

Justiits- ja Digiministeerium
info@justdigi.ee

Teie. 13.07.2025 nr 8-1/8228-10

Meie: 4.08.2025 nr 27

Tsiviilkohtumenetluse seadustiku jt seaduste muutmise eelnõu

Eesti Pangaliit (edaspidi Pangaliit) tänab võimaluse eest eelnõu osas arvamust avaldada. Pangaliit ettepanekuid ei toeta, kuivõrd eelnõu on selges vastuolus selle väidetava eesmärgiga - vähendada kohtute töökoormust. Eelnõu on koostatud kiirustades ja sellise mastaabiga muudatused vajavad läbimõtlemist, muuhulgas on tarbijakrediidi küsimused lisatud kohtute töökoormuse vähendamisega seotud eelnõusse, mille eesmärgid on omavahel selges vastuolus. Eelnõu osas puudub mõjuhindang. Pangaliidu hinnangul suurendavad ettepanekud oluliselt kohtute töökoormust ja krediitdiasutuste halduskoormust. Pangaliidu hinnangul riivab eelnõu oluliselt põhiseaduslikke õigusi, mh on eelnõus sisalduv ebamäärane tagasiulatuv mõju põhiseadusega vastuolus. Samuti riivab eelnõu liigselt kõigi isikute õigust kohtumenetlusele (õigust mõistlikule menetlusajale) ning õiguskindluse põhimõtet. Eelnõus ei ole analüüsitud pangasaladuse ja andmekaitseõiguslikke küsimusi.

Tuleks eristada kaht eraldiseisvat teemat – vastutustundlik laenamine ja valeandmete esitamine. Eelnõus välja toodud esimest teemat ehk valeandmete esitamise probleemi ei lahenda nõuete ümberarvestuste nõudmine maksekäsu kiirmenetluses – ka sellises olukorras on võimalik pahatahtlikul isikul valeandmeid esitada. Valeandmete esitamise osas on ette nähtud kuriteokooosseis ja eelnõu seletuskirjast nähtuvalt tegeleb riik selle küsimusega eraldiseisvates menetlustes.

Teine eelnõus tõstatatud probleem puudutab vastutustundlikku laenamist. Eestis puuduvad selged vastutustundliku laenamise miinimumnõuded. Alamates kohtuastmetes on vastutustundliku laenamise kontroll väga erinev ja puudub ühtne arusaam kohtuliku kontrolli sisust, ulatusest ja miinimumnõuetest (milline on mõistlik kohustuste ja sissetulekute piirmäär, milline summa peab tarbijale toimetulekuks kätte jääma jne). Kohtute töökoormuse probleemi tuleks tarbijakrediidiga seotud kohtuasjade osas esmalt lahendada materiaaõiguslikult ehk kehtestada selgemad miinimumnõuded tagamata tarbijakrediidile ning määratleda kohtuliku kontrolli ese. Sealhulgas tuleks kehtestada sissetulekute ja kohustuste piirmäär. Piirmäära kehtestamine ei vaja Eestis seaduse muutmist, kuivõrd selleks on volitusnorm - KAVS § 49 lg 8. Selged nõuded tagaksid õiguskindlust ja välistaksid ressursimahukaid kohtulikke kontrole, mh oleks nõudeid võimalik kontrollida maksekäsu kiirmenetluses selmet kõik asjad hagimenetlusse suunata. Kui ühiskonnas eksisteerib vastutustundliku

laenamise probleem, siis tuleks seda esmalt lahendada olemasolevate instrumentidega, suunatuna rikkujatele ja mitte esmalt menetlusõiguslike vahenditega. Pangaliit on valmis arutama vastutustundliku laenamise miinimumnõudeid, et optimeerida ressursikasutust ühiskonnas tervikuna. Seda enam, et Eesti on lähiajal üle võtmas uut tarbijakrediididirektiivi.

Pangaliidu hinnangul ei ole krediidasutused tarbimislaene väljastanud vastutustundetult. Krediidasutuste portfelliidest moodustasid 31.05.2025 seisuga üle 90 päevase viivitusega tarbimislaenu 1.9 %.¹ Seega väga suur osa tarbijatest suudab oma kohustusi krediidasutuste ees täita. Pangaliidu hinnangul tuleks eelneva tõttu kehtestada krediidasutustele maksekäsu kiirmenetluses erand – eelnõuga ei tohiks karistada turuosalisi, kes käituvad vastutustundlikult ning krediidasutused võiksid ka edaspidi lepingulisi nõudeid esitada maksekäsu kiirmenetluses. Seda enam, et krediidasutuste üle (s.h tarbija krediidivõimelisuse hindamise kohustuse täitmise üle) teostatakse riiklikku järelevalvet.

Meedias varasemalt välja toodud, et Eestis on ligi 80 000 võlgnikku.² Pangaliit täpsustab, et see arv ei erista tarbijakrediidivõlgnikke kohtumenetluses, näiteks 2020 oli Eestis täitemenetluse võlgnike arv 17 572, kus täitedokumendiks on kohtulahend tsiviilasjas, võlanõue või muu sarnane.³ Pangaliidu hinnangul ei saa turuosaliste tegevusest järeldusi teha vaid võlgnike arvu või üksikute kohtukaasuste järgi. Eestis on muuhulgas 2025. aasta 01. aprilli seisuga 44 987 füüsilisest isikust maksuvõlglast⁴. Ei ole õige teha järeldusi pelgalt võlgnike arvu alusel, kuivõrd võlgnike ja võlasummade arvul võib olla erinevaid põhjuseid, sealjuures krediidiandjatest sõltumatuid põhjuseid (nt töö kaotus, terviseprobleemid, üldine majanduslik olukord jne).

