



Justiits- ja Digiministeerium
info@justdigi.ee

Teie 18.06.2026 nr 8-3/4802-1;
JDM/26-0732/-1K

Meie 12.08.2026 nr 2-3/2193-3

**Pankrotiseaduse ja kohtutäituri seaduse
muutmise seaduse eelnõu
väljatöötamiskavatsuse kooskõlastamine**

Austatud minister

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium kooskõlastab pankrotiseaduse ja kohtutäituri seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsuse järgmiste märkustega arvestamise korral.

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium toetab väljatöötamiskavatsuse eesmärki tagada pankrotihalduri kutse- ja kohtutäituri ametiala jätkusuutlikkus, piisav järelkasv ja professionaalne kompetents. Tõhus ja usaldusväärne maksejõuetussüsteem on oluline nii võlausaldajate ja võlgnike õiguste kaitseks kui ka stabiilse ja prognoositava ettevõtluskeskkonna tagamiseks.

Samas leiame, et väljatöötamiskavatsuses kirjeldatud probleemide põhjuseid, pakutud lahenduste vajalikkust ning nende mõju ettevõtluskeskkonnale tuleb enne eelnõu koostamist täiendavalt analüüsida.

1. Tööandja maksejõuetuse hüvitise menetlemise ülesande üleviimine Eesti Töötukassalt teisele asutusele ei ole piisavalt põhjendatud

Väljatöötamiskavatsuses on ühe võimaliku lahendusena välja pakutud tööandja maksejõuetuse korral töötajate nõuete rahuldamine garantiifondi kaudu, andes selle ülesande Eesti Töötukassalt üle Justiits- ja Digiministeeriumi haldusalas tegutsevale riiklikule asutusele analoogselt Läti süsteemiga. Leiame, et väljatöötamiskavatsuses ei ole kavandatud lahenduse vajalikkust piisavalt põhjendatud.

Väljatöötamiskavatsusest ei nähtu, et tööandja maksejõuetuse hüvitise menetlemise praeguses süsteemis esineks probleem, mis tingiks vajaduse anda Eesti Töötukassa ülesanded üle teisele asutusele. Väljatöötamiskavatsuses kirjeldatud kitsaskohad puudutavad eelkõige pankrotihaldurite ettevalmistust, järelkasvu, töökoormuse jaotust ja tasustamist. Nendest probleemidest ei tulene iseenesest vajadust muuta tööandja maksejõuetuse hüvitise menetlemise korraldust ning väljatöötamiskavatsuses ei ole selgitatud, kuidas Eesti Töötukassa ülesannete üleandmine aitaks kirjeldatud probleeme lahendada. Seetõttu jääb ebaselgeks seos tuvastatud probleemide ja kavandatava lahendusvariandi vahel.

Samuti ei ole meie hinnangul põhjendatud eraldada tööandja maksejõuetuse hüvitise menetlemist ülejäänud toimivast ja väljakujunenud töötuskindlustushüvitiste süsteemist. Tööandja maksejõuetuse hüvitis on osa töötuskindlustussüsteemist ning seda rahastatakse töötuskindlustusmaksetest moodustatud sihtfondist. Tegemist ei ole maksejõuetusmenetluse meetmega, vaid töötuskindlustusmaksetest rahastatava sihtfondi kaudu makstava sundkindlustushüvitisega, mille menetlemine, väljamaksmine, võimalike tagasinõuete menetlemine ning ühtse praktika kujundamine moodustavad tervikliku süsteemi. Nimetatud ülesannete üleandmine teisele asutusele tähendaks olemasoleva kompetentsi, infosüsteemide ja menetluspraktika võimalikku dubleerimist. Väljatöötamiskavatsusest ei nähtu, millist selget lisandväärtust selline muudatus annaks ega kuidas toimuks edaspidi ülesannete rahastamine, asutustevaheline andmevahetus, hüvitiste määramine, väljamaksmine ja tagasinõuete menetlemine.

