

Liisa-Ly Pakosta
Justiits- ja Digiministeerium
Suur-Ameerika 1
10122 Tallinn

Tallinn

03.09.2025

*Allkirjastatud digitaalselt
Edastatud e-posti kaudu
info@justdigi.ee*

TSIVIILKOHTUMENETLUSE SEADUSTIKU JT SEADUSTE MUUTMISE EELNÕU

Austatud minister

1. Kirjutan Teile seoses tsiviilkohtumenetluse seadustiku jt seaduste muutmise eelnõuga¹ (eelnõu), millega muudetakse mh maksekäsukiirmenetluse korda. Esitasite eelnõu 14.07.2025 turuosalistele arvamuse avaldamiseks.
2. Advokaadibüroo Sorainen OÜ klient on Julianus Inkasso OÜ (registrikood 10686553), kelle palvel analüüsisime maksekäsukiirmenetlust puudutavate muudatuste vastavust head õigusloomet reguleerivate eeskirjadele ja põhiseadusele.

1. KOKKUVÕTE

3. Eelnõu on välja töötatud kiirustades ja on vastuolus hea õigusloome reeglistikuga. Eelnõu maksekäsukiirmenetlust puudutav osa on vajalik eelnõust välja jätta. Eelnõuga muudetakse maksekäsukiirmenetlust mittetoimivaks. See omab olulist negatiivset mõju kõikidele sihtgruppidele, sh kohtusüsteemile ja tarbijatele. Täielikult on hindamata eelnõuga kaasnevad mõjud.
4. Eelnõule ei ole koostatud väljatöötamiskavatsust (VTK), ei ole kaalutud alternatiivseid lahendusi ega põhjendatud esitatud valikut. Puudub analüüs kooskõlast põhiseadusega ning eelnõu on ilmses vastuolus valitsusliidu aluslepinguga. Eelnõu eesmärk on optimeerida kohtute töökoormust. Samal ajal ei ole selgitatud, kuidas ei mõjuta kuni 23 000 võimaliku lisanduvat hagimenetlust kohtute töökoormust (sh mõju riigieelarvele, täiendavate kohtunike vajadus, mõju teistele kohtuasjadele ja kohtusüsteemi toimimisele). Liiatigi on jäetud tähelepanuta, et tarbijakrediitdivõtja jaoks muutuvad vaidlused hagimenetluses oluliselt kallimaks, mistõttu kaasneb lõppastmes eelnõuga oluline negatiivne mõju just tarbijakrediitdivõtjale.
5. Eelnõu oluliste puudujääkide tõttu teen ettepaneku eraldada eelnõust maksekäsukiirmenetlust puudutav osa. Palume koostada VTK, mille raames analüüsitaks lahendatavat probleemi, võimalikke lahendusi (sh olemasoleva olukorraga jätkamise võimalused) ning eelistatavat lahendust. Ühtlasi teen ettepaneku edasiseks menetluseks luua töögrupp, kuhu kuuluvad erinevate mõjutatud sihtgruppide ja Riigikohtu esindajad.

¹ Eelnõude infosüsteemis eelnõu toimiku number: 24-1175, 14.07.2025 avaldatud dokumendid.

2. HEA ÕIGUSLOOME EEST VASTUTAV MINISTEERIUM EI JÄRGI HEA ÕIGUSLOOME EESKIRJA

2.1. Vastutav ministeerium nõuab teistelt enam kui endalt

6. Justiits- ja Digiministeeriumil on oluline roll hea õigusloome tagamisel, kontrollides seaduseelnõude kooskõlastamisel nende vastavust kehtivale õigusele ning Euroopa Liidu õiguse nõuetele.²

7. Ometi ei ole Justiits- ja Digiministeerium eelnõu koostamisel ise hea õigusloome reeglistikku järginud. Eelnõu senine menetlus on olulises osas vastuolus hea õigusloome reeglistikuga, mis on viinud mh selleni, et eelnõu kooskõla põhiseadusega ei ole analüüsitud.

