri volitused konkreetsetes menetluses lõppevad samuti kohtu poolt halduri vabastamisega.

Pankrotimenetluse olemusest tulenevalt ei tohiks pankrotimenetlus jääda hetkekski ilma menetlust haldavast põhiorganist. Haldurina tegutsemise õiguse kaotanud isik peab aga ise kohtule viivitamatult teatama haldurina tegutsemise õiguse kaotusest, misjärel kohus saab võimalikult kiiresti ta vabastada koos uue halduri nimetamisega. Autor leiab, et Eesti kehtivas õiguses ei ole piisavalt reguleeritud küsimused, mis seonduvad halduri vabastamisega ja uue halduri nimetamisega kohtu poolt. Küsitav on halduri õigus taotleda enda vabastamist ilma mõjuva põhjusega. Ka halduri kohustus informeerida kohut viivitamatult kõigist asjaoludest, mis võivad takistada halduril oma tegevuse jätkamist peaks tulenema juba seadusest ja selles osas tuleks pankrotiseadust täiendada.²⁹⁸

3.4 Kohtulik järelevalve võlausaldajate organite tegevuse üle

Kohtuliku järelevalve objektiks on ka võlausaldajate üldkoosoleku ja pankrotitoimkonna tegevuse seaduslikkus. Samas peab kohus järelevalve teostamisel arvestama võlausaldajate organitele seadusega antud iseseisva pädevusega. Võlausaldajate organite üle järelevalve teostamisel saab kohus järelevalvevahenditest kasutada seadusega ettenähtud juhtudel preventiivset kontrolli, aga ka sanktsioone oma kohustusi süüliselt rikkunud pankrotitoimkonna liikmete suhtes. Kindlasti tuleb tunnustada kohtu õigust saada võlausaldajate organitelt, eelkõige pankrotitoimkonnalt informatsiooni nende tegevuse kohta, mis on eelduseks järelevalve teostamisel. Praktikas on esinenud juhtumeid, kus toimkond ei ole aru saanud kohtu õigusest kontrollida ka toimkonna tegevust ja saada toimkonnalt informatsiooni.²⁹⁹

Kohtulik kontroll võlausaldajate üldkoosoleku tegevuse üle toimub põhiliselt juhtudel, kui huvitatud isik vaidlustab üldkoosoleku otsuse seadusega ettenähtud korras (PankrS § 83). Seadusega ettenähtud juhtudel saab järelevalve toimuda ka üldkoosoleku otsuste kinnitamise

²⁹⁷ Riigikohtu tsiviilkolleegiumi 20.06.2002 määrus AS-i Eriõli (pankrotis) pankrotihalduri taotluses ärikeelu kohaldamiseks, nr 3-2-1-76-02. – RT III 2002, 21, 250; Riigikohtu tsiviilkolleegiumi 18.12.2001 otsus AS-i Naviplast (pankrotis) võlausaldaja kaebuses esimese üldkoosoleku otsuste kehtetuks tunnistamiseks, uue koosoleku aja ja koha määramiseks ning pankrotihalduri häälte määramiseks kohustamiseks, nr 3-2-1-159-01. – RT III 2002, 3, 26.

²⁹⁸ Praktikas on atesteerimata jäänud haldur jätnud kohtu sellest asjaolust teavitamata. Vt Tartu Maakohtu tsiviilasi nr 2-433/2001.

²⁹⁹ Harju Maakohtu tsiviilasi nr. 2/1-2379/01/02.

kaudu. Kohtu pädevuses on juriidilisest isikust võlgniku lõpetamise otsuse kinnitamine (PankrS § 130 lg.2) ja pankrotitoimkonna liikmete tasu maksmise otsuse kinnitamine (PankrS §77 p.8). Selles osas on kohtulikul järelevalvel preventiivne, abistav ja vastutust jagav funktsioon nendes küsimustes, mis on menetluse seisukohast kas üliolulised (juriidilisest isikust võlgniku lõpetamine) või põhjustavad kulusi, mis üldiste põhimõtete kohaselt on kohtuliku järelevalve objektiks (pankrotitoimkonna liikmete tasustamine). Oma majanduslike otsuste (vara müük, ettevõtte tervendamine) riski kannavad võlausaldajad ise ja kohus ei tohi neid sundida seda riski võtma. Kohtul puudub õigus jätta juriidilise isiku lõpetamise otsus kinnitamata põhjusel, et kohtu arvates on ettevõtte tervendamine võimalik. Samuti puudub kohtul võimalus ilma kaebuseta kontrollida võlausaldajate üldkoosoleku otsustusi vara müügi küsimustes, mis on PankrS § 77 p.5 kohaselt võlausaldajate üldkoosoleku pädevuses.

Kuna pankrotitoimkonna liikmete tasu kuulub kohtukulude hulka, mille kontroll on kohtu üks olulisemaid järelevalvealaseid kohustusi, siis on pankrotitoimkonna liikmete tasustamise küsimuse otsustamisel kohtulik otstarbekuse kontroll lubatud ja sellest ongi saanud üks praktika suuremaid vaidlusküsimusi. Olukord Eestis ei erine siin teistest riikidest. Ka USA-s on vähe kohtuasju, mis puudutavad toimkonna moodustamist ja kohustusi, küll on aga sadu kohtuasju, mis puudutavad toimkonna liikmete töö tasustamist.³⁰⁰ Toimkonnaliikmete tasustamine reguleeriti Eestis õigusakti tasandil alles 2000.a. seoses kolme krediitiasutuse pankrotimenetlusega. Kui kuni 01.01.2004.a. kehtis toimkonna liikmete tasustamisel piirang, mille kohaselt pankrotitoimkonna liikmetele makstava tasu kogusumma ei tohtinud ületada haldurile lõpparuande kinnitamisel määratavat tasu, siis PankrS § 76 lg.1 kohaselt peab pankrotitoimkonna liikmetele makstav tasu olema pankrotimenetluse erisusi arvestades mõistlik. Tasu piirmäärad on kehtestatud justiitsministri määrusega.³⁰¹ Kohus võib jätta toimkonna liikmetele tasu ka kinnitamata, kui koosolek ei ole tasu määramisel järginud seadust, sealhulgas ei ole määranud mõistlikku tasu (PankrS § 76 lg.3).

Eesti kohtupraktika annab tunnistust võlausaldajate heldekäelisusest toimkonna töö tasustamisel. On kujunemas tendents, et koos toimkonna valimisega määrab võlausaldajate üldkoosolek ka toimkonna liikmetele tasu kogu menetluse ajaks. Tihti on vastava ettepaneku tegijaks just suurvõlausaldaja esindaja, kellel endal on soov pankrotitoimkonna liikmena seda tasu saada hakata. Autor leiab, et võlausaldaja esmane huvi peaks olema oma nõude võimalikult suur

³⁰⁰ G. J. Walsh. *Op cit*, p 53.

³⁰¹ Pankrotitoimkonna liikme tasu piirmäärad. Justiitsministri 18.12.2003 määrus nr 70. - RTL, 24.12.2003, 131, 2106.

rahuldamine pankrotimenetluses ja seda huvi peaks aitama realiseerida esindatus pankrotitoimkonnas. Menetluse eesmärgi seisukohalt ei ole suured menetluskulud, sh. pankrotitoimkonna liikmete kõrge tasu selle eesmärgi teenistuses, mistõttu ei pruugi võlausaldajate esindajad toimkonna tasustamise küsimuses hääletada oma esindatavate parimates huvides. Kuigi keerukamates pankrotimenetlustes on asjatundjatest koosnev pankrotitoimkond, mis eeldab ka toimkonna liikmetele tasu maksmist, kindlasti vajalik, ei tohiks toimkonna liikmetele tasu maksmist pidada iseenesestmõistetavaks. Kokkuhoiu vajadust toimkonna tasustamisel on rõhutanud ka IMF.³⁰² Kohtuasjas *In re Rollins Motors Co* on USA kohus pidanud tööd toimkonnas tööõõmuks, mida tehakse tasuta enda ja oma kaasvõlausaldajate hüvanguks.³⁰³ P.Varul peab toimkonnaliikmete tasustamist põhjendatuks üksnes seetõttu, et pankrotitoimkonna liige ei esinda üksnes teda esitanud võlausaldajat, vaid pankrotitoimkond peab esindama kõigi võlausaldajate huve.³⁰⁴

Autor leiab, et toimkonnaliikmete tasustamise otsustamisega ei tohiks menetluse alguses kiirustada. Toimkonna liikmetele kuutasu kinnitamine kogu menetluse kestvuse ajaks võib kaasa aidata pankrotivara kulutamisele üksnes menetluskulude katteks.³⁰⁵ Üldjuhul selgub toimkonna liikmete tasustamise põhjendatus ikkagi menetluse lõpuks, kui on selgunud pankrotivara lõplik suurus ja on võimalik arvesse võtta ka toimkonna liikmete panust, sealhulgas ajakulu toimkonna liikme kohustuste täitmisel.³⁰⁶ Toimkonna liikme tasu ei tohiks ka kujuneda toimkonna töös osalevatele riigiametnikele oluliseks lississetuleku allikaks.³⁰⁷ On juhtumeid, kus just riigi esindaja enamushältega on otsustatud toimkonna liikmete tasustamine üldkoosolekul. Eestis kehtiva regulatsiooni puuduseks tuleb pidada ka asjaolu, et see ei võimalda tasustada toimkonnaliikmeid individuaalselt, arvestades igäühe panust, mis osas tuleks seadusandlust täiendada. Näiteks Läti pankrotiseaduse § 10 lg.4 võimaldab tasu maksta üksnes neile toimkonnaliikmetele, kes tegelikkuses halduri üle järelevalvet teostavad. Kohtute sisemise valmisoleku küsimus on kohtuliku järelevalve kaudu senist praktikat toimkonnaliikmete tasustamisel muuta.

³⁰² Orderly & Effective Insolvency Procedures.

³⁰³ G. J. Walsh. *Op cit*, p 70.

³⁰⁴ P. Varul (1999), lk 380.

³⁰⁵ Tallinna Linnakohtu tsiviilasi nr 2/4/228-7959/02, AS Esco Holding pankrotimenetlus.

³⁰⁶ Saksa pankrotiseaduse § 64, 65, 73 kohaselt on pankrotitoimkonna liikmel õigus saada oma töö eest tasu ja mõistlike kulude eest hüvitust, misjuures tuleb arvestada ajakulu ja tegevuse ulatust (just ajakulu on siin oluline- vt. ERA Pank). Läti pankrotiseaduse § 10 lg 4 kohaselt makstakse tasu üksnes neile mõnele toimkonnaliikmele, kes otseselt tegelevad halduri tegevuse järele valvamisega.

³⁰⁷ V. Rozental. Pankade pankrotitoimkonna liikmed teenivad hästi. – Äripäev, 2004, 13 mai.

PankrS § 76 lg.3 kohaldamisel tekib ka küsimus, kas kohtul on õigus kinnitada võlausaldajate üldkoosoleku otsus tasu määramise osas üksnes osaliselt. Menetluse ökonoomiat arvestades peaks kohtu sellist õigust jaatama tingimusel, et kohtulik otsustus ei koormaks pankrotivara suuremas ulatuses kui võlausaldajate endi poolt otsustatu. Kui eitada kohtu õigust muuta võlausaldajate üldkoosoleku otsust ja kinnitada tasu väiksemas määras, tekib vajadus uue võlausaldajate üldkoosoleku kokkukutsumiseks, mis oleks menetlusele ebamõistlikult koormav. Saksamaa eeskujul (InsO § 73 lg.2) võiks kaaluda toimkonnaliikmete tasustamise otsustamise andmist samaselt halduritasuga üksnes kohtu pädevusse, mis küll vähendaks võlausaldajate endi otsustusõigusi, kuid lõppkokkuvõtteks peaks aitama kaasa toimkonnaliikmete tasustamispraktika ühtlustamisele.

Alates 01.01.2004.a. on kohtul õigus oma kohustusi rikkunud pankrotitoimkonna liige vabastada nii võlausaldaja taotlusel kui enda algatusel (PankrS § 74 lg.5). Vastav kohtupraktika on ka juba tekkinud. Kohtumääruse kohaselt tingis pankrotitoimkonna liikmete vabastamise kohtu poolt asjaolu, et toimkonnaliikmete käitumine oli toonud kaasa võlausaldajate ebavõrdse kohtlemise, samuti oli toimkond PankrS § 54 ja 55 rikkudes määranud kindlaks ülesannete jaotuse haldurite vahel. Toimkonnaliikmete vabastamise kaasa toonud olukord tekkis seetõttu, et pankrotitoimkonnas oli esindatud üksnes suurim võlausaldaja, kellel endal tuli oma nõude tunnustamist taotleda hagimenetluse korras. Seetõttu püüdsid toimkonna liikmed takistada halduritel nimetatud ja muid hagiasju kohtus menetlemast, sest hagi rahuldamata jätmisel võis suurima võlausaldaja positsioon pankrotimenetluses muutuda.³⁰⁸

Kuna pankrotitoimkonna kohustuseks on valvata halduri tegevuse üle, siis tuleks ka pankrotitoimkonna liikme tegevusetust PankrS § 73 lg.1 sätestatud kohustuste täitmisel pidada piisavaks aluseks tema vabastamisele kohtu poolt. Samas peab kohtulik järelevalve olema ikkagi proportsioonis kogu menetluse toimumisega ja kindlasti pole asjakohane öelda, et „kohus valvab, kuidas võlausaldajad järelevalvet teostavad“.

Pankrotitoimkonna liikme vabastamiseks on alus ka neil juhtudel, kui pankrotitoimkonna liige eirab kohustust kaitsta menetluses kõigi võlausaldajate huve ja tegutseb üksnes ühe võlausaldaja või huvigrupi huvides. Mõistagi võivad tekkida probleemid konkreetsete rikkumiste tõendamisega. Kohtul peaks olema õigus valitud toimkonna liikme vabastamiseks, sõltumata liikmekohustuste täitmisest ka siis, kui isik ilmselgelt ei sobi liikmeks (võlgniku lähikondne, kriminaalkorras karistatud isik, pankrotivõlgnik). Toimkonnaliikme sobimatuse hindamise

³⁰⁸ Harju Maakohtu määrus 30.03.2005.a. nr. 2/1-2379/01/02

kriteeriumiks võiksid olla alused, mis kehtivad ärikeelu kohaldamiseks. Kehtiv pankrotiseadus seda hetkel ei võimalda.

Praktikas on probleemiks, et võlausaldajate organid otsustavad küsimusi, mis on kohtu pädevuses, eelkõige soovivad haldurid saada võlausaldajate üldkoosolekult soodsat otsust menetluskulude ja halduri tasu küsimuses. Autor leiab, et võlausaldajate üldkoosoleku otsused, mis ületavad pädevuse piire, ei saa olla haldurile ja kohtule siduvad ja alluvad kohtulikule kontrollile ka siis, kui võlausaldajate üldkoosoleku otsust ei ole vaidlustatud PankrS § 83 sätestatud korras. Vaatleme kohtu võimalikku toimimist hüpoteetilises olukorras, kus võlausaldajate üldkoosolek on teinud otsuse kohustada haldurit saatma kõigile võlausaldajatele postiga pankrotivara arvel kõik halduri poolt kohtule esitatud taotlused ja aruanded, kusjuures võlausaldajaid on üle 100. Haldur on jätnud võlausaldajate üldkoosoleku otsuse PankrS § 83 korras vaidlustamata ja võlausaldajad nõuavad haldurilt otsuse täitmist. Tuleb asuda seisukohale, et kui võlausaldajate üldkoosolek on teinud otsuse oma pädevuse piire ületades, siis on selline otsus TSÜS § 84 lg.1 alusel tühine ja täitmisele ei kuulu. Pankrotihalduril ei teki kohustust võlausaldajate organi tühist otsust täita. Sellise võlausaldajate üldkoosoleku otsuse täitmine toob halduri jaoks kaasa riski, et kohus PankrS § 66 lg.3 alusel ei tunnista tehtud kulutusi põhjendatuks ja vajalikuks. TSÜS § 38 lg.2 kohaselt saab huvitatud isik otsuse tühisusele tugineda küll üksnes siis, kui kohus on otsuse tühisuse tuvastanud, millest tulenevalt peaks haldur võlausaldajate üldkoosoleku pädevuse piire ületava otsuse põhimõtteliselt hagama PankrS § 83 lg.1 alusel. Selline tõlgendus oleks pankrotimenetluse spetsiifikat arvestades haldurile ja menetlusele tervikuna liiga koormav. Autor leiab, et TSÜS § 38 lg.2 tingimus on täidetud ka siis, kui kohus tuvastab võlausaldajate organi otsuse tühisuse pädevuse piiride ületamise tõttu kohtuliku järelevalve korras.

Kokkuvõtteks tuleb märkida, et kohtu järelevalvekohustus võlausaldajate üldkoosoleku ja toimkonna tegevuse üle on oma mahult erinev. Kuna võlausaldajate üldkoosoleku kokkukutsumine (välja arvatud I üldkoosolek) on vastavalt PankrS § 79 lg.1 kohaselt halduri kohustus, siis peab üldkoosoleku kokkukutsumise tagama haldur. Kohus teostab järelevalvet selles osas halduri üle, samuti otsustab kohus ettenähtud juhtudel üldkoosoleku otsuste kinnitamise ja lahendab vaidlused. Samas peab kohus järelevalve kaudu tagama, et toimkond täidaks talle seadusega pandud kohustusi, oma kohustusi süüliselt mittetäitnud toimkonnaliikme võib kohus vabastada. Tuleks tunnustada ka kohtu õigust teha toimkonnaliikmetele enne nende vabastamist ettekirjutusi kohustamiseks neid asuma oma kohustusi täitma. Selleks võib kohus ka

toimkonnaliikmed ära kuulata kohtuistungil. Autor leiab, et pankrotitoimkonna liikmetele ettekirjutuse tegemise õiguse võib tuletada generaalsättest (PankrS § 84), mõistlik oleks aga selline kohtu õigus sätestada seadusega. Võlausaldajate organite üle teostatav kohtulik järelevalve peab aitama kaasa võlausaldajate osalemisele pankrotimenetluses selleks moodustatud organite kaudu, mitte aga asendada võlausaldajate endi järelevalvekohustust.

4 Riiklik järelevalve

4.1 Riikliku järelevalve vajadus pankrotimenetluses

Riikliku järelevalvena käsitletakse tavapäraselt täidesaatva võimu ülesandeid korraldada kontrolli kehtestatud õigusnormide täitmise üle ja kohaldada riigi sundi õiguse rikkujate suhtes.³⁰⁹ Rahvusvaheliselt ei ole riiklikku järelevalvet kui üht avaliku halduse funktsiooni reguleeritud, samuti ei ole Euroopa Liit kehtestanud mingeid üldisi reegleid liikmesriikide kontroll- ja järelevalvemehhanismidele. Iga riik otsustab riigis kehtiva (õigus)kultuuri ja väljakujunenud tavade kohaselt ise, kuidas toimivat kontrolli ja järelevalvet tagada. Küll näeb aga Euroopa Liidu õigus ette kohustuslikud tingimused, et Euroopa Liidu printsiibid oleksid vastavates valdkondades tagatud. See, milliseid vahendeid selleks kasutada, on enamasti jäetud riigi enda otsustada.³¹⁰

Kuna võlausaldajate kontroll on toonud kaasa pettust ja skandaale ning pole piisavalt taganud avaliku huvi kaitset,³¹¹ siis on pankrotiõiguses toimunud arengute käigus võetud võlausaldajatelt ainukontrolli õigus ja juurutatud erinevatel tasemetel võlausaldajate väline kontroll. Täitevvõimupoolne järelevalve pankrotimenetluses kujunes ajalooliselt välja kõigepealt Ühendkuningriigis kuninganna Victoria ajal, kus 1883.a. pankrotiseadusega kehtestatud pankrotimenetluste haldamis põhimõtted kehtisid kuni 1986.a. Administreerimiskulude allikaks oli riigilõiv iga pankrotiavalduselt 5 naela ja väike protsent pankrotivarast. Kui Suurbritannias sai võimule M.Thatcheri valitsus, võeti eesmärgiks vähendada ka kulutusi pankrotimenetluste järelevalvele ja erastada menetluste haldamine.³¹² Valitsuse selline seisukoht sai ühiskonnas kriitika osaliseks. Inglise ühiskond pidas pankrotimenetluste haldamise täielikku erastamist katastroofiks nii

³⁰⁹ I. Koolmeister, K. Orion. *Op cit*, lk 382-386.

³¹⁰ K. Joamets. *Op cit*.

³¹¹ Corki Komitee aruandes on toodud negatiivse näitena Šotimaa, kus tegutsesid üksnes erahaldurid ja esines küllalt juhtumeid, kus pärast esimest võlausaldajate koosolekut ei toimunudki muid ettenähtud protseduure. Vara puudumise tõttu ei olnud kellelgi huvi menetlust lõpuni viia. Tuvastamata jäävad sellistel juhtudel ka kuritahtlikud pankrotid, millega ignoreeritakse avalikkuse huve. Vt The Cork Report, p 162; F. Tolmie (2003), p. 203.

³¹² Pankrotimenetluste haldamise erastamise kava tähendas soovi loobuda riigiametnikest halduritest ja nende järelevalvest, millega oleks kaasnud 570 ametikoha vähenemine pankrotiteenistuses ja säästetud 3 miljonit naela aastas. Valitsus lootis, et haldamise privatiseerimine toob kaasa ka pankrottide arvu vähendamise, kuna menetluskulude kandmine pannakse võlgniku ja võlausaldajate õlgadele. Valitsus arvas, et kui võlausaldajad peavad ise hakkama menetluskulusid tasuma, siis proovivad nad jõuda võlgnikuga kohtuvälisele kokkuleppele. Ja kui võlgnikul on vaja kulusid tasuda, siis ta esitab pankrotiavalduse varem, kui tal on veel vara. Vt B. G. Carruthers, T. C. Halliday. *Rescuing Business. The making of Corporate Bankruptcy Law in England and the United States*. Oxford: Clarendon Press, 1998, p 386-387.

võlgnikele, võlausaldajatele kui ka ühiskonnale tervikuna, mistõttu M.Thatcheri valitsusel tuli oma kavast loobuda.³¹³

Ühendkuningriigist alguse saanud mõte tagada pankrotimenetluste efektiivne läbiviimine riikliku järelevalve abil, on tänapäevaks maailmas levinud ja järgimist leidnud eelkõige teistes Anglo-Ameerika riikides, aga ka Skandinaavias. Riikliku järelevalve arengust ja tähtsuse tõusust annab tõendust riiklikke järelevalveorganeid ühendava ülemaailmse organisatsiooni *International Association of Insolvency Regulators* (IAIR) moodustamine 1995.a. Organisatsioonil on seisuga 01.11.2004.a. 16 liiget.³¹⁴

Tänapäeval saab täitevvõimupoolse kontrolli vajalikkust pankrotimenetluses põhjendada põhiliselt nelja väitega: 1) pankrotimenetluses olulise avaliku huvi tagamine ei saa toimuda üksnes võlausaldajate järelevalve all ja nende arvel, 2) võlausaldajate huvi pankrotimenetluse kontrollimise vastu ja nende poolt teostatav järelevalve ei ole avalikes huvides piisav; 3) kohtu järelevalve ei pruugi olla piisav, kuna riigi funktsioonid pankrotimenetluste haldamise osas on suuremad kui kohtu pädevus konkreetses kohtuasjas;³¹⁵ 4) kuna riik on delegeerinud teatud osa avaliku võimu ülesandeid eraõiguslikust isikust pankrotihaldurile, kelle tegutsemise eelduseks olevad tingimused on riik ise kehtestanud, siis peab riik tagama, et nimetatud isikud omaksid vastavat kvalifikatsiooni ja valvama nende tegevuse üle.

