



Maksejõuetuse teenistuse analüüs

Lõpparuanne



Oluline teadaanne isikutele, kes ei ole aruande adressaadid

Isikud, kes ei ole Tellija esindajad ja seda aruannet loevad, loetakse nõustunuks alljärgnevate tingimustega:

- Aruannet lugev isik võtab teadmiseks, et AS PricewaterhouseCoopers Advisors on selle koostanud vastavalt oma Tellijalt saadud juhiste ning üksnes Tellija huvisid ja kasu silmas pidades.
- Aruannet lugev isik tunnistab asjaolu, et ta pole selle aruande adressaat ning vastamaks tema huvidele ja vajadustele oleks võinud aruande koostamiseks osutada vajalikuks läbi viia teistsuguseid või täiendavaid töid.
- Lugeja nõustub, et AS PricewaterhouseCoopers Advisors (sh tema partnerid, volitatud isikud ja töötajad) ja allhankijad ei võta aruandega seoses mingeid kohustusi ega vastutust, ei lepingulist ega lepinguvälist (sh hooletusest ja seadusest tuleneva kohustuse rikkumisest tingitud) vastutust. Lugeja nõustub, et AS PricewaterhouseCoopers Advisors (sh tema partnerid, volitatud isikud ja töötajad) ja allhankijad ei vastuta mistahes kahju, saamata jäänud tulu ega kulutuste eest, mis aruannet lugevale isikule seoses aruande kasutamisega või muul moel aruandega seotult võivad tekkida.

Kokkuvõte ja soovitused

Uuringu taust ja metoodika

Käesoleva analüüsi eesmärk oli hinnata maksejõuetuse teenistuse (edaspidi MJT) võimekust täita talle seadusega pandud järelevalve- ja uurimisülesandeid, tuvastada teenistuse toimimise peamised kitsaskohad ning pakkuda välja põhjendatud ettepanekud pädevuste, töökorralduse ja töövahendite arendamiseks. Uuring keskendus MJT-le kui institutsioonile ning selle pädevustele, tööprotsessidele, organisatsioonilisele ülesehitusele ja koostöömehhanismidele. Analüüsi eesmärk ei olnud anda hinnangut maksejõuetuse reformile tervikuna ega selle üksikutele osadele.

Teenistuse eesmärk on olnud vastavalt pankrotiseaduse muutmise seletuskirjale¹ pankrotimenetlustes suurema läbipaistvuse saavutamine, õigusvastaste raugemiste vähendamine ja seeläbi ärikeskkonna parandamine. Tegelik teenistuse toimimine on kujunenud keskkonnas, kus MJT kirjalik organisatsiooni enda strateegia ja sealt lähtuvad eesmärgid ja mõõdikud puuduvad ning kus valdkonda ei ole kajastatud Õigusriigi tulemusvaldkonna programmis eesmärkide ja mõõdikute läbi. MJT-l on aasta vaates sisemiselt kokkulepitud strateegilised fookused, kuid laiemad strateegilised eesmärgid seega on üldsõnalised või puuduvad. Lisaks on MJT ressursid piiratud, tööprotsessid sõltuvad tugevalt teistest osapooltest ning rollitõlgendused erinevad Justiits- ja Digiministeeriumi, MJT, kohtute ja pankrotihaldurite vahel. Sellest tulenevalt oli analüüsi keskmes küsimus mitte niivõrd ainult kas MJT-l on pädevus, vaid kuidas need pädevused tegelikult protsessides realiseeruvad ja milliseid süsteemseid pingeid see tekitab.

Analüüs viidi läbi perioodil november 2025 kuni märts 2026 kahes omavahel seotud etapis.

Esimeses etapis kaardistati MJT hetkeolukord, sh õiguslik raamistik, organisatsiooniline ülesehitus, ressursid, töövahendid ning koostööpraktikad. Selle tulemusena koostati vahearuanne, milles tuvastati peamised kitsaskohad ja tehti ettepanekud teise etapi ehk süvaanalüüsi fookuste täpsustamiseks. Teises etapis keskenduti süvendatud analüüsile, hõlmates eelkõige MJT põhipädevustega seotud tööprotsesside detailsemat kaardistamist, koostööprobleemide analüüsi protsesside ja menetlusetappide lõikes ning Soome pankrotiombudsmani institutsionaalse korralduse kaardistamist võrdlusraamistikuna.

Metoodiliselt kombineeriti õigus- ja dokumendianalüüsi, poolstruktureeritud intervjuusid MJT töötajate ja koostööpartneritega (sh kohtud ja pankrotihaldurid) ning Soome institutsioonide esindajatega, protsesside kaardistamise töötuba ning valideerimisseminari. Kvantitatiivse analüüsi roll oli piiratud, kuna maksejõuetuse valdkonna andmed on killustatud ning terviklikud andmestikud puuduvad. Analüüsi tulemused põhinevad sisendite triangulatsioonil.

Analüüsi aruanne on üles ehitatud järgmiselt, et toetada lugejat MJT rolli, toimimise ja arenguvajaduste mõistmisel:

- **kokkuvõte ja soovitused** ehk käesolev peatükk annab enne detailsema analüüsi juurde liikumist lugejale tervikliku ülevaate analüüsi peamistest väljakutsetest ja soovitustest;
- **MJT hetkeolukorra ülevaate** peatükk käsitleb teenistuse tausta, eesmärgi, struktuuri, ressursse ning koostöömehhanisme;
- **õiguslik raamistik ja pädevuste jaotus** peatükk avab MJT pädevused ja nende jaotuse, sealhulgas järelevalve rolli ning ühtse maksejõuetuse praktika kujundamisele kaasaitamise pädevuse;
- **põhipädevustega seotud protsesside kaardistuste peatükk** näitab, kuidas seadusest tulenevad ülesanded praktikas realiseeruvad ja millised väljakutsed protsessides esinevad, sealjuures detailne vaade protsesside kaardistusest on leitav aruande lisades (Lisa 2 ja Lisa 3), mis jäävad Tellija asutusesiseseks ja valitsemisala siseseks kasutamiseks;
- **Soome pankrotiombudsmani korralduse ülevaate peatükk** pakub võrdleva vaate Eesti mudelile, käsitledes Soome pankrotiombudsmani institutsionaalset korraldust.

¹ Pankrotiseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskiri, 21.10.2019
https://www.koda.ee/sites/default/files/content-type/content/2019-11/Pankrotiseaduse%20muudatuste%20SELETUSKIRI_21.10.2019.pdf

Peamised väljakutsed ja soovitused

MJT rolli ja eesmärgiga seotud väljakutsed

MJT on loodud sõltumatu teenistusena Konkurentsiameti (edaspidi KA) koosseisus, millele on seadusega antud selged järelevalve- ja uurimispädevused maksejõuetuse valdkonnas. Teenistuse roll on seadusandja poolt määratletud laiapõhjaliselt ning hõlmab nii konkreetseid menetluslike ülesandeid kui ka panustamist maksejõuetuse praktika kujundamisele kaasa aitamisse.

Menetluslike ülesannete vaates teostab MJT vastavalt PankrS § 192¹ järelevalvet võlgniku ja võlgniku lähikondsete tegevuse üle, viies läbi eriauditeid ja pankrotimenetluste avalikke uurimisi ning tehes ettepanekuid pankrotimenetluste läbiviimisel. Avaliku uurimise raames läbiviidavas pankrotimenetluses lähevad võlausaldajate üldkoosoleku ja pankrotitoimkonna pädevused üle MJT-le vastavalt PankrS § 73 jj ja § 77 jj. Taoline õigus tagab, et MJT saaks avalikus uurimises kaitsta avalikku huvi. Samuti teostab MJT haldusjärelevalvet pankrotihalduri üle pankrotimenetluses menetluse seaduspärase läbiviimise ning pankrotimenetluse kulude otstarbekusega seoses. Maksejõuetuse ühtse praktika kujundamisele kaasa aitamise roll on PankrS § 192¹ alusel laiapõhjaline, sisaldades praktika kujundamisele kaasa aitamist nii pankroti-, saneerimis-, võlgade ümberkujundamise kui ka füüsilise isiku kohustustest vabastamise menetlustes.

Uuringust selgus, et MJT loomise algne eesmärk ja teenistuse tänane praktika ei ole täielikult kooskõlas. Reformi kavandamisel oli keskseks fookuseks võlgniku ja tema lähikondsete tegevuse järelevalve pankrotimenetluses ning seaduse seletuskiri tõi selle ülesande selgelt esile MJT tegevuse vaates primaarsena. Praktikast ei kajastu see fookus aga üheselt teenistuse igapäevases prioriteetide seadmises võlgniku ja võlgniku lähikondsete üle järelevalve teostamise ning pankrotihaldurite üle haldusjärelevalve teostamise valikute tegemise puhul ega tööjaotuses, mistõttu mõjub MJT tegevus kohati osapooltele (ministeerium, kohtud, pankrotihaldurid, Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koda) ebaselgelt fookuseerituna.

Samal ajal puuduvad riiklikul tasandil maksejõuetuse valdkonnas kokkulepitud mõõdetavad poliitika eesmärgid ja tulemusnäitajad tulemusvaldkonna arengukava või selle programmide tasandil (nn riiklikud strateegiadokumendid), samuti puudub MJT enda kui sisemine organisatsiooni strateegia kirjapandud kujul. Seega puuduvad strateegiadokumendid, mille eesmärkide alusel käesolevas uuringus hinnata nii MJT tegevuse mõju kui ka laiemalt maksejõuetuspoliitika tulemuslikkust. See piirab ka MJT võimalust seada selgeid fookuseid, mis tuleneksid pikaajalistest riiklikest maksejõuetuse valdkonna strateegilistest eesmärkidest, kavandada ressursikasutust lähtuvalt sellistest eesmärkidest ning hinnata süstemaatiliselt saavutatud tulemusi selliste strateegiliste eesmärkide vastu. Küll aga saab siinkohal MJT ise luua endale strateegia. Võrdlusena võib esile tuua Soome praktika, kus nii institutsiooni enda strateegia kui ka ministeeriumiga sõlmitud tulemuslepped loovad selgema raamistiku ootuste ja vastutuse määratlemiseks.

Analüüs näitas ka, et osapoolte arusaamad MJT rollist erinevad, sõltumata seaduses sätestatud pädevustest. MJT hinnangul puuduvad tal piisavad hoovad, et sisuliselt panustada ühtse maksejõuetuse praktika kujundamisele kaasa aitamisse. Reformiga vahetult seotud isikute vaates on seadusandja seevastu jätnud vastava paindlikkuse teadlikult, nähes algses visioonis ette Soome mudelile sarnase lahenduse, sealhulgas maksejõuetuse nõukoja loomise ning ühtse praktika ühtlustamise toetamiseks juhis- ja meetodikamaterjalide väljatöötamise. MJT tänases käsitluses ei peeta neid tegevusi aga selgelt oma pädevusse kuuluvaks, viidates vastavate volituste puudumisele seaduses.

Lisaks ilmnes analüüsi käigus, et Soome mudelist lähtudes oleks MJT proaktiivsema rolli kujunemist pidanud toetama ka asjakohaste tsentraalsete ja maksejõuetusvaldkonnale kohandatud infosüsteemide ja töövahendite sihipärane arendamine. Eesti korralduses ei ole seda toimunud, mis on omakorda mõjutanud mõningal määral teenistuse suutlikkust tegutseda ennetavalt ja andmepõhiselt. Samas ei tähenda see, et MJT ei ole saanud ilma vastavate infosüsteemideta asjakohast tööd teha, vaid et tänased lahendused ei soodusta MJT-l ise proaktiivne olemist või ei anna süstematiseeritud tagasisidet võimalikest vajadustest ühtse praktika kujundamisele kaasa aitamiseks automatiseeritud lahenduste kaudu.

Eeltoodust lähtuvalt sõnastatakse analüüsi tulemite baasil järgnevad soovitusel MJT rolli ja eesmärkidega seonduvas osas:

- **Soovitus 1:** Täna ei ole riiklikes strateegilistes arengukavades selgeid eesmärke, millest saaks mõjude vaates lähtuda. Seetõttu on soovitus sõnastada riiklikul tasandil ministeeriumi juhtimisel maksejõuetuse valdkonna selged eesmärgid ja mõõdetavad tulemusnäitajad nt tulemusvaldkonna Õigusriik programmi Usaldusväärse ja tulemusliku õigusruumi programm 2026-2029 raames. Samuti sõnasta vastavalt kooskõlas programmiga MJT-I kui sõltumatu institutsioonil organisatsiooni strateegilised eesmärgid. Vastavad dokumendid loovad aluse, mille läbi hinnata tulevikus selgemalt nii MJT tegevuse mõju kui ka laiemalt maksejõuetuspoliitika tulemuslikkust, et toetada prioriteetide seadmist erinevate pädevuste rakendamise ja menetluste osas, ressursside planeerimist ja tulemuste hindamist.
- **Soovitus 2:** Ministeerium ja MJT mõistavad erinevalt seda, mis on MJT fookus. Selguse loomine on oluline. Seetõttu on soovitus lähtudes reformi algsest visioonist ja tänastest praktilistest vajadustest, täpsustada lisaks juba olemasolevale täiendavalt poliitikakujundajate poolt üldise maksejõuetuse valdkonna eesmärkide seadmise raames riigi tasandil MJT pädevuste sisuline fookus ja omavaheline prioriteetsus olenemata sellest, et see on seletuskirjas olemas. Kuigi pankrotiseaduse muudatuste seletuskiri on siin toonud välja primaarse fookuse (võlgnike ja tema lähikondsete järelevalve), on vaja siin oodatavalt täiendavat selgust, sest prioriteetide pädevuste osas ei mõisteta ühtmoodi MJT poolt ja teiste osapoolte poolt (ministeerium, kohtud, pankrotihaldurid, Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koda). Seega olenemata sellest, et MJT on sõltumatu osapool, on otstarbekas selguse huvides osapooltel sellised asjaolud omavahel täpsustada.
- **Soovitus 3:** MJT ei tegele ühtse maksejõuetuse praktika kujundamisele kaasa aitamisega. Seetõttu on soovitus selgitada ja vajadusel täpsustada MJT ja ministeeriumi koostöös MJT rolli ühtse maksejõuetuse praktika kujundamisele kaasaaitamisel, sh hinnata, kas ja millisel kujul vajab see pädevus täiendavat normatiivset või muud toetavat raamistikku (nt nõukogu loomist ministeeriumi poolt vms). Kuivõrd täna on see pädevus sisult MJT poolt täitmata, ei saa eeldada, et see saab täidetud olukorras, kus MJT näeb erinevalt asjaolu, kas MJT tohib või ei tohi iseseisvalt kehtiva seaduse alusel nõukogu või juhismaterjale luua.
- **Soovitus 4:** Reformi eesmärk ei ole täna realiseerunud ühtse praktika kujundamisele kaasa aitamise osas – jääb ebaselgeks kas probleem on paindlikkus seadusandluses, MJT vaates pädevuse puudumine või MJT poolt seaduse mitte rakendamine. Seetõttu on soovitus kaaluda MJT-I Soome mudelile sarnaste institutsionaalsete lahenduste rakendamist ühtse praktika kujundamisele kaasa aitamise pädevuse sisustamiseks vajadusel Justiits- ja Digiministeeriumi toetamisel, sealhulgas maksejõuetuse nõukoja või muu laiapõhjalise koostööformaadi loomist (võib olla ka ministri käskkirjaga loodud) ning selle formaadi kaudu ühtse praktika kujundamisele kaasa aitamiseks juhis- ja meetodikamaterjalide süsteemset arendamist.

Struktuurist, ressurssidest ja töövahenditest tulenevad väljakutsed

MJT tegutseb väikese, kuid spetsialiseerunud meeskonnana, kelle liikmetel on kõrge erialane kompetents maksejõuetuse ja sellega seotud õigusküsimustes. Teenistuse organisatsiooniline ülesehitus on lihtne ning võimaldab agiilset töökorraldust, kus otsused tehakse vahetult ja menetlusi juhitakse operatiivselt. Teenistusel on eraldiseisev eelarverida ning seadusest tulenev võimalus kasutada erinevaid töövahendeid, sealhulgas vajadusel väliseid eksperte ja eriauditeid. Praktikast on MJT suutnud olemasolevate vahenditega tagada menetluslike ülesannete täitmise ning reageerida esilekerkivatele juhtumitele.

Analüüsist ilmneb, et MJT hinnangul on nad tegutsenud püsivas ressursipinges, mis mõjutab otseselt teenistuse võimekust täita talle pandud ülesandeid süsteemselt ja proaktiivselt. Kuigi õigusaktides on ette nähtud kindel ametikohtade arv, ei ole teenistus praktikas seda taset eelnevatel aastatel saavutanud. Samas arvestades, et MJT ei ole kuigi vana institutsioon, on see ka institutsiooni käivitamise mõttes tavapärane, et koosseisu alles komplekteeritakse. Lõpparuande koostamise hetkeks on ametikohtade arv põhimääruses toodud arvule vastav. Tegelik töökoormus on ületanud viimastel aastatel MJT hinnangul olemasoleva koosseisu võimekuse, kuivõrd töökorraldus on kujunenud valdavalt reaktiivseks ning jooksvad tegevuste prioriteetid seatakse menetluslike tähtaegade alusel. Muuhulgas on senine reaktiivne töökorraldus ning ressursipinge tekitanud olukorra, kus MJT ei suuda panustada võrdsele kõikidesse MJT-le antud pädevustesse, eelkõige ühtse maksejõuetuse praktika kujundamisse.

Organisatsioonilise ülesehituse vaates teevad MJT teenistujad paralleelselt järelevalvet, analüüsi kui ka aruandlust. Selline tööjaotus piirab MJT hinnangul võimalust tegeleda järjepideva arendustegevusega (nt protsesside parendamiseks), igasuguste juhismaterjalide loomise (sh ühtse praktika kujundamisele kaasa aitamiseks) ja koostöövormide teadliku arendamisega ükskõik, milliste MJT pädevusse kuuluvate tegevuste raames. MJT-s puuduvad täna spetsialiseerunud tugispetsialistid (nt tehnilised juriidilised assistendid), kes toetaksid eksperte põhitööga seotud tehnilisemat laadi ülesannetes, nagu see on korraldatud näiteks Soome mudeli puhul. Soome mudelis võimaldab vastav juriidiliste tugieksperptide kasutamine võimestada ekspertide tööd, samuti kasutatakse Soome mudelis samal eesmärgil aktiivselt eriauditite töövahendit (täiendav töö ostetakse sisse). Hangete, ruumide, raamatupidamise ja personaliga seotud tugiteenuseid pakub MJT-le Konkurentsiameti kaudu Riigi Tugiteenuste Keskus, infotehnoloogiaga seotud tugiteenuseid Registrate ja Infosüsteemide Keskus.

Organisatsiooni jätkusuutlikkust mõjutavad MJT hinnangul ka piiratud ulatuses lahendatud asendatavuse küsimused – juhataja puhul sisuliselt puudulikult (seadusandluses puudub selleks täna toimiv lahendus, asendaja peaks määrama minister) ning ekspertide puhul minimaalsel tasemel. See muudab teenistuse haavatavaks ja vähendab institutsionaalset järjepidevust.

Eelarve kasutuse analüüs näitab näilist vastuolu - kuigi eelarvevahendeid ei ole alati täies mahus kasutatud, ei viita see MJT hinnangul tegelikule ressursi ülejäägile. Tegemist on MJT raporteeritud sisendi baasil ühelt poolt struktuurse probleemiga, mis tuleneb varasemalt osaliselt täitmata ametikohtadest ning eriauditite ja väliste ekspertide piiratud kasutamisest. Teisalt mõjutab oodatavalt eelarve täitmise pilti tänane eelarve täitmise aruandluse korraldus, mida on vaja MJT, KA ja RTK koostöös kahel institutsioonil omavahel täpsustada (käesoleva uuringu raames ei ole uuringu teostajal ligipääsu kuluarvestuse infosüsteemi). Sarnaselt nii mõnelegi teisele riigiasutusele on ka MJT-l väljakutse prognoosida menetluskulusid ning täitmise aruandes on ebaselge hagide depositeid kajastamise eripäradega arvestamine (MJT hinnangul ei peegeldu vastav kulu jooksva aasta eelarve täitmisel, kuivõrd oodatavalt ei jõua täitmise aruandesse tehniliselt vastav konto). Tervikuna raskendab see ressursi sihipärasest planeerimist ning moonutab teenistuse tegelikku eelarvevajadust.

Eeltoodud väljakutsetest lähtudes tehakse analüüsi tulemite baasil järgmised soovitud MJT struktuuri, ressursside ja töökorralduse jätkusuutlikkuse suurendamiseks:

- **Soovitus 5:** MJT ei jõua täna kõigega tegeleda, täna veel puudub selgus, kas täiendav uus teenistuja vähendab ressursipinget. Seetõttu on soovitus tagada MJT poolt, et koosseis vastaks ka edaspidi Konkurentsiameti põhimääruses toodud ametikohtade arvule². Samuti, et ressursiplaneerimisel arvestataks täiendavalt ühtse maksejõuetuse praktika kujundamiseks vajalikku ressursi (täna sellesse vahetult ei panustata), aga ka laiemalt protsesside parendamiseks vajalikke analüüsi- ja arendustegevusi. Olukorras, kus protsesside vaates on mitmeid väljakutseid, on vastav ressursiplaneerimine oluline. Soovitus on mh vahetult seotud ka soovitusena 6, et võimestada MJT-d tööjõuressursi vaates.
- **Soovitus 6:** MJT-s ei ole täna toetavaid juriidilisi assistente enda vahetus meeskonnas, nagu see on omane Soome mudelile. Seetõttu on soovitus MJT-l hinnata tööjaotuse ja rollide spetsialiseerimise võimalusi, sealhulgas kaaluda juriidiliste tugifunktsioonide (nt analüütiline ja menetluste juriidiline tehniline tugi) täiendavat kaasamist, et vabastada eksperdid sisuliste järelevalve- ja uurimisülesannete täitmiseks. Oluline on rõhutada, et tehnilise toe soovitusel osas on tegemist Soome ombudsmani näitel menetlusi toetavate nn juriidiliste assistentidega, mitte tugiteenustega, mida saaks pakkuda MJT-le RTK vms institutsioon. Küll aga saab sellist teenust potentsiaalselt pakkuda MJT-le Konkurentsiamet.
- **Soovitus 7:** Väikese ja agiilse uue institutsioonina ei ole jõudnud MJT luua põhjalikke dokumenteeritud protsesse või protseduure, küll aga on oluline vastav dokumenteerimine järjepidevuse tagamiseks tulevikus. Seetõttu on soovitus MJT-l tugevdada asendatavuse ja teadmussiidre korraldust, sh lahendada juhataja asendatavuse küsimus haigestumise ja puhkuste korral koostöös KA-ga ning ministriumiga ning süsteemsemalt dokumenteerida ekspertteadmisi institutsionaalse järjepidevuse tagamiseks.
- **Soovitus 8:** Täna on ebaselge, millisel kujul saab MJT eelarve täitmise aruandluse, samuti võib MJT-l olla abi teiste praktikast eelarve planeerimisel. Seetõttu on soovitus täpsustada eelarve planeerimise

² Lõpparuande esitamise hetkeks on MJT-s tööl 5 inimest ehk teenistujate arv vastab Konkurentsiameti põhimääruses toodud teenistujate arvule. Aruande kirjutamise ajal vastavalt oli MJT-s tööl 4 inimest.

ja aruandluse loogikat, et eelarve täitmine kajastaks paremini tegelikke ressursivajadusi, sh arvestaks menetluskulude prognoositavuse keerukusega ning hagide deposiitide mõju eelarve täitmisele. Soovitus eeldab, et MJT koostöös KA-ga ja RTK-ga täpsustab, millised kontod jõuavad täitmise aruandlusesse ning kuidas prognoosivad teised riigiasutused deposiitidega seotud kulud eelarve vaates.