8. Justiits- ja Digiministeeriumi missioon õiguspoliitika valdkonnas on luua ministeeriumi enda õigusloometegevuse ja teiste ministeeriumide õigusloome juhtimise kaudu põhiseadusest lähtuv eesmärgipärane, tõhus, kättesaadav ja teiste riikidega võrreldes konkurentsivõimeline õigussüsteem.³

9. Justiits- ja Digiministeerium kontrollib teiste ministeeriumide ettevalmistatud eelnõude vastavust hea õigusloome ja normitehnika eeskirjale⁴ tehes seda eelnõude kooskõlastamise käigus, kus mh juhib eelnõu koostajate tähelepanu puudustele.

10. Samuti on Justiits- ja Digiministeerium vastutav ülevaate koostamise eest, mille raames hinnatakse „Õigusloomepoliitika põhialused aastani 2030“ täitmist.⁵ Ülevaatest nähtub Justiits- ja Digiministeeriumi eriline tähelepanu just kahel eelnõude koostamisega seotud probleemil. Nendeks on eelnõude kooskõla põhiseadusega („*põhiseaduspärasuse hindamine on olnud õigusloomepoliitikas luubi all järjepidevalt*“) ning eelnõude väljatöötamiskavatsused.

11. Kõnealuse eelnõu puhul on Justiits- ja Digiministeerium ise maksekäsukiirmenetluse muudatuste osas põhjendamatult jätnud koostamata VTK ning põhiseaduspärasuse analüüsi läbi viimata. Näiteks soovitakse eelnõuga muuta PankrS § 10 lg 5 ja § 100³ lg 4 p 4 ning TMS § 221 lg-d 1¹ ja 2 nii, et edaspidi pole maksekäsu kiirmenetluses tarbijakrediitdivõlgniku kohta tehtud kohtulahendil pankroti- ega täitemenetluses lõpliku kohtulahendi tähendust. Eelnõu seletuskirjast ei selgu, kas selline *res judicata* põhimõtte riive on põhiseadusega (PS § 10) kooskõlas.

2.2. Eelnõu on vastuolus hea õigusloome ja normitehnika eeskirjadega, sh puudub VTK. Valitsusliidu alusleping ei asenda VTK-d

12. Maksekäsukiirmenetluse muudatusi puudutav osa on koostatud kiirustades. Oluliselt on rikutud mitmeid hea õigusloome nõudeid, sh puudub VTK nagu näeb ette Riigikogu Õigusloomepoliitika põhialused aastani 2030⁶ ja Vabariigi Valitsuse hea õigusloome ja normitehnika eeskiri (HÕNTE).⁷

² Vabariigi Valitsuse seadus. – RT I, 30.06.2023, 11, § 59 lg 1; Vabariigi Valitsuse 23.12.1996 määrus nr 319 „Justiitsministeeriumi põhimääruse kinnitamine“. – RT I, 29.12.2017, 55. Punkt 10(5).

³ [Avaleht | Justiits- ja Digiministeerium - www.justdigi.ee](http://www.justdigi.ee)

⁴ Vabariigi Valitsuse reglement. – RT I, 05.07.2023, 236. § 6 lg 4¹ ja lg 5.

⁵ [Õigusloomepoliitika põhialused aastani 2030 | Justiits- ja Digiministeerium - www.justdigi.ee](http://www.justdigi.ee) (ülevaated).

⁶ Riigikogu 12.11.2020 otsus „Õigusloome poliitika põhialuste aastani 2030 heakskiitmine“. – RT III, 17.11.2020, punkt 12.1 2. <https://www.riigiteataja.ee/akt/317112020002>

⁷ Vabariigi Valitsuse 22.11.2011 määrus „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“. – RT I, 29.12.2011, 228, § 1 lg 1.

13. Ükski HÕNTE § 1 lõikes 2 nimetatud erand ei ole käesoleval juhul kohaldatav, sh ei saa VTK-d jätta koostamata põhjusel, et tarbijakrediiditeema on kajastatud valitsusliidu aluslepingus.

