

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND

Eraõiguse osakond

Gloria Vändre

**MAKSEJÕUETUSE TEENISTUSE PÄDEVUSE PIIRID JA AVALIKU HUVI KAITSE
PANKROTIMENETLUSES**

Magistritöö

Juhendaja

PhD Mari Schihalejev-Parrest

Tartu

2026

SISUKORD

1. PANKROTIMENETLUS JA SELLE PÕHIMÕTTED.....	9
1.1. Pankrotimenetluse olemus ja eesmärgid.....	9
1.2. Võlausaldajate võrdsuse ja kollektiivsuse põhimõte	12
1.3. Avalik huvi pankrotimenetluses ja riigi sekkumise põhjendatus.....	14
2. MAKSEJÕUETUSE TEENISTUSE ROLL, PÄDEVUS JA SUHE TEISTE MENETLUSOSALISTEGA.....	18
2.1. Maksejõuetuse teenistuse roll ja eesmärk pankrotimenetluses.....	18
2.2. Maksejõuetuse teenistuse pädevus ja volitused	21
2.2.1. Maksejõuetuse teenistuse pädevuse- ja volitusnormide ulatus ning piirid	21
2.2.2. Kohtu ja maksejõuetuse teenistuse pädevuse piiritlemine.....	26
2.3. Maksejõuetuse teenistuse suhe pankrotihalduriga	28
2.3.1. Pankrotihalduri roll pankrotimenetluses	28
2.3.2. Pankrotihalduri pädevus maksejõuetuse põhjuste uurimisel	29
3. MAKSEJÕUETUSE TEENISTUSE PÄDEVUSE RAKENDAMINE	32
3.1. Avaliku uurimise rakendamine pankrotimenetlustes.....	32
3.2. Normatiivsed probleemid teenistuse pädevuse teostamisel.....	36
3.2.1. Pankrotimenetluse raugemine ja maksejõuetuse põhjuste uurimise piirangud....	36
3.2.2. Avaliku uurimise algatamine	38
3.2.3. Haldusjärelvalve pankrotihalduri üle	43
3.2.4. Ärikeelu määramine.....	47
KOKKUVÕTE	52
THE LIMITS OF THE COMPETENCE OF THE INSOLVENCY SERVICE AND THE PROTECTION OF PUBLIC INTEREST IN BANKRUPTCY PROCEEDINGS	55
KASUTATUD KIRJANDUS.....	60
KASUTATUD ÕIGUSAKTID	62
KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA.....	62
MUUD ALLIKAD.....	63

SISSEJUHATUS

Pankrotimenetlus on keeruline ja mitmetahuline menetlus, mis mõjutab nii menetlusosalisi kui ka ühiskonda. Traditsiooniliselt on pankrotimenetlust nähtud kui eraõiguslikku vaidlust võlgniku ja tema võlausaldajate vahel, kus põhiliseks eesmärgiks on võlausaldajate nõuete rahuldamine maksimaalses ulatuses.¹ Arvestades tänapäeva õigussüsteemi ning majanduskeskkonna toimimist, jääb pankrotimenetluse nimetamine eraõiguslikuks vaidluseks liialt pealiskaudseks. Pankrotimenetlused puudutavad olukordi, kus turuosaline ei suuda täita oma kohustusi, mis muudab konkurentsi ebaõiglasemaks, turumajanduse läbipaistmatumaks ja avaliku usalduse õigusemõistmise vastu väiksemaks.²

Maailmapanga kohaselt on tõhusad ja läbipaistvad maksejõuetussüsteemid investorite usalduse ja toimiva ettevõtluskeskkonna alus.³ Ajal, mil üha rohkem tähelepanu on pälvinud majanduskriisid, on režiimide saavutanud tähtsa kohta riikide abistamisel finantsraskustele lahenduste leidmisega.⁴ Lisaks on viimasel ajal rahvusvaheliselt pandud suurem rõhk mikro- ja väikeettevõtete maksejõuetuse eripäradele, võttes arvesse nende piiratud ressursse ja raskusi tavapärastes menetlustes.⁵ Seega ei saa väita, et pankrotimenetlus on eraõiguslik vaidlus, vaid tegemist on institutsiooniga, mis kujundab ettevõtluskeskkonna stabiilsust ja usaldusväärsust ning teenib sellega olulist avalikku huvi.

Õiguskirjanduses on selgitatud, et pankrotiõiguse eesmärgid ulatuvad kaugemale võlausaldajate nõuete rahuldamisest ja panustavad suuresti ka ettevõtlusele ja majanduskasvule.⁶ Avaliku huvi seisukohalt on oluline, et selgitataks välja maksejõuetuse põhjused, sest pahatahtlik käitumine, juhtimisvead ja õigusvastased tehingud peavad olema tuvastatavad ka siis, kui võlgniku vara on ammendunud.⁷ Samuti hõlmab avalik huvi õiguskeskonna usaldusväärsuse kaitset ehk pankrotimenetlus peab tagama, et maksejõuetust

¹ Eidenmüller, H. Comparative Corporate Insolvency Law. University of Oxford and ECGI, Law Working Paper No. 319/2016. November 2023, lk 17–18.

² Martinez, A. F., Menezes, A. The World Bank Principles for Effective Insolvency and Creditor/Debtor Regimes. Washington, DC: World Bank 2021, lk iv.

³ *Ibidem*.

⁴ *Ibidem*, lk 5–6.

⁵ UNCITRAL. Legislative Guide on Insolvency Law for Micro- and Small Enterprises. New York: United Nations 2021, lk 11–13.

⁶ Eidenmüller, lk 2-3.

⁷ Pankrotiseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (195 SE) seletuskiri. XIV Riigikogu. – https://www.koda.ee/sites/default/files/content-type/content/2019-11/Pankrotiseaduse%20muudatuste%20SELETUSKIRI_21.10.2019.pdf (30.03.2026), lk 150.

ei saaks kasutada vastutusest kõrvalehoidmiseks, kuivõrd see kahjustaks konkurentsi ausust laiemalt.⁸ Lisaks väljendub avalik huvi võlausaldajate kaitsmises kollektiivsel tasandil. Kõik võlausaldajad väärivad võrdset võimalust menetlustes osaleda ja teavet saada, mitte ainult need, kellel on majanduslik huvi menetluste rahastamise vastu.⁹

Pankrotimenetluse avaliku huvi peamiseks väljendusteks on võlausaldajate võrdse kohtlemise ja kollektiivsuse põhimõtted. Pankrotimenetluse eesmärk on koondada kõik nõuded ühtsesse menetlusse ning jaotada võlgniku vara võrdsete reeglite alusel, mitte see, et oleks võimaldatud üksikute võlausaldajate individuaalseid õiguste maksmapanekuid.¹⁰ Võlausaldajate võrdse kohtlemise ning kollektiivse lähenemise põhimõtted lähtuvad eeldusest, et pankrotimenetluses on võimalik tuvastada võlgniku tegelik varaline seis ja kontrollida vara liikumist enne maksejõuetuse saabumist.¹¹ Juba 1982. aastal on J. Chamberlain rõhutanud, et tõhus pankrotiseadus peab tasakaalustatult teenima kahte eesmärki: esiteks tuleb tagada, et pankrotivara haldamine toimuks ausalt ning vara jaotamine võlausaldajate vahel oleks kiire ja õiglane, teiseks peab seadus aitama kaasa üldise ärimoraali tõstmisele, ausa ettevõtluse soodustamisele ja majanduslike ebaõnnestumiste vähendamisele.¹²

Praktikas ei ole nende põhimõtete tegelik rakendamine võimalik, kui pankrotimenetlus raageb varajases staadiumis varade puudumise tõttu. Juriidilisest isikust võlgnikul ei ole tihti piisavalt vara, et pankrotimenetluse läbiviimise kulusid kanda, rääkimata võlausaldajate nõuete rahuldamisest. Raagev pankrotimenetlus (pankrotiseadus (edaspidi PankrS))¹³ § 29 lg 1 ja lg 2), mis on sageli tingitud pankrotiavalduse liiga hilisest esitamisest, ei vasta võlausaldajate huvidele.¹⁴ Nii jäävad võlausaldajad ilma nõuete rahuldamisest kui ka kindlusest, et nende huve ei ole kahjustatud pahatahtliku või õigusvastase käitumisega.

Raugemine nõrgestab pankrotimenetluse kollektiivset olemust ja muudab võlausaldajate võrdse kohtlemise põhimõtte sisuliselt deklaratiivseks. Raugemine mõjutab pankrotimenetluse avalik-õiguslikku funktsiooni ja õiguskeskkonna usaldusväarsust tervikuna. Eestis on

⁸ Kriibi, P. Maksejõuetusinstituudi (nn pankrotiombudsmani) loomise vajadus. Tallinn: Justiitsministeerium 2016, lk 19. – <https://www.just.ee/media/1398/download> (05.02.2025).

⁹ Agarmaa, M., Adrekson, S. Võlausaldajate võrdse kohtlemise põhimõtte mõju pankrotimenetlusele. – Juridica 2022/8, lk 613.

¹⁰ Varul, P. Pankrotiseaduse uued parandusettepanekud. – Juridica 2008/VI, lk 362.

¹¹ Agarmaa, M., Adrekson, S., lk 613.

¹² Report of the Review Committee on Insolvency Law and Practice (Cork Report). London: HMSO 1982, lk 19.

¹³ Pankrotiseadus. – RT I, 11.11.2025.

¹⁴ Maksejõuetuse teenistus. Maksejõuetuse teenistuse 2023. aasta tegevusaruanne. Tallinn 2024, lk 3.

raugemiste suur hulk muutunud suureks probleemiks. 2024. aastal analüüsis maksejõuetuse teenistus kokku 193 varatute juriidilisest isikust võlgnikega seotud juhtumit, millest märkimisväärse osa puhul ilmnisid tõsised juhtimis- ja vastutusküsimused. Analüüsi tulemusel algatati või oli algatamisel avalik uurimine 12 juhul ja 37 juhtumi puhul esines alus kriminaalmenetluse algatamiseks. Võlausaldajatele ja ühiskonnale tekitatud kahju ulatus kokku enam kui 48 miljoni euron, millest maksuvõlg moodustas üle 7,3 miljoni euro.¹⁵

Statistika näitab, et pankrotimenetluse avaliku huvi aspekt on Eestis seni olnud alareguleeritud ning kuigi PankrS 12¹ peatükiga loodi maksejõuetuse teenistus ning sätestati selle ülesanded pankrotimenetluse avaliku uurimise läbiviimisel, on tegemist uue ja praktikas veel vähe rakendatud regulatsiooniga. Maksejõuetuse teenistuse eesmärk on anda riigile suurem roll pankrotimenetluste järelevalves, et vähendada raugemiste arvu ja seeläbi suurendada menetluse efektiivsust.¹⁶ Teenistuse kaudu on võimalik välja selgitada maksejõuetuse tegelikud põhjused, takistada menetluse pahatahtlikku kasutamist ning võtta vastutusele isikud, kes on oma tegevuse või tegevusetusega kaasa aidanud maksejõuetuse tekkimisele. Lisaks loob teenistuse olemasolu eelduse usaldusväärsema ettevõtluskultuuri kujunemiseks, kus turuosalisel arvestavad võimalusega, et riik kontrollib ja sekkub vajaduse korral maksejõuetuse lahendamisse.¹⁷

Efektiivne järelevalve pankrotimenetluses aitab vältida väärhaldust, kuritarvitusi ning tagab, et haldur täidab oma ülesandeid sõltumatult ja erapooletult. Järelevalve on osa laiemast süsteemist, kus on piiritletud kohtu, pankrotihalduri ja maksejõuetuse teenistuse rollid. Seega sõltub pankrotimenetluse eesmärkide täitmise võimalikkus suurel määral sellest, kui hästi toimib maksejõuetuse menetlemises rollide jaotus. Järelevalves ülesehitus peab olema tugev ja läbimõeldud, et see saaks olla avaliku huvi aluseks ja rahuldada menetluse tegelikke eesmärke.¹⁸ Järelevalve tõhusust saab hinnata läbi selle, kui hästi saavutatakse pankrotimenetluse üldised eesmärgid.¹⁹

¹⁵ Maksejõuetuse teenistus. Maksejõuetuse teenistuse 2024. aasta tegevusaruanne. Lisa 1, tabel „Kokkuvõtte varatute maksejõuetute juriidilisest isikust võlgnike maksejõuetuse põhjustest ja võlgnike juhtide käitumisest”. Tallinn 2025.

¹⁶ Seletuskiri (195 SE), lk 10.

¹⁷ *Ibidem*, lk 2.

¹⁸ Kriibi, lk 5.

¹⁹ Vaks, K.-K. Järelevalve pankrotimenetluses. Magistritöö. Tartu Ülikool 2023, lk 13.

Johtuvalt asjaolust, et maksejõuetuse teenistus on uus institutsioon ning selle kohta on vähe kohtupraktikat, on maksejõuetuse teenistuse läbiviidava avaliku uurimise roll, teenistuse pädevus ja pädevuse piirid jäänud välja kujunemata. On ebaselge, kuidas paikneb maksejõuetuse teenistuse pädevus seoses kohtu ja pankrotihalduriga ning mis on selle roll pankrotimenetluses. Küsimus on küll ka selles, kas teenistusel on piisavalt ressursse või praktilist võimekust, kuid suuremat tähelepanu väärib see, kas talle seadusega antud volitused on kooskõlas talle omistatud avaliku huvi kaitsja rolliga. Maksejõuetuse teenistuse eesmärkide täitmiseks on vaja nii menetluslikku selgust kui ka järelevalveliste rollide tasakaalu, sest see võimaldab teenistusel tegutseda tõhusalt, kahjustamata samas kohtu otsustusõigust või halduri iseseisvust.

Maksejõuetuse teenistus on institutsioon, mille kaudu riik saab aktiivselt osaleda ühiskonna ja majanduskeskkonna usaldusväärsuse tagamises. Rahvusvaheline praktika näitab, et erinevates riikides on avaliku huvi kaitse pankrotimenetluses lahendatud mitmel viisil: näiteks Soomes tegutseb pankrotiombudsman, Rootsis täitevamet ning Lätis maksejõuetusamet, kes kõik täidavad rolli avaliku järelevalve ja kontrolli teostamisel.²⁰ Nimetatud riikide võrdlus aitab hinnata, kas Eesti õiguses valitud lahendus tagab avaliku huvi piisava kaitse.

Käesolevas magistritöös püstitab autor hüpoteesi, et maksejõuetuse teenistus on Eesti õiguses kujundatud eelkõige piiratud pädevusega järelevalveorganiks, kuid talle on samal ajal omistatud avaliku huvi kaitsja roll pankrotimenetluses. Kohtu, pankrotihalduri ja maksejõuetuse teenistuse omavaheline tasakaal ei ole täielikult selge ning teenistuse kohtualgatusel sõltuv pädevus võib piirata tegelikku kasu avalikus uurimises. Enim näeb seda juhtumites, kus pankrotimenetlus raugab varade puudumise tõttu, kuid maksejõuetuse põhjuste uurimise avalik huvi püsib.

Magistritöö eesmärgiks on analüüsida, kuidas on Eesti õiguses piiritletud maksejõuetuse teenistuse, kohtu ja pankrotihalduri pädevus ning hinnata, kas selline jaotus võimaldab täita maksejõuetuse teenistusel oma peamist eesmärki ehk avaliku kaitse funktsiooni. Töö keskendub küsimusele, kas kehtiv institutsionaalne raamistik tagab selge ja toimiva rollijaotuse või tekitab normatiivseid ja praktilisi probleeme, mis takistavad raugemiste vähendamist ja maksejõuetuse põhjuste sisulist uurimist.

²⁰ Seletuskiri (195 SE), lk 14.

Magistritöö on jaotatud kolmeks peatükiks. Esimeses peatükis käsitleb autor pankrotimenetluse eesmärgi ja rolli õigussüsteemis tervikuna, keskendudes peamiselt pankrotimenetluse avalik-õiguslikule olemusele. Suuremat tähelepanu pöörab autor võlausaldajate võrdse kohtlemise ja kollektiivsuse põhimõtetele ning avaliku huvi mõiste sisustamisele pankrotimenetluse kontekstis. Analüüsitakse, kuidas õigustavad nimetatud põhimõtted riigi sekkumist pankrotimenetlusse ning millised piirid see sekkumine pädevusjaotusele seab.

Magistritöö teises peatükis käsitleb autor maksejõuetuse teenistuse institutsionaalset positsiooni Eesti pankrotimenetluses. Peatükis hinnatakse teenistuse kujunemist ja ülesandeid ning tuuakse võrdluseks Soome, Rootsi ja Läti sarnased institutsioonid. Lisaks analüüsitakse teenistuse uurimis- ja järelevalvevolitusi ning pankrotihalduri ja kohtu institutsionaalseid positsioone ja rollijaotusi võrreldes teenistusega. Uuritakse, millistel juhtudel jääb maksejõuetuse põhjuste sisuline uurimine tegemata.

Kolmandas peatükis analüüsitakse teenistuse kehtiva pädevuse toimimist praktikas ning selle normatiivset raamistikku kolme konkreetse küsimuse kaudu. Esiteks käsitletakse avaliku uurimise algatamise mehhanismi ning hinnatakse, kas kehtiv pädevusjaotus kohtu ja teenistuse vahel vastab seadusandja eesmärkidele. Seejärel analüüsitakse teenistuse teostatavat järelevalvet pankrotihaldurite üle ning sellega tekkivaid probleeme. Kolmandaks käsitleb autor ärikeelu kohaldamise pädevust ja selle seost varatute rauevate menetlustega.

Magistritöö toetub kvalitatiivsele uurimisviisile. Andmete kogumine toimub peamiselt erialakirjanduse kaudu. Vaadeldakse nii eesti-, inglise- kui ka soomekeelseid teadusallikaid. Uurimist täiendavad asjakohaste õigusaktide ja kohtupraktika käsitleused, et teha selgemaks, kuidas pädevusjaotus päriselus toimib ja millised probleemid esile kerkivad. Võrdlev lähenemine aitab hinnata, kas maksejõuetuse teenistuse regulatsioon on kooskõlas avaliku huvi kaitse eesmärgiga ning kas see on piisavalt tasakaalus teiste järelevalvet teostavate institutsioonidega.

Käesoleva magistritöö ajakohasus tuleneb maksejõuetuse teenistuse uudsusest Eesti õiguses. Teenistuse positsioon ja ülesanded on alles väljakujunemisel, samal ajal kui pankrotimenetluste rauevate probleem kasvab. 2025. aastal kasvas varatute

pankrotimenetlustega seotud kahju nelja kuuga 22,1 miljoni euro võrra, ulatudes 73,5 miljoni euron. ²¹ Statistika tõstatab küsimuse, kas praegune pädevuste jaotus annab riigile tõepoolest võimaluse kaitsta avalikku huvi. Maksejõuetuse teenistuse ja pädevuste jaotuse käsitlemise analüüs aitab mõista, kas Eesti on leidnud toimiva tasakaalu riikliku järelevalve tõhususe ja kohtu keskse rolli säilitamise vahel.

Märksõnad: pankrotiõigus, maksejõuetus, järelevalve, avalik huvi.

²¹ Maksejõuetuse teenistus. Tegevused ja tulemused 2025 (detsember). – <https://www.mjt.ee/2025-0#detsember> (16.03.2026).

1. PANKROTIMENETLUS JA SELLE PÕHIMÕTTED

1.1. Pankrotimenetluse olemus ja eesmärgid

Erinevad õigussüsteemid ja majanduspoliitilised põhimõtted on mõjutanud pankrotimenetluste välja kujunemist ning nende olemust ja eesmärke.²² Rahvusvaheline õiguskirjandus näitab, et pankrotiõigus ei ole ühtne ja pankroti põhimõtted erinevad riigiti. Ühes äärmuses on pankrotimenetlus peamiselt võlgade sissenõudmise vahend, mille põhiline eesmärk on tagada võlausaldajate nõuete rahuldamine võimalikult suures ulatuses ja võimalikult kiiresti.²³ See on näiteks Saksamaa õiguse keskne põhimõte, sest nende seadus on selgelt loodud võlgade sissenõudmiseks.²⁴ Teises äärmuses asuvad süsteemid, mis peavad pankrotimenetlust laiema ühiskondliku funktsiooniga institutsiooniks ja mille eesmärk on lisaks võlausaldajate huvidele kaitsta ka võlgniku, töötajate ja kogukonna huve, säilitada töökohti ja edendada ettevõtluse jätkusuutlikkust, näiteks on nii Prantsusmaal.²⁵

Eesti pankrotimenetluse eesmärkide seadmisel on eeskujuks olnud peamiselt Saksamaa 1994. aastal vastu võetud pankrotiseadus Insolvenzordnung²⁶.²⁷ Eesti õiguses on pankrotimenetluse põhiliseks eesmärgiks maksejõuetuse tekkimise põhjuste väljaselgitamine. See eesmärk lisati PankrS §-i 2 2010. aastal, et rõhutada maksejõuetusmenetluste sisulise analüüsi olulisust ning suunata menetlusosalisi pöörama suuremat tähelepanu seadusest tulenevate kohustuste täitmisele.²⁸ Enne seadusemuudatust oli praktikas maksejõuetuse põhjuste tuvastamine pigem formaalne toiming. Nimetatud eesmärgi lisamine iseenesest ei aidanud kaasa pankrotimenetluste tulemuslikkusele, kuna maksejõuetuse põhjuste põhjalik uurimine nõuab teatud ressursside ja pädevuse olemasolu. Muudatusega ei kaasnenud täiendavaid vahendeid ega meetmeid, mis oleksid võimaldanud maksejõuetuse põhjuste uurimise eesmärki tõhusamalt saavutada.²⁹ Autori hinnangul oli 2010. aasta muudatus õige samm, aga see polnud piisav. Eesmärgi sõnastamine seaduses on küll oluline, aga see iseenesest ei anna kellelegi kohustust maksejõuetuse põhjuseid tegelikult uurida. Muudatuse praktiline mõju oli kaheldav ja küsimus,

²² Saarma, T. Pankrotimenetluse põhimõtted. – Juridica 2008/6, lk 351.

²³ Eidenmüller, lk 20.

²⁴ *Ibidem*, lk 21.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ Insolvenzordnung. – BGBl I 1994, S 2866.

²⁷ PankrS eelnõu (1085 SE) seletuskiri, lk 51.

²⁸ Kriibi, lk 7.

²⁹ Kriibi, lk 7.

kes ja milliste vahenditega põhjuseid sisuliselt uurib, jäi vastamata. Autor leiab, et see on järjekordne põhjus, miks oli maksejõuetuse teenistuse loomine 2022. aastal vajalik.

