



KONKURENTSIAMET

Liisa-Ly Pakosta
Justiits- ja Digiministeerium
Kristen Michal
Vabariigi Valitsuse juht

Teie: 18.06.2026 nr 8-3/4802-1

Meie: 20.07.2026 nr 12-1/2026-074-2

Maksejõuetuse teenistuse seisukohad pankrotiseaduse muutmise seaduse väljatöötamiskavatsusele, 18.06.2026

I Sissejuhatus

Maksejõuetuse teenistus tänab Teid võimaluse eest esitada seisukohad pankrotiseaduse muutmise seaduse väljatöötamiskavatsusele. Me peame oluliseks, et maksejõuetusvaldkonna arenguid käsitletakse süsteemselt ja digiriigile omaselt ajakohasena ning lähtutakse nii olulisest avalikust huvist kui ka võlgnike, võlausaldajate, töötajate, tarbijate ja Eesti ettevõtluskeskkonna pikaajalistest vajadustest.

Me oleme enda seisukohad samadel põhimõtetel kujundanud ja Teile varem esitanud, eelkõige 03.03.2025 kirjaga nr 12-1/2025-007-2, 27.05.2025 kirjaga nr 12-1/2025-018-2, 25.03.2026 kirjaga nr 12-1/2026-007-2 ja 06.05.2026 kirjaga nr 12-1/2026-012-1. Me jääme neis kirjades väljendatud seisukohtade juurde ning ei pea vajalikuks neid käesolevas arvamuses täies ulatuses korrata.

Meie tänane seisukoht keskendub eeskätt väljatöötamiskavatsusest välja jäänud olulistele küsimustele ja kriitilistele asjaoludele, mis meie hinnangul vajavad eelnõu edasisel ettevalmistamisel täiendavat käsitlemist.

Meile esitatud väljatöötamiskavatsus käsitleb probleeme üksnes **pankrotihalduri kutsekorraldusliku** küsimusena. **See on liiga kitsas käsitlus.** Meie hinnangul peavad Vabariigi Valitsuse juht ja mitmed ministrid koostöös tegelema oluliselt laiemate probleemidega, alustades näiteks sellest, **kelle valitsemisalasse valdkond Vabariigi Valitsuse seaduse järgi kuulub ning kes üldse on maksejõuetusasju kohtuväliselt menetlev üksikmenetleja Eestis** st kellenal tuleb järelevalveorganitel õiguslikult ja sisuliselt käsitleda ajutisi haldureid, pankrotihaldureid, saneerimisnõustajaid ja usaldusisikuid. Teatud mõõndustega võib siia menetlejate ehk järelevalvesubjektide nimekirja lisada ka SHS § 44 nimetatud võlanõustaja. Meie arvates ei ole nende menetlejate ülesannete näol juba aastakümneid tegemist kutsega, vaid ametiga, mis omab avaliku võimu volitusi haldusväliste isikute õiguste ja vabaduste üle. Paraku ametikandjad sellist staatust ise ei tunnista, mistõttu haldusjärelevalve teostamine nende üle on Eestis muutunud farsiks. Selline killustunud kaos järelevalves ei ole õigusriigile sobilik.

Kindlasti on vaja leida vastus küsimustele, **mida vajab võlausaldaja ning kuidas mõjutada võlgnikku**, sh tuleb detailselt kaardistada nii füüsilisest isikust kui juriidilisest isikust avaliku

teenuse saajate n-ö klientide vajadused hetkel lisandväärtust mittetoovate erinevat liiki maksejõustusmenetluste vastu. Kuidas peavad ministeeriumid maksejõuetusteenused ümber disainima, et võlausaldajad sooviksid maksejõuetusteenuseid kasutada (rahastada) ning saaksid nende teenuste kaudu oma raha võlgnikult tagasi ning võlgnikud õpiksid teistmoodi ühiskonnas käituma ja elama. Me teenistuses leiame, et **Eestil puudub hetkel mistahes tehnoloogiline takistus menetlusprotsessi loomiseks, kus 15-20 minutiga** (nt analoogselt juriidiliste isikute asutamisega) **otsustatakse andmete pinnalt, kas juriidiline isik on pankrotis või mitte.** Takistused on pigem valitsuses prioriteetide seadmises ja seadusandja õigusloome kvaliteedis.

Seejärel vajab lahendamist küsimus, **mitut** kohtuvälist ja kohtus (*sh (äri)registripidajana või tegelike kasusaajate registripidajana*) töötavat **maksejõuetusmenetlejat ehk riikliku järelevalve teostajat Eesti aus ettevõtluskeskkond ja turvaline ühiskond** laiemalt vajab (nt aastaks 2029 teatud EL direktiivide ülevõtmisel) ning **milliste pädevuste, väärtuste, oskuste, teadmiste ning (digi-, küberturbe- ja uurimis)kogemusega Eesti maksejõuetusmenetlejad peavad ühes asutuses ekspertidena töötama.**

Me leiame, et Eestil tuleb tehisintellektiajastu kiirete muutustega kaasas käia ning muuhulgas arvestada füüsilisest isikust ja juriidilisest isikust võlgnike levinud käitumisega, kus raha ja varad (nt tulevikus EU Inc osalus) minutitega üle riigipiiride liiguvad, aga Eesti järelevalve- ja õiguskaitseorganitel reageerimiseks seni pädevus puudub.