Muuhulgas viitab eelnõu vaid valeandmete esitamisele, kuid välja ei ole toodud konkreetseid vastutustundliku laenamise nõudeid, mille vastu oleksid turuosalisel süstemaatiliselt eksinud – nt kas laenu antakse isikutele, kellel on liigselt kohustusi? Viimati nimetatud probleemi lahendamiseks lõi riik hiljuti positiivse krediidiregistri. Üksikkaasuste pinnalt ei ole mõistlik kohtusüsteemi üle koormata. Kohtute 2024. aasta menetlusstatistika kohaselt olid suure töömahuga asjad tarbijalepingutega seotud vaidlused ning väikese töömahuga asjad olid maksekäsu kiirmenetlused (aastas laekus kohtusse 47 380 maksekäsu avaldust, 24 847 avaldust puudutasid tarbijakrediiti).⁵

¹ [Tähtajaks tasumata laenude jääk](#)

² [Kohtunike avastus: võlgnikelt kooritakse ebaseaduslikult liiga palju raha, kuid selle lõpetamine saab olema raske - Eesti Ekspress](#)

³ Tartu Ülikool. Krediiditur uuringu lõpparuanne. 2021, lk 1 ja lk 59.

⁴ [Maksu- ja Tolliameti veebileht](#)

⁵ [Maa-, haldus- ja ringkonnakohtute 2024. aasta menetlusstatistika töökoormusmetoodika põhimõtete alusel - Kohtute aastaraamat](#)

Seletuskirja kohaselt saabus 2023. aastal maakohtutesse lahendamiseks 35 116 tsiviilasja. Seega tarbijakrediidi asjade hagimenetlusse suunamine suurendaks kohtute töökoormust kuni kahe kolmandiku võrra. Seega on ilmselge, et kohtute töökoormuse kasv (kuni ca 25 000 uut hagi ehk u 2/3 võrra) mõjutab oluliselt kõikide füüsiliste ja juriidiliste isikute õigust saada oma kohtuasi menetletud mõistliku aja jooksul. Isegi kui mõned turuosalisel oleksid nõus maksekäsu kiirmenetluses osaliselt nõudeid vähendama, siis oleks kohtuasjade arvu kasv märkimisväärne. Eelnõu tõttu ei pruugi olla krediidiandjatel põhjust enam üldse maksekäsu kiirmenetluses osaleda nt maksekäsu avaldust saab jätta koheselt rahuldamata ning lahenditel puudub mõju hilisemas pankrotimenetluses) ja pigem hakatakse eelistama hagimenetlust.

Seadusjärgne intress on hetkel 2.15% ning on olnud pikalt (01.juuli 2016 – 01.jaanuar 2023) 0% ja maksimaalselt 4.5% aastas. Lepingujärgne intressimäär tagatiseta laenude ja krediitkaartide puhul on turul sellest oluliselt suurem. Muudatuste jõustumisel ei ole enam krediidiandjatel võimalik nõuda maksekäsu kiirmenetluses lepingujärgset intressi ehk põhitegevusest saadavat tulu saab edaspidi nõuda vaid hagimenetluse kaudu.

Pangaliit teeb eeltoodust tulenevalt järgnevad ettepanekud:

- Loobuda kiireloomulisest eelnõust tervikuna ning kehtestada selgemad nõuded tarbimislaenude väljastamisele, mida oleks võimalik kohtutes, sh maksekäsu kiirmenetluses mõistliku menetlusliku ressursiga kontrollida.
- Kehtestada sissetulekute ja kohustuste piirmäär ja määratleda kohtuliku kontrolli ulatus, et kohtute töö oleks tarbijate kaitsmisel efektiivne.
- Analüüsida eelnõu mõju kohtute töökoormusele ja eelnõu põhiseaduspärasust.
- Teostada pangasaladuse ja isikuandmete kaitsmisega seotud küsimuste osas eraldi analüüs ja küsida AKI hinnang eelnõule. Kehtestada selged nõuded tarbijate eraelu riive küsimustes (st krediidiandjate ja kohtute kontrollikohustus ulatuse osas).
- Kaaluda krediidiasutustele erandi kehtestamist, st võimaldada pankadele jätkuvalt maksekäsu kiirmenetlust.
- Kaaluda intressimäärapõhist (20-22%) reeglit maksekäsu kiirmenetlusele (nagu Saksamaal).
- Kaaluda menetlusreegleid, mis tagaksid pangasaladuse kaitse.
- Täpsustada nõuete ümberarvestuste osas matemaatilist arvestuskäiku.
- Kui edaspidi võimaldada maksekäsumenetluses vaid seadusjärgse intressiga nõudeid, siis välistada krediidikulukuse määra kontroll, sest sellel puuduks sisuline eesmärk.
- Lugeda alates eelnõu jõustumisest (01. jaanuar 2026) tehtud kohtulahendid, mh maksekäsud ja tagaseljaotsused pankrotimenetluses kaitsmiseta tunnustatuks.
- Loobuda riigilõivu tagastamise osas äriühingute ebavõrdsest kohtlemisest.
- Võimaldada ka edaspidi maksekäsu kiirmenetlustes puuduste kõrvaldamist.

Järgnevalt esitame seisukohad esitatud küsimustele.

1. Piiratakse tarbijakrediidilepingust tulenevate nõuete esitamist maksekäsu kiirmenetluses selliselt, et maksekäsu kiirmenetluses on võimalik nõuda põhivõlgnevust ja seadusjärgset intressi ning seadusjärgset viivist; sama võlasuhte raames tarbija tehtud tagasimaksed arvestatakse maksekäsu kiirmenetluses ümber ning loetakse tasutuks esimeses järjekorras põhivõlgnevuse ning seejärel seadusjärgse intressi ja seadusjärgse viivise katteks.

