

TARTU ÜLIKOOL
SOTSIAALTEADUSTE VALDKOND
ÕIGUSTEADUSKOND
Avaliku õiguse osakond

Viorica Tšaikovski

**JÄRELEVALVE MEETMETE RAKENDAMINE TARBIJAÕIGUSTE TAGAMISEL
KAUBANDUSE VALDKONNAS**

Magistritöö

Juhendaja
LL.M. Ulrika Paavle
Kaasjuhendaja
Mag. iur. Monika Mikiver

Tallinn
2025

SISUKORD

SISSEJUHATUS	3
1. TARBIJAÕIGUSEST ÜLDISELT	7
1.1. Tarbija peamised õigused	9
1.2. Tarbijaõiguse reguleerimismeetodid	11
1.3. Tarbija mõiste	12
1.4. Kaupleja mõiste	15
1.5. Tarbijaõiguse allikad	16
1.6. Tarbijakaitseõigus Eestis pärast liitumist Euroopa Liiduga	19
2. TARBIJAÕIGUSTE JÄRELEVALVET REGULEERIV ÕIGUS	24
2.1. Riiklik järelevalve	25
2.1.1. Järelevalvemenetluse algatamine	26
2.1.2. Riiklikku järelevalvet teostavad korrakaitseorganid	30
2.1.3. Avaliku korra eest vastutav isik	31
2.1.4. Õiguste riive	32
2.2. Haldusõiguslike ja karistusõiguslike meetmete piiritlemise probleematika	34
2.3. Järelevalvealane koostöö	40
2.3.1. Tarbijate kollektiivseid huve kahjustava piiriülese tegevuse lõpetamine	40
2.3.2. Liikmesriikide asutuste vaheline koostöö	41
3. TARBIJATE ÕIGUSTE TAGAMISE MEETMED KAUBANDUSE VALDKONNAS	45
3.1. Järelevalve meetmed tarbijaõiguste tagamisel	47
3.1.1. Riikliku järelevalve üldmeetmed	48
3.1.1.1. Teavitamine	49
3.1.1.1.1. Teavitamine kui mitteriivav meede	50
3.1.1.1.2. Teavitamine kui riivav meede	51
3.1.1.2. Ettekirjutus ja haldussunnivahendi kohaldamine	53
3.1.1.3. Ohu tõrjumine või korrarikkumise kõrvaldamine haldusorgani poolt	58
3.1.2. Riikliku järelevalve erimeetmed	59
3.1.2.1. Õigus nõuda teavet kolmandalt isikult	61
3.1.2.2. Õigus nõuda veebiliidesele juurdepääsu piiramist	66
3.1.2.3. Kontrolltehing	70
3.1.2.4. Tarbijate kollektiivseid huve kahjustava tegevuse lõpetamine	77
3.1.2.5. Võlaõigusseaduses sätestatud tarbijate teavitamiskohustuse rikkumise lõpetamise nõue	80
3.1.2.6. Kauplejaga halduslepingu sõlmimine	81
3.2. Vastutus tarbijaõiguste rikkumise korral	83
3.3. Järelevalve meetmete rakendamise hierarhia	87
3.4. Ettepanekud ja tähelepanekud	89
KOKKUVÕTE	93
IMPLEMENTATION OF SUPERVISION MEASURES TO ENSURE CONSUMER RIGHTS IN THE FIELD OF TRADE	101
KASUTATUD ALLIKATE LOETELU	109

SISSEJUHATUS

Vaba turumajanduse toimimise üheks oluliseks eelduseks on tasakaal turul tegutsevate osapoolte õiguste ja huvide vahel. Elu on näidanud, et oluliste turumoonutuste ilmnemisel on üksikul tarbijal kaasaegses globaalses massturustuse ühiskonnas võimalus seista enda huvide eest ilma riigi poolt kehtestatud kaitsva regulatsioonita praktiliselt olematu. Seetõttu on Eesti tarbija kui turusuhete nõrgema poole kaitseks vastu võetud taasiseseisvumise järel märkimisväärsel hulgal kohustuslikke normatiivakte, mis peaksid kindlustama tarbijale heaoluühiskonnas aktsepteeritud positsiooni.¹

Tarbija on nõrgem turuosaline, kelle positsioon tehingute tegemisel on nõrgem tema vastaspoolest, ettevõtjast. Ettevõtja omab oma pakutava kauba ja teenuse kohta informatsiooni ja temast sõltub, kas ja millist infot saab selle kohta tarbija. Ettevõtja määrab kaubale hinna ja omab seeläbi teadmist hinnaajaloost. Samas võib kaupleja poolt teatavaks tehtud informatsioon olla tarbija ostuotsuse tegemisel väga suure mõjuga ja märkimisväärselt kallutada tarbijat ostuotsust tegema. Tarbijal seevastu puudub lihtne võimalus kontrollida kaupleja poolt esitatavaid väiteid. Samas on Euroopa Liidu täitevasutuste korraldatud veebisaitide sõeluuring näidanud, et tegelikkuses vaadatakse tarbijate õigustest sageli mööda. Aastatel 2007–2019 leiti keskmiselt 60% kontrollitud veebisaitide puhul, et need ei vasta põhilistele tarbijakaitse eeskirjadele ja vajavad seega muudatusi.²

Kauplejad kasutavad oma kaupade ja teenuste müümiseks erinevaid müügivõtteid. Tootjate ja kauplejate mõjuvõimu kasvuga koos on tunduvalt vähenenud tarbijate võimalused rääkida läbi lepingutingimusi. Ei ole harv olukord, kus sõlmime tarbijana lepingu meile etteantud tingimustel omamata kas üldse või vähest võimalust tingimuste üle läbi rääkida. Kaubanduse tervikuna globaliseerumine on toonud kaasa vahendajad, tehinguahela järjest pikenemise tootja ja lõpptarbija vahel, kaubanduse digitaliseerumise³. Sageli ei pruugi me tarbijana isegi teada, kes on kauba tegelik tootja. Meie kui tarbijate teadmised ja kogemused on pidanud sammu

¹ Kingisepp, M. Tarbijakaitseõigus Eestis ja Euroopa Liidus. Tallinn: Tallinna Raamatutrükikoda 2011, lk 3.

² Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile. Uus tarbijakaitse tegevuskava. Tarbijate toimetulekuvõime parandamine, et edendada majanduse kestlikku taastumist. COM/2020/696. Brüssel 2020, lk 14 (edaspidi *uus tarbijakaitse tegevuskava*).

³ Näiteks kasvas ajavahemikul 2014–2019 EL-s selliste internetikasutajate osakaal, kes ostsid või tellisid internetist isiklikuks tarbeks kaupu või teenuseid, 63 %-lt 71 %-le. Ostude osakaal väljaspool ELi asuvatelt müüjatelt on suurenenud 17%-lt 2014. aastal 27%-le 2019. aastal. *Ibidem*, p 3.2.,3.5.

pidama kiire innovatsiooniga, mis sageli osutub keeruliseks väljakutseks, eriti nt vanemaealistele inimestele⁴. Tarbimisühiskonnas tehakse järjest rohkem otsuseid emotsioonide, sotsiaalsete või tunnetuslike tegurite mõjul.⁵ Neid tegureid arvestavad ja kasutavad oma kaubandusvõtete planeerimisel ära ka kauplejad. Kaasajal ei ole tarbija huvi selgitamisel põhiküsimuseks enam niivõrd tarbija põhiõiguste täpne määratlemine, vaid see, kuidas tagada õiguste praktiline realiseerimine.⁶

Tarbijate kollektiivseid huve kahjustavate rikkumiste oht on majandusliku üleilmastumise ja digipöörde tagajärjel suurenemas. EL-i õigust rikkuvad kauplejad võivad mõjutada tuhandeid või koguni miljoneid tarbijaid mitmes eri majandusvaldkonnas ühe ja sama eksitava reklaamiga või ebaõiglaste lepingu tüüptingimustega. Need rikkumised mõjutavad üha enam korraga mitme liikmesriigi tarbijaid tulenevalt piiriülese kaubanduse kasvust.⁷ Kuigi tarbijal on võimalik kasutada võlaõigusseaduses toodud eraõiguslikke õiguskaitsevahendeid (nt kahju hüvitamine, lepingust taganemine) või esitada kaupleja vastu kohtusse hagi, ei pruugita neid õigusi mitmel põhjusel kasutada. Põhjuseks on toodud nii vähest teadlikkust oma õigustest või oskamatus neid jõustada, õigusabi kallidust ning asjaajamise ja menetluse kulukust nii rahalises mõttes kui ajalisel plaanis võrreldes tarbija nõude suurusega.⁸ Seega kuna tänane digitaalne keskkond võimaldab kauplejatel kiiresti jõuda väga paljude tarbijateni, peavad ka tarbijaõigusi tagavatel asutustel olema piisavad volitused kiireks ja tõhusaks tegutsemiseks. Ilma tõhustate jõustamismehhanismideta on tarbijakaitseõigus vaid nagu haukuv koer, kes ei hammusta.

Järelevalve eesmärk tarbijaõiguste tagamisel ei ole vaid järelevalve kui seadusega haldusorganile pandud ülesanne, vaid selle eesmärk on tagada tarbijatele antud õigusi. Järelevalve on paremal juhul ennetav ja jõuab ohu kõrvaldada enne, kui see põhjustab tarbijatele kahju. Kui mitte, saab järelevalve reageerida tagantjärele eesmärgiga rikkumine lõpetada.

Tarbijaõiguste tagamine on magistritöös piiritletud kaubanduse valdkonnaga, st kaupade ostu-müügiga kauplejalt tarbijale, ja tarbijakaitseseadusega (TKS). Magistritöös ei pöörata peale TKS-i suuremat tähelepanu muudes seadustes sisalduvate tarbijaõiguste tagamisele (nt tooteohutus, reisija õigused), kuid neile võidakse teha viiteid, kui see on paralleeli või näite

⁴ *Ibidem*, p 3.4.

⁵ Vt ka enesekontrolli tähtsusest ostuotsuste tegemisel: Baumeister, R. F. Yielding to Temptation: Self-Control Failure, Impulsive Purchasing, and Consumer Behavior. - Journal of Consumer Research. 2002/28, No 4. <http://www.psych.ualberta.ca/~msnyder/p486/read/files/B2002.pdf>, lk 670.

⁶ Kingisepp (viide 1), lk 25.

⁷ Euroopa Komisjon. Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv, mis käsitleb tarbijate kollektiivsete huvide kaitsmise esindushagisid ja millega tunnistatakse kehtetuks direktiiv 2009/22/EÜ. Seletuskiri. Brüssel 2018, lk 1. – <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX%3A52018PC0184> (22.04.2025).