Maksejõuetuse teenistus leiab, et Eestil on juba alates Euroopa Liiduga ühinemisest 2004. aastal olnud vajadus **kokku leppida piiriüleste maksejõuetusmenetluste põhimõtetes** (nt territoriaalsus- või universaalsusprintsipi kohaldamises) ning **luua õigusnormid ja sõlmida õigusabilepingud, mis võimaldaksid piiriüleseid maksejõuetusjuhtumeid ennetada ning menetleda kiiresti ja tõhusalt, eelkõige suhetes kolmandate riikidega.** Kõigi riikide kodanikel on võimalik siseneda Eesti ettevõtluskeskkonda, asutades uue Eesti äriühingu ligikaudu 15 minutiga, ning alustada seejärel majandustegevust ja tehingute tegemist. (vt Pea iga teise Eesti idufirma asutamisel osalevad e-residendid).

Samas on üldteada, et e-residendi staatuse äravõtmine ehk Eestis väljastatud digitaalse isikutunnistuse kehtetuks tunnistamine ei lõpeta automaatselt selle isiku poolt varem asutatud või juhitud Eestis registreeritud äriühingu tegevust. Selline juriidiline isik võib jätkata tegevust ka olukorras, kus tal puudub vara ning on tekkinud võlad, põhjustades seeläbi kahju võlausaldajatele ning suurendades registripidaja, järelevalveasutuste ja maksuhalduri halduskoormust. **Näiteks puudub Eestis täna enam kui 20 000 juriidilisel isikul juhtimis- ja esindusorgan (juhatas) (vt Juhatus ja juhatuse liikmed | e-Äriregister).** Samuti ei ole 50% IT- ja sidevaldkonna ettevõtetest (umbes 6200 ettevõtet) avalikkusele Äriregistri kaudu esitanud 2025. majandusaasta aruannet (vt Aruannete esitamise seis 2025 | e-Äriregister). Üle 30% IT- ja sidevaldkonna ettevõtetest on esitamata jätnud ka 2024. majandusaasta aruande (vt Aruannete esitamise seis 2024 | e-Äriregister).

Maksejõuetusmenetluste **edukus ei sõltu enam üksnes üksikmenetleja individuaalsest pädevusest**, vaid järjest enam **institutsionaalsest võimekusest** koguda, töödelda ja analüüsida suuri andmemahte, teha koostööd teiste riigiasutustega, kasutada keerukaid infosüsteeme, täita Euroopa Liidu õigusest tulenevaid kohustusi ning avastada järjest keerukamaid majanduskuritegusid ja maksejõuetusmenetluste kuritarvitusi.

Me leiame, et viimase kümnendi jooksul on **maksejõuetusmenetluste sisu ja võlgnike käitumine kohtutes ja kohtuvälistes menetlustes oluliselt muutunud.** Kui varasemalt seisnes

pankrotihalduri töö valdavalt pankrotivara kindlakstegemises, arestimises, enampakkumiste korraldamises, valitsemises ning võlausaldajate nõuete menetlemises ja väljamaksete tegemises, siis tänapäeval eeldavad maksejõuetusmenetlused üha sagedamini teadmisi piiriülesest õigusest, finantsanalüüsist, rahapesu tõkestamisest, sanktsioonirežiimide, tegelike kasusaajate tuvastamisest, digitaalsete tõendite kogumisest ning keerukate ettevõtlusstruktuuride analüüsimisest. Samal ajal on olulise avaliku huviga pankrotimenetlustes märkimisväärselt suurenenud ka nõuded isikuandmete kaitsele, infosüsteemide turvalisusele ning andmete töötlemise õiguspärasusele.

Meie hinnangul ei ole seetõttu enam võimalik hinnata maksejõuetusmenetluste korraldust üksnes ühe inimese – st VTK-s märgitud pankrotihalduri - kutsekorralduse kaudu. **Lahendamist vajav probleem on kujunenud meie riigi institutsionaalse võimekuse küsimuseks.** Vabariigi Valitsuse juhil ja ministritel tuleb koostöös hinnata, kas senine peamiselt füüsilistest isikutest sõltuv üle 30 aasta kestnud toimemudel võimaldab ka tulevikus täita avalikust huvist tulenevaid keerulisi ülesandeid kõrgel kvaliteeditasemel, mida eeldavad nii Eesti ettevõtluskeskkond, laiem Eesti avalikkus kui ka Euroopa Liidu õigusruum.

