WIDEN

ADVOKAADIBÜROO WIDEN
RÄVALA PST 4
TALLINN 10145

+372 6400 250
ESTONIA@WIDEN.LEGAL
WIDEN.LEGAL

JUSTIITS- JA DIGIMINISTEERIUM

Analüüs

Kohtutäiturite ja pankrotihaldurite kohtuvälise järelevalve ümberkorraldamine

Tellija: Justiits- ja Digiministeerium

Autorid: Ksenia Kravtšenko
Olavi-Jüri Luik
Kristiane Rebane

Advokaadibüroo WIDEN OÜ

Tallinn 2026

Sisukord

Sisukord **2**

Sissejuhatus. Uuringu taust ja metoodika **3**

1. Kohtutäiturite järelevalve kehtiv korraldus **5**

1.1. Justiits- ja Digiministeeriumi pädevus kohtutäiturite üle järelevalve tegemisel 5

1.2. Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koja ametikogu juhatuse pädevus kohtutäiturite üle järelevalve tegemisel 9

1.3. Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koja aukohtu pädevus kohtutäiturite üle järelevalve tegemisel 11

1.4. Kohtu pädevus kohtutäituri sisuliste otsuste kontrollis 14

1.5. Vahekokkuvõte 15

1.6. Senise järelevalvemudeli tugevused ja nõrkused 18

2. Pankrotihaldurite järelevalve kehtiv korraldus **23**

2.1. Kohtu pädevus pankrotihaldurite üle järelevalve tegemisel 23

2.2. Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koja kutsekogu juhatuse roll pankrotihaldurite üle järelevalve tegemisel 25

2.3. Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koja aukohtu roll pankrotihaldurite üle järelevalve tegemisel 27

2.4. Pankrotitoimkonna roll pankrotihaldurite üle järelevalve tegemisel 29

2.5. Maksejõuetuse teenistuse roll pankrotihaldurite üle haldusjärelevalve tegemisel 31

2.6. Vahekokkuvõte 35

2.7. Senise järelevalvemudeli tugevused ja nõrkused 38

3. Võrdlev ülevaade teiste Euroopa riikide kohtutäiturite ja pankrotihaldurite järelevalvemudelitest – Rootsi **47**

3.1. Kohtutäiturite järelevalvemudel Rootsis 47

3.2. Pankrotihaldurite järelevalvemudel Rootsis 51

4. Võrdlev ülevaade teiste Euroopa riikide kohtutäiturite ja pankrotihaldurite järelevalvemudelitest – Leedu **57**

4.1. Kohtutäiturite järelevalvemudel Leedus 57

4.2. Pankrotihaldurite järelevalvemudel Leedus 59

5. Võrdlev ülevaade teiste Euroopa riikide kohtutäiturite ja pankrotihaldurite järelevalvemudelitest – Läti **65**

5.1. Kohtutäiturite järelevalvemudel Lätis 65

5.2. Pankrotihaldurite järelevalvemudel Lätis 66

6. Ettepanekud Eesti süsteemi tõhustamiseks **70**

6.1. Üldine ülevaade 70

6.2. Võimaliku mudeli rakendamise korralduslikud eeldused maksejõuetuse teenistuse osas 72

6.3. Soovitused ja ettepanekud kohtutäiturite osas 74

6.4. Soovitused ja ettepanekud pankrotihaldurite osas 78

6.5 Uue järelevalvemudeli koondülevaade 83

7. Kokkuvõte **86**

Sissejuhatus. Uuringu taust ja metoodika

Käesoleva analüüsi eesmärk on hinnata kohtutäiturite ja pankrotihaldurite kohtuvälise järelevalve kehtivat korraldust, tuvastada olemasoleva süsteemi peamised tugevused ja kitsaskohad ning pakkuda välja põhjendatud lahendused järelevalvemudeli võimalikuks ümberkorraldamiseks. Analüüsi keskmes on kohtutäiturite ja pankrotihaldurite üle tehtava kohtuvälise järelevalve institutsionaalne ülesehitus, pädevuste jaotus, järelevalvemenetluste toimimine, rollide kattuvus ning järelevalvesüsteemi tõhusus ja läbipaistvus. Analüüsi eesmärk ei ole anda hinnangut üksikute kohtutäiturite või pankrotihaldurite tegevusele ega konkreetsetele menetlustele, vaid kaardistada süsteemseid küsimusi ja hinnata, milline korraldus toetaks kõige paremini avaliku huvi, menetlusosaliste õiguste ning kutsetegevuse kvaliteedi kaitset.

Analüüs viidi läbi perioodil aprill–august 2026 mitmes omavahel seotud etapis. Esmalt koostati ülevaade Eesti kehtivast süsteemist, hõlmates eraldi kohtutäiturite ja pankrotihaldurite järelevalve õiguslikku raamistikku, pädevaid organeid, järelevalve käivitumise aluseid, kasutatavaid meetmeid ning vastutuse kohaldamise mehhanisme. Eesti süsteemi kirjeldamisel tugineti kehtivatele ja kavandatavatele õigusaktidele, kohtupraktikale, olemasolevatele sisemistele kordadele ja juhendmaterjalidele ning analüüsi koostamise käigus kogutavale sisendile.

Teises etapis toimus kohtumine Justiits- ja Digiministeeriumis, mille eesmärk on täpsustada tellija ootusi, analüüsi fookust ja käsitletavate alternatiivide ulatust ning saada sisendit nende praktiliste probleemide kohta, mida ministeerium kehtivas järelevalvemudelis näeb. Ministeeriumi sisendit kasutati analüüsi lähtekohtade täpsustamiseks ning intervjuude ja võrdlusanalüüsi fookuste kujundamiseks.

Kolmandas etapis koostati intervjuuküsimused Eesti kohtutäituritele ja pankrotihalduritele. Intervjuude eesmärk oli saada praktiline ja süsteemisisene vaade sellele, kuidas järelevalve tegelikult toimib, millised on peamised kattuvused, koormuskohad ja õigusselguse probleemid ning millised lahendused oleksid kutseala esindajate hinnangul toimivad. Pärast tagasiside kogumist viidi läbi intervjuu Koja nõunikuga kaardistamaks peamisi kitsaskohti järelevalvesüsteemis.

Neljandas etapis viidi läbi töövestlused Rootsi, Läti ja Leedu ekspertidega, et saada võrdlusriikide süsteemidest lisaks normatiivsele kirjeldusele ka n-ö sisevaade. Vestluste eesmärk oli tuvastada, kuidas järelevalvemudelid praktikas toimivad, milliseid tugevusi ja nõrkusi süsteemis nähakse ning millised institutsionaalsed või menetluslikud lahendused võiksid olla Eesti jaoks asjakohased. Kirjeldatud välisriikide järelevalvemudelid olid üle vaadatud vastava riigi eksperdi poolt.

Viiendas etapis võrreldi Rootsi, Leedu ja Läti järelevalvemudeleid Eesti kehtiva korraldusega. Võrdlus keskendub eelkõige sellele, millised organid järelevalvet teostavad, kuidas on korraldatud haldus-, distsiplinaar- ja kohtulik kontroll, millised on järelevalve käivitumise alused ja sekkumisvahendid, kuidas välditakse pädevuste kattumist ning milline on süsteemi läbipaistvus ja praktiline tõhusus. Võrdlusriikide analüüs ei ole eesmärgilt pelgalt kirjeldav, vaid suunatud Eesti jaoks kasutatavate lahenduste, hoiatavate näidete ja kohandamist vajavate elementide väljaselgitamisele.

Kuuendas etapis sõnastati tõhusa järelevalvemudeli võimalik kirjeldus ja alternatiivsed lahendused Eestile. Lahenduste väljatöötamisel hinnati mh, kas ja millises ulatuses oleks otstarbekas koondada või täpsustada järelevalvepädevusi, muuta Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koja ja riiklike organite rollijaotust, tugevdada kaebuste eelfiltrit ja organitevahelist teabevahetust ning laiendada maksejõuetuse teenistuse pädevust. Alternatiivide puhul arvestatakse nii õigusselguse, institutsionaalse sõltumatuse, menetlusosaliste õiguste kaitse, kutseala toimimise kui ka riigi ressursivajaduse aspektidega.

Viimases etapis koostati tellijale ülevaade võimaliku mudeli rakendamisega seotud korralduslikest eeldustest, sealhulgas ametikohtade või töökohtade arvust, rollide ja ülesannete lühikirjeldusest ning sellest, millist täiendavat võimekust või töökorralduslikku ümberkujundamist eri alternatiivid eeldaksid. Ülevaate eesmärk on anda otsustajale praktiline alus hinnata, milline järelevalvemudel oleks õiguslikult, institutsionaalselt ja ressursiliselt teostatav.

Metoodiliselt on analüüsis kombineeritud õigus- ja dokumendianalüüs, poolstruktureeritud intervjuud Eesti kutseala esindajate ja välisekspertidega ning võrdlev-institutsionaalne analüüs. Analüüsis toetutakse ka AS PricewaterhouseCoopers Advisorsi koostatud analüüsile „Maksejõuetuse teenistuse

analüüs. Lõpparuanne“.[1] Käesoleva järelevalvekorralduse analüüsi tulemused põhinevad eri allikatest saadud sisendi võrdleval hindamisel ja seostamisel. Selline lähenemine võimaldab eristada õigusaktidest tulenevaid formaalseid pädevusi sellest, kuidas järelevalve tegelikult praktikas toimib, ning siduda Eesti süsteemi probleemid võimalike alternatiivsete lahendustega.

Aruanne on üles ehitatud nii, et esmalt antakse ülevaade Eesti kehtivast kohtutäiturite ja pankrotihaldurite järelevalvekorraldusest, seejärel analüüsitakse senise mudeli tugevusi ja nõrkusi, kirjeldatakse valitud võrdlusriikide – eelkõige Rootsi, Läti ja Leedu – lahendusi ning lõpuks esitatakse Eesti jaoks võimalikud järelevalvemudeli ümberkorraldamise alternatiivid koos praktiliste rakendamisvajadustega.

[1] AS PricewaterhouseCoopers Advisors. Maksejõuetuse teenistuse analüüs. Lõpparuanne, 2026. Kättesaadav: https://www.justdigi.ee/sites/default/files/documents/2026-05/MJT%20l%C3%B5pparuanne.pdf

1. Kohtutäiturite järelevalve kehtiv korraldus

Kohtutäitur on Eesti õiguskorras avalik-õiguslikku ametit pidav vaba õiguselukutse esindaja, kes täidab seadusega talle pandud avalikke ülesandeid enda nimel ja vastutusel. Tema põhiülesanne on täitedokumentide sundtäitmine täitemenetluse seadustikus sätestatud korras. Täitemenetluse seadustiku (TMS) § 2 määratleb täitedokumendid, mille alusel sundtäitmine toimub, ning TMS § 3 kohaselt viib täitemenetlust läbi kohtutäitur, kui seaduses ei ole ette nähtud teisiti. Seega on kohtutäitur täitemenetluses keskne menetlusorgan, kelle tegevus mõjutab vahetult nii sissenõudja, võlgniku kui ka kolmandate isikute õigusi ja varalisi huve.

Kohtutäituri roll on kahetine. Ühelt poolt tegutseb ta sõltumatu vaba õiguselukutse esindajana, kellel on oma ametibüroo ning kes kannab ametitegevusega seotud korralduslikku ja majanduslikku vastutust. Teiselt poolt teostab ta täitemenetluses avalikku võimu, kasutades seaduses sätestatud sunnivahendeid ja tehes menetlusosaliste õigusi otseselt mõjutavaid toiminguid. Sellest tulenevalt peab kohtutäitur tegutsema erapooletult, seaduslikult, proportsionaalselt ja menetlusosaliste õigusi arvestades. Tema tegevus ei ole üksnes sissenõudja huvi elluviimine, vaid avaliku ülesande täitmine, mille kaudu tagatakse täitedokumentide tegelik täitmine ja õiguskaitsesüsteemi toimimine. Kohtutäituri ametitegevusega kaasneb ulatuslik vastutus.

Kohtutäituri sõltumatus ei tähenda järelevalvest vaba tegutsemist. Vastupidi, kohtutäituri avalik-õiguslik staatus ja tema käsutuses olevad sunnivahendid põhjendavad vajadust mitmetasandilise kontrollisüsteemi järele. Kohtutäituri seadus (**KTS**) sätestab kohtutäituri üle haldusjärelevalve teostamise ja distsiplinaarvastutuse korra alused. Kehtiva õiguse kohaselt osalevad kohtutäiturite järelevalves Justiits- ja Digiministeerium (**ministeerium**), Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koja (**Koda**) ametikogu juhatus ning Koja aukohus. Järelevalve eesmärk on tagada, et kohtutäitur täidaks avalikku ülesannet seaduslikult, tõhusalt ja usaldusväärselt, kuid samal ajal ei tohi järelevalve asendada kohtutäituri menetluslikku otsustusruumi ega kohtu pädevust kontrollida konkreetsete täitetoimingute õiguspärasust.

Kehtiv mudel põhineb jagatud järelevalvesüsteemil, kus riiklik kontroll ja kutseorganisatsiooni sisene eneseregulatsioon toimivad paralleelselt. Koda on avalik-õiguslik juriidiline isik, mille liikmeteks on kõik kohtutäiturid. Ministeerium ja ametikogu juhatus teostavad kohtutäituri tegevuse üle haldusjärelevalvet, samas kui aukohus lahendab distsiplinaar- ja kutse-eetilisi küsimusi. Kavandatavate seadusemuudatuste[2] (**KTSi muudatused**) kohaselt liigub Koja põhikirja, organite otsuste ja hea ametitava täitmise üle tehtav haldusjärelevalve aukohtu pädevusest ametikogu juhatuse pädevusse. Muudatuse eesmärk on luua selgem tööjaotus: ametikogu juhatus hindab rikkumise laadi ja olulisust haldusjärelevalve raames ning edastab juhtumi vajaduse korral aukohtule distsiplinaarmenetluse algatamiseks.[3] Järgnevalt kirjeldatakse nende organite pädevust ja rollijaotust üksikasjalikumalt.

1.1. Justiits- ja Digiministeeriumi pädevus kohtutäiturite üle järelevalve tegemisel

Advokatuuriseaduse, kohtute seaduse, kohtutäituri seaduse ja teiste seaduste muutmise seadusega 2018. aastal suurendati muu hulgas kutsekodade pädevust oma liikmete üle järelevalve teostamisel. Kõigile kutsekodadele anti õigus iseseisvalt järelevalvemenetlus algatada ning laiendati kodade järelevalvepädevust nii, et see hõlmaks kogu ameti- ja kutsetegevust. Ent selleks et oleks tagatud avalike ülesannete korralik täitmine, jäi ministeeriumile järelevalve teostamise õigus, sh järelevalve organite otsuste ja tegevuse üle.[4] Sellest tulenevalt on ministeeriumi pädevus kõige laiaulatuslikum,

[2] Täitemenetluse seadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu 927 SE. Menetlus Riigikogus: https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/dcb8af06-0b09-46cb-b0bf-99ae12de0749/taitemenetluse-seadustiku-muutmise-ja-sellega-seonduvalt-teiste-seaduste-muutmise-seadus/

[3] Täitemenetluse seadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu 927 SE seletuskiri, lk 29, I lugemine.

[4] Advokatuuriseaduse, kohtute seaduse, kohtutäituri seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu 583 SE seletuskiri, I lugemine, lk 11. Menetlus Riigikohus: https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/ba0add73-29c8-4e49-8839-2c5556635521/advokatuuriseaduse-kohtute-seaduse-kohtutaituri-seaduse-ja-teiste-seaduste-muutmise-seadus/

hõlmates nii haldusjärelevalvet, finantskontrolli, distsiplinaarmenetluse algatamist kui ka lõplike sanktsioonide kohaldamist.

Ministeeriumil on keskne roll kohtutäiturite ametitegevuse üle riikliku haldusjärelevalve teostamisel. KTS § 55 lg 1 kohaselt kontrollib haldusjärelevalve teostaja kohtutäituri ametitegevuse nõuetekohasust, sealhulgas kohtutäituri ametialase arvelduskonto käivet, tasu ettemaksu ja täitekulude, sh tasu võtmise seaduslikkust, ametitoimingute registreerimist ning infotehnoloogilise töö korraldust, samuti muude õigusaktidest või heast ametitavast tulenevate nõuete, kohustuste ja tähtaegade järgimist. Kusjuures ministeerium tegutseb nii iseseisva järelevalveorganina kui ka Koja järelevalvetegevuse kõrgema tasandi koordineerijana.

Haldusjärelevalve ei hõlma kohtutäituri otsustusvabaduse sisulist hindamist kui sellist, kuid sekkumisõigus ei ole siiski täielikult välistatud. Haldusjärelevalve raames ei hinnata ametitoimingu tegemisel kohtutäituri valitud õigusliku lahenduse otstarbekust. Küll on haldusjärelevalve teostajal õigus sekkuda kohtutäituri ametitegevuse üle haldusjärelevalvet tehes kohtutäituri otsustusmenetluse sisulistesse küsimustesse, kui kohtutäitur on eksinud selgelt sätestatud ja üheselt mõistetava õigusnormi või väljakujunenud kohtupraktika vastu (KTS § 55 lg 2).

Seadus annab ministeeriumile teatud küsimustes ka ainupädevuse. KTS § 55 lg 1^1 kohaselt kontrollib kohtutäituri ametialase arvelduskonto käivet üksnes ministeerium. Seadusandja on põhjendanud sellist lahendust vajadusega vältida huvide konflikti, kuna Koja juhtorganite liikmed on ise kohtutäiturid.[5] Ametisaladuse hoidmise kohustusele selle punkti juures ei viidata, kuigi potentsiaalne rikkumine näib huvide konfliktist olulisem. Seega on järelevalve kõige tundlikum osa koondatud haldusjärelevalve alla.

Ministeeriumile on antud ka üldine korraldusõigus haldusjärelevalve teostamisel. Haldusjärelevalve teostamiseks võib valdkonna eest vastutav minister või tema volitatud isik anda juhiseid ning haldusjärelevalve teostamisel Koja vastuvõetud otsuseid kehtetuks tunnistada (KTS § 54 lg 4). See on oluline pädevus, mis näitab, et ministeeriumil on õigus mitte üksnes kontrollida kohtutäitureid otse, vaid ka korrigeerida Koja ametikogu juhatuse haldusjärelevalvelisi otsuseid. Ministeeriumi poolt kohtutäituri ametitegevuse üle haldusjärelevalve teostamise korra kehtestab valdkonna eest vastutav minister määrusega (KTS § 55 lg 3). Nimetatud määrus on kohtutäiturimäärustik **(KTM)**, mis oluliselt täpsustab järelevalve korraldust.

Sellega seoses väärib tähelepanu, et ministeerium täidab kohtutäiturite osas paralleelselt kahte erinevat funktsiooni: ühelt poolt kujundab ta kohtutäiturite tegevust reguleerivat õiguspoliitikat (sh valmistab ette KTS-i ja TMS-i muudatusi), teiselt poolt teostab sama valdkonna eest vastutav asutus kohtutäiturite ametitegevuse üle haldusjärelevalvet ja kohaldab distsiplinaarkaristusi. Praktikas täidavad mõlemat ülesannet justiitshalduspoliitika osakonna vabakutsete talituse ametnikud. Selline korraldus ei ole küll kehtiva õigusega formaalselt vastuolus, kuid tekitab küsimuse, kas ühes ja samas struktuuriüksuses paikneva õiguspoliitika kujundamine ja käimasolevate järelevalvemenetluste läbiviimine võib mõjutada järelevalve sõltumatust, eriti olukorras, kus järelevalve käigus tuvastatud probleemid võivad ühtlasi olla sisendiks õigusloome muudatustele ja vastupidi. Küsimust käsitletakse täiendavalt ka alapeatükis 1.6 mudeli nõrkuste juures.

Järelevalve ulatus kohtutäiturimäärustiku alusel

Järelevalve teostamise korda reguleerib üksikasjalikult kohtutäiturimäärustiku 8. peatükk „Järelevalve teostamise kord“. Järelevalvet kohtutäituri üle teostab ministeerium, kes võib vajaduse korral järelevalve teostamisse kaasata ametikogu esindaja, kelle määrab ametikogu juhatus (KTM § 64 lg 1). Järelevalve kohtutäituri ametitegevuse üle toimub korralise kontrolli, erakorralise kontrolli ja järelkontrollina ning isiku avalduse, kaebuse või muu dokumendi või teabe alusel (KTM § 65). Seega on järelevalvel mitu erinevat käivitumisalust, mis erinevad üksteisest nii sisu kui ka menetluskorra poolest.

Korralisel kontrollil on seadusest tulenev minimaalne sagedus: esimene korraline järelevalve toimub kohtutäituri teise ametiaasta jooksul (KTM § 65 lg 2). Erakorraline kontroll toimub põhjendatud juhtudel, kui on alust arvata, et kohtutäituri või kohtutäituri asendaja ametitegevuses esineb olulisi kiiret kõrvaldamist vajavaid puudusi (KTM § 65 lg 3). Järelkontroll toimub korralise või erakorralise kontrolli

[5] Notariaadiseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu 200 SE seletuskiri, esimene lugemine, lk 17. Menetlus Riigikogus: https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/3049c172-6ba9-4a35-950b-0762b746dc66/notariaadiseaduse-ja-teiste-seaduste-muutmise-seadus/

tulemusena tuvastatud puuduste kõrvaldamiseks antud ettekirjutuse nõuetekohase täitmise kontrollimiseks (KTM § 65 lg 4).

Praktikas on erakorralise kontrolli käivitajaks valdavalt just kaasusepõhiselt ministeeriumile laekuv teave. Ministeeriumile laekub aastas hinnanguliselt 200–300 kaebust kohtutäiturite tegevuse kohta. Osa pöördumisi puudutab sisulisi vaidlusi (nt konkreetse täitetoimingu õiguspärasus), mille puhul suunatakse pöörduja TMS-i alusel kohtusse, ning osa puudutab hea ametitava rikkumist või muid vabakutse esindaja tegevusele tehtavaid etteheiteid, mis suunatakse aukohtule. Järele jääb aga rida pöördumisi, mis kuuluvad sisuliselt KTS § 55 lg 1 kohaldamisalasse (v.a hea ametitava rikkumised) – näiteks menetlusosaliste pöördumistele ja taotlustele vastamise tähtaegade rikkumine, sundtäitmise tulemusena laekunud vahendite edasikandmise tähtaegade rikkumine või tasude võtmise seaduslikkuse küsimused. Sellise teabe puhul ei ole tegemist üksnes menetlusosalise eraõigusliku huvi kaitsega, vaid kerkib esile ka avaliku huvi kaitse vajadus: riik peab vajalikuks kontrollida kohtutäituri tegevust kaasusepõhiselt, et tagada tema edaspidise tegevuse vastavus seadusele just selles küsimuses. Selleks viiakse põhjendatud juhtudel läbi erakorraline kontroll (KTM § 65 lg 3, KTM § 69 lg 1), mille tulemusena saab järelevalve teostaja juhtida kohtutäituri tähelepanu vajadusele muuta praktikat või teha ettekirjutuse puuduste kõrvaldamiseks. Erakorraline kontroll on seega oluline operatiivse sekkumise mehhanism, mis erineb korralisest kontrollist ja järelevalveplaani alusel toimuvast temaatilisest järelevalvest just selle poolest, et see lähtub üksikjuhtumist ja peab võimaldama kiiret reageerimist. Peale otsese sekkumise on kaasusepõhiselt laekuval teabel ka laiem tähtsus: sellest kasvab suuresti välja teadmine, milliseid praktikaid täitemenetluses tegelikult rakendatakse, ning see võimaldab järelevalveorganil planeerida ka korralist ja temaatilist järelevalvet nendes valdkondades, kus kaasusepõhine teave viitab korduvatele või süsteemsetele riskidele.

Erinevate järelevalveliikide puhul on erinev ka kohtutäituri teavitamise kord. Korralisest kontrollist teatatakse kohtutäiturile või kohtutäituri asendajale ette vähemalt kaks nädalat enne selle algust (KTM § 66 lg 1). Erakorralisest ja järelkontrollist ei pea ette teatama (KTM § 66 lg 2). See eristus on sisuliselt põhjendatud: korralise kontrolli puhul on kohtutäituri ettevalmistus asjakohane, kuna kontrollitakse üldist töökorraldust, samas kui erakorralise kontrolli puhul peab säilima üllatusmoment.

Järelevalvet teostavate isikute ulatuslikud volitused järelevalvetoimingute läbiviimiseks sätestab KTM § 64. Järelevalvet teostavatel isikutel on õigus siseneda kõikidesse kohtutäituri büroo ruumidesse, tutvuda kõigi kohtutäituri büroo töötajate tööga, nõuda kõigi järelevalve teostamiseks vajalike dokumentide esitamist ning nõuda järelevalve teostamiseks vajalikke andmeid kolmandatelt isikutelt. Samas on nende tegevus piiratud konfidentsiaalsuskohustusega: järelevalvet teostavad isikud on kohustatud saladuses hoidma neile järelevalve käigus teatavaks saanud andmeid, mis on seadusega kaitstud. Lisaks on ette nähtud proportsionaalsuse nõue: järelevalve teostamine ei tohi oluliselt häirida kohtutäituri büroo tööd klientide teenindamisel.

Kohtutäituril lasub järelevalve käigus ulatuslik kaasaaitamiskohustus, mida reguleerib KTM § 67 lg 1. Kohtutäitur on kohustatud järelevalve käigus osutama järelevalvet teostavatele isikutele igakülgset abi, andma vajalikku informatsiooni ja nõutud teavet määratud tähtpäevaks. Kohtutäitur on kohustatud esitama järelevalve käigus kontrollimiseks nõutud dokumendid ja muud ametitegevust kajastavad materjalid ning tagama järelevalve teostamiseks vajaliku juurdepääsu elektroonilistele dokumentidele ja registritele. Kohtutäituril ei ole samas kohustust viibida kogu järelevalve vältel järelevalvetegijatega ühes ruumis ega vastata kohe tekkinud küsimustele – küsimused, millele kohtutäitur või tema abipersonal ei oska kohe vastata, kirjutatakse üles ja esitatakse kohtutäiturile hiljem vastamiseks kas suuliselt või kirjalikult. Järelevalve tulemused fikseeritakse järelevalveaktis (KTM § 68).

Järelevalve käigus tuvastatud ametitegevuse puuduste kohta teeb järelevalvet teostanud isik kohtutäiturile ettekirjutuse, andes tähtaja puuduste kõrvaldamiseks, kusjuures ettekirjutuses kohtutäiturile antud juhised ja korraldused puuduste kõrvaldamiseks on kohtutäiturile täitmiseks kohustuslikud (KTM § 69 lg 1). Ettekirjutuse sisu on seadusega piiratud: ettekirjutuses ei tohi anda kohtutäiturile juhiseid õiguse rakendamiseks ja tõlgendamiseks täitetoimingute tegemisel (KTM § 69 lg 2). See piirang on kooskõlas KTS § 55 lõike 2 põhimõttega, mille kohaselt ei hõlma haldusjärelevalve ametitoimingu tegemisel kohtutäituri valitud õigusliku lahenduse otstarbekuse hindamist. Ettekirjutuse täitmatajätmine ei jää tagajärgedeta: kui kohtutäitur jätab järelevalvematerjalide alusel tehtud ettekirjutuse täitmata või ei täida seda nõuetekohaselt, võib see olla kohtutäituri suhtes distsiplinaarmenetluse algatamise aluseks.

Kui järelevalve käigus avastatakse asjaolud, mis annavad alust arvata, et kohtutäitur on jätnud ametikohustused täitmata või ei ole neid täitnud nõuetekohaselt ning tegemist on puudusega, mille kõrvaldamine ei ole võimalik, võib järelevalve teostaja algatada distsiplinaarmenetluse, kusjuures muus osas jätkub järelevalve KTMis sätestatud korras (KTM § 70). Seega ei välista distsiplinaarmenetluse algatamine haldusjärelevalve jätkumist – mõlemad menetlused võivad kulgeda paralleelselt.

Distsiplinaarkaristused

Kohtutäiturile distsiplinaarkaristuse määramise õigus on ministeeriumil ja Koja aukohtul (KTS § 57 lg 3). Karistuseks võib olla noomitus ja rahatrahv summas 64–16 000 eurot (KTS § 60 lg 1 p 2), ministeerium saab täiturile karistuseks määrata ka ametist tagandamise (KTS § 60 lg 1 p 3). Ministeeriumi rahatrahv tuleb seaduse kohaselt tasuda kolme kuu jooksul selle määramisest arvates (KTS § 60 lg 2), seevastu aukohtu otsus distsiplinaarkaristusena määratud rahatrahvi kohta on täitedokumendiks ja täidetakse vastavalt (KTS § 103 lg 1^1). Aukohtu poolt määratud rahatrahvist eristab ministeeriumi trahvi ka selle sihtkoht – aukohtu trahv laekub Koja tuludesse, ministri määratud trahv riigieelarvesse.

Distsiplinaarkaristusena ametist tagandamine eeldab kõrget lävendit. Kohtutäituri võib ametist tagandada raske distsiplinaarsüüteo eest, kustumata või kustutamata distsiplinaarkaristuse ajal toimepandud distsiplinaarsüüteo eest või sellise vääritu teo eest, mis teeb kohtutäiturina töötamise võimatuks (KTS § 60 lg 3). Sealjuures enne kohtutäituri ametist tagandamist tuleb kuulata ära kohtutäituri selgitused ja Koja seisukoht.

KTS § 59 lg 1 kohaselt võib täituri suhtes distsiplinaarmenetlust algatada ministeerium või aukohus, kui kohtutäituri ametitegevuse haldusjärelevalve tulemused või isiku kaebus või muu dokument või teade annab alust arvata, et kohtutäitur on toime pannud distsiplinaarsüüteo. Seejuures KTS § 58 lg 1 kohaselt võib ministeerium anda kohtutäituri suhtes algatatud distsiplinaarmenetluse ka aukohtule lahendada, samas KTS § 101 lg 2 järgi saab aukohus algatada menetlust ministeeriumi taotlusel. Ministeeriumil on aukohtu ettepaneku alusel õigus teha iseseisvaid otsuseid: kui aukohus esitab ministeeriumile ettepaneku kohtutäituri ametist tagandamise otsustamiseks, ei pea ministeerium algatama distsiplinaarmenetlust ning võib aukohtu poolt edastatud süüteo tuvastamise asjaolude ja esitatud ettepaneku alusel teha otsuse kohtutäituri ametist tagandamise või tagandamata jätmise kohta. Kui aukohus ei ole distsiplinaarmenetluse käigus piisavalt tõendeid kogunud, võib ministeerium ise täiendavaid tõendeid koguda või saata distsiplinaarasja tagasi aukohtule täiendavate tõendite kogumiseks (KTS § 59 lg 4).

Ministeeriumil on aukohtu otsuste üle järelevalveõigus ka pärast nende tegemist. Aukohus edastab oma otsuse viivitamata ministeeriumile ning ministeeriumil on õigus nõuda aukohtumenetluse asjades tutvumiseks ka muid aukohtumenetluse dokumente (KTS § 103 lg 5); ministeerium võib esitada aukohtu otsuse peale halduskohtule protesti 30 päeva jooksul aukohtu otsuse kättesaamisest arvates (KTS § 103 lg 6).

Ametivolituste määramine

Ministeeriumi järelevalvelist rolli täiendab otsustav pädevus kohtutäituri ametialase staatuse määramises. Ametist vabastamise ja tagandamise pädevus on ministeeriumil. Valdkonna eest vastutav minister vabastab kohtutäituri ametist kohtutäituri kirjaliku avalduse alusel või kohtutäituri terviseseisundi tõttu, mis ei võimalda tal kohtutäiturina püsivalt töötada (KTS § 21 lg 1). Raskemate tagajärgedega tagandamisotsused tehakse seaduses loetletud alustel, millest olulisimad on süüdimõistev kohtuotsus tahtlikult toimepandud kuriteo eest või muu süüdimõistev kohtuotsus, millega mõistetud karistus teeb võimatuks kohtutäiturina tegutsemise. Enne tagandamise otsustamist peab ministeerium küsima kohtutäituri selgitusi ja Koja seisukohta (KTS § 60 lg 3).

Ministeeriumil on teatud juhtudel ka ametivolituste peatamise pädevus. Kohtutäituri suhtes distsiplinaarmenetluse algatamise korral ning kohtutäiturile kriminaalkorras süüdistuse esitamise korral võib kohtutäituri ametivolitused peatada ka valdkonna eest vastutav minister (KTS § 22 lg 1^1). Ametivolituste taastamine nimetatud alustel on samuti ministeeriumi pädevuses. Kui kohtutäituri ametivolitused on peatatud valdkonna eest vastutava ministri poolt, taastab need valdkonna eest vastutav minister (KTS § 22 lg 4).

1.2. Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koja ametikogu juhatuse pädevus kohtutäiturite üle järelevalve tegemisel

KTS § 54 lg 1 kohaselt teostab kohtutäiturite tegevuse üle haldusjärelevalvet mh Koja ametikogu juhatus. KTS § 78 järgi kuulub Koja ülesannete hulka muu hulgas hea ameti- ja kutsetava väljatöötamine, selle järgimise üle järelevalve teostamine ning ministeeriumi abistamine haldusjärelevalve läbiviimisel. Seega Koja ametikogu juhatuse haldusjärelevalve hõlmab kohtutäituri ametitegevuse sisulist ja korralduslikku kontrolli, samas kui distsiplinaarkaristuste määramise pädevus kuulub aukohtule ja ministeeriumile.

Koda peab ka kohtutäiturite nimekirja (KTS § 78[2]), kuhu kantakse lisaks kohtutäituri isikuandmetele ka ametitegevust puudutavad detailid, nagu osutatavad ametiteenused, täiendusõppe kohustuse täitmine ning ametitegevuse lõpetamise korral andmed toimikute üleandmise kohta. Koda peab ka kohtutäituri abide nimekirja (KTS § 24), kuhu märgitakse muuhulgas ka kohtutäituri nimi, kelle büroos abi töötab. Koja ametikogu juhatusel on õigus kohtutäituri abi kohtutäituri abide nimekirjast kustutada, kui abi ei ilmu mõjuva põhjuseta korduseksamile või ei soorita seda (KTS § 97 lg 5).

Kohtutäituri seaduse kavandatavate muudatustega laiendatakse ametikogu juhatuse järelevalvepädevust oluliselt: lisaks kohtutäituri ametitegevuse nõuetekohasuse kontrollile antakse ametikogu juhatusele ka see ülesanne, mis seni kuulus aukohtule – nimelt haldusjärelevalve teostamine Koja põhikirja, organite otsuste ja Koja kehtestatud hea ametitava täitmise üle. Seni teostas seda aukohtumenetluse kaudu aukohus; edaspidi teostab iga üksikjuhtumit puudutavat haldusjärelevalvet ametikogu juhatus, kes vajaduse korral edastab juhtumi aukohtule koos taotlusega algatada aukohtumenetlus.

Järelevalve ulatus

Koja ametikogu juhatus haldusjärelevalve teostajana kontrollib kohtutäituri ametitegevuse nõuetekohasust, sealhulgas kohtutäituri tasu ettemaksu ja täitekulu, sh tasu võtmise seaduslikkust, ametitoimingute registreerimist ja infotehnoloogilise töö korraldust ning muudest õigusaktidest või heast ametitavast tulenevate nõuete, kohustuste ja tähtaegade järgimist (KTS § 55 lg 1).

KTS-i kavandatavate muudatuste tulemusel laieneb ametikogu juhatuse haldusjärelevalve objekt veelgi: lisaks ametitegevuse nõuetekohasuse kontrollile hakkab ametikogu juhatus teostama haldusjärelevalvet ka Koja põhikirja, organite otsuste ja Koja kehtestatud hea ametitava täitmise üle. Senise regulatsiooni kohaselt kuulus see valdkond aukohtule; kavandatava muudatuse eesmärk on koondada haldusjärelevalve ametikogu juhatuse pädevusse ning jätta aukohtule selgemalt distsiplinaar- ja kutse-eetilise hindamise funktsioon.[6]

Ametikogu juhatuse haldusjärelevalve ei hõlma üldjuhul kohtutäituri valitud õigusliku lahenduse otstarbekuse hindamist. Haldusjärelevalve teostajal on siiski õigus sekkuda kohtutäituri otsustusmenetluse sisulistesse küsimustesse, kui kohtutäitur on eksinud selgelt sätestatud ja üheselt mõistetava õigusnormi või väljakujunenud kohtupraktika vastu (KTS § 55 lg 2). Seega ei piirdu ametikogu juhatuse järelevalve üksnes formaalse kontrolliga, kuid sisuline sekkumine on lubatud ainult selgelt tuvastatava õigusrikkumise korral.

Koja ametikogu juhatuse kehtestatud „Kohtutäiturite ametitegevuse üle haldusjärelevalve teostamise korra”[7] (**Koja haldusjärelevalve kord**) kohaselt on Koja haldusjärelevalve määratletud sisehindamise ja kvaliteedi tagamise süsteemi osana, mille abil hinnatakse täitemenetlussüsteemi toimimise seaduslikkust, otstarbekust ja kvaliteeti. Koja korra kohaselt ei piirdu haldusjärelevalve rikkumiste tuvastamisega, vaid hõlmab ka täitemenetluse riskide hindamist, ametitegevuse tõhustamise toetamist ning Koja organitele järelevalve tähelepanekute kohta teabe andmist.

Koja haldusjärelevalve on üles ehitatud riskipõhise ja planeeritud tegevusena. Ametikogu juhatus teostab järelevalvet korralise temaatilise järelevalvena haldusjärelevalveplaani alusel või üksikküsimustes erakorralisena. Haldusjärelevalveplaani koostamisel võetakse aluseks muu hulgas

[6] Täitemenetluse seadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu 927 SE seletuskiri, lk 29, I lugemine.
[7] Kinnitatud Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koja ametikogu juhatuse 07.04.2021 otsusega nr 11 ning muudetud 24.01.2024 otsusega nr 4.1 ja 09.04.2025 otsusega nr 3.1

Koja arengukava, Kojale esitatud kaebused ja tähelepanekud, varasemate järelevalvete tulemused, täitemenetlusalased riskid ning muud asjakohased asjaolud. Plaanis määratletakse järelevalve eesmärgid ja ulatus ning tegevused vähemalt kolmeks järgnevaks aastaks. See näitab, et ametikogu juhatuse järelevalve ei ole mõeldud üksnes reaktsioonina üksikkaebustele, vaid ka süsteemse ja ennetava kvaliteedijuhtimise vahendina.

Haldusjärelevalve planeerimise ja läbiviimise korraldus on täpsustatud ka Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koja põhikirjas[8] (**Koja põhikiri**). Koja põhikirja § 72^3 lg 3 järgi teostab ametikogu juhatus haldusjärelevalvet korralise temaatilise järelevalvena haldusjärelevalveplaani alusel või üksikküsimustes erakorralise järelevalvena ning haldusjärelevalveplaani valmistab ette Koja kantsler ja esitab selle ametikogu juhatusele heakskiitmiseks (§ 72^3 lg 4). Seega toetavad Koja sisemised normid seadusest tulenevat mudelit, nähes ette nii planeeritud kui ka juhtumipõhise järelevalve.

Niisiis nähtub kohtutäiturite ametitegevuse haldusjärelevalve plaanist 2026–2028[9], et Koda plaanib teostada haldusjärelevalvet kohtutäiturite ametitegevuse üle kolmes valdkonnas: elatisabi nõuete arvestamine ja menetlemine, elektrooniliste täitetoimikute pidamine ning ametialastest kitsendustest kinnipidamine. Järelevalve vajadus tuleneb eelkõige varasemalt tuvastatud probleemidest elatisabi nõuete arvestuses, kahtlustest, et kõik täitetoimikud ei ole nõuetekohaselt elektroonilised, ning siseaudiitori soovitusest kontrollida kohtutäiturite vastavust seaduses sätestatud sõltumatuse nõuetele. Eesmärk on vähendada menetlusriske, tagada seadusest tulenevate nõuete täitmine ning suurendada usaldust kohtutäiturite tegevuse vastu.

Kaebusepõhist erakorralist järelevalvet tehakse Koja kinnitusel ja Koja ametikogu dokumendiregistri kohaselt keskmiselt 1–2 korda aastas, muu hulgas seoses keelumärgete seadmise, täitmisavalduste edastamise viisi turvalisuse hindamise, kohtutäituri tasu ja ametitava rikkumisega. Ühes erakorralises haldusjärelevalvemenetluses võib osaleda mitu kohtutäiturit ning juhatuse otsustest nähtub, et erakorralise haldusjärelevalve käigus hinnatakse ka üldist ametitegevuse praktikat. Kui liita erakorralise haldusjärelevalve aktid nende Koja ametikogu juhatuse otsustega, millega keeldutakse asja saatmisest Koja aukohtule, võib keskmiselt järeldada, et Koja kaebepõhisele, sh erakorralisele haldusjärelevalvele allutatakse aastas kuni 10 kohtutäiturit.

Kohtutäituri ametialase arvelduskonto käibe kontroll on seadusega jäetud üksnes ministeeriumi pädevusse (KTS § 55 lg 1^1), mistõttu on finantskontrolli kõige tundlikum osa ametikogu juhatuse pädevusest seaduse tasandil välistatud. Selle põhimõttega on siiski vastuolus Koja haldusjärelevalve korra § 9 lg-d 2 ja 3, mille kohaselt kontrollitakse kaugjärelevalve käigus kohtutäiturite ametialase pangakonto kasutamise nõuetekohasust, sealhulgas laekumisi ametialasele pangakontole ja väljamakseid ametialaselt pangakontolt. Kuigi täiturid on intervjuudes analüüsi koostajatega märkinud, et vastav vastuolu on kõrvaldatud ja Koda enam ametialast kontot ei kontrolli (ilmselt oli sellele suunatud Koja sisekommunikatsioon), loob selline regulatsioon vähemalt näiva vastuolu seadusest tuleneva ministeeriumi ainupädevuse ja Koja sisekorras sätestatud kontrollivolituse vahel.

Järelevalvetoimingud

KTM § 64 lg 1 kohaselt võib ministeerium järelevalve teostamisse kaasata Koja ametikogu esindaja, kelle määrab ametikogu juhatus. See annab vastavale ametikogu esindajale järelevalvetoimingute teostamisel ulatuslikud volitused nagu ministeeriumilgi. Ametikogu juhatusel on kohtutäituri üle haldusjärelevalve teostamisel õigus kontrollida kohtutäituri ametitegevuse nõuetekohasust ja seaduslikkust (Koja põhikiri § 42^2 lg 1). Ametikogu juhatusel või tema määratud isikul on haldusjärelevalve tegemisel muu hulgas õigus siseneda kohtutäituri büroo ruumidesse, viibida kohtutäiturit eelnevalt teavitades ametitoimingute tegemise juures, tutvuda büroo töötajate tööga, nõuda järelevalveks vajalike dokumentide esitamist ning taotleda järelevalveks vajalikke andmeid kolmandatelt isikutelt (Koja põhikiri § 42^2 lg 5).

Ka siin lasub kohtutäituril järelevalve käigus ulatuslik kaasaaitamiskohustus. Kohtutäitur on ametikogu juhatuse nõudel kohustatud ilmuma juhatuse koosolekule, esitama kutsetegevusega seotud informatsiooni ja dokumendid määratud tähtpäevaks, tagama juurdepääsu elektroonilistele dokumentidele ja registritele, andma oma tegevuse kohta seletusi, võimaldama bürooruumidesse

[8] Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koja põhikiri. Koja põhikirja terviktekst koos 20.03.2025 muudatustega. Kättesaadav: https://kpkoda.ee/wp-content/uploads/public/pohikiri_marts-2025.pdf

[9] Heaks kiidetud Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koja ametikogu juhatuse 18.03.2026 otsusega nr 5

sisenemist ning täitma järelevalve tulemusel koostatud ettekirjutuses märgitud juhiseid ja korraldusi puuduste kõrvaldamiseks (Koja põhikiri § 18 lg 3).

Ettekirjutuse tegemise õigus

Koja ametikogu juhatusel puudus senini oluline mõjutusvahend – seaduse tasandil sätestatud ettekirjutuse tegemise võimalus. Olukorras, kus ametikogu juhatus avastas järelevalvemenetluse käigus rikkumisi või puudusi, sai see organ seni üksnes taotleda Koja aukohtult aukohtumenetluse läbiviimist. Selline järelevalve korraldus ei olnud praktikas piisavalt efektiivne, eriti juhtudel, kus järelevalve käigus ilmnenud rikkumisele oleks otstarbekas reageerida kiiresti ja tulemuslikult.[10]

KTSi kavandatavate muudatuste kohaselt antakse Koja ametikogu juhatusele seaduse tasandil selgesõnaline õigus teha kohtutäiturile ettekirjutusi kohtutäiturimäärustikus sätestatud korras (uus lisatav KTS § 55 lg 4[1]). Ettekirjutuse sisu on seadusega piiratud: ettekirjutuses ei tohi anda kohtutäiturile juhiseid õiguse rakendamise või tõlgendamise kohta täitetoimingute tegemisel – see piirang on kooskõlas KTS § 55 lõike 2 üldpõhimõttega. Ettekirjutuse täitmata jätmine ei jää tagajärgedeta: kui kohtutäitur jätab ametikogu juhatuse tehtud ettekirjutuse täitmata või ei täida seda nõuetekohaselt, võib see olla aluseks aukohtumenetluse algatamisele kohtutäituri suhtes. Seega luuakse ametikogu juhatusele tõhusam ja kiirem reageerimismehhanism, mis ei eelda koheselt distsiplinaarmenetluse algatamist, kuid mille täitmata jätmine võib selliseni viia.[11]

Ametivolituste määramine

Ametikogu juhatuse järelevalvelist pädevust täiendab õigus peatada kohtutäituri ametivolitused teatud seaduses sätestatud juhtudel. Juhatus saab peatada kohtutäituri ametivolitused distsiplinaarmenetluse algatamise korral distsiplinaarmenetluse lõpuni ning kriminaalkorras süüdistuse esitamise korral kriminaalmenetluse lõpuni või õigeksmõistva kohtuotsuse jõustumiseni (KTS § 22 lg 1). Ametivolituste peatamine ei lõpeta menetlust: distsiplinaar- ja aukohtumenetlust võib läbi viia ka siis, kui kohtutäituri ametivolitused on peatatud (KTS § 22 lg 2[1]). Ametikogu juhatus taastab ametivolitused viivitamata pärast peatamise aluse äralangemist, välja arvatud juhul, kui ametivolituste peatamine või taastamine kuulub ministri pädevusse (KTS § 22 lg 4).

Kokkuvõttes on ametikogu juhatuse pädevus kohtutäiturite üle järelevalve tegemisel suunatud kohtutäituri ametitegevuse süstemaatilisele kontrollimisele. KTSi kavandatavate muudatuste tulemusel laieneb see pädevus, lisandub seaduse tasandil selgesõnaline ettekirjutuse tegemise õigus ning ametikogu juhatus saab senisest selgema rolli ka Koja siseste normide järgimise üle järelevalve teostamisel. Erinevalt aukohtust ei ole ametikogu juhatusel pädevust määrata distsiplinaarkaristusi – ametikogu juhatuse sekkumisvahendid on haldusjärelevalvelised: ettekirjutused puuduste kõrvaldamiseks ning ametivolituste peatamine distsiplinaarmenetluse algatamise või kriminaalkorras süüdistuse esitamise korral.

1.3. Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koja aukohtu pädevus kohtutäiturite üle järelevalve tegemisel

Koja aukohus on Koja-sisene sõltumatu organ, mis täidab järelevalvesüsteemis erilist rolli. Erinevalt ametikogu juhatusest, mis teostab kohtutäituri ametitegevuse sisulist ja korralduslikku haldusjärelevalvet, ning ministeeriumist, kellel on haldusjärelevalve- ja distsiplinaarpädevus, on aukohtu põhiülesanne kutsealase eneseregulatsiooni ja distsiplinaarvastutuse tagamine – see on organ, kes hindab kohtutäituri tegevuse vastavust kutsealastele standarditele ning rakendab nende rikkumise korral distsiplinaarkaristusi.

2018. aastal algatatud seadusemuudatustega sooviti suurendada kutsekodade pädevust oma liikmete üle järelevalve tegemisel ning loodi olukord, kus edaspidi oleks võrdne järelevalvepädevus kohtutäiturite tegevuse üle ministeeriumil ja Koja aukohtul.[12] Seadusemuudatuse tulemusena teostas ministeeriumi

[10] Täitemenetluse seadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu 927 SE seletuskiri, lk 30, I lugemine.
[11] Täitemenetluse seadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu 927 SE seletuskiri, lk 30, I lugemine.
[12] Advokatuuriseaduse, kohtute seaduse, kohtutäituri seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu 583 SE seletuskiri, I lugemine, lk 11. Menetlus Riigikogus.

kõrval kohtutäituri tegevuse üle järelevalvet Koda ning järelevalvet Koja põhikirja, organite otsuste ja Koja kehtestatud hea ametitava täitmise üle Koja aukohus. 2020. aastal aga ametitegevuse üle teostatava haldusjärelevalve sätteid Koja ettepaneku alusel muudeti. Koja hinnangu kohaselt polnud regulatsioon piisavalt täpne ning võimaldas seaduse mitmetitõgendamist, mis võis kaasa tuua erimeelsusi ametikogu liikmete ja Koja vahel.[13] Eeltoodust tulenevalt regulatsiooni täpsustati ning kehtiva KTS § 54 lg 1 kohaselt teostab haldusjärelevalvet kohtutäituri tegevuse üle ministeeriumi kõrval Koja ametikogu juhatus ning haldusjärelevalvet Koja põhikirja, organite otsuste ja Koja kehtestatud hea ametitava täitmise üle teostab Koja aukohus.

KTSi kavandatavate muudatustega toimub järelevalve korralduses järgmine oluline muutus: Koja põhikirja, organite otsuste ja Koja kehtestatud hea ametitava täitmise üle teostatava haldusjärelevalve ülesanne antakse aukohtu käest üle ametikogu juhatusele. Edaspidi teostab ametikogu juhatus iga üksikjuhtumi puhul haldusjärelevalvet ning hindab rikkumise laadi ja olulisust. Vajaduse korral edastab ametikogu juhatus juhtumi aukohtule koos taotlusega algatada aukohtumenetlus. Aukohtu roll koondub seega selgelt distsiplinaarjärelevalvele, samas kui haldusjärelevalve kuulub täielikult ministeeriumi ja ametikogu juhatuse pädevusse. Sarnane mehhanism on loodud Advokatuuris, kus järelevalvet teostab juhatus või seadusega sätestatud juhtudel maksejõuetuse teenistus või ministeerium ning distsiplinaarasju menetleb aukohus (AdvS § 46 lg 1 ja § 12 p 15, § 16 lg 4).

Aukohtu koosseis ja moodustamine

Aukohtu töökorraldust ja liikmete nimetamist reguleerivad KTS § 99 ja Koja põhikirja § 69. Aukohus moodustatakse vähemalt üheksaliikmelisena viieks aastaks ning sinna kuulub neli kohtutäiturit, neli kutsekogu liiget (s.o haldurid ja saneerimisnõustajad) ja üks usaldusisik. Selline segakoosseis tagab, et aukohus esindab nii ametikogu kui kutsekogu huve ning ühendab endas kutsealase kompetentsi laiema vaatenurgaga. Valdkonna eest vastutav minister võib nimetada aukohtu liikmeks Justiits- ja Digiministeeriumi esindaja. Usaldusisikust aukohtu liikme nimetab usaldusisikute nimekirjas olevatest isikutest valdkonna eest vastutav minister.

Aukohtu liikmed valivad aukohtu esimehe kohtutäituritest, pankrotihalduritest, saneerimisnõustajatest või usaldusisikutest liikmete seast. Aukohus arutab asja vähemalt kolmeliikmelises koosseisus. Koja põhikirja kohaselt täpsustatakse, et kui aukohtumenetlus viiakse läbi kohtutäituri suhtes, osaleb asja arutamisel vähemalt kaks kohtutäiturit. See tagab, et kohtutäiturite suhtes tehtavad otsused põhinevad ka kutsealaselt pädevate isikute hinnangul. Aukohus võtab otsuse vastu asja arutamisel osalenud liikmete häälteenamusega. Erapooletuse tagamiseks on sätestatud taandamiskohustus: kui aukohtu liige ei saa arutatavas asjas olla erapooletu, peab ta end asja arutamisest taandama. Aukohus koostab iga kalendriaasta alguses asjade arutamiseks aukohtu liikmete osalemise järjekorra, kusjuures järjekord koostatakse eraldi kohtutäiturite ja pankrotihaldurite süütegude arutamiseks ning aukohtu koosseis konkreetses aukohtumenetluses moodustatakse asjade arutamise järjekorra alusel.

Järelevalve ulatus

KTS § 100 kohaselt võib aukohus lahendada Koja otsustest ning heast ameti- ja kutsetavast tulenevate kohustuste süülise täitmata jätmise või mittenõuetekohase täitmise süütegusid; kohtutäituri käitumise kohta esitatud kaebusi; kohtutäituri tegevuse kohta esitatud kaebusi või distsiplinaarasju, samuti asju, mille on arutamiseks andnud ministeerium. KTSi kavandatavate muudatuste kohaselt lisandub aukohtumenetluse käivitumise alusena ka ametikogu juhatuse poolt edastatud juhtum koos taotlusega algatada aukohtumenetlus.

Koja aukohtu pädevuse eripära võrreldes Koja ametikogu juhatuse haldusjärelevalvega seisneb selles, et aukohus ei teosta üldist ametitegevuse nõuetekohasuse kontrolli, vaid lahendab konkreetseid distsiplinaarasju ning hindab, kas kohtutäitur on rikkunud Koja otsuseid, head ametitava või käitunud vääritul viisil. Kohtutäiturile distsiplinaarkaristuse määramise õigus on ministeeriumil ja aukohtul (KTS § 57 lg 3).

Distsiplinaarsüüteod

[13] Notariaadiseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu 200 SE seletuskiri, esimene lugemine, lk 17. Menetlus Riigikogus.

Kehtiva KTS § 56 kohaselt käsitatakse kohtutäituri distsiplinaarsüüteona ametikohustuse süülist täitmata jätmist või mittenõuetekohast täitmist ning vääritu teo toimepanemist. KTSi kavandatavate muudatuste kohaselt täieneb distsiplinaarsüütegude loetelu uue, kolmanda punktiga: distsiplinaarsüüteona käsitatakse edaspidi ka kohtulahendist tuleneva kohtu korralduse või menetlusliku juhise süülist täitmata jätmist või mittenõuetekohast täitmist (lisatav KTS § 56 p 3). Muudatuse põhjendusena on esile toodud, et Justiits- ja Digiministeeriumi haldusjärelevalve käigus on aastate jooksul ilmnenud üksikjuhtumeid, kus kohtutäiturid on eiranud kohtulahenditest tulenevaid kohustusi ja juhiseid täitemenetluse edasise läbiviimise kohta. Näiteks on ette tulnud olukordi, kus kohus on andnud kohtutäiturile selgesõnalise juhise aresti muuta, kuid kohtutäitur on jätnud selle toimingu tegemata, või kus kohus on tühistanud kohtutäituri varasema otsuse ja andnud selge juhise kaebuse asjaolusid uuesti hinnata, kuid kohtutäitur on seda korraldust eiranud. Sellised rikkumised muu hulgas vähendavad usaldust kohtutäituri ameti ja kogu täitesüsteemi vastu laiemalt. Samas on oluline rõhutada, et distsiplinaarmenetluse algatamine on selle läbiviija sisuline kaalutlusotsus ning rikkumine peab olema objektiivselt hinnatav – menetluse ajendiks olev teave peab selgelt viitama sellele, et kohtutäitur jättis kohtulahendi täitmata või ei täitnud seda nõuetekohaselt.[14]

Aukohtumenetluse algatamine ja kord

Aukohtumenetluse algatamist reguleerib KTS § 101. Aukohtu menetluse algatamiseks võib Koja poole pöörduda huvitatud isik. Taotlus tuleb esitada kuue kuu jooksul arvates päevast, millal taotluse esitaja sai teada või oleks pidanud teada saama taotluse aluseks olevatest asjaoludest. Aukohus algatab aukohtumenetluse huvitatud isiku, ministeeriumi või Koja muu organi taotlusel, kui on alust arvata, et kohtutäitur on toime pannud distsiplinaarsüüteo (KTS § 101). Aukohtumenetluse algatamise alused KTS § 101 tähenduses KTSi kavandatavate muudatustega ei muutu – aukohus algatab menetluse endiselt huvitatud isiku, ministeeriumi või Koja muu organi taotlusel. Küll aga täpsustab seletuskiri, et eelnõuga kavandatava uue tööjaotuse kohaselt hakkab ametikogu juhatus vajaduse korral aktiivselt edastama haldusjärelevalve käigus tuvastatud juhtumeid aukohtule koos taotlusega algatada aukohtumenetlus.[15]

Aukohtumenetluse algatamise otsustab aukohus ühe kuu jooksul arvates päevast, millal ta sai teada distsiplinaarsüüteo tunnustele vastava teo toimepanemisest, ning aukohus edastab aukohtumenetluse algatamise või algatamata jätmise otsuse viivitamata ameti- või kutsekogu juhatusele ning ministeeriumile (KTS § 101 lg 3). Seega toimub aukohtumenetluse algatamine läbipaistvalt ning nii ametikogu juhatus kui ka ministeerium on sellest koheselt informeeritud.