Õiguslik raamistik ja kaalutusõigus

MJT pädevused ja volitused on sätestatud seaduses ja Konkurentsiameti põhimääruses ning õigusanalüüsi kohaselt on need üldjoontes piisavad teenistusele pandud ülesannete täitmiseks. Seadus annab MJT-le kaalutusõiguse nii haldurite haldusjärelevalve kui ka võlgniku ja võlgniku lähikondsete järelevalve osas avaliku uurimisena kohtule ettepaneku tegemisel, võimaldades arvestada juhtumite eripära ja tegelikke riske. Kaalutusõiguse olemasolu võimaldab MJT-l tegutseda paindlikult ning suunata oma tegevust sinna, kus see on sisuliselt kõige põhjendatum. Praktikas on MJT kasutanud seda otsustusruumi, lähtudes professionaalsest hinnangust ja olemasolevast ja omaltpoolt kogutud infost.

Õigusanalüüs kinnitas, et MJT pädevused on seaduses ette nähtud ning üldjoontes piisavad teenistusele pandud ülesannete täitmiseks. Probleem ei seisne niivõrd volituste puudumises, kuivõrd nende rakendamise raamistikus. Eeskätt ei ole kaalutusõiguse kasutamine osapooltele piisavalt läbipaistev ega ennustatav, mis mõjutab MJT tegevuse mõistetavust ning MJT tegevuste õiguspärasusest ja usaldusvärsusest erineva arusaama teket väliste osapoolte vaates.

Avalike uurimiste algatamise osas kohtule avalduse tegemisel sekkumise alused ei ole MJT vaatest hierarhiliselt struktureeritud ega MJT poolt avalikult sõnastatud. Väliste osapoolte jaoks (eelkõige kohtud ja pankrotihaldurid) puudub selgus, milliste kriteeriumite alusel on MJT jaoks sekkumine prioriteetne, soovituslik või erandlik, ning millised on juhtumid, kus eeldatakse eelkõige teiste osapoolte – pankrotihalduri või kohtu – esmast tegutsemist. Selle tulemusel kujuneb praktika juhtumipõhiselt ning sõltub suurel määral individuaalsest hinnangust, mitte ühtsest ja jagatud arusaamast kaalutusõiguse rakendamise loogikas. Selline olukord tekitab ebakindlust nii koostööpartnerite kui ka järelevalve all olevate isikute seas. Kohtute ja pankrotihaldurite vaates ei ole alati selge, millistel alustel MJT sekkub või sekkumata jätab, mistõttu võib teenistuse tegevus mõjuda ebajärjekindlana. Samal ajal piirab läbipaistmatu kaalutusõigus ka MJT enda võimalust oma tegevust süsteemselt põhjendada, tulemusi hinnata ning prioriteete pädevuste rakendamise osas selgelt kommunikeerida.

Analüüs näitab, et kaalutusõiguse läbipaistmatuse probleem on tihedalt seotud laiemate eesmärgistamise ja tööprotsesside küsimustega. MJT vaatest puuduvad maksejõuetuspoliitika osas kokkulepitud mõõdetavad eesmärgid nii riiklike arengukavade ja programmide tasemel kui ka spetsiifiliselt MJT kui organisatsiooni enda pikaajalise arengudokumendi tasemel. Samuti puuduvad MJT-l avalikud infomaterjalid menetluste algatamise osas ettepanekute tegemise kriteeriumite ja menetluste juhtimise standardite osas, mistõttu ei ole võimalik siduda kaalutusõiguse rakendamist selgete poliitikalavalkute ega strateegiliste sihtidega. See suurendab riski, et kaalutusõigust tajutakse mitte professionaalse otsustusruumi, vaid ebamäärase ja raskesti prognoositava sekkumisena.

Kokkuvõtlikult võib järeldada, et kuigi MJT õiguslikud pädevused on olemas, ei ole kaalutusõiguse rakendamist toetav metodoloogiline raamistik (sh avalikus osas) MJT poolt piisavalt välja arendatud kujul, millest teised osapooled (sh ministeerium, kohtud ja pankrotihaldurid) saaksid aru. See piirab nii MJT tegelikku mõju maksejõuetuse valdkonnas kui ka usaldust teenistuse tegevuse vastu ning vähendab võimalust kujundada ühtset ja järjepidevat praktikat.

Eeltoodust tulenevalt sõnastatakse järgmised soovitusel kaalutusõiguse rakendamise läbipaistvuse ja õigusselguse parandamiseks:

- **Soovitus 9:** Koostöö osapoolte (kohtud, pankrotihaldurid) jaoks on ebaselge, millest lähtub MJT avaliku uurimise algatamise avalduse tegemisel, ärikelu taotlusel vms (vähendab MJT usaldusvärsust). Seetõttu on soovitus MJT poolt töötada välja kaalutusõiguse rakendamist toetav selgem avalik raamistik, mis struktureerib avalike uurimiste algatamise avalduste sekkumise alused ning muudab need osapooltele paremini mõistetavaks. Sh sõnastada üldised põhimõtted ja kriteeriumid, mis aitavad eristada prioriteetseid, soovituslikke ja erandlikke sekkumisjuhtumeid ning selgitada olukordi, kus eeldatakse teiste osapoolte esmast tegutsemist. Kuigi MJT-l täna on sisemiselt teatav raamistik olemas, pole see välistele osapooltele nähtav. Samas selliste põhimõtete laiemalt

avalikuks tegemisel tuleb vältida olukorda, kus see omakorda suurendaks süsteemi pahatahtlikult ärakasutamise võimalusi. Samuti tuleb täpsustada, kelle jaoks, millistel eesmärkidel ja millistel tingimustel on vastavad aspektid avalikud.

- **Soovitus 10:** Kuivõrd täna ei ole MJT-l kirjapandud strateegilisi eesmärke kujul, mis oleks ka teistele osapooltele kättesaadavad, ei saa täna ka MJT otsuseid kuidagi eesmärkidega seostada. Kuna osapooled näevad täna MJT eesmärke erinevalt, tekib vastuolu. Seetõttu on soovitus siduda kaalutusõiguse rakendamise raamistik (vt soovitus 9) selgemalt MJT strateegiliste eesmärkidega organisatsiooni tasandil (nt MJT enda sisemises arengudokumendis) ning laiemalt nt läbi Usaldusväärse ja tulemusliku õigusloome programmi. Vastav soovitus eeldab mh eesmärkide seadmist nii laiemalt ministeeriumi poolt maksejõuetuspoliitika vaates, kui ka MJT poolt kitsamas vaates (vt ülal soovitus 1).

Koostööga seotud väljakutsed

MJT tegevus on algusest peale olnud üles ehitatud koostööle teiste maksejõuetuse süsteemi osapooltega, eelkõige kohtute ja pankrotihalduritega, aga ka Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koja ja Advokatuuri, Prokuratuuriga. Praktikast toimub regulaarne infovahetus ning MJT on kujunenud oluliseks kontaktpunktiks järelevalve ja menetlusala info koondamisel varatutes menetlustes. Koostöö on valdavalt juhtumipõhine ning tugineb osapoolte professionaalsusele ja vastastikusele suhtlusele. Paljudes menetlustes toimib koostöö operatiivselt ning võimaldab MJT-l oma seisukohti edastada ja menetlusi toetada.

Protsesside kaardistamine näitas, et MJT tööprotsessid on tugevalt sõltuvad teistest osapooltest, eelkõige kohtutest ja pankrotihalduritest, kuid rollijaotus ja vastastikused ootused ei ole kõikides menetluse erinevates etappides selgelt kokku lepitud. Selle tulemusel võib sama tegevus omandada erinevate osapoolte (kohtute, pankrotihaldurite ja MJT) vaates erineva vastutuse ja tähenduse. Analüüsist ilmnes, et MJT sekkumine toimub protsesside vaates kohati ajaliselt hilja või piiratud info baasil, mis vähendab teenistuse panuse mõju. Samal ajal tajuvad koostööpartnerid (eelkõige kohtud ja pankrotihaldurid) MJT rolli mõnikord ebaselge või ebajärjekindlana, mis võib soodustada kaitsepositsioonide kujunemist, eeskätt pankrotihaldurite vaates. Kohtute vaates nähakse MJT rolli samuti kohati ebajärjekindlana tulenevalt ebaselgusest avalike uurimiste algatamise avalduste osas kaalutusõiguse kasutamise põhimõtetes (vt ülal soovitus 9), mille tõttu ei vasta MJT tegevus kohtunike ootustele või tuleb MJT kaalutusõiguse kasutamise tulem kohtule üllatusena.

Koostööd iseloomustab lisaks osapoolte vahel (s.o MJT, kohtud ja pankrotihaldurid) kokkulepitud formaatide ja standardite (vormid, suhtluskanalid, sisu detailsus jne) puudumine nii info edastamisel, seisukohtade esitamisel kui ka tagasiside andmisel. Selle tulemusel sõltub koostöö kvaliteet suurel määral konkreetsetest isikutest ja üksikjuhtumitest, mitte süsteemselt osapooltel omavahel kokkulepitud toimivast raamistikust. Küsimus ei ole selles, et pankrotihalduri toimikule ja pankrotimenetluses koostatavatele dokumentidele ei oleks seatud nõudeid (nõuded on seatud määruses³). Väljakutse peitub selles, et nõuded ei kata kõiki teemasid omavahelise suhtluse osas ja selle ootuste osas, lisaks ei anna nõuded ette konkreetseid andmevorme ja andmemudeleid, et lihtsustada infovahetust ja andmete lugemist. Omavaheline suhtlus eeldab seetõttu osapooltel optimaalse suhtluse tagamiseks kokkulepete tegemist lisaks nõuetele, kuivõrd omavahelise suhtluse detaile ei saa õigusliku regulatsiooniga lõpuni seadusandja kirja panna.

Eeltoodud järeldustele tuginedes tehakse järgmised soovitusel MJT koostöö tõhustamiseks eelkõige kohtute ja pankrotihalduritega:

- **Soovitus 11:** MJT ja pankrotihaldurite detailne rollijaotus protsessi etappides ja vastastikused ootused ei ole selgelt kokkulepitud. Seetõttu on soovitus täpsustada protsesside mõistes MJT, kohtute ja pankrotihaldurite rollijaotus menetluse eri etappides, et vähendada dubleerimist ja suurendada vastutuse selgust (vt ka soovitus 14). Täpsustamine tähendab, et vastavates rollides räägitakse institutsionaalselt (MJT, Koda ja kohtud) omavahel läbi ja tehakse põhimõttelised kokkulepped, mis lähtuvad kehtivast seadusandlusest ja osapoolte tegelikust praktikast, mis on otstarbekas. Soovitus ei

³ Pankrotihalduri toimikule ja pankrotimenetluses koostatavatele dokumentidele esitatavad nõuded, <https://www.riigiteataja.ee/akt/101072022029>

tähenda, et rollide vaatest oleks vaja midagi täiendavalt vaja reguleerida õigusloomeliselt, vaid et omavaheline tegevuspraktika toetaks paremini koostööd.

- **Soovitus 12:** Koostöö MJT ja kohtute vahel kohati ei toimu formaadis, mis oleks kohtute hinnangul menetluslikult kui ka vormiliselt sobiv. Seetõttu on soovitus leppida osapoolte vahel (eelkõige kohtud ja MJT) kokku formaadid ja standardid MJT seisukohtade esitamiseks, info edastamiseks ja tagasiside andmiseks, et parandada MJT sisendi kasutatavust kohtumenetluses. Sellised kokkulepped ei vähenda osapoolte sõltumatust, vaid ühtlustavad kommunikatsiooni ja arvestavad osapoolte erinevate ootuste ja vajadustega. Soovitus ei tähenda, et midagi oleks vaja täiendavalt reguleerida õigusloomeliselt, vaid et omavaheline tegevuspraktika toetaks paremini koostööd.

Protsesside kaardistusest tulenevad süsteemsed väljakutsed

MJT põhipädevustega seotud tööprotsessid on praktikas välja kujunenud ning teenistus on loonud toimivad menetluslikud töövõtted nii üldiselt järelevalve, uurimistegevuste kui ka koostöö korraldamiseks. Protsessid võimaldavad reageerida saabuvatele menetlusettepanekutele ning suunata ressursse vastavalt vajadusele agiilselt. Menetluste läbiviimine tugineb olemasolevale seadusandlusele ning MJT sisemistele tööpraktikatele, mis on kujunenud kogemuse ja üksikjuhtumite pinnalt. See on võimaldanud teenistusel täita oma ülesandeid ka muutuv ja sageli ettearvamatus menetluskeskkonnas.

Protsesside kaardistuse tulemused näitasid, et MJT tegevus põhineb avalike uurimiste raames mitme osapoole koostööl, kuid seda koostööd ei toeta piisavalt selge ja osapooltelt omavahel kokkulepitud protsesside raamistik. Menetluste algatamise ettepaneku tegemiseks töö nn eelmenetluse⁴ raames ja avalike uurimiste juhtimine on laiemalt koostööosapoolte üleselt killustatud ning MJT-ni jõudva info kvaliteet ja ajastus on ebaühtlane. Kuigi MJT sisemiselt on loodud raamistik kriteeriumitest, mille alusel hinnata sekkumise vajalikkust ja ulatust, ei ole selles raamistikus nähtav kriteeriumite prioriteetsus, mistõttu sõltuvad menetluste algatamise ettepanekud ja vastavas osas prioriteetide seadmine suurel määral individuaalsest hinnangust. See suurendab kaalutusõiguse subjektiivsust, mis ei ole probleem iseeneses, kuid see raskendab väliste osapoolte jaoks MJT tegevuse mõistmist (vt kaalutusõigusega seonduvat ülalt). Samuti, kuigi MJT-l on sisemiselt olemas kaalutusõiguse rakendamiseks laialdane raamistik, mis sisaldab paljusid kriteeriume, puuduvad selged kriteeriumid, mis oleks vahetult seotud strateegiliste eesmärkidega, sest neid pikaajalisi strateegilisi eesmärke täna ei eksisteeri (vt eesmärkide osas ka soovitus 1).

Kaardistused tõid esile ka rollide osalise kattuvuse avalike uurimiste puhul MJT ja pankrotihaldurite vahel, eriti võlgniku tegevuse uurimisel. Praktikas ei ole nii MJT kui ka haldurite hinnangul alati selge või on seisukohad erinevad, millises menetlusetapis avalike uurimiste osas ja millise ulatusega peaks MJT sekkuma ning milline on halduri vastutus sama info kogumisel ja hindamisel. See toob kohati kaasa dubleerimist, täiendavat ajakulu ja pingeid vastutuse jaotusest, mis omakorda mõjutab menetluste tõhusust. Teisalt mõlema osapoole samaaegne töö võib ühtlasi ka positiivselt võimendada tulemust nt varade tagasivõitmisel.

Haldusjärelevalve pankrotihaldurite üle on protsesside vaates MJT hinnangul valdavalt reaktiivne. Järelevalve algatamise alused ja ajastus ei ole MJT välistele osapooltele (eelkõige pankrotihaldurid, kohtud) läbipaistvad ning sekkumine ei lange alati kokku pankrotimenetluse sisuliselt kriitiliste etappidega. Samaaegselt ei ole MJT jaoks selgelt nähtav, milline on MJT järelduste edasine mõju kohtumenetluses ega kuidas saadud infot kasutatakse süsteemsete probleemide ennetamiseks. See vähendab järelevalve tajutavat mõju ja piirab selle arengulist potentsiaali. Samas MJT on loodud toetama olemasolevat süsteemi ja vastava mõju nägemine ei ole MJT vahetu ülesanne.

Ühtse maksejõuetuse praktika kujundamise osas ilmnes, et MJT-l vastav protsess MJT hinnangul sisuliselt puudub. Kuigi seadus näeb ette MJT rolli praktika kujundamisele kaasaaitamisel, ei ole MJT hinnangul määratletud selle rolli realiseerimise mehhanisme, tööriistu ega koostööformaate seadusandluses piisaval kujul. Praktika kujundamine toimub seetõttu juhuslikult ja üksikjuhtumite kaudu ning sõltub suurel määral konkreetsetest isikutest, mitte teadlikult juhitud protsessist. MJT hinnangul puuduvad selleks seadusandluses piisavad hoovad, samas kui reformiga seotud osapooled on toonud välja, et vastav paindlikkus jäeti seadusandlikult teadlikult ning algselt nähti ette Soomele sarnase mudeli

⁴ Uuringu vaates on eelmenetlus MJT tegevus kohtult avaliku uurimise algatamise ettepaneku saamise hetkest kuni kohtule avaliku uurimise algatamise ettepaneku kohta avalduse esitamiseni.

rakendamist, sealhulgas pankrotiasjade nõukoja loomist juhendmaterjalide ja soovitude väljatöötamiseks.

Läbiva probleemina ilmnes ka protsesside analüüsi vaates MJT-d toetavate infosüsteemide ja andmekeskonna osaline tugi. MJT poolt kasutatavate andmete killustatus ja käsitsi koondamine mõjutavad kõiki MJT protsesse ning piiravad MJT võimalust tegutseda proaktiivselt ja andmepõhiselt. See võimendab ressursipuudust ning suurendab sõltuvust individuaalsest kogemusest ja hinnangutest. Infosüsteemidega seotud küsimusi käsitletakse põhjalikumalt järgmises alajaotuses.

Protsesside kaardistuse tulemustest lähtuvalt sõnastatakse järgmised soovitud tööprotsesside selguse, järjepidevuse ja tõhususe parandamiseks:

- **Soovitus 13:** MJT-le laekuv sisend ei ole kohati nn eelmenetlustes piisav, kohtute vaates ei ole alati asjakohane MJT-t sisend. Seetõttu on soovitus osapoolte koostöös (MJT ja kohtud) leppida kokku MJT nn eelmenetluse juhtimise miinimumvajadused ja MJT poolt kohtule esitatavate avalduste detailsus, andmestruktuur (sh avaliku uurimise algatamise avalduste, ärikeelu taotluste puhul), et ühtlustada MJT-ni jõudva ja MJT poolt koondatava info kvaliteeti ning seeläbi toetada läbipaistvamat ja põhjendatumat kaalutusõiguse rakendamist kohtule tehtavate avalike uurimiste algatamise ettepanekute ja ärikeelu taotluste osas. Kohtule esitatakse menetlusdokumente kooskõlas TsMS-ga ja vajalik ei ole muid tingimusi luua või sätestada, kohtumenetlus käib kohtumenetluse reeglite järgi - avaliku uurimise ja ärikeelu taotlusi esitatakse kohtumenetluse sees ning vastavatel reeglitel. Küll aga on vajalik osapooltel kokku leppida, et sisu esitamine oleks selleks sobilikus vormis (valitud narratiivsuse tasemega jms).
- **Soovitus 14:** Protsesside vaates eksisteerib ebaselgus - MJT ja pankrotihaldurid võivad dubleerida tegevusi. Seetõttu on soovitus täpsustada MJT ja Koja koostöös MJT ja pankrotihaldurite vastutuse piire praktilises protsesside vaates, eriti võlgniku ja tema lähikondsete järelevalve protsessis (avalikes uurimistes), et vältida praktilises vaates rollide kattuvust ja dubleerimist protsesside tegevuste osas (vt ka soovitus 11).
- **Soovitus 15:** MJT poolt teostatav haldusjärelevalve võib olla mitte mõjus - ajastus ei ole menetluslikus vaates sobiv. Seetõttu on soovitus MJT poolt siduda haldusjärelevalve algatamine ja ajastus selgemalt pankrotimenetluse sisuliselt kriitiliste etappidega (eelkõige halduri tasu ja kulude kontrolli osas) ning luua mehhanismid tegevuse mõju hindamiseks. See aitab vältida, et nt halduri tasu ja kulude kontrolli osas saab MJT sekkuda enne kohtumäärust.
- **Soovitus 16:** MJT ei täida täna ühtse maksejõuetuse praktika kujundamisele kaasa aitamise ülesannet ja näeb ministeeriumist erinevalt, mida õigusruum võimaldab või ei võimalda teha. Lahenduseks on vaja omavahelist koostööd. Seetõttu on soovitus määratleda MJT ja ministeeriumi koostöös selged mehhanismid MJT poolt ühtse maksejõuetuse praktika kujundamisele kaasa aitamiseks (nt nõukoda, juhendmaterjalid, koostööformaadid), mis tagaksid laiapõhjalise kaasatuse ja autoriteetsuse. Kuivõrd MJT pädevust tõlgendatakse siinkohal erinevalt MJT ja ministeeriumi poolt, on oluline omavahel vastav asjaolu läbirääkida, millisel viisil on täna osapoolte hinnangul võimalik ja strateegiliselt otstarbekas tegevustega edasi liikuda (nt kas nõukoja loob ministeerium või MJT).

Infosüsteemide ja andmekeskonna väljakutsed

MJT kasutab oma töös mitmeid riiklikke ja valdkondlike infosüsteeme (sh kohtuinfosüsteem), mille kaudu on võimalik saada menetlusteks vajalikku infot ning pidada käsitsi arvestust oma tegevuse üle. Olemasolevad lahendused täidavad miinimumvajadused järelevalve teostamiseks. Praktikas on teenistus suutnud olemasolevaid infosüsteeme kasutades oma ülesandeid täita ning toetada menetluslikku tööd.

Samas ilmnes analüüsist, et MJT tööprotsesside täiendavat tõhusust piirab MJT hinnangul kohati sobivate infosüsteemide ja integreeritud andmekeskonna puudumine. Avalike uurimiste algatamise ettepanekute tegemiseks, andmete analüüsimiseks ja riskiseireks vajalikud andmed paiknevad erinevates süsteemides ning nende koondamine toimub valdavalt käsitsi – eksisteerib potentsiaal automatiseeritud lahenduste loomiseks.

See piirab otseselt MJT proaktiivsust tegevuste vaates, mis on omane Soome praktikale, kuna puudub võimalus süsteemseks riskiseireks, muustrite tuvastamiseks ja andmepõhiseks prioriteetide seadmiseks

menetluste ettepanekute tegemisel avalikeks uurimisteks. Infosüsteemsed puudujäägid võimendavad olemasolevat ressursipuudust ning suurendavad sõltuvust individuaalsest kogemusest ja mälust.

Soome pankrotiombudsmani mudeli võrdlus näitab, et proaktiivne roll eeldab lisaks õiguslikele pädevustele ka teadlikult üles ehitatud infotehnoloogia lahendusi, mis toetavad koostööd, andmevahetust ja järelevalvet kogu menetluse vältel, samuti pakub selline infosüsteemne lahendus sisendit ühtse praktika kujundamisele kaasa aitamisele (Soome mudelis sisend nõukoja tööks).

Eeltoodud väljakutsetest lähtudes tehakse järgmine soovitus infosüsteemide ja andmekeskonna arendamiseks, et toetada MJT proaktiivset ja andmepõhist tegutsemist:

- **Soovitus 17:** MJT-l puudub klassikalises vaates järelevalveinfosüsteem või andmete analüütiline töölaud. Soome praktikas on see oluliseks aluseks Ombudsmani proaktiivne olemisele. Seetõttu on soovitus kaaluda liikumist integreerituma andmekeskonna suunas, mis toetaks menetluslike tegevusi ning vähendaks käsitsi andmetöötlust. Otstarbekas on arendada infosüsteemseid lahendusi (sh soovi korral olemasolevaid) viisil, mis võimaldaks riskipõhist seiret, mustrite tuvastamist ja andmepõhist prioriteetide seadmist avalike uurimiste ettepanekute tegemisel, lähtudes mh Soome pankrotiombudsmani mudelist. Otstarbekas on tagada, et infotehnoloogia lahendused toetaksid lisaks MJT järelevalvele ka koostööd ja andmevahetust kohtute ja pankrotihalduritega kogu menetluse vältel. Samas sellise lahenduse väljatöötamine eeldaks õiguslikku, finantsilist ja tehnilist analüüsi (õigus- ning ärianalüüsi) ning infotehnoloogia arendustega seotud prioriteetide seadmist laiemal institutsionaalsel tasandil. Lihtsamaid digitaalseid töölaudu on võimalik MJT-l endal kujundada ja tellida, mis arvestaks MJT soove ja vajadusi. Riiklikul tasandil Justiits- ja Digiministeeriumi poolt uute IT-lahenduste arendamise vajadusi ja võimalusi tuleb täiendavalt hinnata, sh arvestades " Usaldusväärse ja tulemusliku õigusriigi programmi 2026-2029".

