



Lp Liisa-Ly Pakosta
Justiits- ja Digiministeerium
info@justdigi.ee
marilin.reintamm@justdigi.ee

Teie 13.07.2025 nr 8-1/8228-10
Meie 01.08.2025 nr 5-8/4342-1

Tsiviilkohtumenetluse seadustiku ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu

Justiits- ja Digiministeerium on avaldanud 14.07.2025 eelnõude infosüsteemis tsiviilkohtumenetluse seadustiku (*TsMS*) ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (edaspidi *Eelnõu*). Arvestades, et Finantsinspeksioon teostab riiklikku finantsjärelevalvet krediidiandjate üle, kelle tegevust ning ka krediidituru toimimist üldisemalt Eelnõu oluliselt puudutab, peame vajalikuks esitada käesolevaga oma seisukohad Eelnõule, kuigi Eelnõud ei ole Finantsinspeksioonile arvamuse avaldamiseks saadetud.

I Üldine seisukoht

Finantsinspeksioon tervitab muudatusi, mis tugevdavad tarbijakrediidi valdkonda ja tarbijate õigusi seaduse vastaselt antud tarbijakrediidi ja tekkinud võlgnevuse osas. Küll aga rõhutame, et kohtutele sedalaadi täiendava kohustuse panemine, mh maksekäsu kiirmenetlustes, töötab suures pildis olemasolevale süsteemile vastu, kuna see oluliselt aeglustab sedalaadi nõuete menetlust (mh kogu tsiviilkohtumenetluse pidamist), tõstab oluliselt kohtunike töökoormust ja ei pruugi tuua kasu, kuna krediidiandjad on alati paremas positsioonis võistlevas tsiviilkohtumenetluses.

Finantsinspeksiooni hinnangul peaks riik võtma hoopis suuna, kus sedalaadi vaidluste kese läheks finantsombudsmanile ehk luua tuleks finantsteenustega seotud vaidluste kohtuvälise lahendamise organ. Finantsombudsmani instituut oleks sarnane täna toimiva Töövaidluskomisjoni mudeliga ja see oleks kooskõlas Eesti Vabariigi põhiseadusega. Finantsombudsmani mudel on kontseptsioonina varasemalt juba välja töötatud ja see on käinud ka avalikul kooskõlastusel 2020. aastal (Finantsteenustega seotud vaidluste kohtuvälise lahendamise mudeli väljatöötamiskavatsus). Sellisel mudelil on palju plusse ja eeliseid, mis vähendavad kohtute töökoormust ja asetavad vaidluste põhjustaja positsiooni, kus nad ise peavad finantsombudsmani töö kinni maksma. Samuti oleks tarbijal sinna oluliselt lihtsam ja odavam pöörduda, mistõttu oleks sellisel lahendusel märgatav ja positiivne mõju nii riigile, sh kohtute töökoormusele ja kohtumenetluste pikkusele, kui ka krediitdivõtjatele.

II Tähelepanekud Eelnõule

- 1) Eelnõu § 1 punkti 12 kohaselt täiendatakse TsMS § 481 lõikega 2⁵, mille kohaselt tarbijakrediidilepingust tuleneva nõude menetlemisel maksekäsu kiirmenetluses arvestatakse kõik selles võlasuhtes tarbija tehtud maksed esimeses järjekorras põhivõla, teises järjekorras intressi ja kolmandas järjekorras viivise katteks.

Põhivõla kiire katmine aitab piirata võla kasvu intresside ja viiviste arvelt, mis võib olla tarbijale kasulik, sest see vähendab võla kumulatiivset suurenemist ja võimalikke tulevasi kohustusi. Samuti, kui kõik maksed arvestatakse ühe kindla ja etteantud järjekorra järgi, lihtsustub kohtumenetlus ja võimalike vigade või manipuleerimise võimalused vähenevad. Seda öelduna, maksete arvestamise järjekorra muutmine maksekäsu kiirmenetluses tekitab olukorra, kus tarbija juba tehtud makseid hakatakse tagasiulatuvalt ümber arvestama teistel alustel, kui need, mille alusel maksed algselt sooritati. Kui tarbija on oma kohustusi täitnud vastavalt võlaõigusseaduse (edaspidi VÕS) § 415 sätestatud järjekorrale, siis maksekäsu kiirmenetluses tehtav ümberarvestus loob mulje, et varasem arvestus oli vale või ebaõiglane, kuigi see võis vastata kehtivatele õigusnormidele.

