

Justiitsministri 05.08.2015 määruse nr 26 „Maksekäsu kiirmenetluse infosüsteemi asutamine ja infosüsteemi pidamise põhimäärus“ eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Tsiviilkohtumenetluse seadustiku (TsMS) § 489³ lõike 3 alusel maksekäsu kiirmenetluse infosüsteemi asutab ja selle põhimääruse kehtestab justiits- ja digiminister määrusega.

Määruse muudatusega täpsustatakse Justiits- ja Digiministeeriumi kui maksekäsu kiirmenetluse infosüsteemi vastutava töötleja pädevust. Praktikas on ilmnenud vajadus Justiits- ja Digiministeeriumi ülesannete ringi täpsustamiseks maksekäsu kiirmenetluse infosüsteemi pidamisel seoses maksekäsu kiirmenetluse formaalse menetluse kuritarvitamisega. Tegemist on täpsustava ja selgitava muudatusega, mis üksnes toob õigusselguse huvides ja erinevate tõlgenduste vältimiseks senise regulatsiooni mõtte üheselt välja ja täpsustab selle tingimusi. Muudatuse eesmärk on tuua üheselt välja, et infosüsteemide andmevahetuskivi (edaspidi X-tee) kaudu maksekäsu kiirmenetluse infosüsteemile juurdepääs on kujundatud selliselt, et seda on võimalik peatada avaldaja suhtes kolmeks aastaks, kui avaldaja on esitanud teenuse vahendusel valeandmeid või puudulikke andmeid.

1.2. Määruse koostaja

Määruse eelnõu ja seletuskirja on koostanud Justiits- ja Digiministeeriumi justiitshalduspoliitika osakonna kohtute talituse nõunik Mari Kirs (mari.kirs@justdigi.ee, 5429 0114).

1.3. Märkused

Määruse eelnõuga muudetakse justiitsministri 05.08.2015 määrust nr 26 „Maksekäsu kiirmenetluse infosüsteemi asutamine ja infosüsteemi pidamise põhimäärus“ (RT I, 21.03.2025, 3).

2. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõuga täiendatakse justiitsministri 05.08.2015. a määruse nr 26 „Maksekäsu kiirmenetluse infosüsteemi asutamine ja infosüsteemi pidamise põhimäärus“ § 16 lõikega 5 selliselt, et vastutaval töötlejal on õigus peatada infosüsteemide andmevahetuskivi teenuse kaudu toimiva maksekäsu kiirmenetluse avalduse esitamise funktsionaalsus teenusega liidestunud isiku suhtes kolmeks aastaks, kui isik on esitanud teenuse vahendusel valeandmeid või puudulikke andmeid. Tehnilise juurdepääsu piiramise, lõpetamise ja taasavamise korraldab ka edaspidi Registrate- ja Infosüsteemide Keskus (RIK).

Maksekäsu kiirmenetlus on formaalne elektrooniline menetlus (TsMS § 482 lg 4). See tähendab, et maksekäsu kiirmenetluses paberkandjal esitatud avaldusi ei menetleta ning maksekäsu avaldusi saab esitada üksnes elektrooniliselt. Elektrooniliselt esitatakse maksekäsu kiirmenetluse avaldus kohtule kas avaliku e-toimiku või X-tee kaudu. Tavapärane viis maksekäsu kiirmenetluse alustamiseks on maksekäsu kiirmenetluse avalduse esitamine avaliku e-toimiku kaudu. See võimalus on kõigil avaldajatel ja seda võimalust käesoleva määrusega ei

muudeta. X-tee on tehniline ja organisatsiooniline keskkond, mis võimaldab korraldada turvalist internetipõhist andmevahetust riigiasutuste vahel ning erasektoriga. Maksekäsu kiirmenetluses avalduste esitamine X-tee teenuse kaudu on erandlik. See on suunatud eelkõige juriidilistele isikutele, kellel on vajadus esitada kohtule avaldusi suuremas mahus. Nii saab avaldaja X-tee kaudu erinevalt avalikust e-toimikust korraga esitada palju avaldusi (n-ö ühe pakina kuni 100 avaldust). See eeldab, et juriidilise isiku enda infosüsteem on X-teegea liidestatud ning talle on teenus RIK-i poolt kasutamiseks avaldatud.