Aukohtumenetluse ja ministeeriumi algatatud distsiplinaarmenetluse vahekord on selgelt reguleeritud: kui ministeerium on algatanud kohtutäituri suhtes distsiplinaarmenetluse, lõpetab aukohus samas asjas aukohtumenetluse (KTS § 58 lg 2). Seega ei saa sama teo kohta korraga paralleelselt käia kaks menetlust. Ministeeriumi poolt esitatud kaebuse edastamisega aukohtule loetakse aukohtumenetlus algatatuks.

Aukohus nõuab asja arutamisel asjaosalistelt selgitusi; aukohus on kohustatud välja selgitama menetletavas asjas olulised asjaolud ja vajaduse korral koguma selleks tõendeid omal algatusel ning aukohtu nõudel on kohtutäitur kohustatud esitama aukohtule enda käsutuses olevad tõendid (KTS § 102 lg 2). Seega ei ole aukohtumenetlus pelgalt passiivselt esitatud materjalide hindamine – aukohtul lasub aktiivne tõendite kogumise kohustus. Aukohtu otsus peab olema seaduslik ja põhjendatud – otsuses märgitakse distsiplinaarsüüteo tunnused ning otsuse põhjendavas osas märgitakse põhjendused, millele otsus faktiliselt ja õiguslikult tugineb (Koja põhikiri § 72 lg 2).

Distsiplinaarkaristused

KTS § 103 lg 1 kohaselt võivad Koja aukohtu poolt määratavateks distsiplinaarkaristusteks olla noomitus ja rahatrahv 64–16 000 eurot, mis laekub ametikogu eelarveosasse. Aukohtu karistuspädevus ei hõlma ametist tagandamist – see õigus on üksnes ministeeriumil. Küll aga on aukohtul kohustus sellise vajaduse korral teha ministeeriumile vastav ettepanek. Kui aukohus on tuvastanud sellise distsiplinaarsüüteo toimepanemise, mille eest on kohane karistus ametist tagandamine või kutsealal tegutsemise õiguse äravõtmine, teeb aukohus valdkonna eest vastutavale ministrile ettepaneku

[14] Täitemenetluse seadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu 927 SE seletuskiri, lk 30, I lugemine.
[15] Täitemenetluse seadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu 927 SE seletuskiri, lk 29, I lugemine.

kohtutäituri ametist tagandamiseks koos aukohtumenetluse käigus kogutud materjalidega (KTS § 103 lg 2). See lahendus tagab, et raskeimate karistuste otsustamise pädevus jääb riigivõimu esindajale, samal ajal kui aukohtu kutsealane ekspertiis ja menetluses kogutud tõendid suunatakse otse ministeeriumile ilma uut paralleelmenetlust algatamata.

Kokkuvõttes on aukohtu pädevus kohtutäiturite järelevalvesüsteemis selgelt piiritletud kutsealase eneseregulatsiooni ja distsiplinaarotsuste tegemisega. KTSi kavandatavate muudatuste tulemusel muutub aukohtu käivitumise loogika: senisele omal algatusel või huvitatud isiku pöördumise teel käivitumisele lisandub ametikogu juhatuse edastusel põhinev käivitumisalus, mis tagab tihedama koostöö haldusjärelevalve ja distsiplinaarjärelevalve vahel. Aukohus täidab vahelüli rolli – ta on sisuliselt kutseorganisatsiooni distsiplinaarkohus, kes hindab kohtutäituri tegevuse vastavust kutsealastele normidele ja rakendab kergema astme karistusi (noomitus ja rahatrahv), saates raskeimaid asju ministeeriumile. Aukohtu sõltumatust tagavad selge koosseis, kindlad menetlustähtajad, põhjendamiskohustus ning võimalus otsust halduskohtus vaidlustada.

1.4. Kohtu pädevus kohtutäituri sisuliste otsuste kontrollis

Kohtutäituri tegevuse üle tehtavas kontrollis tuleb eristada haldus- ja distsiplinaarjärelevalvet kohtulikust kontrollist. Kui ministeerium, Koja ametikogu juhatus ja aukohus hindavad eelkõige kohtutäituri ametitegevuse nõuetekohasust ja kutsealaste kohustuste täitmist, siis kohus kontrollib peamiselt konkreetse täitemenetluse raames kohtutäituri toimingute ja otsuste sisulist õiguspärasust. Kohtu roll ei ole seega kohtutäituri üldine ametialane järelevalve, vaid menetlusosaliste õiguste kaitse ning täitemenetluse seaduslikkuse tagamine üksikjuhtumis.

KTS seob kohtu pädevuse eelkõige haldusjärelevalve piiridega. KTS § 55 lg 2 kohaselt ei hõlma haldusjärelevalve ametitoimingu tegemisel kohtutäituri valitud õigusliku lahenduse otstarbekuse hindamist. Haldusjärelevalve teostaja võib sekkuda kohtutäituri otsustusmenetluse sisulistesse küsimustesse üksnes juhul, kui kohtutäitur on eksinud selgelt sätestatud ja üheselt mõistetava õigusnormi või väljakujunenud kohtupraktika vastu. Sellest tuleneb, et sisuline kontroll selle üle, kas kohtutäituri konkreetne täitetoiming või otsus on õiguspärane, toimub eeskätt täitemenetluse seadustikus sätestatud kohtuliku kaebemenetluse kaudu. Kohtu pädevuse aluseks on TMS § 11 lg 1 p 4 ja 5.

TMSi kohaselt on menetlusosalisel õigus vaidlustada kohtutäituri tegevus kaebemenetluse korras. TMS § 217 lg 1 järgi võib täitemenetluse osaline esitada kohtutäiturile kaebuse kohtutäituri otsuse või tegevuse peale, kui ta leiab, et kohtutäitur on rikkunud tema õigusi. Kaebus tuleb üldjuhul esitada kohtutäiturile endale, kes vaatab selle läbi ja teeb selle kohta motiveeritud otsuse. Kui menetlusosaline ei nõustu kohtutäituri otsusega kaebuse lahendamisel, võib ta pöörduda edasi kohtu poole TMS § 218 alusel. Seega on TMS-is loodud kaheastmeline kontrollimehhanism: esmalt sisemine kontroll kohtutäituri enda juures ning seejärel kohtulik kontroll selles osas, kas kohtutäituri toiming või otsus vastas täitemenetluse seadustikule ja muudele kohaldatavatele õigusnormidele ning kas menetlusosalise õigusi on rikutud. Kohtul on võimalik kohtutäituri otsus tühistada, kohustada kohtutäiturit kaebust uuesti lahendama või anda kohtutäiturile menetluslikke juhiseid täitemenetluse jätkamiseks. Kohtu poolt antud juhised on kohtutäiturile siduvad ning nende eiramine võib omakorda olla käsitatav ametikohustuse rikkumisena.

Kohtu pädevus TMS alusel on eriti oluline seetõttu, et täitemenetluses tehtavad otsused puudutavad vahetult nii võlgniku, sissenõudja kui ka kolmandate isikute õigusi. Kohus kontrollib näiteks vara arestimise, enampakkumise, tasaarvestuse, jaotuskava, täitekulude ning muude täitetoimingute õiguspärasust ulatuses, milles need on konkreetse kaebusega vaidlustatud. Samas ei asenda kohus haldusjärelevalvet ega hinda kohtutäituri üldist töökorraldust, ametibüroo toimimist või kutsealast sobivust. Need küsimused jäävad KTS-is sätestatud järelevalveorganite pädevusse.

Kohtu pädevus loob seega kohtutäiturite järelevalvesüsteemis eraldiseisva kontrollitasandi. KTS mõttes ei ole kohus kohtutäituri üle haldusjärelevalve teostaja ega distsiplinaarkaristuse määramise organ, kuid TMS alusel on kohus keskne institutsioon kohtutäituri üksiktoimingute ja otsuste õiguspärasuse kontrollimisel. Praktikas täiendab kohtulik kontroll haldus- ja distsiplinaarjärelevalvet: kui haldusjärelevalve tuvastab süsteemseid või ametialaseid puudusi, siis kohus lahendab konkreetse menetlusosalise õiguste rikkumise küsimuse täitemenetluses.

Kohtu rolli tähtsust suurendab ka KTS-i kavandatav muudatus, millega lisatakse distsiplinaarsüüteona kohtulahendist tuleneva kohtu korralduse või menetlusliku juhise süüline täitmata jätmine või mittenõuetekohane täitmine. Selline muudatus rõhutab, et kohtu antud juhised täitemenetluses ei ole pelgalt menetluslikud soovitused, vaid kohtutäiturile siduvad korraldused. Kui kohtutäitur jätab need täitmata, võib see lisaks konkreetse täitetoimingu tühistamisele või ümberhindamisele kaasa tuua ka distsiplinaarvastutuse KTS § 56 alusel.

Täiendavalt tuleb rõhutada, et kohtutäituri puhul on kohtu järelevalveline roll võrreldes pankrotihalduri üle tehtava kohtuliku kontrolliga kitsam ja teistsuguse iseloomuga. Kohus ei juhi täitemenetlust ega teosta kohtutäituri üle pidevat menetluslikku järelevalvet, vaid sekkub eelkõige siis, kui täitemenetluse osaline kasutab TMS-is sätestatud kaebeõigust. TMS § 217 lg 1 kohaselt saab täitemenetluse osaline esitada kaebuse kohtutäituri otsuse või tegevuse peale, kui ta leiab, et kohtutäitur on rikkunud tema õigusi. Kui kohtutäituri kaebuse lahendamise otsusega ei nõustuta, saab isik pöörduda TMS § 218 alusel maakohtusse. Kohtu kontroll on seega üksikjuhtumipõhine ja õiguskaitseline: kohus hindab konkreetse täitetoimingu või otsuse õiguspärasust, kuid ei asenda KTS §-des 54–55 sätestatud haldusjärelevalvet ega KTS §-des 56–60 ja 99–103 sätestatud distsiplinaarvastutuse süsteemi. Selline eristus on oluline ka pädevuspiiride seisukohalt: kohtumenetlus peaks olema esmane tee kohtutäituri konkreetse toimingu vaidlustamiseks, samas kui haldus- ja distsiplinaarjärelevalve peavad keskenduma ametitegevuse nõuetekohasusele, süsteemsetele puudustele ja süülistele ametikohustuste rikkumistele.

1.5. Vahekokkuvõte

Kehtiv kohtutäiturite järelevalvemudel põhineb mitmetasandilisel pädevusjaotusel, milles on ühendatud riiklik haldusjärelevalve, kutsealane eneseregulatsioon, distsiplinaarvastutus ja kohtulik kontroll. Ministeeriumil on süsteemis kõige ulatuslikumad järelevalve- ja sanktsioonipädevused, sealhulgas ametialase arvelduskonto käibe kontroll, distsiplinaarmenetluse algatamine, ametist tagandamise otsustamine ning kohtutäituri ametialast staatust puudutavad otsused. Koja ametikogu juhatus teostab kohtutäituri ametitegevuse üle eelkõige korralduslikku ja kutseomavalitsuslikku haldusjärelevalvet. Koja aukohus täidab distsiplinaarorgani rolli, hinnates kohtutäituri tegevuse vastavust kutsealastele ja eetilistele standarditele ning määrates seaduses sätestatud juhtudel distsiplinaarkaristusi. Kohtu kanda on konkreetse täitetoimingu või otsuse õiguspärasuse kontroll.

Samas ei ole kehtiv pädevusjaotus täielikult üheselt mõistetav. KTS §-de 58 ja 59 koosmõjus §-ga 101 võib järeldada, et seadusandja on soovinud kujundada aukohtu primaarseks distsiplinaarmenetlejaks ning kaasata ministeeriumi eelkõige juhtudel, kus kõne alla võib tulla kõige raskema karistuse ehk ametist tagandamise kohaldamine. Selle järelduse selgust vähendab aga asjaolu, et KTS § 58 lg 2 annab ministeeriumi algatatud distsiplinaarmenetlusele prioriteedi aukohtumenetluse ees. Seetõttu jääb kehtivas regulatsioonis alles teatav ebakindlus, millal peaks distsiplinaarasja menetlema aukohus ja millal ministeerium.

KTS-i kavandatavad muudatused muudavad seda tööjaotust oluliselt. Esiteks liigub Koja põhikirja, organite otsuste ja hea ametitava täitmise üle tehtav haldusjärelevalve aukohtu pädevusest ametikogu juhatuse pädevusse. Teiseks antakse ametikogu juhatusele seaduse tasandil selgesõnaline ettekirjutuse tegemise õigus. Kolmandaks täiendatakse distsiplinaarsüütegude loetelu uue koosseisuga, mis hõlmab kohtulahendist tuleneva kohtu korralduse või menetlusliku juhise süülist täitmata jätmist või mittenõuetekohast täitmist. Nende muudatuste eesmärk on eristada selgemalt parandavat haldusjärelevalvet ja karistuslikku distsiplinaarvastutust ning tugevdada kohtu juhiste siduvust täitemenetluses.

Ministeerium on järelevalvesüsteemi riikliku kontrolli keskne kandja. Tema pädevus hõlmab nii haldusjärelevalvet kui ka distsiplinaarvastutuse kohaldamist ning lõplikku otsustuspädevust kõige raskemate meetmete puhul. Ministeerium kontrollib kohtutäituri ametitegevuse nõuetekohasust, sealhulgas tasu ja täitekulude seaduslikkust, ametitoimingute registreerimist, infotehnoloogilise töö korraldust ning muudest õigusaktidest ja heast ametitavast tulenevate nõuete täitmist. Seaduse tasandil kuulub üksnes ministeeriumile kohtutäituri ametialase arvelduskonto käibe kontroll. Lisaks on ministeeriumil pädevus anda haldusjärelevalve teostamiseks juhiseid, tunnistada kehtetuks Koja haldusjärelevalvelisi otsuseid, nimetada kohtutäitureid ametisse, vabastada neid ametist ning kohaldada distsiplinaarkaristusena ametist tagandamist.

Koja ametikogu juhatus on kutseomavalitsuslik haldusjärelevalveorgan, kelle roll on eelkõige kohtutäituri ametitegevuse süstemaatiline ja riskipõhine kontroll. Juhatus planeerib ja korraldab järelevalvet haldusjärelevalveplaani alusel ning saab tegutseda ka üksikküsimustes erakorraliselt. Tema volitused hõlmavad dokumentide ja selgituste nõudmist, büroo töökorralduse kontrollimist, elektroonilistele dokumentidele ja registritele juurdepääsu nõudmist ning vajaduse korral puuduste kõrvaldamiseks ettekirjutuste tegemist. Kavandatavate muudatustega laieneb juhatuse roll ka Koja põhikirja, organite otsuste ja hea ametitava täitmise üle järelevalve tegemisele. Samas ei ole ametikogu juhatusel distsiplinaarkaristuse määramise pädevust; distsiplinaarsüüteo kahtluse korral on tema roll suunata juhtum aukohtule.

Koja aukohus on sõltumatu distsiplinaarorgan, mille ülesanne on tagada kutsealase eneseregulatsiooni ja distsiplinaarvastutuse toimimine. Aukohus lahendab kohtutäituri käitumise ja tegevuse kohta esitatud kaebusi ning distsiplinaarasju, samuti asju, mille on talle arutamiseks andnud ministeerium või kavandatavate muudatuste kohaselt ametikogu juhatus. Aukohtu pädevuses on noomituse ja rahatrahvi määramine, kuid ametist tagandamise otsust aukohus ise teha ei saa. Kui aukohus leiab, et rikkumise raskus õigustab ametist tagandamist, teeb ta vastava ettepaneku ministrile koos menetluses kogutud materjalidega. Aukohtu eripäraks on kutsealase kompetentsi kaasamine: kohtutäituri asja arutamisel peab osalema vähemalt kaks kohtutäiturit.

Kohus kontrollib peamiselt konkreetse täitemenetluse raames kohtutäituri toimingute ja otsuste sisulist õiguspärasust. Seega ei tee kohus kohtutäituri üle otseselt ametialast järelevalvet, vaid tema roll on eelkõige menetlusosaliste õiguste kaitse ning täitemenetluse seaduslikkuse tagamine üksikjuhtumis.

Järgnevas tabelis on esitatud nelja põhilise järelevalveorgani pädevuste võrdlus, võttes arvesse ka kavandatavaid KTS-i muudatusi.

Tabel 1. Eri organite pädevuse jaotus kohtutäiturite üle järelevalve tegemisel **(võttes arvesse KTSi plaanitavaid muudatusi)*

Pädevus / tunnus	Ministeerium	Koja ametikogu juhatus	Koja aukohus	Kohus
Järelevalve liik	Haldusjärelevalve ja distsiplinaarmenetlus	Haldusjärelevalve	Aukohtumenetlus (distsiplinaar-menetlus)	Ainult üksikjuhtumi põhine: konkreetse täitetoimingu või otsuse õiguspärasu se kontroll
Järelevalve käivitumine	Korraline kontroll, erakorraline kontroll, järelkontroll; kontroll menetlusosalise kaebuse alusel	Planeeritud temaatiline järelevalve haldusjärelevalveplaani alusel või erakorraline üksikküsimustes	Huvitatud isiku, ministeeriumi või Koja muu organi (sh ametikogu juhatuse) taotlusel	
Kontrollitavad valdkonnad	Arvelduskonto käive (ainupädevus), tasu seaduslikkus, ametitoimingute registreerimine, IT-töö korraldus, õigusaktide ja hea ametitava järgimine	Tasu seaduslikkus, ametitoimingute registreerimine, IT-töö korraldus, õigusaktide ja hea ametitava järgimine; liikmemaks, ametikindlustus; Koja põhikiri, organite otsused ja hea ametitava täitmine	Koja otsuste ja hea ametitava järgimine, vääritu käitumine	
Arvelduskonto käibe kontroll	Ainupädevus	Ei	Ei	
Ettekirjutuse tegemise õigus	Jah (KTM § 69)	Jah (KTS § 55 lg 4[1] ja KTM § 69)	Ei	
Distsiplinaarka ristuse määramise õigus	Jah	Ei	Jah	
Noomitus	Jah	Ei	Jah	

Rahatrahv	64–16 000 eurot, laekub riigituludesse	Ei	64–16 000 eurot, laekub Koja ametikogu või kutsekogu eelarveosasse	
Ametist tagandamine	Jah	Ei	Ei – üksnes ettepanek ministrile	
Ametivolituste peatamine	Jah (distsiplinaarmenetluse ja kriminaalsüüdistuse korral)	Jah (mitmetel alustel, sh ametikindlustuse puudumine, distsiplinaarmenetlus, kriminaalsüüdistus)	Ei	
Distsiplinaarmenetluse algatamise õigus	Jah	Ei – ametikogu juhatus edastab vajaduse korral juhtumi aukohtule koos taotlusega algatada aukohtumenetlus	Jah	
Distsiplinaarsüüteod, mida saab menetleda	Kõik KTS § 56 alused: (1) ametikohustuse süüline täitmata jätmine või mittenõuetekohane täitmine; (2) vääritu teo toimepanemine; (3) kohtulahendist tuleneva kohtu korralduse või menetlusliku juhise süüline täitmata jätmine või mittenõuetekohane täitmine	Ei (distsiplinaarmenetlust ei algata)	Kõik KTS § 56 alused: (1) ametikohustuse süüline täitmata jätmine või mittenõuetekohane täitmine; (2) vääritu teo toimepanemine; (3) kohtulahendist tuleneva kohtu korralduse või menetlusliku juhise süüline täitmata jätmine või mittenõuetekohane täitmine	

Järelevalve sarnasused ja erinevused

Nelja põhilise järelevalveorgani pädevuste võrdlusest nähtub, et kehtiv mudel ühendab kahte erinevat kontrolliloogikat. Ühelt poolt teostavad ministeerium ja ametikogu juhatus haldusjärelevalvet, mille eesmärk on kontrollida kohtutäituri ametitegevuse nõuetekohasust, töökorraldust ja õigusaktidest tulenevate kohustuste täitmist. Teiselt poolt teostavad ministeerium ja aukohus distsiplinaarvastutuse kohaldamisega seotud pädevusi, mille eesmärk on reageerida süülistele rikkumistele karistusliku meetmega. Seega ei kulge jaotus üksnes organite kaupa, vaid ka menetluse eesmärgi järgi: haldusjärelevalve on eeskätt korrigeeriv ja ennetav, distsiplinaarmenetlus aga tagantjärele vastutust kohaldav.

Ühisjoontest on olulisem see, et ministeerium ja aukohus kontrollivad mõlemad kohtutäituri ametitegevuse nõuetekohasust ning nende haldusjärelevalvele kehtib sama sisuline piirang: üldjuhul ei hinnata kohtutäituri valitud õigusliku lahenduse otstarbekust, vaid sekkuda saab siis, kui kohtutäitur on eksinud selgelt sätestatud ja üheselt mõistetava õigusnormi või väljakujunenud kohtupraktika vastu. Ühisosa seisneb ka pädevuses ja protseduuris: mõlemal on õigus määrata noomitus ja rahatrahv ning mõlemad saavad distsiplinaarmenetluse algatamisel tugineda haldusjärelevalve tulemustele, isiku kaebusele või muule teabele, mis viitab võimalikule distsiplinaarsüüteole.

Erinevused puudutavad eelkõige kontrolliobjekti, sanktsioonipädevust ja menetluse käivitumist. Ministeeriumi pädevus on kõige laiem, hõlmates nii haldusjärelevalvet, ametialase arvelduskonto käibe kontrolli kui ka raskeima karistusena ametist tagandamist. Ametikogu juhatuse roll on haldusjärelevalveline: tema ülesanne on kontrollida ametitegevuse nõuetekohasust ning KTSi kavandatavate muudatustega lisatakse ka vajaduse korral ettekirjutuse tegemise ning Koja põhikirja, organite otsuste ja hea ametitava täitmise hindamise õigus. Aukohus ei tee üldist ametitegevuse kontrolli, vaid lahendab distsiplinaarasju ja hindab kutse-eetilisi rikkumisi. Samuti erineb organite käivitumisloogika: ministeerium ja ametikogu juhatus võivad tegutseda ka planeeritud või omaalgatusliku kontrolli korras, samas kui aukohtumenetlus käivitub üldjuhul huvitatud isiku, ministeeriumi või Koja organi taotlusel.

Oluline on eristada ka distsiplinaarvastutust teistest vastutuse liikidest. KTS § 63 kohaselt ei takista kohtutäiturile distsiplinaarkaristuse määramine tema võtmist haldus-, kriminaal- või materiaalsele vastutusele, ja vastupidi. Seega võib sama faktiline tegu anda aluse mitmele erinevale vastutusvormile, kui selleks on täidetud vastava vastutuse eeldused. Näiteks võib kohtutäituri tegevus lisaks distsiplinaarsüüteole kujutada endast ka kahju tekitamist või vastata karistusseadustikus sätestatud kuriteokoosseisule. Kriminaalvastutus tuleb kõne alla üksnes juhul, kui rikkumine ületab distsiplinaarse või ametialase eksimuse piiri ning vastab mõnele kuriteokoosseisule, näiteks võimuliialdusele (KarS § 291), omastamisele (KarS § 201) või dokumendivõltsimisele (KarS § 344 jj).

Kriminaalmenetluse võimalikkus kajastub ka kohtutäituri ametivolituste peatamise regulatsioonis. KTS § 22 lg 1 ja lg 1¹ näevad ette, et kriminaalkorras süüdistuse esitamise korral võib kohtutäituri ametivolitused peatada. See ei tähenda süü tuvastamist, kuid annab järelevalvesüsteemile ajutise kaitsemeetme olukorras, kus kohtutäituri ametitegevuse jätkumine võiks kahjustada menetlusosaliste õigusi või avalikku usaldust täitesüsteemi vastu.

Kui järelevalve käigus ilmnevad asjaolud, mis viitavad võimaliku kuriteo tunnustele, ei saa järelevalveorgan piirduda üksnes haldus- või distsiplinaarjärelevalvelise reaktsiooniga. Kuigi KTS ei sätesta järelevalveorganile eraldi sõnaselget kohustust esitada kuriteoteadet, tuleneb sellise teabe edastamise vajadus kriminaalmenetluse seadustiku üldisest raamistikust. KrMS § 194 kohaselt on kriminaalmenetluse ajendiks muu hulgas kuriteoteade ning KrMS § 195 lg 1 järgi on kuriteoteade uurimisasutusele või prokuratuurile esitatud teade kuriteo tunnustega teo kohta. Seetõttu peab järelevalveorgan kuriteo tunnustele viitava teabe edastama pädevale uurimisasutusele või prokuratuurile.

1.6. Senise järelevalvemudeli tugevused ja nõrkused

Tugevused

Kehtiva kohtutäiturite järelevalvemudeli peamine tugevus seisneb mitmetasandilises kontrollis, mis ühendab riikliku haldusjärelevalve, kutsealase eneseregulatsiooni, distsiplinaarvastutuse ja kohtuliku kontrolli. Ministeerium teostab haldusjärelevalvet ja omab kõige ulatuslikumaid kontrolli- ning sanktsioonipädevusi, samas kui Koja ametikogu juhatus ja aukohus võimaldavad kaasata kutseala praktilist ekspertiisi ning hinnata tegevust ka hea ametitava ja kutse-eetika vaates. Kohtulik kontroll TMS §-de 217 ja 218 alusel tagab täitemenetluse konkreetsete toimingute ja otsuste sisulise õiguspärasuse hindamise. Selline ülesehitus võimaldab põhimõtteliselt katta kohtutäituri tegevuse erinevaid mõõtmeid: ametitegevuse korralduslikku nõuetekohasust, kutse-eetikat, distsiplinaarvastutust ning menetlusosaliste õiguste kaitset üksikmenetluses. Seda toetab ka kohtutäiturite tagasiside, mille kohaselt peetakse sõltumatu järelevalve olemasolu vajalikuks ning eesmärgina nähakse mitte järelevalve vähendamist, vaid selle selgemat piiritlemist, paremat koordineeritust ja suuremat etteaimatavust.

Esiteks võimaldab mudel tasakaalustada kohtutäituri sõltumatust ja avalikku vastutust. Kohtutäitur tegutseb vaba õiguselukutse esindajana enda nimel ja vastutusel, kuid samal ajal täidab ta avaliku võimu ülesandeid. Seetõttu on põhjendatud, et täitemenetluse sisuliste küsimuste lõplik kontroll kuulub kohtule, mida haldusjärelevalve üldjuhul asendada ei tohi. Kutseomavalitsusliku elemendi kaasamine aitab säilitada kohtutäituri ametialast autonoomiat ja vähendada otsese täitevvõimu sekkumise riski, ent ministeeriumi haldusjärelevalve tagab avaliku huvi kaitse nendes küsimustes, kus sõltumatu riiklik kontroll on vältimatu.

Teiseks on mudeli tugevuseks riikliku kontrolli ja kutsealase ekspertiisi kombinatsioon. Ministeeriumile on jäetud tundlikumad pädevused, sealhulgas kohtutäituri ametialase arvelduskonto käibe kontroll, ametisse nimetamine, ametist vabastamine ja kõige raskema sanktsioonina ametist tagandamine. Kohtutäiturite tagasisides hinnati positiivselt ka Justiits- ja Digiministeeriumi senist tegevust: ministeeriumi järelevalvet kirjeldati üldjuhul konstruktiivsena, kaebuste menetlemisel mõistlikke tähtaegu ja sisulist tagasisidet võimaldavana ning praktika muutmise vajadusele tähelepanu juhtivana. Samuti peeti ministeeriumi ametnikke pädevateks ja valdkonna sisuliste küsimustega kursis olevateks. Samal ajal võimaldavad ametikogu juhatus ja aukohus hinnata kohtutäituri tegevust kutseala sisulist eripära tundvate isikute vaatenurgast. Eriti oluline on aukohtu koosseisu nõue, mille kohaselt peab kohtutäituri asja arutamisel osalema vähemalt kaks kohtutäiturit. See aitab tagada, et

distsiplinaarotsused ei põhine üksnes formaalsel õiguslikul hinnangul, vaid ka täituritöö praktilisel ja kutsealasel mõistmisel. Kohtutäiturite tagasiside viitab ka sellele, et erinevatel järelevalveorganitel on praktikas kujunenud mõnevõrra erinevad rollid: ministeeriumi menetlustesse jõuavad sagedamini menetlusosaliste kaebused, samas kui Koja menetlused puudutavad rohkem kutsealaseid ja kolleegidevahelisi küsimusi.

Kolmandaks annab kehtiv ja kavandatav regulatsioon võimaluse kasutada astmelisi ja proportsionaalseid sekkumisvahendeid. Kehtivas süsteemis saab haldusjärelevalve käigus teha ettekirjutusi puuduste kõrvaldamiseks ning raskemate rikkumiste korral algatada distsiplinaarmenetluse. Distsiplinaarkaristuste skaala – noomitus, rahatrahv ja ministeeriumi puhul ametist tagandamine – võimaldab valida rikkumise raskusele vastava mõjutusvahendi. Kohtutäiturite tagasisides toodi seda samuti esile: noomituse, rahatrahvi ja ametist tagandamise kombinatsiooni peeti üldjoontes toimivaks, kuna see võimaldab reageerida erineva raskusastmega rikkumistele ning annab järelevalveorganitele vajalikud hoovad rikkumiste ennetamiseks ja sanktsioneerimiseks. Kuigi mitmed vastajad pidasid vajalikuks suuremat ühtsust sanktsioonide kohaldamisel, ei nähtud probleemi niivõrd sanktsioonide liigis kui nende rakendamise praktikas. Kavandatavate muudatustega tugevneb astmeline loogika veelgi, sest ametikogu juhatusele antakse seaduse tasandil ettekirjutuse tegemise õigus. Osa kohtutäitureid hindas seda positiivselt, leides, et ettekirjutus võimaldaks kujundada ühtsemat praktikat ning toimida ennetava ja korrigeeriva meetmena enne, kui probleemid kujunevad raskemateks rikkumisteks.

Neljandaks on kavandatavate muudatuste tugevuseks püüd selgemalt eristada haldusjärelevalvet ja distsiplinaarjärelevalvet. Kui Koja põhikirja, organite otsuste ja hea ametitava järgimise üle tehtav haldusjärelevalve liigub aukohtu pädevusest ametikogu juhatuse pädevusse, koondub aukohtu roll senisest selgemalt distsiplinaarvastutuse ja kutse-eetilise hindamise juurde. Selline lahendus võib luua loogilisema menetlusahela: ametikogu juhatus hindab esmalt rikkumise laadi ja olulisust haldusjärelevalve raames ning edastab juhtumi aukohtule üksnes juhul, kui võib olla põhjendatud distsiplinaarmenetluse algatamine. See aitab paremini eristada parandavat järelevalvet ja karistavat sekkumist. Kohtutäiturite tagasiside toetab sellist eristust: Koja menetlusi kirjeldati formaalsete ja suhteliselt ühtse praktikaga menetlustena ning aukohtu olemasolu peeti oluliseks institutsionaalseks tugevuseks just raskemate kutse-eetiliste küsimuste ning kohtutäiturite vaheliste või institutsionaalsete kutsealaste konfliktide lahendamisel.

Viiendaks tugevdab mudelit ametivolituste peatamise võimalus distsiplinaarmenetluse ja kriminaalmenetluse kestel. See on oluline ajutine kaitsemeede olukorras, kus kohtutäituri tegevus on tõsiselt kahtluse all ning tema ametitegevuse jätkumine võiks kahjustada menetlusosaliste õigusi või avalikku usaldust täitesüsteemi vastu. Peatamine ei tähenda lõplikku vastutust ega asenda süüküsimuse lahendamist, kuid võimaldab järelevalvesüsteemil reageerida olukordades, kus avaliku huvi kaitseks on vaja ajutiselt vältida edasiste riskide realiseerumist.

Kuuendaks on positiivne, et seadusandja on teadvustanud eneseregulatsiooniga kaasnevaid huvide konflikti riske ja püüdnud neid osaliselt maandada. Kõige tundlikum finantsjärelevalve osa ehk kohtutäituri ametialase arvelduskonto käibe kontroll on KTS § 55 lg 1¹ kohaselt jäetud üksnes ministeeriumi pädevusse. See vähendab riski, et sama kutseala esindajad kontrolliksid üksteise kõige tundlikumaid finantsandmeid ja ametisaladust olukorras, kus võivad esineda konkurentsisuhted või muud potentsiaalsed huvide konfliktid. Selle tugevuse rakendamist nõrgestab siiski Koja haldusjärelevalve korra § 9, mis näeb kaugjärelevalve käigus ette ametialase pangakonto kasutamise nõuetekohasuse ning laekumiste ja väljamaksete kontrolli. Seetõttu vajab sisekord kooskõlla viimist KTS § 55 lg-ga 1¹ või vähemalt selget täpsustust, et Koja kontroll ei hõlma arvelduskonto käibe sisulist kontrolli.

Seitsmendaks tugevdab mudelit kohtuliku kontrolli olemasolu nii täitemenetluse kui ka järelevalveotsuste tasandil. Täitemenetluse konkreetsete toimingute õiguspärasust kontrollib kohus TMS-is sätestatud kaebemenetluse kaudu. Lisaks on ministeeriumil õigus esitada aukohtu otsuse peale halduskohtule protest ning kohtutäituril on õigus vaidlustada talle määratud distsiplinaarkaristus. Seega ei jää ei kohtutäituri üksiktoimingud ega distsiplinaarvastutust puudutavad otsused väljapoole kohtulikku kontrolli. See on oluline õigusriiklik garantii nii menetlusosaliste kui ka kohtutäituri enda õiguste kaitseks.

Kaheksandaks on kavandatav distsiplinaarsüütegude täpsustamine kohtu korralduse või menetlusliku juhise täitmata jätmise osas sisuliselt põhjendatud. Täitemenetluse seaduslikkuse lõplik sisuline kontroll kuulub kohtule ning kohtu juhiste eiramine kahjustab otseselt nii menetlusosaliste õiguste kaitset kui ka

täitesüsteemi usaldusväärsust. Kui selline rikkumine sätestatakse eraldi distsiplinaarsüüteona, muutub kohtutäituri jaoks selgemaks, et kohtu antud menetluslikud juhised on siduvad ning nende süüline eiramine võib lisaks konkreetse täitetoimingu tühistamisele kaasa tuua ka kutsealase vastutuse.

Kokkuvõttes seisnevad kohtutäiturite järelevalvemudeli tugevused selles, et see ei toetu ühele kontrollimehhanismile, vaid ühendab mitu erinevat kontrollitasandit: haldusjärelevalve, kutsealase eneseregulatsiooni, kohtu kontrolli ja distsiplinaarvastutuse. Kavandatavad muudatused võivad tugevdada just neid mudeli osi, mis toetavad astmelist ja selgemat sekkumist: ametikogu juhatuse ettekirjutuse õigus, aukohtu rolli koondumine distsiplinaarvastutusele ning kohtu juhiste siduvuse rõhutamine. Nende muudatuste õnnestumise eelduseks on siiski, et tugevustega kaasnevad mehhanismid oleksid seotud selge menetlusloogika ja koordineerimiskorraga.

Nõrkused

Vaatamata ülalkirjeldatud eelistele on kehtiva kohtutäiturite järelevalvemudeli peamine nõrkus **pädevuste killustatus**. Järelevalves osalevad paralleelselt ministeerium, Koja ametikogu juhatus ja aukohus, kelle pädevused on osaliselt kattuvad nii haldusjärelevalve, distsiplinaarmenetluse algatamise kui ka hea ametitava järgimise kontrolli osas. Seetõttu ei ole alati selge, milline organ peaks konkreetsele rikkumisele esmajärjekorras reageerima, millise menetlusliigi kaudu seda tegema ning kuidas vältida sama juhtumi paralleelset või erinevat hindamist eri organites. Seda kinnitab ka küsitletud kohtutäiturite tagasiside: peamise probleemina nähakse järelevalvesüsteemi hajutatust ning seda, et praktikas ei ole alati arusaadav, millal peaks küsimust menetlema ministeerium, millal Koja ametikogu juhatus ja millal aukohus.

Esiteks tekitab probleeme **ministeeriumi ja aukohtu paralleelne distsiplinaarmenetluse algatamise pädevus**. Mõlemad organid võivad menetluse algatada samadel alustel, kui haldusjärelevalve tulemused, isiku kaebus või muu teave annab alust arvata, et kohtutäitur on toime pannud distsiplinaarsüüteo. Kuigi seadus sätestab, et ministeeriumi algatatud distsiplinaarmenetlus lõpetab samas asjas aukohtumenetluse, ei lahenda see täielikult menetluste praktilise koordineerimise probleemi. Kohtutäiturite tagasisides kirjeldati olukordi, kus sama asja menetlevad paralleelselt mitu organit, kes küsivad kohtutäiturilt sisuliselt samu selgitusi ja hindavad samu asjaolusid. Kui organid alustavad menetlust teineteisest sõltumatult või kui kaebus liigub mitme organi vahel ilma selge menetlusliku kvalifitseerimiseta, tekib dubleerimise, kohtutäituri topeltkoormamise ja vastuoluliste hinnangute risk.

Teiseks **kattuvad suures osas ministeeriumi ja ametikogu juhatuse haldusjärelevalve ülesanded**. Mõlemad organid kontrollivad kohtutäituri ametitegevuse nõuetekohasust, sealhulgas tasu ja täitekulude seaduslikkust, ametitoimingute registreerimist, töökorraldust ning õigusaktidest ja heast ametitavast tulenevate nõuete täitmist. Kuigi ministeeriumile on jäetud teatud ainupädevused, eelkõige ametialase arvelduskonto käibe kontroll, ei ole praktikas piisavalt selge, millal peaks kontrolli tegema ministeerium, millal ametikogu juhatus ning millisel juhul peaks üks organ piirduma teise organi tegevuse toetamise või tulemuste kasutamisega. Täiturite tagasisides märgiti, et ebaselgus põhjustab olukordi, kus sama sisuga pöördumised saadetakse korraga mitmele järelevalveorganile ning kohtutäitur peab koostama korduvalt sisuliselt samu selgitusi ja vastuseid. Selline ebaselgus võib viia samade asjaolude paralleelse kontrollimiseni, suurendab halduskoormust ning tekitab ohu, et samale olukorrale antakse eri organites erinev hinnang.

Eraldi tuleb esile tuua vastuolu KTS § 55 lg 1^1 ja Koja haldusjärelevalve korra § 9 vahel. Kui seadus sätestab, et kohtutäituri ametialase arvelduskonto käivet kontrollib üksnes ministeerium, siis Koja kord näeb kaugjärelevalve raames ette kohtutäituri ametialase pangakonto kasutamise nõuetekohasuse kontrolli, sealhulgas laekumiste ja väljamaksete kontrollimise. Tegemist ei ole pelgalt normitehnilise ebatäpsusega, sest arvelduskonto käibe kontrolli ministeeriumi ainupädevusse jätmise eesmärk on vältida huvide konflikti ja kaitsta kõige tundlikumat finantsinfot. Kui Koja sisekord võimaldab sisuliselt sama kontrolli teistsuguse nimetuse all, nõrgestab see seaduses sätestatud pädevuspiiri ning võib tekitada praktikas vaidlusi selle üle, millises ulatuses võib ametikogu juhatus finantsandmeid kontrollida. Koja esindaja kinnitas suulises vestluses, et ametialase arvelduskonto käivet Koda ei kontrolli, ent vastuolu vajaks kõrvaldamist ka Koja haldusjärelevalve korras.

Kolmandaks on kõige teravam kattuvus seotud **hea ametitava järgimise üle järelevalve teostamisega**. Kuigi olemuselt on tegemist siiski kutse-eetilise küsimusega, mis peaks kuuluma

aukohtu pädevusse, võib kehtivas süsteemis hea ametitava rikkumisi käsitleda nii haldusjärelevalve objektina kui ka distsiplinaarsüüteona. Seetõttu võib sama käitumine olla samaaegselt ministeeriumi või ametikogu juhatuse haldusjärelevalve küsimus ning aukohtu distsiplinaarmenetluse ese. Seadus ei sätesta piisavalt selgelt, millal tuleks piirduda ettekirjutuse või puuduste kõrvaldamise nõudega ning millal on põhjendatud distsiplinaarmenetluse algatamine. Kohtutäiturite tagasisides viidati samale probleemile läbipaistvuse ja etteaimatavuse vaates: alati ei ole selge, millistel alustel distsiplinaarmenetlusi algatatakse, millised asjaolud peavad olema täidetud menetluse alustamiseks ning milliste põhimõtete järgi sanktsioone määratakse. Probleemi süvendab asjaolu, et aukohtumenetluses peab kohtutäituri tegevuse hindamisel osalema vähemalt kaks kohtutäiturit, mis tagab kutseala spetsiifikat tundvate isikute vahetu osalemise otsustamisel; ministeeriumi menetluses samaväärset nõuet ei ole. Seetõttu võib sarnaste rikkumiste sisuline hindamine ja sanktsioonipraktika sõltuda sellest, milline organ asja menetleb. Samuti märgiti, et alati ei ole selge, kas konkreetne vaidlus peaks kuuluma TMS §-des 217 ja 218 sätestatud kaebemenetlusse, haldusjärelevalvesse või aukohtumenetlusse, eriti juhul, kui sama täitetoimingu õiguspärasust hinnatakse paralleelselt kohtus ja järelevalvemenetluses.

Neljandaks **puudub** süsteemis piisavalt selge **kaebuste esmane eelfilter.** Täiturite tagasisides kirjeldati, et järelevalveorganitele esitatakse lisaks põhjendatud kaebustele ka pöördumisi, mille tegelik eesmärk võib olla õigusliku konsultatsiooni saamine, täitemenetluse mõjutamine või kohtutäiturile täiendava surve avaldamine. Eriti problemaatiliseks peeti olukorda, kus sama sisuga pöördumised saadetakse korraga mitmele järelevalveorganile. Lisaks märgiti, et tehisintellekti laialdasem kasutamine on suurendanud mahukate ja sageli sisuliselt põhjendamata kaebuste hulka, mille kontrollimine nõuab kohtutäiturilt märkimisväärset aja- ja ressursikulu. Kui sellised pöördumised suunatakse ilma sisulise kvalifitseerimiseta täiemahulisse järelevalve- või distsiplinaarmenetlusse, koormab see kohtutäiturit ebaproportsionaalselt ning hajutab järelevalveorganite ressursse juhtumitelt, kus esineb tegelik avalik huvi või tõsine rikkumise kahtlus. Samale probleemile on pööranud tähelepanu ministeeriumi esindajad. Seetõttu peaks süsteem selgemalt eristama selgitustaotlust, TMS-i alusel lahendatavat täitemenetluslikku kaebust, haldusjärelevalve küsimust ja võimalikku distsiplinaarsüütegu.

Viiendaks **ei toeta kehtiv mudel piisavalt ühetaolise ja avalikult arusaadava praktika kujunemist.** Distsiplinaarkaristuste määramise pädevus on jagatud ministeeriumi ja aukohtu vahel ning mõlemad võivad määrata noomituse ja rahatrahvi. Seadus ei sisalda piisavalt detailseid kriteeriume, mille alusel võrrelda rikkumise raskust, süü vormi, tagajärgi, rikkumise kestust, varasemat käitumist, koostööd menetluses või rikkumise kõrvaldamist. Kohtutäiturite tagasisides peeti puudulikuks seda, et menetluse algatamise kriteeriumid, sanktsioonide määramise põhimõtted ja varasem praktika ei ole piisavalt ühtselt ega avalikult lahti mõtestatud. Kui anonüümitud praktikat ja karistuse määramise juhiseid ei avaldata süstemaatiliselt, on kohtutäituril keeruline ette näha, milline tagajärg sarnasele rikkumisele võib järgneda. See vähendab süsteemi etteaimatavust ning võib süvendada tunnet, et sarnaseid juhtumeid hinnatakse eri organites erinevalt.

Kuuendaks tuleb kutseorganite puhul arvestada väikese liikmeskonnaga kaasnevat **huvide konflikti ja näilise erapoolikuse riski**. Ametikogu juhatus ja aukohus koosnevad osaliselt praktiseerivatest kohtutäituritest, kes võivad olla omavahel kutsealases või majanduslikus konkurentsis. Tagasisides juhiti tähelepanu, et kuna ametikogu juhatus koosneb praktiseerivatest kohtutäituritest, võivad järelevalvemenetlusi mõjutada konkurentsisuhted, varasemad erimeelsused või isiklikud konfliktid. Mõne vastaja hinnangul võib tekkida kahtlus, et järelevalvemenetlusi kasutatakse kolleegidevaheliste vastuolude lahendamiseks või konkurentsieelise saavutamiseks, samuti väljendati muret, et järelevalve käigus saadud teavet võidakse kasutada viisil, mis kahjustab usaldust süsteemi sõltumatuse vastu. Seda kahtlust süvendab asjaolu, et osa aukohtumenetlusi[16] on algatatud mitte Koja organi, vaid üksiktäituri kaebuse alusel. Isegi kui tegelikku erapoolikust ei esine, kahjustab sellise kahtluse võimalus süsteemi usaldusväärsust. Seetõttu vajab mudel selgemaid taandamisreegleid, menetluse algataja ja otsustaja funktsioonide lahutamist ning vajaduse korral sõltumatute välisliikmete või ekspertide kaasamise võimalust.

Seitsmendaks on **järelevalvemenetluste koostoime kohtu- ja kriminaalmenetlusega ebapiisavalt reguleeritud**. Sama juhtumi puhul võib paralleelselt olla pooleli kohtumenetlus, haldusjärelevalve, aukohtumenetlus või kriminaalmenetlus, kuid seadus ei sätesta piisavalt selgelt, kuidas peaksid ministeerium, ametikogu juhatus või aukohus selliste menetlustega arvestama. Täiturite tagasisides

[16] Analüüsi käigus on tuvastatud, et 2022–2026. a täiturite suhtes läbiviidud aukohtumenetlustes on 8 menetlust 23-st algatatud üksiktäituri poolt esitatud kaebuse või teabe põhjal.

osutati samuti, et menetluste eesmärgid ja piirid ei ole alati eristatavad ning sama täitetoimingu õiguspärasust võidakse hinnata paralleelselt kohtus ja järelevalvemenetluses. Probleem ei seisne selles, et eri vastutuse vormid peaksid üksteist välistama, vaid selles, et nende omavaheline järjekord, teabevahetus ja mõju teineteise tulemustele ei ole selge. Kui näiteks kohtus on pooleli sama täitetoimingu õiguspärasuse vaidlus, võib järelevalveorgani enneaegne sisuline hinnang tekitada vastuolulisi lahendeid või mõjutada menetlusosaliste ootusi.

Ka ametivolituste peatamise pädevuse jaotus vajab selgemat koordineerimist. Distsiplinaarmenetluse algatamise või kriminaalkorras süüdistuse esitamise korral võivad ametivolituste peatamise küsimuses rolli omada nii ametikogu juhatus kui ka minister, kuid seadus ei sätesta piisavalt selgelt prioriteetsust ega menetluslikku kooskõlastamist. Praktikas võib seetõttu jääda ebaselgeks, kes peab peatamise vajalikkust hindama, millisel hetkel otsus tehakse ning kuidas vältida erinevate organite vastukäivaid seisukohti.

Kaheksandaks tuleb nõrkusena esile tuua, et ühes ja **samas asutuses (ministeeriumis) paiknevad nii kohtutäiturite tegevust reguleeriva õiguspoliitika kujundamine kui ka kohtutäiturite ametitegevuse haldusjärelevalve**. Praegu täidavad mõlemat funktsiooni justiitshalduspoliitika osakonna vabakutsete talituse ametnikud. Selline institutsionaalne ülesehitus tähendab, et ministeeriumil on paralleelne roll kujundada käimasolevate järelevalvemenetlustega samaaegselt ka kohtutäituri töö aluseks olevat õigusloomet. Kuigi see ei ole kehtiva õigusega vastuolus ning võib praktikas anda õiguspoliitika kujundamisele järelevalvepraktikast tulenevat väärtuslikku sisendit, tekitab see samas riski, et järelevalve sõltumatus, või vähemalt mulje selle sõltumatusest, väheneb.

Kui sama struktuuriüksus osaleb ühelt poolt kohtutäiturite tegevust reguleeriva õigusloome kujundamises ning teiselt poolt teostab kohtutäiturite ametitegevuse üle järelevalvet, võib tekkida olukord, kus järelevalve käigus tuleb põhimõtteliselt hinnata ka ministeeriumi enda senise õigusloome kvaliteeti. See võib muuta keerulisemaks järelduste tegemise olukorras, kus tuvastatud probleem ei tulene mitte kohtutäituri tegevusest, vaid regulatsiooni ebaselgusest või puudulikkusest. Sellisel juhul võib tekkida kalduvus käsitada probleemi pigem normi rakendamise kui normi enda kvaliteedi küsimusena. Samuti võib see vähendada valmisolekut tunnistada, et järelevalve käigus ilmnenud puuduse kõrvaldamine eeldab muudatusi ministeeriumi enda kujundatud õigusraamistikus.

Lisaks võib funktsioonide koondumine suurendada riski, et konkreetse järelevalveasja hindamist mõjutavad ministeeriumi laiemad õiguspoliitilised eesmärgid või kujunenud arusaamad sellest, milline kohtutäiturite tegevuspraktika peaks ideaalis olema. Sellisel juhul võib hägustuda piir kehtiva õiguse järgimise kontrollimise ning soovitava tulevase praktika kujundamise vahel. Järelevalve ülesanne peaks seevastu olema eelkõige hinnata konkreetse kohtutäituri tegevuse õiguspärasust kehtiva õiguse alusel, sõltumata sellest, milliseid regulatiivseid muudatusi ministeerium samal ajal kavandab või millist praktikat õiguspoliitiliselt eelistab.

Käesoleva analüüsi koostajad ei väida, et sellised probleemid ministeeriumi tasandil ka tegelikult esinevad, vaid juhivad tähelepanu sellele, et selline ülesehitus võib menetlusalustes isikutes ja teistes välistes osapooltes tekitada küsimusi järelevalve piisava sõltumatuse ja erapooletuse kohta. Seega ei seisne risk üksnes võimalikus tegelikus huvide konfliktis, vaid pelgalt sellise mulje tekkimises, mis võib vähendada usaldust järelevalvemenetluse objektiivsuse vastu. Vastavat riski võib maandada MJT-le kohtutäiturite haldusjärelevalve pädevuse andmine (vt alapeatükk 6.2), kuivõrd see eraldaks järelevalvefunktsiooni õiguspoliitika kujundamise funktsioonist institutsionaalselt selgemalt.

Kokkuvõttes tulenevad kohtutäiturite järelevalvemudeli nõrkused eelkõige sellest, et mitmetasandiline kontroll ei ole piisavalt seotud ühtse menetlusloogika ja koordineerimismehhanismiga. Mudeli eesmärk – ühendada riiklik kontroll, kutsealane eneseregulatsioon ja distsiplinaarvastutus – on iseenesest põhjendatud, kuid kohtutäiturite tagasiside põhjal väljenduvad peamised probleemid pädevuste kattuvuses, menetluste dubleerimises, ebapiisavas sõltumatuses ja läbipaistvuses ning põhjendamatult suureks kujunenud halduskoormuses. Praktikas vajab süsteem selgemaid pädevuspiire, kaebuste eelkvalifitseerimist, teabevahetuse reegleid, ühtseid karistuse määramise kriteeriume ning huvide konflikti maandavaid menetlusgarantiisid. Ilma nende täpsustusteta jääb alles risk, et süsteem on kohtutäituri, kaebaja ja järelevalveorgani jaoks samaaegselt keeruline, koormav ega ole piisavalt objektiivne ja etteaimatav.

2. Pankrotihaldurite järelevalve kehtiv korraldus

Pankrotihaldur (ka **haldur**) on maksejõuetusmenetluses keskset rolli täitev sõltumatu kutsetegevuse kandja, kelle ülesanne on tagada pankrotimenetluse seaduslik, kiire ja majanduslikult otstarbekas läbiviimine. Pankrotiseaduse (**PankrS**) § 54 kohaselt hõlmab pankrotihalduri kutsetegevus pankrotimenetluste läbiviimist, tegutsemist juriidilise isiku sundlõpetamisel likvideerijana, saneerimisnõustajana ning muude seadusest tulenevate ülesannete täitmist. Haldur teeb pankrotivaraga seotud tehinguid ja muid toiminguid ning osaleb oma ülesannetest tulenevalt võlgniku asemel pankrotivaraga seotud kohtuvaidlustes.

Pankrotihalduri tegevus on olemuslikult seotud avaliku huviga, kuna haldur peab tasakaalustama võlausaldajate, võlgniku ja menetluse kui terviku huve. Pankrotiseaduse § 55 lg 1 kohaselt peab haldur kaitsma kõigi võlausaldajate ning võlgniku õigusi ja huve ning tagama seadusliku, kiire ja majanduslikult otstarbeka pankrotimenetluse. Seejuures peab haldur tegutsema korralikule ja ausale haldurile omase hoolsusega ning täitma oma kohustusi isiklikult. Tulenevalt pankrotihalduri ulatuslikest volitustest ja mõjust pankrotimenetluse osaliste õigustele, seab seadus haldurile kõrgendatud usaldusväärsuse, sõltumatuse ja professionaalsuse nõuded. PankrS § 56 kohaselt peab halduril olema kohtu ja võlausaldajate usaldus ning ta peab olema sõltumatu nii võlgnikust kui ka võlausaldajatest. Lisaks tuleb halduri nimetamisel arvestada tema kogemusi, erialaseid teadmisi ja konkreetse juhtumi eripära.

Pankrotihalduri tegevusega kaasneb ka ulatuslik vastutus. Haldur vastutab süüliselt tekitatud kahju eest võlgniku, võlausaldajate ja teiste menetlusosaliste ees ning peab kutsetegevuses tekitatud võimaliku kahju hüvitamise tagamiseks omama kutsekindlustust. Halduri tegevuse peale võivad võlausaldaja ja võlgnik kaevata pankrotitoimkonnale, võlausaldajate üldkoosolekule, kohtule või Kojale (PankrS § 67). Seega allub haldur mitmetasandilisele järelevalvesüsteemile, milles osalevad **kohus**, **maksejõuetuse teenistus, pankrotitoimkond** ning **Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koda**. Sealjuures Kojas teostavad eri liiki järelevalvet Koja **kutsekogu juhatus** ja **Koja aukohus**. Kutsekogu juhatus tegeleb pankrotihalduri kutsetegevuse seaduslikkuse ja nõuetekohasuse kontrolliga, aukohus aga distsiplinaarasjade lahendamise ja distsiplinaarkaristuste määramisega.

2.1. Kohtu pädevus pankrotihaldurite üle järelevalve tegemisel

Pankrotimenetluses on kohtul keskne roll pankrotimenetluse seaduslikkuse, tõhususe ja eesmärgipärase läbiviimise tagamisel. Kohus teostab järelevalvet pankrotimenetluse seaduslikkuse üle ja täidab muid seadusest tulenevaid ülesandeid (PankrS § 69 ja § 84). Erinevalt mitmest teisest kutsetegevuse järelevalve mudelist ei piirdu kohtu roll pankrotimenetluses üksnes vaidluste lahendamisega, vaid kohus teostab ka vahetut ja pidevat järelevalvet pankrotihalduri enda tegevuse üle. Selline lahendus tuleneb pankrotihalduri olulisest positsioonist pankrotimenetluses: haldur kaitseb kõigi võlausaldajate, samuti võlgniku õigusi ja huve ning tagab seadusliku, kiire ja majanduslikult otstarbeka pankrotimenetluse (PankrS § 55 lg 1). Haldur teeb pankrotivaraga seonduvaid tehinguid ja muid toiminguid ning osaleb oma ülesannetest tulenevalt võlgniku asemel kohtus pankrotivaraga seotud vaidlustes (PankrS § 54^1 lg 1), mis tähendab, et haldur mõjutab otseselt nii võlausaldajate kui ka võlgniku õigusi. Kohtu järelevalve olemus on pankrotimenetluses pidev ja menetlusega vahetult seotud – kohus kontrollib halduri tegevust kogu menetluse vältel, alustades halduri nimetamisest ja kinnitamisest kuni pankrotimenetluse lõpetamiseni, olles seega iseloomult erinev haldusjärelevalveorganite kontrollist.

Järelevalve ulatus

Kohtu järelevalve eripära seisneb selles, et tegemist ei ole klassikalise haldusjärelevalvega, vaid menetlusliku kontrolliga, mis on lahutamatult seotud pankrotimenetluse juhtimisega. Kohus ei kontrolli haldurit üksnes välise järelevalve organina, vaid menetlust juhtiva institutsioonina, kelle ülesanne on tagada pankrotimenetluse eesmärkide saavutamine. Seda kinnitab ka PankrS süsteemne ülesehitus, milles kohtu pädevus, halduri tegevus ning menetlusosaliste õiguste kaitse on omavahel tihedalt seotud. Pankrotimenetluse ülesehitust arvestades võib kohtu järelevalvet pidada eelkõige menetluslikuks kontrollimehhanismiks, mille eesmärk on tagada konkreetse pankrotimenetluse õiguspärane ja tõhus läbiviimine. Võrreldes haldusjärelevalvega on kohtu kontroll vahetum, juhtumipõhisem ja otseselt seotud konkreetse menetluse käiguga, mis annab kohtule olulise mõju pankrotimenetluse praktilise toimimise üle.

