

TARTU ÜLIKOOL  
Euroopa Kolledž

Dissertatsioon *Master in European Studies* kutsemagistri kraadi taotlemiseks

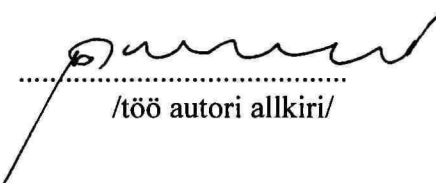
Kait Tiisler

**TÖÖTAJATE ÕIGUSLIK KAITSE ETTEVÖTTE MAKSEJÕUETUSE  
KORRAL. SUURBRITANNIA, HOLLANDI JA EESTI VÕRDLEV ANALÜÜS**

Juhendaja: Prof. Raul Eamets

Tartu 2008

Olen koostanud töö iseseisvalt. Kõik töö koostamisel kasutatud teiste autorite tööd, põhimõttelised seisukohad, kirjandusallikatest ja mujalt pärinevad andmed on viidatud.



/töö autori allkiri/

Kaitsmine toimub 25. jaanuaril 2008. aastal kell 15.30 Lossi 3 auditooriumis 306

Ametlik oponent: Olev Raju (dr, majandus), TÜ majandusteaduskonna majandusteooria erakorraline professor

Komisjoni sekretär:

## SISUKORD

SISSEJUHATUS .....	3
1. TÖÖANDJA MAKSEJÕUETUS JA TÖÖVÕTJA ÕIGUSLIK KAITSE.....	7
1.1. TÖÖANDJA MAKSEJÕUETUSE JA PANKROTI KÄSITLUS.....	7
1.1.1. MAKSEJÕUETUSE JA PANKROTI AJALOOLINE TAGASIVAADE NING TEOREETILINE KÄSITLUS .....	7
1.1.2. TÖÖANDJA MAKSEJÕUETUS JA PANKROT.....	12
1.1.3. PIIRIÜLENE MAKSEJÕUETUS .....	15
1.2. TÖÖVÕTJA ÕIGUSLIKU SEISUNDI KÄSITLUS .....	17
1.2.1. TÖÖVÕTJA ÕIGUSLIK SEISUND JA ÕIGUSED .....	17
1.2.2. TÖÖVÕTJATE NÕUDED, GARANTIIASUTUS JA SOTSIAALKAITSE .....	20
2. EUROOPA RIIKIDE; SUURBRITANNIA JA HOLLANDI KOGEMUSE VÕRDLEV ANALÜÜS; TÖÖTAJATE ÕIGUSLIK KAITSE.....	23
2.1. TÖÖTAJATE ÕIGUSLIKU KAITSE KOGEMUS SUURBRITANNIAS JA HOLLANDIS.....	23
2.1.1. TÖÖTAJATE VABASTAMISE ÕIGUSLIK KAITSE .....	27
2.1.2. TÖÖTAJATE OSALUS PANKROTIHALDURI TEHTAVATES OTSUSTES.....	31
2.2. TÖÖTAJATE ÕIGUSLIK KAITSTUS SUURBRITANNIAS JA HOLLANDIS.....	33
2.2.1. TÖÖLEPINGUTE LÕPETAMINE .....	33
2.2.2. PALGANÕUDED .....	36
3. TÖÖVÕTJA ÕIGUSLIK KAITSE EESTIS. EUROOPA LIIDU LIIKMESRIIKIDE SUURBRITANNIA JA HOLLANDI KOGEMUSE VÕIMALIK RAKENDAMINE	40
3.1. EESTI TÖÖTAJATE ÕIGUSLIKU KAITSE SÜSTEEMI KIRJELDUS .....	40
3.1.1. TÖÖTAJATE ÕIGUSLIK KAITSE EESTIS.....	42
3.2. TÖÖTAJATE ÕIGUSLIKU KAITSE TÄHTSUS JA VÕIMALIKUD ARENGUD EESTI PANKROTIÕIGUSES .....	46
3.2.1. TÖÖTAJATE ÕIGUSLIKU KAITSE TÄHTSUS.....	46
3.2.2. PANKROTIÕIGUSE ARENGUSUUNAD EUROOPA LIIDUS .....	49
3.2.3. SOOVITUSED TÖÖTAJATE ÕIGUSLIKU KAITSE SÜSTEEMI PARANDAMISEKS.....	50
KOKKUVÕTE .....	53
KASUTATUD KIRJANDUS .....	56
SUMMARY .....	58



tasakaalu kadumist, kuid mõnedes riikides võivad olla pankrottide sotsiaalsed tagajärjed rasked.

Euroopa Komisjoni andmetel kasvas 2003. aastal Euroopas maksejõuetute ettevõtete arv. Lääne-Euroopas muutus maksejõuetuks 157 138 ettevõtet, see on 6000 ettevõtet ehk 3,9% rohkem kui 2002. aastal. Samas oli vähenenud maksejõuetute ettevõtete arv Suurbritannias. Maksejõuetute ettevõtete arv kasvas 2003. aastal kolme protsendi võrra ehk kokku 21 478 juhtumini. 2003. aastal kadus maksejõuetuste tulemusena kogu Euroopas ligi 1,7 miljonit töökohta ning töökohtade kadumine on näidanud viimastel aastatel kasvutendentsi ([http://europa.eu.int/comm/enterprise/entrepreneurship/support\\_measures/failure\\_bankruptcy/index.htm](http://europa.eu.int/comm/enterprise/entrepreneurship/support_measures/failure_bankruptcy/index.htm)).

Tekkib küsimus, kuidas toimivad töötajate õigusliku kaitse mehhanismid ettevõtete maksejõuetuste korral. Kas riigi vastav seadusandlus kaitseb töötajaid piisava kindlusega, kui nad jäävad töötuks äriühingute pankrottide korral. Asjaolu, et Eestis on mingil põhjusel viimastel aastatel pankrottide arv vähenenud, ei tähenda veel, et Eestis võiks töötajate õigusliku kaitsega olla asjad korras. Eesti pankrottide viimaste aastate arvu vähenemist võiks seletada makromajanduse aspektist madala inflatsiooniga ning järjepideva majanduskasvuga, kuid sarnane olukord ei tarvitse kesta kaua. Tegemist on aktuaalse ja probleemiderohke ning vajaliku teemaga. Euroopas on viimasel ajal hakatud mõistma pankrotiõiguse kaasajastamise vajadust, pöördumist teiste väärtuste poole, kui ainult pelgalt kreditoride kaitse senises mõttes. On hakatud mõistma maksejõuetuste ennetamise vajadust ja ettevõtluse olulisust heaolu loojana. Saadakse aru töötajate, kui eelistatud kreditoride õigusliku kaitse vajadusest. Mõistetakse, et töötajate tõhusama õigusliku kaitsega on võimalik vähendada ettevõtete maksejõuetuste arvu ja pankrotte, mis omakorda tähendab tööpuuduse vähenemist ja tulu riigile.

Käesoleva töö eesmärk on pakkuda meetmed ja kaasaegsed lahendused Eesti töötajate õiguslikuks kaitseks ettevõtete maksejõuetuse ja pankroti korral, toetudes Suurbritannia ja Hollandi kogemusele. Töös uurib ja analüüsib autor olemasolevat töötajate õiguslikku kaitset ning teeb ettepanekud Eesti vastava seadusandluse parandamiseks ja täiustamiseks.

Töö autor keskendub uurimustöös laiemalt töötajate õiguslikule kaitsele tööõiguse ja pankrotiõiguse aspektist, mitte pöörates tähelepanu konkreetse normi või sätte analüüsimisele ja uurimisele.

Ülesehituselt jaguneb töö kolmeks peatükiks, millele eelneb sissejuhatus ja järgneb kokkuvõte. Sissejuhatuses käsitleb töö autor teema aktuaalsust, töö eesmärki, uurimisobjekti ja uurimisülesannet. Esimese peatüki esimeses osas uurib autor maksejõuetuse ja pankroti filosoofilist ning teoreetilist tausta, pöörab tähelepanu maksejõuetuse ajaloolisele ülevaatele, käsitleb piiriülest maksejõuetust, maksejõuetusreeglite integreerimist, töövõtjate nõudeid, garantiiasutuse ning sotsiaalkaitse küsimusi.

Esimese peatüki teises osas on käsitlusel küsimused töövõtja õiguslikust seisundist, töövõtja õigustest, temale makstavatest hüvitistest, väljamaksetest, mis kaasneb ettevõtte maksejõuetuse ja pankrotiga.

Töö teine peatükk, peamine empiiriline osa, keskendub vanade Euroopa riikide, Suurbritannia ja Hollandi töötajate õigusliku kaitse kogemuse analüütilisele võrdlevale uurimisele.

Kolmas peatükk käsitleb töötajate õigusliku kaitse küsimusi Eestis ning uurib Suurbritannia ja Hollandi kogemuste võimalikku rakendamist Eesti pankrotiõiguses ja tööõiguses eesmärgiga töötada välja soovitused ja ettepanekud töötajate õigusliku kaitse parandamiseks. Peatüki esimene osa annab ülevaate Eestis olemasolevast ja kehtivast töötajate õigusliku kaitse süsteemist. Kolmanda peatüki teises osas on autori poolt välja töötatud soovitused ja ettepanekud Eestis kehtiva töötajate õigusliku kaitse süsteemi parandamiseks ja kaasajastamiseks. Soovitused ja ettepanekud sisaldavad muudatuste vajadust pankrotiõiguses ja tööõiguses. Nende uuenduste rakendamisel kaasajastuks Eesti pankrotiõigus töötajate kaitse aspektist, mis annaks tõuke ja võimaluse ettevõtete maksejõuetuste lahendamiseks ning pankrottide arvu vähendamiseks, mille tulemusena ei suureneks pankrottide tõttu töötute arv ning tõuseks tulu riigile.

Võttes aluseks teoreetilise kirjanduse, seadusandluse ja Euroopa Liidu õigusaktid, analüüsib autor töös Suurbritannia ja Hollandi töötajate õigusliku kaitse olukorda. Uurimismeetodina on käsitlusel eespoolmärgitu võrdlev analüüs ehk võrdlus.

Empiirilises osas on töö autor kasutanud teistes riikides avaldatud kirjandusallikaid, mis käsitlevad maksejõuetust, maksejõuetusmenetlust ning töötajate õiguslikku kaitset ning Inglise ja Hollandi pankrotiseadusi puudutavat teaduskirjandust. Eestis on võimalik leida pankrotimenetlusi käsitlevaid allikaid, kuid ei ole ammendavalt õigusalast kirjandust, mis käsitleks maksejõuetusega seotud teoreetilisi ja praktilisi küsimusi

töötajate õigusliku kaitse aspektist. Töö autor on oma magistritöös kasutatud nii õigus- kui majandusalast kirjandust, mis on olnud kättesaadav.

Töö autor tänab juhendajat, kes aitas kaasa väärtuslike nõuannetega ja avaldab tänusõnad Euroopa kolledžile, kes andis võimaluse töö autoril stipendiaadina osaleda võrdleva õiguse loengutes Kopenhaageni Ülikoolis ning tutvuda Taani vanima õppeasutuse erialase kirjanduse ja teadusbaasiga.

# 1. TÖÖANDJA MAKSEJÕUETUS JA TÖÖVÕTJA ÕIGUSLIK KAITSE

## 1.1. TÖÖANDJA MAKSEJÕUETUSE JA PANKROTI KÄSITLUS

### 1.1.1. MAKSEJÕUETUSE JA PANKROTI AJALOOLINE TAGASIVAADE NING TEOREETILINE KÄSITLUS

Esmakordselt ajaloos kehtestati Babülonis Hammurabi koodeksiga reeglid, kuidas reguleerida suhteid kreditoride ja võlgnike vahel. Aastatuhandete jooksul tekkisid roomlaste poolt väljatöötatud tavad ja seadused, mis otseselt või kaudselt on leidnud peegelduse ka praegustes maksejõuetuse- ja pankrotiseadustes.

Rooma seadustest inspiratsiooni saanud pankrotiseadused hakkasid toimima juba keskajal Itaalia linnades. Inglismaal oli algselt pankrotiseaduste eesmärgiks aidata kaasa võlausaldajatel võlgniku varade omastamisele, et tagada võlanõuete rahuldamine. Inglismaal said alguse maksejõuetus- ja pankrotiseadused esmakordselt Henry VIII valitsusajal 1542. aastal pankrotipõhikirja kehtestamisega. Eesmärgiks oli vältida olukorda, kus osav võlgnik pääses võlausaldaja käest. Sellel ajal peeti pankrotti poolkuritegelikuks ja isegi kuritegelikuks ning pankrotistunud isikuid petisteks. 16.-19. sajandini piirdus pankrot ainult kaupmeeste pankrotireeglitega, mittekaupmehi ei saadud pankrotiseaduse valguses kohelda, nad allusid üldistele võlgniku seadustele, mis olid ebarealistlikud ja ebaõiglased, eriti mis puudutas vangistust (Holdsworth 1980, lk 265).

1570. aastal andis kuninganna Elizabeth I välja korralduse, mis võimaldas võlausaldaja nõudmisel kaupmehe vara müüa ja jaotada müügist saadud tulu kreditoride vahel vastavalt võlgade suurusele. Oli ka sätteid, mis olid suunatud petturitele. Varade võrdse jaotamise süsteem kreditoride vahel piirdus kaupmeestega 19. sajandini. Kaupmeestel polnud võimalik pöörduda kohtusse pankrotistunuks kuulutamiseks. Varasemad pankrotiseadused olid orienteeritud võlausaldajale, võlgnikust ei hoolinud keegi. Alles 1705. aasta pankrotiseadus tegi võimalikuks võlgniku pankrotikaitse, kuid samal ajal petturist kaupmeest koheldi rangelt. 1761. aastal kehtestatud seaduse kohaselt poodi pankrotistunud kaupmees üles, kui ta varjas oma tulusid. Eesmärgiks oli kaitsta kaubanduslikku ühiskonda. Ühiskond teadis ahelreaktsiooni, mis järgneb ettevõtte kokkukukkumisele. See ei mõjutanud ainult kaaskaupmehi, vaid ka nende töötajate, õpipoiste ja nende perekondade elatist, kelle puhul oleks edasi rakendatud vaeste

seadust. Arvati, et kui see süsteem paigast ära lüüakse, on see väärt suurt karistust. Pankrotiseadusi kasutati vahendina rakendamaks distsiplinaarset funktsiooni (Cork 1982, lk 14-16).

Aktsiaseltside kasvuga 19. sajandil hakati reguleerima firmade töö lõpetamist, aktsiaseltside seadus 1844. aastast hõlmas firmasid, mis kuulusid selle seaduse alla. Esimene statuut oli firma lõpetamise seadus, mille kohaselt kreditorid ei saanud mitte ainult firma vara, vaid ka aktsionäride vara. Lõpetamise seadus sätestas esmakordselt, et nõudeid võib esitada ainult firma varale - selle eesmärk oli võimaldada firmadel pankrotiprotsess läbi teha. Firma lõpetamine oli ainuke reaalne võimalus firma maksejõuetuse-ja pankroti korral, aga seadusandluse arenedes on tehtud võimalikuks ka teised maksejõuetuse-ja pankroti administreerimise vormid ja viisid (Cork 1982, lk 14-16).

Praeguse Suurbritannia süsteemi raamistik loodi 19. sajandi teisel poolel ning on jäänud põhijoontes puutumatuks, kuigi on esinenud väheseid muudatusi. Kuninganna Victoria ajal püüti seadust mitmel korral muuta. Napoleoni sõdade ajal kuni sajandi lõpuni, tegeles üle 50 seaduse maksejõuetuse ja pankrotiga, kusjuures iga uus seadusandluse laine oli tingitud mõnest majanduskriisist või tõsisest äriskandaalist või siis soovist leevendada seaduse raskust. Enamik probleemidest, millega tänapäeval tegeletakse, on ühes või teises vormis olnud päevakorras eelnevatel sajanditel. 19. sajandi algul näiteks oli avalikkus häiritud mõningate maksejõuetute võlgnike väga rangest kohtlemisest.

Suurbritannias ei ole algselt olnud maksejõuetus- ja pankrotiseadust. Selle asemel on kokku pandud materjalid, mis koosnevad 1914. aasta pankrotiseadusest, sama aasta korraldamistoimingute seadusest, 1948. aasta firmade seaduse osadest, 1959. aasta maakonna kohtute seadusest, ja on olnud kasutusel *case law* põhimõtte.

Suur erinevus endiste seaduste ja kaasaegsete kavatsuste vahel seisneb selles, et eelnevad seadused olid kõik tükkaaval kokku pandud ning oma sisult piiratud. Briti pankrotiseaduse süsteem moodustas 19. sajandi Briti kaubandusseaduse kõige ulatuslikuma ja tähtsama osa (Holdsworth 1980, lk 265).

Pärast Teist maailmasõda hakkas majandus kiiresti arenema, oli vaja reguleerida tööandja ja töövõtja suhteid. Esiteks hakati kaitsma inimeste töötasusid, preemiaid ja muid soodustusi, sh puhkusetoetusi. Teiseks oli vaja kaitsta töötajatele makstavat tasu, kui tööandja muutub maksejõuetuks. Asi muutus teravaks 1970. aastate teisel poolel,

kuna Euroopas tekkis majanduskriis, suurtes riikides kasvas järsult pankrottide arv, töötajad ei kaotanud mitte ainult töötasu, vaid jäid ilma ka töökohtadest. Seetõttu hakkasid Euroopa riigid enam tähelepanu pöörama tööõigusele, töötades välja sotsiaalkindlustuse alaseid õigusakte. Aastani 1992, mil algas suurriikide majanduslangus, oli rahvusvahelise maksejõuetuse teema vähetähtis. Viimaste aastate jooksul on olnud arvukalt väljapaistvaid juhtumeid (näiteks Enron), mis haaravad endasse seadusandlikke olemuslikke ja komplitseeritud küsimusi arvukates maades.

1980. aastal võttis Euroopa Ühendus vastu direktiivi 80/987/EEC (<http://www.legaltext.ee/text/et/T1149.htm>). Selles dokumendis sätestati minimaalne nõue, kuidas kaitsta töötajaid maksejõuetuse korral, samas jäi liikmesriikidele õigus paremate tingimuste kehtestamiseks. Kaasajal tahetakse uurida maksejõuetust puudutavat seadusandlust tervikuna.

Kogu maksejõuetusteooria keskseks probleemiks on küsimus, keda ja mida tuleb maksejõuetusmenetluses kaitsta. Teadaolevalt on maksejõuetuse ja pankroti põhiprintsiibiks võlausaldajate kaitse, mis on oma olemuselt võrdse jaotamise printsiip. See tähendab, et maksejõuetu ettevõtte varad tuleb jaotada võrdselt kreditoride vahel. Uurides pankrotiseadust, on näha, et see printsiip allub paljudele eranditele. Eranditeks saab pidada võlausaldajate nõuete jagunemist jaotamisjärkudeks. Töö autori arvates tuleb ettevõtteid rohkem rehabiliteerida või tervendada, seda eriti suuremaid firmasid, millest sõltub kogukonna ja ühiskonna käekäik, et saaks arvestatud ka ühiskonna huvidega.

David Gray Carlson arutleb oma monograafias Ameerika pankrotiseaduse loogika ja piiride üle. Tema keskne väide on, et kõik kreditorid on pankroti korral võrdsed (*pari passu*), see on nn “kreditoride võit“, ehk teisiti öeldes: kreditoride võrdsus on pankroti olemus (Carlson 1987, lk.1342).

Pankroti olemus on kreditoride võrdsus, aga see väide ei tulene pankrotiseaduse sisu uurimisest ega ka empiirilistest uuringutest. Ameerika pankroti statistika näitab, et pankrotihaldurite poolt saadava raha suurem hulk läheb administratiivkuludele ja eeliskreditoridele. Need numbrid näitavad tugevasti, et pankroti olemus on tegelikult kreditoride ebavõrdsus (Carlson 1987, lk.1350)

Töö autor nõustub David Gray Carlsoni väitega, sest analüüsid pankrotiseadust, saab järeldada, et pankrotimenetlus on kollektiivse iseloomuga. Eesmärgiks on kaitsta kõigi

olemasolevate kreditoride rahalisi huve, sealhulgas töötajate huve. Tegelikuses ei ole töötajad võrdsed teiste kreditoridega, kuna nad omavad vähem informatsiooni ettevõttes toimuva ja ettevõtte käekäigu osas ning pankroti korral kaotavad töökohad, mis omakorda avaldab mõju töötajate edasisele toimetulekule.