Pangaliit ettepanekut ei toeta, kuivõrd sisuliselt kehtestatakse Eesti maksekäsu kiirmenetluses vastutustundliku laenamise põhimõtte rikkumise eeldus (kõik turuosalised, kes soovivad laenu andmisest tulu teenida ehk lepinguga kokku lepitud intressi tagasi saada, peaksid tegema seda hagimenetluse kaudu). Kuivõrd eelnõu eesmärk on vähendada kohtute töökoormust, siis tekitab ettepanek täpselt vastupidise tulemuse – tarbijakrediidinõuded liiguvad maksekäsumenetlusest hagimenetlusse ja suurendavad menetluste arvu kuni kahe kolmandiku võrra. Seega peavad ülekoormatud kohtud tegelema täiendavate tsiviilasjadega, millel on oluline mõju ka juba menetluses olevate asjade kestusele, mis omakorda riivab õigust mõistlikule menetlusajale.

Otsus võimaldada maksekäsu kiirmenetlust vaid seadusjärgse intressiga välistab sisuliselt tarbijakrediidiasjade menetluse maksekäsu kiirmenetluses, kuivõrd krediidiandja peaks möönma õigusliku tagajärje kontekstis vastutustundliku laenamise põhimõtte või krediidi kulukuse määra osas rikkumist ehk krediidiandjad peaksid loobuma põhilisest tulust, st lepinguga kokku lepitud intressist. Ei ole tõenäoline, et krediidiandjad oma intressitulust loobuksid. Seega on hagimenetlusse esitatavate asjade arvu massiline kasv äärmiselt tõenäoline. Sellega suureneb oluliselt kohtute ja krediidiandjate halduskoormus.

Eelnõuga koheldakse Eesti ja Euroopa krediidiandjaid ebavõrdselt. Euroopa maksekäsumenetluste määruses^[1] ei sisaldu sätteid vastutustundliku laenamise kontrollinõuete kohta ning neis menetlustes menetletakse ka lepingujärgse intressiga nõudeid. Välisriikide krediidiandjad pannakse põhjendamatult eelisseisu, nt Läti krediidiandja saaks esitada Harju Maakohtusse Euroopa maksekäsuavalduse, mis vaadatakse läbi vastava EL määruse⁶ alusel. Eelneva tõttu koheldakse ebavõrdselt ka tarbijat selle järgi, millises liikmesriigi ta elab, nt on Soomes elava tarbija osas võimalik esitada lepingulise intressiga maksekäsuavaldusi.

Pangaliidu hinnangul on märkimisväärne, et Euroopa Kohus ei ole seni kohustanud liikmesriike teostama omaalgatuslikku kontrolli ka maksekäsu kiirmenetlustes (vastav kohtupraktika hetkel puudub). Muuhulgas ei ole paljud liikmesriigid Euroopa Kohtu praktikat sellisel kujul üle võtnud, nagu seda tegi Riigikohus. Liikmesriikide pädevuses on võtta vastu menetlusnormid, mis tagaksid tarbijate

⁶ Nõukogu 12. detsembri 2006. aasta määrus (EÜ) nr 1896/2006 (millega luuakse Euroopa maksekäsumenetlus).

õiguste kaitse. Näiteks Saksamaa on otsustanud tarbijaid kaitsta sellega, et maksekäsu kiirmenetlus (*Mahnbescheid*) toimub teatud intressimääraga nõuete osas. Samas puudub ka Saksamaa menetlusseaduses (vt Saksamaa tsiviilkohtumenetluse seadustiku, ZPO § 688) säte, mis välistaks kõik tarbijakrediidinõuded või võimaldaks kontrolli vastutustundliku laenamise nõuete üle.

Eeltoodust tulenevalt võiks lisaks krediidasutustele erandi kehtestamisele kaaluda alternatiivina lepingujärgse intressi määra lae (nt 20% aastas⁷) kehtestamist, mida on võimalik nõuda maksekäsu kiirmenetluses lisaks põhivõlgnevusele ja seadusjärgsele viivisele. Turul tavapärase mõistliku lepingujärgse intressimääraga võlgnevuse menetlemise võimalus maksekäsu kiirmenetluses ei kahjusta tarbijaid ning ka sel juhul välistatakse võimalikud ülemääraseid nõuded ja regulatsiooni kuritarvitamine tarbijate suhtes, mis on eriregulatsiooni eesmärk.

Problemaatiline on laenamise nõuete ja kohtuliku kontrolli ulatuse ebaselgus. FI käsiraamatu loomisega tekitati laenuturul uued ootused, sh vähendati turuosaliste võimalusi riske juhtida. Käsiraamat lisas õigusselgusetust ja teatud käsiraamatu nõuded pärsivad laenude väljastamise tehnilist arengut. Õiguslikult on vastutustundliku laenamise miinimumnõuded olnud ajas väga erinevad ja on kohtupraktikas jätkuvalt ebaselged. Laenamise miinimumnõuete täpsustamine tagaks selgust kõigile, turuosalistele, tarbijatele ja kohtutele. Ebaselges õiguslikus olukorras (sh on kohtuliku kontrolli ulatus ebaselge) ei ole asjade hagimenetlusse suunamine põhjendatud, sest sellel on veel suurem mõju kohtute töökoormusele.

Riik ei erista tänases kontekstis ka finantsjärelevalve ja kohtu rolli. Seaduse miinimumnõudeid saaks kontrollida ka riikliku järelevalve kaudu, selmet krediiditurgu kontrollida kõrgelt kvalifitseeritud kohtuvõimu abil, mis on niigi ülekoormatud. Finantsinspeksioonis on sektoripõhine pädevus kontrollimaks nii krediidiriski kui ka vastutustundlikku laenamise nõudeid konkreetsetes krediidiprotsessis. Järelevalveliste funktsioonide kohtule üleandmine on väikese riigi ressursse arvestades ohtlik tendents ja suurendab paratamatult kohtute töökoormust. Finantsjärelevalve peaks tegelema laenuprotsesside tervikliku kontrollimisega ning kohtud üksiktarbija kaitsmisega (kontrollides miinimumnõudeid). Finantsjärelevalvel ja kohtul peaks olema seejuures ühtne arusaam õiguse tõlgendamisest.

