

TARTU ÜLIKOOL  
ÕIGUSTEADUSKOND  
Eraõiguse osakond

Piret Altosaar

**PANKROTIMENETLUSE KOHALDAMINE VARATU  
VÕLGNIKU PUHUL**

Magistritöö

Juhendaja

Mari Schihalejev-Parrest, *PhD*

## **SISUKORD**

Sissejuhatus .....	3
I Tarbija pankrotimenetluse põhimõtted ja eesmärgid.....	8
1.1. Tarbija mõiste pankrotimenetluses ja tema õiguste kaitse .....	8
1.2. Varatu võlgniku pankrotimenetluse eesmärk .....	11
1.3. Võlausaldaja ja võlgniku huvide tasakaal varatu võlgniku pankrotimenetluses ..	15
II Pankrotimenetluse kohustuslikkuse olemus .....	20
2.1 . Pankrotimenetlus kui kohustustest vabastamise eeltingimus.....	20
2.2. Varatu võlgniku vastu olevate nõuete kindlakstegemine .....	26
2.3. Pankrotihalduri roll ja ülesanded varatu võlgniku pankrotimenetluses .....	37
III Kohustustest vabastamise erinevad mudelid.....	41
3.1. Halduslik kohustustest vabastamine .....	41
3.2. Kohustustest vabastamine kohustuslikus menetluses .....	46
3.3. Usaldusisiku roll varatu võlgniku menetluse suunamisel .....	50
Kokkuvõte .....	58
Kasutatud allikad.....	68

## SISSEJUHATUS

Tarbija maksejõuetus ei ole ainult õiguslik nähtus, vaid ka sotsiaal-majanduslik probleem. Erinevalt ettevõtja maksejõuetusest, mis on sageli seotud majandustegevuse riskidega, on tarbija makseraskused tihedalt seotud tema igapäevase toimetuleku, sissetuleku stabiilsuse ning krediidikasutuse võimalustega.<sup>1</sup> Õiguskirjanduses kasutatakse selliste olukordade kirjeldamiseks sageli mõistet ülevõlgnemine (over-indebtedness), millega tähistatakse olukorda, kus isik ei ole pikema aja jooksul võimeline oma kohustusi täitma.<sup>2</sup> Tegemist ei ole enamasti ühekordse sündmusega, vaid protsessiga, mille käigus võlakoormus järk-järgult suureneb ning võib viia püsiva maksejõuetuseni.

Ülevõlgnemise kujunemist mõjutab oluliselt krediidi kättesaadavus, aga ka mitmesugused elusündmused, nagu töö kaotus, terviseprobleemid või perekondlikud muutused. Seetõttu ei saa tarbija maksejõuetust käsitleda üksnes isiku enda otsuste tagajärjena, vaid arvestada tuleb ka temast sõltumatute teguritega. Samal ajal peegeldab tarbija maksejõuetus sageli laiemalt ühiskondlikke ja majanduslikke probleeme, mistõttu ei ole tegemist üksnes individuaalse, vaid ka kollektiivset sekkumist eeldava nähtusega.<sup>3</sup>

Sellest tulenevalt on maksejõuetusõigusel lisaks võlausaldajate nõuete rahuldamisele ka selge sotsiaalne mõõde. Püsivad makseraskused võivad viia selleni, et inimene jääb majandus- ja ühiskonnaelus kõrvale ning tema võimalused tavapäraselt toime tulla vähenevad. Seetõttu ei puuduta maksejõuetus üksnes võlgnikku ja tema võlausaldajaid, vaid mõjutab paratamatult ka ühiskonda laiemalt.

Eriti selgelt kerkib see probleem esile nende võlgnike puhul, kellel puudub realiseeritav vara ning kelle maksevõime on püsivalt piiratud. Selliste isikute puhul ei ole võimalik saavutada maksejõuetusõiguse põhilist eesmärki, milleks on võlausaldajate nõuete

---

<sup>1</sup> I. Ramsay. Comparative Consumer Bankruptcy. – University of Illinois Law Review 2007/1, lk 241–248, lk 246.

<sup>22</sup> *Ibidem*, lk 241-242.

<sup>3</sup> *Ibidem*.

rahuldamine. Samas ei ole ka realistlik eeldada, et nad suudaksid oma kohustused tulevikus täita. Just selles kontekstis tekib küsimus, kas kehtiv maksejõuetusõigus suudab selliste juhtumite puhul täita oma eesmärgi või muutub menetlus sisuliselt formaalseks.

Käesoleva teema valikut on mõjutanud ka autori praktiline tööalane kokkupuude maksejõuetusmenetlustega. Praktikas on üha sagedamini näha, et makseraskustesse sattunud isikud pöörduvad kohtusse maksejõuetusavaldusega olukorras, kus neil puudub nii realiseeritav vara kui ka reaalne maksevõime. Sellised juhtumid ei ole erandlikud, vaid kujutavad endast kasvavat trendi.

Majandusliku olukorra muutused ning tarbijakrediidi suhteliselt lihtne kättesaadavus on viinud selleni, et üha suurem hulk tarbijaid ei ole võimelised võetud kohustusi täitma. Kohtute statistika kohaselt on viimase kolme aasta jooksul esitanud maksejõuetusavalduse e-toimiku kaudu igal aastal ligikaudu 1300–1500<sup>4</sup> füüsilist isikut ning puudub alus eeldada, et see trend lähiaastatel oluliselt muutuks.

Sealjuures on praktikas selgelt näha, et märkimisväärne osa nendest võlgnikest on makseraskustesse sattunud just tarbijakrediidiga seotud kohustuste tõttu ning neil puudub pankrotivara. Sellises olukorras ei mõjuta pankrotimenetluse läbiviimine menetluse sisulist tulemust, vaid pikendab üksnes menetluse kulgu.

Pankrotimenetluse eesmärgi ei saa käsitleda üksnes kitsalt võlausaldajate nõuete rahuldamisena, vaid neid tuleb mõista laiemas majanduslikus ja ühiskondlikus kontekstis. Õiguskirjanduses on rõhutatud, et maksejõuetusmenetlus täidab lisaks vara jaotamisele ka majanduskäivet stabiliseerivat funktsiooni, tagades õiguskindluse ning usalduse turusuhete vastu.<sup>5</sup> Samuti on esile toodud, et menetluse kaudu tuleb saavutada õiglane ja läbipaistev jaotus ning võimaldada vajadusel võlgniku majanduslik rehabilitatsioon.

Selline käsitus eeldab, et pankrotimenetluse läbiviimisel on olemas reaalne majanduslik sisu. Varatu võlgniku puhul tekib aga küsimus, kas need eesmärgid on üldse saavutatavad olukorras, kus puudub vara, mille arvelt nõudeid rahuldada. Kui menetlus ei võimalda

---

<sup>4</sup> 21.04.2026 toimunud maksejõuetuse teenistuse aastaseminaril “Maksejõuetus – kas üksnes pankrot? Kolm viimast aastat Eestis. Kuidas edasi?” esines ettekandega kohtunik Hiie Lindmets, kes tõi vastava statistika välja.

<sup>5</sup> P. Varul jt. Pankrotiseadus I. Kommenteeritud väljaanne. Tartu: Juura, 2024, lk 32.

saavutada ei vara jaotamist ega majanduslikku tasakaalu mõjutavat tulemust, võib selle läbiviimine kaotada oma sisulise põhjendatuse.

Eeltoodust nähtub, et kehtiv regulatsioon ei seo pankrotimenetluse kohaldamist selle tegeliku tulemuslikkusega. Pankrotimenetlus viiakse läbi ka olukordades, kus võlgnikul puudub realiseeritav vara ning puudub reaalne võimalus võlausaldajate nõuete rahuldamiseks. Sellises olukorras ei teki küsimus mitte üksnes menetluse tulemusest, vaid ka selle läbiviimise põhjendatusest.

Varatu võlgniku puhul on juba menetluse algfaasis selge, et pankrotimenetluse läbiviimine ei mõjuta sisuliselt lõpptulemust. Sellest tulenevalt on põhjust küsida, kas sellisel kujul menetluse kohaldamine on õigustatud või tuleks olemasolevat regulatsiooni tõlgendada ja rakendada viisil, mis võimaldaks vältida sisuliselt põhjendamatu menetluse läbiviimist.

Käesoleva teema käsitlemine on põhjendatud ka sellest vaatenurgast, et töö autorile teadaolevalt ei ole varatu võlgniku maksejõuetusmenetluse probleemistikku Eesti õiguses käsitletud eraldiseisva ja tervikliku analüüsina. Kuigi maksejõuetusõigust on käsitletud nii õiguskirjanduses kui ka erinevates uurimistöodes, on varatu võlgniku olukord jäänud pigem üldise käsitluse osaks. Seetõttu on vajalik analüüsida seda küsimust eraldi, keskendudes just nendele juhtumitele, kus pankrotimenetluse läbiviimine ei ole seotud vara olemasoluga.

Magistritöö eesmärgiks on uurida, kas kehtiva füüsilise isiku maksejõuetusõiguse kohaselt on varatu võlgniku puhul menetlusosaliste huvides põhjendatud läbi viia pankrotimenetlus kohustustest vabastamise menetluse eeltingimusena.

Töö eesmärgi saavutamiseks otsib autor vastust uurimisküsimustele, millised on varatu võlgniku pankrotimenetluse põhimõtted ja eesmärgid ning millised on võimalikud mudelid varatu võlgniku kohustustest vabastamiseks

Magistritöö on lähtuvalt selle eesmärgist ja põhiprobleemidest üles ehitatud kolme peatükina, mis on liigendatud alapeatükkideks. Töö ülesehitus lähtub loogikast, mille kohaselt liigutakse üldistelt teoreetilistelt lähtekohtadelt konkreetse õigusliku probleemi analüüsi ning sealt edasi võimalike lahendussuundade käsitlemiseni.

Eesmärgi saavutamiseks käsitletakse esimeses peatükis tarbija maksejõuetuse teoreetilisi ja õiguslikke aluseid ning pankrotimenetluse eesmärke füüsilise isiku puhul. Seejuures analüüsitakse, millises ulatuses on pankrotimenetluse eesmärgid saavutatavad olukorras, kus võlgnikul puudub realiseeritav vara, ning käsitletakse võlausaldaja ja võlgniku huvide tasakaalu sellises olukorras. Esimene peatükk loob seega aluse edasiseks analüüsiks, võimaldades hinnata, kas kehtiv regulatsioon arvestab piisavalt erinevate maksejõuetusjuhtumite eripära.

Teises peatükis keskendutakse kehtiva õiguse rakendumisele varatu võlgniku kontekstis. Analüüsi käigus hinnatakse pankrotimenetluse seost kohustustest vabastamisega ning käsitletakse menetluse üksikute etappide – sealhulgas nõuete kaitsmise ja pankrotihalduri tegevuse – sisulist tähendust. Tähelepanu on suunatud küsimusele, kas nimetatud menetlusetappidel on varatu võlgniku puhul iseseisev funktsioon või kujunevad need pelgalt formaalseks eelastmeks kohustustest vabastamise menetlusele.

Kolmandas peatükis käsitletakse kohustustest vabastamise võimalusi ning nende rolli varatu võlgniku maksejõuetusmenetluses. Seejuures analüüsitakse, millises ulatuses võimaldab kehtiv regulatsioon arvestada võlgniku tegelikku majanduslikku olukorda ning kas olemasolevaid menetluslikke lahendusi on võimalik tõlgendada või kujundada viisil, mis väldiks ebavajalikke menetlusetappe. Peatükk on suunatud võimalike arengusuundade ja tõlgenduslike lahenduste väljatoomisele, mis aitaksid muuta menetluse eesmärgipärasemaks.

Käesolevas töös kasutatakse peamiselt õigusdogmaatilist meetodit, mille raames analüüsitakse kehtivaid õigusnorme ning nende tõlgendamist õiguskirjanduses ja kohtupraktikas. Normide sisulise analüüsi kaudu hinnatakse, kas kehtiv regulatsioon võimaldab varatu võlgniku puhul saavutada maksejõuetusmenetluse eesmärke ning millised on regulatsiooni rakendamise praktilised piirangud.

Lisaks kasutatakse võrdlevat meetodit, mille abil käsitletakse teiste õiguskordade lahendusi varatu või vähese maksevõimega võlgnike suhtes. Võrdlevas analüüsis keskendutakse eelkõige Iirimaa, Saksamaa ning Põhjamaade, sealhulgas Soome ja Rootsi, lahendustele, kus on välja kujunenud erinevad lähenemised olukordadele, kus võlgnikul puudub realiseeritav vara. Võrdlev lähenemine võimaldab hinnata, kas ja

millises ulatuses on võimalik kehtivat regulatsiooni tõlgendada või täiendada viisil, mis arvestaks paremini erinevate maksejõuetusjuhtumite eripära.

Töö koostamisel on tuginetud Eesti õigusaktidele, eelkõige pankrotiseadusele ja füüsilise isiku maksejõuetuse seadusele, samuti õiguskirjandusele ja kohtupraktikale. Täiendavalt on kasutatud rahvusvaheliste organisatsioonide materjale ning teiste riikide regulatsioone, mis võimaldavad asetada Eesti õiguse laiemasse võrdlevasse konteksti. Välisriikide õiguskirjandusest on seejuures tuginetud muu hulgas Iain Ramsay, Vanessa Finchi ning Hans-W. Micklitzi käsitletele, mis käsitlevad tarbija maksejõuetust, maksejõuetusõiguse eesmärke ning võlgniku majanduslikku rehabilitatsiooni.

Magistriööd iseloomustavad enim märksõnad: pankrotimenetlus, maksejõuetus, pankrotiõigus

# I TARBIJA PANKROTIMENETLUSE PÕHIMÕTTED JA EESMÄRGID

## 1.1. Tarbija mõiste pankrotimenetluses ja tema õiguste kaitse

Tarbija mõiste on oluline nii tarbijaõiguses kui ka maksejõuetuse regulatsioonis, sest selle alusel otsustatakse, kellele kohaldatakse erikaitset. Euroopa Liidu õiguses on tarbija mõiste ühtlustatud ning selle kohaselt on tarbija füüsiline isik, kes tegutseb eesmärkidel, mis jäävad väljapoole tema kaubandus-, majandus-, ametialase või kutsetegevust.<sup>6</sup> Selline käsitlus rõhutab tarbija positsiooni erasektori suhtes kui isikut, kes ei tegutse majandus- või kutsetegevuse raames ning vajab seetõttu suuremat õiguslikku kaitset.

Eesti õiguses on tarbija mõiste sätestatud võlaõigusseaduses<sup>7</sup>, mille § 1 lõike 5 kohaselt on tarbija füüsiline isik, kes teeb tehingu, mis ei ole seotud tema majandus- või kutsetegevusega. Sama lähenemist kinnitab ka tarbijakaitse seadus § 2 lg 1 p 1.<sup>8</sup> Tarbija määratlemisel ei ole siiski määrav üksnes isiku staatus, vaid eelkõige konkreetse tehingu eesmärk, mistõttu tuleb igal üksikjuhul hinnata, kas isik tegutseb vastavas õigussuhtes tarbijana või ettevõtjana.<sup>9</sup>

Tarbija mõiste määratlemine omab otsust tähtsust ka maksejõuetusõiguses. Kuigi pankrotiseadus<sup>10</sup> ei kasuta eraldi mõistet „tarbija“, reguleerib see füüsilise isiku pankrotimenetlust, mille keskseks eesmärgiks on PankrS §-st 2 tulenev võlausaldajate nõuete rahuldamine võlgniku vara arvelt.

---

<sup>6</sup> 13. novembri 2011. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2011/83/EL tarbija õiguste kohta, millega muudetakse nõukogu direktiivi 93/13/EMÜ ja Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 1999/44/EÜ ning tunnistatakse kehtetuks nõukogu direktiiv 85/577/EMÜ ja Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 97/7/EÜ. – ELT L 304, 22.11.2011, art 2.

<sup>7</sup> Võlaõigusseadus. RT I 2001, 81, 487.

<sup>8</sup> Tarbijakaitse seadus, RT I, 31.12.2015, 1.

<sup>9</sup> I. Kull. – P. Varul (toim.). Võlaõigusseadus I. Kommenteeritud väljaanne. 2. vlj. Tallinn: Juura, 2017, § 1 komm. lg 5, lk 8.

<sup>10</sup> Pankrotiseadus. RT I 2003, 17, 95.

Füüsilise isiku maksejõuetusmenetlus ei piirdu üksnes pankrotimenetlusega. Füüsilise isiku maksejõuetuse seadus<sup>11</sup> näeb ette ka kohustustest vabastamise menetluse, mille eesmärk on võimaldada võlgnikul vabaneda täitmata kohustustest ja taastada oma majanduslik toimetulek FIMS § 45 jj kohaselt. Tarbija käsitlemisel tuleb maksejõuetusõiguses arvestada, et menetluse eesmärk ei ole üksnes vara jaotamine, vaid ka võlgniku rehabilitatsioon.

Õiguskirjanduses on leitud, et tarbija mõiste sisaldab kahte põhitunnust: esiteks on tarbija alati füüsiline isik ning teiseks peab tehing olema tehtud väljaspool isiku majandus- või kutsetegevust. Samas ei ole tarbija mõiste absoluutne ega alati üheselt määratletav. Eelkõige võib probleeme tekkida nn segakasutusega tehingute puhul, kus tehing on osaliselt seotud majandustegevusega ja osaliselt mitte. Sellisel juhul tuleb hinnata tehingu peamist eesmärki ning Euroopa Liidu õiguse kohaselt võib isikut käsitada tarbijana ka siis, kui majanduslik eesmärk ei ole tehingus domineeriv.<sup>12</sup>

Tarbija mõiste sisuline tähendus ei piirdu üksnes formaalse definitsiooniga, vaid väljendab ka tarbija kui nõrgema lepingupoole ideed. Õiguskirjanduses on rõhutatud, et tarbijat tuleb käsitada turusuhetes nõrgema osapoolena, kelle kaitse eesmärk on tasakaalustada ettevõtja tugevamat majanduslikku positsiooni ning tagada õiglase kohtlemine.<sup>13</sup> Samas on kirjanduses viidatud ka sellele, et tarbijat iseloomustab võrreldes ettevõtjaga väiksem informeeritus ja läbirääkimisvõime, mis põhjendab täiendavat õiguslikku kaitset.<sup>14</sup> Sellest tuleneb ka vajadus eriregulatsioonide järele, sealhulgas maksejõuetusõiguses, kus tarbija eesmärgiks ei ole majandusliku kasu teenimine, vaid oma majandusliku olukorra parandamine. Oluliseks muutub selline erisus eriti pankrotimenetluses. Pankrotiseadus lähtub eeldusest, et menetluse tulemusena on võimalik võlausaldajate nõudeid rahuldada võlgniku vara arvelt. Tarbija puhul ei pruugi see eeldus aga olla täidetud, eelkõige olukorras, kus võlgnikul puudub realiseeritav vara.

---

<sup>11</sup> Füüsilise isiku maksejõuetuse seadus. RT I, 20.06.2022, 1.

<sup>12</sup> Kull, § 1 lg 5 komm., lk 8.

<sup>13</sup> M. Kingisepp. The Constitutional Approach to Basic Consumer Rights. – *Juridica International* XIX/2012, lk 56.

<sup>14</sup> I. Ramsay. *Consumer Law and Policy: Text and Materials on Regulating Consumer Markets*. 3rd ed. Oxford: Hart Publishing, 2012, lk 65–67.

Eeldada ei saa, et lepinguvabaduse põhimõtte tagaks tarbija ja ettevõtja vahel automaatselt tasakaalu. Euroopa Liidu õiguse kohaselt loetakse lepingutingimus ebaõiglaseks juhul, kui see põhjustab olulise tasakaalustamatuse poolte õiguste ja kohustuste vahel tarbija kahjuks.<sup>15</sup> Tarbijakaitse regulatsiooni eesmärk on seega vältida olukordi, kus tarbija satub lepingulises suhtes põhjendamatult ebasoodsasse olukorda.

Tarbija kaitse tagamiseks on õiguskorras ette nähtud mitmeid mehhanisme, sealhulgas ettevõtja teavitamiskohustus enne lepingu sõlmimist ja tarbija õigus lepingust taganeda<sup>16</sup> ning ebaõiglase lepingutingimuste kontroll<sup>17</sup>. Tarbija kaitse ei piirne üksnes materiaalõiguslike normidega, vaid hõlmab ka menetluslikku kaitset. Euroopa Kohus on rõhutanud, et kohus peab vajaduse korral kontrollima lepingutingimuste õiglust ka omal algatusel.<sup>18</sup> Selline kohustus tuleneb tarbija nõrgemast positsioonist võrreldes ettevõtjaga, eelkõige informatsiooni ja läbirääkimisvõime osas, mistõttu on vajalik menetluslik sekkumine poolte tegeliku tasakaalu taastamiseks.<sup>19</sup>

Tarbija kaitse loogika kandub üle ka maksejõuetusmenetlusse. Füüsilise isiku maksejõuetuse seadus näeb ette mehhanismid, mis arvestavad võlgniku eripäraga, sealhulgas usaldusisiku määramise ja võlgniku majandusliku olukorra hindamise juba menetluse algfaasis (FIMS § 15). See erineb oluliselt klassikalisest pankrotimenetluse loogikast, kus keskmes on vara tuvastamine ja realiseerimine.