Samas ei ole kohtu järelevalve absoluutne. PankrS näeb paralleelselt ette ka haldusjärelevalve maksejõuetuse teenistuse ning Koja kutsekogu juhatuse poolt (PankrS § 70 lg 1), samuti pankrotitoimkonna kontrollifunktsiooni halduri tegevuse üle (PankrS § 73). Haldusjärelevalve teostamisel ilmnenud halduri kohustuste rikkumisest teatavad maksejõuetuse teenistus ja Koja kutsekogu juhatus kohtule ning pankrotitoimkonnale (PankrS § 70 lg 4). Sellest tulenevalt moodustab kohtu järelevalve ainult ühe osa mitmetasandilisest kontrollisüsteemist, kuid praktikas on kohtul menetlust juhtiva organina keskne roll pankrotihalduri tegevuse seaduslikkuse ja nõuetekohasuse tagamisel.

Lisaks kohtu omal algatusel tehtavatele järelevalvetoimingutele on kohtul oluline roll ka kaebemenetluste lahendamisel. Halduri tegevuse peale võivad võlausaldaja ja võlgnik kaevata pankrotitoimkonnale, võlausaldajate üldkoosolekule, kohtule või Kojale (PankrS § 67). Kohus on seega üks mitmest võimalikust kaebuse adressaadist, kuid ainsana neist on kohtul pädevus rakendada halduri suhtes vahetult siduvaid sanktsioone – trahvi või vabastamist. Kaebuse esitamiseks õigustatud isikute ring tagab, et halduri tegevuse üle on võimalik järelevalvet teostada ka siis, kui üks organ ei ole mingil põhjusel reageerinud.

Järelevalvetoimingud

Kohus teostab järelevalvet pankrotihalduri tegevuse üle ning võib haldurilt igal ajal nõuda teavet pankrotimenetluse käigu ja halduri tegevuse kohta; kohus võib tutvuda halduri toimikuga ning saada väljavõtteid halduri avatud võlgnikupõhise maksekonto kohta ja võlgniku arvelduskonto selle perioodi kohta, millal halduril oli võlgniku arvelduskonto kasutamise õigus (PankrS § 69 lg 1). Seega on kohtule antud ulatuslikud volitused, mis võimaldavad hinnata nii menetluse seaduslikkust kui ka halduri tegevuse sisulist nõuetekohasust. Kohtu õigus nõuda teavet igal ajal on oluline erisus haldusjärelevalveorganite suhtes – kohus ei pea ootama teabe teatavakssaamist, vaid võib algatada kontrolli omal algatusel menetluse mis tahes etapis. Pangakonto väljavõtete saamise õigus on eriti oluline finantsilise korrektsuse tagamiseks, kuna pankrotihaldur haldab menetluse käigus sageli suuri rahasummasid. Riigikohus on rõhutanud pankrotihalduri keskset rolli menetluse seaduslikkuse ja tõhusa läbiviimise tagamisel ning toonitanud kohtu järelevalve tähtsust halduri tegevuse üle, selgitades, et järelevalve teostamisel on kohtul õigus valida sobivad meetmed ning määrata nende ulatus ja intensiivsus vastavalt konkreetse menetluse asjaoludele.[17]

Kohtu järelevalve algab juba halduri kinnitamise etapist. Pankrotimäärusega nimetatud halduri kinnitamise otsustab võlausaldajate esimene üldkoosolek (PankrS § 61 lg 1). Kui pankrotimäärusega nimetatud haldurit ei kinnitata, valivad võlausaldajad uue halduri. Kohus kinnitab halduri määrusega viie päeva jooksul üldkoosoleku otsuse saamisest arvates, kui halduri poolt hääletas vähemalt pool kohalviibivatest võlausaldajatest, kelle nõuded moodustavad vähemalt kaks kolmandikku kohalviibivate võlausaldajate nõuete summast (PankrS § 61 lg 2). Kohus jätab võlausaldajate valitud halduri kinnitamata, kui haldur ei vasta seaduses sätestatud nõuetele, halduri valimisel on rikutud ettenähtud korda või halduril ei ole kehtivat kutsekindlustust (PankrS § 61 lg 4). Seega on kohtul õigus jätta võlausaldajate valitud haldur kinnitamata, kui seadusest tulenevad nõuded ei ole täidetud, mis annab kohtule sisulise järelevalvaja funktsiooni juba halduri ametisse astumise etapis.

Trahvimisõigus

Kohtu kõige otsesem sanktsioonivahend halduri tegevuse mõjutamiseks on trahvimisõigus. Kui haldur rikub oma kohustusi, võib kohus määrata talle trahvi, kui kohus on teinud haldurile trahvihoiatuse. Kohustuse raske rikkumise korral võib kohus haldurit trahvida eelnevat hoiatust tegemata (PankrS § 69 lg 2). Ühe rikkumise eest ei või trahvisumma ületada 6400 eurot (PankrS § 69 lg 3). Trahvimise

[17] RKTK, 29.01.2020, 2-17-18069, p 17.

kaheastmeline süsteem – üldjuhul eelneva hoiatusega, rasketel juhtudel hoiatuseta – peegeldab proportsionaalsuse põhimõtet: kohus annab üldjuhul pankrotihaldurile võimaluse enne trahvimist oma käitumist korrigeerida, kuid säilitab paindlikkuse reageerida kiiresti raskete rikkumiste korral. Halduril on õigus trahvimääruse peale esitada määruskaebus (PankrS § 69 lg 4), mis tagab halduri jaoks kohtuliku kaitse ka sanktsiooniotsuse vastu. Oluline on märkida, et kohtu poolt halduri vabastamist või trahvimist ei loeta distsiplinaarkaristuseks (PankrS § 71 lg 7), mistõttu ei välista kohtu poolt trahvi määramine samale teole täiendava distsiplinaarkaristuse kohaldamist aukohtu poolt.

Halduri tasu kinnitamine ja kulude kontroll

Kohtu järelevalve hõlmab ka halduri tasu ja kulutuste kinnitamist, mis on oluline finantskontrolli mehhanism. Halduri tasu määrab kohus halduri taotlusel pankrotimenetluse lõppemisel, olles ära kuulanud halduri ja pankrotitoimkonna arvamuse (PankrS § 65 lg 1). Tasu suuruse määramisel arvestatakse pankrotivara müügist ja tagasivõitmisest ning halduri muu tegevuse tulemusena pankrotivarasse laekunud rahast lähtudes, kusjuures kohus arvestab töö mahtu, keerukust ja halduri kutseoskust (PankrS § 65 lg 2). Kohus lähtub haldurile tasu määramisel halduri esitatud kalkulatsioonist ja tööaja arvestusest ning kontrollib tasu põhjendatust; kohtul on õigus haldurile tasu määramisel ja kulude kinnitamisel kalduda halduri esitatud kalkulatsioonist kõrvale, kui see on menetluse asjaolusid arvestades põhjendatud (PankrS § 66[1] lg 3). Kohus kontrollib halduri kohustuste täitmiseks tehtud kulutuste vajalikkust, põhjendatust ja kooskõla kalkulatsiooniga ning kinnitab halduri taotlusel vajalike ja põhjendatud kulutuste suuruse üks kord aastas pankroti väljakuulutamisest arvates (PankrS § 66 lg 1).

Halduri vabastamine

Kohtu kõige ulatuslikum sekkumisvahend halduri tegevuse üle järelevalve tegemisel on õigus haldur ametist vabastada. Kui haldur on jätnud oma ülesanded täitmata või ei täida neid nõuetekohaselt, vabastab kohus halduri kas omal algatusel või pankrotitoimkonna, võlgniku või maksejõuetuse teenistuse taotlusel või võlausaldajate üldkoosoleku otsuse alusel (PankrS § 68 lg 2). Seega on halduri vabastamise algatajate ring lai – kohus võib tegutseda nii omal algatusel kui ka erinevate menetlusosaliste taotlusel, mis tagab, et ajend võib tulla erinevatest allikatest.

Halduri vabastamine on loomult kõige raskema toimega meede, mida kohus halduri üle järelevalve teostamisel kasutada saab: erinevalt trahvist, mis on rahaline sanktsioon, lõpetab vabastamine halduri osalemise konkreetses menetluses täielikult, kusjuures kohus nimetab vabastamise korral uue halduri (PankrS § 68 lg 2–3). Samas pankrotiseaduse § 71 lg 7 kohaselt ei loeta kohtu poolt halduri vabastamist ega trahvimist distsiplinaarkaristuseks, mistõttu ei takista vabastamine isikul põhimõtteliselt tulevikus teistes menetlustes haldurina jätkata. Erandiks on olukord, kus kohus vabastab halduri põhjusel, et halduril ei ole õigust haldurina tegutseda – sellisel juhul on vabastamise aluseks haldurina tegutsemise õiguse puudumine, mis toob kaasa ka sisulise takistuse halduri ülesannete jätkamiseks (PankrS § 68 lg 2).

2.2. Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koja kutsekogu juhatuse roll pankrotihaldurite üle järelevalve tegemisel

Koja kutsekogu juhatus teostab PankrS § 70 lg 1 kohaselt pankrotihaldurite tegevuse üle seaduses sätestatud ulatuses haldusjärelevalvet. Kutsekogu juhatus on Koja alaliselt tegutsev juhtorgan, kes juhib Koja tegevust ning viib ellu kutsekogu ja eestseisuse otsuseid ja täidab eestseisuse poolt delegeeritud ülesandeid ning antud korraldusi, vastutades Koja ülesannete täitmise eest oma kutsevaldkonnas (Koja põhikiri § 40 lg 1). PankrS § 70 lg 3 kohaselt on Koja kutsekogu juhatusel halduri tegevuse üle haldusjärelevalve teostamisel õigus kontrollida halduri kutsetegevuse nõuetekohasust ja seaduslikkust. Sealjuures PankrS § 70 lg 2 alusel teostab kutsekogu juhatus pankrotihalduri tegevuse üle järelevalvet kutsekogu juhatusele teatavaks saanud teabe alusel, mis annab alust arvata, et haldur on oma kohustusi rikkunud. Sama põhimõte tuleneb Pankrotihalduri, saneerimisnõustaja või usaldusisiku tegevuse üle haldusjärelevalve teostamise korra § 5 lg-st 2[18]. Selliseks teabeks võib olla kohtumäärus, menetlusosalise kaebujs jms. Erinevalt kohtutäituritest ei näe õigusaktid pankrotihaldurite puhul ette korralise järelevalve tegemist Koja poolt, mille raames kontrollitakse kogu pankrotihalduri kutsetegevust – ehk Koja haldusjärelevalve on rikkumispõhine.

[18] Kinnitatud Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koja kutsekogu juhatuse 12.10.2022 otsusega nr 32

Järelevalve ulatus

Kutsekogu juhatusel on haldusjärelevalve teostamiseks PankrS § 70 lõike 5 punktides 1–7 nimetatud õigused (PankrS § 70 lg 6). Need hõlmavad järgmisi volitusi: saada haldurilt, võlgnikult, pankrotitoimkonnalt ning riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuselt vajalikku teavet ja dokumente; saada võlausaldajalt vajalikku teavet; tutvuda pankrotiasja kohtutoimikuga, halduri toimikuga, võlausaldajate üldkoosoleku dokumentidega ja pankrotitoimkonna dokumentidega; kontrollida halduri poolt pankrotimenetluse kohta peetavat arvepidamist ja pankrotivõlgniku raamatupidamist ning pankrotivõlgniku varalist seisukorda; viibida pankrotitoimkonna koosolekul ja võlausaldajate üldkoosolekul; saada halduri avatud võlgnikupõhise maksekonto ja võlgniku pangakonto väljavõtteid perioodi kohta, millal halduril oli võlgniku pangakonto kasutamise õigus; ning tutvuda likvideerimismenetluse dokumentidega ja likvideeritava äriühingu pangakontode väljavõtetega likvideerimismenetluse perioodi kohta.

Koja kinnitusel ja Koja kutsekogu õigusaktide registrist nähtuvalt menetletakse haldurite erakorralise haldusjärelevalve raames aastas kuni 10 juhtumit. Need võivad puudutada muu hulgas väljamakseid pankrotivarast, halduri huvide konflikti või vara välistamist pankrotipesast. Ühe järelevalvemenetluse raames võidakse käsitleda halduri tegevust ka mitmes pankrotimenetluses.

Järelevalvetoimingute teostamiseks võib kutsekogu juhatus määrata isiku, kes viib juhatuse ülesandel läbi haldusjärelevalve toimingud (Koja põhikiri § 42^2 lg 2). Haldusjärelevalve teostamisse pankrotihalduri kutsetegevuse üle võib kutsekogu juhatus kaasata audiitori või muu eksperdi, samuti teisi Koja töötajaid (PankrS § 70 lg 3; Koja põhikiri § 42^2 lg 3). See võimaldab juhatusel kasutada järelevalve teostamiseks vajalikku erialast kompetentsi, mis ei pruugi juhatuse liikmete endi hulgas alati olemas olla. Koja põhikirja § 72^3 lg 2 kohaselt kehtestab kutsekogu juhatus pankrotihalduri tegevuse üle järelevalve teostamise korra. PankrS § 70 lg 4 kohaselt teatab haldusjärelevalve teostamisel ilmnenud halduri kohustuste rikkumisest Koja kutsekogu juhatus **kohtule** ning **pankrotitoimkonnale**.

Pankrotihalduri kaasaaitamiskohustus

Järelevalve tõhususe tagab pankrotihalduri ulatuslik kaasaaitamiskohustus. Koja liige, kelle tegevuse üle tehakse järelevalvet, on kutsekogu juhatuse nõudel kohustatud ilmuma juhatuse koosolekule, esitama kutsetegevusega seotud informatsiooni ja dokumendid määratud tähtpäevaks, tagama järelevalve teostamiseks vajaliku juurdepääsu elektroonilistele dokumentidele ja registritele, andma oma tegevuse kohta seletusi, võimaldama juhatuse määratud isikul pääseda bürooruumidesse ning täitma juhatuse järelevalve tulemusel koostatud ettekirjutuses märgitud juhised ja korraldused puuduste kõrvaldamiseks (Koja põhikiri § 18 lg 3). Kutsekogu juhatuse poolt esitatud küsimusele peab pankrotihaldur vastama ja esitama soovitud andmed kümne tööpäeva jooksul kirja saamisest, kui kirjast ei tulene pikemat tähtaega (Koja põhikiri § 19 lg 1).

Ametivolituste määramine

Kutsekogu juhatuse pädevus ei piirdu üksnes järelevalvega: juhatusel on otsustav roll ka halduri staatuse üle tervikuna. Kutsekogu juhatus otsustab haldurina tegutsemise õiguse andmise taotluse rahuldamise ühe kuu jooksul taotluse esitamisest ning taotluse rahuldamata jätmist peab põhjendama (PankrS § 57 lg 5). Pärast haldurina tegutsemise õiguse andmist kannab kutsekogu juhatus isiku andmed pankrotihaldurite nimekirja (PankrS § 59 lg 1).

Kutsekogu juhatus võib halduri taotlusel tema erialase enesetäiendamise korral või muul mõjuval põhjusel peatada isiku haldurina tegutsemise õiguse kuni kolmeks aastaks (PankrS § 58 lg 1). Kutsekogu juhatus lõpetab haldurina tegutsemise õiguse isiku kirjaliku avalduse alusel (PankrS § 58 lg 2). Kutsekogu juhatus arvab isiku Kojast välja, kui tema puhul esineb pankrotiseaduse § 57 lõikes 6 nimetatud asjaolu, KTS § 97 lg 6 alusel tehtud ettepaneku alusel, kui talle on kohaldatud distsiplinaarkaristusena pankrotihaldurina tegutsemise keeld, või kui kutsekogu liige jätab liikmemaksu juhatuse hoiatusest hoolimata mõjuva põhjuseta tasumata (PankrS § 58 lg 3). Kojast väljaarvamisel kaotab isik õiguse tegutseda haldurina (PankrS § 58 lg 4).

Kutsekogu juhatuse järelevalvelist rolli toetab pankrotihaldurite nimekirja pidamine, mis on ühtlasi oluline läbipaistvuse ja avaliku usalduse tagamise vahend. Pankrotihaldurite nimekirja pidamist korraldab

kutsekogu juhatus ning nimekiri tehakse avalikkusele kättesaadavaks Koja veebilehel (Koja põhikiri § 49 lg 1; PankrS § 59 lg 3). Nimekirjas kajastatakse muu hulgas pankrotihaldurina tegutsemise õiguse peatamise ja äravõtmise aeg ja alus ning kutsekindlustuslepingu kehtivuse aeg, mis tagab, et kõik huvitatud isikud – sealhulgas kohtud ja võlausaldajad – saavad kontrollida konkreetse halduri staatust.

Advokaatidest pankrotihaldurite erisus

Pankrotihalduri ülesandeid täidavad lisaks spetsialiseerunud pankrotihalduritele ka vandeadvokaadid. Advokatuuriseaduse (**AdvS**) § 46 lg 1-2 kohaselt valvab advokaadi tegevuse järele Advokatuuri juhatus. Advokaat, kelle tegevuse järele valvatakse, on juhatuse nõudel kohustatud ilmuma juhatuse istungile, esitama juhatusele või juhatuse määratud isikule advokaadibüroo asjaajamisega ja advokaadi kutsetegevusega seotud dokumendid, andma oma tegevuse kohta juhatusele või juhatuse määratud isikule seletusi ja võimaldama juhatuse määratud isikul pääseda büroo ruumidesse – ehk need kohustused sarnanevad täituri kohustustega, kelle üle teostab haldusjärelevalvet Koja Ametikogu juhatus. AdvS § 12 lg 8 näeb ette, et Advokatuuri juhatus valvab Advokatuuri liikmete kutsetegevuse ja kutse-eetika nõuete täitmise järele ning sama paragrahvi p 15 alusel teeb juhatus distsiplinaarsüüteo tunnuste ilmnemisel aukohtule ettepaneku algatada advokaadi suhtes aukohtumenetlus. Advokaadibüroode kontrollimise juhendi[19] § 1 lg 1 näeb ette, et kontrollitakse advokaadi ja advokaadibüroo tegevuse vastavust kutsetegevuse ja kutse-eetika nõuetele.

Advokatuuri selgituste kohaselt moodustab ühe osa Advokatuuri järelevalvetegevusest advokaadibüroode kohapealne- ja kaugkontroll, mis hõlmavad advokaadibüroode rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse ja rahvusvahelise sanktsiooni rakendamisega seotud hoolsusmeetmete täitmise kontrolli. Advokatuuri juhatus otsustab ja kinnitab advokaadibüroode kontrolliplaani kord aastas, lähtudes igal aastal konkreetsetest kriteeriumitest, mis viitavad kõrgemale riskile. Niisiis, 2025. aastal viidi advokaadibüroo kontroll läbi 22 büroos, millest 4 büroos töötavad advokaatidest pankrotihaldurid. Lisaks teostas Advokatuur 2025. aastal ka eraldi spetsiifilisema rahapesu ja terrorismi tõkestamise ning sanktsioonide järgimise kaugkontrolli (pankrotihalduri puhul tehingute läbiviimine ning kliendi vara haldamise), mille eesmärk oli kõrgema riskiga tegevuste tuvastamine (aluseks oli Eesti siseriiklikuks riskihinnanguks valitud Maailmapanga metoodika). Sellise kaugkontrolli raames 138 kontrollitud advokaadibüroo seas oli 19 advokaadibürood, kus tegutsevad pankrotihaldurid. Küsitletud vandeadvokaatidest pankrotihaldurid on märkinud, et nad ei ole olnud Advokatuuri haldusjärelevalve subjektiks osas, mis puudutab nende tegevust halduritena.

Seega nähtub viidatud sätetest ja Advokatuuri praktikast, et Advokatuur ei teosta spetsiifilist sisulist kontrolli pankrotihaldurite tegevuse üle (see on PankrS kohaselt kohtu pädevuses), vaid kontrollib pankrotihaldurite advokaadibüroosid samadel alustel nagu teisigi büroosid, pannes rõhku seadustest, eetikakoodeksist ja Advokatuuri organite otsustest tulenevate nõuete täitmisele ja üldiste büroo pidamise reeglite järgimisele (s.o kliendiandmete turvalisus, kliendilepingud, infoturbe, vastavuskontroll jne).

Samas näeb AdvS § 46 lg 2, et advokaadi tegevuse järele pankrotihaldurina tegutsemise asjades valvab peale Advokatuuri juhatuse ka maksejõuetuse teenistus. Advokaat, kelle tegevuse üle maksejõuetuse teenistus teostab järelevalvet, on maksejõuetuse teenistuse nõudel kohustatud esitama oma tegevusega seotud dokumendid ning andma oma tegevuse kohta seletusi.

2.3. Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koja aukohtu roll pankrotihaldurite üle järelevalve tegemisel

Koja aukohus ei ole pankrotihaldurite jaoks eraldi moodustatud organ, vaid tegemist on sama Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koja aukohtuga, mille pädevust kohtutäiturite suhtes käsitleti eespool punktis 1.3. Aukohtu institutsionaalne roll on mõlema kutsegrupi puhul sama: ta on Koja-sisene sõltumatu distsiplinaarorgan, mille ülesanne on tagada kutsealase eneseregulatsiooni ja distsiplinaarvastutuse toimimine. Erinevus seisneb selles, millise kutsegrupi tegevust konkreetne aukohtumenetlus puudutab ning millised materiaalõiguslikud alused ja karistused sellele kohalduvad. Pankrotihaldurite puhul hindab aukohus halduri tegevuse vastavust pankrotihalduri kutsealastele kohustustele, Koja otsustele, heale ameti- ja kutsetavale ning üldistele usaldusväärsuse ja sobivuse

[19] Kinnitatud Eesti Advokatuuri juhatuse 13.01.2009.a otsusega, muudetud Eesti Advokatuuri juhatuse 13.12.2010, 18.06.2013, 05.04.2016, 24.01.2017, 09.01.2024 ja 21.01.2025 otsusega

nõuetele. Aukohus lahendab Koja otsustest ning heast ameti- ja kutsetavast tulenevate kohustuste süülise täitmata jätmise või mittenõuetekohase täitmise süütegusid, pankrotihalduri käitumise ja tegevuse kohta esitatud kaebusi või distsiplinaarasju ning asju, mille on arutamiseks andnud ministeerium (Koja põhikiri § 68).

Aukohtu koosseis ja moodustamine

Aukohtu koosseis ja moodustamine on kohtutäiturite ja pankrotihaldurite puhul ühine, kuid konkreetse asja arutamise koosseis kujundatakse vastavalt sellele, millise kutsegrupi liikme tegevust hinnatakse. Kui aukohtumenetlus viiakse läbi pankrotihalduri suhtes, peab asja arutamisel osalema vähemalt kaks pankrotihaldurit (Koja põhikiri § 69 lg 3). See nõue tagab, et pankrotihalduri tegevusele antav hinnang põhineb ka pankrotimenetluse praktilist ja kutsealast eripära tundvate isikute osalusel.

Aukohus koostab iga kalendriaasta alguses asjade arutamiseks aukohtu liikmete osalemise järjekorra eraldi kohtutäiturite ja pankrotihaldurite süütegude arutamiseks, kusjuures aukohtu koosseis konkreetses aukohtumenetluses moodustatakse asjade arutamise järjekorra alusel (Koja põhikiri § 69 lg 4). Erapooletuse tagamiseks on sätestatud taandamiskohustus: kui aukohtu liige ei saa arutatavas asjas olla erapooletu, peab ta end asja arutamisest taandama ning taandamise korral võtab asja arutamisest osa järjekorras järgmine liige (Koja põhikiri § 69 lg 5).

Järelevalve ulatus

Koja aukohus arutab süütegusid, mis seisnevad Koja otsustest või heast ameti- ja kutsetavast tulenevate kohustuste süülises täitmata jätmises või mittenõuetekohases täitmises. Samuti lahendab aukohus pankrotihalduri tegevuse ja käitumise kohta esitatud kaebusi ning distsiplinaarasju, samuti küsimusi, mille ministeerium on aukohtu menetlusse andnud (Koja põhikiri § 68). Halduri kutsetegevust sätestavatest õigusaktidest tulenevate kohustuste rikkumise eest võib Koja aukohus määrata haldurile distsiplinaarkaristuse (PankrS § 71 lg 1). Lisaks sellele võib aukohus määrata haldurile distsiplinaarkaristuse Koja organi otsuste ja hea kutsetava rikkumise eest ning vääritu teo eest, mis on vastuolus üldtunnustatud kõlblusnormidega või mis vähendab usaldust pankrotihalduri kutse vastu, sõltumata sellest, kas tegu on pandud toime pankrotihalduri kohustusi täites (PankrS § 71 lg 2 p 1 ja 2). Aukohus võib lahendada ka seadusest tulenevate kohustuste rikkumise asja, kui ministeerium on andnud asja arutamise aukohtule (PankrS § 71 lg 2 p 3). Seega on aukohtu pädevus distsiplinaarsüütegude osas lai – see ei piirdu üksnes kutsealase tegevuse käigus toime pandud rikkumistega, vaid hõlmab ka pankrotihalduri üldist käitumist ja eetilist sobivust kutsele.

Advokaatidest pankrotihaldurite erisus

Vandeadvokaatidest pankrotihaldurite puhul on aukohtu distsiplinaarpädevuse ulatus erinev. Koja aukohus ei aruta ega karista distsiplinaarkorras Koja liikmeks olevat advokaati (PankrS § 71 lg 3). See erisus peegeldab Eesti Advokatuuri autonoomsust oma liikmete distsiplinaarsüütegude menetlemisel: advokaadi üle distsiplinaarvõimu teostab Advokatuuri aukohus, mitte Koja aukohus, isegi kui advokaat tegutseb pankrotihaldurina. Kui Koja aukohus tuvastab Koja liikmeks oleva advokaadi tegevuses rikkumise, võib Koja aukohus taotleda Advokatuuri aukohtult advokaadi suhtes aukohtumenetluse algatamist (PankrS § 71 lg 3, AdvS § 16 lg 6). Eraldiseisvalt on ka ministeeriumil õigus taotleda Advokatuuri aukohtumenetluse algatamist vastavalt advokatuuriseaduse § 16 lõikele 4 või Koja aukohtumenetluse algatamist vastavalt kohtutäituri seaduse § 101 lõikele 2 (PankrS § 71 lg 3). Seega on advokaatide puhul tegemist erikorraga, kus Koja aukohtu roll piirdub üksnes taotluse esitamisega kompetentsele organile, mitte ise distsiplinaarkaristuse määramisega.

AdvS § 15 lg 3 ja Advokatuuri kodukorra § 49 lg 1 kohaselt kuulub aukohtusse vähemalt neli Advokatuuri üldkogu valitud vandeadvokaati, kaks kohtunike täiskogu valitud kohtunikku ja vähemalt üks õiguse õppesuunal vähemalt riiklikult tunnustatud magistrikraadi andva kõrgkooli poolt määratud õigusteadlane – seega Advokatuuri aukohtu liikmete pädevus on Koja aukohtu omast laiem. Advokatuuri aukohtumenetlus, sh advokaadi tegutsemisel pankrotihaldurina, on Advokatuuri liikmele kohustuslik. Sarnaselt kohtutäiturite ja pankrotihaldurite üle toimuvas asukohtumenetluses on ka pankrotihaldurist advokaadil õigus tutvuda asja materjalidega, anda aukohtule seletusi, esitada vastuväiteid ja põhjendusi jne (AdvS § 17, Kodukorra § 55). Advokatuuri aukohus võib advokaadi kutsetegevuse aukohtumenetluse ajaks ka peatada, mida ei käsitata eraldi distsiplinaarkaristusena. Advokatuuri aukohus saab pankrotihaldurist vandeadvokaadile määrata distsiplinaarsüüteo eest järgmised

karistused: noomitus, rahatrahv Advokatuuri kasuks 64–16 000 eurot, kutsetegevuse peatamine kuni üheks aastaks, Advokatuurist väljaheitmine ning pankrotihaldurina tegutsemise õiguse äravõtmine kuni viieks aastaks. Aukohtu otsus on vaidlustatav halduskohtus AdvS § 18 lg 1 alusel. Samas väärib märkimist, et sama paragrahvi lg 2 alusel võib Justiits- ja Digiministeerium esitada aukohtu otsuse peale halduskohtule protesti, kui distsiplinaarsüüteoasi on seotud pankrotihaldurina tegutsemisega.

Mis puudutab aukohtumenetluste statistikat, siis 2025. aastal laekus Advokatuuri aukohtule kokku 126 kaebust, millest vaid kaks olid esitatud vandeadvokaatidest pankrotihaldurite peale, nende hulgast üks pöördumine Koja poolt. Mõlemal juhul jättis aukohus aukohtumenetluse vandeadvokaatidest pankrotihaldurite tegevuse suhtes algatamata seoses distsiplinaarsüüteo tunnuste puudumisega. Advokatuuri avaldatud aukohtu tegevuse ülevaadetest nähtuvalt arutas aukohus 2024. a 99 kaebust, millest üks oli seotud vandeadvokaadist pankrotihalduri tegevusega, 2023. a vastavalt 116 ja 4, 2022. aastal 145 ja 2[20]. Seega vandeadvokaatidest pankrotihaldureid puudutavad pöördumised moodustavad kõigist kaebustest vaid väga väikese osa ning viimastel aastatel ei ole need üldjuhul viinud aukohtumenetluse algatamiseni.

Distsiplinaarkaristused

Koja aukohtu määratavad distsiplinaarkaristused pankrotihalduritele on: noomitus; rahatrahv 64–6400 eurot; ning haldurina tegutsemise keeld kuni viieks aastaks (PankrS § 71 lg 4). Pankrotihaldurite puhul erineb karistuste skaala kohtutäiturite omast kahel olulisel viisil. Esiteks on pankrotihaldurite rahatrahvi ülempiir 6400 eurot, mis on oluliselt madalam kohtutäiturite vastavast piirmäärast (16 000 eurot), tekitades küsimuse sanktsiooni preventiivse mõju piisavuse kohta suuremahulisi varasid haldavate isikute puhul. Distsiplinaarkaristusena määratud rahatrahv kantakse Koja tuludesse (PankrS § 71 lg 5). Teiseks on aukohtul endal pädevus määrata haldurina tegutsemise keeld kuni viieks aastaks – see on aukohtu kõige raskem karistusvahend, mis erineb kohtutäiturite mudelist, kus ametist tagandamine on ministeeriumi ainupädevuses.

Ühe rikkumise eest võib määrata ühe distsiplinaarkaristuse ning distsiplinaarkaristust määrates ei arvestata sama teo eest määratud väärteo- või kriminaalkaristust ega käesolevas seaduses nimetamata muu organi või ametiisiku poolt määratud distsiplinaarkaristust (PankrS § 71 lg 7). Oluline on, et kohtu poolt halduri vabastamist või trahvimist ei loeta distsiplinaarkaristuseks (PankrS § 71 lg 7), mistõttu ei välista kohtu järelevalvetegevus distsiplinaarmenetluse algatamist sama rikkumise põhjal aukohtu poolt.

Kui ilmneb, et haldur on rikkunud oma kohustusi käimasolevas pankrotimenetluses, on aukohtul õigus jätta distsiplinaarkaristus määramata ja esitada kohtule taotlus halduri vabastamiseks või haldurile trahvi määramiseks (PankrS § 71 lg 8). See on aukohtu jaoks oluline alternatiivne sekkumisvahend: olukorras, kus distsiplinaarkaristus ei ole kõige asjakohasem meede, kuid halduri tegevus käimasolevas menetluses nõuab kohest reageerimist, saab aukohus suunata asja kohtule, kellel on menetluse üle vahetu kontroll. Enne nimetatud taotluse esitamist nõuab aukohus haldurilt kirjaliku seletuse kohustuste rikkumise asjaolude kohta (PankrS § 71 lg 9), mis tagab halduri ärakuulamisõiguse.

Vandeadvokaatidest pankrotihalduritele võib Advokatuuri aukohus teha noomituse, määrata rahatrahvi Advokatuuri kasuks summas 64–16 000 eurot, peatada kutsetegevuse kuni üheks aastaks, heita Advokatuurist välja ning võtta pankrotihaldurina tegutsemise õiguse kuni viieks aastaks (AdvS § 19 lg 2 p-d 1–5). Seega on Advokatuuri autonoomiast tulenevalt Advokatuuri aukohtu karistuspädevus kõige laiem. Samas tekib ka siin küsimus, miks on vandeadvokaadist haldurile määratav maksimaalne rahatrahv 2,5 korda suurem kui mitteadvokaadist halduri puhul.

2.4. Pankrotitoimkonna roll pankrotihaldurite üle järelevalve tegemisel

Pankrotitoimkond on pankrotimenetluse spetsiifiline organ, mis erineb põhimõtteliselt kõigist teistest pankrotihalduri üle järelevalvet teostavatest organitest. Erinevalt kohtust, maksejõuetuse teenistusest, kutsekogu juhatusest ja aukohtust ei ole pankrotitoimkond riiklik ega avalik-õiguslik organ, vaid võlausaldajate enda poolt valitud esinduskogu. Pankrotitoimkond kaitseb pankrotimenetluses kõigi võlausaldajate huve, valvab halduri tegevuse üle ja täidab muid seadusest tulenevaid ülesandeid

[20] Aukohtu tegevuse ülevaade ja kokkuvõtted - Eesti Advokatuur

(PankrS § 73 lg 1). Pankrotitoimkonna järelevalve halduri tegevuse üle on seega olemuselt erahuvide kaitse mehhanism, mitte avaliku huvi tagamise vahend – pankrotitoimkond esindab võlausaldajaid kui huvigruppi, kuna võlgniku varade haldamine on halduri käes.

Pankrotitoimkonna moodustamine ja koosseis

Pankrotitoimkond moodustatakse võlausaldajate esimesel üldkoosolekul. Pankrotitoimkonna liikmeks võib olla teovõimeline füüsiline isik, kes on sõltumatu haldurist; pankrotitoimkonna liikmeks ei või olla halduri lähikondne, samuti seaduses nimetatud diskvalifitseeritud isik ega maksejõuetuse teenistuse juhataja, ametnik ja töötaja (PankrS § 74 lg 1). Viimane piirang on eriti oluline: see tagab, et pankrotitoimkond ja maksejõuetuse teenistus jäävad üksteisest sõltumatuteks paralleelseteks järelevalveorganiteks. Pankrotitoimkonnas peab olema vähemalt kolm liiget ega tohi olla rohkem kui seitse liiget ning pankrotitoimkonda peavad kuuluma nii suuremate kui ka väiksemate nõuetega võlausaldajate poolt esitatud isikud (PankrS § 74 lg 1^1 ja lg 2).

Pankrotitoimkonda ei tohi kuuluda kohtunik, võlgniku lähikondne, haldur ega usaldusisik (PankrS § 74 lg 3). Pankrotitoimkond on otsustusvõimeline, kui kohal on üle poole tema liikmetest, ning teeb otsuseid lihthäälteenamusega (PankrS § 74 lg 4). Seadus annab võlausaldajate üldkoosolekule ka võimaluse jätta pankrotitoimkond moodustamata, millisel juhul täidab pankrotitoimkonna ülesandeid võlausaldajate üldkoosolek ise (PankrS § 74 lg 7). See erisus on praktikas oluline eelkõige väiksemate pankrotimenetluste puhul, kus eraldiseisva järelevalveorgani moodustamine ei ole otstarbekas.

Järelevalve ulatus

Pankrotitoimkond kontrollib, et haldur tegutseks otstarbekalt ja kooskõlas seadusega, jälgides selleks võlgniku majandustegevuse käiku, raamatupidamist ning finantsolukorda (PankrS § 73 lg 1). Pankrotitoimkond võib tutvuda halduri toimikuga, nõuda vajaduse korral lisateavet ja -dokumente pankrotimenetluse kohta, samuti kontrollida halduri majandustegevust pankrotivara valitsemisel (PankrS § 73 lg 2). Need volitused on küll sisu poolest laialdased – hõlmates nii dokumentide ülevaatamist kui ka majandustegevuse kontrolli –, kuid pankrotitoimkonnal puuduvad aktiivsed järelevalvevahendid nagu ettekirjutuste tegemise õigus või sanktsioonipädevus. Pankrotitoimkond on pigem passiivne järelevalveorgan kontrollifunktsiooniga.

Pankrotitoimkond saab teavet halduri tegevuse võimalikest rikkumistest ka haldusjärelevalveorganite kaudu: haldusjärelevalve teostamisel ilmnenud halduri kohustuste rikkumisest teatavad maksejõuetuse teenistus ja Koja kutsekogu juhatus kohtule ning pankrotitoimkonnale (PankrS § 70 lg 4). Seega on pankrotitoimkond haldusjärelevalve tulemuste adressaadiks, mis tähendab, et tema järelevalveinformatsioon täieneb lisaks oma kontrolltegevusele ka riiklike ja kutseorganisatsiooni organite poolt edastatud teabega.

Pankrotitoimkonna järelevalve roll ei piirdu üksnes teabe kogumise ja kontrolliga – oluliseks järelevalvevahendiks on ka eelneva nõusoleku andmise kohustus teatud halduri toimingutele, analoogselt äriühingu nõukogu pädevusega äriseadustiku § 317 mõistes. Näiteks pankrotimenetluse jaoks erilise tähtsusega tehingu võib haldur teha üksnes pankrotitoimkonna nõusolekul (PankrS § 125 lg 3), pankrotivara alghinda võib suuremas ulatuses kui 50% kordusoksjonil vähendada üksnes pankrotitoimkonna nõusolekul (PankrS § 136 lg 2 ja 3). Ettevõtte või selle organisatsiooniliselt iseseisva osa võib haldur müüa üksnes pankrotitoimkonna nõusolekul (PankrS § 141 lg 1) jne. Seega täidab nõusoleku andmise pädevus sisuliselt ennetava järelevalve funktsiooni: pankrotitoimkond saab olulisemate halduri toimingute puhul sekkuda enne nende tegemist, mitte üksnes tagantjärele.

Lisaks järelevalvetegevusele ja nõusoleku andmise pädevusele on pankrotitoimkonnal ka mõjutusvahend halduri tegevuse üle. Pankrotitoimkond võib taotleda kohtult halduri vabastamist, kui haldur on jätnud oma ülesanded täitmata või ei täida neid nõuetekohaselt (PankrS § 68 lg 2). See on pankrotitoimkonna kõige ulatuslikum sanktsioonivahend, kuigi selle teostamine eeldab kohtu otsust. Lisaks saab pankrotitoimkond halduri tegevuse peale esitada kaebuse kohtule, mis annab võlausaldajate esindusorganile võimaluse tõstatada kohtus konkreetseid halduri tegevusega seonduvaid probleeme (PankrS § 67). Pankrotitoimkonnal on ka õigus nõuda võlausaldajate üldkoosoleku kokkukutsumist, mis omakorda annab võimaluse otsustada halduri vahetamine (PankrS § 79 lg 2).

Pankrotitoimkonna liikmete positsiooniga kaasneb ka isiklik vastutus. Kui pankrotitoimkonna liige rikub oma kohustusi ning tekitab sellega süüliselt kahju võlgnikule, võlausaldajale või massivõlausaldajale, vastutavad sellise kahju tekitanud toimkonna liikmed solidaarselt (PankrS § 75). Vastutusloogika sarnaneb äriühingu nõukogu liikmete vastutusega: ka nõukogu liige peab oma ülesandeid täitma korraliku ettevõtja hoolsusega ning vastutab ühingule kohustuste rikkumisega tekitatud kahju eest, kusjuures mitu kahju tekitamise eest vastutavat isikut vastutavad solidaarselt (ÄS § 327 lg 2 ja § 327 lg 4). Seetõttu ei saa pankrotitoimkonda käsitada üksnes passiivse informatsiooni saajana. Pankrotitoimkonna liikmetel on kohustus kasutada neile antud järelevalve- ja nõusolekupädevust hoolsalt ning hinnata, kas halduri kavandatavad toimingud on pankrotimenetluse eesmärgi ja võlausaldajate ühiste huvidega kooskõlas. Isiklik ja solidaarne vastutus peaks looma stiimuli, et toimkonna liikmed ei piirduks formaalse nõustumisega, vaid teostaksid halduri tegevuse üle sisulist ja kohusetundlikku kontrolli.

Tasu ja kulu kinnitamisel osalemine

Pankrotitoimkonna järelevalveline roll avaldub oluliselt ka halduri tasu ja menetluskulude kontrollis. Kuigi halduri tasu määrab lõppastmes kohus, ei tee kohus seda isoleeritult, vaid peab enne tasu määramist ära kuulama nii halduri kui ka pankrotitoimkonna arvamuse (PankrS § 65 lg 1). Sama loogika kehtib ka esialgse tasu määramisel: kohus saab halduri taotlusel määrata haldurile esialgse tasu pärast pankrotitoimkonna arvamuse ärakuulamist (PankrS § 65 lg 3). Seega ei ole pankrotitoimkonna roll tasu küsimuses pelgalt informatiivne, vaid see annab võlausaldajate esindusorganile võimaluse mõjutada kohtu hinnangut sellele, kas halduri taotletav tasu vastab tegelikule töömahule, menetluse keerukusele ja võlausaldajate huvidele.

Kulude kontrolli puhul on pankrotitoimkonna roll veelgi vahetum. Haldur peab esitama iga kuue kuu möödudes alates pankroti väljakuulutamisest pankrotitoimkonnale ja kohtule aruande sellel perioodil tehtud kulutuste kohta, mis võimaldab toimkonnal jälgida menetluskulude kujunemist kogu menetluse vältel, mitte alles lõppfaasis (PankrS § 66 lg 1). Pankrotitoimkonnal on õigus nõuda haldurilt kuludokumente ja täiendavaid andmeid, et hinnata, kas kulutused olid menetluse eesmärki arvestades vajalikud ja põhjendatud. Kui haldur teeb põhjendamatuid kulutusi pankrotitoimkonna nõusolekul, ei jää vastutus üksnes haldurile: sellisel juhul vastutavad nõusoleku andnud pankrotitoimkonna liikmed võlgniku ees solidaarselt halduriga (PankrS § 66 lg 4). See muudab pankrotitoimkonna arvamuse ja nõusoleku sisuliseks vastutusega seotud otsustuseks, mitte formaalseks menetlusetapiks.

Pankrotitoimkonna kontrollifunktsioon jätkub ka menetluse lõppfaasis. Kui pankrotivara ei ole olnud võimalik täielikult müüa, saab haldur lõpparuande esitada üksnes juhul, kui pankrotitoimkond on selleks nõusoleku andnud (PankrS § 162 lg 1 p 3). Selline nõusolekunõue annab toimkonnale võimaluse hinnata, kas menetluse lõpetamine on võlausaldajate huvide seisukohalt põhjendatud või tuleks enne lõpparuande esitamist jätkata vara realiseerimise või muude menetlustoimingutega. Seega moodustab pankrotitoimkonna osalemine tasu, kulude ja lõpparuande küsimustes järjepideva finants- ja otstarbekuskontrolli, mis täiendab kohtu lõplikku otsustuspädevust.

2.5. Maksejõuetuse teenistuse roll pankrotihaldurite üle haldusjärelevalve tegemisel

Maksejõuetuse teenistus (**MJT** või **teenistus**) on PankrS alusel loodud riiklik, kuid oma ülesannete täitmisel sõltumatu järelevalveüksus. Teenistuse õiguslik alus paikneb PankrS 12[1]. peatükis, eelkõige PankrS §-s 192[1] jj. Institutsionaalselt ei ole teenistus eraldiseisev amet ega Koja organ, vaid tegutseb Konkurentsiameti juures struktuuriüksusena Konkurentsiameti põhimääruse alusel. PankrS § 192[1] lg 4 kohaselt on teenistus oma ülesannete täitmisel sõltumatu. Sellise institutsionaalse lahenduse eesmärk on tuua pankrotimenetluse järelevalvesse riiklik ja erialaselt spetsialiseeritud vaade, mis ei sõltu kutseomavalitsuse sisemistest huvidest ega tavapärasest ministeeriumi haldusstruktuurist.

MJT loomisel anti talle ühtlasi üle senine ministeeriumi järelevalvepädevus pankrotihaldurite üle järelevalve teostamisel. Samas ei kujunda PankrS teenistust pankrotihaldurite ainsaks järelevalveorganiks. PankrS § 70 järgi teostavad pankrotihalduri tegevuse üle haldusjärelevalvet nii MJT kui ka Koja kutsekogu juhatus, advokaadist halduri puhul ka Advokatuuri juhatus. Üldise süsteemiloogika järgi peaks Koja kutsekogu juhatus jääma pankrotihaldurite kutsetegevuse üle haldusjärelevalve teostamise keskseks organiks ning teenistus täiendama seda riikliku ja sõltumatu

kontrollitasandina. Selline kontseptsioon ei ole siiski PankrS § 70 pädevusjaotuses lõpuni järjekindel, sest teenistusele on antud mitmes olulises aspektis ulatuslikumad volitused kui Koja kutsekogu juhatusele ning mitmes aspektis kattub teenistuse järelevalve kohtu järelevalvega.

Teenistuse ülesanded ei piirdu pankrotihalduri kutsetegevuse kontrolliga. PankrS § 192[1] kohaselt teostab teenistus järelevalvet ka võlgniku ja võlgniku lähikondsete tegevuse üle seoses pankrotimenetlusega, kontrollib pankrotihalduri tegevust menetluse seaduspärase läbiviimise ja pankrotimenetluse kulude otstarbekuse aspektist ning aitab kaasa ühtse maksejõuetuse praktika kujundamisele. Seetõttu on teenistuse roll kahetine: ühelt poolt on ta konkreetsetes menetlustes haldusjärelevalve organ, teiselt poolt süsteemne praktika kujundaja ja maksejõuetusvaldkonna riskide esiletõstja.

Järelevalve ulatus

Haldusjärelevalve ulatuse seisukohalt on PankrS § 70 keskne säte. PankrS § 70 lg 3 järgi kontrollib teenistus halduri kutsetegevuse nõuetekohasust ja seaduslikkust ning pankrotimenetluse kulude otstarbekust. Küll ei saa kulude otstarbekuse kontrolli käsitada teenistuse ainupädevusena selles tähenduses, et Koja kutsekogu juhatusel puuduks igasugune võimalus kulude põhjendatust sisuliselt hinnata. PankrS § 70 lg 5 p-de 6 ja 7 alusel on ka Koja kutsekogu juhatusel õigus saada halduri avatud võlgnikupõhise maksekonto ja võlgniku pangakonto väljavõtteid ning tutvuda likvideerimismenetluse dokumentide ja likvideeritava äriühingu pangakontode väljavõtetega. Need volitused võimaldavad kutsekogu juhatusel kontrollida ka kulude ja maksete põhjendatust ulatuses, milles see on vajalik halduri kutsetegevuse nõuetekohasuse ja seaduslikkuse hindamiseks. Teenistuse eripära seisneb pigem selles, et kulude otstarbekuse kontroll on tema pädevuses sõnaselgelt ja iseseisva järelevalveobjektina nimetatud, samas kui Koja kutsekogu juhatuse puhul tuleneb see kontrollivõimalus tema teabe- ja kontrollivolitustest ning on seotud halduri kutsetegevuse seaduslikkuse ja nõuetekohasuse hindamisega.

Teenistuse ja Koja kutsekogu juhatuse pädevuste võrdlusest ei tulene seega, et kulude kontroll oleks täielikult üksnes teenistuse pärusmaa. Mõlemal organil on võimalik saada pangakonto väljavõtteid ja menetlusdokumente ning nende põhjal hinnata halduri tegevuse seaduslikkust ja nõuetekohasust. Erinevus seisneb eelkõige mõjutusvahendites. PankrS § 70 annab teenistusele lisaks teabe- ja kontrollivolitustele õiguse teha haldurile arvamusi, soovitusi ja ettekirjutusi, rakendada ettekirjutuse täitmata jätmisel sunniraha ning pöörduda kohtu poole halduri trahvimise, vabastamise, tegutsemiskeelu määramise või tasu vähendamise taotlemiseks (PankrS § 70 lg 5 p-d 8–9 ja lg 7). Koja kutsekogu juhatuse pädevus piirdub seevastu PankrS § 70 lg 5 p-des 1–7 nimetatud teabe- ja kontrollivolitustega ning ta peab tuvastatud rikkumisest teatama kohtule ja pankrotitoimkonnale. Seetõttu ei ole vastuolu mitte niivõrd kulude kontrollimise võimaluses, vaid selles, et teenistusel on sama kontrolli tulemusel oluliselt tugevamad sekkumisvahendid kui Kojal.

Siinkohal tasub mainida, et nö topeltpädevus on eriti tugev mitteadvokaatidest haldurite puhul, kuna, nagu eelpool märgitud, on Advokatuuri poolne järelevalve suunatud pigem üldiste seaduste, kutse-eetika ja Advokatuuri organitest tulenevate nõuete järgimisele kui pankrotihaldurite tegevuse sisulisele kontrollile.

Teenistuse järelevalve ei hõlma siiski kõiki maksejõuetusega seotud menetlusi. PankrS § 192[1] lg 1 järgi ei teosta teenistus järelevalvet füüsilise isiku kohustustest vabastamise, saneerimise ega võlgade ümberkujundamise menetlustes. Samuti ei teosta teenistus järelevalvet Finantsinspektsiooni seaduse § 2 lg-s 2 nimetatud isikute üle. Seega on teenistuse pädevus suunatud eelkõige pankrotimenetluse ja sellega seotud halduri tegevuse kontrollile, mitte kogu maksejõuetuse valdkonna universaalsele järelevalvele.

Teenistuse järelevalve käivitumise loogika erineb tavapärasest kaebepõhisest mudelist. Teenistusele ei esitata kaebusi samas tähenduses nagu kohtule, Kojale või pankrotitoimkonnale; teenistus saab haldusjärelevalvet teostada siis, kui rikkumisele viitav teave jõuab temani muul viisil, näiteks vihje, märgukirja, meedia, avalike allikate, kohtumenetluse materjalide või koosolekul osalemise kaudu. See piirab teenistuse kättesaadavust menetlusosalise otsese õiguskaitsekanalina, kuid samal ajal rõhutab tema rolli riskipõhise ja avalikust huvist lähtuva järelevalveorganina. Kui teenistus või Koja kutsekogu juhatus tuvastab haldusjärelevalve käigus halduri kohustuste rikkumise, tuleb sellest teatada kohtule ja pankrotitoimkonnale (PankrS § 70 lg 4).

Täiendavalt väärib tähelepanu MJT institutsionaalse sõltumatuse küsimus pankrotihalduri üle tehtavas haldusjärelevalves, arvestades, et MJT osaleb ise pankroti avaliku uurimise menetluses menetlusosalisena. PankrS § 192[11] võimaldab teatud juhtudel pankrotimenetluse algatada avaliku uurimisena. Avaliku uurimise korral võlausaldajate üldkoosolekut kokku ei kutsuta ja pankrotitoimkonda ei moodustata. Võlausaldajate üldkoosoleku ja pankrotitoimkonna pädevus läheb üle maksejõuetuse teenistusele. Haldur täidab kohustused võlausaldajate üldkoosoleku ja pankrotitoimkonna ees maksejõuetuse teenistusele.

See tähendab, et avaliku uurimise raames täidab MJT sisuliselt kolme rolli korraga: (1) ta on see, kes otsustab, kas esitada kohtule avaldus avaliku uurimise läbiviimiseks; (2) ta astub võlausaldajate üldkoosoleku ja pankrotitoimkonna asemele, st tema huvides ja tema nimel toimub see, mida tavapärases menetluses teeksid võlausaldajad; ning (3) ta teostab samal ajal järelevalvet halduri tegevuse üle (sh kontrollib pankrotivara müüki) ehk täidab järelevalvefunktsiooni, mis muudes (mitte avaliku uurimise) menetlustes on suunatud just halduri kontrollimisele kolmanda, temast sõltumatu isikuna. Samas tuleb arvestada, et lõpliku otsuse avaliku uurimise algatamise kohta teeb ikkagi kohus, mistõttu MJT-l puudub avalikus uurimises lõplik otsustuspädevus – ta esitab kohtule taotlusi ja tegutseb kohtu järelevalve all. Seetõttu on risk MJT sisulise erapooletuse osas piiratud.

Haldusjärelevalve teostamiseks on teenistusel ulatuslikud teabe kogumise ja kontrolliõigused. Teenistus võib nõuda vajalikke dokumente ja teavet haldurilt, võlgnikult, võlausaldajatelt ning riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutustelt; tutvuda pankrotiasja kohtutoimiku, halduri toimiku, võlausaldajate üldkoosoleku ja pankrotitoimkonna dokumentidega; kontrollida halduri arvepidamist, võlgniku raamatupidamist ja varalist seisundit; saada võlgnikupõhise maksekonto ja võlgniku pangakonto väljavõtteid ning viibida pankrotitoimkonna ja võlausaldajate üldkoosoleku koosolekutel (PankrS § 70 lg 5). Vajaduse korral võib teenistus kaasata järelevalvesse audiitori või muu eksperdi, mis võimaldab kontrollida eelkõige finantsilisi ja majanduslikult keerukaid küsimusi erialase kompetentsiga.

Teenistuse mõjutusvahendid jagunevad kaheks. Esiteks saab teenistus ise esitada haldurile arvamusi, soovitusi ja ettekirjutusi (PankrS § 70 lg 5 p 8). Ettekirjutuse täitmise tagamiseks võib teenistus määrata asendustäitmise ja sunniraha seaduses sätestatud korras sunniraha kuni 9600 eurot, mis laekub riigieelarvesse (PankrS § 70 lg 7). Teiseks saab teenistus pöörduda kohtu poole rangemate meetmete kohaldamiseks: halduri trahvimiseks, vabastamiseks, haldurina tegutsemise keelu määramiseks või halduri tasu vähendamiseks (PankrS § 70 lg 5 p 9). Need meetmed eeldavad kohtu otsust, kuid nende algatamise õigus haldusjärelevalve tulemusel kuulub just teenistusele, mitte Koja kutsekogu juhatusele.

Kokkuvõttes on maksejõuetuse teenistus pankrotihaldurite järelevalvesüsteemis eraldiseisev riiklik kontrollitasand, mille tugevus seisneb sõltumatuses, süsteemses vaates pankrotimenetluse kulude otstarbekusele ning võimaluses algatada kohtu kaudu rangemaid meetmeid. Samas tekitab PankrS § 70 pädevusjaotus süsteemse ebaselguse: kuigi nii teenistusel kui ka Koja kutsekogu juhatusel on teabe- ja kontrollivolitused, mis võimaldavad hinnata ka kulude põhjendatust, on ainult teenistusel õigus teha ettekirjutusi, rakendada sunniraha ning taotleda kohtult halduri trahvimist, vabastamist, tegutsemiskeelu määramist või tasu vähendamist. Seetõttu ei vaja täpsustamist niivõrd kulude kontrollimise õigus ise, kuivõrd see, kuidas jagunevad kahe haldusjärelevalveorgani vahel kontrollijärgsed sekkumisvahendid ja milline on nende menetluslik koordineerimine.

AS PricewaterhouseCoopers Advisors analüüsi järeldused ja soovitused MJT haldusjärelevalve rolli kohta

AS PricewaterhouseCoopers Advisors-i analüüs[21] toetab eeltoodud järeldust, et MJT roll pankrotihaldurite üle haldusjärelevalve tegemisel ei tekita küsimusi mitte niivõrd formaalse pädevuse olemasolu, vaid selle praktilise rakendamise, piiritlemise ja koordineerimise osas. PwC käsitluses ilmneb MJT rolliga seotud keskne vastuolu selles, et teenistusel on pankrotihaldurite üle haldusjärelevalve tegemiseks ulatuslikud kontrolli- ja sekkumisvahendid, kuid nende kasutamine toimub mitme teise järelevalvetasandi kõrval – kohtu, Koja kutsekogu juhatuse, aukohtu ja pankrotitoimkonna rollidega paralleelselt. Seetõttu ei ole vaidlus üksnes selles, mida MJT seaduse järgi teha võib, vaid selles, kuidas vältida olukorda, kus sama küsimust kontrollitakse mitmes menetluses, eri ootuste ja erineva detailsusastmega.

[21] PricewaterhouseCoopers Advisors. Maksejõuetuse teenistuse analüüs. Lõpparuanne, 2026. Kättesaadav: https://www.justdigi.ee/sites/default/files/documents/2026-05/MJT%20l%C3%B5pparuanne.pdf

Maksejõuetuse teenistuse analüüsis on pankrotihaldurite üle tehtav järelevalve nimetatud üheks konfliktsemaks koostöövaldkonnaks. See järeldus toetab ka käesolevas analüüsis esile toodud vastuolu riikliku sõltumatu kontrolli ja kutseala eneseregulatsiooni vahel. Ühelt poolt on MJT aktiivsem roll põhjendatav avaliku huvi, menetluse läbipaistvuse ja kulude kontrolli vajadusega. Teisalt on pankrotihaldurite vaates probleemiks olnud see, et MJT sekkumine võib praktikas mõjuda dubleeriva, liiga detailse või halduri kutsetegevuse otsustusruumi riivavana. PwC hinnangul ei saa seda pinget lahendada üksnes pädevusnormide kordamisega, vaid vaja on selgemaid menetluslikke kokkuleppeid selle kohta, millal ja millises ulatuses MJT sekkub ning kuidas eristatakse MJT kontrolli kohtu, Koja ja pankrotitoimkonna rollidest.