Maksejõuetuse erinevaid teooriaid on Andrew R. Keay ja Peter Walton käsitlenud 2003. aasta väljaandes „*Insolvency Law: Corporate and Personal*“. Nad analüüsisid kolme erinevat teooriat (Keay, Walton 2003, lk. 25-28):

#### 1. Kreditoride kasu teooria.

See teooria on domineerinud viimase 20 aasta jooksul ning tal on suur mõju praktikale. Teooria kohaselt on maksejõuetusseaduse eesmärk maksimeerida kreditoride poolt saadavat raha, sest pankrotiseaduse idee on võlgade kättesaamine. Maksejõuetusseadus on vahend võlgade kättesaamiseks. Kollektivistlik lähenemine teeb menetlusprotsessi kreditoridele atraktiivseks, kuna tehingu hind langeb ja varade kogum suureneb. Teooria näitab maksejõuetusprotseduuri kui turuprotsessi, mis on keskendatud kreditoridele. Kogu maksejõuetusseaduse põhiküsimus on, kas maksejõuetusprotsess suurendab kreditoride kollektiivset tulu. Teooria ei võta arvesse avalikkuse huve, kuigi tegelikult peaks seda arvestama. Sellist lähenemist on nimetatud ka „pankrotidarvinismiks“, st et ainult kõige elujõulisemad kompaniid jäävad ellu seistes silmitsi finantsprobleemidega. Eelmainitud teooriat on kritiseeritud ja paljudes aspektides on kriitika ka omaks võetud. Teooria puudusi on see, et ta ei arvesta fakti, et kreditorid ei ole võrdsed. Mõned on selgelt tugevamad kui teised ning oht on selles, et teooria ei arvesta piisavalt ärisuhete jätkamise võimalust (sellised ärisuhted, mis pole formaliseeritud lepingutes). Selle teooria kohaselt võib mitte arvestada nendega, kes kõige rohkem kannatavad antud kontekstis, nimelt ettevõtte töötajad, kes kaotavad töökohad. Teooria on sellest aspektist liiga paindumatu ja ühekülgne.

#### 2. Kommunitarismi ehk ühtsuse teooria.

See teooria on tugevas kontrastis eelmise teooriaga. Eesmärk on arvestada suure hulga inimeste huvidega ja ta keskendub avalikule huvile. Arvestatakse mitte ainult kreditoride huve, vaid ka töötajate, tarnijate, tarbijate, valitsuse, kohaliku ja laiema ühiskonna huve. Näiteks võib tuua autotootja Roveri, kellel 1990. aastate lõpus olid finantsprobleemid ning saksa omanikud ei teadnud, mida teha. Paljud töötajad, kes pooldavad kreditoride kasu teooriat, oleksid esitanud kohe küsimuse, missugune

lahendus oleks kreditoridele kasulik. Kommunitaarse teooria pooldajad peavad silmas mõju töötajatele ja regioonile niisamuti kui kreditoridele. Etteheidete puhul, et kommunitaarne teooria arvestab töötajate ja ühiskonna huvidega ning seetõttu maksejõuetusprotsess muutub aeglaseks ja ebaefektiivseks, vastavad selle teooria pooldajad, et neid ei saa tingimata ebamajanduslikkuses süüdistada, pigem näitab see teooria pooldajate laiemat majanduslikku lähenemist.

Kommunitarism näeb indiviide-kreditore omavahelises sõltuvuses ning seda, et koos tegutsemine toimib nende koosluste parimates huvides. Kui seadus ja majandusteooriad keskenduvad kreditoride õigustele, siis kommunitaarne teooria rõhutab fakti, et kreditorid elavad ühiskonnas ja sellega kaasnevalt on neil ka kohustused ühiskonna ees. Selle teooria probleemid on selles, et võimatu on reguleerida menetlusparameetreid, kuna on mitmeid ühiskonna huvisid, millega tuleb arvestada ja need huvid on omavahel konfliktis.

Vastandina kreditoride kasu teooriale, mis on paindumatu ja lihtsakoeline, on kommunitarismi teooria liiga keeruline. Seda muidugi ka sellepärast, et maksejõuetus on ka väga komplitseeritud olukord.

### 3. Mitme väärtuse teooria.

Teooria langeb mõneti kokku kommunitarismi teooriaga ning selle kohaselt on ka teisi väärtusi peale kreditoride huvide. Mitme väärtuse teoorial on laiem lähenemine kui kreditoride kasu teoorial, sest ta väidab, et ebaõnnestumise mõju on suurema tähendusega kui lihtsalt kreditoride huvid. Peale kreditoride huvide arvestamist on tarvis mõelda ka sellistele asjaoludele nagu jaotamisprotsessi prioriteedid, investeerijate kaitse, maksejõuetuste uurimise vajadus, ärimoraali säilitamine ja nende huvid, kes jätkavad tegutsemist maksejõuetuks osunud firmas. Selle teooria kohaselt on keskseks figuuriks kohtunik. Kui ta teeb oma otsustusi, on tema kohustus kaaluda mitmeid väärtusi nagu ausus ja õiglus, aga ka efektiivsus ja tõhusus. Kuna tuleb arvestada paljusid erinevaid väärtusi, siis tulem, milleni jõutakse, ei ole alati täiuslik. Selle teooria probleem on, et ta ei anna tõstatatud küsimustele selgeid ja lihtsaid vastuseid. Mitmete huvide vahel on konfliktid vältimatud ja kohtutel on kas väga vähe või ei ole üldse juhtnööre.

### 1.1.2. TÖÖANDJA MAKSEJÕUETUS JA PANKROT

Tööandja maksejõuetus kui kontseptsioon on eksisteerinud inimühiskonna algaegadest alates. Kui tekkisid sellised nähtused nagu omand, rahalised kohustused, krediit, kaubavahetus, oli ka tegemist ebaõnnestunud äritegevusega, millega kaasnesid vaelevarvestused ja halb juhtimine. Kõige selle tulemusena tekkis olukord, mida me tänapäeval tunneme maksejõuetusena. Maksejõuetuse printsiip ei ole oluliselt teisenenud, kuid on muutunud kreditoride prioriteetsused. Maksejõuetuse tekkimise korral on tegemist nii sotsiaalse kui juriidilise vastutusega. Praktilisest seisukohast võib vaadelda maksejõuetust kui lühiajalist rahavoogude puudumist, mis tegelikult on seotud võlgniku oskamatusel kontrollida oma likviidseid ressursse ja täita jooksvaid kohustusi. Siin ongi tegemist rahaliste kohustuste mittetäitmisega. Paljudes riikides on tänapäeval tavapärase olukord, et alustatakse formaalset menetlust võlgniku suhtes. See kahjustab süsteemi, kuhu on kaasatud kreditorid. Kreditorid on alati huvitatud sekkumisest võlgniku finantstegevusse, et taastada finantstasakaal ja korralik juhtimistegevus. Sellest tulenevalt on tekkinud mõiste, mida nimetatakse „päästekultuur“ (Brown 1996, lk 55). See tähendab, et juba enne täielikku maksejõuetuse tekkimist oleks juriidiline alus sekkuda võlgniku äritegevusse.

Õigussüsteemi suhtumine maksejõuetusse ja pankrotti räägib süsteemi kohta väga palju. Alati on kaotajaid ja võitjaid. Kuna raha on vähe, tuleb paika panna nõuete eelisjärjekord.

Pankrotil on ka ulatuslik mõju teistele õigussuhetele. Pankrotistunud äriühingute juhid võivad saada ärikelde, nende isikuvabadusi võib piirata ja võtta ka vabadust. Vara võib arestida ja selle kasutamist piirata keelumärgetega (sh. võlausaldajate vara), võimalik on ka sisuliselt sundvõõrandamine ilma kompensatsioonita. Lepinguid tühistatakse või nende tingimusi muudetakse; pandiõigusi külmutatakse, tühistatakse või alandatakse rahuldamisjärrgus. Samas on maksejõuetusel ja pankrotil ka rahvusvaheline mõõde, kuna riigid ning turud pole isoleeritud ja turud on ülemaailmsed.

Äris valitseb alati teatud globaalne tsükkel, mis haarab tervet maailma - prevaleerib kas õitseng või majanduslik langus. Õitsenguperioodil on äriühingud seotud küsimustega, mis puudutavad ühinemisi-laienemisi ning muid äriorganisatsiooni probleeme. Majanduslanguse tingimustes on alati kõige suurem huvi küsimuste vastu, mis tegelevad maksejõuetuse ja pankrotiprotsessides osalemisega, sest firmad

reorganiseerivad oma ressursse ning vahendeid, et tulla toime muutunud majandussituatsioonis.

Maksejõuetus ja pankrot võib juhtuda igas ettevõttes, igal ajal, ning seda võib ka käsitleda kui *force major* 'it. Maksejõuetus ja pankrot ei ole iseenesest kuritegu. Alati on firmasid, kes ei ole aeg-ajalt võimelised finantskohustusi täitma, kuigi kreditorid seda tahaksid. Kõigis riikides on kehtestatud reeglid maksejõuetuse ja pankrotijuhtumite käsitlemiseks. Riikide vastavad protseduurid erinevad, kuid samas on neil ühine tähendus: maksejõuetus on olukord, kui ettevõttel puuduvad maksevahendid, et täita finantskohustusi kreditoride ees.

Väga paljudel juhtumitel pannakse võrdusmärk maksejõuetuse ja pankroti vahele. Juriidilisest seisukohast ei ole tegemist sünonüümidega. Erinevates riikides on vahekorrad erinevad, mõiste maksejõuetus sisaldab maksejõuetuse erinevaid vorme, pankrot on üks nendest mõistetest. Riikide seadusandluses on ette nähtud mitmed protseduurid erinevate maksejõuetuse liikide tarbeks. Näiteks ettevõtte likvideerimine, tema töö lõpetamine, peale selle eelhoiatused, erisugused preventiivsed tegevused, rahasüstid, erinevad tegevused ettevõtte olukorra taastamiseks.

Maksejõuetuse protseduuride puhul on rida tähtsaid toiminguid:

1. selgitada välja ettevõtte bilansi olukord;
2. pidada läbirääkimisi aidates kaasa deebitoride ja kreditoride olukorra parandamiseks uue tegevuse kaudu selleks, et kohustused saaksid täidetud;
4. jagada olemasolev vara kreditoride vahel;
5. kõiki kreditore peab käsitlema võrdselt (*pari passu*).

Erinevates riikides vaadeldakse kreditore erisuguselt, lähtudes nende tähtsusastmest, arvestades riigi, avalikkuse ning ühiskonna vajadusi ja huve. Kreditore võib järjestada nende suuruse, tähtsuse järgi, väiksemate ettevõtete puhul kasutatakse palju lihtsustatumaid menetlusprotseduure.

*Common law* riikides on tähtsaks institutsiooniks *resevership*, kes omandab õigused ettevõtte käsutamiseks. Sarnasel tegevusel on preventiivne iseloom, milleks on potentsiaalse maksejõuetu ettevõtte kreditorid tuua kokku ja otsustada, kuidas pankrot ära hoida. Kokkulepe kohaselt, milleni jõutakse, püütakse parandada ettevõtte juhtimist, püütakse vähendada võlgnevusi ja makseid, kehtestada moratorium, vastu võtta maksegraafikud. Niisugune tegevus aitab kergendada kreditoride olukorda.

Läbirääkimisteks on määratud usaldusisik, kuid võib juhtuda, et läbirääkimised ei vii soovitud tulemuseni, ja on ka võimalik, et saadud kokkuleppe elluviimine pole reaalne. Sellisel juhul alustatakse uue protseduuriga, mille eesmärgiks on ettevõtte likvideerimine. Ettevõtte varad müüakse ära ja raha jagatakse võlausaldajatele. Võib esineda ka situatsioon, kus preventiivne tegevus on hiljaks jäänud.

Maksejõuetus ja pankrot on erinevad mõisted. Töö autori arvates on maksejõuetus laiem mõiste kui pankrot, kuna maksejõuetus algab enne pankrotti, kuid ei tarvitse pankrotini jõuda. Maksejõuetus võib olla ajutise ja alalise loomuga, viimane võib esineda siis, kui likviidsust ja varasid on vähem kui kohustusi kreditoride ees. Samas on ühiskonnas kokkuleppe küsimus, millal pikaajaline ajutise tähendusega maksejõuetus võib muutuda pankrotiks. Töö autor arvab, et kui ettevõttes on tegemist pankrotisituatsiooniga (varasid on oluliselt vähem kui kohustusi), siis ei tähenda see veel seda, et ettevõtte tegevus tuleks lõpetada. Kui on olemas subjekt, kes soovib ettevõtet päästa, siis on võimalik sobivate abistavate tegevustega tuua firma tegutsevana turule tagasi. Ühiskonnas peaks olema aktsepteeritud reeglid, mis vähendavad ettevõtete lõpetamise võimalusi. Pankroti eesmärgiks on kaitsta kreditoride huve ning samal ajal kaitsta ka kogukonna ja terve ühiskonna huve.

Arvatakse, et igasugune pankrot on tingitud halvast juhtimisest, kuid tegelikult see ei nii ole. Pankrot võib olla tingitud paljudest välistest teguritest. Seoses sellega on oluline, et ettevõtted ei läheks pankrotti, kuna äritegevusel on olemas sotsiaalne funktsioon. Kreditorid ei tarvitse oma võlgu tagasi saada ning siis ei ole pankrotist kellelegi kasu. 1990. aastatest on maailmas üsna mitmetes riikides hakatud aru saama ettevõtluse vajalikkusest. Püütakse leida võimalusi pankrotiolukorra lahendamiseks. Väga positiivne on Ameerika Ühendriikide pankrotikoodeksi laialdaselt tuntud 11. peatükk-pankroti kaitse peatükk (Sundrgen 1995, lk 3). 1990. aastatel oli paljudes riikides trend, kus firma töötajad võtavad ise selle firma üle lühiajaliseks haldamiseks või panevad ise raha ettevõttesse, selleks et mitte kaotada töökohti, mida enam uuesti pole võimalik taastada (Sundrgen 1995, lk 3).

Ettevõtte maksujõuetus võib mõjuda erinevalt. Esiteks ohustab see töökohti, aga kui ettevõtte ei ole jõudnud veel pankrotini, hakatakse tavapäraselt töötajaid koondama. Tootmise vähendamine ja maksete pikendamine räägib juba pankroti riskist ning võimalikust ettevõtte sulgemisest. Pankroti korral on tegemist nii väliste kui sisemiste

huvide kaitsmisega, välised on kreditorid, sisemised omad töötajad. Töötajate puhul on peamiseks pankrotiohu signaaliks see, et palka ei maksta õigel ajal välja. Traditsiooniliselt vaadeldakse pankroti korral töötajaid kui ühte kreditoride gruppi. Viimastel aegadel on hakatud aru saama sellest, et on täiesti kontseptuaalne erinevus sisekreditoride (töötajad) ja väliskreditoride vahel. Töötajaid hakati käsitlema kui kreditoride erigruppi; lahus ja erinevalt väliskreditoridest. (Sundrgen 1995, lk 3).

Pankroti korral on tööandja jätnud töötajatele tavaliselt maksmata ettenähtud tasud ja hüvitused (aastalõpupreemiad, jõulupreemiad, 13. kuu palk, puhkusetasu). Pankroti puhul on töötajate harjumuspärane sissetulek ohustatud. Riigid on püüdnud midagi ära teha töötajate kaitseks. Üheks vahendiks on aidata maksejõuetut ettevõtet tema säilitamisel ja jätkamisel. Sel juhul on töötajatel suurem võimalus oma tasud kätte saada, nad on sellest rohkem huvitatud ning nende töökoht säilib. Igal riigil on välja töötatud õiguslikud kaitsemehhanismid. Eelistatud nõuete mõiste võeti käsitlemisele 1949. aastal. Esiteks eelistatud või privilegeeritud nõuete rahuldamine tähendab, et töötajate palgad ja nõuded seatakse esikohale võrreldes teiste kreditoridaga (Yemin, Bronstein 1991, lk. 31).

Teise võimalusena on töötajate nõuete rahuldamiseks sisse viidud garantiinstitutsioonid ning mõned neist on seotud sotsiaalkindlustussüsteemiga. Nimetatud kaks võtet on tavapärasemad.

Kolmas võimalus, mis ei ole väga levinud, on ettevõtjate loodud usaldusfondid, kes kolmanda osapoolena vastutavad tööliste nõuete rahuldamise eest, kui olukord seda nõuab. Sellised fondid on ettevõtetest sõltumatud ja need luuakse pankade juurde (Sundrgen 1995, lk 3).

### 1.1.3. PIIRIÜLENE MAKSEJÕUETUS

Ettevõtetal võib olla rahalisi suhteid erinevatest riikides. Rahaliste kohustuste täitmine võib alluda erinevate riikide jurisdiktsioonile ja sellisel juhul on tegemist väliskreditoridega. Rahvusvahelise maksejõuetusmenetluse korral tuleb otsustada, millise riigi seadust tuleb kohaldada.

Ühe kaasuse raames võib kasutada erinevate riikide seadusandlust, kuid peab olema teadlik, mida tahetakse lõpptulemusena saavutada. Tegemist on rahvusvaheliste hagejatega ning tuleb otsustada, millise riigi kohtus hakatakse asja arutama. Kreditorid

on huvitatud sellest, et saada võimalikult suur osa oma rahast tagasi. Kreditoridel tuleb kokku leppida ja käituda enamuse arvamuse kohaselt. Ärimaailm on muutunud teadlikuks maksejõuetuse negatiivsetest tagajärgedest. Töö autori arvates on võimalus olukorra parandamiseks, kui võtta vastu üldise sisuga konventsioon ja harmoniseerida reeglid, mis arvestaks kõikide olemasolevate erinevate riikide sätteid, kuid samas ühtlustaks neid. Riikidel peab olema ühine lähenemine kõikidele maksujõuetuse printsiipidele. Ühise nägemuse alla peavad langema üksikud maksejõuetuse liigid ning tähtis on saavutada standardiseeritud lähenemine. Riigid kaitsevad kiivalt oma seadusandlust. Samas selle asemel, et saada ühtset standardiseeritust, võiks jagada riigid erinevatesse gruppidesse.

Riikide maksejõuetuse ja pankrotiseadused lähtuvad ideoloogiliselt kolmest erinevast teooriast: kreditoride kasu, kommunitarismi ja mitme väärtuse printsiip (vaata 1. peatükk punkt 1.1.1.).

Maksejõuetusele ja pankrotile lähenemise eesmärk on selles, et tegevus oleks paindlik ja pragmaatiline, aga mitte eelmiste ajastute dogmasid järgiv (Fletcher 1999, lk. 11-13.). Alates 18. sajandi teisest poolest hakkas Inglise seadusandlus põhjalikult mõtlema piiriülese maksujõuetuse lahenduste üle. On arvatud, et piiriülese maksejõuetuse korral peab tähelepanu pöörama järgmistele asjaoludele:

- tuleb kindlaks määrata, mis on üldse pankrot, tema mõju, mis juhtub pankrotivaraga;
- tuleb hoiduda ebaõiglaselt eelistatud ühe riigi protseduuride kasutamist, kui on tegemist vara arestimisega;
- tuleb täpselt defineerida pankroti põhiprintsiibid just nendele heausksetele kreditoridele;
- ei tohi võlgnikule võimaldada jurisdiktsiooni vahetada;
- iga riigi valitsus peab pankroti korral nimetama kuraatori, kes tegeleb välismaiste kreditoridega, ta peaks olema selline riigiametnik, kes oskab pankrotivara täpselt uurida välismaiste kohustuste seisukohast;
- riigid peaksid loobuma nn. kiirpankrottidest (Fletcher 1999, lk.16).