Tarbija nõrgema positsiooni arvestamine ei piirdu üksnes lepinguliste suhetega, vaid omab tähendust ka maksejõuetusõiguses. Füüsilise isiku maksejõuetuse seaduse seletuskirjas on rõhutatud, et menetlused on võlgnike jaoks sageli keerukad ning neil puudub piisav võimekus hinnata oma majanduslikku olukorda ja valida sobiv menetlusliik, mistõttu on vajalik nende süsteemne nõustamine.<sup>20</sup> Sellest tulenevalt võib ebapiisav teadlikkus viia olukorrani, kus võetud kohustused ületavad tegelikku maksevõimet.

---

<sup>15</sup> Nõukogu 5. aprilli 1993. aasta direktiiv 93/13/EMÜ ebaõiglase tingimuste kohta tarbijalepingutes. – ELT L 95, 21.04.1993, lk 29–34.

<sup>16</sup> Direktiiv 2011/83/EL, art 5–6, 9–16.

<sup>17</sup> Direktiiv 93/13/EMÜ, art 3–6.

<sup>18</sup> Euroopa Kohtu 14. juuni 2012. aasta otsus kohtuasjas C-618/10, *Banco Español de Crédito*, p-d 43–46.

<sup>19</sup> *Ibidem*, p 44.

<sup>20</sup> Füüsilise isiku maksejõuetuse seaduse eelnõu seletuskiri, eelnõu nr 743 SE, lk 2–3.

Maksejõuetus ei ole üksnes individuaalne ebaõnnestumine, vaid sageli laiemate majanduslike ja sotsiaalsete tegurite tulemus. Õiguskirjanduses on rõhutatud, et füüsiliste isikute ülevõlgnemist tuleb käsitada eelkõige sotsiaalse probleemina.<sup>21</sup> Seetõttu on põhjendatud, et tarbija maksejõuetuse regulatsioon erineb ettevõtjate omast ning sisaldab elemente, mis on suunatud võlgniku majanduslikule rehabilitatsioonile.

Tarbija käsitlemine pankrotimenetluses ei ole pelgalt terminoloogiline küsimus, vaid mõjutab otseselt menetluse eesmärgi mõistmist. Kui pankrotimenetluse keskseks eesmärgiks on PankrS § 2 tulenevalt võlausaldajate nõuete rahuldamine võlgniku vara arvelt, siis tarbija puhul tuleb arvestada, et sageli on keskne hoopis FIMS § 45 jj tulenev kohustustest vabastamine ja võlgniku majandusliku olukorra taastamine. Sellest tulenevalt ei ole füüsilise isiku pankrotimenetlust võimalik käsitada samal viisil nagu ettevõtja pankrotimenetlust, kuna menetluse tegelik fookus ja tulemus võivad olla erinevad.

Tarbija mõiste korrektne sisustamine ei ole seega pelgalt teoreetiline küsimus, vaid omab otsest tähendust ka maksejõuetusõiguses. Sellise kaitse vajadus tuleneb tema tegelikust positsioonist turusuhetes ning avaldub eriti selgelt olukordades, kus ta ei ole enam võimeline oma kohustusi täitma.

## **1.2. Varatu võlgniku pankrotimenetluse eesmärk**

Pankrotimenetluse eesmärgi määratlemisel tuleb lähtuda pankrotiseaduses sätestatud regulatsioonist, mille § 2 kohaselt on pankrotimenetluse keskseks funktsiooniks võlausaldajate nõuete kollektiivne rahuldamine võlgniku vara arvel. Riigikohus on samuti märkinud, et pankrotimenetluse eesmärk on eelkõige võimalikult suures ulatuses võlausaldajate nõuete rahuldamine, st võlausaldajate varaliste huvide kaitse.<sup>22</sup>

Pankrotimenetluse kaudu koondatakse võlausaldajate nõuded ühtsesse menetlusse, selgitatakse välja võlgniku vara ning realiseeritakse see seaduses ettenähtud korras. Erinevalt täitemenetlusest ei toimu pankrotimenetluses nõuete rahuldamine

---

<sup>21</sup> World Bank. Report on the Treatment of the Insolvency of Natural Persons. Washington, D.C.: World Bank, 2012, lk 3–5.

<sup>22</sup> RKTko 3-2-1-30-17, p 12.

individuaalselt ega sõltu nõuete esitamise järjekohast, vaid lähtub kollektiivsuse põhimõttest, mille kohaselt puudub võlausaldajatel õigus nõuda oma nõuete eraldiseisvat rahuldamist väljaspool ühist menetlust.

Kollektiivse menetluse tulemusena jaotatakse realiseeritud vara võlausaldajate vahel *pari passu* põhimõtte alusel, mille kohaselt rahuldatakse nõuded proportsionaalselt vastavalt iga võlausaldaja nõude osakaalule kõigi tunnustatud nõuete kogumis. Selline käsitlus väljendab pankrotimenetluse klassikalist eesmärki, milleks on tagada võlausaldajate võrdne kohtlemine ning maksimaalne võimalik rahuldamine olemasoleva vara arvel.<sup>23</sup>

Füüsilise isiku maksejõuetuse regulatsioonis lisandub pankrotimenetluse klassikalisele eesmärgile siiski oluline täiendav aspekt. Füüsilise isiku maksejõuetuse seadus võimaldab võlgniku kohustustest vabastamist, mis on pankrotimenetluses jäänud rahuldamata. Füüsilise isiku pankrotimenetlus ei kõrvalda iseenesest neid ühiskondlikke probleeme, mis kaasnevad isiku püsiva maksejõuetusega. Ühiskondlikust huvist tulenevalt on vajalik tagada sellise isiku taastumise võimalus ühiskonda, et vähendada negatiivset mõju ühiskonna toimimisele tervikuna. Üldpõhimõttena laieneb rehabiliteerimisvõimalus neile füüsilistele isikutele, kelle maksejõuetus ei ole põhjustatud pahatahtlikust käitumisest, eelkõige tarbijatele.<sup>24</sup> Riigikohus on selgitanud, et kohustustest vabastamise eesmärk on anda ausale, kuid makseraskustesse sattunud võlgnikule võimalus vabaneda oma kohustustest pankrotiseadus ettenähtud korras ja naasta nii lõpptulemusena majandus- ja sotsiaalellu.<sup>25</sup> Seega ei piirdu füüsilise isiku maksejõuetusmenetluse eesmärk üksnes võlausaldajate huvide kaitsega vaid hõlmab ka võlgniku rehabilitatsiooni.

Rahvusvahelises õiguskirjanduses on sellele arengule pööratud märkimisväärset tähelepanu. Tarbija maksejõuetust käsitlevates töödes on rõhutatud, et kaasaegses õiguses ei saa maksejõuetusmenetluse eesmärki taandada üksnes võlausaldajate nõuete rahuldamisele, vaid keskne roll on ka võlgniku majanduslikul taastumisel.<sup>26</sup> Samuti on leitud, et tarbija maksejõuetus ei ole üksnes individuaalne majanduslik ebaõnnestumine,

---

<sup>23</sup> A. Kasak. – P. Varul jt (toim.). *Pankrotiseadus. Kommenteeritud väljaanne*. Tartu: Juura, 2024, § 2 komm., lk 35.

<sup>24</sup> *Ibidem*, lk 34.

<sup>25</sup> RKTkm 3-2-1-49-16, p 15; RKTko 3-2-1-19-14, p 16.

<sup>26</sup> Ramsay, lk 241–242.

vaid peegeldab laiemalt sotsiaalseid ja majanduslikke probleeme ning võib toimida indikaatorina sügavamatele ühiskondlikele probleemidele.<sup>27</sup> Selline areng on toonud kaasa ka muutuse maksejõuetusõiguse fookuses, kus üha suuremat rõhku pannakse võlgniku rehabilitatsioonile ning nn *fresh start* põhimõtte realiseerimisele.<sup>28</sup>

Rahvusvahelises õiguskirjanduses on *fresh start* põhimõtet käsitatud füüsilise isiku maksejõuetusmenetluse keskse eesmärgina, mille kohaselt tuleb ausale, kuid makseraskustesse sattunud võlgnikule anda võimalus alustada majanduslikult uuesti. Selle põhimõtte kohaselt ei ole maksejõuetusmenetluse eesmärk üksnes võlausaldajate nõuete rahuldamine, vaid ka võlgniku vabastamine ülejäänud võlakoormusest ning tema tagasitoomine majandus- ja ühiskondlikku ellu.<sup>29</sup> *Fresh start* ei ole iseseisev menetluslik lahendus, vaid väljendub eelkõige kohustustest vabastamise kaudu, mis Eesti õiguses on reguleeritud füüsilise isiku maksejõuetuse seaduses § 45 jj.

Varatu võlgniku puhul tekib küsimus, kas pankrotimenetlus täidab oma eesmärgi olukorras, kus puudub realiseeritav vara. Kui pankrotivara sisuliselt ei ole, ei ole võimalik saavutada menetluse põhieesmärgi ehk võlausaldajate nõuete rahuldamist vara arvel. Sellises olukorras jääb menetluse majanduslik tulemus olematuks ning pankrotimenetlus omandab pigem formaalse iseloomu, kuna tegelikku vara jaotust võlausaldajate vahel ei toimu.

Lisaks tuleb arvestada pankrotimenetluse kulukust ja ressursimahukust. Menetluse läbiviimine eeldab kohtu, pankrotihalduri ning teiste menetlusosaliste kaasamist, mis toob kaasa nii otseseid kui ka kaudseid kulusid. Kui menetluse tulemusena ei ole võimalik võlausaldajate nõudeid realselt rahuldada, tekib küsimus, kas sellise menetluse läbiviimine on proportsionaalne ja eesmärgipärane.

Rahvusvahelises õiguskirjanduses on samuti rõhutatud, et tarbija maksejõuetus ei ole käsitatav üksnes individuaalse majandusliku ebaõnnestumisena, vaid peegeldab laiemalt ühiskondlikke ja majanduslikke probleeme. Ramsay on märkinud, et pankrotimenetlus

---

<sup>27</sup> *Ibidem*, lk 241–243.

<sup>28</sup> J. J. Kilborn. Two Decades, Three Key Questions, and Evolving Answers in European Consumer Insolvency Law. – *SSRN Electronic Journal*, 2007, lk 4–6.

<sup>29</sup> Niemi-Kiesiläinen jt, lk 48.

võib toimida vahendina ühiskondlike probleemide esiletõstmiseks, viidates sealäbi maksejõuetuse seosele laiemate sotsiaalsete ja majanduslike teguritega.<sup>30</sup> Selline lähenemine tähendab, et maksejõuetusmenetluse kujundamisel ei piisa üksnes konkreetse juhtumi käsitlemisest, vaid arvestada tuleb ka laiemaid mõjusid ühiskonnale tervikuna.

Võrdlev õigus näitab, et mitmes õiguskorras on varatu või vähese varaga võlgnike puhul loodud alternatiivsed lahendused, mis ei eelda klassikalise pankrotimenetluse läbimist. Näiteks Iirimaa õiguses on *debt relief notice* menetlus suunatud just nendele võlgnikele, kellel puudub realiseeritav vara ning kelle sissetulek ei võimalda võlgade tasumist. Selline menetlus võimaldab teatud tingimustel vabastada võlgniku kohustustest ilma täiemahulise pankrotimenetluse läbimiseta, vähendades nii menetluskulusid kui ka halduskoormust.<sup>31</sup>

Saksamaa õiguses ei ole küll eraldi varatutele mõeldud menetlust, kuid süsteemi keskseks osaks on maksekaval põhinev lähenemine, mille raames hinnatakse võlgniku tegelikku maksevõimet ning võimaldatakse kohustustest vabastamine ka juhul, kui maksed on minimaalsed või puuduvad. Seetõttu ei piirdu menetluse eesmärk üksnes vara realiseerimisega, vaid hõlmab ka võlgniku majandusliku olukorra terviklikku hindamist ning rehabilitatsiooni võimaldamist.<sup>32</sup>

Sarnaseid suundumusi võib täheldada ka Põhjamaade õiguses, kus menetlused on sageli halduslikult lihtsustatud ning keskenduvad pigem võlgniku maksevõimele ja võlgade restruktureerimisele kui vara realiseerimisele. Sellised lahendused viitavad sellele, et varatu või vähese varaga võlgniku puhul ei ole klassikaline pankrotimenetlus alati sobivaim mehhanism ning õigussüsteemid on liikunud paindlikumate ja kuluefektiivsemate lahenduste suunas.<sup>33</sup>

Rahvusvahelises õiguskirjanduses on rõhutatud, et tarbija maksejõuetuse regulatsioon peab arvestama võlgnike erinevaid majanduslikke olukordi ning ühetaoline

---

<sup>30</sup> Ramsay, lk 265.

<sup>31</sup> Insolvency Service of Ireland. *Guide to a Debt Relief Notice*. Dublin: Insolvency Service of Ireland, 2021, lk 3.

<sup>32</sup> Insolvenzordnung (InsO) vom 5. Oktober 1994 (BGBl. I S. 2866), zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. Dezember 2020 (BGBl. I S. 3256), § 1, § 286 ff.; Kilborn, lk 5.

<sup>33</sup> J.-O. Heuer (toim.). *A Guide to Consumer Insolvency Proceedings in Europe*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2019, lk 361–365 (Finland), 429–433 (Sweden).

menetlusmudel ei pruugi olla kõigil juhtudel sobiv.<sup>34</sup> Samuti on viidatud, et kaasaegne maksejõuetusõigus liigub üha enam võlgniku rehabilitatsiooni suunas, kus keskseks eesmärgiks ei ole enam üksnes võlausaldajate nõuete rahuldamine, vaid võlgniku majandusliku aktiivsuse taastamine.<sup>35</sup>

Maksejõuetusmenetlust ei saa käsitada üksnes tehnilise vahendina võlausaldajate nõuete rahuldamiseks, vaid see on osa laiemast sotsiaalsest ja majanduslikust regulatsioonist, mille eesmärk on reageerida üleliigse võlakoormuse kui ühiskondliku riski tagajärgedele. Tarbijate maksejõuetus ei ole pelgalt individuaalne probleem, vaid sellel on ulatuslik mõju nii majanduslikule toimimisele kui ka sotsiaalsele integratsioonile, mistõttu eeldab see mitmekesiseid ja paindlikke lahendusi. Sellises olukorras ei pruugi pankrotimenetlus olla alati kõige tõhusam vahend, eriti olukorras, kus võlgnikul puudub realiseeritav vara, ning õigussüsteemid on seetõttu arendanud erinevaid võimalusi, mis võimaldavad võlgniku majandusliku olukorra terviklikumat käsitlemist ja kohustustest vabastamist.<sup>36</sup>

Varatu tarbija maksejõuetus ei piirdu üksnes pankrotimenetluse erijuhuga, vaid tõstatab eraldiseisva õigusliku probleemi, mis puudutab maksejõuetusõiguse eesmärgi ja selle tegeliku toimimise vahelist vastuolu. Kui pankrotimenetluse klassikaline mudel eeldab võlgniku vara olemasolu, siis varatu võlgniku puhul ei ole see eeldus täidetud, mis seab küsimuse alla menetluse eesmärgipärasuse.

### **1.3. Võlausaldaja ja võlgniku huvide tasakaal varatu võlgniku pankrotimenetluses**

Füüsilise isiku maksejõuetusmenetluse regulatsioon lähtub eeldusest, et menetluse kaudu on võimalik saavutada tasakaal võlausaldajate nõuete rahuldamise ja võlgniku majandusliku rehabilitatsiooni vahel. See eeldus on normatiivselt väljendatud pankrotiseaduse §-s 2, mille kohaselt on pankrotimenetluse eesmärk võlausaldajate nõuete kollektiivne rahuldamine võlgniku vara arvel ning füüsilise isiku maksejõuetuse

---

<sup>34</sup> Niemi-Kiesiläinen jt, lk 5.

<sup>35</sup> Ramsay, Consumer Bankruptcy Law, lk 241-242.

<sup>36</sup> Heuer (toim), A Guide to Consumer Insolvency Proceedings in Europe, lk 2-4, 8-9.

seaduse 2. jaos sätestatud kohustustest vabastamise regulatsioonis, mille eesmärk on võimaldada võlgnikul majanduslikult taastuda.

Füüsiliste isikute rehabilitatsioonimenetluse kohaldamise eelduseks on eeskätt see, et maksejõuetus ei ole tekkinud pahatahtliku käitumise tulemusena, vaid on seotud majanduslike või sotsiaalsete asjaoludega, mis on iseloomulikud eelkõige tarbijatele. Kohustustest vabastamise menetlus täidab ka laiemat tähendust, suunates krediidiandjaid arvestama vastutustundliku laenamise põhimõttega ning hindama adekvaatselt laenuvõtja maksevõimet.<sup>37</sup> Töö autor nõustub A. Kasaki väitega, et võlausaldajad vastutavad kaudselt tekkinud maksejõuetuse eest. Heas usus maksejõuetuks muutunud füüsilise isiku kohustustest vabastamine mõjutab ka võlausaldajate käitumist, suunates neid olema laenu andmisel ja selle teenindamise jälgimisel hoolsamad ning pöörama suuremat tähelepanu suhtlusele võlgnikuga.<sup>38</sup>

Töö autor leiab, et varatu võlgniku puhul ei seisne küsimus üksnes selles, kas võlgnikule tuleb võimaldada kohustustest vabastamist, vaid selles, millises ulatuses on eesmärgipärased sellised menetluslikud etapid, mis on suunatud vara tuvastamisele ja realiseerimisele olukorras, kus sellise vara olemasolu ei ole tõenäoline. Kehtiv regulatsioon eeldab, et pankrotimenetluses selgitatakse välja võlgniku varaline seis ja võimalikud tagasivõitmise alused, kuid töö autori hinnangul tekib küsimus, kas nende toimingute läbiviimine on alati põhjendatud, kui juba menetluse algfaasis on ilmne, et realiseeritavat vara ei esine.

Sellest tulenevalt nihkub fookus võlausaldajate ja võlgniku huvide tasakaalustamiselt menetluse ülesehituse põhjendatusele. Töö autori hinnangul tuleb sellises olukorras hinnata, kas menetluse kohustuslikud etapid on proportsionaalsed eesmärgiga, mida nendega saavutada soovitakse, või põhjustavad need üksnes täiendavat ajakulu ja menetluskulusid, ilma et need mõjutaksid menetluse lõpptulemust.

Samas ei tähenda see, et võlausaldajate huvid kaotaksid oma tähenduse. Kilborn on osutanud, et maksejõuetusõiguses tuleb vältida olukorda, kus võlgniku kaitse muutub nii ulatuslikuks, et see kahjustab krediidisüsteemi toimimist ning tekitab moraalset riski.<sup>39</sup>

---

<sup>37</sup> Kasak, § 2 komm., lk 34.

<sup>38</sup> *Ibidem*, lk 34

<sup>39</sup> Kilborn, *Two Decades...*, lk 5.

Seetõttu eeldab maksejõuetusõigus alati teatud tasakaalu, mis tagab nii võlgniku rehabilitatsiooni kui ka võlausaldajate õiguste minimaalse kaitse.

Varatu võlgniku puhul see tasakaal aga ei toimi klassikalisel kujul. Kui võlgnikul puudub vara, ei ole võlausaldajatel võimalik oma nõudeid rahuldada isegi osaliselt. Sellises olukorras ei saa rääkida ka võlausaldajate võrdse kohtlemise põhimõtte sisulisest rakendumisest, kuna puudub jaotatav vara, mille alusel võrdsust realiseerida. Seega kaotab kollektiivsuse ja pari passu põhimõtte praktilise tähenduse ning jääb üksnes formaalseks.

Töö autor leiab, et kirjeldatud olukorras ei realiseeru ka võlausaldajate võrdse kohtlemise põhimõtte. Õiguskirjanduses on märgitud, et nimetatud põhimõtte väljendub eelkõige võlausaldajate õiguses osaleda pankrotimenetluses ja saada jaotist pankrotivara arvel, mistõttu eeldab selle põhimõtte toimimine jaotatava vara olemasolu.<sup>40</sup>

Lisaks ei saa sellises olukorras pidada määravaks ka pankrotimenetluse avalikku huvi. Kuigi pankrotimenetlus täidab mh majanduskäibe korrastamise ja maksejõuetuse põhjuste väljaselgitamise funktsiooni, ei pruugi need eesmärgid varatu võlgniku puhul realiseeruda viisil, mis õigustaks menetluse läbiviimisega kaasnevaid kulusid ja ajakulu.<sup>41</sup> Sarnasele järeldusele on jõutud ka rahvusvahelises õiguskirjanduses, kus nn „no income no assets“ (NINA) võlgnike puhul on leitud, et traditsiooniline maksejõuetusmenetlus ei pruugi täita oma eesmärki. Kui menetluse tulemusena ei toimu reaalselt vara jaotamist, ei saa seda käsitada efektiivse mehhanismina võlausaldajate huvide kaitseks. Sellisel juhul taandub menetlus sisuliselt vahendiks, mille kaudu jõutakse kohustustest vabastamiseni.<sup>42</sup>

Maksejõuetusõiguse raskuskese nihkub paratamatult varatu võlgniku puhul paratamatult võlgniku rehabilitatsiooni suunas. Seda kinnitavad ka rahvusvahelised suunised. Maailmapanga raportis on rõhutatud, et maksejõuetusraamistik peab olema diferentseeritud ning arvestama võlgnike erinevaid majanduslikke olukordi, kuna ühtne menetlusmudel ei ole efektiivne olukorras, kus osa võlgnikest ei oma üldse vara.<sup>43</sup>

Ka menetlusökoonomia põhimõttest tulenevalt tekib küsimus, kas pankrotimenetluse läbiviimine varatu võlgniku puhul on põhjendatud. Finch on märkinud, et

---

<sup>40</sup> Agarmaa, M.; Andrekson, S. Võlausaldajate võrdse kohtlemise põhimõtte mõju pankrotimenetlusele. – *Juridica* 2022/8, lk 611 jj.