II Teenistuse haldusjärelevalve tulemused kinnitavad süsteemseid kitsaskohti

Me teeme (ajutiste) pankrotihaldurite üle seadusest tulenevat haldusjärelevalvet eesmärgiga tagada maksejõuetusmenetluste õiguspärasus, professionaalsus ning avaliku huvi kaitse. Teenistuse aastatepikkune järelevalvepraktika võimaldab hinnata mitte üksnes üksikuid rikkumisi, vaid ka nende korduvust, ulatust ning mõju maksejõuetusmenetluste toimimisele tervikuna.

Meie hinnangul ei näita haldusjärelevalve tulemused üksnes üksikute menetlejate eksimusi, vaid viitavad olemasoleva toimemudeli sisemistele piirangutele. Me oleme tegevusaruannetes järjepidevalt kirjeldanud korduvaid puudusi, mis ilmnevad erinevate menetlejate tegevuses sõltumata nende töökogemusest või menetluse liigist. Need puudused puudutavad eeskätt menetluste kvaliteedi ebaühtlust, dokumenteerimiskohustuse täitmist, menetlusotsuste põhjendatust, võlausaldajate võrdse kohtlemise põhimõtte järgimist, huvide konfliktide ennetamist ning seadusest tulenevate hoolsuskohustuste täitmist. Haldusjärelevalves tuvastatud puudusi ei saa käsitada üksnes kutsealase täienduskoolituse või distsiplinaarmedetmete küsimusena. Mitmed rikkumised on olemuselt seotud asjaoluga, et ebakvaliteetne õigusloome ning keerukad maksejõuetusmenetlused eeldavad samaaegselt mitme erineva valdkonna teadmisi ning märkimisväärselt administratiivset võimekust. Praktikast tähendab see digioskusi, finantsanalüüsi, äriühingute struktuuride hindamist, (digitaalsete) tõendite kogumist ja säilitamist, piiriüleste õigussuhete analüüsi, rahapesu ja sanktsioonide regulatsiooni tundmist ning ulatuslike isikuandmete töötlemist. Lisandub dialoog menetlusosalistega, uurimisorganite, teenistuse ja kohtutega. Sellise ülesannete kogumi täitmine üksiku füüsilisest isikust menetleja poolt muutub järjest keerulisemaks.

Meie hinnangul väärrib eraldi tähelepanu ka asjaolu, et haldusjärelevalves ilmnevad puudused ei avalda mõju üksnes konkreetsele pankrotimenetlusele. **Maksejõuetusmenetluse kvaliteedil on otsene mõju võlausaldajate usaldusele, ettevõtluskeskkonna toimimisele, maksulaekumisele ning majanduskuritegude avastamise võimalikkusele. Menetluse käigus tegemata jäänud toiminguid või õigel ajal kogumata tõendeid ei ole sageli võimalik hiljem taastada ning seetõttu võivad puudused kaasa tuua pöördumatuid tagajärgi.**

Me leiame, et haldusjärelevalve käigus on korduvalt ilmnenu vajadus kasutada järjest keerukamaid (võõrkeelseid) andmeallikaid, tehisarvutust ja teha koostööd Maksu- ja Tolliametiga,

Rahapesu Andmebüroo, (välismaiste) kohtute, (välismaiste) registrite, (välismaiste) makseasutuste, krediidiasutuste, notarite ning välisriikide muude ametiasutustega. Selline koostöö eeldab püsivat institutsionaalset võimekust, ühtseid tööprotsesse ning tehnilist taristut, mida ei ole Eestil võimalik üles ehitada üksikute sõltumatute (erasektori) menetlejate tasandil.

Meie hinnangul kinnitab senine haldusjärelevalve praktika, et olemasoleva toimetamismudeli probleemid ei tulene eelkõige üksikute praktikute professionaalsuse puudumisest. Vastupidi – teenistus tunnustab pankrotihaldurite ja teiste maksejõuetuspraktikute keerukat ning iseseisvat vastutusrasket tööd. Samas näitab järelevalve, et ka kõrge professionaalse tasemega kogenud menetlejad seisavad üha sagedamini silmitsi ülesannetega, mille täitmine eeldab organisatsioonilist, tehnoloogilist ja kiireloomulist põhjalikku analüütilist võimekust, mida üksikisik ei saa mõistlikult tagada.

Me peame seetõttu vajalikuks hinnata, kas olemasolev toimetamismudel võimaldab tulevikus täita neid avalikke ülesandeid, mida riik maksejõuetusmenetluste kaudu täitma peab ja soovib, või on vajalik liikuda organisatsiooniliselt märkimisväärselt tugevama ja püsivama lahenduse suunas, et tagada Eestis mistahes maksejõuetusmenetluste kiirus ja kvaliteet.