Pankrotimenetluse põhieesmärkideks on tuvastada nii võlgniku vastu esitatud nõudeid kui ka võlgniku varaline seis, mille arvelt on võimalik võlausaldajate nõudeid rahuldada. Pankrotimenetluse eesmärgid on sätestatud PankrS §-s 2. Nimetatud eesmärkide saavutamine on seotud pankrotimenetluse aluspõhimõtetega, mis peaksid tagama menetluse läbipaistvuse, õiguskindluse ja osapoolte võrdse kohtlemise.³⁰ Pankrotimenetlus on olemuselt kollektiivne menetlus, kus toimub võlausaldajate nõuete ühiselt koondatud sissenõudmine ja rahuldamine.³¹ Menetluse alla kuulub kogu võlgniku vara, mis muutub kohtu järelevalve all täitemenetluse objektiks.³² Kõigile võlausaldajatele antakse õiglane võimalus menetluses osaleda ning võlgniku varad tuleks jaotada ühtsete reeglite alusel nii, et kõiki võlausaldajaid koheldaks võrdselt.

Pankrotimenetluse eesmärgiks on kaitsta ka avalikku huvi, et tagada menetluse seaduslikkus ja korrapärasus. Võlausaldajaid suunatakse pöörduma õigete institutsioonide poole, sest see on oluline korra ja stabiilsuse hoidmiseks ühiskonnas.³³ Olulised on ka krediitiasutuste ja kindlustusandjate pankrotimenetlused, mille tegevusel on laiem mõju majandusele ja sadadele tuhandetele klientidele ning seetõttu peavad nad järgima rangemaid reegleid ja olema tihedama järelevalve all.³⁴ Kui äriühinguõigus reguleerib maksejõulise ettevõtte toimimist ja keskendub eraõiguslikele suhetele, on pankrotiõigus märkimisväärselt laiem. Tugev avaliku huvi element on suunatud ühiskondlikke eesmärkide täitmisele ning ulatub kaugemale üksikute osaliste huvidest.³⁵

Pankrotimenetlus on lisaks võlausaldajate nõuete rahuldamisele laiem õiguslik protsess, mis tagab, et maksejõuetuse lahendamine toimuks ausalt, läbipaistvalt ja säilitades ühiskonna usaldust. Seega on pankrotiõigus oma olemuselt rohkem kui eraõiguslik vaidlus, see on ka avalik-õiguslik institutsioon, mis aitab hoida majanduselu korrastatuna ja toimivana ka

³⁰ Kriibi, lk 7.

³¹ Manavald, P. Maksejõuetusõigusliku regulatsiooni valikuvõimaluste majanduslik põhjendamine. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2011, lk 44.

³² Saarma, lk 351.

³³ Kerstna-Vaks, K. Kohtulik järelevalve ja selle seos pankrotimenetluse eesmärkidega. – Juridica 2005/9, lk 658.

³⁴ *Ibidem*, lk 659.

³⁵ Eidenmüller, lk 4–6.

kriisiolukorras.³⁶ Rahvusvahelises õiguskirjanduses on rõhutatud, et efektiivne pankrotiõigus soodustab ettevõtlust ja majanduskasvu.³⁷

Pankrotimenetluse eesmärkide rohkus võib tuua kaasa eesmärkide vastuolulisuse ja võistlevuse, mis viib järelduseni, et iga pankrotimenetlus ei pruugi kõiki eesmärke täita.³⁸ Ühelt poolt pingutatakse, et saada võimalikult suur summa võlausaldajate jaoks, teiselt poolt aga kaitstakse võlgniku, töötajate ja ühiskonna laiemat huvi majandusliku stabiilsuse ning õiguskeskonna usaldusväärsuse säilitamise kaudu. Autor on seisukohal, et mitmete erinevate eesmärkide samaaegne saavutamine on praktikas keeruline ning nõuab väärtusvalikuid ja kompromisse.

Maksejõuetuse menetlemise uuringud³⁹ näitavad, et pankrotimenetluse põhieesmärgid jäävad praktikas tihti täitmata. Võib juhtuda, et kui eelisõigusega võlausaldajatel õnnestub osaliselt oma nõudeid rahuldada, ei saa teised võlausaldajad menetluse käigus midagi tagasi. Nii juhtubki, et seadusest tulenevaid toiminguid küll tehakse, aga tegelikku majanduslikku eesmärki, võlausaldajate nõuete rahuldamist ja vara efektiivset ümberjaotamist, ei saavutata. Sellest johtuvalt on kujundatud praktikas levinud seisukoht, et menetlus täidab vahel vaid formaalset rolli, pakkudes sisuliselt üksnes võlgniku vara likvideerimise ja menetluse lõpetamise „teenust“, ilma et see looks lisaväärtust osalistele või majanduskeskkonnale laiemalt.⁴⁰

Pankrotimenetluses on mitmeid eesmärke ja nende vahel on teatav konkurents ning tuleb leida kompromiss, et tasakaalustada erinevaid huve. Autori hinnangul ei tule pankroti eesmärkide saavutamine ainult normatiivsest regulatsioonist. Tuleb arvestada kogu pankrotimenetluse järelevalve ülesehitust ja erinevate institutsioonide rollijaotust. Kuigi pankrotimenetluse eesmärkidesse lisati maksevõimetuse põhjuste selgitamine, ei toonud see muutus oodatud tulemusi. Eesmärgi kirja panemine seadusesse ei taga selle tegelikku teostamist, peab olema keegi, kes seda ellu viib.

³⁶ Eidenmüller, lk 4–6.

³⁷ Armour, J., Cumming, D. Bankruptcy Law and Entrepreneurship. Oxford; Toronto 2008, lk 2–3.

³⁸ Kerstna-Vaks, Kohtulik järelevalve, lk 657.

³⁹ PricewaterhouseCoopers Advisors AS. Maksejõuetuse menetlemise tõhususe uuring. Tallinn: Riigikantselei, Tarkade otsuste fond; Justiitsministeerium 2013, lk 25–26.

⁴⁰ Kriibi, lk 9.

1.2. Võlausaldajate võrdsuse ja kollektiivsuse põhimõte

Võlausaldajate võrdse kohtlemise põhimõte (*par condicio creditorum*) tähendab, et peale pankroti väljakuulutamist tuleb kõik võlausaldajad asetada võimalikult võrdsesse olukorda.⁴¹ Kollektiivse lähenemise põhimõte tähendab, et võlgniku vara jagamine peab toimuma ühtsete reeglite järgi ning ühes menetluses kõigi võlausaldajate suhtes. Lõpliku vara jaotamise korral kohaldatakse meetodit, millega määratakse kindlaks kõigi ühetaoliste nõuete vähendamise ühtne proportsioon. Seda nimetatakse *pari passu* printsiibiks ehk põhimõtteks, mille alusel jagatakse pankrotivara proportsionaalselt kõikide sama järgu võlausaldajate vahel.⁴²

Võlausaldajate võrdse kohtlemise põhimõtte sisu väljendub nii materiaalse kui ka formaalse võrdse kohtlemise aspektides. Materiaalne võrdsus tähendab võrdsete kohtlemist võrdselt ja ebavõrdsete kohtlemist ebavõrdselt, formaalne võrdsus tähendab kõigi ühesugust kohtlemist sõltumata nende eripärast. Ajalooliselt tähendas võrdsus materiaalselt võrdsust selles mõttes, et kõik võlausaldajad said oma nõuete suhtelise määra järgi osa võlgniku varast (nn *pari passu* jaotuspõhimõte).⁴³

Tänapäeval on võlausaldajate võrdsuse põhimõtte aga oma algse tähenduse mõju kaotamas. Erinevat tüüpi nõuded ja tagatised loovad olemuslikult ebavõrdse jaotuse. Professor Dalhuisen on rõhutanud, et pankroti olemus seisneb mitte võrdsuses, vaid nõuete järjestuses. Ka siis, kui tagamata nõuded moodustavad suurema osa, jaotuvad varad erinevalt vastavalt seaduses sätestatud prioriteedile. Võrdse kohtlemise põhimõtte tegelik väärtus on see, et peaks olema välistatud individuaalne võidujooks võlgniku varale ja tagatud menetluse kollektiivsus ja koordineeritus.⁴⁴ Põhimõtte ei taotle formaalset võrdsust, aga soosib õiglust ja läbipaistvust. See võimaldab kõigil võlausaldajatel osaleda võrdselt kindlaksmääratud raamides.

Samamoodi on leidnud USA Ülemkohus, et võlausaldajate võrdne kohtlemine on pankrotimenetluse üks tähtsamaid eesmäärke. Eesmärgiks on vältida mõne võlausaldaja ebaõige eelise saavutamist teiste arvelt, sest see kahjustaks menetluse kollektiivset iseloomu.⁴⁵ Nagu

⁴¹ Agarmaa, M., Adrekson, S., lk 613.

⁴² Fletcher, I. F. The Law of Insolvency. 4th ed. London: Sweet & Maxwell 2009, lk 1-005.

⁴³ Saarma, lk 354.

⁴⁴ Mokal, R. J. Consistency of Principle in Corporate Insolvency. Oxford: Oxford University Press 2005, lk 124.

⁴⁵ Nadelmann, K. H. Concurrent Bankruptcies and Creditor Equality in the Americas. – University of Pennsylvania Law Review 1947/96(2), lk 171.

on rõhutanud dr Riz Mokal, on võlausaldajate võrdsuse põhimõtte arenenud väga levinud rahvusvaheliseks standardiks pankrotiõiguses. Kuigi erinevad õigussüsteemid rakendavad seda põhimõtet mingites aspektides erinevalt, on selle tuum ehk tagatiseta võlausaldajate proportsionaalne ja õiglane kohtlemine ning ebaõiglaste eeliste vältimine, ühine nii tavaõiguse kui ka kontinentaalõiguse traditsioonidele.⁴⁶

Põhimõtte kajastub ka pankrotiseaduse normides. Näiteks väljendub võlausaldajate võrdse kohtlemise põhimõtte PankrS § 43 lg-s 2, mille kohaselt jätab kohus läbi vaatamata hagimenetluses oleva varalise nõude, kui see on esitatud enne pankroti väljakuulutamist ja selle kohta ei ole veel otsust tehtud. Säte püüab kõrvaldada võimaluse, et üksik võlausaldaja saaks oma nõuded tasutud, esitades üksikuid nõudeid eraldi kohtutes ja vältides pankrotimenetluse kollektiivset iseloomu. Nii on tagatud, et kõik nõuded võlgniku vastu esitatakse ja rahuldatakse ühtse menetluse raames, mis väljendab pankrotiõiguse keskset põhimõtet ehk võlausaldajate võrdset ja õiglast kohtlemist.⁴⁷

Võlausaldajate võrdse kohtlemise põhimõtte väljendub ka pankrotivara jaotamise regulatsioonis. PankrS § 153 lg 6 kohaselt rahuldatakse sama järgu nõuded pankrotivara ebapiisavuse korral võrdeliselt nõuete suurusega, mis kajastab *pari passu* põhimõtet. Seega on tagatud, et kõik võlausaldajad osalevad menetluses ühtsetel alustel ning pankrotivara jaotamine toimub õiglaselt ja läbipaistvalt. Kollektiivsuse põhimõtte väljendub PankrS § 44 lõikes 1, mille kohaselt saavad võlausaldajad oma nõudeid võlgniku vastu esitada ja rahuldada üksnes pankrotimenetluses sätestatud korras. Seda toetab PankrS § 35 lg 1 p 2, mille järgi kaotab võlgnik õiguse oma vara käsutada pankroti väljakuulutamisel.⁴⁸

Praktikas ei ole võlausaldajate võrdse kohtlemise põhimõtet alati järjekindlalt järgitud. Põhimõtte kohaselt peaksid kõik võlausaldajad tegutsema võrdsete õigustega, kuid mitmesugused erinevad tegurid loovad ebavõrdse olukorra. Libanõuded ja seotud isikute kunstlikud nõuded võimaldavad mõnel võlausaldajal saada teiste arvelt ebaõiglase eelise. Pankrotiavalduse hiline esitamine tähendab, et selleks ajaks on vara sageli juba võlgniku lähikondsete kasuks välja viidud ning tagamata nõuetega võlausaldajad jäävad tühjade kätega.

⁴⁶ Mokal, R. J. The Mysterious *Pari Passu* Principle. – Butterworths Journal of International Banking and Financial Law 2024, 39(7), lk 587.

⁴⁷ RRTKo [3-2-1-145-16](#), p 13.2.

⁴⁸ Agarmaa, M., Adrekson, S., lk 613.

Kui võlausaldajate valmisolek menetlust rahastada on erinev, saavad suuremad võlausaldajad suunata menetlust oma huvides, aga väiksemad jäävad kõrvale.⁴⁹ Nimetatud tegurid koos õonestavad kollektiivsuse põhimõtet. Menetlus peaks toimuma kõigi võlausaldajate huvides võrdselt, kuid tegelikkuses toimub see tihti tugevamate huvides.

Pankrotimenetlust on aastate jooksul pidevalt ajakohastatud ja täiendatud, arvestades nii majanduse arengut, kohtupraktikat kui ka õiguspoliitilisi eesmärke. Muudatused on hõlmanud menetlusreegleid, halduri pädevust, võlausaldajate õigusi ja kohtumenetluse korraldust. Võlausaldajate võrdse kohtlemise põhimõte on kogu selle aja jooksul jäänud muutumatuks. See on pankrotimenetluse fundamentaalne põhimõte, mille kaudu tuleb tõlgendada kõigi menetluses osalevate isikute õigusi ja kohustusi.⁵⁰ Põhimõte tagab, et kõikide arengute koosmõjus jääb pankrotimenetlus õiglaseks, tasakaalustatuks ning annab kaitse kõigile ühtselt.

Võlausaldajate võrdse kohtlemise põhimõte on suures osas seotud riikliku järelevalvega pankrotimenetluse üle. Varatutes menetlustes, kus raugemine võib toimuda enne maksejõuetuse põhjuste sisulist uurimist, jääb võlausaldajate võrdse kohtlemise põhimõte lihtsalt deklaratiivseks. Võlausaldajaid ei kahjusta mitte ainult nõuete täitmata jätmine, vaid ka kindluse puudumine, et nende huve ei ole kahjustatud pahatahtliku või ebaseadusliku käitumise tõttu. Võrdse kohtlemise põhimõte nõuab, et riik võtaks protsessis aktiivse rolli, isegi kui osalistel ei ole huvi seda menetlust jätkata.

1.3. Avalik huvi pankrotimenetluses ja riigi sekkumise põhjendatus

Riigi sekkumine maksejõuetusmenetlustesse ei ole kunagi olnud puhtalt eraõiguslik küsimus. Pankrotimenetluse põhimõtted on ajalooliselt arenenud avalikest huvidest lähtuvalt. Eesmärk on olnud tagada ühiskonna ja majanduse korrektne toimimine.⁵¹ Maksejõuetusmenetlused on olulised avaliku huvi seisukohalt, kuna ettevõtete „elu ja surma” otsustel võivad olla tagajärjed töötajatele, kohalikele kogukondadele või üldisele majandusele. Ka eraõiguslikud õigused on olulised, sest omandiõigused ja tagatised, mis kehtisid enne maksejõuetust, võivad menetluse ajaks olla peatatud ning isikute võimalused oma õigusi kohtulikult maksma panna piiratud.⁵²

⁴⁹ Varul, P. Olulisemad muudatused pankrotiseaduses. – Juridica 2021/6, lk 408.

⁵⁰ Agarmaa, M., Adrekson, S., lk 613.

⁵¹ Eidenmüller, lk 4–6.

⁵² Finch, V. Corporate Insolvency Law. Cambridge: Cambridge University Press 2009, lk 53.

Avaliku huvi juured ulatuvad isegi kauemale kui pankrotiõigus ise. Põhimõte, mille kohaselt riik võib üksikisikult nõuda oma kitsastest huvidest loobumist, kui see on vajalik riigi või selle elanikkonna heaolu tagamiseks, on tulnud juba valgustusajastust.⁵³ Samasugune põhimõte väljendub tänapäeva pankrotiõiguses. Eraõiguslikud huvid võivad pankrotimenetluses jääda tagaplaanile, kui see on vajalik avaliku korra ja õiglase majanduskeskkonna toimimisele. Seega on pankrotiõigus tugevalt seotud avaliku huviga, kuna selle kaudu tagatakse, et majandusressursid jaotatakse ümber ühiskonna stabiilsust, usaldust ja õiglust toetaval viisil.⁵⁴

Avalik huvi on pankrotimenetluses olulise tähtsusega mõiste, mis õigustab riigi sekkumist, kui maksejõuetuse tagajärjed ületavad üksikvõlausaldajate ja võlgniku vahelise eraõigusliku vaidluse piire. Avalik huvi väljendab ühiskondlikku vajadust tagada majanduskeskkonna stabiilsus, õiguskorra toimimine ning ettevõtlusvabaduse aus kasutamine. Avaliku huvi tegelik roll pankrotimenetluses väljendub juba menetluslikul tasandil. Tsiviilkohtumenetluse seadustiku⁵⁵ § 475 lg 1 p 12² sätestab, et hagita asjad on pankrotimenetluse algatamine, pankroti väljakuulutamise, võlausaldajate nimekirja kinnitamine ja pankrotimenetlusega seotud asjad, mida ei saa lahendada hagimenetluses. Hagita menetlus ei põhine poolte vaidlusel nagu hagimenetluses, vaid avalikul huvil selgitada välja menetluse seisukohalt olulised asjaolud. PankrS § 3 lõike 3 kohaselt peab pankrotiasja menetlev kohus omal algatusel rakendama abinõusid menetluse seisukohalt oluliste asjaolude väljaselgitamiseks ning korraldama selleks vajalike tõendite kogumise.⁵⁶

Hagita menetlustes tuleneb avalikust huvist nõue selgitada välja objektiivne tõde, mistõttu kohaldub uurimisprintsip.⁵⁷ Sama põhimõte kehtib ka pankrotimenetluses. See ei ole ainuüksi vaidlus võlausaldajate ja võlgniku vahel, vaid see on menetlus, mis on olemuslikult kantud avaliku huvi kaitsmisest. Kohus ei ole pankroti väljakuulutamise otsustamisel seotud menetlusosaliste esitatud taotluste, väidete ega nende õiguslike hinnangutega. Kohus peab

⁵³ Mangone, G. J. Private Property Rights: The Development of Takings in the United States. – The International Journal of Marine and Coastal Law 2002/17, lk 196.

⁵⁴ Kerstna-Vaks, K. Kohtulik järelevalve, lk 659.

⁵⁵ Tsiviilkohtumenetluse seadustik. – RT I, 03.04.2025, 2.

⁵⁶ Kõve, V., Järvekülg, I., Ots, J., Torga, M. Tsiviilkohtumenetluse seadustik III. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura 2018, § 475/3.2.1.

⁵⁷ *Ibidem*.

kontrollima pankrotiavalduse vastavust seadusele ja kontrollima asjaolude tõendatust ka siis, kui keegi avaldusele otseselt vastu ei vaidle.⁵⁸

Avaliku huvi mõistet saab sisustada konkreetsete olukordade kaudu. Pankrotimenetluses tekib avalik huvi eeskätt juriidilisest isikust võlgniku puhul, kelle tegevus või tegevusetus võib mõjutada majanduskeskkonna usaldusväärsust ja konkurentsiolukorda. Füüsilise isiku pankrotimenetluses võib avalik samuti esineda, kuid see väljendub pigem eriauditi või konkreetsete õigusrikkumiste uurimise kaudu, mitte üldise majanduskeskkonna kaitse vajadusena.⁵⁹ Nii tulenebki PankrS § 192¹¹ lg-st 2, et avaliku uurimise algatamise eelduseks on põhjendatud kahtlus avaliku huvi olemasolus. Säte seob avaliku huvi otseselt maksejõuetuse põhjuste uurimise vajadusega. Samuti näeb PankrS § 192⁸ lg 1 ette, et avalik huvi on eelduseks võlgniku ja tema lähikondsete tegevuse üle järelevalve teostamisel.

Avalik huvi pankrotimenetluse alustamisel võib tuleneda mitmest tegurist. Esiteks esineb avalik huvi siis, kui maksejõuetus on põhjustatud ebaseaduslikust tegevusest, sealhulgas kuriteotunnustega teost, pankrotiavalduse õigeaegsest esitamata jätmisest või raskest juhtimisveast.⁶⁰ Sel juhul on fookuseks õiguskorra kaitse ja ettevõtluskeskkonna aususe tagamine. Seaduskuulekal võlgnikul ei peaks olema midagi selle vastu, et tema tegevust uuritakse, kui see loob õiglast ja läbipaistvat ärikultuuri. Teiseks on avaliku huvi oluline väljendus vajadus tagada õiglane konkurents ja vältida ettevõtluskeskkonna kuritarvitamist.⁶¹ Kui maksejõuetust põhjustavad pahatahtlikud tehingud, varade väljaviimine või juhtorganite tahtlik tegevusetus, mõjutab see otseselt ka teisi turuosalisi. Eeltoodust tulenevalt on pankrotimenetluse eesmärgiks lisaks vara jaotusele ka majanduskeskkonna terviklikkuse kaitse.

Avalik huvi mõjutab ka pankrotimenetluse kulgemist ja selle lõpetamise aluseid. PankrS § 195 lg 2 järgi on erandlikuks aluseks avaliku uurimise lõpetamisel olukord, kus avalik huvi on ära langenud. Menetluse jätkamine ei pruugi olla eriti otstabekas, kui avaliku uurimise eeldused puuduvad. Samas ei pea teenistus menetlust lõpetama isegi avaliku huvi kadumisel, kui juba kogutud teave näitab, et pankrotivara on võimalik suurendada ning menetluse lõpuleviimine

⁵⁸ Kõve, V., jt. TsMS § 475/3.2.1.

⁵⁹ Seletuskiri (195 SE), lk 156.

⁶⁰ *Ibidem*, lk 157–158.

⁶¹ Seletuskiri (195 SE), lk 150

oleks siiski võlausaldajatele kasulik.⁶² Ringkonnakohus on siiski selgitanud, et avalik menetlushuvi võib ajas väheneda, eriti juhul, kui kuritegu ei ole toime pandud valdkonnas, mille suhtes peab avalikkusel olema eriline usaldus. Ehk menetluse jätkamine ei ole vajalik, kui see pole oluline õiguskorra kaitsmiseks ega üldpreventiivsetel kaalutlustel. Menetlusökoonoomiliselt ei ole põhjendatud menetluse jätkamine formaalse eesmärgi pärast, kui avalik huvi ei ole enam aktuaalne.⁶³

Avalikku huvi viib ellu riiklik ja kohtulik järelevalve, mis piirab halduri tegevusvabadust ning võlausaldajate kontrolli võlgniku vara üle. Menetlus peab toimuma kvalifitseeritud ja sõltumatu halduri juhtimisel, kes arvestab kõigi osapoolte huve, selgitab välja maksejõuetuse põhjused ning tegutseb kiiresti, ökonoomselt ja läbipaistvalt.⁶⁴ Avaliku huvi pärast on vajalik riiklik sekkumine, sest ilma selleta jääks pankrotimenetlus läbipaistmatuks, võlausaldajate enda juhitud protsessiks, kus pahatahtlik käitumine või ebaõiglane käitumine jääks tuvastamata.