<sup>41</sup> *Ibidem*.

<sup>42</sup> J. J. Kilborn. *Comparative Consumer Bankruptcy*. Durham: Carolina Academic Press, 2007, lk 9–13.

<sup>43</sup> World Bank, lk 5-6.

maksejõuetusõigus peab lisaks individuaalsetele huvidele arvestama ka ressursside otstarbeka kasutamisega.<sup>44</sup> Kui menetlus ei võimalda saavutada ei võlausaldajate nõuete rahuldamist ega tõhusat rehabilitatsiooni, ei saa seda pidada efektiivseks ega proportsionaalseks.

Eesti õiguses süvendab probleemi asjaolu, et pankrotimenetlus on sisuliselt eeltingimus kohustustest vabastamise menetlusele. See tähendab, et ka varatu võlgnik peab läbima menetluse, mille keskne eesmärk – vara realiseerimine – ei ole tema puhul saavutatav. Selline lahendus võib olla põhjendatav üksnes juhul, kui menetlus täidab mõnda muud funktsiooni, näiteks võlgniku olukorra kontrollimist või võlausaldajate huvide minimaalse kaitse tagamist.

Võrdlev õigus näitab, et mitmes õiguskorras on sellest probleemist lähtudes loodud eraldi lahendused varatutele võlgnikele. Näiteks Iirimaal on teatud tingimustel võimalik vabastada võlgniku kohustustest ilma pankrotimenetluse läbimiseta.<sup>45</sup> Selline lähenemine näitab, et huvide tasakaalu ei ole alati võimalik saavutada klassikalise menetluse ühetaolise kohaldamisega, vaid pigem eeldab see erinevate olukordade arvestamist ja sellest lähtuvat menetluste diferentseerimist.

Eelnevat kokku võttes saab järeldada, et varatu võlgniku puhul ei ole võimalik rääkida klassikalisest võlausaldajate ja võlgniku huvide tasakaalust. Tegemist on olukorraga, kus üks tasakaalu elementidest, võlausaldajate nõuete rahuldamine, ei ole realiseeritav ning seetõttu tuleb tasakaalu mõistet sisustada teisiti. Sellisel juhul seisneb tasakaal eelkõige selles, kuidas kujundada menetlus selliselt, et see oleks võimalikult kuluefektiivne, väldiks tarbetut formaalsust ning võimaldaks võlgnikul võimalikult kiiresti majanduslikult taastuda, kahjustamata samas põhjendamatult võlausaldajate huve.

Maksejõuetusmenetluse eesmärgi ei saa käsitleda üksnes abstraktselt, vaid neid tuleb hinnata konkreetsete menetluslahenduste kaudu. Kui pankrotimenetluse keskseks eesmärgiks on võlausaldajate nõuete rahuldamine vara arvel, tekib küsimus, kas sellise menetluse kohaldamine on põhjendatud ka olukorras, kus vara puudub.

---

<sup>44</sup> V. Finch. *Corporate Insolvency Law: Perspectives and Principles*. 2nd ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2009, lk 36–40.

Töö autori hinnangul seisneb keskne õiguslik probleem selles, et kehtiv regulatsioon ei arvesta piisavalt varatu võlgniku olukorraga ega seo menetluse kohaldamist selle eesmärgi saavutamise võimalikkusega.

## II PANKROTIMENETLUSE KOHUSTUSLIKKUSE OLEMUS

### 2.1. Pankrotimenetlus kui kohustustest vabastamise eeltingimus

Füüsilise isiku maksejõuetusõiguses on kohustustest vabastamise menetlus keskse tähtsusega, kuna see võimaldab võlgnikul vabaneda kohustustest, mida ei ole võimalik täita ning taastada oma majanduslik ja sotsiaalne toimetulek. Eesti õiguses on aga kohustustest vabastamine seotud pankrotimenetluse läbimisega, mis tähendab, et võlgnik peab enne vabastamise võimaluse tekkimist läbima pankrotimenetluse ka juhul, kui tal puudub realiseeritav vara.

Selline regulatsioon lähtub eeldusest, et pankrotimenetlus on vajalik eeltingimus võlgniku kohustustest vabastamiseks ning tagab seejuures ka võlausaldajate huvide kaitse. Samas tekib varatu võlgniku puhul küsimus, kas pankrotimenetluse läbimisel on tegelik sisuline väärtus või on see üksnes vajalik etapp kohustustest vabastamiseni jõudmiseks.

Kaasaegses õiguskirjanduses on rõhutatud, et maksejõuetusmenetluste kujundamisel tuleb lähtuda nende tegelikust mõjust võlgniku olukorrale. *Fresh start* põhimõte eeldab, et menetlus võimaldab võlgnikul vabaneda jätkusuutmatust võlakoormusest ning taastada oma majanduslik aktiivsus. Kui see eesmärk ei ole saavutatav, kaotab menetlus oma sisulise tähenduse ning ei täida ei majanduslikku ega sotsiaalset funktsiooni.<sup>46</sup>

Kilborn on rõhutanud, et Euroopa maksejõuetusõiguse areng on viimastel aastakümnetel liikunud selgelt võlgniku rehabilitatsiooni suunas, kus kohustustest vabastamine on kujunenud maksejõuetusmenetluse oluliseks eesmärgiks.<sup>47</sup> Samas on ta juhtinud

---

<sup>46</sup> Ramsay, lk 242.

<sup>47</sup> Kilborn, *Two Decades...*, lk 4-6.

tähelepanu sellele, et erinevates õiguskordades on säilinud olulised erinevused selles, millisel viisil ja milliste menetluste kaudu selleni jõutakse.

Võrdlev õigus näitab, et mitmes õiguskorras ei ole kohustustest vabastamine tingimata seotud klassikalise pankrotimenetluse läbimisega. Näiteks Iirimaa õiguses on võimalik teatud tingimustel saavutada kohustustest vabastamine debt relief notice menetluse kaudu ilma pankrotimenetluse läbimiseta. Selline lähenemine võimaldab varatu või vähese varaga võlgnikul saavutada rehabilitatsiooni kiiremini ja väiksemate kuludega, vältides samas ebavajalikku menetluslikku koormust.<sup>48</sup>

Iirimaa õiguses kujutab debt relief notice endast eraldiseisvat ja selgelt piiritletud menetlust, mis on suunatud varatutele või väga väikese maksevõimega võlgnikele. Menetluse eelduseks on, et võlgniku vara ja sissetulek jäävad alla seaduses sätestatud piirmäärade ning tal puudub reaalne võimalus võlgade tasumiseks. Sellisel juhul ei algatata tavapäraselt pankrotimenetlust, vaid rakendatakse lihtsustatud menetlust, mille tulemusena kustutatakse võlgniku kohustused pärast kindlaksmääratud perioodi möödumist, eeldusel et tema majanduslik olukord ei ole paranenud.<sup>49</sup>

Oluline on seejuures, et menetlus on üles ehitatud eeldusel, et vara puudumisel ei ole pankrotimenetluse läbiviimine majanduslikult põhjendatud. Seetõttu välditakse teadlikult menetlusetappe, mis ei anna sisulist tulemust ning keskendutakse võlgniku olukorra kiirele ja efektiivsele lahendamisele.

Empiirilised uuringud kinnitavad, et sellised lihtsustatud menetlused ei oma üksnes menetluslikku tähendust, vaid avaldavad ka olulist mõju võlgnike majanduslikule ja sotsiaalsele olukorrale. Iirimaa debt relief notice süsteemi analüüsid on leitud, et see võimaldab vähendada pikaajalise võlakoormuse negatiivseid mõjusid, parandada võlgnike finantsstabiilsust ning suurendada nende võimalusi ühiskonnaelus osalemiseks.<sup>50</sup>

---

<sup>48</sup> Insolvency Service of Ireland, lk 3–5.

<sup>49</sup> *Ibidem*, lk 3–6.

<sup>50</sup> S. Stamp, P. Joyce. For the Few but Not the Many? An Analysis of Debt Relief Notice Usage in Ireland. Dublin: Social Finance Foundation, 2022, lk 22–26.

See näitab, et varatutele võlgnikele suunatud menetlused ei ole üksnes kulude vähendamise vahend, vaid täidavad ka laiemat sotsiaalset eesmärki, toetades võlgniku tegelikku taastumist, mitte piirdudes üksnes formaalse lahendusega.

Sarnastele järeldustele on jõutud ka teaduskirjanduses, kus on analüüsitud debt relief notice menetluse mõju võlgnike heaolule. On leitud, et sellised menetlused võivad parandada võlgnike finantskäitumist, vähendada stressi ning suurendada nende võimalusi igapäevaelus aktiivsemalt osaleda.<sup>51</sup>

Eeltoodu näitab, et kohustustest vabastamise regulatsiooni kujundamisel ei saa lähtuda üksnes võlausaldajate huvidest, vaid arvesse tuleb võtta ka võlgniku edasine majanduslik toimetulek.

Eesti õiguses on põhjendatud kaaluda varatutele võlgnikele lihtsustatud menetlust, mis ei eelda pankrotimenetluse läbimist. Selline lahendus vähendaks menetluskulusid ja kestust ning väldiks sisulise tähenduseta menetluse läbimist.

Saksamaa õiguses on kohustustest vabastamine (*Restschuldbefreiung*) formaalselt seotud maksejõuetusmenetlusega, kuid süsteemis on oluline roll ka võlgniku maksevõimel ja tema käitumisel menetluse jooksul. Võlgnikult eeldatakse teatud perioodi jooksul nn hea käitumise perioodi järgimist, mille käigus peab ta loovutama oma arestitava sissetuleku ning tegema aktiivseid pingutusi oma majandusliku olukorra parandamiseks.<sup>52</sup>

Seejuures ei ole kohustustest vabastamine otseselt seotud pankrotivara olemasoluga, vaid sõltub eelkõige võlgniku koostöövalmidusest ja käitumisest menetluse jooksul. Menetluse tulemusena vabastatakse võlgnik ülejäänud kohustustest, mis näitab, et süsteemi keskmes on võlgniku majanduslik taastumine, mitte üksnes vara jaotamine võlausaldajate vahel.<sup>53</sup>

---

<sup>51</sup> M. Boyle. „The Debt Relief Notice: Its Effectiveness in Improving the Financial Well-Being of Over-Indebted Individuals and Its Impact on Social Mobility“. – *Social Policy & Society* 2022, lk 553–555.

<sup>52</sup> European e-Justice Portal. „Insolvency/Bankruptcy – Germany“. Kättesaadav: [https://e-justice.europa.eu/topics/money-monetary-claims/insolvency-bankruptcy/de\\_en](https://e-justice.europa.eu/topics/money-monetary-claims/insolvency-bankruptcy/de_en) (vaadatud 06.04.2026).

<sup>53</sup> Heuer (toim), lk 183–189.

Lisaks on Saksamaa õiguses rõhutatud kohtuvälise lahenduse eelistamist, kuna enne pankrotimenetluse algatamist peab võlgnik püüdma saavutada võlausaldajatega kokkuleppe. Selline eelmenetluse nõue on suunatud kohtute koormuse vähendamisele ning menetluse kulude optimeerimisele.<sup>54</sup>

Eeltoodu viitab sellele, et Saksamaa süsteemis ei ole pankrotimenetlus eesmärk omaette vaid osa laiemast süsteemist, mille keskmeks on võlgniku majandusliku olukorra hindamine ja rehabilitatsioon. Eesti õiguse kontekstist lähtuvalt toetab see järeldust, et pankrotimenetluse kohustuslik seos kohustustest vabastamisega ei pruugi olla vajalik olukorras, kus võlgnikul puudub vara ning menetluse sisuline eesmärk on sellega piiratud.

Eesti õiguses tähendaks see võimalust nihutada fookus pankrotivara olemasolult võlgniku maksevõime hindamisele. See tähendaks, et varatu võlgniku puhul ei oleks pankrotimenetluse läbimine vajalik eeltingimus, vaid kohustustest vabastamise otsustamisel lähtutaks otseselt võlgniku majanduslikust olukorrast.

Põhjamaade õiguses on seevastu levinud lahendused, kus kohustustest vabastamine toimub suures osas halduslikult korraldatud menetluste kaudu, ilma et oleks vajalik läbida täiemahuline pankrotimenetlus. Sellised süsteemid võimaldavad keskenduda võlgniku tegelikule majanduslikule olukorrale ning vältida olukordi, kus menetlus ise muutub eesmärgiks.<sup>55</sup>

Eeltoodust tulenevalt oleks põhjendatud diferentseeritud lähenemine nii nõuete kindlakstegemisel kui ka pankrotimenetluse kohaldamisel tervikuna. Töö autori hinnangul ei peaks nõuete kaitsmine toimuma täies mahus olukordades, kus nõuded põhinevad jõustunud kohtulahenditel ning nende ulatus ei ole vaieldav. Samas tuleb säilitada sisulise kontrolli võimalus juhtudel, kus nõuete põhjendatus ei ole eelnevalt kontrollitud, eelkõige tarbijakrediidist tulenevate nõuete puhul.

Sellest lähtudes on põhjendatud kaaluda ka lahendust, mille kohaselt selgelt varatu ja maksevõimetu võlgniku puhul ei oleks pankrotimenetluse läbimine vältimatu eeltingimus, vaid menetlus suunataks vahetult kohustustest vabastamisele. Arvestades, et

---

<sup>54</sup> Insolvenzordnung (InsO) vom 5. Oktober 1994 (BGBl. I S. 2866), § 305.

<sup>55</sup> Heuer (toim), lk 361–365, 429–433.

võlgniku varaline seis ja kohustuste koosseis selgitatakse välja juba menetluse algfaasis, ei ole põhjendatud säilitada menetlusetappi, millel puudub iseseisev funktsioon.

Ka rahvusvahelisel tasandil on rõhutatud, et kohustustest vabastamise mehhanismid peavad olema kujundatud viisil, mis võimaldab võlgnikul mõistliku aja jooksul majandusellu naasta. Maailmapanga raporti kohaselt võivad liiga keerukad või kulukad menetlused takistada võlgniku rehabilitatsiooni ning vähendada süsteemi efektiivsust tervikuna.<sup>56</sup>

Eesti õiguse kontekstis võib seega küsida, kas pankrotimenetluse kohustuslik seos kohustustest vabastamisega on alati põhjendatud. Varatu võlgniku puhul, kus pankrotimenetluse käigus ei toimu vara realiseerimist ega võlausaldajate nõuete sisulist rahuldamist, võib pankrotimenetlus taanduda sisuliselt formaalseks eeltingimuseks, mille eesmärk on üksnes võimaldada kohustustest vabastamist.

Selline lähenemine tõstatab küsimuse, kas kehtiv regulatsioon tagab tegelikult tasakaalu võlausaldajate huvide ja võlgniku rehabilitatsiooni vahel või on tegemist lahendusega, mis ei arvesta piisavalt varatu võlgniku eripärasid. Kui pankrotimenetluse läbimine ei anna sisulist lisaväärtust, vaid üksnes pikendab menetlust ja suurendab kulusid, võib selle kohustuslikkus osutuda põhjendamatuks.

Eeltoodust tulenevalt võib järeldada, et kohustustest vabastamise ja pankrotimenetluse vaheline seos ei ole varatu võlgniku puhul alati sisuliselt põhjendatud ning vajab kriitilist hindamist. Võrdlev õigus näitab, et mitmes õiguskorras on võimalik saavutada kohustustest vabastamine kas lihtsustatud menetluste või maksevõimepõhiste lahenduste kaudu, ilma et oleks vajalik läbida täiemahuline pankrotimenetlus.

Eelnevas analüüsis käsitletu põhjal ilmneb, et maksejõuetusmenetlusi kujundatakse üha enam vastavalt võlgniku tegelikule majanduslikule olukorrale ning välditakse olukordi, kus menetlus ise muutub eesmärgiks. See seab küsimuse alla pankrotimenetluse universaalse kohaldamise põhjendatuse varatu võlgniku puhul.

---

<sup>56</sup> World Bank, lk 3-5.

Sellest tulenevalt tekib keskne õiguslik probleem: kas pankrotimenetluse kohustuslik seostamine kohustustest vabastamisega on varatu võlgniku puhul põhjendatud või kujutab see endast ebavajalikku menetluslikku takistust, mis ei teeni ei võlausaldajate huve ega võlgniku rehabilitatsiooni eesmärki.

Võrdlevast õigusest lähtudes võib samas järeldada, et võimalikuks lahendussuunaks oleks diferentseeritud lähenemine, mille kohaselt varatu või vähese maksevõimega võlgnike puhul ei oleks pankrotimenetluse läbimine kohustuslik eeltingimus kohustustest vabastamiseks. Selline lähenemine võimaldaks siduda kohustustest vabastamise otsesemalt võlgniku tegeliku majandusliku olukorraga, vähendada menetluskulusid ning vältida olukordi, kus pankrotimenetlus taandub üksnes formaalseks etapiks.

Kehtiva regulatsiooni probleem ei seisne üksnes pankrotimenetluse majandusliku tulemususe puudumises varatu võlgniku puhul, vaid eelkõige selles, et menetluse kohustuslikkus ei ole seotud ühegi sisulise kontrollikriteeriumiga. Kui menetluse läbiviimine ei sõltu sellest, kas selle kaudu on võimalik tuvastada vara, tagasivõitmise aluseid või muid eesmärgi saavutamiseks vajalikke asjaolusid, kujuneb menetlus sisuliselt automaatseks. Töö autori hinnangul ei ole selline lahendus kooskõlas maksejõuetusõiguse loogikaga, mille kohaselt peab iga menetluslik etapp olema põhjendatav selle panusega lõpptulemusse.

Sellest tulenevalt oleks põhjendatud siduda pankrotimenetluse kohaldamine esmase sisulise hindamisega, mille käigus selgitatakse välja, kas menetlusel on konkreetsel juhul iseseisev eesmärk või taandub see üksnes kohustustest vabastamisele eelnevaks etapiks. See muudaks pankrotimenetluse kohaldamise sisuliselt tingimuslikuks, mitte automaatseks.

## 2.2. Varatu võlgniku vastu olevate nõuete kindlakstegemine

Töö autor jõudis järeldusele, et varatu võlgniku puhul võib pankrotimenetlus omandada formaalse iseloomu, kuna puudub vara, mille arvelt oleks võimalik saavutada menetluse eesmärk. Sellest ei saa siiski järeldada, et pankrotimenetluse läbiviimine oleks sellistel juhtudel täielikult põhjendamatu. Küsimus seisneb eelkõige selles, kas menetlus täidab lisaks vara realiseerimisele ka muid funktsioone, mis võivad õigustada selle kohaldamist ka olukorras, kus majanduslik tulemus puudub.

Üheks selliseks funktsiooniks on võlausaldajate nõuete kaitsmine, mille kaudu selgitatakse välja võlgniku kohustuste koosseis ja ulatus. Käesolevas alapeatükis analüüsitakse, milline on nõuete kaitsmise tähendus pankrotimenetluses ning kas see funktsioon võib iseseisvalt õigustada pankrotimenetluse kohaldamist varatu võlgniku puhul.

Võlausaldajate nõuete kaitsmine kujutab endast pankrotimenetluse üht keskset etappi, mille käigus tehakse kindlaks nii nõuete olemasolu kui ka nende ulatus. Kaitsmise tulemusel määratud nõude alusel tekib võlausaldajal õigus saada rahuldamist pankrotivarast. Ühtlasi määrab nõude suurus ära võlausaldaja häälte arvu, mis omab otsustavat tähendust võlausaldajate üldkoosoleku otsustusprotsessis.<sup>57</sup>

Nõuete kaitsmise menetlus on mitmeetapiline ning sisaldab mitut kontrollitasandit. Esmalt esitatakse nõuded pankrotihaldurile, kes koostab esialgse võlausaldajate nimekirja. Seejärel on nii võlausaldajatel kui ka võlgnikul võimalik esitada vastuväiteid, mille tulemusena toimub nõuete sisuline kontroll. Lõpliku hinnangu nõuetele annab kohus, kes kinnitab võlausaldajate nimekirja ning määrab kindlaks nõuete suuruse ja rahuldamisjärgu.<sup>58</sup> Selline ülesehitus tagab, et nõuete kindlaksmääramine ei sõltu üksnes halduri hinnangust, vaid on allutatud ka teiste menetlusosaliste ning kohtu kontrollile.

---

<sup>57</sup> M. Varusk. Võlausaldajate nõuete nimekirja kinnitamine pankrotimenetluses. – *Juridica* 2021/6, lk 456.

<sup>58</sup> Saarma, Viirsalu, § 100 komm. 1–2, lk 66–67.

Nõuete kaitsmise tulemusena kujuneb siduv nõuete kogum, millel on oluline õiguslik tähendus ka väljaspool pankrotimenetlust. Kohtu poolt kinnitatud võlausaldajate nimekiri määrab kindlaks, millised nõuded loetakse olemasolevaks ning millises ulatuses need kehtivad.<sup>59</sup> Samuti välistab kinnitatud nimekiri samade nõuete hilisema vaidlustamise, tagades õigusselguse ning õigussuhete lõplikkuse.<sup>60</sup> Seetõttu ei ole nõuete kaitsmine üksnes pankrotivara jaotamise tehniline etapp, vaid täidab iseseisvat funktsiooni õigusselguse ja -rahu tagamisel.