Finantsinspeksioon peab problemaatiliseks, et lepingu kehtivuse ajal kehtib üks maksete arvestamise kord, kuid võlgnevuse tekkimisel ja sissenõudmisel rakendatakse maksekäsu kiirmenetluses, ja ainult selles menetluses, tagasiulatuvalt teistsugust ümberarvestamise korda. Kehtib õigustatud ootus, et reeglid kehtivad järjepidevalt ning nende alusel toimutakse läbipaistvalt. Maksete tagasiulatuvalt ümberarvestamine ainult maksekäsu kiirmenetluses, samas kui hagimenetluses sellist ümberarvestust ei tehta, tekitab menetluste vahel ebavõrdsust ning rikub õigusselguse põhimõtet. See seab tarbija ebamäärasesse ja ebaõiglasesse olukorda ning tarbija olukord sõltub mitte enam ühtsest ja objektiivsest õiguslikust raamistikust, vaid menetlusvormist.

- 2) Eelnõu § 1 punkti 13 kohaselt täiendatakse TsMS § 482 lõikega 1¹, mille kohaselt lisatakse maksekäsu kiirmenetluse avaldusele nõude aluseks olev leping, sealhulgas maksegraafik, ning tarbijale VÕS § 403¹ kohaselt esitatud Euroopa tarbijakrediidi standardinfo teabeleht või VÕS § 403³ kohaselt esitatud Euroopa standardinfo teabeleht. Avalduses tuuakse välja krediidi kulukuse määr, samuti selle arvutamise aluseks olnud tagasimaksete summad ja tähtajad, kui tegemist on VÕS § 406¹ lõikes 4 sätestatud lepinguga.

Finantsinspeksioonile jääb selgusetuks, millisel eesmärgil on vajalik Euroopa tarbijakrediidi standardinfo teabelehe või Euroopa standardinfo teabelehe esitamine koos maksekäsu kiirmenetluse avaldusega. Eelmainitud dokumentide näol on tegemist lepinguelse informatiivse teabega, mille eesmärk on tagada tarbijale selgus ja võrreldavus erinevate krediidipakkumiste vahel enne lepingu sõlmimist. Teabeleht ei kajasta krediidisuhte hilisemat arengut ega pruugi kajastada lõplikke lepingutingimusi (nt kui lepingut on korduvalt muudetud, eriti krediidiliini lepingute puhul jne). Õiguslikult siduv on seega üksnes poolte vahel sõlmitud krediidileping, mitte teabelehes esitatud kavandatavad tingimused. Kui maksekäsu kiirmenetluse avaldusele lisatakse dokumendina midagi, millel puudub iseseisev õiguslik tähendus, ei lisa see kohtule sisulist teavet nõude põhjendatuse hindamiseks, vaid pigem koormab menetlust formaalsete lisadokumentidega. Kui teabelehe esitamise nõue seadusesse jääb, tuleks vähemalt seletuskirjas selgitada selle esitamise vajalikkust.

- 3) Eelnõu § 1 punkti 15 kohaselt täiendatakse TsMS § 484¹ lõikega 4, mille kohaselt sama paragrahvi lõigetes 1–3 sätestatud ei kohaldata tarbijakrediidilepingust tulenevatele nõuetele. Kui sellise nõude või nõude osa puhul on maksekäsu tegemise eeldused täidetud vaid osaliselt, jätab kohus avalduse rahuldamata.