Vastutustundliku laenamise nõuded ja vastavad õiguslikud tõlgendused on alimates kohtuastmetes aina karmimaks muutunud. Kui tarbija satub lepingu kestel, nt 10 või 15 aastat pärast lepingu sõlmimist, makseraskustesse, ei tähenda see automaatselt, et krediidiandja oleks lepingu sõlmimise eel oma kohustusi rikkunud. Järjest enam ei oma tarbija tegelik maksevõime (oma kohustustega toimetulemine) tähtsust, kuivõrd oluliseks peetakse formaalseid kontrole, mida krediidiandja tegi. Seejuures pööratakse detailselt tähelepanu, kas ja mida tarbija konto väljavõttelt analüüsiti ja mis

⁷ Näiteks maksuvõlgnevuste intressiks on seadusandja kehtestanud 22% aastas.

järeldusi sai tarbija tehingutest teha. See suurendab kohtute ressursiprobleemi veelgi ja tekitab tarbijate jaoks liigse eraelu riive. Konto väljavõtete detailse analüüsi kinnistumisel peaksid tarbijad olema valmis, et krediidiandjad ja kohtud analüüsivad konto väljavõtteid ja teevad neist subjektiivseid järeldusi (ülalpeetavate kohta, kohustuste kohta, tarbimisharjumuste, sh alkoholi tarbimise ja hasartmängude mängimise kohta). Liigne eraelu riive ei ole aga uue tarbijakrediididirektiivi ja vastutustundliku laenamise põhimõttega kooskõlas, kuivõrd krediidiandjad peavad järgima andmete töötlemisel minimaalsuse põhimõtet ja nt eriliigiliste isikuandmete töötlemine (nt terviseandmed, sh psüühilise seisundi või sõltuvushäire kohta) ei ole laenuprotsessis üldse lubatud. Samuti võivad liigsed kohtulikud kontrollid riivata õigust pangasaladusele. Pangasaladuse ja isikuandmete kaitsmisega seotud küsimused vajavad vastutustundliku laenamise kontekstis eraldi ja põhjalikku analüüsimist. Täiendavat selgitust vajab paragrahvi 481 lõigetega 2.4 ja 2.5 praktiline sisustamine, st ebaselge on nõuete arvutuskäik, mis vastaks maksekäsu kiirmenetluse nõuetele. Pangaliit teeb ettepaneku valemi esitamiseks, et välistada vaidlused valeandmete/nõude matemaatilise korrektsuse osas. See vajab selgust, seda enam, et eelnõuga ei võimaldata enam ka puuduste kõrvaldamist.

Pöörame tähelepanu asjaolule, et maksekäsu kiirmenetluse eriregulatsiooni väljatöötamisel ei ole arvesse võetud erinevaid tarbijakrediidilepingute liike. Kuigi eelnõu seletuskirjas on mh selgitatud nt tähtajatute krediitkaartide lepingute erisusi („nn korduvkasutusega krediidilimiidiga tarbijakrediidileping, milles ei ole tagasimaksegraafik kindlaks määratud“), siis üksnes krediidikulukuse arvutamise kontekstis. TsMS § 481 täiendamisel lõikega 2.5 ei ole erisusi arvesse võetud – „kõik selles võlasuhtes tarbija tehtud maksed esimeses järjekorras põhivõla, teises järjekorras intressi ja kolmandas järjekorras viivise katteks käesoleva paragrahvi lõikes 2.4 sätestatud ulatuses“. Näitena võib tuua krediitkaardilepingu, mille puhul peamiseks kohustuseks on iga kuu tasu maksta, intressi ei arvestata, kui kasutusele võetud krediit makstakse tagasi kokkulepitud kuupäeval. Maksekäsu avalduse esitamisel peaks kõik nt 15 aasta jooksul tehtud maksed arvestama põhiosa võla, mis tekkis tänasel päeval, katteks.

2. Nähakse ette, et tarbijakrediidilepingust tulenevate nõuete menetlemiseks maksekäsu kiirmenetluses tuleb kohtule esitada vajalik info ja dokumendid.

Eelnõu kohaselt saab võlausaldaja maksekäsu kiirmenetluses esitada üksnes seadusjärgse intressiga ümberarvestatud nõuded, mistõttu jääb täiendavate dokumentide esitamise kohustus ebaselgeks. Eelnõu ei selgita, millised on maksekäsu kiirmenetluses vajalik info ja dokumendid ehk eelnõuga ei ole selgitatud, milles seisneb edaspidi Maksekäsuosakonna kontroll. Olukorras, kus võlausaldaja otsustab hagimenetluses esitada oma nõude seadusjärgse intressiga, ei nõua kohus täiendavaid tõendeid. Selliselt muutub maksekäsu kiirmenetlus ümberarvestatud tarbijakrediidi lepingust tulenevate nõuete osas koormavamaks ja vähem efektiivsemaks kui hagimenetlus. Eelnev on vastuolus seaduse muutmise eesmärgiga. Maksekäsu osakonnale pannakse planeeritava seadusmuudatusega senisest mahukam kontrolli ning analüüsi kohustus. Siinkohal tuleb arvestada ka seda, et kohtud tõlgendavad

vastutustundliku laenamise põhimõtte kontrollikohustuse täitmist erinevalt ning Pangaliidu hinnangul on just see töökoormuse kasvu ning õigusliku ebaselguse tuumpõhjuseks. Eelnõus väljatoodud arvutuskäik on ebaselge, mistõttu on arusaamatu, mida seadusandja hinnangul kohtud maksekäsu kiirmenetluses dokumentide põhjal hindama peavad hakkama. Eelnõu kohaselt tundub, et on keskendunud sellele, et hinnata, kas matemaatiliselt on nõue korrektne, kuigi seaduse muutmist on vajalikuks peetud seetõttu, et maksekäsu kiirmenetluses ei ole võimalik kohtul kontrollida, kas krediidiandja on laenu andes vastutustundliku laenamise põhimõtet järginud või mitte. Kohtute töö tõhustamiseks on esmajärjekorras oluline kehtestada konkreetsete miinimumnõuded, mida kohtutel on võimalik ökonoomselt kontrollida. Seejärel tuleks viia sisse muudatused dokumentide esitamise osas, mis annavad kohtutele võimaluse miinimumnõuete täitmist kontrollida.