1968. aastal võeti vastu Brüsseli konventsioon ja see oli pühendatud jurisdiktsiooni tsiviil-, kommerts- ja kohtuasjade tunnustamisele. Konventsiooni eesmärgiks oli lähendada erinevaid reegleid maksejõuetusasjade vaatlemisel. Konventsioonis olid vaatluse all ka tööhõive küsimused. Maksujõuetuse konventsiooni artikkel 10 sätestab,

et need maksejõuetuse protseduurid, mis puudutavad töölepinguid ja töösuhteid, peavad alluma lepinguosalise riigi seadusandlusele. Artikli 10 kohaselt ei jagata töötajapoolseid nõudeid maksmata palga suhtes, ei vaadelda töötajate palganõudmisi, sest üldjuhul on Euroopa Liidu riikides selline olukord, kus palkasid makstakse välja riikide rahvuslikest fondidest (Bridge, Stevens 2001, lk 99).

Maksejõuetuse kui nähtuse interpreteerimine on igas riigis erinev just seetõttu, et majanduslikud, sotsiaalsed ja juriidilised tagajärjed võlgnikule võivad olla erinevad. Näiteks mitmetes riikides võetakse maksejõuetuse puhul arvesse kogu võlgniku vara, aga mitmetes on sellele piiranguid. Esineb erinevusi suhtumises võlgnikesse. Riikide vahel võivad olla erinevad seadused ja nende rakendamise protseduurid. Esineb lõputu õiguslike variantide rohkus. Sellises olukorras on vaja pöörduda rahvusvahelise eraõiguse valdkonna poole.

## 1.2. TÖÖVÕTJA ÕIGUSLIKU SEISUNDI KÄSITLUS

### 1.2.1. TÖÖVÕTJA ÕIGUSLIK SEISUND JA ÕIGUSED

Tööõigussuhe on töötaja ja tööandja vaheline õiguslik suhe, mis tekib sellest hetkest kui töötaja lubatakse tööandja poolt tööle (töölepingu seadus § 28 lg 2), sõltumata sellest, kas tööleping on vormistatud või mitte. Töösuhtes nimetatakse pooli töötajaks ja tööandjaks. Seadusandja mõistab tööandjana isikut, kellel on töötaja töölevõtmise õigus. Tööõigussuhet reguleerib tööleping. Töölepingu sõlmimise kohustus on tööandjal. See tähendab, et töölepingu sõlmimata jätmise või mittenõuetekohase vormistamise eest kannab tööandja vastutust (töölepingu seadus § 28 lg 3).

Mitte igasugune töö tegemine ei pruugi olla tööõigussuhe ega nõuda töölepingu sõlmimist. Selleks, et aru saada, millistel juhtudel eeldab seadus töölepingu sõlmimist, tuleb aru saada, millistel juhtudel on tegemist tööõigussuhtega.

Töösuhet iseloomustavad järgmised tunnused:

- töötaja täidab kindlat tööfunktsiooni, osaleb tööprotsessis;
- töötaja allub tööandja juhtimisele ja kontrollile, töötaja ja tööandja vahel on võimujätk alluvusvahekord;
- töötaja allub teda palganud tööandja sisekorrale;
- tööandja maksab töö eest töötajale regulaarselt töötasu;

- tööandja kindlustab töötajale teatud töötingimused ja maksab töövahendite eest,
- tööandja määrab töö tegemise aja, koha ja viisi;
- tööandjal lasub töö tegemisega kaasnev riisiko;
- töö tegemisega kaasnev tulu ja kasum lähevad tööandjale ja töötaja saab sealt ainult kindlaksmääratud töötasu.

Kui ülaltoodud tunnused on olemas, siis on poolte vahel tööõigussuhe ning töö tegemiseks kohustatud isik on töötaja, kellele laieneb tööseadusandlus.

Tööd võib teha ka näiteks tsiviilõiguslike lepingutega. Tööõigussuhte ja tsiviilõigusliku suhte eristamiseks on oluline aru saada, kuivõrd iseseisev on töö tegija (töövõtja) töö tegemisel. Töövõtjat on võimalik iseloomustada järgmiste tunnuste abil:

- töövõtja täidab konkreetse tellimuse ja ei reguleerita seda, kuidas tellimus täidetakse ja soovitud töö tehakse;
- töövõtja otsustab, milliseid vahendeid ta tellimuse täitmiseks kasutab ja mil viisil ta tellimust teostab;
- töövõtjal lasub töö tegemisega kaasnev riisiko.
- töövõtjale makstakse tasu siis, kui tellimus on täidetud või vastavalt kokkulepitud tingimustele.

Tihti sõlmivad tööandjad töö tegemiseks tsiviilõiguslikke lepinguid, samuti ostavad tööd või teenust füüsilisest isikust ettevõtjalt, kuigi sisuliselt on tegemist töösuhtega. See on mõisteta, sest tööandjal on töösuhtes väga kindlad kohustused - ta peab tagama tööks vajalikud tingimused, pidama töötajate arvestust, andma kindlas korras puhkust, menetlema kindlas korras tööõnnetusi, töölepingu lõpetamiseks on kindel kord. Nende kohustuste rikkumise eest kannab tööandja üldjuhul haldus-, mõnel juhul ka kriminaalvastutust. Lisaks on töötaja töö hoidmine ja talle palga maksmine kulukas. Töövõtulepingult maksab ettevõtte sotsiaalkindlustuse ja töötuskindlustuse maksu, füüsilisest isikust ettevõtjale maksab ettevõtte ainult esitatud arve alusel. Kõik muu jääb füüsilisest isikust ettevõtja enda kanda. Juhul kui tekib vaidlus lepingu olemuse üle, peab tööandja tõestama, et tegemist ei ole tööõigussuhtega. Juhul kui tööandja ei suuda seda tõendada, loetakse pooled töölepingulises suhtes olevaks (töölepingu seadus § 8).

Järgnevalt käsitleb töö autor, kuidas on töötajate õigused kaitstud ettevõtte maksejõuetuse korral. Esiteks maksejõuetuse- pankroti juhtumil vaadeldakse kõiki kreditore võrdselt (*par conditio creditorum*), kõigi kreditoride nõuded ühendatakse

ühte paketti, võlgniku vahendid ühendatakse ühte pankrotipessa, millega hakatakse kreditoride nõudeid rahuldama. Kõik kreditorid moodustavad kreditoride kogumi, ehk neid saab nimetada võlausaldajateks ja kõikide kreditoridega peab ümber käima võrdselt, see tähendab, et nad peavad saama võrdse kohtlemise osaliseks.

On olemas teine kategooria kreditore, need on töötajad. Aga kas töötajad on tavalised kreditorid, võrdsed teiste võlausaldajatega? Töö autori arvates ei saa töötajaid käsitleda kõigi võlausaldajatega võrdselt, sest saamata töötasud on enamasti nende ainsad sissetuleku- ja elatisallikad. Järgnevalt pankrotistunud ettevõttest lahkudes peab inimene siirduma tööturule ja otsima uut rakendust või kui ta seda ei leia, asuma töötustaatusesse. Selles küsimuses peitub töötajate kui võlausaldajate kaitse. Suures enamuses riikides on antud töötajate nõuetele eelisseisund, mis tuleneb nende töölepingust. Samas on erinevates riikides töötajate nõuete järjekord erinev. *Common law* riikides on tehtud omaette skaala eelisnõuetest. Töö autori arvates on parim õiguslik viis töötajate kaitseks pankroti juhtumitel just eelise andmine töötajate nõuetele. On olemas ka selline mõiste nagu supereelistusega töötajad, mis tähendab seda et töötajad saavad oma hüvitised kätte enne teisi võlausaldajaid, isegi enne pandipidajaid (Cantlie 1994, lk 438). Simon Cantlie jätkab, et supereelise puhul on vaja esmaselt ja viivitamatult teha töötajatele väljamaksed. Seda sellepärast, et töötajate sissetulek on nende ainuke eksisteerimise vahend neile endile kui ka nende peredele ning töötajaid on selletõttu vaja eelistada pankadele.

Edward Yemin and Arturo S. Bronstein arvavad, et eelisjärjekorra omamine võib olla ebasoovitatav. Nad põhjendavad, et asutused, kes võiksid ettevõtet saneerida, keelduvad sellest, sest teavad, et on olemas eelisnõuded ning need tuleb välja maksta.

Eeliseid vaadeldakse kui anakronismi, tänapäeval ei ole pankrotinduse ja maksejõuetus eesmärk ettevõtet kinni panna. Kuna töölisel on hästi teadlikud saneerimise võimalustest, on nad nõus ootama rahade kättesaamisega (Yemin, Bronstein 1991, lk. 31).

Töö autor soostub sarnase juba 1991. aastal välja öeldud mõttega. Sel ajal kui Eestis ei olnud veel pankrotimenetluse reegleid ja pankrotist ei teatud midagi, asusid Euroopa riigid maksejõuetusi ennetama ja ettevõtteid päästma ning pankrotte vältima. Positiivne on ettevõtte päästekultuuri aspekt, mis viib selleni, et pankrottide osakaal väheneb ja tööturule satub vähem inimesi.

### 1.2.2. TÖÖVÖTJATE NÕUDED, GARANTIIASUTUS JA SOTSIAALKAITSE

Töövõtjate eelisnõuete mõiste on väga vana. Töötajate õiguslikule kaitsele osutatakse enam tähelepanu, sest palgatöötajatele on töötasu ainukeseks pere ülalpidamise vahendiks. Teisest küljest, võrreldes teiste väliskreditoridega jäaksid töötajad ebavõrdsesse olukorda. Ajalooliselt on töötajaid eelistatud nii pankadele kui ka teistele kreditoridele (Yemin, Bronstein 1991, lk. 27).

Sotsiaalkaitse esimesed töötuskindlustussüsteemid loodi 19. sajandi lõpul Šveitsis, Prantsusmaal ja Belgias. Sealt levis töötuskindlustuse idee teistesse Euroopa riikidesse ning 1920. aastateks oli töötuskindlustus Lääne-Euroopas laialt levinud (Layard, Calmfors 1987, lk 4)

Kuni Töötukassa süsteemi rakendumiseni toimus Eestis omalaadne lähenemine. Kui pankrotis äriühingul palkade ja hüvituste maksmiseks raha ei olnud, pidi pankrotihaldur kindlaks tegema kõik töötajatel saamata jäänud palgad, puhkusetasud ning hüvitised ja esitama rahandusministeeriumile taotluse puuduoleva raha saamiseks.

Valitsuse tagatisfondist eraldati raha töötajatele võlgade maksmiseks. Tagatisfondist ei pruugi aga kätte saada kogu raha – sealt hüvitatakse saamata palk, puhkusetasu ja hüvitused kokku üksnes kuni töötaja kolme kuu keskmise palga ulatuses ja sedagi mitte rohkem, kui riigi kolme keskmise kuupalga ulatuses. Puudujääva võlgnevuse peab pankrotihaldur maksma siis, kui äriühingu tegevusest või vara müügist raha saadakse.

Pankroti väljakuulutamise järel peaksid töötajad, kellel palgad ja hüvitised saamata, andma pankrotihaldurile kirjalikult oma nõudeavalduse summade kohta, mis jäid tööandjalt saamata. See nõudeavaldus tuleb pankrotihaldurile esitada hiljemalt kahe kuu jooksul pärast pankrotiteate avaldamist.

Palk, töölepingu lõpetamise hüvitis, puhkusetasu, kohustusliku ravikindlustuse hüvitis, elatis, vigastuse või muu tervisekahjustusega, samuti toitja kaotusega tekkinud kahju hüvitis on eesõigusnõue ja tuleb nõudeavalduses kirja panna.

Võimaluseks töötajate nõuete tagamiseks on garantiiasutus. Direktiivi 80/987 eesmärgiks on tagada töötajate kaitse tööandja maksejõuetuse korral (<http://www.legaltext.ee/text/et/T1149.htm>). Sel eesmärgil tuleb liikmesriikidel luua garantiiasutus, mis tagab töötajate rahuldamata nõuete – saamatajäänud töötasu ja hüvitiste – väljamaksmise tööandja maksejõuetuse korral. Liikmesriigid võivad piirata garantiiasutuse vastutuse töösuhte viimase kolme kuu eest saada oleva töötasu ning

seadusega tagatud koondamistasu nõuetega. Samuti on sotsiaalsetel kaalutlustel lubatud kehtestada garantiiasutuse poolt väljamakstavale summale ülempiir. Garantiiasutuse korralduse ja finantseerimise juures tuleb arvestada järgmiste põhimõtetega:

- garantiiasutuse varad ei tohi sõltuda tööandja käibekapitalist ning selle vastu ei või pöörata sissenõuet pankrotimenetluse käigus;
- garantiiasutuse finantseerimises osalevad tööandjad, välja arvatud juhul, kui finantseerijaks on täies ulatuses riik;
- garantiiasutuse vastutus ei tohi sõltuda sellest, kas rahastamiskohustus on täidetud või mitte.

Direktiiv 80/987 on mõjutanud Eesti töötuskindlustuse süsteemi mitmes aspektis. Eestis on direktiivi 80/987 mõttes garantiiasutuseks Eesti Töötukassa töölepingute kollektiivse ülesütlemise ja tööandja maksejõuetuse hüvitiste sihtfond (töötuskindlustuse seadus § 1 ja 2). Selle sihtfondi tulud moodustuvad üksnes tööandja töötuskindlustusmaksetest ning nende paigutamisest saadavast investeringutulust. Kooskõlas direktiiviga on vajalikud vahendid tööandja maksejõuetuse hüvitiste finantseerimiseks eraldatud. Samuti on direktiiviga kooskõlas tööandja maksejõuetuse hüvitisele kehtestatud ülempiir – kuni kolm töötaja keskmist brutokuupalka, kuid mitte rohkem kui kolm Statistikaameti poolt avaldatud Eesti keskmist brutokuupalka. 2002. aastal muudeti direktiivi 80/987 mõningaid sätteid direktiiviga 2002/74, sh tööandja maksejõuetuse definitsiooni ning garantiiasutuse vastutuse algust ja ulatust (<http://www.legaltext.ee/text/et/T70000.htm>) Nende muudatuste harmoniseerimiseks oli liikmesriikidel aega 2005. aasta oktoobrini. Direktiiviga 2002/74 täpsustatakse ka liikmesriikide vastutust transsnatsionaalsete ehk mitme liikmesriigi territooriumil tegutsevate ettevõtete maksejõuetuse korral. Ka nendel juhtudel rakendatakse *lex loci laboris* põhimõtet – vastutav on selle liikmesriigi garantiiasutus, kelle territooriumil töötaja töötab.

Eesti sotsiaalse kaitse maastikul on töötuskindlustus uusim sotsiaalkindlustusliik. Töötuskindlustuse loomise üheks tõukejõuks Eestis oli kahtlematult tööpuuduse kui sotsiaalse riski esilekerkimine seoses taasiseseisvusele järgnenud majanduskeskkonna muutustega. Töötuskindlustuse rakendamiseni jõuti Eestis kümme aastat pärast töötusabiraha süsteemi loomist – aastal 2002, mil majanduse üleminekuperiood oli sisuliselt

juba lõppenud ning Eestis oli Euroopa Komisjoni hinnangul kujunenud toimiv turumajandus.

Uuele sotsiaalkindlustusliigile seati käivitamisel kolm põhieesmärki:

- tõsta töötajate sotsiaalse kaitse taset;
- tagada Euroopa sotsiaalharta ja Euroopa sotsiaalkindlustuskoodeksist tulenev sotsiaalkindlustuse miinimumstandard töötuse riski suhtes;
- korraldada töötute rahaliste hüvitiste süsteem ümber majanduslikke seaduspärasusi arvestaval ja sotsiaalset õiglust tagaval alusel.

Üleminekuperioodi algusaastatel oli levinud suhtumine, et töötus on eeskätt töö kaotanud inimese probleem, on järk-järgult asendumas arusaamaga, et individuaalsete riskifaktorite kõrval on töötuse põhjused suuresti seotud majanduse struktuurimuutustega ning töötuskindlustus on tööjõuturu toimimiseks vajalik sotsiaalkindlustusliik. Töötuskindlustus asub tööpoliitika ja sotsiaalse kaitse poliitika ristteel. See asetab töötuskindlustussüsteemi paratamatult mõnevõrra vastandlike jõudude mõjuvälja. Sotsiaalse kaitse rollis on töötuskindlustuse ülesandeks tagada piisav asendussissetulek, et tasakaalustada töötaja ja tema pere tulusid ja tarbimisvõimalusi töötuse perioodil. Samas peab töötuskindlustus tööpoliitika rollis aitama kaasa tööle tagasipöördumisele. Optimaalse tasakaalu leidmine nende eesmärkide vahel pole kerge ning on pakkunud nii majandus- kui sotsiaalteadlastele uurimisainet mitmel pool maailmas.

Sotsiaalkindlustus on Euroopas levinud käsitluse kohaselt kaitse, mida ühiskond tagab oma liikmetele teatud sotsiaalsete riskide puhul, millega enamasti kaasneb sissetulekute vähenemine või kaotus. Sotsiaalpoliitikas laialt levinud sotsiaalse riski kontseptsioon erineb mõneti riski käsitlustest majandusteaduses, kus riski all mõistetakse tavaliselt ebasoodsa mõjuga sündmuse või teguri esinemise ohtu või indiviidi käitumisega seotud määramatust.

Töötuskindlustus on reeglina kindlustuspõhimõttele rajatud osamakseline sotsiaalkindlustusskeem, mida finantseeritakse töötaja ja/või tööandja kindlustusmaksetest. Töötuskindlustusega hõlmatus ja kindlustusmaksete tasumine on kohustuslik. Kohustusliku hõlmatus põhjenduseks on tuleviku määramatus. Kuigi tööpuuduse üldine tase võib olla prognoositav, ei ole konkreetse inimese töötuksjäämine konkreetsel aastal ennustatav.

## 2. EUROOPA RIIKIDE; SUURBRITANNIA JA HOLLANDI KOGEMUSE VÖRDLEV ANALÜÜS; TÖÖTAJATE ÕIGUSLIK KAITSE

### 2.1. TÖÖTAJATE ÕIGUSLIKU KAITSE KOGEMUS SUURBRITANNIAS JA HOLLANDIS

XIX sajandi keskel kasutati Suurbritannias erinevaid maksejõuetusmenetlusi. 1844. aastal võeti vastu Ühinguseadus (*Joint Stock Companies Act*), mis määratles äriühingut, kui eraldiseisvat õiguslikku üksust, kuid osanikele ei tähendanud see piiratud vastutust. Äriühinguid puudutav maksejõuetusõiguse osa arenes välja üheskoos ühinguõiguse arenguga. Aastast 1855 nähti seadusega ette ühingu osanike vastutuse piiratus nende osalusele. Samast ajast toodi ühingu lõpetamist käsitlevad sätted üldisesse ühinguseadusse. Ühingu maksejõuetuse asjad läksid Kõrgema Kohtu kantseleikolleegiumi pädevusse 1862. aastal.

Seoses Ühendkuningriikide ühinemisega Euroopa Ühendusega aastal 1973, tekkis vajadus maksejõuetusõigust põhjalikult reformida. Samuti oli vaja osaleda Euroopa Ühenduse liikmesriikide läbirääkimistes Euroopa Pankrotikonventsiooni üle.

Vanessa Finch kirjutab Suurbritannia maksejõuetusõiguse kohta, et see on kui 'kollektiivne inkassomehhanism' (*collectivized debt collection device*), ja jätkab, et ülaltoodud käsitlus ei näe maksejõuetusõiguse osana töötajate, juhtide ja kogukonna liikmete huvide kaitset. Samuti ei vaadelda selle raames eraldi eesmärgina ettevõtte jätkamist (Finch 2002, lk. 28).

Tähelepanuvääriv on väide, et kui maksejõuetusteoorias õigustada ettevõtte tervendamisele suunatud meetmeid, tuleb pöörduda täiendavalt teiste väärtuste poole. Tuleb tunnista, et lisaks majanduslikele väärtustele on olemas ka poliitilised, eetilised ja sotsiaalsed väärtused ning argumendid. Lisaks võib kritiseerida ka juba majandusliku lähenemise aluseks olevat ettekujutust raskustes ettevõttest, kui pelgalt realiseerimist ootava vara kogumist: varal ei ole midagi peale hetkeväärtuse, samas kui ettevõttel võib olla tulevikuväärtust, potentsiaali. Liiatigi ei tulene ettevõtte tulu selle (materiaalsetest) varadest vaid pigem varade, omanike, juhtide, töötajate ja nende poolt muude isikutega arendatavate suhete kogumist (Finch 2002, lk. 29 - 30).