Eelnõuga kavandatud muudatus loob olukorra, kus isegi formaalse puuduse või osalise ebasobivuse tõttu jäetakse kogu avaldus rahuldamata, ilma võimaluseta puudusi kõrvaldada. Finantsinspeksiooni hinnangul on see ebaproportsionaalne, kuna puhtalt formaalsed puudused ei pruugi mõjutada nõude õiguslikku alust ega sisulist õiguspärasust. Sellise avalduse automaatne rahuldamata jätmine tähendab, et võlausaldajal puudub võimalus viia avaldus menetlusnõuetele vastavaks. Selline nõue seab võlausaldaja ebasoodsasse olukorda, kus ta kaotab õiguse saada õiguskaitset formaalsete puuduste tõttu, mis on sageli lihtsasti parandatavad. Kui avaldus jäetakse vorminõuete rikkumise tõttu rahuldamata ilma võimaluseta puuduseid kõrvaldada, sunnitakse võlausaldajaid ka väikeste ja selgete võlgnevuste puhul kasutama hagimenetluse vormi. See omakorda pikendab menetlust, suurendab kulusid ning koormab nii võlausaldajat, võlgnikku kui ka kogu kohtusüsteemi. Selliselt suurendatakse põhjendamatult koormust hagimenetlusele ning vähendatakse õiguskindlust. Lisaks karistatakse ebaproportsionaalselt õiguspäraselt käituvaid võlausaldajaid, takistades neil oma õigusi efektiivselt ja mõistlike kuludega kaitsta.

- 4) Eelnõu § 2 punkti 1 järgi muudetakse pankrotiseaduse § 10 lõiget 5. Kavandatava muudatuse kohaselt kui nõude kohta on jõustunud kohtulahend või vahekohtu otsus, ei pea pankrotiavalduses võlausaldaja nõude kohta muid tõendeid esitama, välja arvatud juhul, kui tegemist on tarbijakrediidilepingust tuleneva nõudega, mille kohta on tehtud maksekäsk või tagaseljaotsus.

Kavandatud muudatus, mille kohaselt ei ole tarbijakrediidilepingust tuleneva nõude kohta tehtud maksekäsk või tagaseljaotsus pankrotimenetluses piisav tõend nõude olemasolu kohta, on mitmes osas problemaatiline ning tekitab olulisi küsitavusi õigusselguse ja menetlusliku võrdsuse osas.

Esiteks, selline regulatsioon karistab võlausaldajat, kes on seaduslikult ja õiguspäraselt esitanud oma nõude kohtusse ning saanud selle kohta jõustunud kohtuotsuse. Kui pankrotimenetluses nõutakse seejärel täiendavat tõendamist, pannakse võlausaldaja olukorda, kus ta peab kulutama ressursse ja osalema esmalt kohtumenetluses ning seejärel pankrotimenetluses. Arvestades, et kohtulahend peaks olema lõplik ja siduv, ei ole arusaadav ega ka põhjendatud, miks võlausaldajal kaob vajadus nõuet täiendavalt tõendada näiteks tavalise hagimenetluse otsuse korral, kuid mitte maksekäsu või tagaseljaotsuse puhul.

Teiseks, tarbijate kaitsest kehtestatud regulatsioonid lähtuvad tihti eeldusest, et tarbija (antud juhul võlgnik) on õigusteadmatu, on heauskne, sattunud makseraskustesse sõltumatult oma tahtest ja vajab kaitset süsteemi või krediidiandja kuritarvituste eest. Kuigi sellised olukorrad eksisteerivad ja vajavad kahtlemata tähelepanu, ei ole see alati tegelikkus. Sageli jäetakse tähelepanuta olukorrad, kus võlgnik teadlikult väldib oma kohustuste täitmist, kasutab ära lünki kohtumenetluses või seadusandluses, venitab protsesse, et hoida võlausaldajaid surve all ja loob näilise maksejõuetuse, varjab vara või kannab seda lähedaste nimedele. Eelnõus väljapakutud lähenemine soodustab võlgniku strateegilist või pahatahtlikku käitumist. Võlgnik, kes teadlikult ignoreerib maksekäsu kiirmenetluse avaldust ega vaidlusta nõuet, saab pankrotimenetluses ometi täiendava kaitse. See tähendab, et võlgnik, kes ei kasutanud seadusest tulenevat võimalust oma õiguste kaitseks, saab hiljem sisuliselt justkui premeeritud läbi selle, et tema suhtes tehtud otsus „ei loe“, kuna see ei ole piisav tõend. Selline lähenemine mitte üksnes ei õõnesta kohtumenetlust, vaid annab ka vale signaali, et kohtumenetluse venitamine või ignoreerimine on võimalus vältida või lükata edasi oma kohustuste täitmist.