⁸ Howells, G., Wilhelmsson, T. EC Consumer Law. England: Dartmouth Publishing Company Limited, Ashgate Publishing Limited 1997, lk 259; Howells, G., Twigg-Flesner, C., Wilhelmsson, T. Rethinking EU Consumer Law. 1st edition. London: Routledge 2018, lk 290. – <https://www.taylorfrancis.com/books/oa-mono/10.4324/9781315164830/rethinking-eu-consumer-law-geraint-howells-christian-twigg-flesner-thomas-wilhelmsson> (22.04.2025).

toomiseks vajalik. Fookusest jääb välja konkurentsioigus, kuna selle peamine eesmärk on reguleerida ettevõtete vahelisi suhteid.⁹ Samuti ei käsitleta finantsõigust, toitu ja kosmeetikat puudutavaid regulatsioone.

Riikliku järelevalve teostamisel tarbijale antud õiguste tagamisel kohaldub korrakaitseadus (KorS), mis sätestab riigiasutuste volitused. Tarbijaõiguste tagamiseks saab korrakaitseasutus TKS-i alusel rakendada neid KorS-i erimeetmeid ja muid volitusi, milleks TKS annab õiguse. Käesolevas magistritöös keskendutakse eelkõige TKS-i volituste analüüsimisele, kuna neid ei ole põhjalikumalt käsitletud, ning samuti laiemalt kasutatavatele üldmeetmetele. KorS-i erimeetmetele vaid viidatakse, et anda terviklik ülevaade kaubanduse valdkonnas tarbijaõiguste tagamise võimalustest.

Magistritöö autor uurib tarbijaõiguste tagamise meetmeid süsteemse analüüsi kaudu - milliseid meetmeid saab Eestis rakendada ja millised on nende rakendamise eeldused. Analüüsi eesmärk on uurida, kas meetmeid saab järjestada näiteks riive määra alusel. Teiseks käsitleb töö meetmete rakendamise tingimuste selgust ja süsteemi kooskõla tervikuna, arvestades KorS-i kui üldseaduse ja TKS-i kui eriseaduse vahekorda.

Autori eesmärk on anda süsteemne ja terviklik käsitus valdkonna järelevalve meetmetest. Sellega põhjendab autor magistritöö tavapärasest suuremat mahtu. Tarbija õiguste kaitse meetmed väärivad autori hinnangul terviklikku käsitlust sellise käsitluse puudumise tõttu. Ühtlasi ei ole autor, osaliselt just töö mahtu silmas pidades, käsitlenud põhjalikult korrakaitse üldmeetmed. Seeläbi peab autor magistritöö mahtu põhjendatuks.

Töö koosneb kolmest peatükist. Esimene peatükk käsitleb küsimust, millest lähtuvad tarbija õigused ja milline roll on nende kujunemisel EL-i õigusel. Selle eesmärk on avada tarbijaõiguse tausta ja luua aluspõhi mõistmaks tarbijaõiguste laiaulatuslikkust, keerukust ja siseriikliku õiguse tihedat seotust EL-i õigusega, sh järelevalve meetmete osas. Teine peatükk käsitleb praktikas olulisemaid riiklikku järelevalve menetlusega seotud õigusküsimusi, sh analüüsides, miks on oluline eristada haldusmenetluse ja süüteomenetluse meedet. Tarbijaõiguste rikkumise korral on võimalikud mõlemad menetlused, neis on sarnaseid meetmeid ja menetlejaks võib olla sama asutus. Selliste küsimuste jõudmine Riigikohtusse näitab, et küsimus on praktiline. Töö kolmas peatükk analüüsib kaubanduse valdkonna järelevalves kasutatavaid meetmeid: mis meetmed on olemas, mis on meetme regulatsioonist lähtuvalt selle õiguspäraselt kohaldamise eeldused, kas norm on rakendajale arusaadav. Analüüsi tulemusel teeb autor järeldused normide selguse ja tõlgendamisprobleemide kohta ning nende võimaliku kohaldamise järjekorra kohta.

⁹ Kohtujurist P. Pikamäe on oma ettepanekus kohtuasjas EK C-510/23 *Trenitalia SpA vs Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato*, ECLI:EU:C:2024:705, märkinud, et ka avaliku võimu tegevus, mille eesmärk on konkurentsi kaitse, püüab lõppkokkuvõttes saavutada just tarbijate heaolu.

Magistritöös kasutatakse õigusdogmaatilist meetodit ja ka ajaloolisest aspektist lähtuvalt ajaloolist meetodit. Õigusdogmaatiline meetod sisaldab asjakohaste õigusaktide kindlakstegemist ja tõlgendamist. Selleks kogus autor kokku olulised kirjalikud materjalid, sh õigusaktid, kohtulahendid ja asjakohase kirjandus. Õiguse sisu analüüsis autor kehtivaid õigusnorme kohtupraktika ja õiguskirjanduse valguses. Ühtlasi analüüsib autor seda, milline õiguse sisu võiks olla. Seetõttu on magistritööl praktiline väärtus õiguse rakendajatele.

EMS märksõnad: tarbijakaitseõigus, tarbijakaitse, korrakaitse, avalik kord, järelevalve.

1. TARBIJAÕIGUSEST ÜLDISELT

Tarbijaõigus on normide ja reeglite kogum, mille eesmärk on tarbija kaitse tema suhetes kauplejaga. On leitud, et tarbijakaitse peaks pakkuma kõigile tarbijatele kaitset ülemääraste riskide eest, mis on turutehingute puhul siiski tavalised.¹⁰ Kui mitte ainult. Tugev tarbijakaitse kaitseb ka kauplejaid kõlvatu konkurentsi eest.¹¹ Nõuetekohaselt jõustatud kõrged standardid kõrvaldavad igasuguse stiimuli toota kehva kaupa või käituda ebaõiglaselt.¹²

Tarbijakaitset ja tarbijaõigust võib pidada sünonüümideks, kuivõrd tarbijate kaitse põhineb tarbijaõiguse kohustuslikel normidel.¹³ Tarbijaõigus tervikuna kujutab endast eriregulatsiooni, millega kaitstakse spetsiifilist isikute rühma – tarbijaid. Tarbijaõigust võib vaadelda subjektiivse õigusharuna, mille tähelepanu keskmeks on rohkem tarbija isik kui tarbimisprotsess.¹⁴ Sisuliselt tahetakse tarbijaõigusega tagada ja kaitsta üksikisiku autonoomiat, kes ilmub turule ilma tulu teenimise kavatsuseta, eeskätt turul aktiivselt tegutsevate ettevõtjate ja liidu vastu. Tarbijakaitse aluseks on järgmine:

- (1) tagab tarbija valiku- ja otsustusvabaduse, eelkõige läbi petturlike valeväidete esitamise ärahoidmise ja toodete, teenuste ja turu kohta sisulise teabe andmise;
- (2) õiguspäraste ootuste kaitse toodete ja teenuste tarnijate vastu;
- (3) õiguslike erihuvide, nagu toodete ja teenuste nõuetele vastavuse ja ohutuse, kaitse;
- (4) kohtulik kaitse ja õiguskaitse kättesaadavus, sealhulgas kollektiivne õiguskaitse ja alternatiivsed vaidluste lahendamise mehhanismid.¹⁵

Tarbija kaitsmise vajadus tuleneb tema haavatavast positsioonist õigussuhtes kauplejaga, kes omab sageli rohkem ressursse, informatsiooni ja läbirääkimisvõimet. Tarbija kui läbirääkimistes nõrgemaks ja vähem informeeritud pooleks olekule on viidatud ka Euroopa Kohtu otsustes (edaspidi EKo) tarbijaid kaitsvate kohustuslike lepinguõiguse sätete

¹⁰ Howells, G., Twigg-Flesner, C., Wilhelmsson, T. Rethinking EU Consumer Law. 1st edition. London: Routledge 2018. Lk 8. – <https://www.taylorfrancis.com/books/oa-mono/10.4324/9781315164830/rethinking-eu-consumer-law-geraint-howells-christian-twigg-flesner-thomas-wilhelmsson> (22.04.2025).

¹¹ Vt Akerlof, A. G. The market for „lemons“: Quality uncertainty and the market mechanism. – The Quarterly Journal of Economics, 1970/84. No 3, lk 488.

¹² *Ibidem*.

¹³ Kingisepp (viide 1), lk 31.

¹⁴ Kingisepp (viide 1), lk 31.

¹⁵ Reich, N. jt. European Consumer Law. 2nd edition. United Kingdom: Intersentia Publishing Ltd. 2014, lk 6.

õigustamisel.¹⁶ Tarbijapoliitika vahendid kaitsevad kõiki tarbijaid nende suhetes kutseliste kauplejatega.

Tarbijaõigus peab arvestama nii üksiktarbijate huve kui ka tarbijate kollektiivseid huve. Üksikute tarbijate vajaduste ja huvide erisuste tõttu on õiguslik regulatsioon keskendunud põhiliselt sellistele kaitsemeetmetele, mis seonduvad kõigi tarbijate ühiste huvidega. Siinjuures tuleb jälgida, et rakendatavad meetmed arvestaksid ka sotsiaalselt nõrgal positsioonil oleva tarbija probleeme ega keskenduks vaid nende sotsiaalsete gruppide vajadustele, kes omavad tarbijana privilegeeritud seisundit oma sissetuleku, kultuuri- või haridustaseme tõttu. Vastasel juhul kujuneb tarbijaõigusest endast uus sotsiaalse ebavõrdsuse allikas.¹⁷

Leitakse, et tarbijaõigus kujutab endast erinevate õigusharude normide kogumit, ületades sealjuures traditsioonilise eraõiguse piire.¹⁸ Arenenud turumajandusel põhinevate riikide õigusdoktriinid tunnustavad kaasajal tarbijaõigust kui iseseisvat õiguslikku distsipliini või õigusharu, millel on multidistsiplinaarne iseloom (sisaldab nii eraõiguse kui avaliku õiguse erinevate instituutide norme).¹⁹ Tarbijaõigus tervikuna kujutab endast era- ja avalike huvide sümbioosi, kus eraõiguslikke suhteid kaitstakse avalikust huvist lähtuvate põhimõtete alusel.²⁰ Euroopa õiguskirjanduses ollakse seisukohal, et tarbijaõigus kuulub üheaegselt nii avaliku kui ka eraõiguse alla.²¹ On ka selliseid arvamusi, mille kohaselt tarbijaõigus kui õiguse hübriidvorm ei ole avaliku ega ka eraõiguse osa ning selle abil teostatakse sotsiaalselt õiglust.²² Sõltumata sellest, kuidas tarbijaõiguse norme liigitada, on tarbija õigusi sätestavatele normidele (nt VÕS-s tarbijat nimetavad normid ja TKS) avalik-õigusliku iseloomu andmise läbi ja nende allutamise riiklikule järelevalvele muudetud need Eestis avaliku korra osaks korrakaitseaduse (KorS) § 4 lg 1 tähenduses. Seeläbi on tarbija õigusi sätestavad normid haaratud avaliku korra kaitsealasse.²³ Seega kaitseb Eesti riik tarbija õigusi.