Kuigi eeltoodust võib jääda mulje, et nõuete kindlakstegemine on õiguslikult selge ja ühtne protsess, ei ole see praktikas alati probleemivaba. Eelkõige tuleb eristada olukordi, kus nõue põhineb jõustunud kohtulahendil, ning juhtumeid, kus nõue ei ole eelnevalt kohtulikult kontrollitud.

Kui nõue on juba kohtulahendiga tuvastatud, ei teki selle tunnustamisel pankrotimenetluses üldjuhul olulisi vaidlusi, kuna nõude olemasolu ja ulatus on eelnevalt kontrollitud. Seevastu tarbijakrediidist tulenevate nõuete puhul, mis ei ole kohtumenetluses läbi vaadatud, kerkivad praktikas sageli küsimused nii nõude põhjendatuse kui ka selle ulatuse osas.

Tarbijakrediidist tulenevate nõuete puhul on probleemiks ka see, et tsiviilkohtumenetlus ei taga alati tarbija huvide piisavat kaitset. Menetlus lähtub poolte võrdsuse ja võistlevuse põhimõttest, mistõttu sõltub nõude sisuline kontroll suuresti poolte aktiivsusest. Praktikas lahendatakse suur osa sellistest vaidlustest tagaseljaotsustega, mille puhul kohus lähtub üksnes hageja esitatud asjaoludest ega kontrolli nõude sisulist põhjendatust.<sup>61</sup>

Töö autori hinnangul tuleks eristada olukordi, kus nõuete sisuline kontroll on vajalik võlgniku kaitseks, ning olukordi, kus nõuete olemasolu ja ulatus on juba piisavalt selged. Selline eristus võimaldaks vältida menetluslike toimingute läbiviimist olukordades, kus need ei lisa õigusselgust ega mõjuta kohustustest vabastamise otsust, kuid säilitaks samas võimaluse kontrollida nõudeid seal, kus see on tegelikult vajalik.

---

<sup>59</sup> *Ibidem*, lk 67-71.

<sup>60</sup> *Ibidem*, 80-93.

<sup>61</sup> V.-P. Liin. Tarbijakrediit vs. tsiviilkohtumenetlus: aeg viia vastutustundliku laenamise põhimõtte järgimise kontroll Euroopa Liidu õigusega kooskõlla. – *Juridica* 2023/3, lk 226–227.

Täiendavalt muudab olukorra keerukaks vastutustundliku laenamise põhimõtte järgimise kontroll, mille sisustamine on praktikas osutunud problemaatiliseks ning mille kohaldamisel esineb kohtupraktikas ebajärjekindlust.<sup>62</sup> Sellest tulenevalt ei ole tarbijakrediidist tulenevate nõuete puhul alati selge, kas ja millises ulatuses on nõue õiguspärane.

Sellest tulenevalt ei saa nõuete kaitsmist pankrotimenetluses käsitada pelgalt formaalse etapina. Vastupidi, tarbijakrediidist tulenevate nõuete puhul võib tegemist olla ainsa menetlusliku võimalusega kontrollida nõuete põhjendatust olukorras, kus varasem kohtulik kontroll on jäänud tegemata või olnud piiratud. See tähendab, et teatud liiki nõuete puhul täidab nõuete kaitsmine iseseisvat ja sisulist funktsiooni ka varatu võlgniku pankrotimenetluses.

Varatu võlgniku puhul taandub nõuete kaitsmine sageli võlgniku kohustuste kindlaksmääramisele enne kohustustest vabastamist. Samas ei ole see funktsioon kõigi nõuete liikide puhul ühesuguse kaaluga. Kui nõue põhineb jõustunud kohtulahendil, on selle ulatus ja põhjendus juba eelnevalt kontrollitud ning pankrotimenetluses ei lisandu sellele sisulist väärtust.

Teistsugune on olukord eelkõige tarbijakrediidist tulenevate nõuete puhul, mille puhul võib nõude põhjendus ja ulatus vajada täiendavat kontrolli ka pankrotimenetluses. Sellistel juhtudel ei saa nõuete kaitsmist käsitada üksnes tehnilise toiminguna, vaid sellel võib olla iseseisev tähendus võlgniku kohustuste õiguspärase kindlaksmääramise seisukohalt.

Sellest tulenevalt ei seisne küsimus üksnes selles, kas nõuete kaitsmine on vajalik, vaid selles, kas selle funktsiooni täitmine eeldab alati täiemahulise pankrotimenetluse läbiviimist koos kõigi selle etappide ja kuludega. Seega tuleb eristada nõuete kaitsmise sisulist vajadust ja pankrotimenetluse kui menetlusliigi kohustuslikkust.

Eesti õiguses on nõuete kaitsmine lahutamatult seotud pankrotimenetlusega ning selle läbiviimine on kohustuslik menetlusetapp. PankrS § 100<sup>1</sup> kohaselt kaitstakse nõudeid

---

<sup>62</sup> J. Puust. Vastutustundlik laenamine: kas võlg on jätkuvalt võõra oma? – Juridica 2024/9–10, lk 727.

kirjalikus menetluses, PankrS § 100<sup>2</sup> järgi vormistab haldur lõpliku võlausaldajate nimekirja ja esitab selle kohtule kinnitamiseks ning PankrS § 100<sup>3</sup> kohaselt kinnitab kohus võlausaldajate nimekirja kohtumäärusega.

Selline regulatsioon ei erista nõuete liike ega nende eelnevat kontrollitaset. Seetõttu tuleb nõuete kaitsmine läbi viia ka olukorras, kus nõuded on juba kohtulahendiga tuvastatud ning täiendav kontroll ei anna sisulist lisaväärtust. Samas hõlmab sama menetlus ka nõudeid, eelkõige tarbijakrediidist tulenevaid nõudeid, mille puhul võib pankrotimenetluses toimuv kontroll olla sisuliselt vajalik.

Sellest tulenevalt ei võimalda kehtiv regulatsioon nõuete kaitsmise etappi vältida ka olukorras, kus võlgnikul puudub pankrotivara ning nõuete rahuldamine ei ole võimalik, kuid ei võimalda samas ka eristada olukordi, kus sellisel kontrollil on sisuline tähendus, ja olukordi, kus see on üksnes formaalne.

Iirimaa õiguses on varatute võlgnike puhul valitud teistsugune lähenemine. Personal Insolvency Act 2012 näeb ette debt relief notice menetluse, mis on suunatud võlgnikele, kellel puudub vara ja maksevõime.<sup>63</sup> Selle menetluse raames ei algatata pankrotimenetlust ega kohaldata sellele omast nõuete kaitsmise mehhanismi. Võlgniku kohustused selgitatakse välja ulatuses, mis on vajalik menetluse kohaldamise eelduste kontrollimiseks, kuid puudub pankrotimenetlusele omane kollektiivne ja formaalne nõuete kontroll.

Seega on Eesti ja Iirimaa regulatsiooni vahel põhimõtteline erinevus. Eesti õiguses käsitatakse nõuete kaitsmist pankrotimenetluse lahutamatu osana, sõltumata sellest, kas pankrotivara olemasolu võimaldab nõudeid rahuldada. Iirimaa õiguses on seevastu lähtutud põhimõttest, et olukorras, kus vara puudub, ei ole põhjendatud kohaldada menetlust, milles ei saa realiseeruda nõuete kollektiivne kontroll ja jaotuse ettevalmistamine.

Sellest tulenevalt tekib küsimus, kas Iirimaa lahendust oleks võimalik Eesti õiguses üle võtta. Töö autori hinnangul ei ole selline lahendus Eesti õiguses vahetult kohaldatav, kuna

---

<sup>63</sup> Personal Insolvency Act 2012 (Ireland), Part 3.

maksejõuetusmenetluse süsteem on üles ehitatud erinevatel alustel. Eesti õiguses on pankrotimenetlus kujundatud universaalse menetlusena, mille kaudu selgitatakse välja nii võlgniku vara kui ka kohustused ning mille läbimine on eeltingimus kohustustest vabastamisele. Selline ülesehitus eeldab nõuete kaitsmise läbiviimist ka juhtudel, kus selle praktiline tähendus on piiratud.

Saksamaa õiguses on nõuete kindlaksmääramine formaalselt seotud maksejõuetusmenetlusega ning toimub Insolvenzordnung'i kohaselt menetluse raames, mille eelduseks on menetluse algatamine. Nõuete kontroll ja kindlaksmääramine toimub alles pärast menetluse avamist ning on suunatud pankrotivara jaotuse ettevalmistamisele InsO § 174 jj ja § 176 jj alusel. Samas sisaldab Saksamaa süsteem mehhanisme, mis välistavad menetluse läbiviimise olukorras, kus selleks puudub majanduslik alus, kuna kohus võib jätta menetluse avamata pankrotivara puudumise tõttu InsO § 26 alusel.

Saksamaa õiguses on nõuete kindlaksmääramine formaalselt seotud maksejõuetusmenetlusega ning toimub Insolvenzordnung'i kohaselt menetluse raames, mille eelduseks on menetluse algatamine. Nõuete kontroll ja kindlaksmääramine toimub alles pärast menetluse avamist ning on suunatud pankrotivara jaotuse ettevalmistamisele InsO § 174 jj ja § 176 jj alusel. Samas sisaldab Saksamaa süsteem mehhanisme, mis välistavad menetluse läbiviimise olukorras, kus selleks puudub majanduslik alus. Nimelt jäetakse maksejõuetusmenetlus algatamata juhul, kui võlgniku vara ei kata menetluskulusid InsO § 26 alusel.

Sellises olukorras ei jõuta menetluse etappi, kus toimuks nõuete esitamine ja nende kollektiivne kontroll, kuna need toimingud eeldavad menetluse avamist InsO § 174 jj ja § 176 jj tähenduses. Arvestades, et menetlus jäetakse vara puudumise korral avamata InsO § 26 alusel, ei käsitata nõuete täielikku menetluslikku kontrolli iseseisva eesmärgina, vaid see on allutatud pankrotivara jaotamisele. Seega on nõuete kindlaksmääramine Saksamaa õiguses seotud menetluse eesmärgiga ning selle ulatus sõltub sellest, kas menetluse läbiviimine on majanduslikult põhjendatud.

Samas ei tähenda see, et võlausaldajate huvid jääksid täielikult kaitseta. Menetluse algatamata jätmine tähendab, et võlausaldajad peavad oma nõudeid realiseerima väljaspool kollektiivset menetlust, mis viitab sellele, et seadusandja on pidanud

olulisemaks vältida kulukat ja sisuliselt tulemuseta menetlust kui tagada nõuete formaalne kollektiivne kontroll. Selline lahendus näitab, et nõuete kaitsmise funktsiooni ei käsitata Saksamaa õiguses absoluutse nõudena, vaid seda kohaldatakse üksnes juhul, kui menetlusel on reaalne majanduslik sisu.

Töö autori hinnangul oleks põhjendatud kaaluda ka Eesti õiguses lahendust, mille kohaselt pankrotimenetluse kohaldamine oleks seotud selle majandusliku põhjendatusega. Saksamaa õiguses sätestatud InsO § 26 loogika, mille kohaselt jäetakse menetlus algatamata juhul, kui võlgniku vara ei kata menetluskulusid, näitab, et nõuete kaitsmise ja kollektiivse menetluse läbiviimist ei käsitata iseseisva eesmärgina olukorras, kus menetlus ei saa anda sisulist tulemust.

Eesti õiguses ei ole sellist võimalust ette nähtud, kuna pankrotimenetluse läbimine on eeldus kohustustest vabastamise menetlusele. Samas sisaldab kehtiv regulatsioon elemente, millele oleks võimalik sellise lahenduse kujundamisel tugineda. Eelkõige võimaldavad füüsilise isiku maksejõuetuse seaduse §-d 15 ja 17 juba menetluse algfaasis hinnata võlgniku varalist seisundit, maksevõimet ning võimalikke pankrotivara tekkimise aluseid.

Seejuures on oluline rõhutada, et kehtivas õiguses ei ole kohtul võimalik jätta pankrotimenetlust algatamata üksnes põhjusel, et võlgniku vara ei kata menetluskulusid või et menetlus ei ole majanduslikult põhjendatud. PankrS § 31 kohustab kohut pankroti välja kuulutama maksejõuetuse tuvastamisel, sõltumata menetluse võimalikust tulemusest.

Töö autori hinnangul tähendab see, et erinevalt näiteks Saksamaa õigusest puudub Eesti õiguses mehhanism, mis võimaldaks vältida menetluste läbiviimist olukordades, kus need ei saa anda sisulist tulemust. Seega ei ole küsimus üksnes menetluse kulukuses, vaid selles, et kehtiv regulatsioon ei võimalda arvestada menetluse majanduslikku põhjendatust juba selle algatamise etapis.

Sellest tulenevalt oleks võimalik kujundada regulatsioon, mille kohaselt seotakse pankrotimenetluse algatamine usaldusisiku hinnanguga. Juhul kui menetluse algfaasis selgub, et võlgnikul puudub realiseeritav vara ning puuduvad ka realistlikud alused

pankrotivara tekkeks, tuleb hinnata ka seda, milline on võlgniku vastu esitatud nõuete iseloom ja kas nende puhul on vajalik täiendav sisuline kontroll.

Olukorras, kus nõuded põhinevad valdavalt kohtulahenditel ega eelda täiendavat kontrolli, ei pruugi olla põhjendatud pankrotimenetluse läbiviimine koos nõuete kaitsmise menetlusega. Seevastu juhtudel, kus nõuete hulgas on selliseid nõudeid, eelkõige tarbijakrediidist tulenevaid nõudeid, mille põhjendus võib vajada täiendavat hindamist, ei saa nõuete kaitsmise etappi täielikult välistada.

Sellest tulenevalt võiks olla põhjendatud lahendus, mille kohaselt oleks võimalik kas liikuda otse kohustustest vabastamise menetlusse või rakendada lihtsustatud menetlusmudelit, milles nõuete kindlaksmääramine toimub piiratud ulatuses, tagades samas vajaduse korral ka vaidlusaluste nõuete sisulise kontrolli.

Sarnast lähenemist võib täheldada ka Põhjamaade õiguses, kus füüsiliste isikute maksejõuetuse lahendamisel kasutatakse pankrotimenetlusest eraldiseisvaid ja sageli halduslikke menetlusi. Näiteks Soome õiguses on võlgade ümberkujundamine reguleeritud seaduses *Laki yksityishenkilön velkajärjestelystä (57/1993)*<sup>64</sup> (VelkajärjestelyL), mille § 1 kohaselt on menetluse eesmärgiks võimaldada makseraskustesse sattunud füüsilisel isikul oma kohustused ümber kujundada vastavalt tema maksevõimele. Menetluse käigus selgitatakse võlgniku kohustused ulatuses, mis on vajalik maksekava koostamiseks VelkajärjestelyL § 32–35 alusel.

Rootsi õiguses on sarnane lahendus sätestatud seaduses *Skuldsaneringslag (2016:675)* (SkuldsaneringsL)<sup>65</sup>, mille 1. peatüki § 1 kohaselt on menetluse eesmärgiks anda maksejõuetule füüsilisele isikule võimalus vabaneda oma võlgadest, arvestades tema majanduslikku olukorda.<sup>2</sup> Ka selles menetluses ei ole nõuete kaitsmine kujundatud pankrotimenetlusele omases ulatuses. Kuigi võlausaldajatel on õigus esitada oma nõudeid ning esitada vastuväiteid tulenevalt SkuldsaneringsL 2 kap. §-dest 13–15, ei toimu nõuete täielikku kollektiivset kontrolli ega lõplikku kinnitamist pankrotimenetlusele iseloomulikus tähenduses.

---

<sup>64</sup> Laki yksityishenkilön velkajärjestelystä (57/1993).

<sup>65</sup> Skuldsaneringslag (2016:675).

Oluline on siiski arvestada, et nõuete kaitsmise täielik kõrvalejätmine ei ole põhjendatud olukorras, kus võlausaldajate vahel tekib vaidlus nõude olemasolu või ulatuse üle. Sellised vaidlused ei ole praktikas üksnes teoreetilised, vaid esinevad eelkõige nõuete puhul, mille aluseks olevat õigussuhet ei ole eelnevalt kohtulikult kontrollitud, sh tarbijakrediidist tulenevate nõuete korral. Sellisel juhul on vajalik sõltumatu organ, kes lahendab vaidluse ning tagab nõuete õiguspärase kindlaksmääramise. Eesti õiguses täidab seda funktsiooni pankrotimenetluse raames kohus, kes nõuete kaitsmise menetluses otsustab vaidlustatud nõuete üle.

Sellest tulenevalt ei seisne probleem nõuete kaitsmise vajaduses kui sellises, vaid selles, et kehtiv regulatsioon ei võimalda eristada olukordi, kus vaidluste lahendamine on sisuliselt vajalik, ja olukordi, kus nõuete täiendav kontroll ei anna lisaväärtust. Kehtiv süsteem seob vaidluste lahendamise vältimatult pankrotimenetluse läbiviimisega, mistõttu tuleb ka olukorras, kus võlgnikul puudub pankrotivara, võimaliku vaidluse lahendamiseks läbi viia täiemahuline menetlus koos kõigi selle etappidega.

Võrdlev õigus näitab, et selline lahendus ei ole ainuvõimalik ning nõuete kindlaksmääramise ja vaidluste lahendamise mehhanisme on võimalik kujundada ka viisil, mis ei eelda pankrotimenetluse läbiviimist kõigil juhtudel. Näiteks Põhjamaade õiguses toimub nõuete kontroll halduslikes menetlustes ning vaidluste korral on võimalik pöörduda kohtu poole ilma pankrotimenetluse läbiviimiseta. Rootsi õiguses toimub võlgade ümberkujundamine SkuldsaneringsL alusel, kus menetlust viib läbi täitevasutus Kronofogden ning võlausaldajatel on õigus esitada oma nõudeid ja vastuväiteid SkuldsaneringsL 2 kap. §-de 13–15 alusel. Vaidluse korral on võimalik asi anda kohtulikku kontrolli, kuid see ei eelda pankrotimenetluse algatamist. Sarnaselt toimub Soome õiguses nõuete arvestamine VelkajärjestelyL alusel menetluses, kus VelkajärjestelyL §-de 32–35 kohaselt selgitatakse välja võlgniku kohustused ulatuses, mis on vajalik maksekava koostamiseks, ning vaidluste korral on võimalik pöörduda kohtu poole ilma pankrotimenetluse kohaldamiseta.

Sarnane loogika ilmneb ka Iirimaa õiguses. Personal Insolvency Act 2012 alusel läbiviidavas debt relief notice menetluses Part 3 ei toimu pankrotimenetlusele omast nõuete kaitsmist. Võlausaldajad kaasatakse menetlusse ulatuses, mis on vajalik võlgniku

olukorra hindamiseks, kuid vaidluste korral ei käivitata pankrotimenetlust, vaid küsimused lahendatakse menetluse raames või vajadusel kohtus.

Sellest tuleneb, et nimetatud õiguskordades ei ole nõuete vaidluste lahendamine seotud pankrotimenetluse läbiviimisega. Nõuete kaitsmise funktsioon on eraldatud pankrotimenetlusest ning vaidluste lahendamiseks on ette nähtud iseseisvad mehhanismid. See kinnitab, et nõuete vaidluste lahendamine ei eelda tingimata pankrotimenetluse kohaldamist, vaid võib toimuda ka eraldiseisva menetluse kaudu.

Töö autori hinnangul tuleks ka Eesti õiguses eristada olukordi, kus nõuete vahel esineb vaidlus, nendest, kus selline vaidlus puudub, arvestades seejuures ka nõuete liiki ja nende eelnevat kontrollitaset. Juhul kui nõuded ei ole vaidlustatud ning nende põhjendatus on eelnevalt kohtulikult kontrollitud, ei ole põhjendatud pankrotimenetluse läbiviimine üksnes formaalse nõuete kaitsmise eesmärgil.

Samas olukorras, kus nõuete üle tekib vaidlus või kus nõuete põhjendatus ei ole eelnevalt piisavalt kontrollitud, nagu see võib olla eelkõige tarbijakrediidist tulenevate nõuete puhul, peab olema tagatud mehhanism nende sisuliseks hindamiseks. Selline kontroll ei pea siiski ilmingimata toimuma pankrotimenetluse kaudu.

Võimalik oleks kujundada lahendus, mille kohaselt lahendatakse vaidlused kas eraldi kohtumenetluses või lihtsustatud menetluse raames, säilitades seejuures nõuete kaitsmise funktsioon, kuid vältides pankrotimenetluse ebavajalikku kohaldamist varatu võlgniku puhul.

Riikide võrdlusest tuleneb, et nõuete kaitsmine ei ole alati eesmärk omaette, vaid vahend, mille ulatus sõltub menetluse eesmärgist. Seetõttu ei ole põhjendatud nõuda selle täielikku realiseerimist olukorras, kus vara jaotamine ei ole saavutatav.

Eesti õiguses on nõuete kaitsmine lahutamatu seotud pankrotimenetlusega, mistõttu ka varatu võlgniku puhul tuleb läbida kogu menetlus, et jõuda nõuete lõpliku kindlaksmääramiseni. Töö autori hinnangul ei ole selline lahendus menetlusökonoomia põhimõttest lähtudes alati põhjendatud, kuna kehtiv regulatsioon ei erista olukordi, kus

nõuete kaitsmisel on sisuline tähendus, ja olukordi, kus see täidab peamiselt formaalset funktsiooni.