III Maksejõuetusmenetluste muutunud olemus ning vajadus riigi tugeva institutsionaalse võimekuse järele

Meie hinnangul on viimase kümnendi jooksul maksejõuetusmenetluste sisu oluliselt muutunud. Kui varasemalt keskendusid menetlused peamiselt võlgniku vara valitsemisele, nõuete tunnustamisele ning vara realiseerimisele, siis tänapäeval on maksejõuetusmenetlused lahutamatu seotud puuduva vara (piiriülese) otsimise, majanduskuritegevuse ennetamise, piiriülese koostöö, digitaalsete tõendite kogumise ning keerukate ettevõtlusstruktuuride analüüsimisega.

Kaasaegses maksejõuetusmenetluses tuleb üha sagedamini hinnata tegelike kasusaajate rolli, seotud isikute vahelisi tehinguid, piiriüleseid varade liikumisi, rahvusvahelisi kontsernistruktuure ning digitaalsete maksevahendite kasutamist. Lisaks tuleb arvestada rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise regulatsiooniga, rahvusvaheliste sanktsioonide kohaldamisega ning Euroopa Liidu liikmesriikide vahelise koostöö järjest kasvava tähtsusega.

Me peame oluliseks rõhutada, et selliste ülesannete täitmine ei ole enam üksnes õiguslik küsimus. Praktikast eeldavad need finantsanalüüsi, kohtueksperdiisi meetodikate tundmist, digitaalse tõendusmaterjali säilitamise oskusi, andmeanalüüsi, küberturbe põhimõtete mõistmist ning võimekust kasutada erinevaid riiklikke ja rahvusvahelisi infosüsteeme. Maksejõuetusmenetluste kvaliteet sõltub seega üha enam sellest, kas menetlejal on võimalik kasutada multidistsiplinaarse meeskonna teadmisi ja tehnilist tuge.

Samaaegselt on märkimisväärselt kasvanud ka nõuded isikuandmete kaitsele. Maksejõuetusmenetluste käigus töödeldakse ulatuslikus määras isikuandmeid, finantsandmeid, panga- ja maksusaladusi ning muid tundlikke andmeid. **Samal ajal on maksejõuetusmenetlus olulise avaliku huviga.** Euroopa Liidu andmekaitseõigus ning infoturbe nõuded eeldavad terviklikke andmehalduse, juurdepääsu kontrolli, logimise, riskijuhtimise ja küberturbe lahendusi. Meie hinnangul on järjest keerulisem eeldada, et selliseid kohustusi suudavad võrdsel tasemel täita sajad iseseisvalt tegutsevad füüsilisest isikust menetlejad.

Olukorda muudab veelgi keerukamaks Euroopa Liidu õiguse areng. Väljatöötamisel ja rakendamisel olevad digitaalse andmevahetuse ning maksejõuetusmenetluste infokeskkonda puudutavad lahendused, sealhulgas direktiiviga (EL) 2026/799 seotud nõuded, suurendavad oluliselt vajadust ühiste infosüsteemide, turvalise andmevahetuse, standardiseeritud menetlusprotsesside ning märkimisväärse IT-arendusvõimekuse järele. **Tegemist ei ole enam üksikute tarkvaralahenduste kasutuselevõtuga, vaid tervikliku digitaalse taristu loomise ja ülalpidamisega.**

Meie hinnangul ei ole realistlik eeldada, et sellise ulatusega tehnilisi, organisatsioonilisi ja õiguslikke nõudeid on võimalik pikaajaliselt täita sadade üksikpraktikute mudeli raames. Avaliku võimu ülesannete täitmine peab olema kiire, kvaliteetne ja jätkusuutlik ka olukorras, kus menetlused muutuvad keerukamaks, andmemaht kasvab ning Euroopa Liidu õigus seab liikmesriikidele järjest ulatuslikumaid kohustusi.

Eeltoodust tulenevalt leiame me, et maksejõuetusmenetluste edasist arengut tuleb käsitleda eelkõige riigi institutsionaalse võimekuse küsimusena. Avaliku huvi, võlausaldajate õiguste tõhusa kaitse ning majanduskuritegevuse ennetamise seisukohalt on põhjendatud hinnata sellise organisatsioonilise toimumudeli kujundamist, mis võimaldab koondada menetlusliku, finantsanalüütilise, tehnoloogilise ja rahvusvahelise koostöö kompetentsi ühtsesse, jätkusuutlikku ning kõrgete kvaliteedistandarditega kompetentsikeskusesse (riiklikku järelevalveorganisse).

IV Euroopa Liidu õigusest, digitaliseerimisest ja andmekaitsest tulenevad uued nõuded eeldavad institutsionaalselt tugevamat menetlusmudelit

Meie arvates tuleb väljatöötamiskavatsuse edasisel menetlemisel senisest põhjalikumalt hinnata Euroopa Liidu õiguse arengut ning selle mõju maksejõuetusmenetluste korraldusele. Kui Teie senine arutelu on keskendunud eelkõige pankrotihaldurite kutse jätkusuutlikkusele, siis lähiaastatel kujuneb määravaks küsimuseks riigi võimekus täita Euroopa Liidu õigusest tulenevaid uusi kohustusi ning tagada nende ühetaoline rakendamine.