Seejuures leiame, et maksejõuetusalase kompetentsi koondamise eesmärgi saavutamiseks tuleb analüüsida ka vähem sekkuvaid lahendusi, mis ei eelda tööandja maksejõuetuse hüvitise menetlemise ülesannete täielikku ülevõtmist Eesti Töötukassalt. Näiteks võib kaaluda lahendust, mille puhul loodav asutus täidab vajaduse korral pankrotihalduriga analoogset rolli töötajate nõuete kontrollimisel ja tuvastamisel, samas kui hüvitise määramine ja väljamaksmine jääb Eesti Töötukassa pädevusse. Ka sellise muudatuse vajadus ja täpne menetluskorraldus peavad siiski tuginema selgelt tuvastatud probleemile, alternatiivide võrdlusele ja mõjude hinnangule.

Samuti vajab täiendavat põhjendamist viide Läti süsteemile. Väljatöötamiskavatsuses ei ole selgitatud, kuidas on Lätis tööandja maksejõuetuse korral töötajate nõuete rahuldamine õiguslikult ja institutsionaalselt korraldatud, milline on selle rahastamismudel, kas tegemist on sundkindlustusmaksetel põhineva süsteemiga ning millised on selle eelised võrreldes Eestis kehtiva süsteemiga. Ilma sellise võrdleva analüüsita ei ole võimalik hinnata, kas Läti lahendus on Eesti õiguskorda üle kantav ning kas kavandatav muudatus on põhjendatud.

Palume enne kõnealuse põhimõttelise muudatuse edasist kavandamist täiendada väljatöötamiskavatsust põhjalikuma probleemianalüüsi, alternatiivsete lahendusvariantide võrdluse ning õiguslike, majanduslike ja halduslike mõjude hinnanguga, et oleks võimalik hinnata kavandatava lahenduse vajalikkust, põhjendatust ja võimalikku mõju olemasolevale süsteemile.

2. Pankrotihaldurite töökoormuse koondumise põhjuseid ning haridus- ja väljaõppenõuete proportsionaalsust tuleb täiendavalt analüüsida

Väljatöötamiskavatsuses on probleemina kirjeldatud, et ligikaudu 60% pankrotimenetlustest koondub 11 halduri kätte. Samas ei ole piisavalt analüüsitud, millest selline jaotus tuleneb.

Menetluste koondumist võivad mõjutada muu hulgas haldurite tegelik aktiivsus, valmisolek menetlusi vastu võtta, piirkondlik kättesaadavus, spetsialiseerumine, varasem kogemus, halduribüroo organisatsiooniline võimekus, menetluste keerukus ning kohtute väljakujunenud praktika. Menetluste arv ei näita eraldiseisvalt halduri tegelikku töökoormust ega suutlikkust.

Enne menetluste automatiseeritud või poolautomatiseeritud jaotamise mudeli väljatöötamist tuleb seetõttu põhjalikumalt analüüsida menetluste väheste haldurite kätte koondumise põhjuseid. Samuti tuleb selgitada, milliste andmete ja kriteeriumide alusel hinnatakse halduri töökoormust, spetsialiseerumist ja sobivust konkreetsesse menetlusse ning kuidas säilitatakse kohtu võimalus valida keerukasse menetlusse selleks vajaliku kogemuse ja pädevusega haldur.

Väljatöötamiskavatsuses on pankrotihalduriks saamise eeldusena pakutud õigusteaduse või majanduse magistrikraadi nõuet. Leiame, et kavandatud nõude vajalikkust ja proportsionaalsust ei ole piisavalt põhjendatud.

Väljatöötamiskavatsuses ei ole näidatud, et pankrotimenetluste kvaliteediga seotud probleemid tuleneksid kehtivast haridusnõudest. Samuti ei ole piisavalt selgitatud, millised pankrotihalduri tööks vajalikud teadmised või oskused jäävad kehtiva hariduse, kutseeksami või väljaõppe raames katmata ning miks ei ole neid võimalik omandada sihitud täiendõppe või praktilise väljaõppe kaudu.

Õigusteaduse või majanduse magistrikraadi nõue võib vähendada sobivate kandidaatide ringi ja seeläbi süvendada järelkasvuprobleemi. See ei pruugi olla kooskõlas väljatöötamiskavatsuse eesmärgiga suurendada kutsealale sisenejate arvu.