Majandusteooria toetab riikliku sekkumise vajadust pankrotimenetlusesse. Pankrotimenetluse eesmärk on tagada finantsraskustesse sattunud ettevõtte olukorra õiglane lahendamine. Pankrotimenetlus täidab kahte peamist funktsiooni: esiteks võimaldab see ettevõtte võlgade korrastatud ümberstruktureerimist ja tegevuse jätkamist saneerimise teel, teiseks loob see raamistiku ettevõtte vara likvideerimiseks ja saadud tulude õiglasemaks jaotamiseks võlausaldajate vahel.⁶⁵ Nii peaks olema saavutatud tasakaal võlgnike ja võlausaldajate huvide vahel ning tagatud majanduslik ja õigusliku tõhusus.

Autor on seisukohal, et avalik huvi pankrotimenetluses ei ole abstraktne mõiste. Avalik huvi on konkreetne põhjus, miks riik sekkub pankrotimenetlusesse. Riik astub sisse siis, kui pankrotimenetluse osaliste initsiatiiv ei piisa. Uurimisprintsip, hagita menetluse olemus ja pankrotimenetluse avalik-õiguslik iseloom loovad koos raamistiku, mis annab riigile võimaluse sekkuda.

⁶² Seletuskiri (195 SE), lk 161.

⁶³ TlnRnKm 1-21-8756/5, p 11–12.

⁶⁴ Kerstna-Vaks, K. Kohtulik järelevalve, lk 661.

⁶⁵ Gamboa-Cavazos, M., Schneider, F. Bankruptcy as a Legal Process. 2007, lk 1. – https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=979614 (20.02.2026).

2. MAKSEJÕUETUSE TEENISTUSE ROLL, PÄDEVUS JA SUHE TEISTE MENETLUSOSALISTEGA

2.1. Maksejõuetuse teenistuse roll ja eesmärk pankrotimenetluses

Uurimisprintsiipt väljendab küll avalikku huvi, kuid see üksi ei taga maksejõuetuse põhjuste väljaselgitamist ega menetluste raugemise vältimist. Lähtudes vajadusest suurema kontrolli järele loodi Eestis 2022. aastal maksejõuetuse teenistus kui maksejõuetusvaldkonna haldus- ja riiklik järelevalve organ, saades inspiratsiooni Soome pankrotiombudsmani institutsioonist.⁶⁶ Institutsiooni eesmärgiks oli saavutada suurem läbipaistvus pankrotimenetlustes, vähendada õigusvastaseid raugemisi ja parandada ärikeskkonna usaldusväärsust.⁶⁷

Maksejõuetuse teenistus on Konkurentsiameti juures tegutsev sõltumatu riiklik järelevalveorgan, kellel on oma eelarve ning seadusest tulenev autonoomne pädevus.⁶⁸ Lihtsamini öeldes on maksejõuetuse institutsiooni mõte, et riik panustab rohkem maksejõuetuse menetlemisse läbi järelevalve funktsiooni.⁶⁹ Maksejõuetuse teenistuse reguleerimisel oli aluseks põhimõte, et institutsioonil peab olema oma ülesannete täitmiseks piisav pädevus ja vahendid.⁷⁰

Laiemas kontekstis seisneb maksejõuetusmenetluste avalik huvi üldise finants- ja ärimoraali parandamises, ausate majandussuhete soodustamises, maksejõuetuse põhjuste väljaselgitamises ning ühiskonna ja ettevõtluskeskkonna kaitsmises maksejõuetute füüsiliste ja juriidiliste isikute eest.⁷¹ Seega on oluline, et maksejõuetusmenetlused toimuksid kiiresti, korrektselt ja läbipaistvalt. Maksejõuetuse teenistus ongi suunatud maksejõuetuse tekkimise asjaolude ning võlgniku ja tema lähikondsete võimaliku seadusvastase käitumise väljaselgitamisele. Maksejõuetuse teenistuse poolt avaliku uurimise läbiviimise peamiseks

⁶⁶ Seletuskiri (195 SE), lk 3.

⁶⁷ *Ibidem*, lk 16.

⁶⁸ Maksejõuetuse teenistus. Valdkonna tutvustus. – <https://www.mjt.ee/maksejouetuse-teenistus/valdkonna-tutvustus> (20.02.2026).

⁶⁹ Kriibi, lk 5.

⁷⁰ Seletuskiri (195 SE), lk 107.

⁷¹ Maksejõuetuse teenistus. Maksejõuetuse teenistuse 2024. aasta tegevusaruanne. Tallinn 2025, lk 4. – <https://www.mjt.ee/sites/default/files/documents/2025-01/MJT%202024%20tegevusaruanne.pdf> (16.03.2026).

eesmärgiks on tagada pankrotimenetluse läbipaistvus ning vältida pettusi, kui võlgnik ei ole enam võimeline oma kohustusi täitma.⁷²

Rahvusvahelises kirjanduses rõhutatakse, et maksejõuetusmenetlus vajab selgeid ja järjepidevaid mehhanisme, mis tuvastavad maksejõuetuse põhjused ja annavad olulist infot kõigile, kes protsessis osalevad. Läbipaistvus on üks peamisi eesmärke, sest see tagab õiguskindlust ja võlausaldajate usaldust.⁷³ Pettuste vältimine on samuti oluline, kuid maksejõuetuse teenistuse loomine kaitseb laiemalt võlausaldajate ühiseid huve ning tagab riskide õiglase jaotuse.⁷⁴

Maksejõuetuse teenistuse peamised ülesanded seati tulenevalt eesmärkidest. Põhilisteks ülesanneteks seati uurida seadusevastaselt tekitatud maksejõuetuse põhjuseid ja suurendada läbi oma tegevuse võlausaldajatele tehtavate väljamaksete määra.⁷⁵ Nõuetekohaselt läbiviidud maksejõuetusmenetlused on avalik huvi, mille tagamine on riigi ülesanne. Seega on teenistusel võimalik tegeleda maksejõuetusega laiemalt ehk ennetada selle teket, analüüsida juba tekkinud maksejõuetuse põhjuseid ja reageerida majanduskeskkonnas toimuvatele muutustele.⁷⁶

Eesti teenistuse loomisel analüüsiti Soome, Läti ja Rootsi sarnaste institutsioonide ülesehitusi. Soomes loodi pankrotiombudsmani süsteem juba 1995. aastal põhjendusel, et ilma tugeva riikliku kontrollita jäävad pankrotimenetlused liiga sõltuvaks üksikute menetlejate aktiivsusest ning majanduskuritegude kahtlused võivad jääda tähelepanuta. Esialgu oli pankrotiombudsmani tegevus keskendunud pankrotihaldurite üle järelevalve teostamisele, kuid alates 2004. aastast, kui problemaatilisemaks muutus just võlgnike tegevus, lisati ombudsmanile pankrotimenetluste avaliku haldamise võimalus ning sellest kujuneski ombudsmani peamine tegevusvaldkond. Aastatel 2008–2015 haldas pankrotiombudsman avalikult keskmiselt 69 pankrotimenetlust aastas, mis on Eestiga võrreldes väga suur arv.⁷⁷

⁷² International Monetary Fund. Orderly and Effective Insolvency Procedures: Key Issues. Washington, D.C.: IMF 1999, lk 4–5.

⁷³ International Monetary Fund, lk 6.

⁷⁴ *Ibidem*, lk 5.

⁷⁵ Seletuskiri (195 SE), lk 3.

⁷⁶ Maksejõuetuse teenistus 2024, lk 4.

⁷⁷ Seletuskiri (195 SE), lk 107–108.

Lätis asustati vastav amet 2002. aastal.⁷⁸ Läti maksejõuetusameti tähtsaimaks ülesandeks on töötajate huvide kaitse tööandja pankroti korral, järelevalve teostamine maksejõuetusmenetlustes ning ühtse praktika kujundamine. Erinevalt Eesti teenistusest ei uuri Läti maksejõuetusamet detailselt võlgniku maksejõuetuse tekkimise põhjuseid. Läti keskendub rohkem pankrotihaldurite tegevuse kontrollimisele ja avalikkuse teavitamisele.⁷⁹

Rootsi täitevamet (Kronofogden) asutati juba 1965. aastal ning on neist kolmest võrdlusriigist kõige laiema mandaadiga institutsioon. Täitevameti funktsioon on laiem pankrotimenetluste järelevalvest. Ametile on valitsuse poolt antud üldisem missioon tegeleda ennetava tegevusega seoses võlgnike käitumisega, parandada avalikkuse teadlikkust maksejõuetust põhjustavatest teguritest ning anda õigusloomealaseid soovitusi.⁸⁰ Rootsi pankrotimenetluses on kohtu roll tagasihoidlikum, sest peamine järelevalve toimub täitevameti kaudu. Amet kontrollib kõikides pankrotimenetlustes, kas pankrotipesa haldamine on toimunud otstarbekalt ja kooskõlas pankrotiseadusega.⁸¹ Eestis ei pidanud seadusandja sarnase laiapõhjalise mudeli rakendamist otstarbekaks, kuna Eesti kontekstis on problemaatilisemaks osutunud just võlgnike pankrotieelne käitumine, mitte niivõrd haldurite tegevuse üldine järelevalve.⁸²

Autori hinnangul näitab kolme riigi võrdlus, et riiklik järelevalve maksejõuetusmenetluste üle on potentsiaalselt hea avaliku huvi kaitse võimalus, kuid riigid on kujundanud süsteemi erinevalt, sõltuvalt nende kõige paremast valikust. Eesti on valinud kõige kitsamalt fokuseeritud süsteemi: erinevalt Rootsist ei ole teenistusele antud laia ühiskondlikku missiooni tegeleda võlakäitumise ennetamisega ja avalikkuse teadlikkuse tõstmisega, erinevalt Lätist ei ole rõhk haldurite süsteemsel kontrollimisel ning erinevalt Soomest puudub teenistusel iseseisev õigus algtada avalikku uurimist. Eesti seadusandja valis teadlikult kitsa mudeli, johtuvalt Eestis tuvastatud peamisest probleemist ehk võlgnike pankrotieelsest käitumisest.

Maksejõuetuse teenistuse põhiülesanded on seadusandja poolt sätestatud ning läbi nende on teenistusele antud tuumne osa pankrotimenetluse avaliku uurimise ja järelevalve teostamisel. Teenistus on oma tegevuselt tõhus eeskätt siis, kui avalik uurimine suudab praktikas täita oma eesmärgi ehk vähendada pankrotimenetluste raugemist ning selgitada välja maksejõuetuse

⁷⁸ Maksätenspējas kontroles dienests. About us. – <https://www.mkd.gov.lv/en/about-us> (26.03.2026).

⁷⁹ Kriibi, lk 33.

⁸⁰ *Ibidem*, lk 36-37.

⁸¹ *Ibidem*, lk 37.

⁸² Seletuskiri (195 SE), lk 108.

tekkimise tegelikud põhjused. Institutsionaalse sõltumatuse tagamiseks nähakse teenistuse tegevuseks vajalikud vahendid ette riigieelarves iga-aastase seadusega ning teenistuse juhatajal on õigus iseseisvalt otsustada, kuidas eraldatud vahendeid kasutada erinevate tegevuste ja kindlate maksejõuetusajade vahel.⁸³

Autor leiab, et maksejõuetuse teenistuse loomine oli vajalik samm pankrotimenetluse avaliku huvi kaitse tugevdamiseks. Maksejõuetuse teenistuse roll erineb võrdlusriikide sarnastest institutsioonidest, sest Eesti teenistuse pädevus on kitsam ning sõltub suuremas osas kohtu initsiatiivist. See on küll teadlik seadusandja valik, kuid tähendab, et teenistuse eesmärkide saavutamine võib sõltutada suuremas osas kohtust ning teenistusele jääb vaid kõrvaline roll. Kõrvaline roll ei ole autori hinnangul problemaatiline, vaid aitab säilitada pankrotimenetluste kohtukesksuse ja tasakaalu. Pankrotimenetlustega kaasneb intensiivne põhiõiguste riive, mis vajab sõltumatut ja erapooletut kohtulikku kontrolli.

2.2. Maksejõuetuse teenistuse pädevus ja volitused

2.2.1. Maksejõuetuse teenistuse pädevuse- ja volitusnormide ulatus ning piirid

Maksejõuetuse teenistus aitab tagada majanduskeskkonna usaldusväärse toimimise. Järelevalve pankrotimenetluses valvab, et menetlus toimiks seaduslikult ja otstarbekalt. Lisaks peab järelevalve kontrollima, et pankrotimenetlus oleks oma eesmärkidega kooskõlas, kuid ei vaata siiski ainult menetluse materiaalselt õiguspärasust. Järelevalve toetab ka menetluse legitiimsust ja hoiab õiguskeskkonna stabiilsust ja usaldusväarsust.⁸⁴

Eesmärkide täitmisele orienteeritud järelevalvele on vaja selgelt piiritletud institutsionaalset raamistikku, et oleks kõigile mõistetav, kus algab ja lõpeb iga organi pädevus. Mida laiem on organitele määratud otsustus- ja sekkumispädevus, seda suurem on vajadus toimiva institutsionaalse raamistiku ja kontrolli järele.⁸⁵ Kui korraldus on ebaselge, näiteks kui pädevused on killustunud või kattuvad omavahel, muutub vastutuse piir häguseks ja avaliku uurimise tegelik praktiline kaal võib selle tõttu väheneda.

⁸³ Seletuskiri (195 SE), lk 114.

⁸⁴ *Ibidem*, lk 9.

⁸⁵ International Monetary Fund, lk 8–9.

Järelevalve teostajaid on pankrotimenetluses palju. PankrS § 69 lg 1 sätestab, et kohus teostab pankrotimenetluses järelevalvet halduri tegevuse üle ning PankrS § 84 kohaselt teostab kohus üldiselt järelevalvet pankrotimenetluse seaduslikkuse üle. Riigikohus on leidnud, et pankrotimenetluses lasub kohtul sisuline järelevalve- ja kontrollkohustus, mille eesmärk on tagada pankrotimenetluse seaduslikkus ja otstarbekus.⁸⁶ Paul Varuli sõnul saab peamise probleemina välja tuua asjaolu, et järelevalve korraldus pankrotimenetluses on muutunud eklektiliseks, st ei ole selgesti eristatav, kes mis funktsiooni järelevalvesüsteemis täitma peab.⁸⁷

Eesti pankrotiseaduse algses redaktsioonis oli eesmärgiks kujundada pankrotimenetlus võimalikult kohtukaugeks ning kohtu järelevalveülesanded olid ebaselged. Tol hetkel oli mõttekäik mõisteta, arvestades Rootsi õiguse mõju, kus kohtul puudub üldine järelevalvekohustus. Praktikas oli see siiski problemaatiline ning viis menetlused liigsesse haldurikesksusesse ja kohtu rolli tugevdamine muutus vältimatuks.⁸⁸ Õiguskirjanduses on selgitatud, et maksejõuetusmenetluse kujundamisel on lähtutud arusaamast, et menetluse repressiivse iseloomu ning võlausaldajate huvide konflikti tõttu peavad mitmed otsustused olema kohtu pädevuses. Nii on kohus kujundatud maksejõuetusmenetluse keskseks institutsiooniks, kellel lasub nii menetluslik kui ka järelevalveline vastutus.⁸⁹ Killustunud järelevalve võib tekitada probleemi, kus kohtu, pankrotihalduri ja maksejõuetuse teenistuse rollid ei ole alati selgelt eristatavad, mõjutades omakorda avaliku uurimise toimimise tõhusust.

PankrS § 192² lg 1 kohaselt moodustatakse teenistus Konkurentsiameti juurde sõltumatu struktuuriüksusena ning sama paragrahvi lg 2 alusel kehtestab valdkonna eest vastutav minister teenistuse põhimääruse määrusega. Konkurentsiameti põhimäärus⁹⁰ ei loo teenistusele iseseisvaid pädevusi ega volitusi, need tulenevad pankrotiseadusest. Seletuskirjast nähtub, et põhimääruse kehtestamine ministri poolt on teadlik seadusandja valik. Põhimäärust ei kinnita mitte ameti peadirektor, nagu paljudes teistes Konkurentsiameti struktuuriüksustes, vaid valdkonna eest vastutav minister selleks, et tagada teenistuse sõltumatus ka Konkurentsiametist endast. Põhimäärus täidab eelkõige sõltumatuse garantii funktsiooni, mitte pädevust loova normistiku funktsiooni.⁹¹ Konkurentsiameti põhimääruse § 14¹ sätestab teenistuse kolm

⁸⁶ RKTkm 3-2-1-141-16, p 14.

⁸⁷ Varul, P. Maksejõuetuse areng Eestis. – Juridica 2013/IV, lk 236, p 2.1.2.

⁸⁸ Seletuskiri (195 SE), lk 24.

⁸⁹ *Ibidem*.

⁹⁰ Konkurentsiameti põhimäärus. – RT I, 05.12.2025, 11.

⁹¹ Seletuskiri (195 SE), lk 110.

põhiülesannet: järelevalve võlgniku ja tema lähikondsete tegevuse üle pankrotimenetluses, haldusjärelevalve pankrotihalduri üle ning kaasaaitamine ühtse maksejõuetuse praktika kujundamisele.

Maksejõuetuse teenistuse pädevus on kujundatud pigem piiratuna. Teenistus ei ole klassikaline menetlev organ: tal puudub väär- ja süüteomenetluse pädevus ning õigus kohaldada vahetat sundi. Teenistusel ei ole ka õigust iseseisvalt menetleda maksejõuetusasju, sh (sund)likvideerimis-, pankroti-, saneerimis- ega füüsilise isiku maksejõuetusmenetlusi, ega kohaldada iseseisvalt ärikeeldu. Teenistuse ülesanded piirduvad järelevalve ja uurimisega pankrotimenetluse raames. PankrS § 192¹ lg 1 sätestab teenistuse järelevalvepädevuse. Sama sätte lg 1 kohaselt uurib teenistus võlgniku ja tema lähikondsete võimalikku seadusvastast käitumist, viies läbi eriauditeid ja avalikke uurimisi ning tehes haldurile ettepanekuid.

Teenistuse riiklik järelevalve ei ole mõeldud asendada pankrotimenetlust ega dubleerima pankrotihaldurite ja kohtu tegevust, kes lähtuvad oma tegevuses pankrotiseadusest ja tsiviilkohtumenetluse seadustikust. Teenistuse järelevalve peaks olema erandlik ja toimuma alati avalikus huvis. Järelevalve algatamiseks ei piisa ainult raugemisest või võlausaldajate huvide kahjustamisest, vaid igal menetletaval juhul peab esinema negatiivne mõju, kus erahuvi kahjustamine on ühtlasi avaliku huvi kahjustamine. Avalik huvi võib seisneda näiteks ärikeskkonna kahjustamises, kui maksejõuetus on tekitatud õigusvastaselt, või kui menetluses on esitatud suured maksunõuded. Järelevalve algatamise põhjendatuse otsustavad teenistus ja kohus kaalutusõiguse alusel, järelevalve algatamist teenistus taotleda ei saa.⁹²

Autori arvates dubleerimise välistamine on normatiivselt selge, kuid praktikas ei ole piir alati iseenesest mõistetav. Kohus teostab PankrS § 84 alusel üldist järelevalvet pankrotimenetluse seaduslikkuse üle ja PankrS § 69 lg 1 alusel järelevalvet halduri tegevuse üle. Need on samad valdkonnad, kuhu teenistus PankrS § 192¹ lg 2 alusel ka kuulub. Seadusandja rõhutab, et teenistuse järelevalve on erandlik ja seotud avaliku huviga, aga ei täpsusta, kuidas lahendada olukordi, kus kohus ja teenistus teostavad paralleelselt järelevalvet sama menetluse või sama halduri üle. Paul Varuli osutatud eklektilisuse probleem ei ole seega teenistuse loomisega kadunud, vaid on saanud uue tasandi. Probleem ei ole ainult pädevuste kattumine. Probleem

⁹² Seletuskiri (195 SE), lk 143–144.

tekib ka, kui järelevalve on mitme osapoole vahel, sest see viib vastutuse hajumiseni institutsioonide vahel. Iga organ ootab, et teine organ sekkuks.

Maksejõuetuse teenistusel on ka teabe saamise õigus, selleks, et oma eesmärged ellu viia. Oma ülesannete täitmiseks on maksejõuetuse teenistusel õigus rakendada korrakaitseaduses (KorS)⁹³ sätestatud riikliku järelevalve meetmeid (PankrS § 192⁹ lg 1). Teenistus võib kasutada korrakaitseaduse 3. peatüki 2. jaos sätestatud üldmeetmeid (KorS § 26–29) ning sama peatüki 3. jaos sätestatud riikliku järelevalve erimeetmeid, eeskätt KorS § 30 (küsitlemine ja dokumentide nõudmine), § 31 lg-d 1–3 (kutse ja sundtoomise raamistik) ning KorS § 32 lg-d 1–4 (isikusamasuse tuvastamine). Samuti saab teenistus kohaldada KorS § 49–52 sätestatud erimeetmeid, kui nende kohaldamise eeldused on täidetud. Lisaks on teenistusel õigus teha ettekirjutusi ja kohaldada haldussunnivahendeid, sealhulgas sunniraha, kasutada vajadusel politsei abi (PankrS § 192⁹ lg 4), teha või tellida ekspertiise, võtta proove ning jäädvustada olukorda tehniliste vahenditega. PankrS § 192⁹ lõikest 2 tuleneb, et teenistusel on õigus saada teavet ja dokumente väga laialt isikute ringilt, sealhulgas haldurilt, kohtult ja võlgnikult, ning haldur on kohustatud tegema teenistusega koostööd ka pärast oma ülesannetest vabastamist.

Eestis on teabe kogumine olemuselt nõudepõhine, sest sõltub teenistuse aktiivsusest ja konkreetsetest menetlustest. Lätis on haldur kohustatud omal algatusel esitama maksejõuetusametile kogu menetlusega seotud teabe (MNL⁹⁴ § 26 lg 3 p 5) ning ametil on õigus teha siduvaid otsuseid ja menetlusse aktiivselt sekkuda. Rootsis on teabe liikumine tuginenud halduri pidevale ja kohustuslikule aruandlusele: haldur on kohustatud esitama järelevalveasutusele pankrotivara nimekirja (KonkL 7. ptk § 13), kirjaliku aruande pankrotivara seisundi ja maksejõuetuse põhjuste kohta (KonkL 7. ptk § 15) ning pikemalt kestvas menetluses perioodilisi aruandeid (KonkL 7. ptk § 20). Eestis automaatne teabe liikumine puudub, mis vähendab järelevalve ennetavat mõju. Kui teenistus ei saa automaatselt teavet rikkumistest, siis teenistus ei näe rikkusi enne, kui menetlus on juba käimas.

