25.11.2026

Pankrotiseaduse muutmise seaduse (maksejõuetuse teenistus) eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Eelnõukohase seadusega tõhustatakse Konkurentsiameti koosseisus tegutseva maksejõuetuse teenistuse (MJT) juhtimist ja töökorraldust. MJT on moodustatud pankrotiseaduse (PankrS) § 192^2 lõike 1 alusel Konkurentsiameti sõltumatu struktuuriüksusena ja käesoleva eelnõu koostamise ajaks tegutsenud üle kolme aasta. Senise praktika põhjal vajab selgemat korraldamist teenistuse halduslik juhtimine, personalitoimingud ja Konkurentsiameti tugiteenuste kasutamine.

Kavandatava muudatusega seotakse MJT haldus- ja töökorraldus senisest selgemalt Konkurentsiameti üldise juhtimiskorraldusega. See võimaldab paremini korraldada teenistujate asendamist ning kasutada ameti olemasolevat asjaajamis-, personali-, hanke- ja infotehnoloogilist võimekust. MJT järelevalveülesanded ja pankrotimenetluse kord ei muutu ning teenistuse sisuliste ülesannete täitmisel säilib sõltumatus. Ametis oleva juhataja ametiaeg kestab senise tähtaja saabumiseni.

Eelnõuga kavandatavad sisulised muudatused on järgmised:

- täpsustatakse MJT staatust Konkurentsiameti struktuuriüksusena;
- MJT juhataja ja ametnikud nimetab ametisse ja vabastab ametist Konkurentsiameti peadirektor;
- MJT juhtimine ja sisemine töökorraldus viiakse Konkurentsiameti üldise juhtimiskorralduse alla ning peadirektorile antakse teenistusliku järelevalve pädevus MJT juhataja ja ametnike üle üksnes haldus- ja töökorralduslikes küsimustes.

Eelnõu ei sea uusi kohustusi ettevõtetele, vabaühendustele ja eraisikutele, mistõttu nende halduskoormus ei muutu.

1.2. Eelnõu ettevalmistaja

Eelnõu ja seletuskirja on koostanud Justiits- ja Digiministeeriumi justiitshalduspoliitika osakonna vabakutsete talituse nõunik Maarja Roht (maarja.roht@justdigi.ee). Eelnõu on keeleliselt toimetanud Justiits- ja Digiministeeriumi õigusloome korralduse talituse toimetaja Helen Noormägi (helen.noormagi@justdigi.ee).

1.3. Märkused

Eelnõu ei ole seotud muu menetluses oleva eelnõuga ega Euroopa Liidu õiguse rakendamisega. Samuti ei ole eelnõu seotud Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammiga. Eelnõu seadusena vastuvõtmiseks on vajalik Riigikogu poolthäälteenamus, kuna kavandatavate muudatuste eesmärk ei ole reguleerida kohtumenetlust, vaid muuta valitsemisala sisemist korraldust.

Eelnõuga muudetakse pankrotiseaduse 1. jaanuari 2027. aasta redaktsiooni (RT I, 11.07.2026, 148).

2. Seaduse eesmärk

Eelnõu eesmärk on lahendada Konkurentsiameti igapäevases töös ja tegevuses ilmnenud kitsaskohad ning kasutada tõhusamalt ja mõjusamalt olemasolevaid ressursse. Sellist vajadust on muu hulgas käsitletud Justiits- ja Digiministeeriumi tellitud AS PricewaterhouseCoopers Advisorsi koostatud maksejõuetuse teenistuse analüüsi lõpparuandes[1], samuti MJT juhataja mitmes pöördumises ja ettepanekus Justiits- ja Digiministeeriumile ning MJT 2023., 2024. ja 2025. aasta tegevusaruandes[2].

Tegemist on muudatustega Justiits- ja Digiministeeriumi ning valitsemisala asutuse ja selle sõltumatu struktuuriüksuse sisemises töökorralduses. Struktuurimuudatuste puhul on tegemist eelkõige haldusesisest töökorraldust puudutavate muudatustega, mille mõju haldusevälistele isikutele, sealhulgas võlausaldajatele, võlgnikele, kohtutele ja pankrotihalduritele, on kaudne. Eelnõu ei mõjuta MJT järelevalveülesannete täitmist ega pankrotimenetluste läbiviimise korda. Ministeeriumi valitsemisala asutuse sisemisi ümberkorraldusi on võimalik teha vaid seadust muutes, st võimalik on valida õigusliku sekkumise ja mitte midagi tegemise vahel, mistõttu hea õigusloome ja normitehnika eeskirja (HÕNTE) § 1 lõike 1 alusel koostatavas võimalikus väljatöötamiskavatsuses täiendava analüüsi tegemine alternatiivseid võimalusi ega lisateavet küsimuse lahendamiseks ei annaks. Eelnõu muudatuste kohta ei ole väljatöötamiskavatsust koostatud, kuna eelnõu seadusena rakendamisega ei kaasne olulist õiguslikku muudatust ega muud olulist mõju (HÕNTE § 1 lg 2 p 5). Kavandatavad muudatused on läbi arutatud Konkurentsiametiga.

2.1. Senine õiguslik ja halduslik korraldus

MJT loodi 1. jaanuaril 2022, teenistus asutas tegevust 2. jaanuaril 2023. Teenistus loodi Konkurentsiameti juurde sõltumatu struktuuriüksusena, sest talle antud ülesannete sisuline täitmine pidi olema kaitstud sobimatu sekkumise eest. PankrS § 192[1] lõige 4 sätestab teenistuse sõltumatuse ning § 192[3] lõige 3 juhataja sõltumatuse ja erapooletuse. Need põhimõtted kehtivad ka edaspidi.