PwC soovitab eelkõige täpsustada MJT, kohtu ja pankrotihaldurite praktilist rollijaotust menetluse eri etappides. See soovitus on oluline just seetõttu, et kehtiv süsteem ei anna piisavalt selget vastust küsimusele, milline organ peaks olema konkreetse probleemi esmane käsitleja. Näiteks võib sama asjaolu puudutada korraga halduri kutsetegevuse nõuetekohasust, kulude põhjendatust, kohtu menetluslikku kontrolli ja võimalikku distsiplinaarvastutust. PwC järelduste kohaselt tuleks sellistes olukordades vältida paralleelset ja koordineerimata kontrolli ning luua vähemalt minimaalne teabevahetuse ja vastutuse jaotuse mehhanism, mis võimaldab aru saada, milline asutus millist küsimust parasjagu menetleb ja millise eesmärgiga.

Teise olulisema soovitusena rõhutab PwC vajadust siduda MJT haldusjärelevalve ajastus pankrotimenetluse sisuliselt kriitiliste etappidega. Eriti puudutab see halduri tasu ja menetluskulude kontrolli. Kui MJT seisukoht jõuab kohtuni alles pärast seda, kui kohus on kulude või tasu kohta lõpliku otsustuse teinud, jääb teenistuse sisend praktilise mõjuta või võib muutuda tagantjärele kriitikaks, mida ei ole enam võimalik menetluslikult arvesse võtta. PwC soovitab kujundada sellise töökorralduse või vajaduse korral õigusliku lahenduse, mis tagaks MJT seisukoha jõudmise kohtuni enne otsustamist. See võimaldaks MJT-l täita kulude otstarbekuse kontrolli funktsiooni ilma kohtu otsustuspädevust asendamata.

Kolmandaks toob PwC esile vajaduse muuta MJT sekkumise alused läbipaistvamaks. PwC hinnangul tekitab tänane olukord haldurites ja kohtutes ebaselgust, millal MJT haldusjärelevalve algatab, millistel juhtudel ta sekkub ning millistel juhtudel jätab sekkumata. See toetab ka käesolevas analüüsis kirjeldatud probleemi, et MJT järelevalve käivitumine ei ole tavapärane kaebepõhine mehhanism ning sõltub suuresti sellest, kuidas rikkumisele viitav teave teenistuseni jõuab. PwC ei soovita tingimata muuta MJT tegevust täielikult kaebepõhiseks, kuid rõhutab vajadust selgemate kriteeriumide, kontrollnimekirjade või riskipõhiste tunnuste järele, mille alusel oleks võimalik mõista, millal MJT järelevalvesse sekkumine on põhjendatud.

Neljandaks peab PwC vajalikuks kujundada ühtsem metoodika menetluskulude ja halduri tasu otstarbekuse hindamiseks. See soovitus toetab käesolevas ka analüüsis esile toodud vastuolu, et kulude kontrollis osaleb mitu organit, kuid ühtset hindamisstandardit ei ole. Kohtu, pankrotitoimkonna, MJT ja halduri hinnangud võivad erineda selles, milline töömaht, kulu või tasu on konkreetse menetluse asjaolusid arvestades põhjendatud. PwC järgi tuleks kohtute, haldurite ja MJT koostöös välja töötada ühised hindamispõhimõtted või võrdlusraamistikud, mida saaks kasutada nii haldusjärelevalves kui ka kohtuotsuste tegemisel. Selline metoodika vähendaks vaidlusi ja suurendaks prognoositavust, ilma et see võtaks kohtult ära lõpliku otsustuspädevuse.

Viiendaks rõhutab PwC vajadust tagasisidemehhanismi järele. Kuna MJT ei saa ise haldurit vabastada, trahvida, tegutsemiskeeldu määrata ega tasu vähendada, vaid peab selliste meetmete jaoks pöörduma kohtu poole, sõltub tema järelevalve tegelik mõju suuresti sellest, kuidas kohus tema seisukohti arvesse võtab. Kui puudub ülevaade, millistel juhtudel ja miks kohus MJT seisukohtadega nõustub või ei nõustu, on keeruline hinnata MJT haldusjärelevalve mõju ja arendada selle metoodikat. PwC soovitus on seetõttu kujundada süsteemsem tagasiside- ja seiremehhanism, mis võimaldaks hinnata MJT seisukohtade kasutatavust ning parandada nende kvaliteeti ja ajastust.

Kokkuvõttes ei käsitle PwC analüüs MJT haldusjärelevalve rolli üksnes täiendava pädevusena teiste järelevalveorganite kõrval, vaid osutab vajadusele kujundada sellest selgelt koordineeritud osa pankrotihaldurite järelevalvemudelist. PwC soovitused toetavad seega käesoleva analüüsi põhijäreldust: MJT rolli tugevdamine ei peaks tähendama üksnes volituste laiendamist või vähendamist, vaid eelkõige sekkumiskriteeriumide, ajastuse, teabevahetuse, metoodika ja tagasiside süsteemset

korrastamist. Ilma selliste kokkulepeteta jääb MJT sõltumatu riiklik kontrollitasand küll formaalselt tugevaks, kuid praktikas võib see suurendada samu vastuolusid, mida ta peaks aitama lahendada – eelkõige rollide kattumist, dubleerimist ja osapoolte erinevaid ootusi haldusjärelevalve eesmärgile.

2.6. Vahekokkuvõte

Pankrotihaldurite järelevalvesüsteem erineb kohtutäiturite järelevalvesüsteemist oma oluliselt suurema keerukuse ja organite arvu poolest. Kui kohtutäiturite üle teostavad järelevalvet kolm organit, siis pankrotihaldurite järelevalves on neid kuus: kohus, maksejõuetuse teenistus, Koja kutsekogu juhatus koos aukohtuga, pankrotitoimkond ning advokaatidest pankrotihaldurite osas ka Advokatuur. Nende organite pädevused on osaliselt kattuvad, osaliselt üksteist täiendavad ning pädevuste piirid ei ole alati seaduse tasandil ega praktikas selgelt piiritletud.

Kohus on pankrotihaldurite järelevalvesüsteemi kõige vahetuma ja pidevama kontrolliga organ. Kohtu järelevalve on olemuselt menetluslik: kohus teostab pankrotihalduri üle järelevalvet mitte välise haldusorganina, vaid pankrotimenetlust juhtiva institutsioonina. Kohus võib haldurilt igal ajal nõuda teavet menetluse käigu ja tegevuse kohta, tutvuda halduri toimikuga ning saada pangakonto väljavõtteid. Kohtu sanktsioonipädevus on mitmekesine: kohus võib haldurit trahvida kuni 6400 euroga ühe rikkumise eest, kusjuures raske rikkumise korral võib trahvida ilma eelneva hoiatuseta. Lisaks saab kohus halduri vabastada – see on pankrotimenetluses halduri jaoks kõige vahetuma toimega meede, mis on suunatud võlgniku ja võlausaldajate huvide kaitsele. Kohus kinnitab ka halduri tasu ja kulutused ning osaleb halduri ametisse nimetamise ja kinnitamise menetluses. Oluline on, et kohtu poolt halduri trahvimist ja vabastamist ei loeta distsiplinaarkaristuseks, mistõttu ei välista kohtu karistus aukohtu distsiplinaarmenetluse algatamist sama rikkumise osas.

Koja kutsekogu juhatus teostab haldusjärelevalvet pankrotihalduri tegevuse nõuetekohasuse ja seaduslikkuse üle Kojale teatavaks saanud teabe alusel. Kutsekogu juhatuse järelevalve on seega olemuselt olukorrast sõltuv ja erineb kohtutäiturite ametikogu juhatuse korralisest planeeritud järelevalvest. Kutsekogu juhatuse volitused on ulatuslikud – sealhulgas õigus tutvuda kohtutoimiku ja halduri toimikuga, kontrollida arvepidamist ja raamatupidamist ning viibida võlausaldajate üldkoosolekul –, kuid sanktsioonipädevus puudub: kutsekogu juhatusel on võimalik teha ettekirjutusi puuduste kõrvaldamiseks ja teavitada tuvastatud rikkumistest kohut ning pankrotitoimkonda. Erandina on kutsekogu juhatusel otsustav roll haldurina tegutsemise õiguse andmisel, peatamisel ja lõpetamisel: kutsekindlustuse puudumisel peatab kutsekogu juhatus isiku õiguse tegutseda halduri kutsetegevuses. Kutsekogu juhatus võib haldusjärelevalve teostamisse kaasata audiitori või muu eksperdi.

Koja aukohtu roll pankrotihaldurite järelevalves on selgelt erinev nii kohtu menetlusliku kontrolli kui ka kutsekogu juhatuse haldusjärelevalve rollist. Aukohus tegutseb kutsealase distsiplinaarkohtu funktsioonis, hinnates pankrotihalduri tegevuse vastavust kutsealastele normidele ning rakendades rikkumiste korral distsiplinaarkaristusi. Erinevalt kohtutäiturite mudelist, kus raskeima karistuse otsustamine on ministeeriumi ainupädevuses, on pankrotihaldurite puhul aukohtule antud pädevus määrata ka kõige raskem karistus – haldurina tegutsemise keeld kuni viieks aastaks. Samas on pankrotihaldurite rahatrahvi ülempiir (6400 eurot) märkimisväärselt madalam kohtutäiturite vastavast piirmäärast (16 000 eurot). Aukohus võib alternatiivina distsiplinaarkaristuse määramisele pöörduda kohtu poole taotlusega vabastada haldur või määrata talle trahv, kui haldur on rikkunud kohustusi käimasolevas menetluses. Märkimisväärne erisus puudutab aga Koja liikmeks olevaid advokaate, kelle üle Koja aukohtul distsiplinaarpädevus puudub: nende suhtes saab aukohus üksnes taotleda Advokatuuri aukohtult aukohtumenetluse algatamist. See erisus peegeldab Advokatuuri eraldiseisvat autonoomiat kutseala eneseregulatsiooni teostamisel ka siis, kui advokaat tegutseb teises kutsevaldkonnas.

Pankrotitoimkond on pankrotihalduri järelevalvesüsteemis ainulaadne organ, kelle positsioon on teistest järelevalveorganitest põhimõtteliselt erinev. Pankrotitoimkond esindab konkreetse menetluse võlausaldajaid ning tema järelevalve on suunatud eelkõige sellele, et haldur tegutseks otstarbekalt võlausaldajate huve silmas pidades. Pankrotitoimkonna olulisimad järelevalvevahendid on ennetava iseloomuga – eelkõige nõusoleku andmise pädevus olulisemate tehingute puhul – ning kaebamisõigus kohtule ja halduri vahetamise taotlemise võimalus. Pankrotitoimkond ei oma distsiplinaarpädevust ega saa iseseisvalt haldurilt mingi tegevuse tegemist nõuda – tema roll on pigem võlausaldajate huvide kaitse ja halduri tegevuse sisu üle järelevalve teostamine, mitte ametialase vastutuse rakendamine.

Maksejõuetuse teenistus teostab haldusjärelevalvet pankrotihaldurite üle kahe erikülgse aspekti osas: nii halduri kutsetegevuse üldise nõuetekohasuse ja seaduslikkuse üle kui ka pankrotimenetluse kulude otstarbekuse seisukohast. Kulude otstarbekuse kontroll on ainult maksejõuetuse teenistuse pädevuses. Teenistuse haldusjärelevalve käivitub aga ainult siis, kui vastavad andmed jõuavad teenistuseni muul moel – teenistusele otsekaebusi esitada ei saa. Teenistuse järelevalvetoimingute pädevus on lai: lisaks ettekirjutustele (mille täitmata jätmisel on võimalik määrata sunniraha kuni 9600 eurot) on teenistusel ainupädevus pöörduda kohtu poole taotlusega määrata haldurile trahv, vabastada haldur, määrata haldurile tegutsemiskeeld või vähendada halduri tasu. Nimetatud kohtusse pöördumise õigus rangemate meetmete taotlemiseks kuulub ainuõiguslikult maksejõuetuse teenistusele – kutsekogu juhatusel see pädevus puudub.

Advokatuur teostab järelevalvet advokaadist pankrotihaldurite üle, kui Koda või Justiits- ja Digiministeerium Advokatuurilt aukohtumenetluse algatamist taotlevad. Seega on advokaadist pankrotihaldurite üle aukohtumenetluse pidamisel ja nende karistamisel erisus – advokaadist pankrotihaldurite üle peab aukohut ja distsiplinaarkaristusi määrab Advokatuuri aukohus. Justiits- ja Digiministeerium võib Advokatuuri aukohtult aukohtumenetluse algatamist taotleda siis, kui on tekkinud kahtlus, et advokaadi tegevuses võivad ilmneda distsiplinaarsüüteo tunnused seoses advokaadi tegutsemisega pankrotihaldurina. Koda võib Advokatuurilt aukohtumenetluse algatamist taotleda juhul, kui on tekkinud kahtlus, et advokaat on oma tegevuses pankrotihaldurina rikkunud Koja organi otsust, head kutsetava või pannud toime distsiplinaarsüüteo.

Järelevalve sarnasused ja erinevused

Mitmel organil on pankrotihaldurite järelevalvesüsteemis kattuvaid jooni, mis tulenevad nende osalemisest sama süsteemi eri tasanditel. Kohtul, MJT-l ja kutsekogu juhatusel on kõigil õigus tutvuda halduri toimiku, kohtutoimiku ja pankrotimenetluse dokumentidega ning kontrollida halduri arvepidamist. Seega kattuvad nende kolme organi teabe kogumise volitused märkimisväärselt, ilma et seadus sätestaks selget tööjaotust selles osas, kes ja millal dokumente kontrollib. Praktikas ei ole osundatud probleem seni lahendust leidnud.

Lisaks on nii MJT-l kui ka kutsekogu juhatusel kohustus teavitada tuvastatud rikkumistest kohut ja pankrotitoimkonda, mistõttu on kohus paralleelselt mõlema haldusjärelevalveorgani tegevuse lõppsihtpunkt rikkumistest teavitamisel. Nii kohus kui ka aukohus saavad halduri suhtes kohaldada rahalisi sanktsioone – kohus trahvi kuni 6400 eurot menetluse raames ning aukohus rahatrahvi 64–6400 eurot distsiplinaarmenetluses (Advokatuuri aukohus kuni 16 000 eurot) –, kusjuures need menetlused on üksteisest sõltumatud ja samaaegselt võimalikud.

Nii kutsekogu juhatusel kui ka MJT-l on õigus viibida pankrotitoimkonna koosolekul ja võlausaldajate üldkoosolekul ning nõuda dokumente ja teavet haldurilt, mis tähendab, et mõlemad organid kohtuvad potentsiaalselt samadel koosolekutel ja saavad ligipääsu samale teabele.

Organite vahel on mitmeid olulisi erinevusi, mis puudutavad järelevalve käivitumisalust, kontrolliobjekti ja sanktsioonipädevust. Järelevalve algatamise poolest on organid selgelt eristatavad. Kohtu järelevalve on pidev ja menetlusega lõimunud – kohus teostab kontrolli kogu menetluse vältel ja võib teavet nõuda igal ajal omal algatusel. MJT ja kutsekogu juhatuse haldusjärelevalve on mõlemad nn probleemipõhised, käivitudes teatavaks saanud teabe alusel. Kuid erinevalt kutsekogu juhatusest ei saa teenistusele kaebusi esitada – teave peab jõudma teenistuseni muul moel. Aukohtu menetlus käivitub huvitatud isiku, ministeeriumi või Koja muu organi taotlusel. Pankrotitoimkond sekkub eelkõige omal algatusel ja ennetavalt nõusoleku andmise kaudu, ning kaebuste esitamise teel.

Menetluskulude otstarbekuse kontroll on nii MJT pädevuses kui ka kohtu pädevuses (ajutise halduri tasu osas). Kutsekogu juhatusel on ainupädevus haldurina tegutsemise õiguse üle otsustamisel ning kutsekindlustuse kontrollimisel. Pankrotitoimkond on ainuke organ, kellel on ennetava iseloomuga nõusoleku andmise pädevus – ta saab teatud tehingute puhul sekkuda enne nende tegemist.

Sanktsioonipädevuse poolest on kohtu positsioon operatiivselt kõige ulatuslikum: kohus saab iseseisvalt trahvida ja halduri vabastada konkreetse menetluse raames. Aukohtul on aga kõige laiem distsiplinaarse karistusskaalaga pädevus, hõlmates noomitust, rahatrahvi ja haldurina tegutsemise keelu määramist kuni viieks aastaks. MJT-l on ainupädevus pöörduda kohtusse rangemate meetmete – trahvi,

vabastamise, tegutsemiskeelu ja tasu vähendamise – taotlemiseks. Kutsekogu juhatus võib teha ettekirjutuse, ent pankrotitoimkond ei oma iseseisvat sanktsioonipädevust.

Eri organite järelevalvepädevused on toodud allolevas tabelis.

Tabel 2. Eri organite pädevuse jaotus pankrotihaldurite üle järelevalve tegemisel

Pädevus/ tunnus	Kohus	Maksejõuetuse teenistus	KPK kutsekogu juhatus	KPK aukohus	Advokatuuri aukohus	Pankroti-toimkond
Järelevalve liik	Menetluslik kontroll	Haldusjärelevalve	Haldus-järelevalve	Aukohtumenetlus (distsiplinaar-menetlus)	Aukohtumenetlus vandeadvokaatidest pankrotihaldurite üle	Võlausaldajate esinduspõhine järelevalve
Järelevalve algatamine	Pidev, omal algatusel kogu menetluse vältel	Teatavaks saanud teabe alusel; otsekaebusi ei esitata	Teatavaks saanud teabe alusel	Huvitatud isiku, ministeeriumi või Koja muu organi taotlusel	KPK, ministeeriumi või huvitatud isiku taotlusel	Pidev nõusoleku-pädevuse kaudu; kaebuste esitamise teel
Kontrollitavad valdkonnad	Menetluse seaduslikkus, halduri tegevuse nõuetekohasus, tasu ja kulutused, pangakonto käive	Halduri kutsetegevuse nõuetekohasus ja seaduslikkus; menetluskulude otstarbekus (ainupädevus)	Halduri kutsetegevuse nõuetekohasus ja seaduslikkus; liikmemaks, kutsekindlustus	Koja otsuste ja hea kutsetava järgimine; vääritu käitumine	Koja organi otsused, hea kutsetava, advokaadi ja advokaadibüroo tegevust sätestavate õigusaktide või kutse-eetika nõuded	Halduri tegevuse otstarbekus ja seaduslikkus võlausaldajate huvide seisukohast
Menetluskulude otstarbekuse kontroll	Ajutise halduri tasu põhjendatus	Jah	Ei	Ei	Ei	Osaliselt (kulutuste kinnitamise kaudu)
Arvepidamise ja raamatupidamise kontroll	Jah	Jah	Jah	Ei	Arvete esitamise kontroll	Jah
Pangakonto väljavõtete saamise õigus	Jah	Jah	Jah	Ei	Ei	Ei
Ettekirjutuse tegemise õigus	Ei	Jah	Jah	Ei	Ei	Ei
Sunniraha	Ei	Jah – kuni 9600 eurot	Ei	Ei	Ei	Ei
Distsiplinaarkaristuse määramise õigus	Ei	Ei	Ei	Jah	Jah	Ei
Noomitus	Ei	Ei	Ei	Jah	Jah	Ei
Rahatrahv	Jah – kuni 6400 eurot	Ei – ainult taotlus kohtule	Ei	Jah, 64–6400 eurot, laekub Koja tuludesse	Jah, 64–16 000 eurot, laekub Advokatuuri tuludesse	Ei
Haldurina tegutsemise keeld	Otsustab teenistuse taotlusel	Ei – ainult taotlus kohtule	Ei – üksnes kutsekindlustuse puudumisel tegutsemisõiguse peatamine	Jah – kuni 5 aastat	Jah – kuni 5 aastat	Ei
Halduri vabastamine	Jah – omal algatusel või taotlusel	Ei – ainult taotlus kohtule	Ei	Ei – ainult taotlus kohtule	Advokatuurist väljaheitmine	Ei – ainult taotlus kohtule
Halduri tasu vähendamine	Jah	Ei – ainult taotlus kohtule	Ei	Ei	Ei	Ei (arvamuse esitamine)
Tegutsemisõiguse peatamine	Ei	Ei iseseisvalt – ainult taotlus kohtule	Jah – kutsekindlustuse puudumisel	Ei	Jah – kuni üheks aastaks	Ei
Nõusolek halduri toimingutele	Ei	Ei	Ei	Ei	Ei	Jah – teatud tehingute

						puhul kohustuslik
Kohtusse pöördumise õigus rangemate meetmete taotlemiseks	–	Jah – ainupädevus (trahv, vabastamine, tegutsemiskeeld, tasu vähendamine)	Ei	Jah – alternatiivina distsiplinaarkaristusele	Ei	Jah – halduri vabastamise taotlemine
Distsiplinaarmenetluse algatamise õigus	Ei	Ei	Ei	Jah	Jah	Ei
Rikkumisest teavitamine	–	Teavitab kohut ja pankroti-toimkonda	Teavitab kohut ja pankroti-toimkonda	Edastab otsuse ministeeriumile	Edastab aukohtu otsuse täitmiseks kojale	Ei (kaebuse esitamise õigus kohtule)
Kutsekindlustuse kontroll	Halduri kinnitamise etapis	Ei	Jah – kohustuslik	Ei	Jah	Ei
Liikmemaksu kontroll	Ei	Ei	Jah	Ei	Jah	Ei
Halduri kinnitamine	Jah	Ei	Ei	Ei	Ei	Ei (valib võlausaldajate üldkoosolek)

2.7. Senise järelevalvemudeli tugevused ja nõrkused

Tugevused

Pankrotihaldurite järelevalvesüsteemi esimeseks eripäraseks tugevuseks võrreldes paljude teiste kutsealade järelevalvemudelitega on kohtu pidev ja menetlusega orgaaniliselt lõimunud järelevalve. Erinevalt haldusorganitest, kelle puhul järelevalve käivitub teatavaks saanud teabe alusel, on kohtul õigus nõuda haldurilt teavet igal ajal ja omal algatusel. Kohtu järelevalve ei ole seega üksnes perioodiline kontrollitoimingute jada, vaid pidev menetluslik järelevalve, mis toimib kogu pankrotimenetluse vältel. Lisaks on kohtul vahetu sanktsioonipädevus – trahvimine ja halduri vabastamine –, mis võimaldab kiiresti reageerida ilma täiendavaid menetlusetappe läbimata. Sellise mudeli eeliseks on operatiivsus: probleem saab lahenduse konkreetse menetluse raames, ilma eraldiseisvat haldusmenetlust algatamata.

Täiendava tugevusena tuleb rõhutada, et kohtu roll ei piirdu rikkumiste tagantjärele sanktsioneerimisega. Kuna kohus juhib pankrotimenetlust ja kontrollib halduri tegevust menetluse kestel, saab ta probleemidele reageerida enne, kui need põhjustavad pöördumatut kahju pankrotivarale või menetlusosaliste õigustele. Kohtu võimalus nõuda teavet igal ajal, kontrollida halduri toimikut ja sekkuda halduri tasu, kulude, kinnitamise, trahvimise või vabastamise kaudu muudab kohtu järelevalve operatiivseks ja ennetavaks kontrollimehhanismiks. Haldurite tagasisidest nähtub, et kohtu roll on halduritele selge, kohtu sekkumismeetmeid peetakse efektiivseteks ja kohtupoolset menetluste juhtimist pädevaks. Märgitakse, et viimasel ajal on kohtu roll isegi suurenenud.

Teiseks on mudeli tugevuseks erinevate järelevalveperspektiivide koostoime. Kohus vaatab halduri tegevust konkreetse pankrotimenetluse seaduslikkuse ja menetlusliku eesmärgipärasuse aspektist; MJT peaks lisama riiklikku, sõltumatut ja süsteemset vaadet; Koja kutsekogu juhatus hindab halduri kutsetegevuse nõuetekohasust kutseomavalitsuse raamistikus; aukohus lahendab distsiplinaar- ja kutse-eetilisi rikkumisi; pankrotitoimkond esindab võlausaldajate vahetut majanduslikku huvi. Selline mitme vaatenurga koostoime vähendab riski, et ühe organi kontrolli pimealad jäävad täielikult katmata. Selleks aga, et mudelit saaks selles aspektis tugevaks pidada, tuleb lahendada MJT pädevusega seotud probleemid.

Kolmandaks, MJT loomine oli pankrotihaldurite järelevalvesüsteemi oluline institutsionaalne tugevus. Siinjuures väärib märkimist, et Pankrotiseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu 195 SE seletuskirja kohaselt oli teenistus loodud ennekõike eriauditi ja pankrotimenetluse avaliku uurimise

jaoks.[22] Haldurite haldusjärelevalvet ei peetud teenistuse primaarseks ülesandeks: peamiseks haldusjärelevalve teostajaks haldurite üle jäi siiski Koda ning MJT-lt eeldati pigem toetavat rolli.[23] Teenistuse moodustamine Konkurentsiameti juurde sõltumatu struktuuriüksusena peaks tagama, et haldusjärelevalvet teenistusele antud küsimustes teostab organ, mis on oma tegevuses sõltumatu ja kellel on ühtlasi konkreetne spetsialiseerumine maksejõuetuse valdkonnale. Teenistuse pädevus pankrotimenetluse kulude otstarbekuse kontrollimisel on eriti oluline, kuna see on pankrotimenetluse finantsdistsipliini tagamise võtmeküsimus, mis pelgalt seaduslikkuse kontrollist välja jääks. Lisaks on teenistusel ainupädevus pöörduda kohtu poole rangemate meetmete – trahvi, vabastamise, tegutsemiskeelu ja tasu vähendamise – kohaldamiseks, mis annab haldusjärelevalveorganile tugeva mõjutusvahendi ilma, et ta ise peaks kandma distsiplinaarmenetluse kogu koormust. Teenistuse panus ühtse maksejõuetuse praktika kujundamisele lisaks järelevalvele ka süsteemse mõõtme, mis ulatuks üksikute menetluste kontrollist kaugemale. Teenistus saaks tuvastada korduvaid probleeme, koondada praktikas ilmnevaid riske ja suunata tähelepanu valdkondadele, kus regulatsiooni või praktika ühtlustamine on vajalik.

Pankrotihaldurite järelevalvesüsteemi tugevuseks on neljandaks ka kutseala eneseregulatsiooni tugev roll. Kutsekogu juhatusel ja aukohtutel on oluline eelis riiklike organite ees: nad tunnevad pankrotihalduri töö sisu, keerukust ja kutsealaseid standardeid seestpoolt. See tähendab, et kutseala eneseregulatsioon suudab sisuliselt hinnata ka selliseid käitumismustreid ja ametialaseid valikuid, mida puhta õigusliku kontrolliga oleks keeruline tabada. Koja aukohtu koosseisu nõue, et pankrotihalduri suhtes toimuvas aukohtumenetluses osaleb vähemalt kaks pankrotihaldurit, tagab, et distsiplinaarotsused põhinevad ka erialaselt pädevate isikute hinnangul. Eriti oluline on, et pankrotihaldurite puhul on aukohtutele antud pädevus määrata ka kõige raskem karistus – haldurina tegutsemise keeld kuni viieks aastaks –, mida kohtutäiturite mudelis aukohtule antud ei ole. Kohtutäiturite puhul saab aukohus teha raskeima karistuse kohaldamiseks üksnes ettepaneku ministrile. See annab kutseala eneseregulatsioonile oluliselt suurema karistusliku tõhususe.

Viiendaks on pankrotihaldurite järelevalvesüsteemi ainulaadne tugevus pankrotitoimkonna ennetav järelevalve. Erinevalt kõigist teistest järelevalveorganitest, kelle sekkumine toimub üldjuhul tagantjärele, teostab pankrotitoimkond ennetavat kontrolli teatud toimingutele eelneva nõusoleku andmise kaudu. Kohustus saada pankrotitoimkonnalt nõusolek olulisemate tehingute tegemiseks, ettevõtte või selle organisatsiooniliselt iseseisva osa müügiks või pankrotivara alghinna oluliseks vähendamiseks tähendab, et võlausaldajate esindajad saavad mõjutada olulisi otsuseid enne nende tegemist. See on pankrotiõiguses eriti oluline, kuna pankrotivara võõrandamine on sageli pöördumatu toiming ning tagantjärele sekkumine ei pruugi enam olla efektiivne.

Mudelit tugevdab halduri tasu ja menetluskulude mitmetasandiline kontroll. Halduri tasu ja kulud ei jää ühe organi otsustada: pankrotitoimkond saab anda arvamuse ja teatud juhtudel nõusoleku, kohus määrab ja kinnitab halduri tasu ning kulud, MJT saab hinnata pankrotimenetluse kulude otstarbekust ning Koja kutsekogu juhatus saab oma teabe- ja kontrollivolituste kaudu hinnata kulude seost halduri kutsetegevuse nõuetekohasusega. Selline mitmekihiline finantskontroll aitab vähendada põhjendamatute kulutuste riski ja toetab pankrotivara säilitamist võlausaldajate huvides.

Kuuendaks toetab järelevalvesüsteemi mitmekanaliliste kaebevõimaluste olemasolu. Halduri tegevuse peale võivad võlausaldaja ja võlgnik kaevata pankrotitoimkonnale, võlausaldajate üldkoosolekule, kohtule või Kojale. Kaebuste kanalite mitmekesisus tagab, et halduri tegevuse üle saab järelevalvet teostada ka siis, kui üks organ ei ole mingil põhjusel reageerinud – isikul on alati alternatiivne võimalus abi saamiseks. Selle elemendi pahupooleks on selle kuritarvitamise võimalus pahatahtlike kaebajate (ennekõike võlgnike ja võlgnikega seotud isikute) poolt, mida käsitletakse allpool eraldi. Pankrotihaldurite järelevalvesüsteemi tugevuseks on ka sanktsioonivahendite mitmekesisus. Skaala ulatub ettekirjutusest ja trahvihoiatusest trahvimise kuni halduri vabastamise ja haldurina tegutsemise keeluni. See võimaldab reageerida proportsionaalselt rikkumise raskusastmele – kergema rikkumise puhul ettekirjutuse või noomitusega, raskema puhul trahvi, teenistusest vabastamise või tegutsemiskeeluga. Eriti oluline on, et erinevalt distsiplinaarkaristusest ei välista kohtu poolt trahvimine või vabastamine aukohtumenetluse algatamist samale rikkumisele – seega võivad raskeimate rikkumiste puhul kohalduda mõlemad vastutuse vormid korraga, mis tugevdab süsteemi preventiivset mõju.

[22] Pankrotiseaduse ja teiste seaduste muutmise seadus 195 SE seletuskiri, lk 16. Menetlus Riigikogus, I lugemine.
[23] Pankrotiseaduse ja teiste seaduste muutmise seadus 195 SE seletuskiri, lk 16. Menetlus Riigikogus, I lugemine.

Seitsmendaks toetab süsteemi mitmekanaliline informatsiooniliikumine. Kui MJT või Koja kutsekogu juhatus tuvastab haldusjärelevalve käigus halduri kohustuste rikkumise, tuleb sellest teatada kohtule ja pankrotitoimkonnale (PankrS § 70 lg 4). See loob vähemalt põhimõtteliselt mehhanismi, mille kaudu ühe organi avastatud probleem jõuab nii menetlust juhtiva kohtu kui ka võlausaldajate esindusorganini. Selline teabe liikumine aitab vältida olukorda, kus rikkumine jääb üksnes ühe organi teadmiseks ega mõjuta konkreetse pankrotimenetluse praktilist juhtimist.

Kaheksandaks on tugevuseks Koja kutsekogu juhatuse roll haldurina tegutsemise õiguse kontrollimisel. Kutsekogu juhatus otsustab haldurina tegutsemise õiguse andmise, korraldab pankrotihaldurite nimekirja pidamist ning kajastab selles haldurina tegutsemise õiguse peatamise ja äravõtmise aluseid ning kutsekindlustuse kehtivust. Analoogsed volitused on Advokatuuril vandeadvokaatidest haldurite puhul, kes otsustab kutsenimetuse andmise ja äravõtmise üle ning peab oma veebilehel Advokatuuri liikmete nimekirja, mh nende üle, kelle liikmesus on peatatud. See on oluline eelkontrolli ja läbipaistvuse mehhanism: enne konkreetsete menetluste järelevalvet tagab süsteem, et haldurina saavad tegutseda üksnes isikud, kellel on vastav õigus, staatus ja kutsekindlustus.

Viimaks on pankrotihaldurite mudeli eripärane tugevus võlausaldajate huvide vahetu esindatus järelevalvesüsteemis. Pankrotitoimkond toob järelevalvesse nende isikute vaate, kelle majanduslikud huvid pankrotimenetluses kõige otsesemalt kaalul on. See eristab pankrotihaldurite mudelit paljudest muudest kutsejärelevalve mudelitest: järelevalve ei toimu üksnes riigi, kohtu või kutseorganisatsiooni kaudu, vaid ka menetluse majanduslikult huvitatud osaliste esindusorgani kaudu. Selline lahendus tugevdab menetluse legitiimsust ja aitab tagada, et halduri tegevust hinnatakse ka võlausaldajate ühise huvi seisukohalt.

Kokkuvõttes on pankrotihaldurite senine järelevalvemudel oma ülesehituselt põhjendatult mitmetasandiline. Selle tugevus ei seisne ühes domineerivas kontrolliorganis, vaid eri rollide koostoimes: kohus tagab menetlusliku pidevuse ja operatiivsuse, MJT lisab sõltumatu ja süsteemse vaate, Koja kutsekogu juhatus kontrollib kutsetegevuse eeldusi ja nõuetekohasust, aukohus tagab distsiplinaarvastutuse ning pankrotitoimkond esindab võlausaldajate vahetut majanduslikku huvi. Lisaks tugevdavad süsteemi halduri tasu ja kulude mitmetasandiline kontroll, pankrotitoimkonna ennetav nõusolekupädevus, aukohtu pädevus määrata haldurina tegutsemise keeld ning võimalus reageerida samale rikkumisele erinevate vastutusmeetmetega. Selline kombinatsioon katab pankrotihalduri tegevuse erinevaid mõõtmeid ning loob eeldused terviklikuks järelevalveks, kui eri organite tegevus on omavahel piisavalt koordineeritud.

PwC soovitused toetavad eelkõige seda, et senise mudeli tugevusi ei tuleks käsitada üksnes formaalse pädevuste paljususena, vaid potentsiaalina kujundada koordineeritud ja tulemuslik järelevalvesüsteem. PwC rõhutatud rollijaotuse täpsustamine, sekkumiskriteeriumide läbipaistvamaks muutmine, MJT sisendi õige ajastamine enne kohtu otsust, ühtse kulude ja tasude hindamise metoodika loomine ning tagasisidemehhanismi väljakujundamine ei lükka olemasolevat mitmetasandilist mudelit ümber, vaid aitavad selle tugevusi paremini realiseerida. Kui need soovitused süsteemselt rakendada, saaks kohtu menetluslik kontroll, MJT sõltumatu riiklik vaade, Koja kutsealane ekspertiis, aukohtu distsiplinaarpädevus ja pankrotitoimkonna võlausaldajakeskne kontroll toimida mitte dubleerivate, vaid üksteist täiendavate kontrollitasanditena. Sellisel juhul muutuks senise mudeli peamine tugevus – eri vaatenurkade koostoime – praktiliselt paremini kasutatavaks ning vähendaks samal ajal neid riske, mida PwC on nimetanud konfliktide, rollide kattumise ja ebaselge mõju allikatena.

Nõrkused

Pankrotihaldurite järelevalvemudeli peamine struktuuriline nõrkus on selle **suur institutsionaalne keerukus** – see etteheide kajastub väga selgelt pankrotihaldurite tagasisides. Halduri tegevust võivad eri aspektidest kontrollida kohus, maksejõuetuse teenistus, Koja kutsekogu juhatus, Koja ja Advokatuuri aukohus ning pankrotitoimkond. Mitmetasandilisus on küll tugevus, kuid ilma selge koordineerimisloogikata võib see muutuda süsteemi nõrkuseks: menetlusosalisel ei pruugi olla arusaadav, kuhu pöörduda, millist tulemust oodata ning milline organ peaks rikkumisele esmajärjekorras reageerima. Tagasisidest nähtuvalt oli ka pankrotihalduritejaoks ebaselge, kes ja mis hetkel võib ja peab tema suhtes menetlust alustama ja miks peab samu andmeid esitama eri institutsioonidele korduvalt. Sama probleem võib tekkida ka organite endi vaates, sest mitme paralleelse kontrollitasandi olemasolu võib viia vastutuse hajumiseni – iga organ võib eeldada, et probleemiga tegeleb mõni teine organ.

Kõige nähtavam kattuvus puudutab **MJT ja Koja kutsekogu juhatuse haldusjärelevalvet**. Mõlemad organid kontrollivad halduri kutsetegevuse nõuetekohasust ja seaduslikkust, mõlemal on ulatuslikud teabe- ja dokumentide nõudmise õigused, mõlemad võivad kaasata eksperte ning mõlemad peavad teavitama tuvastatud rikkumistest kohut ja pankrotitoimkonda. Samas ei sätesta seadus piisavalt selgelt, millal peaks kontrolli tegema teenistus, millal kutsekogu juhatus ning millisel juhul peaks üks organ kasutama teise organi kogutud teavet. See loob riski, et sama halduri tegevust kontrollitakse korraga kahes paralleelses haldusjärelevalvemenetluses, küsides samu dokumente ja samu selgitusi ning jõudes potentsiaalselt erinevatele järeldustele. Nagu eelpool märgitud, on probleem eriti terav advokaatidest haldurite puhul, kuivõrd Advokatuuripoolne järelevalve ei ole suunatud advokaatidest pankrotihaldurite tegevuse sisulisele kontrollile.

Siinkohal tuleb tähelepanu pöörata erinevusele PankrS-is ja Konkurentsiameti põhimääruses sätestatud MJT pädevuse vahel ning nende õigusaktide omavahelisele suhtele. Konkurentsiameti põhimääruse § 14¹ lg 2 kohaselt teostab maksejõuetuse teenistus haldusjärelevalvet pankrotihalduri üle pankrotimenetluse seaduspärase läbiviimise ja menetluskulude otstarbekuse suhtes. PankrS § 70 lg 2 näeb seevastu ette, et maksejõuetuse teenistus ja Koja kutsekogu juhatus teostavad halduri tegevuse üle haldusjärelevalvet neile teatavaks saanud teabe alusel, mis annab alust arvata, et haldur on oma kohustusi rikkunud. Sama paragrahvi lg 1 järgi toimub haldusjärelevalve haldurite tegevuse üle seaduses sätestatud ulatuses.

Lisaks käesoleva analüüsi koostamisel kogutud tagasisidele, millest nähtuvalt võib MJT poolne sekkumine haldurite tööd lausa häirida (seda just ebaselguse tõttu pädevuspiiride ja sekkumiste alustes), ilmneb MJT ja Koja pädevuse jaotamise probleem ka Koja hiljutisest pöördumisest Justiits- ja Digiministeeriumi poole[24]. Koda märgib, et *juhiti juba enne teenistuse loomist tähelepanu sellele, et ei olnud selge, mille poolest hakkab kavandatava institutsiooni järelevalve erinema Koja järelevalvest ja miks on vaja sama ülesannet dubleerida. Haldusjärelevalve hajutamine mitme asutuse vahel muudab vastutuse ebamääraseks, suurendab menetlusosaliste halduskoormust ning tekitab ohu, et sama tegevust hinnatakse paralleelselt või erinevate standardite alusel*. Koda jätkab, et *Kui teenistuse haldusjärelevalve pädevus siiski säilitatakse, peab seadusest või avalikust menetluskorrast üheselt nähtuma, millal ja millisel alusel teenistuse järelevalvemenetlus algab. Praegu ei ole selge, kas teenistus alustab järelevalvet kaebuse, kohtu või Koja edastatud teabe, avaliku uurimise käigus tekkinud kahtluse, pankrotihalduri toimikuga tutvumise või toimiku saamise tõttu. Pelgalt toimikule juurdepääs või toimiku saamine ei saa tähendada automaatset järelevalvemenetluse algust ega anda alust kogu halduri tegevuse piiramata kontrollimiseks*.

Haldurite ja Koja esindaja tagasisidest, samuti MJT enda seisukohavõttudest[25] jääb mulje, et MJT lähtub oma pädevuse rakendamisel eeskätt Konkurentsiameti põhimäärusest, käsitades seda alusena kontrollida haldurite tegevust laiemalt, sealhulgas omal algatusel ja sõltumata konkreetsest rikkumiskahtlusest. Selline käsitlus ei arvesta aga PankrS § 70 lg-st 2 tulenevat piirangut, mille kohaselt on haldusjärelevalve käivitumise eelduseks rikkumisele viitava teabe olemasolu. Teisisõnu annab PankrS MJT-le haldusjärelevalvepädevuse rikkumispõhiselt, mitte üldise kontrollipädevusena, ning MJT „preventiivse“ järelevalve praktika ei ole seadusega kooskõlas. Kuni praktikas lähtutakse sellest piirist laiemast käsitlusest, ei ole oodata järelevalvesüsteemi sisulist selginemist ega pädevuste dubleerimise vähenemist.

Kaebuste ja pöördumiste kanalite rohkus suurendab **dubleerimise ja menetlusliku koormamise riski**, millist probleemi täheldavad taas nii haldurid kui Koda. PankrS § 67 võimaldab võlausaldajal ja võlgnikul kaevata halduri tegevuse peale pankrotitoimkonnale, võlausaldajate üldkoosolekule, kohtule või Kojale. See tagab menetlusosalistele laia õiguskaitse, kuid pankrotihaldurite tagasiside kinnitab, et praktikas võib seda võimalust kasutada ka halduri koormamiseks või menetluse mõjutamiseks. Haldurid tõid esile, et pahatahtlikud võlgnikud või võlausaldajad võivad koostada sisuliselt sama kaebuse mitmele järelevalveorganile, muutes üksnes adressaati või kaebuse sõnastust. Sellisel juhul võib formaalselt tekkida uus pöördumine, millele haldur peab uuesti vastama, kuigi sama probleemiga on juba tegelenud mõni teine organ. Ka lühikese ja lakoonilise kaebuse menetlemine võib nõuda halduri märkimisväärset ajakulu, sest järelevalveorganile tuleb selgitada kogu menetluse tausta ja toimikus olevat faktilist konteksti. Puudub selge esmane eelfilter, mis kvalifitseeriks pöördumise enne menetlusse võtmist: kas

[24] Arvamuse esitamine pankrotihalduri kutseala ja kohtutäituri ametiala jätkusuutlikkuse, järelkasvu ning professionaalse kompetentsi tagamise väljatöötamiskavatsusele. Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koja kiri Justiits- ja Digiministeeriumile, 06.08.2026 nr 3-1/24-3

[25] Maksjõuetuse Teenistuse kiri Justiits- ja Digiministeeriumile 27.05.2025 nr 12-1/2025-018-2

tegemist on kohtu menetlusliku kontrolli küsimusega, haldusjärelevalve esemega, distsiplinaarsüüteo kahtlusega, pankrotitoimkonna pädevusega või üksnes selgitustaotlusega. Selle tulemusel võib haldur olla kohustatud samade asjaolude kohta korduvalt selgitusi andma ning eri organid võivad menetleda sama probleemi eraldi.

MJT järelevalve käivitumisalus on eraldi küsimus. Teenistusele ei esitata kaebusi samas tähenduses nagu kohtule või Kojale ning teenistus saab haldusjärelevalvet teostada siis, kui rikkumisele viitav teave jõuab temani muul viisil – näiteks vihje, märgukirja, meedia, avalike allikate, kohtumenetluse materjalide või koosolekul osalemise kaudu. Praktikas võib tekkida olukord, kus raskem rikkumine ei jõua teenistuse tähelepanu alla õigeaegselt või jõuab sinna puuduliku ja kaudse teabena. See võib mõjutada MJT poolt tehtava haldusjärelevalve efektiivsust.

Nagu eelpool toodud, lähtub PankrS § 70 lg 2 selgelt rikkumispõhisest järelevalvemudelist: haldusjärelevalve ei ole mõeldud üldise või preventiivse kontrollina menetluste üle, milles puuduvad viited halduri võimalikule rikkumisele. Samas on nii küsitletud haldurid kui ka Koja esindaja osundanud, et praktikas on MJT sekkunud järelevalveliselt ka sellistesse menetlustesse, kus konkreetsed asjaolud halduri kohustuste rikkumisele ei viita. Seega vajab MJT järelevalvepraktika selgemat piiritlemist: kui seadus eeldab haldusjärelevalve alustamiseks teavet, mis viitab halduri võimalikule kohustuste rikkumisele, ei saa MJT haldusjärelevalvet käsitada üldise, preventiivse või kvaliteedikontrolli instrumendina.

MJT ja Koja kutsekogu juhatuse pädevustes ilmneb ka **kontrollivolituste ja sekkumisvahendite asümmeetria**. Mõlemal organil on võimalik koguda dokumente ja teavet, sealhulgas pangakonto väljavõtteid ning menetlusdokumente, kuid ainult teenistusel on õigus teha haldurile ettekirjutusi koos sunniraha määramisega ning pöörduda kohtu poole halduri trahvimise, vabastamise, tegutsemiskeelu või tasu vähendamise taotlemiseks. Seetõttu võib sarnase kontrolli tulemus anda ühele organile oluliselt tugevama reaktsioonivõimaluse kui teisele, ilma et seadus selgitaks, miks just teenistus peaks olema selliste meetmete esmaseks algatajaks, minnes sellega vastuollu MJT loova seaduseelnõu seletuskirjaga.

Haldurite tagasiside viitab ka sellele, et MJT ja Koja erinev institutsionaalne positsioon mõjutab järelevalve tajutavat õiglust. Tagasisides märgiti, et MJT võib haldurite vaates positsioneerida end pigem haldurite vastu, samas kui Koja kutsekogu juhatuses ja aukohtus osalevad isikud, kes tunnevad halduri töö praktilist eripära. See ei tähenda, et teenistus ei oleks sõltumatu või et Koja organid oleksid automaatselt erapooletumad, kuid näitab, et järelevalveorganite legitiimsus sõltub lisaks formaalsele pädevusele ka sellest, kas kontrolli teostaja mõistab pankrotihalduri töö praktilisi raskusi ja menetluse eripärasid (sh majanduslikku konteksti).

Pankrotihaldurite **järelevalvemudel ei reguleeri selgelt kohtu trahvimise ja aukohtu distsiplinaarmenetluse vahekorda**. Kohtul on õigus trahvida haldurit kuni 6400 euro ulatuses omal algatusel, kui haldur rikub oma kohustusi menetluse raames (PankrS § 69 lg 2), ning lisaks võib MJT pöörduda kohtusse taotlusega haldurile trahvi määramiseks (PankrS § 70 lg 5 p 9). Koja aukohtul on omakorda iseseisev pädevus määrata haldurile distsiplinaarkaristusena rahatrahv 64–6400 eurot (PankrS § 71 lg 4 p 2), Advokatuuri aukohtul kuni 16 000 eurot (AdvS § 19 lg 2 p 2). Seadus sätestab küll, et kohtu poolt halduri trahvimist ei loeta distsiplinaarkaristuseks, mistõttu ei välista kohtu reaktsioon aukohtu menetluse algatamist samale rikkumisele. Seega on teoreetiliselt võimalik, et sama teo eest kohaldatakse haldurile nii kohtu trahvi menetluse raames kui ka MJT algatusel aukohtu distsiplinaarkaristust – seda ilma et seadus sätestaks selget prioriteetsust, teavitamiskohustust või kahekordse karistamise välistamise mehhanismi. Sellise olukorra tekkimise risk on reaalne, kuna aukohus ja kohus tegutsevad üksteisest sõltumatult ega ole kohustatud üksteist käimasolevatest menetlustest teavitama. Märkida tuleb, et aukohus saab käimasoleva pankrotimenetlusega seotud rikkumiste korral valida ka alternatiivse tee: jätta distsiplinaarkaristus määramata ja esitada selle asemel kohtule taotlus halduri vabastamiseks või trahvimiseks (PankrS § 71 lg 8). See võimalus on aukohtu jaoks menetluslik valikuõigus, mitte kohustus, ning see ei piira aukohtu üldist autonoomset pädevust määrata iseseisvalt distsiplinaarkaristusi – sealhulgas haldurina tegutsemise keeldu kuni viieks aastaks (PankrS § 71 lg 4 p 3) –, ilma igasuguse kohtu kaasabita.

Sanktsioonide ja muude meetmete omavaheline järjekord ei ole tervikuna selge. Sama rikkumine võib tuua kaasa kohtu trahvi, halduri vabastamise, aukohtu distsiplinaarkaristuse, MJT taotluse kohtule, kahju hüvitamise nõude või isegi kriminaalmenetluse. Selline mitmekülgne vastutussüsteem võimaldab

küll reageerida rikkumise eri aspektidele, kuid nõrkusena puudub selge loogika, milline reaktsioon peaks olema esmane, millal tuleks menetlused peatada või koordineerida ning kuidas vältida ülemäärast või ebaühtlast reageerimist sama faktilise teo suhtes.

Kuigi aukohtu karistusskaalal on pankrotihaldurite puhul ametist tagandamisega võrdväärne karistus olemas – haldurina tegutsemise keeld kuni viieks aastaks –, on rahatrahvi ülempiir 6400 eurot madal. Pankrotihaldurid haldavad sageli miljoneid eurosid väärt pankrotivara ning nende kutsetegevusest saadav tasu võib olla märkimisväärne. Sellises kontekstis ei pruugi 6400 euro suurune rahatrahv täita piisavalt preventiivset funktsiooni ega mõjutada halduri käitumist tulevikus. Võrdluseks on kohtutäituritel ja advokaatidest pankrotihalduritel rahatrahvi ülempiiriks 16 000 eurot, mis peegeldab seadusandja arusaama, et karistus peab olema proportsionaalne isiku sissetulekutega. Sama loogika peaks kehtima kõigi pankrotihaldurite puhul, kuid rahatrahvi ülempiir ei peegelda seda.

Advokaatidest pankrotihaldurite killustunud järelevalve

Pankrotihaldurina tegutsevate vandeadvokaatide üle viib distsiplinaarmenetlust läbi Advokatuuri aukohus, mitte Koja aukohus. Koja aukohtul on võimalus üksnes taotleda Advokatuuri aukohtult menetluse algatamist, kuid otsustuspädevus kuulub Advokatuuri aukohtule. See tähendab, et Kojal puudub võimalus tagada, et talle esitatud kaebust advokaadist halduri vastu sisuliselt lahendataks – Koda saab teha üksnes taotluse, mille Advokatuuri aukohus võib jätta rahuldamata. Samuti tekib küsimus, kas Advokatuuri aukohus omab piisavalt pankrotiõiguslikku ekspertiisi hindamaks advokaadist halduri tegevuse vastavust pankrotimenetluse spetsiifilistele nõuetele: AdvS ega kodukord ei nõua, et aukohtusse kuuluksid pankrotihaldurist vandeadvokaadid, ning kuigi paljud advokaadid puuduvad menetlusosaliste esindajatena praktikas kokku pankrotimenetlustega ja omavad lisaks sellele majandusalast ettevalmistust, ei pruugi aukohtu liikmetel olla spetsiifilist ekspertiisi pankrotihalduri rollis. Selline killustunud pädevus loob riski, et advokaatidest pankrotihaldurid on distsiplinaarvastutuse seisukohalt erineval positsioonil võrreldes spetsialiseerunud pankrotihalduritega, mis võib kahjustada järelevalvesüsteemi sidusust ja ühetaolisust.

Pankrotitoimkonna moodustamata jätmise võimalus ja nõusolekupädevuse reguleerimatus

Pankrotitoimkond on järelevalvesüsteemis ainulaadne ennetava kontrolli organ, kuid selle rolli nõrgendab kaks struktuurilist probleemi. Esiteks võib võlausaldajate üldkoosolek otsustada pankrotitoimkond moodustamata jätta, millisel juhul täidab selle ülesandeid üldkoosolek ise. See tähendab, et ennetav nõusolekupädevus ja pidev järelevalve halduri tegevuse üle võib täielikult puududa menetlustes, kus pankrotitoimkond on asendatud harvem kogunevate võlausaldajate üldkoosolekutega. Teiseks ei ole seaduses selgelt reguleeritud, millistel kriteeriumidel peaks pankrotitoimkond nõusolekuotsuseid tegema ega kuidas neid põhjendama. See jätab pankrotitoimkonna liikmetele liialt laia kaalutlusõiguse ning tekitab küsimuse vastutuse osas: pankrotitoimkonna liikmed kannavad põhjendamatute kulutuste eest solidaarset vastutust, kuid seadus ei sätesta piisavalt selgelt, millised kulutused on põhjendamatud ja millised mitte.

Pankrotihaldurid täheldavad, et toimkonna tõhusus sõltub suurel määral võlausaldajate aktiivsusest, kompetentsist ja valmisolekust vastutust võtta. Kuigi toimkond on seaduse järgi oluline võlausaldajate esindus- ja järelevalveorgan, võib see praktikas jääda passiivseks või formaalseks, kui toimkonna liikmetel puudub piisav arusaam pankrotimenetluse majanduslikest ja õiguslikest küsimustest või motivatsioon halduri tegevust sisuliselt kontrollida. Haldurite tagasisides kirjeldati olukordi, kus toimkonna liikmeks valitud isik soovib hiljem vastutuse tõttu tagasi astuda, kuid tema vabastamiseks vajalik võlausaldajate üldkoosolek ei pruugi korduvatele kokkukutsumistele vaatamata kokku tulla. Sellisel juhul võib kehtima jääda varasem otsus toimkonna moodustamise kohta, kuid toimkond ei pruugi faktiliselt toimida. Samas näitab tagasiside, et aktiivselt tegutsev toimkond võib olla väga tõhus: mõnes menetluses arutatakse toimkonnas läbi vara müügi alghinnad, kordusenampakkumiste alghinnad ja olulised kulutused enne nende tegemist. Seega ei ole probleem pankrotitoimkonna õiguslikus idees, vaid selle praktilises sõltuvuses konkreetsete liikmete valmisolekust ja pädevusest. PankrS § 75 sätestab küll toimkonna liikmete vastutuse, kuid praktikas võib olla keeruline hinnata, millal nõusoleku andmine või tegevusetus ületab hoolsuskohustuse rikkumise piiri. See võib viia kas liigse passiivsuse või vastutuse vältimiseni.

Järelevalve tõhususe sõltuvus halduri aruandekohustuse täitmisest

Pankrotihaldurite järelevalvesüsteemi üks aluspingeid seisneb selles, et suur osa järelevalvest tugineb halduri enda aruandekohustuse nõuetekohasele täitmisele. Haldur on kohustatud esitama kohtule, maksejõuetuse teenistusele ja kutsekogu juhatusele vajalikku teavet, kuid nende organite võime kontrollida esitatud teabe täielikkust on piiratud. Kui haldur varjab teatud asjaolusid või esitab mittetäielikku teavet, on järelevalveorganitel raske seda avastada ilma ulatusliku omal algatusel läbiviidava kontrollita. Samas on proaktiivse kontrolli ressursid kõigil organitel piiratud ning MJT ja kutsekogu juhatuse järelevalve toimub tagantjärele. Selline süsteemne sõltuvus halduri enda koostöövalmidusest nõrgendab järelevalve tõhusust just nendes olukordades, kus järelevalve on kõige vajalikum.

Täiendav nõrkus on **ühtse praktika ja järelevalveandmete koondamise puudumine**. Kohtu, aukohtu, MJT, Koja ja pankrotitoimkonna praktika ei koondu ühte avalikult arusaadavasse süsteemi. Kui anonüümitud otsuseid, juhiseid ja korduvaid rikkumismustreid ei koondata ega avaldata, on halduritel keeruline ette näha, milliseid rikkumisi millise raskusastmega hinnatakse ja millised sanktsioonid võivad järgneda. Samuti puudub üks keskne menetluskeskkond või register, kus oleks nähtav sama halduri või sama pankrotimenetluse kohta esitatud kaebuste, järelevalvemenetluste, kohtu reaktsioonide ja aukohtu otsuste tervikpilt.

Halduri tasu ja kulude kontroll on samuti kahe teraga lahendus. Tugevusena tagab see mitme organi osaluse, kuid nõrkusena võib erinevate kontrollitasandite – kohtu, pankrotitoimkonna, MJT ja Koja – vahel puududa üks selge hindamisstandard kulude vajalikkuse, põhjendatuse ja otstarbekuse kohta. Haldurite tagasiside põhjal tekitab see praktikas vaidlusi eelkõige tasu suuruse ja tööaja põhjendatuse hindamisel. Füüsiliste isikute pankrotimenetlustes võib võlgnikuga suhtlemine olla halduri hinnangul oluliselt ajamahukam, kui kohtu lõpparuande kinnitamisel arvestatav tööaeg võimaldab; seetõttu võib kohus hiljem kärpida tasu aluseks olevaid tunde, kuigi osa tegelikust tööst on seotud võlgniku nõustamise ja menetluse praktilise korraldamisega. Juriidiliste isikute menetluste raugemise korral osutati tagasisides probleemile, et kohus küsib enne menetluse lõpetamist MJT arvamust halduri tasu suuruse ja põhjendatuse kohta ning võib seda arvestades tasu vähendada. Haldurite vaates võib selline praktika tekitada küsimuse, kas teenistus hindab sisuliselt tasu suurust ulatuses, mis peaks olema kohtu otsustuspädevuses. Kui eri organid kasutavad erinevaid rõhuasetusi, võib sama kulu või töömaht olla ühe organi hinnangul menetluse seisukohalt põhjendatud, kuid teise hinnangul ebamõistlik või ebapiisavalt dokumenteeritud. See vähendab prognoositavust ja suurendab vaidlusi halduri tasu ning menetluskulude üle.