Maksekäsu kiirmenetluse formaliseeritus väljendub selles, et menetluses piirdatakse üksnes avalduses kirjapandud andmete kontrollimisega ning avaldust lahendav kohtunikuabi nõuet sisuliselt ei kontrolli. Andmete õigsust tagab üksnes avaldaja kinnitus, et ta on esitanud andmed ausalt oma parimate teadmiste kohaselt ning et ta on teadlik, et kohtule valeandmete esitamise eest võib teda kriminaalkorras karistada (TsMS § 482 lg 6¹). Avalduse rahuldamata jätmine või rahuldamine sõltub seega just avaldaja poolt avalduses märgitud andmetest.

Sellise formaliseeritud menetluse puhul on eriti oluline tagada selle toimimise usaldusväärsus. TsMS § 2 kohaselt on tsiviilkohtumenetluse ülesanne tagada, et kohus lahendaks tsiviilasja õigesti, mõistliku aja jooksul ja võimalikult väikeste kuludega. Maksekäsu kiirmenetlus võimaldab võlanõudeid lahendada ökonoomselt ja lihtsustatud korras, tagades seeläbi menetluse kiiruse ja kuluefektiivsuse. Aga ka selles menetluses peab olema tagatud tsiviilkohtumenetluse esmane eesmärk – asja lahendamine õigesti.

Kahjuks on praktikas ilmnunud süsteemi kuritarvitamine teatud X-tee lahendust kasutavate avaldajate poolt. Maksekäsu kiirmenetluses esitatud tarbijakrediidilepingust tulenevate nõuete menetluse jätkumisel hagimenetluses on kohtud tuvastanud, et kohtutele on esitatud massiliselt valeandmeid. Nt maksekäsu kiirmenetluse avalduses ja hagiavalduses on põhivõla summad erinevad, intressimäärad on tihti juhuslikud, mitte lepingujärgsed, või viivisemäär esitatakse kolmekordne lubatud, mitte lepingujärgne. Kohus on selliseid kahtlusi mh väljendanud hagiavalduste kohta tehtud kohtulahendites, leides, et tegemist võib olla kelmuse katsega.¹

Kuigi olemuslikult on maksekäsu avalduse esitamine X-tee kaudu erandlik tehniline lahendus ja seda kasutab käesoleval ajal üksnes 16 massavaldajat, jõuab valdav osa maksekäsu kiirmenetluse avaldusi maksekäsu infosüsteemi just X-tee kaudu. Näiteks 2024. a esitati maksekäsu kiirmenetlusse kokku 47 380 avaldust, millest 52% olid tarbijakrediidinõuded. 2024. a tehti ligikaudu 20 000 tarbijakrediidi maksekäsku ning hagimenetlusse anti üle ainult 7% (esitati vastuväide või ei olnud võimalik makseettepanekut kätte toimetada). Seejuures avaldustest 45 525 esitasid juriidilised isikud ning 1855 füüsilised isikud. Et märkimisväärne osa avaldusi esitatakse just X-tee kaudu ning tarbijakrediidinõuded moodustavad enam kui poole kõigist maksekäsu kiirmenetluse avaldustest, on vajalik selguse huvides vastutava töötleja pädevuse täpsustamine, et tõhusamalt takistada ebaseaduslike nõuete esitamist maksekäsu kiirmenetluses.

Väga oluline on, et maksekäsu kiirmenetluse teenuse kasutamisel tuginetaks õigetele ja kontrollitud andmetele. Tegemist on menetlusega, mille tulemusel võib tekkida isikule rahaline kohustus või muu oluline õiguslik tagajärg, mistõttu on teenuse kaudu esitatavatel andmetel ja nõuetel otsene mõju inimese varalistele õigustele. Eriti markantne on see just tarbijakrediidi asjades. Tarbija kaitseks on kehtestatud põhjalik materiaaõiguslik regulatsioon võlaõigusseaduses, mille eesmärk on kaitsta tarbijat kui lepingulise suhte nõrgemat poolt

¹ Vt nt RKTkm 12.11.2014, 3-2-1-108-14, p 23; 3-2-1-186-13, p 24.