Eelkõige juhul, kui nõuded on eelnevalt kohtulikult kontrollitud ega ole vaidlustatud, ei lisa pankrotimenetluses toimuv nõuete kaitsmine sisulist väärtust. Seevastu olukorras, kus nõuete hulgas on selliseid nõudeid, mille põhjendatus ei ole selge või mis võivad vajada täiendavat kontrolli, võib nõuete kaitsmisel olla iseseisev tähendus ka varatu võlgniku puhul.

Sellest tulenevalt tekib küsimus, kas olukordades, kus nõuete täiendav kontroll ei ole vajalik, ei oleks võimalik sama tulemust saavutada lihtsama ja vähem kuluka menetluse kaudu, säilitades samas vajaduse korral mehhanismid vaidlusaluste nõuete sisuliseks hindamiseks.

Võib järeldada, et nõuete kaitsmine on pankrotimenetluse oluline ja iseseisev funktsioon, kuid see ei õigusta pankrotimenetluse kohustuslikku läbiviimist varatu võlgniku puhul kõigil juhtudel. Nõuete kaitsmise vajadus ja ulatus sõltuvad eelkõige nõuete iseloomust, nende eelnevast kontrollitasemest ning võimalikest vaidlustest.

Pigem on põhjendatud lahendused, mis võimaldavad säilitada nõuete kaitsmise funktsiooni, kuid teha seda menetluslikult diferentseeritumas ja lihtsamal vormis, võimaldades vajaduse korral ka vaidlusaluste nõuete sisulist kontrolli ilma täiemahulise pankrotimenetluse läbiviimiseta.

Sellise diferentseeritud lähenemise rakendamine eeldab aga, et kehtiv regulatsioon võimaldaks siduda pankrotimenetluse kohaldamise selle tegeliku eesmärgi ja vajadusega. Kehtivas õiguses selline paindlikkus puudub, kuna pankrotimenetluse algatamise alused ei arvesta võlgniku varalist olukorda ega seda, kas menetluse kaudu on võimalik saavutada selle sisulist eesmärki.

Pankrotiseadus ei seo pankrotimenetluse algatamist pankrotivara olemasoluga. PankrS § 31 kohaselt kuulutab kohus pankroti välja maksejõuetuse tuvastamisel sõltumata sellest, kas võlgnikul esineb realiseeritav vara. Samal ajal on pankrotimenetluse keskseks eesmärgiks PankrS § 2 kohaselt võlausaldajate nõuete rahuldamine vara arvel. Sellest

tulenevalt ei ole menetluse kohaldamise eeldused seotud selle eesmärgi saavutamise võimalikkusega.

Sama vastuolu ilmneb ka menetluskulude regulatsioonis. PankrS § 150 kohaselt kaetakse menetluskulud üldjuhul pankrotivara arvel, mis eeldab vara olemasolu. Varatu võlgniku puhul selline võimalus puudub, mistõttu viiakse menetlus läbi olukorras, kus kulude katmine vara arvel ei ole võimalik. Seega eeldavad nii menetluse eesmärk kui ka kulude katmise mehhanism vara olemasolu, kuid menetluse algatamist käsitlev regulatsioon seda ei nõua, mis kinnitab vastuolu regulatsiooni eri osade vahel.

Probleemne ei ole selline lahendus üksnes praktilisest vaatenurgast, vaid tõstatab ka küsimuse regulatsiooni vastavusest menetlusökonoomia ja proportsionaalsuse põhimõtetele. Eelkõige kerkib see küsimus olukordades, kus menetluse läbiviimine toob kaasa kulude tekkimise, kuid puudub reaalne võimalus saavutada selle keskset eesmärki ehk võlausaldajate nõuete rahuldamist vara arvel.

Samas tuleb arvestada, et menetlus võib teatud juhtudel täita ka muid funktsioone, eelkõige nõuete põhjendatuse kontrolli olukorras, kus see ei ole eelnevalt piisavalt tagatud. Seetõttu ei saa menetluse põhjendatust hinnata üksnes vara olemasolu kaudu, vaid arvesse tuleb võtta ka nõuete iseloomu ja võimalikku vaidluspotentsiaali.

Töö autori hinnangul peaks menetluse kohaldamine olema seotud vähemalt minimaalse potentsiaaliga saavutada selle eesmärgid, sealhulgas kas vara arvel nõuete rahuldamine või vajaduse korral nõuete sisuline kontroll.

Põhjendatuks tuleb pidada menetluse ulatuse sidumist selgemalt selle majandusliku ja sisulise vajadusega. See tähendaks, et juhul kui menetluse algfaasis selgub, et võlgnikul puudub realiseeritav vara ning ei esine ka tagasivõitmise või muid pankrotivara tekkimise aluseid, tuleb täiendavalt hinnata ka seda, kas nõuete koosseis eeldab nende sisulist kontrolli. Kui selline vajadus puudub, ei ole põhjendatud kohaldada pankrotimenetlust täies mahus.

Eeltoodust tulenevalt ei ole probleem mitte menetluslike vahendite puudumises, vaid selles, et kehtiv regulatsioon ei seo menetluse edasist kulgu piisavalt menetluse algfaasis

antava hinnanguga. Füüsilise isiku maksejõuetuse seaduse §-de 15 ja 17 alusel kogutakse juba menetluse alguses teave võlgniku varalise seisundi, maksevõime ning võimalike pankrotivara tekkimise aluste kohta, kuid see hinnang ei mõjuta menetluse edasist ülesehitust ega võimalda diferentseerida menetlust vastavalt konkreetse juhtumi asjaoludele.

Töö autori hinnangul oleks põhjendatud täiendada füüsilise isiku maksejõuetuse seaduse § 16 selliselt, et menetluse edasine kulg sõltuks selgemalt usaldusisiku hinnangust. Eelkõige võiks seadus ette näha, et juhul kui menetluse algfaasis koostatud vara- ja võlanimekirja ning usaldusisiku hinnangu põhjal ilmneb, et võlgnikul puudub realiseeritav vara, ei esine pankrotivara tekkimise aluseid ning puudub ka vajadus nõuete täiendavaks sisuliseks kontrolliks, on kohtul võimalus kohaldada lihtsustatud pankrotimenetlust.

Sellise lahenduse korral ei oleks vajalik pankrotihalduri määramine ning menetlust viiks läbi usaldusisik, kelle ülesandeks oleks võlgniku majandusliku olukorra kontrollimine ning pankroti eelduste tuvastamine. Samas peaks regulatsioon sisaldama ka mehhanismi, mis võimaldab menetlust jätkata tavapärase pankrotimenetlusena juhul, kui menetluse käigus ilmneb realiseeritava vara olemasolu, vajadus pankrotihalduri pädevusse kuuluvate toimingute järele või tekib vaidlus nõuete olemasolu või ulatuse üle.

### **2.3. Pankrotihalduri roll ja ülesanded varatu võlgniku pankrotimenetluses**

Pankrotiseaduse kohaselt on pankrotihaldur menetluses keskne isik, kelle ülesanne on pankrotivara valitsemine, säilitamine ja realiseerimine ning võlausaldajate huvide kaitse. PankrS § 55 lg 1 kohaselt valitseb haldur pankrotivara ja korraldab selle kasutamise, Samas ei saa halduri tegevust taandada üksnes olemasoleva pankrotivara valitsemisele ja realiseerimisele. PankrS § 56 kohaselt hõlmab halduri pädevus ka võlgniku varalise olukorra aktiivset väljaselgitamist, sealhulgas nõuete sissenõudmist ning tagasivõitmise hagide esitamist. See tähendab, et ka olukorras, kus pankrotivara menetluse alguses puudub, võib halduri tegevus olla suunatud vara suurendamisele.

Töö autori hinnangul ei seisne pankrotihalduri roll varatu võlgniku puhul niivõrd vara realiseerimises, kuivõrd menetluse põhjendatuse kontrollis. Praktikast tähendab see, et haldur on sageli esimene menetlusosaline, kes suudab hinnata, kas pankrotimenetluse läbiviimisel on sisuline eesmärk või mitte. Sellest vaatenurgast ei ole haldur pelgalt menetluses tehniline läbiviija, vaid täidab sisuliselt filtrifunktsiooni, mille kaudu oleks võimalik suunata menetlus kas tavapärasesse pankrotimenetlusse või liikuda otse kohustustest vabastamise suunas.

Tagasivõitmise regulatsioon PankrS § 110 jj annab haldurile õiguse vaidlustada võlgniku poolt enne pankroti väljakuulutamist tehtud tehinguid, mille tulemusena on võlausaldajate huve kahjustatud. Sellised hagid võivad viia pankrotivara tekkimiseni ka juhtudel, kus see esialgu puudub. Seega ei ole vara puudumine menetluse algfaasis iseenesest määrav, kuna halduri tegevus võib olla suunatud pankrotivara tekkimisele.

Tagasivõitmise regulatsiooni rolli tuleb hinnata ka maksejõuetusõiguse üldiste eesmärkide kontekstis. UNCITRALi juhendi kohaselt on üheks keskseks eesmärgiks pankrotivara maksimeerimine ning selliste mehhanismide olemasolu, mis võimaldavad suurendada vara hulka enne selle jaotamist.<sup>66</sup>

Samas ei tähenda sellise mehhanismi olemasolu, et see oleks igas menetluses reaalselt rakendatav. Tagasivõtmine eeldab konkreetsete tehingute olemasolu, nende õiguslikku kvalifikatsiooni ning menetluslikku aktiivsust, mis on seotud täiendavate kulude ja ajakuluga. Kui menetluse algfaasis kogutud informatsioon ei viita selliste tehingute olemasolule, ei ole tagasivõitmise mehhanismi potentsiaal piisav, et õigustada täiemahulise pankrotimenetluse läbiviimist.

Sellest tulenevalt ei saa pankrotihalduri aktiivse tegevuse võimalust käsitleda abstraktselt, vaid seda tuleb hinnata konkreetse juhtumi kontekstis, arvestades eelkõige seda, kas on olemas realistlik alus pankrotivara tekkeks. Selline hinnang on võimalik anda juba menetluse algfaasis füüsilise isiku maksejõuetuse seaduse §-des 15 ja 17 sätestatud andmete põhjal, mis puudutavad võlgniku varalist seisundit, maksevõimet ning võimalikke pankrotivara tekkimise aluseid. Probleem seisneb aga selles, et kehtiv

---

<sup>66</sup> UNCITRAL. *Legislative Guide on Insolvency Law*. Part Two, New York: United Nations, 2005, p 83–85..

regulatsioon ei seo seda hinnangut menetluse edasise kulgemisega ega erista olukordi, kus pankrotivara tekkeks on olemas realistlik alus, nendest, kus see puudub.

Halduri tegevuse hindamisel ei ole määrav üksnes vara olemasolu menetluse alguses, vaid eelkõige see, kas on olemas realistlik alus pankrotivara tekkeks. Just selles osas ilmneb aga kehtiva regulatsiooni probleem, kuna menetlus ei erista olukordi, kus selline alus esineb, nendest, kus see puudub.

Füüsilise isiku maksejõuetuse seaduse § 15 ja § 17 kohaselt selgitatakse juba menetluse algaasis välja võlgniku majanduslik olukord ning kogutakse teave võimalike nõuete ja tehingute kohta, millel võib olla tähendus pankrotimenetluses. See tähendab, et menetluse varases staadiumis on olemas informatsioon, mille alusel on võimalik hinnata, kas pankrotimenetluses võib tekkida pankrotivara, sealhulgas tagasivõitmise kaudu. Sellest hoolimata ei seo kehtiv regulatsioon seda hinnangut menetluse edasise ülesehituse ega halduri tegevuse ulatusega.

Selline lahendus toob kaasa olukorra, kus pankrotihalduri tegevus toimub samadel alustel sõltumata sellest, kas pankrotivara tekkimine on realistlik või mitte. Kui menetluse algaasis tuvastatud asjaolud ei viita tagasivõitmise võimalusele ega muule vara juurdekasvule, ei ole halduri tegevusel PankrS § 55 ja § 56 tähenduses sisulist rakendust.

Halduri tegevuse üle järelevalve teostamine on üles ehitatud samale loogikale. PankrS § 74 kohaselt teostab pankrotitoimkond järelevalvet halduri tegevuse üle ning annab nõusoleku tehinguteks, mis puudutavad pankrotivara käsitlemist. Kui halduri tegevus ei hõlma vara valitsemist ega realiseerimist, ei ole ka kontrollimehhanismidel sisulist rakendusala.

Oluline on seejuures, et pankrotitoimkond ei ole kohustuslik organ, vaid selle moodustamine sõltub PankrS § 74 lg-st 1 tulenevalt võlausaldajate üldkoosoleku otsusest. Samas ei näe seadus ette kriteeriume, mille alusel hinnata toimkonna vajalikkust, ega seo selle moodustamist pankrotivara olemasoluga. See tähendab, et kontrollimehhanismi kohaldamine ei ole seotud menetluse majandusliku sisuga, vaid jäetakse üldkoosoleku kaalutluse hooleks, ilma et seadus annaks selged orientiirid sellise otsuse tegemiseks.

Selline regulatsioon ei ole kooskõlas menetlusökonoomia põhimõttega. Kui menetluse algfaasis on võimalik tuvastada, et pankrotivara tekkimise võimalus puudub, ei ole põhjendatud halduri tegevuse ja selle kontrollimehhanismide kohaldamine samas ulatuses nagu juhtudel, kus selline võimalus esineb. Menetlustoimingute läbiviimine olukorras, kus need ei mõjuta menetluse tulemust, viitab, et menetluse ülesehitus ei ole piisavalt seotud selle eesmärgiga.

Võrdlev õigus näitab, et halduri tegevuse ulatus ja selle üle tehtav järelevalve sõltuvad sellest, kas menetluses on olemas vara, mille arvel menetlust läbi viia. Saksamaa õiguses ei alustata pankrotimenetlust juhul, kui võlgniku vara ei kata menetluskulusid InsO § 26 järgi, mistõttu ei teki ka vajadust halduri määramiseks ega tema tegevuse kontrollimiseks. Samuti ei ole võlausaldajate komitee (Gläubigerausschuss) kohustuslik, vaid see moodustatakse üksnes juhtudel, kus menetluses on piisav alus selleks InsO § 67 alusel. Selline lähenemine väldib olukorda, kus halduri tegevus ja selle üle tehtav järelevalve toimivad ilma sisulise aluseta.

Seega ei seisne probleem pankrotihalduri ega pankrotitoimkonna institutsioonis kui sellises, vaid nende kohaldamises sõltumata menetluse majanduslikust sisust. Kehtiv regulatsioon ei võimalda eristada olukordi, kus halduri tegevusel ja selle kontrollil on reaalne tähendus, nendest, kus see puudub. Sellest tulenevalt ei ole halduri tegevuse ja selle kontrollimehhanismide kohaldamine varatu võlgniku puhul alati põhjendatud.

Probleem üksnes ei seisne pankrotihalduri tegevuse ulatuses või kontrollimehhanismide toimimises, vaid selles, et kehtiv regulatsioon ei erista olukordi, kus halduri tegevusel on sisuline tähendus, nendest, kus see puudub. Halduri ja pankrotitoimkonna roll on üles ehitatud eeldusel, et menetluses esineb pankrotivara või selle tekkimise reaalne võimalus, kuid seda eeldust ei kontrollita menetluse kohaldamisel. Sellest tulenevalt ei ole menetluse ülesehitus seotud selle eesmärgi saavutamise võimalikkusega.

## **III KOHUSTUSTEST VABASTAMISE ERINEVAD MUDELID**

### **3.1. Halduslik kohustustest vabastamine**

Autor jõudis järeldusele, et pankrotimenetluse kohustuslik seos kohustustest vabastamisega ei ole varatu võlgniku puhul alati põhjendatud. Samas ilmnes, et nõuete kollektiivne kontroll ei ole täielikult välditav, eelkõige olukorras, kus võlausaldajate vahel tekib vaidlus nõude olemasolu või ulatuse üle. Seetõttu ei seisne probleem üksnes pankrotimenetluse vajaduses, vaid küsimuses, millisel viisil peaks olema korraldatud nõuete kindlaksmääramine ja vaidluste lahendamine kohustustest vabastamise menetluses.

Käesolevas alapeatükis keskendutakse alternatiivsele lähenemisele, mille kohaselt ei ole kohustustest vabastamine seotud pankrotimenetluse läbimisega, vaid toimub eraldiseisvas halduslikus või kohtuvälises menetluses.

Analüüsi eesmärk on selgitada välja, milline on sellise menetluse mudeli sisuline ülesehitus ning kuidas on selles raamistikus lahendatud võlgniku kohustuste kindlaksmääramine ja menetluse läbiviimine. Selleks käsitletakse Iirimaa ja Rootsi regulatsiooni, mille pinnalt hinnatakse, kas halduslik kohustustest vabastamise mudel võiks olla kohaldatav ka Eesti õiguses.

Iirimaa ja Rootsi õiguses on kohustustest vabastamise mehhanism kujundatud põhimõtteliselt erinevalt Eesti õigusest, kuna see ei ole seotud pankrotimenetluse kohustusliku läbimisega. Mõlemas õiguskorras on seadusandja lähtunud eeldusest, et füüsilise isiku maksejõuetus ei eelda alati kollektiivset pankrotimenetlust, vaid võib olla lahendatav ka halduslikus või kohtuvälises menetluses, mille keskmes on võlgniku

majandusliku olukorra hindamine ning tema kohustuste ümberkujundamine või lõpetamine.<sup>67</sup>

Iirimaa õiguses on kohustustest vabastamise halduslik mudel kujundatud põhimõtteliselt erinevalt pankrotimenetlusest, kuna menetluse keskmes ei ole võlgniku vara realiseerimine ega võlausaldajate nõuete kollektiivne kontroll, vaid võlgniku majandusliku olukorra hindamine ja tema kohustustest vabastamine piiratud ja selgelt määratletud tingimustel. Selline lähenemine lähtub eeldusest, et olukorras, kus võlgnikul puudub realiseeritav vara ning tema maksevõime on püsivalt välistatud, ei ole põhjendatud kohaldada pankrotimenetlusele omast ulatuslikku ja kulukat menetlust. Seetõttu on seadusandja loonud eraldiseisva menetlusliigi, mille eesmärk ei ole võlausaldajate nõuete rahuldamine, vaid võlgniku majandusliku olukorra lõplik lahendamine.<sup>68</sup>

See lähenemine on realiseeritud Personal Insolvency Act 2012 regulatsioonis, mille kohaselt kohaldatakse debt relief notice menetlust üksnes rangelt piiritletud juhtudel. Menetluse algatamise eelduseks on, et volitatud vahendaja hindab võlgniku olukorda ning teeb kindlaks, et võlgnik vastab seaduses sätestatud tingimustele Personal Insolvency Act 2012 § 26 alusel, sealhulgas puudub tal realiseeritav vara ning tema sissetulek ei võimalda kohustuste täitmist. Vahendaja kogub andmed võlgniku varade, kohustuste ja sissetulekute kohta Personal Insolvency Act 2012 § 27 alusel ning esitab nende põhjal taotluse Insolvency Service of Ireland'ile, mis on riiklik maksejõuetusmenetluste haldusorgan, kes kontrollib menetluse eelduste täidetust Personal Insolvency Act 2012 § 28 alusel. Selline eelkontroll tähendab, et menetlusse jõuavad üksnes need juhtumid, kus pankrotimenetluse läbiviimine ei oleks eesmärgipärane ning kus puudub vajadus ulatusliku nõuete kontrolli järele.

Oluline on seejuures, et nimetatud menetluses ei ole ette nähtud pankrotimenetlusele omast nõuete kaitsmise mehhanismi. Võlausaldajate nõuded võetakse arvesse administratiivse hindamise käigus, kuna vahendaja kogub ja kontrollib võlgniku varade, kohustuste ja sissetulekute kohta andmed Personal Insolvency Act 2012 § 27 alusel ning

---

<sup>67</sup> Heuer (toim.), lk 215–220, 429–433.

<sup>68</sup> Heuer (toim.), lk 215–218; Kilborn, *Comparative Consumer Bankruptcy*, lk 9–13.

Insolvency Service of Ireland hindab menetluse eelduste täidetust Personal Insolvency Act 2012 § 28 alusel. Samas puudub kollektiivne menetlus, mille raames nõuded esitatakse, vaidlustatakse ja kinnitatakse siduvalt kõigi menetlusosaliste suhtes. See tähendab, et nõuete kindlaksmääramine ei ole käsitatav iseseisva menetlusetapina, vaid see on allutatud menetluse põhieesmärgile – hinnata, kas võlgnik vastab kohustustest vabastamise tingimustele Personal Insolvency Act 2012 § 26 tähenduses.

Samas ei ole võlausaldajate õigused sellises süsteemis täielikult välistatud. Personal Insolvency Act 2012 § 35 kohaselt peatub menetluse kehtivuse ajal võlausaldajate õigus algatada või jätkata sissenõudemenetlusi, kuid kohtul säilib pädevus lubada üksikute menetluste jätkamist. Sellest tuleneb, et ei ole välistatud nõuetega seotud vaidlused, kuid nende lahendamine ei toimu pankrotimenetluse raames, vaid vajaduse korral üldises kohtumenetluses. Seega on vaidluste lahendamine süsteemis olemas, kuid see on lahutatud kohustustest vabastamise menetlusest.