Euroopa Liidu maksejõuetusõiguse areng on viimastel aastatel olnud suunatud liikmesriikide koostöö tugevdamisele, menetluste suuremale läbipaistvusele, digitaalse andmevahetuse laiendamisele ning piiriüleste menetluste tõhustamisele. Nimetatud arengud tähendavad, et maksejõuetusmenetlused ei ole enam üksnes siseriiklikud haldus-, tsiviil- ja kriminaalmenetlused, vaid üha enam Euroopa Liidu ühise õigusruumi osa, mille toimimine sõltub usaldusväärsest, turvalisest ja standardiseeritud andmevahetusest.

Me peame oluliseks juhtida Teie tähelepanu sellele, et Euroopa Liidu õigusest tulenevad nõuded ei piirdu üksnes õigusnormide rakendamisega. Nende täitmine **eeldab ulatuslikku tehnilist ja organisatsioonilist võimekust, sealhulgas infosüsteemide arendamist, registrite omavahelist liidestamist, turvalist elektroonilist andmevahetust, digitaalsete töövoogude kujundamist ning pidevat infoturbe ja küberturvalisuse tagamist.**

Meie hinnangul suureneb see koormus märkimisväärselt seoses direktiivist (EL) 2026/799 tulenevate kohustustega. Direktiivi rakendamine eeldab täiendavate digitaalsete lahenduste väljatöötamist, **ulatuslikku andmete riskasutust ning suuremat koostööd erinevate riiklike registrite ja Euroopa Liidu infosüsteemidega.** Sellega kaasneb vältimatult märkimisväärne IT-

arenduskoormus ning vajadus tagada lahenduste vastavus nii Euroopa Liidu kui ka Eesti infoturbe- ja andmekaitse nõuetele.

Rõhutame, et infosüsteemide arendamine ei ole ühekordne investeering, vaid püsiv tegevus. Digitaalsed menetluskeskkonnad vajavad regulaarset arendamist, turvapaikade rakendamist, kasutajahalduse ajakohastamist, logimise korraldamist, auditeerimist ning pidevat tehnilist tuge. Samuti tuleb tagada süsteemide töökindlus, talitluspidevus ning valmisolek reageerida küberturbeinsidentidele. Sellise võimekuse ülesehitamine ja säilitamine eeldab püsivat organisatsiooni, kelle käsutuses on vajalikud tehnilised, õiguslikud ja administratiivsed ressursid. Lisaks tehnilistele nõuetele tuleb arvestada isikuandmete kaitsega seotud kohustusi.

Maksejõuetusmenetluste käigus töödeldakse suures ulatuses isikuandmeid, sealhulgas võlgnike, võlausaldajate, juhatuse liikmete, töötajate, lepingupartnerite ja teiste menetlusega seotud isikute andmeid. Menetluste käigus võib töödelda ka finantsandmeid, maksekäitumise andmeid, panga- ja maksusaladusi ning teatud juhtudel eriliigilisi isikuandmeid. Selline andmetöötlus peab vastama Euroopa Liidu isikuandmete kaitse üldmäärusele ning Eesti õiguses kehtestatud nõuetele.

Meie hinnangul ei seisne andmekaitse üksnes õigusliku aluse olemasolus. Praktikast tähendab see vajadust **tagada selged juurdepääsuõigused, andmete minimaalsuse põhimõtte järgimine, turvaline säilitamine, logimine, kasutajate autentimine, andmekaitsealane riskijuhtimine ning regulaarne infoturbe kontroll**. Need kohustused eeldavad spetsialiseeritud teadmisi ja püsivat tehnilist tuge ning ei ole realistlikult täidetavad üksnes iga üksikmenetleja (pankrotihalduri) enda organisatsiooniliste vahenditega.

Juhime tähelepanu ka sellele, et maksejõuetusmenetlused on üha sagedamini seotud teiste riiklike infosüsteemide ning õiguskaitseasutuste tegevusega. Efektiivne koostöö Maksu- ja Tolliametiga, Rahapesu Andmebüroo, kohtute, äriregistri, kinnistusraamatu, makseasutuste, krediidiandjate ning välisriikide pädevate asutustega eeldab ühtseid tehnilisi lahendusi, selgeid andmevahetusprotsesse ning kõrgel tasemel infoturvet. Selliste **lahenduste arendamine killustatud menetlusmudeli tingimustes sadade üksikmenetlejatega ei ole meie hinnangul ei majanduslikult ega organisatsiooniliselt otstarbekas**.