Palume esmajärjekorras määratleda pankrotihalduri tööks vajalikud teadmised, oskused ja õpiväljundid ning hinnata, kas vajalik pädevus on võimalik tagada pädevuspõhise kutseeksami, sihitud täiendõppe, juhendatud praktika ja mentorluse kaudu. Seejuures tuleb ette näha võimalus arvestada varasemaid õpinguid, kutsealast väljaõpet ja töökogemust, sealhulgas varasemate õpingute ja töökogemuse arvestamise põhimõtteid.

Ka vandeadvokaatidele, vandeaudiitoritele, kohtutäituritele ja teistele lihtsustatud korras kutsesse sisenevatele isikutele kohustusliku täiendava väljaõppe kehtestamisel tuleb lähtuda konkreetsetest puuduolevatest pädevustest ja arvestada isiku varasema hariduse ning kutsekogemusega. Ühetaoline koolituskohustus ei pruugi olla kõigi kutserühmade suhtes proportsionaalne.

3. Halduri tasustamise ja pankrotimenetluse rahastamise muudatuste mõju ettevõtluskeskkonnale vajab kvantitatiivset hindamist

Väljatöötamiskavatsuses on pakutud pankrotihalduri tasustamise süsteemi olulist ümberkujundamist, sealhulgas baastasu, tulemustasu ja lisatasu mudelit, tasu maksmist menetluse kestel ning menetluse alguses tehtavat rahastusotsust.

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium nõustub, et pankrotihalduri tasustamine peab olema läbipaistev ja prognoositav ning arvestama menetluse tegelikku töömahtu, keerukust ja tulemuslikkust. Samas ei ole väljatöötamiskavatsuses piisavalt hinnatud pakutud lahenduste mõju pankrotimenetluse kogukulule, pankrotivarale ega võlausaldajate nõuete rahuldamise määrale.

Halduri tasu ja muud menetluskulud kaetakse üldjuhul pankrotivara arvelt. Kulude suurenemine võib seetõttu vähendada võlausaldajatele, sealhulgas tarnijatele, alltöövõtjatele ja teistele ettevõtjatest lepingupartneritele jaotatavat summat. Eriti oluline on hinnata muudatuste mõju väikestele ja keskmise suurusega ettevõtjatele, kelle jaoks teise ettevõtja maksejõuetus võib juba iseenesest põhjustada olulise majandusliku kahju.

Enne tasustamis- ja rahastamismudeli valimist palume kvantitatiivselt modelleerida vähemalt:

1. mõju pankrotimenetluse keskmisele kogukulule;
2. mõju pankrotivara ja võlausaldajatele tehtavate väljamaksete suurusele;
3. mõju varatutele ning väikese, keskmise ja suure varaga pankrotimenetlustele;
4. mõju eri suurusega võlausaldajatele;
5. võlausaldajate deposiidil põhineva rahastamise mõju õiguste maksmapanekule;

6. riigieelarvelise rahastamise eeldatav maht ja tagasinõuete tegelik realiseeritavus;
7. tasu- ja rahastusotsustega kaasnev täiendav menetlus- ja töökoormus.

Võlausaldajate deposiidil põhineva rahastamise puhul tuleb välistada olukord, kus menetluse jätkamine või ettevõtja õiguste tõhus maksmapanek sõltub ebamõistlikult tema võimest täiendavalt menetlust rahastada.

Samuti tuleb uue tasumudeli kujundamisel üheselt määratleda baastasu aluseks olevad toimingud, tulemustasu arvutamise põhimõtted ja lisatasu määramise objektiivsed kriteeriumid. Tuleb vältida sama töö või tulemuse tasustamist mitme tasukomponendi kaudu ning tagada, et tasu maksmine menetluse kestel ei looks menetluse põhjendamatut pikendamise stiimulit.

Väljatöötamiskavatsuses on märgitud, et menetluse kestel määratud tasu ei tohiks menetluse lõpus muuta ega tagasi nõuda. Leiam, et vähemalt erandlikel juhtudel peab säilima võimalus tasu korrigeerida või tagasi nõuda, kui hiljem selgub, et tasu määramisel esitatud andmed olid ebaõiged, kulu ei olnud põhjendatud või sama töö eest on saadud tasu mitmel alusel.