Kolmandaks, regulatsioon tekitab ebavõrdsust erinevate kohtulahendite ja menetlusviiside vahel. Kui maksekäsk või tagaseljaotsus tarbijakrediidivaidluses ei kehti pankrotimenetluses täieliku tõendina, kuid teiste nõuete puhul samalaadsed kohtulahendid kehtivad, muutub õiguskaitse sõltuvaks mitte õigussuhte sisust, vaid sellest, millist menetlust võlausaldaja on otsustanud oma õiguste kaitseks kasutada. Taoline eristamine ei ole kooskõlas õigusselguse

ega menetlusliku võrdsuse põhimõtetega ning võib jätta mulje, et kohtulahendi kehtivus sõltub subjektiivsest hinnangust menetluse liigile, mitte objektiivsest õiguskorrast.

Lisaks tuleb rõhutada, et pankrotimenetlus ei peaks olema kohaks, kus juba jõustunud kohtuotsuseid ümber hinnatakse. Kui kohus on juba korra tuvastanud nõude olemasolu ei ole mõistlik ega õiguspärane, et kohus peab hiljem uuesti hakkama otsustama varasemalt tehtud otsuse õiguspärasuses. See õõnestab kohtu autoriteeti ja kogu õigussüsteemi usaldusväarsust.

II Finantsinspeksiooni seisukohad Eelnõu kaaskirjas esitatud Eelnõuga kehtestatavatele sisulistele muudatustele

Tarbijate kaitse krediitvaldkonnas on igati põhjendatud ja vajalik. Tarbijad on tihti professionaalsete krediidiandjatega võrreldes nõrgemas läbirääkimispositsioonis ning vajavad seetõttu suuremat kaitset. Samuti on mõistev ja põhjendatud soov viia seadusandlus kooskõlla Euroopa Kohtu ja Riigikohtu praktikaga, mille kohaselt peavad kohtud olema suutelised kõikides tarbijakrediidi menetlustes, sealhulgas maksekäsu kiirmenetluses, suutma omal algatusel hinnata, kas krediidiandja on täitnud vastutustundliku laenamise põhimõtteid, sealhulgas hinnanud tarbija krediitvõimelisust enne lepingu sõlmimist.

Kohtute roll vastutustundliku laenamise põhimõtte omal algatusel kontrollimisel peab olema selgelt piiritletud ning kooskõlas kehtivate menetlusreeglitega, et vältida õigusselguse ja menetluslike põhimõtete õõnestamist. Kuigi on ülioluline, et kohtud suudaksid hinnata, kas krediidiandja on täitnud oma kohustused tarbija krediitvõimelisuse hindamisel ja järginud krediiti väljastades vastutustundliku laenamise põhimõtet, on oluline, et enne oluliste ja laiapõhjaliste muudatuste tegemist, mis võivad krediiturgu oluliselt mõjutada, viiakse läbi põhjalik mõjuhindamine. Iga oluline muudatus peab olema toetatud analüüsiga selle mõju kohta nii kohtusüsteemile kui kogu finants- ja krediiturile, et vältida soovimatuid kõrvalmõjusid ja tagada stabiilne ning usaldusväärne krediidikeskkond.

Eelnõus sisalduvad piirangud tarbijakrediitilepingutest tulenevate nõuete menetlemisele toovad endaga kaasa mitmeid muudatusi, mille eesmärk on eelkõige tarbijate parema kaitse tagamine, siiski sisaldavad muudatused ka olulisi kitsaskohti, mis võivad mõjutada negatiivselt nii õigussüsteemi toimimist, krediiturgu kui ka laiemalt ühiskonda. Eelnõus sisalduvad muudatused võivad kaasa tuua:

- 1) krediitpakkumise vähenemise ja laenuitingimuste karmistumise;
- 2) laenutoodete kallinemise ning intressimäärade tõusu;
- 3) kohtusüsteemi töökoormuse suurenemise ja menetluste pikenemise;
- 4) võlausaldajate õiguste tõhusa kaitse raskendamise;
- 5) võlgnike teadliku makseviivituse (strateegilise maksmata jätmise) sagenemise.