¹⁶ EKo C-240/98, *Oceano Grupo Editorial SA vs Rocío Murciano Quintero*, ECLI:EU:C:2000:346; EKo C-415/11, *Mohamed Aziz vs Caixa d'Estalvis de Catalunya, Tarragona i Manresa (Catalunyacaixa)*, ECLI:EU:C:2013:164; EKo C-481/99, *Georg Heininger and Helga Heininger vs Bayerische Hypo- und Vereinsbank AG*, ECLI:EU:C:2001:684.

¹⁷ Bourgoignie, T. Foundations, Features and Instruments of European Union Consumer Law and Policy kogumikus: Summer Programme in European Community Consumer Law. Centre de droit de la consommation Université Catholique de Louvain, 1996, lk 28.

¹⁸ Kingisepp (viide 1), lk 31.

¹⁹ Pisuke, H. Tarbijakaitse: mõned teoreetilised ja õiguslikud alused. - Juridica 1994/9, lk 216.

²⁰ Kingisepp (viide 1), lk 32.

²¹ Struyck, J. Consumer law: Setting the Scene kogumikus Micklitz, H-W, Struyck, J, Terry, E (Ed.) Cases, Materials and Text on Consumer Law. Oxford: Hart Publishing 2010, lk 1.

²² Telfer, T., Rickett, C. International Perspectives on Consumers' Access to Justice. United Kingdom: Cambridge University Press 2003, lk 25.

²³ Pärnamägi, I. Kas ühiskondliku heaolu eest hoolitsemine on tegelikult politsei ülesanne? Sekkuva halduse õiguslikud alused. – Juridica 2016/10, lk 688.; Pärnamägi, I. Eraõiguse normid avaliku korra osana. – Juridica 2016/6, lk 393-394.

1.1. Tarbija peamised õigused

Tarbijaõiguste põhimõtted mängivad olulist rolli tarbijale antud õiguste ja kauplejale pandud kohustuste sisustamisel. Need annavad tarbijaõigustele ja järelevalvele inimkeskse lähenemise.

15. märtsil 1962 pidas USA president J. F. Kennedy ajaloolise kõne Kongressile maailma esimese tarbijaharta vastuvõtmisel tarbijate huvide kaitsmise teemal. Oma kõnes rõhutas Kennedy, et me kõik oleme tarbijad ja me kõik väärime õigust olla kaitstud petturlike või eksitavate reklaamide eest, ohtlike toodete ja ravimite eest ning meil kõigil peab olema õigus valida erinevate toodete ja konkurentsivõimeliste hindade seast.²⁴ Nn Kennedy tarbijaharta²⁵ fikseeris esmakordselt maailmas tarbija neli põhiõigust: õigus teabele, valikule, ohutusele ja esindatusele, eesmärgiga kasvatada kogu ühiskonna heaolu.²⁶ J. F. Kennedy oli arvamusel, et aeg on anda võrdsed õigused nii meestele, naistele kui ka lastele. Ta arvas, et halva toote või teenuse puhul tarbija mitte ainult ei raiska enda raha vaid kannatab ilma põhjuseta.²⁷ Seda hartat peetakse kaasaja tarbijakaitse üheks moraalseks ja poliitiliseks alustalaks. 15. märtsi tähistatakse rahvusvaheliselt tarbija õiguste päevana.²⁸

Sellest ajast alates on tarbija kaitsmine muutunud ülemaailmseks püüdluseks. J. F. Kennedy kõne on saanud nurgakiviks võitluses vaesuse kaotamise, ebavõrdsuse vähendamise ja tarbimisharjumuste säästvamaks muutmiseks. Seadused ja määrused on pidanud kohanema ja muutuma, kuna kaubandus on üha enam muutunud veebikeskseks tegevuseks.²⁹

Idee, et tarbijad peaksid kasu saama mõnedest tarbija põhiõigustest, tõusis esile ja võeti hästi vastu ka 70ndatel ja 80ndatel Euroopas.³⁰ Organiseeritud tarbijakaitse vajalikkuse esmakordne teadvustamine leidis aset „inimnäolise“ Euroopa loomise käigus Pariisi tippkohtumisel 7. ja 8. novembril 1972. See protsess viis kolm aastat hiljem, 14. aprillil 1975, nõukogu poolt

²⁴ Papers of John F. Kennedy. Presidential Papers. President's Office Files. Speech Files. Special message to Congress on protecting consumer interest, 15. märts 1962, JFKPOF-037-028. https://www.jfklibrary.org/asset-viewer/archives/jfkpof-037-028#?image_idenfier=JFKPOF-037-028-p0002 (03.03.2025).

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ Rahvusvaheline Tarbijaorganisatsioonide Liit (ing k *Consumers International*). World consumer right day. <https://www.consumersinternational.org/what-we-do/world-consumer-rights-day/> (15.04.2025).

²⁹ United Nations Conference on Trade and Development. – <https://unctad.org/news/consumer-rights-are-cornerstone-inclusive-development> (15.04.2025).

³⁰ Micklitz, H.-W. jt (koost). The Fathers and Mothers of Consumer Law and Policy in Europe. The foundational years 1950-1980. Italy: European University Institute 2019, lk 57. – https://www.cortedicassazione.it/resources/cms/documents/Micklitz_et_al_edts_Mothers_and_Fathers_of_Consumer_Law_and_Policy_in_Europe_2019.pdf (17.04.2025).

„Euroopa Majandusühenduse esimese programmi“³¹ vastuvõtmiseni „tarbijate kaitse ja informeerimise tegevuskava kohta“.³² Programmis tunnustati viit tarbija põhiõigust:

- õigust tervisele ja turvalisusele;
- õigust majandushuvide kaitsele;
- õigust kahju hüvitamisele;
- õigust informatsioonile ja koolitusele;
- õigust esindatusele.³³

EL põhiõiguste harta³⁴ art 38 sätestab, et liidu poliitikaga tagatakse tarbijakaitse kõrge tase. EL aluslepingu³⁵ art 169 kohaselt tarbijate huvide edendamiseks ja kõrgetasemelise tarbijakaitse tagamiseks aitab liit kaitsta tarbijate tervist, turvalisust ja majanduslikke huve, samuti edendada nende õigust teavitamisele, koolitamisele. Seega on EL tarbijaõiguste osas võtnud üle põhimõtted, mida oma 1962. aasta kõnes esitas Ameerika Ühendriikide president.³⁶

Tarbija peamised õigused tulenevalt EL-i tarbijakaitsepoliitika olulisematest suundadest³⁷ ja on Eesti siseriiklikus õiguses leidnud väljendamist tarbijakaitseseaduse §-s 3:

- kaupade ja teenuste ohutus tarbija elule ja tervisele;
- tarbija majanduslike huvide kaitse;
- tarbija informeeritus ja teadlikkus;
- tarbija õigus saada nõu ja abi oma õiguste kaitsel;
- tarbijate esindatus.

Seega hõlmavad tarbija õigused tema elu, tervise ja majandushuvide kaitset, samuti õigust saada usaldusväärset teavet ning tuge oma õiguste kaitsel. Teave kauba koostise, omaduste jms kohta tagab tarbija õigust teha teadlik valik. Õigus teabele tagab tarbija valikuvabadust.

³¹ Euroopa Majandusühenduse tarbijakaitse- ja teabepoliitika esialgne programm. – EÜT C 92, lk. 2–16.

³² Paisant, G. Tarbijakaitseõigus Euroopa Ühenduses. Õppematerjal kohtunikele 2004. Loengud Tartus 3.-5. märtsil ja 21.-23. aprill 2004. Tartu: Sihtasutus Eesti Õiguskeskus 2005, lk 13.

³³ Programm (viide 3131), p 3.

³⁴ Euroopa Liidu põhiõiguste harta. - ELT C 202, lk 389–405.

³⁵ Euroopa Liidu lepingu konsolideeritud versioon. - ELT C 202, lk 13–46.

³⁶ Vt ka Van de Grift, L., Van Zon, K. The European Parliament and the Origins of Consumer Policy. Brüssel: Euroopa Liit 2024, lk 29. – Euroopa Parlament.

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2024/757647/EPRS_STU\(2024\)757647_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2024/757647/EPRS_STU(2024)757647_EN.pdf) (19.04.2025).

³⁷ Vt Uus tarbijakaitse tegevuskava (viide 2).

1.2. Tarbijaõiguse reguleerimismeetodid

Tarbijaõigusele ja õigussuhtele, kus üheks pooleks on tarbija, normatiivsele reguleerimisele on peetud iseloomulikuks järgmiste põhimõtetega arvestamist:

1. Reguleerimine toimub tarbija huvidest lähtuvalt, st õigusnormid kaitsevad eelkõige tarbija huve. Õigusliku strateegiana on tarbijate huvide kaitse tagamisel tuginetud valikuvabaduse ja läbipaistvuse nõuetele.
2. Tarbijaõigus on üldiselt imperatiivse iseloomuga. Erinevalt võlaõiguses tunnustatud dispositiivsuse põhimõttest on tarbijaõiguste valdkonnas palju pool- või täisimperatiivse iseloomuga õigusnorme. Tarbijat kaitsvad sätted võivad kehtestada miinimumstandardi, millest madalamas õiguste mahu ei ole lubatud kokku leppida või on täielikult keelatud seaduses sätestatust erineval viisil kokku leppimine. Tarbijaid kaitsvad kohustuslikud lepinguõiguse sätted piiravad seeläbi poolte lepinguvabadust ja annavad tarbijale õigused, millest kaupleja ei saa teda ilma jätta.
3. Tarbijaõiguse norme võib pidada sekkumismõõdukaks, mille eesmärgiks saab pidada isereguleeruva süsteemi (turumajandus) hälvete piiramist või välistamist valdkondades, kus süsteem ise ei suuda oma negatiivseid kaasnähtusi kõrvaldada. Rakendatakse ennetavaid ja tagantjärele korrigeerivaid meetmeid.
4. Reguleerimiseks kasutatakse erinevate õigusharude norme. Nt lepinguõiguslik reguleerimine (koduuksemüük, distantsemüük), deliktiõiguslik reguleerimine (toote ohutus, tootjavastutus), turundusõiguslik reguleerimine (reklaam, nõuded kaubandus- ja toitlustusettevõtetele, kauba käitlemise ja pakendamise nõuded, teatud kaubagruppide (tubakas, lõhkeained jm) suhtes kehtivad erinõuded).³⁸

See normatiivne baas on osa järelevalvemeetmete süsteemist ja peab teoorias toetama nii järelevalvemeetmete olemasolu ja valikut, kui ka sanktsioonide kehtestamist. Selleks, et paremini mõista järelevalvemeetmete rakendamise konteksti ja probleemistikku, on oluline mõista tarbijaõiguse kui õigusvaldkonna teemade (valdkondade) paljusust.