Kehtiv korraldus eristab MJT-d Konkurentsiameti teistest struktuuriüksustest mitmes juhtimise ja teenistussuhtega seotud küsimuses. Ministril on MJT juhataja ametisse nimetamise ja vabastamise pädevus, MJT juhataja nimetatakse ametisse viieks aastaks pärast Riigikogu majanduskomisjoni arvamuse ärakuulamist ning tema ametisuhte lõpetamiseks on ette nähtud erikord. Konkurentsiameti põhimäärusega on juhatajale antud muu hulgas teenistujate ametisse nimetamise, ametijuhendite kinnitamise ja teenistusliku järelevalvega seotud pädevused. Kuna PankrS § 192[5] lõige 2 sätestab, et teenistuse töötingimused, sealhulgas tööruumid ja tehnilise teenindamise tagab Konkurentsiamet, siis vajab täpsustamist vastutuse jaotus nimetatud töötingimuste tagamise ja MJT juhataja pankrotiseadusest tulenevate eripädevuste vahel.

Pankrotiseaduse kommentaarides on rõhutatud, et MJT paigutamine Konkurentsiameti juurde oli halduskorralduslik otsustus. MJT sisulisi ülesandeid ei ole vaja ühendada ameti teiste teenistuste ülesannetega, kuid administratiivsete ülesannete ühitamine on võimalik. Sellest eristusest lähtub ka eelnõu, millega säilitatakse sõltumatud sisulised otsused, kuid tagatakse nende tegemiseks vajalik organisatsiooniline tugi.

---

[1] Justiits- ja Digiministeeriumi koduleht. Maksejõuetuse teenistuse analüüsi lõpparuanne. https://www.justdigi.ee/sites/default/files/documents/2026-05/MJT%20l%C3%B5pparuanne.pdf.

[2] Maksejõuetuse teenistuse koduleht. Aastaaruanded, 07.07.2026. https://www.mjt.ee/maksejouetuse-teenistus/tegevused-ja-tulemused.

2.2. Töökorraldusliku muudatuse vajadus

MJT tegevuses on tekkinud küsimusi selle juhataja ja ametnike asendamise, teenistujate ametisse nimetamise, ametijuhendite ja ameti sisemist töökorraldust reguleerivate kordade kohaldamise, töötingimuste tagamise ning tehnilise teenindamise kohta. Viimane hõlmab praktikas muu hulgas töövahendite ja infosüsteemide kasutamise korraldamist. Eelviidatud teemad ei ole üheselt ja selgelt reguleeritud – pankrotiseadusest tulenev sõltumatu struktuuriüksuse loomine ei ole võimaldanud MJT-l ja juhatajal kasutada riigisisest võimekust viisil, mis täiendaks nende ülesannete täitmist efektiivselt, näiteks MJT domeeni muutmiseks. Samuti ei ole seaduses ega Konkurentsiameti põhimääruses reguleeritud, kas ja kes saab määrata MJT juhatajale puhkuse ajaks asendaja. Kuna MJT juhataja nimetab ametisse minister, siis ei saa asendajat määrata Konkurentsiameti peadirektor. Eeltoodud probleemide kõrvaldamiseks muudetakse MJT Konkurentsiameti struktuuriüksuseks, et oleks tagatud üksuse ühetaoline teenindamine teiste Konkurentsiameti üksustega. Kui MJT on Konkurentsiameti koosseisuline struktuuriüksus, tuleb selle juhtimisele ja töökorraldusele kohaldada sarnaseid põhimõtteid nagu teistes struktuuriüksustes, sealhulgas juhataja nimetamisel ja asendamisel. Konkurentsiameti peadirektor nimetab ametisse kõikide struktuuriüksuste juhatajad ja teeb nende tegevuse üle järelevalvet. Kuna Konkurentsiameti peadirektor nimetab juhatajaid ametisse ilma täiendavate arvamuste küsimiseta, ei ole põhjendatud säilitada pankrotiseadusest tulenevat erisust MJT juhataja ametisse nimetamisel küsida arvamust Riigikogu majanduskomisjonilt.

MJT väikese koosseisu tõttu on töö järjepidevuse tagamiseks oluline selge asendamis- ja personalikorraldus. Kuna seni on asendamise ja personalitoimingute jaoks kehtinud ülejäänud asutusest erinev juhtimismudel, on see toonud kaasa korralduslikke küsimusi ennekõike MJT juhataja asendamise osas. Ühtne halduslik alluvus Konkurentsiameti peadirektorile Konkurentsiameti põhimääruse kohaselt võimaldab tulevikus siduda juhataja ametisuhte, personaliplaneerimise ja asendamise Konkurentsiameti üldiste protsessidega.

PankrS § 192[5] lõikes 2 sätestatud tehnilise teenindamise tagamine võib praktilises töökorralduses eeldada ka IT-töövahendite haldamist ning vajalike arenduste tellimise korraldamist. Arenduse tegemiseks ei piisa üksnes eelarvevahenditest, vaid vaja on tehnilise lähteülesande koostamist, riigihanke korraldamist, arendustöö juhtimist, infoturbenõuete täitmist ja lahenduse kasutajatuge. Kui MJT tegutseb Konkurentsiameti koosseisulise struktuuriüksusena, saab teenistuse vajadusi edaspidi käsitleda Konkurentsiameti ühise töökorralduse alusel. Konkurentsiameti üldine töökorraldus võimaldab kasutada MJT tehniliseks teenindamiseks ameti olemasolevat IT-, hanke- ja kasutajatoe võimekust. Muudatus ei too kaasa uusi IT-arendusi ega täiendavat rahastamisvajadust.