14. VTK ühe osana tulnuks kirjeldada lahendamist vajavat probleemi, eesmärgi, analüüsida võimalikke lahendusi, esitada võimalike lahenduste võrdlus ja eelistatav lahendus ning selgitada valitud lahenduste sobivust kehtivasse õiguskorda.⁸ Rikkumise tagajärjeks on see, et eelnõuga kavandatakse mitmeid sihtgruppe mõjutavat olulist muudatust, mille kooskõla põhiseadusega ja mõju kohtusüsteemi toimimisvõimekusele on analüüsimata.

2.3. Kooskõlastamiseks anti ebamõistlikult lühike tähtaeg. Eelnõu menetlus on vastuolus Vabariigi Valitsuse reglemendiga

15. Eelnõu kooskõlastamiseks ei antud piisavat tähtaega. Vabariigi Valitsuse reglement näeb ette, et eelnõu kooskõlastamiseks antakse piisav tähtaeg, mis on vajalik asja sisuliseks läbivaatamiseks.⁹ Seda ei tehtud.

16. Eelnõu esitati arvamuse avaldamiseks keset suvist puhkusteperioodi (14.07.2025) jättes kooskõlastamise ajaks 15 tööpäeva. Sedavõrd olulise mõjuga muudatuse puhul (mille osas ka ettevalmistus on olnud puudulik) ei ole piisav jätta turuosalistele keset südasuve niivõrd lühikest kooskõlastamistähtaega.

3. MAKSEKÄSUKIIRMENETLUSE MUUDATUSE MÕJU ON HINDAMATA. NEGATIIVNE MÕJU KAASNEB KOHTUTELE, TARBIJATELE JA TEENUSE PAKKUJATELE

17. Eelnõu seletuskirjas on maksekäsukiirmenetlust puudutav mõjuanalüüs puudulik. Mõjude hindamisel ei ole järgitud HÕNTE-t ega Justiitsministeeriumi ja Riigikantselei koostatud mõjude hindamise juhendit.

18. Hea õigusloome ja mõjude hindamise nõuete eiramine on viinud seega selleni, et eelnõus kirjeldatud eesmärgi (tarbijakrediidi võlgnike kaitse) lahendamiseks valitud meetme sobivust ja vajalikkust (PS § 11) pole hinnatud. Kohaselt on jäetud hindamata muudatustega kaasnevad mõjud. Vabariigi Valitsuse reglemendi kohaselt tuleb mõjude hindamisel juhinduda mõjude hindamise metoodikast.¹⁰ Seda ei ole tehtud. Mõjude hindamise metoodika näeb ette mh järgmist: *”Mõjude analüüsi tegemiseks on tarvis, et tuvastatud oleks probleem, seatud eesmärk ning välja töötatud poliitikavalikud (sh jätkamine sama olukorraga) ja/või -vahendid, mille mõju analüüsida. Mõjude analüüsi ei saa teha abstraktselt ilma nende kolme komponendita.”*¹¹

19. Puuduliku mõju hindamise tulemusel puudub kindlus, kas pakutav õiguslik lahendus omaks positiivset mõju tarbijakrediidivõtjatele ja vähendaks kohtute töökoormust.

⁸ HÕNTE § 1 lõige 1 punktid 1-4.

⁹ Vabariigi Valitsuse reglement. – RT I, 05.07.2023, 236. § 7 lg 1.

¹⁰ Vabariigi Valitsuse reglement, § 5. – RT I, 05.07.2023, 236.

¹¹ Riigikantselei, 2021, Mõjude hindamise metoodika, lk 3. <https://www.riigikantselei.ee/valitsuse-too-planeerimine-ja-korraldamine/mojude-hindamine>

3.1. Eelnõuga kaasneb kohtute töökoormuse kasv, mis on vastuolus valitsusliidu aluslepinguga. Lisanduda võib maksimaalselt kuni 23 000 hagi aastas

20. Eelnõu seletuskirjas puudub igasugune mõjuanalüüs, kuidas mõjutab eelnõu kohtute töökorraldust. Analüüsida tulnuks, kuidas maakohtud tulevad toime maksimaalselt kuni 23 000 lisanduva kohtuasjaga ning millised on võimalikud riskide maandamise viisid või selgitada selle mõju puudumist. Niivõrd suure muudatuse mõju analüüsimata jätmine Justiits- ja Digiministeeriumi poolt on seda enam arusaamatu, et teadaolevalt on juba täna kohtusüsteem toimetuleku piiril ning puudub piisav ressurss kohtuasjade efektiivseks lahendamiseks. Ebasoovitavate mõjude riski hindamine tulnuks läbi viia VTK koostamise käigus. Seda ei ole tehtud.