³⁸ Kingisepp (viide 1), lk 35-36.

1.3. Tarbija mõiste

Tarbijateringi tuvastamine igal konkreetsel juhul on õiguses rakendamisel oluline, et määrata kindlaks need õigustatud isikud, kellel on õigus tarbija staatusest tulenevale tugevamale õiguskaitsele.³⁹ Sealjuures ei pruugi selline ülesanne olla alati lihtne, sest tarbijat kui passiivset turuosalist (*homo oeconomicus passivus*)⁴⁰, defineeritakse iga valdkonna direktiivis eraldiseisvalt ning üldist EL-i ülest ühtset tarbija definitsiooni ei ole.⁴¹

Õigusaktid võivad tarbija mõistet sisustada erinevalt andes sellele kitsama või laiemata tähenduse. Ka EL-i õiguses kasutatakse tarbija mõistet erinevas tähenduses, mis sõltub selle kasutamise kontekstist. Näiteks Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2015/2302⁴² kasutab kaitstava isiku tühistamiseks mõistet „reisija“. Reisijaks on direktiivi 2015/2302 kontekstis iga isik, kes soovib sõlmida direktiivi kohaldamisalasse kuuluva lepingu või kellel on õigus reisida sellise lepingu alusel (artikkel 3 p 6). Direktiiv 2015/2302 kasutab tarbija mõistet seega laias tähenduses ja katab nt ka ettevõtte poolt töötajale ostetud ärireisi. Ka Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2024/2853⁴³ näeb ette selle kohaldamise laiemale subjektide ringile. Nimelt on direktiivi 2024/2853 artikli 1 kohaselt selle eesmärk lisaks siseturu tõrgeteta toimimisele kaasa aitamisele tagada samal ajal tarbijate ja muude füüsiliste isikute kõrgetasemelise kaitse. Liikmesriigile tuleb direktiivi 2024/2853 artikli 5 lg-st 1 kohustus tagada, et igal füüsilisel isikul, kes kannab puudusega toote tõttu kahju, on õigus hüvitisele. Õigus kaitsele on igal füüsilisel isikul sõltumata tema elukutsest. Seega võib õigusakt kaitsta tarbijate huve ka siis, kui nimetuse „tarbija“ asemel kasutatakse mõnda muud mõistet, nt „reisija“, „kasutaja“, „klient“, „jaeinvestor“, „jaeklient“, „andmesubjekt“. Seetõttu on oluline süveneda sellesse, kas füüsilist isikut käsitatakse õigusaktis tarbijana.

Siinjuures võib esitada küsimuse, kas tarbijana tuleks käsitada ka isikut, kes teeb tehingu, mis osaliselt seondub tema majandus- või kutsetegevusega.⁴⁴ Euroopa Kohtu praktika on selles küsimuses ajapikku muutunud. Kui 1990. aastatel on Euroopa Kohus leidnud, et piisab isiku tehtud tehingu väiksemastki seosest kutsealase tegevusega, et välistada tarbijat kaitsvate sätete

³⁹ Kingisepp, M., Värvi, A. The Notion of Consumer in EU Consumer Acquis and the Consumer Rights Directive - a Significant Change of Paradigm? – *Juridica International* 2011/18, lk 44-53.

⁴⁰ Reich, N. jt (viide 15), lk-d 6 ja 51.

⁴¹ Euroopa Parlament. Consumer Protection in the EU. Policy Overview. Euroopa Liit 2015, lk 4. – [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/565904/EPRS_IDA\(2015\)565904_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/565904/EPRS_IDA(2015)565904_EN.pdf) (22.04.2025). Vt ka tarbija määramise olulisus lepingute puhul: Kull, I. VÕSK I § 1/4.6. – Varul, P. jt. Võlaõiguseadus I. Komm vlj. Tallinn: Juura 2006.

⁴² 25. novembri 2015. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv nr 2015/2302, mis käsitleb paketteise ja seotud reisikorraldusteenuseid ning millega muudetakse määrust nr 2006/2004 ja Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2011/83/EL ning tunnistatakse kehtetuks nõukogu direktiiv 90/314/EMÜ. – ELT L 326, lk 1-33.

⁴³ 23. oktoobri 2024. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2024/2853, mis käsitleb vastutust puudusega toodete eest ja millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu direktiiv 85/374/EMÜ. – ELT L 2024/2853.

⁴⁴ Vt Kingisepp, M. Värvi, A. (viide 39), lk 50–52.

kohaldamine⁴⁵, siis hiljem on kohus asunud seisukohale, et mõningane seos kutsetegevusega ei välista tarbijasätete kohaldamist.⁴⁶

Tarbija mõiste on Eesti õiguses sätestatud tarbijakaitseseaduse (TKS)⁴⁷ § 2 lg 1 p-s 1, mille kohaselt on tarbija füüsiline isik, kes tegutseb eesmärgil, mis ei ole seotud tema majandus- või kutsetegevusega. Ka võlaõigusseaduse⁴⁸ (VÕS) §-s 1, mis esmapilgul peaks reguleerima pealkirjast tulenevalt seaduse kohaldamist, on sätestatud tarbija mõiste. VÕS-i § 1 lg 5 tähenduses on tarbija füüsiline isik, kes teeb tehingu, mis ei seonu iseseisva majandus- või kutsetegevuse läbiviimisega. Nii TKS kui VÕS sätestavad tarbija mõiste vastava seaduse tähenduses.

Võlaõigusseaduse ja tarbijakaitseseaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskirjast tulenevalt vastab tarbija termin direktiivi 2011/83/EL (tarbija õiguste direktiiv)⁴⁹ lõike 2 punktile 1.⁵⁰ Seletuskirjas on selgitatud, et vastavalt direktiivi põhjenduspunktis nr 17 esitatud selgitusele peaks tarbija määratlus hõlmama füüsilisi isikuid, kes tegutsevad väljaspool oma kaubandus-, majandus-, ametialast või kutsetegevust. Kui aga leping on sõlmitud eesmärkidel, mis on osaliselt seotud isiku kaubandustegevusega ja osaliselt mitte (kahesuguse eesmärgiga lepingud) ning kaubanduslik eesmärk on piiratud ega ole lepingu kontekstis domineeriv, tuleks ka seda isikut lugeda tarbijaks.⁵¹ Seisukohta, et kui füüsiline isik teeb tehingu, mis seondub osaliselt tema kutsetegevusega, siis sõltub lepingu kvalifitseerimine sellest, milline eesmärk on tehingu puhul valdav, väljendab ka õiguskirjandust.⁵² Seega loetakse tarbijaks ka need füüsilised isikud, kes teevad tehingu kahesel eesmärgil, juhul kui tehing on isiku iseseisva majandus- või kutsetegevusega seotud väiksemas osas. Tehingu eesmärki on eristamiseks kasutanud ka Riigikohtu tsiviilkolleegium, kes on leidnud otsuses (edaspidi RKTKo), et tarbijakaitselised normid kuuluvad kohaldamisele nt siis, kui füüsiline isik teeb tehingu erahuvides, mida ei saa

⁴⁵ EKo C-45/96, *Bayerische Hypotheken- und Wechselbank AG vs E. Dietzinger*. ECLI:EU:C:1998:111, p 22: ehitusettevõtja kohustuste tagamiseks eraisiku poolt garantii andmiseks sõlmitud leping ei ole koduüksedirektiivi 85/577 tähenduses vaadeldav tarbijalepinguna; EKo C-269/95, *Francesco Benincasa vs. Dentalkit Srl*, ECLI:EU:C:1997:337: tarbijana ei saa kohelda isikut, kes on sõlminud lepingu kavatsusega hakata tulevikus ettevõtlusega tegelema.

⁴⁶ EKo C-464/01, *Johann Gruber v Bay Wa AG*, ECLI:EU:C:2005:32.

⁴⁷ Tarbijakaitseseadus. - RT I, 31.12.2024, 51.

⁴⁸ Võlaõigusseadus. - RT I, 04.07.2024, 18.

⁴⁹ 25. oktoobri 2011. aasta Euroopa parlamendi ja nõukogu direktiiv 2011/83/EL tarbija õiguste kohta, millega muudetakse nõukogu direktiivi 93/13/EMÜ ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 1999/44/EÜ ja millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu direktiiv 85/577/EMÜ ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 97/7/EÜ. - ELT L 304, lk 64–88.

⁵⁰ Võlaõigusseaduse ja tarbijakaitseseaduse muutmise seaduse eelnõu. 505 SE. Seletuskiri, lk 4. - <http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=92103f72-2ac3-4f7f-8446-419ec63bf4db&> (03.03.2025).

⁵¹ Samas.

⁵² Kull, I. VÕSK I § 1/4.6. – Varul, P. jt. Võlaõigusseadus I. Komm vlj. Tallinn: Juura 2006.

seostada iseseisva ettevõtlusega või teise isiku töötajana töölepingu alusel tehtavate tehingutega.⁵³ Seega kui tehingut ei tehta erahuvides, siis tarbijakaitselased normid ei kohaldu.

Kuigi TKS-i eelnõu seletuskiri ei tee tarbija mõiste selgitamisel viidet direktiivile 2011/83/EL, on seletuskirjas selgitatud, et „Sarnaselt eelnõus sätestatud „tarbija“ mõistele on tarbija defineeritud ka tarbijakaitseseadusega üle võetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivis 2005/29/EC⁵⁴ (ebausate kaubandustavade direktiiv) ja direktiivis 2013/11/EL tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise kohta. Nimetatud direktiivides defineeritakse tarbija kui *füüsiline isik, kes tegutseb eesmärkidel, mis ei ole seotud tema kaubandus-, majandus-, käsitöö- ega kutsetegevusega*.“⁵⁵ Seega sisustavad direktiivid 2011/83/EL, 2005/29/EÜ ja 2013/11/EL⁵⁶ tarbija mõistet ühtemoodi.