Teenistusel on õigus viia läbi eriauditeid võlgniku, tema lähikondse või pankrotihalduri suhtes kas omal algatusel või pankrotihalduri põhjendatud taotluse alusel (PankrS § 192¹⁰ lg-d 1 ja 2). Eriauditi eesmärk on mh tuvastada võlgniku majanduslik seisund, hinnata pankrotiavalduse

⁹³ Korrakaitseadus – RT I, 07.04.2026, 7.

⁹⁴ Maksätnepejas likums. – Latvijas Vēstnesis, 26.07.2010, nr 124. Kehtiv redaktsioon 01.06.2025. – <https://likumi.lv/ta/id/214590-maksatnespejas-likums> (30.03.2026).

õigeaegsust, selgitada tagasivõitmise võimalusi või taastada raamatupidamine (PankrS § 192¹⁰ lg 3). Eriauditi tulemused vormistatakse raportina, mis esitatakse kohtule ja pankrotihaldurile ning tehakse kättesaadavaks seaduses nimetatud isikutele (PankrS § 192¹⁰ lg 5). Kohus on kohustatud tagama teenistusele juurdepääsu pankroti-, saneerimis-, võlgade ümberkujundamise või füüsilise isiku kohustustest vabastamise menetlusele (PankrS § 192⁶), ning võlgnik on kohustatud andma teavet vara, kohustuste ning majandus- või kutsetegevuse kohta nii enne kui ka pärast pankroti väljakuulutamist (PankrS § 85 lg 1).

Kuigi teenistuse järelevalve- ja uurimisvolitused tunduvad normatiivselt laiaulatuslikud, sõltub nende tulemuslikkus sellest, kas menetlus jõuab piisavalt kaugemale, et sisuline kontroll oleks võimalik. Varatutes menetlustes, kus pankrotimenetlus lõpeb varajases staadiumis, ei pruugi järelevalve realiseeruda. Kui teenistuse järelevalve käigus tuleb välja kuriteo tunnustega tegu, on teenistus kohustatud sellest teavitama prokuratuuri või politseid PankrS § 192⁸ lg 2 alusel, kuid teenistuse roll piirdub teavitamisega, ise rikkumistele vahetult reageerida ei saa, mis võib vähendada järelevalve preventiivset mõju.

Samas on teenistuse pädevusele sätestatud ka teatavad piirid. Teenistuse pädevus ei laiene näiteks saneerimisnõustajatele. Kuigi saneerimisnõustajana tegutsemine on osa pankrotihalduri kutsetegevusest (PankrS § 54), ei tulene pankrotiseadusest, saneerimisseadusest ega advokatuuriseadusest maksejõuetuse teenistusele järelevalvepädevust saneerimisnõustaja tegevuse üle. Riigikohus on leidnud, et PankrS § 54 ei saa tõlgendada laiendavalt nii, et teenistuse järelevalvepädevus pankrotihalduri suhtes laieneks saneerimisnõustajale.⁹⁵ Teenistuse roll peaks sellisel juhul piirduma asjaomaste kutseorganisatsioonide teavitamisega (PankrS § 192¹ lg 3).

Maksejõuetuse teenistuse roll on seega järelevalveline ja uuriv. Teenistus töötab pankrotimenetluses kohtu ja pankrotihalduri kõrval, mitte nende asemel. PankrS § 192¹ lg 4 kohaselt on teenistuse tegevus sõltumatu. Maksejõuetuse teenistuse pädevuse peamiseks probleemkohtadeks on järelevalve killustatus, piiratud vahetu sekkumisvõime ning teabe liikumine. Teenistuse roll on küll formaalselt lai, kuid puudub võimalus teha siduvaid otsuseid ja sekkuda menetlusse iseseisvalt. Järelevalve efektiivsus sõltub menetluse kulgemisest ja

⁹⁵ RKHKm 3-24-146, p 12.2.

osaliste koostööst. Kui menetlus takerdub või osalised ei tee koostööd, siis järelevalve ei suuda rakendada vajalikke mehhanisme.

2.2.2. Kohtu ja maksejõuetuse teenistuse pädevuse piiritlemine

Eesti pankrotisüsteem on üles ehitatud kohtukeskselt ja maksejõuetuse teenistus täidab selles pigem toetavat rolli. Üks olulisemaid piiranguid on see, et teenistusel puudub õigus avalikku uurimist ise algatada. Avaliku uurimisena saab pankrotimenetlust läbi viia ainult siis, kui kohus on teinud vastava ettepaneku ja seaduses sätestatud tingimused on täidetud (PankrS § 192¹¹ lg 1 ja 2). Menetluse alustamise otsustab kohus määrusega. Teenistus saab pärast ettepaneku saamist kohtule esitada põhjendatud avalduse avaliku uurimise läbiviimiseks. Pankrotimenetluse algatamine avaliku uurimisena on sätestatud PankrS §-s 192¹¹.

Soomes saab pankrotiombudsman esitada kohtule avaliku haldamise taotluse iseseisvalt, ilma kohtu eelneva ettepanekuta. Kohtu roll on Soomes seega pigem kontrolliv, mitte algatav.⁹⁶ Läti maksejõuetusameti järelevalve ei sõltu samuti kohtu algatusest. Ametil on vahetud haldusõiguslikud volitused, sealhulgas õigus panna haldurile siduvaid kohustusi (MNL § 174² lg 1 p 7) ja vabastada haldur ametist direktori otsusega (MNL § 17² lg 1), ilma et see eeldaks menetluse jõudmist konkreetsele staadiumisse.

Eestis ei saa teenistus iseseisvalt algatada avalikku uurimist ega pöörduda kohtu poole ilma eelneva kohtu ettepanekuta. Ka siis, kui teenistus on oma analüüsi käigus tuvastanud rikkumismustrid varasemas staadiumis kui konkreetset asja menetlev kohus, puudub teenistusel menetluslik võimalus sellele iseseisvalt reageerida. Autori hinnangul on see tähelepanu vääriv piirang, mis tuleneb seadusandja valikust hoida algatuspädevus kohtul. Autor nõustub seadusandja valikuga, sest pankrotimenetlus vajab sõltumatut ja erapooletut kohtulikku kontrolli, mis õigustab avaliku uurimise algatamise pädevuse koondumist kohtule. Kohus peab samas kasutama talle antud algatuspädevust aktiivselt, et avaliku huvi kaitse ei jääks praktikas formaalseks.

Kohtukesksus väljendub maksejõuetuses nii pankroti- kui ka saneerimismenetluses. PankrS § 4 lg 1 alusel kuulub pankrotiasja menetlemine maakohtu pädevusse. PankrS § 84 ja § 69 lg 1

⁹⁶ Kriibi, lk 27.

alusel teostab kohus järelevalvet pankrotihalduri tegevuse üle. PankrS § 69 lg 2 ja § 68 lg 2 kohaselt võib kohus määrata haldurile trahvi või vabastada ta ametist kohustuste rikkumise korral ning PankrS § 65 lg 5 alusel määrata või vähendada halduri tasu. Riigikohus⁹⁷ on täpsustanud, et PankrS § 70 lg 5 p-s 9 nimetatud kohtuks, kuhu maksejõuetuse teenistus saab pöörduda pankrotihaldurile trahvi määramiseks, halduri vabastamiseks, tegutsemiskeelu kohaldamiseks või halduri tasu vähendamiseks, ei ole halduskohus. Teenistuse vastavad taotlused saab esitada üksnes konkreetset pankrotiasja menetlevale maakohtule.

Avaliku uurimise korral ei kutsuta kokku võlausaldajate üldkoosolekut ega moodustata pankrotitoimkonda. Nende pädevus läheb üle maksejõuetuse teenistusele PankrS § 192¹² lg 2 kohaselt. Teenistus täidab avaliku uurimise korras aktiivsemat rolli, kui teostab võlausaldajate kollektiivset kontrolli ning kasutab PankrS § 192¹² lg-tes 3–9 sätestatud õigusi, sh esitab vastuväiteid võlausaldajate nõuetele, kooskõlastab halduri poolt koostatud võlausaldajate nimekirja ja lõpparuannet ning esindab avalikku huvi menetluse läbiviimisel. PankrS § 192¹³ reguleerib avaliku uurimise lõpetamist: avalik uurimine lõpeb pankrotimenetluse lõppemisega või teenistuse taotlusel, kui selleks ettenähtud eeldused ära langevad. Aga ka avalikus uurimises jääb lõplik otsustuspädevus kohtule: pankrotimenetluse alustamine, halduri nimetamine, vara müügi kinnitamine ja menetluse lõpetamine on kõik kohtu pädevuses. Teenistus tegutseb avaliku uurimise raames laiema mandaadiga, kuid otsused on endiselt kohtu teha.

Ka avaliku uurimise korral ei asenda maksejõuetuse teenistus kohut, aga on selle kõrval täiendav järelevalve. Autori arvates on kohtukeskne süsteem loogiline, sest pankrotimenetlus võib tugevalt mõjutada põhiõigusi. Kohtukeskne menetlus takistab olukorra eskaleerumist sinna, kus täitevvõimu organ hakkab üksi isikute õiguste üle otsustama. Samas sõltub teenistuse võimalus avalikku huvi kaitsta suuresti kohtu algatusest, eelkõige avaliku uurimise ettepaneku tegemisest. Kohtukeskne süsteem on mõistlik, kuid vajab selgemat pädevusjaotust ja teenistuse rolli täpsustamist.

⁹⁷ RKHKm 3-24-146, p 13.

2.3. Maksejõuetuse teenistuse suhe pankrotihalduriga

2.3.1. Pankrotihalduri roll pankrotimenetluses

Lisaks kohtule ja maksejõuetuse teenistusele on pankrotimenetluses oluline osa pankrotihalduril. Pankrotihaldur täidab pankrotimenetluses riigi ülesandel avalik-õiguslikku funktsiooni, viies kohtu järelevalve all läbi võlgniku pankrotimenetlust. Pankrotihaldur on vaba elukutse esindaja, kes tegutseb menetluses oma nimel ja vastutusel.⁹⁸ Halduri põhiliseks ülesandeks on tagada, et võlausaldajate ja võlgniku õiguste kaitse oleks olemas ning viia menetlus läbi seaduslikult, mõistliku aja jooksul ja majanduslikult otstarbekalt.⁹⁹ Haldur hindama võlgniku varalist seisundit ja maksejõuetuse põhjuseid ning seejärel otsustama majandustegevuse jätkamise või lõpetamise üle, selgitama välja nõuded ja pankrotivara koosseisu, tagama vara säilimise ning võimalusel selle väärtuse suurendamise. Vajadusel peab haldur esitama ka kahju hüvitamiseid seoses juhtimisvigadega.¹⁰⁰

Pankrotihalduri põhikohustused ja õigused on sätestatud PankrS §-s 55. PankrS § 55 lg 1 kohaselt kaitseb haldur kõigi võlausaldajate ning võlgniku õigusi ja huve ning tagab seadusliku, kiire ja majanduslikult otstarbeka pankrotimenetluse. Sama paragrahvi lg 2 kohaselt peab haldur oma kohustusi täitma korralikule ja ausale haldurile omase hoolega, arvestades kõigi võlausaldajate ja võlgniku huve. PankrS § 55 lg 3 p 11 sätestab halduri kohustuse selgitada välja võlgniku maksejõuetuse tekkimise põhjused ja aeg. Kui võlgniku maksejõuetuse põhjuseks on raske juhtimisviga, on haldur PankrS § 55 lg 3¹ kohaselt kohustatud esitama kahju hüvitamise nõude vastutava isiku vastu kohe, kui nõude esitamiseks on piisav alus.

PankrS § 2 lg 1 kohaselt on pankrotimenetluse eesmärgiks võlausaldajate nõuete rahuldamine võlgniku vara arvel kas vara võõrandamise või ettevõtte tervendamise kaudu. Ka pankrotihalduri tegevus on suunatud eeskätt pankrotivara moodustamisele ning võlausaldajate kollektiivsete huvide kaitsele konkreetsetes menetluses. Halduri otsused on seotud menetluse majandusliku perspektiiviga. Erilise tähtsusega tehinguteks on vajalik pankrotitoimkonna

⁹⁸ Pankrotihalduri elukutse. Justiitsministeerium. – <https://www.justdigi.ee/kohtud-ja-oiigusteenuused/elukutsed/pankrotihaldur> (20.02.2026).

⁹⁹ *Ibidem*.

¹⁰⁰ UNCITRAL. Legislative Guide on Insolvency Law. New York: United Nations 2005, lk 180. Kättesaadav: https://uncitral.un.org/sites/uncitral.un.org/files/media-documents/uncitral/en/05-80722_ebook.pdf (16.04.2026).

nõusolek (PankrS § 125 lg 3 ja 4, § 136 lg 2, § 141 lg 1) ning halduri kulutuste põhjendatust kontrollib kohus lõpparuande kinnitamisel.

Kuigi haldur tegutseb menetluses iseseisva isikuna, ei ole tema tegevus autonoomne, vaid allutatud pankrotimenetluse eesmärgile suurendada pankrotivara ning rahuldada võlausaldajate nõudeid võimalikult suures ulatuses. Pankrotimenetluses osalevatel isikutel on erinevad ja sageli vastandlikud huvid, sest võlausaldajad soovivad tagasi saada võimalikult suure osa oma nõuetest, aga võlgnik võib olla huvitatud oma kohustuste minimeerimisest. Pankrotihaldur peab nende huvide keskel tasakaalu leidma, kuid tema tegevuse fookus on suunatud peamiselt võlausaldajate kollektiivsetele huvidele ning menetluse majanduslikele eesmärkidele.

Halduri huvi maksejõuetuse põhjuste sisulise uurimise vastu sõltub sellest, kas uurimine on seotud pankrotivara suurendamise võimalusega. Kui menetluse majanduslik perspektiiv on piiratud, vara on vähe ja võlausaldajad ei soovi menetlust finantseerida, võib maksejõuetuse põhjuste uurimine jääda formaalseks või üldse tegemata. Maksejõuetuse teenistus on loodud täitma avaliku huvi kaitset seal, kus halduri pädevus ja motivatsioon uurimiseks on piiratud.

2.3.2. Pankrotihalduri pädevus maksejõuetuse põhjuste uurimisel

Maksejõuetuse teenistuse läbiviidav riiklik järelevalve erineb sisuliselt kohtu järelevalvest, mis on suunatud menetluse seaduslikkuse ja halduri tegevuse kontrollimisele konkreetses pankrotiasjas. Praktikas võib kohtunikel olla välja kujunenud koostöö ja eelistus kindlate haldurite osas.¹⁰¹ Ühelt poolt on pankrotimenetluse edukaks läbiviimiseks vajalik halduri ja kohtu vaheline usaldus ja sujuv koostöö. PankrS § 56 lõige 4 rõhutab, et halduril peab olema kohtu ja võlausaldajate usaldus. Teisalt võib teatud haldurit eelistamine näida läbipaistmatu ning õõnestada usaldust.

Teenistuse järelevalve fookuseks on maksejõuetuse tekkimise asjaolude sisuline uurimine ning avaliku huvi kaitse, kui esineb oht pankrotimenetluse raugemiseks või varade varjatud väljaviimiseks. Erinevalt mitmest teisest riigist ei ole Eestis seatud maksejõuetuse teenistuse põhifookuseks pankrotihaldurite järelevalvet. Põhjuseks on mh asjaolu, et haldurite üle teostavad järelevalvet ka teised institutsioonid ning praktikas esitatakse Eestis haldurite

¹⁰¹ Kriibi, lk 6.

tegevuse peale suhteliselt vähe kaebusi.¹⁰² Samuti ei ole Eesti seadusandja pidanud eesmärgipäraseks laiapõhjalist teenistuse ülesehitust, kus maksejõuetuse järelevalve on seotud üldise võlapoliitikaga. Eestis on seega keskendatud kitsamalt vaid pankrotimenetlustes järelevalve teostamisele.¹⁰³

Kui võrrelda süsteeme erinevates riikides, jääb silma, et riikides, kus järelevalve on süstemaatiline ja rohkem koordineeritud, saab maksejõuetuse põhjuseid tuvastada varasemas staadiumis ning nii vähendada varatute pankrotimenetluste raugemist. Soomes on pankrotiombudsmanil selge ja ka keskne roll pankrotipesade haldamise õiguspärasuse kontrollimisel ning võimalik sekkuda halduri tegevusse süsteemselt, mitte juhtumipõhiselt.¹⁰⁴ Sekkumine Soomes on aktiivne ja järjepidev ehk aitab maksejõuetuse põhjuseid tuvastada varases staadiumis, mis omakorda vähendab raugemiste riski.¹⁰⁵ Lätis on järelevalve keskendunud pankrotihaldurite tegevuse kontrollimisele, kuid neile on toeks ulatuslik digitaliseeritus.¹⁰⁶ Eesti on teinud valiku keskenduda võlgniku käitumise uurimisele, kuid see eeldab, et maksejõuetuse teenistuse järelevalve oleks praktikas järjepidev ja riskipõhine.¹⁰⁷

Kuigi pankrotihalduril lasub PankrS § 55 lg 3 p 11 kohaselt kohustus selgitada välja võlgniku maksejõuetuse tekkimise põhjused, viitab pankrotimenetluse praktika sellele, et maksejõuetuse põhjuste sisuline uurimine ei pruugi menetluses alati realiseeruda. Juhtorgani kohustuse rikkumise, sealhulgas raske juhtimisvea ning kuriteotunnustega teo kindlakstegemist käsitleva kohtupraktika analüüsi¹⁰⁸ põhjal võib öelda, et pankrotimenetlus ei pruugi toimida sõelana, mis võimaldaks tuua välja juhtorganite liikmete eksimusi ühingu juhtimisel. Hinnangud juhtorganite tegevusele on kohtumäärustes tihtipeale pealiskaudsed ega võimalda teha järeldusi selle kohta, kas juhtorganite liikmed on oma kohustusi täitnud või mitte.¹⁰⁹

Autor on seisukohal, et maksejõuetuse põhjuste hindamisel on lähtekohaks praktilised kaalutlused ehk olukorras, kus puudub vara, mille arvel pankrotimenetlust jätkata, ja võlausaldajad ei ole valmis menetlust finantseerima, ei peeta vajalikuks pankroti põhjuste ega

¹⁰² Seletuskiri (195 SE), lk 108.

¹⁰³ *Ibidem*, lk 109.

¹⁰⁴ *Ibidem*, lk 107.

¹⁰⁵ Kriibi, lk 23.

¹⁰⁶ Seletuskiri (195 SE), lk 108.

¹⁰⁷ *Ibidem*, lk 108.

¹⁰⁸ Vutt, M. Juhtorgani kohustuse rikkumise, sealhulgas raske juhtimisvea ning kuriteotunnustega teo kindlaks tegemine pankrotimenetluse praktikas. Tartu: Riigikohus 2008, lk 12.

¹⁰⁹ *Ibidem*.

juhtorganite toiminguid süvendatult uurima. Juhul, kui rikkumised jäävad pankrotimenetluses tuvastamata, võivad vastavad nõuded jääda esitamata ning potentsiaalselt pankrotivarasse kuuluv vara menetlusse toomata. See omakorda võib viia olukorrani, kus pankrotivara ei moodustu ning menetlus raugneb varade puudumise tõttu.

Pankrotimenetluse eesmärgist tulenevalt on halduri tegevus suunatud peamiselt võlausaldajate nõuete rahuldamisele, mistõttu toimub halduri juhitud menetlus praktikas eeskätt võlausaldajate huvides.¹¹⁰ Aktiivne roll pankrotihalduri valimise protsessis antakse kõige enam huvitatud isikutele ehk võlausaldajatele, võlgnikul on õigus esitada põhjendatud vastuväiteid halduri kandidaadi menetlusse kaasamisele. Halduri tegevus on suunatud võlausaldajate kollektiivsetele huvidele ning kui menetluse majanduslik perspektiiv on piiratud, puudub autori hinnangul halduril reaalne motivatsioon põhjalikuks uurimiseks.

Pankrotihalduri määramine kuulub küll kohtu pädevusse, kuid halduri valiku kiidab hiljem heaks võlausaldajate üldkoosolek. Seega on olemas nii kohtulik kui ka võlausaldajate poolne kontroll. Õiguskirjanduses on aga osutatud asjaolule, et kõige mõjukamad võlausaldajad võivad seda rolli kuritarvitada nii, et halduriks valitakse isik, kes ei ole täiesti sõltumatu.¹¹¹ Nagu on märkinud P. Varul, peab haldur küll kaitsma võlgniku seadusest tulenevaid õigusi ja huve, kuid pankrotimenetlus toimub eelkõige võlausaldajate huvides.¹¹²

Autor on seisukohal, et pankrotihalduri pädevus maksejõuetuse põhjuste uurimisel on sõltuvuses pankrotivara moodustamise eesmärgiga ning selle rakendamine sõltub menetluse majanduslikust perspektiivist. Kui maksejõuetuse põhjuste uurimisel ei ole seost pankrotivara suurenemisega, võib uurimine jääda kas ainult formaalseks või üldse tegemata. Nii ei tuvastata juhatuse liikmete võimalikku vastutust ja esitama võivad jääda nõuded, mis takistavad pankrotivara moodustumist. Sellisel juhul raugneb menetlus varade puudumise tõttu, ilma et maksejõuetuse põhjuseid oleks üldse uuritud. Autori hinnangul on see probleem, mida ei saa lahendada halduri pädevuse laiendamise ega kohtu kontrolli tugevdamisega. Vajalik on eraldi institutsioon, mille eesmärk on kaitsta avalikku huvi ka siis, kui menetluse majanduslik perspektiiv on piiratud.

¹¹⁰ UNCITRAL. Legislative Guide on Insolvency Law, 2005.

¹¹¹ Novikov, A. Pankrotihalduri roll pankrotimenetluses. Magistritöö. Tartu Ülikool, õigusteaduskond, lk 21.

¹¹² Varul, P. Pankrotiseaduse uued parandusettepanekud. – Juridica 2008, nr 8, lk 363.