PankrS § 192[5] lõige 3 sätestab, et Konkurentsiameti eelarves näidatakse MJT ülesannete täitmiseks vajalikud kulutused halduskulutustest eraldi ja teenistuse juhataja on sõltumatu teenistuse ülesannete täideviimiseks ettenähtud eelarveosa käsutamises. Seda käsutamisõigust tuleb ka edaspidi eristada Konkurentsiameti asjaajamiskorra, riigihangete korraldamise, lepingute täitmise, maksete ja finantsarvestuse küsimustest. Konkurentsiameti ühine töökorraldus peab võimaldama seaduses sätestatud käsutamisõigust tegelikult kasutada.

2.3. Eesmärk ja kaalutud korralduslikud lahendused

Eelnõu eesmärk on täpsustada MJT juhtimise korraldust ja võimaldada Konkurentsiametil tagada MJT-le vajalikud töötingimused, sealhulgas tööruumid ja tehniline teenindamine, ameti

üldise töökorralduse kaudu. Peadirektor korraldab oma pädevuse piires teenistussuhete ja ameti sisemise töökorralduse küsimusi. MJT juhataja täidab sõltumatult seadusest tulenevaid sisulisi ülesandeid ning käsutab PankrS § 192[5] lõikes 3 nimetatud eelarveosa. Oma ülesannete täitmisel saab MJT kasutada Konkurentsiameti koostööteenistuse teenuseid asjaajamiseks, personali-, finants-, hanke- ja infotehnoloogia valdkonna jms korralduseks.

Esimese lahendusena oleks võimalik säilitada kehtiv eristaatus ja lahendada üksikuid koostööküsimusi asutusesiseste kokkulepete abil. See aga ei muudaks ministrile seadusega ette nähtud pädevust MJT juhataja ametisse nimetada ja ametist vabastada ega annaks selget õiguslikku alust juhataja halduslikuks alluvuseks peadirektorile. Seetõttu ei oleks üksnes sisekorra muutmisega võimalik eelnõu kõiki eesmärke saavutada.

Teine lahendus oleks muuta ainult MJT juhataja ametisse nimetamise ja ametist vabastamise korda. Selline osaline muudatus jätaks aga lahendamata piirid peadirektori üldise juhtimispädevuse ning juhataja sõltumatuse vahel.

Valitud lahendus ühendab struktuurilise muudatuse, ametisse nimetamise ja ametist vabastamise pädevuse ning eraldi sätestatud halduslіku alluvuse koos selge sekkumiskeeluga. Sellega püütakse vältida olukorda, kus üldise alluvuse põhimõtet saaks tõlgendada õigusena mõjutada üksikuid sisulisi otsuseid.

Teenistuse pädevust (PankrS § 192[1]), miinimumkoosseisu (PankrS § 192[2] lg 3), juhataja kvalifikatsiooninõudeid (PankrS § 192[3]) ja eelarveregulatsiooni (PankrS § 192[5]) eelnõuga ei muudeta. Küll aga tuleb soovitud tulemuse saavutamiseks muuta Konkurentsiameti põhimäärust (vt seletuskirja lisa 1).

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu koosneb kahest paragrahvist: §-ga 1 muudetakse pankrotiseadust ja §-s 2 sätestatakse jõustumisaeg.

Eelnõu § 1 punkt 1 – muudetakse PankrS § 192[2] lõigete 1 ja 2 sõnastust.

Lõike 1 sõnastust muudetakse selliselt, et MJT tegutseb Konkurentsiameti struktuuriüksusena. MJT-d ei viida teise asutusse ega muudeta tema seadusest tulenevat pädevust ja ülesandeid. Muudetakse MJT organisatsioonilist kuuluvust, et saaks kohaldada Konkurentsiameti sisemist töökorraldust reguleerivaid juhendeid ja kordasid ning korraldada teenistuse töötingimuste ja tehnilise teenindamise tagamine teiste Konkurentsiameti teenistustega ühtsetel tingimustel. Kavandatud struktuurimuudatus ei anna Konkurentsiameti peadirektorile järelevalveplaanis kaasarääkimise õigust ega sisuliste järelevalveotsuste ümberotsustamise või suunamise õigust.

Lõiget 2 muudetakse ja sätestatakse, et MJT juhtimise korralduse, juhataja õiguste, kohustuste ja vastutuse ning teenistuse tegevuse korraldamise olulised sätted kehtestatakse Konkurentsiameti põhimääruses. Eraldi MJT põhimäärust ei ole kehtiva pankrotiseaduse alusel kehtestatud. See võimaldab kohaldada ameti sisemist töökorraldust reguleerivaid juhendeid ja kordasid, asjaajamiskorda ning töötingimuste ja tehnilise teenindamise korraldust ka MJT suhtes, arvestades pankrotiseaduses sätestatud erisusi.

Vabariigi Valitsuse seaduse § 42 lõike 1 ja sama paragrahvi lõike 2 punkti 4 kohaselt sätestatakse Konkurentsiameti põhimääruses struktuuriüksuse põhiülesanded.

Konkurentsiameti põhimääruse §-s 14^1 on kehtestatud maksejõuetuse teenistuse põhiülesanded. Määruse volitusnorm ei luba muuta seadusega määratud MJT sisulist pädevust ega sõltumatust. Mõiste „põhiülesanded“ tähendab selle eelnõu kontekstis seadusest tulenevate ülesannete organisatsioonilist kajastamist ja tööjaotuse täpsustamist, mitte uute materiaalõiguslike ülesannete loomist või olemasolevate kitsendamist.