Viimastel aastatel on Tony Blairi valitsus liikunud lähemale USA maksejõuetuskultuurile, see tähendab, et maksejõuetust ei mõisteta automaatselt hukka,

vaid võetakse seda loomuliku valikuprotsessi osana (Finch 2002, lk. 191). USA-s toimib pankrotikoodeksi (*Bankruptcy Code*) 11. ptk. mis tugineb võlgniku kaitse kontseptsioonile, mitte võlausaldaja käepikenduseks olemise kontseptsioonile. *Bankruptcy Code* väärtustab ettevõtte säilimist toimiva majandusüksusena (Finch 2002, lk.196).

Reeglina kasutatakse Suurbritannias formaalset pankrotimenetlust alles siis, kui kõik muud vahendid on ära proovitud. „Muid vahendeid“ on aga terve rida: kulude kärpimine, võlgnevuste restruktureerimine. Nende hulgast valiku tegemisel kasutatakse sageli spetsialistide (raamatupidajad, finantsistid, kutselised ettevõtetetervendajad, maksejõuetushaldurid).

1986. aasta *Insolvency Act*-iga nähti ette kolm võimalust maksejõuetuse probleemide lahendamiseks: eraõiguslikud kokkulepped võlausaldajatega kohustuste täitmiseks, kommertspandipidaja poolt pandilepingu alusel halduri määramine või ametlik pankrotimenetlus. Pärast 1986. aastat on võimalik määrata administraator, kelle eesmärgiks on ettevõtte ümber korraldada ja kasumisse tuua/tööhõivet säilitada, teha ettepanekuid võlausaldajatele ja osanikele vara realiseerimiseks, ning ettevõtte tegevust jätkata (Fletcher, 1983, lk 200).

Inglise maksejõuetusregulatsioonide eesmärgiks on efektiivsuse, asjatundlikkuse, õigluse ja vastutuse põhimõtete kombineerimine ühiskonnale aktsepteeritavates proportsioonides. Turuosalistel on võimalus suhteliselt väikeste kuludega kaitsta end maksejõuetusriskide eest, samas sellega õigluse või efektiivsuse põhimõtteid rikkumata ning vastavuses vastutuse ja läbipaistvuse põhimõtetega.

Maksejõuetusõiguse kaitsemehhanismid leevendavad haavatavamate menetlusosaliste olukorda. Isik ei ole haavatav, kui ta mõistlike kulutuste hinnaga suudab endale tagada maksejõuetusmenetluses eelisõiguse või mõistliku hinnaga mõjutada laenulepingute tingimusi ja intresse, nii et need vastavad võetud riskidele. Haavatavaks ei saa kindlasti olla riik, kuid võivad olla teatud väikeettevõtjad. Täiendavaks haavatavuse kriteeriumiks on piiratud kahjutaluvusvõime. Isiku kahjutaluvusvõime on seda suurem, mida enam jaotatud on tema riskiportfell. Töötajate kahjutaluvusvõime on reeglina madal (Finch 2002, lk 484).

Edasi uurib töö autor töötajate õiguste regulatsiooni inglise õiguse maksejõuetusmenetluses. Kas töötaja on maksejõuetusmenetluse pooleks? Töötajat

käsitletakse teatud liiki võlausaldajana (nõuded väljamaksmata palgale, haigushüvitisele ja puhkusetasule). Nõude esemeks võib vastavalt konkreetsele tööalasele lepingule olla rahaline kompensatsioon etteteatamistähtaja rikkumise eest ning muud lepingujärgsed nõuded. Üldises õiguses käsitletakse töötajaid tagatist mitteomavate võlausaldajatena. 1986. aasta *Insolvency Act* tunnustab töötajate nõuded eelistatud staatusega nõueteks (palk ja nelja menetlusele eelnenud kuu eest arvestatud puhkusetasu kogusummas kuni 800 naela). Need rahuldatakse eelisjärjekorras, enne teiste tagatiseta võlausaldajate ning konkretiseerimata tagatisega (*floating charge*) võlausaldajate nõudeid. 800 naela piiri ületavat nõudeosa käsitatakse võrdsel alusel teiste tagatiseta nõuetega. Sageli jäävad töötajate seadusest tulenevalt eelistatavad nõuded katteta, sest enne kuuluvad rahuldamisele kindlaksmääratud tagatisega (*fixed charge*) võlausaldajate nõuded. Kui rahuldatud on tagatud nõuded ning kaetud menetluskulud, astuvad töötajate nõuete kõrvale eelistatuina Maksuameti (*Inland Revenue*) nõuded (Finch 2002, lk. 558).

Teine ja ehk tõhusamgi töötajate õiguste kaitse tuleneb tööõiguse normidest ja sotsiaalkindlustussüsteemist. Maksejõuetusmenetluse subjektiks tunnistatud äriühingu töötajatel on õigus esitada nõudeid Töötukassale (*National Insurance Fund*) vastavalt *Employment Rights Act*'i §-dele 166-170, 182-190 (nõuded kuni 8 nädala eest väljamaksmata maksimaalselt 240-naelasele nädalapalgale, etteteatamistähtaja kompensatsioonile, puhkusetasule, põhjendamatu vallandamise hüvitisele, seadusega ettenähtud töölepingu lõpetamise hüvitisele (*statutory redundancy pay*) ning töövaidluskomisjoni poolt töötajate esindajaga konsulteerimata jätmise eest tööandjalt välja mõistetud kompensatsioonile). Töötaja seisukohalt on Töötukassale nõude esitamine kindlam, kuna nimetatud nõude väljamaksmise seadusega sätestatud ulatuses tagab riik (Finch 2002, lk. 558).

Töötajaid kaitsvaiks tuleb lugeda muud õigusnormid, mille eesmärgiks on töötajaile pakutava töö ning selle eest makstava tasu jätkumine.

Kui ettevõtte tervendamisperioodi vältel jääb tööandjaks äriühing, on töötajate nõuded kaitstud. Kui aga ettevõtte juhtimise võtab üle võlausaldajate poolt määratud haldur, muutuvad palk ja muud tasunõuded osaks halduri kulutustest. Kuna halduri kulutused kaetakse tagatist omavate võlausaldajate poolt, omandavad ka töötajate nõuded nii suurema kaitstuse. *Insolvency Act* 1986 § 44 näeb ette, et haldurid on isiklikult vastutavad teatud liiki kohustuste eest, mis tulenevad nende poolt heaks kiidetud

töölepingutest. Samas ei saa haldur 14 päeva jooksul pärast enda ametisse nimetamist niisuguseid lepinguid heaks kiita. Selle perioodi vältel otsustab ta, kuidas ettevõtet tervendada. Lepingu heakskiitmine säilitab töötajale töö ning teeb haldurist palga garanti, kuid seda siiski ainult palga ja ettevõtte pensionifondi osakute ulatuses, mitte aga töölepingu lõpetamisega seoses nõutava hüvitise ulatuses. *Insolvency Act* 1986 paneb osa vastutust töölepingute eest ka kohtu poolt määratud ajutistele pankrotihalduritele. Kehtib 14- päevane tähtaeg, mille lõppemisel heakskiidetud lepingutelt kuuluvad esmajärjekorras väljamaksmisele teatud summad, sh töölepingu lõpetamise hüvitis ja palganõuded. Ajutine pankrotihaldur riskib töölepingut heaks kiites kulutustega (töötajate teatud nõuete tagatus tugevneb), samas pankrotihaldurid vastutavad isiklikult ainult lepinguliste kohustuste eest, sealhulgas väljamaksmata palk. Eraldi normid käsitlevad olukorda, kus ettevõtte või osa sellest võõrandatakse (nii tervendamise käigus teostatud võõrandamine kui ka äriühingu vara realiseerimine maksejõuetushalduri, ajutise pankrotihalduri või pankrotihalduri poolt). Siin võib uuel tööandjal tekkida soov muuta töölepingute tingimusi või koondada töötajaid ning see tegevus käib üldise tööõiguse alla. Suurbritannias toimib 1981. aastast „Ettevõtte võõrandamisel tööhõive tagamise määrus“ (TUPE), mis rakendus Euroopa Ühenduse „Omandatud õiguste direktiivi“ 77/187 kehtestamisega, ja mille eesmärgiks on kaitsta töötajate lepingulisi õigusi neile tööd andnud ettevõtte omanike vahetumisel, sealhulgas ka maksejõuetuse puhul (Finch 2002, lk. 558).

Üldises õiguses lõpetab omaniku vahetus automaatselt kõik eelnevad töölepingud ning maksejõuetute ettevõtete töötajad saavad tugineda ainult oma nõuete eelisstaatusele või loota kompensatsioonile. Enne TUPE jõustumist ei sidunud toimiva ettevõtte (*going concern*) müüdüd maksejõuetu firma töötajate poolt varem omandatud õigused uut omanikku, nüüd aga lähevad töölepingud uuele ostjale üle kõigi neis sätestatud tingimustega. Töötajateks loetakse määruse tähenduses ‘vahetult enne üleminekut’ ettevõttes tööl olnud isikud. § 8 (1) TUPE näeb ette, et vahetult enne ettevõtte üleminekut töölt vabastatud isikud loetakse põhjendamatult vallandatuiks ning neil on õigus nõuda vastavat kompensatsiooni. Nimetatud säte ei kehti, kui tegemist on majanduslikult, tehniliselt või organisatsiooniliselt põhjendatud muudatustega töötajaskonnas, kas vahetult enne või pärast ettevõtte üleminekut (Finch 2002, lk. 558).

Suurbritannias on väljend „vahetult enne üleminekut“ põhjustanud mitmeid kohtuvaidlusi (küsimus on võimaluses päästa ettevõtte ostja töötajate müügieelse vallandamisega osadest töölepingulistest kohustustest). 1986. aastal leidis Apellatsioonikohus *Spence* lahendis, et 3 tundi enne üleminekut vabastatud töötaja ei olnud tööl 'vahetult enne üleminekut'; samas otsustas Lordide Koda 1990. aastal *Litster 'I* lahendis üks tund enne üleminekut vallandatud töötaja kohta vastupidiselt. Lordide Koda juhendus siin omandatud õiguste direktiivi eesmärgist—tagada töötajate poolt omandatud õiguste kaitse. Lordide Koda põhistuse kohaselt nihkus raskuspunkt töötaja vabastamise õiguspärasuse üle otsustamisel vabastamise konkreetselt ajahetkelt vabastamise tegelikule põhjusele (samas jäi vabastamise õigusvastasuse tõendamise koormis töötajale). Hilisemad lahendid nagu *Re Maxwell Fleet Facilities Management Ltd (No 2)* on näidanud, et kohtud suhtuvad väga kriitiliselt ka skeemidesse, kus ettevõtte väärtuslikumad või toimivad osad katsutakse eraldada töölepingutest tulenevatest kohustustest ja müüa (Finch, 2002, lk. 558).

### 2.1.1. TÖÖTAJATE VABASTAMISE ÕIGUSLIK KAITSE

Töötajate vabastamise sätte, vabastamine majanduslikel põhjustel tõlgendamisel on Inglise kohtud leidnud, et ettevõtte müügiäärtuse tõstmine ei ole töötajate vabastamisel aktsepteeritav põhjendus. Aktsepteeritavaks loetakse põhjendus, millest nähtub soov säilitada ettevõtte toimiva majandusüksusena (Finch 2002, lk. 559).

Töö autori arvates on selline lähenemine töötajate vabastamise vaidlustes progressiivseks sammuks tunnustamaks ettevõtete jätkumisele suunatud tegevust firmade maksejõuetuse juhtumitel ning osutub heaks kaitseviisiks, kui mistahes hüvitiste maksmine, kuna töötajad saavad jätkuvalt teenida endale elatist ning rakendada oma tööjõudu ühiskonnale väärtuste loomise eesmärgil.

Otsustamaks, kas maksejõuetuse õiguslik regulatsioon töötajate kaitset puudutavas osas tagab kogu menetluse efektiivsuse, tuleb seda küsimust vaadelda eraldiseisvana töötajate õiglase kohtlemise küsimusest. Viimaste keskseteks näideteks on töötajate poolt omandatud lepingujärgsete õiguste tunnustamine maksejõuetusprotsessides ning küsimus sellest, kes kannab vastavad kulud, kas riik või võlausaldajad.

Põhiliseks efektiivsust puudutavaks küsimuseks on, kas seadus soosib vähekulukaid tervendamisi või vara realiseerimist ja jaotamist.

Esiteks tuleb siin mainida, et töötajate kaitse meetmed võivad teatud juhtudel soodustada läbirääkimisprotsessi maksejõuetuse korral. Töötajate nõuete tugevdatud tagatus julgustab mõnikord võtmepositsioonidel olevaid töötajaid jätkama probleemses ettevõttes ning proovima seda taas pinnale aidata. Seda on rõhutanud ka paljud kommentaatorid- põhiline on säilitada töötajate motivatsioon firma pinnale aitamiseks. See on kindlasti efektiivsem, kui lasta tal põhja minna (Finch 2002, lk. 561).

Töötajate kaitse meelestab nad tõenäoliselt positiivsemalt. Ettevõtete juhid on täheldanud, et maksejõuetuse korral või sellega piirnevates olukordades kipuvad töötajad haigestuma või ei ole enam nii koostööaltid nagu enne, kuna arvavad, et nad peagi niikuinii koondatakse. Samuti aitavad teatud normid, mis nõuavad lahenduste otsimisel tööandja konsulteerimist töötajatega, tuua välja uusi võimalusi saneerimisel (Finch 2002, lk.562).

Mis puutub läbirääkimistesse, on töötajate esindajad kehtiva regulatsiooni kohta öelnud, et selle põhjal on keeruline teha selgepiirilisi pakkumisi nii töötajatele kui uutele omanikele, kuna pole selge, mis alusel on võimalik loobuda TUPE-ga kaitstud õigustest ning kas töötajate esindaja on volitatud loovutama mõne töötaja nõudeid selleks, et aidata teisi.

Artikkel 4A(2)(b) omandatud õiguste direktiivis 98/50 näeb ette läbirääkimiste võimaluse tingimusel, et selles osaleb ka pädev avaliku võimu organ (*competent public authority*). Liikmesriigil on direktiivi põhjal lubatud ette näha võimalus võõrandjatele, omandajatele ja töötajate esindajatele kokku leppida seadusega või praktikas lubatud ulatuses muudatustes tööga seotud tingimustes, mille eesmärgiks on säilitada tööhõivevõimalusi läbi ettevõtja, ettevõtte või selle osa toimimise jätkumise tagamise (Finch 2002, lk. 562).

Nimetatud sätte eesmärk on võimaldada maksejõuetute ettevõtete müük toimivate majandusüksustena, mis vastab ettevõtte tervendamist eelistavale ideoloogiale võrrelduna *pari passu*'le.

Kas omandatud õigustega seonduvate kulude jätmine ettevõtte ostjate kanda takistab tervendamist ning soodustab ebaefektiivsust? Sõltub palju konkreetsetest asjaoludest. Kui tervendamine on määratud läbikukkumisele, pole ka omandatud õigustel mingit mõju. Kui on reaalne võimalus ettevõtte toimiva majandusüksusena müüa, ei mõjuta omandatud õigused tervendamisprotsessi, kuigi omandajad tingivad enamjaolt makstava

hinna töötajatele võlgnetavate kohustuste võrra odavamaks. Mõnedel juhtudel tähendab omandatud õiguste ülemineku nõue seda, et ettevõtet on kasulikum müüa osadena kui toimiva majandusüksusena; sel juhul hind väheneks töötajatele võlgnetava summa võrra. Omandatud õiguste kaitse normistik on tõhusaks regulatsiooniks, mis soodustab võimalikke tervendamisi. Omandatud õiguste direktiiv taotleb tervendamiste eelistamist.

Kui kohustused on tekkinud enne üleminekut ning liikmesriigi seadus tagab maksejõuetusmenetlusega seotud töötajatele vähemalt nõukogu direktiivile 80/987 EÜ vastava kaitse, ei lähe võõrandajal enne ettevõtte üleandmist töötajate ees tekkinud kohustused üle omandajale. Sellisel juhul kataks vastavad kulud omandaja asemel Töötukassa. Niisugune avaliku sektori finantssüst võib päästa töökohti ning osutada efektiivseks juhtudel, kus ettevõtte säilitamine toimiva majandusüksusena või müük osadena sõltub omandatud õiguste kuludest.

Vanessa Finch arvab et seadus annaks tõhusaima panuse töötajate kaitseesse maksejõuetuse olukordadest väljapääsu otsimisel, kui ta soodustaks tõhusa tervendamise või realiseerimise seisukohast hädavajalike töötajate lojaalsust ettevõttele (Finch 2002, lk. 562).

Veel üheks kaitsemeetmeks on ametiühingute ja töösuhete konsolideerimise seadus 1992 (TULRA), §-d 188-198, mille kohaselt tööandja, kes kavatseb koondada majanduslikel põhjustel kakskümmend või enam töötajat, peab eelnevalt konsulteerima töötajate esindajaga (ametiühing või selle puudumisel valitud esindaja), selgitamaks välja võimalusi vähendada koondatavate arvu või pehmendada koondamise tagajärgi. Nimetatud nõude rikkumise korral tööandja poolt võib komisjon mõista asjaomase töötaja kasuks välja kahjutasu (Yemin, Bronstein 1991, lk. 31).

Kolmandaks töötajate õiguste kaitse allikaks on TUPE 1981 (koos hilisemate muudatustega). Nimetatud määrus kohustab võõrandajat ja omandajat konsulteerima tunnustatud ametiühingu või muu töötajate esindajaga ning arvestama nende poolt avaldatuga. Kui seda rikutakse, võib tagajärjeks olla kohustus maksta 'mõjutatud' töötajatele 'õiglast ja võrdset' kompensatsiooni kuni 13 töönädala tasuga võrdses summas (lisaks muudele lepingulistele nõuetele).

Neljandaks on ametiühingute ja töötajate vahel sõlmitud kollektiivlepinguid. Nimetatud lepingud Suurbritannias ei näe reeglina ette ametiühingule võimalusi takistada

majanduslikult põhjendatud koondamisi või õigust olla konsulteeritud ning anda heakskiitu kavandatavale koondamisele. Samas, kui kollektiivlepingu tingimused on kirjutatud töölepingusse, võivad neist tuleneda kehtivad õigused. Üldiselt annavad nimetatud sätted töötajatele vaid väga tagasihoidliku sõnaõiguse maksejõuetusmenetluses (Finch 2002, lk. 566).

Ülaltoodust nähtub mitmeid argumente töötajate sõnaõiguse suurendamise kasuks maksejõuetusmenetlustes ja restruktureerimistes. Lisaks vastab sõnaõiguse suurendamine ka õiglustundele, kuna töötajad on ettevõttesse pikalt panustanud.

Varem on Euroopas pankrotti alati vaadeldud kui suurt õnnetust nii asjaomasele ettevõtjale kui tema võlausaldajatele. Tänapäeval kujutab pankrott endast sageli puhtalt tehnilist vormistusetappi, millega ettevõtted vabanevad oma allüksustest, mis enam konkurentsivõimelised ei ole. Lisaks on Euroopas tõusvaks suundumuseks läheneda pankrottidele kui vältimatule majandusprotsessi kaole tingimustes, kus riskialdist ettevõtlust väärtustatakse ja soositakse, sarnaselt USA-le (Yemin, Bronstein 1991, lk. 33).

Kõik see ei muuda muidugi olematuks pankroti mõju töötajatele, kelle sissetulek, töökoht ja sotsiaalkindlustuskaitse sõltuvad tööandjast.

Maksejõuetuse juhtumitel ei tarvitse alati restruktureerimine, tervendamine ja ettevõtte aitamine erinevate tervendamistoimingute kaasabil osutada tõhusaks, mis tähendab seda, et järgneb formaalne pankrotimenetlus, mille käigus realiseeritakse võlgniku varad ja tasutakse saadud rahast võlgnevusi nii palju kui võimalik.