TKS 37 SE seletuskirjast tulenevalt oli eelnõu eesmärk sätestada „tarbija“ mõiste analoogselt VÕS-ga läbi kahe olulise tunnuse - tarbija kui füüsiline isik ja isik, kes tegutseb väljaspool oma iseseisvat majandus- või kutsetegevust. Siiski ei olnud VÕS-s sisalduvat „tarbija“ definitsiooni samas sõnastuses võimalik TKS-i üle võtta tulenevalt seaduste erinevast reguleerimise objektist (VÕS reguleerib lepingulisi suhteid ja defineerib tarbija tehingu tegemise kriteeriumi kaudu, kuid TKS reguleerib lisaks ka tarbijatele kauba või teenuse pakkumist ja reklaamimist ning kaubandusvõtteid).⁵⁷ Seega kohaldub TKS-s sätestatud tarbija mõiste laiemale olukordade ringile.

Lisaks näitele, et töölepingu alusel töötaja poolt tööandja huvides tehtud tehingule ei kohaldu tarbijakaitsenormid⁵⁸, võib tuua mõne näite olukordadest, kus tarbijaõigused kohalduvad. Näiteks kuuluvad tarbijakaitsenormid kohaldamisele siis, kui tarbija teeb tehinguid esindaja kaudu, kes võib seda teha ka oma majandus- või kutsetegevuse raames.⁵⁹ Ka vanglas karistust kandev kinnipeetav on tarbija⁶⁰, sest kuigi vangistusega olemuslikult kaasnevatest piirangutest

⁵³ Kull, I. VÕSK I § 1/4.6.; RKTKo 3-2-1-8-06 p 15.

⁵⁴ 11. mai 2005. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2005/29/EÜ, mis käsitleb ettevõtja ja tarbija vaheliste tehingutega seotud ebauasid kaubandustavasid siseturul ning millega muudetakse nõukogu direktiivi 84/450/EMÜ, Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiive 97/7/EÜ, 98/27/EÜ ja 2002/65/EÜ ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust nr 2006/2004 (ebausate kaubandustavade direktiiv). - ELT L 149, lk 22-39.

⁵⁵ Tarbijakaitseseaduse eelnõu. 37 SE. Seletuskiri, lk 7. - <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/523b11ef-443a-421c-ad77-12afca358c06/tarbijakaitseseadus/> (03.03.2025).

⁵⁶ 23. mai 2013. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2013/11/EL tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise kohta, millega muudetakse määrust nr 2006/2004 ja direktiivi 2009/22/EÜ (tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise direktiiv). - ELT L 165, lk 63-79.

⁵⁷ Tarbijakaitseseaduse eelnõu (viide 55). Seletuskiri, lk 6.

⁵⁸ Viide 53.

⁵⁹ Kull, I. VÕSK I § 1/4.6.

⁶⁰ Vt RKHKm 3-24-660 p 10. Kaebajaks olnud kinnipeetav palus kohtul muuhulgas kohustada vanglat, kes ise ei olnud kaupleja, võimaldama pandipakendi tagastamist. Riigikohus asus seisukohale, et: „.../Ka pakendit, millele on lisatud tagatisraha (pakendiseaduse § 21), tagastada võimaldamine on VangS § 48 lõikes 1 sätestatud vangla tagamiskohustusega seotud. Pakendi tagastamise ja seeläbi tagatisraha tagasisaamise võimalusest sõltub tarbija kanda jääv kauba lõppmaksumus.“ Kuna kauba lõppmaksumuse kandja oli kaebajast kinnipeetav, siis pidas kohus teda sellest tulenevalt tarbijaks.

tulenevalt võib vanglas karistust kandva füüsilise isiku võimalus lepingute sõlmimiseks olla piiratud, ei saa kohtupraktikast järeldada, et seeläbi piiraks mõistetud karistus või vanglas olek isiku tarbijaõigusi.⁶¹ Ka seadus ei sätesta sellist kitsendust. Seevastu on Riigikohtu halduskollegium leidnud oma otsuses (edaspidi RKHKo), et vangla poolt peetavas kaupluses allub kauba müügihind tervikuna eraõiguslikule regulatsioonile⁶² ning kui avalik-õigusliku juriidilise isikuna osaleb riik tsiviilõigussuhetes, siis „/.../ allub riigi tegevus reeglina samadele eraõiguslikele normidele ja põhimõtetele, mis laienevad kõigile tsiviilõiguse subjektidele.“⁶³ Seega ulatuvad tarbija kaitseks seatud normid ka vanglamüüride vahele.

Seega saab öelda, et üldjuhul on tarbija füüsiline isik, kes tegutseb väljaspool oma majandus- või kutsetegevust, ostes, kasutades või omandades kaupu ja teenuseid isiklikuks tarbeks. Siiski on õigusakti õigesti kohaldamiseks oluline alati kindlaks teha, kellena konkreetne õigusakt tarbijat mõistab. See määratlus mõjutab tarbijakaitse ulatust ja kohaldamist.

1.4. Kaupleja mõiste

Selleks, et tõusetuks küsimus järelevalvest, peab tarbijaga õigussuhtes olev teine osapool olema TKS-i mõistes kaupleja. Tarbijakaitse normid ja tarbijaõiguste järelevalve ei rakendu olukordades, kus õigussuhte mõlemad pooled on tarbijad või kauplejad.

Kaupleja mõiste on sätestatud TKS-s, VÕS kasutab ettevõtja mõistet. VÕS sätestab, et ettevõtja on isik, sh avalik-õiguslik juriidiline isik, kes teeb tehingu, mis seondub iseseisva majandus- või kutsetegevuse läbiviimisega (VÕS § 1 lg 6). Selles kontekstis on leitud, et ka riiki võib teatud tingimustel pidada ettevõtjaks VÕS § 1 lg 6 tähenduses.⁶⁴ TKS defineerib kauplejat kui füüsilist või juriidilist isikut, sh avalik-õiguslikku juriidilist isikut, kes tegutseb eesmärgil, mis on seotud tema majandus- või kutsetegevusega (TKS § 2 lg 1 p 2). TKS-i eelnõu seletuskirjast nähtuvalt on „kaupleja“ mõistet TKS-s muudetud eesmärgiga viia see kooskõlla VÕS-is sätestatud „ettevõtja“ mõistega.⁶⁵ Pealtnäha sarnaste mõistete sisu on aga mõnevõrra erinev.

TKS 3. peatüki 2. jaos sätestatud kaupleja ja tarbija vahelise tehinguga seotud kauplemisvõtete regulatsiooni puhul on kaupleja mõistega hõlmatud ka kaupleja nimel või huvides tegutsev isik (TKS § 2 lg 2). TKS-i eelnõu seletuskirjast tuleneb, et sellise mõistelaienduse põhjuseks on olnud ebaausate kaubandustavade direktiivi rakendamine.⁶⁶ Ebaausate kaubandustavade

⁶¹ Vt Riigikohtu Üldkogu kohtuotsus (edaspidi RKÜKo) 3-3-1-5-09 p 30.

⁶² RKHKo 3-3-1-72-11 p 10, 11.

⁶³ RKÜKo 3-4-1-10-00 p 11; vt ka RKHKo 3-3-1-72-11 p 11.

⁶⁴ Võlaõigusseaduse ja tarbijakaitseaduse muutmise seaduse eelnõu (viide 50). Seletuskiri, lk 4.

⁶⁵ Tarbijakaitseaduse eelnõu (viide 55). Seletuskiri, lk 7.

⁶⁶ Tarbijakaitseaduse eelnõu (viide 55). Seletuskiri, lk 8.

direktiivis⁶⁷ on kaupleja defineeritud kui „füüsiline või juriidiline isik, kes käesoleva direktiiviga hõlmatud kaubandustavade raames tegutseb eesmärkidel, mis on seotud tema kaubandus-, majandus-, käsitöö- või kutsetegevusega, ning kaupleja nimel või huvides tegutsev isik.“ TKS-i eelnõu seletuskiri selgitab, et „Direktiiv reguleerib kaubandustavasid kõige laiemas mõttes ja hõlmab ka nn „varjatud kauplemist“. /.../ Kaupleja mõiste hõlmab ka vahendajaid ehk isikuid, kes tegutsevad kaupleja nimel või huvides. Näiteks müügiagendid, kellele kaupleja maksab tasu oma toodete reklaamimise eest, on direktiivi kohaselt samuti kauplejad.“⁶⁸ Seega kohaldub kauplemisvõtete regulatsioon ka olukorras, kus kaupleja huvides tegutseb isik, kes ei ole kaupleja poolt tema majandustegevuses püsivalt kasutatavaks isikuks. Kauplemisvõtete regulatsiooniga on soovitud katta mitte ainult tehingu tegemine, vaid ka sellele eelnev ja järgnev kaupleja või tema nimel või huvides tegutseva isiku tegevus.⁶⁹ Seega on TKS-i kaupleja mõiste laiem.

Kaupleja mõiste on kindla sisuga õigusmõiste. Turuosalise õigesti määratlemine on oluline, sest sellest sõltuvad tema kohustused ja see, kas tema suhtes saab rakendada järelevalvemeetmeid.

1.5. Tarbijaõiguse allikad

Mitmetes Euroopa riikides (Hispaania⁷⁰, Portugal⁷¹, Šveits⁷², Leedu⁷³) on tarbija õiguste kaitse sätestatud kõrgeimal tasandil õigusnormide hierarhias. Tarbijaõiguste integreerimine põhiseadusesse viitab tugevalt nende rollile uute oluliste sotsiaalsete õigustena peegeldades riigi põhimõttelist vastutust tarbijate kaitsmisel.⁷⁴

Eesti Vabariigi Põhiseadus (PS)⁷⁵ ei viita otseselt tarbija õiguste kaitsele. PS tekstist sõna „tarbija“ ei leia. Tarbijaõigustele ei ole omistatud seega põhiõiguste staatust. See aga ei tähenda, et PS kontekstis oleks tarbija kaitseta.

⁶⁷ Direktiiv 2005/29/EÜ (viide 5454).

⁶⁸ Tarbijakaitseaduse eelnõu (viide 55). Seletuskiri, lk 8.

⁶⁹ Tarbijakaitseaduse eelnõu (viide 55). Seletuskiri, lk 8.

⁷⁰ Vt Hispaania põhiseadus § 51 lg-d 1 ja 2. Hispaania Senat. Hispaania põhiseadus. - <https://www.senado.es/web/conocersenado/normas/constitucion/detalleconstitucioncompleta/index.html?lang=en> (16.04.2025).

⁷¹ Vt Portugali põhiseadus § 60 (tarbija õigused) ja § 52 lg 3 p a. Portugali põhiseadus. Portugali Parlament. <https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx> (17.04.2025).

⁷² Šveitsi põhiseaduse § 97. Šveitsi Konföderatsiooni föderaalne põhiseadus. Fedlex. - <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1999/404/en> (16.04.2025).