Pangaliidu jaoks ei ole selge, miks on eelnõud arvesse võttes vajalik maksekäsu kiirmenetluses kontrollida krediidikulukuse määra arvutuskäiku. VÕS § 406.2 lg 3 alusel saab krediidiandja ka rikkumise korral nõuda vaid seadusjärgset intressi. Kui edaspidi menetletakse nõudeid vaid seadusjärgse intressiga, siis ei ole vastaval kontrollil edaspidi sisulist mõtet, sest krediidiandja ei saaks nagunii suuremat nõuet esitada.

3. Nähakse ette, et juhul kui maksekäsu kiirmenetluses esitatud tarbijakrediidilepingust tuleneva nõude avaldus ei vasta seaduses sätestatud nõuetele, ei nõua kohus puuduste kõrvaldamist, vaid jätab avalduse rahuldamata.

Pangaliit ei toeta ettepanekut, kuivõrd avalduses esinev ebaoluline puudus toob krediidiandja jaoks kaasa automaatselt hagimenetluse, mis ei ole menetlusökonoomiat arvestades põhjendatud. Tsiviilkohtumenetluse üldine menetlusloogika näeb ette, et kui kohtusse esitatavas dokumendis on puudused, mida on võimalik kõrvaldada, annab kohus menetlusosalisele täiendava tähtaja. Eelnõu eesmärgiga ei ole kooskõlas olukord, kus iga lihtsa puuduse korral tuleb maakohtule hagi esitada. Muuhulgas on ebaselge, milline on nõude rahuldamata jätmise õiguslik tagajärg, st kas krediidiandja peab esitama terve nõude osas uue hagi või vaidlustama avalduse rahuldamata jätmise määruse. Eelnõuga ei tohiks tekkida olukord, mil krediidiandja ei saaks oma nõuet enam hagimenetlusse esitada kuivõrd poolte vahel on juba sama nõude osas jõustunud kohtulahend (TsMS 371 lg 1 p 5). Kui seadust selliselt tõlgendada, siis puuduks edaspidi krediidiandjatel igasugune huvi maksekäsuavalduste esitamiseks ja kohtusüsteem koormatakse koheselt täiendavate hagidega üle.

4. Nähakse ette, et kohtul on võimalik maksekäsu kiirmenetluses teha avaldajale ettepanek esitada täiendavaid tõendeid.

Pangaliidu hinnangul on siinkohal kaks ebaselgust, mis tekitab praktikas mitmeid probleeme ning võimalik, et ka suurendab oluliselt määruskaebuste mahtu, mis omakorda taaskord ei ühti eelnõu eesmärgiga.

Esiteks on arusaamatu, millistel juhtudel ja mis vormis on maksekäsu osakonnal võimalik täiendavaid tõendeid küsida, kui puudub puuduste kõrvaldamise määruse koostamise võimalus. Eelnõu on vastuolus üldise menetlusloogikaga, st kohus peaks esmalt tuvastama menetluses tähtsust omava asjaolu, mida seejärel menetluses tõendiga tõendada. Maksekäsu kiirmenetluses ei saa luua avatud loetelu täiendavatest tõenditest, kui puudub selge arusaam, millised on maksekäsu kiirmenetluses esitatavad minimaalsed vajalikud asjaolud.

Teiseks on Pangaliidu hinnangul arusaamatu, millal kohtul on võimalik jätta avaldus rahuldamata ning millal mitte. Seletuskirjas on välja toodud, et täiendavate tõendite küsimine võib olla vajalik näiteks juhul, kui avalduses märgitu pinnalt ei ole selge, kas tegemist on õigussuhtega, millest tulenevat nõuet on võimalik TsMS-i § 481 kohaselt menetleda maksekäsu kiirmenetluses, või kui maksekäsu kiirmenetluse avalduses esitatud tarbijakrediidilepingust tulenevad nõuded ei ole esitatud tõendite pinnalt selged vms. Pangaliidu hinnangul on seletuskirjas välja toodud tüüpiline olukord, mil kohus teeb puuduste kõrvaldamise määruse. Eelnõu kohaselt seda võimalust krediidilepingutest tulenevate nõuete osas planeeritavate muudatustega ei ole. Seega on eelnõus planeeritavad TsMS § 482 lg 1² ja § 484¹ lg 4 omavahel vastuolus ning kohtu tegevus menetluse läbiviimisel ei ole selge.

Pangaliit on seisukohal, et jättes kohtule maksekäsu kiirmenetluses õiguse küsida avaldajalt täiendavaid tõendeid, tekitab maksekäsu kiirmenetluses sama probleemi, mis on hetkel hagimenetlustes, st kohtutel puudub ühtne seisukoht vastutustundliku laenamise põhimõtte järgimise hindamise osas. Pangaliit on seisukohal, et kui seadusandja peab vajalikuks dokumentide esitamise maksekäsu kiirmenetluses, siis tuleb tõendite ja asjaolude loetelu esitada ammendavalt. Selliselt on võimalik tagada, et maksekäsu kiirmenetlus on kiirem ja efektiivsem kui hagimenetlus.