Me leiame, et väljatöötamiskavatsuse mõjuanalüüsis tuleks senisest põhjalikumalt hinnata Euroopa Liidu õigusest tulenevate digitaalsete kohustuste rakendamise tegelikku maksumust ning nende mõju maksejõuetusmenetluste korraldusele. Samuti tuleks hinnata, kas olemasolev peamiselt füüsilistest isikutest sõltuv toimemudel suudab tagada kõigi nende kohustuste täitmise ka järgmise kümnendi jooksul.

Meie hinnangul viitavad nii Euroopa Liidu õigusruumi areng kui ka Eesti halduspraktika sellele, et maksejõuetusmenetluste tulevik sõltub üha vähem üksikmenetleja individuaalsest pädevusest ning üha enam organisatsiooni võimest tagada kvaliteetne andmehaldus, tehnoloogiline valmisolek, infoturbe ja rahvusvaheline koostöö. Sellest tulenevalt peame põhjendatuks hinnata sellise institutsionaalse toimemudeli kujundamist, mis võimaldab koondada vajalikud teadmised, tehnilised ressursid ja tugifunktsioonid ühte riiklikku kompetentsikeskusesse (riikliku järelevalve organisse).

V Euroopa Liidu rahapesuvastase õigusraamistiku areng suurendab vajadust institutsionaalse võimekuse järele

Me peame vajalikuks juhtida Teie tähelepanu ka Euroopa Liidu rahapesu tõkestamise õigusraamistiku ulatuslikule arengule. Direktiiv (EL) 2019/1153 ning Euroopa Liidu 2024. aasta rahapesuvastane õiguspakett, sealhulgas direktiiv (EL) 2024/1640, näitavad selgelt Euroopa Liidu seadusandja suunda – finantsinformatsiooni kiirem, turvalisem ja piiriülevalt integreeritud kasutamine raske kuritegevuse, rahapesu ja terrorismi rahastamise ennetamiseks, avastamiseks ning uurimiseks.

Direktiiviga (EL) 2024/1640 nähakse ette liikmesriikide kesksete pangakontoregistrite ühendamine Euroopa pangakontoregistrite ühendussüsteemi (BARIS) kaudu. Selle eesmärk on võimaldada pädevatel asutustel seaduses sätestatud juhtudel tõhusamalt tuvastada piiriüleseid pangakontosid ja finantsvarasid ning toetada raske kuritegevuse ja ebaseadusliku vara kindlakstegemist. Süsteemi toimimine eeldab usaldusväärseid infosüsteeme, turvalist andmevahetust, ulatuslikku logimist ning kõrgel tasemel andmekaitse- ja küberturbenõuete järgimist.

Kuigi maksejõuetusmenetluse läbiviija ei pruugi olla nimetatud direktiivides otseselt pädeva asutusena, suureneb tema praktiline roll olukordades, kus maksejõuetusmenetlused on seotud (rahvusvaheliselt) vara varjamise, rahapesu, fiktiivsete tehingute, piiriüleste äriühingute varijuhtimise või muu raske majanduskuritegevusega. Sellistes menetlustes muutub otsustavaks suutlikkus teha kiiresti koostööd õiguskaitseasutuste ja teiste pädevate riigiasutustega ning kasutada õiguspäraselt erinevatest registritest ja infosüsteemidest pärinevat teavet.

Meie hinnangul tähendab see, et maksejõuetusmenetluste kvaliteedi hindamisel ei saa enam lähtuda üksnes üksikmenetleja õiguslikust pädevusest. **Sama oluline on organisatsiooniline suutlikkus tagada turvaline andmetöötlus, tehniline valmisolek, ühtsed tööprotsessid ning koostöö teiste riigiasutustega. Need ülesanded eeldavad püsivat institutsionaalset võimekust, mida on oluliselt otstarbekam kujundada ühtses kompetentsikeskuses kui killustatud üksikpraktikute süsteemis.**

VI Kokkuvõte ja meie ettepanekud

Me tunnustame väljatöötamiskavatsuse eesmärki tugevdada maksejõuetuspraktikute ametialast jätkusuutlikkust ning ajakohastada pankrotihaldurite tegevuse õiguslikke aluseid. Samas nähtub nii teenistuse pikaajalisest haldusjärelvalve praktikast kui ka Euroopa Liidu õigusruumi arengust, et maksejõuetusmenetluste kvaliteeti ei määra enam üksnes üksikmenetleja kutsealane pädevus. Menetluste edukus sõltub järjest enam institutsionaalsest võimekusest tagada kvaliteetne andmetöötlus, kaasaegsed infosüsteemid, kõrgel tasemel andmekaitse, finantsanalüüs, rahvusvaheline koostöö ning suutlikkus avastada ja tõkestada keerukaid majanduskuritegusid.