Tunnistades pankrotimenetluse avalikku iseloomu ja menetluse eesmärkidena vajadust välja selgitada maksejõuetuse tekkepõhjused ja karistada kriminaalse maksejõuetuse põhjustanud isikuid ning arendada head ärimoraali ja tava, oleks problemaatiline piirduda pankrotimenetluses üksnes võlausaldajate poolse järelevalvega. Järelevalve kulukuse tõttu tekib paratamatult küsimus, kelle arvel peab toimuma avalikes huvides läbiviidav järelevalve. Rahalise ressursi piiratuse olukorras on ilmselt keeruline nõuda võlausaldajatelt endilt kogu vajaliku järelevalve teostamist, sealhulgas ka avalikes huvides läbiviidava järelevalve finantseerimist.³¹⁶ Maksejõuetuse põhjuste väljaselgitamine avalikes huvides on küll oluline, kuid ei pruugi suurendada pankrotivara hulka konkreetses menetluses, mistõttu võivad võlausaldajad mitte

³¹³ B. G. Carruthers, T. C. Halliday. *Op cit*, p 113-115, 397-399.

³¹⁴ IAIR-i liikmed on Austraalia, Kanada, Soome, Hong Kong, Iirimaa, Jersey, Malaisia, Uus-Meremaa, Singapur, Tai, Ühinenud Kuningriigid, USA, Hiina, India, Mehhiko, Rootsi. IAIR - International Association of Insolvency Regulators. Homepage. Available: www.insolvencyreg.org, 01.11.2004.

³¹⁵ Eestis oli kohtuliku järelevalve ebapiisavus põhiliseks väiteks põhjendamaks riikliku järelevalve vajalikkust pankrotihaldurite tegevuse üle. Vt Pankrotiseaduse eelnõu seletuskiri.

³¹⁶ Corki Komitee ettekandes võrreldakse võlausaldajaid kuriteo ohvritega ja leitakse, et kuna pankrotimenetluste haldamine (riikliku halduri poolt) on avalik teenus, mis peab tagama seaduslikkuse ja korra, siis nii nagu üksnes kuriteo ohvrid ei pea ülal pidama politseid ei peaks ka pankrotimenetlusi hallatama üksnes võlausaldajate arvel. - Vt The Cork Report, p 201.

nõustuda selliste kulude tasumisega. Samas on avalikes huvides, et mitte ükski menetlus ei jääks nõuetekohaselt läbi viimata seetõttu, et puuduvad vahendid menetluskulude katteks, mistõttu peab riik tagama vajadusel ka menetluste hädavajaliku finantseerimise. Käesolevas töös on autor korduvalt peatunud ka probleemidel, mis seonduvad võlausaldajate madala aktiivsusega järelevalve teostamisel, mis samuti suurendab riikliku järelevalve vajalikkust.

2003.a. pankrotiseaduse eelnõu seletuskirjas põhjendatakse Eestis riikliku järelevalve vajalikkust kohtu suutmatusega tagada piisavat järelevalvet, mistõttu Justiits- kui ka Rahandusministeeriumisse saabuvates arvukates kaebustes erinevate pankrotihaldurite tegevuse peale esitati nõudmisi järelevalvemenetluse algatamiseks, milleks aga varasem pankrotiseadus ministeeriumidele õigust ei andnud. Ebaõigeks peeti ka olukorda, kus riigil on küll õigus anda Vabariigi Valitsuse juures moodustatud eksami- ja atesteerimiskomisjoni kaudu isikule haldurina tegutsemise õigus, kuid samas ei anna seadus võimalust seda õigust halduripoolsete rikkumiste korral ära võtta.³¹⁷ Tutvudes aastatel 2002-2004 Justiitsministeeriumile esitatud kaebustega haldurite tegevuse peale, ei saa asjakohaste kaebuste väikest arvu küll pidada selliseks põhjuseks, mis tekitab vajaduse riikliku järelevalve sisseviimiseks pankrotimenetlusse. Ilmselt oli tegelikuks põhjuseks siiski mitte kaebuste arv, vaid avalikkuse üldine rahulolematuse pankrotimenetluste haldamisega. Riikliku järelevalve kehtestamist toetas ka Põhjamaade vastav positiivne kogemuse.

Riiklik järelevalve ei pea konkureerima kohtuliku järelevalvega, vaid toimima hoopis kohtu abistajana. Riikliku ja kohtuliku järelevalve vahekorra määrab paljuski ära ka väljakujunenud tava. Üldjuhul on neis riikides, kus järelevalvet teostab ka täitevvõim, kohtu järelevalve kohustus seetõttu väiksem, piirdudes peamiselt halduri nimetamise, seadusega ettenähtud otsustuste langetamise ja kaebuste lahendamise (näiteks Rootsi, Soome, Läti). Riikliku järelevalve vajaduse hindamisel ei saa kriteeriumiks võtta kohtu subjektiivselt hinnatud võimekust järelevalve teostamisel,³¹⁸ vaid eelkõige tuleb arvestada järelevalve kokkusobivust kohtu põhitegevusega - õigusemõistmisega. Kohtu koormamine igapäevase jooksva järelevalvega, ei võimalda kohtul küllaldaselt tegeleda oma põhitegevusega,³¹⁹ eriti kui puuduvad vastava kvalifikatsiooniga kohtuametnikud.

Käesolevas töös on käsitletud haldurit ka isikuna, kellele riik on delegeerinud avalik-õiguslikke kohustusi, mistõttu peab riik valvama halduri tegevuse järele samadel põhjustel nagu teiste

³¹⁷ Pankrotiseaduse eelnõu seletuskiri.

³¹⁸ Kohtu võimekust saab tõsta kohtunike spetsialiseerumise, väljaõppe ja kohtuametnike kaasamise kaudu.

³¹⁹ Selles osas vt I. F. Fletcher (1978), p 152.

avalikke ülesandeid täitvate ametiisikute (notarid, kohtutäiturid) üle. Kui riik ei valvaks selle üle, kas kaudne riigihaldus teostab riigivõimu seaduse alusel (põhiseaduse § 3 lg.1 ja § 14), kujutaks halduse detsentraliseerimine endast ohtu õigusriiklusele.³²⁰ R.Maruste leiab, et “riik ei saa taolistel juhtudel varjuda või vabaneda avaliku võimu kohustusest eraõigusliku vormi ettekäändel”.³²¹ Ka T.Annus on märkinud, et “riigil peavad olema võimalused erasektoris tegutsejaid rikkumiste puhul korrale kutsuda ning õigus, tahe ja ressursid teostada funktsiooni täitmise üle järelevalvet.”³²² Sealjuures on T.Annus rõhutanud riigi kohustust koguda järelevalve abil ka teavet teenuse maksumuse kohta, et vältida teenusepakkujate - poolset hinna dikteerimist väidetega, et teenustasud ei ole piisavad.³²³

Kokkuvõtvalt autor leiab, et vajadus riikliku järelevalve järele pankrotimenetluses on olemas. Autor leiab, et täitevvõimupoolne järelevalve pankrotimenetluste korra kohase läbiviimise üle, sealhulgas haldurite tegevuse üle on vajalik eelkõige seetõttu, et riigi kohustused pankrotimenetluste korra kohase läbiviimise kui avaliku huvi tagamisel on laiemad, kui on võimalik panna konkreetses kohtuprotsessis järelevalvet teostavale kohtule, hõlmates ka haldurite kutsetegevuse arendamist: haldurite kvalifikatsiooninõuete väljatöötamist, tegutsemisõiguse andmist ja äravõtmist, haldurite vastutuskindlustust jmt. Samas peaks seadusega olema sätestatud riikliku järelevalve eesmärk, mida Eestis ei ole tehtud. Pankrotiseaduse eelnõu seletuskirjas toodud põhjused riikliku järelevalve kehtestamisel on võrreldes rahvusvaheliselt üldtunnustatud riikliku järelevalve tegevuseesmärkidega liiga kitsad. Eestis ei seondata riikliku järelevalve vajalikkust maksejõuetuse põhjuste väljaselgitamise ja maksejõuetuse süüliselt põhjustanud isikute vastutusele võtmise vajalikkusega, mis on oluliseks riikliku järelevalveorgani tegevuse eesmärgiks teistes riikides. Järgnevates alapeatükkides autor käsitlebki probleeme, mis tõusetuvad riikliku järelevalve võimaliku tegevuseesmärgi, objekti ja teostamise ulatusega, samuti koostööga teiste järelevalveorganitega.

4.2 Riikliku järelevalve organisatsioon ja selle tegevuse eesmärgid

Nii nagu riikliku järelevalve organisatsioon, on ka riikliku järelevalve eesmärk riigiti erinev. Diskuteeritav on ka küsimus riigiasutusest, kes sobib teostama pankrotimenetluste üle järelevalvet: kas selleks sobib mõni olemasolev riigiasutus või peaks moodustama eraldi

³²⁰ E. Andresen. Riiklik järelevalve notari üle. - Juridica, 2001, nr 4, lk 214-224.

³²¹ R. Maruste. (2004), lk 294.

³¹⁵ T. Annus (2002), lk 224-229.

³²³ *Ibid*, lk 224-229. Halduritasu määrad kehtestatakse õigusaktiga, mistõttu halduriteenuse mõistliku hinna ja teenuse osutamise seotud mõistlike kulude määramine on riigi oluline kohustus.

ametkonna. Corki Komitee ei pidanud õigeks järelevalvefunktsiooni laialijagamist erinevate ametkondade vahel, kuna see hajutaks vastutust, samas vajadus lisaressursside järele säiliks.³²⁴ Soomes, Rootsis, Lätis ja Eestis teostatakse riiklikku järelevalvet Justiitsministeeriumi haldusalas, Ühendkuningriigis ja Leedus Majandusministeeriumi haldusalas. Ühendkuningriigis on moodustatud majandusministeeriumi haldusalas Pankrotiteenistus (*The Insolvency Service*), kelle tegevuse eesmärgiks on tegutseda maailmatasemel oleva pankroti- režiimi tagamise nimel. Missiooniks on tegeleda ärilise ebaõnnestumisega ausalt ja efektiivselt, eesmärgiks soodustada õiglast ja efektiivset ettevõtluskeskkonda; vähendada ärilise ebaõnnestumisega seotud koormat; tagada võlausaldajate nõuete parim rahuldamine.³²⁵ Ühendkuningriigi Pankrotiteenistuse põhilised funktsiooni on järgmised: tagada võlgniku vara esialgne haldamine sundlõpetamise korral; tegutseda haldurina, kui kohus ei ole määranud eraõiguslikku haldurit; uurida maksejõuetuse tekkimise põhjusi ja asjaolusid; teatada võlgniku tegevjuhtide juhtimisvigadest; arendada haldurite tegevust; osutada panga- ja investeerimisteenust pankrotipesadele ja likvideeritavatele isikutele; konsulteerida kaubandus- ja tööstusministeeriumi ministreid ja teisi valitsusametnikke pankrotimenetlusega seotud küsimustes; tagada avalikkuse informeerimine pankrotimenetlustega seotud küsimustes; tagada vajadusel tööandja maksejõuetuse korral hüvised töövõtjatele.³²⁶

Anglo-Ameerika riikide riiklikud järelevalveorganid (sh. Ühendkuningriigi Pankrotiteenistus) erinevad teiste riikide riiklikest järelevalveorganitest eelkõige seetõttu, et nende ülesannete hulka kuulub ka seaduses ettenähtud juhtudel halduriteenuse osutamine. 2002/2003.a.³²⁷ haldasid Inglise riiklikud haldurid- (*Official Receivers*) haldurina 31 585 pankrotimenetlust (25 177 füüsilise isiku pankrotti ja 6408 juriidilise isiku pankrotti). Riiklike haldurite poolt tuvastati 303-s pankroti ja likvideerimismenetluses kuriteo tunnustega tegu ja süüdistus esitati selle tulemusena 486-le isikule. Kaebusi esitati 2002/2003 Pankrotiteenistusele 462, (2001/2002 esitati 595 kaebust), millest 123 kaebust ehk 26,6 % kaebustest osutusid kas täielikult või osaliselt põhjendatuks.³²⁸ Pankrotiteenistus valmistab ette ka professionaalse käitumise ja eetika juhiseid pankrotihalduritele. Olemas on allüksus, mis tegeleb erahaldurite järelevalvega ja kontrollib ka haldurite kutseorganisatsioonide tegevust - raamatupidamisdokumente, laekumisi

³²⁴ The Cork Report, p.168-169

³²⁵ Quality Service Standard. The Insolvency Service. Department of Trade and Industry. Available: <http://www.insolvency.gov.uk/pdfs/qualityservicestandard.pdf>, 09.04.2004

³²⁶ *Ibid.* Vt ka R. Goode. *Op cit*, p 12-13.

³²⁷ Ühendkuningriigi Pankrotiteenistuse aruande aasta kestab 1. aprillist 31. märtsini.

³²⁸ Annual Report & Accounts 2002-03. The Insolvency Service. Available: <http://www.insolvency.gov.uk/pdfs/annual2002-03web.pdf>, 09.04.2004, p 14.

Pankrotiteenistuse arvele jmt.³²⁹ Kanadas teostab riiklikku järelevalvet alates 1932.a.-st Peainspektor (*Superintendent of Bankruptcy*) koos oma bürooga.³³⁰ Austraalias teostab füüsiliste isikute pankrotimenetlustes riiklikku järelevalvet *Executive Agency in the Federal Attorney-Generals' Portfolio* (lüh. ITSA), kelle ülesandeks on ühiskonna informeerimine pankrotimenetlustega seotud probleemidest ja pankroti alternatiividest ja kes vajadusel tegutseb ka haldurina.³³¹ Juriidiliste isikute pankrotimenetluses täidab Austraalias samu ülesandeid 1991.a. moodustatud *The Australian Securities and Investments Commission, a statutory authority within the Federal Treasury portfolio*. (lüh. ASIC), kes litsentseerib ja juhendab haldureid, taotleb vajadusel ettevõtete tegevjuhtide vastutusele võtmist, konsulteerib valitsust pankrotipoliitika küsimustes ja peab ka äriregistrit.³³² Uus-Meremaal tegutseb riikliku järelevalve organina kaubandusministeeriumi juurde loodud Uus-Meremaa Maksejõuetuse ja Haldurite Teenistus (*The New Zealand Insolvency and Trustee Service*), kes täidab ka halduri kohustusi füüsilise isiku pankrotimenetluses.³³³

Skandinaavia riikides riiklik järelevalveorgan riikliku halduri funktsioone ei täida. Rootsis täidab järelevalveorgani funktsioone täitev ameti pankrotijärelevalve osakond (*Tillsysmyndigheten i konkurser*), kelle pädevuses on avaldada arvamust halduri nimetamisel, vabastamisel ja tasustamisel, õigus kontrollida, kas pankrotimenetluse läbiviimine toimub eesmärgipäraselt ja vastavuses pankrotiseaduse ja teiste õigusaktidega, ja kelle arvamus on kohtule kaalukas. Järelevalve võib läbi viia kassa ja muu vara inventuuri, nõuda ettekandeid halduri tegevuse kohta ja vajadusel määrata auditi pankrotipesa arvete ja halduri üldist tegevuse kontrollimiseks. Teatud juhtudel, näiteks ettevõtte müügi korral, on halduril järelevalve ja võlausaldajatega konsulteerimise kohustus.³³⁴ Soomes teostab riiklikku järelevalvet pankrotimenetluste haldamise üle alates 1995.a. Ombudsman (*Konkurssiasiamies*). Ombudsman on sõltumatu ametnik, kes tegutseb küll justiitsministeeriumi juures, kuid nimetatud side on ainult majanduslik ja organisatsiooniline. Ombudsmani ülesandeks on teostada üldist järelevalvet seaduslikkuse tagamise üle pankrotimenetluses, valvata haldurite tegevuse üle. Kohtud ei ole ombudsmani

³²⁹ E. A. Kolinitzenko. *Op cit*, str167.; F.Tolmie (2003), p.205, 211.

³³⁰ The Cork Report, p 164.

³³¹ Insolvency and Trustee Service Australia. Available: http://www.insolvencyreg.org/sub_member_profiles/australia/itsa.htm, 09.04.2004

³³² Australian Securities and Investments Commission. Available: http://www.insolvencyreg.org/sub_member_profiles/australia/asic.htm, 09.04.2004

³³³ New Zealand Insolvency and Trustee Service.

³³⁴ Corporate insolvency law in Sweden. Stockholm: Vinge, 1996, p 23.

seisukohtadega seotud.³³⁵ Ombudsman ei teosta järelevalvet mitte kõigis menetlustes. Vastavalt Soome pankrotipesade haldamise järelevalve seadusele on ombudsmanil õigus taotleda kohtult oma kohustusi mittetäitva halduri vabastamist; õigus vaidlustada võlausaldajate üldkoosoleku otsuseid kohtus, kui otsus puudutab halduri tasu ja kulutuste kinnitamist; õigus läbi viia võlgniku suhtes erikontroll. Ombudsmani olulisemaks ülesandeks on arendada pankrotimenetluste haldamise head praktikat. Selles osas abistab ombudsmani Pankrotiasjade Nõukoda, kes on töötanud välja kirjalikud juhised juurutamiseks head tava pankrotivara haldamisel.³³⁶

Leedus teostab pankrotihalduri tegevuse üle kontrolli Leedu majandusministeeriumi juures asuv ettevõtete pankrotiasjade osakond. Osakond peab pankrotimenetluste registrit ja teostab kontrolli halduri poolt esitatava aruandluse ja võlausaldajate kaebuste alusel.³³⁷ Venemaal tegutseb riikliku järelevalveorganina justiitsministeerium, kes teostab järelevalvet mitte üksikute haldurite, vaid halduriühingute üle. Venemaal on haldurina tegutsemise eelduseks kuulumine ühte halduriühingusse. Justiitsministeeriumil on ka õigus taotleda kohtult halduri vabastamist (Vene pankrotiseaduse § 29).

Eestis oli kuni 01.01.2004.a. täitevvõimu pädevuses üksnes haldurite valik ja kvalifikatsioonikontroll, millist funktsiooni täitis pankrotihaldurite eksami- ja atesteerimiskomisjon. Alates 01.01.2004.a. teostab justiitsminister ka kaebuspõhist järelevalvet pankrotihalduri tegevuse üle konkreetsetes pankrotimenetlustes, kusjuures justiitsministril on ainuisikuline õigus ka haldurilt haldurina tegutsemise õigus kuni viieks aastaks ära võtta. Praktilise töö tegemiseks on justiitsministeeriumis ette nähtud üks nõuniku ametikoht.³³⁸

Finantssektorisse kuuluvate ettevõtjate pankrotimenetlustes oli finantsinspeksioonil riikliku järelevalve teostamise kohustused juba enne 2004.a. Finantsinspeksioonil on järelevalve teostamise käigus õigus esitada järelevalveorganina krediidiastutuse ja kindlustusseltsi suhtes pankrotiavaldust (KAS § 124 lg.2, KTS § 121-122), teha kohtule ettepanekuid pankrotihaldurite ja pankrotitoimkonna liikmete määramiseks (KAS § 126 lg.1, 129 lg.2; KTS §-d 124 ja 126). Pankrotihalduril on finantsinspeksioonile informatsiooni andmise ja aruandluse kohustus kogu

³³⁵ Background. The Office of bankruptcy ombudsman. Available: <http://www.konkurssiasiamies.fi/3925.htm>, 15.03.2005.

³³⁶ Responsibilities. The Office of bankruptcy ombudsman. Available: <http://www.konkurssiasiamies.fi/3927.htm>, 15.03.2005.

³³⁷ Leedu Majandusministeeriumi Pankrotiameti juhtivspetsialist D. Sukiasianiene ettekanne konverentsil "10 aastat Eesti Pankrotihaldurite Koda". Tallinn: sügis 2002.

³³⁸ Laiemate eesmärkide püstitamisel võib takistuseks saada ka järelevalvega tegelevate ministeeriumiametnike vähesus. Vt Justiitsministeeriumi struktuur. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.just.ee/index.php3?cath=37#kohtud> 12.11.2004.

pankrotimenetluse jooksul (KTS §125 lg.1p.2).³³⁹ Finantsinspeksiooni järelevalvekohustused on põhjendatud asjaoluga, et finantsteenuste pakkumine on selline ettevõtluse valdkond, mille suhtes valitseb kõrgendatud avalik huvi ja avalikkuse kaitseks kohustub riik tagama finantssektoris tegutsevate ettevõtjate teatud usaldusväarsuse taseme. Finantssektoris tegutsevate ettevõtjate pankrotimenetluste korral kuuluvadki lisaks pankrotiseadusele kohaldamisele ka vastavad eriseadused. Autor leiab, et kuigi pankrotiseadus ei sätesta riikliku järelevalve osas erikorda finantssektori ettevõtjate pankrotimenetlusi menetlevate haldurite tegevuse üle, peaks riiklikku järelevalvet konkreetses krediitiasutuste ja kindlustusandjate pankrotimenetlustes teostama eelkõige finantsinspeksioon, kellel on selleks finantssektori eripära arvestades rohkem vajalikku pädevust ja ressursi.

Praktikas on olnud probleemiks, et finantsinspeksioon ise ei teadvusta täiel määral oma järelevalvaja kohustuste ulatust finantssektori ettevõtja pankrotimenetluses, kuigi kehtiv seadusandlus autori arvamuse kohaselt siin mitmetimõistmist ei võimalda. AS ERA Pank pankrotimenetluses pidas finantsinspeksioon küll enda eesmärgiks ja ülesandeks omada operatiivset ülevaadet pankrotimenetluse käigust ning pankrotihaldurite ja –toimkonna tegevusest, kuid eitas finantsinspeksiooni kohustust teostada otseselt järelevalvet krediitiasutuse pankrotimenetluse läbiviimise üle. Tartu Maakohus 17. juuli 2002.a. ja 07.juuli 2004.a. määrustes ei nõustunud finantsinspeksiooni normitõlgendusega.³⁴⁰ Riikliku järelevalve erisused krediitiasutuste ja kindlustusandjate pankrotimenetluses oleks iseseisev uurimisobjekt, mistõttu autor sellel teemal käesolevas töös rohkem ei peatu. Samas oleks seaduse tasandil kindlasti vajalik piiritleda justiitsministeeriumi riikliku järelevalve alast pädevust finantssektori ettevõtjate pankrotimenetlustes.

Järelevalveorganile esitatavatest nõuetest üks olulisemaid on järelevalve erapooletus.³⁴¹ Maailmapank peab hea riikliku järelevalve organi tunnuseks sõltumatust, järelevalveorgani poolt läbiviidava menetluse õiglust ja erapooletust ning kaebuste ja rikkumiste menetlemise avatust, läbipaistvust ja kiirust.³⁴² Sõltumatuse peab tagama seadus ja just sõltumatus annab kohtule eelised järelevalve teostamisel. Mitmed riigid on ka täitevvõimu poolt teostatava järelevalve

³³⁹ Vt ka Nõuded krediitiasutuse ajutise halduri ja pankrotihalduri aruandlusele ja aruannete esitamise kord. Kinnitatud Eesti Panga presidendi 14.05.1999 määrusega nr 10. - RTL 27.05.1999, 87, 1089.

³⁴⁰ Tartu Maakohtu tsiviilasi nr 2-500 /99.

³⁴¹ Ka juhtimisteooria kohaselt on kontrollija erapooletus oluline. Kontrollimisel kasutatavad menetlused ja võtted peavad peegeldama olukorda kontrollitavas valdkonnas õigesti. VT. H.Kallam, E.Kolbre, E.Lind, L.Möller jt.