21. Muudatuse kohaselt saab maksekäsukiirmenetluses nõuda vaid põhivõlgnevust ja seadusjärgset intressi ning seadusjärgset viivist. Kui krediidiandja soovib nõuda kokkulepitud intressi või nt sissenõudmiskulu saab seda teha üksnes hagimenetluses. Seletuskirjast nähtub samuti, et krediidiandjal tuleb valida, „kas ta saab lahendi kiiresti ja odavalt või esitada nõuded hagimenetluses tarbijaga kohtus, siis on menetlus aga kallim ja aeglasem“. Puudub alus arvata, et vastutustundliku laenamise põhimõtet järginud krediidiandjad loobuvad kokkulepitud intressi jm kulude sissenõudmisest.

22. Ka seletuskirjas on nenditud, et muudatus võib kaasa tuua selle, et korralikult vastutustundliku laenamise põhimõtet järginud võlausaldaja ei vali enam maksekäsukiirmenetlust ja algatab selle asemel kohe hagimenetluse, kuna soovib ka muude tarbijakrediidilepingus kokku lepitud ja VÕS-i alusel lubatud nõuete sissenõudmist (nt sissenõudmiskulu).¹²

23. Muudatus mõjutab seega negatiivselt just vastutustundliku laenamise põhimõtet järginud krediidiandjad („nn korraliku krediidiandja jaoks toovad muudatused kaasa selle, et edaspidi on võlgnevuse täies ulatuses sissenõudmine kallim ja ajamahukam“¹³). Muudatusega kaasneb seega vajadus vastutustundlikku laenamise põhimõtet järginud krediidiandjatel oma õiguste kaitseks esitada hagi kohtusse.

24. Kohtute töökoormuse olulise kasvu tõttu on eelnõu maksekäsukiirmenetlust puudutav osa selgelt vastuolus ka Eesti Reformierakonna ja Erakonna Eesti 200 valitsusliidu aluslepinguga, millest nähtub eesmärk vähendada kohtute töökoormust ja teha kõik kohtumenetlused ökonoomsemaks.¹⁴ Eelnõuga aga saavutatakse vastupidine tulemus st kohtute töökoormus tõuseb märkimisväärselt.

25. Eelnõu seletuskirjas on pelgalt mainitud, et maakohtute koormus tõuseb. Seletuskirjas on märgitud, et 2024. aastal esitati maakohtusse 4673 tarbijakrediidilepinguga seotud hagiavaldust. Maksekäsukiirmenetluse asjasid oli 47 380, millest ligikaudu pooled olid tarbijakrediidiasjad.

26. Eelnõu koostajad paistavad olevat jätnud tähelepanuta, et kuivõrd eelnõuga muudetakse maksekäsukiirmenetlus mittetõhusaks on muudatuse jõustumisel tarbijakrediidipakkujatel mõistlik pöörduda oma õiguste kaitseks hagiga kohtusse. Maksimaalselt võib kohtukoormus kasvada kuni 23 000 uue kohtuasja võrra. Isegi juhul, kui see number on väiksem, näiteks 10 000, oleks tegemist hüppelise koormuse tõusuga.

¹² 14.07.2025 avaldatud eelnõu seletuskiri, lk 42.

¹³ 14.07.2025 avaldatud eelnõu seletuskiri, lk 41.

¹⁴ [Eesti Reformierakonna ja Erakonna Eesti 200 valitsusliidu alusleping](#), p 188 ja p 194.