Lisaks tuleb nõrkusena esile tuua **MJT erinevate funktsioonide kattumisest tulenev risk järelevalve erapooletusele ja selle tajutavale sõltumatusele**. Avaliku uurimisena läbiviidavas pankrotimenetluses ei piirdu MJT roll üksnes välise järelevalve teostamisega, vaid teenistus täidab aktiivset menetluslikku rolli: talle lähevad üle võlausaldajate üldkoosoleku ja pankrotitoimkonna pädevused ning pankrotihaldur täidab nende organite ees olevad kohustused MJT ees. Samal ajal on MJT pädev teostama pankrotihalduri tegevuse üle haldusjärelevalvet, kontrollides muu hulgas menetluse seaduspärasust ja pankrotimenetluse kulude otstarbekust.

Sellise rollide kattumise korral võib tekkida olukord, kus MJT peab haldusjärelevalve raames hindama pankrotihalduri tegevust küsimuses, mille suhtes on teenistus sama avaliku uurimise käigus juba ise seisukoha kujundanud või menetluslikke otsuseid teinud. Näiteks võib MJT ja halduri vahel avaliku uurimise käigus tekkida eriarvamus konkreetse menetlusliku toimingu, kulu või halduri valitud tegutsemisviisi põhjendatuse üle ning sama küsimus võib hiljem muutuda haldusjärelevalve esemeks. Sellisel juhul võib halduril või teistel välistel osapooltel tekkida kahtlus, kas järelevalvemenetluses antav hinnang kujuneb varasemast menetluslikust positsioonist sõltumatult või mõjutab seda MJT poolt avaliku uurimise käigus juba kujundatud seisukoht. Risk on suurem juhul, kui avalik uurimine ja haldusjärelevalve puudutavad sama pankrotihaldurit, sama pankrotimenetlust ning samu või omavahel tihedalt seotud faktilisi asjaolusid. See ei tähenda iseenesest, et MJT järelevalve oleks sellises olukorras kallutatud, kuid see võib tekitada küsimuse rollide piisava eristatuse ning järelevalve erapooletuse kohta.

Lõpuks tuleb arvestada, et suur osa järelevalvest on oma olemuselt tagantjärele reageeriv. Kuigi pankrotitoimkonnal on teatud ennetav nõusolekupädevus ja kohus saab menetluse kestel sekkuda, käivituvad paljud kontrollimehhanismid alles pärast kaebust, rikkumisele viitava teabe ilmnemist või kahju tekkimist. Pankrotimenetluses võib tagantjärele reageerimine olla ebapiisav, sest vara müük, maksete tegemine või menetluse pikenemine võib tekitada tagajärgi, mida hiljem ei ole võimalik täielikult kõrvaldada.

PwC analüüsiga haakuvad täiendavad nõrkused

PwC poolt läbiviidud analüüs MJT kohta kinnitab, et pankrotihaldurite järelevalvemudeli põhiprobleem ei seisne üksnes järelevalveorganite paljususes, vaid selles, et mitmetasandilisel kontrollil puudub piisavalt selge koordineerimis- ja tööjaotusloogika. Sama asjaolu võib olla korraga kohtu menetlusliku kontrolli, MJT haldusjärelevalve, Koja kutsekogu juhatuse kontrolli, aukohtu distsiplinaarmenetluse ja pankrotitoimkonna võlausaldajakeskse järelevalve ese. Kui organite vaheline rollijaotus ei ole praktikas kokku lepitud, muutub süsteemi tugevuseks peetud mitmekihilisus nõrkuseks: tekib sama küsimuse paralleelse menetlemise, dokumentide korduva küsimise, erinevate hinnangute ja menetlusosaliste ebakindluse risk.

Eriti probleemne on MJT haldusjärelevalve rolli praktiline piiritlemine. Teenistusel on võrreldes Koja kutsekogu juhatusega tugevamad sekkumisvahendid, sealhulgas ettekirjutuse tegemine, sunniraha rakendamine ja kohtu poole pöördumine rangemate meetmete taotlemiseks. Samas ei ole piisavalt selge, millal peaks halduri tegevuse nõuetekohasuse või kulude otstarbekuse küsimust kontrollima MJT, millal Koda ning millal peaks sekkumine jääma eelkõige kohtu või pankrotitoimkonna pädevusse. PwC järeldused näitavad, et ilma selge tööjaotuseta võib sõltumatu riiklik kontroll muutuda pankrotihaldurite jaoks dubleerivaks ja konfliktseks kontrollitasandiks, mitte süsteemi tasakaalustavaks komponendiks.

Olulise nõrkusena tuleb PwC analüüsi põhjal esile tuua ka MJT sekkumiskriteeriumide vähene läbipaistvus. Kui halduritele ja kohtutele ei ole selge, millal MJT järelevalve algatab, millistel juhtudel ta sekkub ning millistel juhtudel jätab sekkumata, võib järelevalve mõjuda juhusliku või isikupõhisena. See nõrgestab järelevalve legitiimsust isegi juhul, kui teenistuse formaalne pädevus on olemas. Probleem on eriti terav olukorras, kus MJT-le ei esitata kaebusi tavapärase õiguskaitsekanalina, vaid teenistus tegutseb talle muul viisil teatavaks saanud teabe alusel. Seetõttu sõltub järelevalve käivitumine suurel määral sellest, milline teave teenistuseni jõuab ja kuidas seda esmaselt kvalifitseeritakse.

PwC rõhutab ka MJT sisendi ajastuse probleemi. Kui MJT seisukoht halduri tasu või menetluskulude otstarbekuse kohta jõuab kohtuni alles pärast seda, kui kohus on vastava kulude või tasu küsimuse juba lahendanud, väheneb teenistuse järelevalve praktiline mõju. Sellisel juhul võib MJT kontroll jääda tagantjärele hinnanguks, millel puudub tegelik menetluslik kaal. See näitab, et nõrkus ei seisne ainult selles, kas MJT-l on pädevus kulude otstarbekust hinnata, vaid selles, kas süsteem tagab selle hinnangu jõudmise õigesse menetluslikku hetke.

Täiendav nõrkus on ühtse metoodika puudumine menetluskulude ja halduri tasu hindamisel. Kuigi kulude üle kontrolli teostavad või selles osalevad mitu organit – kohus, pankrotitoimkond, MJT ja teatud ulatuses ka Koda –, puudub ühine hindamisraamistik, mille alusel hinnata töömahu, kulutuste vajalikkuse, kulude põhjendatuse ja tasu proportsionaalsuse küsimusi. Selle tulemusel võib sama kulu või töömaht olla ühe organi hinnangul põhjendatud, teise hinnangul aga ebamõistlik või ebapiisavalt dokumenteeritud. Ka Kojaga suheldes toodi probleemina välja, et kui kohus hindab pankrotihalduri tasu suurust ja põhjendatust, teeb sisuliselt kohtu arvamuse osas järelkontrolli omakorda veel ka MJT, hinnates (halduri tasude osas sisuliselt teist korda) pankrotimenetluse kulude otstarbekust. See suurendab vaidlusi ning vähendab haldurite ja menetlusosaliste jaoks prognoositavust.

PwC analüüs osutab ka tagasisidemehhanismi puudumisele. MJT võib küll teha kohtule seisukohti ja taotlusi, kuid süsteemis ei ole piisavalt selget mehhanismi, mille kaudu hinnata, kas ja kuidas kohus neid seisukohti arvesse võtab. Kui puudub koondatud tagasiside selle kohta, millised MJT seisukohad osutuvad kohtumenetluses kasutatavaks ja millised mitte, on keeruline arendada MJT järelevalve kvaliteeti, ajastust ja metoodikat. See nõrkus mõjutab ka järelevalve mõju mõõdetavust: ilma tagasisideta ei ole võimalik hinnata, kas MJT sekkumine parandab tegelikult pankrotimenetluste läbipaistvust ja kulude põhjendatust.

Kokkuvõttes täpsustab PwC analüüs, et pankrotihaldurite järelevalvemudeli keskne nõrkus ei ole üksnes pädevuste kattumine, vaid nende kattuvate pädevuste vähene seostamine ühise menetlusloogika, riskipõhiste sekkumiskriteeriumide, ajastuse, metoodika ja tagasisidega. Ilma nende elementideta võib mitmetasandiline kontroll muutuda praktikas killustatuks, koormavaks ja konfliktseks ning vähendada just seda eesmärki, mida järelevalvesüsteem peaks täitma – pankrotimenetluse seaduslikkuse, tõhususe, usaldusväärsuse ja kulude põhjendatuse tagamist.

Kokkuvõte

MJT pöördumistes Justiits- ja Digiministeeriumile ning Vabariigi Valitsusele[26] kritiseeritakse teravalt Eesti maksejõuetusvaldkonna järelevalve- ja menetlussüsteemi killustatust ning leitakse, et olemasolev mudel ei vasta võlausaldajate ega avaliku huvi ootustele. Teenistus juhib tähelepanu sellele, et pankroti-, saneerimis- ja muud maksejõuetusmenetlused on jaotatud suure hulga erinevate menetlejate, järelevalvevormide ja organisatsioonide vahel, mistõttu on süsteem keeruline, ebaühtlane ning raskesti juhitav. Pöördumistes rõhutatakse, et menetluste tegelikke kulusid ei analüüsita piisavalt, võlausaldajate huvid jäävad sageli tagaplaanile ning avaliku teenuse osutamise kvaliteet ja tulemuslikkus ei ole läbipaistvalt hinnatavad. Samuti viidatakse probleemidele haldurite tegevuse ühtse juhtimise, vastutuse, tasustamise ja järelevalve korralduses ning leitakse, et riigil puudub terviklik ülevaade valdkonna toimimisest.

Lahendusena pakub MJT välja senise killustatud süsteemi ulatusliku konsolideerimise, sealhulgas võimaluse koondada maksejõuetusmenetluste läbiviimine ja järelevalve ühe tugevama riikliku organisatsiooni või teenistuse alla, et tagada ühtsed protsessid, suurem läbipaistvus, parem kulutõhusus ning võlausaldajate huvide tõhusam kaitse. Lisaks hoiatatakse, et maksejõuetuse probleemide süvenemine võib kaasa tuua laiemaid majanduslikke ja ühiskondlikke riske, sealhulgas finantssüsteemi ebastabiilsust, ettevõtluskeskkonna halvenemist ning usalduse vähenemist riigi institutsioonide vastu.

Koja seisukohad ühtivad MJT omaga selles, mis puudutab süsteemi killustatust ja pädevuste kattuvust, kuid on seevastu suunatud Koja haldusjärelevalve tugevdamisele ja MJT peamiste funktsioonidega konflikti sattuvate kompetentside vähendamisele [27]. Koda pakub koondada pankrotihaldurite üldine haldusjärelevalve Koja kutsekogu juhatuse pädevusse, säilitades kohtu järelevalve konkreetse pankrotimenetluse seaduslikkuse üle ning Advokatuuri pädevuse advokaadist haldurite suhtes. Teenistuse üldine paralleelne haldusjärelevalvepädevus tuleks lõpetada. Kui seadusandja peab selle säilitamist vältimatult vajalikuks, peab see olema erandlik, teenistuse põhiülesandega vahetult seotud ja selgelt piiritletud avaliku huvi juhtumitega ning alluma eespool kirjeldatud läbipaistvale alustamis- ja lõpetamiskorrale. Maksejõuetuse teenistus peab keskenduma talle seadusega pandud avaliku huvi ülesannetele: võlgniku ja lähikondsete õigusvastase tegevuse uurimisele, eriauditite tegemisele, põhjendatud juhtudel avalike uurimiste rahastamisele ja algatamisele ning halduritele kasutatava ekspertteabe andmisele. Teenistuse spetsialiseeritud finants-, raamatupidamis- ja uurimisvõimekus võib toetada haldurit, kuid ei tohi asendada halduri menetlusjuhtimist.

Kokkuvõttes tulenevad pankrotihaldurite järelevalvemudeli nõrkused eelkõige sellest, et mitmetasandiline kontroll ei ole piisavalt seotud ühtse menetlusloogika, eelfiltri ega koordineerimismehhanismiga. Mudel katab küll halduri tegevuse eri mõõtmeid, kuid organite paljusus loob pädevuste kattumise, paralleelmenetluste, vastutuse hajumise ja erineva praktika riski. Pankrotihaldurite tagasiside kinnitab, et need riskid realiseeruvad praktikas eelkõige kaebuste rohkusena, sama sisuga pöördumiste esitamisena mitmele organile, halduri ebaproportsionaalse ajakuluna kaebustele ja nõuetele vastamisel, pankrotitoimkonna sõltuvusena liikmete aktiivsusest ning tasu ja kulude hindamise erinevate standarditena.

Olulisemad probleemid on MJT ja Koja kutsekogu juhatuse kattuvad teabe- ja kontrollivolitused, teenistuse piiratud kättesaadavus otsese kaebekanali puudumise tõttu, kontrollivolituste ja sekkumisvahendite asümmeetria. Nendele lisanduvad kohtu ja aukohtu sanktsioonide vahekorra ebaselgus, advokaatidest pankrotihaldurite erirežiim, pankrotitoimkonna praktilise tõhususe sõltuvus võlausaldajate aktiivsusest ning ühtse praktika ja järelevalveandmete koondamise puudumine. Nende probleemide lahendamine eeldaks seaduse tasandil selgemat koordineerimiskohustust, kaebuste esmast kvalifitseerimist (nn eelfiltri loomist), organitevahelist teabevahetust, sanktsioonide kohaldamise põhimõtteid ning ühtset või vähemalt ühendatud järelevalveandmete süsteemi.

[26] Maksjõuetuse Teenistuse kiri Justiits- ja Digiministeeriumile 27.05.2025 nr 12-1/2025-018-2; Maksjõuetuse Teenistuse kiri Vabariigi Valitsusele 17.07.2026 nr 12-1/2026-025-1.

[27] Arvamuse esitamine pankrotihalduri kutseala ja kohtutäituri ametiala jätkusuutlikkuse, järelkasvu ning professionaalse kompetentsi tagamise väljatöötamiskavatsusele. Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koja kiri Justiits- ja Digiministeeriumile, 06.08.2026 nr 3-1/24-3

3. Võrdlev ülevaade teiste Euroopa riikide kohtutäiturite ja pankrotihaldurite järelevalvemudelitest – Rootsi

3.1. Kohtutäiturite järelevalvemudel Rootsis

Rootsi täitesüsteem erineb oluliselt paljudest teistest Euroopa riikidest, sealhulgas Eestist. Rootsis ei tegutse eraõiguslikud kohtutäiturid – selle asemel täidab täite- ja võlanõuetega seotud ülesandeid riiklik asutus – Kronofogden (Rootsi Täitevamet)[28]. Rootsi Täitevametil on mitmesuguseid ülesandeid, sealhulgas sundtäitmine, võlgade sissenõudmine ja maksekäskude tegemine ning abistamine, võlgade kustutamine ja järelevalve pankroti korral. Kronofogdeni töötajad ei ole eraõiguslikud isikud, vaid riigiametnikud, kes tegutsevad haldusmenetluse reeglite alusel.

Põhiline õiguslik alus täitesüsteemile on täitemenetluse seadustik (*Utsökningsbalken* (1981:774)), mis reguleerib täitemenetluse läbiviimist, ning avaliku teenistuse seadus (*Lag (1994:260) om offentlig anställning*, LOA), mis sätestab riigiametnike distsiplinaarvastutuse üldpõhimõtted. Kuna Kronofogdeni ametnikud tegutsevad riigi nimel ja riigi vahenditega, on nende üle järelevalve korraldatud mitmel tasandil – asutusesiseselt, sõltumatute järelevalveorganite kaudu ning vajaduse korral kriminaalmenetluse kaudu. Iga tasandi roll ja karistusõigus on selgelt eristatud.

3.1.1. Rootsi Täitevamet (Kronofogden)

Kronofogden on oma töötajate suhtes tööandja ning sel alusel on asutusel LOA alusel otsene distsiplinaarpädevus oma ametnike üle. See tähendab, et Kronofogden saab ise algatada distsiplinaarmenetluse ja määrata karistusi, ilma et oleks vaja pöörduda välise organi poole.

Kergemate rikkumiste korral saab Kronofogden tööandjana ametnikule väljastada ametliku kirjaliku hoiatuse, mis kantakse ametniku toimikusse. Rahalise sanktsiooni vormis on võimalik kohaldada palgakärbet, mis tähendab ametniku palga ajutist vähendamist. Raskemate rikkumiste korral võib Kronofogden otsustada ametniku teenistusest vabastamise. Kõige tõsisemate rikkumiste puhul, kus ametniku käitumine on olnud sedavõrd vastuvõetamatu, et töösuhte jätkamine ei ole võimalik, saab rakendada kohest teenistusest kõrvaldamist. Enne iga karistuse määramist on ametnikul õigus end kaitsta, mis on distsiplinaarmenetluse kohustuslik osa.

3.1.2. Riigivastutuse Nõukogu (Statens ansvarsnämnd (SAN))

SAN[29] on sõltumatu riigiasutus, mis tegeleb kõrgemate riigiametnike distsiplinaarasjadega – sealhulgas juhtumitega, mida Kronofogden ise ei saa või ei ole otsustanud lahendada. SANi pädevusse kuuluvad eelkõige juhtumid, mis on suunatud sellele organile prokuröri, justiitsombudsmani, justiitskantsleri või asutuse enda poolt.

SAN saab määrata täiturile hoiatuse ja palgakärpe ning raskematel juhtudel soovitada teenistusest vabastamist või kõrvaldamist. Oluline on märkida, et SAN ei ole piiramatu karistuspädevusega organ – tema otsused põhinevad LOA-l ning menetlus on formaalne protsess, kus ka ametnikul on täielik kaitseõigus. Praktikas on SANi roll oluline just kõrgemate ametnike puhul, kelle suhtes asutus ise võib olla erapoolik.

3.1.3. Justiitsombudsman (Justitieombudsmannen (JO))

Justiitsombudsman[30] on parlamendi sõltumatu järelevalveorgan, kelle peamine ülesanne on tagada, et riigiasutused – sealhulgas Kronofogden ja selle ametnikud – järgiksid seadust ja head haldustava. Ombudsman menetleb kodanike kaebusi ning saab asja ka omal algatusel uurida.

Justiitsombudsman ei ole distsiplinaarkaristusi määrav organ selle otseses tähenduses, kuid tema pädevus on praktikas väga mõjukas. Ombudsman saab avaldada ametliku kriitika ametniku või asutuse aadressil, mis dokumenteeritakse ja avalikustatakse. Tõsisemate rikkumiste korral on võimalik

[28] Startsidan | Kronofogden
[29] Statens ansvarsnämnd. Veebileht: https://www.statensansvarsnamnd.se/
[30] Riksdagens Ombudsmän. Veebileht: https://www.jo.se/

väljastada nn tõsine kriitika, mis kannab olulist avaliku hukkamõistu. Kui justiitsombudsman leiab, et ametniku tegevus sisaldab kuriteo tunnuseid, saab ta suunata asja prokuröri kätte kriminaalmenetluse alustamiseks. Samuti on ombudsmanil õigus esitada distsiplinaaravaldusel SANile, kes seejärel otsustab karistuse määramise. Seega toimib justiitsombudsman eelkõige „väravavalvurina“ – ta ei karista ise, kuid on võimeline käivitama teisi vastutusahelaid.

3.1.4. Justiitskantsler (Justitiekanslern (JK))

Justiitskantsler[31] on valitsuse sõltumatu järelevalveorgan, kelle ülesannete ring on mõneti kitsam kui justiitsombudsmanil, kuid kes täidab olulist rolli eelkõige riigi varaõigusliku vastutuse valdkonnas. Kantsler menetleb kahjuhüvitise nõudeid riigi vastu olukorras, kus Kronofogdeni ametniku rikkumine on tekitanud isikule materiaalset kahju.

Sarnaselt justiitsombudsmanile ei määra ka justiitskantsler ise distsiplinaarkaristusi üksikutele ametnikele, kuid tal on õigus esitada kõrgemate ametnike suhtes distsiplinaaravaldusi SANile ning vajadusel suunata asja prokuröri kätte kriminaalmenetluse alustamiseks. Lisaks saab JK tuvastada, et riik on kohustatud hüvitama kahju, mida Kronofogdeni ametniku ebaseaduslik tegevus on põhjustanud, ning see on sageli kõige vahetum õiguskaitsevahend isikule, kes on kannatanud ametniku rikkumise tagajärjel.

3.1.5. Riigikontroll (Riksrevisionen)

Riigikontroll[32] on parlamendile alluv sõltumatu auditiorgan, mis auditeerib Kronofogdeni finantsaruandeid igal aastal ning viib vajaduse korral läbi tulemusauditeid, hindamaks, kas asutus täidab oma ülesandeid tõhusalt, seaduslikult ja säästlikult. Riigikontroll ei tegele üksikute ametnike vastutusele võtmisega ning tal puudub distsiplinaarpädevus ametnike suhtes.

Riigikontrolli mõju avaldub teisiti – avalikustatud auditiaruanded tekitavad olulist poliitilist ja avalikku survet asutuse juhtkonnale ning valitsusele. Kui tulemusaudit tuvastab süsteemseid puudusi Kronofogdeni töös, saab Riigikontroll esitada parlamendile ja valitsusele soovitusi olukorra parandamiseks. Sellised soovitused ei ole küll õiguslikult siduvad, kuid nende poliitiline kaal on Rootsi parlamentaarses süsteemis märkimisväärne.

3.1.6. Kriminaalvastutus

Kui Kronofogdeni ametniku tegevus ületab distsiplinaarvastutuse piire ja sisaldab kuriteo tunnuseid, on võimalik ka kriminaalvastutus. Rootsi karistusseadustiku (*Brottsbalken*) 20. peatüki alusel on peamine koosseisu alus ametiseisundi kuritarvitamine, mille eest võib kohus määrata rahatrahvi või kuni kaheaastase vangistuse. Raskemate kuritegude puhul – näiteks omastamise või pettuse korral – kohalduvad üldised karistusseadustiku sätted, mis võivad ette näha oluliselt raskemaid karistusi. Kriminaalmenetluse algatab prokuratuur ning asja menetleb üldkohus.

Tabel 3. Rootsi mudel kohtutäiturite osas

Järelevalveorgan	Roll	Karistused
Kronofogden (tööandjana)	Sisemine distsiplinaarkontroll	Hoiatus, palgakärbe, vallandamine, kohene ametist kõrvaldamine
SAN	Kõrgemate ametnike distsiplinaarmenetlus	Hoiatus, palgakärbe, vallandamise soovitus
Justiitsombudsman	Parlamendi sõltumatu järelevalve	Kriitika, distsiplinaaravaldus SANile, kriminaalasja suunamine
Justiitskantsler	Valitsuse järelevalve ja riigivastutus	Distsiplinaaravaldus SANile, kriminaalasja suunamine, kahju hüvitamise kohustuse tuvastamine
Riigikontroll	Finantsaudit ja tulemusaudit	Ei karista – avalik kriitika ja soovitused parlamendile
Prokuratuur/kohus	Kriminaalvastutus	Rahatrahv, vangistus

[31] Justitiekanslern. Veebileht: www.jk.se
[32] Riksrevisionen. Veebileht: www.riksrevisionen.se

3.1.7. Mudeli tugevused ja nõrkused

Tugevused

Rootsi riigiliku täitesüsteemi üks suurimaid eeliseid on analüüsi koostajate hinnangul selle ühtlus ja erapooletus. Kuna kõik täitetoimingud toimuvad ühe asutuse raames (Kronofogdenis) samadel põhimõtetel, väheneb oluliselt risk, et erinevad täiturid kohaldavad seadust erinevalt. Puudub täituritevaheline konkurents, mis tähendab, et ametnikel ei ole motivatsiooni eelistada kiiret tulu teenivaid asju keerulisemate arvelt. Geograafiliselt on teenus kättesaadav kogu riigis võrdsetel tingimustel, olenemata sellest, kas võlgnik elab suures linnas või maapiirkonnas.

Riigiametnikena on täiturid kohustatud järgima avaliku teenistuse põhimõtteid – erapooletust, proportsionaalsust ja seaduslikkust – ning neil puudub isiklik majanduslik huvi menetluse tulemuse suhtes. See vähendab korruptsiooni ja huvide konflikti riski märkimisväärselt võrreldes eraõiguslike süsteemidega. Lisaks on Kronofogden parlamendi ja valitsuse ees otseselt vastutav, tegevusaruanded on avalikud ning justiitsombudsmani ja riigikontrolli järelevalve tagab tugeva läbipaistvuse.

Avalikest andmetest nähtuvalt on Kronofogden olnud korduvate revisjonide objekt, nii üldiselt kui spetsiifilisemates küsimustes. Riksrevisioneni ülevaatelehest nähtub, et Kronofogden on olnud korduvalt auditite objektiks, mh puudused võlgade ümberkujundamise maksete vahendamises (2018); sisekontrolli küsimused; vananenud IT-süsteemid kui avaliku sektori digitaliseerimise takistus (2019); digiteenuste edasiarendamise vajadus (2023). Seega süsteemi nõrkusteks on varasemalt peetud eelkõige IT-lahenduste pärandprobleeme, protsesside keerukust ja vajadus suurema automatiseerimise järele[33].

Viimasest Rootsi riigikontrolli 2026. a valminud riskiraportist[34] Kronofogdeni kohta nähtub, et Kronofogdeni võlgade sissenõudmise tegevus on valdavalt tõhus. Raportis tuuakse esile mitu selget tugevust. Kõige olulisem tugevus Riigikontrolli hinnangul on **kõrge automatiseerituse tase**. Riigikontroll peab just automatiseeritust peamiseks põhjuseks, miks Kronofogden suudab käsitleda väga suurt juhtumimahtu ning säilitada enamikus asjades mõistlikud menetlusajad. Kvaliteetsed maksekäsuavaldused võivad läbida suure osa menetlusest ilma ametniku sekkumiseta ning ka täitemenetluse avalduste registreerimine on suuresti automatiseeritud.

Teine tugevus on menetluste kiire algus. Maksenõuete registreerimine ja võlgnike teavitamine toimub kiiresti. See suurendab tõenäosust, et võlad makstakse ära enne sunnimeetmete rakendamist. Audit tuvastas, et rohkem kui pooled esmastest võlgnikest tasusid oma võla enne vara arestimist. Kolmandaks rõhutatakse standardiseeritud ja ühtset töökorraldust. Täitemenetluste valdkonnas aitavad ühtsed tööprotsessid, automatiseeritud registripäringud ja selged menetlusmudelid hoida menetluse efektiivsena. Raporti järgi ei erine töökorraldus oluliselt eri piirkondade kontorites, mis vähendab tõhususe varieerumist.

Neljandaks on ressursside kasutamine kohalikul tasandil üldiselt tõhus. DEA-analüüs näitas, et enamiku kohalike kontorite efektiivsus on väga sarnane ning kogu süsteemi täiendav efektiivsuspotentsiaal olemasoleva töökorralduse juures on suhteliselt väike. Riigikontroll järeldas sellest, et Kronofogdeni täitmise ja kättetoimetamise tegevus on praeguse organisatsioonilise mudeli raames valdavalt efektiivne.

Viiendaks on mitmes menetlusetapis aktiivne menetlustöö ise väga kiire. Audit märgib, et paljud käsitsi tehtavad toimingud kestavad vaid mõne minuti ning füüsilise kättetoimetamise puhul on ühe asja aktiivne tööaeg keskmiselt umbes pool tundi. Probleemiks ei ole niivõrd töö tegemise kiirus, vaid järjekorrad ja ooteajad enne töö alustamist.

Kuuendaks peetakse tugevuseks Kronofogdeni süsteemset kvaliteedijuhtimist. Asutus teeb regulaarseid kvaliteedikontrolle, analüüsib puudusi ja kavandab parandusmeetmeid. Kuigi audit kritiseerib korduvate vigade esinemist, tunnustab ta samas kvaliteedijärelevalve süsteemi olemasolu ja selle kasutamist menetluste arendamisel.

[33] Riksrevisionen. Kohtutäiturite auditiaruanded. Kättesaadav: Kronofogdemyndigheten | Riksrevisionen
[34] Riksrevisionen. Riskiraport. Kättesaadav: Kronofogdens indrivning av skulder | Riksrevisionen, p 5.

Seega rõhutatakse aruannetes ennekõike Kronofogdeni institutsionaalset tugevust: ühe asutusena suudab Kronofogden ressursse efektiivselt jaotada ning keerulisemate asjade lahendamiseks suunata rohkem tööjõudu. Võlgnike täitemenetlused on integreeritud samasse asutusse, mis lihtsustab oluliselt protsesse. Tähelepanuväärne on ka see, et süsteem on suunatud tasakaalustatud lahenduste leidmisele – Kronofogden tegeleb aktiivselt võlanõustamise ja maksejõuetuse ennetamisega, mis peegeldab laiemalt Põhjamaist sotsiaalmajanduslikku lähenemisviisi.

Nõrkused

Samast riskiraportist aga nähtub, et kuigi Kronofogdeni võlgade sissenõudmise süsteem toimib tervikuna tõhusalt, esineb selles siiski mitmeid olulisi puudusi.

Suurim probleem seisneb menetluste pikenemises nende etappide tõttu, mis eeldavad ametnike käsitsi sekkumist. Kronofogden kasutab küll laialdaselt automatiseeritud lahendusi, ei pidanud audit nende ulatust siiski piisavaks. Kuigi üksikud toimingud võtavad sageli vaid mõne minuti, katkestavad need menetluse automaatse voo ning võivad põhjustada nädalaid või isegi kuid kestvaid viivitusi. Eriti puudutab see puudustega avalduste täiendamist, füüsilise kättetoimetamise menetlusi ning täitemenetluses võlgniku varalise olukorra uurimise alustamist. Täitemenetlustes, eriti esmakordsete võlgnike juhtumites, võtab vara otsimise ja finantsseisundi uurimise alustamine sageli liiga kaua aega. Riigikontrolli hinnangul on menetlusaegade märkimisväärne lühendamine võimalik eelkõige täiendava automatiseerimise kaudu, sest osa protsessidest sõltub endiselt ametniku käsitsi tehtavatest toimingutest. Auditi kohaselt on viivitused seotud nii töötajate ja pädevuse nappuse kui ka muude ülesannete prioriseerimisega.

Samuti leidis riigikontroll, et e-teenus ei toimi piisavalt kvaliteetselt. E-teenuse kaudu esitatud avalduste hulgas on üllatavalt suur osakaal selliseid taotlusi, mis vajavad täiendamist või puudutavad nõudeid, mis on tegelikult vaidlustatud ning ei peaks üldse läbima lihtsustatud maksekäsumenetlust. Selle tulemusena suureneb halduskoormus ning pikeneb menetlusaeg. Audit soovitab analüüsida e-teenuse ülesehitust ja kaaluda muudatusi, mis parandaksid avalduste kvaliteeti ning vähendaksid ilmselgelt vaidlustatud nõuete esitamist.

Rootsis tegutsevate advokaatide tagasiside aga seisneb selles, et e-teenuse kvaliteeti vähendab mitte niivõrd süsteemne probleem, vaid pigem tuleneb see sellest, et taotlejad kas ei mõista Täitevameti lihtmenetluse eesmärki (selliste taotluste puhul ei kasuta taotleja sageli õigusnõustajat) või teavad väga hästi, et nende nõue on vaidlustatud ega sobi seetõttu sellesse menetlusse, kuid esitavad taotluse siiski selleks, et avaldada võlgnikule survet. Tõsine puudus seisneb advokaatide hinnangul selles, et Kronofogden'ile esitatud nõudetaotlused kajastuvad Rootsi krediidireitinguagentuuride andmetes ning juba üks selline taotlus võib kaasa tuua võlgniku krediidireitingu languse isegi juhul, kui taotlus on alusetu. Kuigi seda on võimalik hiljem parandada, eeldab see iga krediidireitinguagentuuriga eraldi ühenduse võtmist ja lootust, et nad reitingu korrigeerivad; enne sellist parandust võib võlgnik aga olla juba kannatanud ajutiselt halvenenud krediidireitingust tulenevaid tagajärgi.

Probleemseks peeti ka füüsilise kättetoimetamise korraldust. Juhtumites, kus seadus nõuab dokumentide isiklikku kättetoimetamist, on menetlusajad muutunud eriti pikaks. Riigikontroll leidis, et selles valdkonnas võib olla vajalik täiendavate ressursside eraldamine, kuna olemasolev süsteem ei suuda tagada menetluste piisavalt kiiret kulgu.

Auditis juhiti tähelepanu ka korduvatele õiguslikele ja kvaliteediprobleemidele. Kuigi Kronofogden viib läbi regulaarseid kvaliteedikontrolle ning rakendab parendusmeetmeid, esinevad samad puudused aasta-aastalt. See viitab sellele, et senised meetmed ei ole olnud piisavalt tõhusad. Probleeme on leitud nii maksekäsumenetluste dokumenteerimises kui ka täitemenetluste läbiviimises.

Kõige tõsisemaks puuduseks pidas Riigikontroll ettevõtete vastu suunatud täitemenetluste kvaliteeti. Audit tuvastas juhtumeid, kus vara uurimine oli ebapiisav või dokumenteerimata. Sellistel juhtudel ei saanud välistada, et võlgniku vara jäi avastamata ning seetõttu ka arestimata. Riigikontroll märkis, et ettevõtete võlgade sissenõudmine on keerukas valdkond, mis nõuab eriteadmisi, kuid menetlejatel ei olnud alati piisavat pädevust selliste uurimiste nõuetekohaseks läbiviimiseks. Seetõttu soovitati suurendada nii koolitusi kui ka ressursse ettevõtete võlgade sissenõudmise kvaliteedi parandamiseks.

Lisaks viitas audit võimalikule struktuursele probleemile organisatsiooni juhtimises. Riigikontroll märkis, et osa kvaliteedipuudusi võib olla seotud sellega, et töötajad keskenduvad menetluste kiirele lõpetamisele. Auditi hinnangul võib see viidata organisatsioonikultuurile, kus suuremat tähelepanu pööratakse menetlusmahtudele ja tootlikkusele kui menetluste sisulisele kvaliteedile. Seetõttu rõhutati vajadust pöörata juhtimistasandil rohkem tähelepanu õiguspärasusele ja menetluste kvaliteedile, mitte üksnes menetletud juhtumite arvule.

Justiitsombudsmani 2025. a aastaraportis[35] sisaldub Kronofogdeni suhtes tegelikult ainult üks otsene ja väga kriitiline tähelepanek, mis puudutab kättesaadavust telefoni teel. Erinevalt riigikontrolli auditist ei kritiseeri justiitsombudsman selles aruandes Kronofogdeni sissenõudmise efektiivsust, menetluste kvaliteeti, vara otsimise põhjalikkust ega organisatsioonilist juhtimist. Justiitsombudsmani fookus on õiguspärasusel ja isikute õiguste kaitsel ning Kronofogdeni puhul tõsteti selles aastaaruandes esile just telefoni teel kättesaadavuse probleemi.

Paratamatult kaasnevad suure riigiasutusega ka bürokraatia ja jäikus. Menetlused võivad olla aeglasemad kui eraõiguslikes süsteemides ning uuendustele reageerimine on aeglane, kuna muudatused nõuavad seadusandlikke otsuseid, mitte ärilisi otsuseid. Monopoolne struktuur ei stimuleeri innovatsiooni ega parimate praktikate otsimist – eraõiguslikes süsteemides toob konkurents sageli kaasa efektiivsuse kasvu ja uute lahenduste kasutuselevõtu. Võlausaldajal on samas vähe võimalusi menetluse kiirendamiseks, kuna ta ei saa täiturit vahetada ega teda tulemustega siduda.

Veel üks struktuurne nõrkus on ressursiküsimus. Kui täiteasjade arv kasvab, peab riik suurendama eelarvet, mis sõltub poliitilistest otsustest, mitte turu elastsusest. Ressursinappuse korral kannatab teenuse kiirus ja kvaliteet, ilma et süsteem end automaatselt kohandada suudaks – erinevalt eraõiguslikust mudelist, kus täiturite arv ja aktiivsus kohanevad nõudlusega paindlikumalt.

Lõpuks väärib märkimist, et kaebemenetlused on suhteliselt keerukad. Mitme järelevalveorgani olemasolu – justiitsombudsman, justiitskantsler, Riigivastutuse Nõukogu (SAN) ja kohtud – võib tekitada segadust selles, kuhu konkreetse probleemiga pöörduda. Distsiplinaarkaristused on üldiselt leebemad ja menetlused pikad, mis tähendab, et üksiku ametniku vastutusele võtmine võib osutuda keeruliseks ja aeganõudvaks protsessiks.

Üldine hinnang

Rootsi täiturite järelevalve mudeli suurim tugevus on erapooletus, efektiivsus tänu automatiseerimisele ja demokraatlik vastutus – süsteem on läbipaistev, ühtlane ja hästi kooskõlas avaliku huvi kaitse põhimõttega. Suurim nõrkus on tõhususe stiimulite puudumine ja bürokraatia struktuurne jäikus. See mudel toimib hästi ühiskondades, kus usaldus riigiasutuste vastu on kõrge ja kus eelistatakse sotsiaalselt tasakaalustatud lähenemist, nagu on iseloomulik Põhjamaadele üldiselt. Aga kontekstis, kus vajatakse suuremat kiirust, paindlikkust ja tulemustele orienteeritust, võib eraõiguslik mudel tõhusamaks osutuda.

Riigikontrolli ülevaatest nähtub, et Kronofogdeni tegevust on auditeeritud korduvalt nii üldiste juhtimis- ja sisekontrolliküsimuste kui ka konkreetsemate menetluslike ja tehnoloogiliste probleemide vaates. Varasemates auditites on muu hulgas juhitud tähelepanu võlgade ümberkujundamise maksete vahendamise puudustele, sisekontrolli kitsaskohtadele, vananenud IT-süsteemidest tulenevatele takistustele avaliku sektori digitaliseerimisel, samuti digiteenuste edasiarendamise vajadusele. Need tähelepanekud osutavad, et ka tsentraliseeritud ja riiklikult korraldatud täitesüsteemis võivad tõhusust piirata pärand-IT-lahendused, keerukad tööprotsessid ning ebapiisav automatiseeritus. Seetõttu ei seisne Rootsi mudeli võimalikud nõrkused üksnes riiklikus monopolis või ametnike motivatsioonis, vaid ka selles, kas suure asutuse tehniline ja organisatsiooniline töökorraldus suudab menetlusmahtude ja kasutajate ootustega ajakohaselt kaasas käia.

3.2. Pankrotihaldurite järelevalvemudel Rootsis

Rootsi pankrotihaldurite järelevalvemudel erineb täitesüsteemist põhimõtteliselt. Kui täitemenetlusi viib läbi riiklik asutus Kronofogden, siis pankrotihaldurid (*konkursförvaltare*) ei ole riigiametnikud, vaid eraõiguslikud spetsialistid, enamasti vandeadvokaadid, kelle määrab konkreetse pankrotimenetluse

35 Justitieombudsmannen. Aastaaruanne 2025. Kättesaadav: JO Annual Report 2025 – Summary

jaoks kohus. Ainus erand on Ackordscentralen, mida kontrollib mittetulunduslik sihtasutus („Stiftelsen Ackordscentralen“) ning mis seetõttu ei kuulu Rootsi Advokatuuri järelevalve alla. Seetõttu ei kohaldu pankrotihalduritele avaliku teenistuse distsiplinaarsüsteem, vaid eraldi järelevalveraamistik, milles osalevad kohus, Kronofogden pankrotijärelevalve asutusena ning Advokatuur kutse-eetilise ja distsiplinaarjärelevalve organina.

Pankrotimenetluse õiguslik alus on pankrotiseadus (*Konkurslag* (1987:672)), mis sätestab pankrotihalduri ülesanded, vastutuse ja järelevalve alused. Haldur peab tegutsema hoolsalt, erapooletult ja kooskõlas nii võlausaldajate, võlgniku kui ka avaliku huvi kaitsega. Järelevalvemudel on üles ehitatud selliselt, et kohus tagab menetluse põhilise õiguspärase raami ja lahendab vaidlused, Kronofogden jälgib menetluse praktilist kulgu ning Advokatuur kontrollib halduri tegevust advokaadi kutse-eetika ja distsiplinaarvastutuse vaates (v.a Ackordscentralen suhtes).

Käesoleva analüüsi seisukohalt on oluline 1. juulil 2026 jõustunud Rootsi pankrotimenetluse reform (SFS 2025:796), millega muudeti pankrotimenetluse tööjaotust oluliselt. Reformi eesmärk ei olnud pankrotihaldurite järelevalvemudelit täielikult ümber kujundada, vaid vähendada kohtu igapäevast menetluskoormust ning anda rohkem praktilisi menetlusülesandeid pankrotihalduritele ja Kronofogdenile. Kohus jätkab pankroti väljakuulutamise ja pankrotihalduri määramisega, kuid pärast pankrotiotsuse tegemist liigub menetluse igapäevane juhtimine suuremas ulatuses halduri ja Kronofogdeni kätte.

Reformi tulemusel suurenes Kronofogdeni roll pankrotijärelevalve asutusena. Kronofogdenile anti üle mitu ülesannet, mida varem täitsid kohtud või kohtuadministratsioon, sealhulgas pankrotimenetluse lõpetamisega, jaotusettepanekute kinnitamisega, avalikustamisega ning pankrotihalduri tasu küsimustega seotud otsustused. Samal ajal suurenes ka pankrotihaldurite enda vastutus, sest neile anti üle mitmeid menetluslikke ülesandeid, sealhulgas nõuete läbivaatamise korraldamine.

Selline muudatus muudab Kronofogdeni järelevalve praktiliselt olulisemaks. Kuna suurem osa menetluse igapäevasest korraldamisest toimub halduri juhtimisel ning kohus sekkub peamiselt vaidlusalustes või kohtu eripädevust nõudvates küsimustes, sõltub pankrotimenetluse kvaliteet senisest enam sellest, kui tõhusalt Kronofogden suudab halduri tegevust jälgida, menetluse kulgu hinnata ja vajaduse korral sekkumise algatada.

Reformiga kaasnes ka menetluskorralduse digitaliseerimine. Kronofogden on reformi rakendamiseks arendanud pankrotihalduritele mõeldud digitaalset suhtluskanalit, mille eesmärk on lihtsustada teabevahetust, tõsta menetluse kvaliteeti ja suurendada turvalisust. See näitab, et Rootsi reform ei seisne üksnes pädevuste ümberjaotamises, vaid ka pankrotimenetluse praktilise töövoo ja järelevalve tehnilise korralduse muutmises.

3.2.1. Täitevamet järelevalveasutusena (Kronofogden)

Täitevamet Kronofogden täidab pankrotimenetlustes kahte rolli: lisaks oma tavapärasele täite- ja maksejõuetusmenetluste rollile on ta seadusega määratud pankrotihaldurite üle järelevalvet teostavaks asutuseks (*tillsynsmyndigheten i konkurser*, lühendatult **TIM**). See roll tuleneb otseselt pankrotiseaduse 7. peatükist.

TIM-i ülesanne on tagada, et pankrotimenetlus toimuks seaduse ja heade tavade kohaselt. Sel eesmärgil on järelevalveasutusel õigus osaleda võlausaldajate koosolekutel, tutvuda halduri raamatupidamisdokumentide ja menetlustoimingutega, nõuda haldurilt selgitusi ja lisateavet ning esitada kohtule märkusi halduri tegevuse kohta. Kui TIM tuvastab rikkumisi või halduri käitumine tekitab tõsiseid kahtlusi, on tal õigus teha kohtule ettepanek halduri tagandamiseks. TIM ise aga otseseid distsiplinaarkaristusi määrata ei saa – tema roll on eelkõige teavitav ja kontrolliv ning lõpliku otsuse rikkumiste tagajärgede osas teevad kohus (pankrotimenetlusust puudutavates asjades) ja Advokatuur (eetikakoodeksi mittejärgimist puudutavates asjades).

3.2.2 Kohus järelevalveasutusena

Enne reformi oli kohtul pankrotimenetluses laiem menetluslik roll, sealhulgas pankroti väljakuulutamine, pankrotihalduri nimetamine ja vabastamine ning mitmete menetlusküsimuste lahendamine, mis pärast reformi anti üle pankrotihaldurile või Kronofogdenile. Alates 01.07.2026 koondub pankrotijuhtumite

menetlemine vähestesse ringkonnakohtutesse ning ringkonnakohtu praegused ülesanded antakse pankrotihaldurile või pankroti järelevalveasutusele. Pärast seda, kui ringkonnakohus on pankrotiotsuse teinud, tegeleb kohus ainult küsimustega, mis nõuavad kohtu eripädevust. Seaduses sätestatud juhtudel saab Kronofogdeni ja pankrotihalduri otsuseid või toiminguid vaidlustada kohtus.[36]

Ringkonnakohus otsustab jätkuvalt, kas ettevõtte või isiku pankrot tuleb välja kuulutada ning pankrotihaldur määrata. Mitmed muud ülesanded, mida kohus praegu täidab, antakse pankrotihaldurile. Pankrotihaldur otsustab, kas pankrotimenetluses tuleb läbi viia järelevalvemenetlus. Samal ajal lihtsustatakse jälgimisprotseduuri, näiteks kaotades lepituskoosoleku ja lubades vastuväidete esitanud isikul selle tagasi võtta või kokkuleppele jõuda. Muud ülesanded antakse üle TIMile. Pankrotihaldur vastutab jaotusettepaneku koostamise ja esitamise eest, samal ajal kui Kronofogden otsustab jaotuse kinnitamise üle. Enamasti võtab järelevalveasutus üle halduri tasu määramise.

Nii enne reformi kui reformijärgselt seisnevad kohtu järelevalvepädevused pankrotiseaduse alusel selles, et kohus sai pankrotihalduri tagandada, kui haldur ei täitnud oma kohustusi nõuetekohaselt, oli kaotanud võlausaldajate usalduse või ei olnud muul põhjusel enam sobiv ametis jätkama. Tagandamine oli kohtu kõige vahetum ja tõhusam sanktsioon. Lisaks võis kohus TIM-i ettepanekul ja võlausaldajate taotlusel anda haldurile menetluse läbiviimise kohta siduvaid juhiseid.

Oluline on ka tsiviilvastutus: pankrotiseaduse 17. peatüki § 1 kohaselt peab pankrotihaldur hüvitama kahju, mis on võlausaldajatele, võlgnikule või kolmandatele isikutele põhjustatud hooletuse või tahtliku rikkumise tagajärjel. Selline kahju hüvitamise nõue esitatakse tsiviilkohtumenetluses ning praktikas on see üks olulisemaid vastutuse vorme.

3.2.3 Rootsi Advokatuur (Sveriges Advokatsamfund)

Kuna praktiliselt kõik Rootsi pankrotihaldurid on vandeadvokaadid, on Rootsi Advokatuuril (*Sveriges Advokatsamfund*) oluline roll nende distsiplinaarse vastutuse tagamisel. Advokatuuri distsiplinaarkomisjon (*disciplinnämnden*) menetleb kaebusi advokaatide käitumise kohta, sealhulgas juhtumeid, mis on seotud pankrotihaldurina tegutsemisega – kuid seda üksnes osas, mis puudutab eetikakoodeksi rikkumisi.

Advokatuuri distsiplinaarkomisjon saab määrata haldurile karistusi. Kergemate rikkumiste korral piirdutakse ametliku noomitusega ilma rahalise karistuseta, raskematel juhtudel saab komisjon määrata hoiatuse, millega võib kaasneda ka rahaline karistus, mille suurus ulatub kehtivate reeglite kohaselt kuni 50-kordse advokatuuri aastamaksu suuruseni. Kõige raskemate rikkumiste, nagu aususe ja usaldusväärsuse nõuete olulise rikkumise korral saab komisjon otsustada advokaadi advokatuurist välja arvamise, mis tähendab praktiliselt tegutsemiskeeldu advokaadina ja seega ka pankrotihaldurina.

3.2.4 Kriminaalvastutus

Kui pankrotihalduri tegevus ületab distsiplinaarvastutuse piire ja sisaldab kuriteo tunnuseid, on võimalik ka halduri kriminaalvastutusele võtmine. Rootsi karistusseadustiku alusel võivad asjakohased süüteokoosseisud olla näiteks usalduse kuritarvitamine või omastamine. Kriminaalmenetluse algatab prokuratuur ning seda menetleb üldkohus.

Tabel 4. Rootsi mudel pankrotihaldurite osas

Järelevalveorgan	Roll	Karistused
Kronofogden / TIM	Pidev järelevalve menetluse käigu üle	Ei saa ise karistada; teeb ettepanekuid kohtule
Kohus	Ametisse nimetamine ja tagandamine	Tagandamine, kahju hüvitamise kohustus
Advokatuur	Kutse-eetika järelevalve	Noomitus, hoiatus, rahaline karistus, väljaarvamine
Prokuratuur/kohus	Kriminaalvastutus	Rahatrahv, vangistus

[36] Sveriges Domstole. Uued pankrotireeglid alates 1. juulist 2026. Kättesaadav: https://www.domstol.se/amnen/skulder-konkurs-och-foretagsrekonstruktion/konkurs/nya-konkursregler-fran-och-med-1-juli-2026/

3.2.5. Mudeli tugevused ja nõrkused

Tugevused

Rootsi pankrotihaldurite mudeli üks olulisemaid eeliseid on see, et halduritena tegutsevad kogenud eraõiguslikud spetsialistid – valdavalt vandeadvokaadid –, kellel on menetluse läbiviimiseks vajalikud teadmised, kogemused ja isiklik mainest sõltuv motivatsioon. Erinevalt riigiametnike süsteemist on eraõiguslikul halduril tugev stiimul töötada hoolsalt ja tõhusalt, kuna tema erialane maine ja edasised ametisse nimetamised sõltuvad otseselt sellest, kui efektiivselt ta oma ülesandeid täidab. See loob terve konkurentsi ja professionaalsuse ning tagab, et haldurid hoiavad end kursis valdkonna parimate praktikatega.

Järelevalve mitmetasandiline struktuur – kus samaaegselt osalevad kohus, Kronofogden/TIM ja advokatuur – loob süsteemi, kus ühtki olulist puudust on raske tähelepanuta jätta. Kohus omab lõplikku otsustuspädevust ja saab halduri igal ajal tagandada, TIM teostab pidevat menetluslikku järelevalvet ning advokatuuri distsiplinaarkomisjon tagab kutse-eetika järgimise. Selline mitmekihiline kontroll on oma olemuselt tugevam kui ühe järelevalveorgani monopol, kuna erinevad organid vaatavad halduri tegevust erinevatest vaatenurkadest.

Positiivne on ka paindlikkus halduri valimisel – kohus saab igaks menetluseks määrata just selle halduri, kelle kogemused ja oskused sobivad konkreetse ettevõtte suuruse, valdkonna ja menetluse keerukusega. See tagab, et ressursimahukaid ja keerulisi pankrotiasju ei käsitleta ühtse bürokraatliku konveieri osana, vaid igale menetlusele leitakse parim võimalik spetsialist.

Oma 2025. a (s.o reformieelses) aruandes[37] teeb riigikontroll mitmeid kriitilisi märkusi süsteemi kohta, kuid tervikuna peab ta Kronofogdeni pankrotijärelevalve süsteemi tõhusaks. Tugevused puudutavad eelkõige järelevalve korraldust, riskipõhist lähenemist, kulude kontrolli ja menetluste jälgimist.

Niisiis, riigikontroll peab tugevuseks seda, et Kronofogden ei teosta kõigi pankrottide üle ühesuguse intensiivsusega järelevalvet. Igat pankrotti hinnatakse alguses riskide alusel ning seejärel otsustatakse, kas piisab tavapärasest järelevalvest või on vaja süvendatud järelevalvet. Hindamisel arvestatakse muu hulgas pankrotivara suurust, töötajate arvu, menetluse keerukust ja halduri varasemat tegevust. Riigikontroll leiab, et kasutatav mudel põhineb asjakohastel riskiteguritel ja piisaval teabel.

Aruandes märgitakse, et Kronofogden jälgib aktiivselt, kas pankrotihaldurid esitavad seadusest tulenevad dokumendid tähtaegselt, ning saadab vajadusel automaatseid ja käsitsi meeldetuletusi. Enamik kohustuslikest aruannetest esitatakse tähtajaks ning leitakse, et kontroll aitab reaalselt menetlusi kiirendada. Ka pankrotihaldurite küsitluses leidis enamus vastanutest, et järelevalve aitab menetlustel kiiremini edeneda. Oluliseks tugevuseks peetakse süsteemi, kus pankrotihaldurid peavad olulistes küsimustes Kronofogdeniga konsulteerima. Audit näitab, et Kronofogden vastab sellistele päringutele väga kiiresti: rohkem kui pooled haldurid saavad vastuse ühe tööpäeva jooksul ning peaaegu kõik kolme tööpäeva jooksul. See annab halduritele praktilist tuge ja aitab vältida menetlusvigu.

Lisaks igapäevasele järelevalvele kogub Kronofogden haldurite töö kohta regulaarseid ülevaateid, mida viiakse läbi kaks korda aastas. Kogutakse andmeid haldurite töö kvaliteedi, tähtaegadest kinnipidamise, probleemsete menetluste ja muude riskinäitajate kohta ning vajadusel koostatakse tegevuskavad. Riigikontroll hindab seda süsteemset lähenemist positiivselt. Auditiraport tunnustab ka seda, et Kronofogden ei piirdu üksikjuhtumite kontrollimisega, vaid viib läbi temaatilisi ülevaatusi pankrotisüsteemi suuremate riskide kohta. Näiteks on analüüsitud võlgnike pakutud haldureid, restruktureerimisi ja välisekspertide kasutamist. Riigikontroll leiab, et need auditid käsitlevad olulisi riske ning kasutavad sobivaid uurimismeetodeid.

Üks raporti tugevamaid positiivseid hinnanguid puudutab tasude järelevalvet. Riigikontroll leiab, et Kronofogdeni tegevus aitab hoida pankrotikulud kontrolli all. Kuigi tasude vähendamist soovitatakse vaid umbes 3% juhtudest, mõjutab järelevalve juba ennetavalt haldurite käitumist, sest haldurid arvestavad tasunõuete esitamisel Kronofogdeni praktikaga. Audit järeldab, et just see mehhanism on aidanud vältida tasude kasvu ning hoida kulud aja jooksul stabiilsena.

[37] Riksrevisionen. Auditiaruanne. Kättesaadav: Konkurs eller rekonstruktion – statens hantering av insolvensförfaranden för företag | Riksrevisionen, p 2-4.

Tugevusena tuuakse välja ka see, et enne haldurite määramist toimub nende sobivuse kontroll. Kronofogden hindab kandidaatide õigusalast, majanduslikku ja organisatsioonilist pädevust ning intervjueerib uusi kandidaate. Riigikontroll peab kehtivaid nõudeid üldiselt mõistlikeks ja sobivaks keerukate pankrotimenetluste haldamiseks. Kronofogden viib regulaarselt läbi sisemisi kvaliteedikontrolle, mille käigus vaadatakse juhuvalimi alusel läbi järelevalvemenetlused. Audit märgib, et kontrollide tulemused näitavad üldiselt head vastavust õigusaktidele ja sisejuhistele ning puuduvad märgid süsteemsetest kvaliteediprobleemidest pankrotijärelevalves.

Nõrkused

Kui keskenduda Kronofogdeni pankrotijärelevalvele, siis riigikontrolli hinnangus 2025. a aruandes tuuakse välja mitu olulist nõrkust ja parendusettepanekut ja viidatakse eelseisvale reformile.[38]

Audit leidis, et Kronofogdeni erinevate regionaalsete järelevalveüksuste vahel esines erinevusi töömeetodites, järelevalve põhjalikkuses, ressursside kasutamises ja ühe menetluse maksumuses – ehk järelevalve ei ole kogu riigis piisavalt ühtne. Kuigi audit ei tuvastanud otseseid kvaliteedierinevusi tulemustes, leidis ta, et sellised erinevused võivad mõjutada ressursitõhusust ja järelevalve ühtsust.

Probleemina nähti seda, et Kronofogdenil puuduvad piisavad hoovad pankrotimenetluste kiirendamiseks. Audit rõhutab, et kuigi Kronofogden jälgib tähtaegu, saadab meeldetuletusi, hindab haldurite tööd, saab tasude kaudu teatud määral mõjutada käitumist, ei saa ta tegelikult sundida pankrotihaldurit pankrotti kiiremini lõpetama. Pankrotihaldur tegutseb seaduse järgi iseseisvalt. Riigikontroll peab seda eriti problemaatiliseks juhtudel, kus pankrotivaras raha ei ole ja halduri tasu maksab riik.

Riigikontroll leidis samuti, et Kronofogden jälgib haldurite tööd regulaarselt, kuid puuduvad piisavalt selged kriteeriumid, milliseid tulemusnäitajaid hinnata, ning haldurite tegelik tulemuslikkus ei ole alati süsteemselt mõõdetud. Näiteks tuvastati märkimisväärsed erinevused selles, kui kiiresti erinevad haldurid sisuliselt sarnaseid pankrotimenetlusi lõpetavad. Et haldurite süsteemne hindamine ei ole piisavalt selge, soovitatakse Kronofogdenil sisemistes juhendites täpsustada, kuidas haldurite hindamine peab toimuma ning milliste näitajate alusel haldurite tööd võrreldakse.