Me oleme oma varasemates seisukohtades (27.05.2025 kiri nr 12-1/2025-018-2, 25.03.2026 kiri nr 12-1/2026-007-2 ning 06.05.2026 kiri nr 12-1/2026-012-1) järjepidevalt juhtinud Teie tähelepanu sellele, et maksejõuetusmenetluste edasist arengut tuleb käsitleda laiemalt kui üksnes pankrotihaldurite kutse korraldamise küsimusena. Käesolev väljatöötamiskavatsus kinnitab teenistuse hinnangul veel kord, et senine toimemudel on jõudnud arengufaasi, kus üksnes kutsekorralduslike muudatustega ei ole riigil võimalik saavutada soovitud kvaliteedihüpet ning võlausaldajaid kaitsta.

Peame vajalikuks rõhutada, et Euroopa Liidu õigusest tulenevad uued kohustused, sealhulgas digitaalsete menetluslahenduste arendamine, piiriülese andmevahetuse laienemine, rahapesu tõkestamise õigusraamistiku areng ning isikuandmete kaitse järjest kõrgemad standardid suurendavad riigi kohustust tagada maksejõuetusmenetluste ühtlane kvaliteet ja usaldusväärsus. **Samuti tuleb arvestada, et maksejõuetusmenetlused moodustavad olulise osa riigi majandusjulgeoleku, ettevõtluskeskkonna usaldusväärsuse ning finantskuritegevuse vastase võimekuse tervikust.**

Meie hinnangul ei ole pikaajalises perspektiivis realistlik eeldada, et nimetatud ülesannete täitmine jääb valdavalt üksikute füüsilisest isikust pankrotihaldurite, saneerimisnõustajate ja usaldusisikute kanda. Selline toimemudel ei võimalda piisavalt kiiresti koondada erialast kompetentsi, arendada ühiseid infosüsteeme, tagada küberturvet, täita andmekaitsealaste ega kujundada ühtset menetluspraktikat olukorras, kus menetluste keerukus ja Euroopa Liidu õigusest tulenevad kohustused pidevalt suurenevad.

Me leiame, et maksejõuetusmenetluste edasisel reformimisel tuleks hinnata võimalusi koondada menetlusvõimekus järk-järgult ühtsesse riiklikku kompetentsikeskusesse, nagu seda on teinud teised edumeelsed riigid. Selline organisatsiooniline lahendus võimaldaks koondada õiguslase, finantsanalüütilise, raamatupidamisalase, digitaalse tõendamise, infosüsteemide arendamise, andmekaitse ning rahvusvahelise koostöö kompetentsi, tagades samal ajal ühtlasema menetluspraktika ja tõhusama avaliku järelevalve.

Meie hinnangul ei tähendaks selline areng pankrotihaldurite või teiste maksejõuetuspraktikute rolli vähendamist, vaid nendele mõeldud **sotsiaalsete tagatiste ja professionaalse pädevuse rakendamist tugevama institutsionaalse võimekuse raames**. Kaasaegsete maksejõuetusmenetluste edukas läbiviimine eeldab üha enam multidistsiplinaarseid meeskondi, kus õiguslikud teadmised on ühendatud finantsanalüüsi, digitaalsete tehnoloogiate, andmekaitse, küberturbe ning rahvusvahelise koostöö oskustega.

Sellest tulenevalt teeb teenistus Teile järgmised ettepanekud:

- a) Arvestada väljatöötamiskavatsuse edasisel koostamisel teenistuse varasemates seisukohtades esitatud ettepanekutega, mis on esitatud 27.05.2025 kirjaga nr 12-1/2025-018-2, 25.03.2026 kirjaga nr 12-1/2026-007-2 ning 06.05.2026 kirjaga nr 12-1/2026-012-1.
- b) Täiendada mõjude analüüsi hinnanguga Euroopa Liidu õigusest tulenevate digitaalsete, tehnoloogiliste, andmekaitsealaste ja rahapesu tõkestamise nõuete mõjust maksejõuetusmenetluste korraldusele.
- c) Hinnata eraldi hetkel olemasoleva üle 30 aasta kehtinud menetlusmudeli jätkusuutlikkust olukorras, kus maksejõuetusmenetlused on üha tihedamalt seotud finantskuritegevuse ennetamise, piiriülese koostöö, digitaalsete tõendite ning keerukate infosüsteemide kasutamisega.
- d) Analüüsida riikliku kompetentsikeskuse loomise võimalikkust või muid organisatsioonilisi lahendusi koostöös teiste riigiasutustega, mis võimaldavad koondada menetlusliku, tehnoloogilise ja analüütilise võimekuse ning tagada Euroopa Liidu õigusest tulenevate kohustuste täitmine aastaks 2028-2029.

Eeltoodust lähtuvalt tuleb meie hinnangul koostatud väljatöötamiskavatsust käsitleda esimese etapina maksejõuetusvaldkonna laiemas institutsionaalses ja sisulises reformis. Sellest tulenevalt pidasime vajalikuks hinnata mitte üksnes pankrotihaldurite kutsekorraldust, vaid kogu

maksejõuetusmenetluste süsteemi pikaajalist korraldust ja riigi võimekust täita sellest valdkonnast tulenevaid avalikke ülesandeid.