Hetkeolukorra ülevaade

Teenistuse taust ja eesmärgid

Käesolev peatükk kirjeldab Maksejõuetuse teenistuse (MJT) kujunemist, õiguslikku raamistikku ning institutsiooni loomise aluseks olnud reformi eesmäärke. Peatüki eesmärk on anda lugejale vajalik taust, et mõista MJT rolli maksejõuetuse süsteemis ning seadusandja poolt teenistusele seatud ootusi.

Peatükis käsitletakse MJT loomisega seotud reformi lähtekohti, teenistuse õiguslikku staatust ja põhifunktsioone ning eesmärkide sõnastamist seadusandlikul tasandil. Analüütilised tähelepanekud eesmärkide, pädevuste ja praktika omavahelise kooskõla kohta on koondatud peatüki lõppu.

Teenistuse loomine ja reformi raam

MJT loodi pankrotiseadusega (PankrS), mis jõustus **1. veebruaril 2021**. Teenistuse regulatsioon on sätestatud PankrS peatükis 12¹ (§ 192¹–192¹³) ja Konkurentsiameti põhimääruses. Reformi eesmärk oli vastavalt seaduse muudatuse seletuskirjale⁵ luua **sõltumatu, Konkurentsiameti juurde paigutatud, kuid oma tegevuses iseseisev järelevalveorgan**, mille ülesandeks on uurida võlgniku ja tema lähikondsete võimalikku seadusvastast käitumist maksejõuetuse tekitamisel või süvendamisel, teostada haldusjärelevalvet pankrotihaldurite tegevuse üle ja aidata kaasa ühtse maksejõuetuse praktika kujundamisele.

Reformi ettevalmistamisel lähtuti vastavalt seletuskirjale Soome maksejõuetuse ombudsmani institutsiooni ideestikust, mis on olnud MJT loomisel oluline võrdlusraamistik. Reformi seletuskiri rõhutab PankrS § 192¹ lõikes 1 sätestatud pädevust, **järelevalvet võlgniku ja tema lähikondsete tegevuse üle, kui teenistuse primaarset ülesannet**, mida täiendavad teised seaduses sätestatud pädevused laiemas maksejõuetuse süsteemis.⁵

Õiguslik staatus ja põhifunktsioonid

MJT põhiülesanded on sätestatud PankrS §-s 192¹. **Teenistus teostab järelevalvet võlgniku ja tema lähikondsete tegevuse üle** pankrotimenetluses ning uurib võimalikku seadusvastast käitumist maksejõuetuse tekitamisel või süvendamisel. Lisaks **teostab MJT haldusjärelevalvet pankrotihaldurite tegevuse üle**, sealhulgas pankrotimenetluse kulude otstarbekuse osas, ning **aitab kaasa ühtse maksejõuetuse praktika kujundamisele** pankroti- ja muudes maksejõuetusmenetlustes.

MJT on oma tegevuses sõltumatu. Teenistuse sõltumatus tuleneb PankrSst ning on täpsustatud Konkurentsiameti põhimääruses, sealhulgas juhataja otsustusvabaduse osas teenistuse eelarve kasutamisel.

Teenistuse pädevuste detailsem käsitus ja nende rakendamine praktikas on avatud aruande õigusliku raamistiku ja pädevuste jaotuse peatükis.

Eesmärgid

Olemuslikult on MJT kui institutsiooni eksisteerimise eesmärgid sõnastatud PankrS ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskirjas⁵, kus tervikuna seaduse muudatuse olulisema eesmärgina märgitakse panustamist ausa ärikeskkonna toimimisse, mh luuakse sel põhjusel MJT. Ühtlasi täpsustatakse seletuskirja leheküljel 108, et „Võrreldes Soome pankrotiombudsmaniga oleks maksejõuetuse teenistuse peamine eesmärk algusest peale võlgnike tegevuse uurimine eesmärgiga tuvastada tegevuse seadusvastasus. Erinevalt Läti maksejõuetusametist ei oleks maksejõuetuse teenistuse peamine eesmärk haldurite järelevalve.“ Leheküljel 109 täpsustatakse, et **esikohale on**

⁵ Pankrotiseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskiri

seatud järelevalve võlgniku tegevuse üle ning täiendavalt antud pädevus ka pankrotihaldurite üle ja ühtse praktika kujundamiseks.

Vastavad eesmärgid on MJT loomise aluseks ja nende igapäevase töö prioriseerimise põhimõtteliseks suunajaks, aga ei ole strateegilises mõttes SMART eesmärgid, mis võimaldaks tegevuseesmärke seada väljundite, tulemite ja mõjude vaates. **MJT ei ole aruande koostamise hetkeks sõnastanud kirjalikult enda organisatsiooni strateegiat. MJT on iga aasta seadnud erinevaid strateegilisi fookuseid, aga tegemist ei ole organisatsiooni tervikliku kirjapandud strateegiaga.**

Eesmärkide ja mõõdikute roll MJT töös on olnud viimastel aastatel kasvava tähelepanu all. Nii MJT 2024. tegevusaruandes kui ka projekti raames läbi viidud intervjuudes ja valideerimisseminaril on erinevate osapoolte vaates (sh kohtud, pankrotihaldurid, MJT ise) korduvalt rõhutatud vajadust selgemate, mõõdetavate ja strateegiliselt kooskõlastatud eesmärkide ning mõõdikute järele. Nenditakse, et kuivõrd **riiklikul tasandil puuduvad hetkel selgelt sõnastatud laiemad maksejõuetuspoliitika eesmärgid ja mõõdikud, mistõttu seab teenistus ise oma aastased tegevuste prioriteetid pädevuste vaates ja kujundab ka sisemiselt strateegilised fookused.** See ei ole iseenesest probleem, aga see on väljakutse olukorras, kus osapoolte arusaamad MJT eesmärgist erinevad ja eeldatakse, et laiemad poliitikasuunad annaks vastavalt eesmärkide ühtlustamiseks alused.

Riiklike arengukavade vaates toob välja tulemusvaldkonna Õigusriik programm Usaldusväärse ja tulemusliku õigusruumi programm 2026-2029 viited maksejõuetuspoliitikale, aga ei täpsusta maksejõuetuse valdkonna SMART eesmäärke ja mõõdikuid. Programm toob välja, et väljakutseks on maksejõuetuse valdkonna korrastamine, sh viidatakse programmis sellele, et otsitakse võimalusi maksejõuetusmenetluste digiteerimiseks (menetluste andmepõhiseks muutmine, masinloetavate andmete kasutuselevõtt, digiligipääsude loomine menetlusosalistele jms). Täpsemalt aga eesmäärke ja mõõdikuid valdkonnaspetsiifiliselt ei seata.⁶

Peamised tähelepanekud teenistuse tausta ja eesmärkide vaates

Teenistuse loomise aluste, õigusliku raamistiku ja eesmärkide analüüs näitab, et kuigi MJT pädevused on seaduses selgelt määratletud, ei ole nende omavaheline seos reformi algse visiooni, strateegilise juhtimise ja igapäevase töö prioriseerimise tasandil üheselt lahti kirjutatud. Alljärgnevalt on koondatud analüüsi käigus esile kerkinud kesksemad tähelepanekud, mis mõjutavad MJT rolli selgust ja tegevuse tulemuslikkuse hindamist.

Tähelepanek: MJT loomise eesmärkide ja pädevuste vastavuse ebaselgus algse reformi visiooni suhtes

Soome ombudsmani praktika analüüs osutab, et ombudsmani institutsiooni eeskujul Eesti MJT kujundamisel teatud komponentide rakendamata jätmine võib avaldada negatiivset mõju MJT funktsioonide täitmisele ja institutsionaalsele rollile. Teenistuse tausta ja eesmärkide analüüsis selgus, et MJT rolli ja ülesannete suhe algse reformi visiooni ning seos Soome ombudsmani eeskujuga reformi mudelina ei ole detailselt lahti kirjutatud. Osapooltel eksisteerib erinev arusaam, kuidas ja mida reform taotles ning tänane korraldusmudel ei ole tingimata sellega kooskõlas. See omakorda raskendab osapoolte vahel koostöö tegemist. Vastav väljakutse on ühtlasi olnud põhjuseks, miks käesoleva uuringu süvaanalüüsi etapis kaardistati täiendavalt Soome pankrotiombudsmani institutsiooni tänane korraldus ja toimimise alused.

Tähelepanek: laiemalt kokkulepitud mõõdetavate eesmärkide ja tulemusnäitajate puudumine

Olulist rolli mängib selge kokkuleppe puudumine MJT strateegiliste eesmärkide ja mõõdikute suhtes. Praegused MJT töösuunad (aus ärikeskkond, raugemiste vähendamine, vastutuse tuvastamine) ei ole defineeritud läbi SMART eesmärkide koos sihttasemetega ja ajaraamidega ei MJT tasemel organisatsiooni strateegiana ega ka riiklikes arengudokumentides (tulemusvaldkonna strateegia ja programm). Kuivõrd ühtne eesmärkide ja mõõdikute süsteem puudub, on keeruline hinnata MJT süsteemset mõju, võrrelda perioode ning siduda tulemusi ressursi ja eelarvega. Kuivõrd sellised kokkulepitud eesmärgid ja mõõdikud puuduvad, on ka osapooltel erinevad nägemused, kuhu peaks MJT fookused olema suunatud.

⁶ <https://www.justdigi.ee/sites/default/files/documents/2026-02/%C3%95igusriigi%20programm%202026-2029.pdf>

Oluline on märkida, et see ei ole vaid MJT küsimus, kuivõrd maksejõuetuspoliitika osas puudub laiemalt kokkulepe sihtide osas riikliku arengukava ja selle programmide tasandil SMART eesmärkidena (riiklikus vaates sõnastatakse Õigusriigi programmis maksejõuetuse valdkonna peamised tegevused, mitte SMART eesmärgid).⁷ Riigieelarve seaduse mõistes on strateegilised arengudokumendid riigi pikaajaline arengustrateegia, poliitika põhialused, valdkonna arengukava ja programm. Vastavalt strateegilise planeerimise korraldusele on täpsustatud, et poliitika põhialused ja strateegilised sihid määravad suuna, valdkonna arengukava sihtpunkti ja programm marsruudi, kuidas seatud eesmärgini jõuda.⁸ MJT saab määrata enda organisatsiooni vaatest operatiivsed eesmärgid ja mõõdikud, mis toetavad kõrgemaid eesmärke riiklike strateegiate vaates.

Antud teemat kajastatakse ka Soome praktika õppetundide peatükis, kuivõrd vastavalt on Soomes rakendatud valdkonna strateegiat ja tulemuslepinguid.

⁷ <https://www.justdigi.ee/sites/default/files/documents/2026-02/%C3%95igusriigi%20programm%202026-2029.pdf>

⁸ <https://www.fin.ee/node/47/chapter/13355/pdf>

Teenistuse struktuur ja ressursid

Käesolev peatükk annab ülevaate MJT struktuurist, positsioonist Konkurentsiameti sees ning teenistuse toimimiseks kasutatavatest ressurrssidest. Peatükis käsitletakse ka teenistuse koosseisu, töökorraldust ja juhataja rolli, lähtudes nii õigusraamist kui ka tegelikust praktikast. Lisaks struktuurile kirjeldatakse peatükis MJT töökoormust, eelarve ja finantsressurrsside kasutust ning töövahendeid, sealhulgas IT-lahendusi ja ligipääsu andmetele.

Peatüki lõpus on toodud välja teenistuse struktuuri ja ressurrssidega seonduvalt peamised tähelepanekud ja ettepanekud.

Paigutus Konkurentsiameti struktuuris

MJT on üks Konkurentsiameti põhiteenistustest ning tegutseb **Konkurentsiameti kui valitsusasutuse koosseisus**. Samas on MJT oma tegevuses sõltumatu järelevalveorgan, kelle pädevused ja otsustusruum tulenevad vahetult pankrotiseadusest.

Teenistuse tehniline ja administratiivne tugi on korraldatud Konkurentsiameti kaudu, sealhulgas dokumendihalduse, infotehnoloogilise toe ja raamatupidamise osas, kasutades ka riiklikke tsentraliseeritud tugiteenuseid Riigi Tugiteenuste Keskuse, Registrate ja Infosüsteemide Keskuse ja Riigi Kinnisvara pakutavate tugiteenuste kaudu.

MJT puhul on oluline, et kuigi nad on üks kuuest Konkurentsiameti teenistusest, on neil Konkurentsiameti põhimääruse § 19¹ punktide 4, 7 ja 10 järgi **oma autonoomne eelarverida** ja **MJT juhataja on sõltumatu teenistuse ülesannete täideviimiseks ettenähtud eelarve osa käsutamises** ning peab eraldi arvestust valdkonna eest vastutava ministri kinnitatud teenistuse eelarve täitmise üle. Sellist erisust ei ole teiste Konkurentsiameti teenistuste puhul.

Tulenevalt asjaolust, et Konkurentsiameti roll on seotud MJT-le tehnilise ja administratiivse toe pakkumisega, sõltub igapäevane töökorraldus suuresti sellest, kuidas keskne tugistruktuur toimib. Näiteks kui keskselt otsustatakse tugiteenuste korraldust muuta, mõjutab see vahetult ka MJT tööd. Samas seda **sõltuvust saab käsitleda riigiasutuste vaates tavapärasesena, sest ka teised riigiasutused (sh ministeeriumid) sõltuvad praktikas vahetult tehnilise ja administratiivse toe osas sageli tsentraalsetest otsustest** (eelkõige finantsarvestuse, personaliarvestuse, infosüsteemide, kesksete koolituste, hangete jms osas läbi erinevate riiklikult tsentraliseeritud teenuste), **mis ei tarvitse vähendada asutuste sõltumatust oma põhiülesannete täitmisel.**

Koosseis ja ametikohad

PankrS § 192 lõike 3 kohaselt on MJT-i juhataja ja vähemalt kaks ametnikku, kellel peab olema akadeemiline kõrgharidus õigus- või majandusteaduses. **Konkurentsiameti põhimääruse § 142 järgi on MJT koosseisus viis ametikohta**, juhataja ja neli ametnikku, ning vajadusel on võimalik kaasata ka tähtajalisi töötajaid töölepingu alusel.

MJT 2024. aasta tegevusaruande andmetel töötas teenistuses 31.12.2024 seisuga kolm inimest (juhataja ja kaks eksperti). 15.12.2025 seisuga oli teenistuse koosseis kasvanud nelja inimeseni (juhataja ja kolm eksperti). Aruande koostamise hetkeks on ametikohtade arv põhimääruses toodud arvule vastav. Kõigil teenistujatel oli 15.12.2025 seisuga vastavalt vähemalt kaks akadeemilist kõrgharidust ning pikaajaline, üle 15-aastane töökogemus erinevatest valdkondadest.

Kuivõrd varasemalt on põhimääruses ette nähtud viiest ametikohast praktikas olnud täidetud vähem, on see nii MJT enda kui ka intervjuueeritud koostööpartnerite hinnangul mõjutanud teenistuse suutlikkust täita kõiki seadusest tulenevaid rolle täies mahus. Intervjuudest MJT-ga ilmnes, et **piiratud koosseis mõjutab eeskätt teenistuse võimet paralleelselt tegeleda mitme mahuka menetlusega**. Seda kajastab ka MJT sisene käsitus avalike uurimiste algatamise ettepanekute tegemise kriteeriumitest, mille hulka kuulub hinnang teenistuse tegelikule suutlikkusele ajalistes vaates.

Samas arvestades, et MJT ei ole kuigi vana institutsioon, on see ka institutsiooni käivitamise mõttes tavapärane, et koosseisu alles komplekteeritakse ning käesolevaga puudub võimalus hinnata, kas vastset värvatud täiendav teenistuja on piisav ressursipuuduse leevendamiseks.

Konkurentsiameti põhimäärus ei reguleeri detailselt ametikohtade sisemist jaotust MJT-s, mistõttu põhineb rollijaotus teenistuse sisemisel töökorraldusel. MJT-ga läbiviidud intervjuude põhjal täidavad teenistuse ametnikud praktikas mitut rolli hõlmates nii järelevalvet, analüüsi kui ka aruandlust, et tagada asendusvõimekus ja paindlik tööjaotus. Samas ei ole menetluste süstemaatiline ülevõtmine ametnike vahel üldjuhul praktiseeritav, kuna see võib vähendada töö efektiivsust.

Teenistust juhib juhataja, kellele PankrS ja Konkurentsiameti põhimäärus seavad kõrged kvalifikatsiooni- ja sõltumatus nõuded. Juhataja nimetab ametisse valdkonna eest vastutav minister viieks aastaks ning juhataja roll hõlmab nii teenistuse sisulist juhtimist kui ka administratiivset vastutust, sealhulgas personali- ja eelarveküsimusi. Intervjuudes rõhutati läbivalt erinevate osapoolte (sh MJT enda, kohtute ja Koja poolt) juhataja rolli kesket tähtsust MJT strateegilise fookuse, pädevuste ja menetluste osas prioriteetide seadmisel ja tööpraktika kujundamisel. Siinkohal on oluline rõhutada, et MJT-l on strateegilised fookused sisemiselt omavaheliselt meeskonnas kokkulepitud aastases vaates, aga tegemist ei ole arengukava või pikaajaliste SMART eesmärkidega.

Töökoormus

MJT 2024. aasta tegevusaruande kohaselt arvestatakse teenistuses tööaega detailselt ning 2024. aastal töötati kokku 4905 töötundi. Arvestades kalendaarset tööajafondi ning asjaolu, et aasta jooksul muutus teenistuse koosseis (üks teenistuja liitus 6. mail 2024), oli MJT-s 2024. aastal täistööajale taandatud keskmiselt 2,66 ametikohta (FTE). Tööajaarvestus hõlmab ka puhkusi ja haiguspäevi, kusjuures teenistujad kasutasid puhkust vähem, kui avaliku teenistuse seadus maksimaalselt võimaldab.

Töökoormuse hindamisel tuleb arvestada ka juhataja rolli eripära. **Juhataja asendaja määramine eeldab ministri otsust ning praktikas ei ole sellist asendamist kehtestatud**, mistõttu jääb juhataja puudumiste ajal osa ülesannete täitmisest sisuliselt juhataja enda kanda. Vastavad asendamise põhimõtted ei ole Konkurentsiameti põhimääruses MJT juhataja puhul täpsustatud.

Teenistuse töömahtu illustreerib dokumendihaldussüsteemi Delta statistika, mille kohaselt koostati ja võeti 2024. aastal vastu üle 1800 dokumendi, neist 1149 seoses avalike uurimistega ja 576 haldusjärelevalvega. Arvestades teenistuse keskmist täistööajale taandatud töökohtade arvu, tähendab see ligikaudu 677 dokumenti teenistuja kohta. Tööajaarvestuse põhjal kujuneb ühe dokumendiga seotud keskmiseks töömahuks ligikaudu 2,7 tundi, kuid tegemist on indikatiivse näitajaga, mis ei kajasta töö sisulist keerukust ega paralleelselt täidetavaid ülesandeid.

Intervjuudest MJT-ga ilmnes, et töökoormus on sageli ebaproportsionaalne võrreldes teenistuse koosseisu suurusega. Kui töömaht ajutiselt suureneb, jaotatakse ülesanded teenistujate vahel paindlikult, kuid see tähendab praktikas, et analüütilised ja arenduslikud tegevused võivad jääda tagaplaanile, kuna esmajärjekorras tuleb täita järelevalve- ja aruandluskohustusi.

Eelarve ja finantsressurss

PankrS § 192⁵ lõige 1 ja 3 kohaselt kaetakse **MJT tegevusega seotud kulud riigieelarvest Konkurentsiametile eraldatud vahenditest ning Justiits- ja Digiministeerium tagab teenistuse tegevuseks piisavad ressursid**. Konkurentsiameti eelarves kajastatakse MJT kulud halduskuludest eraldi ning teenistuse juhataja on sõltumatu teenistuse eelarve osa käsutamises. Seega on MJT-l Konkurentsiameti struktuuris autonoomne eelarverida, mille kasutamise üle juhataja otsustab. Konkreetseid rahalisi numbreid õigusaktides ei ole.

MJT 2024. aasta tegevusaruande kohaselt oli **teenistuja töötunni maksumus 2024. aastal kuni 43 eurot**. Teenistusel ei ole sõidukeid ning töökorraldus tugineb suures osas kaugtööle. MJT kasutuses on Tatari 39 asuv kontoripind suurusega 8,469 m². Tugiteenused, sh hanked, on korraldatud tsentraalselt

Konkurentsiameti kaudu. Kehtiv hankemudel ei piira juhataja otsustusvabadust eelarve piires (keskne toimetumudel⁹ mh hankeplaani koostamiseks ja hangete läbiviimiseks).

Tegevusaruande ja MJT-ga läbiviidud intervjuude põhjal oli MJT eelarve täitmine 2024. aastal alla 50% ministri kinnitatud eelarvest ning 2025. aastal hinnanguliselt veelgi madalam. MJT intervjuude käigus ja protsesside töötoas kogutud sisendist ilmneb, et **see ei viita ressursside ülejäägile, vaid on eeskätt seotud varasemalt täitmata olnud ametikohtadega ning valikutega teatud tegevuste, sh eriauditite, tegemisel.** MJT hinnangul ei ole eriaudit võrreldav audiitorite tegevusseaduse tähenduses auditiga ning selle sisseostmine on olnud MJT vaatest piiratud nii turu puudulikkuse, menetluslike riskide kui ka varatute menetluste eripära tõttu. Seetõttu on teenistus mitmel juhul koostanud vajalikud (eel)analüüsid oma spetsialistide poolt, mida on peetud riigile ajaliselt ja rahaliselt otstarbekaks.

Eelarve kasutust mõjutab ka asjaolu, et MJT peab vajadusel katma raugevate menetluste kulud, sh hagide kulud ja nendega seotud deposiidid, oma eelarvest. Selliste kulude tekkimine on ajaliselt raskesti prognoositav ning kuna MJT kui institutsiooni eelarvestamine toimub riigieelarve ja riigieelarve strateegia protsessi raames mitu aastat ette, ei ole võimalik asjakohaselt selliseid kulusid prognoosida. Vastav väljakutse eksisteerib ka mitmetel teistel riigiasutustel, külla aga oma väiksusest tulenvalt on eeldatavalt vastav mõju MJT vaatest suurem.

Raamatupidamislikult kajastuvad deposiidid kuluna alles nende realiseerumisel, mistõttu võib eelarve täitmise statistika anda tegelikkusest tingliku pildi – MJT-l koostöös KA-ga ja RTK-ga on vaja omavahel täpsustada tänane eelarve täitmise aruandluse korraldus. Käesoleva uuringu raames ei ole uuringu teostajal ligipääsu kuluarvestuse infosüsteemi, kuid vastavalt PwC ekspertteadmusele võib eksisteerida olukord, kus deposiitide info ei ole nähtav täitmise aruandluses.

Eeltoodust lähtuvalt ei ole eelarve täitmata jätmise käsitletav teenistuse tõhususe näitajana, vaid viitab pigem süsteemsele planeerimise keerukusele ja raamatupidamise arvestuslikule eripärale.

MJT 2024. aasta tegevusaruandes märgitakse, et nt 2024. aastal soovisid ajutised haldurid varatute maksejõuetute võlgnike pankrotimenetlustes kohtute kaudu võlausaldajatelt deposiiti keskmiselt 3932 euro ulatuses ühe menetluse kohta ja et kui kõik sellised pankrotimenetlused oleksid riigi poolt avalike uurimistena algatatud, oleks ajutiste haldurite (töö)tasu esialgne kogusumma ulatunud hinnanguliselt 758 945 euron. Arusaadavalt rahastatakse ajutise halduri ja halduri tööd ka pankrotivarade arvelt, mida on ühtlasi tagasi võidetud pankrotihalduri töö tulemusena. Küll aga illustreerib eelnev näide deposiitide ja tasudega seonduva planeerimise keerukust eelarvelises vaates.