⁷³ Leedu põhiseadus § 46. Leedu Vabariigi põhiseadus. Leedu Seim. - <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/079fcad0cf8711ecb69ea7b9ba9d787b?jfwid=b454lz9dz> (16.04.2025).

⁷⁴ Kingisepp, M. The Constitutional Approach to Basic Consumer Rights. – Juridica International 2012/19, lk 54.

⁷⁵ Eesti Vabariigi Põhiseadus. - RT I, 15.05.2015, 2.

Näiteks on M. Kingisepp leidnud, et põhiseaduses on tagauks, mida saaks vajadusel kasutada tarbijaõiguste tõstmiseks põhiseaduslike väärtuste tasemele viidates PS §-le 10. M. Kingisepp on arvamisel, et seda klauslit võib käsitleda põhiseaduse arenguklauslina, sest säte annab võimaluse laiendada põhiõiguste kataloogi ning see võimaldab käsitleda subjektiivsete põhiõigustena ka õigusi, mis ei sisaldu põhiseaduses sisalduvas põhiõiguste avatud kataloogis.⁷⁶ Kuigi Riigikohus ei ole oma lahendites tarbijaõigusi käsitlenud põhiõigusena, saab mitmeidki tarbijaõigusi vaadata läbi põhiõiguste prisma.

PS § 13 lg 1 esimene lause sätestab, et igaühel on õigus riigi ja seaduse kaitsele. Sellega seoses on näiteks leitud, et kuna tarbijaõiguse normid on valdavalt suunatud üldise kaitsefunktsiooni realiseerimisele tsiviilõigussuhte nõrgema osapoolte kaitse tagamise kaudu, siis olukorras, kui tsiviilõigus kaitseb nõrgemal positsioonil oleva isiku huve läbi õigusnormide, toob see tarbijad kui eriliselt kaitstud isikute grupi ka riigi ja seaduse kaitse alla.⁷⁷

Õiguskirjanduses on selgitatud, et „PS § 13 lg 1 esimene lause on olemuslikult seotud ka teiste PS sätetega, mis käsitlevad üldisi õigusriiklikke põhimõtteid ning põhiõiguste kaitse ja tagamise kohustust. See on puutumuses PS §-ga 14, mille kohaselt on õiguste ja vabaduste tagamine seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning KOV kohustus.“⁷⁸ Seeläbi on täitevvõimul kohustusel kaitsta seadusandliku võimu poolt tarbijatele antud õigusi.

PS 25 sätestab igaühe õiguse õigusvastaselt tekitatud moraalse ja materiaalse kahju hüvitamisele. See õigus on ka tarbijatel. Säte ei ole otsekohalduv ja kahju hüvitamisel tuleb siiski tugineda seaduses sisalduvatele konkreetsete normidele. Näiteks sisaldub kahju hüvitamise regulatsioon VÕS üldosa 7. peatükis, mis kohaldub ka tarbijalepingutele.

Tarbijate huvide kaitsele on suunatud ka PS § 28, mis sätestab põhiõigusena igaühe õiguse tervise kaitsele. Õigust tervise kaitsele peetakse põhiõiguste süsteemis nii iseseisvalt põhiõigusena tähendust omavaks kui ka väärtuseks, mille alusel võib piirata teisi põhiõiguseid.⁷⁹ Õigus tervise kaitsele väljendub õigusena konkreetsemalt näiteks TKS § 3 p-s 1, mille kohaselt on tarbijal õigus nõuda ja saada kaupa või teenust, mis on ohutu tema elule, tervisele ja varale. Samuti on tarbijal õigus saada pakutava kauba või teenuse kohta tervise kaitse seisukohalt vajalikku teavet (õigus informatsioonile, TKS § 4 lg 1). Kaup ja teenus peavad olema sihipärasel kasutamisel ohutud tarbija elule, tervisele ja varale (TKS § 9 lg 1). Ühtlasi on keelatud tarbijat eksitada. Näiteks peetakse alati eksitavaks sellist kauplemisvõtet ja selle kasutamine on keelatud, mis kasutab tõe mittevastavat väidet, et kaup või teenus ravib

⁷⁶ Kingisepp (viide 74), lk 55.

⁷⁷ Kingisepp (viide 1), lk 32.

⁷⁸ K. Albi. PSK § 13/5. - Eesti Vabariigi Põhiseadus. Komm vlj. 5. tr. Tallinn: Tallinna Raamatutrükikoda 2020.

⁷⁹ Annus, T. § 28/7. - Truuväli, E.-J. jt (koost). Eesti Vabariigi Põhiseadus. Komm vlj. Tallinn: Juura 2008.

haigusi, talitlushäireid või väärandeid (TKS § 16 lg 8 p 17). Seeläbi võib tarbijaõigus teenida põhiõiguse, tervise kaitsele, huve.

Eesti tarbijakaitse põhialused on sätestatud lihtseadusena TKS-s. Lisaks on olulisemad tarbijate õigusi ja kaubandust puudutavad reeglid määratletud VÕS-s, reklaamiseaduses, turismiseaduses, toote nõuetele vastavuse seaduses, alkoholiseaduses (AS) ja tubakaseaduses (TubS).⁸⁰

Tarbijaõiguste kaitse on oluline osa EL-i õigusest. Läbi EL-i aluslepingute on neist tulenevad õigused ja kohustused ka Eesti õiguskorra osaks. Tarbijakaitse on EL-i põhimõtete ja poliitikaeesmärkide lahutamatu osa. Tarbijakaitse on liidu ja liikmesriigi jagatud pädevuses (Euroopa Liidu toimimise leping (ELTL)⁸¹ art 2c lg 2 p f).

ELTL art 169, mis reguleerib tarbijakaitset, põhineb Amsterdamis lepingu artiklil 153,⁸² mis omakorda põhineb Maastrichti lepingu artiklil 129a. Vaadates tagasi tarbijaõiguste kirjapanekule, siis on oluline Maastrichti leping⁸³, mis asetas esimest korda tarbija kaitsmise selgele õiguslikule alusele⁸⁴ ning määratles „tarbijakaitse tugevdamisele kaasaaitamise“ kui ühena ühenduse põhitegevustest⁸⁵. Seeläbi kehtestati tarbijakaitse esimest korda ühenduse ühtse poliitikana.⁸⁶ Maastrichti lepinguga fikseeriti põhimõte, et tarbijakaitsepoliitika tuleb sidustada ühenduse teiste poliitiliste tegevuskavade ja meetmetega. Tarbijakaitsepoliitika muutus mitmeid valdkondi läbivaks. Seeläbi kujunenud ELTL art 169 lg 1 sätestabki tarbijate peamised õigused (vt alapeatükk **Tõrge! Ei leia viiteallikat.**). Tähelepanuväärne on see, et ELTL rõhutab tarbijakaitset käsitlevates ettepanekutes uute teaduslikel faktidel põhinevate suundumustega arvestamise kohustusele (ELTL art 169 lg 2 p a, art 114 lg 3). Seeläbi tuleb tarbijakaitse arendamisel arvesse võtta teaduslikke uuringuid ja seisukohti.

Liitumislepingu jõustudes ei kohustunud Eesti EL-ga ühinemise päevast rakendama mitte üksnes EL esmast õigust, vaid kogu EL kehtivat õigustikku (*acquis communautaire*, alates 01.12.2009 EU *acquis*). Kehtiva õigustikuna saab vaadelda nii EL teisest õigust (määrused, direktiivid, otsused, ka raamotsused, mis elavad edasi, kuigi neid sellisel kujul enam asutamislepingutes ei ole) kui ka Euroopa Liidu Kohtu praktikat.⁸⁷ EL-ga ühinemisel muutusid Eesti seaduste kõrval otsekohaldatavaks EL määrused, mis on tervikuna siduvad ja vahetult

⁸⁰ Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium. Tarbijakaitse ja kaubandus. - <https://mkm.ee/tarbijakaitse-ja-kaubandus> (15.04.2025).

⁸¹ Euroopa Liidu lepingu ja Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioonid. - ELT C 202, lk 1–388.

⁸² Howells, G., Twigg-Flesner, C., Wilhelmsson, T. (viide 10), lk 12.

⁸³ Euroopa Liidu leping. - EÜT C 191, lk 1–112.

⁸⁴ Paisant (viide 32), lk 15.

⁸⁵ Lowe, R., Woodroffe, G. Consumer Law and Practice. Sixth Edition. London: Sweet & Maxwell 2004, lk 3.

⁸⁶ Kingisepp (viide 74), lk 52.

⁸⁷ Madise, L. PSK § 2/8. – Eesti Vabariigi Põhiseadus. Komm vlj. 5. tr. Tallinn: Tallinna Raamatutrükikoda 2020.

kohaldatavad kõikides liikmesriikides.⁸⁸ Seda erinevalt EL direktiivist, mis on siduv saavutatava tulemus suhtes jättes vormi ja meetodite valiku riigile.

1.6. Tarbijakaitseõigus Eestis pärast liitumist Euroopa Liiduga

EL-ga peetud läbirääkimiste käigus võttis Eesti kohustuse harmoniseerida siseriiklik õigus EL-i kehtivate nõuetega, et tagada tarbijate kõrgharastemeline kaitse ja ühtne siseturu toimimine. Selleks tuli teha mitmeid olulisi muudatusi tarbijaõiguse regulatsioonis. Muudatuste suure ulatuse tõttu loobuti senise tarbijakaitseaduse⁸⁹ parandamisest ning võeti suund uue tarbijakaitseaduse redaktsiooni väljatöötamisele.⁹⁰

EL-i kehtivate nõuetega arvestav TKS⁹¹, mis pidi tagama tarbijate õigused (§ 1 lg 1), jõustus 15.04.2004. Järgmiste aastate jooksul tehtud muudatustega kehtis see kuni 2016. aasta veebruarikuu lõpuni, kui võeti vastu uus terviktekst.

Tarbijakaitseaduse eelnõu seletuskirjast tulenevalt oli eelnõu eesmärgiks “kaasajastada kehtivat Tarbijakaitseadust eeskätt tarbija majanduslike huvide kaitse seisukohalt ning luua lihtsustatud kohtuväline süsteem tarbija ja kaupleva vaheliste vaidluste lahendamiseks”.⁹² Seletuskirjast tuleneb, et “.../ sealjuures on arvestatud Euroopa Komisjoni soovitusi 4. aprillist 2001 ning 30.märtsist 1998 tarbija vaidlustelahendamise kohtuväliste institutsioonide põhimõtete kohta, direktiivi 98/27/EÜ tarbija kollektiivsete huvide kahjustamise lõpetamiseks tehtavate ettekirjutuste kohta ja direktiivi 98/6/EÜ tarbijakaitse kohta tarbijatele pakutavate toodete hindade avaldamise kohta /.../”.⁹³ Seega võeti seadusega üle EL-i õigust.