Op.cit. lk.194

³⁴² P. R. Joyce, E. Arko-Koski, J. Berends. *Op cit*, p 14/25.

korraldamisel selle erapooletuse ka taganud. Nii on Soome riikliku järelevalveorgani – Ombudsman sõltumatus tagatud seadusega. Ka Ühendkuningriigi Pankrotiteenistuses nimetati 01.04.2003.a. ametisse sõltumatu kaebuste lahendaja (*adjudicator*), kelle ülesandeks on lahendada neid kaebusi, mida teenistus ei ole suutnud kaebajat rahuldaval viisil lahendada.³⁴³ Eestis on seadusega tagatud finantssektori ettevõtjate riikliku järelevalve sõltumatus.³⁴⁴

Esmapilgul võib väita, et Eestis on justiitsministeeriumi poolt teostatava riikliku järelevalve sõltumatuse küsimus lahendamata. Samas on ka riikliku järelevalve tegevuseesmärgid ja ulatus halduri tegevuse üle vägagi piiratud. Riiklikul järelevalvel puudub nii halduri nõustamise – kui ka konkreetsetes pankrotimenetluses sunnivahendite kohaldamise õigus. Seega tagab riikliku järelevalve erapooletuse lõppkokkuvõttes pankrotikohus, kelle poole riiklik järelevalveorgan peab pöörduma halduri tegevuses õigusrikkumiste tuvastamisel. Haldurilt tegutsemisõiguse äravõtmise korral justiitsministri poolt tasakaalustab olukorda halduri õigus vaidlustada justiitsministri otsus halduskohtus. Samas ei saa siiski arvestades halduri sõltumatuse põhimõtet pidada õigeks olukorda, kus haldurina tegutsemise õiguse andmise otsustab laiapäoline eksamikomisjon, kuid haldurilt tegutsemisõiguse äravõtmise võib otsustada minister üksinda.³⁴⁵

PankrS § 70 lg.6 lubab justiitsministeeriumil kaasata halduri üle järelevalve teostamisele pankrotihaldurite kutsetegevuse arendamisega tegeleva üldtunnustatud organisatsiooni, millisele tunnusele vastab Eestis üksnes Eesti Pankrotihaldurite Koda, millel põhikirjast tulenevalt puudub oma liikmete suhtes distsiplinaarvõim juhtumitel, kui pankrotihaldur on jätnud oma kohustused konkreetsetes menetluses täitmata või ei täida neid kohustusi nõuetekohaselt.³⁴⁶ Maailmapanga eksperdid iseenesest ei eita võimalust reguleerida haldurite tegevust kombineeritult nii valitsusorgani kui ka sel eesmärgil loodud eriorгани või ka kutseorganisatsiooni (organisatsioonide) kaudu, kuid sealjuures on oluline, et iga organi ülesanded, kohustused ja vastutus oleks selgelt eristatavad ja järelevalveorgan oleks sõltumatu üksikutest halduritest.³⁴⁷ Kutseorganisatsiooni kui eksperdi kaasamist on Eestis praktiseeritud ka notarite üle riikliku järelevalve teostamisel, põhjuseks kindlasti ka asjaolu, et efektiivse järelevalve suudavad tagada

³⁴³ Annual Report & Accounts 2003-04. The Insolvency Service. Available: <http://www.insolvency.gov.uk/pdfs/annual2003-04web.pdf>, 12.11.2004

³⁴⁴ FIS § 4 kohaselt on Finantsinspeksioon autonoomse pädevusega ja oma eelarvega Eesti Panga juures asuv asutus, kes tegutseb finantsjärelevalve teostamisel riigi nimel ja on finantsjärelevalve teostamisel sõltumatu.

³⁴⁵ Pankrotihaldurina tegutsemise ja äravõtmise ning pankrotihaldurieksami tegemise kord. Justiitsministri 18.12.2003 määrus nr 72.-RTL 2003, 131, 2108; 2004, 77, 1248.

³⁴⁶ Eesti Pankrotihaldurite Koja põhikiri. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.pankrotihaldur.ee/misonepk.htm>, 08.05.2004.

³⁴⁷ P. R. Joyce, E. Arko-Koski, J. Berends. *Op cit*, p 9/25.

üksnes ametnikud, kes tunnevad hästi järelevalvatavate ametitegevusele esitatavaid nõudeid ja vastavat praktikat, kuid selline kaasamine peaks piirduma eeskätt nõuannete ja konsultatsioonidega ja mitte hõlmama valdavalt osa järelevalve tegevusest.³⁴⁸ Millisel viisil eraõiguslikust isikust kutseorganisatsioon järelevalve teostamiseks kaasatakse, pankrotiseadus ei reguleeri. Nimetatud regulatsioonideta ei ole võimalik autori arvates ka Koja kaasamine tegelikkuses. Probleemiks on Pankrotihaldurite Koja tegevus järelevalve teostamisel allutada justiitsministeeriumi kontrollile, ilma milleta ei ole Koja kaasamine riikliku järelevalve teostamisele autori arvates mõeldav.³⁴⁹ Kuna Pankrotihaldurite Koda ei ole avalik-õiguslikuks juriidiliseks isikuks, kelle tegevust ei reguleeri erinevalt Notarite Kojast seadus, siis ei saa käesoleval ajal ka Pankrotihaldurite Koda kohustada justiitsministeeriumile järelevalve läbiviimiseks kaasabi osutama. Vähemalt on vajalik selleks Koja liikmete tahet muuta Eesti Pankrotihaldurite Koja põhikirja. Autor leiab, et kehtivas õiguslikus olukorras saaks riikliku järelevalve teostamisele kaasata üksnes Pankrotihaldurite Koja liikmeid iseseisvate kokkulepete alusel.

Riikliku järelevalve organisatsiooni toimimiseks on oluline küsimus järelevalve finantseerimine, mis on tihti ka üheks oluliseks lahkarvamuseks järelevalve läbiviimisel.³⁵⁰ M. Balz, Saksa uue pankrotiseaduse üks autoreid, ei pea õigeks panna võlausaldaja maksma avaliku huvi tagamise eest.³⁵¹ Kuigi ka Corki Komitee ei pea olemuslikult õigeks, et ühe avaliku teenuse - pankrotimenetluste haldamise ja selle järelevalve eest peavad maksma üksnes pankrotivõlausaldajad, tunnistab Komitee siiski võlausaldajate osavõtu vajalikkust selliste kulude katmisel ja ei pea põhimõtteliselt valeks, kui riikliku järelevalveorgani ülalpidamiseks makstavad tasumäärad on määratletud selliselt, et pankrotimenetlused, kus pankrotivara on rohkem, subsideerivad neid menetlusi, kus seda vara ei ole piisavalt.³⁵² Ka Rootsis ja Soomes toimub riikliku järelevalve finantseerimine osaliselt pankrotivõlausaldajate endi arvel. Rootsis kuulub menetluskulude hulka ka järelevalvekulu,³⁵³ Soomes peab pankrotiombudsmani poolt läbiviidud erikontrolliga seotud kulud tasuma pankrotipesa alles pärast erikontrolli läbiviimist, kui erikontrolli läbiviimine osutus põhjendatuks.³⁵⁴ Eestis finantseeritakse esialgu riiklikku

³⁴⁸ E. Andresen. *Op cit*, lk 214-224.

³⁴⁹ Notariaadiseaduse § 5 lg 2 kohaselt võib justiitsminister Notarite Kojale delegeeritud järelevalve teostamise osas anda Notarite Kojale juhendeid ja võib ka neis küsimustes vastu võetud Notarite Koja otsuseid muuta.

³⁵⁰ F. Tolmie (2003), p 205.

³⁵¹ M. Balz. *Op cit*, p 168.

³⁵² The Cork Report, p 204.

³⁵³ Rootsi pankrotiseadus art 14.17 ja 14.1.

³⁵⁴ Soome pankrotipesade haldamise järelevalve seadus § 5.

järelevalvet riigieelarvest, puudub seaduslik alus järelevalvekulude sissenõudmiseks võlgnikult või oma kohustusi rikkunud haldurilt. Tuleb arvestada, et kulutusi liigselt kokku hoides ei saa teostada ka riiklikule järelevalvele pandud eesmärgid. Järelevalve eesmärkide realiseerumiseks tuleb läbi mõelda ka järelevalve finantseerimine ja kaaluda ka riikliku järelevalvekulu panemist võlausaldajate kanda täiendava menetluskuluna. Kui riiklik järelevalveorgan piirab oma eesmärgid üksnes kaebustele vastamisega, siis puudub muidugi ka õigustus nõuda võlausaldajatelt sellise järelevalve finantseerimist.

Haldustegevus, mida järelevalve on, on eesmärgipärane tegevus. Kuna põhiseadusest ei tulene otseselt riikliku järelevalve kohustust pankrotimenetluses, tulnuks pankrotiseaduses sätestada ka järelevalve eesmärk. Seda ei ole tehtud.³⁵⁵ Arvestades riiklikku järelevalvet reguleeriva PankrS § 70 ebaselgust järelevalve sisu ja ulatuse osas, ei ole riikliku järelevalve eesmärgid võimalik välja selgitada ka seaduse tõlgendamise kaudu. Eelpoolmainitud põhjustel ei ole abiks ka pankrotiseaduse eelnõu seletuskiri. Samuti ei käsitle kehtiv õigus pankrotihaldurit isikuna, kellele on delegeeritud avaliku võimu ülesanded, mis iseenesest tingiks vajaduse riiklikuks järelevalveks. Riikliku järelevalve eesmärgi väljaselgitamisel ei ole abiks ka justiitsministeeriumi arengukava aastateks 2003-2007. Nimetatud arengukavas on pankrotihaldurite järelevalve süsteemi kehtestamisega seoses sätestatud ainukese meetmena pankrotihaldurite suhtes kaebamiste vähendamine 15 %.³⁵⁶

Autor leiab, et selliselt püstitatud riikliku järelevalve eesmärgi saavutamine ei lahenda kuidagi neid puudujääke kohtulikus järelevalves, mille tõttu riiklikku järelevalvet pankrotiseaduse eelnõu seletuskirja kohaselt vajalikuks peeti. Seega tuleb tunnustada, et riikliku järelevalve kehtestamine oli Eestis juhuslik samm. Puudub riikliku järelevalve dogmaatika ja eesmärgid, mida riikliku järelevalvega soovitakse saavutada.

Antud olukorras on edasiliikumiseks kaks teed: kas loobuda Eestis üldse riiklikust järelevalvest ja arendada kohtute võimalusi järelevalve teostamisel. Teine võimalus on muidugi töötada välja riikliku järelevalve kontseptsioon. Selle ajani aga lähtuda neist eesmärkidest, mis on püstitatud notarite ja kohtutäiturite üle teostatavale riiklikule järelevalvele. Halduri nagu ka notari üle teostatav järelevalve peaks olema suures osas õigusrikkumisi ärahoidev järelevalve, järelevalve võiks toimida ka halduri institutsiooni usaldusvääruse kaitseks. Niinimetatud kaitse- ja

³⁵⁵ Näiteks on riikliku järelevalve eesmärk ja põhiülesanded sätestatud koolieelse lasteasutuse seaduse §-s 29.. – RT I 1999, 27, 387;

³⁵⁶ Justiitsministeeriumi arengukava aastateks 2003-2007. Kehtestatud justiitsministri 5. märtsi 2004 käskkirjaga. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.just.ee>, 03.05.2004.

hoolitsuskohustus teenib järelevalvatava otsustus- ja vastutusvõime parandamise eesmärki.³⁵⁷ Riiklikule järelevalvele tuleks anda ka õigus anda haldurile soovitusi, mis ei ole küll haldurile siduvad.

Eeltoodu põhjal võib nimetada järgmised võimalikud riigi funktsioonid, mis on seotud pankrotimenetluste läbiviimisega: tagada iga menetluse seadusekohane läbiviimine, sealhulgas ka kontroll halduri majandustegevuse ja kulude üle ja vastava arvamuse edastamine kohtule; tagada kvalifitseeritud kaader ja kvalifikatsiooni säilitamine, pidada haldurite registrit; tagada, et oma kohustusi rikkunud isikud ei saaks haldurina tegutseda; tagada seadusloome kaudu tingimused; vajadusel finantseerida pankrotimenetluste läbiviimist; osutada kaasabi hea pankrotimenetluse tava juurutamisel, pidada statistikat pankrotimenetluste kohta, analüüsida maksejõuetuse tekke põhjusi. Kõik loetletud riigi funktsioonid ei seonu küll otseselt järelevalve teostamisega (näiteks menetluste finantseerimine, haldurite registri ja statistika pidamine), kuid on sellega seotud ja vajalikud funktsioonid pankrotimenetluste nõuetekohaseks läbiviimiseks. On selge, et olemasoleva isikkoosseisu ja seadusliku baasiga ei ole Eestis võimalik täita rahvusvaheliselt oluliseks peetavaid riikliku järelevalve eesmärke.

Samas on riikliku järelevalve sisseviimine aidanud pöörata justiitsministeeriumi sees rohkem tähelepanu pankrotimenetlusega seotud probleemidele, mida tuleb lugeda positiivseks. Olemasolevas õiguslikus olukorras peaks justiitsministeeriumist saama nn. koordineerimisorgan, kus toimuks ka olemasoleva pankrotimenetluste haldamispraktika analüüs ja selle alusel ettepanekute tegemine õigusloomeks.

4.3 Riikliku järelevalve ulatus ja meetodid

Eelmisest alapeatükist nähtub, et riikliku järelevalve ulatus on riigiti erinev. Kui USA-s, Rootsis, Lätis, Leedus valvab riiklik järelevalve kõigi kohtu poolt algatatud pankrotimenetluste üle, siis Soomes ja nüüd ka Eestis ei hõlma riiklik järelevalve mitte kõiki algatatud pankrotimenetlusi, vaid riik teostab siin järelevalvet valikuliselt halduri peale esitatud kaebuse või muude andmete alusel, mis annavad alust arvata, et haldur on oma kohustusi rikkunud (PankrS § 70 lg.1,2). Seega on Eesti puhul tegemist nn. kaebuspõhise järelevalvega haldurite tegevuse üle, riiklikul järelevalveorganil on osaliselt (advokatuuri liikmeks mitteolevate isikute osas) kohustused

³⁵⁷ H. Lecheler. *Verwaltungslehre*. Stuttgart, München, Hannover, 1988, S 247 (viidatud: E. Andresen. *Op cit*, lk. 214-224). Ka K. Siibak juhib seoses riikliku järelevalvega krediitiasutuste tegevuse üle tähelepanu järelevalve nn missiooni ülesandele. Vt käesolev töö viide 172

pankrotihalduritele tegutsemisõiguse andmise ja äravõtmise osas (PankrS § 56 lg.1 p.1 ja § 71 lg.) ja halduri kohustusliku vastutuskindlustuse nõude järgimisel (PankrS § 64 lg.7).

Tekib küsimus, millises ulatuses peaks halduri tegevus menetluse läbiviimisel olema riikliku järelevalve objektiks ja kas Eestis ettenähtud ulatuses on järelevalve avalikes huvides piisav. Autor leiab, et riikliku järelevalve ulatus peab olema kooskõlas kohtuliku järelevalve ulatusega, olulised on ka ühiskonnas valitsevad arusaamad kohtuniku rollist menetluses. Kuna PankrS §-st 84 tuleneb kohtu laiaulatuslik, sealhulgas järelevalvealane pädevus ja riiklik järelevalve ei ole mõeldud valvama kõigi menetluste läbiviimise üle, siis tuleks Eesti kontekstis riiklikku järelevalvet pidada täiendavaks järelevalveks kohtulikule järelevalvele, mis toimub üksnes eeldusel, et haldur on rikkunud oma kohustusi. Autori arvamuse kohaselt oleks riiklik järelevalve täiendava järelevalvena õigustatud üksnes juhul, kui kohtulikku järelevalvet teostaks spetsialiseeritud pankrotikohus, kellel oleks järelevalve teostamisel abiks kohtuametnikud.

Järelevalve objektiks on PankrS § 70 lg.3 kohaselt halduri tegevuse nõuetekohasus ja pankrotimenetluse läbiviimise seaduslikkus. Kuigi selline järelevalve objekti määratlus ei anna ühest arusaamist, mida ja mis ulatuses riiklik järelevalve kontrollib, on ka teistes riikides riikliku järelevalve objekt sama üldiselt määratletud,³⁵⁸ mistõttu on selle mõiste sisustamisel oluline teada ka riikliku järelevalve eesmärke ja vastavat praktikat. Soomes on ombudsmani järelevalve all lisaks halduri tegevuse kontrollimisele ka võlgniku tegevuse kontrollimine, millise kontrolli eesmärgiks on eelkõige maksejõuetuse põhjuste väljaselgitamine. Lisaks võib ombudsman valvata ka võlausaldajate koosoleku otsuste järele, vaidlustades näiteks võlausaldajate otsuse haldurile tasu määramise kohta.³⁵⁹ Viimastel aastatel ongi ombudsmani tegevuse põhirõhk kandunud just maksejõuetuse põhjuste väljaselgitamisele, sealjuures teeb ombudsman koostööd lisaks haldurile veel prokuröri.³⁶⁰

Eesti pankrotiseaduse § 70 lg.2 sõnastus, mille kohaselt võib riikliku järelevalvemenetluse halduri üle algatada kaebuse või ka “muude andmete alusel, mis annavad alust arvata, et haldur on oma kohustusi rikkunud”, võib tekitada vaidlusi seaduse tõlgendamise osas. Näiteks võib tekkida küsimus riikliku järelevalveorgani volitustest olukorras, kui pärast riikliku järelevalveorgani kaebuse alusel läbiviidud põhjendatud kontrolli halduri tegevuse üle Y-i

³⁵⁸ VT. Läti pankrotiseadus § 23, Rootsi pankrotiseadus 1. ptk § 3 ja Leedu pankrotiseadus § 11 p 11.

³⁵⁹ The responsibilities, the Object of Supervision and the Field of Action. The Office of Bankruptcy Ombudsman. Available: <http://www.konkurssiasiamies.fi/3927.htm>, 07.05.2004.

³⁶⁰ Toimintakertomus 2003. Konkurssiasiamiehen toimisto. Löytyy: www.konkurssiasiamies.fi/27495.htm, 15.03.2005.

pankrotimenetluses soovib riiklik järelevalve kontrollida halduri tegevust ka teistes sama halduri poolt hallatavates menetlustes, kuigi kaebused ja otsesed andmed rikkumiste kohta teistes menetlustes puuduvad. Tekib õigustatud küsimus, kas andmed halduripoolsete rikkumiste kohta ühes menetluses on sellised “muud andmed”, mis õigustavad järelevalvemenetluse algatamist halduri tegevuse üle ka teistes menetlustes. Pankrotiseadus ei anna ka kohtule otsesõnu õigust taotlema riikliku järelevalve läbiviimist menetluses, kuigi TSMS § 89 lg 2 seda üldnormina siiski võimaldab.

Tuleb nõustuda E.Andreseni seisukohaga, et riikliku järelevalve korraldamisel kaudse riigihalduse üle peaks kehtima põhimõte, et riiklik järelevalve peab sekkuma avalikust huvist lähtuvalt ka siis kui kolmas isik oma subjektiivsete avalike õiguste rikkumise vastu õiguskaitset ei otsi.³⁶¹ Nimetatud põhimõttest tulenevalt tuleks jaatada riikliku järelevalve õigust näites toodud asjaoludel kontrollida halduri tegevust ka teistes pankrotimenetlustes. Samas on asjakohane märkida, et kuna ka kohus teostab järelevalvet riigi nimel, siis iseenesest võib riigi järelevalvekohustus olla tagatud ka kohtuliku järelevalve kaudu. Vaatamata sellele ei ole autorile mõistetav ja riikliku järelevalve läbiviimise põhimõtetega kooskõlas seadusandja püüdlus lubada riiklikul järelevalveorganil järelevalvet teostada üksnes kahtluse korral, et haldur on oma kohustusi rikkunud. Ainuüksi selline regulatsioon juba välistab olulisel määral järelevalve nõu andva funktsiooni, mida on väga oluliseks peetud Soome ja Rootsi riiklike järelevalveorganite töös.

Halduri üle riikliku järelevalve teostamisel tuleb hoiduda nn. sisulisest järelevalvest, millist raskust seoses kohtutäituri tegevuse üle teostatava järelevalvega on möönnud J.Ots.³⁶² Seadusega on raske sätestada täpset piiri, kus lõpeb järelevalve ametitegevuse üle ja algab sisuline kontroll. Kohtutäiturite ja notarite järelevalvet reguleerivates õigusaktides³⁶³ on sätestatud, et riikliku järelevalve pädevusse ei kuulu notari ja täituri ametitoimingute tegemisel notari ja täituri poolt valitud õigusliku lahenduse otstarbekus ja notari ja täituri tegevus õiguse rakendamisel. Notari sõltumatuse põhimõttega arvestamise vajadust on rõhutanud ka Riigikohus, kes kohtuasjas nr. 3-3-1-35-00 on leidnud, et “mitte kogu notari ametialane tegevus ei saa kuuluda distsiplinaarmenetluse raames justiitsministri järelevalve alla. Notarile esitatav sõltumatuse nõue piirab täitevvõimu kontrolli ulatust notari tegevuse üle. Samuti puuduvad täitevvõimul volitused

³⁶¹ E. Andresen. *Op cit*, lk 214-224

³⁶² J. Ots. Tsiviiltäitemenetluse ja kohtutäituri institutsiooni areng pärast Eesti Vabariigi iseseisvuse taastamist. Magistritöö. Tartu Ülikooli Õigusteaduskond, 2002, lk 105.

³⁶³ Vt Kohtutäituri ametitegevuse ja selle üle järelevalve teostamise kord. Justiitsministri 27.02.2001 määrus nr 24.-RTL 2001, 30, 369; Notariaadiseadus § 5 lg 3.

teostada järelevalvet notari tegevuse otstarbekuse üle. Notar, tehes notariaaltoiminguid oma nimel ja vastutusel, peab lahendama õiguslikud küsimused kohusetundlikult ja professionaalselt, kuid vastavalt oma isiklikule arusaamisele. Isegi siis, kui notari seisukoht osutub kohtumenetluse käigus ebaõigeks, ei ole täitevvõimu sekkumine lubatav, kui notari arvamus tugines kohusetundliku töö tulemusel mõistlikele kaalutlustele. Üksnes siis, kui notar on seaduse rakendamisel eksinud selgelt sätestatud ja üheselt mõistetava õigusnormi vastu, on tegemist ametikohustuste süülise täitmata jätmise või mittendõuetekohase täitmisega, mis võib kaasa tuua distsiplinaarmenetluse.”³⁶⁴ Sama põhimõtet on Riigikohus korranud ka kohtuasjas nr. 3-3-1-70-04.³⁶⁵

Halduri staatus ja sõltumatuse põhimõtte nõuavad, et ka halduri tegevuse üle riikliku järelevalve teostamisel tuleb lähtuda notarite ja kohtutäituritega võrreldes samadest põhimõtetest, mistõttu on riikliku järelevalve teostamise ulatus halduri tegevuse üle võrreldes kohtuga piiratud, sest kohus saab kontrollida seadusega ettenähtud juhtudel ka halduri tegevuse otstarbekust, samuti hinnata ka halduri lahendusi õiguslikes küsimustes. Ka seetõttu on rahvusvaheliselt tunnustamist leidnud riikliku järelevalve missiooni ülesanne, roll võlgniku varasema tegevuse kontrollimisel ja maksejõuetuse põhjuste väljaselgitamisel.

Eestis on riiklikku järelevalvet reguleerivad normid mahutatud pankrotiseaduse kahte paragrahvi, kusjuures käesoleval ajal puudub ka delegatsiooninorm, mis võimaldaks justiitsministril vastu võtta riikliku järelevalve korraldamist reguleerivaid õigusakte. Riikliku järelevalve madaldamine üksnes haldurite peale kaebusi lahendavaks organiks vähendab riikliku järelevalve autoriteeti ja sunnib kahtlema selle kasuteguris. Pankrotimenetluse põhieesmärkidega ei ole kooskõlas ka seadusandja soov keskenduda üksnes halduri tegevuse uurimisele ja jätta kogu koormus võlgniku maksejõuetuse põhjuste uurimise osas, mis on tavapäraselt üks olulisemaid riikliku järelevalve ülesandeid, võlausaldajate kanda.