Intervjuudest nii MJT kui ka koostööpartneritega (sh pankrotihaldurid ja kohtunikud) ilmnes, et teenistuse ressursside piisavuse küsimus ei ole seotud lisaks niivõrd eelarve mahuga, **kuivõrd võimekusega värvata ja hoida sobiva pädevusega spetsialiste.** Piiratud inimressurss ja sõltumatute ekspertiiside piiratud kasutamine võivad omakorda mõjutada menetluste ajakulu ja koostöö kvaliteeti.

IT vahendid ning ligipääs andmetele ja infosüsteemidele

MJT töö keskseks eelduseks on ligipääs erinevatele andmetele ja andmekogudele, mis on võlgniku ja võlgniku lähikondse tegevuse üle järelevalve läbiviimiseks vältimatu. Õigusaktid näevad ette (nt krediidasutuste seaduse ja maksukorralduse seadus) MJT õiguse saada vajalikku teavet nii krediidasutustelt, Maksu- ja Tolliametilt kui ka kohtutelt, pankrotihaldurilt, võlgnikelt, nende lähikondsetelt ja teistelt asjakohastelt isikutelt. PankrS annab MJT-le ulatusliku ligipääsu pankrotimenetluse dokumentidele ning õiguse osaleda võlausaldajate üldkoosoleku ja pankrotitoimkonna töövormides.

Intervjuudest MJT-ga ilmnes, et kuigi vastavad pädevused on õigusaktides selgelt sätestatud, **esineb praktikas juhtumeid, kus ligipääs andmetele viibib või on vaidlustatud.** MJT hinnangul ei ole tegemist niivõrd pädevuste puudumisega, **kuivõrd nende erineva tõlgendamisega konkreetsetes olukordades.** Kohtute ja pankrotihaldurite esindajad tõid intervjuudes omakorda välja, et ligipääsuprobleemid ei ole süsteemsed ning võivad olla seotud üksikute kaasustega või erinevate

⁹ Riigihangete standardtoimetumudel, ei ole Konkurentsiameti spetsiifiline

arusaamadega MJT rollist konkreetse menetluse etapis. Neid erinevaid vaateid avatakse detailsemalt protsesside kaardistuse peatükis.

Igapäevatöös kasutab MJT peamiselt dokumendihaldussüsteemi Deltat, kohtuinfosüsteemi (KIS) ning tavapäraseid kontoritarkvara lahendusi. **Teenistusel puuduvad eraldiseisvad, spetsiaalselt maksejõuetuse järelevalvet toetavad infotehnoloogilised lahendused** ning infotehnoloogiline tugi on korraldatud Konkurentsiameti ja riiklike tugiteenuste kaudu (peaasjalikult Registrite ja Infosüsteemide Keskuse kaudu). MJT 2024. aasta tegevusaruandes rõhutatakse, et Eestis puudub terviklik maksejõuetusmenetluste infosüsteem või ühine töölaud, mis toetaks reaajas andmevahetust, järelevalvet ja tulemuste mõõtmist.

MJT-ga läbiviidud intervjuude ja MJT tegevusaruande põhjal on menetlustes keskse infosüsteemina kasutusel KIS, kuhu haldur esitab seaduses sätestatud juhtudel aruandeid ja muid menetlusdokumente ning mille kaudu on võlgnikul, võlausaldajatel ja kohtul võimalik nendega tutvuda. Samas on ligipääs halduri toimikule ja menetlusega seotud teabele õiguspäraselt piiratud ning sõltub menetlusosalisest, menetluse etapist ja konkreetsetest õiguslikest alustest.

Kuigi KIS toimib keskse infopunktina, ei võimalda menetluse olemusest ja õiguslikest piirangutest tulenevalt see dokumentide ühist haldamist kõikide osapoolte jaoks. **Killustatud andmekeskond muudab töö mahukaks ning eeldab paljudes menetlustes käsitsi andmete koondamist ja analüüsi.** Soome näitel (vt täpsemalt peatükk Soome pankrotiombudsmani institutsionaalse korralduse hetkeolukorra ülevaade) võib ühtse süsteemi olemasolu toetada MJT proaktiivset rolli, kuivõrd loob alused andmeanalüüsiks.

Sama probleemi töid esile ka koostööpartnerid, sh pankrotihaldurid, kelle hinnangul puudub täna ühtne e-toimiku laadne lahendus, mis võimaldaks menetlusosalistel dokumente ühiselt hallata. Erinevad aruandevormid ja piiratud ligipääsud võivad kaasa tuua töö dubleerimist. Ka PPA ja Prokuratuuri esindajad viitasid intervjuudes, et killustatud andmekeskond võib suurendada päringute hulka ja halduskoormust, kuigi ühise süsteemi loomist piiravad menetluste olemusest tulenevad õiguslikud piirangud.

Kokkuvõttes ilmneb, et teoreetiliselt on võimalik arendada maksejõuetuse valdkonnas ühtsemaid IT-lahendusi, eelkõige MJT ja pankrotihaldurite koostöö toetamiseks. **Selliste lahenduste väljatöötamine eeldaks aga eraldiseisvat õiguslikku, finantsilist ja tehnilist analüüsi ning infotehnoloogia arendustega seotud prioriteetide seadmist.**

Arvestades MJT väiksust ja tsentraliseeritud infotehnoloogiliste arenduste korraldust, on siinkohal oluline ministeeriumi roll maksejõuetuse valdkonna digivajaduste terviklikul käsitlemisel, mis on nähtav ka Usaldusväärse ja tulemusliku õigusruumi programmi 2026–2029 raames täpsustatud fookustest.¹⁰ Programm toob välja, et ministeerium peab oluliseks otsida võimalusi maksejõuetusmenetluse digiteerimiseks (eeskätt menetluse andmepõhiseks muutmine, masinloetavate andmete kasutuselevõtt, digiligipääsude loomine menetlusosalistele jms), sh hõlmab selline digiteerimine kõiki asjaosalisi alates menetlusosalistest ja lõpetades pankrotihalduri ja järelevalveeksperdiga. Programm toob välja, et menetluse digiteerimine ja andmepõhisus suurendab maksejõuetusmenetluse läbipaistvust, aitab kiiremini tuvastada maksejõuetuse põhjuseid ning tuvastada menetluste kulukust riigile ja menetlusosalistele.¹¹

Eriaudit ja vastavad kulud

PankrS § 192¹⁰ lõigete 1 kuni 5 kohaselt on MJT-i õigus viia läbi eriauditeid nii omal algatusel kui ka pankrotihalduri taotlusel. Eriaudit võib hõlmata mh võlgniku majandusliku seisundi analüüsi, pankrotiavalduse õigeaegsuse hindamist, tagasivõitmise võimalusi ning raamatupidamise taastamist. Eriauditi kulud kaetakse MJT eelarvest ning hüvitatakse pankrotivara olemasolul selle arvelt teatud ulatuses.

¹⁰ <https://www.justdigi.ee/sites/default/files/documents/2026-02/%C3%95igusriigi%20programm%202026-2029.pdf>

¹¹ Samas.

MJT 2024. aasta tegevusaruande kohaselt ei tellinud teenistus 2024. aastal eriauditeid sisse, vaid otsustas vajalikud (eel)analüüsid ja menetlustoimingud teha oma spetsialistide poolt. Teenistuse hinnangul oli see riigile ajaliselt ja rahaliselt otstarbekam, arvestades MJT ametnike kõrget kvalifikatsiooni ning asjaolu, et analüütiline töö kuulub nende igapäevaste ülesannete hulka.

Intervjuudest ilmneb, et eriauditite piiratud kasutus on seotud mitme teguriga. MJT hinnangul ei ole eriaudit võrreldav audiitorite tegevusseaduse tähenduses auditiga ning sobivate teenusepakkujate kättesaadavus on piiratud. Lisaks kaasneb MJT hinnangul eriauditite sisseostmisega risk järelevalvemenetluse info liikumiseks erasektorisse ning varatutes menetlustes puuduvad sageli auditiks vajalikud algandmed. Teenistuse vaates kattub osa eriauditiga seonduvast sisuliselt pankrotihalduri tavapärase tööga.

Samas toodi intervjuudes MJT-ga esile, et piiratud ressursside tingimustes võib eriauditite ja sõltumatute ekspertide vähene kasutamine mõjutada analüüside põhjalikkust ning jätta osa keerukamaid küsimusi lahendamata. Koostööpartnerid (kohtunikud ja pankrotihaldurid) rõhutasid, et **eriauditite suurem kasutamine võiks teatud juhtudel tugevdada MJT töö usaldusväarsust ja toetada kohtute otsustusprotsessi, isegi juhul, kui see on teenistuse jaoks kulukam.**

Peamised tähelepanekud struktuuri ja ressursside analüüsist

Struktuuri ja ressursside analüüsist joonistub välja, et MJT toimimine tugineb mitmele tasakaalupunktile, kus formaalne korraldus ja tegelik suutlikkus ei ole alati omavahel kooskõlas. Teenistuse institutsionaalne sõltumatus, väike kuid kõrge kvalifikatsiooniga meeskond ning autonoomne eelarverida loovad küll eeldused iseseisvaks järelevalveks, kuid samal ajal võimendavad piiratud inimressurss, kesketest tugiteenustest sõltuvus ning killustatud töövahendid töökorralduslikke ja juhtimisriske.

Need struktuursed ja ressursilised eripärad ei väljendu üksikute probleemidena, vaid mõjutavad läbivalt MJT võimet tagada töö järjepidevus, pädevuste ja menetluste prioriteetide selgus ning tegevuste prognoositav planeerimine.

Alljärgnevalt on käsitletud peamised väljakutsed, mis sellest analüüsist esile kerkivad, koos vastavate ettepanekutega.

Tähelepanek: ametikohtade täitmine ja järjepidevuse tagamine

Viie ametikoha järjepidev täitmine on MJT tegevuse seisukohalt suure tähtsusega. Ühtlasi puuduvad nii juriidilised kui ka praktilised võimalused juhataja asendamiseks (nt haiguse, puhkuse vms korral).

Struktuuri ja töökorralduse analüüsist selgus, et MJT-l on olnud aruande koostamise ajal täidetud vähem ametikohti kui põhimäärus ette nägi (4/5), mis on uue institutsiooni puhul ootuspärane. Aruande valmimise hetkeks töötab MJT-s põhimääruses ette nähtud 5 teenistujat. Täna täidab väike meeskond paralleelselt mitut rolli (järelevalve, analüüs, aruandlus), mis tagab paindlikkuse, kuid nihutab igasugused tegevuste ja protsesside parendamise ja arendamisega seotud tegevused reaktiivse töö järel teisejärguliseks. Asendatavus on piiratud ning juhataja eemalolekul tekib otsustus- ja protsessirisk, kuivõrd sisuline samaväärse otsustusõigusega asendus puudub.

Ametikohtade ja struktuuriga seonduvalt käsitletakse teemat ka Soome õppetundide peatükis toodud ettepanekute all.

Tähelepanek: menetluskulude prognoosimatus ja eelarve täitmise „näiline ülejääk“

Eelarve täitmise aruandlusega seonduv võib vajada tehniliselt ülevaatamist MJT, KA ja RTK poolt, et tagada asjakohane eelarve ja täitmise võrdlus. Eelarve kujunemist mõjutavad ennustamatud menetluskulud (nt avalike uurimistega seotud kulud, hagide deposiidid), mis tekivad jooksvalt ja võivad realiseeruda erinevas eelarveperioodis. Lisaks on mõjutanud eelarve täitmata jätmist varasemalt täitmata ametikohad ja eriauditite vähene kasutus, mis on jätnud statistilise mulje ülejäägist. Raamatupidamisloogika (kulu tekkimine alles deposiidi realiseerumisel, seni ei ole tegemist raamatupidamise vaates kuluga) moonutab eelarve planeerimise ja täitmise andmete võrreldavust ja tekitab planeerimises ebakindlust.

Tähelepanek: killustatud andmed, puuduv ühtne töölaud ja käsitöömahukas aruandlus

Töövahendite vaates puudub MJT-I eraldiseisev infotehnoloogiline lahendus - töö toimub peamiselt Delta, KIS-i, Microsofti rakenduste ning haldurite pilveteenuse pakkujate kaudu vms. Andmed on killustatud, puudub ühtne digitaalne töölaud ning standardiseeritud aruandevormid. Käsitsi kogumine ja vastavalt töö dubleerimine tekitavad lisakoormust, aeglustavad protsesse ning piiravad info reaajas nähtavust koostööpartneritega (eriti pankrotihalduritega).

Ühelt poolt on uuringu raames kerkinud seega esile vajadus ühtse digitaalse platvormi järele, mis võimaldaks MJT-I ja pankrotihalduritel vahetada reaajas teavet ning hallata dokumente, samuti määratleda vajalikke liidestusi teiste asjakohaste osapooltega (nt kohtud, Koda, MTA, krediidi- ja makseasutused). Selline digitaalne platvorm võiks mh toetada digitaalse töölauda loomist (*dashboard*) maksejõuetuspoliitika põhinäitajatele.

Teisalt jääb täna uuringu tulemusena ebaselgeks, millistel eesmärkidel digitaalse platvormi loomine saaks olla põhjendatud olukorras, kus on KIS. Soome praktikast on selge, et sellisel ühtsel digitaalsel platvormil on eraldiseisvalt väärtus järelevalves proaktiivuses (vt täpsemalt Soome õppetundide peatükk, kuivõrd digitaalne platvorm on Soome mudelis oluliseks töövahendiks). Seega vajab antud küsimus oodatavalt selgemat ärianalüüsi.

Olenemata digitaalse platvormi vajadusest on otstarbekas mh kehtestada standardvormid (nt ajutistele halduritele ja pankrotihalduritele), et vähendada töö dubleerimist erinevates etappides (nn eelmenetluse raames ja avaliku uurimise raames). Kuigi ajutise halduri ja halduri toimikule ja pankrotimenetluses koostatavatele dokumentidele on seatud kindlad nõuded, ei ole neil kokkulepitud standardvorme.¹²

Tähelepanek: tegelike ressursivajaduste ebapiisav nähtavus menetluse etappide kaupa

Seni pole tehtud täiendavat detailset ressursikaardistus mh Soome näitel, et tuvastada võimalused tehnilisemat liiki tegevuste nn tsentraliseerimiseks üksikute toetavate rollide kätte.

Käesolevas projektis kaardistati protsesside kaardistuse raames üldisel tasemel protsesside võtmeetapid ja ressursidega seonduvad väljakutsed, kuid täpne tegelik ressursivajadus ei ole veel piisava detailsusega kvantifitseeritud selleks, et hinnata ametikohtade piisavust ja tegelikku spetsialiseerumise vajadust. Teemat käsitletakse ka Soome õppetundide peatükis, kuivõrd Soome näitel on kaasatud tiimi toetavaid rolle, et vabastada tegevuste lõikes eksperte tehnilistest ülesannetest, mida saab delegeerida madalamate pädevustega rollidele.

Tähelepanek: eriauditite piiratud kasutus ja kuluriski kandumine teenistusele

Seadus annab MJT-le õiguse tellida eriauditeid, kuid praktikas on neid vähe kasutatud. Põhjused on kulurisk (MJT hinnangul on auditid ise tehes odavamad), andmete puudulikkus varatutes menetlustes (raske tellida), turul pakkujate puudumine ning tööjaotuse ja konfidentsiaalsuse riskid. Tulemuseks tehakse sageli mahukad (eel)analüüsid sisemiste ressursidega, mis võib vähendada sõltumatust, pikendada tähtaegu ja tõsta koormust põhiülesannete arvelt.

Kokkuvõttes puudub täna MJT-I eriauditite kasutamise raamistik ning nende sisuliste eesmärkide selge määratlus, sealhulgas kriteeriumid, mille alusel otsustada, milliste riskiprofiilide, majandusliku mõju ja realiseerumise tõenäosuse korral on eriaudit põhjendatud esmase meetmena ning millal piisab MJT-sisestest (eel)analüüsides.

Kuivõrd eriaudit on üks olulisi töövahendeid Soome praktikast, on seda vastavalt käsitletud ka Soome õppetundide peatükis.

¹² Pankrotihalduri toimikule ja pankrotimenetluses koostatavatele dokumentidele esitatavad nõuded, <https://www.riigiteataja.ee/akt/101072022029>

Koostöömehhanismid

Käesolev peatükk käsitleb MJT ja koostööpartnerite vahelist tööjaotust pankrotimenetluste kontekstis ning selgitab, kuidas seadusest tulenevad koostööpunktid praktikas realiseeruvad. Lisaks kirjeldatakse koostöö tegelikku toimimist, sealhulgas kasutatavaid suhtlusvorme ja nendega seotud kitsaskohti, info liikumise ajastust ja kanaleid, osapoolte erinevaid ootusi MJT järelevalverollile ning nende tegurite mõju menetluste tõhususele.

Peatüki lõpus koondatakse koostöömehhanismide vaates peamised väljakutsed ja esitatakse ettepanekud edasiseks parendamiseks.

Kohtud ja pankrotimenetlused

Pankrotiseadus näeb MJT ja kohtute vahel ette mitmed otsesed koostöökohad. Kohus tagab MJT-le juurdepääsu pankrotimenetlusele ja sellega seotud dokumentidele ning teeb juriidilisest isikust võlgniku puhul, kui menetluskulude deposiiti ei maksta, MJT-le ettepaneku kaaluda pankrotimenetluse läbiviimist avaliku uurimisena. MJT võib seejärel esitada kohtule põhjendatud avalduse avaliku uurimise algatamiseks, mille rahuldamise otsustab kohus.

Koostöö kohtutega on MJT jaoks keskse tähtsusega. Intervjuudest MJT ja kohtunikega ilmnes, et kuigi õiguslik raamistik on selge, esineb praktikas koostöös pingeid ja arusaamatusi, mis on seotud eelkõige rollitõlgenduste ja infovahetuse vormiga. Kohtunikud on toonud esile juhtumeid, kus MJT kirjalikud seisukohad on nende hinnangul olnud liiga hinnangulised või ületanud MJT pädevuse piire, samas kui MJT näeb end sellisel viisil menetluse kvaliteeti toetava järelevalveorganina. See viitab **vajadusele täpsustada koostööformaate ja infovahetuse ootusi**, mida käsitletakse detailsemalt protsesside kaardistuse peatükis.

Intervjuudes ja valideerimisseminaril tõusis esile ka erinev arusaam MJT järelevalverollist. Ühe käsitluse järgi on MJT eeskätt toetav ja nõustav osapool (eelkõige kohtute, ministeeriumi, kohati haldurite hinnang), teise järgi rangem järelevalveorgan (eelkõige MJT enda ja kohati haldurite hinnang), kes keskendub rikkumiste tuvastamisele. Need erinevad ootused mõjutavad nii MJT sisendi sisu kui ka selle ajastust ning eelduslikult eeldavad laiemat poliitilist selgust teenistuse rolli ja eesmärkide osas.

Avalike uurimiste kaasuste valiku osas ilmnes uuringus samuti erinevaid vaateid. MJT 2024. aasta tegevusaruande kohaselt vaatas teenistus 2024. aastal läbi 193 varatut juriidilisest isikust võlgnikku. Kohtute esindajad tõid intervjuudes esile, et nende jaoks ei ole alati läbipaistev, milliste kriteeriumite alusel otsustab MJT, milliste kaasuste puhul esitatakse kohtule põhjendatud avaldus avaliku uurimise algatamiseks. MJT-l on seejuures seadusest tulenev kaalutusõigus ning teenistus analüüsib kõiki kohtult saabunud ettepanekuid juhtumipõhiselt, lähtudes seaduses sätestatud tingimustest ning täiendavatest riskipõhistest ja otstarbekuse kaalutlustest. Valideerimisseminaril toodi esile, et otsustusprotsess ei pruugi välistele osapooltele alati läbipaistev olla, **kuna see tugineb MJT kogemusele ja riskimudelile, mis ei ole avalik.**

Tähtaegadega seoses tõid intervjuueeritud osapooled välja, et on esinenud väljakutseid ning et **viivitused võivad tekkida eelkõige dokumentide puudumise või võlgniku vähese koostöö tõttu.** Kohtunikud rõhutasid, et seadus **võimaldab tähtaegade pikendamist piiratud ulatuses** ning praktikas esineb juhtumeid, kus taotletakse korduvaid pikendusi. MJT hinnangul ei ole tegemist laialdase probleemiga, vaid pigem üksikute menetluslike olukordadega, mis vajavad täpsustamist praktikas. Tähtaegadega seonduvat analüüsitakse detailsemalt protsesside kaardistuse peatükis.

Koostöö parendamiseks on vajalik täpsustada praktikas antud asjaolud ja leida lahendused väljakutsega tegelemisel.

Pankrotihaldurid ja nende järelevalve

PankrS § 70 kohaselt on pankrotihaldurite üle teostatav **haldusjärelevalve jaotatud Maksejõuetuse teenistuse (MJT) ja Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koja kutsekogu juhatuse vahel.** MJT pädevusse kuulub halduri kutsetegevuse nõuetekohasuse ja seaduslikkuse kontroll, sealhulgas

menetluskulude otstarbekuse hindamine, haldurile ettekirjutuste, arvamuste ja soovitude tegemine ning vajadusel kohtusse pöördumine sanktsioonide kohaldamiseks.

MJT 2024. aasta tegevusaruande kohaselt pidas teenistus end alates 2024. aasta II kvartalist proaktiivseks halduskontrolli teostajaks ning tuvastas 2024. aastal haldurite tegevuses 46 erinevat liiki mittevastavusi ja rikkumisi. See näitab, et koostöömehhanismid ei ole piirdunud üksnes koostööga, vaid hõlmanud ka sisulist kontrolli. Protsesside kaardistamise töötoa sisendi põhjal **on MJT pärast 2025. aasta Riigikohtu lahendit on proaktiivsest lähenemisest loobunud** ning kohandanud oma praktikat reaktiivseks.

Intervjuudest MJT, kohtute ja pankrotihalduritega ilmnes, et pankrotihaldurite üle järelevalve on **koostöövaldkondadest üks konfliktsemaid**. MJT hinnangul on aktiivsem sekkumine olnud vajalik, kuna Koja järelevalve praktikad on peetud ebapiisavaks. Samas on see tekitanud haldurite seas vastuseisu. MJT 2024. aasta tegevusaruandes on märgitud, et valdav enamus pankrotihaldureid väljendas negatiivset vastukaja MJT 02.04.2024 pöördumisele ning vaidlustas MJT õiguse teatud teavet nõuda.

Pankrotihaldurid tõid intervjuudes esile, et MJT järelevalve võib nende hinnangul olla liialt detailne ning mõnel juhul ületada teenistuse pädevuse piire. Samuti juhiti tähelepanu rollide ebaselgusele ja olukordadele, kus sama infot küsitakse mitme kanali kaudu, mis tekitab dubleerimist ja täiendavat koormust. **Haldurite vaates on vajalik selgem rollijaotus ja menetluslik struktuur**.

Samas nõustusid ka intervjuueeritud pankrotihaldurid, et **MJT roll rikkumiste tuvastamisel ja menetluste läbipaistvuse tagamisel on oluline**. Koostööpartnerite hinnangul vajaks järelevalve edaspidi suuremat rõhku usalduse loomisele ning selgete ja kokkulepitud „mängureeglite“ kujundamisele, mida on käsitletud ka protsesside kaardistuse peatükis.

Koostöö teiste asutustega

Lisaks kohtutele ja pankrotihalduritele teeb MJT koostööd mitmete teiste asutustega, **sealhulgas Maksu- ja Tolliameti, Politsei- ja Piirivalveameti (PPA), Prokuratuuri, notarite, Advokatuuriga ning finantsasutustega**. Koostöö on valdavalt seotud teabe kogumise, vahetamise ja menetluste toetamisega maksejõuetuse valdkonnas.