Kavandatavad muudatused tõstavad tarbijakrediitilepingutest tulenevate nõuete menetlemise keerukust ja pikkust, kuna suur osa nõuetest suunatakse maksekäsu kiirmenetluse asemel hagimenetlusse, mis omakorda suurendab krediidiandjate riske, kuna nõuete sissenõudmine muutub aeganõudvamaks ja kulukamaks. On mõistlik eeldada, et sellise riski kompenseerimiseks tõstetakse intressimäärasid ja muid kulusid, mis krediitilepinguga kaasnevad. Seega loob keerulisem ja kallim kohtumenetlus kahjuliku ringi - raskemad ja pikemad menetlused suurendavad laenude hinda, mis mõjutab kogu krediiturgu. Kallim krediit omakorda vähendab tarbijate ligipääsu rahastamisele, eriti haavatavates sihtrühmades, ning võib neid suunata riskantsemate ja reguleerimata lahenduste poole (nt laenud välismaalt, Facebooki laenugrupid vms).

Kui võlausaldajal on raskusi nõuete sisse nõudmisega ning menetlus on aeganõudev ja kulukas, millega võib tarbijale kaasneda teatud hüve ehk maksete vähendamise võimalus, võib tekkida võlgnikes mulje, et kohustuste täitmata jätmine on majanduslikult soodsam ja lihtsam variant kui lepingutingimuste nõuetekohane järgimine. See olukord vähendab oluliselt võlgnike motivatsiooni

oma kohustusi õigeaegselt ja täielikult täita. Vastupidiselt eesmärkidele vähendada võlgnike hulka, võidakse soodustada strateegilist maksmata jätmist ning võlgnevuste kuhjumist, mis tähendab, et võlgnike arv ühiskonnas hoopis kasvab. Pikaajalises perspektiivis ohustab see finantssüsteemi stabiilsust ja efektiivsust ning vähendab usaldust luues soodsa pinnase võlgnike arvu kasvuks ning seeläbi ka finantssüsteemi haavatavuse suurenemiseks.

Arvestades Euroopa Kohtu praktikat, mille kohaselt peavad kohtud omal algatusel kontrollima vastutustundliku laenamise põhimõtte järgimist, oleks põhjendatud ja vajalik analüüsida, kas ja kuidas teised liikmesriigid on nimetatud kohtupraktikast tulenevalt oma siseriiklikke menetlusnorme kohandanud – kas õigusnorme on muudetud, milliseid lahendusi on kasutusele võetud, ning millised neist on praktikas osutunud toimivaks või vastupidi, tekitanud probleeme. See omakorda aitab kujundada läbimõeldud ja proportsionaalseid lahendusi Eesti õiguskorras, vältides kiirustades tehtavaid muudatusi, mis ei pruugi saavutada soovitud eesmärke või võivad kaasa tuua kõrvalmõjusid, mis kahjustavad nii õigusselgust, õiguskaitse kättesaadavust kui ka krediidituru toimimist laiemalt.

Nagu juba eespool märgitud, tuleks eelnõuga saavutatava eesmärgi, kohtute töökoormuse optimeerimiseks ja kohtumenetluse kiirendamiseks, jätkuvalt lahendusena kaaluda finantsteenustega seotud vaidluste kohtuvälise lahendamise skeemi ehk finantsombudsmani instituudi loomist. Finantsombudsman aitaks lahendada tarbijakrediidi vaidlusi, mis omakorda aitaks muu hulgas oluliselt vähendada ka kohtute ülemäärast töökoormust ning oma positiivset mõju tarbijate õiguste kaitsele.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Siim Tammer

juhatuse liige

juhatuse esimehe ülesannetes