Järgnevalt uurib töö autor, millisel viisil ja kuidas on töötajatel võimalik osaleda pankrotimenetluses ja pankrotistunud ettevõttes vastuvõetavates otsustes. Suurbritannias ja Hollandis toimub osalemine pankrotimenetluses kahel viisil: ametiühingute ja/või töötajate valitud esindusorganite ettevõttenõukogude kaudu (Blanpain, Jacobs 2002, lk. 55). Suurbritannias seadus otseselt ettevõttenõukogude loomist ette ei näe, seal toimub töötajate osalemine pankrotimenetluses ametiühingute kaudu. Mõlemates riikides saavad töötajad osaleda alates pankrotiavalduse esitamisest kohtusse ning sama toimub pankrotihalduri poolt töötajate õigusi ja kohustusi puudutavate küsimuste vastuvõtmisel pankrotimenetluse kestel. Peamiselt puudutab see koondamiste, töölepingute jätkamise otsuseid ja ettevõtte või tema osade müüki. Hollandis on töötajatel enam kui 50 töötajaga ettevõtte nõukogudes enam õigusi sõna sekka öelda. Töötajatel on võimalus

osaleda pankrotiavalduse esitamise otsustamises. Siin tuleb nüüd olukordi vaadata erinevalt, kas pankrotiavalduse esitab võlgnik ise või esitavad võlausaldajad kolmandate isikutena. Viimase variandi puhul ei ole kellelgi kohustust töötajatega konsulteerida. Töötajate osavõtt pankrotiavalduse esitamisest muutub võimalikuks, kui seda teeb võlgnik, kellel on töölepingulised suhted.

Pankrotiavalduse esitamine on ettevõttesisene otsus, mis oluliselt mõjutab ettevõtte tegevust. Ettevõtte juhatus on kohustatud teavitama trahvi hoiatusel ettevõtte nõukogu, selle puudumisel töötajate töökohajärgsele tervisekaitse- ja ohutuskomisjoni, ametiühingute esindust hiljemalt pankrotiavalduse esitamisel kohtule ja seda ka põhjendama. Nimetatud nõude eesmärk on võimaldada töötajate esindajatel arutada avaldust ja selle põhjendusi. Samas ei saa ettevõtte nõukogu avalduse esitamist kuidagi takistada. Avalduse esitamise kava tuleb ettevõtte nõukogule teavitada ja selgitada võimalikult varakult, ettevõtte nõukogu võib nõuda ka teavet ettevõtte majandustegevuse kohta, sealhulgas teavet ettevõttega toimuva või selles võetud otsuste suhtes, kui need võivad ettevõtet mõjutada, lisaks veel tööhõiveinformatsiooniga seonduv. Hollandis on olnud vaidluseks see, kuipalju on teavitamis- ja konsulteerimiskohustus siduv ettevõtte juhtkonnale. 2000. aastal tegi Hollandi ülemkohus otsuse, milles sedastas, et ettevõttenõukogudel ei ole õigust nõuda teavitamist ja konsulteerimist ettevõtja otsuste suhtes, mis puudutavad kohtule taotluse esitamist lubada ettevõttel peatada kohustuste täitmine maksejõuetusmenetluses. Otsuse põhjendused lubavad arvata, et vaevalt ülemkohus pankrotiavalduste suhtes teisiti otsustab (Blanpain, Jacobs 2002, lk. 57).

### 2.1.2. TÖÖTAJATE OSALUS PANKROTIHALDURI TEHTAVATES OTSUSTES

Järgnevalt vaadeldgem töötajate osalemist pankrotihalduri poolt tehtavates otsustes. Suurbritannia seadustes ei ole traditsioonilist sätet, millest tuleneks töötajate esindajate õigus teavitamisele ning nendega konsulteerimisele. On olemas regulatsioon kollektiivsete koondamiste ja ettevõtte ülemineku osas, mõlemad on kehtestatud Euroopa Liidu direktiivide rakendamise tulemusena. Menetlus kehtib olukorras, kus tööandja kavatses koondada 90 või vähema päeva jooksul 20 või enam töötajat (Blanpain, Jacobs 2002, lk 58). Menetlus toimub konsultatsiooniperioodi jooksul, mille vältel tuleb ametiühingutega arutada võimalust koondamisi vältida, koondatavate arvu

vähendada või koondamiste negatiivset mõju pehmendada. Et konsulteerimine oleks tulemuslik, peab tööandja esitama ametiühingule ülesannete täitmiseks vajaliku teabe, sealhulgas kavandatava koondatavate töötajate määratlemise meetodi ja koondamiste põhjenduse. Sama menetlus laieneb ja kehtib pankrotimenetluses töötajate koondamisel pankrotihaldurile, haldurile ja likvideerijale.

Hollandi regulatsioon lähtub sellest, et pankrotimenetluses käsitletakse pankrotihaldurit tööandjana ja ta peab järgima tavalist töötajate otsustes osalemise regulatsiooni (WOR ettevõtte nõukogude seadus). Sellest tulenevalt peab pankrotihaldur esitama ettevõtte nõukogule arvamuse saamiseks otsuseprojektid koondamiste, ettevõtte sulgemise, ettevõtte vara müügi ja muudes sellistes küsimustes. Kui ettevõtte nõukogu halduri kavandatavate otsustega ei nõustu, puudub pankrotihalduril võimalus neid otsuseid ellu viia. Ettevõtte nõukogu peab esitama kaebuse pankrotihalduri otsuse kohta Amsterdami apellatsioonikohtu ettevõtluskolleegiumile.

Lisaks ettevõtte nõukogude seadusele (WOR) reguleerib Hollandis töötajate osalemist otsuste tegemisel kollektiivkoondamistest teavitamise seadus (*Wet melding collectief ontslag Wmco*). Selle artiklid 3 ja 4 kohustavad konsultatiivse iseloomuga teavitama ametiühingut enne koondamiste teostamist. Pankrotimenetluses peab seda tegema pankrotihaldur. Kui ametiühingutega on konsulteeritud õigeaegselt ning neil vastuväiteid kollektiivkoondamistele ei ole, võib pankrotihaldur kollektiivkoondamise viivitamatult läbi viia. Ametiühingute teavitamine ja nendega konsulteerimine suure ettevõtte üleminekul leiab käsitlemist hea ühinemistava sätetes, mille on välja andnud Sotsiaal- ja Majandusnõukogu. Ametiühinguga tuleb konsulteerida ka hea ühinemistava sätete kohaselt ettevõtte ülemineku korral, mille raames toimub tehing pankrotimenetlusega seotud varaga (Blanpain, Jacobs 2002, lk 59).

Pankrotihalduri otsused, mis puudutavad ettevõtte sulgemist, müümist, töökohtade arvu vähendamist, kollektiivkoondamist, restruktureerimist, tööajakorralduse muutusi või kui pankrotihaldur otsustab jätkata ettevõtte majandustegevust, peab ta konsulteerima töötajaid esindavate ametiühingutega või nende puudumisel töötajate endiga. Pankrotihaldur peab enne koondamist täitma teavitamis- ja konsulteerimiskohustuse.

Ettevõtja pankrotimenetlus kujutab endast tõsist lööki tema töötajate elatusallikale ja õiguslikule staatusele. Seadusandlusega ei saa seda negatiivset mõju olematuks muuta. Paratamatu on vastuolu ühelt poolt finantsefektiivsete ettevõtte tervendamismeetmete ja

teiselt poolt töötajaid kaitsva lähenemise vahel, mille puhul sageli ettevõtet tervendada ei õnnestu. Seadus saab ainult töötajate rasket olukorda kergendada, määrates kindlaks „kuldse kesktee“.

## 2.2. TÖÖTAJATE ÕIGUSLIK KAITSTUS SUURBRITTANNIAS JA HOLLANDIS

### 2.2.1. TÖÖLEPINGUTE LÕPETAMINE

Pankrotimenetlusega kaasneb alati pankrotivaraga seotud kulude vähendamiseks ettevõtte töötajate koondamine ja töölepingute lõpetamine, kui neid ei vajata käimasolevates projektides ning kui ettevõtet ei õnnestu restruktureerida või tervendada. Kui Suurbritannias ettevõtte majandustegevus seiskub, siis pankrotihalduri määramisega loetakse töölepingud lõppenuks. Pankrotihaldur ei ole äriühingu lõpetamismenetluses töölepingutega seotud. Töötajad võivad loomulikult esitada lepingu rikkumise nõude ettevõtja vastu. Kohtuvälises pankrotimenetluses määratud haldur võib lepingute täitmist jätkata, kuid ta peab otsuse vormistama.

Hollandis, vastupidiselt Suurbritanniaga on üldiseks eelduseks, et tööandja ei või oma töötajatega lepinguid niisama lõpetada. Töölepingu lõpetamiseks peab tööandja saama töö- ja sissetulekukeskusest (*Centre for Work and Income, CWI*, hollandi keeles *Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen*) heakskiidu. Pankrotiotsus ei tähenda õiguslikult automaatselt töölepingute lõppemist, kuid pankrotihalduril on võimalik lõpetada töölepingud ilma töö- ja sissetulekukeskuse (CWI) heakskiiduta. Hollandis lähtutakse teisest lähenemisest, töötajate ja võlausaldajate huvide konfliktist. Pankrotivaraga seotud kuluna võlgnetav palk oleks pankrotivarale liiga suur koormus, kui haldur peaks järgima tavalist CWI protseduuri.

Suurbritannias ei luba seadus (§94 ERA) enam kui 1-aastase tööstaažiga töötajat põhjendamatult vallandada. Põhjendamatu vallandamise mõiste hõlmab õigusvastast ja töötaja käitumisest või tema tööalasest kvalifikatsioonist tingimatut lepingu lõpetamist ja koondamist (Blanpain, Jacobs 2002, lk 27). Vastavalt seadusele võib põhjendamatult koondatud töötaja esitada vastavasisulise kaebuse töövaidluskomisjonile (*employment tribunal*) kolme kuu jooksul koondamisest. Kui kaebus on põhjendatud, võib komisjon mõista tööandjalt välja hüvitise, mis koosneb kahest osast: (1) baashüvitis (võrdub

koondamishüvitise) ja (2) kahjutasu (*compensatory award*) vastavalt komisjoni arusaamale rikutud õigustele vastavast õiglasest hüvitisest.

Sama regulatsioon kehtib ka kohtuvälises menetluses määratud halduri poolt töötajate koondamisel. Kuna Suurbritannias on lepingute lõppemine automaatseks osaks pankrotimenetlusest, ei teki taolisel juhul praktiliselt kunagi küsimust põhjendamatu koondamisest.

Hollandis on võimalik kohtulikult kontrollida vallandamisotsust tagantjärele, kui on alust oletada selle 'ilmset põhjendamatu'. Tavaliselt seda ei kasutata, sest koondamisotsustele teeb eelkontrolli CWI. Pankrotimenetluses koondamiseks CWI heakskiitu ei nõuta. Kohtupraktikas on asunud seisukohale, et ka pankrotihalduri koondamisotsust võib kontrollida (Blanpain, Jacobs 2002, lk .28).

Pankrotisituatsiooni eripärast tulenevalt ei saa kohus üldjuhul kahtluse alla seada koondamise majanduslikke kaalutlusi, kuid saab siiski kontrollida formaalsete menetlusnõuete ning diskrimineeriva koondamise keeldu ja lisaks ka vanusenõuete järgimist.

Suurbritannias toimub töölepingu lõpetamine pankrotimenetluses tavaliste etteteatamistähtaegadega, kuna pankrotihaldur peab järgima tööandja kohustusi. Etteteatamisel arvestatakse töötaja katkematut tööstaaži sama tööandja juures: vähem kui 2-aastase staaži puhul vähemalt 1 nädal, vähemalt 2-aastase staaži puhul vähemalt 1 nädal etteteatamist töötatud aasta kohta ülempiiriga 12 nädalat.

Sageli nähakse lepingutes või kollektiivlepingutes ette pikemad etteteatamistähtajad, kuid need ei ole kohtuvälisetele halduritele siduvad, kuid on kohustuslikud pankrotihalduritele.

Hollandis peab pankrotihaldur järgima tööandja poolt kokku lepitud etteteatamistähtaegu. Pankrotihalduri jaoks on kohustusliku etteteatamistähtaja ülempiiriks 6 nädalat, sõltumata töölepingus või kollektiivlepingus sätestatust.

Suurbritannias mõistetakse koondamise mõiste all töölepingu lõpetamist tulenevalt ettevõtte sulgemisest, ettevõttes töötaja poolt sooritatava toimingu vajaduse äralangemisest või töö vähenemisest, ning töötajal on koondamisel õigus koondamishüvitisele. Hüvitise määr sõltub tööstaažist antud tööandja juures, töötaja vanusest ning tema nädalapalgast ja seda arvestatakse järgmiselt:

- töötaja vanuses 18-21 > 1/2 nädala palk iga staažiaasta eest;

- vanuses 22-40 > 1 nädala palk staažiaasta eest;
- vanuses 41-65 > 1,5 nädala palk staažiaasta eest.

Arvestuse aluseks on nädalatasu ülempiiriga 210 naela ning arvesse võetakse maksimaalselt viimased 20 tööstaažiaastat. Maksimaalselt tekib töötajal seega õigus summale 6300 naela. Sama kehtib ka pankrotimenetluses (Blanpain, Jacobs 2002, lk 36).

Hollandis ei ole töötajatel ulatuslikku õigust koondamise korral mingile täiendavale maksele. Esimese astme kantonikohus määrab töötajale küll hüvitise, kui ta kohtuotsusega tema töölepingu lõpetab. Hüvitis määratakse juhul, kui kohus asub arvamusele, et koondamine oli „ilmselt põhjendamatu“. Hüvitise määra arvutamisel lähtub kohus järgnevast:

- alla-40-aastase töötaja puhul: 1 kuu palk iga staažiaasta eest;
- vanuses 40-50: 1,5 kuu palk; iga staažiaasta eest;
- üle 50 aasta: 2 kuu palk iga staažiaasta eest.

Pankrotimenetluses võib haldur minna mööda lepingu lõpetamise hüvitise väljamaksmisest, lõpetades töötajatega lepingud alusel, mis ei tingi asja arutamist kantonikohtus. Samas ei takista niisugune skeem töötajaid lepingu lõpetamist ilmselt põhjendamatuna vaidlustamast ning hüvitist nõudmast. Taolise hagi esitamisel ei ole edu aga tagatud kaugeltki mitte automaatselt, kuna puudub pankrotihalduri tegevuse õigusvastasuse eeldus (Blanpain, Jacobs 2002, lk 38).

Suurbritannias ja Hollandis rakendatakse 1975. aastal vastu võetud EÜ nõukogu kollektiivseid koondamisi reguleeriva direktiivi, mida on muudetud 1992. aastal. Direktiiv reguleerib töötajate esindajatele ning pädevale võimuorganile etteteadmist, neile info edastamist ning nendega konsulteerimist, kui kavandatakse teatud ulatuses koondamisi. Ulatuslikud koondamised ei jõustu direktiivi kohaselt enne 30 päeva möödumist direktiivis sätestatud teatamisest. Algne direktiiv (1975) sisaldas olulist piirangut: teda ei kohaldata äriühingu lõpetamisel kohtuotsusega (art 1(2)(d)). 1992. aastal muudeti direktiiviga 92/56, mis sätestas ühemõtteliselt, et vastavat regulatsiooni tuleb kohaldada ka pankrotimenetluses. Samas leevendati pankrotimenetlusse puutuvat mitmest aspektist:

- vastavalt muutva direktiiviga art-sse 3(1) lisatud teisele lausele võivad liikmesriigid ette näha, et pädevale võimuorganile tuleb seoses tegevuse lõpetamisega

kavandatavatest ulatuslikest koondamistest kirjalikult ette teatada ainult juhul, kui organ seda taotleb;

- vastavalt muutva direktiiviga art-sse 4 lisatud lõigule 4, ei ole liikmesriigid kohustatud rakendama 30-päevalist etteteatamistähtaega, kui koondamine tuleneb pankrotiga seoses majandustegevuse lõpetamisest (Blanpain, Jacobs 2002, lk. 40).

Pankrotimenetluses töötajate kaitseks rakendatavaid meetmeid võrdlevalt Suurbritannias, Hollandis ja Eestis iseloomustab alljärgnev tabel 1.

Tabel 1. Töötajate kaitse meetmed pankrotimenetluses

Meede/ Riik	Suurbritannia	Holland	Eesti
Töötajate osalemine pankrotimenetluses vastuvõetavates otsustes	Ametiühinguga konsulteerimise kohustus	Ametiühinguga ja/või ettevõtte nõukoguga konsulteerimise kohustus	Ametiühinguga konsulteerimise kohustus puudub
Töötajate osalemine pankrotihalduri poolt tehtavates otsustes (koondamised)	Ametiühinguga konsulteerimise kohustus	Ametiühinguga ja/või ettevõtte nõukoguga konsulteerimise kohustus	Ametiühinguga konsulteerimise kohustus puudub
Töölepingute lõpetamine	Tavalised etteteatamistähtaegade järgimine; erand, kui ettevõtte on seiskunud	Tavaliste etteteatamistähtaegade järgimise kohustus	Etteteatamistähtaja järgimise kohustus puudub

### 2.2.2. PALGANÕUDED

Suurbritannias ja Hollandis eristuvad palganõuded pankrotimenetluses kahte liiki: pankrotiotsusele eelnevalt tekkinud palganõuded ja pankrotiotsusele järgnevalt tekkinud palganõuded, mida arvestatakse pankrotivaraga seotud kuludeks. Pankrotiotsusele eelnenud ja pankrotiotsusele järgnenud palganõuded mõlemates riikides kuuluvad esimesse järjekohta, kuid Hollandis pankrotiprotsessi jooksul tekkinud nõuded kuuluvad teise rahuldamisjärku, siis Suurbritannias *receivership*'i poolt tekkinud menetluse kestel tekkinud palganõuded on esimese järgu nõuded.

Pankrotimenetluse ajal tekkinud töötajate palganõuete kaitsel on kaalukad põhjused: ettevõtte huvides pankrotivara suurendamiseks tuleb pankrotimenetluse vältel teatud pooleliolevad lepingud täita, vara müüa või õnnestub halduril ettevõtte või osa sellest toimiva majandusüksusena realiseerida. Samas, kui halduril puudub vajadus tööjõu järele, lõpetab ta töötajate lepingud esimesel võimalusel.

Kui pankrotivarast ei jätku kõigi kohustuste täitmiseks, rahuldatakse Hollandis töötajate pankrotimenetluse aegsed palganõuded samamoodi nagu pankrotieelselt tekkinud palganõudeid. Suurbritannias ei loeta pankrotimenetluse palganõudeid pankrotivara kuludeks ning see kahandab töötajate motivatsiooni pankrotimenetluse ajal tööd ettevõttes jätkata. Sellel põhjusel valitakse maksejõuetuse olukordades tavaliselt teine lahendus- pandipidajad (reeglina pangad) määravad ettevõttele kohtuväliselt halduri (*administrative receiver*). Haldur juhib ettevõtet eesmärgiga see tervendada ning säilitab sageli töö teatud arvule töötajatele. Nende palganõuete rahuldamise eest vastutab haldur. Samas tagatakse haldurile selle vastutuse ulatuses pankrotivarast eelisjärjekorras väljamakstav hüvitis (*indemnity*) (Blanpain, Jacobs 2002, lk. 7).

Hollandis lülitatakse kogu palganõue, millele töötajal pärast pankrotiotsust on õigus tekkinud, samuti sotsiaalkindlustusmaksed pankrotivara kulude hulka. Sama puudutab etteteatamistähtaja vältel makstavat palka, reisikulusid, puhkusetasu, töötajapoolseid makseid pensionifondi ja muud töötaja poolt makstavaid osamakseid ning pankrotiotsuse järgselt vallandatud töötaja kasutamata puhkusepäevade tasu.

Suurbritannias vastupidiselt, ettevõtja lõpetamismenetluses palganõudeid menetluskuludeks ei loeta. Kõik töötajate nõuded loetakse pankrotieelseteks palganõueteks.

Töötajate nõuete rahuldamine pankrotivara hulgast on küsitav, sest enne tasutakse menetluse kulud vara arvelt. Statistika näitab, et Hollandis ei ole 97 % juhtudest lihtsalt võimalik rahuldada pankrotieelseid nõudeid, ükskõik kui kõrge rahuldamisjärguga nad ka ei oleks (Blanpain, Jacobs 2002, lk. 9).