ülelaenamise ja lepinguga seotud ebamõistlikult kahjustavate kulude eest. Materiaalõigusliku regulatsiooni toimimist peab praktikas toetama menetlusõigus, sh need reeglid ja ka tehnilised lahendused, mis on kasutusel maksekäsu kiirmenetluses. Seetõttu peab maksekäsu kiirmenetluse infosüsteemi kasutamisel kehtima väga ranged kvaliteedi- ja usaldusnõuded.

Kui teenust kasutatakse süstemaatiliselt või korduvate rikkumistega selliselt, et kohtule esitatakse vale- või puudulikke andmeid, kahjustab see nii õigusemõistmise eesmärki kui ka kogu infosüsteemi usaldusväärsust. Valeandmete esitamine võib viia olukorrani, kus kohtumenetluse tulemusena mõistetakse isikult (tarbijalt) välja suurem summa, kui tal tegelikult on kohustus maksta, ehk siis sisuliselt jõutakse ebaõigete kohtulahenditeni. See õõnestab omakorda õiguskindlust ja ühiskonna usaldust kohtusüsteemi vastu.

Seetõttu peab olema X- tee lahenduse kasutamisel selge ja õiguslikult põhjendatud alus peatada teenuse kasutamine nendele isikutele, kelle puhul on tuvastatud vale- või puudulike andmete esitamine. See on olnud ka kehtiva regulatsiooni mõte. Kohtule valeandmete esitamine on keelatud. TsMS § 482 lõike 1 p 6¹ kohaselt peab avaldaja teadlikkus sellest ka maksekäsu kiirmenetluse avalduse esitamisel kinnitama. Kõnealuse justiitsministri määruse § 18 lõige 3 näeb järelevalve teostamisel andmete väärkasutamise tuvastamisel vastutavale töötlejale ette õiguse kasutaja juurdepääsu piiramiseks. On ilmne, et kui teatud kasutajate suhtes on ette nähtud võimalus nende süsteemi juurdepääs piirata, peatada või lõpetada, siis peab see samamoodi kehtima ka süsteemile juurdepääsu omavate menetlusosaliste suhtes.

Selle täpsem ja selgem reguleerimine aitab selle õigusselguse huvides täpsemalt välja tuua. Laiemas plaanis aitab see tagada, et maksekäsu kiirmenetluse infosüsteemi kasutavad üksnes need isikud, kes järgivad ausa menetluse ja õigluse põhimõtteid, ei osale kohtumenetluses pahauskselt ning tagavad esitatavate andmete vastavuse tegelikkusele. See on vältimatult vajalik, et säilitada menetluse usaldusväärsus, õiglane toimimine ja isikute õiguste kaitse. Eelnõuga nähakse selguse huvides ette ka täpsem kriteerium X-tee lahenduse kasutamise kujundamisel – see seotakse eelnõu kohaselt vale- või puudulike andmete esitamisega. Vale- või puudulike andmete esitamine on võimalik tuvastada eeskätt näiteks kohtuasjas jõustunud kohtulahendiga. Jõustunud kohtulahend on lõplik ning selle peale pole võimalik enam edasi kaevata.

Oluline on rõhutada, et muudatusega ei piirata isikute võimalust pöörduda kohtusse 1) hagimenetluses ning 2) maksekäsumenetluses, kasutades avalikku e-toimikut. Muudatuse tulemusel on võimalik senisest selgemal alusel reguleerida üksnes X- tee lahenduse kasutamist maksekäsu avalduse esitamisel. E-toimiku kaudu maksekäsu avalduste esitamise õigus jääb endiselt alles. Teisisõnu, juurdepääs kohtupidamisele on kõigile isikutele endiselt tagatud. Küll aga ei pea riigi loodud mugavusteenust saama kasutada tarbijate õiguste kuritarvitamiseks. Infosüsteemi vastutaval töötlejal on õigus süsteemile juurdepääsemist selliselt kujundada.

Muudatusega tagatakse, et tarbija kaitseks kehtestatud materiaaõiguslikud reeglid toimiksid ka praktikas. Maksekäsu kiirmenetluse formaliseeritust ei saa kuritarvitada ega kasutada selleks, et kohtule valeandmete esitamise kaudu tarbija õigusi kahjustada. Muudatuse eesmärk on 1) tagada tarbijate (ja ka teiste võlgnike) materiaaõigusest tulenevate õiguste kaitse praktikas ning 2) tagada maksekäsu kiirmenetluse ja laiema kogu kohtusüsteemi usaldusväärsus. Arvestades praktikas ilmnenud probleeme, on muudatus nende eesmärkide saavutamiseks hädavajalik.