Üheks kitsaskohaks on see, et haldurite suhtes rakendatavaid meetmeid kasutatakse harva. Kronofogden võib ajutiselt soovitada haldurile uusi asju mitte määrata ning püsivamalt tema määramist mitte toetada. Audit märgib, et neid meetmeid kasutatakse väga harva. Samal ajal ei ole süsteem seaduses reguleeritud ning halduril puudub sisuliselt võimalus otsust edasi kaevata. Riigikontroll peab seda õigusriiklikult problemaatiliseks ning leiab, et kogu haldurite ringi kujundamise süsteemi tuleks seaduses selgelt reguleerida.

Läbivaks mureks on pankrotimenetluste tegelike tulemuste ülevaate puudumine riigil. Audit peab oluliseks puuduseks, et ükski riigiasutus ei jälgi süsteemselt pankrotiväljamaksete taset, puudub tervikpilt sellest, kui palju võlausaldajad lõpuks tagasi saavad, mistõttu ei ole võimalik hinnata, kas süsteem toob võlausaldajate jaoks häid tulemusi. See puudutab otseselt ka järelevalvet, sest ilma tulemusnäitajateta on raske hinnata, kas haldurite ja järelevalve töö on ka tegelikult efektiivne.

Suurim struktuurne nõrkus seisneb huvide konflikti riskis. Kuna pankrotihaldurid on vandeadvokaadid, kes tegutsevad eraõiguslikul turul, võivad neil olla olemasolevad ärisuhted võlausaldajate, pankade või muude menetlusosalistega. Kuigi seadus nõuab erapooletust, on huvide konflikti tuvastamine ja tõendamine praktikas keeruline, ning selline risk on eraõigusliku mudeli lahutamatu osa.

Järelevalvesüsteemi Achilleuse kand on olnud Kronofogdeni/TIM-i piiratud pädevus. TIM teostab küll pidevat järelevalvet, kuid tal puudub otsene karistuspädevus – ta saab vaid teha kohtule ettepanekuid ja teavitada advokatuuri. See tähendab, et isegi kui TIM tuvastab selge rikkumise, sõltub edasiste sammude kiirus ja tõhusus sellest, kui kiiresti kohus või advokatuur reageerib. Selline vahendatud vastutuse ahel põhjustab viivitusi ja ebamäärasust vastutuse jagamise küsimuses.

Süsteemi killustatus mitme organi vahel on ka omaette miinuseks. Võlausaldajal või muul huvitatud isikul, kes soovib esitada kaebuse halduri tegevuse peale, võib olla keeruline mõista, kuhu täpselt

[38] Riksrevisionen. Auditiaruanne. Kättesaadav: Konkurs eller rekonstruktion – statens hantering av insolvensförfaranden för företag | Riksrevisionen, p 5.

pöörduda – kas kohtusse, TIM-i või advokatuuri. Erinevate organite menetlused võivad samade asjaolude alusel toimuda paralleelselt ning karistused võivad olla ebaühtlased sõltuvalt sellest, milline organ millise aspekti üle otsustab.

Lõpuks väärib märkimist, et eraõiguslike haldurite kasutamine tähendab, et halduri tasud makstakse pankrotivara arvelt. Keerulistes ja mahukates menetlustes võib halduri tasu osutuda märkimisväärseks, mis vähendab võlausaldajatele jääva vara hulka. Kui järelevalve ei taga tõhusat tasude kontrolli, võib see tekitada olukorra, kus halduri majanduslik huvi on menetlust pigem pikendada kui kiiresti lõpetada.

Reformieelselt toimis Kronofogdeni järelevalve üldjoontes tõhusalt, kuid asutusel puudusid mõnes valdkonnas vajalikud volitused ning järelevalvepraktika ei olnud alati piisavalt ühtne. Samuti kritiseeriti seda, et pankrotihaldurite ringi kujunemine põhineb sisuliselt mitteametlikul süsteemil, mida seadus otseselt ei reguleeri, mis tekitab dubleerivat tööd ning võib kahjustada õiguskindlust. Riigikontroll soovitas jätkata järelevalve ühtlustamist ning anda Kronofogdenile teatavates küsimustes täiendavaid volitusi – paljud riigikontrolli tähelepanekud leidsid kajastuse muudetud seadusandluses, kuid nende mõju ei ole veel võimalik hinnata.

4. Võrdlev ülevaade teiste Euroopa riikide kohtutäiturite ja pankrotihaldurite järelevalvemudelitest – Leedu

4.1. Kohtutäiturite järelevalvemudel Leedus

Leedu täitesüsteem erineb Rootsi mudelist fundamentaalselt: Leedus tegutsevad kohtutäiturid (*antstoliai*) mitte riigiametnikena, vaid eraõiguslike isikutena: kohtutäitur on iseseisev õigusvaldkonna spetsialist, kes tegutseb oma büroos, vastutab oma töö eest isiklikult ning saab tasu menetlustasude näol, mitte riigieelarvest fikseeritud palgana. Alates 01. juulist 2026 on täiturite tasud kehtestatud vastavalt Valitsuse poolt vastuvõetud metoodikale.

Kohtutäiturite tegevust reguleerib peamiselt *Antstolių įstatymas* (Leedu kohtutäiturite seadus), mis sätestab täiturite staatuse, volitused, kohustused ja järelevalve korra. Seaduse kohaselt on kohtutäituril avaliku võimu elemendid – tema tehtud toimingud on riigi poolt tunnustatud ja täidetavad. Täiturid nimetatakse ametisse justiitsministri poolt ja peavad olema Leedu Kohtutäiturite Koja liikmed. See kahekordne struktuur – riiklik ametisse nimetamine ühelt poolt ja eraõiguslik kutsekorraldus teiselt poolt – kajastub ka järelevalvesüsteemis, kus järelevalvet teostavad samaaegselt nii kutsekorralduslik organ kui ka riiklik haldusorgan.

4.1.1. Leedu Kohtutäiturite Koda (Lietuvos antstolių rūmai)

Leedu Kohtutäiturite Koda[39] on kohtutäiturite kutseala autonoomne organ, mille liikmelisus on kõikidele tegutsevatele kohtutäituritele kohustuslik. Koda täidab mitmeid funktsioone – ta esindab kutseala, korraldab koolitusi, kehtestab kutse-eetika norme ja teostab distsiplinaarjärelevalvet oma liikmete üle. Koja distsiplinaarmenetlusi viib läbi kohtutäiturite aukohus (*Antstolių garbės teismas*). Kaebusi kohtutäiturite tegevuse kohta võib kohtutäiturite seaduse (AĮ) artikli 27 lõike 7 kohaselt esitada kas Kohtutäiturite Kojale või Justiitsministeeriumile. Pärast kaebuse läbivaatamist võib justiitsminister või Kohtutäiturite Koja presiidium algatada kohtutäiturite aukohtus distsiplinaarmenetluse. Seejärel vaatab aukohus distsiplinaarasja läbi ja otsustab distsiplinaarkaristuse määramise.

Kohtutäiturite seaduse (AĮ) artikli 15 lõike 1 kohaselt võib kohtutäiturile määrata järgmisi distsiplinaarkaristusi: (1) märkus (*pastaba*); (2) noomitus (*papeikimas*); (3) AĮ artikli 21 lõikes 2 nimetatud teenuste osutamise õiguse äravõtmine kuni kuueks kuuks; või (4) tsiviilkohtumenetluse seadustiku artikli 650 lõike 3 alusel täitmiseks esitatavate täitedokumentide vastuvõtmise õiguse äravõtmine kuni kuueks kuuks. Lisaks võib aukohus kohustada kohtutäiturit vabandama asjaomase isiku ees aukohtu kehtestatud korras.

4.1.2. Justiitsministeerium

Leedu justiitsministeerium teostab kohtutäiturite üle riiklikku järelevalvet ning on selle poolest olulisim riigiasutus täiturite tegevuse kontrollimisel. Ministeeriumil on lai pädevus: ta saab korraldada kohtutäiturite büroodesse inspektsioone, nõuda täituritelt aruandeid ja dokumente ning menetleda kodanike ja asutuste kaebusi täiturite tegevuse kohta.

Justiitsministeeriumi volitused karistuste määramise osas on märkimisväärsed. Ministeerium saab teha ettekirjutusi rikkumiste kõrvaldamiseks ning määrata täiturile tähtaja puuduste kõrvaldamiseks. Tõsisemate rikkumiste korral saab justiitsminister ise algatada distsiplinaarmenetlust kohtutäiturite aukohtus. Kõige olulisem on aga see, et justiitsminister omab pädevust kohtutäitur ametist vabastada, kui on tuvastatud seaduse oluline rikkumine, kutsekohustuste süstemaatiline eiramine või muud seaduses sätestatud alused. Ametisse nimetamine ja ametist vabastamine on seega justiitsministri ainupädevus, mis annab ministeeriumile süsteemis selge ülemvõimu.

4.1.3. Kohtud

Leedu kohtud täidavad kohtutäiturite järelevalves olulist rolli eelkõige üksikute täitetoimingute õiguspärasuse kontrollimisel. Täitemenetluse osaline – olgu selleks võlgnik, sissenõudja või kolmas isik – võib kohtutäituri menetlustoimingu või menetlustoimingu tegemisest keeldumise vaidlustada, esitades

[39] Leedu Kohtutäiturite Koda. Veebileht: www.antstoliai.lt

kaebuse sellele kohtutäiturile, kelle toimingut või tegevusetust vaidlustatakse. Tsiviilkohtumenetluse seadustiku (CPK) artikli 510 lõike 2 kohaselt on tegemist kohustusliku kohtueelse menetlusetapiga: kohtutäitur peab kaebuse läbi vaatama viie tööpäeva jooksul ja tegema selle kohta määruse/korralduse (*patvarkymas*). Kui kohtutäitur keeldub kaebust rahuldamast, edastatakse kaebus koos kohtutäituri korralduse ja täitetoimikuga sellele ringkonnakohtule/maakohtule, mille tööpiirkonnas asub kohtutäituri büroo. CPK artikli 512 kohaselt tuleb kaebus esitada 20 päeva jooksul päevast, mil kaebaja sai või pidi teada saama vaidlustatavast toimingust, kuid igal juhul hiljemalt 90 päeva jooksul toimingu tegemisest. Sellist liiki kaebused on riigilõivust vabastatud.

Kohus kontrollib sel juhul, kas täitur on toiminud seaduse ja täitemenetluse normide kohaselt. Kohus saab vaidlustatud täitetoimingu tühistada või kohustada täiturit tegema teatud toimingut. Lisaks on kohtul võimalik tuvastada täituri tsiviilõiguslik vastutus. Kui täitur on oma tegevusega, olgu see siis hooletus või tahtlik seaduse rikkumine, tekitanud isikule kahju, saab kannatanu nõuda kahju hüvitamist tsiviilkohtumenetluse korras. Selline isiklik varaline vastutus on eraõigusliku kohtutäituri mudeli üks olulisemaid vastutuse vorme ja erineb oluliselt riigiametnike süsteemist, kus vastutab lõppkokkuvõttes riik. Kohtulikku kontrolli võib pidada kõige vahetumaks kaitsevahendiks üksiku kodaniku jaoks, kelle õigusi on rikutud.

4.1.4. Kriminaalvastutus

Kui kohtutäituri tegevus sisaldab lisaks distsiplinaarrikkumisele ka kuriteo tunnuseid, on võimalik kriminaalvastutus Leedu karistusseadustiku (*Baudžiamasis kodeksas*) alusel. Asjakohased koosseisud võivad olla ametiseisundi kuritarvitamine, ametivolituste ületamine, dokumentide võltsimine või omastamine. Kohtueelset menetlust viivad prokuröri juhtimisel ja kontrolli all läbi pädevad kohtueelse uurimise asutused. Prokurör saadab asja üldkohtu menetlusse.

Tabel 5. Leedu mudel kohtutäiturite osas

Järelevalveorgan	Roll	Karistused
Kohtutäiturite Koda	Kutseala distsiplinaarkontroll	Hoiatus, noomitus, range noomitus, ettepanek ametist vabastamiseks
Justiitsministeerium	Riiklik järelevalve	Ettekirjutused, ettepanek ametist vabastamiseks, ametist vabastamine
Kohtud	Üksikute toimingute õiguspärasuse kontroll	Toimingu tühistamine, kahju hüvitamise kohustus
Prokuratuur/kohus	Kriminaalvastutus	Rahatrahv, vangistus

4.1.5. Järelevalvemudeli tugevused ja nõrkused

Tugevused

Leedu mudeli olulisim eelis on eraõiguslike kohtutäiturite isiklik motivatsioon tõhusaks tegutsemiseks. Kuna täituri sissetulek sõltub otseselt menetlustasudest ning tema edasised ametissenimetamised ja erialane maine sõltuvad töö kvaliteedist, on tal tugev stiimul asju lahendada kiiresti ja professionaalselt. See on märkimisväärselt tõhusam kui riigiametnike süsteem, kus selline tulemustega seotud motivatsioon puudub. Praktilise tulemusena ootavad võlausaldajat põhjendatult aktiivset ja tulemustele orienteeritud täitemenetlust.

Järelevalvesüsteemi mitmetasandiline struktuur, kus samaaegselt osalevad kutseorganisatsioon, riiklik haldusorgan ja kohtud, on oma olemuselt tugev, kuna erinevad organid vaatavad täituri tegevust erinevatest vaatenurkadest. Koja distsiplinaarkomisjon hindab kutse-eetika järgimist, justiitsministeerium teostab laiemat järelevalvet ning kohtud kontrollivad üksikute täitetoimingute õiguspärasust. Selline mitmekihiline kontroll muudab süsteemsete rikkumiste varjamise keeruliseks.

Eraõigusliku vastutuse mudel tähendab, et kohtutäitur vastutab oma tegevuse eest isiklikult oma varaga. See on oluliselt vahetum vastutuse vorm kui riigiametnike süsteem, kus kahju hüvitab lõppkokkuvõttes riik. Isiklik varaline vastutus distsiplineerib täitureid oluliselt rohkem ning kannustab neid toimima hoolikalt ka siis, kui välise kontrolli oht on väike. Lisaks annab see kannatanule selge ja otsese õiguskaitsevahendi kahju hüvitamise nõudmiseks.

Nõrkused

Eraõigusliku mudeli suurim struktuurne nõrkus on huvide konflikti risk. Kuna täituri tasu sõltub sissenõutud summadest ja menetluse mahust, võib tekkida olukord, kus täituril on majanduslik huvi menetlust pigem pikendada, koguda liigseid tasusid või eelistada suuremaid ning tasuvamaid asju väiksemate ja keerukamate arvelt. Kuigi seadus nõuab erapooletust ja proportsionaalsust, on selliste stiimulite olemasolu eraõigusliku mudeli lahutamatu osa ning nende täielik vältimine on keeruline.

Leedu mudeli puhul tuleb nõrkusena käsitleda ka täitevvõimu suhteliselt tugevat institutsionaalset rolli järelevalvesüsteemis. See võib tekitada küsimusi kutseala autonoomia, järelevalve tajutava sõltumatuse ja otsustusprotsessi erapooletuse kohta.

Sarnaselt Eesti mudeliga on ka Leedu kohtutäiturite järelevalvesüsteemis probleemiks kaebemenetluste keerukus ja killustatus. Et teada, kuhu pöörduda, peab kaebuse esitaja mõistma, millist liiki rikkumine on toimunud – kas tegemist on kutse-eetika rikkumisega (koda), haldusliku rikkumisega (ministeerium) või üksiku täitetoimingu vaidlustamisega (kohus). Selline jaotus on juriidiliselt loogiline, kuid tavakodanikule võib see olla segadusttekitav ning põhjustada olukordi, kus kaebus saadetakse valesse asutusse ja menetlus viibib.

Lõpuks väärib märkimist, et eraõiguslike täiturite süsteem võib kaasa tuua geograafilise ebavõrdsuse teenuse kättesaadavuses. Kuna täiturid tegutsevad vabaturul, koonduvad nad loomulikult piirkondadesse, kus täiteasjade arv ja väärtus on suurem. Maapiirkondades ja vähem jõukates piirkondades võib teenuse kättesaadavus olla kehvem ning täiturite motivatsioon väiksemate asjade aktiivseks menetlemiseks madalam, kui see oleks ühtse riikliku asutuse puhul, kelle teeninduspiirkond on seadusega kehtestatud.

4.2. Pankrotihaldurite järelevalvemudel Leedus

Leedus teostatakse pankrotihaldurite tegevuse järelevalvet hübriidpõhimõttel, kombineerides riigi tasandi järelevalve pankrotihaldurite omavalitsusega. Pankrotihaldurid (*nemokumo administratoriai*) ei ole riigiametnikud – nad tegutsevad eraõiguslike isikutena, kes võivad olla nii füüsilised kui ka juriidilised isikud. Seisuga 31. detsember 2025 oli Leedus maksejõuetusmenetluste haldamise õigus 313 füüsilisel isikul ja 300 juriidilisel isikul, kokku 613 halduril[40].

Peamine õiguslik alus on juriidiliste isikute maksejõuetuse seadus (*Lietuvos Respublikos juridinių asmenų nemokumo įstatymas, JANĮ*), mis sätestab nii pankrotihaldurite ülesanded, järelevalvemehhanismid kui ka karistusvahendid. Avaliku huvi seisukohalt teostab järelevalvet spetsiaalne järelevalvetalitlus rahandusministeeriumi juures (auditi, raamatupidamise, varahindamise ja maksejõuetuse haldamise talitus Leedu Vabariigi rahandusministeeriumi juures, **AVNT**). Pankrotihaldurite Koda (NAR) kui pankrotihaldurite omavalitsusinstitutsioon täidab pankrotihaldurite eetikakoodeksi järgimise järelevalve funktsioone.

4.2.1. Auditi, raamatupidamise, varahindamise ja maksejõuetuse haldamise talitus Leedu Vabariigi rahandusministeeriumi juures - AVNT

AVNT[41] (*Audito, apskaitos, turto vertinimo ir nemokumo valdymo tarnyba* – Auditi, raamatupidamise, varahindamise ja maksejõuetuse haldamise talitus Leedu Vabariigi rahandusministeeriumi juures) on peamine riiklik organ, mis teostab pankrotihaldurite üle igapäevast järelevalvet. AVNT, teostades pankrotihaldurite tegevuse järelevalvet ja tuvastades õigusaktide rikkumisi, võib teha otsuseid ühe või mitme korralduse ja/või mõjutamisvahendi määramise kohta.

AVNT järelevalve toimub kahel viisil: plaaniliste kontrollide ja erakorraliste kontrollide kaudu. Suurima osa AVNT teostatavast pankrotihaldurite tegevuse järelevalvest moodustavad plaanilised ja erakorralised tegevuskontrollid. Plaanilised kontrollid võivad olla üldised või sihipärased ning nende kestus ei tohi ületada 3 kuud, kusjuures seda tähtaega saab AVNT juhi otsusega pikendada, kuid mitte

[40] Nemokumo administratorių atrankos kompiuterio programos 2025 metų rezultatų apžvalga, 2025, lk 2. Kättesaadav: https://avnt.lrv.lt/public/canonical/1769687899/979/Red.2025_METU_APZVALGA_KAIP_UZTIKRINAMAS_ATRANKOS_PROGRAMOS_TAIKYMAS_new.pdf

[41] Auditi, raamatupidamise, varahindamise ja maksejõuetuse haldamise talitus Leedu Vabariigi rahandusministeeriumi juures. Veebileht: www.avnt.lrv.lt

rohkem kui 1 kuu võrra. Erakorralised kontrollid algatatakse eelkõige kaebuste alusel – 2023. aastal saadi kokku 132 isikute kaebust pankrotihaldurite tegevuse kohta, mille alusel algatati 34 uut erakorralist kontrolli.

AVNT lähenemisviis on selgelt preventiivne: AVNT plaanib tulevikus tugevdada saadud teabe (kaebuste) hindamist selliselt, et erakorraliste kontrollidega kontrollitaks vaid kõige riskantsemaid valdkondi ja olulisi või väga olulisi rikkumisi. Sellega soovitakse suuremat tähelepanu pühendada plaanilistele kontrollidele ja pankrotihaldurite metoodilisele abile.

AVNT võib kohustada pankrotihaldurit täiendama erialast kvalifikatsiooni, mille täitmist kontrollib Pankrotihaldurite Koda. Samuti võib AVNT kohustada pankrotihaldurit kõrvaldama tuvastatud puudused määratud tähtaja jooksul.

Kui juriidiliste isikute maksejõuetuse seaduses või teistes maksejõuetuse menetlust reguleerivates õigusaktides sätestatud nõudeid ei järgita ja/või pankrotihaldur ei täida eespool nimetatud korraldusi, võib AVNT kohaldada pankrotihaldurile sanktsioone sõltuvalt rikkumiste olulisusest, kestusest ning kergendavatest ja raskendavatest asjaoludest. Konkreetselt on AVNT-l õigus määrata hoiatust – kehtib üks aasta selle määramisest; samuti piirangut administreerida uute juriidiliste isikute maksejõuetuse protsesse 6 kuust kuni 2 aastani; ning maksejõuetuse protsesside administreerimise õiguse tühistamist.

Praktikas näitab statistika, et AVNT kohaldab karistusi ja mõjutamisvahendeid ainult kõige olulisemate rikkumiste eest, kuna suurem osa tuvastatud rikkumistest ei ole olulisena tõlgendatavad. Sagedamini kohaldatav mõjutamisvahend on hoiatus, mis on võrreldes piirangu ja litsentsi äravõtmisega leebem vahend; nimetatud rangemaid mõjutamisvahendeid kasutatakse pankrotihaldurite järelevalves märksa harvem.

4.2.2. Pankrotihaldurite Koda (Nemokumo administratorių rūmai (NAR))

Pankrotihaldurite koda on pankrotihaldurite kutseala autonoomne institutsioon, mille liikmesus on kohustuslik kõigile tegutsevatele pankrotihalduritele.[42] Koda peab menetlema AVNT-lt saadud teavet rikkumiste kohta, mis on seotud pankrotihaldurite eetikakoodeksi järgimise ja erialase kvalifikatsiooni täiendamisega. Samuti avaldub Koja poolt teostatav järelevalve pankrotihaldurite üle nende kvalifikatsiooni järelevalves, korraldades ja läbi viies pankrotihaldurite kvalifikatsioonieksameid. Koda täidab oma eetikakoodeksi järelevalve funktsiooni eelkõige kaebuste menetlemise kaudu.

Aukohus (*Garbės teismas*) vaatab maksejõuetuse haldurite rikkumisi läbi NAR presiidiumi ettepanekul vastavalt juriidiliste isikute maksejõuetuse seaduse (JANĮ) artikli 147 lõikele 1. Aukohus ise distsiplinaarkaristusi ei määra; JANĮ artikli 148 lõike 3 kohaselt teeb distsiplinaarkaristuse määramise otsuse NARi presiidium, võttes arvesse aukohtu ettepanekut. Kohaldatavad karistused on: märkus (*pastaba*); kohustus kõrvaldada puudused kindlaksmääratud tähtaja jooksul; kohustus läbida täiendav erialane täiendusõpe; ning NARi liikmeskonnast või assotsieerunud liikmeskonnast väljaarvamine. Viimati nimetatu on kõige rangem karistus ning toob kaasa maksejõuetusmenetluste läbiviimise õiguse kaotuse.

4.2.3. Kohtud

Leedu kohtud osalevad pankrotihaldurite järelevalves põhiliselt kahel viisil. Esiteks lahendatakse halduri toiminguid puudutavad vaidlused maksejõuetusmenetluse raames asja arutavas kohtus. Teiseks on kohtul pankrotihalduri tagandamise pädevus, kui haldur ei täida oma ülesandeid nõuetekohaselt.

Oluline on ka tsiviilõiguslik vastutus: AVNT kontrollib, kuidas pankrotihaldurid täidavad neile õigusaktidega pandud kohustust kindlustada oma erialane tsiviilvastutus kohustusliku erialase kindlustusega. Pankrotihaldur ei ole õigustatud läbi viima maksejõuetuse protsesse ilma kohustusliku erialase kindlustuseta. Kui pankrotihaldur on oma tegevusega – olgu see hooletus või tahtlik seaduse rikkumine – tekitanud isikule kahju, saab kannatanu nõuda kahju hüvitamist tsiviilkohtumenetluse korras.

[42] www.nemokumorumai.lt

4.2.4. Kriminaalvastutus

Kui erakorraliste kontrollide käigus tuvastatud rikkumised võivad sisaldada kuriteo tunnuseid, edastatakse need kohtueelset uurimist läbiviivatele institutsioonidele. Leedu karistusseadustiku (*Baudžiamasis kodeksas*) alusel võivad asjakohased koosseisud olla ametiseisundi kuritarvitamine, ametivolituste ületamine, dokumentide võltsimine või omastamine. Kohtueelset menetlust viivad prokuröri juhtimisel ja kontrolli all läbi pädevad kohtueelse uurimise asutused. Prokurör saadab asja üldkohtu menetlusse.

Tabel 6. Leedu mudel pankrotihaldurite osas

Järelevalveorgan	Roll	Karistused ja meetmed
AVNT	Riiklik järelevalve, plaanilised ja erakorralised kontrollid	Korraldused (kvalifikatsiooni täiendamine, puuduste kõrvaldamine); hoiatus; piirang uute protsesside haldamiseks 6 kuust kuni 2 aastani; õiguse tühistamine
Koda	Eetikakoodeksi järelevalve, kvalifikatsioonieksamid	Eetikakoodeksi rikkumiste eest distsiplinaarkaristused (noomitused)
Kohtud	Üksikute toimingute kontroll, tagandamine	Toimingu tühistamine, tagandamine, kahju hüvitamise kohustus
Prokuratuur/kohus	Kriminaalvastutus	Rahatrahv, vangistus

4.2.5. Mudeli tugevused ja nõrkused

Tugevused

Leedu mudeli üks selgeim eelis on AVNT kui spetsialiseeritud järelevalveasutuse olemasolu. Spetsialiseerunud järelevalveüksus – erinevalt laiema kompetentsiga ministeeriumidest või kohtutest – omab lisaks teabe kogumise ja nõustamise funktsioonidele ka mõjutamisvahendite ja korralduste määramise funktsioone. See tähendab, et järelevalve ei ole killustunud üldpädevusega asutuste vahel, vaid on koondatud ühte asutusse, mis tunneb valdkonda süvitsi. Märkimisväärne tugevus on AVNT selgelt preventiivne ja nõustamisele orienteeritud lähenemine. Pankrotihaldurite nõustamisele ja muudele ennetavatele meetmetele pühendab AVNT suurt tähelepanu ning korraldab igal aastal erinevaid üritusi pankrotihalduritele, koostab soovitusi ja muud metoodilist materjali maksejõuetuse küsimustes ning nõustab suuliselt ja kirjalikult. Selline lähenemine eelistab ennetamist karistamisele, mis on kooskõlas kaasaegse regulatiivse filosoofiaga.

2024. a avaldatud AVNT Leedu pankrotihaldurite tegevuse järelevalve 2023. aasta aruandest[43] saab välja tuua täiendavad tugevused ja nõrkused.

Kiidetakse järelevalveprotsessi selget struktureeritust. Haldurite tegevust kontrollitakse nii plaaniliste kui ka erakorraliste kontrollide kaudu ning kontrollide läbiviimiseks on kehtestatud kindlad menetlused ja kontrollküsimustikud. Plaaniliste kontrollide eesmärgiks ei ole üksnes rikkumiste avastamine, vaid ka metoodilise abi andmine ja heade praktikate juurutamine. See loob läbipaistva järelevalveraamistiku ning võimaldab koguda süsteemselt teavet kogu sektori toimimise kohta.

Positiivsena paistab silma ka ulatuslik sanktsioonisüsteem. Järelevalveasutusel on võimalik reageerida rikkumistele erineva intensiivsusega, alates soovitustest ja ettekirjutustest kuni täiendkoolituse kohustuse, uute menetluste võtmise piirangu või tegevusõiguse äravõtmiseni. Selline lahendus võimaldab rakendada rikkumise raskusele vastavaid meetmeid ning toetab proportsionaalse järelevalve põhimõtet. Oluline tugevus on ka see, et järelevalve ei tugine üksnes haldurite enda esitatud andmetele. Raporti kohaselt kogub AVNT kontrollide käigus teavet erinevatest registritest, pankadest ja muudest allikatest ning kontrollib aktiivselt saadud informatsiooni õigsust. See suurendab kontrollide usaldusväärsust ning vähendab võimalust, et järelevalve sõltuks ainult kontrollitava isiku selgitustest. Lisaks pööratakse märkimisväärset tähelepanu kutsealaste nõuete täitmise kontrollile. Süsteem hõlmab nii kutsekindlustuse, laitmatu reputatsiooni kui ka tegevusvormi nõuete pidevat kontrolli. Regulaarne seire aitab tagada, et pankrotimenetlusi viivad läbi isikud, kes vastavad seadusest tulenevatele professionaalsetele ja eetilistele nõuetele.

[43] AVNT Leedu pankrotihaldurite tegevuse järelevalve 2023. aasta aruanne. Kättesaadav: https://avnt.lrv.lt/media/viesa/saugykla/2024/3/uYE6EEsHD9s.pdf, lk 6-9, 22-29.

Positiivne on ka süsteemi proportsionaalsuse põhimõte karistuste määramisel. Täielike plaaniliste kontrollide osas on fikseeritud vähenev rikkumiste arv, kuigi kontrollitavate maksejõuetuse menetluste arv on jäänud stabiilseks. Vaadates pankrotihalduritele määratud karistuste ja mõjutamisvahendite jaotust nende liikide kaupa, tuleb esmalt tähelepanu juhtida sellele, et vaid väga väikese osa kontrollide puhul ei tuvastatud ühtegi rikkumist. Huvitav on samas see, et märkimisväärse osa kontrollide puhul otsustati tuvastatud rikkumiste eest mõjutamisvahendeid mitte kohaldada. See näitab mõjutamisvahendite ja korralduste kohaldamise sihipärasust, määrates neid vaid olulisemate rikkumiste korral. Teisisõnu ei reageerita iga väikseima puuduse peale formaalse karistusega, vaid eelistatakse metoodilist abi.

Nõrkused

Samas ilmnevad aruandest ka mitmed olulised puudused.[44] Kõige tähelepanuväärsem on rikkumiste väga suur osakaal läbiviidud kontrollides. Plaaniliste kontrollide käigus tuvastati rikkumisi 91% juhtudest ning erakorraliste kontrollide käigus koguni 98% juhtudest. Kuigi seda võib osaliselt seletada kontrollide riskipõhise valikuga, viitab selline statistika siiski sellele, et süsteemis esineb jätkuvalt märkimisväärsel hulgal nõuetele mittevastavat tegevust. Raportist nähtub samuti, et paljud probleemid korduvad aastast aastasse. Peamised murekohad on seotud vara realiseerimise läbipaistmatusega, pankrotimenetluse kulude planeerimise ja põhjendamisega, aruandluse kvaliteediga, informatsiooni esitamisega ning raamatupidamise ebakorrektsusega. See viitab sellele, et kuigi järelevalveasutus suudab probleeme tuvastada, ei ole järelevalvemeetmed alati piisavalt tõhusad nende püsivaks kõrvaldamiseks kogu turul.

Nõrkusena võib käsitleda ka süsteemi suhtelist sõltuvust kaebustest. Märkimisväärne osa erakorralistest kontrollidest algatatakse just menetlusosaliste või teiste isikute esitatud kaebuste põhjal. Kuigi riskihindamine on põhjalik, tähendab see siiski, et osa probleemidest jõuab järelevalveasutuse tähelepanu alla alles pärast seda, kui võimalik rikkumine on juba aset leidnud.

Raportis kirjeldatud rikkumiste iseloom viitab ka tõsiste eetiliste ja professionaalsete probleemide esinemisele. Tuvastati juhtumeid, kus haldurid ei olnud pikka aega sisuliselt menetlusi hallanud, rikkusid huvide konflikti reegleid, kasutasid menetlusvahendeid mittesihipäraselt, võimaldasid menetluse tegeliku juhtimise isikutele, kellel puudus selleks seaduslik õigus, või eirasid muid pankrotimenetluse põhiprintsiipe. Selliste juhtumite olemasolu näitab, et järelevalvesüsteemist hoolimata esineb sektoris endiselt tõsiseid probleeme usaldusväärsusega.

Süsteemi kõige tõsisem struktuurne nõrkus on Koja eetikajärelevalve funktsiooni pikaajaline mittetoimimine. Selle funktsiooni täitmiseks on vajalikud Koja presiidiumi otsused. Arvestades asjaolu, et Koja presiidium osaleb pankrotihaldurite eetikakoodeksi rikkumiste menetlemise protsessis ning spetsiaalselt selle Koja organi – presiidiumi – tegevusetuse tõttu, mis tulenes halduskohtutes toimunud kohtuvaidlustest, ei toimunud see protsess mitu aastat sisuliselt üldse. Tagajärg oli karm: 2023. aastal ei algatatud, menetletud ega määratud ühtegi karistust pankrotihaldurite eetikakoodeksi rikkumiste eest. See tähendab, et aastaid puudus süsteemis toimiv mehhanism kutse-eetika normide jõustamiseks – tõsine lünk, mis õõnestas oluliselt mudeli legitiimsust.

Teiseks probleemiks on AVNT-i killustatuse risk laiema institutsionaalse mandaadi tõttu. Leedu AVNT hõlmab lisaks maksejõuetusele ka auditi, raamatupidamise, jätkusuutlikkuse ja varahindamise valdkondi. See tähendab, et erinevalt mõnedest teistest riikidest ei ole tegemist ainult maksejõuetuse järelevalvele spetsialiseerunud asutusega, mistõttu võib tähelepanu ja ressursid jaotuda ebaühtlaselt ning maksejõuetuse järelevalve ei pruugi alati saada piisavat prioriteeti.

Karistuste tegelik mõju on piiratud ka seetõttu, et leebemaid rikkumisi ei karistata ühegi sanktsiooni vormiga, samas kui tõsisemate rikkumiste puhul kasutatakse sagedamini hoiatusi või korraldusi puuduste kõrvaldamiseks. Sagedamini kohaldatavaks mõjutamisvahendiks on hoiatus, mis võrreldes piirangu ja litsentsi äravõtmisega on leebema iseloomuga. Rangemaid mõjutamisvahendeid kasutatakse pankrotihaldurite järelevalves märksa harvem. Kuigi proportsionaalsus on iseenesest õige põhimõte, võivad liiga leebed sanktsioonid luua mulje, et rikkumistel on vähe tegelikke tagajärgi, mis omakorda vähendab hoiatuslikku mõju.

[44] AVNT Leedu pankrotihaldurite tegevuse järelevalve 2023. aasta aruanne. Kättesaadav: https://avnt.lrv.lt/media/viesa/saugykla/2024/3/uYE6EEsHD9s.pdf lk 12–18, 22–26, 30–31.

Lõpuks on problemaatiline ka AVNT-i ja Koja vaheline koordinatsiooni puudulikkus. 2023. aastal moodustasid 75% NAR-ile laekunud isikute kaebustest AVNT-i edastatud kaebused. Selline sõltuvus, kus Koja eetikajärelevalve on sisuliselt taandunud AVNT-lt edastatud kaebuste menetlemisele, näitab, et kahe organi vaheline rollide jaotus ei toimi praktikas tõhusalt. Kodanikule, kes soovib kaebust esitada, ei ole alati selge, millise organi poole pöörduda, ning kahe paralleelse menetluse võimalus tekitab täiendavat segadust ja halduskoormust.

2024. aasta jaanuaris avaldas Leedu eriuurimisteenistus (STT) korruptsiooniriskide analüüsi pankrotihaldurite valiku, määramise ja tegevuse järelevalve kohta.[45] Analüüsis ei nähtud peamiste probleemidena üksikuid rikkumisi, vaid kogu järelevalvesüsteemi ülesehitust. Analüüsi keskne järeldus oli, et pankrotihaldurite sõltumatuse, erapooletuse ja tegevuse üle teostatav kontroll ei olnud piisavalt tõhus ning selline korraldus lõi eeldused korruptsiooniriskide tekkeks.

Analüüsi hinnangul rajanes pankrotihalduri sõltumatuse ja erapooletuse kontroll suures osas halduri enda deklaratsioonile, milles ta kinnitas oma sõltumatust ja erapooletust. Praktikas puudus aga tõhus mehhanism, mis võimaldaks enne halduri määramist kontrollida, kas esineb huvide konflikt või muud asjaolud, mis võiksid mõjutada halduri sõltumatust. Kohtutel ja võlausaldajatel ei olnud sageli ligipääsu sellisele teabele, mis võimaldanuks võimalikke seoseid õigel ajal tuvastada. Probleemi süvendas asjaolu, et seaduses sätestatud huvide konflikti ja erapooletuse piirangud hõlmasid analüüsi hinnangul liiga kitsast isikute ringi ega arvestanud piisavalt perekondlike, äriliste ega muude seostega. Seetõttu võis pankrotihaldur sattuda menetlusse ka olukorras, kus tal olid menetlusosalistega tegelikult tihedad sidemed või isiklik huvi menetluse tulemuse vastu.

Analüüsis juhiti tähelepanu ka sellele, et pankrotihaldurite järelevalve ei olnud piisavalt riskipõhine. Plaaniliste kontrollide kavandamisel ei lähtutud alati kontrollitavate haldurite või menetluste tegelikust riskitasemest ning kontrollid ei põhinenud alati objektiivsel ja põhjendatud riskihindamisel. See vähendas järelevalve tõhusust ning võimalust suunata kontroll kõige riskantsematele juhtumitele. Samuti leidis STT, et kaebuste läbivaatamisel ei kontrollitud alati kõiki kaebustes esitatud asjaolusid. Kui rikkumised tuvastati, olid kohaldatud mõjutusmeetmed STT hinnangul sageli liiga leebed ega loonud piisavat heidutavat mõju. Selline olukord võis vähendada usaldust järelevalvesüsteemi vastu ja tekitada mulje, et rikkumiste eest vastutusele võtmine on ebatõenäoline.

Oluliseks probleemiks pidas STT ka riikliku järelevalveasutuse ja kutseorganisatsiooni vahelist koostööd. Leedus jagunes pankrotihaldurite järelevalve AVNT ja Koja vahel, kuid STT hinnangul ei olnud nende institutsioonide koostöö piisavalt tõhus. Kaebused võimalike eetikanõuete või huvide konflikti rikkumiste kohta võisid jääda osaliselt või täielikult hindamata ning vastutus pankrotihaldurite ebaeetilise käitumise eest rakendus harva ja killustatult. STT tõi eraldi välja ka selle, et järelevalveasutuse käsutuses olevad andmed ei võimaldanud piisavalt hästi tuvastada pankrotihaldurite seoseid menetlusosalistega ega hinnata nende võimalikku huvi menetluse tulemuse vastu. Infosüsteemid ei sisaldanud kõiki andmeid, mis oleksid vajalikud huvide konfliktide tõhusaks avastamiseks ja ennetamiseks.

Täiendava kitsaskohana tõi STT esile pankrotihaldurite Koja üle teostatava järelevalve. AVNT järelevalve Koja tegevuse üle ei olnud STT hinnangul piisavalt reguleeritud ega tõhus ning samuti oli ebapiisav Koja ja riikliku järelevalveasutuse koostöö pankrotihaldurite üle komplekssе järelevalve teostamisel. Analüüsi sissejuhatuses jõudis STT järeldusele, et pankrotihaldurite määramise süsteem lõi soodsad tingimused olukorraks, kus menetlusse võidi määrata kallutatud haldurid ning kogu menetluse jooksul võisid domineerida erahuvid avaliku huvi asemel. STT viitas seejuures ka varasematele korruptsioonijuhtumitele, kriminaaluurimistele ja kohtuotsustele, milles pankrotihaldureid oli süüdi mõistetud altkäemaksu võtmises, dokumentide võltsimises ja ametiseisundi kuritarvitamises.

Kokkuvõttes leidis STT, et Leedu pankrotihaldurite järelevalvesüsteemi peamised puudused olid pankrotihaldurite erapooletuse ebapiisav kontroll, liiga kitsad huvide konflikti piirangud, vähene riskipõhisus, rikkumiste menetlemise ja sanktsioonide ebapiisav tõhusus, riikliku järelevalveasutuse ja kutsekoja nõrk koostöö, infosüsteemide puudulik võimekus huvide konfliktide tuvastamisel, pankrotihaldurite Koja üle teostatava järelevalve ebatõhusus ning süsteemis tervikuna esinenud märkimisväärne korruptsioonirisk.

[45] Leedu eriuurimisteenistuse korruptsiooniriskide analüüs pankrotihaldurite valiku, määramise ja tegevuse järelevalve kohta. Kättesaadav: kra-isvada-nemokumo-administratoriai-2024-01-08.pdf

Pankrotihaldurite järelevalve reform 2027

STT tähelepanekutest kasvasid välja 2025–2026. aastal ette valmistatud seadusemuudatused, mille eesmärk oli laiendada huvide konflikti piiranguid, tugevdada riiklikku järelevalvet ning näha ette uued sanktsioonid pankrotihalduritele ja nende kutsekojale. Seadusemuudatused kiitis Leedu Seim heaks 2026. aasta juunis (XV-986).[46] Enamik muudatusi jõustub 1. jaanuaril 2027.[47]

Reformi keskmes on pankrotihaldurite sõltumatuse ja erapooletuse tugevdamine. Selleks laiendatakse oluliselt pankrotihaldurite määramise piiranguid ning huvide konflikti vältimise nõuded muutuvad rangemaks. Seadusandja lähtub seisukohast, et huvide konfliktid tekivad sageli mitte otseselt, vaid perekondlike või äriliste sidemete kaudu, mistõttu hakatakse kontrollima laiemat seotud isikute ringi.

Täiendava läbipaistvusmeetmena peavad pankrotihaldurid tulevikus teatud tehingute tegemiseks saama võlausaldajate nõusoleku, eelkõige juhul, kui teenuseid ostetakse teiselt pankrotihaldurilt või halduriga seotud äriühingult. Eesmärk on vähendada huvide konflikti riski menetluse käigus.

Olulise muudatusena nähakse ette, et füüsilisest isikust pankrotihaldur võib tegutseda ainult ühe pankrotihaldurite äriühingu kaudu. See ei kaota olemasolevat valikut individuaalse tegevuse ja juriidilise isiku juures töötamise vahel, mis tähendab, et haldur võib jätkuvalt tegutseda ka individuaalselt. Seletuse järgi vähendab see valikumenetluse mõjutamise võimalusi, piirab huvide konflikti riske ning parandab konkurentsitingimusi turul.

Pankrotihaldurite suhtes rakendatavate sanktsioonide ringi laiendatakse. Uue meetmena saab järelevalveasutus määrata pankrotihalduritele rahalisi karistusi. Lisaks tekib võimalus rakendada rahalisi sanktsioone ka Leedu Pankrotihaldurite Kojale, kui see ei täida nõuetekohaselt oma ülesandeid. See on oluline muudatus, sest tugevdab järelevalveasutuse mõjuvõimu nii haldurite kui ka kutseorganisatsiooni üle.

Reform sisaldab ka keskkonnakaitselisi meetmeid. Kui ettevõtte vara hulgas on käitlemata jäätmeid või saastunud pinnast, ei saa pankroti läbi viia kohtuvälise menetlusena. Sellistel juhtudel tuleb kaasata kohus ning keskkonnaasutust teavitatakse igast juhtumist. Samuti kinnitab kohus jäätmekäitluskulude suuruse.

Võlausaldajate koosolekutel muutub võimalikuks elektrooniline hääletamine maksejõuetusportaali kaudu. Reformi eesmärk on kiirendada otsuste tegemist, suurendada läbipaistvust ning vähendada halduskoormust ja paberidokumentide kasutamist. Need muudatused jõustuvad 01. mail 2028. aastal.

Eesti analüüsi seisukohalt on eriti huvitav, et reformi üks keskseid eesmärke on vähendada kutseorganisatsiooni eneseregulatsiooniga seotud riske ja tugevdada riikliku järelevalve rolli. Samas tugevdab reform ka kutseorganisatsiooni rolli: NAR saab kvalifikatsioonieksami komisjonis enamuse (3 liiget 5-st), laiendatakse NARi enda meetmete valikut ning kaotatakse kollegiaalne *Nemokumo priežiūros komitetas*, milles NARi kõrval osalesid neli avaliku võimu asutust, koondades otsustuspädevuse üksnes AVNT-le. See on otseselt seotud probleemidega, mida nägid ka Leedu ametiasutused oma senises järelevalvemudelis.

[46] Leedu rahandusministeerium. Rahandusministeeriumi ettepanekud maksejõuetusraamistiku tugevdamiseks kiideti heaks. Kättesaadav: https://finmin.lrv.lt/en/news/proposals-of-the-ministry-of-finance-to-strengthen-the-insolvency-framework-approved-Lgp6/

[47] Leedu Vabariigi juriidiliste isikute maksejõuetust käsitleva seaduse nr XIII-2221 muutmise seadus. Kättesaadav: https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/f131b912665f11f1b53dfa020e517810

5. Võrdlev ülevaade teiste Euroopa riikide kohtutäiturite ja pankrotihaldurite järelevalvemudelitest – Läti

Läti Vabariigis on *zvērināts tiesu izpildītājs* funktsionaalselt lähim vaste Eesti mõistele „kohtutäitur": ta täidab kohtu ja muude institutsioonide otsuseid ning muid seaduses sätestatud ametitoiminguid. Maksejõuetusmenetluse haldur (*maksātnespējas procesa administrators*) on funktsionaalselt lähim vaste „pankrotihaldurile", kuid Läti termin hõlmab nii juriidilise kui füüsilise isiku maksejõuetusmenetluse haldurit. Eraldi eksisteerib ka õiguskaitsemenetluse järelevalveisik (*tiesiskās aizsardzības procesa uzraugošā persona*) ehk saneerimis-/õiguskaitsemenetluse järelevalveisik, kelleks võib teatud juhtudel olla ka haldur.

Läti süsteemis on kohtulik, halduslik ja kutseomavalitsuslik järelevalve põimitud: kohtutäiturite puhul on keskne roll ringkonnakohtul (*apgabaltiesa*), justiitsministril ja Läti Vannutatud Kohtutäiturite Nõukogul (*Latvijas Zvērinātu tiesu izpildītāju padome*, Kohtutäiturite Nõukogu). Maksejõuetusmenetluse haldurite puhul täidavad vastavaid rolle kohus, maksejõuetuse kontrolli teenistus (*Maksātnespējas kontroles dienests*) ja distsiplinaarkomisjon.

5.1. Kohtutäiturite järelevalvemudel Lätis

Läti kohtutäitur on kohtusüsteemi kuuluv isik, kes tegutseb ringkonnakohtu (*apgabaltiesa*) juures. Ametitegevuses on ta sõltumatu ja allub üksnes seadusele ning on ametitegevuses võrdsustatud riigiametnikuga. Kohtutäituri põhifunktsioon on täita kohtute ja muude institutsioonide lahendeid ning teha muid seaduses ette nähtud ametitoiminguid; lisaks kohaldab ta ametitegevuses tsiviilkohtumenetluse seadust, muid õigusakte, Kohtutäiturite Nõukogu metoodikat ja kohtupraktika seisukohti.

Põhiõigusakt on Läti kohtutäiturite seadus (Tiesu izpildītāju likums); täitetoimingute ja kohtule esitatavate kaebuste osas on keskne ka Läti tsiviilkohtumenetluse seadus (Civilprocesa likums), eeskätt täitemenetluse kaebuste regulatsioon.

Tabel 7. Läti mudel kohtutäiturite osas

Organ	Roll	Karistused ja meetmed
Kohus	Kohtutäituri otsene järelevalve kuulub sellele ringkonnakohtule, mille tööpiirkonnas tema ametikoht asub. Kohtutäituri ametitoiminguid tsiviilkohtumenetluses kontrollib ringkonnakohus	Puudub; võib kaebuse vaid rahuldada või tagasi lükata
Ringkonnakohtu esimehe määratud kohtunik	Võib kontrollida kohtutäituri tegevust ning teatab kontrolli tulemustest Kohtutäiturite Nõukogule; kontrolli võib kaasata Kohtutäiturite Nõukogu määratud kohtutäitureid ja töötajaid	Puudub; annab aru Kohtutäiturite Nõukogule
Kohtutäiturite Nõukogu	Tagab vähemalt kord aastas iga kohtutäituri raamatupidamisdokumentide ja täitetoimikute kontrolli; annab juhiseid ja soovitusi tuvastatud rikkumiste kõrvaldamiseks ning hindab vajaduse korral, kas algatada distsiplinaarmenetlus või teavitada pädevaid asutusi kriminaalvastutuse üle otsustamiseks	Otseselt puudub; võib algatada distsiplinaarmenetluse.
Justiitsminister	Nimetab kohtutäiturid ametisse ja peab kohtutäiturite nimekirja; võib algatada distsiplinaarmenetluse ning võib distsiplinaarmenetluse algatamisel kohtutäituri ametitoimingutest ajutiselt kõrvaldada	Ametitegevuse peatamine menetluse ajaks, ametist vabastamine

Distsiplinaarkomisjon	Menetleb distsiplinaarasju, võib küsida andmeid ja dokumente, kuulata selgitusi, kaasata eksperte ning paluda nõukogul teha ametitegevuse kontrolli; määrab seaduses ette nähtud sanktsioone või teeb ministrile ettepaneku ametist tagandamiseks.	Märkus, noomitus, trahv (150–5000 eurot); ettepanek ministrile ametist vabastamiseks.

Kohtutäiturite süsteem ühendab perioodilised kontrollid, kaebusepõhised kontrollid ja distsiplinaarmenetluse. Perioodiline kontroll on eelkõige Kohtutäiturite Nõukogu iga-aastane raamatupidamisdokumentide ja täitetoimikute kontroll. Kaebuse või kohtu/prokuröri ettepaneku põhjal võivad distsiplinaarmenetluse algatada nii Justiitsminister kui Kohtutäiturite Nõukogu, sõltuvalt rikkumise liigist.

Rikkumised jagunevad kahte kategooriasse. Seaduse või täitemenetluse normide oluline rikkumine, mis on kahjustanud riigi või eraõigusliku isiku huve, kuulub justiitsministri algatatud distsiplinaarmenetluse raamesse. Seevastu Kohtutäiturite Nõukogu põhikirja, kutse-eetika, Kohtutäiturite Nõukogu juhiste või sisemiste normide rikkumine kuulub Kohtutäiturite Nõukogu algatatava menetluse raamesse. Distsiplinaarkomisjonil on õigus nõuda riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutustelt ning eraõiguslikelt isikutelt andmeid ja dokumente ning paluda Kohtutäiturite Nõukogul teha kohtutäituri kutsetegevuse kontrolli.

Kohaldatavateks sanktsioonideks on märkus, noomitus, rahatrahv 150–5000 eurot ning raskemal juhul ametist tagandamine, mida kohaldab justiitsminister distsiplinaarkomisjoni otsuse alusel. Lisaks võib justiitsminister kohtutäituri ametist kõrvaldada näiteks kriminaalmenetluse, distsiplinaarasja või kutsealase vastutuskindlustuse probleemide korral, kui seaduses sätestatud eeldused selleks on täidetud. Kohtutäitur võib distsiplinaarkaristuse või distsiplinaarmenetluse lõpetamise otsuse vaidlustada halduskohtus 30 päeva jooksul; kaebuse esitamine ei peata otsuse täitmist.

Täitemenetluses on põhiline õiguskaitsevahend kohtukaebus. Läti tsiviilkohtumenetluse seaduse § 632 järgi võivad võlausaldaja või võlgnik esitada kaebuse kohtutäituri tegevuse või tegevusest keeldumise kohta kohtutäituri asukohajärgses ringkonna- või linnakohtus 10 päeva jooksul alates vaidlustatud tegevusest või päevast, mil kaebuse esitaja sellest teada sai. Kohus lahendab kaebuse 15 päeva jooksul ning kohtuotsuse suhtes võib esitada erikaebuse.

Distsiplinaarõiguslikust seisukohast võib isiku kaebus olla aluseks justiitsministri või Kohtutäiturite Nõukogu distsiplinaarmenetluse algatamiseks; kohus saadab kohtutäituri tegevuse kohta esitatud kaebuste asjades jõustunud lahendite ärakirjad elektrooniliselt justiitsministeeriumile ja Kohtutäiturite Nõukogule. Hagi kohtutäituri või kohtutäituri abi ametitegevusest põhjustatud kahju hüvitamiseks esitatakse kohtutäituri asukohajärgsele ringkonna- või linnakohtule ning kutsealase vastutuskindlustuse süsteem katab seaduses sätestatud nõuded.

5.2. Pankrotihaldurite järelevalvemudel Lätis

Maksātnespējas procesa administrators on füüsiline isik, kes on nimetatud halduri ametisse. Otsetõlgituna tähendab see maksejõuetuse teenistuse haldurit. Ametitegevuses on haldur võrdsustatud riigiametnikuga. Halduri nimetab ametisse kohus konkreetse juriidilise või füüsilise isikuga seotud maksejõuetusmenetluse jaoks. Kandidaat valitakse automaatse valiku teel maksejõuetuse kontrolli teenistuse süsteemis peetavast kandidaatide nimekirjast, kasutades kohtu infosüsteemi.

Halduri ülesanne on tagada menetluse seaduslik ja tõhus läbiviimine, sealhulgas võlgniku vara ja dokumentide ülevõtmine, nõuete kontrollimine, aruannete koostamine, vara müügi korraldamine, vajaduse korral nõuete esitamine juhatuse liikmetele ning kohtule, võlausaldajatele ja maksejõuetusmenetluse kontrolli teenistusele teabe andmine menetluse käigu kohta. Hetkel ongi peamiseks järelevalveasutuseks maksejõuetusmenetluse haldurite üle maksejõuetuse kontrolli teenistus (*Maksātnespējas kontroles dienests*).

Tabel 8. Läti mudel pankrotihaldurite osas

Organ	Praktiline roll	Meetmed ja karistused
Kohus	Nimetab konkreetse halduri ametisse. Võib halduri menetlusest tagasi kutsuda omal algatusel, maksejõuetuse kontrolli teenistuse või halduri taotluse alusel või võlausaldajate koosoleku ettepanekul ning lahendab seaduses sätestatud vaidlusi, sealhulgas nõuete tunnustamisega seotud vaidlusi.	Puudub; võib halduri menetlusest vaid kõrvaldada.
Maksejõuetuse kontrolli teenistus	Nimetab isiku halduri ametikohale pärast eksami sooritamist, väljastab ametitunnistuse, haldab haldurite andmeid, teostab järelevalvet, võib nõuda tegevusaruandeid, dokumente ja teavet ning võib seaduses sätestatud alustel ametist vabastada, peatada või algatada distsiplinaarmenetluse.	Ametitegevuse peatamine menetluse ajaks, ametist vabastamine.
Distsiplinaarkomisjon	Menetleb haldurite ja saneerimisjärelevalve tegijate distsiplinaarmenetlusi. Komisjoni koosseisus on justiitsministeeriumi, maksejõuetuse kontrolli teenistuse, riigikohtu ja maksejõuetusmenetluse haldurite ühingu esindajad ning komisjoni tööd korraldab maksejõuetuse kontrolli teenistus.	Märkus, noomitus (mõlemaga võib kaasneda trahv kuni 150 eurot / 150–15 000 eurot); ettepanek ametist vabastamiseks maksejõuetuse kontrolli teenistuse direktorile.
Maksejõuetusmenetluse haldurite ühing (kutseühendus)	Haldurite kutseorganisatsioon. Kui tal on andmeid, mis võivad olla distsiplinaarasja algatamise aluseks, teavitab ta maksejõuetuse kontrolli teenistust.	Puudub; võib teavitada maksejõuetusmenetluse kontrolli teenistust.
Võlausaldajad ja võlgniku esindaja	Võlausaldajad saavad esitada vastuväiteid, nõuda võlausaldajate koosolekut, vaidlustada halduri otsuseid ja teatud juhtudel nõuda halduri tegevuse auditit; võlgniku esindajal on samuti seaduses sätestatud vaidlustamisõigus.	Puudub; ainult menetluslikud õiguskaitsevahendid (vaidlustamine, auditi taotlemine).

Maksejõuetuse kontrolli teenistuse järelevalve on nii proaktiivne kui kaebusepõhine. Haldur peab igakuiselt saatma oma tegevusaruande võlausaldajatele ja maksejõuetuse kontrolli teenistusele ning maksejõuetuse kontrolli teenistus võib nõuda haldurilt tegevusaruannet, dokumente ja teavet konkreetsete menetluste kohta.

Tuvastatavate rikkumiste põhikategooriad tulenevad distsiplinaarvastutuse alustest: õigusakti oluline rikkumine, kutse-eetika oluline rikkumine, õigusaktide süstemaatiline rikkumine, ametivolituste kuritarvitamine ning riigile, võlgnikule või võlausaldajatele olulise kahju tekitamine, kui kahju ületab 20 miinimumpalka ja on tuvastatud kohtuotsusega. Konkreetses menetluses võib kohus halduri menetlusest kõrvaldada muu hulgas siis, kui esineb huvide konflikt või ametivolituste ületamine, haldur rikub maksejõuetust käsitlevaid seadusenorme, ei täida kohtuotsust, ei täida maksejõuetuse kontrolli teenistuse kehtestatud juhist, ei taga menetluse tõhusat kulgemist või kuritarvitab ametivolitusi.