Eelnõu § 1 punkt 2 – muudetakse PankrS § 192^2 lõike 4 esimest lauset ja nähakse ette, et edaspidi nimetab teenistuse juhataja ametisse Konkurentsiameti peadirektor.

Kehtiva õiguse järgi nimetab MJT juhataja ametisse valdkonna eest vastutav minister, kuulates enne ära Riigikogu majanduskomisjoni arvamuse. Eelnõus sõnastatakse lõike 4 esimene lause järgmiselt: „Konkurentsiameti peadirektor nimetab teenistuse juhataja ametisse viieks aastaks“. Seega jääb viieaastane ametiaeg alles, samuti jääb muutmata lõike teine lause, mille järgi ei tohi kedagi valida juhatajaks rohkem kui kaheks ametiajaks järjestikku. Muudetakse MJT juhataja ametisse nimetav isik ning loobutakse Riigikogu majanduskomisjoni arvamuse küsimisest ametisse nimetamisel.

MJT juhataja ametisse nimetamise erikord lähtus teenistuse algsest õiguslikust seisundist. Teenistus loodi Konkurentsiameti juurde oma ülesannete täitmisel sõltumatu struktuuriüksusena. Ministri nimetamisõigus koos Riigikogu majanduskomisjoni arvamuse eelneva ärakuulamisega toetas juhataja iseseisvat positsiooni ning võimaldas tema sobivust hinnata laiemalt kui üksnes ametisisese personalivaliku raames. Selline kord oli kooskõlas mudeliga, milles teenistuse juhtimine oli eristatud Konkurentsiameti tavapärasest juhtimisahelast. Teenistuse sisulisel ühendamisel Konkurentsiameti juhtimisstruktuuriga muutub ka juhataja ametisse nimetamise erikorra vajadus. Kui peadirektor vastutab maksejõuetuse valdkonna töö korraldamise, ressursside kasutamise ja tulemuste eest, peab tal olema ka võimalus valida selle valdkonna juht. Nii viiakse juhtimisvastutus ja selle teostamiseks vajalikud volitused omavahel kooskõlla. Ministri eraldi nimetamisõigus jätaks sellises mudelis personalivaliku väljapoole seda juhtimistasandit, kes vastutab üksuse igapäevase toimimise eest. Riigikogu majanduskomisjoni arvamuse ärakuulamisest loobumist põhjendab samasugune vastutuse ümberkorraldamine. Kui teenistuse juhataja täidab edaspidi ameti sisese struktuuriüksuse juhi ülesandeid, ei ole tema personalivaliku eraldi parlamentaarne menetlemine enam samal määral põhjendatud. Parlamentaarset kontrolli maksejõuetuse valdkonna toimimise üle saab teostada ministri ja Konkurentsiameti tegevuse ning valdkonna tulemuste käsitlemise kaudu. Muudatus ei vähenda vajadust erapooletu ja professionaalse maksejõuetusjärelevalve järele, küll aga ametisse nimetamise korra lihtsustamine ja viimine Konkurentsiameti peadirektori pädevusse on põhjendatud niivõrd, kuivõrd sellega kaasneb tegelik ja õiguslikult selge juhtimisvastutuse muutus. Seetõttu lähtutakse ühtsest juhtimiskorraldusest edaspidi ka MJT juhataja ametisse nimetamisel, sest ka Konkurentsiameti teiste struktuuriüksuste juhid nimetab ametisse peadirektor, kes vastutab nende juhtimise ja töökorralduse eest. Seejuures säilivad MJT juhataja seadusest tulenevad kvalifikatsiooninõuded, viieaastane ametiaeg ja sõltumatus teenistuse sisuliste ülesannete täitmisel. Eelnõuga antakse peadirektorile ka MJT juhataja ametisse nimetamise pädevus ning õigus teha teenistuslikku järelevalvet haldus- ja töökorralduslikes küsimustes.

Eelnõu § 1 punkt 3 – PankrS § 192^3 täiendatakse lõikega 2^1 ning sätestatakse, et teenistuse juhataja allub haldus- ja töökorralduslikes küsimustes Konkurentsiameti peadirektorile, arvestades pankrotiseaduses sätestatud erisusi. Muudatus võimaldab teha teenistuslikku järelevalvet MJT juhataja haldus- ja töökorralduslike aktide ja toimingute õiguspärasuse ja otstarbekuse üle. Tegemist on peadirektori teenistusliku järelevalve pädevuse esemelise

piiritlemisega. Seejuures tuleb lähtuda ameti sisemisest töökorraldusest ja MJT juhataja teenistussuhtega seotud küsimustest ning arvestada PankrS § 192³ lõike 3 sõltumatuse tagatisi. Üldine alluvus ei laiene PankrS § 192³ lõikes 3 kaitstud sisulistele otsustele.