5. Jäetakse menetlusseadustikust välja senine regulatsioon, mille kohaselt kuulus tarbijakrediidilepingust tulenevas nõudes esitatud maksekäsu kiirmenetluse avalduse rahuldamata jätmisel korral riigilõiv teatud juhtudel tagastamisele.

Pangaliidu hinnangul ei ole põhjendatud kohelda krediidiandjaid erinevalt teistest menetlusosalistest, kes osalevad maksekäsu kiirmenetluses. Riik ei saa riigilõivude osas kehtestada sektoripõhiseid erisusi, nt telekomid ja ehitusettevõtjad saavad menetluses riigilõivu tagasi, aga krediidiandjad mitte.

6. Pikendatakse tarbijakrediidilepingust tulenevate nõuete alusel makseettepaneku tegemise tähtaega seniselt kümnele päevale kahekümnele päevale.

Pangaliit toetaks ettepanekut, kui maksekäsu kiirmenetlus oleks lahendatud selgete eeldustega, mis võimaldaks vastutustundliku laenamise miinimumnõuete kontrolli, st krediidiandjatel oleks võimalik ka maksekäsu kiirmenetluses esitada lepingulise intressiga nõudeid. Menetlustähtaegade

pikendamine viitab asjaolule, et menetlus muutub senisest keerukamaks ning ajamahukamaks, mis on taaskord vastuolus eelnõus märgitud eesmärkidega.

7. Nähakse ette, et tarbijakrediidilepingust tulenevas maksekäsu kiirmenetluses esitatud maksegraafik edastatakse kinnitamiseks kohtunikule.

Pangaliit ettepanekuga ei nõustu. Ettepanek koormab liigselt hagimenetlusi ning ei ole menetlusökonomiast tulenevalt põhjendatud. Kuivõrd menetlusse esitatakse üksnes ümberarvutatud nõudeid, siis ei ole maksekäsu osakonnal vajalik hinnata vastutustundliku laenamise põhimõtte järgimise fakti (nõudeid pole vaja kontrollida, sest nõue on juba vähendatud kujul). Sellisel juhul on kohtute kontroll üksnes matemaatiline ehk tegemist ei oleks õiguse mõistmisega. Lisaks on ebamõistlik saata numbrite kontrollimiseks asi kohtunikule, olukorras, kus tahetakse lahendada kohtute töökoormuse probleemi.

8. Antakse täitemenetluses olevatele võlgnikele, kelle suhtes on tarbijakrediidilepingust tuleneva nõude alusel tehtud maksekäsk või tagaseljaotsus ning algatatud sundtäitmine, võimalus esitada see nõue uuesti kohtulikule kontrollile.

Pangaliidu hinnangul on eelnõu Põhiseadusega vastuolus, kuivõrd see tekitab määramatu tagasiulatava mõju juba menetletud kohtuasjadele. Sadade tuhandete menetluste avamine mõjutab oluliselt õigust kohtumenetlusele, sh õigust saada oma asi mõistliku aja jooksul menetletud. Selline meede on vastuolus algse eesmärgiga ning toob kaasa potentsiaalselt sadade tuhandete menetluste taasavamise. Eelnõust ei nähtu, et sadade tuhandete menetluste avamise osas oleks tehtud mõjuhindamist kohtute töökoormusele. Tõenäoliselt on tegemist märkimisväärse mõjuga.

Tegemist on muuhulgas õiguskindluse ja *res judicata* põhimõtte olulise riivega – kohtulahendite lõplikkus seatakse kahtluse alla, ning see looks ohtliku pretsedendi, kus kõik maksekäsuna või tagaseljaotsusena tehtud kohtulahendid võiksid olla tagantjärele vaidlustatavad. Õiguskindlus tähendab kõige üldisemas plaanis seda, et õiguse eesmärk on luua korrapära ja stabiilsust ühiskonnas (RKPJKo 30.09.1994, III-4/1-5/94; 23.03.1998, 3-4-1-2-98, p IX). „Põhiseaduse §-st 10 tuleneb õiguskindluse põhimõte. Kõige üldisemalt peab see printsiip looma kindluse kehtiva õigusliku olukorra suhtes. Õiguskindlus tähendab nii selgust kehtivate õigusnormide sisu osas (õigusselguse põhimõte) kui ka kindlust kehtestatud normide püsijäämise suhtes (õiguspärase ootuse põhimõte).” (RKPJKo 02.12.2004, 3-4-1-20-04, p 12; 15.12.2005, 3-4-1-16-05, p 20; 20.03.2006, 3-4-1-33-05, p 21; 31.01.2007, 3-4-1-14-06, p 23.).

Riigikohus on lahendi nr 3-2-1-51-02 punktis 12 asunud seisukohale, et õiguse üheks üldpõhimõtteks on, et üldreeglina ei tohi ega saa seadusel olla tagasiulatavat jõudu seaduse jõustumise eelsele ajale. Põhiseadus võimaldab seda vaid rangetes piirides seaduste rakendamisest tekkinud õiguskonfliktide

ületamiseks, kui ilma sätte tagasiulatuva rakendamiseta tekkida võivad negatiivsed tagajärjed kaaluvad ilmselgelt üles õiguskindluse põhimõtte.

Eelnõu lähtub eeldusest, nagu oleksid kõik varasemad kohtulahendid tehtud ebaseaduslikult või puuduliku kontrolli alusel. See tähendab sisuliselt juba tehtud kohtulahendite parandamist tagantjärele, mis ei ole õigussüsteemi loogikaga kooskõlas. Pangaliidu hinnangul ei ole sellises olukorras välistatud riigi vastutus, st kohtusüsteemi vea tõttu oleks võimalik esitada kahju hüvitamise nõudeid ka riigi vastu.