MJT koostöö PPA ja Prokuratuuriga on üles ehitatud menetluspõhiselt. Vajadusel esitab MJT kuriteoteate sarnaselt teistele isikutele ning infovahetus on seejuures ühesuunaline – MJT edastab kogutud teabe, kuid ei saa kriminaalmenetluse andmeid vastu. Samuti ei ole MJT poolt pankrotimenetluses kogutud teave üldjuhul kriminaalmenetluses kasutatav, tulenevalt pankrotiseaduses sätestatud enese mittedüstamise põhimõttest. Intervjuudes MJT, PPA ja Prokuratuuriga tõdeti, et selline regulatsioon võib kaasa tuua tegevuste kattumist ja menetluste erinevat sügavust, kuid antud küsimus ei kuulu käesoleva uuringu vahetusse fookusesse. Koostööpartnerite hinnangul ei esine PPA ja Prokuratuuri vaatest koostöös MJT-ga siiski olulisi süsteemseid takistusi.

MJT, PPA ja Prokuratuuriga läbiviidud intervjuude põhjal on MJT teinud koostöö tugevdamiseks täiendavaid samme, eeskätt PPA ja Prokuratuuri suunal, sh **korraldanud koolitusi, pidanud dialoogi trendide ja riskide üle ning panustanud analüütilisse töösse**. See viitab, et MJT koostöö ei piirdu üksnes menetluslike teavitustega, vaid hõlmab ka ennetavat ja teadmuspõhist lähenemist.

Lisaks on MJT-l seadusest tulenev õigus taotleda teavet ja teha koostööd Maksu- ja Tolliameti, krediidi- ja makseasutuste, notarite, Advokatuuriga ning hoiu-laenuühistutega. MJT hinnangul on koostöö **nende osapooltega sageli tehniliselt keerukas ja ajamahukas, kuna infovahetus toimub käsitse ning puudub ühtne platvorm**. Samuti ei ole mitmes valdkonda reguleerivas seaduses otseselt sätestatud kohustust anda MJT-le teavet riikliku ja haldusjärelevalve ülesannete täitmiseks.

Intervjuudes MJT-ga toodi välja, et MJT on korduvalt teinud ettepanekuid seadusandluse täpsustamiseks, et **koostööpartnerite teabeandmise kohustus oleks selgem, kiirem ja tasuta**. Samas rõhutati, et pelgalt õiguslike muudatuste kõrval on vajalikud ka tehnilised lahendused ja praktilised kokkulepped, kuna vastasel juhul jääb koostöö formaalseks ega toeta piisavalt maksejõuetusmenetluste tõhusust.

Kokkuvõttes näitab analüüs, et MJT koostöö teiste asutustega on mitmetahuline ning hõlmab nii menetluslikku infot, analüütilist tuge kui ka praktikate ühtlustamisele suunatud algatusi. MJT roll ei piirdu passiivse andmete küsimisega, vaid teenistus on aktiivselt panustanud koostööraamistike ja valdkondliku teadlikkuse kujundamisse.

Peamised tähelepanekud koostöömehhanismide analüüsist

Koostöömehhanismide analüüs näitab, et MJT-l on seadusest tulenevalt lai ja mitmetasandiline koostöövõrgustik, kuid selle praktiline toimimine sõltub suurel määral rollitõlgendustest, infovahetuse formaatidest ja osapoolte ootuste kooskõlastatusest. Kuigi koostöö raamid on valdavalt õiguslikult määratletud, ei ole need praktikas menetlusetappide lõikes ühtviisi selged ega üheselt mõistetavad.

Läbivalt kerkib esile pinge toetava ja kontrolliva järelevalverolli vahel, samuti küsimus sellest, millisel hetkel, millisel kujul ja millise detailsusastmega MJT sisend peaks teiste osapoolteni jõudma. Need tegurid mõjutavad otseselt koostöö sujuvust, menetluste ajakulu ja osapoolte rahulolu ning moodustavad aluse alljärgnevalt käsitletavatele väljakutsetele ja ettepanekutele.

Vastavalt koostöömehhanismide analüüsile on selgunud järgnevad peamised tähelepanekud.

Tähelepanek: koostöö mehhanismide ebaselgus ja rollikonfliktid

Koostöömehhanismides esineb kitsaskohti ja rollikonflikte, kuid puudub nende süsteemne kaardistus menetlusetappide lõikes. Samuti ei ole kokku lepitud infovahetuse formaatides ega tähtaegades. Esineb vajadus juhendmaterjalide ja koostöökokkulepete järele, mis täpsustaksid rollijaotust, infovahetuse protseduure, vastutajaid ning miinimumandmestikke eri pädevuste ja menetlusetappide lõikes.

Pädevuste ja koostöökorralduse analüüsist selgus, et kuigi koostöö raamid (kohtud, pankrotihaldurid, Prokuratuur ja teised asutused) on seaduses olemas, esineb praktikas pingeid, rollikonflikte ja dubleerimist. Ootused MJT järelevalverollile on vastandlikud - ühed ootavad toetavat ja nõustavat (nn „pehmet“) järelevalvet, teised ranget ja sanktsioonidele orienteeritud kontrolli. Infovahetus on valdavalt aeglane ja formaalne ning rollid pole menetlusetappide lõikes ühtviisi piiritletud.

Tähelepanek: infovahetuse aeglus ja formaalsus menetluses

Infovahetus MJT, kohtute, haldurite ja teiste partnerite vahel toimub valdavalt formaalsete kanalite kaudu, mis ei toeta reaajas koordineerimist. See tekitab viivitusi, korduspäringuid ja ebavajalikku dokumentide „ringlust“. Infovahetuse vormide standardiseerimises esineb puudusi ning suhtlus võib takerduda kokkulepitud kanalite ja tähtaegade puudumise tõttu. Ei ole läbi viidud analüüsi, millised digitaalsed liidesed ja infosüsteemsed lahendused võimaldaksid vähendada käsitööd ning tagada otsustamiseks vajaliku teabe õigeaegse kättesaadavuse.

Tähelepanek: avalike uurimiste algatamise avalduse tegemise kriteeriumide ja kaalutusõiguse rakendamise ebaselgus

Selgeid avalike uurimiste algatamise kohtule avalduse tegemise kriteeriumeid (nt riskipõhiste tunnuste loetelu, miinimumlävendid ja välistavad tingimused) ei ole osapooltele MJT avalikustanud. Samuti puudub kirjeldus kaalutusõiguse rakendamise põhimõtetest avaliku uurimise algatamise osas kohtule avalduse tegemisel.

Koostöö kohtutega avalike uurimiste algatamisel on formaalselt toimiv, kuid MJT otsustusprotsess kaasuste valikul ei ole osapooltele piisavalt läbipaistev. Kriteeriumid ei ole hierarhilised ning eri juhtumites võib mõni kriteerium kaaluda teisi üle, sh kujunevad otsused eksperdi ja juhataja arutelus, tuginedes riskimudelile ja kogemuslikele hinnangutele. Puudub otsustus selle kohta, milline kriteeriumide detailsusaste tagab parima tasakaalu prognoositavuse ja paindlikkuse vahel, mis ühtlasi arvestab järelevalve sõltumatut iseloomu ja ei võimaldada vastavalt läbipaistvust süsteemi manipuleerimiseks ära kasutada. Tähelepanek kordub mh ka õigusliku raamistiku ja pädevuste jaotuse analüüsi tulemites, kuivõrd on mõlema analüüsiga vahetult seotud.

Õiguslik raamistik ja pädevuste jaotus

Käesoleva õigusanalüüsi peatüki sisuks on analüüsi koostamise hetkel kehtiva maksejõuetuse teenistuse pädevuste kaardistamine ning piiritlemine. Analüüs keskendub peamiste regulatsioonide identifitseerimisele, kuid hõlmab sealjuures maksejõuetuse teenistuse tegevuse raames tekkinud kohtupraktikat, seadusemuudatuse eesmärke ning tausta. Kus asjakohane adresseerib ning viitab analüüs käesoleva analüüsi raames intervjueritud isikute seisukohtadele ning annab seisukohtadele õigusliku hinnangu. Peamised MJT tegevusele kohalduvad õigusaktid on:

- pankrotiseadus (PankrS);
- Konkurentsiameti põhimäärus;
- korrakaitseadus (KorS).

MJT tööd, õigusi, volitusi ning kohustusi reguleerib eelkõige pankrotiseaduse (PankrS) 12¹ peatükk. MJT pädevused on sätestatud täpsemalt PankrS §-s 192¹.

Peatüki lõpus koondatakse õigusliku raamistiku ja pädevuste jaotuse vaates peamised väljakutsed ja esitatakse ettepanekud edasiseks parendamiseks.

Järelevalve teostamine võlgniku ja võlgniku lähikondsete tegevuse üle

PankrS § 192¹ lõike 1 kohaselt on MJT esimeseks pädevuseks teostada järelevalvet võlgniku ja tema lähikondsete tegevuse üle seoses pankrotimenetlusega ning uurida võlgniku ja tema lähikondsete võimalikku seadusvastast käitumist maksejõuetuse tekitamisel või makseraskuste suurendamisel.

Seletuskirja kohaselt on järelevalve teostamine võlgniku ja tema lähikondsete tegevuse üle MJT peamine ning olulisim pädevus.¹³ PankrS ning seaduse seletuskiri täpsustavad, et MJT pädevus võlgniku järelevalve teostamisel piirduv juriidiliste isikute pankrotimenetlustega ning ei laiene näiteks likvideerimismenetlustele, saneerimismenetlustele või füüsilisest isikust võlgniku kohustustest vabastamise menetlustele.¹⁴ Oluline piir MJT pädevuses tuleneb PankrS § 192¹ lõike 1 viimasest lausest, mille kohaselt ei teosta MJT järelevalvet isikute üle, kellel on Finantsinspektsiooni seaduse (FIS) § 2 lõike 2 kohaselt Finantsinspektsiooni poolt antud õigus FIS § 2 lõikes 1 nimetatud tegevusalal tegutsemiseks. Vaieldav on, kas see hõlmab ka isikuid, kellele pole antud tegevusluba või kellelt on vastav tegevusluba seoses saneerimismenetluse või likvideerimisega ära võetud, kuid kes sellest sõltumata tegutsesid nimetatud tegevusalal.

Tuginedes Riigikohtu lahendile 3-19-885/20 võiks aga ka ilma loata isikud sätte piirangu alla kuuluda, kuivõrd Riigikohus on lahendis asunud seisukohale, et Finantsinspektsioonil on pädevus teostada järelevalvet kõikide FIS § 2 lõikes 1 kirjeldatud valdkonnas tegutsevate isikute üle.¹⁵ Seega kui MJT pädevus peab piirnema FIS § 2 lõikes 2 sätestatud Finantsinspektsiooni pädevuse piiridega, siis ei sõltu Finantsinspektsiooni pädevus mitte loast vaid konkreetse järelevalvealuse ühingu tegevusvaldkonnast.

Analüüsi teostaja hinnangul on lahendi valguses loogilisem, et MJT-l ei tohiks olla pädevust teostada järelevalvet isikute üle, kes tegutsevad tegevusalal, mis kuulub Finantsinspektsiooni reguleerimisalasse, sõltumata sellest, kas neil on kehtiv tegevusluba.

MJT poolt riikliku järelevalve teostamiseks näeb PankrS § 192¹ lõikes 1 ette kolm peamist meetet: avalik uurimine, eriaudit ning ettepanekute tegemine haldurile menetluse läbiviimisel. MJT teostab PankrS § 192⁸ lõike 1 kohaselt riiklikku järelevalvet üksnes pankrotiasjades, milles esineb avalik huvi vältida raugemist, või selgitada välja avalikus huvis oleva maksejõuetusaja olulised asjaolud. Lisaks esineb avalik huvi pankrotimenetluses ka järgmistel juhtudel: i) võlgnik on seoses maksejõuetuse tekkimisega pannud toime kuriteo tunnustega teo; ii) ei ole õigeaegselt esitanud pankrotiavaldust; või iii) maksejõuetuse põhjuseks on raske juhtimisviga.

¹³ Pankrotiseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (195 SE) seletuskiri. Lk 142.

¹⁴ Pankrotiseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (195 SE) seletuskiri. Lk 16.

¹⁵ RKHKo 3-19-885 28.01.2021, p. 14.

Seadusest ei tulene teenistusele pädevust algatada ise pankrotimenetluse läbiviimist avaliku uurimisena, vaid sellisel viisil riikliku järelevalve teostamiseks peab MJT saama esmalt kohtult ettepaneku, milleks kohus on tulenevalt PankrS § 30 lõike 5 ning § 158 lõike 5¹ kohaselt kohustatud. Alles peale kohtupoolset ettepanekut võib MJT teha kohtule põhjendatud avalduse pankrotimenetluse läbiviimiseks avaliku uurimisena, kui muul juhul pankrotimenetlus raueks ja on tekkinud vähemalt põhjendatud kahtlus, et võlgniku maksejõuetusega kaasneb avalik huvi. Seejärel PankrS § 29 lõike 3 järgi otsustab kohus, kas algatab avaliku uurimise või mitte.

Käesoleva analüüsi teostamise raames korraldatud intervjuudest kohtutega selgus, et praktikas edastavad kohtunikud enamuse tingimustele vastavaid pankrotiasju MJT-le hindamiseks, kas vastavate pankrotiasjade puhul on avaliku uurimise algatamine kuluefektne, otstarbekas ning seadusega kooskõlas. MJT ametnikud on valideerimiseminari käigus täpsustanud, et nendel üksikutel kordadel, kui kohtunikud pole seda teinud on tegemist olnud eksituse või veaga ning süstemaatilist puudust tingimustele vastavate pankrotiasjade jõudmisel MJT-sse ei ole (täpsemalt käsitletakse teemat ka peatükis Kriteeriumid kaasuste valikuks).

Intervjuudes MJT-ga ning kirjalikes seisukohtades on MJT juhataja välja toonud, et MJT-l ei ole pädevust omaalgatuslikult või mõne teise isiku pöördumise järel riiklikku järelevalvet algatada. Lisaks viitab MJT juhataja, et MJT ei saa menetleda riiklike järelevalvesubjektide suhtes väär- ega süütegusid. Seletuskirjast tuleneb, et väärteo- ega kriminaalmenetluste õiguse mitte andmine MJT-le oli taotluslik, kuivõrd see aitab tagada enese mittesüüstimise presumptsiooni järgimist. Kuna seletuskirjast tuleneb, et **MJT ei ole korrakaitse funktsiooniga, vaid peaks enda põhifunktsioonina looma võimaluse menetleda avalikes huvides rauevaid pankrotimenetlusi, ei tundu MJT poolt menetluste algatamine MJT eesmärgiga kooskõlas**, eriti juhul, kus praktikas suunab kohus MJT pädevusse jäävad asjad MJT-le edasi. Siinkirjutaja hinnangul ei ole seletuskirja ning seaduse sätete eesmärgist võimalik välja lugeda nagu oleks MJT pädevus mingis osas järelevalve teostamisel puudulik, vaid teatud võimalused on teadlikult seaduse koostajate poolt MJT pädevusest välja jäetud. Seadusvastase tegevuse tuvastamisel on MJT-l õigus pöörduda kuriteoteatega Politsei või Prokuratuuri poole. Arvestades intervjuude käigus Prokuratuurilt ning Politseilt saadud sisendit ei toonud kumbki osapool välja märkimisväärset puudust MJT tõstatatud kuriteoteadete menetlemises. **Enese mittesüüstimise presumptsiooni kaitseks on oluline nende pädevuste lahknevus ning erinevate institutsioonide pädevuses hoidmine.**

MJT-l on seadusest tulenevalt märkimisväärne kaalutusõigus otsustamisel, millised pankrotiasjad avalikkus uurimises läbi vaadatakse. MJT enda sõnul lähtutakse siinkohal lisaks seaduses sätestatud kriteeriumitele veel mitmele teisele asjaolule sealhulgas: i) avaliku uurimise otstarbekusele (kui tõenäoline on menetlusest võlausaldajatele raha tagasi tuua); ii) regionaalne mitmekesisus; iii) võlausaldajate arv ja struktuur; iv) kas juhtimisvigu teostanud juhti on võimalik vastutusele võtta ja/või reformeerida; v) pankrotimenetluse kiirus ja võimalik ennustatav tulemus; vi) pankrotimenetluse menetlejate kogemus, pädevus, kiirus, asjatundlikkus; ning vii) teenistuse võimalus täiendada tööd õigeaegselt teostada. Kuivõrd teistes pankrotimenetluse osalistes (kohtud ja pankrotihaldurid) on tekitanud intervjuude põhjal segadust, millistel alustel MJT avalike uurimiste algatamise osas kohtule avaldusi teeb, siis võiks selle selgitamisel kasu olla ühtsetest põhimõtetest.

Avaliku uurimise raames läbiviidavas pankrotimenetluses lähevad võlausaldajate üldkoosoleku ja pankrotitoimkonna pädevused üle teenistusele vastavalt PankrS § 73 jj ja § 77 jj. Taoline õigus tagab, et MJT saaks avalikus uurimises kaitsta avalikku huvi.

Erinevalt avalikust uurimisest, võib teenistus võlgniku, võlgniku lähikondse ja pankrotihalduri suhtes eriauditi läbi viia omaalgatuslikult või pankrotihalduri põhjendatud taotluse alusel. Siiski on eriauditi läbiviimine põhjendatud ainult juhul, kui eriauditi kaudu on võimalik kaitsta mingit olulist avalikku huvi. Seejuures on seletuskirja kohaselt teenistusele soovitud jätta küllaltki suur kaalutusõigus otsustamiseks, millised menetlused ja juhtumid on avalikust huvist lähtudes sellise olulisusega, et on põhjendatud teenistuse sekkumine. Võlgniku või tema lähikondse suhtes oleks õigustatud eriaudit läbi viia näiteks juhul, kui eriauditi tulemusel võiks olla võimalik tõendada ärikeskkonna kahjustamist või pankrotimenetluselast kuritegu. Seevastu pankrotihalduri suhtes võiks eriauditi läbi viia juhul, kui haldur

on süüliselt kahju tekitanud võlgnikule, võlausaldajale või isikule, kes võib nõuda massikohustuse täitmist.¹⁶ Kuna eriauditi läbiviimine eeldab eriteadmisi majandus- või õigusteaduses, siis on teenistusel lubatud kaasata vastav erialaekspert või tellida ekspertiis väljastpoolt MJT-d.

Vastavalt seadusele võib MJT riikliku järelevalve teostamiseks kohaldada korrakaitseaduse (KorS) 3. peatüki 2. jaos sätestatud üldmeetmeid ning §-s 30, § 31 lõigetes 1 kuni 3, § 32 lõigetes 1 kuni 4 ja §-des 49 kuni 52 sätestatud riikliku järelevalve erimeetmeid KorS-is sätestatud alusel ja korras. KorS-ist tulenevaid meetmeid võib teenistus kohaldada eelkõige siis, kui MJT-l on alust arvata, et võlgnik või võlgniku lähikondne võib varjata või hävitada maksejõuetusmenetluse olulisi dokumente või keelduda muul viisil teabe andmisest. Seejuures on oluline, et teenistus lähtuks meetmete kohaldamisel ja valikul KorS-is sätestatud üldpõhimõtetest ning ei küsiks näiteks infot, mis on tal olemas või mida on võimalik saada kättesaadavast andmekogust, haldurilt või teiselt korrakaitseorganilt.¹⁷

Kuigi PankrS § 192⁹ annab teenistusele pädevuse kasutada KorS §-st 50 tulenevat erimeedet valdusesse sisenemiseks, **siis §-st 50 lg-st 6 tulenevat vahetu sunni volitust see teenistusele ei anna**. Vahetu sunni volitus peab eriseaduses olema selgelt seaduses sätestatud (nt tolliseaduse §-s 67), isegi kui vahetu sunni kasutamise võimalus sisaldub erimeetmete sättes.

Praktikas on MJT olulisimaks vahendiks kuriteo tunnustega tegude avastamisel kuriteoteadete esitamine PPA-le ning Prokuratuurile. Selle koostöö edukust ning toimimist on intervjuudes kinnitanud nii Prokuratuuri kui PPA esindajad. Siinkohal on nii MJT kui Prokuratuur esindajad läbiviidud intervjuude raames välja toonud olulise raskendava asjaolu menetluse üleminekul avalikust uurimisest kriminaalmenetlusele. Nimelt on MJT-l vastavalt PankrS § 85 ning § 192⁹ teabe saamise õigus ning võlgnikul kohustus anda MJT-le vastavaid andmeid, kuid tulenevalt § 85 lg 4 võib välja antud teavet kasutada ainult teavet andnud isiku kirjalikus vormis antud nõusolekul.

Haldusjärelevalve teostamine pankrotihalduri üle

MJT teiseks pädevuseks on PankrS § 192¹ lõike 2 kohaselt järelevalve teostamine pankrotihaldurite üle ning pankrotimenetluse kulude otstarbekuse kontroll.

MJT teostab vastavalt PankrS § 70 pankrotihaldurite üle järelevalvet täiendavalt järelevalvele, mida teostab pankrotihaldurite üle kohus pankrotimenetluse raames ning täiendavalt Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Kojale ning Advokatuurile. Vastavalt seletuskirjale on Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koda peamine pankrotihaldurite üle haldusjärelevalve teostaja.

Sealhulgas pole PankrS § 71 kohaselt MJT-l pankrotihalduritele distsiplinaarkaristuse määramise õigust. Praktiliste sammudena võib MJT muuhulgas esitada haldurile arvamusi, soovitusi ja teha pankrotihaldurile ettekirjutus, pöörduda kohtusse haldurile trahvi määramiseks, halduri vabastamiseks, haldurile tegutsemiskeelu määramiseks või halduri tasu vähendamiseks või esitada halduri suhtes kuriteoteate PPA-le või Prokuratuurile. Ettekirjutuse täitmata jätmise korral võib MJT määrata adressaadile asendustäitmise ja sunniraha seaduses sätestatud korras sunniraha, mille ülemmäär on 9600 eurot.

Oluline on, et MJT-l puudub pädevus teostada järelevalvet pankrotihalduri tegutsemisele saneerimisnõustajana.¹⁸ Saneerimisnõustajana tegutsemine on küll osa pankrotihalduri kutsetegevusest (PankrS § 54), kuid PankrS-st, SanS-st ega AdvS-st ei tulene teenistusele pädevust ega volitusi saneerimisnõustaja suhtes (vrd SanS §-d 15², 19¹ ja 19²). Riigikohtu hinnangul ei saa PankrS § 54, arvestades ka seadusandja eelkirjeldatud tahet, tõlgendada laiendavalt viisil, et teenistuse järelevalvepädevus pankrotihalduri suhtes laieneb saneerimisnõustajale. Kui teenistuse tehtava järelevalve käigus ilmnevad rikkumised sellise maksejõuetuse valdkonnas tegutseva isiku tegemistes,

¹⁶ Pankrotiseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (195 SE) seletuskiri. Lk 153.

¹⁷ Pankrotiseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (195 SE) seletuskiri. Lk 151.

¹⁸ RKKHo 3-24-146/17, 06.02.2025, p. 12.2

kelle üle ei ole teenistusel järelevalvepädevust, **on teenistusel PankrS § 192¹ lõikes 3 sätestatud ühtse maksejõuetuse praktika kujundamise rollist tulenevalt võimalik teavitada vastavaid kutseorganisatsioone.**¹⁹

Täiendavalt ei ole MJT-l õigust teostada järelevalvet saneerimisnõustajana tegutseva advokaadi üle. Advokatuuri kõrval on pankrotihaldurina tegutseva advokaadi üle järelevalvepädevus ka MJT-l, sh on advokaadil kohustus MJT järelevalvele alluda (AdvS § 46 lõige 3). MJT-l on õigus advokaadist pankrotihalduri suhtes järelevalvet teha PankrS § 70 lõigetes 5 ja 7 nimetatud meetmeid kasutades. Kui MJT tehtava järelevalve käigus ilmnevad rikkumised sellise maksejõuetuse valdkonnas tegutseva isiku tegemistes, kelle üle ei ole teenistusel järelevalvepädevust, **on teenistusel PankrS § 192¹ lõikes 3 sätestatud ühtse maksejõuetuse praktika kujundamise rollist tulenevalt võimalik teavitada vastavaid kutseorganisatsioone.**

Lisaks on **MJT pädevuses kontrollida pankrotimenetluse kulude otstarbekust**, mille kontrolli on võimalik kaasata audiitori või muu eksperdi. Seletuskirja kohaselt on seaduse eesmärk olnud jätta menetluskulude kinnitamise õigus üksnes kohtule. **MJT-l on vaid õigus kontrollida ja avaldada kohtule arvamust.** Lisaks on seaduse eesmärk olnud anda MJT-le õigus kontrollida pankrotimenetluse läbiviimise nõuetekohasust ja seaduslikkust, kuid mitte otstarbekust.