Järelevalve seisukohalt olulisena oli seletuskirjast nähtuvalt eelnõu eesmärgiks määratleda Tarbijakaitseameti pädevus VÕS-s tarbijaõiguste tagamiseks sätestatud nõuete rikkumise lõpetamiseks ja sätestada vastav kord.⁹⁴ TKS-s⁹⁵ reguleeris järelevalvet eelnõu 6. peatükk, mille § 39 loetles järelevalve teostaja õigused (nimetas toimingud, mida järelevalve tegemisel oli ametnikul õigus teha) ja andis tarbijakaitsealase järelevalvega ametiisikule õiguse teha oma pädevuse piires ettekirjutusi (TKS § 39 lg 1 p 7). TKS § 40 lõige 1 reguleeris sealjuures

⁸⁸ Madise, L. PSK § 2/8.

⁸⁹ Tarbijakaitseadus. - RT I 1994, 2, 13.

⁹⁰ Kingisepp (viide 1), lk 22-23.

⁹¹ Tarbijakaitseadus. - RT I 2004, 13, 86.

⁹² Tarbijakaitseaduse eelnõu. Tarbijakaitseaduse eelnõu. 14 SE. - <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/8c8363e0-3b4c-3855-9a6e-42d672449926/tarbijakaitseadus/> (28.03.2025). Seletuskiri, lk 14.

⁹³ *Ibidem*, lk 14-15.

⁹⁴ *Ibidem*, lk 15.

⁹⁵ Tarbijakaitseadus. - RT I 2004, 13, 86.

täpsemalt ka ettekirjutuse sisu, mida järgmine tarbijakaitseaduse terviktekst enam ei sisalda. Nimelt võis õigusrikkumise avastamise korral järelevalve teostaja teha ettekirjutuse, milles: 1) esitab nõude lõpetada õigusrikkumine ja võimaluse korral taastada esialgne olukord või 2) kohustab peatama sellise kauba või teenuse pakkumise ja müügi, mis ei ole nõuetekohane, ning annab tähtaja kauba või teenuse nõuetega vastavusse viimiseks. Ettekirjutuse mittetäitmisel oli ametnikul õigus kohaldada sunniraha (TKS § 40 lg 5).

Järelevalvemeetmete tekkimise ja kujunemise selgitamisel on oluline tuua välja ka see, et 15.04.2004 jõustunud TKS nägi ette meetmed tarbijate kollektiivseid huve kahjustava tegevuse lõpetamiseks (TKS § 41) ja tarbijate kollektiivseid huve kahjustava piiriülese tegevuse lõpetamiseks (TKS § 42). Kuna eelmine, 01.01.1994 jõustunud TKS (RT I 1994, 2, 13) selliseid meetmeid ei sisaldanud, siis oli see oluline samm edasi tarbijaõiguste kollektiivselt tagamise meetmetes. Meetmed lisandusid tulenevalt EL-i õiguse ülevõtmisest.

TKS-i eelnõu seletuskirjast tuleneb, et „TKS §-ga 42 harmoneeriti EL direktiiv 98/27/EÜ⁹⁶, mille eesmärgiks oli ühtlustada liikmesriikide õigus- ja haldusnormid selliselt, et Ühenduse tasandil oleks võimalik õigeaegselt lõpetada tarbijate ühiseid huve kahjustavad rikkumised.“⁹⁷ Direktiiv 98/27/EÜ reguleerimisalasse kuulus 11 direktiivi, mis käsitlesid eksitavat reklaami, väljaspool äriruume sõlmitavaid lepinguid, tarbijakrediidilepinguid, telesaadete edastamist, reisipakettide müüki, tervishoiu kasutatavate ravimite reklaami, tarbijalepingute ebaausaid tingimusi, kinnisvara ajutise kasutamise õiguse omandamise lepinguid, tarbijaga sõlmitud kaugmüügilepinguid, tarbekaupade müüki ja nendega seotud tagatise, infoühiskonna teenust. See toob ilmekalt esile selle, kui paljude erinevate regulatsioonide ja neist tarbijale tulenevate õiguste tagamise üle teeb pädev asutus järelevalvet ainuüksi TKS-i alusel.

Eelnõu seletuskirjast tulenevalt kohaldatakse § 42 juhul, kui EL-i ühes liikmesriigis tegutseva kaupleja tegevus on vastuolus eelnevalt viidatud 11 direktiivi sätetega sellistena nagu need on kehtestatud siseriiklikult kohaldatavates õigusaktides ning selle rikkumise tagajärjed ilmnevad teises liikmesriigis.⁹⁸ Liikmesriikide pädevatele asutustele tekkis seeläbi õigus taotleda ettekirjutuse tegemist Eestis tegutseva müüja sellise tegevuse lõpetamiseks, mis on vastuolus nimetatud direktiivide sätetega sellistena nagu need on kehtestatud Eestis kohaldatavates õigusaktides ning mis kahjustab selle liikmesriigi tarbijate kollektiivseid huve. TKS § 42 jõustus Eesti ühinemisel EL-ga 01.05.2004 (TKS § 53 lg 2).

⁹⁶ 19. mai 1998. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 98/27/EÜ tarbijate huve kaitsvate ettekirjutuste kohta. - ELT L 166, lk 51–55.

⁹⁷ Tarbijakaitseaduse eelnõu (viide 92), lk 18.

⁹⁸ *Ibidem*, lk 18-19.

Kuid see oli vaid algus. Juba 15.12.2005 võttis Riigikogu vastu tarbijakaitse seaduse muutmise seaduse⁹⁹, millega täiendati TKS-i tarbijakaitsealase koostöö regulatsiooniga (§ 42¹). Seaduseelnõu seletuskirjast¹⁰⁰ nähtuvalt anti majandus- ja kommunikatsiooniministrile volitusnorm Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määruse nr 2006/2004¹⁰¹ rakendamise eest vastutavate pädevate asutuste määramiseks. Nimetatud määrusega on kehtestatud tingimused, mille alusel tarbijate huve kaitsvate õigusaktide jõustamise eest vastutavaks määratud liikmesriikide pädevad asutused teevad üksteisega ja komisjoniga koostööd, et tagada kõnealuste õigusaktide täitmine ja siseturu tõrgeteta toimimine ning tõhustada tarbijate majandushuvide kaitset. Eelkõige on koostöö suunatud ühendusesiseste rikkumiste avastamisele ja lõpetamisele. Ühendusesiseseks rikkumiseks on rikkumine, mille puhul ühes liikmesriigis tegutseva ettevõtja tarbijate huve kaitsvate õigusaktidega vastuolus olev tegevus või tegevusetus kahjustab või võib kahjustada tarbijate kollektiivseid huve, kes elavad teises liikmesriigis.¹⁰² Ühtseks kontaktasutuseks määrati tollane Tarbijakaitseamet, mis täna kannab nimetust Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet (TTJA)¹⁰³. Käesoleva magistritöö kontekstis on selle arengu ja määruse 2006/2004 välja toomine oluline, kuna tarbijaõiguste alaste rikkumiste avastamine ja ennetamine selle määruse alusel on üks oluline osa tarbijaõiguste alasest liidusisesest koostöö- ja järelevalve vormist ning näitab ilmekalt, et tarbijaõiguste tagamise valdkonnas tuleb haldusorganil olla valmis koostööks riigipiiriüleselt. See tähendab paratamatult ka seda, et ajend järelevalvetevõttega alustamiseks ei tule alati vaid Eesti tarbijatelt või ettevõtelt, vaid ka riigist väljastpoolt.

12.12.2007 jõustus tarbijakaitse seaduse ja võlaõigusseaduse muutmise seadus¹⁰⁴, millega võeti TKS-i üle ebaausaid kaubandustavasid reguleeriv direktiiv 2005/29/EÜ¹⁰⁵. Tegemist on maksimaalset harmoneerimist taotleva direktiiviga, mis tähendab, et liikmesriigid ei või

⁹⁹ Tarbijakaitse seaduse muutmise seadus. - RT I 2005, 71, 547.

¹⁰⁰ Tarbijakaitse seaduse muutmise seaduse eelnõu. 756 SE I. Seletuskiri, lk 3. - <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/f89d2e1d-d184-36a7-9dd4-3b0a8185cbf1/tarbijakaitse-seaduse-muutmise-seadus/> (28.03.2025).

¹⁰¹ 27. oktoobri 2004. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 2006/2004 tarbijakaitse seaduse jõustamise eest vastutavate siseriiklike asutuste vahelise koostöö kohta (tarbijakaitsealase koostöö määrus). - ELT L 364, lk 1–11. Määrus on tänaseks kehtetu ja seda asendab 12. detsembri 2017. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2017/2394 tarbijakaitsealaste õigusaktide täitmise tagamise eest vastutavate liikmesriigi asutuste vahelise koostöö kohta ja millega tunnistatakse kehtetuks määrus (EÜ) nr 2006/2004 (CPC määrus). - ELT L 345, lk 1–26.

¹⁰² Tarbijakaitse seaduse muutmise seaduse eelnõu (viide 100), lk 3.

¹⁰³ Tarbijakaitseamet liideti 01.01.2019 Tehnilise Järelevalve Ametiga ja asutuse nimetuseks sai Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet. Selleks vajalikud seaduste muudatused tehti Vabariigi Valitsuse seaduse ja teiste seaduste muutmise seadusega (RT I, 12.12.2018, 3). Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisalas tegutsev valitsusasutus (majandus- ja taristuministri 07.12.2018 määruse nr 62 “Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ameti põhimäärus” (RT I, 13.12.2018, 8) § 1 lg 1).

¹⁰⁴ Tarbijakaitse ja võlaõigusseaduse muutmise seadus. - RT I 2007, 56, 375.

¹⁰⁵ Direktiiv 2005/29/EÜ (vt viide 54).

kehtestada direktiivis sätestatust erinevaid või rangemaid nõudeid.¹⁰⁶ Seeläbi on tarbijate õigused liikmesriikides ühesugused.

Võlaõigusseaduse ja teiste seaduste muutmise seadusega võeti Eesti õigusesse üle Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2008/48/EÜ.¹⁰⁷ Sellega täiendati TKS § 41¹ lg-t 1 (kehtivas TKS-s § 65 lg 1) avalik-õigusliku sanktsiooni ehk ettekirjutuse tegemise võimalusega olukorras, kus esineb puudusi tarbijakrediidi puhul kohustusliku lepingueelse teabe andmisel (VÕS § 403¹). Seeläbi tekkis järelevalveasutusele alus sekkuda siinkohal muidu eraõiguse normidega reguleeritud suhtesse.