Näide pankrotimenetluse põhieesmärkidega mitteametlikust on ka PankrS §-ga 70 lg.3 antud võimalus määrata riiklike vahendite arvelt erikontroll halduri tegevuse järelkontrollimiseks menetlustes, mis on raugenud vara puudumise tõttu. Praktikast on kohtud probleemi ees, kuidas finantseerida nn. ajutist menetlust ja sel perioodil maksejõuetuse põhjuste väljaselgitamist, sest võlgnikul selleks vahendite puudumisel tuleb need kulud kanda võlausaldaja(te)l või ka võlgniku

³⁶⁴ Riigikohtu halduskolleegiumi 26.09.2000 otsus Evi Paberiti kassatsioonkaebuses notarile distsiplinaarkaristuse määramise asjas, nr 3-3-1-35-00. – RT III 12.10.2000, 21, 234.

³⁶⁵ Riigikohtu halduskolleegiumi 07.12.2004 otsus Merle Saar-Johansonini jt kaebustes justiitsministri käskkirjade tühistamiseks, nr 3-3-1-70-04. – RT III, 23.12.2004, 36, 369.

omanikel.³⁶⁶ Riiklike vahendite kaasamist selleks pole seadusandja poolt erinevalt näiteks Ühendkuningriigist, Saksamaast ja Lätist ette nähtud. Seda üllatavam on asjaolu, et menetluse raugemise järgselt on võimalik läbi viia riigi arvel erikontroll mitte varatu võlgniku tegevuse uurimiseks vaid üksnes raugenud pankrotimenetluse läbiviimise kohta. Sellise erikontrolli käigus tuvastatud halduripoolsed rikkumised võivad ilmselt tuua kaasa negatiivseid tagajärgi küll haldurile, kuid ei aita kaasa menetluse põhieesmärkide täitmisele. Halduri rikkumised raugenud menetlustes võivad tuleneda ka menetluse alafinantseeritusest, mis ei tohi küll olla halduripoolsete rikkumiste õigustuseks, kuid samas põhjuslikus seoses tagajärjega. Maailmapraktikas uurib riiklik järelevalve raugenud pankrotimenetlusi eelkõige eesmärgil selgitada välja maksejõuetuse põhjused ja võtta vastutusele maksejõuetuse süüliselt põhjustanud isikud. Autor peab vajalikuks PankrS § 70 lg.3 regulatsiooni täiendada selliselt, et erikontrolli läbiviimist riigi arvel võib taotleda ka kohus neis menetlustes, kus on alust kahtlusteks, et maksejõuetuse põhjuseks on kuriteo tunnustega tegu või raske juhtimisviga, kuid menetlus võib raugeda vara puudumise tõttu PankrS § 29 lg.1 alusel. Erikontrolli tulemused oleksid sel juhul abiks ka maksejõuetuse süüliselt põhjustanud isikute vastutusele võtmisel.

Kõigile järelevalve vormidele on omane teatud subjekti järjepidev jälgimine ja vajadusel tema tegevuse korrigeerimine, tagamaks tema tegevuse vastavus kehtestatud õigusnormidele. Järelevalve teostamise eelduseks on, et järelevalvaja omab järelevalvatava suhtes positsiooni, mis võimaldab tal järelevalvatava tegevusele õiguslikult siduvat mõju avaldada ja seeläbi järelevalve eesmärk ellu viia. Järelevalvatava tegevusse sekkumise vahenditeks võivad olla nii õigusaktid kui ka reaaltoimingud.³⁶⁷

Maailmapanga eksperdid peavad haldurite tegevuse üle järelevalvet teostava organi võimalikeks kontrollimeetoditeks halduri igaaastaseid ettekandeid läbiviidud pankrotimenetluste arvu ja liikide kohta; regulaarseid visiite halduri bürosse, uurimaks halduripoolset menetluste haldamise süsteemi; teistelt riigiorganitelt, avalikkuselt saadava info kontrollimist, kui see info võib tekitada kahtlust halduri kompetentsis; üksikute kohtuasjade ja menetluskulude kontrollimist.³⁶⁸

³⁶⁶ Siin on mõeldud olukordi, kus juriidilisest isikust võlgniku osanikud, aktsionärid on nõustunud tasuma kohtu ettepanekul ettemaksuna rahasumma menetluskulude katteks kohtu deposiitarvele, milliste vahendite arvel on kohtul võimalik maksta haldurile tasu ja hüvitada menetluskulud. Kohus saab seejuures teha üksnes ettepanekuid, sest normi, mis kohustaks võlgniku juhatust, osanikke, aktsionäre kulutusi katma, ei ole. Vt selle kohta Tartu Maakohtu tsiviilasjad nr 2-986/03, nr 2-1906/02, nr 2-1605/04, nr 2-854/04.

³⁶⁷ E. Andresen. *Op cit*, lk 214-224.

³⁶⁸ P. R. Joyce, E. Arko-Koski, J. Berends. *Op cit*, p 11/25.

PankrS §-st 70 lg.3 ja 4 tulenevalt võib justiitsministeerium kasutada järelevalve teostamisel järgmisi vahendeid: erikontrolli määramine, kohtu ja pankrotitoimkonna informeerimine halduri kohustuste rikkumisest ja taotluste esitamine kohtule halduri vabastamiseks või trahvimiseks; halduri arvepidamise, pankrotivõlgniku raamatupidamise ja pankrotivõlgniku varalise seisukorra kontroll; informatsiooni kogumine haldurilt, võlgnikult, pankrotitoimkonnalt, riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuselt; võlausaldajate organite koosolekutel osalemise õigus. Nimetatud järelevalvevahendeid võib riikliku järelevalve organ kasutada üksnes erakorralise järelevalve teostamiseks. Kuna riiklikul järelevalvel puudub konkreetses pankrotimenetluses iseseisev otsustuspädevus, siis puudub riikliku järelevalve organil ka ettekirjutuste tegemise õigus. Riikliku järelevalve pädevus piirdub üksnes halduripoolsete rikkumiste konstateerimisega ja nendest teatamisega kohtule ja võlausaldajate organitele, kellel lasub kohustus hakata nõudma haldurilt rikkumiste kõrvaldamist. Ka Lätis, Rootsis, Soomes puudub riiklikul järelevalvel konkreetses menetluses iseseisev otsustuspädevus, kuid selle puudumist kompenseerib riikliku järelevalve õigus ja kohustus haldurit nõustada. Kuna riiklik järelevalve on autoriteet, siis võtab haldur ka tavaliselt nõu kuulda. Nõustamisõiguse tõttu on järelevalvel vajadus pöörduda kohtu poole üksnes raskemate rikkumiste korral, mil tõesti on vaja kohaldada järelevalvevahendina halduri trahvimist või vabastamist, milliste järelevalvevahendite kasutamist üksnes kohtu poolt tuleb pidada põhjendatuks.

Eesti pankrotiseadusest ei nähtu, kuidas peab riiklik järelevalve vormistama järelevalve tulemused. Sobivaks dokumendiks tuleb pidada akti. Sarnaselt kohtutäituritega tuleks reguleerida ka pankrotihalduri õigused anda järelevalve käigus selgitusi ja saada ära kuulatud. Kõigi nende probleemide kompleksse lahendamise võimaldaks seaduse täiendamine delegatsiooninormiga, mis annaks justiitsministrile õiguse vastu võtta rakendusakt pankrotihaldurite üle järelevalve korraldamise kohta.

2004.a. esitati Justiitsministeeriumile 37 kaebust haldurite tegevuse peale.³⁶⁹ Justiitsministeeriumil on olemas juba ka praktika erikontrolli teostamise osas. Esimene erikontroll halduri tegevuse üle viidi läbi AS Alexela Oil pankrotimenetluses võlausaldaja Maksu- ja Tolliameti taotluse alusel pärast seda, kui kohus oli tagastanud võlausaldajale taotluse halduri vabastamiseks, leides et PankrS § 68 lg 2 alusel ei ole üksikvõlausaldajal õigust taotleda halduri vabastamist.³⁷⁰ Erikontrolli tulemusena riiklik järelevalveorgan leidis, et haldur on

³⁶⁹ Allikas: Justiitsministeerium.

³⁷⁰ Justiitsministri 17.09.2004 käskkiri nr 216. Arvutivõrgus. Kättesaadav: www.just.ee, 15.03.2005.

rikkunud pankrotiseaduse nõudeid pankrotivara kohta ettekande koostamisel, nõuete kaitsmise koosoleku protokoll koostamisel jm., kuid nimetatud rikkumised ei ole halduri trahvimise või vabastamise aluseks.³⁷¹

PankrS § 71 lg.4 tulenev justiitsministri õigus võtta haldurilt halduri kohustuste olulise või korduva rikkumise korral haldurina tegutsemise õiguse kuni viieks aastaks ära, ongi ainukeseks riikliku järelevalve ainupädevuses olevaks otsustuseks halduri tegevuse järele valvamisel. Haldurilt tegevuslitsentsi äravõtmist reguleerivad ka teiste riikide pankrotiseadused, näiteks Ühendkuningriigis on õigus haldurilt litsents ära võtta Riigisekretäri (Ühendkuningriigi maksejõuetusseadus § 393(4)). Praktikast PankrS § 71 lg.4 kohaldamise osas Eestis veel ei ole.

Riiklikule järelevalveorganile õiguse andmist haldurilt tegutsemisõiguse äravõtmiseks tuleb pidada põhjendatuks. Varasem olukord, kus riigil puudus võimalus haldurite suhtes, kes ei olnud advokatuuri liikmed, distsiplinaarmeetmete kasutuselevõtuks, ei olnud vastavuses avalike huvidega. Oli võimalik, et haldurid, kes olid kaotanud ühe kohtupiirkonna kohtunike usalduse, asusid tegutsema teises kohtupiirkonnas, kus nende varasemad rikkumised olid teadmata. Kuni 01.01.2004.a. oli ainukeseks võimaluseks halduri nn. karistamisel halduri atesteerimata jätmise korralisel atesteerimisel (1997.a. pankrotiseadus § 29 lg.1), mida P.Varul nimetaski halduri võimalikuks vastutuse viisiks.³⁷² Selleks, et haldurilt võtta ära õigus haldurina tegutsemiseks, tuli oodata kuni järgmise korralise atesteerimiseni, milleni võis olla kuni 3 aastat ja kogu selle aja võis haldur edasi tegutseda, kui kohtud teda halduriks määrasid. Selline olukord vajab tõepoolest muutmist. Pankrotiseadus võimaldab justiitsministril valida, kas konkreetse halduripoolse minetuse korral pöörduda üksnes kohtu poole taotlusega halduri vabastamiseks või võtta haldurilt ära ka üldine tegutsemisõigus. Justiitsminister peab siin saavutama tasakaalustatud praktika, et valitud järelevalvevahend oleks proportsioonis halduripoolse rikkumise raskuse ja korduvusega. Tegutsemisõiguse äravõtmine peab olema äärmuslik vahend ja selle kohaldamise aluseks ei saa kindlasti olla asjaolu, et kohus on jätnud justiitsministeeriumi taotluse halduri vabastamiseks konkreetsetes menetluses rahuldamata.

Probleemiks on ka riiklikule järelevalveorganile kaebeõiguse andmine pankrotikohtu otsuste peale. Pankrotiseadus ei reguleeri ka kaebuste esitamise korda riikliku järelevalveorgani enda tegevuse peale. Regulatsioon, mis võimaldab küll riiklikul järelevalveorganil pankrotikohtule esitada taotlust halduri suhtes järelevalvevahendi kohaldamiseks, kuid ei võimalda

³⁷¹ Aruanne. Erikontroll Alexela Oil (pankrotis) pankrotimenetluses. 06.12.2004 Allikas: Justiitsministeerium.

³⁷² Riigikogu 16.12.1996 istungi stenogramm.

järelevalvekohtu keelduvat lahendit vaidlustada apellatsioonikohtus, tundub küsitavana. Näiteks Rootsi riiklikul järelevalveorganil on kaebeõigus järgmistel juhtudel: halduri määramine või vabastamine, haldurite arv; halduritasud, kulude hüvitamine, ettemaksed halduritele; nõustajate ja audiitorite määramine ja tasud; pankrotimenetluse lõpetamine raugemise tõttu. Sellisel juhul esindab Riigikohtus avalikkust Riigi Maksuamet.³⁷³ Riiklikule järelevalveorganile kaebeõiguse andmist tuleb ka Eestis pidada põhimõtteliselt põhjendatuks. Vastasel juhul jääksid riikliku järelevalveorgani PankrS § 71 sätestatud õigused piiratuks.

Samas ei võimaldata Rootsis üldjuhul kaevata riikliku järelevalveorgani enda otsuste peale, välja arvatud neil juhtudel, kui järelevalveorgan on ise lahendanud vaidluse, mis puudutab arestimisele mittekuuluvat vara ja võlgniku ülalpidamiskohustusi. Neil juhtudel lahendatakse kaebus järelevalveorgani tegevuse peale täitevmenetluse seadustikus sätestatud korras (Rootsi pankrotiseadus § 7.29). Kuna Eesti pankrotiseadus piirab kabevõimalusi üksnes pankrotimenetluses tehtud kohtumääruse peale ja pankrotiseadus ei sisalda erinormi riikliku järelevalveorgani toimingute kaebekorras osas, peaks Eestis hetkel olema võimalik kaevata riikliku järelevalveorgani poolt antud haldusaktide ja tehtud toimingute peale üksnes haldusmenetluse seadustikus ettenähtud korras halduskohtusse. Autor peab pankrotimenetluse erisustest (kiire menetlus, riiklikul järelevalvel puudub konkreetnes pankrotimenetluses sisuliste otsuste tegemise õigus) tulenevalt riikliku järelevalve teostamise osas kaebuste esitamisel pädevaks kohtuks pankrotiasja menetlevat kohut. Vastasel juhul võib tekkida olukord, kus riikliku järelevalveorgani tegevusele pankrotimenetluses antakse kohtulik hinnang põhiliselt väljaspool pankrotiasja menetlevat kohut. Ka HKMS § 3 lg.2 ei välista võimalust, et seadusega nähakse teatud avalik-õiguslike vaidluste lahendamiseks ette teistsugune menetluskord kui halduskohtumenetlus. Autor peab põhjendatuks riikliku järelevalveorgani otsuste ja toimingute peale pankrotiseaduses ette näha teistsugune kaebekord pankrotikohtu kaudu.

Riikliku järelevalveorgani pädevust arvestades peaksid võimalused kaevata riikliku järelevalveorgani toimingute peale olema piiratud (välja arvatud kaebused haldurina tegutsemise õiguse mitteandmise ja äravõtmise peale). Ja seda peamiselt kahel põhjusel. Esiteks on pankrotimenetluses riikliku järelevalveorgani pädevus iseseisvalt lõplikku haldusakti vastu võtta piiratud PankrS §-ga 71, mis kohustab justiitsministeeriumi halduri kohustuste rikkumise korral pöörduma kohtu poole halduri vabastamiseks või trahvimiseks. Kuna ka Rootsis peab riiklik järelevalveorgan pöörduma halduri tegevuse sanktsioneerimiseks kohtu poole, tundub Rootsis

³⁷³ Rootsi pankrotiseadus art 16.8.

kehtiv põhimõte lubada järelevalveorgani tegevuse peale kaevata üksnes erandjuhtudel, põhjendatud. Kui riiklik järelevalveorgan järelevalvekorras ise pankrotimenetlust otseselt mõjutavaid otsustusi ei tee, puudub vajadus lubada nende toimingute peale eraldi kaevata, kui toiming ei takista edasist pankrotimenetlust.³⁷⁴

Teiseks kehtib haldusmenetluses põhimõte, et haldusmenetluse käigus toimunud menetlusnormide rikkumist saab (haldus)kohtus vaidlustada vaid koos lõpliku haldusaktiga. HMS § 58 kohaselt ei saa haldusakti kehtetuks tunnistamist nõuda üksnes põhjusel, et haldusakti andmisel rikuti menetlusnõudeid või et haldusakt ei vasta vorminõuetele, kui eelnimetatud rikkumised ei võinud mõjutada asja otsustamist. Seni kuni lõplikku haldusakti ei ole veel antud, ei ole kohtul üldjuhul võimalik hinnata, kas menetluslikud rikkumised võisid mõjutada asja otsustamist

Arvestada tuleks aga Riigikohtu halduskolleegiumi seisukohaga kohtuasjas nr. 3-3-1-8-02, mille kohaselt võib sellest reeglist teha erandi otsesõnu seaduses sätestatud juhtudel, aga ka lähtuvalt protsessiökonomika põhimõttest. Erandlikult on menetlustoimingu või lõplikule haldusaktile eelneva haldusakti vaidlustamine õigustatud, kui tegemist on sedavõrd olulise menetlusveaga, mis juba menetluse käigus võimaldab jõuda järeldusele, et sellise menetluse tulemusena antav lõplik haldusakt ei saa olla sisuliselt õiguspärane. Enne lõplikku haldusakti saab kaebuse esitada ka juhul, kui menetlustoiming rikub õigusi, sõltumata menetluse lõpptulemusest.³⁷⁵ Autor leiab, et eeltoodust tulenevalt peaks halduril olema võimalus vaidlustada riikliku järelevalveorgani akt järelevalvemenetluse algatamise kohta ja muid järelevalvetoimingud neil juhtudel, kui haldur leiab, et tegemist on sellise menetlusveaga, mis rikub tema õigusi olulisel määral. Kuna kehtivast õigusest tulenevalt teostab justiitsministeerium riiklikku järelevalvet üksnes erakorralise järelevalvena põhjendatud kahtluse korral, et haldur on oma kohustusi rikkunud, siis sellise põhjendatud kahtluse puudumisel puudub ka alus järelevalvemenetluse algatamiseks. Autor leiab, et haldurile tuleks lubada sellisel juhul eelakti iseseisvalt kohtulikult vaidlustada ja taotleda ka esialgse õiguskaitsevahendi kohaldamist kohtu poolt. Autor peab eelpoolnimetatud põhjustel mõistlikuks, et pädev kohus selleks oleks pankrotiasja menetlev kohus, kuid autori seisukoht ei ole kehtiva õigusega kooskõlas. Hetkel peab haldur selleks pöörduma halduskohtu poole.

³⁷⁴ Näitena võib tuua juhtumi, kus kaebaja on vaidlustanud halduskohtus riikliku järelevalveorgani kirja, millega on riiklik järelevalveorgan keeldunud kontrollimast halduri tegevust. Tallinna Halduskohtu otsus 27.12.2004 nr 3-2159-2004.

³⁷⁵ Riigikohtu halduskolleegiumi 18.02.2002 otsus OÜ Rasmusson kassatsioonkaebuses detailplaneeringu algatamise ja vastuvõtmise korralduste ning planeerimismenetluse toimingute vaidlustamise asjas, nr 3-3-1-8-02. – RT III, 11.03.2002, 7, 61.

Kaebekord riikliku järelevalveorgani tegevuse peale tuleks sätestada pankrotiseadusega ja muuta ka vastavalt kohtualluvust.

4.3 Riikliku järelevalve koostöö teiste järelevalve teostajatega

Riikliku järelevalve vajalikkuse suurenemine on otseses seoses nii avalikkuse kasvava huviga pankrotimenetluste korrakohase läbiviimise vastu kui ka paradoksaalse tõdemusega, et võlausaldajad, kelle huvides menetlust läbi viiakse, ei ole ise, pankrotimenetluse kõiki eesmärke silmas pidades, mitte kõige paremad järelevaatajad. Sellist arusaamist toetab mitmete riikide (Saksamaa, Holland, Belgia, ka Venemaa) praktika, kus on loobunud pankrotitoimkonna kui võlausaldajate järelevalveorgani moodustamisest paljudes pankrotimenetlustes. Ühendkuningriigis võib toimkonda asendada ka Riigisekretär (*Secretary of State*), kes tegutseb riikliku halduri (*Official Receiver*) kaudu.³⁷⁶ Toimkonna moodustamata jätmisega ei vähendata iseenesest võlausaldajate õigusi pankrotimenetluses, vaid nende järelevalvealane pädevus realiseerubki just põhiotsuste tegemise kaudu, millega nad võtavad enda kanda põhilise vastutuse pankrotimenetluses. Professor Christoph G.Paulus leiab, et Saksa 1999.a. kehtima hakanud pankrotiseadus on jätkanud saksa õiguse varasemat suunda panna vastutus võlausaldajatele, millist suunda kinnitab just asjaolu, et võlausaldajad otsustavad saksa pankrotiseaduse kohaselt, kas võlgnik likvideerida või saneerida ja kuidas seda teha.³⁷⁷

Tunnetades võlausaldajate - poolse järelevalve ebapiisavust, on vajalik välja arendada pankrotimenetluste haldamise järele valvav järelevalvesüsteem, kus olulist rolli võlausaldajate kõrval täidaksid pankrotikohus, riikliku järelevalve organ ja haldurite kutseorganisatsioonid. Järelevalveorganisatsiooni eesmärk saab lõppkokkuvõttes olla üks - efektiivse ja seadusliku pankrotimenetluse läbiviimine ja pankrotimenetluse eesmärkide täitmine. Järelevalve kasuteguriks on ka avalikkuse usaldatavuse kasv menetluse seadusliku läbiviimise vastu. Võlausaldajate välise järelevalve eesmärgiks ei saa olla võlausaldajatelt nende riskide äravõtmine, mis tulenevad sellest, et võlausaldaja jätab oma õigused (sh. järelevalve õiguse) realiseerimata, kui see ei kahjusta avalikku huvi.³⁷⁸

³⁷⁶ F. Tolmie (2003), p 213.

³⁷⁷ C. G. Paulus. Texas International Law Journal. Vol 33, nr 1, winter 1998, p143. Available: <http://heinonline.org>, 01.11.2002.

³⁷⁸ Nii näiteks ei pea kohus järelevalve korras kontrollima, kas kõik võlausaldajad on ikka oma nõude tähtaegselt esitanud, kas haldur on vara müünud parima võimalik hinnaga, kas halduri poolt palgatud raamatupidaja on kompetentne jne.

Järelevalve teostajate omavaheliste suhete kujundamisel peab saama märksõnaks “koostöö”. Rootsi, Soome, Läti pankrotiseadused sätestavad kohtu ja riikliku järelevalveorgani koostöö põhimõtted. Ka Eestis on vajalik kujundada ühtne arusaamine kohtuliku ja riikliku järelevalve vahekorra kohta. Pankrotiseadusest ei tulene isegi riikliku järelevalveorgani kohustust informeerida kohtu järelevalvemenetluse algatamisest. Kaebuspõhise riikliku järelevalve eripärast tulenevalt on vastav informatsioon nii kohtule kui ka pankrotitoimkonnale vajalik. Kohus peaks teadma riikliku järelevalve poolsest järelevalvemenetluse algatamisest just seetõttu, et menetluseökoonoomiat arvestades mitte hakata dubleerima riikliku järelevalveorgani tegevust. Eriti oluline on kohtule õigeaegne informatsioon erikontrolli määramisest riikliku järelevalveorgani poolt. Järelevalvajate paljususe jätkumisel vajaks Eesti pankrotiseadus vastastikuse informeerimiskohustuse osas kindlasti täiendamist.