27. Analüüsimata on muudatuse mõju kohtusüsteemile. 01.01.2025 seisuga on Eestis 164 maakohunikku¹⁵, kellest igaühe lahendada on u 378 tsiviilasja.¹⁶ Lisanduvad 10 000-23 000 hagimenetlust lisavad iga kohtuniku lauale keskmiselt 60-136 uut vaidlust, mis tõstab aastas kohtuasjade arvu ühe kohtuniku kohta 438-514 tsiviilasjani kohtuniku kohta.

28. Eelnõu seletuskirjas aga puudub teave, kuidas on kavandatud kohtusüsteemi toimetulek sedavõrd suuremahulise muudatusega. Sellises mahus kohtuasjade kasv mõjutab kohtusüsteemi tööd tervikuna. Hindamata on mõju kohtute töökorraldusele, näiteks:

- mõju riigieelarvele – lisanduvate ülesannetega (10 000-23 000 uut kohtuasja) toimetulevuks vajaminev rahaline ressurss;
- lisanduvate kohtunike arv;
- muudatuse mõju teistele kohtuasjadele, eelkõige kohtuvaidluste kestusele ja kvaliteedile.

3.2. Muudatusega kaasneb negatiivne mõju tarbijakrediidivõtjale

29. Eelnõu seletuskirjas on hindamata mõju ka tarbijakrediidivõtjale. Seletuskirjas on nenditud, et hagimenetlus on hagiavalduse rahuldamise korral tarbijale oluliselt kallim, kuna hagimenetlusega kaasnevad maksekäsu kiirmenetlusega võrreldes suuremad kulud. Samal ajal jääb selgusetuks, kuidas tagatakse sellisel juhul tarbija parem kaitse.

30. Nii ei täida eelnõu valitsusliidu aluslepingus eesmärgi, mille kohaselt mh tugevdatakse inimeste kaitset vastutustundetu laenu andmise eest ning toetatakse õigusabi kättesaadavust ja täiendatakse maksekäsu kiirmenetlust selliselt, et osaliste õigused on paremini kaitstud.¹⁷

31. Eelnõu koostajad on puuduliku mõjuhindamise tulemusel jätnud seega tähelepanuta, et eeldatavasti eelnõu ei taga tarbijakrediidivõtjale paremat kaitset kuivõrd tarbijakrediidipakkujad hakkavad suure tõenäosusega kasutama hagimenetlust. Tarbijakrediidivaidlused muutuvad tarbija jaoks oluliselt kallimaks kuivõrd hagi rahuldamise korral kannab tarbija lisaks enda õigusabikuludele ka teenuse pakkuja õigusabikulu, mida ka eelnõu koostajad on seletuskirjas möönnud. Selliselt halveneb tarbijakrediidivõtja finantsseisund veelgi.

3.3. Probleemi lahendamiseks ei ole kaalutud alternatiive

32. Eelnõu koostamisel on jäetud kaalumata alternatiivsed (sh mitteregulatiivsed) lahendused. Koheselt regulatiivse valiku s.t maksekäsu kiirmenetluse korra muutmine on vastuolus Riigikogu poolt kinnitatud Õigusloomepoliitika põhialustega kuni 2030, mille kohaselt õiguslik reguleerimine on lubatav vaid juhul, kui leebemad meetmed ei toimi, uusi eelnõusid ei algatata kergekäeliselt ning eelnõu algatatakse üksnes siis, kui nende vajalikkus on veenvalt põhjendatud. Õigusliku reguleerimisega probleemide lahendamine on viimane abinõu, enne seda kaalutakse teisi võimalusi. Lahenduste väljapakkumisel hoidutakse ülereguleerimisest ja liigsest kiirustamisest.¹⁸

¹⁵ [Kohtunikud 2025. aasta alguses - Kohtute aastaraamat - aastaraamat.riigikohus.ee](https://kohtunikud2025.aastaalguses-kohtute-aastaraamat-aastaraamat.riigikohus.ee)

¹⁶ [Maa-, haldus- ja ringkonnakohtute 2024. aasta menetlusstatistika töökoormusmetoodika põhimõtete alusel - Kohtute aastaraamat - aastaraamat.riigikohus.ee](https://maa-,haldus-ja-ringkonnakohtute2024.aastamenetlusstatistika-kohtute-aastaraamat-aastaraamat.riigikohus.ee)

¹⁷ [Eesti Reformierakonna ja Erakonna Eesti 200 valitsusliidu alusleping](https://eesti-reformierakonna-ja-erakonna-eesti-200-valitsusliidu-alusleping), p 184.