Halduri enda büroo teenuste kasutamise lubamisel tuleb tagada halduri tavapäraste ülesannete ja eraldi bürooteenuse selge eristamine, turutingimustele vastav hinnastamine, kulude läbipaistvus, võlausaldajate kontrollivõimalus ning topelttasustamise keeld.

4. Täieliku riikliku mudeli ning maksejõuetuse teenistuse ülesannete ulatusliku laiendamise vajadus ei ole piisavalt tõendatud

Väljatöötamiskavatsuses on ühe võimaliku lahendusena pakutud pankrotihalduri kutsepõhise süsteemi asendamist riikliku mudeliga, mille korral viiksid pankrotimenetlusi läbi riigi palgalised ametnikud.

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium ei toeta täielikule riiklikule mudelile üleminekut väljatöötamiskavatsuses esitatud analüüsi põhjal.

Tegemist oleks kogu maksejõuetussüsteemi institutsionaalse ümberkorraldamisega, millega kaasneksid ulatuslikud personali-, IT-, ruumi-, koolitus-, juhtimis- ja üleminekukulud. Väljatöötamiskavatsuses ei ole esitatud olemasoleva süsteemi kogukulu ega uue asutuse loomise ja ülalpidamise eeldatavat maksumust. Samuti ei ole piisavalt analüüsitud mõju menetluste kestusele, tulemuslikkusele, haldurite sõltumatusele, riigivastutusele ega stiimulitele pankrotivara suurendada.

Täieliku riikliku mudeli edasine kaalumise eeldaks eraldiseisvat institutsionaalset analüüsi, kulu-tulu analüüsi, personalivajaduse ja IT-arenduste hindamist, mõju hindamist menetluste kestusele ja võlausaldajate nõuete rahuldamisele ning vähem sekkuvate alternatiivide võrdlust.

Täiendavat analüüsi vajab ka ettepanek anda ajutise halduri ülesanded osaliselt või täielikult maksejõuetuse teenistusele. Enne sellise lahenduse valimist tuleb võrrelda kehtivat ja kavandatavat menetlusprotsessi ning määratleda selgelt maksejõuetuse teenistuse, kohtu ja pankrotihalduri ülesanded ja vastutus.

Eelkõige tuleb hinnata:

1. kas muudatus lühendab või pikendab pankrotimenetluse algfaasi;
2. kas haldur peab maksejõuetuse teenistuse tehtud analüüsi osaliselt kordama;
3. milline on maksejõuetuse teenistuse analüüsi õiguslik tähendus ja tõendiväärtus;
4. kes vastutab puuduliku või ebaõige analüüsi eest;

5. millised täiendavad andmete ja dokumentide esitamise kohustused kaasnevad võlgnikule ja teistele ettevõtjatele;
6. kuidas tagatakse võlgniku ärakuulamis- ja vastuväiteõigus;
7. milline on lahenduse personali- ja riigieelarveline mõju.

Ülesannete ümberjaotamine ei tohi kaasa tuua paralleelsete menetluste, korduva andmete esitamise ega ebaselge vastutuse tekkimist.

Kokkuvõttes toetab Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium pankrotihalduri kutseala ja kohtutäituri ametiala jätkusuutlikkuse tugevdamist. Samas peavad kavandatavad lahendused tuginema selgelt tuvastatud probleemidele, olema proportsionaalsed ning arvestama nende mõju ettevõtjatele, võlausaldajatele, töötuskindlustussüsteemile ja riigieelarvele.

Palume väljatöötamiskavatsuse edasisel menetlemisel eeltoodud märkustega arvestada ning täiendada probleemianalüüsi, lahendusvariantide võrdlust ja mõjude hinnangut enne eelnõu koostamist.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)
Erkki Keldo
majandus- ja tööstusminister

Regina Karumaa +372 5305 3756
regina.karumaa@mkm.ee

Gloria Kiis +372 5354 4276
gloria.kiis@mkm.ee

Anett Männiste +372 5340 8307
anett.manniste@mkm.ee