Koostöö ja informeerimise põhimõtete kujundamisel saab tugineda heale pankrotimenetluse tavale. Eeskujuna on võimalik võtta näiteks Ühendkuningriigist, Norrast ja Soomest, millistes riikides on juba moodustatud pankrotiõiguse tunnustatud asjatundjatest nõukogud, millised annavad soovitusi pankrotimenetluse praktika ühtlustamiseks. Inglismaal on nõukogu moodustatud haldurite kutseühingute vaheliseks (*The Insolvency Practices Council*), Soomes tegutseb nõukogu ombudsmani ja Norras justiitsministeeriumi juures. Norra Pankrotimenetluste Nõukoda (*Konkursradet*) koosneb kohtute, advokaatide, audiitorite, täitevvõimu ja prokuratuuri esindajatest ja annab soovitusi pankrotiseaduse muutmiseks ja ühetaolise praktika kohaldamiseks, kuid ei tegele konkreetsete pankrotimenetluste järelevalvega.³⁷⁹ Soomes on võimalik kõigil huvitatutel (kohtul, võlgnikul, võlausaldajatel, halduritel jt.) küsida ombudsmani arvamust pankrotimenetlusega seotud küsimustes, mis muudab ombudsmani koos nõukoguga pankrotimenetluste läbiviimist korraldavaks keskuseks. Ombudsmani institutsiooni loomise põhjuseks oligi olukord, et puudus organ, kes oleks vastutav pankrotimenetluste hea halduse põhimõtete arendamise eest.³⁸⁰

Asjatundjate kogu moodustamisega avalikes huvides vajaliku tegevuse koordineerimiseks ja suunamiseks on olnud kokkupuuteid ka Eestil. Vastavalt Vabariigi Valitsuse seaduse §-le 46 võib minister oma ministeeriumi valitsemisalas moodustada nõuandva õigusega komisjone ja nõukogusid, määrates nende ülesanded ja töökorra. Näiteks on Vabariigi Valitsuse poolt moodustatud raamatupidamisalase töö koordineerimiseks ja suunamiseks sõltumatu komisjonina

³⁷⁹Norra Pankrotimenetluste Nõukoda tegutseb alates 1994.a. Vt About The Norwegian Advisory Council on Bankruptcy. Available: <http://www.konkursradet.no/eng/>, 27.04.2004.

³⁸⁰Background. The Office of bankruptcy ombudsman.

Raamatupidamise Toimkond, mis koosneb raamatupidamise spetsialistidest, selle ala teadlastest ja praktikutest. Ükski valitsusasutus ei tohi sekkuda toimkonna poolt väljaantavate juhendite sisusse ega ka koostamise protsessi (Raamatupidamise seadus § 32). Samadel põhimõtetel võiks tegutseda ka nn. pankrotimenetluse toimkond, kelle pädevuses võiks olla soovitude andmine valdkonna õiguspraktika probleemides: pankrotivara haldamine, tegevusaruannete koostamine, maksejõuetuse põhjuste välja selgitamine, mõistliku menetluskulu standardi väljatöötamine jmt. Toimkond võiks konsulteerida haldureid pankrotimenetlusega seotud üldküsimustes ja anda soovitusi pankrotiseaduse ja selle alusel vastu võetud õigusaktide täiendamiseks ja muutmiseks. Toimkonna tegevus peaks aitama kaasa hea pankrotimenetluse praktika kujundamisele, aitama kaasa menetluste efektiivsusele ja vähendada üldist järelevalve vajadust. Arvestades haldurite sõltumatust ei ole võimalik panna nimetatud kohustusi valitsusasutusele, ka kohtud ei saa enesestmõistetavalt nimetatud funktsiooni täita. Toimkonna tegevus võiks aidata kaasa ka praktika ühtlustamisele olukorras, kus arvestatava kohtupraktika kujunemist piirab objektiivselt erikaebeõiguse piiratus järelevalvemenetluses. Kuna ka Eestis on vajadus taolise sõltumatu asjatundjate kogu järele olemas, tasuks pankrotimenetluse toimkonna ideed kaaluda.

Lõpetuseks soovib autor märkida, et riikliku järelevalve sisseviimine pankrotimenetluses harilikult kannab endas ideed vabastada kohtud haldamisega seotud probleemidest.³⁸¹ Kuna Eestis kehtiv regulatsioon ei ole endale sellist eesmärki võtnud, siis pole ka sellist tulemust saavutatud. Kuigi uue järelevalveorgani moodustamine annab täiendava kaebevõimaluse võlgnikule ja võlausaldajatele, ei muuda see autori arvates lõppkokkuvõttes seniste järelevalveorganite ülesandeid. Autor leiab, et uut kvaliteeti järelevalves on võimalik saavutada eelkõige seniste järelevalve teostajate tegevuse täpsema õigusliku regulatsiooni abil. Kohtuliku järelevalve efektiivsus sõltub paljuski selleks riigi poolt eraldatud ressursidest. Olukorras, kus riigis on välja töötamata järelevalve üldine kontseptsioon pankrotimenetluses, oli riikliku järelevalve organi lisandumine ennatlik. Nüüd tuleks seadusandjal otsustada, millised on riikliku järelevalve selged tegevuseesmärgid ja need seadusega sätestada.

³⁸¹ Näiteks Läti pankrotiseaduse 13.06.2002.a. muudatuste tulemusena vabastati kohus järelevalvekohustusest, millist kohustust hakkas Läti pankrotiseaduse § 23 lg.3 kohaselt täitma Riiklik Pankrotiagentuur (*Maksatnespejas administracija*). Sama põhimõtte kehtib ka Rootsis.

Kokkuvõte

Arvestades tänapäevast krediidil põhinevat majandustegevust ei ole ühiskonnal võimalik pääseda juhtumitest, kui võlgnik ei suuda rahuldada kõigi oma võlausaldajate nõudeid ja muutub maksejõuetuks. Maksejõuetus ja maksejõuetud isikud koormavad ühiskonda tervikuna, kusjuures maksejõuetud füüsilised isikud võivad muutuda sealjuures koormavaks riigi sotsiaalabi süsteemile.

Muutunud suhtumine võlgnikusse ja maksejõuetuse tähendusse on muutnud ka arusaamist pankrotimenetluse eesmärkidest. Peamiseks pankrotimenetluse eesmärgiks on jätkuvalt võlausaldajate nõuete rahuldamine võlgniku vara arvel kas võlgniku vara võõrandamise või ettevõtte tervendamise kaudu, andes sealjuures füüsilisest isikust võlgnikule võimaluse pankrotimenetluse kaudu vabaneda oma kohustustest pankrotiseaduses ettenähtud korras. Tänapäeval tunnustatakse pankrotimenetluse eesmärkidena ka teisi eesmärke: 1) diagnoosida ja ravida maksejõuetust pigem selle varajases kui hilises staadiumis; 2) ära hoida konflikte võlausaldajate vahel; 3) võlgniku vara määratlemine minimaalse kulu ja viivitusega; 4) kindlustada, et vara müük ja jaotamine on administreeritud ausal ja kompetentsel viisil; 5) välja selgitada maksejõuetuse tekkepõhjused ja selle seotus võlgnikuga, juriidilise isiku pankroti korral maksejõuetuse põhjuste seos juriidilise isiku lähikondsete tegevuse või tegevusetusega, otsustada, kas ja milliseid mõjutusvahendeid tuleb kasutada; 6) tunnistada, et pankroti mõju ei piirdu ainult võlgniku ja tema võlausaldajatega, mistõttu tuleb tunnistada ja kaitsta ka teiste huvigruppide pankrotimenetlusega seotud õigusi ja huve. Pankrotimenetluse eesmärkide laienemise on tinginud avalik huvi korrakohase pankrotimenetluse läbiviimise vastu. Nimetatud eesmärkidest peab lähtuma ka järelevalveorganisatsioon pankrotimenetluses.

Pankrotiõiguse ajaloo jooksul on peetud arvestatavaid debatte küsimuses, kes peaks kontrollima vara kogumist ja laiali jagamist võlausaldajate vahel, et ära hoida pettust võlgniku, võlausaldajate või kontrollijate poolt. Vajadus anda pankrotistunud isiku vara haldamine üle kvalifitseeritud ja sõltumatule isikule - haldurile on tänapäevaks üldist tunnustamist leidnud. Tagamaks halduri usaldusväärsus ja vähendamaks tegelikku vajadust järelevalve järele tuleb haldurile esitatavad nõuded isikuomaduste, kvalifikatsiooni ja sõltumatuse osas kehtestada seadusega.

Järelevalve tähendab pidevat kontrolli. Kontrollimine on üks juhtimistoiminguid. Seega osalevad järelevalve teostavad organid ka pankrotimenetluse juhtimises. Arvestades vastandlike huvide

paljusust pankrotimenetluses, on ajaloolise arengu tulemusena kujundatud välja järelevalve teostajate organisatsioon, mis põhineb järelevalvajate paljususel. Erinevates riikides on kasutusel erinevad järelevalveorganisatsiooni mudelid, millest enamkasutatud on järgmised:

1) järelevalvet halduri tegevuse üle teostavad võlausaldajad ja pankrotikohus (näiteks Saksamaa, Prantsusmaa, Holland, Belgia). Võlausaldajad teostavad järelevalvet võlausaldajate üldkoosoleku või pankrotitoimkonna kaudu.

2) järelevalvet halduri tegevuse üle teostavad võlausaldajad ja riiklik järelevalveorgan (näiteks Anglo-Ameerika riigid, Rootsi, Läti), kohtu järelevalvealane pädevus on piiratud.

Algselt oli pankrotimenetlus võlausaldajate endi kontrollida. Tunnistades pankrotimenetluse avalikku iseloomu, oleks õigusteoreetiliselt problemaatiline piirduda pankrotimenetluses üksnes võlausaldajate järelevalvega. Kohus on ajalooliselt valitud pankrotimenetlust läbi viima tema sõltumatuse ja vastavate menetlusnormide olemasolu tõttu, mis sobivad vaidluste lahendamiseks. Kehtib põhimõte, et pankrotikohus peab avalikes huvides järelevalvet teostama ka kohtuliku aktivismi korras. Järelevalve pankrotimenetluses on nimelt haldusfunktsioon, mis koormab kohut asjatult. Seetõttu on riikides, kus järelevalve on pandud pankrotikohtule (näiteks Saksamaa) järelevalve teostamisele laialdaselt kaasatud kohtuametnikud. Kohtule langev järelevalvekoormus on väiksem neis riikides, kus avalikes huvides teostab järelevalvet riiklik järelevalveorgan. Järelevalveorganisatsiooni laienemine tingib vajaduse ümber hinnata kõigi järelevalve teostajate täpne roll ja pädevus pankrotimenetluses.

Töös on jõutud järeldusele, et järelevalveorganisatsiooni vajalikkuse tingib avaliku hüve - korrakohase pankrotimenetluse, mis oleks kooskõlas pankrotimenetluse eesmärkidega, läbiviimise vajadus. Küsimusele järelevalve kasuteguri mõõtmise võimalusele üksnes rahas ja võlausaldajate vahel väljajagamisele kuuluvas suuremas vara hulgas tuleb kindlasti vastata eitavalt, sest nii järelevalve ise kui ka näiteks maksejõuetuse põhjuste väljaselgitamine on iseenesest kulukad toimingud. Pankrotimenetluse kulukust õigustab arusaam, et seaduse alusel ja kohtu järelevalve all toimuv menetlus on siiski parem kui suuremate võlausaldajate ja omakasupüüdliku võlgniku poolne kontrollimatu jaotamine. Pankrotimenetluse lõppeesmärke silmas pidades peab kohtulik kontroll koos võlausaldajate poolse kontrolliga tagama, et: 1) pankrotimenetlust viidaks läbi efektiivselt; 2) menetlusosalistel oleks olemas vajalik informatsioon menetluse läbiviimise kohta; 3) et kulutused oleksid põhjendatud; 4) maksejõuetuse põhjused oleksid välja selgitatud.

Eestis on järelevalve teostajateks võlausaldajad (eelkõige oma organite pankrotitoimkonna ja võlausaldajate üldkoosoleku kaudu), kohus ja riikliku järelevalveorganina justiitsministeerium (krediitiasutuste ja kindlustusettevõtjate pankrotimenetlustes ka finantsinspeksioon). Järelevalve peamiseks objektiks on halduri tegevus pankrotimenetluse läbiviimisel. Autor on töös asunud seisukohale, et haldurile on analoogselt notari ja kohtutäituriga riigi poolt delegeeritud avaliku võimu teostamise funktsioon, millest tulenevalt ei piisa üksnes võlausaldajate - poolsest järelevalvest, vaid tagatud peab olema ka riiklik järelevalve halduri tegevuse üle, sealjuures on riigi oluline kohustus tagada kõrge kvalifikatsiooniga haldurite olemasolu. Järelevalve halduri tegevuse üle ei saa olla halduri õiguslikust seisundist tulenevalt absoluutne. Järelevalve teostajad peavad arvestama sealjuures oma pädevusega ja halduri sõltumatusena. Kohtuliku järelevalve objektiks on ka võlausaldajate organite tegevus pankrotimenetluses.

Töö ülesehituse aluseks on järelevalve liigitus selle teostajate järgi. Pankrotiõiguse ajaloolise arengu, õigusteadlaste arvamuste, teiste riikide kogemuste, Eestis kehtiva õigusliku regulatsiooni ja kohtupraktika uurimise kaudu on töös jõutud järgmistele järeldustele:

1) Võlausaldajatel peab olema väärikas positsioon pankrotimenetluses. Võlausaldajate kaasamine pankrotimenetluse läbi selleks moodustatud organite lähtub kaalutlustest, et organina toimivaid võlausaldajaid saab paremini informeerida pankrotimenetluse käigust, ka on lihtsam välja selgitada võlausaldajate enamuse arvamus ja tagada neile tõhusam võimalus menetluses sekkuda. Probleemiks on paradoksaalne olukord, et kuigi menetlus toimub eelkõige võlausaldajate huvides, siis tegelikult võlausaldajad ei ole eriti huvitatud menetluses aktiivsest osalemisest. Põhjuseks on siin esiteks usk haldurite kogemustesse ja efektiivsusesse, teiseks asjaolu, et ettevõtjatest võlausaldajad on mõnede võlgnike pankrotistumisega arvestanud juba oma hinnakujunduses ja kolmandaks on võlausaldajates juurdunud arusaamine, et enamikel juhtudel rahuldatakse pankrotimenetluse kaudu nõue väga väikeses ulatuses.

2) Eestis on viimase 12 aasta jooksul võlausaldajate poolne järelevalve olnud eelkõige pankrotitoimkonna pädevuses, sellega on jõutud harjuda ja pole tõsiseltvõetavat põhjust senisest praktikast loobuda. Samas on vajalik loobuda võlausaldajate ainuvastutusest (ka finantsilisest) menetluse eesmärkide täitmise eest. Võlausaldajatele peab jääma nende järelevalveõigus, kuid üksnes võlausaldajate kontrolli all toimuv menetlus peab asenduma võlausaldajate ja avaliku võimu ühise järelevalve all toimuva menetlusega. Kontseptsiooni muutusega peab kaasnema kohtu ja riikliku järelevalveorgani suurem aktiivsus järelevalve teostamisel *ex officio*.

3) Võlausaldajate aktiivsuse suurendamiseks on vajalik kaaluda ka halduri kohustuste laiendamist võlausaldajate teavitamisel. Eelkõige tuleks kaasajastada võlausaldajate informeerimine pankrotimenetluse käigust, kasutades sel eesmärgil kaasaegseid informatsioonivahendeid (elektronpost, halduri või kohtu internetilehekülg), mis ei oleks ka menetlusele rahaliselt koormav.

4) Mõiste “kohtulik järelevalve” sisustamine ja järelevalve ulatuse määratlemine on paljuski õiguspoliitiline küsimus, milles kohtul endal on täita oluline roll. Riigiti on kohtuliku järelevalve ulatuse küsimuses, arvestades ka riikliku järelevalveorgani tegevust, erinev praktika. PankrS § 84 määratleb kohtu järelevalvega seotud ülesandeid samaväärsena kohtu muude ülesannetega pankrotimenetluses, samas ei tähenda see pööret kohtu rollis pankrotimenetluses. Kohtu õigust teostada järelevalvet avalikes huvides *ex officio* tuleb tunnustada. Efektiivne järelevalve eeldab spetsialiseerunud ja koolitatud kohtunike ja kohtuametnike olemasolu. See maailmas üldtunnustatud arusaamine ei ole Eestis vajalikul määral järgimist leidnud. Eelkõige tuleks Eestis kaaluda võimalust anda osa kohtuniku järelevalve alast pädevust üle kohtute registriosakondades töötavatele kohtunikuabidele, kelle tööpetsiifika ja senine väljaõpe on hea baas alustamaks pankrotimenetluste järelevalvajana.

5) Kohtuliku järelevalve üksikküsimustest on töös rõhutatud kohtu rolli menetluskulude, sh. halduri tasu seaduslikkuse ja otstarbekuse kontrollimisel. Liiga suured kulud vähendavad võlausaldajatele teostatavaid väljamakseid ja seavad kahtluse alla menetluse usaldusväärsuse. Autor on jõudnud järeldusele, et Eesti pankrotiseadus ei kehtesta haldurile piisavalt nõudeid menetluskulude planeerimise ja aruandluse osas. Seetõttu on töös esitatud järgmised ettepanekud sellealase õigusliku regulatsiooni ja praktika muutmiseks:

- Menetluskulude (ka kohtulik) kontroll peab olema võimalik kogu menetluse jooksul. Haldur peab menetluse alguses koostama vajalike kulutuste eelarve ja esitama selle tutvumiseks kohtule ja võlausaldajatele, kellel on õigus esitada eelarvele vastuväiteid. Haldur peab esitama kohtule ja pankrotitoimkonnale perioodiliselt kuluaruanded koos võlgniku pangakonto väljavõttega. Vastavalt tuleks täiendada PankrS §-i66.

- Tagamaks aruandluse ülevaatlikkus tuleb Justiitsministeeriumil koostöös Pankrotihaldurite Kojaga koostada halduri aruandluse üldkohustuslikud standardid.

- Kehtestada tuleb standardid vajalike menetluskulude hindamiseks või ühildada mõistlik menetluskulu Saksamaa eeskujul halduritasuga. Kulustandardite kehtestamine aitaks ka sisustada

PankrS § 150 lg.1 p.5 antud mõistet "vajalik kulutus oma ülesannete täitmiseks", mille sisustamine on jäetud praktika ülesandeks ja sõltub paljuski halduri enda arusaamadest.

6) Halduril on õigus saada tasu üksnes pankrotivara arvelt ja kohtu määramisel ja üldreeglina pankrotimenetluse lõppemisel. Kohtul on õigus kontrollida ka halduri tasu suurust. Kuna esialgse tasu maksmine haldurile võib menetlust koormata selliste kuludega, mille tagasinõudmine on raskendatud, siis tuleb esialgse tasu maksmist pidada põhjendatuks üksnes suure töömahuga menetlustes. Eestis on puudulikult lahendatud ajutise halduri töö tasustamine neis menetlustes, mis on algatatud võlgniku enda avalduse alusel ja kus ei jätku vara isegi menetluskulude katteks. Kuna juriidilisest isikust võlgnikul on seadusest tulenev kohustus püsiva maksejõuetuse korral esitada pankrotiavaldus, siis tuleb riigil võlgniku avalduse alusel algatatud pankrotimenetlustes tagada ajutise halduri tasustamine, sõltumata võlgniku varalisest olukorrast.

7) Ainult kohtul on järelevalve tulemusena õigus menetluse käigus kohaldada oma kohustusi rikkunud halduri suhtes sanktsioone. Sanktsioonina võib kohus haldurit kas trahvida või ametist vabastada. Halduri väljavahetamine on menetluse seisukohast äärmiselt oluline samm, mistõttu saab halduri vabastamise aluseks olla üksnes oluline halduripoolne kohustuste rikkumine või muu mõjuv põhjus. Halduri õigust taotleda enda ametist vabastamist ilma mõjuva põhjuseta tuleks eitada ja anda kohtule õigus põhjendamatu vabastamistaotlus tagasi lükata.

8) Autor peab menetlusosaliste kaebeõigust halduri tegevuse peale oluliseks halduri tegevuse seaduslikkuse tagamiseks. Kuigi Eesti kehtiv pankrotiseadus võimaldab halduri tegevuse peale kaevata kõigile järelevalveorganitele üheaegselt, ei pea autor vajalikuks menetlusosaliste kaebeõigust piirata. Tagamaks menetlusosaliste aktiivset osavõttu menetlusest ei tohi ka nende kaebeõigust, sh. kohtulikku kaebeõigust ebamõistlikult piirata. Arvestades kaebuste vähest hulka ei näe autor ka praktilist vajadust muuta kaebekord mitmeastmeliseks ja seega aeganõudvamaks, sest see võib vähendada võlausaldajate soovi pankrotimenetluses osaleda. Võlausaldajateks, kellel on õigus esitada kaebus halduri tegevuse peale tuleb lugeda mitte üksnes pankrotivõlausaldajad, vaid ka need isikud, kelle nõudeõigus on tekkinud pankrotimenetluse ajal halduri tehtud tehingutest (nn. massvõlausaldajad). Muus osas tuleks kaebeõiguse laienemist menetlusosalisteks mitteolevatele isikutele PankrS § 67 alusel välistada. Kuna kohus peab ka omal algatusel välja selgitama kõik asjaolud, millel on pankrotimenetluse seisukohast olulist tähtsust, ei tohiks kohus siiski ka PankrS § 67 loetlemata isikute kaebustes toodud asjaolusid jätta põhjendamatuult tähelepanuta.

9) Kohtulik järelevalve võlausaldajate organite tegevuse seaduslikkuse üle toimub eelkõige kaebuste lahendamise teel võlausaldajate üldkoosoleku tegevuse üle. Samuti teostab kohus preventiivset kontrolli, kinnitades seadusega ettenähtud juhtudel üldkoosoleku otsuseid. Praktikas on probleemiks kohtulik kontroll pankrotitoimkonna liikmete tasustamise üle. Autor peab Eestis toimkonnaliikmetele makstavaid tasusid ebamõistlikult suureks, samas kui rahvusvaheline praktika ei eelda alati toimkonnaliikmetele tasu maksmist, sest see suurendab menetluskulusid. On kohtute sisemise valmisoleku küsimus kohtuliku järelevalve kaudu senist praktikat toimkonnaliikmete tasustamisel muuta. Kohtul on õigus ka oma kohustusi süüliselt rikkunud pankrotitoimkonna liige enda algatusel vabastada.

10) Riiklik järelevalve pankrotimenetluses kehtestati esmalt Ühendkuningriigis 1883.a. pankrotiseadusega ja on tänapäeval levinud nii Anglo-Ameerika riikides kui ka Skandinaavias. Täitevvõimupoolse kontrolli vajalikkust pankrotimenetluses põhjendatakse järgmiselt: 1) pankrotimenetluses olulise avaliku huvi tagamine ei saa toimuda üksnes võlausaldajate järelevalve all ja nende arvel, 2) võlausaldajate huvi pankrotimenetluse kontrollimise vastu ja nende poolt teostatav järelevalve ei ole avalikes huvides piisav, sest menetluse oluliseks eesmärgiks on maksejõuetuse põhjuste väljaselgitamine; 3) kohtu järelevalve ei pruugi olla piisav, kuna riigi funktsioonid pankrotimenetluste haldamise osas on laiemad kui kohtu pädevus konkreetses kohtuasjas; 4) kuna riik on delegeerinud teatud osa avaliku võimu ülesandeid eraõiguslikust isikust pankrotihaldurile, kelle tegutsemise eelduseks olevad tingimused on sama riik ise kehtestanud, siis peab riik tagama, et nimetatud isikud omaksid vastavat kvalifikatsiooni ja valvama nende tegevuse üle.

Riikliku järelevalve tegevuse eesmärgid on eri riikides erinevad. Põhilisteks eesmärkideks on valvata halduri tegevuse seaduslikkuse üle, nõustada haldurit tema tegevuses, aidata kaasa maksejõuetuse põhjuste väljaselgitamisele ja kuritegelikes pankrottides süüdi olevate isikute vastutusele võtmisele, samuti osutada seaduses ettenähtud juhtudel halduriteenust. Riikliku järelevalve kehtestamine pankrotimenetluses kannab harilikult endas ka ideed vabastada kohtud haldamisega seotud probleemidest. Eestis kehtiv riikliku järelevalve regulatsioon selliseid eesmärke ei täida ja ei ole ka muus osas kooskõlas Maailmapanga ekspertide soovitusetega riikliku järelevalve korraldamiseks. Eestis on riiklik järelevalve Justiitsministeeriumi kaudu halduri tegevuse üle kehtestatud alates 01.01.2004.a. Justiitsministeeriumi ülesandeks järelevalve teostajana on kontrollida halduri tegevust esitatud kaebuste alusel. Eesti pankrotiseadusest ei nähtu, millistest eesmärkidest lähtuvalt täitevvõim halduri tegevuse üle järelevalvet teostab.