Selline regulatsioon näitab, et Iirimaa õiguses ei käsitata nõuete kollektiivset kontrolli eeltingimusena kohustustest vabastamisele. Nõuete kindlaksmääramine toimub üksnes ulatuses, mis on vajalik menetluse kohaldamise otsustamiseks ning vaidluste lahendamine on jäetud eraldiseisvaks protsessiks. See kinnitab, et olukorras, kus võlgnikul puudub tegelik maksevõime, ei ole põhjendatud kohaldada pankrotimenetlusele omast ulatuslikku nõuete kontrolli.

Nõuete käsitlemine Rootsi mudelis toimub menetluse raames, kuid see erineb olemuslikult pankrotimenetlusele omasest nõuete kaitsmise mehhanismist. SkuldsaneringsL 2 kap. §-de 13–15 alusel on võlausaldajatel õigus esitada oma nõudeid ning esitada vastuväiteid, kuid see ei too kaasa kollektiivset ja formaliseeritud nõuete kaitsmise menetlust, mille tulemusena kujuneks kõiki menetlusosalisi siduv nõuete nimekiri. Nõuete käsitlemine on integreeritud menetluse üldisesse otsustusprotsessi, mille keskmes on võlgniku maksevõime hindamine ja maksekava kujundamine, mitte nõuete lõplik ja abstraktne kindlaksmääramine.<sup>69</sup>

---

<sup>69</sup> Heuer (toim.), lk 429–433.

Selline lahendus tähendab, et nõuete kindlaksmääramine ei ole Rootsi õiguses iseseisev menetlusetapp, vaid menetluse lahutamatu osa kohustustest vabastamise menetlusest. Täitemenetlust teostav asutus Kronofogden, mis täidab Rootsi õiguses ka maksejõuetusmenetluste haldusorgani rolli, ei lahenda nõudeid eraldiseisva vaidlusmenetluse kaudu, vaid hindab neid osana tervikotsusest, mille eesmärk on kujundada võlgniku majanduslikule olukorrale vastav lahendus. Seejuures ei ole määrav mitte üksikute nõuete täpne õiguslik kvalifikatsioon pankrotimenetlusele omases tähenduses, vaid nende arvestamine ulatuses, mis on vajalik menetluse eesmärgi saavutamiseks.<sup>70</sup>

Oluline on seejuures, et Rootsi süsteem ei välista nõuete üle tekkinud vaidluste olemasolu, vaid lahendab need teistsuguse menetlusliku loogika alusel. SkuldsaneringsL 3 kap. 7 § kohaselt on Kronofogdeni otsused vaidlustatavad kohtus, mis tähendab, et nõuetega seotud vaidlused lahendatakse kohtuliku kontrolli kaudu, mitte pankrotimenetluse siseselt kollektiivses vormis. Seega ei ole vaidluste lahendamine seotud pankrotimenetluse läbiviimisega, vaid toimub vajaduse korral eraldiseisvas kohtumenetluses.

Selline regulatsioon võimaldab eristada kahte tasandit: ühelt poolt toimub nõuete esmane hindamine haldusmenetluses, teiselt poolt on tagatud kohtulik kontroll olukordades, kus nõuete üle tekib vaidlus. See tähendab, et nõuete kaitsmise eesmärk on Rootsi õiguses jagatud kahe erineva võimaluse vahel, millest kumbki ei eelda pankrotimenetluse kohaldamist. Selline lahendus võimaldab säilitada võlausaldajate õiguste kaitse, vältides samas olukorda, kus varatu võlgniku suhtes viiakse läbi menetlus, millel puudub sisuline majanduslik eesmärk.

Võrdlus Eesti õigusega näitab, et just selline mehhanism Eesti õiguses puudub. Eesti õiguses on nõuete kindlaksmääramine ja vaidluste lahendamine koondatud pankrotimenetlusesse, mis tähendab, et ka üksiku vaidluse lahendamiseks tuleb läbi viia kogu menetlus koos nõuete kollektiivse kaitsmisega. Rootsi mudel seevastu näitab, et nõuete vaidluste lahendamine on võimalik lahutada pankrotimenetlusest ning siduda see vajaduspõhise kohtuliku kontrolliga. Sellest tulenevalt ei seisne erinevus mitte nõuete

---

<sup>70</sup> Kilborn, Comparative Consumer Bankruptcy, lk 9–13.

kaitsmise vajaduses, vaid selles, kas selleks tuleb läbi viia kogu pankrotimenetlus või on võimalik piirduda üksnes vaidluse lahendamiseks vajalike menetluslike toimingutega.

Võrdlus Eesti õigusega näitab siinkohal põhimõttelist erinevust. Eesti õiguses on kohustustest vabastamine seotud pankrotimenetluse läbimisega ning nõuete kaitsmine toimub pankrotimenetluse kohustusliku osana PankrS §-de 100<sup>1</sup>–100<sup>3</sup> alusel. See tähendab, et ka varatu võlgniku puhul tuleb läbi viia nõuete kollektiivne kontroll ning lahendada võimalikud vaidlused pankrotimenetluse raames.

Töö autori hinnangul ei ole Iirimaa ja Rootsi haldusliku mudeli otsene ülevõtmine Eesti õiguses võimalik. Mõlemas õiguskorras eeldatakse, et nõuete üle tekkinud vaidlused lahendatakse väljaspool pankrotimenetlust kas haldusorgani otsuse kohtuliku kontrolli kaudu või eraldi menetluses. Eesti õiguses puudub aga mehhanism, mis võimaldaks nõudeid siduvalt kindlaks määrata ilma pankrotimenetlust läbimata. Seetõttu täidab pankrotimenetlus lisaks varade realiseerimisele ka vaidluste lahendamise funktsiooni, mida ei ole võimalik lihtsustatud menetlusega asendada.

Sellest tulenevalt ei ole haldusliku kohustustest vabastamise mudeli otsene ülevõtmine põhjendatud. Küll aga näitab see mudel, et nõuete kaitsmise ulatust on võimalik diferentseerida ning siduda see menetluse eesmärgiga. Eesti õiguses võiks sellest lähtudes kaaluda lahendust, mille kohaselt eristatakse vaidlustamata ja vaidlustatud nõuetega juhtumeid, kohaldades pankrotimenetlust üksnes viimastel juhtudel.

Lisaks võiks kaaluda lahendust, mille kohaselt nõuete esmane kontroll toimuks juba maksejõuetusmenetluse algfaasis usaldusisiku poolt, kes hindaks, kas nõuete koosseis eeldab täiemahulist pankrotimenetlust. Kui nõuded on selged, ei ole vaidlustatud ning puuduvad viited nende sisulisele problemaatikale, ei oleks põhjendatud suunata menetlust pankrotimenetlusesse üksnes formaalse nõuete kaitsmise eesmärgil. Sellisel juhul võiks kohus tugineda usaldusisiku hinnangule ning jätkata menetlust kohustustest vabastamise raamistikus. See võimaldaks säilitada nõuete kontrolli seal, kus see on vajalik, kuid vältida pankrotimenetluse kohaldamist olukordades, kus sellel puudub iseseisev funktsioon.

### 3.2. Kohustustest vabastamine kohustuslikus menetluses

Erinevalt halduslikust kohustustest vabastamise mudelist, kus menetlus on täielikult eraldatud pankrotimenetlusest, on mitmes õiguskorras kujunenud lahendus, mille kohaselt kohustustest vabastamine on küll seotud kohtuliku menetlusega, kuid pankrotimenetluse roll ei ole absoluutne ega universaalne. Sellistes süsteemides ei käsitata pankrotimenetlust kohustustest vabastamise vältimatu eeltingimusena, vaid ühe võimaliku menetlusena, mille kohaldamine sõltub võlgniku majanduslikust olukorrast ja menetluse eesmärgist.<sup>71</sup>

Saksamaa ja Soome õiguses on kohustustest vabastamise mehhanism kujundatud viisil, mis võimaldab eristada olukordi, kus pankrotimenetluse läbiviimine on põhjendatud, nendest, kus see ei ole vajalik. Saksamaa õiguses võib maksejõuetusmenetluse jätta avamata vara puudumise tõttu InsO § 26 alusel, samas kui kohustustest vabastamine on seotud eraldi menetlusloogikaga InsO § 286–303 tähenduses. Soome õiguses toimub füüsilise isiku maksejõuetusprobleemi lahendamine VelkajärjestelyL alusel kohtulikus menetluses, mis ei eelda pankrotimenetluse läbiviimist ning mille keskmes on võlgniku maksevõimele vastava maksekava kujundamine VelkajärjestelyL § 1 ja § 32 - 35 alusel. Mõlemas süsteemis on keskne eesmärk saavutada võlgniku kohustuste ümberkujundamine või lõpetamine viisil, mis vastab tema tegelikule maksevõimele, mitte formaalselt läbida pankrotimenetlus sõltumata selle tulemuslikkusest.<sup>72</sup>

Saksamaa õiguses on kohustustest vabastamise menetlus kujundatud viisil, mis seob selle küll maksejõuetusmenetlusega, kuid ei käsita pankrotimenetluse läbiviimist eesmärgina omaette. Insolvenzordnung lähtub põhimõttest, et menetluse eesmärk ei ole menetluse formaalne läbiviimine, vaid võlgniku maksejõuetuse sisuline lahendamine, mille üheks väljenduseks on kohustustest vabastamine InsO § 1 ja § 286–303 tähenduses. See põhimõte avaldub eelkõige regulatsioonis, mis võimaldab jätta maksejõuetusmenetluse algatamata olukorras, kus selleks puudub majanduslik alus InsO § 26 alusel.

---

<sup>71</sup> Heuer (toim.), lk 361–365, 215–220.

<sup>72</sup> Kilborn, Comparative Consumer Bankruptcy, lk 9–12.

Insolvenzordnung § 26 kohaselt jäetakse maksejõuetusmenetlus algatamata juhul, kui võlgniku vara ei kata menetluskulusid. Seega on pankrotimenetluse kohaldamine Saksamaa õiguses tingimuslik ning seotud menetluse otstarbekusega. See eristab seda oluliselt süsteemidest, kus pankrotimenetluse läbiviimine on kohustuslik sõltumata selle tulemuslikkusest.

Samas ei tähenda menetluse algatamata jätmine seda, et võlgnik jääks kohustustest vabastamise võimaluseta. Insolvenzordnung § 286–303 kohaselt on kohustustest vabastamine (Restschuldbefreiung) kujundatud iseseisva menetlusliku eesmärgina, mille saavutamine sõltub eelkõige võlgniku käitumisest ja menetluses osalemisest, mitte üksnes pankrotimenetluse formaalsest läbimisest. Kuigi tavapäraselt toimub kohustustest vabastamine maksejõuetusmenetluse raames, näitab süsteemi ülesehitus, et menetluse eesmärk ei ole pankrotimenetluse läbiviimine kui selline, vaid selle kaudu saavutatav tulemus.

Oluline on seejuures, et Saksamaa õiguses ei ole kohustustest vabastamine seotud vara olemasoluga. Ka olukorras, kus võlgnikul puudub pankrotivara, on võimalik saavutada kohustustest vabastamine, eeldusel et võlgnik täidab seadusest tulenevaid kohustusi. See kinnitab, et süsteemi keskmes ei ole vara realiseerimine, vaid võlgniku majandusliku rehabilitatsiooni võimaldamine. Selline lähenemine on kooskõlas kaasaegse maksejõuetusõiguse arengusuundadega, mille kohaselt on kohustustest vabastamine kujunenud iseseisvaks eesmärgiks, mitte pelgalt pankrotimenetluse kõrvalproduktiks.<sup>73</sup>

Saksamaa mudeli eripära seisneb seega selles, et pankrotimenetlus ja kohustustest vabastamine on küll omavahel seotud, kuid nende vaheline seos ei ole niivõrd jäik. Pankrotimenetluse kohaldamine sõltub selle majanduslikust põhjendatusest ning kohustustest vabastamine ei eelda tingimata menetluse läbiviimist olukorras, kus see ei ole otstarbekas.

Soome õiguses on kohustustest vabastamise mehhanism kujundatud selgelt pankrotimenetlusest eraldiseisvana, kuid erinevalt halduslikust mudelist toimub see kohtulikus menetluses. VelkajärjestelyL § 1 kohaselt on menetluse eesmärgiks

---

<sup>73</sup> *Ibidem*, lk 9–13.

võimaldada makseraskustesse sattunud füüsilisel isikul oma kohustused ümber kujundada viisil, mis vastab tema maksevõimele, ning saavutada lõppastmes kohustustest vabastamine. See tähendab, et menetluse keskmes ei ole pankrotivara realiseerimine, vaid võlgniku maksevõimele vastava lahenduse kujundamine.<sup>74</sup>

Menetluse algatamine eeldab, et kohus hindab võlgniku maksejõuetust ja menetluse kohaldatavust, kusjuures VelkajärjestelyL §-de 9 ja 10 alusel jäetakse menetlus kohaldamata juhtudel, kus võlgniku olukord ei vasta seaduses sätestatud tingimustele või kus menetluse kohaldamine ei ole põhjendatud. Seega ei ole tegemist automaatse menetlusega, vaid selle kohaldamine sõltub konkreetse juhtumi asjaoludest ja menetluse eesmärgipärasusest.

Oluline on seejuures, et Soome õiguses ei ole ette nähtud pankrotimenetlusele omast nõuete kaitsmise eraldiseisvat etappi. Võlgniku kohustused selgitatakse välja menetluse käigus ulatuses, mis on vajalik maksekava koostamiseks, ning need integreeritakse menetluse otsustusse. VelkajärjestelyL §-de 32–35 alusel määratakse kindlaks, millised nõuded võetakse maksekavas arvesse ning millises ulatuses neid täidetakse. Seega ei ole nõuete kindlaksmääramine iseseisev menetlusetapp, vaid osa kohustuste ümberkujundamise protsessist.

Selline lahendus tähendab, et kohustustest vabastamine ei eelda pankrotimenetluse läbiviimist ega sellega seotud menetluslikke etappe. Menetluse keskmes on maksekava, mille täitmine viib võlgniku kohustustest vabastamiseni. Seejuures on määravaks võlgniku tegelik maksevõime ning tema võimalus maksekava täita, mitte pankrotimenetluse läbiviimine kui selline.

Soome mudeli eripära seisneb selles, et kohustustest vabastamine toimub iseseisva kohtuliku menetlusena, mille kohaldamine sõltub võlgniku majanduslikust olukorrast ja menetluse eesmärgipärasusest. Pankrotimenetlus ei ole selles süsteemis vältimatu eeltingimus, vaid seda kasutatakse üksnes juhtudel, kus see on põhjendatud.

---

<sup>74</sup> Heuer (toim.), lk 361–365.

Selline lähenemine võimaldab vältida olukordi, kus varatu võlgniku suhtes viiakse läbi menetlus, millel puudub praktiline tähendus. Samas säilib menetluse kohtulik iseloom, mis tagab nii võlausaldajate kui ka võlgniku õiguste kaitse ning võimaldab vajaduse korral lahendada menetluse käigus tekkivaid küsimusi lõplikult.

Saksamaa ja Soome õiguse võrdlusest ilmneb, et kuigi nende süsteemid erinevad menetluslikult, on nende aluseks ühine põhimõte: kohustustest vabastamise menetlus ei eelda pankrotimenetluse läbiviimist olukorras, kus selleks puudub sisuline vajadus. Mõlemas õiguskorras on loodud mehhanismid, mis võimaldavad eristada juhtumeid, kus pankrotimenetlus täidab oma eesmärgi, nendest, kus see ei ole põhjendatud, ning kohaldada menetlust vastavalt võlgniku majanduslikule olukorrale.

Saksamaa õiguses avaldub see InsO § 26 regulatsioonis, mille kohaselt jäetakse maksejõuetusmenetlus algatamata juhul, kui võlgniku vara ei kata menetluskulusid, samas kui kohustustest vabastamine on reguleeritud InsO §-des 286–303 ning ei ole seotud üksnes pankrotimenetluse läbiviimisega. Soome õiguses on sama põhimõte realiseeritud VelkajärjestelyL § 1 ja §-de 32–35 kaudu, mille kohaselt toimub võlgniku kohustuste ümberkujundamine iseseisvas kohtulikus menetluses ilma pankrotimenetluse kohustusliku kohaldamiseta. Mõlemal juhul on menetluse keskmes võlgniku maksevõime ning kohustustest vabastamise eesmärk, mitte pankrotimenetluse kui sellise läbiviimine.

Töö autori hinnangul on selline lähenemine Eesti õiguses põhimõtteliselt kohaldatav. Erinevalt halduslikust mudelist ei eelda see pankrotimenetluse täielikku kõrvalejätmist ega eraldiseisva menetlussüsteemi loomist, vaid võimaldab kohandada olemasolevat regulatsiooni viisil, mis arvestab võlgniku tegelikku majanduslikku olukorda. Eesti õiguses sisaldub selleks vajalik alus eelkõige füüsilise isiku maksejõuetuse seaduses, mis võimaldab juba menetluse algfaasis hinnata võlgniku varalist seisundit ja maksevõimet.

Füüsilise isiku maksejõuetuse seaduse § 15 alusel määrab kohus menetluse algatamisel usaldusisiku, kelle ülesanne on koguda teavet võlgniku majandusliku olukorra kohta ning koostada vara- ja võlanimekiri. FIMS § 17 kohaselt annab usaldusisik hinnangu võlgniku maksejõuetuse põhjustele, tema varalisele seisule ning võimalikele menetluslikele lahendustele. Selline regulatsioon loob eeldused hinnata juba menetluse varases

staadiumis, kas juhtum eeldab pankrotimenetluse rakendamist või on võimalik piirduda muude lahendustega.

Sellest tulenevalt oleks võimalik kujundada lahendus, mille kohaselt seotakse pankrotimenetluse kohaldamine usaldusisiku hinnanguga. Juhul kui menetluse algfaasis selgub, et võlgnikul puudub realiseeritav vara ning puuduvad ka alused pankrotivara tekkeks, ei oleks põhjendatud pankrotimenetluse läbiviimine üksnes formaalse kohustustest vabastamise eeltingimusena. Sellisel juhul võiks menetlus jätkuda kohustustest vabastamise menetlusena või lihtsustatud kujul, milles nõuete kindlaksmääramine toimub ulatuses, mis on vajalik menetluse eesmärgi saavutamiseks.

Seega ei eelda Saksamaa ja Soome mudeli põhimõtete ülevõtmine Eesti õiguses ulatuslikku ümberkorraldust, vaid pigem olemasoleva regulatsiooni paindlikumat rakendamist. Pankrotimenetlust kohaldataks juhtudel, kus see on põhjendatud, kuid välditaks selle kasutamist olukordades, kus see ei anna sisulist lisaväärtust. Selline lähenemine toetaks menetlusökonomiat ning oleks kooskõlas maksejõuetusõiguse suunaga, kus keskne roll on võlgniku maksevõimele vastava lahenduse leidmisel.

### **3.3. Usaldusisiku roll varatu võlgniku menetluse suunamisel**

Eelnevast ei tulene vajadus kujundada varatu võlgniku jaoks eraldiseisev menetlusliik, vaid küsimus seisneb selles, kuidas rakendada kehtivat regulatsiooni viisil, mis arvestab võlgniku tegelikku majanduslikku olukorda. Seetõttu tuleb hinnata, millised kehtiva õiguse normid võimaldavad juba menetluse algfaasis suunata menetluse kulgu ning vältida olukordi, kus pankrotimenetluse läbiviimine ei mõjuta selle lõpptulemust.

Füüsilise isiku maksejõuetusmenetluses on usaldusisikul keskne roll, kuivõrd just tema kaudu toimub võlgniku majandusliku olukorra esmane hindamine ning menetluse praktiline juhtimine. Kuigi formaalselt kuulub otsustusõigus kohtule, on menetluse tegelik kulg suurel määral sõltuv usaldusisiku tegevusest, hinnangutest ja initsiatiivist. Sellest tulenevalt on põhjendatud käsitleda usaldusisikut mitte üksnes menetluses osalejana, vaid menetluse sisulise kujundajana.

Kuigi usaldusisiku roll ilmneb selgelt juba menetluse algfaasis, ei piirdu see üksnes võlgniku majandusliku olukorra esmase hindamisega. Füüsilise isiku maksejõuetuse seaduse süsteemis on usaldusisiku ülesanded seotud kogu menetluse kulgemisega, sealhulgas kohustustest vabastamise menetlusega. Kohustustest vabastamise eesmärk on võimaldada võlgnikul vabaneda täitmata kohustustest ning taastada oma majanduslik toimetulek, mis eeldab võlgniku käitumise ja võimaluste pidevat hindamist menetluse jooksul.

Seletuskirja kohaselt on usaldusisiku rolli laiendamise eesmärgiks see, et füüsilist isikut nõustatakse ja abistatakse kogu maksejõuetusmenetluse vältel ühe isiku poolt, kes aitab hinnata võlgniku majanduslikku olukorda ning valida sobiv menetlusliik, kuid samas ka toetab kohustustest vabastamise menetluse läbiviimist.<sup>75</sup>

Seega ei ole usaldusisik üksnes menetluse algfaasis hinnangu andja, vaid tal on keskne roll ka kohustustest vabastamise menetluse sisulisel toimimisel, eelkõige võlgniku kohustuste täitmise jälgimisel ja menetluse eesmärgi saavutamise tagamisel.