Suurbritannias ja Hollandis hakati pärast 60.-70. aastate pankrotilainet aru saama, et ükskõik kui kõrges rahuldamisjärgus või eelisseisundis töötajate palganõuded ei asu ning kuidas neid ei soosita, ei suuda menetlusseadused töötajatele pakkuda piisavat kaitset.

Alljärgnev tabel 2 iseloomustab pankrotimenetluses palganõuete rahuldamist võrdlevalt Suurbritannias, Hollandis ja Eestis.

Tabel 2. Palganõuete väljamaksed pankrotimenetluses

Palganõue/ Riik	Suurbritannia	Holland	Eesti
Pankrotiotsusele eelnenud palganõue	Eelisjärjekorras väljamaksmine	Eelisjärjekorras väljamaksmine	Eelisjärjekorras hüvitis töötukassast 3 kuu keskmise palga ulatuses; puudujääv summa 3. järjekorras
Pankrotiotsusele järgnevalt tekkinud palganõue	Eelisjärjekorras väljamaksmine	Teises järjekorras väljamaksmine	Kolmandas järjekorras massikohustusena

Uudne sissetulekukaitse ei sõltunud enam XIX sajandist pärit töötajate palganõuete teatud eelistamisest, vaid tugines oma kontseptsioonilt XX sajandi sotsiaalkindlustuse põhimõtetele. Sarnased muudatused viidi sisse Hollandis 1968. aastal ja Suurbritannias 1975. aastal. Töötajate palganõudeid hakati ettevõtte maksejõuetuse korral rahuldama sõltumatust tagatisfondist, millesse tegid makseid tööandjad ja/või töötajad ja/või riik. Rahuldamata palganõuded läksid fondile üle subrogatsiooni korras. Sellise skeemi eesmärgiks oli tagada töötajatele raha kiirem ja kindlam kättesaamine võrreldes tavapärase pankrotimenetlusega.

1968. aastast lisati Hollandis töötuskindlustusseadusse eraldi osa, milles nähti ette Töötukassa loomine ning see, et Töötukassa võtab üle need nõuded, mida maksejõuetu ettevõtte ei suuda rahuldada. Raha selleks saadi üldisest töötute abiraha fondist (*Algemeen Werkloosheidsfonds*).

Suurbritannias on tagatisfond eksisteerinud 1975. aastast. Aastal 1978 viidi vastavad sätted üle töökaitseaduse konsolideerimise seadusesse ning 1996. aastal tööõigusseadusse (*Employment Rights Act*).

Suurbritannia Töötukassa (*National Insurance Fund*) kompenseerib töötajale:

- tööandja maksejõuetusele esimese kaheksa järgneva nädala eest väljamaksmata palga;
- seadusega ettenähtud etteteatamistähtaja eest arvestatud palga;
- viimase 12 kuu eest arvestatud puhkusetasu (kokku kuni 6 nädala palga suuruses summas);
- põhjendamatu vallandamise eest makstava hüvitise;
- seadusega ettenähtud töölepingu lõpetamise hüvitise, millele töötajal on õigus;
- maksmata pensionikindlustusmaksed.

Suurbritannias on kehtestatud töötajale kompenseeritavate nõuete suuruseks mitte üle 22500 EUR (Blanpain, Jacobs 2002, lk. 9).

Hollandi garantiiasutus kompenseerib töötajate nõuded:

- maksimaalselt töösuhete lõpetamise päevale eelnenud 13 nädala eest arvestatud palgale, mis hõlmab üldjoontes kõik tööandja poolt töötajale töölepingu alusel makstavad summad, sh nn kolmeteistkümnenda palga proportsionaalse osa, kolimis- kulude kompensatsiooni, krediitkaardi möödapääsmatust kasutamisest tulenevad kulud, ametiauto kasutamise lõppemise kompensatsioon, vajalikud õigusabikulud;
- etteteatamistähtaja eest arvestatav palk, kusjuures arvesse läheb ainult periood 6 nädalat;
- puhkusetasu ja puhkuse lisatasud töösuhete lõpetamisele eelnenud aasta eest.

Teatud määral hõlmavad tagatud nõuded ka pensionikindlustuse kohustusi.

Suurbritannias toimub tagatisfondi rahastamine üksnes tööandjate poolt, Hollandis rahastavad tagatisfondi võrdselt töötajad ja tööandjad. Tagatisfondid teevad töötajatele nende nõudeid arvestades väljamakseid tööandja maksejõuetuse korral. Nii garanteeritakse harilikele pankrotimenetluse normidele täiendavalt töötajatele kindlus nõuete vähemalt osalise rahuldamise osas (Roger Blanpain, Jacobs 2002, lk.9).

Alljärgnev tabel 3 iseloomustab töötajate palgakaitset garantiiasutuse poolt võrdlevalt Suurbritannias, Hollandis ja Eestis.

Tabel 3. Pankrotimenetluses garantiiasutuse poolt töötajatele nõuete kompenseerimine

	Suurbritannia	Holland	Eesti
Kompenseeritav nõue	Palk, puhkusetasud, hüvitised, pensionikindlustusmaksed	Palk, puhkusetasud, hüvitised, pensionikindlustusmaksed	Palk, puhkusetasud, hüvitised, pensionikindlustusmaksed
Kompensatsiooni ulatus	8 nädala maksmata palk, 12 kuu puhkusetasu (kuni 6 nädala palgasumma ulatuses)	13 nädala maksmata palk, 12 kuu puhkuse ja puhkuse lisatasud	12 nädala maksmata palk, 12 nädala puhkusetasu, 12 nädala hüvitised
Kompensatsiooni suurus	Mitte rohkem kui 22 500 EUR	Kõik töölepingu alusel makstavad summad. Puudub piirang	Töötaja 3 kuu brutopalk, kuid mitte rohkem kui 3 Eesti keskmist brutokuupalka

Erinevad kompensatsiooni ulatus ja kompenseeritava summa suurus.

### 3. TÖÖVÕTJA ÕIGUSLIK KAITSE EESTIS. EUROOPA LIIDU LIIKMESRIIKIDE SUURBRITTANNIA JA HOLLANDI KOGEMUSE VÕIMALIK RAKENDAMINE

#### 3.1. EESTI TÖÖTAJATE ÕIGUSLIKU KAITSE SÜSTEEMI KIRJELDUS

Eesti pankrotiõiguse areng on olnud seni kolmeetapiline. Esimene Eesti pankrotiseadus hakkas kehtima 1. septembrist 1992. Edasine majanduse areng on näidanud, et püsivatesse makseraskustesse võivad sattuda paljud äriühingud, mille eksistents ja äritegevus ning turult väljumine lõpeb pankrotimenetluse kaudu ettevõtte varade müügiga ja likvideerimisega. Ettevõtete mittelõpetamisi praktiliselt ei esine, kui siis üksikutel erandlikel juhtudel. Esmast pankrotiseadust parandati ja muudeti teistkordselt 1996. aasta lõpus ning uuendatud redaktsioon hakkas kehtima 1. veebruaril 1997.

Kehtiv, parandatud ja täiustatud pankrotiseadus hakkas kehtima 1. jaanuarist 2004. Varasematest pankrotiseaduse versioonidest on uudsena toodud seadusse innovaatiline mõiste- tervendamine, millega sätestatakse pankrotimenetluse eesmärgina võlgniku ettevõtte tervendamise kaudu võlausaldajate nõuete rahuldamine pankrotiseaduses ettenähtud korras, seda teise võimalusena võlgniku vara võõrandamise kõrval (pankrotiseadus § 2). Kuid nagu seadusest näha, on prioriteetne ikkagi jätkuvalt võlausaldajate nõuete rahuldamine. Töötajate kaitset ei ole näha pankrotimenetluse eesmärgina. Kuid võib arutleda selle üle, kas töötaja on võlausaldaja ja kas ta on võrdne võlausaldaja teiste kreditoridega. Töö autor arvab, et töötaja käsitlemine võrdse võlausaldajana teistega ei ole praktiline, sest pankrotistunud ettevõtte töötaja kaotab töökoha ja edaspidise sissetuleku sellest ettevõttest ja ta peab suunduma uue töökoha otsingutele. Kuid teiste kreditoride kaotus ei ole niivõrra käsitletav õnnetusena, sest ettevõtte, kellel jääb nõue või osa nõudest rahuldamata, teenib üldjuhul selle jätkuva äritegevusega tagasi, väheneb ainult kasum.

Pankrotiseaduse kohaselt on pankrot võlgniku kohtuotsusega väljakuulutatud maksejõuetus. Võlgnik on maksejõuetu, kui ta ei suuda rahuldada võlausaldaja nõudeid ja see suutmatus ei ole võlgniku majanduslikust olukorrast tulenevalt ajutine.

Võlgniku vara arvel oma nõuete rahuldamiseks saab võlausaldaja õiguse pankrotimenetluse kaudu, mille algatab pankrotiavalduse alusel kohus. Pankrotiavalduse läbivaatamine kuulub kohtu pädevusse. Vastava avalduse võib esitada nii võlgnik kui ka võlausaldaja.

Pankrotimenetluse algatamise otsustab kohus 10 päeva jooksul alates pankrotiavalduse esitamisest. Kui otsustatakse menetlus algatada, nimetab kohus ajutise pankrotihalduri, kes selgitab välja võlgniku vara ja võlad ning annab hinnangu võlgniku varalisele seisundile. Kui võlg tasutakse või võlgnik saab nõude rahuldamiseks piisava käenduse, lõpetab kohus pankrotimenetluse pankrotti välja kuulutamata.

Kui võlgnik on püsivalt maksejõuetu, kuulutab kohus välja pankroti ja nimetab pankrotihalduri. Pankrotiotsus avaldatakse Ametlikes Teadaannetes. Võlgniku vara valitsemise õigus läheb üle pankrotihaldurile. Pankrotihalduri nimetamise kinnitab võlausaldajate üldkoosolek, kelle pädevusse kuulub ka nõuete kaitsmine. Võlausaldajate huve pankrotimenetluses kaitseb üldkoosolekul valitud pankrotitoimkond.

Pankrotivaraks on vara, mis oli võlgnikul pankroti väljakuulutamise ajal. Samuti vara, mis nõutakse või võidetakse tagasi või mille võlgnik omandab pankrotimenetluse ajal muul viisil. Juriidilise isiku pankrotistumisel koostab haldur tema tegevuse jätkamiseks tervendamiskava või teeb ettepaneku tegevuse lõpetamiseks. Ettekande pankrotivara kohta esitab haldur kohtule ja pankrotitoimkonnale. Juriidilise isiku tegevuse lõpetamisel paneb haldur pankrotivara müüki, vajadusel müüakse ka võlgniku nõuded.

Pärast viimast nõuete kaitsmise koosolekut koostab haldur jaotusettepaneku. Nõuded rahuldatakse järgmistes järkudes: esiteks, pandiga tagatud nõuded; teiseks, töölepingu hüvitised ja muud tasud; kolmandaks, maksuvõlad; neljandaks, kommertspandiga tagatud nõuded; viiendaks, muud tähtaegselt tunnustatud nõuded ning kuuendaks, tähtaegselt esitamata, kui tunnustatud nõuded.

Pankrotimenetlus lõpeb halduri lõpparuande kinnitamisega või muudel seaduses sätestatud alustel - pankrotiavalduse rahuldamata jätmisega, menetluse raugemisega, kompromissi kinnitamisega või avalduse läbi vaatamata jätmisega.

Eelpoolkirjeldatu on ülevaade Eesti maksejõuetusmenetluse protsessist.

Ida- ja Kesk-Euroopas oli olukord 1990. aastate algul väga erinev. Paljudes riikides oli suuri riigiettevõtteid, mis olid maksejõuetud. Mõnedes riikides taaskehtestati enam-vähem samal kujul 1930. aastatel kehtinud kompromissiregulatsioon (traditsioonilised Euroopa kompromissid). Teised, vanad Euroopa riigid kehtestasid ulatuslikke uusi seadusi, mis positiivses mõttes taotlesid maksejõuetute ettevõtete ümberkujundamist (Wood 1995, lk. 198). Eesti pankrotiseaduse kohaselt tähendab pankroti käigus ettevõtte võlgade vähendamist tagatiseta võlausaldajate otsuse alusel. Pandiga tagatud

kreeditoridel puudub antud küsimuses hääleõigus, kuna nende krediit on varadega tagatud.

Töö autor uurib jätkuvalt, enne kui asub töötajate õigusliku kaitse süsteemi kirjelduse juurde, milline pankrotisüsteem Eestis toimib, kuna sellest tulenevalt sõltub töötajate kaitstuse aste. Nagu eelnevalt töös selgub, käsitlevad erinevad teooriad maksejõuetust erinevalt. Milliseid väärtusi primaarseteks peetakse, selline süsteem valitakse. Töö autor tuleb tagasi Eesti käsitlemise uurimisel eelneva kolme teooria juurde: kreditoride kasu teooria; kommunitarismi ehk teooria ja mitme väärtuse teooria (vaata I peatükk p.1.1.1).

### 3.1.1. TÖÖTAJATE ÕIGUSLIK KAITSE EESTIS

Uurides Eesti pankrotiseadust, selle eesmärki ja eespoolkirjeldatud maksejõuetuse teooriaid arvab töö autor, et maksejõuetusreeglid, mis Eestis kehtivad tuginevad kreditoride kasu teooriale. Pankrotiseaduse uus redaktsioon kinnitab antud väidet. Pankrotimenetluse kaudu rahuldatakse võlausaldajate nõuded võlgniku vara arvel käesolevas seaduses ettenähtud korras võlgniku vara võõrandamise või võlgniku ettevõtte tervendamise kaudu (pankrotiseadus § 2). Seaduse eesmärgist ei tulene maksejõuetu ettevõtte töötajate kaitset ega selle mehhanismi. Võib arvata, et töötajat käsitletakse ja koheldakse võrdselt teiste võlausaldajatega. Teisi teooriaid ei ole senini Eesti pankrotiõiguses rakendatud.

Maksejõuetuse korral muutuvad ettevõtte töötajad võlausaldajateks, kelle huvidega arvestamine toimub pankrotiseaduse kohaselt, siis järgnevalt uurib töö autor teisi seaduslikke võimalusi töötajate kaitsesüsteemis. Pankrotiseadus on üks õigusaktidest, mille rakendumisel hakkavad toimima teistes seadustes sätestatud normid. Nii rakendub töötajate puhul tööseadusandlus, töötuskindlustuse seadus, tulu- ja sotsiaalmaksuseadus töötajate tulu ja sotsiaalmaksu kinnipidamise ja tasumise aspektist.

Tööseadusandluse ja töötuskindlustuse seaduse toime hakkabki kehtima pankrotimenetluse korral. Eestis on senini vähemalt 99 % ettevõtete pankrot lõppenud ettevõtte likvideerimisega. Autori arvates põhjusel, et teised praktikas toimivad seaduslikud alternatiivid maksejõuetuse probleemide lahendamisel puuduvad. Kuigi pankrotiseaduses on sätestatud ettevõtte tervendamise võimalus, siis tekib küsimus, kas on vastava kompetentsiga motiveeritud inimesi, kes maksejõuetuse tingimustes oskavad äri juhtida. Enam kui kümne aasta vältel on pankrotimenetlus toimunud

ettevõtte varade müügi- ja lõpetamismenetlusena. Protsessi võib ka käsitleda inkassomehhanismina. Praktiliselt ei ole tähelepanu pööratud maksejõuetu ettevõtte säilitamisele. Seda ei ole võimalik teha, kuna puuduvad vajalikud seadusandlikud aktid, mis soosiksid raskustes ettevõtte jätkamist, ei ole olemas pankroti ennetussüsteemi. Puudub ettevõtte kõige olulisema osa, oma töötajate, efektiivne kaitse maksejõuetuse ilmnemisel. On teada, et kui ilmnevad esimesed finantsraskuste ilmingud ettevõttes, asutakse kulude kokkuhoiu eesmärgil töötajaid koondama ning lõpptulemusena lahkub ettevõtte pankrotimenetluse kaudu turult.

Kui oleks olemas parem töötajate kaitse süsteem, mis annaks inimestele huvi ja motivatsiooni ka maksejõuetu ettevõtte heaks töötada, oleks enam tagatud ettevõtete maksejõuetuses pääsemine. Töötajad ja nende tööjõud on tegelikkuses vahend, ilma milleta ükski ettevõtte ei saa toimida. Ettevõttel võib olla finantsvahendeid, materiaalselt vara, muud kapitali, kuid kui tal puuduvad motiveeritud, vajaliku kompetentsiga töötajaskond, siis ettevõtte ei saa eksisteerida ja kasumit ning lisandväärtust luua.

Pankroti korral, kui kohus tuvastab püsiva maksejõuetuse ja kuulutab välja ettevõtte pankroti, lõpevad automaatselt töölepingud, seda nii negatiivse vara olemasolul, kui ka varade puudumisel. Sel juhul pankrotimenetlus raugneb ja ajutine haldur on kohustatud korraldama töötajatele hüvitiste väljamakse Töötukassast. Töötukassa hakkas toimima 1. jaanuarist 2003 ning uus pankrotiseadus sätestab, et kui pankrotimenetlus lõpetatakse varade puudumise tõttu, on ajutine haldur kohustatud esitama töötukassale töötuskindlustuse seaduses sätestatud avalduse võlgniku töötajatele hüvitise maksmiseks saamata jäänud palga ja puhkusetasu ning töölepingu lõppemisel saamata jäänud hüvitise eest (pankrotiseadus § 29). See olukord on hakanud toimima uue pankrotiseaduse rakendumisel. Varasemalt kehtinud seaduse kohaselt puudus halduril kohustus Töötukassa poole pöörduda. Töötukassa alustas pankrotistunud ettevõtte töötajatele väljamaksete tegemist 1. jaanuarist 2003. Enne seda maksti töötajatele hüvitist Vabariigi Valitsuse tagatisfondist Rahandusministeeriumi kaudu. Pankroti raugemise korral oli töötajate olukord trööstitu, kuna vana pankrotiseadus ei näinud ette vara puudumise korral pankroti raugemisega halduril taotleda töötajatele hüvitise maksmist. Pankroti korral aga, kui hakkas toimuma varade müük, esines halduritel sarnane kohustus. Kuid ka siin on esinenud probleeme. Rahandusministeerium on maksnud pankrotistunud ettevõtete töötajatele palkadeks 1999. aastal tagatisfondis

olnud 30 miljonit krooni ja osa Eesti Telekomis müügist saadud rahast, kokku ca 52 miljonit krooni, kirjutas Äripäev viis aastat tagasi. Rahandusministeeriumi eelarveosakonna juhataja Ants Liiver ütles, et pankrotilaine, mille käigus lõpetasid tegevuse suure töötajaskonnaga tootmisettevõtted, on riigi jaoks vääramatu jõud. „Kartsime seda ette, kui selle aasta eelarvet kokku panime,“ sõnas Liiver. Tagatisefondi rahast jätkus pankrotistunud ettevõtete töötajatele palkade maksmiseks aprilli alguseni. Pärast seda on riik katnud hätta sattunud ettevõtete töötajate palgaraha 21,9 miljoni krooni ulatuses Eesti Telekomis aktsiate müügist laekunud rahast (Äripäev nr.190, 20.oktoober 2004).

Samas on Riigikontroll leidnud, et tagatisefondist väljamaksete tegemise korraldus ei maanda piisavalt raha väärkasutuse ning kuritarvituse riski (Tööandja pankrotistumise tõttu töötajatel saamata jäänud töötasu hüvitamisel esinevad riskid, [http://www.riigikontroll.ee/fake\\_index.php?lang=et&uri=%2Faudit.php%3Faudit%3D257](http://www.riigikontroll.ee/fake_index.php?lang=et&uri=%2Faudit.php%3Faudit%3D257), 2002 aasta).