Riikliku järelevalve kehtestamine üksnes kaebuste lahendamiseks on liiga kitsas eesmärk järelevalve organisatsiooni laiendamiseks. Vajalik oleks ka piiritleda justiitsministeeriumi ja finantsjärelevalve pädevus riikliku järelevalve teostamisel finantssektori ettevõtjate pankrotimenetlustes.

11) Riiklik järelevalve ei pea konkureerima kohtuliku järelevalvega, vaid toimima hoopis pankrotikohtu abistajana. Riikliku järelevalve ulatus peab olema kooskõlas kohtuliku järelevalve ulatusega, olulised on ka ühiskonnas valitsevad arusaamad kohtu rollist menetluses. Kohtu rollist ja halduri sõltumatusest tulenevalt peab konkreetses pankrotimenetluses riikliku järelevalve organ pöörduma halduri suhtes järelevalvevahendite kasutamiseks kohtu poole. Ettekirjutuste tegemise õigus ja halduri nõustamisõigus riikliku järelevalve organil Eestis puudub. Ainult halduri kohustuse olulise või korduva rikkumise korral on riiklikul järelevalvel haldurilt litsentsi äravõtmise õigus. Seadusega tuleks eraldi reguleerida ka kaebekord riikliku järelevalveorgani otsuste ja toimingute peale ja sätestada selles osas mitte halduskohtu vaid pankrotikohtu pädevus. Vastasel juhul võib tekkida olukord, kus halduskohus hakkab hindama pankrotimenetluse läbiviimise seaduslikkust.

12) Järelevalve organisatsiooni laiendamisega tulnuks Eestis välja töötada ka üldine järelevalve kontseptsioon pankrotimenetluses ja kehtestada ka täpsem õiguslik alus järelevalve teostajate vaheliseks koostööks. Järelevalvajate paljususe jätkumisel tuleb Eesti pankrotiseadust vastastikuse informeerimiskohustuse osas kindlasti täiendada. Koostöö põhimõtete kujundamisel tuleb arvestada hea pankrotimenetluse tavaga. Eestis tuleks kaaluda analoogselt Skandinaavia riikidega pankrotiasjatundjate kogu – nn. pankrotimenetluste nõukoja, moodustamist. Nõukoja ülesandeks võiks olla pankrotimenetluste haldamise kui avalikes huvides vajaliku tegevuse koordineerimine ja suunamine, samuti juhtnõoride andmine pankrotivara haldamiseks, müümiseks, aruannete koostamiseks, maksejõuetuse põhjuste väljaselgitamiseks, mõistliku menetluskulu standardi väljatöötamine jmt. Nõukoda võiks konsulteerida haldureid, võlgnikke, võlausaldajaid, aga ka kohtuid ja valitsusasutusi pankrotimenetlusega seotud üldküsimumustes ja anda soovitusi pankrotiseaduse ja selle alusel vastu võetud õigusaktide täiendamiseks ja muutmiseks. Nõukoja tegevus peaks aitama kaasa ühtse praktika ja hea pankrotimenetluse tava kujundamisele ja vähendama üldist järelevalve vajadust. Arvestades haldurite sõltumatust, ei ole võimalik panna nimetatud kohustusi valitsusasutusele, ka kohtud ei saa enesestmõistetavalt nimetatud funktsiooni täita. Nõukoja tegevus võiks aidata kaasa ka praktika ühtlustamisele

olukorras, kus arvestatava kohtupraktika kujunemist piirab objektiivselt erikaebeõiguse piiratus järelevalvemenetluses.

Kokkuvõtvalt tuleb asuda seisukohale, et Eestis alates 1992.a. väljakujunenud järelevalveorganisatsioon pankrotimenetluses ei vaja põhimõttelisi muudatusi, küll aga on vajalik täpsustada järelevalve teostajate pädevust, järelevalve sisu ja ulatust. Peamisteks järelevalve teostajateks peaksid jääma pankrotitoimkond ja pankrotikohus. Vajalik oleks aga kohtunike spetsialiseerumine, kohtunikuabide kaasamine järelevalve teostamisse ja kohtu õiguse teostada järelevalvet vajaduse korral *ex officio* üldine tunnustamine. Kui seadusandja peab vajalikuks teostada riiklikku järelevalvet konkreetsete pankrotimenetluste haldamise üle, siis tuleb läbi mõelda ja seadusega sätestada ka riikliku järelevalve teostamise eesmärgid pankrotimenetluses. Riikliku järelevalve vajalikkust tuleks jaatada üksnes juhul, kui selle eesmärgid on laiemad kui üksnes kaebuste lahendamine halduri tegevuse üle. Autori arvamuse kohaselt peaks justiitsministeeriumi pädevusse igal juhul jääma haldurite registri pidamine, halduritele tegutsemisõiguse andmine ja äravõtmine, haldurieksami korraldamine, halduri vastutuskindlustuse nõuete järgimise kontroll, aruandluse standardite väljatöötamine, pankrotialase seadusandluse täiendusetepanekute tegemine, võimaliku pankrotimenetluste nõukoja tegevuse korraldamine jms.

Supervision over Bankruptcy Proceedings

Resume

Effective bankruptcy proceedings are necessary for economy as much as law of obligations and courts of law to ensure performance of contracts. A legislator has forbidden the existence of insolvent legal persons. Courts and trustees form the needed infrastructure for conducting bankruptcy proceedings. Nowadays the accepted understanding of bankruptcy proceedings means either extrajudicial proceedings or court (judicial) proceedings under the supervision of creditors, court and a state supervisory body. During recent centuries there has been a change in the opinion that bankruptcy is only a private law problem and distribution of debtor's property between the creditors is only a matter of the directly involved persons. The given research is the first overall approach to the need for supervision, organization of supervision and analysis of corresponding practice in bankruptcy proceedings written in Estonian. In Estonia the given topic has not been dealt with before.

The aim of the given research is to identify the need for an effective system of supervision over bankruptcy proceedings keeping in mind the final goals of these proceedings. To achieve the aim, the author has analysed and compared the organization and development of the operating systems in Estonia, Germany, Sweden, the United Kingdom, Finland, Latvia and Russia. When giving assessments, the author has focused on the legal situation and practice in Estonia. In the author's opinion the whole organization of supervision and the roles of those who exercise supervision have not distinctly developed in Estonia. Efficiency of supervision, performed by the creditors to ensure effective and lawful bankruptcy proceedings and achievement of all the aims of bankruptcy proceedings, have posed problems. The author tries to answer the question about the type of organization of supervision in bankruptcy proceedings that Estonia may need and makes suggestions for the improvement of organization of supervision based on the results of the research analysis.

The author states that conducting bankruptcy proceedings according to the established rules is always in the public interests. The achievement of this aim must be guaranteed by an independent, qualified and experienced trustee. Supervision over the activities of a trustee is

exercised by creditors and also public authorities, i.e. by court. Supervision by court and state is first of all necessary to guarantee trust of the public with regard to conducting bankruptcy proceedings according to the established rules. This promotes preference of bankruptcy proceedings as a procedure for solving property relations of insolvent persons. To achieve this aim it is necessary to involve state assets.

In addition to the works by such outstanding lawyers as I. Fletcher, R.Goode, F.Tolmie, G.Pape, W.Uhlenbruck, G.Sersenevits, P.Varul and others, the reports of expert groups working under the auspices of international organizations (such as the World Bank, International Monetary Fund) have comprised important sources for the research, e.g. the report of the work group of insolvency of the World Bank *Principles and Guidelines for Effective Insolvency and Creditor Rights System (1999)* and also *Report of the Review Committee on Insolvency Law and Practice (1986)* submitted by the work group supervised by Sir K.Cork at the order of the UK Parliament. The author has examined and used the corresponding Estonian court practice, also the case law of the courts of USA and UK.

The Master`s thesis consists of four chapters.

Chapter I deals with the general questions related to supervision, i.e. the definition and types of supervision, the grounds for exercising supervision and the object. Supervision is administrative activity in its essence , it checks whether a certain activity was lawful and in some cases also expedient. Supervision in bankruptcy proceedings means exercising control over the legality and expedience of the activities of a trustee and the bodies of creditors within the limits of competence provided for the creditors, court and a state supervisory body, including the possibility to apply coercion with regard to persons who have breached their obligations. Supervision as the administrative activity is a socially designing activity.

Plurality of supervisors in bankruptcy proceedings has evolved as a result of historic development of bankruptcy proceedings taking into account contradictory and competitive interests. Initially the creditors themselves checked on conducting bankruptcy proceedings but taking into consideration the public character of bankruptcy proceedings, entrusting only creditors with supervision, may cause problems. There are different models of supervision in different jurisdictions. The following ones are more frequently used: (a) the creditors and the court exercise supervision over the activities of a trustee; (b) the creditors and a state supervisory body

exercise supervision over the activities of a trustee, supervisory competence of the court is limited.

In Estonia the obligation of supervision is divided between creditors' bodies (general meeting of creditors and creditors' committee), court and a state supervisory body. Supervision over bankruptcy proceedings may be classified in various ways but classification according to those who exercise supervision is in the author's opinion the most practical one and it also provides basis for the structure of the given thesis.

It is important to be aware of and consider the general aims of bankruptcy proceedings when determining the aims of activity, competence and cooperation between supervisory bodies. These general aims also form the initial basis for exercising supervision. Historic dynamics in the evolution of these aims is also significant. The rules regulating insolvency have gradually become a part of the legal system together with the development of statehood. In the 19th century attitude towards the aims of bankruptcy proceedings, rights and obligations of a creditor and a debtor in the proceedings changed radically in the European countries. Punishment of a debtor, as the aim of proceedings, was being replaced by the plurality of aims of proceedings.

The generally recognized aims of bankruptcy proceedings, also enacted in the Bankruptcy Act of Estonia, are satisfaction of creditors' claims

at the expense of the debtor's property in the procedure provided by law by the transfer of the debtor's property or rehabilitation of the debtor's enterprise. If the debtor is a natural person the aim of the proceedings is to release the debtor from obligations through the bankruptcy proceedings. At the same time legal theorists and also international organizations deal with the aims of bankruptcy proceedings in a wider meaning stressing the relation of bankruptcy proceedings with public interests. The following may be regarded as supplementary aims of bankruptcy proceedings: (1) to diagnose and treat bankruptcy at an early rather than a late stage, (2) to prevent conflicts between individual creditors; (3) to realise the assets of the insolvent with the minimum of delay and expense; (4) to ensure that the processes of realisation and distribution are administered in an honest and competent manner; (5) to ascertain the causes of the insolvent's failure and, if and insofar as his conduct or, in the case of a company, the conduct of its officers or agents, merits criticism or punishment, to decide if and which measures should be taken against him or his associates, or such officers; (6) to recognise that the effects of bankruptcy are not limited to the private interests of the insolvent and his creditors, but that others interests of

society and or other groups in society are vitally affected by the insolvency and its outcome, and to ensure that these public interests are recognized and safeguarded.

The enlargement of the aims of bankruptcy proceedings is due to public interest in conducting bankruptcy proceedings according to the rules, also the need to find out the reasons for bankruptcy that help to adopt a fair attitude towards the debtor. The theorists are not of the same opinion as for the aims of bankruptcy proceedings. One has to admit that the aims of bankruptcy proceedings are really competing in their nature and because of that the achievement of all the aims in the bankruptcy proceedings is unlikely. It is important to maintain a balance between different aims. Although subsection 2 of the Bankruptcy Act does not provide concurrent aims of the bankruptcy proceedings as the aims of proceedings, the systematic interpretation of the Bankruptcy Act implies to the intention of the Estonian legislator to achieve also the concurrent aims during the proceedings. It especially concerns, for example, the identification of the reasons for insolvency as the aim of the proceedings. One guarantee for reaching the aims of bankruptcy proceedings is organizing supervision. Those who exercise supervision must be able to guarantee the increase in trust in bankruptcy proceedings as a measure that makes it possible to receive the debt from the debtor and also realize other aims of proceedings.

Different jurisdictions and court practice have recognized protection of public interest in bankruptcy proceedings just because bankruptcy may involve many persons, it is also important to guarantee public trust in a lawful conduct of bankruptcy proceedings. Depending on the proceedings public interest that needs protection may also vary (e.g. guaranteeing employment, social development of a region, provision of utilities for the population, environmental protection, etc), but the conduct of trustworthy and efficient bankruptcy proceedings is always regarded as public interest that has to be protected. Supervision has to protect public interest and lessen the possibility of maladministration.

There have been remarkable debates during the history of bankruptcy law to solve the question who should exercise control over collecting property and distributing it between the creditors in the way that prevents fraud by a debtor, creditors or controllers. The need to transfer administration of the property of a bankrupt to the qualified and independent person, i.e. trustee, has won recognition. The requirements with regard to personal qualities, qualification and independence that the trustee has to meet must be provided by law in order to guarantee trustworthiness of the appointed trustee and lessen the actual need for supervision.

As the trustee bears the greatest responsibility for conducting bankruptcy proceedings, his or her activity in conducting the bankruptcy proceedings is the main object of supervision. Supervision exercised over the trustee may be divided into two aspects according to the object: supervision over the professional activity of the trustee and supervision over the economic activity of the trustee. The Estonian Bankruptcy Act does not specify the concept “ activity of a trustee” as the object of supervision. For this reason competence of different persons who exercise supervision is at least partially overlapping. One has to take into account the requirement of independence that sets limits for exercising supervision. Determination of the legal status of a bankruptcy trustee has caused theoretical disputes at the international level. The author has treated a trustee with regard to its legal status as equal with a notary public and a bailiff because the trustee is imposed public obligations on when appointed to office by the court. When organizing supervision over the trustee`s activities it must be considered that the trustee is an independent body in the proceedings who acts in relation to other bankruptcy bodies and the public on his/her own behalf taking full responsibility. Shortage of norms that directly regulate supervision has created a situation where most of the questions are solved by practice and that is not always reasonable when the specific character of bankruptcy proceedings is taken into account. The right of supervisors to counsel the trustee and issue precepts in case of the shortcomings should require additional regulation by legal norms.

In addition to the activities of a trustee, the general meeting and creditors` committee are also the objects of supervision in bankruptcy proceedings. The creditors` committee is elected by the general meeting of creditors and the task of the general meeting is also to exercise supervision over the activities of the creditors` committee together with the court. The court exercises supervision over the activities of the creditors` general meeting in the cases exactly provided by law. The court has to decide whether to approve or declare the decision of the general meeting invalid on the basis of complaints filed by the party to the proceedings or by the trustee. Economic decisions of the general meeting are not subject to judicial supervision.

Chapter II of the Master`s thesis deals with supervision exercised by the creditors` bodies. Plurality of supervisory bodies does not diminish the importance of supervision exercised by the creditors. Inclusion of creditors into bankruptcy proceedings through the *ad hoc* bodies is based on the consideration that it is easier to inform the creditors, incorporated into a body, about the course of bankruptcy proceedings, identify their opinion and provide them with a better possibility to interfere with the proceedings. There is a paradox that although bankruptcy

proceedings are first of all in the creditors' interests, the creditors are not especially interested in active participation in the proceedings. The reason may be that the trustee's experience is trusted and some enterprises have already taken into account in their pricing the possibility of some debtors' going bankrupt. The creditors are also convinced that in the course of bankruptcy proceedings, in most cases, their claim is satisfied to a very little extent which explains their lack of interest to exercise supervision over the trustee's activities. Extension and modernization of possibilities to inform creditors would be necessary to promote creditors' active participation.

A general meeting of creditors is convened in bankruptcy proceedings but recognition of the need for creditors' committee differs from country to country. In Estonia the creditors' committee has developed into the main body of supervision. Although supervision exercised by the creditors' committee is not always satisfactory, the need for the creditors' committee is stressed by the obligation, imposed on the members of the committee, to indemnify the wrongful damage caused by the breach of their obligations. The actual need for judicial (also state) supervision should depend on activeness of the creditors' committee in the bankruptcy proceedings. In the states where the creditors' committee is not always formed, the general meeting of creditors and individual creditors have accordingly more rights with regard to supervision.

The obligation of general supervision over the trustee's activities is within the competence of creditors' committee but the committee also has the rights to participate in decision-making and hearings. As a rule, the last mentioned rights should not change the committee into a decision-making body together with the trustee, unless otherwise provided by law. Thus the creditors' committee is still the body of supervision although it has some characteristics of an administrative body.

Chapter III of the Master's thesis is the bulkiest and it deals with the problems related to supervision exercised by court. In the author's opinion court as an independent body, taking into account its historical experience, is the most suitable body to exercise supervision in bankruptcy proceedings, although supervision is not administration of justice in its essence. At the same time when the court is obliged to exercise supervision it presumes existence of institutional infrastructure, including judges who have specialized in bankruptcy. This internationally recognized principle has not been applied to the needed extent in Estonia. In addition to a quick solution to the question of specialization of judges, Estonia should follow the model of Germany to delegate a part of the responsibility of bankruptcy judges to assistant judges.

Definition of the concept “judicial supervision” and determination of the extent of supervision are the issues of legal policy where court has an important role. The practical experience differs from country to country with regard to extent of judicial supervision considering also competence of a state supervisory body. The extent of supervision exercised by court must be in a reasonable relationship with the entire organization of supervision. Pursuant to subsection 84 of the Bankruptcy Act of Estonia duties related to supervision exercised by courts are, as a general norm, equal to all the other tasks of the court in bankruptcy proceedings. The right of the court to exercise supervision in public interests *ex officio* must be recognized.

The essence of supervision by the court is to check whether legal norms are observed, first of all by the trustee but also by the other bodies of proceedings, and check on expedience to the extent provided by law. Law provides legal measures for supervision that are available to the court: application for information, repressive and preventive measures for exercising supervision. Judicial supervision also includes review of complaints about the activities of a trustee. Lack of procedural norms regulating the review of complaints causes problems and it may hinder the parties to the proceedings in exercising their rights. Today Estonian court and also other bodies exercising supervision may determine a deadline and mode to solve the complaint due to the lack of regulations. The intended amendment to subsection 67 of the Bankruptcy Act with regard to restrictions on filing a complaint cannot be supported. It would complicate the right of the parties to the proceedings to file a complaint and increase the duty of the court to exercise supervision *ex officio* that cannot be the aim on its own.

The author, considering the scope of research, has made a selection of issues related to the essence of supervision exercised by court that have caused more practical problems. One of the problematic issues has always been the cost of bankruptcy proceedings and the right of the court to check expediency of the costs of proceedings. Too high costs of the proceedings decrease the payments made out of the bankruptcy estate to creditors and question trustworthiness of the proceedings. The research has examined the role of court to check lawfulness and expediency of the costs of proceedings, including the remuneration paid to a trustee. The author has come to the conclusion that the Bankruptcy Act of Estonia does not establish enough requirements to the trustee with regard to planning the costs of proceedings and accountancy. The author has made some suggestions how to amend legislation in this aspect. Judicial control with regard to the costs of proceedings should be changed from after-control into regular control that makes the trustee to plan the expenses and periodically submit reports to the court on the expenses with a transcript of

the debtor's bank account. The trustee's accountancy on the costs of the proceedings must be detailed and there is a need to work out a standard that the reports must meet. The model of Germany to establish a reasonable limit to the costs, including remuneration of a trustee, is worth consideration.

The extent of judicial supervision when determining the trustee's remuneration has created problems in practice. The trustee has the right to get remuneration at the expense of the bankruptcy estate with the court's decision and usually when the bankruptcy proceedings are being terminated. When the court determines the remuneration then it also includes the right to determine the amount of remuneration. Prescription of a preliminary remuneration should be avoided as it is contradictory to the principle to determine remuneration on the basis of final results of the proceedings. Payment of the preliminary remuneration should be allowed only in cases of very labour-intensive proceedings. In Estonia there are also problems with the lack of legal regulation regarding remuneration of a preliminary trustee in the proceedings that are initiated on the application of a debtor and the property does not even cover the costs of the proceedings. As the debtor is legally obliged to submit a bankruptcy petition in case of not temporary insolvency, then in the author's opinion, in this case the state has to guarantee the payment for the preliminary trustee if the debtor has no financial resources for that.

In the framework of bankruptcy proceedings out of all those who exercise supervision only the court has the right to impose sanctions on the trustee who has violated the obligations. The court may either impose a fine or release the trustee who has violated his/her obligations. The right of court to impose a fine on a released trustee should also be recognized in some cases, e.g. when the duty to extradite was infringed. A change of a trustee in the proceedings is a very important step and the internationally recognized principle is that the reason for the release may only be a significant failure to perform duties. The court is supposed to act reasonably quickly when releasing the trustee because the normal course of the proceedings must be guaranteed. The trustee's right to be released at his/her request without a valid reason should be ignored and the court should have the right to reject the request if there is no valid reason following the model of the German Law on Insolvency.

Judicial supervision over the legality of the activities of creditors' bodies is first of all exercised by settling the complaints about the activity of the general meeting of creditors. The court also exercises preventive control by approving (endorsing) the decisions of the general meeting of creditors in the cases provided by law. In practice the court is blamed for being too liberal when

determining the remuneration for the members of creditors' committee. The general meeting of creditors has the right to decide on the remuneration for the members of creditors' committee but the court has to approve the decision of the general meeting before it enters into force. The author regards remuneration paid to the members of creditors' committee unreasonably high as according to international practice remuneration is not paid to the members of creditors' committee because it will increase the costs of proceedings. It is the question of internal policy of courts to change the present practice through judicial supervision. A member of the creditors' committee who violates his or her obligations may be released by the court at its own initiative.

Chapter IV of the Master's thesis deals with the problems related to state supervision in bankruptcy proceedings. State supervision in bankruptcy proceedings was historically first established in the United Kingdom in 1883. Nowadays it has spread to other Anglo-American countries and recently also to Scandinavian countries. In the legal theory the need for supervision by executive power in bankruptcy proceedings is mainly justified by the statement that guaranteeing public interest that is of much importance in bankruptcy proceedings cannot be performed only under the creditors' supervision and at their expense in the situation where creditors' interest to control bankruptcy proceedings is not sufficient, especially as the aim of proceedings is identification of the reasons for bankruptcy. The authors of the new draft of the Bankruptcy Act of Estonia grounded the need for state supervision with insufficient supervision exercised by courts and brought out that tasks of the state with regard to administration of bankruptcy proceedings are wider than competence of the court in a concrete case. In the author's opinion one of the reasons for state supervision is the fact that when the state has delegated a part of the tasks of public authority to a trustee as a private legal person and established conditions for the trustee's activity then the state has also to guarantee that the persons are qualified and to exercise supervision over their activity.

In different states the aims of state supervision are different. The main task is to exercise supervision over the legality of trustee's activity, counsel the trustee in his or her activity, facilitate identification of the reasons for insolvency and bring to account the persons liable for criminal bankruptcy. In Estonia the Bankruptcy Act provides state supervision since January 1, 2004. Supervision is exercised by the Ministry of Justice and it is limited to solution of complaints filed against the activity of a trustee. The Bankruptcy Act of Estonia does not provide the aim of state supervision in bankruptcy proceedings where supervision is anyway exercised by the creditors' bodies and court. In other countries establishment of state supervision has included

a decrease in supervisory duties of courts that should be the main aim of state supervision. Important tasks of supervision exercised by state involve counselling of those under supervision, also identification of the reasons for bankruptcy. In Estonia the establishment of state supervision does not fulfil these tasks, regulation of state supervision is not in accordance with the recommendations of the World Bank experts for organizing state supervision in bankruptcy proceedings either. The establishment of state supervision for only solving complaints is a too narrow aim for expanding the organization of supervision in bankruptcy proceedings.