Õiguskirjanduses on rõhutatud, et füüsilise isiku maksejõuetusmenetluse keskmes ei ole üksnes vara jaotamine, vaid ka võlgniku majanduslik rehabilitatsioon. See eeldab mehhanismi, mille kaudu on võimalik hinnata võlgniku tegelikku olukorda ja käitumist kogu menetluse vältel, mitte ainult selle algfaasis.<sup>76</sup>

Sellest tulenevalt on usaldusisiku roll kohustustest vabastamise menetluses vältimatult seotud menetluse eesmärgiga – tagada, et kohustustest vabastamine toimuks üksnes juhul, kui võlgnik on käitunud heas usus ja täitnud talle pandud kohustusi.

Küsimus võib tekkida ka selles, kas kohustustest vabastamise menetluses on usaldusisiku osalus alati vajalik või võiks võlgnik teatud juhtudel menetlust ise juhtida. Kuigi varasemas regulatsioonis on selliseid lahendusi kaalutud, nähtub kehtiva õiguse kujundamisel selge suund usaldusisiku rolli tugevdamisele. Seletuskirjas on rõhutatud, et usaldusisiku ülesandeks on muu hulgas võlgniku nõustamine, menetluse suunamine ning

---

<sup>75</sup> FIMS seletuskiri, lk 2.

<sup>76</sup> K. Padu. Muudatused füüsilise isiku maksejõuetuse õiguses: füüsilise isiku maksejõuetuse seadus ning saneerimise ja maksejõuetuse direktiiv. – *Juridica* 2021/6, lk 433–434, 440.

kohtule vajaliku teabe esitamine, mis vähendab kohtute koormust ja aitab tagada menetluse efektiivsuse.<sup>77</sup>

Usaldusisiku rolli vajalikkusest aitab täpsustada ka varasem regulatsioon, mille kohaselt oli teatud juhtudel võimalik, et usaldusisiku ülesandeid täidab võlgnik ise. Selline lahendus tulenes pankrotiseaduse varasemast regulatsioonist, milles ei olnud usaldusisiku roll kujundatud selgelt eraldiseisva ja professionaalse funktsioonina, vaid menetluse praktiline juhtimine võis jääda võlgniku enda kanda<sup>78</sup>.

Selline käsitlus eeldas, et võlgnik on suuteline objektiivselt hindama oma majanduslikku olukorda ning täitma menetluse juhtimisega seotud ülesandeid. Töö autori hinnangul ei ole selline eeldus põhjendatud, kuna võlgnikul puudub menetluses vajalik erapooletus ning sageli ka pädevus hinnata, kas menetluse läbiviimine konkreetses vormis on põhjendatud. Seetõttu ei võimaldanud varasem lahendus siduda menetluse kulgu tegelike asjaoludega, vaid suurendas pigem formaalse menetlemise riski.

Kehtiva regulatsiooni kujundamisel on sellest lähenemisest loobutud ning usaldusisiku rolli on käsitatud professionaalse ja iseseisva funktsioonina, mille eesmärk on tagada menetluse sisuline juhtimine ning võlgniku majandusliku olukorra objektiivne hindamine. Seletuskirjas on rõhutatud, et usaldusisiku ülesandeks on võlgniku nõustamine, menetluse suunamine ning kohtule vajaliku teabe esitamine, mis aitab parandada menetluse kvaliteeti ja efektiivsust.<sup>79</sup>

Sellest tulenevalt ei ole usaldusisiku roll üksnes formaalne, vaid täidab olulist funktsiooni nii võlgniku kui ka võlausaldajate huvide kaitsel, eelkõige olukorras, kus võlgniku majanduslik olukord on keeruline ning nõuab pidevat hindamist.

FIMS § 15 lõike 1 kohaselt määrab kohus maksejõuetusavalduse menetlusse võtmisel usaldusisiku, kelle ülesandeks on muu hulgas võlgniku majandusliku olukorra väljaselgitamine. Sama paragrahvi lõigetest 4 ja 5 tuleneb, et usaldusisik peab olema sõltumatu ning kinnitama oma erapooletust, mis rõhutab tema rolli objektiivse hinnangu andjana menetluse algfaasis.

---

<sup>77</sup> FIMS seletuskiri, lk 2–3.

<sup>78</sup> Pankrotiseadus, varasem redaktsioon, RT I, 30.11.2021, 13, § 172 lg 6.

<sup>79</sup> *Ibidem*, lk 2-3; 10-12.

Usaldusisiku ülesandeid täpsustab FIMS § 17, mille kohaselt koostab usaldusisik võlgniku vara- ja võlanimekirja ning esitab kohtule hinnangu võlgniku maksevõime kohta. Tegemist ei ole pelgalt tehnilise toiminguga, vaid sisulise hinnanguga, millel on otsene tähendus menetluse edasise kulgemise seisukohalt. Seaduse seletuskirjast nähtub, et usaldusisiku roll on kavandatud laiemana kui üksnes informatsiooni kogumine, see tähendab, et ta peab aitama võlgnikul mõista oma olukorda ning suunama menetluse valikut.<sup>80</sup>

Sarnast lähenemist võib täheldada ka Iirimaa õiguses, kus varatute võlgnike puhul ei seostata kohustustest vabastamist pankrotimenetluse läbimisega. Personal Insolvency Act 2012 alusel kohaldatav debt relief notice menetlus eeldab võlgniku majandusliku olukorra eelnevat hindamist, mille käigus selgitatakse välja nii vara puudumine kui ka maksevõime, nagu tuleneb sama seaduse §-dest 26–28 ning 32–33. Selle hindamise tulemusel otsustatakse, kas pankrotimenetluse läbiviimine on üldse põhjendatud. Sellises käsitluses ei ole pankrotimenetluse läbimine kohustuslik, vaid seda kasutatakse üksnes juhul, kui sellel on otstarve.

Selline lähenemine kinnitab, et ka Eesti õiguses ei seisne probleem mitte vajaliku informatsiooni puudumises, vaid selles, et menetluse algaasis tehtud hinnangut ei seota menetluse edasise kulgemisega.

Seletuskirjas rõhutatakse, et usaldusisik „aitab valida menetlusliigi ning nõustab menetluse läbiviimisel“<sup>81</sup>. Sellest tulenevalt on usaldusisikul seadusest tulenevalt oluline roll menetluse suunamisel. Samas ei ole see roll seotud otsustusõigusega menetluse liigi või ulatuse üle. Kuigi usaldusisik kogub teavet ja esitab hinnangu, ei ole see hinnang kohtule siduv ning menetluse kujundamise üle otsustab lõppastmes kohus.

Selline lahendus tekitab vastuolu usaldusisiku tegeliku ja õiguslikult ette nähtud rolli vahel. Ühelt poolt on usaldusisik menetluse keskne infoallikas, kelle hinnang põhineb võlgniku majandusliku olukorra terviklikul analüüsil. Teiselt poolt puudub tal võimalus mõjutada menetluse struktuuri olukorras, kus see hinnang viitaks vajadusele menetlust lihtsustada või sellest loobuda.

---

<sup>80</sup> *Ibidem.*

<sup>81</sup> *Ibidem.*

Probleem ilmneb eriti selgelt varatu võlgniku puhul. Kui usaldusisiku hinnangust nähtub, et võlgnikul puudub realiseeritav vara ning maksevõime, on olemas kõik eeldused järeldamiseks, et menetluse edasine kulg ei mõjuta sisuliselt tulemust. Siiski ei võimalda kehtiv regulatsioon sellise hinnangu alusel menetlust diferentseerida, vaid eeldab menetluse jätkamist ettenähtud vormis.

Sellist järeldust toetavad ka rahvusvahelised käsitlused, milles rõhutatakse, et füüsiliste isikute maksejõuetusmenetluste kujundamisel ei ole määrav üksnes menetluse formaalne ülesehitus, vaid selle praktiline toimivus. Maailmapanga raportis on märgitud, et maksejõuetusmenetluse institutsionaalne raamistik peab võimaldama menetluse juhtimist viisil, mis vähendab tarbetuid kulusid ja väldib olukordi, kus menetlus ei too kaasa täiendavat väärtust ei võlausaldajatele ega võlgnikule.<sup>82</sup>

Võrdlev õigus näitab, et menetluse läbiviija rolli saab kujundada oluliselt tugevamana. Saksamaa õiguses on menetluse keskseks kujundajaks insolventsihaldur (Insolvenzverwalter) või hilisemas faasis usaldusisik (Treuhänder), kelle roll ei piirdu üksnes teabe kogumisega. Vastavalt InsO § 56 nimetab kohus halduri, kes juhib menetlust ja haldab võlgniku vara, samas kui kohustustest vabastamise menetluses on keskne roll usaldusisikul, kes kontrollib võlgniku käitumist ja maksevõime realiseerimist.

Saksamaa süsteemi eripära seisneb selles, et menetluse keskmes ei ole üksnes vara olemasolu, vaid menetluse läbiviija pidev kontroll võlgniku käitumise üle. Vastavalt InsO §-dele 286–303 sõltub kohustustest vabastamine sellest, kas võlgnik täidab menetluse jooksul talle pandud kohustusi. Seega on menetluse läbiviijal sisuline roll menetluse eesmärgi saavutamisel, mitte ainult selle formaalsel läbiviimisel.

Sarnane loogika on Iirimaa õiguses, kus menetluse eeltingimuste hindamisel on keskne roll nn vahendajal (approved intermediary). Vastavalt Personal Insolvency Act 2012 sätetele 23–24, 26 esitab vahendaja taotluse menetluse algatamiseks ning hindab eelnevalt, kas võlgnik vastab seaduses sätestatud tingimustele. Selline lahendus tähendab,

---

<sup>82</sup> World Bank, lk 78.

et menetluse läbiviija hinnangul on otsene mõju sellele, kas menetlus üldse algatatakse ja millises vormis seda tehakse.

Õiguskirjanduses on rõhutatud, et Euroopa maksejõuetusõiguse areng on liikunud suunas, kus menetluse efektiivsus ja paindlikkus on muutunud keskseks kriteeriumiks. Kilborni analüüsi kohaselt ei seisne kaasaegse maksejõuetusõiguse probleem enam üksnes menetluse olemasolus, vaid selle suutlikkuses kohanduda erinevate võlgnike olukordadele, sealhulgas olukorras, kus võlgnikul puudub reaalne maksevõime.<sup>83</sup>

Põhjamaade õiguses on menetluse juhtimine kujundatud veelgi selgemalt haldusliku mudelina. Rootsis viib võlgade ümberkujundamise menetlust läbi täitev- ja haldusorgan Kronofogden, kelle pädevus tuleneb SkuldsanL §-dest 7–10, 14–17 ja 19–24. Kronofogden hindab võlgniku maksevõimet, otsustab menetluse algatamise ning kujundab menetluse tingimused. Sarnane lähenemine on kehtestatud ka Soomes, kus VelkajärjestelyL §-dest 9 ja 10 tulenevad menetluse eeldused ning maksevõime hindamise alused, millele tuginedes kujundatakse maksekava.

Põhjamaade mudeli eripära seisneb selles, et menetluse läbiviija roll on tihedalt seotud menetluse kujundamisega. Sama institutsioon, kes hindab võlgniku olukorda, kujundab ka menetluse sisu. Selline lahendus võimaldab siduda menetluse otseselt võlgniku majandusliku olukorraga ning vältida olukordi, kus menetlus järgib jäika struktuuri sõltumata selle praktilisest vajadusest.

Rahvusvahelised suunised toetavad selgelt menetluse läbiviija rolli tugevdamist. Maailmapanga raportis rõhutatakse, et füüsiliste isikute maksejõuetusmenetluses on oluline roll usaldusväärsetel vahendajatel, kelle ülesanne on hinnata võlgniku majanduslikku olukorda ning suunata menetlus sobiva lahenduse poole.<sup>84</sup> Samuti näeb UNCITRAL juhend ette, et menetluse läbiviijal peab olema piisav kaalutlusruum menetluse kohandamiseks ning lihtsustatud menetluste puhul tuleb vähendada

---

<sup>83</sup> Kilborn, *Comparative Consumer Bankruptcy*, lk 9–11.

<sup>84</sup> World Bank, lk 78-79.

formaalsusi ja suurendada paindlikkust.<sup>85</sup> See kinnitab, et menetluse efektiivsus on otseselt seotud menetluse läbiviija otsustusruumiga.

Eeltoodud analüüsist nähtub, et erinevates õiguskordades on menetluse läbiviija roll kujundatud selliselt, et see võimaldab menetlust aktiivselt juhtida. Eesti õiguses seevastu piirdub usaldusisiku roll peamiselt informatsiooni kogumise ja nõustamisega, ilma et tal oleks võimalik menetlust sisuliselt mõjutada.

Seega võib järeldada, et usaldusisikul on Eesti maksejõuetusmenetluses oluline roll võlgniku olukorra hindamisel, kuid tema mõju menetluse kujundamisele on õiguslikult piiratud. Selline lahendus ei võimalda täiel määral kasutada usaldusisiku potentsiaali menetluse diferentseerimisel ega vasta rahvusvahelistele arengusuundadele, kus menetluse läbiviija rolli on oluliselt tugevdatud. Sellest tulenevalt on usaldusisiku roll võtmetähtsusega küsimus menetluse kujundamisel, kuna just tema kaudu oleks võimalik siduda menetluse kulg otsesemalt võlgniku tegeliku majandusliku olukorraga.

Eelnevast tulenevalt ei seisne varatu võlgniku maksejõuetuse probleem mitte menetluslike võimaluste puudumises, vaid selles, et kehtiv regulatsioon ei seo menetluse edasist kulgu piisavalt võlgniku tegeliku majandusliku olukorraga. Kuigi menetluse algfaasis kogutakse ulatuslikku teavet võlgniku varalise seisundi kohta ning hinnatakse pankrotivara tekkimise võimalust, ei mõjuta see hinnang menetluse edasist ülesehitust.

Tekkida võib olukord, kus pankrotimenetlust viiakse läbi ka juhtudel, kus sellel puudub praktiline tähendus. Töö autori hinnangul on selline lahendus vastuolus menetlusökoonomia põhimõttega, kuna menetluse läbiviimine ei aita kaasa ei võlausaldajate nõuete rahuldamisele ega võlgniku majanduslikule taastumisele.

Sellest tulenevalt on põhjendatud kaaluda lahendust, mille kohaselt seotakse menetluse edasine kulg selgemalt menetluse algfaasis antava hinnanguga. Eelkõige võiks usaldusisiku hinnangust sõltuda, kas pankrotimenetluse läbiviimine täies mahus on vajalik või piisab menetluse lihtsustatud vormist.

---

<sup>85</sup> UNCITRAL. *Legislative Guide on Insolvency Law. Part Three: Treatment of Enterprise Groups in Insolvency*. New York: United Nations, 2010, paras 21–23.

Eeltoodust tulenevalt ei saa usaldusisiku rolli käsitada üksnes menetluse tehnilise osana, vaid tegemist on keskse mehhanismiga, mis võimaldab siduda maksejõuetusmenetluse ülesehituse selle tegeliku eesmärgiga. Eelkõige varatu võlgniku puhul, kus pankrotimenetluse klassikaline funktsioon ei realiseeru, nihkub menetluse raskuskese paratamatult kohustustest vabastamisele ning sellega seotud kontrollimehhanismidele. Just selles kontekstis omandab usaldusisik määrava tähtsuse, kuna tema kaudu on võimalik hinnata võlgniku majanduslikku olukorda, suunata menetluse kulgu ning tagada, et kohustustest vabastamine toimub põhjendatud juhtudel.

Selline käsitlus võimaldab ühtlasi põhjendada ka lihtsustatud menetluslahenduste kasutuselevõttu. Kui menetluse algfaasis antud hinnangu põhjal ilmneb, et pankrotivara puudub ning puudub ka vajadus pankrotihalduri pädevusse kuuluvate toimingute järele, ei ole põhjendatud kohaldada täiemahulist pankrotimenetlust. Samas ei tähenda menetluse lihtsustamine kontrolli puudumist, kuna usaldusisiku roll tagab nii võlgniku olukorra pideva hindamise kui ka vajaduse korral menetluse ümberkujundamise.

Lahendus ei seisne pankrotimenetluse täielikus asendamises, vaid selle diferentseeritud kohaldamises, kus menetluse ulatus sõltub konkreetse juhtumi asjaoludest. Sellises süsteemis täidab usaldusisik keskset rolli, võimaldades ühendada menetlusökonoomia põhimõtte järgimise ning kohustustest vabastamise eesmärgi saavutamise, kahjustamata seejuures põhjendamatult võlausaldajate huve.

## KOKKUVÕTE

Käesoleva magistritöö eesmärgiks on hinnata, kas kehtiva füüsilise isiku maksejõuetusõiguse kohaselt on varatu võlgniku puhul menetlusosaliste huvides põhjendatud pankrotimenetluse läbiviimine kohustustest vabastamise menetluse eeltingimusena. Küsimus tõusetub eelkõige olukordades, kus võlgnikul puudub realiseeritav vara ning tema maksevõime on püsivalt piiratud, mistõttu ei ole võimalik võlausaldajate nõudeid pankrotivara arvel rahuldada.

Kehtiv regulatsioon lähtub seejuures eeldusest, et pankrotimenetlus on universaalne menetlus, mille kohaldamine ei sõltu pankrotivara olemasolust. Samal ajal on pankrotimenetluse keskseks eesmärgiks võlausaldajate nõuete rahuldamine võlgniku vara arvel. Varatu võlgniku puhul tekib sellest vastuolu, kuna juba menetluse algfaasis on ette näha, et nimetatud eesmärk ei ole saavutatav.

Probleem seisneb seega selles, et pankrotimenetluse kohaldamine ei ole seotud selle eesmärgi saavutamise võimalikkusega. Selle tulemusena viiakse pankrotimenetlus läbi ka olukordades, kus sellel puudub sisuline majanduslik funktsioon ning menetlus ei mõjuta menetluse lõpptulemust. Sellises olukorras omandab pankrotimenetlus sisuliselt formaalse tähenduse kohustustest vabastamise menetluse eelastmena.

Sellest tulenevalt kerkib keskne õiguslik küsimus, kas pankrotimenetluse kohustuslik kohaldamine varatu võlgniku puhul on põhjendatud või kujutab see endast ebavajalikku menetluslikku etappi, mis ei teeni ei võlausaldajate ega võlgniku huve.

Käesoleva töö analüüsi tulemusena saab järeldada, et pankrotimenetluse kohustuslik kohaldamine varatu võlgniku suhtes ei ole kõigil juhtudel põhjendatud. Olukorras, kus juba menetluse algfaasis on selge, et võlgnikul puudub realiseeritav vara ning puudub reaalne võimalus võlausaldajate nõuete rahuldamiseks, ei täida pankrotimenetlus oma keskset eesmärki ega oma iseseisvat sisulist tähendust.

Pankrotimenetluse läbiviimine ei ole sellisel juhul käsitletav eesmärgipärase menetlusena, vaid kujuneb formaalseks eelastmeks kohustustest vabastamise menetlusele. Menetluse läbimine ei mõjuta lõpptulemust, kuid toob kaasa täiendava ajakulu ning menetluskulud, mistõttu ei ole selle kohaldamine kooskõlas menetlusökonoomia ega proportsionaalsuse põhimõttega.

Peamine järeldus töös on, et probleem ei seisne pankrotimenetluse eesmärkides, vaid nende diferentseerimata kohaldamises. Kehtiv regulatsioon ei erista piisavalt olukordi, kus pankrotimenetlus võimaldab oma eesmärgi saavutada, nendest, kus see ei ole võimalik. Seetõttu kohaldatakse menetlust ka juhtudel, kus sellel puudub sisuline tähendus.

Analüüs näitab, et pankrotimenetluse eesmärk füüsilise isiku puhul ei piirdu üksnes võlausaldajate nõuete rahuldamisega, vaid hõlmab ka võlgniku majanduslikku rehabilitatsiooni. Menetluse põhjendatust ei saa seetõttu hinnata üksnes vara olemasolu alusel, vaid ka selle järgi, kas menetlus aitab kaasa võlgniku olukorra sisulisele lahendamisele. Varatu võlgniku puhul ei ole siiski võimalik saavutada pankrotimenetluse klassikalist eesmärki, kuna realiseeritav vara puudub ning nõuete kollektiivne rahuldamine ei toimu. Sellises olukorras jääb menetluse majanduslik tulemus olematuks ning pankrotimenetlus ei täida talle omistatud põhifunktsiooni.

Samas ei tähenda see, et pankrotimenetlus oleks varatu võlgniku puhul alati sisulise tähenduseta. Analüüsist ilmneb, et teatud menetlusetappidel võib olla iseseisev tähendus, sõltuvalt konkreetse juhtumi asjaoludest. Nõuete kindlakstegemine võib olla põhjendatud eelkõige olukordades, kus nõuete olemasolu või ulatus ei ole selge, eriti tarbijakrediidist tulenevate nõuete puhul, mille osas ei ole toimunud sisulist kohtulikku kontrolli. Sellisel juhul võimaldab menetlus tagada, et kohustustest vabastamine tugineb kontrollitud ja põhjendatud nõuetele.

Kui nõuded põhinevad aga jõustunud kohtulahenditel, ei anna pankrotimenetluses toimuv täiendav kontroll sisulist lisaväärtust. Sarnane järeldus kehtib pankrotihalduri rolli kohta. Halduri tegevus on põhjendatud juhtudel, kus on vaja tuvastada vara, analüüsida tehinguid või hinnata tagasivõitmise võimalusi. Varatu võlgniku puhul puudub sageli nii pankrotivara kui ka perspektiiv selle tekkeks, mistõttu ei ole võimalik tuvastada tehinguid

ega realiseerida vara võlausaldajate kasuks. Sellises olukorras jääb halduri roll formaalseks ning ei anna menetlusele iseseisvat sisulist väärtust.