Sätet tuleb rakendada kooskõlas Vabariigi Valitsuse seaduse teenistuslikku järelevalvet reguleerivate §-dega 93–100, sealhulgas § 93 lõikes 6 sätestatud eranditega. Seaduse erandnorm on vajalik, et pädevuspiir oleks selge ka juhtudel, mil akti või toimingu halduslik ja sisuline külg võivad praktikas põimuda. Haldusliku ja sisulise tegevuse piiritlemise vajadus võib tekkida näiteks järgmistes olukordades:

- Teabe nõudmisel võib Konkurentsiameti peadirektor oma pädevuse piires kontrollida, kas järgitakse dokumendi registreerimise, saatmise ja säilitamise korda ning teabe kaitsmise nõudeid. See ei anna talle aga õigust otsustada, milliselt isikult ja millises ulatuses on MJT-l oma seadusest tuleneva ülesande täitmiseks vaja teavet küsida, ega nõuda teabenõude muutmist põhjusel, et ta ei pea konkreetse asja uurimist otstarbekaks.
- Samuti võivad halduslik ja sisuline külg põimuda teenistuse ülesannete täitmiseks vajaliku eksperditeenuse tellimisel. Peadirektor võib oma pädevuse piires kontrollida hanke- ja finantsarvestuse nõuete järgimist ning nõuda puuduste kõrvaldamist. Ta ei või aga selle kontrolli kaudu asendada MJT juhataja hinnangut eksperdi kaasamise sisulisele vajadusele või suunata eksperdile esitatavaid küsimusi eesmärgiga mõjutada konkreetse asja lahendamist. Seejuures tuleb järgida MJT juhataja sõltumatust talle ettenähtud eelarveosa käsutamisel.

Nimetatud juhtudel tuleb eristada töökorralduslike nõuete täitmise kontrolli MJT seadusest tulenevate ülesannete sisulisest suunamisest. Töökorraldusliku puuduse kõrvaldamiseks antav korraldus peab piirduma selle puudusega ega või kujuneda vahendiks MJT sõltumatute otsuste muutmiseks või nende täitmise takistamiseks.

Seega määratakse sättega kindlaks, kelle pädevuses on MJT juhataja teenistussuhtega ning ameti sisemist töökorraldust reguleerivate juhendite ja kordade järgimisega seotud küsimused. Näiteks puudutab see teenistujate asendamise, ametijuhendite, asjaajamiskorra ja töövahendite kasutamise korraldamist. Säte ei anna peadirektorile õigust anda juhiseid MJT järelevalveasja sisulisel lahendamisel.

Eelnõu § 1 punkt 4 – muudetakse PankrS § 192³ lõike 3 sõnastust. Kehtiv § 192³ lõike 3 teine lause keelab sõltumatust ohustava sekkumise valdkonna eest vastutaval ministril. Eelnõuga laiendatakse sama keeldu Konkurentsiameti peadirektorile. Täpsustus on vajalik, sest eelnõu annab Konkurentsiameti peadirektorile MJT juhataja suhtes senisest otsesema haldusliku alluvus- ja personalipädevuse. Ilma sõnaselge sekkumiskeeluta võib tekkida ekslik arusaam, et üldine juhtimispädevus hõlmab ka teenistuse sisulisi otsuseid. Muudatus hoiab lahus haldusliku alluvuse ja sisulise sõltumatuse ning vähendab õiguslikku ebaselgust mõlemas suunas.

Lisaks täpsustatakse sättega teenistusliku järelevalve piire. Vabariigi Valitsuse seaduse kohase teenistusliku järelevalve õiguspärasuse ja otstarbekuse kontroll ei laiene PankrS § 192³ lõikes 3 kaitstud üksiku järelevalveasja valikule, sisulisele lahendamisele ega menetlusliku kaalutlusõiguse teostamisele. Seeläbi eristatakse ameti sisemise töökorralduse küsimused teenistuse pankrotiseadusest tulenevatest sisulistest ülesannetest ja tagatakse MJT sõltumatuse (PankrS § 192¹ lõige 4, § 192³ lõike 3 esimene lause, § 192⁵ lõige 3) garantiid.

Konkurentsiameti peadirektori pädevus kontrollida ameti asjaajamise, riigihanke või finantsarvestusega seotud aktide ja toimingute õiguspärasust ei anna õigust asendada MJT juhataja PankrS § 192⁵ lõikest 3 tulenevat sõltumatut otsust talle ettenähtud eelarveosa

käsutamisel. Töötingimuste ja tehnilise teenindamise korraldamisel arvestatakse seaduses sätestatud ülesannete ja sõltumatuse tagatistega.

Eelnõu § 1 punkt 5 – muudetakse PankrS § 192^4 lõike 1 sõnastust. Kehtiva regulatsiooni järgi võib MJT juhataja ametist vabastada valdkonna eest vastutav minister, kuulates enne ära Riigikogu majanduskomisjoni arvamuse. Eelnõu kohaselt nimetab edaspidi MJT juhataja ametisse Konkurentsiameti peadirektor, mistõttu tuleb tagada Konkurentsiameti peadirektorile vajalik pädevus ka MJT juhataja ametist vabastamiseks. Ametist vabastamisele kohalduvad avaliku teenistuse seaduses sätestatud alused ja kord, arvestades pankrotiseaduse erisusi.

Muudatus viib ametisse nimetamise ja ametist vabastamise pädevuse ühele juhtimistasandile ning kõrvaldab tavapäraste personalitoimingute tegemiseks vajaduse eraldi ministri otsuse ja komisjoni arvamuse järele. Muudatus ei tähenda ametist vabastamist peadirektori vabal äranägemisel, kuna järgida tuleb avaliku teenistuse seaduse aluseid, menetlusnõudeid ja õiguskaitsevahendeid ning pankrotiseaduses sätestatud sõltumatuse tagatisi.