State supervision in bankruptcy proceedings has a peculiarity. State supervision has the right to issue precepts and impose coercion but the body of state supervision in concrete bankruptcy proceedings does not have this right. The body that exercised supervision must apply to the court to impose coercion on the trustee who has violated his or her rights. In Estonia, unlike in Sweden, the body that exercised supervision has no right to file a complaint against the ruling of a bankruptcy court and it is even so in case the court gives the opinion with regard to the application of the state supervisory body itself. The right of the body of state supervision to appeal against rulings should be recognized. It would be necessary to regulate the procedure of appeals against decisions made by the state supervisory body and its activity. The solution to such possible complaints should be within the sole competence of a bankruptcy court. Otherwise it may occur that the activity of a state supervisory body in bankruptcy proceedings is estimated mainly outside the bankruptcy court and this is contradicting the principle to subject all the disputes arising from the bankruptcy proceedings to the bankruptcy court and to ensure more efficient and expedient proceedings.

Plurality of bodies exercising supervision would suppose distinct regulation of principles of cooperation between supervisors provided in the Bankruptcy Act. Good practice that must have already evolved, may form a basis for the development of basic principles for supervision, i.e. cooperation and exchange of information. In the Scandinavian countries the so-called council of experts - Counselling Center for Bankruptcy Proceedings- has been formed to coordinate activities related to bankruptcy proceedings, to analyse practical experience, to make suggestions for law-making and to counsel relevant persons. The establishment of the council of experts would be necessary in Estonia as well. The activity of such a counselling center should promote the development of good practice, more effective bankruptcy proceedings and as a result of all that lessen general need for supervision. Considering independence of bankruptcy trustees it is not possible to impose the above mentioned duties on state agencies, a bankruptcy court cannot

fulfil these duties either. The activity of the counselling center would help to standardize practice in the situation where the development of court practice is restricted objectively by limitations on appeals against the rulings in the supervisory proceedings. The standpoints of the counselling center would be recommendatory guidelines for conducting bankruptcy proceedings and organizing supervision. These could also serve as the basis for amending and changing legislation.

In conclusion it can be said that organization of supervision is meant to guarantee lawful conduct of bankruptcy proceedings in the interests of both- individual creditors and public and in the way that would guarantee achievement of as many aims as possible that have been set before bankruptcy proceedings. The interpretation of the essence of bankruptcy proceedings has changed and so has changed the perception of those who exercise supervision and the extent of supervision. Supervision is not only the right but also the obligation, for that reason the initiative of court in exercising supervision as administrative task, within the limits provided by law, is justified. The initiative of international organizations, especially the World Bank, in the given question is a proof that the issue is topical in the present day society and the aim is to take advantage of the shared experience and standardize regulations. It is time to discuss the principles of organizing supervision in bankruptcy proceedings and as a result of cooperation between lawyers and executive authorities find resources to exercise efficient supervision by the court and/or by the state in Estonia.

Kasutatud allikad

Kasutatud kirjandus

1. About The Norwegian Advisory Council on Bankruptcy. Available: <http://www.konkursradet.no/eng/>, 27.04.2004.
2. Aghion, P., Hart, O., Moore, J. Improving bankruptcy procedure. 72 Washington University Law Quartely 1994. Available: <http://heinonline.org>, 01.11.2002.
3. Albergotti, R. D. Understanding bankruptcy in the US: a handbook of law and practice. J. J. Norton (ed). Centre for Commercial Law Studies, Queen Mary and Westfield College, University of London. Cambridge: Blackwell, 1992, 258 p.
4. Alexandrovich, A. S. Bankruptcy Law, an Economic Medicine: How Russia's New Bankruptcy Legislation Facilitated Recovery From the Nationwide Financial Crisis of August 17, 1998. - 34 Cornell Int, 2001. Available: <http://heinonline.org>, 01.11.2002.
5. Andrejev, S. E. Kommentarii k Federalnomu zakonu „O nesostojatelnosti (bankrotstve)“. Moskva: Tihomiro M. J.: Jurinformtsentr, 2004, 335 str.
6. Andresen, E. Riiklik järelevalve notari üle. – Juridica, 2001, nr 4, lk 214-224.
7. Annual Report & Accounts 2002-03. The Insolvency Service. Available: <http://www.insolvency.gov.uk/pdfs/annual2002-03web.pdf>, 09.04.2004.
8. Annual Report & Accounts 2003-04. The Insolvency Service. Available: <http://www.insolvency.gov.uk/pdfs/annual2003-04web.pdf>, 12.11.2004.
9. Annual Report 2003. The Insolvency Practices Council. Available: www.insolvencypractices.co.uk, 01.02.2005.
10. Annus, T. Riigi funktsioonide delegeerimine eraõiguslikele isikutele kohtutäiturite näitel. – Juridica, 2002, nr 4, lk 224-229.
11. Annus, T. Riigiõigus. Õpik kõrgkoolidele. Tallinn: Juura, Õigusteabe AS, 2001, 319 lk.
12. Averch, C. Senior Counsel, EBRD. EBRD and its countries of operations: an overview of insolvency reform in Central and Eastern European countries and the Commonwealth of Independent States in transition. – The European Restructuring and Insolvency Guide 2002/2003. London: White Page.
13. Background. Responsibilities. The Office of bankruptcy ombudsman. Available: <http://www.konkurssiasiamies.fi/3925.htm>, 15.03.2005.
14. Baird, D. G. Bankruptcy's Uncontested Axioms. Essay. – The Yale Law Journal, 1998-1999, vol 108, p 573-599. Available: <http://heinonline.org>, 01.11.2002.

15. Baird, D. G. Lossdistribution, forum shopping and bankruptcy: A reply to Warren. Corporate bankruptcy. J. S. Bhandari, L. A. Weiss (eds). Cambridge University Press, 96 pp 573-579.
16. Baker, C. A. Other people`s money: The problem of professional fees in bankruptcy. – Arizona Law Review, 1996. Available: <http://heinonline.org>, 01.11.2002.
17. Balz, M. Market conformity of insolvency proceedings: policy issues of the German Insolvency law. 23 Brook. J. Int, 1997-1998, 168 p. Available: <http://heinonline.org>, 01.11.2002.
18. Bankruptcy and a fresh start: Stigma on failure and legal consequences of bankruptcy. Philippe & Partners and Deloitte&Touche, Corporate Finance Brussels, Belgium, 2002. Available: www.iiiglobal.org/topics/pending.html, 04.03.2005.
19. Bankruptcy. Encyclopedia Britannica. Vol 1. 15. ed. Oxford: Oxford University Press, 2000.
20. Best project on Restructuring, Bankruptcy and a Fresh Start. Final Report of the Expert Group. European Commission. September 2003. Available: http://europa.eu.int/comm/enterprise/entrepreneurship/support_measures/failure_bankruptcy/pdf_final_report/failure_final_en.pdf, 02.09.2004.
21. Carruthers, B. G., Halliday, T. C. Rescuing Business: The making of Corporate Bankruptcy Law in England and the United States. Oxford: Clarendon Press, 1998, 582 p.
22. Corporate insolvency law in Sweden. Stockholm: Vinge, 1996.
23. Cowans, D. R. Cowans Bankruptcy Law and Practice. Vol 1. St. Paul (Minn): West Publishing Co, 1987, 716 p.
24. Eesti. Riiklik järelevalve ja omavalitsuste audit. Local Government Denmark. Kopenhaagen. 18.10.2002. Arvutivõrgus. Kättesaadav: www.sisemin.gov.ee/atp/failid/audit.doc, 27.02.2005.
25. ENE. 2. kd. Tallinn: Valgus, 1987.
26. Euroopa avaliku halduse printsiibid. Sigma kogumik nr 27. Arvutivõrgus. Kättesaadav: www.riik.ee/riigikantselei/ahb/sigmap27.pdf, 01.08.2004.
27. Farley, J. M. The Governing Institution: A Court or Judicial. - Establishing Principles and Guidelines for Commercial/Bankruptcy Courts. Building effective insolvency systems. Institutional Framework. Washington, D.C. September 14-15, 1999. Available: http://www4.worldbank.org/legal/insolvency_ini/WG2-paper.htm, 04.05.2003.
28. Fletcher, I. F. Law of Bankruptcy. Macdonald and Evans, 1978.
29. Fletcher, I. F. The Law of Insolvency. 3. ed. London: Sweet and Maxwell, 2002.

30. Goode, R. M. Principles of corporate insolvency law. 2nd ed. London: Sweet & Maxwell, 2002, 538 p.
31. Gustavus, E. Äriühinguõigus. Eesti kaubandus- ja registriõiguse õpik. Tallinn, Berliin: Eesti Justiitsministeerium, 2001, 178 lk.
32. Hart, O. Different Approaches to Bankruptcy. - Building effective insolvency systems. The Economic Dimensions. Washington, D.C. September 14-15, 1999. Available: http://www4.worldbank.org/legal/insolvency_ini/WG3-paper-Hart.htm, 04.05.2003.
33. Ikkonen, K. Avalik huvi kui määratlemata õigusmõiste. - Juridica, 2005, nr 3, lk 187-199.
34. Information for members of the creditors committee. The Norwegian Advisory Council on Bankruptcy. Available: <http://www.konkursradet.no/eng/art/?id=363>, 09.05.2004.
35. Insolvency Law and Practice. Report of the Review Committee. Chairman Sir Kenneth Cork, GBE. Presented to Parliament by the Secretary of State for Trade by Command of Her Majesty June 1982, Cmnd 8558, London, Her Majesty's Stationery Office, 461 p.
36. Joamets, K. Riiklik järelevalve vajab suuremat tähelepanu. – Riigikogu Toimetised, 8/2003, lk 159-165.
37. Joyce, P. R., Arko-Koski, E., Berends, J. et al. Building Effective Insolvency Systems. Regulatory Framework. Washington, D.C. September 14-15, 1999. Available: http://www4.worldbank.org/legal/insolvency_ini/WG4-paper.htm, 04.05.2003.
38. Kalbus, A. Avalik huvi ettevõtlusvabaduse piiramise alusena. – Juridica, 2003, nr 6, lk 373-382.
39. Kallam, H., Kolbri, E., Lind, E., Möller, L. jt. Ärikorralduse põhiteadmised. Tallinn: Külim, 2003, 215 lk.
40. Kama, P. Äriregister. – Juridica, 1995, nr 4, lk 138-141.
41. Karniol, K. Ettekanne Maksumaksjate Liidu konverentsil “Korruptsioonivastane võitlus Eestis - kogemused ja nõuanded.” Arvutivõrgus. Kättesaadav: www.riigikontroll.ee, 01.08.2004.
42. Kergandberg, E. Põhiõiguste menetluslikust dimensioonist. – Juridica, 2003, nr 1, lk 8-13.
43. Kilpi, J. The ethics of bankruptcy. London, New York: Routledge, 1998, 220 p.
44. Kolinitzenko, E. A. Zastsita interesov platezeczposobnovo dolznika pri bankrotstve. Sravnitelno-pravovoi analiz. Moskva: Statut, 2001.
45. Koolmeister, I., Orion, K. Haldussund kehtivas õiguses. – Juridica, 1998, nr 8, lk 382-386.

46. Koolmeister, M. Tsiviiltäite- ja pankrotimenetlus. Kolmandate isikute õiguskaitsevahendid. – Juridica, 2003, nr 6, lk 416-425.
47. Landfermann, H. G. Arvamus Eesti pankrotiseaduse eelnõu kohta. München. Kättesaadav: Justiitsministeerium, 15.05.2002.
48. Leemets, T., Mäearu, S., Raadik, T., Erelt, T. (koost). Eesti keele sõnaraamat: ÕS 1999. Tallinn: Eesti Keele Sihtasutus, 1999.
49. Levine, R. L. An enhanced conception of the bankruptcy judge: from case administrator to unbiased adjudicator. – 84 West Virginia Law Review 638 (1981-1982). Available: <http://heinonline.org>, 01.11.2002.
50. Lightman, G. Office holders`charges-cost control and transparency. – Insolvency Intelligence 1998 11(1), (1-6). Available: <http://westlaw.com>, 01.03.2004.
51. Lõhmus, U. Pankrotihaldur. – Juridica, 1994, nr 1, lk 13-16.
52. Mark, M., Raa, R., Siibak, K., Tupits, A. Eesti pangandusõiguse alused: õpik õigus- ja majandusteaduskonna üliõpilastele. Tallinn: Juura, 2003, 99 lk.
53. Maruste, R. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse. Tallinn: Juura, 2004, 606 lk.
54. Maruste, R. Põhiseadus ja selle järelevalve. Tallinn: Juura, Õigusteabe AS, 1997, 285 lk.
55. Maurer, H. Haldusõigus.Üldosa. Tallinn: Juura, 2004, 564 lk.
56. McNamara, C. Basic Overview of Supervision. Available: <http://www.mapnp.org/library/suprvis/suprvis.htm> 01.05.2005.
57. Merusk, K. Avalike ülesannete eraõiguslikele isikutele üleandmise piirid. – Juridica, 2000, nr 8, lk 499-507.
58. Merusk, K., Koolmeister I. Haldusõigus. Tallinn: Õigusteabe AS Juura, 1995, 189 lk.
59. Mitt, T. Koja katus peab juba vett. – Juridica, 1994, nr 1, lk 28.
60. Mõtsar, S. Pankrot – rahavool laibanokkijatele. – Eesti Ekspress, 1998, 11. detsember.
61. Narits, R. Seadusloome õigusliku ja regulatiivse mõju hindamine. – Riigikogu Toimetised, 4/2001, lk 97-101.
62. Niitra, S. Pankrotihalduritel liiga vabad käed. – Äripäev, 2001, 28. mai.
63. Orderly & Effective Insolvency Procedures. Key Issues. Legal Department IMF 1999. Available: www.imf.org/external/pubs/ft/orderly/index.htm, 15.08.2004.
64. Ots, J. Tsiviiltäitemenetluse ja kohtutäituri institutsiooni areng pärast Eesti Vabariigi iseseisvuse taastamist. Magistritöö. Tartu Ülikooli Õigusteaduskond, 2002.

65. Pankrotiseaduse eelnõu seletuskiri. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://web.riigikogu.ee/ems/saros-bin/mgetdoc?itemid=021550024&login=proov&password=&system=ems&server=ragne1>, 17.04.2004.
66. Pape, G., Uhlenbruck, W. Insolvenzrecht. München: C.H.Beck, 2002. S 805
67. Parts, J. Ettekanne riigiametnike foorumil "Mis on oluline ja kuidas seda saavutada" 05.10.2001.a. Kättesaadav: www.riigikontroll.ee, 01.08.2004.
68. Paulus, C. G. Texas International Law Journal. Vol 33, nr 1, winter 1998. Available: <http://heinonline.org>, 01.11.2002.
69. Pennington, R. R. Pennington's Corporate Insolvency Law. London, Dublin, Edinburgh: Butterworths, 1991, 484 p.
70. Piip, A. Kaubandusõigus ja protsess. Tallinn: Justiitsministeerium, 1995, 427 lk.
71. Piip, A. Konkursiõigus. Loengute autoriseeritud konspekt. Tartu: Akadeemilise kooperatiivi kirjastus, 1937.
72. Publisher White Page in association with Deutsche Bank, Linklaters and PricewaterhouseCoopers, The European Restructuring and Insolvency Guide 2002/2003.
73. Pomykala, J. Bankruptcy Reform. Principles and Guidelines. Available: www.cato.org/pubs/regulation/reg20n4e.html 15.03.2005
74. Quality Service Standard. The Insolvency Service. Department of Trade and Industry. Available: <http://www.insolvency.gov.uk/pdfs/qualityservicestandard.pdf>, 09.04.2004.
75. Rajak, H., Horrocks, P., Bannister, J. (eds). European Corporate Insolvency. A practical guide. Chichester Wiley cop. 1995.
76. Ramasastry, A. University of Washington, EBRD Legal Indicator Survey: assessing insolvency laws after ten years of transition – The European Restructuring and Insolvency Guide, 2002/2003, London: Whitepage.
77. Report of Mr Justice Ferris' Working Party on The remuneration of office-holders and certain related matters: Available: www.dca.gov.uk/civil/ferrisfr.htm, 28.08.2004.
78. Rozental, V. Pankade pankrotitoimkonna liikmed teenivad hästi. – Äripäev, 2004. 13. mai.
79. Rozental, V. Pankrotihaldur unistab tasuvast protsessist. – Äripäev, 2004, 11. veebruar.
80. Sarapuu, M. Kontroll võimu teostavate ametnike üle. – Juridica, 1997, nr 4, lk 186-189.
81. Sarra, J. Creditor Rights and the Public Interest: restructuring insolvent corporations. University of Toronto Press, 2003.

82. Schneider, H. Kohus lahuvõimude süsteemis. – *Juridica*, 1999, nr 9, lk 414-424.
83. Seppik, M. Pankrotiasjade kohtumenetluse probleeme. – *Juridica*, 1994, nr 1, lk 18-19.
84. Sersenevits, G. F. Konkursnõi prozess. Moskva: Statut, 2000. (po izdaniju 1912.g.) 477 str.
85. Siibak, K. Finantsregulatsioonid ja finantsjärelevalve. – *Juridica*, 2001, nr 3, lk 170-174.
86. Siibak, K. Finantssektori turvameetmete süsteem ja riikliku finantsjärelevalve õiguslik korraldus. Magistritöö. Tartu Ülikooli õigusteaduskond, 2002.
87. Stewart, C. E. Insolvency Code: act introducing the Insolvency Code: German-English edition with an introduction to the German Law. Frankfurt am Main: Fritz Knapp Verlag, 1997, 524 S.
88. Sukiasianiene, D. Ettekanne konverentsil “10 aastat Eesti Pankrotihaldurite Koda“. Tallinn: sügis 2002.
89. Sundgren, S. Bankruptcy costs and the bankruptcy code. A case study of the Finnish code. Helsingfors: Swedish School of economics and Business Administration, 1995, 177 p.
90. Teljukina, M. V. Kokursnoe pravo. Teorija i praktika nesostojatelnosti (banrotstva). Akademija narodnovo xozaistva pri pravitelestve Rossiskoi Federatsi. Moskva: Izdatelstvo Delo, 2002, 535 str.
91. The Insolvency Practitioners Regulations 2005. Available: <http://www.insolvency.gov.uk/ipregulation2005/insolvencypractitionersregulations05.pdf>, 15.03.2005.
92. The responsibilities, the Object of Supervision and the Field of Action. The Office of Bankruptcy Ombudsman. Available: <http://www.konkurssiasiamies.fi/3927.htm>, 07.05.2004.
93. Toimintakertomus 2003. Konkurssiasiamiehen toimisto. Tavoitettavissa: www.konkurssiasiamies.fi/27495.htm, 15.03.2005.
94. Tolmie, F. Corporate and personal insolvency law. 2nd Edition. London-Sydney-Portland- Oregon: Cavendish Publishing Limited, 2003, 449 p.
95. Tolmie, F. M. Introduction to corporate and personal insolvency law. London: Sweet and Maxwell, 1998, 429 p.
96. Truuväli, E.-J., Kask, O., Lehis, L. jt (toim kol). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Justiitsministeeriumi väljaanne. Tallinn: Juura, Õigusteabe AS, 2002, 757 lk.
97. Walsh, G. J. The creation, rights, duties and compensation of creditors `committees under chapters X and XI of the Bankruptcy Act. – 40 Brooklyn Law Review, (1973-1974). Available: <http://heinonline.org>, 01.11.2002

98. Vanheel, V. Lerberghe, G., Putten, P. Van de. Belgium. The European Restructuring and Insolvency Guide 2002/2003.
99. Warren. E. Bankruptcy policy. 54 University of Chicago Law Review (1987) pp. 775-814. Available: [http:// heinonline.org](http://heinonline.org), 01.11.2002.
100. Varul, P. Nõuetest pankrotimenetluses. – Juridica, 2004, nr 2, lk 96-102.
101. Varul, P. Pankrotiõiguse probleeme. – Juridica, 1999, nr 8, lk 376-380.
102. Varul, P. Selgitavaid märkusi pankrotiseadusele. – Juridica, 1993, nr 3, lk 52.
103. Varul, P. Selgitavaid märkusi pankrotiseadusele. – Juridica, 1994, nr 1, lk 2-13.
104. Wessels, B. Business and Bankruptcy Law in the Netherlands: selected essays. Hague-London-Boston: Kluwer Law International, 1999, 268 p.
105. Vitrianski, V. V. Insolvency and Bankruptcy Law Reform in the Russian Federation. – 44 McGill Law Journal 409 (1998-1999). Available: <http://heinonline.org>, 01.11.2002.
106. Vitrianski, V.V. Puti soversenstvovaniya zakonodatelstva o bankrotstve. Vestnik VAC RF 2001 nr 3.
107. Wood, P. R. Insolvency Law and the Legal Framework. - Building effective insolvency systems. The Legal Framework. Washington, D.C. September 14-15, 1999. Available: [http://www4.worldbank.org/legal/insolvency_ ini/WOOD-paper.htm](http://www4.worldbank.org/legal/insolvency_ini/WOOD-paper.htm), 04.05.2003.
108. World Bank Insolvency Initiative. H.R Rep. No. 95-595.95 th Cong. 1st Session. At 88 (1977). Available: <http://www worldbank.org>, 04.05.2003.
109. Vutt, A. Audiitortegevuse õiguslikust reguleerimisest. – Juridica, 1999, nr 8, lk 395-399.
110. Üksvärav, R. Organisatsioon ja juhtimine. 3.trükk. Tallinn: TTÜ kirjastus, 2004, 473 lk.

Kasutatud normatiivaktid

Eesti normatiivaktid

111. Advokatuuriseadus. 21. märts 2001. – RT I 2001, 36, 201; 102, 676; 2002, 57, 357; 2003, 4, 22; 2004, 30, 208; 56, 403.
112. Audiitortegevuse seadus. 10. veebruar 1999. – RT I 1999, 24, 360; 2002, 21, 117; 53, 336; 57, 357; 61, 375; 2003, 23, 133.
113. Eluruumide pankrotivarast välistamise seadus. 17. november 1993.- RT I 01.12.1993, 1101
114. Finantsinspektsiooni seadus. 9 mai 2001. – RT I 2001, 48, 267; 2002, 23, 131; 105, 612; 2003, 81, 544; 2004, 36, 251.