3. MAKSEJÕUETUSE TEENISTUSE PÄDEVUSE RAKENDAMINE

3.1. Avaliku uurimise rakendamine pankrotimenetlustes

PankrS § 192¹¹ lg 2 sätestab, et maksejõuetuse teenistus võib PankrS § 192¹¹ lõikes 1 nimetatud ettepaneku saamisel kohtult teha kohtule põhjendatud avalduse pankrotimenetluse läbiviimiseks avaliku uurimisena, kui muul juhul pankrotiavalduse menetlus PankrS § 29 või PankrS § 158 alusel raueks ja on tekkinud vähemalt põhjendatud kahtlus, et võlgniku maksejõuetusega kaasneb avalik huvi, näiteks on võlgnik seoses maksejõuetuse tekkimisega pannud toime kuriteo tunnustega teo, ei ole õigeaegselt esitanud pankrotiavaldust või on maksejõuetuse põhjuseks raske juhtimisviga.¹¹³ PankrS § 192¹¹ lg 3 sätestab, et kohus rahuldab maksejõuetuse teenistuse põhjendatud avalduse pankrotimenetluse algatamiseks avaliku uurimisena pankrotimäärusega või pankrotimenetluse jätkamiseks avaliku uurimisena määrusega, kui PankrS § 192¹¹ lõikes 2 nimetatud tingimused on täidetud, ja kuulutab välja võlgniku pankroti, kui pankrotti ei ole veel välja kuulutatud. PankrS § 192¹² lg 2 kohaselt võlausaldajate üldkoosolekut kokku ei kutsuta ja pankrotitoimkonda ei moodustata. Pankrotimenetluse läbiviimise määramist avaliku uurimisena ei saa edasi kaevata.

Avaliku uurimise algatamine on põhjendatud eeskätt olukordades, kus pankrotimenetlus muidu raueks vara puudumise tõttu, kuid esinevad asjaolud, mis viitavad avaliku huvi olemasolule. Kohtupraktikas on sellisteks asjaoludeks peetud eelkõige pankrotiavalduse õigeaegse esitamise kohustuse rikkumist, raamatupidamis- ja maksukohustuste täitmata jätmist ning võlgnikku kahjustavate tehingute tegemist, sealhulgas vara väljaviimist makseraskuste tekkimise ajal.¹¹⁴ Lisaks on avaliku uurimise algatamise aluseks olnud põhjendatud kahtlus, et maksejõuetuse põhjustamine on olnud pahatahtlik. Kohus on rõhutanud, et avaliku huvi olemasolu võib tuleneda ka maksejõuetuse tahtlikust või raskelt hooletust põhjustamisest, mistõttu ei ole menetluse raugemine põhjendatud ning pankrotimenetlus tuleb läbi viia avaliku uurimisena.¹¹⁵

Teenistus on pidanud enamasti avaliku uurimise algatamist põhjendatuks olukorras, kui esineb mitu riskitegurit koos. Teguriteks on olnud näiteks raamatupidamiskohustuse rikkumine (majandusaasta aruande esitamata jätmine), maksuvõlgade olemasolu, juhatuse liikme tegevus

¹¹³ HMKm 2-25-4998/10, p 10.

¹¹⁴ TMKm 2-25-4737/20, p 5.

¹¹⁵ HMKm 2-25-11134/18, p 6.

samalaadse uue äriühingu loomisel ning sularahatehingute tegemine. Samuti kui on tuvastatud vara võõrandamine pärast maksuvõla tekkimist ning äriühingu vahendite kasutamine juhatuse liikme isiklikes huvides.¹¹⁶ Nähtub, et üksikust rikkumisest enamasti avaliku huvi põhjendamiseks ei piisa.

Avaliku uurimise võimalus rakendub Eestis väheses ulatuses. Kuigi 2024. aastal kuulutati Eestis välja 160 juriidilise isiku pankrotti, algatati neist maksejõuetuse teenistuse taotlusel 10 avalikku uurimist. Ehk avaliku uurimise võimalust rakendati ligikaudu 6% juhtudest.¹¹⁷ Autori arvates ei ole selline arv kooskõlas seadusandja eesmärgiga, eriti nende juhtumite puhul, kus esineb avalik huvi vältida raugemist või tuvastada maksejõuetuse põhjuseid. Kui avaliku uurimise määr on marginaalne, võib järeldada, et oodatud mõju raugemiste vähendamise ja maksejõuetuse põhjuste tuvastamise näol ei saa praegusel kujul realiseeruda.

Sarnane statistika jätkus ka 2025. aastal. 2025. aasta jooksul esitasid maakohtud maksejõuetuse teenistusele kokku 192 ettepanekut avaliku uurimise algatamiseks, aga teenistuse avalike uurimiste nimekirja kohaselt algatati avaliku uurimisena vaid üheksa pankrotimenetlust.¹¹⁸ Seejuures kasvas 2025. aasta jooksul varatute juriidiliste isikutega seotud kahju märkimisväärselt: augustist detsembrini suurenes tuvastatud kahju võlausaldajatele 51,4 miljonilt eurolt 73,5 miljoni euroni ehk nelja kuuga 22,1 miljonit eurot. Samal perioodil kasvas varasemalt välja kuulutatud pankrotimenetlustes tuvastatud kahju 9,6 miljonilt eurolt 18 miljoni euroni ning selle osakaal kogukahjust tõusis ligikaudu 18,7%-lt 24,5%-ni.¹¹⁹ Autori hinnangul viitab statistika maksejõuetuse probleemide süvenemisele, kuid avaliku uurimise roll on väike.

Avalik uurimise vähene rakendamine peidab sügavamat probleemi raugemiste kõrge määra taga. Eestis oli 31.12.2024 seisuga pankrotis 600 juriidilist isikut¹²⁰, kui aastal 2018 oli neid 103¹²¹. Eelnev näitab suurenenud pankrotimenetluste arvu ning vajadust eesmärgipärasema järelevalve järele. Suur osa pankrotimenetlusi lõpeb raugemisega ehk võlausaldajate nõuded

¹¹⁶ HMKm 2-24-15140/17.

¹¹⁷ Maksejõuetuse teenistus 2024, lk 3.

¹¹⁸ Maksejõuetuse teenistus. Tegevused ja tulemused 2025. – <https://www.mjt.ee/2025> (16.03.2026).

¹¹⁹ Maksejõuetuse teenistus. Tegevused ja tulemused 2025 (detsember). – <https://www.mjt.ee/2025-0#detsember> (16.03.2026).

¹²⁰ Maksejõuetuse teenistus 2024, lk 1.

¹²¹ Anspal, S., Kallaste, E., Niklus, I., Järve, J. Pankrotiseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu mõjude hinnang. Tallinn: Riigikantslei 2019, lk 12.

jäävad rahuldamata ja maksejõuetuse tegelikud põhjused selgitamata. Sisuliselt jääb menetluse eesmärk täitmata. Avalik uurimine on mõeldud just selleks, et riik saaks sekkuda varatutesse või kahtlastesse juhtumitesse. Eesmärk on uurida, kuhu varad on kadunud, tuvastada võimalikke rikkumisi ja suurendada pankrotivara. See on vahend, mida peaks kasutama seal, kus riiklik järelevalve on kõige rohkem vajalik. Kui avalikku uurimist rakendatakse harva, jõuab see paratamatult vaid väheste probleemsete kaasusteni.

Soome ja Eesti maksejõuetusmenetluste tulemuste võrdlemine annab mõista, et institutsionaalsel üleschitusel ja järelevalve korraldamisel on oluline mõju pankrotimenetluse tegelikele tulemustele. Maailmapanga (andmed 01.05.2020 seisuga) *Doing Business 2020* raporti kohaselt saadakse Eestis pankrotimenetluses tagasi keskmiselt 36,1 senti ühe dollari kohta¹²², samas kui Soomes ulatub vastav näitaja 88 sendini¹²³. OECD kõrge sissetulekuga riikide keskmine on seejuures 70,2 senti, mis asetab Soome selgelt üle keskmise ning Eesti madalamale.¹²⁴

Protsentuaalne võrdlus ei tõesta otsest põhjuslikku seost, kuid viitab sellele, et maksejõuetusmenetlused toimivad eri riikides erinevalt. Soome kõrge tagasimaksemäär langeb ajaliselt kokku pankrotiombudsmani institutsiooni loomisega ning sellele järgnenud tugeva riikliku järelevalvega pankrotipesade haldamise üle. Ombudsman teostab järelevalvet automaatselt, tal on õigus algatada pankrotipesa avalik haldamine ja tema käsutuses on ulatuslikud uurimisvõimalused. Tulemus on see, et maksejõuetuse põhjused tuvastatakse varasemas etapis ja pankrotivara säilimine on paremini tagatud.

2024. aastal oli Konkurentsiameti eelarve kokku 4 850 651 eurot, millest 600 000 eurot moodustas universaalse postiteenuse (UPT) hüvitis, mida ameti tegevuste finantseerimiseks ei kasutata.¹²⁵ Maksejõuetuse teenistuse eelarve oli 2024. aastal 449 000 eurot, millest tööjõukulud moodustasid 250 000 eurot ja majandamiskulud 199 000 eurot. Tegelik täitmiskulu oli aga 207 760 eurot, millest tööjõukulu moodustas 192 257 eurot ja

¹²² World Bank Group. *Doing Business 2020: Economy Profile Estonia*. Washington, DC: World Bank 2019, lk 4. – <https://archive.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/country/e/estonia/EST-LITE.pdf> (16.03.2026).

¹²³ World Bank Group. *Doing Business 2020: Economy Profile Finland*. Washington, DC: World Bank 2019, lk 4. – <https://archive.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/country/f/finland/FIN.pdf> (16.03.2026).

¹²⁴ *Ibidem*, lk 58.

¹²⁵ Konkurentsiamet. Aastaraamat 2024: eelarve. – <https://aastaraamat.konkurentsiamet.ee/et/aastaraamat-2024-organisatsioonist/eelarve> (30.03.2026). <https://aastaraamat.konkurentsiamet.ee/et/aastaraamat-2024-organisatsioonist/eelarve>

majandamiskulud 15 503 eurot. Seega jäi reaalselt kasutamata enam kui pool teenistusele kinnitatud eelarvest.¹²⁶

Seisuga 31. detsember 2024. a. töötas maksejõuetuse teenistuses kolm ametnikku, juhataja ja kaks järelevalveeksperti, kes töötasid 2024. aastal kokku 4905 töötundi. Teenistuse ühe töötunni maksumus oli maksimaalselt 43 eurot (koos maksudega). Avalike uurimiste raames analüüsiti 2024. aastal 193 varatu juriidilise isiku pankrotimenetlust ning võlgnike tekitatud kahju ulatus ligi 50 miljoni euroni, millest Maksu- ja Tolliametile tasumata maksud moodustasid 7,3 miljonit eurot.¹²⁷ Avalike uurimiste tulemusel laekus 2024. aastal pankrotivõlgnike arvelduskontodele ja lähikondsete hüvitistena kokku 129 006 eurot ning riigieelarvesse tagastati teenistuse menetluskulu 870 eurot.¹²⁸

Kui võrrelda teenistuse 2024. aasta tegelikku täitmiskulu (207 760 eurot) ja avalike uurimiste tulemusel otseselt tagasi saadud summasid (ligikaudu 130 000 eurot), ei kata otsene rahaline tagasivool küll kogu teenistuse aastast kulu. Tuleb aga arvesse võtta, et teenistuse tegevuse eesmärk ei piirdu konkreetsete summade tagasinõudmisega, vaid hõlmab ka maksejõuetuse põhjuste väljaselgitamist, võimalike kuritegude tuvastamist, ärikeelu taotlemist ning laiemat preventiivset mõju ettevõtluskeskkonnale. Autori hinnangul on oluline välja tuua, et teenistuse eelarve jäi 2024. aastal enam kui poole ulatuses kasutamata, mis näitab, et avalike uurimiste vähene arv ei tulene rahastuse puudumisest.

Avaliku uurimise algatamise kaalutlust raskendab sageli ka teabe kättesaadavuse probleem. PankrS § 85 lg 1 kohustab võlgnikku andma kohtule, ajutisele haldurile, haldurile ning maksejõuetuse teenistusele teavet oma vara, kohustuste ning majandus- või kutsetegevuse kohta nii enne kui ka pärast pankroti väljakuulutamist. Kohtupraktika näitab, et nimetatud kohustus jääb tihti täitmata. On juhtumeid, kus juhatuse liige ei vasta päringutele, majandusaasta aruanded on esitamata ning raamatupidamisdokumendid on tegelikult endise juhatuse liikme valduses, kuigi ametlikult on nimetatud uus juhatuse liige.¹²⁹ Taolises olukorras saab kohus PankrS § 89 lg 1 alusel kohaldada trahvi, sundtoomist või aresti, kuid nende meetmete rakendamine ei pruugi tagada info saamist. Kui võlgnik ei tee koostööd ja

¹²⁶ Konkurentsiamet. Aastaraamat 2024: eelarve.

¹²⁷ Maksejõuetuse teenistus 2024, lk 4–5.

¹²⁸ *Ibidem*, lk 10.

¹²⁹ TMKm 2-23-8177/13, p 13.

dokumendid pole kättesaadavad, on teenistusel raske hinnata, kas avalik uurimine annaks sisulisi tulemusi, kas pankrotivara suurendamine on realistlik ning kas rikkumisi on üldse võimalik tuvastada. Tekib olukord, kus teenistus võib leida, et avalik uurimine ei ole tõendatud just nendes menetlustes, kus pahatahtlikkus on kõige tõenäolisem ehk seal, kus võlgnik aktiivselt teavet varjab.

Seletuskirjast nähtub, et avaliku uurimise algatamine on teadlikult piiratud menetlusetapiga, kus ajutine haldur on juba oma hinnangu andnud. Enne seda ei ole teenistusel piisavalt teavet, et avaliku huvi olemasolu üle otsustada. Kohus edastab teenistusele menetluste materjalid ettepaneku tegemisel, mille alusel on teenistusel võimalik teha otsus ajutise halduri analüüsi põhjal.¹³⁰

Tekib õigustatud küsimus, kas maksejõuetuse teenistus suudab kehtiva seaduse põhjal avaliku uurimise eesmärgi üldse täita. Teenistuse pädevus on piiratud teadlikult kitsalt ning valiku taga on Eesti praktika, kus suuremaks probleemiks on osutunud võlgnike käitumine enne pankroti väljakuulutamist ja varade kadumine juba enne menetluse algust. Samas nõuab selline lähenemine tugevat institutsionaalset suutlikkust, varajast sekkumist ja head ülevaadet maksejõuetuse riskimusteritest. Kui need eeldused ei ole täidetud, muutub avalik uurimine vaid formaalseks võimaluseks ning eesmärgid jäävad täitmata.

3.2. Normatiivsed probleemid teenistuse pädevuse teostamisel

3.2.1. Pankrotimenetluse raugemine ja maksejõuetuse põhjuste uurimise piirangud

Kõrge raugemismäär tekitab küsimuse, kas Eesti on suutnud leida parima võimaliku pädevusjaotuse pankrotimenetluse järelevalves ja kas maksejõuetuse teenistus suudab üldse kehtivas raamistikus oma eesmärgi täita. Maksejõuetuse teenistuse sekkumine on suurel määral sõltuv menetluse staadiumist ja kohtu algatusest. Lätis ja Soomes on riik panustanud tugevale institutsionaalsele ja tehnoloogilisele raamistikule, tänu millele on toetatud avaliku huvi kaitse kui ka järelevalve teostamine. Eestis sõltub aga pankrotimenetluse eesmärkide saavutamine endiselt haldurite ja kohtute aktiivsusest.¹³¹

¹³⁰ Seletuskiri (195 SE), lk 150.

¹³¹ Maksejõuetuse teenistus 2024, lk 6.

Pankrotimenetluse raugemine saab toimuda kahel erineval viisil. Enne pankroti väljakuulutamist raugeb menetlus PankrS § 29 lg 1 alusel, kui võlgnikul puudub vara menetluskulude katteks ning puudub võimalus vara tagasivõitmiseks või juhtorgani vastu nõude esitamiseks. Peale pankroti väljakuulutamist raugeb menetlus PankrS § 158 alusel, kui pankrotivarast ei jätku menetluskulude ja massikohustuste katmiseks. Kui pankrotimenetlus raugeb pärast pankroti väljakuulutamist, näeb PankrS § 158 lg 3 koostoimes PankrS § 162 lg-ga 2 haldurile ette ulatusliku aruandekohustuse, mis hõlmab üksikasjalikku teavet pankrotivara, tehtud väljamaksete, esitatud ja kavandataivate hagide ning halduri tegevuse kohta. Haldur peab analüüsima ka maksejõuetuse tekkimise põhjuseid ning vajadusel viitama kuriteo tunnustele või juhtimisvigadele (PankrS § 162 lg 3).

Kui pankrotimenetlus raugeb enne pankroti välja kuulutamist, on see seaduses vähem reguleeritud. Kuigi ajutine haldur peab PankrS § 22 lg 5 kohaselt esitama arvamuse maksejõuetuse põhjuste kohta, ei ole seaduses ette nähtud samaväärset detailset analüüsi ega ulatuslikku aruandekohustust. Seadus ei täpsusta ka, millises ulatuses peab kohus raugemise määramisel maksejõuetuse põhjuseid käsitlema, kuigi TsMS § 465 lg 1 p 8 kohaselt peab iga kohtulahend olema motiveeritud.

Maksejõuetuse põhjuste uurimise põhjalikkus on sõltuvuses sellega, kui kaugemale menetlus jõuab. Kui menetlus lõpeb varajases staadiumis, jääb põhjuste analüüs tihti pealiskaudseks. Ehk juhtimisvigu, tagasivõitmise aluseid ja muid olulisi asjaolusid ei pruugita tuvastada, kuigi need võiksid õigustada menetluse jätkamist. Probleemi süvendab asjaolu, et avaliku uurimise algatamine on seletuskirja kohaselt seotud konkreetse menetlusetapiga, kus ajutine haldur on oma hinnangu juba andnud. Kui menetlus raugeb enne ajutise halduri nimetamist, puudub teenistusel igasugune menetluslik võimalus reageerida. Seda sõltumata sellest, kas rikkumise alus on olemas või mitte.¹³²

TsMS § 476 lg 2 kohaselt algatab kohus hagita menetluse üksnes seaduses sätestatud juhul õigustatud isiku või asutuse avalduse alusel. PankrS § 3 lg-st 3 tuleneb aga, et pankrotimenetluse seisukohalt tähtsate asjaolude väljaselgitamine on asja menetleva kohtu ülesanne. Normide koostoimes tekib olukord, kus kuigi kohus on kohustatud olulisi asjaolusid

¹³² Seletuskiri (195 SE), lk 150.

uurima, sõltub menetluse jätkumine siiski menetluslikest eeldustest, eelkõige vara olemasolust või vastava avalduse esitamisest.

Järelevalvet piirab ka menetlusosaliste ring. PankrS § 29 lg 7 kohaselt on pankrotimenetluse raugemise korral pankrotti välja kuulutamata määruskaebeõigus üksnes võlausaldajal, kes ei ole ise pankrotiavaldust esitanud. Ajutine haldur ei ole menetlusosaline ning tal puudub õigus määruskaebuse esitamiseks, välja arvatud tema tasu ja kulude küsimustes. Tekib lünk, kus maksejõuetuse põhjuste põhjalikumaks uurimiseks puudub piisav algatus- või kaebeõiguslik mehhanism, mis võimaldaks menetlusel jätkuda või süvendada kohtuliku kontrolli.

Maksejõuetuse teenistuse pädevuse kujundamisel on tähelepanu juhitud ka regulatsiooni selgusetusele. Riigikohus on pankrotiseaduse muutmise eelnõu kohta esitanud arvamuses leidnud, et eelnõus ei ole täpselt sätestatud, millistel alustel otsustab maksejõuetuse teenistus riikliku järelevalve teostamise või sellest loobumise üle. Samuti ei ole piisavalt selge, millistel juhtudel peaks teenistus esitama kohtule avalduse avaliku uurimise algatamiseks.¹³³ Autor leiab, et maksejõuetuse teenistuse pädevuse täpsem määratlemine on vajalik, et vältida olukorda, kus teenistuse roll jääb pankrotimenetluses ebaselgeks.

Maksejõuetuse teenistus on oma tegevusaruannetes küll osutanud mitmetele pädevuslikele ja menetluslikele piirangutele, kuid autori hinnangul ei saa neid kõiki käsitleda probleemidena, mida tuleks lahendada teenistuse pädevuse laiendamise kaudu. Ennekõike tulevad kõne alla olukorrad, kus lahenduseks pakutav eeldaks kohtu kaalutusotsuste või õigusemõistmise ülevõtmist. Kohtu rolli asendamine oleks vastuolus maksejõuetusmenetluse põhiseadusliku ülesehituse ning võimude lahususe põhimõttega. Tuleb teha vahet kohtadel, mis vajavad lahendamist, ning piiridel, millest teenistuse tegevus ei tohiks üle astuda ka menetluste efektiivsuse suurendamise eesmärgil.

3.2.2. Avaliku uurimise algatamine

Maksejõuetuse teenistuse 2024. aasta analüüsist ilmnevad selged rikkumismustrid varatute juriidiliste isikute pankrotimenetlustes. Pankrotiavalduse õigeaegse esitamise kohustuse

¹³³ Riigikohus. Arvamus pankrotiseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu kohta. Tartu 2021, lk 1. – https://www.justdigi.ee/sites/default/files/documents/2021-11/Riigikohtu%20arvamus_5.pdf (30.03.2026).

rikkumist esines väga sageli, seda tuvastati ligikaudu 78% juhtudest, tihti mitmeaastase hiline misega.¹³⁴ Levinud olid ka võlgnikku kahjustavad tehingud, sealhulgas vara väljaviimine äriühingust, mida esines 44% juhtudest. Lisaks esines olulisi puuduseid raamatupidamises või selle täielik puudumine (37% juhtudest). Maksukohustuste väärarvestust tuvastati 12% juhtudest ning ligi pooltel juhtudel (48%) ilmn esid ulatuslikud juhtimisvead. Ligikaudu 19% juhtudest sisaldas teenistuse hinnangul ka kuriteotunnustega teo kahtlust.¹³⁵

Teenistus on võtnud seisukoha, et kuna riiklik järelevalve algab teenistuse jaoks maakohtutest, siis kehtiva regulatsiooni kohaselt puudub teenistusel õigus ja pädevus al gata da pankrotimenetlust avaliku uurimisena omaalgatuslikult või kolmandate isikute (nt haldur, võlausaldaja või lähikondne) taotlusel. 2024. aastal laekus teenistusele kohtutest 193 ettepanekut avalike uurimiste al gata miseks, kuid avaliku uurimisena al gata ti vaid üheksa pankrotimenetlust. Seega, kuigi kohus suunab teenistuseni märkimisväärse hulga potentsiaalselt avaliku huviga juhtumeid, ei pruugi üksnes kohtupoolne al gatus tagada, et kõik avalikku huvi puudutavad juhtumid jõuaksid avaliku uurimise al gata miseni.