¹⁸ Riigikogu 12.11.2020 otsus „Õigusloomepoliitika põhialuste aastani 2023 heakskiitmine“, punkt 6. <https://www.riigiteataja.ee/akt/317112020002>

33. Valitud lahendus on vastuolus ka valitsusliidus kokku lepituga seoses kohtute töökoormuse vähendamisega (vt ptk 3.1).

34. Praegusel juhul aga puudub analüüs, kas eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise, kuid ettevõtjaid, kohtuid ja tarbijaid vähem koormava abinõuga. Eelnõu koostajad on valinud kolmele sihtgrupile koormavaima lahenduse. Vähemkoormavaid alternatiive ja nende sobimatust seletuskirjas esitatud ei ole.

35. Näiteks ei ole selgitatud, miks ei ole rakendatav TsMS § 485, mis võimaldab esitada maksettepanekule vastuväite. Üheks VTK osaks olnuks vastata mh küsimusele, kas probleem seisneb regulatsioonis, millised on võimalikud lahendused, sh nii regulatiivsed kui ka mitteregulatiivsed ja milliseid lahendusi, nii regulatiivseid kui ka mitteregulatiivseid, on varem kaalutud või proovitud.¹⁹ Nii näiteks saaks üheks mitteregulatiivseks lahenduseks olla tarbijate teadlikkuse tõstmine.

4. MAKSEKÄSUKIIRMENETLUSE MUUDATUS TULEB EELNÕUST ERALDADA. VAJALIK ON KOOSTADA VÄLJATÖÖTAMISKAVATSUS JA ALUSTADA KOOSTÖÖD TURUOSALISTE JA ÕIGUSEKSPERTIDEGA

36. Seoses eelnõus sisalduvate oluliste puudujääkidega teen ettepaneku eraldada eelnõust maksekäsukiirmenetlust puudutav osa. Maksekäsukiirmenetlust puudutavas osas on vajalik koostada eelnõu VTK, mille raames kirjeldatakse muudatuse eesmärk, küsimuse võimalikud lahendused ning võimalike lahenduste võrdlus ja eelistatav lahendus. VTK ühe osana tuleb kirjeldada, millised olulised mõjud, lähtudes nende esinemise sagedusest, ulatusest, sihtrühma suuruselt ja ebasoovitavate mõjude riskist, võivad seaduse rakendamisega kaasneda.

37. Seoses eelnõus sisalduvate oluliste puudujääkidega teeme ettepaneku ka töögrupi moodustamiseks, et koostöös lahendada maksekäsukiirmenetlusega seonduvaid kitsaskohti ning arutada võimalusi eelnõu kooskõlla viimiseks hea õigusloome reeglistiku ja põhiseadusega. Töögruppi on vajalik kaasata erinevate mõjutatud sihtgruppide ja Riigikohtu esindajad, kes tõenäoliselt ka südasuvisel kooskõlastamise aja tõttu ei ole jõudnud eelnõu osas seisukohta esitada. Vastasel juhul ei saa välistada, et Vabariigi President võib otsustada jätta seaduse selle põhiseadusega vastuolu tõttu välja kuulutamata.

38. Juhul kui Teil on käesoleva pöördumise osas küsimusi või ettepanekuid, siis palun need edastada vandeadvokaat Allar Jõksi e-maili aadressil allar.joks@sorainen.com.

Lugupidamisega

Allar Jõks

vandeadvokaat

¹⁹ Justiits- ja Digiministerium. [Väljatöötamiskavatsuse lihtsustatud vorm](#), p 1 ja p 3.