Muudatuse tulemusel saab üheselt selgeks, et selliste isikute suhtes, kelle puhul on varasemalt tuvastatud süsteemi kaudu valeandmete esitamine, on võimalik X-tee lahenduse kasutamise

peatamine kolmeks aastaks. Süsteemi eesmärk ei ole kunagi olnud selliste kuritarvituste võimaldamine. Nüüd tuuakse see selguse huvides ühemõtteliselt ka määruses välja.

Muudatus on soovitud eesmärgi saavutamiseks sobiv lahendus. Esiteks mõjub see ennetavalt, kuivõrd valeandmete esitamisel on edaspidi avaldajale negatiivsed tagajärjed. Teiseks on võimalik peatada nendel isikutel, kes on enda varasema käitumisega näidanud, et nad kasutavad enda õigusi pahauskselt ja esitavad kohtule valeandmeid, X-tee lahenduse kasutamine. Seega ei ole valeandmeid võimalik nii hõlpsasti massiliste avalduste sisse n-ö „ära peita“. Kolmeaastane juurdepääsu peatamine on proportsionaalne ja eesmärgipärane meede, mis tagab X-tee teenuse kasutamise usaldusväärsuse ja esitatavate andmete korrektsuse, mõjudes samal ajal avaldajale distsiplineerivalt. Piirangu tähtaja möödumisel saab avaldaja soovi korral esitada maksekäsu kiirmenetluse X-tee teenusega uuesti liitumiseks vastavasisulise avalduse RIK-le.

Kui kaaluda ühest küljest tarbija õiguste kaitse ja kohtusüsteemi usaldusväärsuse säilitamise eesmärki ja teisest küljest X-tee kaudu kasutatavast mugavuslahendusest ilma jäämist nende isikute poolt, kes on juba süsteemi kuritarvitanud, on selge, et tarbija õiguste kaitse ja kohtusüsteemi usaldusväärsuse kaitse kaaluvad üles mõningasest ebamugavusest tekkiva riive massavaldusi esitavatele isikutele. Veelkord tuleb rõhutada seda, et maksekäsu kiirmenetluse avalduse esitamise võimalus jääb kõigile isikutele alles. Olemasoleva süsteemi mõtte ei ole kunagi olnud see, et selle kaudu peaks olema võimalik esitada kohtule valeandmeid. Eelnõu loob üksnes selgema õigusliku alusel ühele mugava tehnilise lahenduse kasutamise reguleerimiseks.

3. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Määrus ei ole seotud Euroopa Liidu õigusega.

4. Määruse mõjud

4.1. Kavandatav muudatus

Määruse muudatus võimaldab Justiits- ja Digiministeeriumil kui maksekäsu kiirmenetluse infosüsteemi vastutaval töötlejal kujundada X-tee kaudu maksekäsu kiirmenetluse avalduste esitamise võimalus selliseks, et seda võib peatada kolmeks aastaks, kui isiku suhtes on tuvastatud valeandmete või puudulike andmete esitamine.

4.2. Muudatust puudutav sihtrühm

Määruse muudatus puudutab massavaldajaid, kes on liitunud maksekäsu X-tee teenusega ning kasutavad seda maksekäsu avalduste esitamiseks. Hetkel on maksekäsu X-tee teenusega liitunud 16 massavaldajat. Nende arv võib ajas siiski varieeruda, kui nt juriidiline isik avaldab soovi teenusega liituda või tema juurdepääs teenusele suletakse, sest ta enam teenust ei kasuta. Seejuures jääb avaldajatel võimalus kasutada avalduse esitamiseks avalikku e-toimikut, st piiratakse vaid X-tee teenuse kui mugavusteenuse kasutamist. Muudatus puudutab olulises osas ka inimesi, kelle suhtes maksekäsu avaldus esitatakse. Muudatuse tulemusel kaitstakse inimesi võimalike ebaõigete ja õiguslikult põhjendamatute nõuete eest, kui on tuvastatud, et avaldaja on varem esitanud teenuse kaudu ebaõigete nõudeid. Muudatusega tagatakse praktikas see, et maksekäsu menetluses tehtud otsused on sisuliselt õiged. Muudatus puudutab ka maksekäsu osakonna koosseisu kuuluvaid kohtunikabisid ja muid kohtuteenistujaid. Maksekäsu osakonnas töötab 4 kohtunikuabi ja u 30 referenti. Samuti puudutab muudatus üksikuid RIK-i töötajaid,

kelle töötajad korraldavad tehnilist juurdepääsu maksekäsu X-tee teenusele. Seega on sihtgrupi suurus väike.