Eelnõu § 1 punkt 6 – muudetakse PankrS § 192^4 lõike 2 teist lauset ja ministrile teatamise kohustus asendatakse Konkurentsiameti peadirektorile teatamise kohustusega. Muu hulgas jäävad samaks seaduses ette nähtud etteteatamistähtajad: vähemalt kaks kuud või katseajal vähemalt 20 päeva, kui puuduvad seaduses nimetatud erakorralised põhjused. Tegemist on ametisse nimetava ja ametist vabastava isiku vahetumisest tuleneva muudatusega. Edaspidi korraldab peadirektor ka MJT juhataja tagasiastumisega seotud personalitoimingud ja töö järjepidevuse tagamise.

Eelnõu § 1 punkt 7 – seadust täiendatakse §-ga 193^4. Eelnõuga lisatakse seaduse rakendussätetesse § 193^4, mille järgi jätkub ametis oleva juhataja ametiaeg ja tema ametiaja arvestus ei alga uuesti. Ametis oleva juhataja ametiaeg lõpeb tema nimetamise ajal kehtinud seaduses sätestatud tähtaja saabumisel.

Üleminekusätte eesmärk on vältida seda, et ametisse nimetava isiku vahetumine või organisatsioonilise staatuse muutus alustaks uue viieaastase ametiaja või nõuaks juhataja uuesti ametisse nimetamist seaduse jõustumise päeval. Sel viisil välditakse ametisuhte põhjendamatut katkemist ja tagatakse senise ametiaja tähtaja säilimine. Sätte kohaldamisel tuleb arvestada ka § 192^2 lõike 4 muutmata jäävat teist lauset, mis reguleerib järjestikuste ametiaegade arvu, ehk ametis oleva juhataja esimene ametiaeg jätkub ja teda on võimalik nimetada ametisse veel üheks järjestikuseks ametiajaks.

4. Eelnõu terminoloogia

Eelnõus ei kasutata uusi termineid.

5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõu reguleerib riigisisest organisatsiooni, personali ja teenistusliku järelevalve korda. Eelnõuga ei võeta üle Euroopa Liidu õigusakti ega muudeta maksejõuetusmenetlusi reguleerivaid materiaalseid või menetluslikke norme. Eelnõu on vastavuses Euroopa Liidu õigusega.

6. Seaduse mõjud

Muudatuse otsene mõju avaldub üksnes Konkurentsiameti ja MJT sisemisele töökorraldusele, eelkõige järgmistele isikutele:

- Konkurentsiameti peadirektor, kelle juhtimis- ja personalipädevus MJT suhtes laieneb;
- MJT juhataja, kelle teenistussuhete, asendamise, töötingimuste ja tehnilise teenindamise korraldus täpsustub;
- MJT ametnikud, kelle töötingimuste ja tehnilise teenindamise korraldus täpsustub;
- Konkurentsiameti tugiteenuseid osutavad teenistujad, kelle ülesanded ja vastutus MJT teenindamisel muutuvad selgemaks.

Muudatus puudutab ka Justiits- ja Digiministeeriumi ning Riigikogu majanduskomisjoni, sest nende senine osalus MJT juhataja ametisse nimetamisel ja ametist vabastamisel lõpeb.

Kaudne mõju haldusevälistele isikutele (pankrotivõlgnikud, võlausaldajad, kohtud ja pankrotihaldurid) võib seisneda teenistuse töö järjepidevuse ja tugiteenuste paremas korralduses, kuid eelnõu ei muuda nende isikute õigusi, kohustusi ega menetluslikku positsiooni. Võimalikku kaudset mõju võlausaldajatele, võlgnikele, pankrotihalduritele, kohtutele, usaldusisikutele ja saneerimisnõustajatele käsitletakse sihtrühmade kaupa punktis 6.3.

6.1. Mõju riigiasutuste töökorraldusele

Muudatus avaldab otsest mõju Konkurentsiameti juhtimisele ja sisemisele töökorraldusele. Konkurentsiameti peadirektori pädevusse antakse MJT juhataja ametisse nimetamine ja ametist vabastamine ning tema teenistussuhte ja ameti sisemise töökorralduse korraldamine. Samuti muutub selgemaks vastutus MJT töötingimuste ja tehnilise teenindamise tagamise eest. Muudatus puudutab üht Konkurentsiameti struktuuriüksust ega eelda asutuse ümberkorraldamist.

MJT juhataja ametisse nimetamise ja ametist vabastamise pädevuse andmine Konkurentsiameti peadirektorile võimaldab koos Konkurentsiameti põhimääruse muudatustega rakendada ameti üldist personali- ja asendamiskorraldust ning kasutada ameti personali- ja õiguslikku tuge. Täiendava haldusliku koordineerimise vajadus ministri tasandil väheneb. MJT juhataja viieaastane ametiaeg ning ametnike miinimumkoosseis ja kvalifikatsiooninõuded jäävad kehtima. Muudatus ei too kaasa ametikohtade vähendamist ega töötasu muutmist.

Muudatus mõjutab ka Justiits- ja Digiministeeriumi töökorraldust. Ministeeriumi roll MJT personalikorralduslikes küsimustes väheneb ning vastavad otsused tehakse edaspidi ameti juhtimistasandil. Sellega väheneb vajadus haldusliku koordineerimise järele ministri tasandil. Samuti lõpeb Riigikogu majanduskomisjoni kaasamine juhataja ametisse nimetamisel ja ametist vabastamisel.

MJT tegutsemine Konkurentsiameti struktuuriüksusena võimaldab korraldada PankrS § 192^5 lõikes 2 nimetatud tehnilise teenindamise ameti üldiste juhendite ja kordade järgi. Praktikas saab see hõlmata näiteks infosüsteemide kasutajatuge, kasutusõiguste haldamist ning arendusvajaduste kavandamist ja (riigi)hangete korraldamist. Teenistusel on võimalik kasutada ameti kogemust ja pädevust infotehnoloogia, asjaajamise ning hangete korraldamisel, järgides eelarveosa käsutamise erisust.