Pankrotimenetluses on enamasti tegemist pikkade tähtaegadega alates töötajapoolse taotluse esitamisest kuni hüvitise kättesaamiseni, sest ettevõtte poolt kohtusse pankrotiavalduse esitamisest kuni ajani, mil hüvitis jõuab töötajani, läheb aega kuni kuus kuud. Kuid kui ettevõtte on pankrotis, siis ei ole ka töötajatel enam rakendust ettevõttes ning töötasud ja muud hüvitised on saamata. Siin sõltub nüüd töötajate hea käekäik haldurist, kui kiiresti ta tegutseb ja arvestab töötajate huvide ja vajadustega. Pankrotiseaduses puudub halduril kohustus otseselt töötajate huvideid kaitsta, kuna seaduses ei ole sätestatud mõistet töötaja, on ainult üldmõiste võlausaldaja. Halduri kohustuste hulka kuulub kõigi võlausaldajate õiguste ja huvide kaitsmine, samuti korraldab vajadusel võlgniku majandustegevuse jätkamise (pankrotiseadus § 55).

Töö autori arvates kinnitab seaduse selline lähenemine kreditoride kasu teooria rakendamist Eesti pankrotiseaduses. Nagu tööst eelnevalt näha on teised Euroopa riigid asunud taganema *pari passu* printsiibist ning otsivad ja on rakendanud paremaid maksejõuetu ettevõtte käsitlemise viise, milles on töötajate huvide kaitsele märksa enam tähelepanu pööratud.

Pankrotistunud ettevõtte nõuete rahuldamisjärkudes puudub viide töötajatele väljamaksete kohta. Kuna pankrotiseadus käsitleb haldurit kui võlgniku esindajat, siis on tal töölepingu seaduse kohaselt õigus ettevõtte pankrotistumisel nii tähtaegsed kui

tähtajatud töölepingud lõpetada. Tööandja võib lõpetada määramata kui ka määratud ajaks sõlmitud töölepingu enne lepingutähtaja möödumist tööandja pankroti väljakuulutamisel (töölepingu seadus § 86).

Töö autori arvates tähendab see sisuliselt automaatset töölepingute lõpetamist, sest samuti ei ole halduril vaja järgida etteteatamistähtaega. Muidugi töötajate aspektist on oluline asjaolu, et töötuskindlustuse seaduse alusel on võimalik saada hüvitist. Tööandja maksejõuetuse korral hüvitatakse töötajale enne tööandja maksejõuetuks tunnistamist saamata jäänud palk ja puhkusetasu. Samuti makstakse töötajale hüvitised välja ka juhul, kui need on kohtuotsusega tööandjalt töötaja kasuks välja mõistetud, kuid on tööandja poolt välja maksmata.

Seadus sätestab, et töötajale võib kokku maksta kuni kolm töötaja keskmist kuupalka, kuid mitte rohkem kui kolm Vabariigi Valitsuse poolt kehtestatud korra alusel arvatud Eesti keskmist kuupalka (töötuskindlustuse seadus § 20). Eesti keskmine palk on pidevalt muutuv suurus ning töötaja kõik erinevad tasud ja hüvitised on reeglina suuremad, kui kolm Eesti keskmist palka. Järelikult puudujääv osa nõudest kuulub töötajale väljamaksmisele jaotiste alusel pankrotiseaduse alusel teises jaotamisjärgus võrdselt teiste võlausaldajatega pärast pandinõuete rahuldamist. Reeglina on enamus ettevõtte varad pandiõigusega koormatud ning teise järgu võlausaldajatele, seal hulgas töötajatele ei jätku rahalisi vahendeid, kuna kogu ettevõtte varade realiseerimisest saadud finantsid jaotatakse menetluse kuludeks ja pandipidaja nõude rahuldamiseks. Praktikas sageli töötajad saavadki hüvitise ainult töötukassast ja mitte kusagilt mujalt.

## 3.2. TÖÖTAJATE ÕIGUSLIKU KAITSE TÄHTSUS JA VÕIMALIKUD ARENGUD EESTI PANKROTIÕIGUSES

### 3.2.1. TÖÖTAJATE ÕIGUSLIKU KAITSE TÄHTSUS

Võrdlevas analüütilises uurimustöös selguvad töötajate õigusliku kaitse aspektist ettevõtte maksejõuetuse ja pankroti korral huvipakkuvad tulemused, millega on võimalik Eestis arvestada edaspidise pankrotiõiguse arengus. Kui pankrotiõiguse arengut on kavas kaasajastada, tuleb töö autori arvates alustada teoreetilisest lähenemisest, mille tulemusena on võimalik oluliselt parandada töötajate õigusliku kaitse olukorda ettevõtte majandusraskuste ilmnemisel ja lahendamisel.

Senini on Eesti pankrotiseaduse muudatused olnud hetkeprobleemide lahendamised, kosmeetilist laadi, menetlusprotseduurilised, kuid ei ole tähelepanu pööratud kontseptuaalsele lähenemisele. On jätkatud võlausaldajate võrdsuse ja kaitse printsiipi *pari passu*, arvestamata asjaolu, et vanad Euroopa riigid on juba ammu hakanud taganema märgitud põhimõttest ja asunud otsima uusi ajakohaseid maksejõuetuse ja pankroti käsitlemise põhimõtteid. Uute põhimõtete rakendamisel on võimalik tunduvalt edukamalt lahendada pankroti peamist küsimust- töötajate õiguslikku kaitset, mille tulemusena osutub võimalikuks ettevõtet säilitada ja tööpuudust mitte suurendada.

Kui pidada silmas töös uuritud riikide Suurbritannia ja Hollandi töötajate õigusliku kaitse seisundit, siis Eesti ja nende riikide töötajate olukord erineb oluliselt ja kardinaalselt Eesti töötajate kahjuks. Eestis on töötajatel sisuliselt ainult üks lahendus ettevõtte pankroti korral. Lõpetatakse töölepingud ja makstakse töötukassa poolt välja hüvitused, mis on ette nähtud tööseadusandlusega. Puudujäävat osa ei ole praktiliselt võimalik saada, sest töötajate nõuete rahuldamisjärk on võrdne kõigi teiste kreditoridega. Enne töötajaid ja teisi kreditore tehakse väljamaksed menetluse kuludeks ja tasutakse pandipidajate nõuded. Uuritud Euroopa riikides on töötajate õiguslik kaitse mitmetahulisem ja mitmekesisem. Eriti tuleb tähelepanu pöörata Suurbritannias toimivale süsteemile, kus püütakse leida kõigepealt lahendusi ettevõtte tervendamiseks. Selleks on eraldi rakendatud pankroti ennetamise süsteem, kus pandipidaja määrab halduri (*receivership*), kelle ülesandeks on otsida lahendusi ettevõtte pankroti vältimiseks. Selline süsteem säilitab ja päästab töökohti. Töötajad on paremini õiguslikult kaitstud, on tagatud nende töö ja töötasude jätkuvus.

Uurinud töötajate õigusliku kaitse vahendeid on töö autor jõudnud järeldusele, et Euroopas rakendatavad pankrotiõiguse suundumus on muutunud töötajakesksemaks.

Töö autor arvab, et maksejõuetusse sattunud ettevõtte töötajate kaitsmisel on võimalik säilitada ettevõtlust. Kui säilitatakse ettevõtlust, siis säilitatakse ka töökohti. Kui säilitatakse töökohti, siis ei suurene tööpuudus. Tegelikuses ei ole töötajate tõhusa õigusliku kaitse võti mitte niipalju tööseadusandluses, kui pankrotireeglites ja maksejõuetust ennetavates normides. Kui õnnestub erinevate õigusnormide abil ettevõtte maksejõuetuse situatsioonist välja tuua, siis on tagatud maksejõuetu ettevõtte töötajate kõige parem õiguslik kaitse, kuna töötajaskonna töölepingulised suhted säilivad.

Uuritud riikides paistab eriti silma peale pankrotireeglite töötajaskonna kaitse veel tööseadusandluse positiivne lähenemine. Suurbritannias ja Hollandis on näha, et pankrotihaldur ei tohi töötajatega töölepinguid lõpetada enne kui ta on konsulteerinud töötajate esindajatega, on need siis ametiühingud või muud töötajate esindusorganid. Samuti peab haldur järgima üldisi tööseadustest tulevaid töölepingu lõpetamise etteteatamistähtaegu.

Eestis puudub pankrotihalduril kohustus konsulteerida töölepingute lõpetamise küsimuses, samuti ei ole halduril kohustust järgida töölepingu lõpetamise etteteatamise tähtaegu. Õigus on automaatselt töölepingud lõpetada ettevõtte pankroti väljakuulutamise ja kuna pankrotiseadus ja töölepinguseadus annavad selleks aluse ja õiguse. Sõltub ainult halduri heast tahtest, võlausaldajate otsustest ettevõtte töö jätkamise küsimuses. Positiivse näitena on tuua aktsiaseltsile Dagotar kuuluv Hiiumaa kalatöötlemisettevõtte juhtum, mis on jätkanud panktoimenetluse käigus tööd, kuid see on võimalik ainult võlausaldajate otsustest tulenevalt.

Aktsiaseltsile Dagotar kuuluva Hiiumaa Kõrgessaare sprotivabriku direktor Mati Kiivit arvas, et kõige parem oleks, kui kohus kuulutaks välja töötava pankroti. Siis saaks tehas paralleelselt pankrotimenetlusega tööd jätkata ja välistaks töötajate lahkumise. „Kui me kalatehase kollektiivi laseme laiali joosta, siis paljastel müüridel pole mingit väärtust,“ nentis Kiivit. Lääne Maakohtu kohtunik Mart Reino pidas Kiiviti pakutavat varianti võimalikuks. Ta ütles, et eelkõige sõltub see võlausaldajate otsusest. Ettevõtte võidakse pankroti asemel saneerida ja üles turgutada (Äripäev nr.5, 10. jaanuar 2005, lk.3).

Töö autorile teadaolevalt on selliseid juhtumeid nii öelda üks tuhandest. Eesti seadusandlust on vaja sellisel viisil muuta ja ühiskonnas teadvustada võimalust maksejõuetuse ennetamiseks, et pankrotte saaks tekkida võimalikult vähe.

Samas on Eestis päevakorral teema riskikapitali loomisest. Riiklik Riskikapitali Fond oleks valitsuse fond, mille eesmärgiks oleks investeerida innovatiivsete ettevõtete algusfaasi toetamiseks innovatsiooni Eestis. Fond annaks raha alustavatele ettevõtetele. Fondi loomise ja selle efektiivsuse tagamise üle on erinevaid arvamusi. On mõistetav, et äris riskimine vajab soodustamist. Kuid siin on järgmised probleemid, „Samas vähendavad inimeste ettevõtlikust ja uute edukate ettevõtete teket nii kohaliku riskikapitali puudumine kui ka raskepärane tööseadusandlus, pankrotiregulatsioon ja ühiskonna suhtumine ebaõnnestunud ettevõtjatesse.“ Riskikapitaliga töötamise reguleerimise vajadusest rääkides on arvamus, et „Nii on esimene samm regulatsioonipoliitika ülevaatamine laiemalt, et inimesed julgeksid riske võtta, ebaõnnestumisega ei kaasneks „pätik“ kuulutamine ja edasise äritegevuse raskendamine. See on võti, probleem ei ole eraraha puuduses“ (Postimees nr. 296, 21.detsember 2004, lk.14). Viimaste uurimuste kohaselt on Eestis tuhande elaniku kohta 26 ettevõtet, siis Euroopas on see arv kaks korda suurem; kui palgatöölisena soovib Euroopas töötada 49% elanikkonnast, siis samas Eestis on nõus palgatöötajana töötama 65% elanikkonnast; oma ettevõtte loomisele mõtleb Euroopas 15% elanikest, siis Eestis vastavalt 11%. „Eestlane tahab ettevõtlusega tegeleda märksa vähem kui keskmine Euroopa Liidu kodanik, Eesti ettevõtjate arvates on selle põhjuseks riigi vildakas majanduspoliitika“ (Keskmine eurooplane on eestlasest ettevõtlikum. <http://www.postimees.ee/180205/esileht/majandus/158117.php>).

Töö autor arvab, et üheks sarnaseks põhjuseks on kindlasti ka pankroti- ja tööseaduse reeglid, inimestel on mugavam ja riskivabam olla palgatöölise rollis, mitte eraettevõtluses, vaid riigiametites, sest teatavasti riigieelarvelised asutused ei pankrotistu ning töökoha turvalisus on tagatud. Ettevõtluses see nii ei ole. Kuid edukas ettevõtlus avaldab positiivset mõju mitte ainult ettevõtte töötajatele, vaid ka majandusele tervikuna, sealhulgas kinnisvarasektorile. Järgnev arvamus: „Kui näiteks Tallinnas või ka Tartus ega Pärnus ei suuda üks ettevõtte kinnisvaraturgu kuigivõrd mõjutada, siis Sillamäel või Kundas lööb suurettevõtte kohalikul kinnisvaraturul laineid.“ „Kinnisvaraturg on lokaalne, kaupa pole võimalik ühest kohast teise viia,

mistõttu on kinnisvara hinnad otseses sõltuvuses kohalikust tööjõuturust. Kui kohapeal valitseb suur tööpuudus ja elanike sissetulekud on madalad, siis puudub ka nõudlus kinnisvara järele“ „Mida väiksem piirkond, seda rohkem sõltuvad elanikud kohalikest tööandjatest. Kui näiteks kohapeal on kaks põhilist tööandjat ja üks neist lõpetab tegevuse, siis tabab töökoha kaotus suurt osa elanikest“ (Äripäev nr. 20, 31. jaanuar 2005, lk 17).

„Üks suurettevõtte võib väikeasula kinnisvaraturgu suuresti mõjutada. Näiteid, kuidas ettevõtte tegevuse lõpp on kohaliku kinnisvaraturu praktiliselt olematuks muutnud, on mitmeid. Näiteks Võhma lihakombinaadi pankrotid, mille tagajärjel sealsed korterid kaotasid praktiliselt igasuguse väärtuse, Sompa kaevanduse sulgemine 90ndate lõpus, mille tagajärjel on seal hulganisti tühjalt seisvaid maju. Ka praegu on olemas mitmeid monofunktsionaalseid asulaid, kus üks ettevõtte põhimõtteliselt kontrollib nii sealset sotsiaalset keskkonda kui ka hoiab üleval kohalikku kinnisvaraturgu. Näiteks võib tuua Kehra ja sealse paberivabriku, Loksa ja sealse laevaremonditehase“ (Äripäev nr. 20,31. jaanuar 2005, lk.17). Eelnevad arvamused kinnitavad toimiva ettevõtluse vajadust. See saab toimuda läbi töötajatele turvalise töötajate kaitse keskkonna loomise.

### 3.2.2. PANKROTIÕIGUSE ARENGUSUUNAD EUROOPA LIIDUS

Lissaboni strateegia üle on palju mõtteid vahetatud ning erinevaid arutelusid peetud. Viimastel aastatel toimunud arengute tulemusena on Euroopa Komisjon vähesel määral taganenud esialgsetest ambitsioonikatest plaanidest ja asunud teistele enamreaalsetele seisukohtadele. Euroopa Komisjoni president Jose Manuel Barroso on öelnud järgnevat: Euroopa Komisjon heidab kõrvale tühja loosungi USA-le järelejõudmisest ning jätab sõelale kaks prioriteeti- majanduskasv ja töökohad. Eile tutvustas Euroopa komisjoni president Jose Manuel Barroso Euroopa parlamendis Lissaboni strateegia taaselustamise plaani. Algses sõnastuses pidi Euroopast aastaks 2010 saama kõige konkurentsivõimelisem piirkond maailmas. Nüüd enam nii ambitsioonikaid loosungeid ei rõhutata. Viis aastat tagasi sõnastatud prioriteetide rägastikust, kus võrdse tähtsusega oli suplusvee kvaliteet ja töötajate õiguste kaitse, on Barroso esikohale tõstnud majanduskasvu. Me peame Euroopa muutma atraktiivseks investeerimis-, töö- ja elamiskohaks, suurendama kulutusi teadusele ning majanduskasvu kiirendamisele ning me vajame rohkem ja paremaid töökohti, ütles Barroso eilse esinemise eel intervjuus

ajalehele *Financial Times*. Ka sotsiaal- ja keskkonnateemad on alles, kuid teisel kohal“ (Euroopa võtab kitsamad eesmärgid. Äripäev nr.23, 03. veebruar 2005, lk.8).

Euroopa Komisjon on teinud olulise panuse ettevõtluse, pankrotinduse ja töökohtade säilimise ehk töötajate kaitse tagamiseks ettevõtete maksejõuetuse juhtumitel. Euroopa Komisjoni raportis *Restructuring, Bankruptcy and a Fresh Start* aastast 2004 pööratakse olulist tähelepanu pankroti vältimise võimalusele. Esiteks pankroti ja maksejõuetusega seotud seadusandluse ajakohastamine. Teiseks uuesti alustamise soosimine juhtudel kui pankrot ei olnud pahatahtlik. Kolmandaks ühiskondliku suhtumise muutmine äriliste ebaõnnestumiste suhtes.

Lisaks märgitakse raportis veel olulisi meetmeid pankrotiõiguse kaasajastamisest:

- Ohtude varajane selgitamine ja enesele teadvustamine. Selleks peab finantsraskustesse sattunud ettevõtjale olema tagatud väline ja erapooletu nõustamine varajases staadiumis, et ümberstruktureerimise ja abistamise meetmed õnnestuksid.
- Õiguslik süsteem ja ettevõtluse püsimine. Õigusliku süsteemi eesmärk peab olema tagada ettevõtluse areng ja püsimine ning raskustesse sattunud ettevõtjatele erinevate võimaluste pakkumine. Likvideerimine ei ole ainus lahendus. Seaduse regulatsioon peab võimaldama erinevaid ümberkujundamise võimalusi ning kiiret ja tõhustatut abi neile kes seda vajavad.

Raportis arvatakse, et pankroti ja maksejõuetuse küsimuste keerulisuse tõttu tuleks kaaluda pankrotikohtute loomist. Samuti peaks soodustama võlakohustuste tühistamist või ajatamist kindlate kriteeriumide alusel. Saadakse aru, et iga ettevõtte tähendab tööpuuduse vähenemist ja ka riigi tulu. Leitakse, et pankrot ei ole iseenesest alati halb ning pigem tuleks sellesse suhtuda kui normaalsesse nähtusesse. Samuti on raporti mõtteks tõsta ühiskonna teadlikkust maksejõuetuse ja pankroti küsimustes.

### 3.2.3. SOOVITUSED TÖÖTAJATE ÕIGUSLIKU KAITSE SÜSTEEMI PARANDAMISEKS

Uurimustöö tulemusena töötas töö autor välja rida ettepanekuid ja soovitusi töötajate õigusliku kaitse süsteemi parandamiseks Eestis ettevõtte maksejõuetuse ja pankroti korral.

Euroopa riikides on tunnustatud kolm täiesti erinevat maksejõuetuse teooriat; kreditoride kasu teooria, kommunitarismi ehk ühtsuse teooria, mitme väärtuse teooria. Filosoofilisest aspektist lähtudes tugineb Eesti pankrotiseadus kreditoride kasu teooriale, mis on suunatud võlausaldajate nõuete rahuldamisele võlgniku varade müügi kaudu. Töötajate kaitse on jäetud tahaplaanile. See peabki nii olema, sest kreditoride kasu teooria ehk *pari passu* printsiip ei näegi ette töötajate eelistamist, sest kõik kreditorid on võrdsed. Kuid nagu eelnevas töös näha, selgub et töötajad ei saa olla võrdsed teiste kreditoridega. Neil on uuritud riikides ja teooriaid käsitledes eelisõigused.

Selleks et Eestis pankrotiõiguse ja töötajate õigusliku kaitse süsteemi parandada, on vaja pöörduda teiste väärtuste poole.

Parema töötajate kaitse süsteemi sisseviimiseks, arvestades vanade Euroopa riikide kogemusi ja uusi arengusuundi Euroopa pankrotiõiguses ning tuginedes Euroopa Komisjoni raportile *Restructuring, Bankruptcy and a Fresh Start* jagab töö autor soovitused ja ettepanekud kahte rühma: pankrotiõiguse alased ja tööõiguse alased.

Pankrotiõiguse alased ettepanekud jagan maksejõuetuse (pankroti ennetamine) käsitluseks; teiseks pankroti käsitluseks.