Distsiplinaarkaristusteks on märkus koos kuni 150-eurose rahatrahviga või ilma, noomitus 150–15 000-eurose rahatrahviga või ilma, ning ametist tagandamine. Märkuse ja noomituse määrab distsiplinaarkomisjon, ametist tagandamise määrab maksejõuetuse kontrolli teenistuse direktor komisjoni ettepanekul. Distsiplinaarkomisjoni otsuse peale saab haldur või saneerimisjärelevalvet tegev isik pöörduda halduskohtusse 30 päeva jooksul.

Maksejõuetusmenetluse halduri tegevust saab vaidlustada. Praktikas tuleb eristada kolme võimalust. Esiteks peab haldur ise läbi vaatama konkreetse maksejõuetusmenetluse käigu kohta esitatud kaebused ja vastama kaebajale kahe nädala jooksul. Teiseks menetleb kaebusi halduri tegevuse kohta maksejõuetuse kontrolli teenistus – kaebuse võib esitada maksejõuetuse kontrolli teenistusele, kuid

küsimused, mis kuuluvad kohtu pädevusse, tuleb lahendada kohtumenetluses. Kolmandaks suunatakse mitmed vaidlused seaduse alusel otse kohtusse: näiteks võib võlausaldaja ühe kuu jooksul vaidlustada halduri otsuse, millega tema nõuet ei tunnustatud või tunnustati osaliselt, ning võib seadusega sätestatud tähtaja jooksul vaidlustada teiste võlausaldajate nõuete tunnustamise. Võlausaldajate koosoleku otsust võivad seaduses sätestatud isikud samuti vaidlustada menetluse algatanud kohtus.

Võlausaldajate jaoks on täiendavaks kontrollimehhanismiks halduri tegevuse audit: võlausaldajad, kes esindavad vähemalt 25% tunnustatud põhinõuete summast tagatud või tagamata võlausaldajate rühmas, võivad nõuda halduri tegevuse auditit konkreetse maksejõuetusmenetluse raames.

Lisaks distsiplinaarvastutusele vastutab haldur oma süül riigile, võlgnikule, võlausaldajatele või teistele isikutele tekitatud kahju eest ning nõudeid halduri vastu saab esitada kohtusse seaduses sätestatud tähtaegadel.

3. Pankrotihaldurite järelevalve süsteemi nõrkused ja reform 2026

Maksejõuetuse kontrolli teenistuse järelevalvestrateegiast 2024–2026[48] nähtub, et järelevalvesüsteemi üheks olulisemaks tugevuseks on peetud riskipõhist ja proportsionaalset lähenemist. Strateegiast nähtuvalt liigub Läti juba mitu aastat riskipõhise, andmepõhise ja digitaliseeritud järelevalve suunas. Seal rõhutatakse elektrooniliste infosüsteemide kasutamist, riskide hindamist ning järelevalve prioritiseerimist. Strateegia kohaselt ei püüa asutus kontrollida kõiki menetlusi võrdses ulatuses, vaid suunab ressursid eelkõige suurema mõjuga riskidele ja majanduslikult olulistele maksejõuetus- ning saneerimismenetlustele. See võimaldab piiratud ressursside tingimustes keskenduda juhtumitele, millel võib olla suurim mõju võlausaldajate huvidele, menetluste tõhususele ja ettevõtluskeskkonnale. Samuti rõhutatakse, et järelevalve peab olema suunatud õigusnormidele vastavuse saavutamisele ning seda toetatakse juhendite, selgituste, koolituste ja koostööga järelevalvealuste isikutega.

Tugevusena võib esile tõsta ka andmepõhist lähenemist. Strateegia prioriteedid on kujundatud varasemate järelevalvetoimingute tulemuste põhjal ning riskid on määratletud tegelikult tuvastatud rikkumiste analüüsi kaudu. Lisaks on maksejõuetuse kontrolli teenistus loonud tervikliku järelevalveraamistiku, mis ühendab maksejõuetusmenetluste õiguspärasuse kontrolli rahapesu tõkestamise, sanktsioonirežiimide järgimise ning saneerimismenetluste järelevalvega. Selline lähenemine võimaldab käsitleda maksejõuetusmenetlusi laiemas majandus- ja finantskuritegevuse ennetamise kontekstis.

Samas toob strateegia esile mitmeid süsteemseid nõrkusi. Kõige otsesemalt viidatakse asjaolule, et maksejõuetuse kontrolli teenistuse ressursid on võrreldes järelevalvealuste isikute ja menetluste mahuga piiratud. Strateegias märgitakse, et asutus ei ole võimeline kontrollima iga maksejõuetusmenetluse halduri tegevust igas maksejõuetusmenetluses ega iga saneerimisjärelevalvet tegeva isiku tegevust kõigis saneerimismenetlustes. Seetõttu sõltub järelevalve tõhusus suurel määral riskide õigest tuvastamisest ja prioriseerimisest.

Olulise nõrkusena tuuakse välja ka sõltuvus EMUS-andmete (elektroonilise maksejõuetuse arvestussüsteemi andmete) kvaliteedist. EMUS-i on kirjeldatud kui peamist järelevalveinfo allikat ning strateegia kohaselt on kvaliteetse ja täieliku teabe olemasolu tõhusa järelevalve eeltingimus. Samal ajal olid üheks sagedasemaks rikkumiseks just EMUS-i kasutamisega seotud puudused. See tähendab, et järelevalvesüsteemi kvaliteet sõltub suurel määral sellest, kas maksejõuetusmenetluse haldurid sisestavad süsteemi korrektsed ja täielikud andmed.

Strateegia viitab samuti sellele, et maksejõuetusmenetluse haldurite tegevuses esineb püsivaid probleeme. Kõige sagedamini tuvastatud rikkumised puudutasid menetlusosalistele teabe andmata jätmist, võlgniku vara tuvastamise ja realiseerimise nõuete rikkumist, puudusi vara müügiplaanides ning võlgniku tehingute ebapiisavat analüüsimist. Maksejõuetuse kontrolli teenistuse hinnangul mõjutavad need rikkumised otseselt menetluste kestust, kulukust ja võlausaldajate nõuete rahuldamise määra. Kõrgendatud korruptsiooniriski nähakse just tehingute analüüsimise valdkonnas, kuna maksejõuetusmenetluse halduritel on selles osas ulatuslik otsustusruum, samas kui järelevalve võimalused on piiratud.

[48] Maksejõuetuse kontrolli teenistus. Järelevalvestrateegia 2024–2026. Kättesaadav: uzraudzibas_strategija_2024_2026_aktualizeta.docx

Teise olulise probleemina käsitleb strateegia niinimetatud surnud ettevõtteid. Strateegia näitas, et suur osa pankrotistunud äriühingutest jõudis menetlusse sisuliselt varatuna, kuid märkimisväärsete võlgadega. Maksejõuetuse kontrolli teenistuse hinnangul võib see viidata olukordadele, kus ettevõtte vara on enne pankrotti välja viidud või pankrotiavalduse esitamisega on põhjendamatult viivitatud. Sellised olukorrad raskendavad nii vara tagasivõitmist kui ka varasemate tehingute kontrollimist ning kahjustavad seeläbi otseselt võlausaldajate huve.

Strateegias juhitakse tähelepanu ka õiguskaitse menetluse reformist tulenevatele riskidele. 2023. aastal oluliselt muudetud regulatsiooni tõttu on suurenenud oht, et järelevalveorganid täidavad oma ülesandeid üksnes formaalselt, annavad ebapiisavaid hinnanguid või ei kontrolli menetluskava tegelikku teostatavust. Maksejõuetuse kontrolli teenistus peab vajalikuks kontrollida, kas järelevalveorganid kasutavad oma laiendatud volitusi sisuliselt ning kas menetlused aitavad tegelikult saavutada saneerimise eesmärki.

Kokkuvõttes kujutab strateegia maksejõuetuse kontrolli teenistuse järelevalvesüsteemi kui läbimõeldud ja riskipõhist mudelit, mille tugevusteks on prioriseerimine, andmepõhine juhtimine, nõustamise ja kontrolli kombineerimine ning lai käsitlus maksejõuetuse, rahapesu ja sanktsioonide valdkonnas. Samas piiravad süsteemi tõhusust napid ressursid, sõltuvus EMUS-andmete kvaliteedist, raskused keerukate tehingute sisulisel kontrollimisel, korduvad puudused maksejõuetusmenetluse haldurite tegevuses ning probleemid, mis tulenevad ettevõtete varatuks muutmisest ja saneerimisreformi praktilisest rakendamisest.

Eespool öeldut arvesse võttes võttis Läti Seim 11. juunil 2026 vastu maksejõuetusseaduse ja sellega seotud õigusaktide muudatused, millega likvideeritakse maksejõuetusmenetluse kontrolli teenistus alates 1. oktoobrist 2026 ja jaotatakse selle ülesanded ümber justiitsministeeriumi, kohtuhalduse ja haldurite kutseühingu vahel.[49] Valitsuse 13.03.2026 korraldus nr 138 sätestab, et Justiitsministeerium võtab reformi raames üle maksejõuetusmenetluse haldurite ja nende tegevusega seotud kaebuste lahendamise, neid puudutavate haldusõigusrikkumismenetluste läbiviimise ning nende ametisse nimetamise, vabastamise, ametist kõrvaldamise ja peatamise, samuti distsiplinaarmenetluste algatamise küsimused. Kohtuamet (Tiesu administrācija) võtab üle töötajate nõuete tagatisfondi ja sellega seotud nõuete haldamise, maksejõuetusmenetluse tagatissummade ja muude maksejõuetusfondidest tehtavate maksete väljamaksmise ning EMUS-süsteemi täieliku haldamise ja arendamise. Haldurite kutseühing hakkab korraldama haldurite eksameid ja kvalifikatsioonieksameid ning algatama distsiplinaarmenetlusi kutse-eetika rikkumiste korral. See peaks peegeldama kutsealase iseregulatsiooni tugevdatud rolli. Reformi eesmärk on vähendada institutsionaalset killustatust, tugevdada järelevalve kvaliteeti, suurendada läbipaistvust ja vähendada halduskoormust.

[49] Valitsuse 13. märtsi 2026 korraldus nr 138 maksejõuetuse kontrolli teenistuse likvideerimise kohta. Kättesaadav: Par Maksātnespējas kontroles dienesta likvidāciju

6. Ettepanekud Eesti süsteemi tõhustamiseks

6.1. Üldine ülevaade

Käesolev peatükk vastab hankija tehnilises kirjelduses sõnastatud küsimustele selle kohta, milline peaks olema vajaliku järelevalve ulatus, kuidas kirjeldada tõhusa järelevalve tööprotsessi ning millised on sobivad alternatiivsed lahendused kohtutäiturite ja pankrotihaldurite kohtuvälise järelevalve ümberkorraldamiseks, sealhulgas maksejõuetuse teenistuse (MJT) pädevuse laiendamiseks või vastupidi, kitsendamiseks. Ettepanekud tuginevad eelnevates peatükkides esitatud Eesti kehtiva korralduse analüüsile, Rootsi, Leedu ja Läti võrdlusanalüüsile ning AS PricewaterhouseCoopers Advisors koostatud MJT analüüsile ja selle Soome pankrotiombudsmani mudelil põhinevatele järeldustele.

Eesti süsteemile suunatud etteheited erinevad oma olemuselt nendest probleemidest, mida võrdlusriikide järelevalvemudelites esile tuuakse. Eesti puhul ei ole põhiküsimus selles, et järelevalve oleks liiga nõrk või et mõnel organil puuduks formaalne pädevus rikkumisele reageerida. Vastupidi, Eesti mudeli keskne probleem seisneb selles, et kohtutäiturite ja pankrotihaldurite tegevuse üle on loodud mitu paralleelset kontrollitasandit, mille pädevused kattuvad ning mille vahel puudub piisavalt selge menetluslik tööjaotus. Kohtutäiturite puhul väljendub see Justiits- ja Digiministeeriumi, Koja ametikogu juhatuse ja aukohtu samaaegses ja mitmes olulises aspektis kattuvas rollis; pankrotihaldurite puhul lisandub sellele kohtu, MJT, Koja kutsekogu juhatuse, aukohtu ja pankrotitoimkonna sekkumise koosmõju. Seevastu ei osale üheski võrdlusriigis täiturite- ega haldurite järelevalves sisuliselt enam kui kolme organit: riigi täitevvõimu organ, kutseühendus ja kohus. Kui järelevalveorganeid on analüüsis märgitud rohkem kui kolm, siis nende kompetentsid ja järelevalvepädevus ei kattu ja järelevalvemenetlus ja distsiplinaarmenetlused taanduvad siiski kolme peamise menetleja kätte. Seetõttu ei ole Eesti süsteemi keskne nõrkus järelevalve puudumine, vaid järelevalve killustatus, dubleerimine ja ebaselge menetlusloogika. Sama järeldus kehtib mõlema kutseala kohta ning seda kinnitavad nii PwC analüüs MJT rolli kohta pankrotihaldurite järelevalves kui ka kogutud täiturite ja haldurite tagasiside. Seega seisneb Eesti järelevalvesüsteemi probleem pädevuste rakendamise, piiritlemise ja koordineerimise ebaselguses.

Täiturite ja haldurite tagasiside kinnitab, et tegemist ei ole üksnes normitehnilise probleemiga. Kohtutäiturid tõid esile, et praktikas võivad ministeerium, Koda haldusjärelevalve teostajana ja aukohus teha samade asjaolude suhtes sisuliselt kattuvaid toiminguid. Sama sisuga pöördumine võib olla (pahatahtlikult või teadmatusest) esitatud korraga mitmele organile, mille tulemusel küsitakse kohtutäiturilt korduvaid selgitusi ja hinnatakse samu toiminguid eri menetlustes. Tagasisides rõhutati ka seda, et alati ei ole arusaadav, millal peaks asja lahendama ministeerium, millal aukohus ning millises ulatuses peaks aukohus haldusjärelevalves juba tuvastatud asjaolusid iseseisvalt uuesti hindama. Probleemi süvendab olukord, kus sama küsimus võib paralleelselt olla ka kohtu- või kriminaalmenetluse ese, mis muudab ebaselgeks eri menetluste järjekorra, omavahelise mõju ja lõpptulemuse tähenduse. Ka ministeeriumi esindajad on märkinud, et ministeeriumile esitatakse tihtipeale kaebusi, mis sisu poolest kujutavad endast kohtulikku kaebust täituri otsusele või on suunatud lausa sundtäitmise lubamatuks tunnistamisele.

Pankrotihaldurite tagasiside liigub samas suunas, kuid rõhuasetus on veelgi tugevam kaebuste ja nõuete paljususel ja menetlusliku koormuse kasvul. Haldurid märkisid, et võlgnikud või võlausaldajad võivad esitada sisuliselt sama kaebuse mitmele järelevalveorganile, muutes üksnes adressaati või sõnastust. Sellisel juhul tekib formaalselt uus pöördumine, millele tuleb uuesti vastata, kuigi sama küsimusega võib juba tegeleda kohus, Koda, MJT või pankrotitoimkond. Tagasisides väljendus ka tunnetuslik erinevus Koja ja MJT rolli vahel: Koja organites nähakse kutsealast kontrolli, mis tunneb pankrotihalduri töö praktilist eripära, samas kui MJT-d tajutakse mõnel juhul halduri suhtes vastanduva ja täiendavalt koormava kontrollitasandina, kelle kontroll ei loo iseseisvat väärtust. See ei tähenda, et sõltumatu riiklik kontroll oleks tingimata ebavajalik, kuid näitab, et selle legitiimsus sõltub selgetest sekkumiskriteeriumidest, õigest ajastusest ja koordineerimisest kohtu ning Koja kontrolliga.

Võrdlusriikides esile kerkivad etteheited on olemuselt teistsugused. Rootsi täitesüsteemi puhul puudutavad kriitilised tähelepanekud eelkõige tsentraliseeritud riigiasutuse tõhusust, automatiseerituse piire, käsitsi tehtavate toimingute põhjustatud viivitusi, IT-lahenduste pärandprobleeme ja ametnike tulemusstiimulite vähesust. Rootsi pankrotihaldurite mudelis on reformide põhisuund olnud kohtu

igapäevase menetluskoormuse vähendamine, praktiliste ülesannete üleandmine halduritele ja Kronofogdenile ning järelevalve digitaliseerimine. Rootsi reformide telg on seega menetluse kiirendamine, töövoogude ümberjaotamine ja järelevalveasutuse praktilise rolli tugevdamine, mitte eeskätt kaebuste eelfiltri või pädevuste dubleerimise vähendamine Eesti tähenduses.

Leedu ja Läti reformisuunad on samuti erinevad. Leedu mudel sarnaneb Eestile selles, et täiturid tegutsevad eraõiguslike kutseesindajatena ning järelevalves osalevad nii kutseorganisatsioon kui riiklik organ, kuid sealne arutelu keskendub eelkõige riikliku kontrolli ja kutseomavalitsuse tasakaalule ning distsiplinaarvastutuse tõhususele, samuti korruptsiooniriskide vähendamisele. Läti maksejõuetuse valdkonnas, kus maksejõuetuse kontrolli teenistus oli olemuselt sarnane Eesti MJT-ga, kuid veelgi suuremate järelevalveliste volitustega (teenistuse juures tegutses ka distsiplinaarkomisjon), on reformide keskmes olnud maksejõuetuseteenistuse likvideerimine ja selle funktsioonide jaotamine samade „vanade“ organite vahel: ministeerium, kohtud ja kutseühendus. Seega otsitakse võrdlusriikides lahendusi kas riigiasutuse tõhususe, sõltumatu kontrolli tugevdamise või kutseala vastutuse karmistamise kaudu, samas kui Eesti põhiprobleem on mitme juba olemasoleva kontrollitasandi omavaheline koordineerimatus.

Samas tuleb taas rõhutada, et kõigis võrdlusriikides on pankrotihaldurite üle järelevalvet teostavate organite arv väiksem kui Eestis ja üheski riigis läbiviidav reform ei ole suunatud organite arvu suurendamisele. Kõik reformid on suunatud halduskoormuse vähendamisele, kompetentside koondamisele ja pädevuse selgele määratlemisele.

Sellest tuleneb ka Eesti reformiettepanekute erinev lähtekoht. Eesti puhul ei peaks esmane eesmärk olema lihtsalt ühe organi pädevuse suurendamine või uue kontrollitasandi loomine. Pigem tuleb olemasolev mitmetasandiline mudel muuta arusaadavamaks, juhitavamaks ja paremini koordineerituks. Kindlasti tuleb välistada protsesside dubleerimine, kuna lisaks osaliste menetluskoormuse suurendamisele takistab see ühtlase praktika kujundamist. Praktiliselt tähendab see lisaks pädevuse selgele määramisele ka kaebuste ja pöördumiste esmast kvalifitseerimist (nn eelfiltrit) ja suunamist, ühe kontaktpunkti või menetluskeskkonna loomist, paralleelmenetluste vältimise reegleid, organitevahelise teabevahetuse kohustust, selgeid taandamis- ja huvide konflikti reegleid ning ühtseid sanktsioonide ja sekkumise kriteeriume. Kohtutäiturite puhul peaks reform keskenduma riigiorgani, ametikogu juhatuse ja aukohtu rollide eristamisele ning TMS-i kaebemenetluse ja järelevalve vahekorra selgitamisele. Pankrotihaldurite puhul peaks reform keskenduma MJT ja Koja kutsekogu pädevuse eristamisele, järelevalveorganite tööjaotuse koordineerimisele, eriti kaebuste, tasu ja kulude kontrolli ning sanktsioonide kohaldamise osas.

Sellest lähtuvalt on käesoleva peatüki ettepanekute üldine loogika järgmine. Esiteks ei tule mitmetasandilisest järelevalvemudelist loobuda, sest nii Eesti kehtiv mudel kui ka Rootsi, Leedu ja Läti praktika näitavad, et tõhus järelevalve eeldab riikliku kontrolli, kutseomavalitsusliku eneseregulatsiooni ja kohtuliku kontrolli koostoimet.

Teiseks tuleb arvestada, et Koja puhul on tegemist väikese liikmeskonnaga ühendusega, kuhu analüüsi koostamise päeva seisuga kuulub 35 täiturit ja 60 haldurit, kelle õigus tegutseda pankrotihaldurina ei ole lõpetatud. 60st haldurist 32 puhul on tegemist vandeadvokaatidega[50]. Osad haldurid omavad täiendavalt saneerimisnõustaja pädevust ning osad täiturid tegutsevad või tegutsesid minevikus pankrotihalduritena ning lisaks kuulub Koja liikmete hulka mitu saneerimisnõustajat – seega kokku veidi üle saja aktiivse liikme. Samas mängivad nii täiturid kui pankrotihaldurid, aga ka saneerimisnõustajad suurt rolli õiguskaitse- ja maksejõuetussüsteemi tegelikus toimimises. Sellise kutseorganisatsiooni eripära seisneb ühelt poolt selle liikmete unikaalses erialases spetsialiseerumises, teiselt poolt organisatsioonisisese konkurentsi tugevuses ning kolmandalt poolt organisatsiooni eripärases tundlikkuses väliste mõjude suhtes. Arvestades MJT loomisega kaasnevaid lahkhelisid asjaosaliste vahel, tuleks edasiste sekkumiste planeerimisel olla eriti kaasav.

Kolmandaks, riikliku ja süsteemse haldusjärelevalve tagamisel oleks analüüsi koostajate hinnangul ennekõike vajalik välistada täiturite puhul ministeeriumi ja haldurite puhul MJT ja Koja juhatuse paralleelset haldusjärelevalve pädevust – jättes see kas ministeeriumile/MJT-le või Kojale, või vähemalt luues selged piirid menetluse liikide, esemete ja rakendatavate mõjutusmeetmete suhtes. Pidades silmas põhimõtet, et ühe organi kätte ei tohiks anda vastandlikke pädevusi, tuleks vältida olukorda, kus

[50] Kohtutäiturite otsing - Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koda,
Pankrotihaldurite otsing - Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koda

ühes ja samas asutuses (käesoleval juhul ministeeriumis) paiknevad nii kohtutäiturite tegevust reguleeriva õiguspoliitika kujundamine kui ka kohtutäiturite ametitegevuse haldusjärelevalve. Et õigusloome jääb kahtlemata ministeeriumi pädevusse, samuti ei ole analüüsi koostajatele teada reformist, mis võtaks ministrilt ära täiturite nimetamise ja tagasikutsumise õiguse, on üheks sobivaks variandiks **kohtutäiturite puhul haldusjärelevalve andmine MJT-le.** Olenemata sellest, kas kohtutäiturite haldusjärelevalve jääb ministeeriumile või liigub MJT-sse, tuleb kõrvaldada paralleelpädevuse probleem: ligi 40-liikmelise täiturkonna haldusjärelevalve kahest erinevast organist ei ole ühegi organisatsiooni ega haldusorgani ressursside seisukohast otstarbekas.

Neljandaks, arvestades kutseorganisatsioonide ajaloolist autonoomiat ja võrreldavate süsteemide sarnasust aukohtu rolli osas, peaks nii kohtutäiturite kui pankrotihaldurite aukohtumenetlus jääma Koja aukohtu kätte.

Viiendaks tuleb dubleerimise ja rollikonfliktide vähendamiseks luua selgem kaebuste eelfilter, ühtsed sekkumiskriteeriumid, organitevahelise teabevahetuse kord ning ühtlustatud sanktsioonipraktika. Koja hinnangul on haldusjärelevalve eesmärgiks protsessidest ülevaate saamine ja kitsaskohtade kaardistamine, et järelevalvesubjektid saaksid viia oma tegevust nõuetega kooskõlla. On oluline, et haldusjärelevalves on subjektil kaasaaitamiskohustus, mida distsiplinaarmenetluses pole.

Vajaliku järelevalve ulatuse kirjeldamisel tuleb lähtuda põhimõttest, et järelevalve peab tagama ühelt poolt kohtutäituri ja pankrotihalduri ametitegevuse sõltumatuse ning teiselt poolt selle õiguspärasuse ja hea ameti- või kutsetava järgimise. Haldusjärelevalve ei tohi asendada kohtu pädevust hinnata konkreetse toimingu või otsuse sisulist õiguspärasust ega piirata kohtutäituri või halduri seadusest tulenevat otsustusruumi. Samas peab järelevalve tagama, et ametitegevus vastaks seadusele, heale ametitavale ja avaliku huvi kaitse nõuetele. Sekkumine kohtutäituri või halduri otsustusmenetluse sisusse on põhjendatud üksnes siis, kui on tegemist selgelt sätestatud ja üheselt mõistetava õigusnormi või väljakujunenud kohtupraktika rikkumisega. Otstarbekuse hindamine peab üldjuhul jääma kohtu või pankrotihaldurite tasu ja kulude puhul kohtu ning pankrotitoimkonna pädevusse.

Tõhusa järelevalve tööprotsess peaks vastama riskipõhisuse, proportsionaalsuse, prognoositavuse ja koostöövõime põhimõtetele. Selleks peaks süsteem hõlmama vähemalt selgelt ja avalikult teatavaks tehtud kriteeriume selle kohta, millistel alustel ja millises ulatuses järelevalveorgan sekkub; ühtset kaebuste ja pöördumiste esmast kvalifitseerimist (eelfiltrit), mis eristab selgitustaotluse, kaebemenetlusliku vaidluse, haldusjärelevalve küsimuse ja distsiplinaarsüüteo kahtluse; organitevahelist teabevahetuse ja koordineerimise korda, mis väldib sama asjaolu paralleelset ja koordineerimata menetlemist; riskipõhist ja osaliselt ennetavat, mitte üksnes tagantjärele reageerivat järelevalvet; ühtseid põhimõtteid sanktsioonide ja meetmete proportsionaalsuse hindamiseks; ning tagasiside- ja seiremehhanismi, mis võimaldab hinnata järelevalve tegelikku mõju ja arendada praktikat. Järelevalvet toetavate lahendustena tuleks kaaluda ühtsete standardvormide kasutuselevõttu info- ja dokumendivahetuses, järelevalveasutuste vahelist digitaalset teabevahetust ning MJT ja Koja vahel kokkulepitud koostööformaate. Täiesti uue eraldiseisva infosüsteemi loomist ei tuleks siiski eeldada ilma eraldi tehnilise analüüsita.

Järgnevates alapeatükkides esitatakse eraldi ülevaade kolmest kummagi vabakutse ümberkorralduse stsenaariumist (minimaalne, mõõdukas ja ulatuslik) ning kirjeldatakse kummagi vabakutse järelevalve uusi mudeleid minimaalse-mõõduka stsenaariumi põhjal (alaptk 6.3 ja 6.4), sh eraldi ülevaade korralduslikest eeldustest MJT osas (alaptk 6.2). Kohtutäiturite ja pankrotihaldurite järelevalvemudeli osas tehakse konkreetsed ettepanekud, mis lähtuvad eeltoodud üldpõhimõtetest, võrdlevad Eesti süsteemi kitsaskohti võrdlusriikide tajutavate tugevustega ning arvestavad tellija sõnastatud eesmärke: laiendada MJT pädevust ka kohtutäiturite järelevalves, säilitada aukohtumenetlus mõlema kutseala puhul aukohtu pädevuses ning jätta muutmata ministeeriumi protestiõigus aukohtu otsuste peale. Kõige viimases alapeatükis (6.5) antakse uue järelevalvemudeli koondülevaade.

6.2. Võimaliku mudeli rakendamise korralduslikud eeldused maksejõuetuse teenistuse osas

Kuna analüüsi põhijärelduse kohaselt oleks otstarbekas anda kohtutäiturite järelevalve üle MJT-le, täpsustada MJT rolli pankrotihaldurite järelevalves, tugevdada tema ülesannet ühtse praktika kujundamisel ning luua keskne järelevalve- ja infovahetuse süsteem, tuleb hinnata eelkõige MJT

korralduslikku ja ressursilist valmisolekut sellise mudeli rakendamiseks. Selleks pakub käesolev analüüs välja kolm ümberkorralduste alternatiivi – minimaalne, mõõdukas ja ulatuslik. Alljärgnev tabel kirjeldab MJT-le vajalikku ressursijaotust iga alternatiivi korral.

Tabel 9. MJT sisemine ressursijaotus erinevate ümberkorralduse alternatiivide korral

	Minimaalne	Mõõdukas	Ulatuslik
Mudeli sisu	Pädevusjaotust sisuliselt ei muudeta ning keskendutakse metoodika ühtlustamisele, ei oleks vaja uut struktuuri luua.	MJT juurde liiguks selgem riiklik koordineerimis- ja riskipõhise järelevalve funktsioon nii kohtutäiturite kui ka pankrotihaldurite suhtes.	MJT-st kujuneks laiem kohtuvälise järelevalve kompetentsikeskus, kuhu koonduks oluline osa riiklikust haldusjärelevalvepädevusest nii kohtutäiturite kui ka pankrotihaldurite osas.
Täiendavad ametikohad	1–2 uut ametikohta, MJT-s või MJT ja ministeeriumi ühises töökorralduses. Nende ülesanded oleksid teabevahetuse koordineerimine, korduvate probleemide koondamine ning juhis- ja metoodikamaterjalide ettevalmistamine.	Kuni 3–4 uut ametikohta. Vajalikud rollid oleksid vähemalt järelevalvejuristid või -nõunikud, finants- ja menetluskulude analüütik, andme- ja riskianalüüsi spetsialist ning metoodika- ja koostöökoordinaator. Selline koosseis võimaldaks eristada õiguslikku menetlust, kulude ja tasude hindamist, riskipõhist analüüsi ning organitevahelist koostööd.	Kuni 5 uut ametikohta. Teenistuse sees tuleks eristada vähemalt kohtutäiturite järelevalve, pankrotihaldurite järelevalve, finants- ja andmeanalüüsi, metoodika ning menetlustoe funktsioonid. Vastasel juhul tekiks risk, et pädevuste koondamine suurendab üksnes teenistuse töökoormust, kuid ei paranda järelevalve sisulist kvaliteeti.

Ministeeriumi, Koja ametikogu juhatuse ja aukohtu seniseid ametikohti ega põhistruktuuri käesolev analüüs eraldi muuta ei soovita. Nende roll jääks üldjoontes samaks, kuid kaebuste eelfiltri, teabevahetuse korra ja standardvormide rakendamine eeldaks neilt senisest selgemat koordineerimist ning mõõdukat lisatööd. See ei peaks üldjuhul tähendama uute ametikohtade loomist, vaid olemasoleva töökorralduse täpsustamist.

MJT praegune koosseis on Konkurentsiameti põhimääruse kohaselt viis ametikohta: juhataja ja neli ametnikku (eksperti). Tehnilise ja administratiivse toe tagab Konkurentsiamet kesksete tugiteenuste kaudu, mistõttu ei eeldaks MJT pädevuse laiendamine eraldi tugistruktuuri loomist. Samas tuleb arvestada, et teenistuse senine töökoormus on juba praegu märkimisväärne ning viis ametikohta ei pruugi olla piisav, kui teenistusele lisandub kohtutäiturite järelevalve ning laiem roll süsteemse praktika ja riskipõhise järelevalve kujundamisel.

Võrdlusena võib tuua Soome pankrotiombudsmani büroo, kus 2026. aasta märtsi seisuga oli kokku 11 ametikohta: pankrotiombudsman, büroojuhataja, kuus vaneminspektorit, kaks inspektorit ning üks tähtajaline abiinspektor. Soome näide osutab, et tõhus järelevalve eeldab lisaks sisulistele ekspertidele ka tugirolle, mis võimaldavad spetsialistidel keskenduda analüüsile, kontrollile ja menetluslikele otsustele, mitte tehnilisele tööle. 2025. aasta lõpu seisuga oli pooleliolevas menetluses 4283 pankrotiasja ning avalikke uurimisi alustati 75 juhul.[51]

[51] Oikeushallinnon erityisviranomaiset - viraston kirjanpitoyksikön (KPY 157) tilinpäätös vuodelta, 2025 (Õigusasutuste eriasutused – ameti raamatupidamisüksuse arvestusüksuse (KPY 157) 2025. aasta raamatupidamise aastaaruanne), Tabel 1 lk 13; tabel 2 lk 14. Kättesaadav: https://www.oikeus.fi/app/uploads/2024/11/OEV-Tilinpaatos-2025.pdf

Samas märgime, et ulatuslikum ümberkorraldus tuleks kõne alla eelkõige juhul, kui haldusjärelevalve dubleerimise lõpetamiseks otsustataks viia mõlema vabakutse järelevalvepädevus hoopis Kojalt üle MJT-le, asendades Koja järelevalve täielikult riikliku haldusjärelevalvega. **Analüüsi koostajad sellist lahendust ei toeta** ning tõenäoliselt esitaksid nii Koda kui MJT sellele põhjendatud vastuväited. Käesoleva analüüsi punktides 6.2–6.4 kirjeldatud meetmed on seevastu käsitatavad pigem minimaalse kuni mõõduka struktuurse ümberkorraldusena, mille eesmärk on kehtivat süsteemi selgemalt piiritleda ja tõhustada, mitte seda põhimõtteliselt ümber kujundada.

Ametnike 2025. a palgaandmete info kohaselt jäävad ekspertide töötasud maksejõuetuse teenistuse struktuuriüksuses vahemikku 3300 eurot (järelevalve ekspert) kuni 5000 eurot (teenistuse juhataja). Uute loodavate ametikohtade palgakulu sõltub loodavate ametikohtade nõuetest ning eksperdi kvalifikatsioonist, ent ülejäänud struktuuriüksuse keskmine palgatase annab indikatsiooni ka uute ekspertide võimalike töötasude osas (jäädes keskmiselt vahemikku 3300–3600 eurot, palgafond 4415,40–4816,80 eurot kuus, arvestamata muutuvpalka).

Kõigi alternatiivide puhul on keskne eeldus töökorralduse ümberkujundamine. Esiteks tuleb luua ühtne kaebuste eelfilter, mis eristab selgitustaotlusi, kohtulikult lahendatavaid kaebusi, haldusjärelevalve küsimusi, distsiplinaarsüüteo kahtlusi ja kriminaalmenetlusele viitavat teavet. Teiseks tuleb kujundada organitevaheline teabevahetuse kord. Ideaalis võiks kaaluda mingi digitaalse lahenduse loomist, mis võimaldab näha, kas sama isiku või menetluse kohta on juba pooleli kohtuasi, haldusjärelevalve, aukohtumenetlus või muu kontrollimenetlus. Minimaalse alternatiivi puhul võib piisata ühistest andmeväljadest ja registriloogikast, kuid mõõduka ja ulatusliku alternatiivi puhul oleks vajalik kesksem järelevalveandmete töölaud, mis võimaldaks jälgida pöördumisi, menetlusi, tähtaegu, tulemusi, ettekirjutusi, kohtule esitatud taotlusi ja korduvaid riskinäitajaid. Tulevikus võib kaaluda sellise lahenduse integreerimist ühtse täitemenetluse infosüsteemi osana (vt selle kohta allpool), ent kuniks sellist IT-arendust väljatöötatud ei ole, saab kasutada ka asutustevahelisi turvalisi pilvelahendusi (nt Sharepoint), kus sellist tabelit pidada. Kolmandaks tuleb arendada riskipõhist andmeanalüüsi, et järelevalve ei sõltuks üksnes juhuslikest kaebustest, vaid tugineks ka objektiivsetele riskinäitajatele.

Lisaks tuleb tugevdada MJT metoodika- ja juhendamisfunktsiooni. MJT peaks aitama Kojal koondada anonüümitud järelevalvepraktikat nii haldurite kui täiturite osas, tuvastada korduvaid rikkumismustreid ning töötada välja juhised kaebuste käsitlemise, kulude ja tasude hindamise, huvide konflikti, menetluse venimise ning aruandluse küsimustes. Selline roll aitaks suurendada järelevalve etteaimatavust ja toetaks ennetavat nõuetele vastavust.

Kokkuvõttes sõltub ressursivajadus valitud mudeli ulatusest. Kui eesmärk on parandada peamiselt koordineerimist, võib piisata ühest kuni kahest täiendavast ametikohast. Kui eesmärk on kujundada MJT-st mõlema vabakutse riskipõhise järelevalve ja metoodika keskne koordineerija, tuleks arvestada kolme kuni viie täiendava ametikohaga. Kui aga kohtuväline järelevalve koondatakse olulises ulatuses MJT juurde, tuleb arvestada kuni viie täiendava ametikohaga ning selgelt eristatud sisemiste järelevalve-, analüüsi- ja menetlustoe funktsioonidega. Kõigil juhtudel peab pädevuste laiendamisega kaasnema tegelik võimekus neid ülesandeid täita; vastasel juhul ei suureneks järelevalve tõhusus, vaid üksnes institutsionaalne koormus.

6.3. Soovitused ja ettepanekud kohtutäiturite osas

Kehtiva kohtutäiturite järelevalvemudeli analüüs (peatükk 1) näitas, et mudeli peamine nõrkus on pädevuste killustatus ja dubleerimine: ministeerium, Koja ametikogu juhatus ja aukohus tegutsevad osaliselt kattuvate pädevustega, ilma et seadus sätestaks piisavalt selgelt, milline organ millisele rikkumisele esmajärjekorras reageerib. Eriti terav on see hea ametitava järgimise järelevalve ja ministeeriumi ning ametikogu juhatuse haldusjärelevalve kattuvuse osas. Võrdlusriikide kogemus näitab võimalikke lahendussuundi: Rootsi ühtne riiklik mudel tagab ühtluse ja erapooletuse, kuid selle täielik ülevõtmine ei sobitu Eesti vaba õiguselukutse põhimõttel põhineva kohtutäituri institutsiooniga; Leedu ja Läti eraõigusliku kutsemudeli juures on kesksel kohal spetsialiseeritud riiklik järelevalveasutus (Leedu justiitsministeerium, Läti ringkonnakohtu juures tegutsev nõukogu ja distsiplinaarkomisjon), selged pädevuspiirid ning preventiivne juhendamine. Lähtudes käesoleva analüüsi eesmärgist ning kehtiva mudeli tugevuste ja nõrkuste kaardistusest, esitatakse järgmised soovitused.

Esiteks on soovitus **anda MJT-le selgelt piiritletud roll kohtutäiturite ametitegevuse haldusjärelevalves**. **Selline pädevus võiks täielikult asendada ministeeriumi pädevust**, nagu seda on juba üritatud teha pankrotihaldurite puhul. Kuna MJT on pankrotihaldurite järelevalves juba kujunemas sõltumatuks, spetsialiseerunud ja riikliku vaatega kontrollitasandiks, on põhjendatud kasutada sama institutsionaalset võimekust ka kohtutäiturite valdkonnas, eriti nendes küsimustes, mis puudutavad täitemenetluse rahaliste vahendite liikumise ja kulude süsteemset kontrolli ning valdkonnaülest riskiseiret. Arvestades täiturite küllaltki väikest arvu, oleks see ressursside kasutamise mõttes otstarbekas. Samas tuleb arvestada ka täiturite väljendatud kriitikaga haldusjärelevalvaja erialase pädevuse osas, ning juhul, kui haldusjärelevalve liigub tõepoolest MJT-sse, peaks järelevalveüksuse personalikoosseis vastama rangetele kvalifikatsiooninõuetele.

Kui kohtutäiturite riiklik haldusjärelevalve liigub ministeeriumilt MJT-le, tuleb samal ajal selgelt piiritleda MJT ja Koja juhatuse järelevalveülesanded. MJT ülesanne peaks olema sõltumatu riiklik haldusjärelevalve nende küsimuste üle, kus esineb avalik huvi, süsteemne risk või vajadus välise kontrolli järele, samas kui Koja roll peaks keskenduma kutseala sisesele kvaliteedijuhtimisele, hea ametitava järgimisele ja vajadusel aukohtumenetluse algatamisele suunatud esmasele hindamisele. Selline tööjaotus väldiks olukorda, kus kohtutäitur peab samade asjaolude kohta esitama selgitusi mitmele järelevalveorganile, ning aitaks vähendada täiturite põhjendamatut topelthalduskoormust. Ka juhul, kui haldusjärelevalve peaks jääma ministeeriumile, tuleb needsamad piirid seada ministeeriumi ja Koja vahel.

MJT (või ministeeriumi) pädevus võiks eelkõige hõlmata: (i) süsteemsete ja korduvate riskide (nt tasude ja täitekulude võtmise praktika, IT-töö korralduse puudused) tuvastamist ja nendest Koja ametikogu juhatusele teada andmist; (ii) osalemist valdkonnaülese riskianalüüsi ja järelevalveplaanide koostamises koostöös ministeeriumi ja ametikogu juhatusega; ning (iii) vajadusel täiendava sõltumatu eksperdivaate andmist konkreetsetes haldusjärelevalve küsimustes. Selline lahendus on kooskõlas PwC analüüsi järeldusega, et MJT sõltumatus ja spetsialiseerumine on tema institutsionaalne tugevus, mida saab kasutada laiemalt, kui selle rakendamise raamistik on selgelt kokku lepitud. MJT pädevuse võimalik laiendamine võiks hõlmata ka **kohtutäituri ametialase arvelduskonto käibe kontrolli,** mis on praegu jäetud ministeeriumi ainupädevusse (KTS § 55 lg 1^1). Kui haldusjärelevalve liiguks ministeeriumilt MJT-sse, oleks ametialase arvelduskonto kontrolli jätmine ministeeriumi pädevusse süsteemselt kunstlik ja raskesti põhjendatav.

Siinjuures tuleb selguse huvides täpsustada ministeeriumi (või MJT) ja Koja ametikogu juhatuse haldusjärelevalve pädevuste piire, eelkõige viia Koja haldusjärelevalve korra § 9 kooskõlla KTS § 55 lg-ga 1^1, nii et Koja sisekord ei võimaldaks sisuliselt dubleerida ministeeriumi (või MJT) ainupädevusse kuuluvat arvelduskonto käibe kontrolli. Ajalooliselt on arvelduskonto käibe kontroll olnud Koja eest piiratud põhjusel, et see ei looks kohtutäiturite vahel sihilikku ega tahtmatut konkurentsieelist, mis võiks tekkida juhul, kui järelevalvet tegevale kohtutäiturile saaks teatavaks järelevalvatava kohtutäituri ametikonto teave. Kuna hetkel on Koja pädevus ametialase konto kontrollimiseks välistatud vaatamata eelpool osundatud vastuolule, puuduvad Kojal võimalused nõuda kontoandmete esitamist ministeeriumi kaudu. Praktikas siiski alustab ministeerium kontrolli, kui haldusjärelevalve tulemused selgelt rikkumisele viitavad. Siiski tuleb seoses ametialase arvelduskonto kontrolliga ette näha mehhanism, mis kohustab MJT-d algatama järelevalve Kojalt saadud teabe põhjal, kui teave eeldab ametialase konto andmete kontrollimist ja täidetud on kindlaksmääratud kriteeriumid. Teisisõnu ei tohiks järelevalve algatamine jääda sellisel juhul üksnes MJT diskretsiooni.

Teiseks, arvestades vabakutse spetsiifikat, **ei tohi MJT järelevalve asendada Koja ametikogu juhatuse korralise ja riskipõhise haldusjärelevalve plaani**. MJT roll peaks vältima senise mudeli kõige teravamat nõrkust – sama asjaolu paralleelset kontrollimist mitme organi poolt. Eeskätt tuleks MJT kaasata valdkondades, kus tema pankrotimenetluste järelevalvest tulenev kogemus (nt raamatupidamise ja finantskontrolli, tasude ja kulude otstarbekuse hindamise metoodika osas) annab selget lisandväärtust, mida ministeerium ja Koda praegu ei paku.

Kolmandaks tuleb **säilitada aukohtu roll kutseala distsiplinaarvastutuse ainsa ja sõltumatu foorumina**. Aukohtu pädevusse peavad jääma kõik kohtutäituri distsiplinaarsüüteod, sealhulgas ametikohustuse süüline täitmata jätmine, vääritu tegu ning (kavandatava muudatuse kohaselt) kohtu korralduse või menetlusliku juhise süüline täitmata jätmine. MJT täiendav pädevus ei tohi laieneda distsiplinaarmenetluse algatamisele ega distsiplinaarkaristuste määramisele – see pädevus peaks jääma aukohtule. Kui MJT tuvastab oma tegevuse käigus asjaolusid, mis viitavad võimalikule

distsiplinaarsüüteole, peaks tal olema kohustus edastada see teave Koja ametikogu juhatusele, kes omakorda saab vajadusel pöörduda aukohtu poole – analoogselt sellele, kuidas ametikogu juhatus edastab kavandatava muudatuse kohaselt juhtumeid aukohtule.

Kui haldusjärelevalve peaks mingil kujul jääma ministeeriumi kätte, oleks mõistlik **loobuda ministeeriumi distsiplinaarmenetluse läbiviimise pädevusest** kohtutäiturite puhul ning koondada distsiplinaarasjade menetlemine üksnes Koja aukohtu pädevusse. Selline lahendus muudaks menetlusloogika selgemaks ja vähendaks praegust paralleelse pädevuse probleemi, kus sama distsiplinaarsüüteo kahtlust võivad hinnata nii ministeerium kui ka aukohus. Ministeeriumi roll võiks sellisel juhul piirduda raskeima sanktsiooni – ametist tagandamise – otsustamisega aukohtu põhjendatud ettepaneku ja menetlusmaterjalide alusel. Distsiplinaarsüüteo tuvastamine, tõendite kogumine ja kergemate distsiplinaarkaristuste määramine jääksid seevastu aukohtule kui kutseorganisatsiooni sõltumatule distsiplinaarorganile. Selline tööjaotus tugevdaks kutsealase eneseregulatsiooni rolli, vähendaks dubleerimist ning looks selgema piiri haldusjärelevalve ja distsiplinaarvastutuse vahel.

Teisisõnu, tuleks liikuda **haldusjärelevalve ja distsiplinaarmenetluse selge lahutamise poole**. Eesti kontekstis toetab see ideed, et kohtutäiturite distsiplinaarasjade sisuline menetlemine võiks jääda ainult Koja aukohtule, samas kui MJT roll oleks haldusjärelevalve ja vajadusel aukohtumenetluse algatamise taotluse esitamine. See vähendaks ministeeriumi (või MJT) ja aukohtu paralleelse distsiplinaarpädevuse probleemi ning looks selgema menetlusahela: MJT tuvastab järelevalves rikkumise, aukohus hindab distsiplinaarvastutust, ministeerium säilitab üksnes piiratud garantiifunktsiooni, näiteks raskeima staatust puudutava otsuse või protestiõiguse kaudu.

Nagu eelpool märgitud, siis juhul, kui ministeerium loobub kohtutäiturite suhtes distsiplinaarmenetluse läbiviimise pädevusest, võiks talle siiski jääda muutmata kujul õigus esitada aukohtu otsuse peale halduskohtule protest KTS § 103 lg 6 alusel. Tegemist on olulise riikliku järelevalvegarantiiga, mis võimaldab kontrollida kutseala eneseregulatsiooni raames tehtud distsiplinaarotsuste õiguspärasust ka olukorras, kus distsiplinaarasja sisuline menetlemine ja esmane otsustamine kuulub üksnes aukohtule. Selline lahendus säilitaks riikliku kontrolli distsiplinaarvastutuse valdkonnas, kuid ei kahjustaks aukohtu rolli sõltumatu esimese astme distsiplinaarorganina, samuti ei läheks see konflikti MJT haldusjärelevalve funktsiooniga.

Kui MJT pädevust täiturite haldusjärelevalve osas ei laiendata, tuleb topeltpädevuse küsimus lahendada kehtiva süsteemi raames: kas piiritleda selgelt ministeeriumi ja Koja järelevalvevaldkonnad või anda haldusjärelevalve tervikuna üle kas Kojale või ministeeriumile. Viimase variandi puhul on siiski oodata Koja tugevat vastuseisu: Koja esindaja sõnul, kuna Koja üheks ülesandeks on ühtse praktika kujundamine, ei ole see mõeldav ilma haldusjärelevalvemenetluse käigus saadava infota. Analoogset lähenemist vajab ka praegu dubleeritud ja killustatud distsiplinaarmenetlus, mis peaks kas jääma ühe organi pädevusse või olema sarnaselt võrdlusriikidega jaotatud organite vahel sõltuvalt sellest, kas tegemist on Koja kutsestandardite rikkumisega, mis allub Koja aukohtule, või muude rikkumistega, mille puhul oleks pädev haldusorgan.

Neljandaks, tagamaks aukohtu otsuste erapooletus ja ühtse praktika kujundamine, oleks **mõistlik lisada Koja aukohtu koosseisu teiste õigusvaldkondade esindajad**, nagu nt Advokatuuri aukohtu puhul. Koja aukohtusse võiks kuuluda lisaks haldurite, täiturite ja ministeeriumi esindajale nt ka kohtunik(-ud).

Viiendaks tuleks **luua ühtne kaebuste ja pöördumiste esmane eelfilter**, mis eristaks TMS-i alusel lahendatava kaebemenetlusliku vaidluse, haldusjärelevalve küsimuse ja distsiplinaarsüüteo kahtluse, ning kehtestada ministeeriumi, Koja ametikogu juhatuse, aukohtu ja (uue pädevuse ulatuses) MJT vahel kohustuslik teabevahetuse kord, mis väldib sama juhtumi paralleelset menetlemist mitmes organis.

Selline eelfilter võiks toimida ühtse digitaalse lahendusena, mille haldamine kuuluks Koja vastutusalasse. Kõik kaebused kohtutäiturite tegevuse peale esitataks Kojale ning Koja ülesanne oleks need esmalt kvalifitseerida ja suunata õigesse menetluskanalisse. Sõltuvalt pöördumise sisust saaks suunata kaebuse kohtutäiturile endale, alustada erakorraline haldusjärelevalve menetlus, edastada MJT-le, aukohtule või teavitada kaebajat vajadusest pöörduda kohtu poole KIS-i vahendusel, kui küsimus tuleb lahendada TMS-is sätestatud kaebemenetluses ning eeldab riigilõivu tasumist. Samuti saaks Koda anda kaebajale selgitusi või jätta menetluse alustamata olukorras, kus pöördumine on

ilmselgelt alusetu, korduv või esinevad muud menetluse alustamisest keeldumise alused. MJT-l võiks olla ligipääs süsteemile kas terves ulatuses või statistiliste andmete tasemel.

Eelfiltri loomisel tuleb tagada, et see ei takistaks kiiret kaasusepõhist sekkumist, mis kehtiva korralduse kohaselt toimub erakorralise kontrollina (KTM § 65 lg 3, KTM § 69 lg 1) ministeeriumile laekuva teabe alusel (vt alapeatükk 1.1). Nagu eespool kirjeldatud, laekub ministeeriumile aastas hinnanguliselt 200–300 kaebust, millest osa ei ole küll sisulised vaidlused ega hea ametitava rikkumised, kuid võivad siiski anda alust arvata, et kohtutäituri tegevuses esineb olulisi ja kiiret kõrvaldamist vajavaid puudusi (nt tähtaegade või tasude võtmise seaduslikkuse küsimustes). Eelfiltri ülesanne on sellises olukorras esiteks kiirelt tuvastada, et tegemist on just sellise avaliku huviga seotud kaasusepõhise küsimusega (mitte selgitustaotluse, TMS-i kaebemenetluse ega distsiplinaarsüüteo kahtlusega), ja teiseks suunata see viivitamata operatiivse sekkumise pädevusega organile. Kui MJT-le antakse käesolevas analüüsis soovitatud täiendav haldusjärelevalve pädevus kohtutäiturite üle, peaks just tema jääma selliste kaasusepõhiste erakorraliste kontrollide läbiviijaks ministeeriumi asemel, kuna see vastab tema kavandatavale rollile riikliku ja süsteemse haldusjärelevalve teostajana.

Kuuendaks võiks Läti ja Rootsi põhjal lisada ettepaneku ühtse järelevalveandmestiku või vähemalt **keskse infohalduse kohta**. Läti pankrotihaldurite süsteemis[52] on EMUS-andmeid kirjeldatud peamise järelevalveinfo allikana ning strateegia rõhutab, et järelevalve tõhusus sõltub andmete kvaliteedist ja täielikkusest. Rootsi Kronofogdeni veebileht[53] on kasutajasõbralik ja informatiivne, sisaldades vastuseid tähtsaimatele täitemenetluses kerkivatele küsimustele koos otseviidetega e-teenustele ja vormidele. Rootsi Riigikontroll rõhutab, et Kronofogdeni tegevuse edukuse üheks alustalaks on ühtne infosüsteem ja protsesside suur automatiseeritus. Eesti puhul võiks sellest järeldada, et MJT pädevuse laiendamine võiks käia koos andmepõhise tööriistaga: järelevalveorganitel võiks olla koondvaade kaebustest, kontrollidest, aukohtu menetlustest, ettekirjutustest, sanktsioonidest, korduvatest rikkumistest ja menetlusstatistikast. Ilma sellise andmestikuta võib uus mudel jääda formaalseks ning MJT ei saa tegelikult riskipõhiselt prioritiseerida.

Kuna üksnes kaebuste eelfiltri jaoks eraldi infotehnoloogilise lahenduse loomine ei pruugi olla iseseisvalt otstarbekas, võiks ideaalis kaaluda laiemat lahendust – **ühtse täitemenetluse infosüsteemi loomist**, kuhu mh integreerida ka kaebuste eelfilter. Selle süsteemi üksikud osad (Täitmisregister, mida haldab Justiits- ja Digiministeerium, ja Oksjonikeskus ja TMS § 63^2 alusel loodud E-täitur, mida haldab Koda) on juba edukalt kasutusele võetud ning võivad olla integreeritud ühtse täitemenetluse infosüsteemi. Süsteemi kaudu saaksid ka eraisikud esitada täitmisavaldusi otse süsteemi, valides konkreetse kohtutäituri, ning süsteem suunaks avalduse vastava kohtutäituri menetlusse. Niisugune lahendus võimaldaks koondada andmed kõigi uute täitemenetluste kohta Koja kätte ning looks eeldused operatiivseks ja riskipõhiseks sekkumiseks.

Siiski tuleb sellise lahenduse puhul silmas pidada, et IT-arendused on aeganõudvad ja kallid, mistõttu selliste arenduste vajalikkust ja selle funktsionaalsusi tuleb täpsemalt hinnata ja analüüsida, mida aga käesoleva analüüsi skoop ei hõlma. Samuti peab alles jääma analoogselt kohtu ja muude riigiasutustega ka paberil avalduste esitamise võimalus, mis tähendab eelfiltri mõistes vähemalt nn kantseleifunktsiooniga töötaja olemasolu. Seetõttu on käesolev lahendus pakutud välja üksnes variandina, mida võrdlusriikide eeskujul (eelkõige Läti ja Rootsi) kaaluda ning mis võiks aidata tulevikus protsesse oluliselt lihtsustada. IT-arenduste võimalust võiks kaaluda, kuid enne on vaja täpsemalt analüüsida nii vajadust, lahenduse ulatust kui ka teostatavust. Samuti eeldab see eraldi otsust ja selget tahet arendusega edasi liikuda.

Seitsmendaks tuleks kaaluda **sanktsioonide kohaldamise ühtsete kriteeriumide sõnastamist** (rikkumise raskus, süü vorm, kestus, tagajärg, varasem käitumine, koostöö menetluses), et vähendada praegust ebakindlust selles, millist tagajärge sarnasele rikkumisele oodata, ning suurendada haldusjärelevalveorgani ja aukohtu praktika ühtsust ja etteaimatavust. Samas, distsiplinaarmenetluse koondamine ühte organi peaks ebaühtlase praktika probleemi maandama.

Kokkuvõttes tähendab väljapakutud kohtutäiturite järelevalvemudel senise ministeeriumikeskse riikliku haldusjärelevalve funktsiooni üleandmist MJT-le ning haldusjärelevalve ja distsiplinaarmenetluse dubleerimise kõrvaldamist. Sellises mudelis ei lisanduks MJT ministeeriumi ja Koja kõrvale täiendava

[52] EMUS | Elektroniskā maksātnespējas uzskaites sistēma, Ieeja - EMUS Autorizācijas Serviss

[53] E-tjänster och blanketter | Kronofogden

paralleelse kontrolliorganina, vaid asendaks ministeeriumi sõltumatu ja spetsialiseeritud riikliku haldusjärelevalve teostajana, kuid seda vaid küsimustes, kus esineb avalik huvi, süsteemne risk või vajadus välise kontrolli järele. Peamiseks haldusjärelevalveorganiks peaks jääma Koda, kelle pädevus haldusjärelevalves peab olema piiritletud MJT omast valdkonnaspetsiifiliselt.

Distsiplinaarasjade sisuline menetlemine peaks jääma Koja aukohtu pädevusse, samas kui ministeeriumi roll võiks piirduda nende otsustustega, mida ei ole otstarbekas anda ei kutseorganile ega MJT-le. Eelkõige puudutab see ametist tagandamise otsustamist ning aukohtu otsuste kohtuliku kontrolli algatamist protesti esitamise kaudu. Selline mudel säilitaks mitmetasandilise kontrolli, kuid korrastaks pädevusjaotust: haldusjärelevalve koonduks MJT-sse, distsiplinaarvastutus aukohtusse ning kohtutäituri täitetoimingute ja otsuste sisulise õiguspärasuse kontroll jääks kohtule. Alljärgnevalt on toodud kohtutäiturite uue järelevalvepraktika mudel (ainult ettepanekutega muudetavas osas).