4.3. Muudatusega kaasnevad mõjud

Muudatus ei too kaasa ümberkorraldusi kohtu töö korraldamisel maksekäsu kiirmenetluse avalduste menetlemisel ning sihtrühma töökoormus sellest ei suurene. Pigem võib kohtuteenistujate töökoormus väheneda, kui osakonda üheaegselt saabuvate avalduste hulk väheneb. Samuti, kuivõrd muudatuse eesmärk on välistada maksekäsu menetluse kuritarvitamine selliselt, et avaldustes esitatakse valeandmeid, ja mõjuda valeandmete avaldamise suhtes heidutavalt, siis peaks tulevikus vähenema ka hilisemas hagimenetluses kohtunike ja kohtuteenistujate töökoormus maksekäsu kiirmenetluse avaldustes esitatud valeandmete tuvastamisel ja nende menetlemisel. Muudatus ei too ka RIK-i töötajatele suurt töökoormust, kuivõrd X-teele juurdepääsu piiramine ja taastamine on RIK-i jaoks üksnes tehniline toiming, mis ei võta palju aega. Samuti, arvestades massavaldajate väikest arvu, ei ole eeldatavasti tegemist sagedase toiminguga.

Muudatusega võib kaasneda negatiivne mõju avaldajatele, kui nende juurdepääsuõigusi maksekäsu X-tee teenusele peatatakse. Muudatus ei piira küll avaldaja õigust esitada nõue maksekäsu kiirmenetluses avaliku e-toimiku vahendusel või alternatiivselt hagimenetluses, kuid selle tulemusel võib avalduste esitamine muutuda suurendada käsitsi tehtavate toimingute mahtu. Siiski puudub alus eeldada, et maksekäsu X-tee juurdepääsu piiramisel või lõpetamisel jõuaksid kõik seni selles menetluses esitatavad nõuded hagimenetluses kohtusse. Maksekäsu kiirmenetlus on siiski avaldajale lihtsam ja efektiivsem viis enda õiguste kaitsel kui hagimenetlus.

Muudatusel on positiivne mõju inimeste õigustele, sest see distsiplineerib avaldajaid esitama korrektsemaid avaldusi ning tagab, et maksekäsu kiirmenetluses ei nõutaks võlgnikelt põhjendamatu summasid, tõstes seeläbi menetluse usaldusväärsust.

5. Määruse rakendamisega seotud tegevused, vajalikud kulud ja määruse rakendamise eeldatavad tulud

Määruse rakendamiseks ei ole vaja ettevalmistavaid tegevusi teha. Määruse rakendamisega ei kaasne riigieelarvele täiendavaid kulusid ega tulusid.

6. Määruse jõustumine

Määrus jõustub üldises korras.

Määruse jõustumine ei too kaasa põhimõttelisi sisulisi muudatusi. Sellega üksnes tuuakse õigusselguse huvides välja see, mis on seni olnud ka kehtiva regulatsiooni mõte ning milleks oli ka kehtiva regulatsiooni alusel juba vastutaval töötlejal õigus. Selguse huvides reguleeritakse ka X-tee lahendusele juurdepääsu kujundamise täpsemad tingimused.

7. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Maksekäsu kiirmenetluse infosüsteem kuulub Justiits- ja Digiministeeriumi kui kohtuhaldust korraldava ministeeriumi vastutusvaldkonda ning käesoleva määrusega tehakse õigusselguse huvides täpsustus vastutava töötleja pädevustes. Seetõttu ei saadeta määruse eelnõu

kooskõlastamiseks teistele ministeeriumitele ega arvamuse avaldamiseks riigi- või omavalitsusasutustele.