Sellest tulenevalt ei ole põhjendatud käsitada pankrotimenetluse üksikuid etappe alati vajalikena. Nende tähendus sõltub konkreetse juhtumi asjaoludest ning ei pruugi varatu võlgniku puhul õigustada kogu menetluse läbiviimist. Analüüsisist ilmneb ka, et pankrotimenetluse ja kohustustest vabastamise menetluse vaheline seos on kehtivas õiguses liiga jäik, kuna pankrotimenetlus toimib eeltingimusena ka olukordades, kus sellel puudub iseseisev tulemus.

Selline lahendus ei arvesta piisavalt olukordi, kus menetluse lõpptulemus on ette prognoositav juba algfaasis. Kui on selge, et pankrotimenetlus ei muuda võlgniku ega võlausaldajate olukorda, ei ole selle kohaldamine sisuliselt põhjendatud. Samuti ei realiseeru sellises olukorras võlausaldajate huvide kaitse pankrotimenetluse kaudu, kuna vara puudumise tõttu ei ole võimalik nõudeid rahuldada ning kollektiivse menetluse põhimõtte ei anna praktilist tulemust.

Sellises olukorras ei saa huvide tasakaalu käsitada klassikalises tähenduses. Küsimus ei ole enam nõuete jaotamises, vaid menetluse eesmärgipärasuses ning selle vajalikkuses. Menetlusökonoomia põhimõttest tuleneb, et menetlust ei tohi läbi viia üksnes formaalsel alusel, eriti olukorras, kus see toob kaasa kulusid, kuid ei loo sisulist väärtust. Analüüs kinnitab, et kehtiv regulatsioon ei arvesta piisavalt erinevaid maksejõuetusjuhtumeid ning ühetaoline menetlusmudel ei võimalda eristada olukordi, kus pankrotimenetlus on vajalik, ja olukordi, kus see ei ole põhjendatud.

Võrdleva õiguse analüüs näitab, et varatu või piiratud maksevõimega võlgnike käsitlemisel ei ole pankrotimenetluse kohaldamine kõigil juhtudel ainus võimalik lahendus. Mitmes õiguskorras on menetluse valik seotud võlgniku tegeliku majandusliku olukorraga ning juba menetluse algfaasis hinnatakse, kas pankrotimenetluse läbiviimine võimaldab saavutada selle eesmärgi. See tähendab, et menetlus ei ole eesmärk omaette, vaid selle kohaldamine sõltub selle sisulisest põhjendatusest.

Iirimaa õiguses on selleks loodud eraldi menetlus, debt relief notice, mis on suunatud võlgnikele, kellel puudub realiseeritav vara ning kelle sissetulek ei võimalda võlgade

tasumist. Menetluse eelduseks on võlgniku majandusliku olukorra eelnev hindamine, mille viib läbi vastav menetlusosaline, ning pankrotimenetlust ei kohaldata, kui on selge, et sellel puudub praktiline väljund. Selline lahendus väldib olukorda, kus võlgnik peaks läbima kuluka ja ajamahuka pankrotimenetluse üksnes formaalse eeltingimusena kohustustest vabastamiseks.

Saksamaa õiguses ei ole küll loodud eraldi menetlust üksnes varatutele võlgnikele, kuid süsteem on üles ehitatud viisil, kus keskseks ei ole pankrotivara olemasolu, vaid võlgniku maksevõime ning kohustustest vabastamise võimalikkus. Pankrotimenetluse avamine võib olla välistatud pankrotivara puudumise tõttu või piirduda minimaalse ulatusega, samas kui kohustustest vabastamise menetlus võimaldab võlgnikul saavutada majandusliku rehabilitatsiooni ka olukorras, kus tegelikke väljamakseid ei toimu. See näitab, et menetluse sisuline eesmärk ei ole seotud vara olemasoluga, vaid võlgniku olukorra lahendamisega.

Põhjamaade õiguses, eelkõige Soomes ja Rootsis, on kasutusel halduslikud võlgade ümberkujundamise menetlused, mille keskmes on võlgniku maksevõime ja realistlik maksekava. Nendes süsteemides ei ole pankrotimenetluse läbimine kohustustest vabastamise eelduseks, vaid võlgniku olukorda hinnatakse terviklikult ning menetlus kujundatakse vastavalt tema majanduslikele võimalustele. Kui võlgnikul puudub maksevõime, võib kohustustest vabastamine toimuda ilma täiendavate formaalsete menetlusetappideta.

Võrdleva õiguse analüüsi põhjal saab järeldada, et kaasaegne maksejõuetusõigus liigub suunas, kus menetluse kohaldamine sõltub selle eesmärgi saavutamise võimalikkusest ning võlgniku tegelikust majanduslikust olukorrast. Ühetaoline menetlusmudel ei ole sobiv olukorras, kus võlgnike olukord on oluliselt erinev. Selline lähenemine toob esile kehtiva Eesti regulatsiooni kitsaskoha, kus pankrotimenetlus toimib kohustustest vabastamise eeltingimusena ka juhtudel, kus selle läbiviimine ei anna iseseisvat sisulist tulemust.

Töö autor leiab, et pankrotimenetluse kohustuslik kohaldamine varatu võlgniku suhtes ei ole kehtivas kujul põhjendatud olukordades, kus juba menetluse algfaasis on ilmne pankrotivara puudumine ning nõuete rahuldamise võimatus. Sellisel juhul ei täida

pankrotimenetlus oma kesksel eesmärgi ega oma iseseisvat sisulist tähendust. Menetluse läbiviimine üksnes seetõttu, et see on formaalselt ette nähtud kohustustest vabastamise eeltingimusena, ei ole kooskõlas menetluse eesmärgipärasuse nõudega.

Pankrotimenetluse kohaldamise eelduseks ei saa olla üksnes võlgniku maksejõuetus, vaid arvestada tuleb ka seda, kas menetlus võimaldab konkreetsel juhul saavutada oma eesmärgi. Kui on selge, et pankrotimenetluse kaudu ei ole võimalik realiseerida vara ega rahuldada võlausaldajate nõudeid, ei ole põhjendatud käsitada seda menetlust vältimatu etapina. Selline lähenemine viib olukorrani, kus menetlus kaotab oma sisulise tähenduse ning muutub pelgalt formaalseks.

Samuti ei ole põhjendatud eeldada, et pankrotimenetluse läbiviimine tagab varatu võlgniku puhul võlausaldajate huvide tõhusama kaitse. Kui puudub vara, ei ole võimalik nõudeid rahuldada ning kollektiivse menetluse põhimõtted ei realiseeru. Sellises olukorras ei saa pankrotimenetlust põhjendada ka võlausaldajate huvide kaitsega, kuna menetlus ei anna neile tegelikku tulemust. Vastupidi, menetluse läbiviimine võib suurendada kulusid ning pikendada menetluse kestust, ilma et see parandaks ühegi menetlusosalise olukorda.

Töö Autor asub seisukohale, et kehtiva regulatsiooni keskne probleem seisneb pankrotimenetluse diferentseerimata kohaldamises. Õigus ei erista piisavalt olukordi, kus pankrotimenetlus on sisuliselt vajalik, ja olukordi, kus selle läbiviimine ei ole põhjendatud. Sellest tulenevalt on vajalik tõlgendada ja vajadusel kujundada regulatsiooni viisil, mis võimaldaks arvestada võlgniku tegelikku majanduslikku olukorda ning välistada pankrotimenetluse kohaldamise juhtudel, kus sellel puudub sisuline funktsioon.

# **APPLICATION OF BANKRUPTCY PROCEEDINGS TO DEBTORS WITHOUT ASSETS**

## **SUMMARY**

This master's thesis addresses a central issue in the law of natural persons' insolvency: the justification of applying bankruptcy proceedings to a debtor without assets. The research problem arises from the discrepancy between the normative structure of bankruptcy proceedings and their actual function in situations where the debtor has no realizable assets and their ability to pay is permanently limited. In such cases, creditors' claims cannot be satisfied from the bankruptcy estate, raising the question of whether the application of bankruptcy proceedings serves any substantive purpose or becomes merely a formal procedural stage.

The law governing the insolvency of natural persons has developed into an increasingly significant field, addressing a growing number of over-indebtedness cases. Changes in the economic environment, the availability of credit, and individuals' financial behaviour have led to a situation where financial distress is no longer exceptional but affects a broader segment of society. Consequently, there is an increasing need for procedures that allow such situations to be resolved in a manner that is both fair and effective for creditors and debtors alike.

This issue becomes particularly acute in the case of debtors without assets. In practice, situations frequently arise where a debtor lacks both realizable assets and any meaningful repayment capacity, making it impossible to achieve the central objective of bankruptcy proceedings – the satisfaction of creditors' claims from the debtor's estate. In such cases, the question arises whether the current legal framework adequately accounts for the diversity of insolvency situations or whether bankruptcy proceedings are applied irrespective of their ability to achieve their intended purpose.

The importance of this topic also lies in the fact that the application of bankruptcy proceedings is not procedurally neutral. Such proceedings entail time, costs, and an additional burden for both the debtor and other participants in the process. Where the proceedings do not produce a substantive outcome, their justification becomes questionable from the perspective of procedural economy and proportionality. The issue therefore extends beyond individual cases and concerns the overall efficiency and purposefulness of the insolvency system.

Moreover, the manner in which bankruptcy proceedings are applied directly affects the debtor's prospects for economic rehabilitation. Where bankruptcy proceedings function merely as a mandatory preliminary stage to debt discharge, they may prolong the debtor's state of uncertainty and delay financial recovery. At the same time, creditors' positions do not improve in such situations, raising the question of what substantive purpose the proceedings are intended to serve.

Against this background, the justification for applying bankruptcy proceedings to debtors without assets becomes a central issue, as does the need to develop solutions that better reflect the specific characteristics of different insolvency situations. This thesis is based on this problem and examines whether, and to what extent, the current legal framework meets these requirements.

The aim of the thesis was to assess whether the application of bankruptcy proceedings is justified in the case of a debtor without assets under the current legal framework and whether such an approach serves the interests of the parties involved. In addition, the thesis sought to identify possible alternative solutions in situations where bankruptcy proceedings do not produce a substantive outcome. To achieve this aim, the objectives of bankruptcy proceedings, their individual stages, and the role of debt discharge proceedings were analysed, alongside a comparative examination of other legal systems.

Methodologically, the thesis is based on qualitative legal analysis, primarily employing doctrinal and comparative methods. The interpretation of Estonian law relied on statutory provisions and their underlying purposes, supported by legal literature and relevant case law. The comparative analysis focused on solutions developed in Germany, Ireland, and

the Nordic countries, allowing for an assessment of the coherence of Estonian law with broader international developments.

The first chapter examines the objectives of bankruptcy proceedings in the context of the insolvency of natural persons. The analysis demonstrates that the primary objective of bankruptcy proceedings is the satisfaction of creditors' claims from the debtor's assets. However, in the case of a debtor without assets, this objective cannot be achieved, as there is no estate from which claims can be satisfied. Consequently, the fundamental principles of bankruptcy proceedings, such as collectivity and equal treatment of creditors, do not materialise in practice, and the proceedings do not provide a substantive outcome for creditors.

At the same time, it appears that the objectives of insolvency law for natural persons are not limited to the satisfaction of creditors' claims but also include the debtor's economic rehabilitation. In the case of a debtor without assets, the focus of the proceedings inevitably shifts towards debt discharge, which enables the debtor to regain financial stability. This shift highlights a structural inconsistency between the design of bankruptcy proceedings and their actual function.

The second chapter analyses the course of bankruptcy proceedings in situations where the debtor has no assets. Particular attention is paid to the verification of claims and the activities of the bankruptcy trustee. The analysis shows that although these stages are formally carried out, they do not affect the outcome of the proceedings, as there is no bankruptcy estate from which claims can be satisfied. As a result, the proceedings do not provide any real benefit to creditors.

The analysis of claims verification demonstrates that, while it is an essential stage intended to establish the existence and scope of claims and to ensure the possibility of contesting them, in cases involving a debtor without assets it often amounts to a formal exercise. The final determination of claims does not influence the actual position of creditors, as there is no possibility of distribution. Nevertheless, claims verification may have independent significance in cases where disputes arise regarding the existence or extent of claims, as it ensures legal certainty even in the absence of assets.

It follows that the problem does not lie in the individual stages of bankruptcy proceedings as such, but in the fact that the current legal framework does not allow for a distinction between situations where these stages are justified and those where they do not affect the outcome of the proceedings. As a consequence, the same procedural framework is applied both to cases requiring asset realisation or dispute resolution and to cases where such needs do not exist.

The analysis further shows that, in the case of a debtor without assets, bankruptcy proceedings do not constitute an independent solution but function primarily as a preliminary stage to debt discharge proceedings. The substantive outcome of the process is achieved not within the bankruptcy proceedings themselves but in the subsequent stage, which reduces the independent significance of bankruptcy proceedings.

The third chapter focuses on debt discharge proceedings and their role in the insolvency framework for natural persons. The analysis indicates that this procedure enables the achievement of a result that bankruptcy proceedings alone cannot provide. Debt discharge plays a central role in the debtor's economic rehabilitation and represents the actual objective of the process in cases involving debtors without assets.

The comparative analysis demonstrates that different legal systems have adopted varying approaches to addressing the situation of debtors without assets. In Irish law, a separate procedure allows for debt discharge without prior bankruptcy proceedings. In German law, the application of bankruptcy proceedings is linked to their economic justification, and proceedings may be avoided where the estate does not cover the costs. In the Nordic countries, the emphasis is placed on assessing the debtor's repayment capacity and tailoring the procedure accordingly.

The results of the thesis indicate that the current Estonian legal framework does not sufficiently take into account the specific circumstances of debtors without assets. The application of bankruptcy proceedings is not linked to the possibility of achieving their objectives but occurs regardless of their practical effectiveness. This leads to situations in which bankruptcy proceedings are carried out even when they lack substantive function.

Such an approach is not consistent with the principles of procedural economy and proportionality, as the proceedings do not produce meaningful results but entail additional costs and time. Furthermore, in such situations it is not possible to speak of a genuine balance between the interests of creditors and the debtor.

The thesis concludes that the mandatory application of bankruptcy proceedings in cases involving debtors without assets is not justified in all situations. The current legal framework requires a more differentiated approach that would allow the application of proceedings to be linked to their actual necessity.

As a possible solution, it is proposed that the debtor's financial situation and repayment capacity should be assessed already at the initial stage of the proceedings, and that this assessment should determine the further course of the process. Where it is evident that no bankruptcy estate will arise and that the satisfaction of claims is not possible, the application of bankruptcy proceedings as a separate stage is not justified.

To implement such an approach, it would be appropriate to amend Section 15 of the Estonian law on the insolvency of natural persons so that the initial assessment would not be limited to describing the debtor's situation but would also allow for a decision on the direction of the proceedings. This would make it possible to proceed directly to debt discharge and avoid unnecessary procedural stages.

In conclusion, the thesis demonstrates that the central issue in insolvency proceedings involving debtors without assets lies in the discrepancy between the intended purpose of bankruptcy proceedings and their actual functioning. Overcoming this inconsistency requires either a more flexible interpretation of the existing legal framework or its amendment in a manner that allows for differentiation between different types of insolvency cases and avoids the application of bankruptcy proceedings as a purely formal prerequisite to debt discharge.

## KASUTATUD ALLIKAD

### Kasutatud kirjandus

1. European e-Justice Portal. „Insolvency/Bankruptcy – Germany“. Kättesaadav: [https://e-justice.europa.eu/topics/money-monetary-claims/insolvency-bankruptcy/de\\_en](https://e-justice.europa.eu/topics/money-monetary-claims/insolvency-bankruptcy/de_en) (06.04.2026)
2. Füüsilise isiku maksejõuetuse seaduse eelnõu seletuskiri. Riigikogu, eelnõu nr 743 SE
3. I. Ramsay. *Comparative Consumer Bankruptcy*. – University of Illinois Law Review 2007/1
4. I. Ramsay. *Consumer Law and Policy: Text and Materials on Regulating Consumer Markets*. 3rd ed. Oxford: Hart Publishing, 2012.
5. Insolvency Service of Ireland. *Guide to a Debt Relief Notice*. Dublin: Insolvency Service of Ireland, 2021. Kättesaadav: [https://backontrack.ie/wp-content/uploads/2022/06/DRN\\_2021.pdf](https://backontrack.ie/wp-content/uploads/2022/06/DRN_2021.pdf) (10.04.2026)
6. J. J. Kilborn. *Comparative Consumer Bankruptcy*. Durham: Carolina Academic Press, 2007.
7. J. J. Kilborn. Two Decades, Three Key Questions, and Evolving Answers in European Consumer Insolvency Law. – *SSRN Electronic Journal*, 2007. Kättesaadav: <https://ssrn.com/abstract=> (10.04.2026)
8. J. Niemi-Kiesiläinen, I. Ramsay, W. C. Whitford. *Consumer Bankruptcy in Global Perspective*. Oxford: Hart Publishing, 2003.
9. J. Puust. Vastutustundlik laenamine: kas võlg on jätkuvalt võõra oma? – *Juridica* 2024/9–10, lk 727–734.
10. J.-O. Heuer (toim.). *A Guide to Consumer Insolvency Proceedings in Europe*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2019

11. K. Padu. Muudatused füüsilise isiku maksejõuetuse õiguses: füüsilise isiku maksejõuetuse seadus ning saneerimise ja maksejõuetuse direktiiv. – *Juridica* 2021/6, lk 431–442.
12. M. Agarmaa, S. Andrekson. Võlausaldajate võrdse kohtlemise põhimõtte mõju pankrotimenetlusele. – *Juridica* 2022/8, lk 611–620.
13. M. Boyle. „The Debt Relief Notice: Its Effectiveness in Improving the Financial Well-Being of Over-Indebted Individuals and Its Impact on Social Mobility“. – *Social Policy & Society* 2022, lk 553–565.
14. M. Kingisepp. The Constitutional Approach to Basic Consumer Rights. – *Juridica International* XIX/2012
15. M. Varusk. Võlausaldajate nõuete nimekirja kinnitamine pankrotimenetluses. – *Juridica* 2021/6
16. P. Varul, I. Kull, V. Kõve jt. *Pankrotiseadus I. Kommenteeritud väljaanne*. Tartu: Juura, 2024.
17. S. Stamp, P. Joyce. *For the Few but Not the Many? An Analysis of Debt Relief Notice Usage in Ireland*. Dublin: Social Finance Foundation, 2022.
18. UNCITRAL. *Legislative Guide on Insolvency Law*. New York: United Nations, 2005.  
Kättesaadav:  
[https://uncitral.un.org/en/texts/insolvency/legislativeguides/insolvency\\_law](https://uncitral.un.org/en/texts/insolvency/legislativeguides/insolvency_law)  
(06.04.2026)
19. UNCITRAL. *Legislative Guide on Insolvency Law. Part Three: Treatment of Enterprise Groups in Insolvency*. New York: United Nations, 2010.  
Kättesaadav:  
[https://uncitral.un.org/en/texts/insolvency/legislativeguides/enterprise\\_groups](https://uncitral.un.org/en/texts/insolvency/legislativeguides/enterprise_groups)  
(06.04.2026)
20. V. Finch. *Corporate Insolvency Law: Perspectives and Principles*. 2nd ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.
21. V.-P. Liin. Tarbijakrediit vs. tsiviilkohtumenetlus: aeg viia vastutustundliku laenamise põhimõtte järgimise kontroll Euroopa Liidu õigusega kooskõlla. – *Juridica* 2023/3, lk 221–230.

22. World Bank. *Report on the Treatment of the Insolvency of Natural Persons*. Washington, D.C.: World Bank, 2012.

Kättesaadav:

<https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/1780a7a6-1e04-53bd-99c8-dde06425bf3e/content> (14.04.2026)

## Kasutatud õigusaktid

### Eesti õigusaktid

1. Võlaõigusseadus. RT I 2001, 81, 487.
2. Tarbijakaitse seadus. RT I, 31.12.2015, 1.
3. Pankrotiseadus. RT I 2003, 17, 95.
4. Füüsilise isiku maksejõuetuse seadus. RT I, 20.06.2022, 1.
5. P. Varul (toim.). *Võlaõigusseadus I. Kommenteeritud väljaanne*. 2. vlj. Tallinn: Juura, 2017.
6. P. Varul jt (toim.). *Pankrotiseadus. Kommenteeritud väljaanne*. Tartu: Juura, 2024.

### Muud õigusaktid

1. Insolvenzordnung (InsO) vom 5. Oktober 1994 (BGBl. I S. 2866), zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. Dezember 2020 (BGBl. I S. 3256).
2. Insolvenzordnung (InsO) vom 5. Oktober 1994 (BGBl. I S. 2866), zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. Dezember 2020 (BGBl. I S. 3256).
3. Personal Insolvency Act 2012 (Ireland).
4. Laki yksityishenkilön velkajärjestelystä (57/1993)
5. Skuldsaneringslag (2016:675).

## **Kasutatud kohtupraktika**

1. Euroopa Kohtu 14. juuni 2012. aasta otsus kohtuasjas C-618/10, *Banco Español de Crédito*.
2. Riigikohtu tsiviilkolleegiumi otsus asjas nr 3-2-1-30-17.
3. Riigikohtu tsiviilkolleegiumi määrus asjas nr 3-2-1-49-16.
4. Riigikohtu tsiviilkolleegiumi otsus asjas nr 3-2-1-19-14.