Muudatus ei taga uusi infosüsteeme ega lisarahastust. Tehnilise teenindamise ulatus, olemasolev IT-teenuste korraldus ja eraldatud vahendid määravad, milliseid arendusi saab ellu viia. Eeldatav mõju seisneb eelkõige ühise töökorralduse ja olemasoleva asutusesisese pädevuse paremas rakendamises.

Muudatuse rakendamiseks tuleb Konkurentsiametil viia MJT juhataja teenistussuhet ning MJT ja Konkurentsiameti sisemist töökorraldust reguleerivad juhendid, korrad ja ametijuhendid seadusega kooskõlla. Vajalikud töökorralduslikud täpsustused tehakse Konkurentsiameti põhimääruses ja ametijuhendites. Samuti tuleb Konkurentsiameti üldise töökorralduse raames korraldada MJT juhataja asendamine ning teenistuse töötingimuste ja tehnilise teenindamise tagamine, järgides teenistusliku järelevalve pädevuse piire.

6.2. Mõju sõltumatuse tagatistele

Eelnõu ei avalda negatiivset mõju MJT ega selle juhataja sisulisele sõltumatusele pankrotiseadusest tulenevate ülesannete täitmisel. Teenistuse seadusest tulenevad ülesanded, juhataja viieaastane ametiaeg ja sõltumatus sisuliste otsuste tegemisel säilivad. Haldus- ja töökorralduslik alluvus Konkurentsiameti peadirektorile ei laiene üksiku järelevalveasja valikule, sisulisele lahendamisele ega menetlusliku kaalutlusõiguse teostamisele.

Sõltumatuse tagamiseks sätestatakse seaduses sõnaselgelt, et Konkurentsiameti peadirektor ei või sekkuda teenistuse sisuliste ülesannete täitmisse, anda selleks siduvaid juhiseid ega muuta või peatada vastavaid otsuseid ja toiminguid. Samuti säilib teenistuse juhataja sõltumatus teenistuse ülesannete täitmiseks ette nähtud eelarveosa käsutamisel. Seega puudutab muudatus üksnes teenistuse haldus- ja töökorraldust ning sõltumatuse sisulised tagatised säilivad.

6.3. Mõju haldusevälistele isikutele

Eelnõu otsene mõju avaldub Maksejõuetuse teenistuse (MJT) juhtimises ja töökorralduses. Mõju menetlusosalistele, menetlejatele ja kohtutele võib avalduda positiivselt kaudselt, kui selgem asendamiskord ja tugiteenuste korraldus võimaldavad MJT-l oma seadusest tulenevaid ülesandeid järjepidevamalt täita.

Mõju võlausaldajatele. Eelnõu ei muuda Eesti ega välisriigi võlausaldajate õigust nõudeid esitada, nõuete rahuldamise järjekorda ega võlausaldajate muid menetlusõigusi. Võlausaldaja jaoks võib kaudne kasu seisneda selles, et MJT saab järelevalveks vajalikud toimingud teha õigel ajal ka juhataja äraolekul. Muudatuse põhjal ei ole alust prognoosida võlausaldajatele tehtavate väljamaksete suurenemist ega pankrotimenetluse üldise kestuse lühenemist.

Mõju võlgnikele. Eelnõu ei muuda füüsilisest ega juriidilisest isikust võlgniku menetlusõigusi, teabe andmise kohustust ega tema suhtes rakendatavate järelevalvemeetmete aluseid. Selgem töö-, tugiteenuste ja asendamiskorraldus võib vähendada katkestusi MJT ja võlgniku vahelises suhtluses, näiteks kui teenistus peab juhataja äraolekul lahendama juba esitatud dokumentidega seotud küsimuse. Eelnõu ei muuda pankroti väljakuulutamise, võlgade ümberkujundamise ega kohustustest vabastamise eeldusi.

Mõju pankrotihalduritele. Eelnõu ei muuda halduri ülesandeid, tasu määramise aluseid ega MJT pädevust kontrollida pankrotimenetluse seaduspärasust ja menetluskulude otstarbekust. Halduritele ei lisandu aruandlus- ega dokumentide esitamise kohustusi. Selgem töö-,ja

tugiteenuste korraldus võib aidata vältida viivitusi näiteks siis, kui haldur esitab avalikus uurimises MJT-le läbivaatamiseks võlausaldajate nimekirja või lõpparuande.

Mõju kohtutele. Eelnõu ei muuda kohtute pädevust maksejõuetusasjades ega kohtu kohustust tagada MJT-le juurdepääs seaduses nimetatud menetlustele. Kohus otsustab jätkuvalt, kas pankrotimenetlus algatada või seda jätkata avaliku uurimisena. MJT töö järjepidevus võib toetada kohtuga peetavat teabevahetust ja avalduste õigeaegset esitamist. Kohtutele ei lisandu menetlustoiminguid ning eelnõu põhjal ei ole alust prognoosida kohtute töökoormuse vähenemist ega ka suurenemist.

Mõju usaldusisikutele. Eelnõu ei muuda usaldusisiku ülesandeid füüsilise isiku maksejõuetusmenetluses ega tema üle tehtava järelevalve korraldust. Samuti jääb kehtima PankrS § 192⁹ lõikes 3 sätestatud kohustus anda MJT-le teavet ja dokumente ning teha teenistusega koostööd. MJT ja Konkurentsiameti sisemine selgem töö- ja tugiteenuste korraldus võib muuta teabevahetuse MJT-ga järjepidevamaks olukordades, kus usaldusisik teenistusega kokku puutub.