Me oleme valmis osalema väljatöötamiskavatsuse edasisel arendamisel ning jagama oma haldusjärelevalve praktikast, analüütilisest tööst ja rahvusvahelisest koostööst tulenevaid teadmisi ja kogemusi, et kujundada Eestis maksejõuetusmenetluste toimemudel, mis on ühtaegu kiire, kvaliteetne, professionaalse kogenud personaliga, jätkusuutlik ning vastab nii olulise avaliku huvi (võlausaldajate) kui ka Euroopa Liidu õigusest tulenevatele ootustele.

Meie kirjale on lisatud võrdlustabelid.

Lugupidamisega
Maksejõuetuse teenistuse nimel

(digiallkirjastatud)

Signe Viimsalu
juhataja

Tabel nr 1 - valdkonna arengu mahajäämus Eestis

1990. aastatel väljamõeldud toimemudel	2026. aasta tegelikkus, st toimemudel min. nõuetega
Paberdokumendid	Digitaalsed tõendid ja e-toimik
Kohalik vara	Piiriülene vara ja kontsernid
Lihtne raamatupidamine	Keerukad finantsstruktuurid
Üksik kohtuvaidlus	Rahapesu, sanktsioonid, krüptovara
Vähe andmeid	Suured andmemahud ja registrite riskasutus
Paberarhiiv	Küberturve, GDPR, logimine
Kohalik koostöö	Euroopa Liidu andmevahetus ja BARIS

Tabel nr 2 - miks riiklik kompetentsikeskus?

Võrdluskriteerium	Füüsilisest isikust pankrotihaldur / saneerimisnõustaja / usaldusisik	Maksejõuetusmenetleja riiklikus kompetentsikeskuses
Õiguslik staatus	Iseseisev tegevus, tegutseb oma nimel ja vastutusel	Avaliku teenistuse või asutuse koosseisus töötaja (menetleja)
Töökorraldus	Korraldab töötaja ja töömahu iseseisvalt (nt öhtusel ajal teiste äride kõrvalt)	Täistööaeg (nt 40 tundi nädalas), tagatud menetlusvõimekus kogu tööajal
Tasustamine	Tasu sõltub menetlustest ja kohtu määratud tasust, mida kooskõlastavad erinevad järelevalvajad; tulu laekub läbi büroo (OÜ), millest makstakse dividende või töötasu	Fikseeritud igakuine töötasu koos avaliku teenistuse sotsiaalsete tagatistega
Sotsiaalsed garantiid	Sõltuvad menetleja enda korraldusest	Puhkus, haigushüvitis, pensioni- ja sotsiaalkindlustus, töötervishoid
Asendatavus	Menetlus sõltub konkreetsest isikust; äraoleku või töövõimetuse korral võivad tekkida viivitused, sest ülesandeid tuleb täita isiklikult	Menetlusi saab vajadusel asutuses kolleegide vahel ümber korraldada, töö järjepidevus on tagatud puhkuse ja töövõimetuse ajal

Meeskonnatöö	Vajadusel ostab teenuseid sisse või kasutab oma büroo ressursse	Juristid, finantsanalüütikud, audiitorid, IT-spetsialistid, uurijad, andmekaitse spetsialistid ja teised eksperdid töötavad ühes asutuses
IT-võimekus	Lahendused hangib ja rahastab iga haldur (büroo) ise	Keskne infosüsteem, ühtne dokumendihaldus, andmeanalüütika, küberturbe ja IT-tugi
Andmekaitse infoturve ja	Vastutus lasub üksikmenetlejal (bürool)	Keskne infoturbe juhtimine, andmekaitse spetsialistid, ühtsed protseduurid ja auditid
Rahvusvaheline koostöö	Sõltub menetleja kogemusest ja kontaktidest erasektoris	Keskne kompetents ning püsiv koostöövõrgustik riigiasutuste ja välispartneritega
Majanduskuritegevuse avastamine	Sõltub menetleja individuaalsest kogemusest ja leidlikest võimalustest kasutada eksperte	Püsiv koostöö Maksu- ja Tolliameti, Rahapesu Andmebüroo, Politsei- ja Piirivalveameti ning prokuratuuriga; analüütiline tugi ja ühtne metoodika
Kvaliteedijuhtimine	Kutse- ja järelevalvesüsteem, levinud "ringkaitse" katuseorganisatsioonides	Organisatsioonisisene kvaliteedikontroll, sisekontroll, tööprotsesside standardiseerimine ning Riigikontrolliga parem lõimitus
Oluline avaliku huvi kaitse menetlustes	Põhineb üksikmenetleja maailmavaatel, suhtumisel ja professionaalsusel	Põhineb organisatsiooni institutsionaalsel võimekusel ja avaliku võimu toimimise põhimõtetel