PankrS põhiseaduspärasuse analüüsis on jõutud järeldusele, et teenistusele ei saa anda pädevust ulatuslikult sekkuda pankrotihalduri otsustuspädevusse.²⁰ Samas sätestab VVS § 75¹ lõige 3, et seaduses sätestatud juhul tohib ka haldusjärelevalve korras otstarbekust kontrollida. MJT pädevuste reguleerimisel ongi seega **otstarbekuse kontroll haldurite üle haldusjärelevalve teostamisel kitsas osas, mis puudutab halduri tasusid.** Põhiseaduspärasuse analüüsis on veel välja toodud, et otstarbekuse kontroll (üldisemas, mitte ainult tasude osas) võib kahjustada ka kohtuvõimu sõltumatust, mida eelnõu ettepanek aga kindlasti ei taotle. Kindlasti ei saa teenistus hinnata ümber kohtu otsustust. See oleks vastuolus põhiseaduse §-ga 146. Nii MJT kui kohtud on aga välja toonud, et kuivõrd MJT ei tohi kohtu otsustust ümber hinnata, **peaks MJT-l olema võimalus avaldada kulude osas arvamust enne kohtu lõpliku otsustuse tegemist, mis on mõningatel juhtudel olnud probleemiks.** Siinkohal oleks tarvilik sätestada seaduses või kohtu ja MJT omavahelise praktika raames MJT sisendi andmise alused, et MJT saaks funktsiooni teostada ilma kohtu otsustusõigusesse sekkumata.

Intervjuude käigus on pankrotihaldurid väljendanud arvamust, **et MJT peaks muuhulgas nõuetekohasuse ning seaduslikkuse hindamisel lähtuma mitte ainult tehtud kulutuste suuruselt vaid ka saadud teenuste sisust.** Näitena toodi muuhulgas praktikast tulnud näide, kus näiteks vara säilitamise tarbeks võib olla teatud pakkumine soodsam, kuid saadud teenuse ulatus ning maht on kallima teenuse puhul suurem ning võimaldab saavutada parema lõpptulemuse kui odavama pakkumise vastuvõtmisel oleks võimalik saavutada. Sellisel juhul peaks täiendavate kulude tegemine olema põhjendatud.

Ühtse praktika kujundamisele kaasa aitamine

MJT kolmandaks pädevuseks on PankrS § 192¹ lõike 3 kohaselt ühtse maksejõuetuse praktika kujundamisele kaasa aitamine pankroti-, saneerimis-, võlgade ümberkujundamise ja füüsilise isiku kohustustest vabastamise menetluses.

Erisuseks esimese ja teise pädevusega on, et MJT pädevus ei piirne siin vaid pankrotimenetlusega vaid laieneb ka teistele maksejõuetuse valdkondadele. Seletuskirjas on kirjeldatud näitlikult tegevusi, mida MJT selle pädevuse all teostada võiks. Muuhulgas kuulub sinna: pankrotimenetluse läbiviimise hea tava kujundamine, statistika kogumine ja esitamine, majanduskuritegude ja varimajanduse ennetavate meetmete väljatöötamine, rahvusvaheliste suhete parendamine, juhiste andmine

¹⁹ RKKHo 3-24-146/17, 06.02.2025, p. 12.2

²⁰ Riigikantselei. Poliitikakujundamise kvaliteedi arendamine. Pankrotiseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu võimalike muudatuste mõjude analüüs ja põhiseaduslikkuse hindamise uuring, Eesti Rakendusuringute Keskus CentAR OÜ ja Advokaadibüroo NOVE OÜ. Kättesaadav: <https://www.riigikantselei.ee/et/poliitikakujundamise-kvaliteedi-arendamine>. Lk 46, p 238.

maksejõuetusmenetluste praktikas tõusetunud küsimustes (näiteks igasugused aruandlusvormid, koosolekute läbiviimine, digitaalne menetlus jms), ekspertkomisjonide moodustamine maksejõuetusvaldkonna tunnustatud asjatundjatest ning menetlusosalistele, sh pankrotihaldurile nõu andmine. Seletuskirjas on aga täpsustatud, et MJT peamine ülesanne peab olema võlgniku ja võlgniku lähikondse üle järelevalve teostamine ning võitlus õigusvastase maksejõuetuse tekitamise vastu ning tuleb arvestada, et tegevuse alguses ei ole teenistusel ühtse praktika kujundamiseks ka andmeid ja uuringuid, mille kogumine ja läbiviimine vajab aega.

Täiendavalt leiab kohus, et kolmanda pädevuse alla võiks kuuluda ka ebaseadusliku tegevuse tuvastamisel kutseorganisatsioonide teavitamine²¹ ning nendega koostöö tegemine. MJT ise leiab, et kolmas pädevus on arusaamatu, sest terminit nagu maksejõuetuse praktika pole olemas ning kaasa aitamiseks puuduvad mistahes seaduses MJT-le sätted. Kujundamine ja kaasa aitamine ei ole MJT hinnangul üks ja sama tegevus.²²

Muud seadusest tulenevad pädevused

Oluline MJT toimimise põhimõte on PankrS § 192¹ lõikest 4 tulenev sõltumatus, mis seletuskirja kohaselt tähendab, et **MJT-l on sõltumatu diskretsioon MJT tegevuste sisu puudutavates otsustes**. Seletuskiri kirjeldab sõltumatuse vajadust tuues põhjendusena tagamist, et MJT saaks käsitleda kõiki pankrotimenetlusi sh riigiga seotud ettevõtete pankrotimenetlusi, otsustada ise sekkumise vajaduse, ulatuse ja võimaluse üle. Eraldi on PankrS § 192³ lõikes 3 sätestatud **MJT juhataja sõltumatus**.

Lisaks ülalmainitud pädevustele on MJT-l PankrS § 91 **tulenevalt õigus esitada kohtule taotlusi ärikeelu kohaldamiseks**. MJT-l puudub iseseisev pädevus ärikeeldusid kohaldada, vaid seda peab kohaldama kohus. Kui MJT on taotlenud kohtult ärikeelu kohaldamist, kuid kohus seda ei kohalda, siis võib MJT esitada mittekohaldamise määrusele määruskaebuse. Ärikeelud kehtivad seaduse järgi pankrotimenetluse lõpuni.

Lisaks on MJT-l PankrS § 192⁶ kohaselt ka **õigus saada ligipääs menetlusele**. **Seletuskiri põhjendab vajadust teenistuse eesmärkide täitmisega nii haldus- kui võlgniku või tema lähikondse tegevuse üle järelevalve teostamisel, aga ka ühtse praktika kujundamisele kaasa aitamisel**. MJT huvi ja vajadus toimikuga tutvumiseks seisneb sealjuures otsustamises, milliste menetluste puhul on avalik uurimine vajalik ja põhjendatud. **Selgelt saab jaatada seega MJT huvi raugemisega lõppeda võivate pankrotimenetluste puhul, kuid menetlusele ligipääsu saamise põhjenduseks võib olla ka kolmandast pädevusest tulenev huvi, mida MJT peaks sel juhul põhjendama**.

MJT asendab pankrotimenetluses ka võlausaldajate üldkoosolekut, mille jaoks on MJT-l tarvis asjakohast ja kõikehõlmavat teavet otsuste vastuvõtmiseks, tähtaegadest kinnipidamiseks, arvestamiseks menetluses esitatud vastuväiteid ja taotlusi jne. Ühtse praktika kujundamisele kaasa aitamisel on samuti teenistusel vaja juurde pääseda menetlustele ja seda kõikides maksejõuetusajades. Teenistuse eesmärk ühtse praktika kujundamisele kaasa aitamisel on ka statistikat koguda. Haldusjärelevalve teostamisel on teenistusel vaja tutvuda toimikuga, otsustamiseks näiteks, kas asjas on põhjendatud esitada kohtule taotlusi halduri vabastamiseks, tasu kujundamiseks.

Analüüsi teostaja hinnangul on seega asjades, mille puhul ei ole tegemist raugemise ohuga vajalik MJT poolne igakordne põhjendus, miks ning millisele teabele MJT-l spetsiifilises asjas ligipääsu vaja on.

²¹ RKKHo 3-24-146/17, 06.02.2025, p. 12.2

²² MJT juhataja täpsustused e-kirja teel 09.01.2026.

Peamised tähelepanekud õigusliku raamistiku ja pädevuste jaotuse analüüsis

Maksejõuetuse teenistuse (MJT) pädevused on sätestatud eelkõige pankrotiseaduse (PankrS) 12¹. peatükis ning täpsemalt PankrS § 192¹, § 192. MJT põhiülesanded on:

- **Järelevalve võlgniku ja tema lähikondsete tegevuse üle pankrotimenetluses** ning võimaliku seadusvastase käitumise uurimine maksejõuetuse tekitamisel või süvendamisel. See on MJT peamine ja olulisim pädevus, mis piirdub juriidiliste isikute pankrotimenetlustega ega laiene näiteks likvideerimis- või saneerimismenetlustele ega FIS § 2 lõike 2 kohaselt Finantsinspektsiooni reguleerimisalasse kuuluvatele isikutele.
- **Haldusjärelevalve pankrotihaldurite üle** – MJT kontrollib pankrotihaldurite tegevuse seaduslikkust ja nõuetekohasust, kuid distsiplinaarkaristusi määrata ei saa. MJT võib teha haldurile ettekirjutusi, pöörduda kohtusse trahvi või vabastamise taotlemiseks ning avaldada arvamust menetluskulude kohta, kuid lõplik otsustusõigus on kohtul.
- **Ühtse maksejõuetuse praktika kujundamisele kaasa aitamine** – MJT roll laieneb ka saneerimis-, võlgade ümberkujundamise ja füüsilise isiku kohustustest vabastamise menetlustele. Siia kuulub hea tava kujundamine, statistika kogumine, juhiste andmine ning koostöö kutseorganisatsioonidega.

MJT-l on oluline kaalutusõigus, eriti avalike uurimiste algatamise osas kohtule avalduse tegemisel, kus lisaks seaduses sätestatud kriteeriumitele arvestatakse ka menetluse otstarbekust, regionaalset mitmekesisust, võlausaldajate struktuuri, juhtimisvigade vastutusele võtmise võimalust, menetluse kiirust ja MJT enda suutlikkust. Praktikas on teistes pankrotimenetluse osalistes tekkinud ebaselgus, millistel alustel MJT avalike uurimiste algatamise osas kohtule avalduse teeb – see viitab vajadusele kriteeriumite selgemaks ja avalikumaks sõnastamiseks.

MJT-l puudub õigus ise avalikku uurimist algatada – selleks on vajalik kohtu ettepanek. Samuti ei ole MJT-l õigust väär- või kriminaalmenetlusi algatada, vaid kriminaalõiguse põhimõtted ja seadus näevad ette koostöö PPA ja Prokuratuuriga kuriteadete esitamisel.

MJT sõltumatus on seadusega tagatud, sh juhataja sõltumatus otsuste tegemisel ja eelarve kasutamisel. Lisaks on MJT-l õigus esitada kohtule taotlusi ärikeelu kohaldamiseks ning saada ligipääs menetlusdokumentidele, kui see on vajalik järelevalve või ühtse praktika kujundamise eesmärgil.

Vastavalt pädevuste analüüsile on selgunud järgnevad peamised tähelepanekud.

Tähelepanek: avalike uurimiste algatamise osas kohtule avalduse tegemise kriteeriumide ja kaalutusõiguse rakendamise ebaselgus

Selged algatamiskriteeriumid (nt riskipõhiste tunnuste loetelu, miinimumlävendid ja välistavad tingimused) ei ole kehtestatud ega avalikustatud. Samuti puudub kirjeldus kaalutusõiguse rakendamise põhimõtetest avaliku uurimise algatamise osas kohtule avalduse tegemisel.

Pädevuste analüüsist selgus, et avalike uurimiste algatamiseks kohtule avalduse tegemine tugineb olulisel määral kaalutusõigusele, mille alused ja menetluste prioriteedid ei ole osapooltele üheselt mõistetavad. See vähendab läbipaistvust, tekitab ebakindlust sekkumise eeldustes ning suurendab muljet juhuslikust või isikupõhisest otsustamisest.

Puudub selgus, milline kriteeriumide detailsusaste tagab parima tasakaalu prognoositavuse ja paindlikkuse vahel, mis ühtlasi arvestab järelevalve sõltumatut iseloomu ja ei võimaldada vastavalt läbipaistvust süsteemi manipuleerimiseks ära kasutada.

Tähelepanek: MJT sisendi ebasobiv ajastus menetluskulude otstarbekuse hindamisel

MJT ja kohtute vahel puuduvad kokkulepped ajastuse ning sisendi tehnilise korralduse osas.

Pädevuste analüüsist selgus, et MJT seisukohad menetluskulude otstarbekuse kohta ei pruugi jõuda kohtuni sobival ajal, st enne otsuste tegemist. See piirab sisendi kasutatavust ning võib muuta MJT poolt tehtud töö otstarbekuse hindamisel ebamõistlikuks.

On vaja tuvastada, milline menetluslik lahendus (tähtaeg, teavituse mehhanism, vastutaja) tagab, et MJT info jõuab kohtuni süsteemselt enne lõplikku kohtu otsust. Teemat käsitletakse mh ka Soome praktika kaardistuse õppetundide peatükis.

Tähelepanek: ebaselgus MJT õiguses ligi pääseda menetluskirjeldustele

Juhendmaterjalides ja koostöökokkulepetes on sisustamata olukorrad, mil MJT-l on õigus dokumentidele ligi pääseda (millal, millele, mis eesmärgil, kelle loal) ning määratlemata minimaalsed andmestikud.

Pädevuste analüüsist selgus, et ligipääsu alused ja ulatus ei ole ühtlaselt fikseeritud, mistõttu tekivad arusaamatused ning dubleerivad päringud. See suurendab halduskoormust ja venitab tähtaegu.

Puudub selgus, kuidas siduda ligipääsud andmekaitse ja kohtumenetluse reeglitega nii, et väheneks korduspäringute hulk. Kaaluda, kas regulatiivselt on tarvilik täiendada MJT õigusi andmete ja dokumentidele ligipääsemiseks.

Tähelepanek: MJT roll ühtse praktika kujundamisele kaasa aitajana on mehhanismide ja ressursside vaates ebaselge

Ühtse praktika kujundamise tööriistad ja vastutus ei ole määratletud. Tõusetub küsimus, kas selle rolli süsteemseks täitmiseks on vajalik volituste täpsustamine või ressursside (sh õigus- ja analüüsivõimekuse ning sekretariaaditoe) tugevdamine.

Pädevuste analüüsist selgus, et roll praktika ühtlustamisel on seatud, kuid selle elluviimise konkreetset mehhanismid (juhised, nõukoda vms) ja tagavad ressursid ei ole piisavalt määratletud.

MJT põhipädevustega seotud protsesside kaardistused

Käesolevas peatükis antakse ülevaade MJT põhipädevustega seotud tööprotsesside toimimisest hetkeolukorra vaates. Protsesside detailne kaardistus (sh etapid, tegevused, rollid, sisendid ja väljundid) on esitatud aruande lisades. Lisades toodud protsesside kaardistustes lähtutakse avaliku sektori protsessianalüüsi käsiraamatus²³ toodud protsesside kaardistamise vormist. Tulenevalt uuringu sisulistest vajadustest ei kaardistata protsesse joonisena. Lisad on uuringu Tellijale asutusesiseseks ja valitsemisala siseseks kasutamiseks.

Põhitektis keskendutakse protsesside üldisele analüüsile, tuues esile peamised väljakutsed, mis mõjutavad protsesside tõhusust ja rollijaotust, ning nendega seotud ettepanekud parendusteks.

Protsess 1: Riiklik järelevalve pankrotivõlgniku ja lähikondsete tegevuse üle

Riiklik järelevalve keskendub pankrotivõlgniku ja temaga seotud füüsiliste isikute (lähikondsete) tegevuse kontrollile olukordades, kus pankrotimenetluses on avalik huvi ning esineb kahtlus rikkumistele (nt vara väljaviimine, pahatahtlik pankrot). Protsess käivitub kohtu või muu välise impulsi alusel ning MJT tegutseb menetluses toetava ja analüütilise organina, mitte menetluse algatajana (protsess ei ole iseseisvalt algatav MJT poolt). Protsessi keskmes on hetkeolukorras asjaolude väljaselgitamine (mitte sanktsioneerimine), sh võimalike rikkumiste tuvastamine, ärikeelu eelduste hindamine ning kohtu ja halduri sisuline toetamine. **MJT roll menetluses on analüütiline ja toetav - koguda, struktureerida ja analüüsida infot viisil, mis annab kohtule asjakohase sisendi otsuste langetamiseks.** Samuti on **MJT roll toetada haldurit nendes tegevustes, kus MJT-l on pädevused olemas**, aga halduril pädevused puuduvad, nt lähikondsetega seotud uurimisülesannete vaates.

Protsessis osalevad MJT menetleja (ekspert), MJT juhataja, ajutine pankrotihaldur, pankrotihaldur, kohtunik, võlgnik ja tema lähikondsed, teised sisendeid andvad osapooled (registripidajad, pangad jms vastavalt kaasusele), PPA ja/või Prokuratuuri esindajad.

Detailne protsessikaardistus on toodud aruande Lisas 2.²⁴ Protsessi kaardistamine ning MJT-ga läbiviidud protsesside kaardistamise töötuba ja koostöösapoolte intervjuud võimaldasid tuvastada peamised väljakutsed ning sõnastada nendest lähtuvad tähelepanekud. Vastavad tähelepanekud on toodud järgnevalt.

Tähelepanek: protsessi alguse sisendite killustatus

Puudub ühtne ja selgelt piiritletud menetlusimpulsi standard, mis võimaldaks vähendada andmekaitseriske, parandada menetluse algfaasi kvaliteeti ning võimaldada MJT-l kiiremini hinnata, kas tegemist on uue, jätkuva või juba käsitletud kaasusega.

Riiklik järelevalve protsess käivitub kohtu või muu välise impulsi alusel, kuid sisendid jõuavad MJTni erinevate kanalite kaudu (e-toimik, otse e-kiri, Delta KA/RTK vahendusel, halduri pöördumised, vihjed). Puudub ühtne standard, milline info peab MJT jaoks nn eelmenetluse sisendina olemas olema (nn eelmenetlus on protsessi osa, mille raames MJT reageerib kohtu ettepanekule avaliku uurimise osas ja teeb avalduse kohtule). Sisendite killustatus tekitab ajakadu, andmekaitseriske (KA ja RTK vahendusel info liikumine) ning suurendab riski, et nn eelmenetlus algab osalise või ebaselge info pinnalt.

Tähelepanek: tugev ajasurve ja piiratud ressursid eelmenetluse faasis

Eelmenetluse ja põhimenetluse eesmärgid ning lubatav analüüsi sügavus ei ole selgelt diferentseeritud. Eelmenetluses ei keskenduta struktureeritud esmasele riskihindamisele ega menetluste osas prioriteetide seadmisele, vaid käsitletakse sisuliselt kogu kaasust selle tervikliku uurimise tasandil.

²³ <https://digiriik.eesti.ee/juhend/protsessianaluusi-kasiraamat>

²⁴ Lisa 2 on uuringu Tellijale asutusesiseseks ja valitsemisala siseseks kasutamiseks.

Eelmenetluse raames peab MJT kujundama seisukoha tavapäraselt 21–30 päeva jooksul, hallates paralleelselt mitut infoallikat ja oodates kolmandate osapoolte vastuseid. Menetlejal on samal ajal töös mitu kaasust, sageli puuduliku või vastuolulise infoga. See muudab süvitsi analüüsi tegemise keeruliseks ning suurendab riski, et fookus hajub. Kohtud ei ole samas rahul, kui MJT küsib võlgniku või lähikondse „välja kutsumist“, nähes, et MJT justkui palub kohtul teha tööd enda eest.

Tähelepanek: rollide ja vastutuse ebaselgus MJT ja pankrotihalduri ülesannete osas

Puuduvad selged ja ühtsed kokkulepped MJT ja halduri praktilise rollijaotuse kohta riikliku järelevalve protsessis, sealhulgas selles, milliseid andmeid kogub MJT, millised jäävad halduri vastutusse ning kuidas toimub teabe vahetamine ja dokumenteerimine. Kuigi rollid ja vastutus on seaduses kirjas ja seletuskirjas selgitatud, on väljakutse nende tõlgendamises.

MJT ja pankrotihalduri tegevus kattub mitmes etapis (info kogumine, seoste analüüs, vara liikumise jälgimine). MJT tajub õiguslikku ebakindlust info vahetamisel, samas kui kohtud ja haldurid lähtuvad Riigikohtu praktikast, mille kohaselt haldur ei ole haldusorgan. See erinev tõlgendus tekitab dubleerimist, arusaamatusi ja pingeid koostöös. Vastavad lahendused on võimalik kujundada hea tava juhise või koostööpõhimõtete kokkuleppe vormis.

Tähelepanek: halduri toimiku kvaliteedi ja kättesaadavuse ebaühtlus

Võib ilmneda vajadus ajutise halduri aruande ühtse standardvormi kehtestamiseks, mis vastaks nii kohtu, halduri kui ka MJT vajadustele ning tagaks ühtlasema lähteinfo avaliku uurimise jaoks.

Halduri toimik on MJT jaoks keskne infoallikas, kuid dokumentide kvaliteet, detailsus ja kättesaadavus on ebaühtlane, kuigi pankrotihalduri toimikule ja pankrotimenetluses koostatavatele dokumentidele on kehtestatud ühtsed nõuded.²⁵ MJT hinnangul erinevad ajutiste haldurite aruanded oluliselt ning sageli puuduvad toimikus dokumendid, mis seal seaduse järgi peaksid olema. See raskendab analüüsi ja suurendab ajakulu. Ka kohtute ja haldurite esindajad toovad intervjuudes välja, et väljakutseks on toimikute erinev sügavus ja kvaliteet.

Tähelepanek: „välja kutsumise“ ettepanekute ja eelmenetluse piiride ebaselgus

„Välja kutsumise“ ettepanekute kasutamise loogika kohtute ja MJT omavahelises koostöös ei ole selgelt määratletud, sealhulgas selles, millised eeldused peavad olema enne kohtule pöördumist täidetud ning milline teave peab ettepanekuga kaasas olema. Samuti esineb vajadus standardiseeritud malli järele, mis eristaks selgelt faktid, tõendid ja hinnangud.

MJT ja kohtud tõlgendavad erinevalt, kas ja millises etapis saab võlgnikku kohtusse „välja kutsuda“. Kohtud leiavad, et MJT ei kasuta piisavalt oma iseseisvaid uurimisvolitusi ning suunab koormuse liiga vara kohtule. MJT omakorda näeb eelmenetluse raames uurimise juba alanuna.

Tähelepanek: MJT seisukohtade ebaühtlane kvaliteet ja fookus

MJT kohtule esitatavate seisukohtade puhul esineb erinevusi struktuuris ja fookuses ning puuduvad selged mallid (nt avaliku uurimise ettepaneku või ärikeelu kaalumise jaoks), mille puhul oleks narratiivne taust eristatud ning keskmes oleksid tõendid, teod ja nende normatiivne seos.

Kohtute hinnangul on MJT avaliku uurimise algatamise avalduste ja ärikeelu kaalumise ettepanekute kvaliteet ebaühtlane. Esineb narratiivset lähenemist ning kalduvust käsitleda maksejõuetust kui normihälvet, mitte majandusrisiki. Oodatakse selgemat teopõhist analüüsi ja viiteid konkreetsetele normidele.