Soomes ei mõista ombudsman küll õigust ega asenda kohut, on tema positsioon siiski kujundatud selliselt, et ta toetab kohtute tegevust sisulise kontrolli ja ekspertiisiga. Ombudsmani arvamused ei ole õiguslikult siduvad, kuigi neil on oluline praktiline kaal ning otsused võivad mõjutada menetluse kulgu.¹³⁶ Pankrotiombudsmani läbiviidav järelevalve on süsteemne ning avaliku huvi kaitse on tagatud pankrotipesa avaliku haldamise kaudu. Soome pankrotiseaduse (KonkL)¹³⁷ 11. peatüki kohaselt võib kohus pankrotiombudsmani taotlusel otsustada pankrotimenetluse jätkamise avaliku haldamise korras, kui pankrotipesas puuduvad piisavad vahendid, on vajalik kontrollida võlgniku või pankrotipesa tegevust või esineb muu oluline avalik huvi.¹³⁸

Siinkohal on autori arvates oluline märkida, et maksejõuetuse teenistuse sekkumisvõime piirangud ei pruugi tuleneda üksnes pädevusjaotusest, vaid ka tehnoloogilistest ja informatsioonilistest teguritest. Teenistus on osutanud, et neil puudub terviklik andmestik ja automaatne ligipääs pankrotimenetluse teabele, mis võib takistada riskipõhise järelevalve

¹³⁴ Maksejõuetuse teenistus 2024, lk 6.

¹³⁵ *Ibidem*, lk 8.

¹³⁶ Kriibi, lk 24.

¹³⁷ Konkurssilaki 120/2004.

¹³⁸ Kriibi, lk 24.

kujundamist.¹³⁹ Soomes edastatakse kõik pankrotimenetlusega seotud dokumendid ombudsmanile automaatselt ning need koondatakse ühtsesse digitaalsesse süsteemi (Kosti), mis võimaldab järelevalvet teostada süstemaatiliselt ja andmepõhiselt.¹⁴⁰ Digitaalne süsteem annab võimaluse tuvastada ka laiemaid trende ja riskikäitumist, mitte ainult üksikjuhtumeid. Eesti maksejõuetuse teenistusel sellist terviklikku andmebaasi ega automaatset ligipääsu menetlusinfole ei ole, mistõttu jääb järelevalve paratamatult puudulikuks ja reaktsioonipõhiseks.

Ilma tõhusa andmeplatvormita on väga keeruline tuvastada mustreid, mis viitaksid varade väljaviimisele, seotud isikute tehingutele või ettevõttesisesele pahatahtlikule käitumisele. Võrreldes näiteks Lätiga, kus IT-süsteem maksejõuetuses võimaldab saada automaatset analüüsi, tegutseb Eesti teenistus väga piiratud info põhjal.¹⁴¹ Autor leiab, et sarnane automaatne andmevahetus Äriregistri, Maksu- ja Tolliameti, kohtute ning teenistuse vahel aitaks tugevdada teenistuse võimekust tuvastada kuritegelikku käitumist varasemas staadiumis.

Soomes on avalik haldamine maksejõuetuse põhjuste väljaselgitamiseks ja võlgniku pankrotieelse tegevuse sisuliseks uurimiseks olukordades, kus puudub võlausaldajate huvi või majanduslik suutlikkus menetlust edasi viia. Soome ombudsman hindab iseseisvalt avaliku huvi kaalutluse olemasolu ning esitab kohtule taotluse menetluse jätkamiseks ning kohtu roll on peamiselt kontrolliv. Avaliku haldamise korral lõpeb võlausaldajate üldkoosoleku pädevus ning pankrotipesa haldamine antakse üle ombudsmani määratud avalikule haldurile. Avaliku halduri tegevuse üle teostatakse pidevat järelevalvet ning mitmed otsustusõigused koonduvad ombudsmani pädevusse.¹⁴²

Ühelt poolt näeb PankrS § 192¹¹ lg 1 ette, et avaliku uurimise algatamine toimub kohtu ettepanekul, millele järgneb maksejõuetuse teenistuse võimalik avaldus. Ehk norm viitab sellele, et teenistuse sekkumine on sõltuv kohtu eelnevast initsiatiivist ning teenistus ei saa avaliku uurimise algatamist iseseisvalt käivitada. Teisalt sätestab PankrS § 29 lg 3, et kohus ei lõpeta menetlust raugemise tõttu mh juhul, kui kohus rahuldab maksejõuetuse teenistuse avalduse pankrotimenetluse läbiviimiseks avaliku uurimisena. Sätte sõnastus justkui eeldab, et

¹³⁹ Maksejõuetuse teenistuse 2023, lk 5–6.

¹⁴⁰ Kriibi, lk 30.

¹⁴¹ Maksejõuetuse teenistus 2023, lk 6.

¹⁴² Kriibi, lk 27

teenistus on avalduse kohtule juba esitanud ehk teenistusel peaks olema aktiivne võimalus raugemisi vältida.

Kui PankrS § 192¹¹ kohaselt saab teenistus avalduse esitada üksnes pärast kohtu ettepanekut, siis PankrS § 29 lg 3 loogika eeldab, et teenistus võib esitada avalduse olukorras, kus menetlus on raugemas. Tekib küsimus, kas PankrS § 29 lg 3 tuleks käsitada erisättena, mis võimaldab teenistusel raugemise vältimiseks kohtule iseseisva avalduse esitada ka ilma eelneva kohtu ettepanekuta, või tuleb seda tõlgendada kooskõlas PankrS §-ga 192¹¹, mis piirab teenistuse algatusõigust. Grammatilise tõlgenduse kohaselt viitab PankrS § 29 lg 3 sõnastus („kui kohus rahuldab maksejõuetuse teenistuse avalduse“) olukorrale, kus avaldus on juba esitatud, ega seo seda otseselt eelneva kohtu ettepanekuga. Samas süsteemne tõlgendus koos PankrS §-ga 192¹¹ viib järeldusele, et seadusandja on näinud avaliku uurimise algatamise esmase initsiatiivi ette kohtule.

Teleoloogilist tõlgendust toetab seletuskiri. Seletuskirjast nähtub, et kohtu ettepanek avaliku uurimise algatamiseks on kujundatud automaatseks formaalseks sammuks.¹⁴³ Ehk kohus peaks tegema teenistusele ettepaneku alati, kui esineb raugemise oht ja deposiiti menetluskulude katteks ei tasuta, kuid kohus ei analüüsi selles etapis veel, kas avalik uurimine on põhjendatud või mitte. Kohus kujundab oma seisukoha alles teenistuse esitatud avalduse põhjal, kui hindab, kas PankrS § 192¹¹ lg-s 2 sätestatud eeldused on täidetud. Sisuline otsustuspädevus avaliku huvi olemasolu üle peaks seega olema teenistusel, kes kujundab välja nn võlgniku riskiprofiili ning otsustab, millisesse menetlusse sekkuda.

Seaduse muutmisel on olnud eesmärk kujundada järelevalve nii, et teenistus tegutseks aktiivselt. Kui teenistus avaldust ei esita ja tähtaeg möödub, tähendab see, et teenistus ei pea antud asjas avalikku uurimist vajalikuks ning menetlus võib raugeda.¹⁴⁴ Autor leiab, et kuna seletuskirja kohaselt on sisuline otsustuspädevus teenistusel ning kohtu ettepanek on automaatne formaalne samm, oleks PankrS § 29 lg 3 eesmärgiga paremini kooskõlas tõlgendus, mis võimaldab teenistusel esitada avaldust ka ilma eelneva kohtu ettepanekuta, tingimusel, et kohus säilitab lõpliku otsustuspädevuse avalduse rahuldamise üle. Avaliku uurimise funktsioon on üles ehitatud pigem reaktiivsena kui proaktiivsena.

¹⁴³ Seletuskiri (195 SE), lk 149.

¹⁴⁴ *Ibidem*, lk 149-150.

Tuleb tunnistada, et praeguses süsteemis, kus kohus peaks alati tegema raugemise olukorras ettepaneku, ei muudaks teenistuse iseseisev algatusõigus menetluse kulgu sisuliselt. Siiski laekus teenistuse 2024. aasta tegevusaruande kohaselt kohtult 193 ettepanekut avaliku uurimise algatamiseks, kuid teenistuse hinnangul oleks pidanud neid tulema poole rohkem. Teenistus on seisukohal, et on ilmnunud juhtumeid, kus kohus jätab raugemise korral ettepaneku tegemata.¹⁴⁵ Teenistuse iseseisev algatusõigus oleks mõistlik, kui kohus jätab oma seadusest tuleneva kohustuse täitmata. Vastasel juhul puudub teenistusel igasugune menetluslik võimalus reageerida. Lisaks vähendaks iseseisev algatusvõimalus kohtu koormust olukorras, kus kohus on kohustatud tegema ettepaneku ka nendes menetlustes, kus avaliku uurimise algatamine on ilmselgelt ebatõenäoline.

Algatusõiguse viimisel teenistusele tuleb siiski arvestada pankrotimenetluse olemusest tulenevaid piire. Pankrotimenetluse teatud määral repressiivne iseloom võlgniku suhtes ning võlausaldajate omavaheline konkurents eeldavad mitmete otsustuste tegemisel kohtu sekkumist. Kohtu keskset rolli põhjendab ka pankrotimenetluse olemuse keerukus ehk menetlused, milles otsustatakse võlgniku õigusi intensiivselt mõjutavaid küsimusi, nagu kohustustest vabastamist.¹⁴⁶ Seega on põhjus käsitleda kohut pankrotimenetluse põhilise institutsioonina, kellele peab jääma lõplik otsustusõigus menetluse kulgemise üle.

Autori hinnangul ei tähenda eeltoodu, et lahendus peaks seisnema kohtu pädevuse üleviimises maksejõuetuse teenistusele. Pankrotimenetlus on hagita kohtumenetlus ning menetluse jätkamise otsustamine peab jääma kohtule. Siiski viitab nii Soome pankrotiombudsmani toimivuse praktika kui ka teenistuse aruanne sellele, et Eesti võiks kaaluda avaliku uurimise algatamist teenistuse poolt. Lõplik otsus menetluse jätkamise kohta jääks ka sellisel juhul kohtule.

Kuna avaliku uurimise algatamine on piiratud menetlusetapiga, kus ajutine haldur on juba oma hinnangu andnud, ei ole enne seda teenistusel piisavalt teavet, et avaliku huvi olemasolu hinnata. Seega saaks teenistus iseseisvat algatusõigust sisuliselt kasutada alles pärast ajutise halduri arvamuse saamist, mis tähendab, et iseseisev algatusõigus ei laiendaks teenistuse

¹⁴⁵ Maksejõuetuse teenistus 2024, lk 6.

¹⁴⁶ Pape, G., Uhlenbruck, W. Insolvenzrecht. München: C.H. Beck 2002, ptk 15/II.

sekkumisvõimalust varasemasse staadiumisse. Iseseisvat algatusõigust saaks kasutada nendes juhtumites, kus kohus jätab oma ettepaneku tegemata, kuid teenistus on ajutise halduri hinnangu põhjal tuvastanud avaliku huvi olemasolu.

3.2.3. Haldusjärelevalve pankrotihalduri üle

Maksejõuetuse teenistuse üheks ülesandeks on pankrotimenetluses haldusjärelevalve teostamine pankrotihalduri tegevuse üle. Seda täiendavalt Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Kojale. Ülesande eesmärk on tagada, et pankrotimenetlust juhitakse erapooletult, professionaalselt ja kooskõlas seadusest tulenevate eesmärkidega ning et avalik huvi ei jääks menetluse efektiivsuse arvelt tagaplaanile.¹⁴⁷

Maksejõuetuse teenistusel ei ole väljaspool konkreetset pankrotimenetlust iseseisvat pädevust pankrotihaldurile trahvi määramiseks või tegutsemiskeelu kohaldamiseks. PankrS § 70 lg 5 p 9 kohaselt on maksejõuetuse teenistusel õigus pöörduda kohtusse, et taotleda haldurile trahvi määramist, halduri vabastamist või tegutsemiskeelu kohaldamist, kuid teenistus ei saa neid meetmeid ise määrata. Riigikohus on selgitanud, et seletuskirja kohaselt oli seadusandja eesmärk anda teenistusele järelevalvepädevus pankrotivõlgnike üle ning lisaks kojale, kes on peamine pankrotihaldurite üle järelevalve tegija, ka pankrotihaldurite üle.¹⁴⁸

Pankrotihalduri suhtes kohaldatavad sanktsioonid kuuluvad üldjuhul distsiplinaarvastutuse valdkonda. Kui pankrotihaldur on advokaat, kuulub distsiplinaarkaristuse määramine advokatuuri aukohtu pädevusse. Riigikohus on leidnud, et maksejõuetuse teenistuse järelevalve pankrotihalduri üle võib laieneda ka advokaadile, kui advokaat tegutseb pankrotihaldurina, kes peab sellisel juhul alluma nii advokatuuri kui ka teenistuse järelevalvele, ning teenistusel on õigus kasutada tema suhtes PankrS § 70 lg-tes 5 ja 7 sätestatud meetmeid.¹⁴⁹ AdvS § 19 lg 2 sätestab, et advokaadile võib määrata erinevaid distsiplinaarkaristusi, sealhulgas rahatrahvi advokatuuri kasuks (AdvS § 19 lg 2 p 2) ning pankrotihaldurina tegutsemise õiguse äravõtmist kuni viieks aastaks (§ 19 lg 2 p 5). Kui pankrotihaldur ei ole advokatuuri liige, kuulub distsiplinaarkaristuse määramine Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koja aukohtu pädevusse.

¹⁴⁷ Seletuskiri (195 SE), lk 14.

¹⁴⁸ RKHKm 3-24-146, p 12.1.

¹⁴⁹ RKHKm 3-24-146, p 12.3

Maksejõuetuse teenistuse tegevusaruande kohaselt on maksejõuetusmenetlused Eestis käsitletavad „maksenjõuetusega võitleva avaliku teenusena“ ning tegemist on laiapõhjalise avaliku huviga valdkonnaga. Teenistuse lähtekoht on, et pankrotihaldur täidab avalik-õiguslikke ülesandeid ning on sellepärast käsitletav haldusorganina haldusmenetluse seaduse (HMS)¹⁵⁰ § 8 lg 1 tähenduses. Sellest jäeldab teenistus, et halduri tekitatud kahju hüvitamisel kohaldub riigivastutuse raamistik ning halduri tegevuses peaks nägema avaliku raha ja avaliku korra kaitsemõõdet, arvestades, et riik kannab teatud juhtudel pankrotimenetluse kulud.¹⁵¹ Teenistuse enda hinnangul võiks haldurite üle tehtav kontroll olla selgemalt haldusjärelevalvelaadne ja koondunum, kuna praegune süsteem ei võimalda piisavalt tõhusat avaliku huvi kaitset, huvide konfliktide ennetamist ega menetluse kulude otstarbekuse kontrolli.¹⁵²

Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koda ning Eesti Advokatuur on oma 2023. aasta seisukohtades eelnevat seisukohta vaidlustanud, selgitades et pankrotihaldur ei ole klassikaline haldusorgan, vaid tegutseb iseseisva kutsetegevusena ning pankrotimenetluse sisuline juhtimine ja kontroll kuuluvad eeskätt kohtule.¹⁵³ Nende seisukoha mõte ei ole eitada, et haldur täidab avaliku tähtsusega ülesandeid, vaid et sellest ei tohiks automaatselt jäeldada täitevvõimu klassikalist haldusjärelevalvet ega nihutada kohtu järelevalverolli.¹⁵⁴

Autori hinnangul ei ole pankrotihaldur haldusorgan HMS § 8 lg 1 tähenduses. Pankrotihaldur ei tee haldusakte HMS § 51 tähenduses. Halduri toimingud, sealhulgas nõuete tunnustamine, vara valitsemine ja müük, ei ole ühepoolsed avalik-õiguslikud korraldused, vaid kohtumenetluse raames tehtavad menetluslikud või eraõiguslikud toimingud. PankrS § 70 lg 5 p-s 9 nimetatud kohtuna tuleb mõista konkreetset pankrotiasja menetlevat maakohut, mitte halduskohut.¹⁵⁵ Pankrotimenetlus on TsMS § 475 lg 1 p 12² kohaselt hagita kohtumenetlus, millele ei kohaldata HMS-i regulatsiooni. Pankrotimenetluses lasub sisuline järelevalve- ja

¹⁵⁰ Haldusmenetluse seadus. – RT I, 06.07.2023, 31.

¹⁵¹ Maksejõuetuse teenistus 2024, lk 11.

¹⁵² *Ibidem*, lk 12-13.

¹⁵³ Maksejõuetuse teenistus. Maksejõuetuse teenistuse 2023. aasta tegevusaruande lisa nr 3 – Järelevalveorganite arvamused maksejõuetusvaldkonnas järelevalve teostamise (võimalikkuse) osas. Tallinn 2024, lk 1. – <https://www.mjt.ee/sites/default/files/documents/202401/MJT%202023%20tegevusaruande%20lisa%20nr%203%20-%20HJV.pdf> (30.03.2026).

¹⁵⁴ *Ibidem*, lk 12.

¹⁵⁵ RKHKm 3-24-146, p 13.2.

kontrollkohustus kohtul.¹⁵⁶ Haldur allub kohtulikule kontrollile ja ei teosta iseseisvat avalikku võimu HMS § 8 tähenduses, haldur tegutseb kohtumenetluse raames kohtu järelevalve all.

Teenistusele antud meetmed on pigem riikliku järelevalve kui haldusjärelevalve laadi. Teenistus rakendab KorS-i alusel riiklikke järelevalve meetmeid (PankrS § 192⁹ lg 1) ning saab rikkumiste korral pöörduda maakohtu poole trahvi, halduri vabastamise või tegutsemiskeelu taotlusega (PankrS § 70 lg 5 p 9). Haldusjärelevalvele omane otstarbekuse kontroll ja sisulised korrektiivid puuduvad, teenistus ei saa anda haldurile siduvaid korraldusi ega tunnistada otsuseid kehtetuks. Seega ei loo PankrS § 70 lg 5 p 9 teenistusele iseseisvat võimalust mõista kohut halduri üle, see loob vaid pöördumisõiguse kohtu poole. Seadus nimetab teenistuse teostatavat järelevalvet küll haldusjärelevalveks, kuid ei anna teenistusele haldusjärelevalvele omaseid meetmeid.

Pankrotihaldurid on teenistuse sõnul vaidlustanud maksejõuetuse teenistuse õigust nõuda neilt teavet ja dokumente, mis on teenistuse hinnangul vajalikud järelevalve teostamiseks, ning haldurid on osaliselt keeldunud sellise teabe esitamisest.¹⁵⁷ Haldurite teabenõuete praktiline vaidlustamine ei tulene ainult koostöö puudumisest haldurite ja teenistuse vahel. PankrS § 70 lg 1 sõnastus „seaduses sätestatud ulatuses“ ei täpsusta, millist teavet ja millises vormis peab haldur teenistusele esitama. Kui kohustuse ulatus on ebaselge, on haldurite vastuseis PankrS § 55 lg 3 p 5 ja § 59 lg 2 p 7 kohaldamisele õiguslikult mõistetav ning seda ei saa taandada institutsioonidevahelise usalduse puudumisele.

Näiteks võib tekkida probleem arvelduskonto kohta teabe nõudmisega. Ajutine haldur on kohustatud selgitama välja võlgniku maksejõuetuse põhjused ning hindama vara tagasivõitmise võimalusi, kuid konkreetne õiguslik alus arvelduskonto väljavõtte edastamiseks teenistusele puudub. Krediidiasutuste seaduse (KAS)¹⁵⁸ § 88 kaitseb pangasaladust rangelt ning PankrS ei sätesta ajutise halduri teabevahetuse ulatust teenistusega piisavalt selgelt. Teabekohustuse ebaselgus võib sundida haldureid otsima erinevaid seaduse tõlgendusi, et täita ülesannet, mida nad peavad sisuliselt õigeks, kuid mille seaduslik alus on kaheldav.

¹⁵⁶ RRTKm 3-2-1-141-16, p 14.

¹⁵⁷ Maksejõuetuse teenistus 2024, lk 11.

¹⁵⁸ Krediidiasutuste seadus – RT I, 13.02.2026, 7.

Teenistuse järelevalve eesmärgipärast täitmist võib mh piirata ka institutsionaalne ülesehitus. Kolmest ametnikust koosnev teenistus¹⁵⁹ teostas 2024. aastal järelevalvet üle viiekümne pankrotimenetluse üle¹⁶⁰. Kui haldur vaidlustab teabenõude, mis teenistuse aruande kohaselt on sage, peab teenistus pöörduma kohtusse, mis lisab igale rikkumisele täiendava menetlusetapi. Järelevalve, mis sõltub iga rikkumise puhul kohtusse pöördumisest, ei ole suuteline täitma ennetavat ja süsteemset järelevalvefunktsiooni väikese koosseisuga institutsioonis.

Autori hinnangul ei tuleks haldureid ümberkvalifitseerida haldusorganiteks ega haldusjärelevalvet muuta maksejõuetusvaldkonnas valitsevaks kontrolli viisiks. Pankrotimenetlus on olemuselt kohtulik, halduri otsused mõjutavad otseselt menetlusosaliste õigusi, vara kuuluvust ja jaotamist, mistõttu peab lõplik kontroll jääma kohtule. Kehtiv PankrS § 70 lg 1 sõnastus tekitab aga konflikti kohtuliku kontrolliga, mida tuleks lahendada regulatsiooni täpsustamise, mitte laiendamise kaudu. Autor leiab, et PankrS § 70 lõiget 1 tuleks täiendada sellisel viisil, et see sätestaks selgelt, millist teavet peab haldur teenistusele esitama. Praegune sõnastus "seaduses sätestatud ulatuses" ei anna piisavalt selget alust ning võimaldab halduril teabenõudeid vaidlustada. Täpsem loetelu muudaks teabenõude seadusest tuleneva läbipaistvuskohustuse täitmiseks, mitte uue pädevuse loomiseks. See ei laiendaks teenistuse pädevust, kuid kindlustaks haldurite tahet oma kohustusi täitma.

Asjakohane on ka märkida, et seadusandja algne kavatsus oli kujundada teenistuse põhiliseks funktsiooniks avaliku uurimise läbiviimine, mitte haldurite süsteemne järelevalve, mida koja kutsekogu juhatus juba teostab.¹⁶¹ Kui teenistus keskendub oma tegevuses liigselt aga haldurite järelevalvele, mis läheks vastuollu seadusandja eesmärgiga, tekitaks see haldurites usaldamatust ning see mõjutaks ka nende koostöövalmidust. Autori hinnangul tuleks teenistuse rolli selgemalt määratleda, jättes esiplaanile avaliku uurimise funktsiooni ja haldurite üle järelevalve teostamise teenistuse täiendavaks ülesandeks. Teenistuse pädevus halduri üle peaks olema seotud konkreetse avaliku uurimise menetlusega. Koja kutsekogu juhatus jääks peamiseks haldurijärelevalve organiks üldises plaanis, teenistus aga sekkuks haldurite tegevusse üksnes avaliku uurimise kontekstis, kus halduri ja avaliku huvi vaheline pinge on

¹⁵⁹ Maksejõuetuse teenistus 2024, lk 5.