Pankrotiõiguse alased soovitused ja ettepanekud ettevõtte maksejõuetuse staadiumis

- on vaja välja töötada ettevõtete tervendamise ja saneerimise seadus, mis sisaldaks analoogselt krediitiasutuste seadusega moratoriumi (kohustuste täitmise peatamine, hilisem täitmine), mis aitaks säilitada töökohti ja ettevõtlust;

- seadusandlikult anda krediitiasutustele-pandipidajatele õigus määrata *receivership*, pandipidaja haldur, kes tegeleks ettevõtte finantsolukorra taastamisega;

- nende ettepanekute realiseerimiseks on vajalik töötajate kaitseks luua krediitiasutuste juurde usaldusfond, kust makstakse töötajatele töötasusid ettevõtte tervendamisperioodil, kui ettevõttel on finantsvahendite vähene likviidsus.

Soovitused ja ettepanekud ettevõtte pankroti staadiumis:

- muuta pankrotiseadust ja anda töötajate nõuetele eelisõigus, nii et töötajad saaksid oma nõuded rahuldatud enne pandipidaja nõudeid. Sedamoodi oleks töötajate nõuded enam tagatud;

- muuta töötuskindlustuse seaduse sätet, mis kehtestab töötajatele hüvitiste väljamakse ülempiiriks rohkem kui riigi kolm keskmist palka, sest sageli on töötajate koguhüvitised suuremad kui kolm Eesti keskmist palka. Oleks enam tagatud töötajate õiguslik kaitse.

Tööõiguse alased soovitusel ja ettepanekud:

- muuta töölepingu seadust ja sätestada norm, mis kohustaks pankrotihaldurit enne töölepingute lõpetamist konsulteerima töötajate esindajatega või töötajate endiga;
- muuta töölepingu seadust ja sätestada norm, mis kohustaks pankrotihaldurit töötajatele ette teatama töölepingu lõpetamisest.

## KOKKUVÕTE

Ettevõtte maksejõuetus võib mõjuda erinevalt, enamasti ohustab see töökohti. Igasugune tootmise vähendamine, maksete pikendamine räägib juba pankroti riskist ja võimalikust ettevõtte sulgemisest. Pankroti korral on tegemist nii väliste kui sisemiste huvide kaitsmisega, välised on kreditorid, sisemised ettevõtte töötajad. Töötajatele on esimeseks signaaliks ettevõtte võimalikust maksejõuetusest asjaolu, et palka ei maksta õigel ajal välja. Traditsiooniliselt vaadeldakse pankroti korral töötajaid, kui ühte kreditoride gruppi. Viimastel aegadel on hakatud aru saama sellest, et on täiesti kontseptuaalne erinevus tööliste ja väliskreditoride vahel.

Kogu maksejõuetusteooria keskseks küsimuseks on alati küsimus sellest, keda ja mida tuleb maksejõuetusmenetluses kaitsta. Maailmas on levinud kolm erinevat maksejõuetuse teooriat või teisiti öeldes pankrotiõiguse filosoofilist käsitlust. Need on kreditoride kasu teooria, kommunitarismi teooria ja mitme väärtuse teooria. Esimene neist käsitleb kõiki võlausaldajaid võrdselt, teine suundub muude väärtuste juurde ning arvestab ka enam töötajate ja ühiskonna huvidega ning kolmas on suhteliselt sarnane teisele.

Euroopa riikides ning Euroopa institutsioonides on viimastel aegadel hakatud mõistma pankrotiõiguse kaasajastamise vajadust, pöördumist teiste väärtuste juurde, kui ainult kreditoride kaitse selle vanas tähenduses. On hakatud mõistma maksejõuetuste ennetamise vajadust, ettevõtluse olulisust heaolu loojana. Samuti on mõistetud töötajate, kui eelistatud kreditoride õigusliku kaitse vajadusest. Töötajate tõhusama õigusliku kaitsega on võimalik ettevõtete maksejõuetuste arvu ja pankrotte vähendada, mis tähendab tööpuuduse vähenemist ja tulu riigile.

Töö eesmärk ja peamised uurimisülesanded tulenesid uurimisobjektist, milleks on töötajate õiguslik kaitse ettevõtte maksejõuetuse ja pankroti korral. Töö autor ei ole pööranud mitte niipalju tähelepanu konkreetse normi ja sätte analüüsile ja uurimisele, vaid töö on keskendunud laiemalt töötajate õiguslikule kaitsele tööõiguse aspektist ja pankrotiõiguses. Autor on töös uurinud ja analüüsinud olemasolevaid kaitsevahendid ja meetmed eesmärgiga välja selgitada paremate ja tõhusamate töötajate õigusliku kaitse viiside võimalused koos Eesti vastava seadusandluse parandamise ettepanekutega.

Töös on autor uurinud Suurbritannia ja Hollandi töötajate õigusliku kaitse olukorda eesmärgiga töötada välja soovitud ja ettepanekud Eestile, aluseks võttes teoreetilist kirjandust, seadusandlust ja euroopa liidu õigusakte. Uurimismeetodina on võrdlev analüüs ehk võrdlus. Empiirilises osas on töö autor kasutanud teistes riikides avaldatuid erinevaid kirjandusallikaid, mis käsitlevad maksejõuetust, maksejõuetusmenetlust ning töötajate õigusliku kaitset. Inglise ja Hollandi pankrotiseadusi ei ole töö autoril õnnestunud kätte saada. On kasutatud vastavaid riike puuduvat teaduskirjandust.

Töötajate kaitse toimib läbi maksejõuetus ja tööõiguse institutsioonide. Uurimusest selgub, et Suurbritannia ja Hollandi töötajate kaitse olukord ettevõtte maksejõuetuse ja pankroti korral on paljus parem kui Eestis.

Selleks, et Eestis pankrotiõiguse ja töötajate õigusliku kaitse süsteemi parandada, on vajalik pöörduda teiste väärtuste poole. Täiusliku töötajate kaitse süsteemi sisseviimiseks, arvestades vanade Euroopa riikide kogemusi ja uusi arengusuundi Euroopa pankrotiõiguses on töö autor jaganud soovitud ja ettepanekud kahte erinevasse rühma. Ühed on pankrotiõiguse alased ja teised tööõiguse alased.

Eesti pankrotiõiguses on vaja mõistet pankrot laiendada, mis peab käsitlema maksejõuetust juba varajases staadiumis, või teisiti öeldes pankroti ennetamine, mis on sarnane tervendamise saneerimise mõttega. Teine kompleks on puhtalt pankroti käsitus. Pankroti ennetusstaadiumis on vaja välja töötada ettevõtte saneerimise seadus, mis sisaldab analoogselt Krediidiasutuste seadusega moratoriumi (kohustuste täitmise peatamine, hilisem täitmine) võimalust, mis aitab kaasa säilitada töökohti ja ettevõtlust. Anda krediidiasutustele (pandipidaja) õigus määrata, pandipidaja pankrotihaldur (*receivership*), kes tegeleb ettevõtte finantsolukorra taastamisega. Sarnaste ideede realiseerimiseks on vajalik töötajate tarbeks luua usaldusfond krediidiasutuste juurde, kust makstakse töötajatele töötasusid ettevõtte tervendamisperioodil, kui ettevõttel endal on finantsvahendite likviidsuspuudus. On vajalik muuta pankrotiseadust ja anda töötajate nõuetele eelisõigus, nii et töötajad saavad nõuded rahuldatud enne pandipidaja nõudeid. Sellisel viisil on töötajate nõuded enam tagatud. On vaja muuta töötuskindlustuse seaduse seda sätet, mis kehtestab töötajatele hüvitiste väljamakse ülempiiriks rohkem kui riigi kolm keskmist palka, sest osadel juhtudel on töötajate koguhüvitised suuremad kui kolm eesti keskmist palka. Sel juhul on enam kaitstud töötajate palganõuded. Töötajate palganõuete rahuldamisjärku on vaja kõrgendada.

Pankrotimenetluse rahuldamisjärkude süsteem määrab vahekorra pankrotivara vastu esitatud nõuete ja pankrotivaraga seotud kulude vahel ning mõjutab seega töötajate palganõudeid.

Tööõiguse aspektist on otstarbekas muuta töölepingu seadust ja sätestada norm, mis kohustab pankrotihaldurit enne töölepingute lõpetamist konsulteerima töötajate esindajatega või töötajate endiga. Teiseks on vaja muuta töölepingu seadust ja sätestada norm, mis kohustab pankrotihaldurit töötajatele ette teatama (analoogia koondamistega) töölepingu lõpetamisest. Töö autori arvates on loetletud soovitusel ja ettepanekud kogumis meetmeteks ja vahenditeks, mis annavad ja tagavad töötajatele ettevõtte maksejõuetuse ja pankroti korral tõhusa kaitse, et nad säilitavad sissetuleku ja ühiskonnas ei suurene tööpuudus

Euroopa Komisjoni 2004 aasta raportis väljendatakse vajadust liikmesriikides pankrotiõiguse kaasajastamiseks. Oluliste suundadena on käsitletud ettevõtjatel ohtude varajast selgitamist ja enesele teadvustamist, mis tähendab seda et ettevõtjale peab olema tagatud väline ja erapooletu nõustamine võimalikult varajases staadiumis, mis tagab, et ümberstruktureerimise ja abistamise meetmed õnnestuksid ning sellega oleksid töötajate töökohad säilitatud. Teisena, seda et pankrotiõigusliku süsteemi eesmärk peab olema tagada ettevõtluse areng ja püsimine ning raskustesse sattunud ettevõtjatele erinevate võimaluste pakkumine. Kolmandaks, see et ettevõtte likvideerimine ei tohi olla ainus lahendus, seaduse regulatsioon peab võimaldama erinevaid ümberkujundamise võimalusi ning kiiret ja tõhusat abi neile ettevõtjatele kes seda vajavad. Need ongi sellised kompleksmeetmed, mis annavad töötajatele õigusliku kaitstuse ettevõtte maksejõuetuse ja pankroti korral. Iga raskustesse sattunud ettevõtte edukas abistamine tagab töötajate kaitse tema sissetulekule, mis on peamine huvi töötajatel. Samas iga säilitatud ettevõtte tähendab tööpuuduse vähenemist ja tulu ühiskonnale.

## KASUTATUD KIRJANDUS

1. Blanpain, Roger, Jacobs A.T.J.M. *Employee Rights in Bankruptcy*. Haag, 2002.
2. Brown, David. *Corporate Rescue: Insolvency Law in Practice* (John Wiley & Sons, Chichester, 1996.
3. Buti, Marco; Sestito, Paolo; Wijkander, Hans. *Taxation, welfare and the crisis of unemployment in Europe*. London, 2001.
4. Cantlie, Simon. *Preferred priority in bankruptcy*. Oxford: Clarendon press, 1994.
5. Carlson, David Gray. *Philosophy in bankruptcy*. Michigan Law Review: vol. 85, nos. 5&6, april-may 1987, lk. 1341-1389.
6. Cork, Kenneth. *Insolvency Law and Practice*, Report of the Review Committee, London; 1982.
7. Finch, Vanessa. *Corporate Insolvency Law; Perspectives and Principles*. Cambridge, 2002.
8. Fletcher, Ian F. *Insolvency in the private international law*. Oxford, 1999.
9. Fletcher, Ian F. *The reform of insolvency law*, Journal of business law, London, No. 94, 1983, lk. 200 -219.
10. Holdsworth, Anthony. *History of English Law*. London 1980, Vol. XIII.
11. Keay, Andrew R.; Walton, Peter. *Insolvency Law: Corporate and Personal*. London, 2003.
12. Layard, Richard; Calmfors, Lars. *The fight against unemployment*. Cambridge, 1987.
13. Michael Bridge, Robert Stevens. *Cross-border security and insolvency*. Oxford, 2001.
14. Sundgren, Stefan. *Bankruptcy costs and the bankruptcy code*. Helsingfors, 1995.
15. Wood, Philip R. *Principles of international insolvency*. London: Sweet & Maxwell, 1995.
16. Yemin, Edward; Bronstein, Arturo S. *The protection of workers claims in the event of the employers insolvency*. Genf ,1991.
17. Eesti Vabariigi töölepingu seadus, kehtib alates 01.07.1992, [<https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=12850350>]. 10/11/2007.

18. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2002/74/EÜ, millega muudetakse nõukogu direktiivi 80/987/EMÜ töötajate kaitset tööandja maksejõuetuse korral käsitlevate liikmesriikide õigusnormide ühtlustamise kohta. [<http://www.legaltext.ee/text/et/T70000.htm>]. 10/04/2005
19. Pankrotiseadus, kehtib alates 01.01.2004, [<https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=12769856>]. 10/11/2007.
20. Töötajate kaitset tööandja maksejõuetuse korral käsitlevate liikmesriikide seaduste ühtlustamise kohta, Nõukogu direktiiv 80/987/EMÜ. [<http://www.legaltext.ee/text/et/T1149.htm>]. 10/04/2005.
21. Töötuskindlustuse seadus, kehtib alates 01.01.2002, [<https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=12883493>]. 10/11/2007.
22. Dagotariile pakutakse töötava pankroti teed. Äripäev nr. 5, 10. jaanuar 2005.
23. Edukas suurettevõtte tekitab oma lähikonnas kinnisvara hinnaralli. Äripäev nr. 20,31. jaanuar 2005.
24. Euroopa võtab kitsamad eesmärgid. Äripäev nr. 23, 03. veebruar 2005.
25. Keskmise europlane on eestlasest ettevõtlikum. [<http://www.postimees.ee/180205/esileht/majandus/158117.php>]. 10/04/2005.
26. Restructuring, Bankruptcy and a Fresh Start, 2004, [[http://europa.eu.int/comm/enterprise/entrepreneurship/support\\_measures/failure\\_bankruptcy/index.htm](http://europa.eu.int/comm/enterprise/entrepreneurship/support_measures/failure_bankruptcy/index.htm)]. 20/10/2005.
27. Riigi tagatisfond on lõhki. Äripäev nr. 190, 20.oktoober 2004.
28. Riskikapital vajab riigi kehtestatud mängureegleid. Postimees nr. 296, 21.detsember 2004.
29. Suurettevõtte pankrot toob kinnisvarakrahi. Äripäev nr. 20, 31. jaanuar 2005.
30. Tööandja pankrotistumise tõttu töötajatel saamata jäänud töötasu hüvitamisel esinevad riskid, [[http://www.riigikontroll.ee/fake\\_index.php?lang=et&uri=%2Faudit.php%3Faudit%3D257](http://www.riigikontroll.ee/fake_index.php?lang=et&uri=%2Faudit.php%3Faudit%3D257)], 20/10/2005.

## SUMMARY

### LEGAL PROTECTION OF EMPLOYEES' RIGHTS UPON INSOLVENCY OF THE EMPLOYER: COMPARATIVE ANALYSIS OF THE RULES APPLICABLE IN THE UNITED KINGDOM, THE NETHERLANDS AND ESTONIA

The insolvency of a company may have various consequences. First of all, it may result in the loss of jobs. Any reductions in production rates or delays in payments indicate a risk of insolvency and of a possible termination of the company's operations. In the case of insolvency, both internal (employees') and external (creditors') interests need to be protected. The first sign that employees have of a company's financial troubles is delays in salary payments. Traditionally, upon insolvency, the company's employees have been regarded as a group of creditors basically similar to other such groups. However, recently the prevailing viewpoint has started shift towards the realisation that there is a conceptual difference between workers and external creditors.

The linchpin issue in insolvency theory is who and what need to be protected in insolvency proceedings. There are three different insolvency theories, or more precisely, three different philosophical approaches to insolvency law. These are creditors bargain theory, communitarism and the multiple value approach. The first of these puts all creditors on an equal basis, the second also takes into account other considerations, for example, the interests of employees and society are more prominent than in the first theory, and the third is similar to the second.

European countries and European institutions have recently started to realise the need for modernising insolvency law, taking into account other considerations than the need to protect creditors in the traditional sense. People have started to realise the need to prevent insolvency, and to see the importance of entrepreneurship as a creator of welfare. This includes the need to protect the interests of employees as those of favoured creditors. A more efficient legal protection of employees also contributes to the decrease in company insolvencies and bankruptcies, which in turn implies lower unemployment and higher tax receipts for the Government.

The aim and main research objectives of the Master's thesis at hand were derived from its research subject, which is the legal protection of employees' rights in the case of the

insolvency of their employer. Rather than focussing on a detailed study and analysis of particular rules and provisions, the author of the thesis has preferred to examine the boarder picture of legal protection of employees in insolvency law and in employment law. The author has studied and analysed existing remedies and measures in order to establish recommendations for better and more efficient ways for guaranteeing legal protection of employees and for suggesting amendments to relevant Estonian legislation.

The author has studied the system of legal protection of employees in the United Kingdom and the Netherlands in order to prepare recommendations for Estonia. These are based on insolvency theory, and on Estonian and European Union legislation. The principal research method used in the thesis is comparative analysis. In the empirical part of the thesis, the author has used various source materials published abroad on insolvency, insolvency proceedings and the legal protection of employees. The author has been unable to access the texts of bankruptcy legislation applicable in the United Kingdom and the Netherlands, and has instead used relevant academic literature on the bankruptcy law in those countries. The protection of employees is implemented through insolvency and employment law institutions. In many aspects, the protection of employees' rights in the case of insolvency and bankruptcy of their company in the United Kingdom and the Netherlands is much better than in Estonia, as can be concluded from the study.

In order to improve the system of Estonian bankruptcy law and the legal protection of employees, it is necessary to introduce other values into the discussion. In order to implement a flawless protection system to guarantee employees' rights, relying on the experience of old European countries and building on new developments in European bankruptcy law, the author of the thesis has divided his recommendations into two different groups. One is related to bankruptcy law and the other to employment law.

The concept of 'bankruptcy' in Estonian bankruptcy law should be expanded so as to include early stages of insolvency. In other words, this goes to the prevention of bankruptcy, or to rescuing companies in difficulty. The other set of measures is regards bankruptcy as such. In connection with preventive measures, the enactment of company rescue legislation should be considered. It should include the option of imposing a moratorium (temporary suspension/postponement of obligations) along the lines of the

relevant provisions in the Republic of Estonia Credit Institutions Act. Such possibility would help to save jobs and companies. Credit institutions who are secured creditors to a company should be empowered to appoint a receiver/administrator to straighten out the company's finances where necessary. For such ideas to become reality, a trust fund to pay employee salaries during the company's reorganisation/rescue should be set up with the credit institutions to tide the company over the liquidity crisis that accompanies insolvency.

The Republic of Estonia Bankruptcy Act should be amended so as to give the claims of employees priority over the claims of secured creditors, allowing them to be satisfied first. This will improve the protection of the claims that the employees have against the employer. The provision in the Republic of Estonia Unemployment Insurance Act that establishes a ceiling of three national average salaries to benefits payable to an employee upon the insolvency of the employer should be repealed, since in a number of cases the total amount of various entitlements combined can exceed this limit. This will strengthen the protection of the salary claims of employees. The priority rank assigned to the employees' salary claims should be raised. The priority rank system in bankruptcy proceedings determines the relation between claims against the bankrupt's estate and the costs related to that estate and thus affects the salary claims of employees. From the point of view of employment law, it would be expedient to amend the Employment Contracts Act by introducing into it a provision obligating the receiver to consult with the representatives of employees or the employees themselves before terminating any employment contracts.

The second amendment that should be made in the Employment Contracts Act consists in the creation of a rule that makes it mandatory for the receiver to give notice to the employees of the termination of their employment contracts (analogously to lay-offs). In the opinion of this author, the set of recommendations and suggestions provided here represent the measures necessary for an efficient protection of employees rights in the case of insolvency and bankruptcy of their company. These measures would ensure that the employees preserve their income and the society does not suffer unnecessary job loss.

The 2004 report of the European Commission emphasised the need to modernise insolvency law in European Union member states. Early detection of and preparation

for potential insolvency risks to undertakings is deemed crucial, which means that undertakings must have external and impartial advice at their disposal as early as possible. This will make an important contribution to the success of any reorganisation and aid measures, and to the preservation of jobs. Secondly, the purpose of an insolvency law system must be to ensure the continuing development of business. A variety of options must be available to undertakings that are in financial difficulty. Thirdly, the closing of a business must not be the only solution.

The law must also provide for various reorganisation measures and for fast and efficient help to those undertakings that need it. It is complex sets of measures such as those outlined above that will ensure the legal protection of employees in the case of the insolvency and bankruptcy of their employer. Rescuing a company that finds itself in difficulty will also protect the main interest of its employees - their income. Each company rescued means a decrease in unemployment and adds to the income generated in the community.