Tähelepanek: avalike uurimiste ettepanekute osas prioriteetide seadmise ja valikukriteeriumide läbipaistvus

²⁵ Pankrotihalduri toimikule ja pankrotimenetluses koostatavatele dokumentidele esitatavad nõuded, <https://www.riigiteataja.ee/akt/101072022029>

Läbipaistvus avaliku uurimise ettepanekute prioriseerimise osas on vähene ning täpsustamist vajavad üldisel tasandil rakendatavad kriteeriumid (nt riskitasemed, avalik huvi, varade maht), ilma konkreetseid kaasuseid kommenteerimata.

Kohtutele ja halduritele ei ole alati selge, millistel alustel MJT otsustab, milliste kaasuste osas tehakse avaliku uurimise ettepanek. See tekitab arusaamatust ja võib jätta mulje juhuslikkusest või ebajärjekindlusest.

Tähelepanek: lähikondsete liiga lai ja ebaselge kaasamine

Puudub ühine lähikondsete kaasamise juhised, mis selgitab, millistel alustel isik kaasatakse, milline on seos uuritavate asjaoludega, kuidas tagatakse proportsionaalsus.

Kohtud tajuvad MJT lähikondsete käsitlust kohati liiga laiana ning ootavad selget põhjendust, miks konkreetne isik menetlusse kaasatakse. Liigne kaasamine tekitab „võrgupüügi“ mulje ning suurendab menetluslikku ja andmekaitse riski.

Tähelepanek: infovahetuse ja koostöö ebapiisav struktureeritus

Puudub selgem omavahel kokkulepitud raamistik MJT ja halduri vaheliseks infovahetuseks ja regulaarseteks aruteludeks, sh kokkulepitud suhtlusvormid, minimaalsed dokumenteerimise nõuded, rollide ja vastutuse pidepunktid.

MJT ja halduri vaheline koostöö põhineb suure osas mitteametlikul suhtlusel (suuliselt, e-kirja teel), mis ei jäta alati jälge ja võib hiljem tekitada vaidlusi vastutuse ning kokkulepete sisu üle. Samuti sõltub koostöö suuresti isikutest.

Tähelepanek: IT-süsteemide ja andmevoogude killustatus

Puudub otsustus, kas liikuda ühise või integreeritud töövaate suunas, mis koondab menetluse võtmeinfo ning toetab nii MJT, kohtu kui ka halduri töövooge. Menetluse ülevaade on täna MJT jaoks killustunud erinevate süsteemide vahel (Delta, e-toimik, failivahetus, e-post). See raskendab MJT jaoks tervikpildi hoidmist, suurendab topelt tööd ja vähendab menetluse läbipaistvust kõigi osapoolte jaoks. Täna jääb uuringu tulemusena ebaselgeks, millistel eesmärkidel täiendava digitaalse platvormi loomine saaks olla põhjendatud olukorras, kus on KIS. Antud küsimus vajab selgemat ärianalüüsi.

Protsess 2: Haldusjärelevalve pankrotihaldurite üle

Haldusjärelevalve pankrotihaldurite üle keskendub **pankrotihaldurite tegevuse seaduspärasuse ning pankrotimenetluse kulude otstarbekuse kontrollile**. Esimene on võimalik menetluse kestel, aga pööratakse ka siis, kui menetlus on lõppenud. Pankrotihalduri tegevuse seaduspärasuse protsess rakendub olukordades, kus MJT-ni jõuab teave võimaliku rikkumise, puuduse või ebakõla kohta halduri tegevuses, sh kaebuse, märgukirja, vihje või kohtu tähelepaneku kaudu. Kulude kontroll on võimalik menetluse lõpus enne kohtumäärust, kuid kulusid kontrollitakse ka peale kohtumäärust (täna puudub regulatsioon, mille alusel saaks või peaks kohus MJT-lt enne kohtumäärust seisukohta küsima).

Haldusjärelevalve pankrotihaldurite üle tegevuse seaduspärasuse osas on oma olemuselt valdavalt reaktiivne ning MJT ei algata haldusjärelevalvet süsteemselt omal algatusel, vaid tegutseb „teatavaks saanud info“ alusel. Töötoas rõhutati, et pärast 2025. aasta Riigikohtu lahendit on MJT hoidunud proaktiivsest kontrollist ning ootab sisendit väljastpoolt.

Protsessi keskmes ei ole sanktsioonide kohaldamine, vaid asjaolude väljaselgitamine ja kohtule sisendi andmine. **MJT ei oma pädevust haldurit vabastada, trahvida ega tasu vähendada - need otsused teeb kohus. MJT roll haldusjärelevalves on analüütiline ja suunav** – koguda ja hinnata infot halduri tegevuse kohta ning anda see struktureeritud kujul edasi kohtule või vajadusel Prokuratuurile.

Protsessis osalevad MJT menetleja (ekspert), MJT juhataja, pankrotihaldur, kohus, kaebaja/vihje andja, Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koda, Eesti Advokatuur, PPA ja/või Prokuratuur, muud sisendeid andvad osapooled (nt krediidasutused).

Detailne protsessikaardistus on toodud aruande Lisas 3.²⁶ Protsessi kaardistamine ning MJT-ga läbiviidud protsesside kaardistamise töötuba ja koostööosapoolte intervjuud võimaldasid tuvastada peamised väljakutsed ning sõnastada nendest lähtuvad tähelepanekud. Vastavad tähelepanekud on toodud järgnevalt.

Tähelepanek: järelevalve reaktiivne iseloom ja algatamise ebaselged kriteeriumid

Puuduvad selged ja läbipaistvad haldusjärelevalve algatamise kriteeriumid (nt kontrollnimekirja või riskipõhiste tunnuste kaudu), mis selgitavad, millistel juhtudel MJT järelevalvesse sekkub ning millistel mitte.

Haldusjärelevalve pankrotihaldurite tegevuse seaduspärasuse üle on valdavalt reaktiivne ning sõltub sellest, kas MJT-ni jõuab kaebus, vihje või kohtu tähelepanek. Pärast 2025. aasta Riigikohtu lahendit on MJT hoidunud proaktiivsest kontrollist. See tekitab haldurites ja kohtutes ebaselgust, millal ja millistel alustel järelevalve algatatakse, ning loob mulje isikupõhisest või juhuslikust sekkumisest.

Tähelepanek: rollijaotuse ebaselgus MJT, kohtu ja kutseorganite vahel

Puudub minimaalne infovahetuse mehhanism MJT, kohtu ja kutseorganite vahel, mis võimaldab ülevaadet selle kohta, milline asutus millist teemat parasjagu menetleb, vältides menetluste dubleerimist.

Haldusjärelevalves osalevad paralleelselt MJT, kohus, Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koda ning Eesti Advokatuur. Puudub selge ja nähtav rollijaotus, kes millist rikkumist menetleb ja millises etapis. See tekitab segadust haldurite ja kohtute jaoks ning suurendab topelt menetluse riski.

Tähelepanek: järelevalve ajastuse ebasobivus pankrotimenetluse elukaare suhtes

Puudub selgelt määratletud seos haldusjärelevalve ja pankrotimenetluse võtmeetappide vahel ning järelevalve ei ole piisavalt suunatud menetluse aktiivsesse faasi, kus kohtu reaktsioon ja parandusmeetmete rakendamine on veel võimalikud.

Haldusjärelevalve võib käivituda olukorras, kus kohus on juba kinnitanud halduri lõpparuande või menetluse aktiivne faas on lõppenud. Sellisel juhul puudub kohtul sageli võimalus MJT tähelepanekutele sisuliselt reageerida ning järelevalve mõju jääb piiratuks.

Tähelepanek: kulude ja tasude otstarbekuse hindamise metoodiline tühik

Võib ilmned vajadus töötada koostöös kohtute ja halduritega välja ühtne kulude ja tasude otstarbekuse hindamise metoodika, sealhulgas võrdlusraamistikud, mida oleks võimalik kasutada nii järelevalves kui ka kohtuotsuste tegemisel.

Kuigi pankrotihaldurid juba esitavad kalkulatsioone kohtule ja regulaarseid kuluaruandeid menetluses jooksvalt (PankrS § 66 ja § 66¹), ei ole täna ühtset metoodilist lähenemist. Menetluskulude ja halduri tasude otstarbekuse hindamiseks puudub ühtne, läbipaistev ja laiapõhjaliselt aktsepteeritud metoodika. MJT kasutab sisemisi koondtabeleid, kuid need ei ole välistele osapooltele nähtavad ega arusaadavad ning kohtud ei pruugi MJT tähelepanekuid arvesse võtta.

Tähelepanek: MJT järelduste vähene tajutav mõju ja läbipaistvus

Puudub tagasisidemehhanism, mis võimaldab MJT-l saada koondatud infot selle kohta, kuidas tema seisukohti kohtutes arvesse võetakse, ning mis suurendab järelevalve läbipaistvust ja järjepidevust.

²⁶ Lisa 3 on uuringu Tellijale asutusesiseseks ja valitsemisala siseseks kasutamiseks.

MJT ei oma pädevust haldurit vabastada, trahvida ega tasu vähendada ning lõppotsused teeb kohus. Halduritele ja ka MJT-le endale ei ole alati selge, milline on MJT järelduste tegelik mõju edasistele otsustele.

Tähelepanek: IT-süsteemide ja andmevoogude killustatus

Võib ilmned vajadus ühtsete või integreeritud IT-lahenduste järele, mis seaksid haldusjärelvalve, kohtu ja halduri põhiinfo ning toetaksid süsteemset ja võrreldavat järelvalvet.

Haldusjärelvalve protsess toetub killustatud IT-lahendustele (Delta, failivahetus, e-post), mis ei võimalda tervikvaadet halduri tegevusele. See raskendab nii analüüsi kui ka praktika ühtlustamist.

Tähelepanek: meetodilise ja autoriteetse hea tava puudumine

Puudub selline laiapõhise koostöö tulemusena (kohtud, haldurid, kutseorganid) arendatud haldusjärelvalve hea tava ja puuduvad meetodikad, mis oleks laiapõhjaliselt aktsepteeritud ja tegelikult kasutatavad.

Kuigi seadus annab MJT-le rolli praktika kujundamisel, puuduvad kokkulepitud juhised, meetodikad ja hea tava materjalid haldusjärelvalve läbiviimiseks. Ühepoolset juhendamist ei peeta legitiimseks ning autoriteedi küsimus on lahendamata.

Protsess 3: Ühtse maksejõuetuse praktika kujundamisele kaasa aitamine

Aruandes ei ole detailselt kaardistatud ühtse maksejõuetuse praktika kujundamisele kaasa aitamise protsessi hetkeolukorda, kuivõrd selline protsess praktikas puudub. Küll aga võimaldasid MJT-ga läbiviidud protsesside kaardistamise töötuba ja koostöösapoolte intervjuud tuvastada peamised väljakutsed üldisemalt ning sõnastada nendest lähtuvad tähelepanekud. Vastavad tähelepanekud toodud järgnevalt.

Tähelepanek: õigusliku raamistiku ebaselgus ja/või selle erinevad tõlgendused

Ühtse maksejõuetuse praktika kujundamisele kaasa aitamise pädevuse puhul puudub MJT-l täna tegevusloogika.

Ühtse maksejõuetuse praktika kujundamisele kaasa aitamise pädevus on seaduses sõnastatud üldsõnaliselt („aitab kaasa ühtse maksejõuetuse praktika kujundamisele“) ning see ei anna MJT hinnangul MJT-le selget tegevusraami ega selgita, milliseid konkreetseid tegevusi MJT selle pädevuse raames ellu viima peaks. Kuigi seaduse seletuskiri viitas võimalikele tegevustele ühtse praktika kujundamise kaasa aitamisel, ei ole praktikas see pädevus institutsionaalselt sisustatud ning praktika kujundamisele kaasa aitamist ei ole võimalik tuletada täna üksnes MJT praktikast (MJT ei ole seda pädevust täitnud). Samas ei sea kehtiv õigusraamistik ka otseseid piiranguid täiendavate koostöö- või nõuandemehhanismide loomiseks.

Kuivõrd MJT tõlgendab enda volitusi ühtse maksejõuetuse praktika kujundamisele kaasaaitamise osas erinevalt kui ministeerium, vajab vastav küsimus osapoolte koostöös selgitamist, et vastava praktika sisustamise osas MJT edasi liiguks.

Tähelepanek: praktika ühtlustamise taandumine MJT sisemiseks halduspraktikaks

Puudub eristus MJT sisemise töökorralduse ja maksejõuetuse süsteemiülese praktika kujundamise vahel.

Praktika ühtlustamine on seni keskendunud peamiselt MJT sisemiste tövõtete ja dokumentide (nt avalike uurimiste vormingud) ühtlustamisele. Väliste osapoolte – eelkõige kohtute ja haldurite – praktikat see ei mõjuta ning seda ei tajuta süsteemiülese praktikate kujundamisena.

Tähelepanek: siduvate juhendite andmise autoriteedi puudumine

Puuduvad laiapõhjalise koostöö tulemusena kujunenud juhendmaterjalid ja hea tava soovitused, mida saaks käsitleda soovituslike, mitte siduvate dokumentidena.

Kohtunike ja pankrotihaldurite hinnangul puudub MJT-l autoriteet siduvate juhendite andmiseks. Üksikute kirjade, märkuste või ootuste kaudu praktika suunamist ei peeta aktsepteeritavaks ning see ei loo autoriteetset praktikaülest raamistikku. MJT roll võiks seisneda teabe koondamises, analüüsimises ja ettepanekute vormistamises.

Tähelepanek: laiapõhjalise koostöömehhanismi puudumine

On asutamata laiapõhjaline maksejõuetuse praktika nõukoda (nt ministri käskkirjaga), kuhu oleksid kaasatud Soome näite alusel kohtud, pankrotihaldurid, suurmate võlausaldajate esindajad ja vajadusel teised osapooled. Nõukoja eesmärk oleks praktikaülese konsensuse kujundamine ja heade tavade arendamine, mitte siduvate otsuste tegemine.

Kohtunike ja pankrotihaldurite hinnangul puudub Eestis toimiv aruteluplatvorm, kus maksejõuetuse praktikat saaks süsteemselt ja mitmepoolselt kujundada. Praktikat arendatakse täna killustatult - kohtud kujundavad oma praktikat iseseisvalt, haldurid lähtuvad oma kogemusest ja Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koja aruteludest ning MJT tegutseb eraldi haldusloogika alusel. Ühepoolset praktika kujundamist ainult MJT poolt ei peeta usaldusväärseks.

Tähelepanek: andmepõhise tervikvaate puudumine ning IT töövahendite nappus ja killustatus

Võib ilmneda vajadus arendada ühtse praktika kujundamist toetavat andmepõhist lähenemist, mis võimaldaks koondada ja analüüsida maksejõuetusmenetluste põhimustreid.

MJT käsutuses olev info piirdub peamiselt konkreetsete järelevalve menetlustega võlgniku ja võlgniku lähikondsete tegevuse üle ja konkreetsete haldusjärelevalve menetlustega pankrotihalduri üle, mis ei võimalda kujundada terviklikku ülevaadet maksejõuetuse praktikast. Puudub süsteemne pilt haldurite igapäevases praktikast, kohtute erinevatest tõlgendustest ning saneerimise ja pankroti vahelistest seostest. Praktika kujundamist ja süsteemse ülevaate loomist piirab ka killustunud infotehnoloogia töövahendite kasutus ning terviklike töölaudade ja andmevaadete puudumine. See ei võimalda võrdlevat analüüsi ega toeta heade tavade kujundamist.

Probleemi ületamine eeldab tervikliku andmebaasi ja analüütiliste andmevaadete loomist, sh ühtsete analüütiliste töölaudade loomist MJT poolt või laiemalt riiklike süsteemidena. Mõlemad vajavad eraldiseisvalt ärianalüüse.

Tähelepanek: menetluste killustatus ja tervikvaate puudumine

Saneerimis-, pankroti- ja teisi maksejõuetusmenetlusi ei käsitleta ühtse raamistikuna, eksisteerib potentsiaal hea tava kujundamine eelkõige nende menetluste piirialadele.

Saneerimist, pankrotti ja füüsilise isiku maksejõuetuse menetlusi käsitletakse eraldiseisvalt, kuigi praktikas on need sageli sama majandusliku olukorra erinevad etapid. Menetluste sidumine ja sujuv üleminek ühelt menetluselt teisele ei ole süsteemselt lahendatud.

Soome pankrotiombudsmani institutsionaalse korralduse hetkeolukorra ülevaade

Käesolev peatükk annab ülevaate Soome maksejõuetuse järelevalvesüsteemi hetkeolukorrast ning pankrotiombudsmani institutsionaalsest korraldusest. Peatüki eesmärk on kirjeldada Soome mudeli õiguslikku ja organisatsioonilist ülesehitust, põhiülesandeid ja töökorraldust ning avada, kuidas järelevalve maksejõuetuse valdkonnas praktikas toimib. Soome käsitus on oluline võrdlusraamistik, kuna MJT loomisel on lähtunud Soome pankrotiombudsmani ideestikust ning vastavat mudelit on reformi ettevalmistamisel korduvalt eeskujuks toodud.

Peatüki lõpus on koondatud Soome praktika kaardistusest tulenevad peamised õppetunnid ning neist lähtuvad ettepanekude edasisteks parendusteks.

Taust ja ombudsmani pädevused

Soome pankrotiombudsman (*Konkurssiasiamiehen toimisto, lühendina KAM*) on Soome maksejõuetusmenetluse süsteemis keskne institutsioon, kelle ülesanne on tagada pankrotimenetluste kvaliteet, läbipaistvus ning avalike huvide kaitse.²⁷ Tegemist on iseseisva erivolitustega järelevalveasutusega, mis tegutseb Justiitsministeeriumi haldusalas ning mille rolli raskeskese asub nii järelevalves kui ka menetluspraktika sisulises kujundamises.²⁸ **Asutus loodi 1995. aastal** ning selle tegevus on kujunenud oluliseks osaks Soome maksejõuetuse raamistikust.²⁷

Soome pankrotiombudsmani pädevused on seadusega detailselt määratletud ning võimaldavad tal täita sõltumatut järelevalverolli nii pankroti- kui saneerimismenetlustes. Asutuse volitused tulenevad eelkõige Soome pankrotipesa halduse järelevalve seadusest (*Laki konkurssipesien hallinnon valvonnasta*)²⁹ ning pankrotiseadusest (*Konkurssilaki*)³⁰, mida täiendavad valitsuse määrused ja toetava nõukoja (*Konkurssiasiaain neuvottelukunta*)³¹ rolli sätestavad õigusaktid. Ombudsmanil on õigusaktidest tulenevalt seitse peamist ülesannet. Iga ülesande lühiülevaade on toodud järgnevalt:

1. **Hea pankrotihaldustava arendamine:** Soome pankrotiombudsmani ülesandeks on algatuste, nõuannete ja juhiste abil edendada ja arendada head pankrotihaldustava. Soome pankrotiombudsmani toetab selle eesmärgi täitmisel nõukoda, kelle soovitusel on keskne roll hea haldustava kujundamisel.³²
2. **Pankrotihaldurite tegevuse järelevalve:** Soome pankrotiombudsman kontrollib, et pankrotihaldurid tegutseksid seaduse ja hea haldustava nõuete kohaselt. Soome pankrotiombudsman võib korraldada pankrotimenetluste halduse, aruandluse ja tegevuse üle eriauditi läbiviimise. Kui Soome pankrotiombudsman avastab halduri tegevuses väärkäitumist või tegematajätmisi, võib ta taotleda kohtult halduri ametist vabastamist ning vajaduse korral võib Soome pankrotiombudsman pöörduda ka eeluurimisorganite või advokatuuri poole.³²
3. **Võlgniku aruannete ja tegevuse kontrollimine:** Soome pankrotiombudsman võib läbi viia või korraldada pankrotivõlgniku tegevuse üle eriauditeid. Kontroll võib olla ette nähtud ka raugemisega lõppenud pankrottides, kus puudus vara menetluse jätkamiseks. Kui Soome pankrotiombudsman avastab võlgniku tegevuses väärkäitumist, võib ta sellest teatada pankrotihaldurile, eeluurimisorganitele või prokuratuurile.³²
4. **Avalik menetlus:** Soome pankrotiombudsman võib taotleda kohtult, et pankrotimenetlust jätkataks avaliku menetlusena, kui see on põhjendatud pankrotivara vähesuse, võlgniku või nn pankrotipesa täiendava uurimisvajaduse või muu erilise põhjuse tõttu. Soome pankrotiombudsman määrab avalikus menetluses avaliku menetluse läbiviija (halduri), kes tema järelevalve all pankrotimenetluse

²⁷ <https://www.konkurssiasiamies.fi/konkurssiasiamies/>

²⁸ <https://www.konkurssiasiamies.fi/>

²⁹ <https://www.finlex.fi/en/legislation/1995/109>

³⁰ <https://www.finlex.fi/fi/lainsaadanto/2004/120>

³¹ <https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM003:00/2001>

³² <https://www.konkurssiasiamies.fi/konkurssiasiamies/konkurssiasiamiehen-tehtavat/>

läbi viib ja kellele kehtivad samad nõuded, nagu nn tavalisele pankrotihaldurile. Otsuse avaliku menetluse kulude katmisest riigivahenditest teeb samuti Soome pankrotiombudsman.³²

5. **Ettevõtete saneerimismenetluste jälgimine ja järelevalve:** Soome pankrotiombudsman ülesanne on jälgida ka ettevõtete saneerimismenetluste läbiviimist ning teha järelevalvet koos võlausaldajate üldkoosolekuga, et saneerijad täidaksid oma kohustusi nõuetekohaselt.³² Vajaduse korral võib ombudsman taotleda kohtu kaudu saneerija kohustuste täitmist või tema vabastamist ametist.³³
6. **Majanduskuritegevuse ja varimajanduse tõkestamine:** Pankrotiombudsmani töö hõlmab ka olulist rolli varimajanduse ja majanduskuritegevuse vastases võitluses, mis toimub tihedas koostöös politsei, tolli, maksuameti ja muude eriasutustega.³² Vastav tulem tekib läbi teiste tegevuste sisu.³⁴
7. **Rahvusvahelised suhted:** Soome pankrotiombudsmani büroo kuulub pankrotijärelevalveasutuste rahvusvahelisse ühendusse. International Association of Insolvency Regulators (IAIR) loodi 1995. aastal. Ühenduse eesmärk on edendada eri riikide pankroti järelevalveasutuste koostööd ja teabevahetust.³²

Organisatsiooniline ülesehitus

Soome pankrotiombudsmani organisatsiooniline ülesehitus on kujundatud eesmärgiga tagada sõltumatu, professionaalne ja tõhus järelevalve pankroti- ning saneerimismenetluste üle.³⁵ Institutsioon tegutseb Justiitsministeeriumi haldusalas, kuid tal on **sisuline iseseisvus, mis võimaldab täita oma järelevalvefunktsioone erapooletult.**³⁶ Pankrotiombudsman on riiklik eriasutus, mille tegevust toetab spetsialiseerunud personal ning maksejõuetusõiguses kogunud nõuandeorgan.³⁷ Geograafiliselt paikneb Soome pankrotiombudsmani büroo Helsingis, mis koondab institutsiooni töö ühte keskusesse.³⁸

Juhtimine ja personal

Soome pankrotiombudsmani bürood juhib Konkursiasiamies ehk ombudsman, kelle nimetab ametisse valitsus kuni **viieaastaseks ametiajaks.** Seadus sätestab ombudsmani ametikoha täitmise eeltingimusena õigusteaduse magistrakraadi, väga hea maksejõuetusõiguse tundmise ning praktilise juhtimiskogemuse. Selline kvalifikatsiooninõue tagab, et institutsiooni juhtimisel on tugev erialane võimekus ning strateegiline pädevus järelevalvesüsteemi arendamisel.³⁹ Büroo ametnikud nimetab ametisse ombudsman ise, mis võimaldab tal kujundada kompetentse ja töövõimelise meeskonna vastavalt institutsiooni vajadustele.⁴⁰

Organisatsiooniliselt kuulub Soome pankrotiombudsmani büroo kui institutsioon alates 2025. aasta algusest nn sõltumatute eriasutuste ühendametisse (*Agency for Special Authorities in Judicial Administration/ Oikeushallinnon erityisviranomaiset*⁴¹), mille koosseisu kuuluvad mitmed sõltumatud järelevalveorganid. Vastav ühendamet loodigi alles 2025. aasta alguses. Ühendamet tagab tugiteenused - pankrotiombudsman ei pea ise tegelema raamatupidamise, personaliteenuste, IT-halduse, infoturve või muude administratiivsete küsimustega, vaid saab keskenduda oma põhitegevusele. Süsteem loodi, et muuta juhtimine tõhusamaks, koondada tugifunktsioonid, vähendada dubleerimist ja tagada, et väikesed sõltumatud asutused saaksid professionaalse administratiivse toe, ilma et see kahjustaks nende sisulist sõltumatust. Peale pankrotiombudsmani kuuluvad ühendameti koosseisu veel näiteks lasteombudsman, võrdõiguslikkuse ombudsman, luureombudsman jne.⁴²

³³ <https://www.finlex.fi/en/legislation/1995/109>

³⁴ Intervjuu Soome ombudsmaniga, 10.02.2026.