¹⁶⁰ *Ibidem*, lk 12.

¹⁶¹ Seletuskiri (195 SE), lk 108.

juba tuvastatud. See oleks oluline nii institutsioonidevahelise usalduse kui ka teenistuse tegeliku eesmärgipärasuse seisukohalt.

3.2.4. Ärikeelu määramine

Maksejõuetuse teenistus on oma tegevusaruannetes¹⁶² ja Justiitsministeeriumile esitatud ettepanekutes¹⁶³ juhtinud tähelepanu asjaolule, et ärikeelu regulatsioon ei võimalda piisavalt kiiresti ega tõhusalt reageerida, kui juriidilise isiku juhtkond või lähikondsed on käitunud pahatahtlikult või rikkunud korduvalt pankrotimenetlusega seotud kohustusi. Teenistuse hinnangul vähendab ärikeelu kohaldamise sõltuvus pankrotimenetluse algatamisest ja läbiviimisest selle meetme preventiivset mõju, eriti varatute juriidiliste isikute puhul, kus menetlus raugneb tihti enne, kui ärikeelu kohaldamise küsimus üldse tõstatub.

Teenistus sooviks laiendada ärikeelu kohaldamise taotlemist, kas kiirendades menetlust või võimaldades sekkumist olukordades, kus pankrotimenetlus ei jõua minna sisuliseks.¹⁶⁴ Teenistuse argumentatsioon lähtub eelkõige menetluse efektiivsuse ja avaliku huvi kaitse kaalutlustest ning soovist vältida olukordi, kus juhtimisvigade või kohustuste rikkumisega isikud saavad vastutusest kõrvale hoida üksnes seetõttu, et pankrotimenetlus raugneb.¹⁶⁵

2023. aasta tegevusaruanne näitab, et teenistus tuvastas ligikaudu 59 isikut, kelle puhul oleks ärikeelu kohaldamine olnud õigustatud, kuid teenistus ei saanud ise midagi otsustada ning sai pöörduda üksnes kohtu poole taotlusega.¹⁶⁶ Maksejõuetuse teenistus vaatas aastal 2024 läbi 193 varatu püsivalt maksejõuetu juriidilisest isikust võlgniku kaasust, millest nähtus, et 41 inimese suhtes oleks pidanud kohaldama ärikeeldu teatud tähtajaks.¹⁶⁷

Ärikeelu kohaldamise raamistik ei ole Euroopa riikides ühtne. Näiteks Lätis on ärikeelu kohaldamise pädevus antud maksejõuetuse kontrolli teenistusele, mis tegutseb täidesaatva võimu organina ja võib iseseisvalt otsustada ärikeelu rakendamise üle. Rootsi õiguskorras on

¹⁶² Maksejõuetuse teenistuse 2025. aasta tegevusaruanne. Tallinn 2026. Maksejõuetuse teenistus 2023.

¹⁶³ Maksejõuetuse teenistuse juhataja kiri justiitsministrile, 2023. – <https://adr.rik.ee/ka/dokument/15003848> (16.03.2026).

¹⁶⁴ Maksejõuetuse teenistuse 2025. aasta tegevusaruanne, lk 3.

¹⁶⁵ Maksejõuetuse teenistus. Maksejõuetuse teenistuse ettepanekud Riigikogu majanduskomisjonile. 23.01.2025, lk 4. – <https://www.mjt.ee/sites/default/files/documents/2025-03/Maksej%C3%B5uetuse%20teenistuse%20ettepanekud%2023.01.2025.pdf> (30.03.2026).

¹⁶⁶ Maksejõuetuse teenistus 2023, lk 1.

¹⁶⁷ Ettepanekud Riigikogu majanduskomisjonile, lk 4.

ärikelu kohaldamise alused samuti pigem lihtsad ja objektiivsed, hõlmates maksuvõlgade olemasolu või märkimisväärseid võlgnevusi võlausaldajate ees. Rootsi kontekstis on mh põhjuseks asjaolu, et krediit on ühiskonnas kergesti kättesaadav ning äriühingu asutamine ei eelda sisulist kapitali olemasolu, mistõttu suureneb risk, et kohustused jäetakse täitmata ilma tõsiste tagajärgedeta. Riik reageerib sellisel juhul kohustuste rikkumisele rangemalt.¹⁶⁸

Eestis lahendatakse ärikelu määramine hagita menetluses TsMS § 475 lg 1 p 12² alusel. PankrS § 91 lg 2 annab kohtule pädevuse kohaldada ärikeldu juriidilisest isikust võlgniku pankroti korral, tehes seda reeglina omal algatusel. PankrS § 192⁸ lg 4 annab teenistusele täiendava võimaluse esitada kohtule ärikelu taotlus, kuid mitte iseseisva otsustuspädevuse. Ärikelld on seega alati kohtu otsustada ning teenistuse roll piirdub algatuse tegemisega. Probleem seisneb aga selles, et PankrS § 91 lg 2 alusel määratav ärikelld saab kehtida üksnes pankrotimenetluse ajaks. See eeldab, et pankrot on välja kuulutatud ja menetlus kestab. Varatutes menetlustes, kus raugemine toimub enne pankroti väljakuulutamist, ei ole PankrS § 91 lg 2 ärikelldu võimalik kohaldada sõltumata sellest, kas rikkumise alus on tuvastatud või mitte. Teenistuse PankrS § 192⁸ lg 4 taotlusõigus jääb sel juhul sisutühjaks, sest kohtulik alus ärikelu määramiseks puudub.

Ärikelld kujutab endast eriti intensiivset ettevõtlusvabaduse riivet põhiseaduse (PS)¹⁶⁹ § 31 tähenduses, piirates vahetult isiku võimalust osaleda majandustegevuses, olla äriühingu juhtorganis või tegutseda ettevõtjana. Praktikaks võib keeld mõjutada inimese majanduslikku toimetulekut, professionaalset mainet ja võimalust end tööturul realiseerida. Riigikohus on selgitanud, et ärikelld täidab lisaks preventiivsele eesmärgile ka pankrotimenetluse tagamise funktsiooni ning seda kohaldatakse eelkõige selleks, et vältida olukordi, kus võlgniku tegevus takistaks pankrotimenetluse nõuetekohast läbiviimist.¹⁷⁰

Kuigi pankrotimenetluses määratav ärikelld ei ole formaalselt karistus, on selle tegelik mõju isikule võrreldav rangete majandustegevuse piirangutega ja selle kohaldamine peab tagama tugevad kaitsegarantiid. Ärikelu käsitlemist menetluse tagamisvahendina kinnitab ka selle süstemaatiline paiknemine PankrS 4. peatükis koos teiste menetlust tagavate meetmetega: teabe andmise kohustus (PankrS § 85), vandekohustus (PankrS § 86), osavõtu kohustus

¹⁶⁸ Maksejõuetuse teenistus 2024, lk 4.

¹⁶⁹ Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT I, 11.04.2025, 3.

¹⁷⁰ RKTkm 3-2-1-26-00, p IV, RKTkm 3-2-1-158-04, p 12.

(PankrS § 87), elukohast lahkumise keeld (PankrS § 88) ning sundtoomine ja arest (PankrS § 89). Samuti kohaldatakse ärikeeldu pankrotimenetluse ajaks, mis kinnitab selle olemust menetlust tagava abinõuna.¹⁷¹

PS § 11 kohaselt peab põhiõiguse piirang olema proportsionaalne ega tohi kahjustada õigust rohkem, kui legitiimse eesmärgi saavutamiseks vajalik. Riigikohus on rõhutanud, et proportsionaalsuse põhimõttega peab arvestama nii õiguse kohaldaja kui ka seadusandja.¹⁷² Mida intensiivsem on riive, seda rangemad peavad olema kaalumise ja menetlusliku õigluse nõuded.¹⁷³ Kohtumenetlusega kaasnevad tagatised, õigus olla ära kuulatud, vaidlustamisvõimalused ja sõltumatu erapooletu otsustaja, on antud juhtumite puhul põhjendatud. Kui ärikeeldu hakkaks kohaldama teenistus, nihkuks õigusriiklik kontroll tagantjärele vaidlustamisele, mis ei ole intensiivse põhiõiguste riive korral piisav. Samas ei välista see vajadust tõhusa kontrolli järele võimalikult varases faasis: varajane kontroll võib seisneda riskihindamises, informatsiooni kogumises ja rikkumiste tuvastamises, kuid intensiivsete piirangute kohaldamine peab jääma kohtu pädevusse.

PankrS § 192⁸ lg 1 annab teenistusele järelevalvepädevuse nendes menetlustes, kus esineb avalik huvi vältimaks raugemist, kuid PankrS § 192⁸ lg 4 taotlusõigus viitab PankrS §-le 91, mille kohaldamine eeldab pankroti väljakuulutamist. Menetlustes, kus raugemine toimub enne pankroti väljakuulutamist, on teenistuse järelevalvepädevus olemas, kuid ärikeelu taotlemise võimalus puudub. Ka PankrS § 91 lg 3 ei kata seda olukorda, sest eeldab samuti pankrotimenetluse toimumist ja lõppemist. PankrS § 91 lg 3 kohaselt võib kohus pankrotimenetluse lõpetamisel määrata ärikeelu kehtima kuni kolm aastat pärast pankrotimenetluse lõppu, kui võlgnik või PankrS § 19 lg-tes 1 ja 3 nimetatud isik on süüdi mõistetud pankroti- või täitemenetlusalases, maksualases või karistusseadustiku¹⁷⁴ §-des 380 ja 381¹ nimetatud kuriteos.

Siiski on PankrS § 91 lg 3-1 iseseisev praktiline väärtus. Kui pankrot on välja kuulutatud ja menetlus toimunud, kehtib PankrS § 91 lg 2 alusel määratud ärikeeld ainult menetluse lõpuni ehk isik võib kohe pärast menetluse lõppu uuesti juhtorgani liikmeks hakata. Kui aga teenistus

¹⁷¹ RKTkm 3-2-1-124-09, p 19.

¹⁷² RKPJKo 3-4-1-6-00, p 13.

¹⁷³ RKPJKo 3-4-1-3-02, p 14.

¹⁷⁴ Karistusseadustik. – RT I, 22.12.2025, 2.

on menetluse käigus teavitanud prokuratuuri kuriteo tunnustega teost (PankrS § 192⁸ lg 2) ja kriminaalmenetlus lõpeb süüdimõistva otsusega, saab kohus PankrS § 91 lg 3 alusel määrata ärikeelu veel kuni kolmeks aastaks pärast pankrotimenetluse lõppu. Seega tugevdab PankrS § 91 lg 3 koos § 192⁸ lg 2 teavitamiskohustusega ärikeelu preventiivset mõju neis menetlustes, kus pankrot on välja kuulutatud. Siiski ei kõrvalda see varatute raugevate menetluste probleemi, sest PankrS § 91 lg 3 kohaldamine eeldab sõnaselgelt pankrotimenetluse lõpetamist.

Autori hinnangul ei ole PankrS § 192⁸ lg 4 taotlusõiguse laiendamine pankrotiavalduse staadiumisse põhjendatud. Kuigi varatute raugemiste puhul esineb regulatiivne lünk, ei seisne probleem teenistuse taotlusõiguse puudumises, sest PankrS § 192⁸ lg 4 alusel on seadusandja sellise õiguse teenistusele juba andnud. Seadusandja on tahtnud siduda intensiivse põhiõigusi riivava meetme kohaldamise kohtuliku kontrolli ja menetluslike tagatistega. Seda toetab ka ärikeelu olemus preventiivse sunnivahendina, mille eesmärk on kolmandate isikute kaitse ja avaliku huvi tagamine, mitte karistamise funktsioon. Sekkumise lävend peab seetõttu olema kõrge.

Eeltoodu ei tähenda, et varatute raugemiste regulatiivne lünk tuleks jätta seadusandliku tähelepanuta. Autori hinnangul peitub võimalik lahendus mitte teenistuse ega kohtu pädevuse ümberjaotamises, vaid ajutise halduri rolli täpsustamises varatutes menetlustes, kus teenistus teostab järelevalvet avaliku huvi kaalutlusel. Kehtiva regulatsiooni kohaselt puudub halduril varatutes menetlustes selge kohustus koostada sisuline raport juhtimisvigade ja võimaliku õigusvastase käitumise kohta, kuna menetluse majanduslik loogika suunab halduri tegevuse minimaalsele ressursikulule. Selle tulemusena ei teki kohtul raugemismääruse tegemisel faktilist alust ärikeelu kaalumiseks isegi siis, kui teenistus on tuvastanud rikkumise tunnused.

Teenistuse poolt ärikeelu varasemasse menetlusstaadiumisse laienemisel tuleks ärikeelu küsimust hinnata ajal, mil maksejõuetuse põhjused, juhtimisvigade raskus või võimaliku õigusvastase käitumise ulatus ei pruugi olla veel piisavalt selged. Suureneks risk, et preventiivset meedet kohaldatakse ebapiisava faktilise aluse pealt, mis ei oleks kooskõlas proportsionaalsuse põhimõtte ega pankrotimenetluse kohtukeskse ülesehitusega. Seda enam, et kohtul on juba PankrS § 91 lg 2 ja TsMS § 476 lg 1 kohaselt võimalik ärikeeldu kohaldada ka omal algatusel¹⁷⁵ ning teenistus saab olemasolevas raamistikus juhtida kohtu tähelepanu

¹⁷⁵ RKTkm 3-2-1-124-09, p 27.

ärikeelu kohaldamise vajadusele. Autor ei näe vajadust lahendada varatute raugemiste probleemi teenistuse pädevuse laiendamise kaudu. Tegemist on seadusandja teadliku kompromissiga, kus intensiivse sekkumise asemel on eelistatud kõrgemat menetluslikku kaitset.

Seadusandja võiks kaaluda PankrS § 91 laiendamist nii, et ärikeeldu oleks võimalik kohaldada ka pankrotimenetluse raugemise määrase tegemisel, kui haldur on koostanud aruande juhtimisvigade kohta ja teenistus on esitanud põhjendatud seisukoha avaliku huvi esinemise kohta. Nii saaks säilitada kohtukeskse ülesehituse ja kohtuliku kontrolli nõude, kuid see lahendaks probleemi, kus ajutise halduri analüüsi puudumine saaks takistuseks ärikeelu kaalumisele olukorras, kus rikkumine on tuvastatud. Teenistuse roll jääks avaliku huvi hindamiseks ja teavitamiseks, halduri roll faktilise aluse kogumiseks ning kohtu roll intensiivse põhiõiguste riivega meetme kohaldamiseks. Pädevuse jaotus säiliks, kuid kolme institutsiooni koostöö muutuks sisulisemaks.

Kokkuvõttes on kehtiv ärikeelu regulatsioon kooskõlas pankrotimenetluse kohtukeskse ülesehitusega. Ärikeeld saab kohalduda alles siis, kui selleks on olemas piisav faktiline alus, mis eeldab ajutise halduri sisulist analüüsi ning kohtulikku kontrolli. Varatute raugemiste puhul esineb probleem, mille allikaks ei ole ainult PankrS § 91 kohaldamisala, vaid lisaks see, et kehtiv regulatsioon ei kohusta haldurit varatutes menetlustes juhtimisvigasid sisuliselt hindama. Kohtul ei teki raugemismääruse tegemisel faktilist alust ärikeelu kaalumiseks. Lünga parandamine eeldab pädevusjaotuse sisulist täpsustamist: halduri rolli tugevdamist faktilise aluse kogumises, teenistuse rolli selgemat sidumist avaliku huvi hindamise ja teavitamisega ning PankrS § 91 laiendamist raugemismääruse staadiumisse, säilitades samal ajal kohtuliku kontrolli nõude. Lisaks on oluline rakendada teadlikumalt PankrS § 91 lg 3 ja § 192⁸ lg 2 vahelist sidet, kuna süsteemne teavitamine prokuratuurile võib luua võimaluse ärikeelu kohaldamiseks kriminaalmenetluse kaudu ka pärast pankrotimenetluse lõppu.

KOKKUVÕTE

Magistritöö eesmärk oli analüüsida maksejõuetuse teenistuse pädevuse piire ning hinnata, kas kehtiv rollijaotus kohtu, pankrotihalduri ja teenistuse vahel võimaldab teenistusel täita oma peamist ülesannet – kaitsta avalikku huvi pankrotimenetluses. Töös püstitati hüpotees, et teenistus on kujundatud piiratud pädevusega järelevalveorganina, kuid talle on samal ajal omistatud avaliku huvi kaitsja roll, mille teostamist piiravad kohtualgatusel sõltuv pädevus ning piiratud siduv sekkumisvõime. Töö tulemusena saab järeldada, et kuigi kehtiv pädevusjaotus on kooskõlas pankrotimenetluse kohtukeskse ülesehitusega, ei võimalda see alati maksejõuetuse põhjuste tõhusat uurimist ega avaliku huvi täielikku kaitset, eelkõige raugemisega lõppevates menetlustes.

Pankrotimenetlus ei ole ainuüksi eraõiguslik vaidlus võlgniku ja võlausaldajate vahel, vaid laiema ühiskondliku huviga menetlus. Pankrotimenetluse põhimõteteks on võlausaldajate võrdne kohtlemine ning kollektiivsus, mis eeldavad, et võlgniku varaline seis tuvastatakse terviklikult ning maksejõuetuse põhjused selgitatakse välja ka siis, kui menetluse majanduslik perspektiiv on piiratud. Menetlused, kus raugemine juhtub enne maksejõuetuse põhjuste sisulist uurimist, jäävad mainitud põhimõtted sisuliselt deklaratiivseteks. Avalik huvi pankrotimenetluses tähendab vajadust tagada majanduskeskkonna usaldusväärsus, ausa konkurentsi kaitse ning vastutuse teostamine pahatahtliku käitumise korral. Töös järeldati, et riigi sekkumine pankrotimenetlusse on põhjendatud ja vajalik just neis olukordades, kus eraõiguslike osaliste initsiatiivist ei piisa.

Võrdlus Soome, Rootsi ja Läti vastava institutsiooniga näitas, et Eesti on valinud kõige kitsamalt fokuseeritud süsteemi. Erinevalt Soome pankrotiombudsmanist puudub Eesti teenistusel iseseisev õigus algatada avalikku uurimist, erinevalt Lätist ei ole teenistusele antud siduvat otsustuspädevust pankrotihalduri suhtes ning erinevalt Rootsist ei ole teenistuse ülesandeks laiapõhjaline võlakäitumise ennetamine. Teenistus tegutseb kohtu kõrval toetava organina, kelle pädevus sõltub suuresti kohtu initsiatiivist. Pankrotihalduri analüüs näitas, et haldur täidab avaliku tähtsusega ülesandeid, kuid ei ole haldusorgan HMS § 8 lg 1 tähenduses, kuna tegutseb kohtumenetluse raames. Halduri üle teostatav kontroll on olemuselt kohtulik ning teenistuse järelevalve halduri suhtes on vahendatud. Teenistus saab pöörduda kohtu poole taotlusega, kuid ei saa anda siduvaid korraldusi.

Avaliku uurimise algatamise mehhanism on praktikas osutunud ebapiisavaks. 2024. aastal laekus kohtutelt 193 ettepanekut, kuid algatati vaid üheksa avalikku uurimist, ning teenistuse eelarve jäi enam kui pooles ulatuses kasutamata. Teenistus ise on leidnud, et mõningatel juhtudel jätavad kohtud ettepaneku tegemata seal, kus see oleks seaduse kohaselt kohustuslik. Töös analüüsiti PankrS § 29 lg 3 ja PankrS § 192¹¹ omavahelist suhet ning jõuti järeldusele, et seletuskirja teleoloogilise tõlgenduse kohaselt on sisuline otsustuspädevus avaliku huvi olemasolu hindamisel teenistusel, mitte kohtul. Teenistuse piiratud iseseisev algatusõigus on seadusega kooskõlas, eriti olukorras, kus kohus jätab oma seadusest tuleneva ettepaneku tegemata. Teenistuse iseseisev algatusõigus ei laiendaks sekkumist varasemasse staadiumisse enne ajutise halduri hinnangut, kuid annaks täiendava võimaluse tagamaks, et kohtu passiivsus ei takistaks avaliku uurimise algatamist.

Lisaks vajab PankrS § 70 lg 1 täpsustamist, kuna kehtiv sõnastus on andnud pankrotihalduritele aluse teabenõudeid vaidlustada ning põhjustanud praktikas tõlgenduslikke vaidlusi. Sätet tuleks täiendada nii, et see sätestaks selgesõnaliselt, millist teavet haldur teenistusele esitada peab. See ei laiendaks teenistuse pädevust, kuid kõrvaldaks praeguse ebamäärasuse. Ühtlasi leiab autor, et teenistuse põhifunktsiooniks peaks olema avaliku uurimise läbiviimine, mitte haldurite süsteemne järelevalve, mida koja kutsekogu juhatus juba teostab. Teenistuse pädevus halduri üle peaks olema seotud konkreetse avaliku uurimise menetlusega, kus halduri ja avaliku huvi vaheline pinge on juba tuvastatud. Koja kutsekogu juhatus jääks peamiseks haldurijärelevalve organiks, teenistus aga sekkuks haldurite tegevusse üksnes avaliku uurimise kontekstis.

Kolmandaks tuvastati ärikeelu regulatsiooni lünk varatute menetluste puhul. PankrS § 91 lg 2 alusel saab ärikeeldu määrata üksnes pankrotimenetluse ajal, mis eeldab pankroti väljakuulutamist. Varatutes menetlustes, kus raugemine toimub enne seda etappi, puudub kohtul formaalne alus ärikeelu kaalumiseks isegi siis, kui rikkumise tunnused on tuvastatud. Töös jõuti järeldusele, et ärikeelu laiendamine pankrotiavalduse staadiumisse ei ole põhjendatud, kuna see nõrgestaks kohtuliku kontrolli nõuet proportsionaalsuse põhimõtte kontekstis. Perspektiivikam lahendus on PankrS § 91 lg 3 ja § 192⁸ lg 2 teavitamiskohustuse teadlikum rakendamine, sest süsteemne teavitamine prokuratuurile loob võimaluse ärikeelu kohaldamiseks kriminaalmenetluse kaudu ka pärast pankrotimenetluse lõppu. Pikemas perspektiivis võiks seadusandja laiendada PankrS § 91 nii, et ärikeeld oleks kohaldatav ka raugemismääruse tegemisel, tingimusel, et ajutine haldur on koostanud sisulise analüüsi

juhtimisvigade kohta ja teenistus on esitanud põhjendatud seisukoha avaliku huvi esinemise kohta.