Mõju saneerimisnõustajatele. Eelnõu ei muuda saneerimisnõustaja ülesandeid ega tema üle tehtava kohtu- ja haldusjärelevalve korraldust. Võimalik kaudne mõju seondub MJT ülesandega aidata kujundada ühtset maksejõuetuspraktikat ka saneerimismenetlustes. Teenistuse töö järjepidevus võib toetada selle ülesande täitmist. Saneerimisnõustajatele ei lisandu uusi koostöö- ega aruandluskohustusi.

Koondhinnanguna ei ole eelnõu rakendamisel halduseväliste isikute halduskoormuse muutust ette näha. Eelnõuga ei lisata ega muudeta teabe või dokumentide esitamise kohustusi, aruandlusnõudeid ega muid asjaajamiskohustusi. Seetõttu ei ole ette näha ka nende kohustuste täitmiseks kuluva aja ega kulude muutust. Konkurentsiameti ja MJT sisemise töökorralduse võimalik tõhustumine avaldub asutusesiseses töökoormuses ning seda ei käsitata halduseväliste isikute halduskoormuse vähenemisena.

7. Seaduse rakendamisega seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse tegevused, eeldatavad kulud ja tulud

Eelnõukohase seaduse rakendamiseks tuleb muuta Konkurentsiameti põhimäärust ning vaadata üle MJT juhataja teenistussuhet ja teenistuse töökorraldust puudutavad juhendid, korrad ja ametijuhendid. Vajaduse korral täpsustatakse neis personali- ja asendamiskorraldust, töötingimuste ja tehnilise teenindamise tagamise vastutust ning Konkurentsiameti üldise töökorralduse kohaldamist MJT suhtes. Seejuures tuleb arvestada teenistuse sõltumatuse, teenistusliku järelevalve piiride ja juhataja eelarveosa käsutamise õigusega. Teenistujaid teavitatakse nende ülesandeid puudutavatest muudatustest.

Põhimääruse muudatused valmistab ette Justiits- ja Digiministeerium koostöös Konkurentsiametiga. Asutusesiseste juhendite, kordade ja ametijuhendite läbivaatamise ning muutmise korraldab Konkurentsiamet, kaasates MJT juhataja ja asjaomaseid tugiteenuseid osutavad teenistujad. Vajalikud muudatused kavandatakse jõustuma seadusega samal ajal.

Rakendustegevustega kaasneb Konkurentsiametile ühekordne täiendav töökoormus dokumentide läbivaatamisel, muudatuste ettevalmistamisel ja kooskõlastamisel ning teenistujate teavitamisel. Püsiv mõju töökoormusele seisneb eelkõige olemasolevate ülesannete

ja vastutuse täpsustamises ning personali- ja tugiteenuste korraldamises ameti ühiste protsesside kaudu.

Täiendavaid eelarvevahendeid ei ole vaja. Vajalikud tegevused on võimalik teha olemasolevate teenistusülesannete raames, vajaduse korral tööülesandeid ajutiselt ümber jaotades, ning uusi ametikohti ega välise teenuse tellimist ei ole vaja. Eelnõust ei tulene uute infosüsteemide loomise ega olemasolevate infosüsteemide arendamise vajadust.

Eelnõukohase seaduse rakendamisega riigile lisatulusid ei prognoosita. Rakendustegevustega kaasnev tööajakulu kaetakse olemasolevatest eelarvevahenditest ning lisarahastust ei taotleta. Pankrotiseaduses sätestatud MJT eelarvekorralduse põhimõtted ei muutu. Kohaliku omavalitsuse üksustele rakendustegevusi ega kulusid ei kaasne.

8. Rakendusaktid

Eelnõu seadusena vastuvõtmisel tuleb muuta Vabariigi Valitsuse seaduse § 42 lõike 1 alusel ja PankrS § 192^2 lõike 2 alusel justiitsministri määrusega kehtestatud Konkurentsiameti põhimäärust. Seletuskirjale on lisatud põhimääruse muutmise määruse kavand (seletuskirja lisa 2). Põhimääruse muudatustega täpsustatakse MJT juhtimise korraldust, teenistuse juhataja õigusi, kohustusi ja vastutust ning Konkurentsiameti sisemise töökorralduse kohaldumist MJT-le. Samuti reguleeritakse MJT töötingimuste ja tehnilise teenindamise tagamist, arvestades pankrotiseaduses sätestatud MJT ja selle juhataja sõltumatuse tagatisi.

9. Seaduse jõustumine

Seadus jõustub 2027. aasta 1. märtsil. Jõustumise tähtpäev on valitud nii, et muudatustega kohanemiseks jääks mõõdukas aeg. Muudatused on kavandatud õigusselguse tagamiseks ega too endaga kaasa selliseid suuri muudatusi, mis eeldaks pikema üleminekuperioodi kehtestamist.

10. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu esitati kooskõlastamiseks ministeeriumidele eelnõude infosüsteemi (EIS) kaudu ja arvamuse avaldamiseks Konkurentsiametile. Rahandusministeerium kooskõlastas eelnõu märkustega. Arvamuse eelnõu kohta esitas Maksejõuetuse teenistus. Eelnõu kooskõlastamisel esitatud märkuste ja ettepanekute tabel on lisatud seletuskirjale (seletuskirja lisa 1).

Algatab Vabariigi Valitsus

(allkirjastatud digitaalselt)