Tabel 10. Kohtutäiturite järelevalve uus mudel lähtuvalt minimaalsest kuni mõõdukast alternatiivist (ainult ettepanekutega muudetavas osas)

	Kohtutäiturite järelevalvemudel		
Asutus	**Ministeerium**	**MJT**	**Koda**
Funktsioonid	- ei teostaks enam haldusjärelevalvet ega tegeleks distsiplinaarmenetlustega; - jääb õigusloome roll; - jääb ministrile täiturite ametisse nimetamise ja tagasikutsumise õigus; - jääb aukohtu otsuse peale halduskohtule protesti esitamise õigus;	- hakkaks teostama haldusjärelevalvet ministeeriumi ja Koja asemel; - korraline kontroll, erakorraline kontroll, järelkontroll, kontroll menetlusosalise kaebuse alusel; - arvelduskonto käibe kontroll, tasu seaduslikkus, ametitoimingute registreerimine, õigusaktide ja ametitava järgimine; IT-töö korraldus; - lisanduks ettekirjutuse tegemise õigus	- lisanduks kaebuste eelfilter - eemaldataks haldusjärelevalve MJT-ga samadel alustel, jääks kutseala sisene järelevalve, st Koja otsuste ja hea ametitava järgimine, vääritu käitumine; - liikmemaks, ametikidlustus; - distsiplinaarasjade menetlemine ja -karistuste määramine;
	→ organitevaheline teabevahetus ←		
	järelevalvepraktikast tõusetuv sisend õigusloomeks ministeeriumile ← ←		
	→ → Distsiplinaarmenetlus koondub ainult Koja kätte, ebaühtlane ja dubleeriv sanktsioonipraktika kaob		

6.4. Soovitused ja ettepanekud pankrotihaldurite osas

Pankrotihaldurite järelevalvesüsteemi analüüs (peatükk 2) ning PwC poolt koostatud MJT analüüs näitavad, et süsteemi peamine nõrkus ei ole järelevalveorganite (kohus, MJT, Koja kutsekogu juhatus, aukohus, pankrotitoimkond) paljusus iseenesest, vaid nende pädevuste ebapiisav koordineerimine, kaalutlusõiguse läbipaistmatus ning MJT rolli ja sekkumiskriteeriumite ebaselgus koostööpartnerite (kohtud, pankrotihaldurid) jaoks. Soome pankrotiombudsmani mudel, millele MJT loomisel algselt tugineti, näitab, et proaktiivne ja tulemuslik järelevalve eeldab lisaks õiguslikele pädevustele ka laiapõhjalist nõukoda ühtse praktika kujundamiseks, integreeritud infosüsteemi ning eriauditite süsteemset kasutamist – komponente, mis Eesti mudelis praegu puuduvad või on alakasutatud.

Nagu eelpool märgitud, seisnevad olulisemad probleemid pankrotihaldurite järelevalves MJT ja Koja kutsekogu juhatuse kattuvates teabe- ja kontrollivolitustes, teenistuse piiratud kättesaadavuses otsese kaebekanali puudumise tõttu, ning kontrollivolituste ja sekkumisvahendite asümmeetrias. Nendele lisanduvad kohtu ja aukohtu sanktsioonide vahekorra ebaselgus, advokaatidest pankrotihaldurite

erirežiim, pankrotitoimkonna praktilise tõhususe sõltuvus võlausaldajate aktiivsusest ning ühtse praktika ja järelevalveandmete koondamise puudumine. Nende probleemide lahendamine eeldaks seaduse tasandil selgemat koordineerimiskohustust, kaebuste esmast kvalifitseerimist (nn eelfiltri loomist), organitevahelist teabevahetust, sanktsioonide kohaldamise põhimõtteid ning ühtset või vähemalt ühendatud järelevalveandmete süsteemi.

Pankrotihaldurite tegevuse eripära seisneb eelkõige selles, et pankrotimenetlus toimub võlausaldajate huvides (PankrS § 2) ning seda juhib kohus vähemalt ulatuses, milles menetlus toimub kohtumenetlusena (PankrS § 3 lg 1). Sellest tulenevalt peaks halduri tegevuse kontroll olema esmajoones koondunud kohtule, kes teostab professionaalset järelevalvet, ja võlausaldajatele, kelle huvides menetlust läbi viiakse ja kellel on menetluse käigu üle vahetu huvi. Kui ei kohtul ega võlausaldajatel ole halduri tegevuse suhtes etteheiteid, on täiendava haldusjärelevalve eesmärk raskesti põhjendatav. Seda järeldust toetab ka PankrS § 70 lg 2, mille kohaselt teostatakse halduri tegevuse üle haldusjärelevalvet maksejõuetuse teenistusele või Koja kutsekogu juhatusele teatavaks saanud teabe alusel, mis annab alust arvata, et haldur on oma kohustusi rikkunud, aga ka sama paragrahvi lg 1, mis räägib, et haldusjärelevalve halduri tegevuse üle toimub seaduses sätestatud ulatuses.

Haldurite ja Koja tagasisidest nähtub seevastu, et MJT haldusjärelevalve käivitub praktikas ka olukordades, kus puudub konkreetne teave halduri võimaliku kohustuste rikkumise kohta ning kus teenistuse sekkumise eesmärk ei ole menetlusosalistele selgelt mõistetav. Selline praktika hägustab haldusjärelevalve seaduslikke piire, tekitab õigusselguse probleemi, suurendab haldurite halduskoormust ning toob kaasa riigi ressursi raiskamise olukordades, kus täiendava kontrolli vajadus ei ole ilmne. Kokkuvõttes ei toeta see haldurite kutsetegevuse tõhustamist ja võlausaldaja ja majanduskeskkonna tervikuna kaitsmist, vaid võib vastupidi vähendada järelevalvesüsteemi etteaimatavust ja usaldusväärsust, ning MJT osalemise eesmärk pankrotihaldurite haldusjärelevalves on tervikuna küsitav.

Alljärgnevalt esitatakse lahendused, mis on suunatud kehtiva süsteemi tõhustamisele ja eelkirjeldatud probleemide kõrvaldamisele. Ettepanekute lähtekohaks on olemasoleva järelevalvemudeli korrastamine selliselt, et MJT pädevus säiliks, kuid selle rakendamine oleks selgemalt piiritletud, paremini koordineeritud Koja järelevalvepädevusega ning väldiks põhjendamatut dubleerimist (minimaalne kuni mõõdukas alternatiiv).

Esiteks tuleb sarnaselt kohtutäiturite järelevalvemudeliga ka pankrotihaldurite puhul **selgelt eristada MJT haldusjärelevalve ning Koja kutsekogu juhatuse haldusjärelevalve eesmärki, ulatust ja praktilist sisu**. Tuleb kõrvaldada olukord, kus Kojal ja MJT-l on PankrS § 70 lg 2 alusel kattuv järelevalvepädevus, kuid nende sekkumisvahendid ei ole omavahel tasakaalus. Praeguses mudelis on Koda professionaalse kutsekompetentsi kandjana küll sobiv organ halduri tegevuse sisuliseks hindamiseks, kuid tal puuduvad piisavalt tõhusad meetmed rikkumiste ennetavaks kõrvaldamiseks või halduri tegevuse korrigeerimiseks. Seevastu MJT-l on seaduse järgi olemas oluliselt tugevamad sekkumisvahendid, sh õigus anda soovitusi, teha ettekirjutusi ning pöörduda kohtu poole rangemate meetmete kohaldamiseks (PankrS § 70 lg 5 p-d 8–9), kuid samas praktiline kokkupuude pankrotimenetlustega on pigem vähene. Selline pädevuste dubleerimine ja meetmete ebaühtlane jaotus tekitab süsteemse ebaselguse ning vajab ümberkorraldamist.

Nagu tuleneb Konkurentsiameti põhimääruse § 14^1 lg-st 1, seisneb maksejõuetuse teenistuse esmane ülesanne järelevalve teostamises võlgniku ja võlgniku lähikondsete tegevuse üle seoses võlgniku pankrotimenetlusega ning nende võimaliku seadusvastase käitumise uurimises maksejõuetuse tekitamisel või makseraskuste suurendamisel, mille tarbeks viib teenistus läbi eriauditeid ja pankrotimenetluse avalikke uurimisi ning teeb haldurile ettepanekuid pankrotimenetluse läbiviimisel. Järelevalve pankrotihaldurite üle ei olnud seaduseelnõu seletuskirja kohaselt mõeldud kujunema MJT keskseks ega domineerivaks pädevuseks ning selliseks ei tohiks see muutuda ka praktikas. Pankrotihaldurite üle tehtava kohtuvälise järelevalve peamiseks kandjaks peaks jääma Koda kui valdkondliku kutsekompetentsiga organ, kelle ülesanne on hinnata halduri tegevust pankrotimenetluse spetsiifikat ja kutseala sisulist praktikat arvestades.

Selle loogikaga ei sobitu ka vandeadvokaatidest pankrotihaldurite praegune eristaatus. Advokatuuri järelevalve on olemuselt suunatud eelkõige advokaadi kutsetegevuse, kutse-eetika, büroo pidamise ja Advokatuuri-siseste nõuete täitmise kontrollile, mitte pankrotihalduri tegevuse sisulisele ja

valdkonnaspetsiifilisele hindamisele. Seetõttu jäävad advokaatidest pankrotihaldurid põhjendamatult välja Koja kui pankrotihaldurite kutseala sisuliselt tundva organi järelevalvest, ilma et selliseks eristamiseks oleks selget ja veenvat süsteemset põhjendust.

Juhul, kui MJT peaks üldse kandma mingit haldusjärelevalvelist rolli, peaks see keskenduma sõltumatule riiklikule ja riskipõhisele kontrollile küsimustes, kus esineb avalik huvi, süsteemne risk või vajadus välise sekkumise järele, sh eelkõige menetluse kulude otstarbekuse, oluliste rikkumismustrite ja pankrotimenetluse üldise läbipaistvuse hindamisele. Menetlustes, kus ei ole raugemise ohtu ja puuduvad kaebused halduri tegevuse peale, peaks MJT sekkumine olema välistatud või minimaalne. Koja kutsekogu juhatuse roll peaks seevastu jääma eeskätt kutseala sisese kvaliteedijuhtimise, kutsetegevuse nõuetekohasuse, liikmestaatuse, kutsekindlustuse ja hea kutsetava järgimise kontrolli juurde. Selline eristus aitaks vältida olukorda, kus sama halduri tegevust kontrollitakse paralleelselt kahe haldusjärelevalveorgani poolt samade dokumentide, asjaolude ja eesmärkide alusel.

Teiseks tuleb muuta MJT kaalutlusõiguse rakendamine koostööpartneritele (kohtud, pankrotihaldurid, Koja kutsekogu juhatus) läbipaistvamaks. Selleks tuleks sõnastada ja avalikustada PankrS-is **üldised sekkumise kriteeriumid ja nende omavaheline prioriteetsus,** mille alusel otsustatakse avaliku uurimise algatamise ettepaneku tegemine kohtule, ärikeelu taotlemine ning haldusjärelevalve sekkumine, sh eristada selgelt, millistel juhtudel eeldatakse pankrotihalduri või kohtu enda esmast tegutsemist. Hetkel on avaliku uurimise alustamine PankrS § 192^{8} lg 3 ja § 192^{11} lg 2 alusel sisuliselt teenistuse diskretsiooniotsus ning haldurite praktikas on olnud juhtumeid, kus teenistus ei ole kohtule avaldust esitanud ka siis, kui avalik huvi oli halduri hinnangul ilmne – seega tuleks sätestada kindlad kriteeriumid, mille puhul MJT-l mitte ei ole õigus, vaid kohustus taotleda pankrotimenetluse läbiviimist avaliku uurimisena. Sealjuures tuleb vältida kriteeriumite sellist detailsust, mis võimaldaks süsteemi pahatahtlikult ära kasutada.

Läti ja Rootsi pankrotihaldurite mudelitest võiks võtta üle mõtte **riskipõhisest ja andmepõhisest järelevalvest**. Läti maksejõuetuse teenistuse kontrolli strateegias on järelevalve tugevusena nimetatud seda, et kõiki menetlusi ei kontrollita ühetaolise intensiivsusega, vaid ressursid suunatakse suurema mõjuga riskidele, majanduslikult olulisematele menetlustele ning probleemsetele rikkumismustritele. Seega kui MJT-le jääb haldusjärelevalve funktsioon, ei tohi MJT tegevus kujutada endast kõigi haldurite regulaarset täiemahulist kontrollimist, vaid peab lähtuma riskipõhisest mudelist, mis tugineb kaebustele, varasematele rikkumistele, finantsandmete riskinäitajatele, menetlusmahtudele, tähtaegade rikkumisele ja süsteemsetele probleemidele. Eesti süsteemis võiks samalaadne riskipõhine lähenemine aidata suunata MJT ja Koja ressursid juhtumitele, kus tegelik avalik huvi või võlausaldajate kahju risk on suurem. See eeldaks riskitunnuste loetelu, järelevalveplaani ning võimalust teha temaatilisi kontrolle korduvate probleemide, näiteks kulude põhjendatuse, seotud isikutega tehtud tehingute või raugemisega lõppevate menetluste kohta.

Riskipõhine mudel on kasutuses ka Leedus, kus riikliku AVNT lähenemisviis on selgelt preventiivne: nagu eelpool märgitud, AVNT plaanib tulevikus tugevdada saadud teabe (kaebuste) hindamist selliselt, et erakorraliste kontrollidega kontrollitaks vaid kõige riskantsemaid valdkondi ja olulisi või väga olulisi rikkumisi. Sellega soovitakse suuremat tähelepanu pühendada plaanilistele kontrollidele ja pankrotihaldurite metoodilisele abile.

Riskipõhise hindamismetoodika juurutamine võib esmapilgul tunduda üleliigne, arvestades, et Koja andmetel on aktiivses menetluses ligikaudu 1000 pankrotiasja (hinnang tugineb pankrotihaldurite iga-aastastele liikmemaksuaruannetele) ning sellise menetluste hulga rühmitamine ei pruugi olla praktiliselt ega ressursikasutuselt põhjendatud. Samas näitab Eestiga võrreldava suurusega Läti ja Leedu kogemus, et riskipõhisel lähenemisel võib olla järelevalve sihistamise ja ressursi tõhusama kasutamise seisukohalt olulisi eeliseid. Seetõttu ei peaks sellist mudelit Eesti kontekstis automaatselt välistama, vaid vähemalt analüüsima, milliseid Läti ja Leedu lahenduse elemente oleks võimalik kohandada Eesti järelevalvesüsteemi vajadustele ja mastaabile.

Sarnaseid põhimõtteid võiks rakendada ka kohtutäiturite järelevalves, kui see liigub MJT alla.

Kolmandaks tuleb **siduda MJT sisendi ajastus pankrotimenetluse sisuliselt kriitiliste etappidega**, eelkõige halduri tasu ja menetluskulude kontrolli osas. Kui MJT osalemist menetluskulude suuruse ja otstarbekuse hindamisel üldse vajalikuks pidada, tuleb see roll selgelt menetluslikult piiritleda. Mitte raugenud menetlustes mõjutab kulude suurus eelkõige võlausaldajatele tehtavate väljamaksete mahtu,

mistõttu peaks kulude põhjendatuse hindamine kuuluma esmajoones võlausaldajate (pankrotitoimkonna) ning lõppastmes kohtu pädevusse. Sellest hoolimata, kui MJT-l nähakse selles küsimuses täiendavat kontrollifunktsiooni, tuleks kohtu ja MJT vahel kokku leppida selge menetluskord, sealhulgas tähtajad ja teavitusmehhanismid. Selline kord peaks tagama, et MJT seisukoht menetluskulude otstarbekuse kohta jõuaks kohtuni enne kohtu lõpliku otsustuse tegemist, mitte alles pärast seda. Samas peab olema üheselt selge, et MJT seisukoht on kohtule üksnes sisendiks ega piira kohtu iseseisvat otsustuspädevust menetluskulude kinnitamisel.

Neljandaks tuleb **täpsustada MJT ja Koja kutsekogu juhatuse rollijaotust ja koostöökorraldust, et vältida praegust kattuvust teabe- ja kontrollivolituste teostamisel**. Kui mõlemal organil hakkab ümberkorralduste tulemusel olema ligipääs sarnastele dokumentidele (sh pangakonto väljavõtted), tuleks kokku leppida, millistel juhtudel teostab kontrolli MJT ning millistel juhtudel Koda, ja millisel viisil kasutatakse üksteise kogutud teavet, et vältida samade dokumentide ja selgituste korduvat küsimist pankrotihaldurilt. Samas on esimese ettepaneku eesmärk just sellise dubleeriva olukorra ennetamine, mitte üksnes selle hilisem menetluslik korrastamine.

Kui järelevalve jääb mingil määral killustatuks, tuleks täpsustada MJT ja Koja kutsekogu juhatuse rollijaotust pärast rikkumisele viitava teabe saamist. Mõlemal organil on ulatuslikud teabe- ja kontrollivolitused, kuid sekkumisvahendid on erinevad. Seetõttu võiks seaduses või siduvas koostöökorras sätestada, millistel juhtudel menetleb asja eelkõige MJT, millal Koja kutsekogu juhatus ning millal tuleks kasutada üksnes teise organi kogutud teavet. MJT võiks keskenduda eelkõige avaliku huvi, kulude otstarbekuse, süsteemsete riskide ja keerukamate finantsküsimustega seotud juhtumitele, samas kui Koja kutsekogu juhatus võiks tegeleda kutsetegevuse korralduslikku nõuetekohasuse, kutsekindlustuse, liikmesuskohustuste ja tavapäraste kutsealaste standardite täitmise kontrolliga.

Arvestades Koja valdkonnaspetsiifilist kompetentsi ning tema rolli pankrotihaldurite esmase järelevalveorganina, tuleb hinnata, kas PankrS § 70 lg 5 p-des 8–9 sätestatud sekkumisvahendid peaksid kuuluma MJT-le või oleks süsteemselt põhjendatum anda need pädevused Koja kutsekogu juhatusele. Eelkõige on küsitav, kas ettekirjutuse tegemise õigus peaks kuuluma organile, kelle roll seadusandja algse käsitluse kohaselt peaks olema haldurite järelevalves pigem täiendav ja sekundaarne. Kui Koja pädevusse kuulub halduri kutsetegevuse valdkonnaspetsiifiline hindamine, kuid sisulised mõjutusvahendid on koondatud MJT-le, tekib järelevalvemudelis ebakõla pädevuse, ekspertiisi ja tegelike sekkumisvõimaluste vahel.

Viiendaks võiks kaaluda Soome eeskujul laiapõhjalise, nõuandva iseloomuga koostööformaadi (nt **maksejõuetuse nõukoja**) loomist, kuhu kaasataks kohtute, pankrotihaldurite, Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koja ning võimalusel võlausaldajate esindajad. Sellise formaadi ülesanne oleks toetada MJT-d ühtse maksejõuetuse praktika kujundamisele kaasa aitamisel (sh menetluskulude ja tasu hindamise ühtse metoodika väljatöötamisel), ilma et see asendaks MJT haldusjärelevalve pädevust või aukohtu distsiplinaarpädevust. Formaadi loomise otstarbekus ja institutsionaalne asukoht (ministeerium või MJT) vajab täiendavat analüüsi.

Kuuendaks võiks kaaluda kehtiva õiguse alusel juba olemasoleva eriauditite instituudi kasutamist keerukamate ja süsteemsete rikkumiste tuvastamiseks, järgides Soome praktikat, kus eriauditid on ombudsmani ja haldurite tööd võimendav, mitte asendav vahend. Samuti tuleks korrastada MJT eelarve täitmise aruandlus koostöös Konkurentsiameti ja Riigi Tugiteenuste Keskusega, et menetluskulude ja hagide deposiitide prognoosimatus ei looks eksitavat pilti ressursi ülejäägist.

Seitsmendaks tuleb luua **organitevaheline infovahetuse ja koordineerimise süsteem** kohtu, MJT, Koja kutsekogu juhatuse ja aukohtu vahel, mis annaks ülevaate sellest, milline organ millist küsimust parasjagu menetleb, et vältida dubleerimist ning sama teo eest kohaldatavate erinevate vastutusvormide (kohtu trahv, aukohtu distsiplinaarkaristus) koordineerimatust. Eesti süsteemi nõrkusena tuleb esile, et kohtu, MJT, Koja, aukohtu ja pankrotitoimkonna menetlused ei moodusta ühtset andmepilti. Ühes keskses menetluskeskkonnas võiks olla nähtav, millised kaebused, kontrollitoimingud, kohtu seisukohad, ettekirjutused, aukohtu otsused ja sanktsioonid on seotud konkreetse halduri või konkreetse pankrotimenetlusega. See ei pea tähendama kõigi andmete avalikustamist, kuid pädevatel organitel peaks olema võimalus näha, kas sama asjaolu on juba menetluses või lahendatud. Selline lahendus vähendaks dubleerimist, aitaks kujundada ühtset praktikat ja võimaldaks koguda andmeid järelevalve tegeliku mõju kohta.

Süsteemi ülesehitamiseks võiks võtta aluseks Läti Elektroonilist Maksejõuetuse Arvestussüsteemi (EMUS)[54], mis on riiklik keskne infosüsteem, mis ühendab maksejõuetusmenetluste menetlusliku asjaajamise, andmehalduse ja järelevalvefunktsioonid. Süsteemi kaudu peavad maksejõuetushaldurid pidama menetluse dokumentatsiooni, esitama aruandeid ning sisestama menetlusandmeid, millele on juurdepääs võlausaldajatel, võlgnikel ja järelevalveasutustel. EMUS võimaldab kontrollorganil teostada olulises ulatuses kaugjärelevalvet, koguda statistikat ning tuvastada riskinäitajaid.

Tulevikus võib kaaluda sellise IT-lahenduse väljatöötamist või sellise lahenduse integreerimist mõne olemasoleva infosüsteemi osana, ent kuniks sellist IT-arendust väljatöötatud ei ole, saab kasutada ka asutustevahelisi turvalisi pilvelahendusi (nt Sharepoint), kus sellist ülevaadet pidada.

Kaheksandaks, sarnaselt täiturite süsteemiga, tuleks kaaluda pankrotihaldurite järelevalves **ühtse esmase eelfiltri loomist**. Eelfilter võiks toimida kas ühise menetlusjuhise või seaduses sätestatud koordineerimiskohustusena, mille alusel suunatakse pöördumine esmalt pädevale organile ning välditakse sama asjaolu paralleelset kontrollimist mitmes menetluses. Selline lahendus ei piiraks menetlusosaliste kaebeõigust, kuid vähendaks haldurite ebaproportsionaalset koormamist ja looks järelevalveorganitele selgema tööjaotuse. Sarnaselt kohtutäiturite osas antud soovitusega, võiks see süsteem olla eelmises punktis kirjeldatud IT-lahenduse osa ning sarnaselt täiturite süsteemiga peaks sellise eelfiltri ülesanne jääma Kojale.

Üheksandaks tuleks välja töötada **ühtne metoodika pankrotimenetluse kulude ja halduri tasu hindamiseks**. Dokumentides kirjeldatud nõrkuste põhjal tekitab praktikas probleeme see, et kohus, pankrotitoimkond, MJT ja Koda võivad hinnata sama töömahtu või kulu erinevatest lähtekohtadest. Ühtne metoodika võiks sisaldada vähemalt üldisi kriteeriume töömahu, menetluse keerukuse, vara realiseerimise tulemuse, võlausaldajatele saavutatud kasu, vältimatute kulude ja põhjendatud välisteenuste kasutamise hindamiseks. Selline raamistik ei võtaks kohtult lõplikku otsustuspädevust, kuid suurendaks haldurite, võlausaldajate ja järelevalveorganite jaoks prognoositavust ning vähendaks vaidlusi tasu- ja kuluküsimustes.

Kümnendaks tuleks **üle vaadata pankrotihaldurite distsiplinaarkaristuste proportsionaalsus**. Kehtiv rahatrahvi ülempiir võib suuremahuliste menetluste ja märkimisväärsete halduritasude kontekstis jääda preventiivselt nõrgaks. Seetõttu võiks kaaluda rahatrahvi ülempiiri tõstmist või sidumist rikkumise asjaolude, halduri tasu, rikkumisest saadud võimaliku kasu või pankrotivara suurusega. Samuti tuleks selgemalt reguleerida kohtu trahvi, halduri vabastamise, aukohtu distsiplinaarkaristuse ja võimaliku kahju hüvitamise nõude omavahelist järjekorda, et vältida nii ülemäärast kui ka ebapiisavat reageerimist sama faktilise teo suhtes.

Üheteistkümnendaks võiks **täpsustada pankrotitoimkonna rolli ja vastutusstandardeid**. Toimkond on Eesti süsteemis oluline ennetava järelevalve organ, kuid selle praktiline tõhusus sõltub võlausaldajate aktiivsusest ja pädevusest. Seaduses või juhendmaterjalis võiks täpsustada, milliste kriteeriumide alusel peaks pankrotitoimkond andma nõusoleku olulistele tehingutele, vara müügile, kuludele ja lõpparuande esitamisele. Samuti võiks kaaluda lühikese praktilise juhendi või kontrollnimekirja koostamist toimkonna liikmetele, et vähendada formaalse nõustumise riski ja selgitada, millal võib tegevusetus või põhjendamatu nõusolek kaasa tuua vastutuse.

Kaheteistkümnendaks võiks **kaotada advokaatidest pankrotihaldurite eristaatus** ning allutada ka nende tegevus Koja haldusjärelevalvele ja Koja aukohtu pädevusele ulatuses, milles nad tegutsevad pankrotihalduritena. Kehtival erisusel puudub selge süsteemne põhjendus – seda enam, et advokaatidest pankrotihaldurid kuuluvad sisuliselt kahte kutseorganisatsiooni ning maksavad liikmemaksu nii Advokatuurile kui ka Kojale. Koja liikmemaksu eesmärk on muu hulgas rahastada Koja seadusest tulenevate ülesannete täitmist, sealhulgas pankrotihaldurite üle järelevalve teostamist. Seetõttu ei ole põhjendatud, et advokaatidest haldurid jäävad pankrotihaldurina tegutsemisega seotud küsimustes Koja valdkonnaspetsiifilisest järelevalvest ja distsiplinaarpädevusest välja. Sellise muudatuse korral tuleks täiendada ka AdvS-i § 45 lg-t 4^1. Sätte kehtiva sõnastuse kohaselt ei loeta advokaadi kutsesaladuse rikkumiseks maksejõuetuse teenistusele andmete avaldamist seoses järelevalvega pankrotihaldurina tegutsemise asjades. Sätet tuleks täiendada selliselt, et kutsesaladuse rikkumiseks ei loetaks andmete avaldamist seoses järelevalvega ka Kojale.

[54] EMUS | Elektroniskā maksātnespējas uzskaites sistēma, Ieeja - EMUS Autorizācijas Serviss

Kokkuvõttes säilitab pankrotihaldurite järelevalveks väljapakutav mudel kehtiva mitmetasandilise ülesehituse, milles osalevad kohus, MJT, Koja kutsekogu juhatus, aukohus ja pankrotitoimkond. Mudeli eesmärk ei ole senist struktuuri lammutada, vaid muuta selle toimimine selgemaks ja tõhusamaks. Eelkõige tugevdatakse MJT rolli järelevalve läbipaistvuse, ajastuse ja organitevahelise koostöö tagamisel, säilitades samas kohtu positsiooni halduri tegevuse seaduslikkuse esmase hindajana, Koja kutsekogu juhatuse rolli pankrotihaldurite peamise haldusjärelevalveorganina ning aukohtu pädevuse ainsa distsiplinaarvastutust kohaldava organina. Alljärgnevalt on esitatud pankrotihaldurite järelevalve võimalik uus mudel (ainult ettepanekutega muudetavas osas).

Tabel 11. Pankrotihaldurite järelevalve uus mudel lähtuvalt minimaalsest kuni mõõdukast alternatiivist (ainult ettepanekutega muudetavas osas)

Pankrotihaldurite järelevalvemude				
Asutus	**Ministeerium**	**MJT**	**Koda**	**Advokatuur**
Funktsioonid	- jääb õigusloome roll; - jääb aukohtu otsuse peale halduskohtule protesti esitamise õigus;	- riskipõhine haldusjärelevalve konkreetsetes menetlustes, kus esineb avalik huvi või süsteemne risk;	- kaebuste eelfilter; - haldusjärelevalve peamine kandja: kutseala sisene kvaliteedijuhtimine, liikmestaatus, kutsekindlustus, hea kutsetava järgimise kontroll; - ka advokaatidest pankrotihaldurite järelevalve; - distsiplinaarasjade menetlemine ja -karistuste määramine;	- advokaadist pankrotihaldurite tegevus allutatakse Koja haldusjärelevalvee ja Koja aukohtu pädevusele ulatuses, milles advokaadid tegutsevad pankrotihalduritena
	→ organitevaheline teabevahetus ←			
	järelevalvepraktikast tõusetuv sisend õigusloomeks ministeeriumile ← ←			

6.5 Uue järelevalvemudeli koondülevaade

Minimaalse kuni mõõduka alternatiivi ümberkorralduse näitlikustamiseks esitatakse ka tabel 12 üldistatud kujul. Alljärgnev tabel koondab kõigi eelnevates alapeatükkides (6.1–6.4) esitatud soovituste tulemusel kujuneva tervikmudeli. Tabel näitab iga organi kohta, millist liiki järelevalvet (haldusjärelevalve, distsiplinaarjärelevalve, kohtulik kontroll) ta teostab, mille üle ta järelevalvet teeb ning kuidas see erineb kehtivast korraldusest. Ettepanekud on mõeldud rakendamiseks tervikuna, mitte üksteist välistavate alternatiividena: kohtutäiturite ja pankrotihaldurite veerud kirjeldavad sama, minimaalse kuni mõõduka ümberkorralduse alternatiivi kahte poolt (vt alapeatükk 6.1), mis rakenduvad paralleelselt.

Tabel 12. Järelevalve tervikmudel pärast minimaalse kuni mõõduka ümberkorralduse alternatiivi ettepanekute rakendamist – organid, järelevalveliigid ja nende ulatus kohtutäiturite ja pankrotihaldurite osas

Organ	Järelevalve liik	Kohtutäiturid (ettepanekud)	Pankrotihaldurid (ettepanekud)	Muutus võrreldes kehtiva korraldusega
Ministeerium	Õigusloome; piiratud garantiifunktsioon	Ei teosta enam haldusjärelevalvet ega distsiplinaarmenetlust. Säilib: ametisse nimetamine/tagasikutsumine, ametist tagandamise otsustamine, protesti	Otsest järelevalverolli ei ole ka praegu. Ministeeriumi roll piirdub õigusloomega ja avaliku uurimise	Kaotab haldusjärelevalve ja distsiplinaarmenetluse algatamise pädevuse kohtutäiturite osas; see läheb MJT-le

		esitamine aukohtu otsuse peale halduskohtule.	raamistiku kujundamisega.	(haldusjärelevalve) ja Koja aukohtule (distsiplinaarmenetlus). Väheneb ministeeriumi kahetine roll õiguspoliitika kujundaja ja järelevalveteostajana.
MJT	Haldusjärelevalve (uus, laiendatud pädevus)	Riskipõhine sõltumatu järelevalve avaliku huvi ja süsteemse riskiga küsimustes: ametialase arvelduskonto kontroll, tasude ja täitekulude seaduslikkus, IT-töö korraldus, kaasusepõhine erakorraline kontroll kaebuste pinnalt. Kohustus algatada menetlust, kui Koja sisend eeldab ligipääsu saamist ametialasele kontole. Ei teosta korralist kontrolli – see jääb Kojale.	Riskipõhine järelevalve piiratud ulatuses, avaliku huvi ja süsteemse riskiga menetlustes (kulude otstarbekus, korduvad rikkumismustrid). Kohustus (mitte ainult õigus) taotleda kohtult pankrotimenetluse läbiviimist avaliku uurimisena selgete kriteeriumide alusel.	Kohtutäiturite osas täiesti uus pädevus (varem ministeeriumi ainupädevuses). Pankrotihaldurite osas pädevus kitseneb ja muutub selgemalt riskipõhiseks ning senine lai kaalutlusõigus asendub kohustuslike kriteeriumidega.
Koda – ametikogu juhatus / kutsekogu juhatus	Kutseomavalitsuslik haldusjärelevalve (peamine, korraline)	Korraline ja riskipõhine temaatiline järelevalve kutsetegevuse nõuetekohasuse üle (v.a arvelduskonto käive); erakorraline kaebusepõhine järelevalve; Koja põhikirja ja hea ametitava täitmise järelevalve. Kaebuste eelfiltri funktsioon.	Peamine valdkonnaspetsiifiline haldusjärelevalveorgan: kutsetegevuse korralduslik nõuetekohasus, liikmestaatus, kutsekindlustus, hea kutsetava järgimine; laieneb ka advokaatidest pankrotihalduritele. Kaebuste eelfiltri funktsioon.	Eemaldataks haldusjärelevalve MJT-ga samadel alustel, jääks kutseala sisene järelevalve, st Koja otsuste ja hea ametitava järgimine, vääritu käitumine; liikmemaks, ametikidlustus. Pankrotihaldurite osas roll tugevneb (sh advokaadist haldurite lisandumine), MJT paralleelne kontroll samadel alustel kaob.
Koja aukohus	Distsiplinaarjärelevalve	Kõik distsiplinaarsüüteod, sh vääritu tegu ja kohtu korralduse süüline täitmata jätmine. Ministeeriumi paralleelne distsiplinaarpädevus kaob. Ministeeriumile jääb üksnes ametist tagandamise otsustamine aukohtu ettepanekul ja protestiõigus.	Distsiplinaarasjade ainus menetleja, sh advokaadist pankrotihaldurite suhtes (uus). MJT-ga Kojal kutsekogu juhatusel ei ole karistuse määramise pädevust, vaid ettepanekuõigus.	Kohtutäiturite osas koondub siia kogu distsiplinaarpädevus (kaob ministeeriumi paralleelmenetlus). Pankrotihaldurite osas lisandub pädevus advokaadist haldurite üle. Aukohtu koosseisu soovitatakse laiendada teiste õigusvaldkondade esindajatega.
Kohus	Kohtulik kontroll (muutumatu)	Konkreetse täitetoimingu või otsuse	Pankrotimenetluse juhtimine ja	Rolli sisu ei muutu, kuid MJT sisendi

		sisulise õiguspärasuse kontroll TMS-i kaebemenetluses (TMS § 217-218). Ei tee ametialast järelevalvet.	järelevalve menetluse raames vastavalt PankrS-s sätestatule, sh menetluskulude ja halduri tasu kinnitamine; MJT seisukoht jõuab kohtuni sisendina enne lõplikku otsust.	ajastus menetluskulude küsimuses seotakse selgemalt kohtu otsustusprotsessiga.
Pankrotitoimkond / võlausaldajad	Ennetav kontroll (ainult pankrotihaldurite osas)	– (ei kohaldu kohtutäiturite osas)	Nõusolek oluliste tehingute, vara müügi, kulude ja lõpparuande osas; roll täpsustatakse juhendmaterjalis, et vähendada formaalse nõustumise riski.	Roll säilib, kuid soovitatakse täpsustada kriteeriume ja vastutusstandardeid.

Kõiki tabelis kirjeldatud muudatusi oleks mõistlik rakendada koos, kuna need on üksteisest sõltuvad: näiteks MJT haldusjärelevalve pädevuse laiendamine kohtutäiturite osas eeldab samaaegselt ministeeriumi distsiplinaarpädevuse koondamist Koja aukohtusse ja ühtse kaebuste eelfiltri loomist, vastasel juhul tekiks pädevuste dubleerimise asemel uus paralleelne kontrollitasand. Vertikaalselt (organiti) toimuvad muutused on seega rakendatavad ainult tervikuna, mitte valikuliselt üksikute ridade kaupa.

7. Kokkuvõte

Analüüsi eesmärk oli hinnata Eesti kohtutäiturite ja pankrotihaldurite kohtuvälise järelevalve praegust korraldust ning selgitada välja, kas ja millisel viisil oleks põhjendatud olemasolevat süsteemi ümber korraldada. Analüüsist ilmneb, et Eesti järelevalvesüsteemi peamine probleem ei seisne selles, et kohtutäiturite või pankrotihaldurite tegevuse üle oleks liiga vähe kontrolli või puuduksid vajalikud järelevalveorganid. Pigem on probleem vastupidine: järelevalve on jaotatud mitme erineva organi vahel, kelle pädevused osaliselt kattuvad ning kelle omavaheline tööjaotus, menetluste järjekord ja teabevahetus ei ole alati piisavalt selgelt määratletud. Seetõttu ei ole reformi keskne eesmärk luua juurde uusi kontrollitasandeid, vaid muuta olemasolev süsteem selgemaks, koordineeritumaks, riskipõhisemaks ja tõhusamaks. Analüüs toetab mitmetasandilise järelevalvemudeli säilitamist, sest kohtulik kontroll, riiklik haldusjärelevalve ja kutseala eneseregulatsioon täidavad erinevaid eesmärke, kuid nende funktsioonid tuleb üksteisest selgemalt eristada.

Kehtiva süsteemi üheks tugevuseks ongi mitme erineva kontrollitasandi olemasolu. Kohtutäiturite puhul osalevad järelevalves Justiits- ja Digiministeerium, Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koja ametikogu juhatus ja aukohus, samal ajal kui kohtutäituri üksikute täitetoimingute ja otsuste sisulise õiguspärasuse üle teostab kontrolli kohus. Pankrotihaldurite puhul on süsteem veel mitmekihilisem, sest lisaks Koja kutsekogu juhatusele ja aukohtule osalevad järelevalves kohus, pankrotitoimkond ning maksejõuetuse teenistus. Selline ülesehitus võimaldab vaadelda kutsetegevust erinevatest aspektidest. Kutseorganisatsioon tunneb kõige paremini valdkonna praktilisi ja professionaalseid standardeid, samas kui haldusjärelevalveorgan saab lähtuda sõltumatust ja avalikust huvist ning kohus tagab menetlusosaliste õiguste kaitse konkreetsetes menetlustes. Analüüs ei pea seetõttu vajalikuks mitmetasandilist kontrolli põhimõtteliselt kaotada. Probleem tekib siis, kui eri tasandite ülesanded hakkavad kattuma ning ei ole selge, milline organ peaks konkreetse juhtumiga tegelema.

Praktikas tähendab pädevuste kattumine muu hulgas seda, et sama sisuga pöördumine võib jõuda korraga mitme järelevalveorgani ette. Kohtutäiturite tagasiside kohaselt võivad ministeerium, Koda haldusjärelevalve teostajana ning aukohus teha samade asjaolude suhtes sisuliselt kattuvaid toiminguid. Üks kaebaja võib esitada sama või väga sarnase pöördumise korraga mitmele organile ning iga organ võib omakorda nõuda kohtutäiturilt dokumente ja selgitusi. Sama probleem ilmneb pankrotihaldurite puhul, kus võlgnik või võlausaldaja võib pöörduda sama küsimusega kohtu, Koja, MJT või pankrotitoimkonna poole. Formaalselt on tegemist erinevate pöördumistega, kuid sisuliselt võib kontrollitav küsimus olla sama. Selline olukord suurendab kohtutäiturite ja pankrotihaldurite menetlus- ja halduskoormust, kulutab järelevalveorganite endi ressursse ning võib põhjustada olukorra, kus samu asjaolusid hinnatakse eri menetlustes erinevate kriteeriumide järgi. Täiendava keerukuse tekitavad juhtumid, kus sama küsimus on samal ajal kohtuliku või isegi kriminaalmenetluse ese. Sellisel juhul ei ole alati piisavalt selge, millises järjekorras erinevad menetlused peaksid toimuma ning milline mõju peaks ühe organi järeldustel olema teise organi menetlusele.

Kohtutäiturite järelevalves on analüüsi järgi kõige olulisem nõrkus ministeeriumi, Koja ametikogu juhatuse ja aukohtu pädevuste killustatus. Eriti teravalt avaldub see haldusjärelevalve ning hea ametitava järgimise kontrolli puhul. Kehtiv süsteem võimaldab erinevatel organitel hinnata osaliselt samu asjaolusid ning alati ei ole selge, milline rikkumine peaks kaasa tooma haldusjärelevalvelise reageeringu, milline küsimus tuleks anda aukohtule distsiplinaarmenetluseks ning millal peab isik kasutama hoopis TMS-is ette nähtud kohtulikku kaebemenetlust. Analüüsis tuuakse välja ka probleem, et ministeerium täidab kohtutäiturite valdkonnas paralleelselt kahte erinevat funktsiooni. Ühelt poolt kujundab ministeerium kohtutäiturite tegevust puudutavat õiguspoliitikat ja valmistab ette õigusaktide muudatusi, teiselt poolt teostavad sama valdkonna ametnikud kohtutäiturite üle haldusjärelevalvet ja osalevad distsiplinaarvastutuse kohaldamisel. Selline lahendus ei ole iseenesest õigusvastane, kuid tekitab küsimuse õiguspoliitika kujundamise ja konkreetsete järelevalvemenetluste institutsionaalse lahutatuse kohta.

Kohtutäiturite järelevalve ümberkorraldamisel soovitatakse seetõttu anda maksejõuetuse teenistusele selgelt piiritletud roll riikliku haldusjärelevalve teostamisel. Maksejõuetuse teenistus ei peaks lisanduma ministeeriumi ja Koja kõrvale veel ühe täiendava paralleelse kontrolliorganina, vaid asendama ministeeriumi riikliku ja sõltumatu haldusjärelevalve teostajana nendes küsimustes, kus riikliku kontrolli olemasolu on põhjendatud. Tema roll peaks olema eelkõige riskipõhine ja keskenduma avaliku huvi seisukohalt olulisematele või süsteemse riskiga küsimustele, näiteks täitemenetluses liikuvate rahaliste vahendite, tasude ja täitekulude süsteemsele kontrollile, ametialase arvelduskonto kasutamisele,

infotehnoloogilise töö korraldusele ning sellistele rikkumismustritele, mis ei piirdu üksiku menetlusega. Analüüs peab teenistuse kasutamist põhjendatuks ka seetõttu, et tegemist oleks ministeeriumist eraldiseisva ja järelevalvele spetsialiseeruva riikliku struktuuriga ning kohtutäiturite suhteliselt piiratud arvu arvestades ei oleks otstarbekas luua selle ülesande täitmiseks täiesti uut asutust.

Seejuures ei tähenda teenistuse rolli laiendamine seda, et Koja järelevalve tuleks kõrvale jätta. Koja ametikogu juhatusel peaks säilima oluline roll kohtutäiturite kutsealase kvaliteedi ja valdkonnaspetsiifilise järelevalve tagamisel. Analüüsi loogika järgi peaksid Koda ja maksejõuetuse teenistus täitma erinevaid, teineteist täiendavaid ülesandeid. Koda tunneb kutsetegevuse praktilisi küsimusi ja suudab tegeleda kvaliteedijuhtimise, hea ametitava ja kutsealaste standarditega, samal ajal kui teenistuse sõltumatu haldusjärelevalve keskenduks sellistele küsimustele, kus on vaja välist kontrolli, süsteemset riskivaadet või avaliku huvi kaitset. Kõige olulisem on seejuures siduva (koostöö)korra tasandil täpselt määratleda, millised küsimused kuuluvad ühe ja millised teise organi vastutusse. Kui pädevusi lihtsalt laiendada ilma neid piiritlemata, tekiks senise dubleerimise kõrvale veel üks täiendav järelevalvetase ning reform ei saavutaks oma eesmärki. Analüüsi autorid ei toeta seetõttu lahendust, mille puhul kogu Koja järelevalve asendataks täielikult riikliku haldusjärelevalvega.

Kohtutäiturite distsiplinaarvastutuse puhul on soovitatav koondada sisuline distsiplinaarmenetlus Koja aukohtusse ja jätta ära ministeeriumi senine dubleeriv distsiplinaarmenetlus. Maksejõuetuse teenistuse ülesanne oleks haldusjärelevalve käigus rikkumiskahtluse tuvastamisel edastada asi aukohtule või taotleda aukohtumenetluse algatamist, mitte hakata paralleelselt ise distsiplinaarkaristusi määrama. Selline lahendus muudaks selgemaks piiri haldusjärelevalve ja kutsealase vastutuse vahel. Ministeeriumi roll võiks jääda üksnes nende küsimuste juurde, mida ei ole põhjendatud anda Kojale või maksejõuetuse teenistusele. Eelkõige puudutab see kõige raskema sanktsiooni ehk kohtutäituri ametist tagandamise otsustamist ning võimalust algatada aukohtu otsuse kohtulik kontroll protesti esitamise õiguse kaudu. Sellise mudeli korral kujuneks selgem menetlusloogika: kutsetegevuse ja kvaliteedi regulaarne kontroll toimuks Koja tasandil, avaliku huvi ja süsteemse riskiga seotud sõltumatu riiklik kontroll maksejõuetuse teenistuses, distsiplinaarsüüteo üle otsustaks Koja aukohus ning konkreetse täitetoimingu või kohtutäituri otsuse sisulise õiguspärasuse kontroll jääks kohtule. Kohtu rolli säilitamine on eriti oluline, sest haldusjärelevalve ei tohiks hakata asendama TMS-is ette nähtud õiguskaitsevahendeid.

Pankrotihaldurite järelevalve puhul jõuab analüüs sarnase, kuid institutsionaalselt veidi erineva järelduseni. Ka siin ei ole peamine probleem järelevalveorganite paljusus iseenesest, vaid nende pädevuste ebapiisav koordineerimine, sekkumiskriteeriumide ebaselgus ja ühtse praktika puudumine. Pankrotihaldurite üle teevad eri vormides järelevalvet kohus, Koja kutsekogu juhatus, Koja aukohus, pankrotitoimkond ja maksejõuetuse teenistus. Igal organil on süsteemis oma põhjendatud roll, kuid praktikas kattuvad eelkõige teenistuse ja Koja kutsekogu juhatuse teabe- ja kontrollivolitused. Mõlemal on võimalik küsida haldurilt dokumente ja teavet, kuid nende sekkumisvahendid on mõnevõrra erinevad.

Pankrotihaldurite puhul soovitatakse Koja kutsekogu juhatuse roll peamise valdkonnaspetsiifilise haldusjärelevalveorganina säilitada. Maksejõuetuse teenistus ei peaks saama kõiki pankrotihaldureid regulaarselt ja võrdses ulatuses kontrollivaks asutuseks, vaid sõltumatuks ja riskipõhiseks riiklikuks kontrollitasandiks. Selline lausaline kontroll pole ka riigi ressursside säästliku kasutamise osas põhjendatud. Sekkumine peaks eelkõige olema põhjendatud olukordades, kus esineb suurem avalik huvi, oluline võlausaldajate kahjustamise risk, ebaharilikud menetluskulud, korduvad rikkumised, kuriteokahtlus või muu süsteemne risk. Tavapärases pankrotimenetluses, kus selliseid riskitunnuseid ei esine ning halduri tegevuse suhtes puudub konkreetne rikkumiskahtlus, peaks teenistuse sekkumine olema piiratud. Analüüsi oluline järeldus on, et maksejõuetuse teenistuse sekkumiskriteeriumid peavad olema senisest läbipaistvamad ja koostööpartneritele etteaimatavamad. Kohtud ja pankrotihaldurid peaksid teadma, millistel asjaoludel haldusjärelevalve konkreetse menetluse vastu huvi tunneb, millises ulatuses kontrolli tehakse ning millistel juhtudel on põhjendatud näiteks avaliku uurimise läbiviimine. Hetkel kehtiva õiguse kohaselt tähendab maksejõuetuse teenistuse sõltumatus mh olukorda, kus tal on ka võimalik avaliku uurimise läbiviimise taotlemisest keelduda, kuigi avalik huvi selleks oleks olemas.

Analüüs juhib tähelepanu sellele, et proaktiivne järelevalve ei saa põhineda üksnes rikkumiste järelkontrollil ja üksikkaebuste menetlemisel. Võrdlusriikidest, eelkõige Leedust, tuuakse positiivse näitena välja spetsialiseeritud järelevalveasutuse preventiivne ja nõustav tegevus. Leedu AVNT ei piirdu rikkumiste tuvastamise ja sanktsioonide määramisega, vaid koostab juhiseid ja metoodilisi materjale, nõustab kutseala esindajaid ning korraldab koolitusi. Samuti kogutakse kontrollide tegemisel infot

registritest, pankadest ja muudest välistest allikatest, mistõttu ei sõltu järelevalve üksnes kontrollitava isiku enda esitatud andmetest. Eesti süsteemi arendamisel tuleks analüüsi järgi samuti tugevdada järelevalve ennetavat mõõdet. Nii võiks järelevalve tulemus olla mitte ainult konkreetse rikkumise eest vastutusele võtmine, vaid ka järgmiste sarnaste rikkumiste ennetamine.

Analüüs peab oluliseks kõrvaldada ka advokaatidest pankrotihaldurite praegune erirežiim. Kui advokaat tegutseb pankrotihaldurina, täidab ta pankrotiseadusest tulenevat pankrotihalduri ülesannet ning tema sellise tegevuse üle peaks kehtima sama valdkonnaspetsiifiline järelevalve nagu teiste pankrotihaldurite puhul. Analüüsi hinnangul puudub selge süsteemne põhjendus sellele, miks advokaadist pankrotihalduri pankrotihaldurina tehtav tegevus peaks jääma Koja haldusjärelevalvest ja Koja aukohtu distsiplinaarpädevusest välja. Eriti arvestades, et advokaadist pankrotihaldur kuulub sisuliselt mõlema kutseorganisatsiooni (Koja ja Advokatuuri) süsteemi ning osaleb ka Koja ja Advokatuuri rahastamises liikmemaksu näol. Seetõttu teeb analüüs soovituse allutada ka advokaatidest pankrotihaldurid pankrotihaldurina tegutsemise osas Koja järelevalvele ja aukohtu pädevusele. Vajaduse korral tuleb selleks muuta ka advokaadiseaduse kutsesaladust puudutavaid sätteid, et halduri poolt Kojale järelevalve käigus teabe avaldamist ei loetaks kliendisaladuse rikkumiseks.

Oluline probleem mõlema kutseala puhul on pöördumiste ja kaebuste õige suunamine. Analüüsis kogutud tagasiside näitab, et järelevalveorganitele esitatakse ka pöördumisi, mille sisu ei kuulu tegelikult haldus- ega distsiplinaarjärelevalvesse. Näiteks võib ministeeriumile saadetud kohtutäituri tegevust puudutav kaebus olla sisult hoopis kohtulik kaebus konkreetse täitetoimingu peale või isegi vaidlus sundtäitmise lubatavuse üle. Selliste pöördumiste menetlemine järelevalve korras tekitab ekslikke ootusi ja kulutab ressursse. Seetõttu tuleks luua selgem kaebuste ja pöördumiste eelfilter, mille abil tuvastatakse võimalikult varases menetlusetapis, kas tegemist on selgitustaotluse, kohtuliku vaidluse, haldusjärelevalve küsimuse, distsiplinaarsüüteo kahtluse või muu menetlusega. Pöördumine tuleks seejärel kohe suunata pädevale organile ning võimaluse korral välistada selle paralleelne menetlemine teises organis. Selline süsteem parandaks ka isikute õiguskaitset, sest kaebaja jõuaks kiiremini selle organini, kellel on tegelikult õigus tema küsimus lahendada. Selline lahendus eeldab mõlema vabakutse osas ka mingi IT-lahenduse väljatöötamist. Uue infosüsteemi loomine ei ole siiski eesmärk omaette ning enne täiesti uue lahenduse rajamist tuleks hinnata, millises ulatuses saab kasutada olemasolevaid infosüsteeme ja nende andmevahetust.

Selle eelduseks on oluliselt parem organitevaheline teabevahetus ja järelevalveandmete koondamine. Praeguses süsteemis ei ole piisavalt head ühtset ülevaadet sellest, milliseid kaebusi konkreetse kohtutäituri või pankrotihalduri kohta on esitatud, millised menetlused on pooleli, milliseid ettekirjutusi või sanktsioone on varem rakendatud ning kas mõni probleem kordub süsteemselt. Riskipõhine järelevalve eeldab aga just sellise teabe olemasolu. Kui üksikud kaebused ja rikkumised paiknevad eri asutuste infosüsteemides või dokumentides, on raske tuvastada mustrit, mis võib üksiku juhtumi põhjal tunduda väheoluline, kuid kordumisel viidata suuremale probleemile. Seetõttu toetab analüüs järelevalveandmete paremat digitaalset koondamist ning infosüsteemide arendamist selliselt, et pädevatel organitel oleks olemas vajalik koondvaade.

Võrdlus Rootsi, Leedu ja Läti järelevalvemudelitega kinnitab, et Eesti jaoks ei ole olemas ühte välisriigi mudelit, mille saaks tervikuna üle võtta. Rootsi süsteemi tugevus seisneb järelevalve suuremas tsentraliseerituses ja ühtluses, kuid Rootsi kohtutäiturite korraldus erineb Eesti omast põhimõtteliselt, sest Eestis tegutsevad kohtutäiturid vaba õiguselukutse esindajatena. Seetõttu ei sobi täielikult riikliku Rootsi mudeli ülevõtmine Eesti süsteemi. Leedu ja Läti kogemused on Eesti jaoks selles mõttes lähedasemad, et neis säilib kutseala ja riikliku haldusjärelevalve kombinatsioon. Võrdlusriikide kogemuse kõige olulisemad õppetunnid on pädevuspiiride selgus, spetsialiseeritud järelevalvekompetentsi olemasolu, riskipõhine kontroll, preventiivne juhendamine ning järelevalveandmete süsteemne kasutamine. Analüüsist ei tulene soovitust võimalikult palju funktsioone ühte asutusse koondada, vaid vajadus tagada, et iga osaline täidaks selgelt määratletud funktsiooni ning erinevad kontrollitasandid ei dubleeriks üksteist.

Kogu reformi läbivaks põhimõtteks peaks olema riskipõhisus. See tähendab, et järelevalveressursse ei kasutata kõigi kohtutäiturite, pankrotihaldurite ja menetluste kontrollimiseks ühetaolise intensiivsusega, vaid suurem tähelepanu suunatakse sinna, kus võimalik kahju, avalik huvi või süsteemse rikkumise tõenäosus on suurem. Riskiindikaatoriteks võivad olla näiteks korduvad põhjendatud kaebused, varasemad rikkumised, ebaharilikud finantsnäitajad või menetluskulud, menetluste põhjendamatu venimine, teatud tüüpi tähtaegade korduv rikkumine või muud objektiivsed kõrvalekalded. Riskipõhine

mudel võimaldab kasutada piiratud järelevalveressurssi tulemuslikumalt ning samal ajal vähendada põhjendamatut kontrollikoormust nende kutseala esindajate suhtes, kelle tegevuses olulisi riskitunnuseid ei ilmne. Riskipõhisusega peab siiski kaasnema läbipaistvus: järelevalvesubjekt peab üldjoontes teadma, milliste põhimõtete alusel kontrollitavaid juhtumeid valitakse, isegi kui konkreetseid riskimudeleid ei ole võimalik täielikult avalikustada.

Pakutud mudeli rakendamine eeldab ka maksejõuetuse teenistuse tegeliku võimekuse hindamist. Maksejõuetuse teenistusele uute ülesannete andmine ilma vastava personali ja kompetentsita võiks analüüsi järgi süsteemi probleeme hoopis suurendada. Mõõduka ümberkorralduse korral, kus teenistuse juurde liiguks selgem riiklik koordineerimis- ja riskipõhise järelevalve funktsioon nii pankrotihaldurite kui ka kohtutäiturite suhtes, tuleks arvestada ligikaudu kolme kuni nelja täiendava täistööajale taandatud ametikohaga. Vajalikud kompetentsid hõlmaksid eelkõige järelevalvejuriste või -nõunikke, finants- ja menetluskulude analüüsi, andme- ja riskianalüüsi ning metoodika ja organitevahelise koostöö koordineerimist. Ulatuslikum variant, mille puhul maksejõuetuse teenistusest saaks laiem kohtuvälise järelevalve kompetentsikeskus, eeldaks vähemalt viit uut ametikohta ning teenistuse sisemist funktsioonide jaotust. Analüüsi autorid sellist ulatuslikku tsentraliseerimist siiski ei toeta, sest kogu Koja järelevalve asendamine riikliku haldusjärelevalvega ei ole analüüsi järgi vajalik ega põhjendatud.

Kokkuvõttes ei vaja Eesti kohtutäiturite ja pankrotihaldurite järelevalvesüsteem niivõrd uut institutsionaalset struktuuri, kuivõrd olemasoleva süsteemi korrastamist. Reformi keskne ülesanne on lõpetada põhjendamatu pädevuste dubleerimine, määratleda selgelt iga organi roll ning tagada, et haldusjärelevalve, distsiplinaarvastutus ja kohtulik kontroll oleksid omavahel eristatavad. Kohtutäiturite puhul tähendaks see ministeeriumi senise riikliku haldusjärelevalve funktsiooni üleviimist selgelt piiritletud ulatuses maksejõuetuse teenistusele, Koja valdkonnaspetsiifilise järelevalve säilitamist, distsiplinaarasjade koondamist aukohtusse ning konkreetsete täitetoimingute sisulise õiguspärasuse kontrolli jätmist kohtule. Pankrotihaldurite puhul jääks põhimudel mitmetasandiliseks: Koda oleks peamine valdkonnaspetsiifiline haldusjärelevalveorgan, aukohus tegeleks distsiplinaarvastutusega, kohus säilitaks keskse rolli konkreetse pankrotimenetluse seaduslikkuse kontrollimisel ning maksejõuetuse teenistus keskenduks sõltumatu riikliku organina eelkõige avaliku huvi ja süsteemsete riskidega juhtumitele.