Magistritöö hüpotees leidis kinnitust: maksejõuetuse teenistus on kujundatud kohtukeskses süsteemis toetava organina, millel puudub iseseisev algatuspädevus avaliku uurimise algatamiseks, siduv sekkumisvõime pankrotihalduri suhtes ning tõhus mehhanism ärikeelu kohaldamiseks varatutes rauevates menetlustes. Autor nõustub kohtukeskse ülesehituse vajalikkusega, arvestades pankrotimenetluse intensiivset mõju põhiõigustele ja hagita menetluse olemust. Teenistuse kohtukesksus ei ole probleem, vaid probleem on maksejõuetuse teenistuse regulatiivne täpsus. Kehtiv raamistik ei taga teenistuse tõhusat toimimist, kuna avaliku uurimise algatamise mehhanism on praktikas ebapiisav, teabevahetuse alus on halduri suhtes ebaselge ning ärikeelu regulatsioon jätab varatute menetluste puhul süsteemse lünga.

Eesti õigusteadusesse lisab käesolev töö esialgse süstemaatilise analüüsi maksejõuetuse teenistuse institutsionaalsest positsioonist, selle pädevuse piiridest kohtu ja pankrotihalduri suhtes ning konkreetsed ettepanekud kolmes probleemseks osutunud valdkonnas. Magistritöö tulemus näitab, et pankrotimenetluses avaliku huvi kaitse tugevdamine ei eelda ulatuslikke institutsioonilisi ümberkujundusi, aga teatud sihtotstarbelisi normatiivseid täpsustusi olemasolevate pädevusjaotuste raames.

THE LIMITS OF THE COMPETENCE OF THE INSOLVENCY SERVICE AND THE PROTECTION OF PUBLIC INTEREST IN BANKRUPTCY PROCEEDINGS

Summary

Bankruptcy proceedings are vehicles on the margin between private and public law. Though historically treated as a way of settling creditors' claims, the modern role of insolvency law is largely to provide economic transparency, prevent abuse and determine issues of insolvency. Equal treatment of the creditors and collective proceedings must be based upon finding the debtor's real financial state and investigating the movements of pre-insolvency assets. It is compromised when proceedings are suspended due to lack of assets without providing a clear explanation for insolvency.

This is a profound systemic problem in Estonia. In 2024, the Insolvency Service reviewed 193 suspended bankruptcies of insolvent legal persons lacking assets, which revealed many cases of mismanagement. Damages to creditors and others exceeded 48 million euros, so the effect of suspension is not purely procedural; rather, it demonstrates a failure of the public function of the insolvency process.

To address this problem, Estonia set up the Insolvency Service in 2022 within the Competition Authority. The idea was partly inspired by the Finnish bankruptcy ombudsman. The Service should supervise the activities of bankruptcy trustees, promote bankruptcy proceedings, and investigate the causes of bankruptcy in the public interest. Thus, the Service is to be composed of a public interest actor and a supervisory agency.

The thesis analyses how responsibilities are divided between the Insolvency Service, the court, and the bankruptcy trustee in Estonian law, and whether this allows the Service to effectively fulfil its public interest role. The main argument is that the Service has been designed primarily as a supervisory body with limited powers, while at the same time being expected to act as a guardian of the public interest in bankruptcy proceedings. The balance between these roles is not clearly defined. In practice, the Service depends on the court's initiative and can only act through the court when sanctions are involved, which can limit the effectiveness of public investigations, especially in cases where proceedings end due to lack of assets, but there is still a public interest in understanding the causes of insolvency.

The thesis is based on Estonian, English, and Finnish legal literature, relevant legislation, and court practice. A comparative approach is taken regarding the Service's place in the legal system, and the competencies of accompanying institutions in comparable jurisdictions, especially Finland, Sweden, and Latvia.

The first chapter lays down the theoretical foundation. Bankruptcy law is shown to serve both private and public functions. While its primary mechanism is the collective satisfaction of creditors' claims, it also protects the integrity of the business environment and ensures accountability for governance failures. The equal treatment of creditors, coupled with the collective nature of bankruptcy proceedings, justifies state intervention in cases where private parties lack the incentive to do so. Asset-poor proceedings, interrupted by suspension, at the same time demonstrate the elimination of economic and information functions.

The second chapter examines the institutional position of the Insolvency Service and its relationship with the court and the bankruptcy trustee. Comparative analysis reveals differences between Estonia and the reference jurisdictions. The Finnish bankruptcy ombudsman can independently request public administration of an insolvency estate from the court, without requiring a prior judicial proposal, and operates with systematic data-driven oversight through a unified digital platform (Kosti) that provides automatic access to all case information.

The Latvian insolvency administration holds direct administrative powers, including the authority to impose binding obligations on trustees and to dismiss them by administrative decision. Sweden's enforcement authority exercises the broadest mandate, extending to public awareness and legislative advisory functions. Estonia's Service is the most narrowly designed of these models: it depends on a prior judicial proposal to initiate public investigations, lacks automatic access to case information, and has no authority to issue binding instructions to trustees. The thesis argues that this reflects a deliberate legislative choice based on Estonia's specific problem profile, the pre-bankruptcy conduct of debtors rather than systemic trustee misconduct, but that a narrower focus places greater demands on the precision of the normative framework governing the Service's powers.

The chapter also examines the legal status of the bankruptcy trustee. The thesis concludes that the trustee is not an administrative authority within the meaning of § 8(1) of the Administrative

Procedure Act. The trustee does not issue administrative acts within the meaning of § 51 of that Act. Instead, the trustee's decisions, including the recognition of claims, the administration and sale of assets, and the distribution of proceeds, are procedural or private-law acts made within a court proceeding. Oversight of the trustee is therefore judicial in nature, not executive administrative supervision. This conclusion has direct consequences for the interpretation of § 70(1) of the Bankruptcy Act, which describes the Service's oversight of trustees as "administrative supervision", a term that is normatively imprecise given the trustee's legal status and the judicial character of bankruptcy proceedings.

The third chapter identifies three specific normative tensions in the current framework, each of which supports the central hypothesis. The first concerns the mechanism for initiating public investigations. Under § 192¹¹(1) of the Bankruptcy Act, a public investigation can only be initiated following a judicial proposal. In 2024, courts submitted 192 such proposals, yet only nine public investigations were initiated and more than half of the Service's budget remained unspent. The Service has itself reported instances where courts failed to make proposals in cases where doing so was legally required. The thesis analyses the relationship between § 29(3) and § 192¹¹ and concludes that, read teleologically in light of the explanatory memorandum, the substantive assessment of whether a public interest exists rests with the Service rather than the court. The court's proposal is a formal procedural step, not a substantive gatekeeping decision. This supports an interpretation under which the Service could initiate a public investigation independently in cases where the court fails to perform its statutory obligation without expanding the Service's access to information at an earlier procedural stage, since the Service currently cannot meaningfully assess public interest before receiving the interim administrator's report in any event.

The second tension concerns the legal basis for the Service's oversight of trustees. The term "administrative supervision" in § 70(1) of the Bankruptcy Act is normatively inaccurate: since the trustee is not an administrative authority and does not act in administrative proceedings, the oversight cannot constitute administrative supervision in the formal sense. This inaccuracy has had practical consequences: trustees have contested the Service's information requests, and the resulting disputes reflect not a failure of cooperation but a genuine ambiguity in the scope of the statutory obligation. The thesis proposes that § 70 be supplemented to specify the categories of information that trustees are required to provide to the Service, converting the information obligation into a transparent statutory duty rather than a contested interpretive

claim. The Service's supervisory role over trustees should also be more clearly tied to specific public investigation proceedings, leaving the professional chamber as the primary body for general supervisory oversight.

The third tension concerns the disqualification framework in asset-poor proceedings. Under § 91(2) of the Bankruptcy Act, a disqualification order may only be imposed for the duration of bankruptcy proceedings, which presupposes a formal declaration of bankruptcy. Where proceedings are suspended before that stage, § 91(2) cannot be applied regardless of whether grounds for disqualification exist, rendering the Service's petition right under § 192⁸(4) effectively inoperative in the cases where the risk of misconduct is highest. In 2023 and 2024, the Service identified 59 and 41 individuals respectively for whom disqualification would have been warranted, but who could not be reached through the existing framework due to suspension. The thesis argues against extending disqualification to the petition stage, on the grounds that the measure's intensity as a restriction of fundamental economic rights requires robust judicial control and a sufficient factual basis that is not available at that early stage. The more viable pathway is the systematic use of the notification obligation under § 192⁸(2) together with § 91(3), which allows for a disqualification order of up to three years following a criminal conviction after the end of proceedings. In the longer term, the legislature could consider extending § 91 to enable disqualification at the stage of a suspension order, provided that an interim administrator has prepared a substantive report on governance failures and the Service has presented a reasoned position on the existence of a public interest, preserving judicial control while closing the structural gap.

The thesis concludes that the central hypothesis is confirmed. The Insolvency Service has been designed as a supporting organ within a court-centred model, without independent initiative in commencing public investigations, binding intervention capacity in relation to trustees, or an effective mechanism for applying disqualification in abating proceedings. This design reflects a deliberate and justifiable legislative choice: bankruptcy proceedings involve intensive interferences with fundamental rights and are non-contentious court proceedings, both of which justify retaining ultimate decision-making authority with the court. The thesis agrees with this choice. The problem is not the court-centred model as such, but the insufficient precision of the normative framework that governs it.

The contribution of this thesis to Estonian legal scholarship lies in providing the first systematic analysis of the institutional boundaries between the Insolvency Service, the court, and the bankruptcy trustee as a coherent whole. The conclusion that the bankruptcy trustee is not an administrative authority under the Administrative Procedure Act, the normative critique of the "administrative supervision" terminology in § 70(1), and the identification of the disqualification gap together with concrete *de lege ferenda* proposals have not previously been addressed in combination in Estonian legal literature. The thesis argues that strengthening the public law dimension of Estonian bankruptcy proceedings does not require institutional restructuring, but targeted normative clarification within the existing framework of competence distribution.

KASUTATUD KIRJANDUS

1. Agarmaa, M., Adrekson, S. Võlausaldajate võrdse kohtlemise põhimõtte mõju pankrotimenetlusele. – Juridica 2022/8.
2. Anspal, S., Kallaste, E., Niklus, I., Järve, J. Pankrotiseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu mõjude hinnang. Tallinn: Riigikantselei 2019. – https://centar.ee/pdf/ee/2019_Pankrotiseaduse_ja_teiste_seaduste_muutmise_seaduse_eelnou_voimalike_muudatuste_mojude_hindamine.pdf (17.04.2026).
3. Armour, J., Cumming, D. Bankruptcy Law and Entrepreneurship. Oxford; Toronto 2008. – https://www.ecgi.global/sites/default/files/working_papers/documents/SSRN-id762144.pdf (30.03.2026).
4. Eidenmüller, H. Comparative Corporate Insolvency Law. University of Oxford and ECGI, Law Working Paper No. 319/2016. November 2023. – https://www.ecgi.global/sites/default/files/working_papers/documents/comparativecorporateinsolvencylaw.pdf (30.03.2026).
5. Finch, V. Corporate Insolvency Law. Cambridge: Cambridge University Press 2009. – https://uculawlib.wordpress.com/wp-content/uploads/2018/01/vanessa-finch-on-corporate-insolvency-law_perspectives-and-principles2009.pdf (06.04.2026).
6. Fletcher, I. F. The Law of Insolvency. 4th ed. London: Sweet & Maxwell 2009.
7. Gamboa-Cavazos, M., Schneider, F. Bankruptcy as a Legal Process. 2007. – https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=979614 (20.02.2026).
8. Kerstna-Vaks, K. Kohtulik järelevalve ja selle seos pankrotimenetluse eesmärkidega. – Juridica 2005/9.
9. Kriibi, P. Maksejõuetusinstituudi (nn pankrotiombudsmani) loomise vajadus. Tallinn: Justiitsministeerium 2016. – <https://www.just.ee/media/1398/download> (05.02.2025).
10. PricewaterhouseCoopers Advisors AS. Maksejõuetuse menetlemise tõhususe uuring. Tallinn: Riigikantselei, Tarkade otsuste fond; Justiitsministeerium 2013. – <https://share.google/yUZCeXTE1KU5wA5YT> (14.04.2026).
11. Kõve, V. jt (koost). Tsiviilkohtumenetluse seadustik III. Komm vlj. Tallinn: Juura 2018.
12. Mangone, G. J. Private Property Rights: The Development of Takings in the United States. The International Journal of Marine and Coastal Law 2002/17. – <https://scihub.box/10.1163/157180802x00026> (30.03.2026).

13. Manavald, P. Maksejõuetusõigusliku regulatsiooni valikuvõimaluste majanduslik põhjendamine. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2011. – <https://dspace.ut.ee/server/api/core/bitstreams/fb9e4550-9745-419f-8ee7-e08ac1f2111a/content> (30.03.2026).
14. Martinez, A. F., Menezes, A. The World Bank Principles for Effective Insolvency and Creditor/Debtor Regimes. Washington, DC: World Bank 2021. – <https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/de2cc5c4-c1ec-55eb-ad20-d27e916d000f> (06.04.2026).
15. Mokal, R. J. Consistency of Principle in Corporate Insolvency. Oxford: Oxford University Press 2005. – https://discovery.ucl.ac.uk/id/eprint/71575/1/Mokal_71575_Mokal%20-%20Consistency%20of%20Principle%20in%20Corporate%20Insolvency.pdf (23.04.2026).
16. Mokal, R. J. The Mysterious Pari Passu Principle. Butterworths Journal of International Banking and Financial Law 2024, 39(7). – <https://www.jibfl.co.uk/articles/the-mysterious-pari-passu-principle> (22.04.2026).
17. Nadelmann, K. H. Concurrent Bankruptcies and Creditor Equality in the Americas. University of Pennsylvania Law Review 1947/96(2). – <https://repository.law.upenn.edu/Documents/Detail/concurrent-bankruptcies-and-creditor-equality-in-the-americas/172139> (30.03.2026).
18. Report of the Review Committee on Insolvency Law and Practice (Cork Report). London: HMSO 1982. – <https://www.scribd.com/document/863167379/Corke-Committee-Report> (21.04.2026).
19. Novikov, A. Pankrotihalduri roll pankrotimenetluses. Magistritöö. Tartu: Tartu Ülikool, õigusteaduskond 2013.
20. Pape, G., Uhlenbruck, W. Insolvenzrecht. München: C.H. Beck 2002.
21. Riigikohus. Arvamus pankrotiseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu kohta. Tartu 2021. – https://www.justdigi.ee/sites/default/files/documents/2021-11/Riigikohtu%20arvamus_5.pdf (30.03.2026).
22. Saarma, T. Pankrotimenetluse põhimõtted. – Juridica 2008/6.
23. Vaks, K.-K. Järelevalve pankrotimenetluses. Magistritöö. Tartu: Tartu Ülikool 2023.
24. Varul, P. Maksejõuetuse areng Eestis. – Juridica 2013/IV.
25. Varul, P. Olulisemad muudatused pankrotiseaduses. – Juridica 2021/6.
26. Varul, P. Pankrotiseaduse uued parandusettepanekud. – Juridica 2008/8.

27. Vutt, M. Juhtorgani kohustuse rikkumise, sealhulgas raske juhtimisvea ning kuriteotunnustega teo kindlaks tegemine pankrotimenetluse praktikas. Tartu: Riigikohus 2008. –

https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/elfinder/analyytid/2008/raskejuhtimisvea_analyys080318.pdf (23.04.2026).

KASUTATUD ÕIGUSAKTID

Eesti õigusaktid

28. Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT I, 11.04.2025, 3.
29. Haldusmenetluse seadus. – RT I, 06.07.2023, 31.
30. Karistusseadustik. – RT I, 22.12.2025, 2.
31. Krediidiasutuste seadus. – RT I, 13.02.2026, 7.
32. Konkurentsiameti põhimäärus. – RT I, 05.12.2025, 11.
33. Korrakaitse seadus. – RT I, 07.04.2026, 7.
34. Pankrotiseadus. – RT I, 11.11.2025.
35. Tsiviilkohtumenetluse seadustik. – RT I, 03.04.2025, 2.

Läti õigusakt

36. Maksātnespējas likums. – Latvijas Vēstnesis 26.07.2010, nr 124. –
<https://likumi.lv/ta/id/214590-maksatnespejas-likums> (30.03.2026).

Saksa õigusakt

37. Insolvenzordnung. – BGBI I 1994, S 2866.

Soome õigusakt

38. Konkurssilaki 120/2004. – <https://www.finlex.fi/fi/lainsaadanto/2004/120>
(23.04.2026).

KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA

Riigikohtu praktika

39. RKHKm 3-24-146.
40. RKPJKo 3-4-1-3-02.

41. RKPJKo 3-4-1-6-00.
42. RKTkm 3-2-1-26-00.
43. RKTkm 3-2-1-124-09.
44. RKTkm 3-2-1-141-16.
45. RKTkm 3-2-1-158-04.
46. RKTko 3-2-1-145-16.

Ringkonnakohtu praktika

47. TlnRnkm 1-21-8756/5.

Maakohtu praktika

48. HMKm 2-24-15140/17.
49. HMKm 2-25-11134/18.
50. HMKm 2-25-4998/10.
51. TMKm 2-23-8177/13.
52. TMKm 2-25-4737/20.

MUUD ALLIKAD

53. International Monetary Fund. Orderly and Effective Insolvency Procedures: Key Issues. Washington, D.C.: IMF 1999. – <https://www.imf.org/external/pubs/ft/orderly/> (30.03.2026).
54. Justiitsministeerium. Pankrotihalduri elukutse. – <https://www.justdigi.ee/kohtud-ja-oigusteenused/elukutsed/pankrotihaldur> (20.02.2026).
55. Konkurentsiamet. Aastaraamat 2024: eelarve. – <https://aastaraamat.konkurentsiamet.ee/et/aastaraamat-2024-organisatsioonist/eelarve> (30.03.2026).
56. Maksätnepejas kontroles dienests. About us. – <https://www.mkd.gov.lv/en/about-us> (30.03.2026).
57. Maksejõuetuse teenistus. Maksejõuetuse teenistuse 2023. aasta tegevusaruanne. Tallinn 2024. – <https://www.mjt.ee/sites/default/files/documents/2024-02/MJT%202023%20tegevusaruanne%2005.01.2024.pdf> (30.03.2026).
58. Maksejõuetuse teenistus. Maksejõuetuse teenistuse 2023. aasta tegevusaruande lisa nr 3 – Järelevalveorganite arvamused maksejõuetusvaldkonnas järelevalve teostamise

- (võimalikkuse) osas. Tallinn 2024. – <https://www.mjt.ee/sites/default/files/documents/202401/MJT%202023%20tegevusaruande%20lisa%20nr%203%20-%20HJV.pdf> (30.03.2026).
59. Maksejõuetuse teenistus. Maksejõuetuse teenistuse 2024. aasta tegevusaruanne. Tallinn 2025. – <https://www.mjt.ee/sites/default/files/documents/2025-01/MJT%202024%20tegevusaruanne.pdf> (16.03.2026).
60. Maksejõuetuse teenistus. Maksejõuetuse teenistuse 2025. aasta tegevusaruanne. Tallinn 2026. – <https://www.mjt.ee/2025-0> (30.03.2026).
61. Maksejõuetuse teenistus. Ettepanekud Riigikogu majanduskomisjonile. 23.01.2025. – <https://www.mjt.ee/sites/default/files/documents/2025-03/Maksej%C3%B5uetuse%20teenistuse%20ettepanekud%2023.01.2025.pdf> (06.04.2026).
62. Maksejõuetuse teenistus. Tegevused ja tulemused 2025. – <https://www.mjt.ee/2025> (16.03.2026).
63. Maksejõuetuse teenistus. Tegevused ja tulemused 2025 (detsember). – <https://www.mjt.ee/2025-0#detsember> (16.03.2026).
64. Maksejõuetuse teenistus. Valdkonna tutvustus. – <https://www.mjt.ee/maksejouetuse-teenistus/valdkonna-tutvustus> (20.02.2026).
65. Maksejõuetuse teenistuse juhataja kiri justiitsministrile. 2023. – <https://adr.rik.ee/ka/dokument/15003848> (16.03.2026).
66. Pankrotiseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (195 SE) seletuskiri. XIV Riigikogu. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/857ac417-4293-45a1-a782-0c19c257a42c/Pankrotiseaduse%20ja%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seadus/> (30.03.2026).
67. Pankrotiseaduse eelnõu (1085 SE) seletuskiri. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/7f777586-e72c-319a-a0e7-3133fa683678/Pankrotiseadus/> (30.03.2026).
68. UNCITRAL. Legislative Guide on Insolvency Law. New York: United Nations 2005. – https://uncitral.un.org/sites/uncitral.un.org/files/media-documents/uncitral/en/05-80722_ebook.pdf (16.04.2026).
69. UNCITRAL. Legislative Guide on Insolvency Law for Micro- and Small Enterprises. New York: United Nations 2021. – <https://uncitral.un.org/en/ilmse> (30.03.2026).

70. World Bank Group. Doing Business 2020: Economy Profile Estonia. Washington, DC: World Bank 2019. –
<https://archive.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/country/e/estonia/EST-LITE.pdf> (16.03.2026).
71. World Bank Group. Doing Business 2020: Economy Profile Finland. Washington, DC: World Bank 2019. –
<https://archive.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/country/f/finland/FIN.pdf> (16.03.2026).

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, Gloria Vändre ,

(*autori nimi*)

annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) minu loodud teose

**MAKSEJÕUETUSE TEENISTUSE PÄDEVUSE PIIRID JA AVALIKU
HUVI KAITSE PANKROTIMENETLUSES** ,

(*lõputöö pealkiri*)

mille juhendaja(d) on PhD Mari Schihalejev-Parrest ,

(*juhendaja nimi*)

reprodutseerimiseks eesmärgiga seda säilitada, sealhulgas lisada Tartu Ülikooli digitaalarhiivi
kuni autoriõiguse kehtivuse lõppemiseni;

annan Tartu Ülikoolile loa teha punktis 1 nimetatud teos üldsusele kättesaadavaks Tartu
Ülikooli veebikeskkonna, sealhulgas digitaalarhiivi kaudu Creative Commons'i litsentsiga CC
BY NC ND 4.0, mis lubab autorile viidates teost reprodutseerida, levitada ja üldsusele
suunata ning keelab luua tuletatud teost ja kasutada teost ärieesmärgil, kuni autoriõiguse
kehtivuse lõppemiseni;

olen teadlik, et punktides 1 ja 2 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile;
kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei riku ma teiste isikute intellektuaalomandi ega
isikuandmete kaitse õigusaktidest tulenevaid õigusi.

Gloria Vändre

28.04.2026