³⁵ <https://www.konkurssiasiamies.fi/konkurssiasiamies/konkurssiasiamiehen-toimiston-tyojarjestys/>;
<https://www.finlex.fi/fi/lainsaadanto/1995/109>

³⁶ <https://oikeusministerio.fi/en/management-and-organisation>; <https://www.konkurssiasiamies.fi/>

³⁷ <https://www.finlex.fi/fi/lainsaadanto/1995/109>; <https://www.finlex.fi/fi/lainsaadanto/2024/566>

³⁸ <https://www.konkurssiasiamies.fi/konkurssiasiamies/>;

³⁹ https://www.finlex.fi/fi/lainsaadanto/2024/566#sec_1_subsec_1; <https://www.konkurssiasiamies.fi/>

⁴⁰ Intervjuu Soome ombudsmaniga, 10.02.2026.

⁴¹ <https://www.oikeus.fi/en/judicial-agencies/agency-for-special-authorities-in-judicial-administration/>

⁴² <https://www.oikeus.fi/en/judicial-agencies/agency-for-special-authorities-in-judicial-administration/>

Soome pankrotiombudsmani büroo toimib professionaalse ja kompaktsena organisatsioonina, kus töötab valdavalt valdkonnale spetsialiseerunud personal, kuivõrd **tugiteenused on tagatud läbi ühendameti**. 2026. aasta märtsi seisuga on büroos järgnevad ametikohad: pankrotiombudsman isikuliselt ehk *pankrotiasiamies*, büroojuhataja, 6 vaneminspektorit, sh juhtiv pankrotiasjade vaneminspektor (*konkurssiylitarkastaja*), 2 inspektorit (sisult büroosekretärid/assistendid), üks tähtajaline abiinspektor.⁴³

Vaneminspektorite tööjaotuse vaates ei ole spetsialiseerumist, aga tööjaotus on piirkondlik – tulenevalt Soome süsteemi eripärast on kõik pankrotihaldurid jaotatud 6 Soome piirkonna vahel ja vastavalt on pankrotiombudsmani büroos iga haldur seotud ühe piirkonnaga ja seeläbi konkreetsete pankrotihalduritega selles piirkonnas.⁴⁴

Erinevalt Eesti mudelist Soome pankrotiombudsmani **bürool endal sisemiselt olemas toetavad rollid töö otstarbekaks korraldamiseks (nt büroojuhataja ja inspektorite ülesannete vaates)**.

Nõukoda

Ombudsmani tegevuse toetamiseks on loodud pankrotiasjade nõukoda (*konkurssiasiaain neuvottelukunta*), mille ülesanne on jälgida pankrotimenetluste ja saneerimismenetluste praktikat, arendada head tava, anda suuniseid, juhiseid ja soovitusi ning teha ettepanekud õiguskeskkonna parendamiseks. Nõukoda on mitme osapoole koostööorgan, kuhu kuuluvad esindajad Justiitsministeeriumist, kohtutest, advokaadidest, võlausaldajate organisatsioonidest ja ettevõtjaskonnast.⁴⁴

Nõukoja liikmed määrab Justiitsministeerium kolmeks aastaks ning igal liikmel on isiklik asendusliige. Nõukoja ülesehitus tagab, et ombudsmani büroo töö toetab mitmekülgne kompetents ja ombudsmani büroo saab läbi nõukoja valdkonnaülese sisendi. Nõukoda annab arvamusi ja soovitusi pankroti- ja saneerimismenetlusega seotud küsimustes vastavalt seaduses sätestatud ülesannetele.⁴⁵ Ombudsmanil ja tema bürool endal puudub nõukoja hääleõigus, ombudsmani büroo toimib nõukoja vaates sekretariaadina – vormistab nõukoja sisendi alusel tulemid, sh hea tava juhised.⁴⁴

Soome pankrotiasjade nõukoda on institutsioon, mille puudumine Eestis on üks olulisemaid struktuurseid erinevusi kahe süsteemi vahel. Nõukoja roll on Soomes kujundada hea pankrotihaldustava ja saneerimistava ühtsed standardid, mis on kogu sektoris laialdaselt aktsepteeritud ja millele ombudsman ja tema büroo saab järelevalves tugineda. Vastavalt Soome ombudsmaniga läbiviidud intervjuule on selgunud, et **vastavatele juhismaterjalidele tuginevad tänaseks juba ka kohtud.**⁴⁴

Digilahendused

Asutus kasutab oma töös digilahendusi, sealhulgas riigi õigushalduse infosüsteeme, mis toetavad pankroti- ja saneerimismenetluste andmehaldust ning muudavad järelevalve tegemise tõhusamaks ja proaktiivseks. Digiplatvormidest on oluliseks ombudsmani büroo töövahendiks infosüsteem Kosti, mis on **Soome kohtusüsteemi elektrooniline teenus pankrottide ja saneerimiste dokumentide haldamiseks.** Kosti eesmärk on tõhustada pankroti- ja saneerimismenetlust; parandada menetlusosaliste teabe saamise ja dokumendihalduse kvaliteeti; arendada elektroonilist asjaajamist; pakkuda andmeid pankroti- ja saneerimismenetluste tulemuste ja majanduslike mõjude jälgimiseks.⁴⁶

Ombudsmani büroo ja Soome Justiitsministeeriumi esindajaga läbiviidud intervjuude alusel on selge, et vastava infosüsteemiga on olnud tehnilisi tõrkeid, mistõttu tegeletakse uute lahenduste otsimisega. Küll aga **peetakse infosüsteemi oluliseks aluseks proaktiivsuse tagamisel** – haldurite toimikute ja infosüsteemi andmete alusel on võimalik ombudsmanil olla järelevalve vaates ise proaktiivne.

⁴³ <http://konkurssiasiamies.fi/yhteys-ja-laskutustiedot/>

⁴⁴ Intervjuu Soome ombudsmaniga, 10.02.2026.

⁴⁵ <https://www.finlex.fi/fi/lainsaadanto/2024/566>; <https://www.konkurssiasiamies.fi/konkurssiasiaain-neuvottelukunta/>; <https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM003:00/2001>

⁴⁶ <https://www.konkurssiasiamies.fi/kosti-asianhallintajarjestelma/>

Töömahud, fookus ja menetluspraktika

Soome pankrotiombudsmani viimaste aastate töömaht ja menetluspraktika peegeldavad Soome samaaegset majanduslikku ebastabiilsust, mis on hoidnud mh maksejõuetuse taset püsivalt kõrgel ning kasvatanud oluliselt nii pankrotimenetluste kui ka ettevõtete saneerimiste arvu, viies ombudsmani koormuse kõrgeks. Ainuüksi 2024. aastal algatati Soomes 3 035 pankrotimenetlust, mis tähistab ligikaudu 12-protsendilist kasvu võrreldes aasta varasemaga ning umbes 60-protsendilist tõusu võrreldes kümnendi algusega (2023. aastal 2 715, 2020. aastal 1 888). Samaväärselt on kasvanud ka saneerimismenetluste hulk.⁴⁷

Oluline osa pankrotiombudsmani töömahust koosneb avalikest pankrotimenetlustest, mida rakendatakse juhul, kui pankrotivarad ei kata menetluskulusid ja riik peab sekkuma menetluse lõpuleviimiseks.⁴⁸ Aastal 2024 algatati 51 uut avalikku menetlust ja kokku oli pooleli 489 sellist menetlust ehk 12% kõigist pankrotijuhtumitest, mis näitab, et riigil on märkimisväärne roll varatute pankrottide mitte raugeda laskmisel ning võlausaldajate õiguste kaitsmisel. Avalike uurimiste kogukulud ulatusid 1,18 miljoni euron, pankrotivarasid suudeti tagasi saada 399 tuhat eurot, mis viitab, et avalikud pankrotimenetlused täidavad eelkõige õiguskaitselist ja avalikku rolli, mitte finantsilist eesmärki.⁴⁷

Soome pankrotiombudsmani üheks oluliseks töövahendiks on mh eriauditid, mis hõlmavad nt võlgnike tegevuse kontrolli enne pankrotti, pankrotivarade haldamise kvaliteedi hindamist ning raamatupidamise lõpuleviimist olukordades, kus dokumentatsioon on puudulik või puudub täielikult. Eriauditi tulemuste alusel peaksid haldur ja võlausaldajad suutma hinnata tagasivõitmise aluseid, võimalikke võlgniku- ja raamatupidamiskuritegusid ning Soome aktsiaseltsiseaduse (624/2006) varade jaotamise sätete järgimist. Eriauditeid kasutatakse ka haldurite töö kvaliteedi kontrollimiseks.

Soomes on kujunenud välja tava, kus haldurid ise küsivad vajadusel ombudsmanilt eriaudititeks rahastust ning auditid tellitakse väiksematelt auditiettevõtetest, mis muudab süsteemi paindlikuks ja efektiivseks – **ombudsman ei tegele ise enamasti vahetult eriauditite läbiviimisega, vaid pakub halduritele läbi rahastuse vastavat tuge.**Error! Bookmark not defined.

2024. aastal viidi läbi 123 eriauditit, mille kogukulud ulatusid 843 861 euron, neist suudeti pankrotivarade kaudu tagasi saada 271 784 eurot. See kinnitab selliste kontrollide olemuslikult järelevalvelist iseloomu - nende eesmärk ei ole kulude katmine, vaid maksejõuetuse menetluste läbipaistvuse, õiguspärasuse ja võimalike väärkäitumise juhtumite tuvastamise tagamine.⁴⁷ Samas lähtub Soome ombudsmani praktikast, et tagasivõitmise määr võib olla ka eriauditite puhul tähelepanuväärselt kõrge. 2025. aastal viidi läbi 101 eriauditit kogukuludega 434 tuhat eurot, millest suudeti tagasi võita 207 tuhat eurot, **mis teeb tagasivõitmise määraks ligikaudu 50%.**Error! Bookmark not defined.

Soome pankrotiombudsmani tegevuse eripäraks on lisaks asjaolu, et ombudsmani tegevusloogika toetub digipõhisele seiresüsteemile, eelkõige infosüsteemile Kosti, mis võimaldab pankrotimenetluste andmete haldamist (halduri toimikute haldamine) ning tagab seeläbi dokumentide keskse elektroonilise jälgitavuse.⁴⁹ Selline tehnoloogiline tugi aitab tõsta järelevalvetevõime proaktiivsust, kvaliteeti ja kiirust ning toetab eesmärki tagada menetluste läbipaistvus. **Seega Soome pankrotiombudsmani tegevusloogika põhineb terviklikul, riskipõhisel ja ennetaval lähenemisel.** Järelevalve algab tavaliselt pankrotimenetluse dokumentide ja haldurite aruannete läbivaatamisest Kosti kaudu, mille käigus tuvastatakse juhtumid, mis võivad vajada täiendavat sekkumist. Kui asjaolud viitavad ebakorrapärasustele, otsustatakse eriauditi või avaliku menetluse kasuks.

⁴⁷ <https://www.vero.fi/en/grey-economy-crime/prevention/preventionstatistics/legal-protection-and-insolvency/>

⁴⁸ <https://www.konkurssiasiamies.fi/konkurssi-ja-yrityssaneeraus/>

⁴⁹ <https://www.konkurssiasiamies.fi/konkurssiasiamies/suunnitelmat-ja-seurantatiedot/>;

<https://www.konkurssiasiamies.fi/app/uploads/sites/3/2024/11/Lataa-Oikeusministerion-ja-Konkurssiasiamiehen-toimiston-valinen-tulossopimus-vuosille-2026-2029.pdf>

Eesmärgid, mõõdikud ja tegevusloogika

Soome pankrotiombudsmani kui institutsioon strateegilised eesmärgid on sõnastatud **ombudsmani strateegias**, mis lähtub seadusandluses toodud alustest. Vastavad SMART eesmärgid on räägitud läbi ministeeriumiga, aga strateegiadokument ise on institutsiooni oma – seda ei ole kirjalikult kinnitatud ministeeriumi poolt.

Tulenevalt Soome avaliku sektori tippjuhtide korraldussüsteemi eripäradest on siiski mh ombudsmanil kui isikul tulemuslepe ministeeriumi kantsleriga. Vastav tulemuslepe allkirjastatakse nii ombudsmani kui ministeeriumi kantsleri poolt ja tulemuslepe sisu lähtub ombudsmani strateegiast. Tulemuslepe süsteem on avaliku sektori ülene ja ei ole kitsalt seotud ombudsmani büroo ja Justiitsministeeriumi kantsleriga. Seega on tegelikkuses eesmärgid ministeeriumiga kooskõlastatud, kuivõrd selleks on loodud eraldiseisev mehhanism, mis tagab poliitikavaldkonna juhtide ja rakendusasutuste töö omavahelise kooskõla. Antud mudel ühtlasi tagab, et eesmärgid on operatiivsed, realistlikud ja otseselt seotud järelevalvetegevuse tegelike töömahtude ja riskidega.⁵⁰

Tulemuslepe osas antakse aru ministeeriumile iga poolaasta vastavas poolaasta aruande formaadis, samuti läbi tegevusaruande ning regulaarsetel seirearuteludel 3 korda aastas.

MJT ei ole täna koostanud sellist ametlikku organisatsiooni strateegiadokumenti ning tulemuslepe formaati ei ole üleriigiliselt kasutusele võetud, kuigi seda on Riigikantselei eestvedamisel varasemalt kaalutud. Seega puudub käesolevaga asjakohane platvorm, mille raames omavahel eesmäärke kalibreerida.

Soome praktikast tulenevad peamised tähelepanekud

Soome mudelist tulenevad mitmed õppetunnid Eesti jaoks, mida tasub edasi analüüsida ja mille osas tasub kaaluda lahenduste loomist. Suurimad neist on toodud käesolevas alajaotuses, mis ei tähenda, et ei eksisteeriks väiksemaid sama olulisi õppetunde. Soome mudeli õppetunnid on MJT vaatest olulised, kuivõrd MJT loomise aluseks on olnud Soome mudel.

Õppetunnid ja neist lähtuvad tähelepanekud on toodud järgnevalt ja tulenevad eeltoodud Soome pankrotiombudsmani institutsionaalse korralduse ülevaatest.

Õppetund: institutsionaalne sõltumatus ja rollide selgus

Soome maksejõuetuse järelevalve on koondatud sõltumatusse Soome pankrotiombudsmani institutsiooni, kes kuulub ühtlasi sõltumatute asutuste ühisameti koosseisu. Sellega on tagatud, et institutsioon saab keskenduda oma põhitegevustele ja tugitegevused on tagatud viisil, mis ei sea kahtluse alla ombudsmani sõltumatust. Ühtlasi on Soome süsteemi eripäraks asjaolu, et Soomes puudub Eestile sarnane pankrotihaldurite koda, kuivõrd pankrotihaldurid on advokaadid (eksisteerib advokatuuri järelevalve). See tähendab, et osapooli, kes on haldurite järelevalvega seotud, on vähem.

Eestis täidab maksejõuetuse järelevalve ülesandeid maksejõuetuseteenistus Konkurentsiameti koosseisus ning tulenevalt üldisest korraldusest ei arvesta see spetsiifiliselt tugiteenuste korralduse vaates ameti sõltumatuse eripäradega. Samuti on oluline haldurite järelevalvel Eestis Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Kojal ning Advokatuuril – seega on neid osapooli, kes pankrotihaldurite üle järelevalvet teevad, mitmeid, nagu ka Soomes

Kuivõrd sõltumatute asutuste ühisamet Soomes loodi alles 2025. aasta alguses, ei ole oodatavalt tänaseks veel piisavat infot, kas sellisel kujul tagab amet asjakohase lahenduse sõltumatute institutsioonide toetamiseks. Küll aga tasub monitoorida Soome ühisameti korraldust ning hinnata mõne aasta jooksul vastava mudeli asjakohasust Eesti kontekstis. Antud ettepanek väljub kitsalt Justiits- ja Digiministeeriumi valitsemisala korralduse küsimustest ning vajab seetõttu laiemalt riigiülest analüüsimist. Samuti tasub üle vaadata (mh lähtuvalt ka vahearuande tulemitest) MJT, Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koja ja Advokatuuri rollid järelevalve teostamisel, et vähendada ebaselgust, kes ja mille üle järelevalvet teostab.

⁵⁰ Intervjuu Soome ombudsmaniga, 10.02.2026. Intervjuu Soome Justiitsministeeriumi esindajaga, 11.02.2026

Soomes vastavalt väljakutset korralduse eripärast tulenevalt pole (Koda puudub, järelevalvet teostab Advokatuur).

Õppetund: laiapõhjaline autoriteeti omav nõukoda ja praktika ühtlustamine

Soome mudelis toetab pankrotiombudsmani tegevust laiapõhjaline nõukoda, kuhu on kaasatud kohtute, pankrotihaldurite, riigiasutuste ja teiste oluliste sidusrühmade esindajad. Nõukoda aitab kujundada ühtseid standardeid, arendada juhiseid ning ühtlustada praktikat. Kuivõrd nõukoda ise on laiapõhjaline, on nõukojal piisav autoriteet, et tagada juhiste praktiline omaksvõtt. Sealjuures ombudsman ise nõukojas hääleõigust ei oma ja täidab sekretariaadi ülesandeid.

Eestis puudub võrreldav laiapõhjaline koostöövorm maksejõuetuse valdkonna hea tava edendamiseks, standardite ja hea tava kujundamine toimub killustatult ning rollijaotus MJT ja Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koja, Advokatuuri ja kohtute vahel ei ole alati selge. Eesti kontekstis tähendab see, et praktika ühtlustamine ja järelevalve arendamine sõltub rohkem üksikutest algatustest kui institutsionaalsest koostööst.

MJT loomise aluseks olnud reformiga ei planeeritud seadusandlusesse tuua sisse eraldi nõukoja institutsiooni. Küll aga on kohtute esindajatega läbiviidud intervjuude käigus selgunud, et vastava institutsiooni loomist siiski nähti ette. Kuivõrd seadusandluses jäeti pankrotiseaduses ühtse maksejõuetuse praktika kujundamise pädevuse kirjeldus üldiseks, eeldati Soome eeskuju näitel ühtlasi nõukoja loomist – Soome eeskujule viidati ka seaduse muudatuste seletuskirjas. Täna selline nõukoda Eestis puudub, mistõttu ei ole MJT saanud ellu viia autoriteetse laiapõhjalise osapoole puudumisel hea tava koostamise tegevusi. Seetõttu tasub analüüsida ja kaaluda vastava laiapõhjalise nõukoja loomist, mis koondaks kohtute, haldurite, riigiasutuste ja ettevõtlusorganisatsioonide esindajaid ning mille ülesanne oleks standardite ja juhiste kujundamine ning järelevalvepraktika ühtlustamine.

Õppetund: ühtne infosüsteem ja andmepõhine proaktiivne järelevalve

Soome maksejõuetuse menetlused toimivad ühtses digitaalses keskkonnas, kuhu pääsevad ligi nii haldurid, ombudsman ja kui ka kohtud. See võimaldab reaajas ligipääsu andmetele ning toetab proaktiivset ja riskipõhist järelevalvet. Ühtlasi võimaldab see menetluste vaates ombudsmanil nn õigel hetkel tutvuda haldurite tasusse puutuvate materjalidega ning teha vastavas osas vajadusel ettepanekuid kohtule. Kosti infosüsteem, olenemata oma tänastest tehnilistest probleemidest, on olnud aluseks ka ombudsmani proaktiivsusele – ombudsman saab ise riskipõhiselt teha ettepanekuid kohtutele menetluste algatamiseks avalike uurimistena.

Eestis on maksejõuetuse andmed ja dokumendid jaotunud erinevate süsteemide ja kanalite vahel, mistõttu järelevalve tugineb suurel määral käsitsi kogutavale infole ja järelkontrollile. Eesti kontekstis piirab see nii järelevalve kiirust kui ka selle kvaliteeti ning suurendab halduskoormust. Eesti kontekstis puudub MJT-l sisult võimalus proaktiivsuseks ja riskipõhiseks ennetavaks järelevalveks.

Eeltoodust tulenevalt tuleb mõista, et Soome mudeli üheks keskseks komponendiks on asjaolu, et andmed on infosüsteemselt keskselt kättesaadavad ombudsmani enda vaatest. Seega saab ombudsman infot nii vajalikest riskidest, millega tegeleda proaktiivselt, kui ka samuti praktika ühtlustamise vajaduste tarbeks sisendit. Olukorras, kus Soome mudel on olnud aluseks Eestis MJT loomisel, on vastav komponent korralduslikus vaates jäänud puudu, mistõttu tasub kaaluda vastava ühtse infosüsteemi arendamist haldurite toimikute ühtseks haldamiseks, et vähendada dubleerimist, parandada andmekvaliteeti, lahendada infoturbeiga seotud küsimused ja võimaldada reaajas järelevalvet.

Õppetund: eriauditid järelevalvet võimestava tööriistana

Soome praktikas on eriauditid oluline osa järelevalvemenetlustest ja võimestavad nii pankrotihaldurite kui ka ombudsmani tööd. Ombudsman saab tellida auditeid välise teenusepakkujate käest, kasutades selleks eraldi rahastust ja paindlikku hankemehhanismi.

Eestis ei ole eriauditite tellimist rakendatud, hetkel puudub eelduslikult ka turul nõudluse puudumise tõttu pakkumine ning auditite tellimine on MJT hinnangul halduslikult keerukas, sest tellimuste korraldamiseks ja haldamiseks puudub inimressurs. Halduslik keerukus vajab edaspidi täpsustamist, kuivõrd eelduslikult ei ole vajalik tegelikkuses hangete korraldamine (oodatavalt on tegemist lihtsustatud korras tellitavate teenustega) ning keerukus sõltub paljuski, millise menetlusliigi alla vastavate eriauditite

ostmine riigihangete seaduse vaates läheb. Samuti oleneb halduslik keerukus Konkurentsiameti kokkuleppes RTK-ga, kes pakub Konkurentsiametile vastavaid hangetega seotud tugiteenuseid.

Eriauditite võimalus on seadusandluses ettenähtud, selle võimaluse mittekasutamine piirab võimalust tuvastada keerukamaid ja süsteemseid rikkumisi – eriauditite rakendamine on ka Soomes võimendus ombudsmani enda tööjõule (sisult täiendav tööjõuressurss, mis võimendab ombudsmani ja halduri ressursi). Eeltulenevast tasub kaaluda, kuidas eriauditite tellimine oleks MJT vaatest tagatud vähese halduskoormusega ning aitaks võimendada nii pankrotihaldurite tööd kui ka MJT tööd.

Õppetund: teabe liikumine ja koostöö uurimisasutustega

Soome mudel võimaldab järelevalve käigus kogutud teabe edastamist uurimisasutustele ilma täiendavate menetluslike takistusteta, vähendades topelt andmete kogumist. Eestis võib sama info mitmekordne kogumine ja menetluste killustatus aeglustada kriminaalmenetluste algatamist. Eesti kontekstis on oluline leida tasakaal tõhusa koostöö ja menetluslike põhiõiguste kaitse vahel.

Soome praktikast lähtuvalt on otstarbekas kaaluda regulatiivseid ja praktilisi lahendusi, mis lihtsustavad järelevalves kogutud teabe kasutamist kriminaalmenetluses, vähendades dubleerimist ja kiirendades menetluste algatamist.