Tagasiulatuv mõju ei ole põhjendatud ega kooskõlas õigusselguse ega menetlusökoonomia põhimõtetega. Menetlusseadustikus on piisav ja toimiv regulatsioon tagaseljaotsuste tegemiseks, mis tagab ka tarbijate kaitse. Oluline on esile tuua, et tagaseljaotsuse tegemine on kohtu õigus, mitte kohustus (TsMS § 407 lg 1 esimene lause). Pangaliit kordab, et kehtestada tuleks materiaalsoiguses selgemad miinimumnõuded laenudeväljastamisele, sh sissetulekute ja kohustuste piirmäär.

Vastutustundliku laenamise nõuete osas valitseb kohtutes õiguslik ebaselgus ja nõuded on ajas pidevalt muutunud⁸. Pangaliit on seisukohal, et eelnõus pakutud muudatus on läbi mõtlemata ja ebaselge. Näiteks on arusaamatu, mis ajast alates ja millistele juhtudele selline tagasiulatuv õigus kohalduma hakkab. Seaduses on kirjeldamata ja puudub mõjuanalüüs selliste kohtulahendite avamise osas. Ebaselge on, kelle kanda jäävad tulemusena tekkivad nõuded, sh näiteks kohtutäituri tasud. Edastatud eelnõust ei ole tuvastatav, et eelnõu oleks saadetud kohtutäituritele ja pankrotihalduritele. Kuigi Pangaliit muudatust tervikuna ei toeta, siis tuleks ette näha võimalus, et võlausaldajal oleks võimalik tõendada, et varasemalt on kohus vastutustundliku laenamise põhimõtet kontrollinud, st mõistlik ei ole samu asjaolusid uuesti üle kontrollida. Paragrahvi 10 lõiget 5 tuleks seega täiendada lauseosaga: „kui kohus ei ole varasemalt vastutustundliku laenamise põhimõtte järgimist kontrollinud“. Vastasel korral avatakse kõik varasemalt kohtulikult kontrollitud tarbijakrediitiasjad, st isegi need, milles kohus varasemalt on omaalgatusliku kontrolli teostanud. Muuhulgas võivad kohtunikud jõuda õigusliku ebaselguse tõttu vastutustundliku laenamise põhimõtte osas erinevates menetlustes erinevatele järeldustele.

⁸ 1. juulil 2011 jõustus Finantsinspektsiooni juhend vastutustundliku laenamise põhimõtte kohta, kus esmakordselt antakse suuniseid vastutustundliku laenamise põhimõtte tõlgenduseks (erinevad versioonid kuni 30. juunini 2021). 1. märtsil 2015 jõustus Eesti Panga määrus „Eluasemelaenu andmise piirmäärad ja maksimaalne laenu tähtaeg“, millega kehtestati täiendavad nõuded eluasemelaenudele. See oli ajendatud elamukinnisvaraga seotud tarbijakrediitilepingute direktiivist 2014/17/EL. 29. märtsil 2015 jõustus KAVS (osa sellest jõustus 21.03.2016). 30. juunil 2021 hakkasid kehtima Euroopa Pangandusjärelevalve suunised laenude väljastamise ja jälgimise kohta, mis asendasid Finantsinspektsiooni senist juhendit. 31. oktoobril 2024 teatas Finantsinspektsioon, et on koostanud vastutustundliku laenamise käsiraamatu.

9. Kui pankrotimenetluses esitatud nõue põhineb maksekäsul või tagaseljaotsusel, nõutakse lisadokumentide esitamist, mis tõendavad tarbijakrediidilepingu kehtivust, krediidi kulukuse määra õigsust ning vastutustundliku laenamise põhimõtte järgimist.

Pangaliit ettepanekuga ei nõustu (vt ka eelmise punkti põhjendusi). Sisuliselt võtab eelnõu maksekäskudelt ja tagaseljaotsustelt õigusmõju, mistõttu on võlausaldajal hilisema õiguskindluse saavutamiseks mõistlikum läbida tavaline hagimenetlus ja saada sisuline otsus. Hagimenetluste eelistamine viib aga taaskord kohtuasjade arvu kasvuni (kuni 2/3). Pangaliidu hinnangul ei ole põhjendatud jätta alates eelnõu jõustumisest (01. jaanuar 2026) tehtud kohtulahendid kaitsmiseta tunnustamata.

Lisaks jääb ebaselgeks, et kui edaspidi tehakse maksekäske vaid seadusjärgse intressimäära ulatuses, siis miks selliste maksekäskude puhul on ikkagi vaja pankrotihaldurile esitada PankrS §-s 94 lg 1¹ nimetatud dokumente ja vastutustundliku laenamise põhimõtte järgimise kontrolli.

Pankrotimenetluses kohtulahendite uuesti ülevaatamine suurendab oluliselt pankrotihaldurite ja kohtute töökoormust. Tulevikus tekivad täiendavad vaidlused pankrotimenetluses võlausaldajate nimekirjade kinnitamisel, mis taaskord suurendab kohtute töökoormust.

On ebaselge, millised on dokumendid, mis tõendavad vastutustundliku laenamise põhimõtte järgimist. Samuti ei ole eelnõus põhjendatud, millised on muud asjakohased dokumendid.

Krediidi kulukuse määra arvutuskäigu kontrollimine ei ole pankrothaldurite halduskoormust arvestades põhjendatud. Pangaliit palub selgitada, milline on nõutav arvutuskäik, mis vastaks kavandatava seaduseelnõu nõuetele. Kehtivate nõuete kohaselt tuleb krediidikulukuse määr tuua välja nii lepingus kui ka tarbijale esitataval infolehel. Kui riiklikku ülesannet täitev isik soovib arvutuskäigu õigsust kontrollida, siis on võimalik seda teha lepingus kirjeldatud sisendandmete pinnalt.