115. Halduskohtumenetluse seadustik. 25. veebruar 1999. – RT I 1999, 31, 425; 96, 846; 2000, 51, 321; 2001, 53, 313; 58, 355; 2002, 29, 174; 50, 313; 53, 336; 62, 376; 2003, 13, 67; 23, 140; 2004, 46, 329.
116. Haldusmenetluse seadus. 6. juuni 2001. - RT I 2001, 58, 354; 2002, 53, 336; 61, 375; 2003, 20, 117; 78, 527.
117. Karistuseseadustik. 6. juuni 2001. – RT I 2001, 61, 364; 2002, 86, 504; 105, 612; 2003, 4, 22; 83, 557; 90, 601; 2004, 7, 40; 46, 329; 54, 387; 56, 401.
118. Kindlustustegevuse seadus. 8. detsember 2004. - RT I 2004, 90, 616.
119. Kohtute seadus. 19. juuni 2002. – RT I 2002, 64, 390; 2003, 21, 121; 90, 601; 2004, 27, 176; 46, 329; 56, 403.
120. Kohtutäituri seadus. 17. jaanuar 2001. – RT I 2001, 16, 69; 2002, 61, 375; 102, 600; 2003, 17, 95; 23, 146; 63, 417; 17, 95.
121. Krediidiasutuste seadus. 9. veebruar 1999. - RT I 1999, 23, 349; 2002, 17, 96; 21, 117; 23, 131; 53, 336; 63, 387; 102, 600; 105, 612; 2003, 17, 95; 23, 133; 81, 544; 2004, 36, 251; 37, 255.
122. Notariaadiseadus. 6. detsember 2000. – RT I 2000, 104, 684; 2001, 93, 565; 2002, 64, 390; 57, 357; 61, 375; 102, 600; 2003, 18, 100; 78, 527.
123. Pankrotiseadus. 10. juuni 1992. – RT 1992, 31, 403; RT I 1997, 18, 302; 1998, 2, 46; 36/37, 552; 1999, 10, 155; 2000, 13, 93; 54, 353; 2001, 56, 336; 82, 488; 93, 565; 2002, 44, 284; 2003, 17, 95.
124. Pankrotiseadus. 22. jaanuar 2003. – RT I 2003, 17, 95; 2004, 37, 255.
125. Riigi õigusabi seadus. 28. juuni 2004. - RT I 2004, 56, 403.
126. Tsiviilkohtumenetluse seadustik. 22. aprill 1998. - RT I 1998, 43/45, 666; 108/109, 1783; 1999, 16, 271; 31, 425; 2000, 51, 319; 55, 365; 2001, 21, 113; 34, 186; 53, 313; 93, 565; 2002, 29, 174; 50, 313; 53, 336; 64, 390; 92, 529; 2003, 13, 64; 67; 23, 140; 2004, 30, 208; 46, 329; 56, 403.
127. Tsiviilseadustiku üldosa seadus. 27. märts 2002. – RT I 2002, 35, 216; 2003, 13, 64; 78, 523.
128. Tulumaksuseadus. 15. detsember 1999. - RT I 1999, 101, 903; 2004, 59, 414; 84, 568; 89, 604.
129. Vabariigi Valitsuse seadus. 13. detsember 1995. – RT I 1995, 94, 1628; 1996, 49, 953; 88, 1560; 1997, 29, 447; 40, 622; 52, 833; 73, 1200; 81, 1361; 1362; 87, 1468; 1998, 28, 356; 36/37, 552; 40, 614; 107, 1762; 111, 1833; 1999, 10, 155; 16, 271; 274; 27, 391; 29, 398; 401; 58, 608; 95, 843; 845; 2000, 49, 302; 51, 319; 320; 54, 352; 58, 378; 95, 613; 102, 677; 2001, 7, 16; 53, 305; 59, 358; 94, 578; 100, 646; 102, 677; 2002, 57, 354; 87, 505; 90, 520; 96, 563; 2003, 4, 22; 21, 122; 51, 349; 81, 542; 88, 590; 2004, 22, 148; 2005, 15, 84.

130. Äriseadustik. 15. veebruar 1995. – RT I 1995, 26/28, 355; 1998, 91/93, 1500; 1999, 10, 155; 23, 355; 24, 360; 57, 596; 102, 907; 2000, 29, 172; 49, 303; 55, 365; 57, 373; 2001, 34, 185; 56, 332; 336; 89, 532; 93, 565; 2002, 3, 6; 35, 214; 53, 336; 61, 375; 63, 387; 388; 96, 564; 102, 600; 110, 657; 2003, 4, 19; 13, 64; 18, 100; 78, 523; 88, 591.
131. Pankrotihalduri eksami tegemise ja pankrotihalduri atesteerimise kord. Kinnitatud Vabariigi Valitsuse 7. oktoobri 1997 määrusega nr 190. – RT I 1997, 73, 1210; 2001, 69, 420.
132. Pankrotiseaduse rakendamise kohta. Vabariigi Valitsuse 18. septembri 1992 määrus nr 271. - RT 1992, 39, 522; 1994, 65, 1128
133. Kohtutäiturite ametitegevuse ja selle üle järelevalve teostamise kord. Justiitsministri 27. veebruari 2001 määrus nr 24. – RTL 02.03.2001, 30, 369.
134. Notariaadimäärustik. Justiitsministri 25. jaanuari 2002 määrus nr 5. – RTL 2002, 19, 245; 74, 1124; 120, 1746; 2003, 50, 741; 107, 1660; 2004, 36, 590.
135. Pankrotihalduri ja ajutise pankrotihalduri tasude piirmäärad ja hüvitamisele kuuluvate kulutuste arvestamise kord. Kinnitatud justiitsministri 18. detsembri 2003 määrusega nr 71. – RTL 24.12.2003, 131, 2107.
136. Pankrotihalduri tasu piirmäärade arvestamise kord. Kinnitatud justiitsministri 8. oktoobri 1997 määrusega nr 43. – RTL 31.10.1997, 161/162, 891.
137. Pankrotihaldurina tegutsemise õiguse andmise ja äravõtmise ning pankrotihaldurieksami tegemise kord. Justiitsministri 18. detsembri 2003 määrus nr 72. – RTL 24.12.2003, 131, 2108.
138. Pankrotitoimkonna liikme tasu piirmäärad. Justiitsministri 18. detsembri 2003 määrus nr 70. - RTL, 24.12.2003, 131, 2106.
139. Nõuded krediitiasutuse ajutise halduri ja pankrotihalduri aruandlusele ning aruande esitamise kord. Kinnitatud Eesti Panga presidendi 14. mai 1999.a määrusega nr 10. – RTL 27.05.1999, 87, 1089.
140. Eesti Pankrotihaldurite Koja põhikiri. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.pankrotihaldur.ee/misonepk.htm>, 08.05.2004.
141. Justiitsministeeriumi arengukava aastateks 2003-2007. Kehtestatud justiitsministri 5. märtsi 2004 käskkirjaga. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.just.ee>, 03.05.2004.
142. Justiitsministri 17.09.2004 käskkiri nr 216. Arvutivõrgus. Kättesaadav: www.just.ee, 15.03.2005.

Välismaa normatiivaktid

143. Federalnõi zakon „O nesostjatelnosti (bankrotstve)“ (Vene Föderatsiooni maksejõuetuse seadus). 26.10.2002 nr 127-fz.

144. Insolvency Act (Ühendkuningriikide maksejõuetuse seadus). 1986. <http://www.insolvencyhelpline.co.uk/insolvency-act/ia1986.htm>.
145. Insolvenzordnung (Saksamaa Liitvabariigi maksejõuetuse seadus). 05.10.1994. BGBl I 1994 2866.
146. Konkurslag (Rootsi Kuningriigi pankrotiseadus). 1987:672. <http://62.95.69.15/>.
147. Konkursilaki (Soome Vabariigi pankrotiseadus). 20.02.2004/120. <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2004/20040120>.
148. Laki konkurssipesien hallinnon valvonnasta (Soome Vabariigi pankrotipesade haldamise järelevalve seadus). 31.01.1995/109. <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1995/19950109>.
149. Lietuvos Respublikos įmonių bankroto įstatymas (Leedu Vabariigi pankrotiseadus) 20.03.2001 nr IX-16; 28.01.2003 nr IX-1332. <http://www3.lrs.lt/c-bin/eng/preps2?Condition1=129687&Condition2>.
150. Lov om gjeldsforhandling og konkurs (konkursloven) (Norra Kuningriigi pankrotiseadus). 08.06.1984 no 58. ISBN 82-504-1418-7. <http://www.lovdatab.no/all/nl-19840608-058.html>, 09.05.2004.
151. Par uzņēmumu un uzņēmējsabiedrību maksātnespēju (Lāti Vabariigi maksejõuetuse seadus). 12.09.1996. Latvijas Republikas Saeimas un Ministru Kabineta Ziņotājs 1996, nr 20; 1997, nr 10; 1998, nr 2, 7, 23; 2000, nr 13; 2001, nr 2, 12; 2002, nr 16; 2003, nr 14; 2004, nr 2. http://www.likumi.lv/doc.php?id=40681&rel_doc=on#REL_DOC.
152. Pankrotihalduri tasustamise kord. Kinnitatud Saksamaa Liitvabariigi justiitsministeeriumi määrusega 19.08.1998.

Kasutatud kohtupraktika

153. European Court of Human Rights. Case of Werner v Poland. Application no 26760/95, 15.11.2001. Available: <http://hudoc.echr.coe.int/hudoc/ViewRoot.asp?Item=1920&Action=Html&X=601152438&Notice=0&Noticemode=&RelatedMode=1>, 11.04.2004.
154. Riigikohtu halduskolleegiumi 18. veebruari 2002 otsus OÜ Rasmusson kassatsioonkaebuses detailplaneeringu algatamise ja vastuvõtmise korralduste ning planeerimismenetluse toimingute vaidlustamise asjas, nr 3-3-1-8-02. – RT III, 11.03.2002, 7, 61.
155. Riigikohtu halduskolleegiumi 26. septembri 2000 otsus Evi Paberiti kassatsioonkaebuses notarile distsiplinaarkaristuse määramise asjas, nr 3-3-1-35-00. – RT III 12.10.2000, 21, 234.
156. Riigikohtu halduskolleegiumi 29. novembri 2001 määrus Erik Vallaste erikaebuses vaidlustatud haldusakti täitmise peatamise asjas, nr 3-3-1-57-01. – RT III 20.12.2001, 33, 346.

157. Riigikohtu halduskolleegiumi 7. detsembri 2004 otsus Merle Saar-Johansonile jt kaebustes justiitsministri käskkirjade tühistamiseks, nr 3-3-1-70-04. – RT III, 23.12.2004, 36, 369.
158. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 17. veebruari 2003 otsus Vabariigi Valitsuse 6. novembri 1996. a määrusega nr 268 kinnitatud "Maa enampakkumisega erastamise korra" punkti 47 Põhiseadusele vastavuse kontrollimiseks, nr 3-4-1-1-03. – RT III 2003, 5, 48.
159. Riigikohtu tsiviilkolleegium 13. mai 2003 otsuses AS-i Hansa Liising Eesti vastulauses kohtunikuabi määrusele AS Hansa Liising Eesti avalduses laeva laevakinnistusraamatust kustutamiseks, nr 3-2-1-49-03. – RT III 03.06.2003, 19, 178.
160. Riigikohtu tsiviilkolleegiumi 10. detsembri 2003 otsus Ekelini Ehituse AS-i ja AS-i Uus Kodu (pankrotis) kaebustes AS-i Uus Kodu (pankrotis) võlausaldajate 28. oktoobri 2002 üldkoosoleku otsuste peale, nr 3-2-1-112-03. – RT III 06.01.2004, 1, 8.
161. Riigikohtu tsiviilkolleegiumi 13. veebruari 2001 määrus taotluses pankrotimenetluse lõpetamiseks raugemise tõttu, nr 3-2-1-23-01.- RTIII, 12.03.2001, 6, 73.
162. Riigikohtu tsiviilkolleegiumi 14. novembri 2002 otsus AS-i Saak Agro (pankrotis) hagis L. Kruusa ja I. Rüüti vastu AS Saak Agro juhatuse koosolekute ja aktsionäride üldkoosolekute otsuste tühistuse tunnustamiseks ja väljamakstud dividendi pankrotivarasse tagastamiseks, nr 3-2-1-135-02. – RT III 09.12.2002, 33, 364.
163. Riigikohtu tsiviilkolleegiumi 16. detsembri 2002 määrus Eesti Vabariigi hagis OÜ Wiltmest Haldus ja Nordika Kindlustuse AS-i vastu nõude tunnustamiseks AS-i Marlekor pankrotimenetluses, nr 3-2-1-103-02. – RT III 2003, 2, 22.
164. Riigikohtu tsiviilkolleegiumi 18. detsembri 2001 otsus AS-i Naviplast (pankrotis) võlausaldaja kaebuses esimese üldkoosoleku otsuste kehtetuks tunnistamiseks, uue koosoleku aja ja koha määramiseks ning pankrotihalduri hääle määramiseks kohustamiseks, nr 3-2-1-159-01. – RT III 2002, 3, 26.
165. Riigikohtu tsiviilkolleegiumi 20. juuni 2002 määrus AS-i Eriõli (pankrotis) pankrotihalduri taotluses ärikeelu kohaldamiseks, nr 3-2-1-76-02. – RT III 2002, 21, 250.
166. Riigikohtu tsiviilkolleegiumi 5. novembri 2002 otsus AS Tallinna Meretehas hagis Kauri Rattuse vastu 352 439 krooni väljamõistmiseks, nr 3-2-1-128-02. – RT III, 27.11.2002, 31, 340.
167. Riigikohtu tsiviilkolleegiumi 7. detsembri 2004 määrus OÜ Pärlen A. K. pankrotiavalduses, nr 3-2-1-137-04. – RT III 30.12.2004, 37, 378.
168. Riigikohtu üldkogu 25. septembri 1996 otsus kriminaalasjas A. Nikolajevi süüdistuses KrK § 101 p 1, 3, 8, § 141 lg 2 p 1, 2, § 139 lg 2 p 2, 3; § 185 lg 2, § 203 lg 1 järgi, nr 3-1-1-97-96. – RT III 1996, 28, 369.
169. Tallinna Ringkonnakohtu 13. oktoobri 2003 määrus tsiviilasjas nr 2-2/1462/03.

170. Tallinna Ringkonnakohtu 14. aprilli 2004 määrus tsiviilasjas nr 2-2/645/04.
171. Tallinna Ringkonnakohtu 14. aprilli 2004 määrus tsiviilasjas nr 2-2/713/04.
172. Tallinna Ringkonnakohtu 14. jaanuari 2004 määrus tsiviilasjas nr 2-2/162/04.
173. Tallinna Ringkonnakohtu 14. septembri 2004 määrus tsiviilasjas nr 2-2/962/04.
174. Tallinna Ringkonnakohtu 15. septembri 2004 määrus tsiviilasjas nr 2-2/1377/04.
175. Tallinna Ringkonnakohtu 16. oktoobri 2003 määrus tsiviilasjas nr 2-2/1427/03.
176. Tallinna Ringkonnakohtu 18. novembri 2003 määrus tsiviilasjas nr 2-2/1621/03.
177. Tallinna Ringkonnakohtu 28. aprilli 2004 määrus tsiviilasjas nr 2-2/785/04.
178. Tallinna Ringkonnakohtu 30. mai 2003 määrus tsiviilasjas nr 2-2/911/03.
179. Tallinna Ringkonnakohtu 8. septembri 2003 määrus tsiviilasjas nr 2-2/1105/03.
180. Tallinna Ringkonnakohtu 9. märtsi 2004 määrus tsiviilasjas nr 2-2/489/04.
181. Tallinna Ringkonnakohtu 9. septembri 2002 määrus tsiviilasjas nr 2-2/1385/02.
182. Tallinna Ringkonnakohtu määrus tsiviilasjas nr 2-2/183/2004.
183. Tartu Ringkonnakohtu 17. aprilli 2003 määrus OÜ Salamiinia pankrotimenetluses, 2-2-191/2003. Arvutivõrgus. Kättesaadav <http://www.tarturk.just.ee/2003/tm/t/191.HTM>.
184. Tartu Ringkonnakohtu 27. märtsi 2001 määrus KPÜ Tartu Piim (pankrotis) pankrotimenetluses, 2-2-198/2001. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.tarturk.just.ee/2001/tm/t/198.HTM>.
185. Tartu Ringkonnakohtu 31. mai 2000 otsus pankrotihaldur I. Uudeküll süüdistuses KrK § 1411 lg 3 p 1 ja § 161 järgi, II-1-133/2000. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.tarturk.just.ee/2000/tm/k/133.HTM>.
186. Tartu Ringkonnakohtu 8. detsembri 1998 otsus OÜ Prudent avalduses Sangla Turvas AS vastu pankroti väljakuulutamiseks, II-2-483/98. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.tarturk.just.ee/1998/tm/t/483.HTM>.
187. Harju Maakohtu 22. märtsi 1999 määrus tsiviilasjas nr 2/1-893/98.
188. Harju Maakohtu 30. märtsi 2005 määrus tsiviilasjas nr 2/1-2379/01/02.
189. Lääne-Viru Maakohtu 1. oktoobri 2002 määrus tsiviilasjas nr 2-292-02.
190. Lääne-Viru Maakohtu 11. novembri 2002 otsus tsiviilasjas nr 2-569/02.
191. Lääne-Viru Maakohtu 16. juuni 2004 määrus tsiviilasjas nr 2-514/04.
192. Lääne-Viru Maakohtu 20. aprilli 2004 määrus tsiviilasjas nr 2-291-04.

193. Lääne-Viru Maakohtu 22. juuni 2004 määrus tsiviilasjas nr 2-498/04.
194. Lääne-Viru Maakohtu 3. juuni 2004 määrus tsiviilasjas nr 2-499/2004.
195. Lääne-Viru Maakohtu 6. märtsi 2003 määrus tsiviilasjas nr 2-89/03.
196. Põlva Maakohtu 1. aprilli 2004 määrus tsiviilasjas nr 2-060/2004.
197. Tallinna Halduskohtu 27. detsembri 2004 otsus haldusasjas nr 3-2159-2004.
198. Tallinna Linnakohtu 15. aprilli 2003 määrus tsiviilasjas nr 2/30-1596/03.
199. Tartu Halduskohtu 9. märtsi 2005 määrus haldusasjas nr 3-319-04.
200. Tartu Maakohtu 11. mais 2000 määrus tsiviilasjas nr 2-1411/95.
201. Tartu Maakohtu 17. juuli 2002 määrus tsiviilasjas nr 2-500/99.
202. Tartu Maakohtu 18. oktoobri 2004 määrus tsiviilasjas nr 2-943/2004.
203. Tartu Maakohtu 2. juuli 2004 määrus tsiviilasjas nr 2-666/04.
204. Tartu Maakohtu 29. jaanuari 2003 määrus tsiviilasjas nr 2-433/2001.
205. Tartu Maakohtu 7. juuli 2004 määrus tsiviilasjas nr 2-552/04.
206. Viljandi Maakohtu 11. novembri 2003 määrus tsiviilasjas nr 2-408-03.
207. Viljandi Maakohtu 9. augusti 2004 määrus tsiviilasjas nr 2-273/04.
208. Võru Maakohtu 17. detsembri 2003 otsus tsiviilasjas nr 2-68/2003.
209. Harju Maakohtu tsiviilasja nr 2/1-1095/00 toimik.
210. Tallinna Linnakohtu tsiviilasja nr 2-5843/95 toimik.
211. Tallinna Linnakohtu tsiviilasja nr 2/254-5366/03 toimik.
212. Tallinna Linnakohtu tsiviilasja nr 2/4/228-7959/02 toimik.
213. Tartu Maakohtu tsiviilasja 2-1987/2002 toimik.
214. Tartu Maakohtu tsiviilasja nr 2-1192/03 toimik.
215. Tartu Maakohtu tsiviilasja nr 2-1349/94 toimik.
216. Tartu Maakohtu tsiviilasja nr 2-1605/04 toimik.
217. Tartu Maakohtu tsiviilasja nr 2-1906/02 toimik.
218. Tartu Maakohtu tsiviilasja nr 2-3/2000 toimik.

- 219. Tartu Maakohtu tsiviilasja nr 2-348/1995 toimik.
- 220. Tartu Maakohtu tsiviilasja nr 2-433/2001 toimik.
- 221. Tartu Maakohtu tsiviilasja nr 2-500/99 toimik.
- 222. Tartu Maakohtu tsiviilasja nr 2-591/96 toimik.
- 223. Tartu Maakohtu tsiviilasja nr 2-854/2004 toimik.
- 224. Tartu Maakohtu tsiviilasja nr 2-855/2004 toimik.
- 225. Tartu Maakohtu tsiviilasja nr 2-986/03 toimik.
- 226. Võru Maakohtu tsiviilasja nr 2-58/2003 toimik.
- 227. Võru Maakohtu tsiviilasja nr 2-180/2003 toimik.

Miscellanea

- 228. Aruane. Erikontroll Alexela Oil (pankrotis) pankrotimenetluses. 06.12.2004. Allikas: Justiitsministeerium.
- 229. Australian Securities and Investments Commission. Available: http://www.insolvencyreg.org/sub_member_profiles/australia/asic.htm, 09.04.2004.
- 230. Eesti Advokatuuri eetikakoodeks. Arvutivõrgus. Kättesaadav: http://www.advokatuur.ee/?sisu_id=5/, 20.09.2004.
- 231. Halduskohtumenetluse seadustiku ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu. 14.03.2005. Arvutivõrgus. Kättesaadav: http://eoigus.just.ee/?act=dok&subact=1&DOK_W=84753, 02.04.2005.
- 232. Halduskohtumenetluse seadustiku ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskiri. 14.03.2005. Arvutivõrgus. Kättesaadav: http://eoigus.just.ee/?act=dok&subact=1&DOK_W=84754, 02.04.2005.
- 233. IAIR - International Association of Insolvency Regulators. Homepage. Available: www.insolvencyreg.org, 01.11.2004.
- 234. Insolvency and Trustee Service Australia. Available: http://www.insolvencyreg.org/sub_member_profiles/australia/itsa.htm, 09.04.2004.
- 235. Justiitsministeeriumi struktuur. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.just.ee/index.php3?cath=37#kohtud>, 12.11.2004.
- 236. New Zealand Insolvency and Trustee Service. Available: http://www.insolvencyreg.org/sub_member_profiles/new_zealand/index.htm, 10.04.2004.

237. Riigikogu 16.12.1996 istungi stenogramm. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://web.riigikogu.ee/ems/stenograms/1996/12/t96121812.html>, 13.04.2004.
238. Tsiviilkohtumenetluse seadustiku eelnõu. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://web.riigikogu.ee/ems/saros-bin/mgetdoc?itemid=033370013&login=proov&password=&system=ems&server=ragne1>, 14.03.2004.

Lisa

KÜSIMUSTIK PANKROTIASJU MENETLEVATELE KOHTUNIKELE

1. Väide – pankrotimenetlus on seotud avaliku huviga – on õige :
 - 1- alati
 - 2- mõnikord
 - 3- ei ole õige
2. Pankrotiasjade menetlejaks peaks olema:
 - 1- üldkohus
 - 2- spetsialiseeritud pankrotikohus
3. Halduri nimetamisel peab kohus võlausaldajate ettepanekuid arvestama:
 - 1- alati
 - 2- peaaegu alati
 - 3- ei pea arvestama
 - 4- mõnikord võib arvestada
4. Teie hinnang viie palli süsteemis pankrotitoimkonna poolse järelevalve efektiivsusele pankrotihalduri tegevuse üle pankrotimenetluses:
 - 5- väga efektiivne
 - 4- efektiivne
 - 3- rahuldav
 - 2- jätab soovida
 - 1- järelevalve puudub
5. Teie hinnang kohtu suutlikkusele teostada järelevalvet pankrotimenetluse seadusliku läbiviimise üle (väited, millega Te nõustute, palun tähistada):
 - kohus on üldjärelevalve teostamiseks liigselt koormatud
 - kohtunikul puuduvad üldjärelevalve läbiviimiseks erialased teadmised
 - kohtunikul puudub piisav informatsioon pankrotimenetluse käigu kohta, mis takistab üldjärelevalve läbiviimist
 - kontroll pankrotihalduri tegevuse üle on põhiliselt võlausaldajate ja pankrotitoimkonna ja mitte kohtu ülesanne
 - kohtu järelevalve peaks piirduma kaebuste lahendamisega
6. Halduri poolt tehtavate menetluskulude asjakohasuse hindamisel peab kohus lähtuma järgimistest põhimõtetest:
 - kohus kontrollib kulude põhjendatust alati, sõltumata võlausaldajate ja võlgniku seisukohast
 - kohus kontrollib kulude põhjendatust ainult siis, kui on olemas vastav taotlus või kaebus toimkonna, võlausaldaja või võlgniku poolt
7. Teie hinnang riikliku järelevalve vajalikkusele pankrotihalduri tegevuse üle (palun põhjendage oma arvamust)?
 - 1- riiklik järelevalve halduri tegevuse üle on vajalik
 - 2- riiklik järelevalve halduri tegevuse üle ei ole vajalik
8. Alates 01.01.2004.a kehtima hakanud Justiitsministeeriumi poolt läbi viidav järelevalve haldurite tegevuse üle (palun põhjendage oma arvamust):
 - 1- vähendab kohtu koormust järelevalve teostamisel
 - 2- ei vähenda kohtu koormust järelevalve teostamisel