Kavandatava muudatusega pankrotiseaduses § 94 lg 1¹ nähakse ette, et kui nõue põhineb tarbijakrediidilepingust tuleneval nõudel, mille kohta on tehtud maksekäsk või tagaseljaotsus, tuleb esitada haldurile muuhulgas ka dokumendid, mis tõendavad vastutustundliku laenamise põhimõtte järgimist. Pankrotihalduritele antakse seaduse muudatustega sisuliselt õigusemõistja roll.

Riigikohtu praktika kohaselt tuleb krediidiandjal üldjuhul küsida tarbija krediidivõimelisuse hindamiseks tarbija konto väljavõtet (konto väljavõtte võib sisaldada nii tarbija enda kui ka kolmandate isikute nii pangasaladust kui ka isikuandmeid sisaldavaid andmeid).

KAS § 88 lg 3 kohaselt võib krediidasutus avaldada pangasaladust KAS § 88 toodud juhtudel. KAS § 88 lg 9 kohaselt on krediidasutusel õigus avaldada pangasaladust uurijale, prokurörile ja kohtule seoses

oma rikutud või vaidlustatud õiguse või vabaduse kaitsmisega seadusega kindlaksmääratud korras. KAS ei näe ette krediidasutusele enda õiguste kaitseks pangasaladuse avaldamise võimalust pankrotihaldurile (mh oleks konto väljavõtte jm dokumendid nähtavad ka kõikidele võlausaldajatele), seega on kavandatud muudatus vastuolus KAS §-ga 88.

Pankrotihaldurile võib küll avaldada pangasaladust KAS § 88 lg 5 p 6 kohaselt kirjalikus või elektroonilises vormis esitatud järelepärimise vastusena, kuid selline järelepärimine peab vastama KAS § 88 lg-s 6 ettenähtud nõuetele. Pankrotihaldurid ei esita krediidasutusele järelepärimist nõude esitamiseks pankrotimenetluses, vaid võlausaldajate nõuded esitatakse tulenevalt PankrS §-st 44. Samuti on kõigil menetlusosaliste võimalik tutvuda pankrotiasja materjalidega.

Pangasaladusega seonduvalt tsiteerime siinkohal ka õiguskantsleri mõnda seisukohta, mis avaldati seoses täitmisregistriga (01.07.2025 kiri nr 7-7/250081/2504808):

„Pangasaladuse hoidmise kohustus tuleneb krediidasutuse ja tema kliendi vahelisest erilisest usaldussuhtest ning selle eesmärk on kaitsta krediidasutuse klienti. Klient peab saama eeldada, et krediidasutus kaitseb nii pangatoimingute tegemisel kui ka väljaspool seda tema majandusliku ja informatsioonilise enesemääramise õigust, aga ka ärisaladust ning eraelu. Kõnealuse usaldussuhte kaitsmine on põhjendatud mh sellega, et krediidasutusel on tulenevalt selle suhte iseloomust oma kliendi kohta märkimisväärses koguses teavet, mis võiks anda krediidasutusele laiaulatusliku võimaluse sekkuda kliendi õigushüvedesse. Panga ja kliendi vahelise suhte eripäraks on lisaks asjaolu, et tavaliselt on see suhe väga pikaajaline ja püsiv ning vajab seetõttu erilist kaitset. Siiski ei ole pangasaladus absoluutne ja osal juhtudel on see sunnitud muude õiguskorras kaitstud hüvede ees tagasi astuma (RKTko nr 2-20-19001/70, p 19).

...

Pangasaladuse hoidmise kohustuse piirang, ehk siis juhtumid, mil pangasaladust avaldatakse, tähendab inimese jaoks tugevat privaatsusõiguse piirangut ning see on käsitatav PS §-de 13, 14, 19 ja 26 piiranguna.

...

7. Pangasaladust avaldada lubav norm seaduses peab olema sedavõrd konkreetse sisuga, et pangasaladuse avaldamise ja sealhulgas konto väljavõttega tutvumise võimalus ja lubatavus on seaduse tekstiga tutvudes üheselt selge. Samuti peab enne seadusega pangasaladusele juurdepääsu võimaldamist olema selge, millisel eesmärgil ja ulatuses pangasaladuse hoidmise kohustust piiratakse. Põhiseaduspärane on see piirang vaid siis, kui seda saab pidada proportsionaalseks.“

Eelneva tõttu tuleks eraldi analüüsida tarbija andmekaitseõiguslikku riivet. Pankrotimenetluse tuleks vastutustundliku laenamise tõendamiseks esitada üldjuhul pangakonto väljavõtte, millele tekib nõuete kaitsmise raames juurdepääs menetlusosalistele. Sama küsimus on hetkel aktuaalne ka tarbijatega seotud hagimenetlustes. Välistatud ei oleks eraldi menetluslikud mehhanismid, mis tagaksid suurema pangasaladuse kaitse. Krediidiandja saab kehtiva õiguse (TsMS § 38 lg 1 p-d 3 ja 6) kohaselt esitada

hagimenetluses ja pankrotimenetluses taotluse tunnistada esitatud arvelduskontode väljavõtted kinniseks, ka Riigikohus⁹ on selgitanud pangasaladuse kaitsmise võimalusi kohtumenetluses. Samas jätavad kohtud esitatud taotlused ka rahuldamata.

Loodame, et ministeeriumil on võimalik arvestada Pangaliidu seisukohtadega. Oleme valmis oma seisukohti vajadusel täiendavalt selgitama ja osalema edasistes aruteludes.

Lugupidamisega,

/allkirjastatud digitaalselt/

Katrin Talihärm
Tegevjuht

⁹ Riigikohtu 12.06.2024 lahend nr 2-20-19001 p 21