13.06.2014 jõustus võlaõigusseaduse ja teiste seaduste muutmise seadus¹⁰⁸, millega võeti Eesti õigusesse üle direktiiv 2011/83/EL¹⁰⁹. Sisuliselt luuakse direktiiviga 2011/83/EL uus väljaspool äriruume sõlmitavate lepingute ning sidevahendi abil sõlmitud lepingute regulatsioon, mis lähtub maksimumharmoneerimise printsiibist (st et liikmesriigid ei tohi säilitada ega vastu võtta sätteid, mis erinevad direktiivis sätestatust), ning senised sama valdkonda puudutavad direktiivid, mis lähtuvad minimaalse ühtlustamise printsiibist, tunnistatakse kehtetuks.¹¹⁰ VÕS-i muudatustest tulenevalt täiendati ka TKS-i järelevalvepädevusi viidetega lisandunud või muutunud VÕS-i paragrahvidele.

Täna kehtiv TKS¹¹¹ jõustus 01.03.2016. Taaskord tingis seaduse uue tervikteksti koostamise EL õiguse ülevõtmine. Nimelt võeti 01.03.2016 jõustunud TKS-ga Eesti õigusesse üle Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2013/11/EL¹¹². Eelnõu seletuskirjast nähtuvalt oli vaja TKS-i muuta ka määruse nr 524/2013¹¹³ rakendamiseks.¹¹⁴ Eelnõu esitamist uue terviktekstina on seletuskirjas selgitatud vajadusega tagada õigusakti selgus, sest tehtavate täienduste maht oli oluline ning seadust oli „alates selle vastuvõtmisest 2004. aastal üle kümne korra muudetud“.¹¹⁵

¹⁰⁶ Tarbijakaitse ja võlaõigusseaduse muutmise seaduse eelnõu. 28 SE. Seletuskiri, lk 1. - <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/4767c79b-61a3-3798-0680-0ab368637c2d/tarbijakaitseaduse-ja-volaoigusseaduse-muutmise-seadus/> (28.03.2025).

¹⁰⁷ Võlaõigusseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu. 761 SE. Seletuskiri lk 1. - <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/6d8766fc-f9bc-7da0-8398-ecdbcff3a0/volaoigusseaduse-ja-teiste-seaduste-muutmise-seadus/> (28.03.2025).

¹⁰⁸ Võlaõigusseaduse ja teiste seaduste muutmise seadus. - RT I 2010, 77, 590.

¹⁰⁹ Direktiiv 2011/83/EL (viide 49).

¹¹⁰ Võlaõigusseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (viide 50), lk 1.

¹¹¹ Tarbijakaitseadus. - RT I, 31.12.2024, 51.

¹¹² Direktiiv 2013/11/EL (viide 56).

¹¹³ 21. mai 2013. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus nr 524/2013 tarbijavaidluste internetipõhise lahendamise kohta, millega muudetakse määrust nr 2006/2004 ja direktiivi 2009/22/EÜ (tarbijavaidluste internetipõhise lahendamise kohta). - ELT L 165, lk 1–12.

¹¹⁴ Tarbijakaitseaduse eelnõu (viide 55), lk 3.

¹¹⁵ *Ibidem*, lk 3.

Praeguseks on 01.03.2016 jõustunud TKS-i Riigi Teatajast nähtuvalt muudetud 18 korral. Neist 11 muudatust on olnud seotud EL õiguse ülevõtmisega või selle rakendamiseks. Seega on rohkem kui pooltel kordadel TKS-i muudetud tulenevalt EL-i õiguse ülevõtmisest.

Nii on TKS-i kujundanud olulises osas EL õigus, sh tarbijalepingute direktiiv¹¹⁶ ja ebaausate kaubandustavade direktiiv¹¹⁷. TKS-i areng seoses EL-i õiguse ülevõtmisega ilmestab autori hinnangul tarbijakaitsevaldkonna arengut Eestis ja laia teemaderingi, millega tarbijaõiguste tagamisel tuleb järelevalve poolel tegeleda. Järelevalvemeetmete rakendamine tarbijaõiguste tagamisel ei lähtu kitsalt mõnedest materiaaõiguse normidest, vaid paljudest erinevatest tarbijaõiguste tagamisele suunatud normidest. Järelevalvet tegeval ametnikul tuleb seega nõudmiste esitamisel võtta siseriikliku õiguse mõistmiseks ja selle lahtimõtestamiseks appi ka direktiivi tekst, sest arvestada tuleb direktiivikonformse tõlgendamise põhimõttega. Selle põhimõtte kohaselt peab riigi poolt direktiivi rakendamiseks vastu võetud õigusnorme tõlgendama kooskõlas vastava direktiiviga.¹¹⁸ Kuna lõplik vahekohtunik EL tarbijaõiguse tõlgendamisel on Euroopa Kohus, siis on tarbijaõiguse mõistmisel ja rakendamisel oluline ka Euroopa Kohtu praktika.¹¹⁹ Seda kõike on oluline arvestada siseriiklikus õigusnormis sätestatud kaupleja kohustuse praktikas tõlgendamisel.

¹¹⁶ Direktiiv 2011/83/EL (viide 49).

¹¹⁷ Direktiiv 2005/29/EÜ (viide 54).

¹¹⁸ EKo C-14/83, *Sabine von Colson ja Elisabeth Kamann vs Land Nordrhein-Westfalen*, ECLI:EU:C:1984:153, p 26; EKo C-106/89, *Marleasing SA vs La Comercial Internacional de Alimentacion SA*, ECLI:EU:C:1990:395, p 8, 9 ja 13; EKo C-165/91, *Simon J. M. van Munster vs. Rijksdienst voor Pensioenen*, ECLI:EU:C:1994:359, p 34; EKo C-262/97, *Rijksdienst voor Pensioenen vs. Robert Engelbrecht*, ECLI:EU:C:2000:492, p 39.

¹¹⁹ Reich, N. jt (viide 15), lk xii.

2. TARBIJAÕIGUSTE JÄRELEVALVET REGULEERIV ÕIGUS

Lisaks tarbijale õigusi loovatele normidele on järelevalve seisukohalt olulised järelevalvet reguleerivad normid.

Suuremad muutused tarbijaõiguste järelevalve läbiviimises ja meetmetes tulid korrakaitseaduse (KorS) ¹²⁰ jõustumisega.¹²¹ Kui enne KorS-i kohaldus tarbijaõiguste riiklikule järelevalvele TKS-i kõrval HMS, siis KorS-i jõustumisega sai sellest üldseadus kõigile riiklikku järelevalvet teostavatele haldusorganitele. Kui KorS-i üldmeetmete, sh KorS §-s 28 sätestatud ettekirjutuse, kohaldamise õigus laienes kõigile korrakaitseorganitele, siis KorS-s sätestatud erimeetmetest tohib korrakaitseorgan kohaldada vaid eriseadusega lubatud.¹²² TKS-s sätestati korrakaitseorganile lubatud KorS-i erimeetmed.¹²³

KorS-i meetmetele lisaks tulenevad TKS-st tänu EL õigusele veel täiendavad meetmed ehk erivolitused. Need on TKS-i lisandunud aja jooksul, mistõttu täna kehtivas TKS-s üht paragrahvi numbrit kandev säte võis juba kehtida ka sellele eelnevas TKS-is, kuid teise paragrahvi numbri all. Seetõttu ei leia meetme kehtestamise põhjendusi tervikuna mitte 09.12.2015 vastu võetud TKS-i seletuskirjast, vaid vahel hoopis sellele eelnenud seaduseelnõude seletuskirjadest.

Erimeetmed, mis on TKS-i võetud üle EL-i õigusest, on:¹²⁴

- 1) tarbijate kollektiivseid huve kahjustava tegevuse lõpetamine (§ 64), VÕS-i sätetega vastuolus oleva tarbijate kollektiivseid huve kahjustava tegevuse lõpetamine (§ 65), tarbijate kollektiivseid huve kahjustava piiriülese tegevuse lõpetamine (§ 66) ja järelevalvealase koostöö (§ 67) sätteid, mis võeti TKS-i¹²⁵ üle direktiivist 2009/22/EÜ^{126,127}
- 2) õigus nõuda teavet kolmandalt isikult (§ 62¹), õigus nõuda veebiliidesele juurdepääsu piiramist (§ 62²) ja õigus sõlmida kauplejaga haldusleping (§ 65¹) lisandusid TKS-i

¹²⁰ Korrakaitseadus. - RT I, 22.03.2011, 4.

¹²¹ KorS-i jõustumine nähti ette korrakaitseaduse muutmise ja rakendamise seadusega (RT I, 13.03.2014, 4).

¹²² Jäätma, J. Korrakaitseaduse § 28 lõige 1 ja § 29 lõige 1 – üldvolitus kõigile ja kõigeks. – Juridica 2022/6.

¹²³ Korrakaitseaduse muutmise ja rakendamise seadus. – RT I, 13.03.2014, 4.

¹²⁴ Neid järelevalvemeetmeid käsitletakse magistr töö alapeatükis 3.1.2.

¹²⁵ Tarbijakaitseadus. - RT I, 31.12.2015, 1.

¹²⁶ 23. aprilli 2009. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2009/22/EÜ. - ELT L 110, lk 30-36.

¹²⁷ Tarbijakaitseaduse eelnõu (viide 55), lk 74.

17.01.2020.¹²⁸ Eelnõu seletuskirja kohaselt olid täiendused vajalikud CPC määruse¹²⁹ rakendamiseks. Muudatuse eesmärgiks oli tugevdada tarbijate huvide kaitset e-kaubanduses ja parandada asutuste vahelist koostööd piiriüleste rikkumistega tegelemisel. Sellest lähtuvalt sõnastati tervikuna uuesti ka kontrollitehingu regulatsioon (§ 63).¹³⁰

3) TKS-i riikliku järelevalve peatükki täiendati tulenevalt esindushagide direktiivist¹³¹:

- a) TTJA-le anti õigus tarbijate kollektiivseid huve kahjustava tegevuse tuvastamiseks ja lõpetamiseks või edasise kahjustamise keelamiseks ning individuaalsete õiguskaitsevahendite kindlaksmääramiseks pöörduda kollektiivse esindushagiga teise EL liikmesriigi kohtusse või Eesti Vabariigi nimel maakohtusse (TKS § 64 lg 1¹);
- b) TTJA-le nähti ette õigus pöörduda Eesti Vabariigi nimel kollektiivse esindushagiga maakohtusse VÕS-i konkreetsetes paragrahvides sätestatud rikkumiste tuvastamiseks ja lõpetamiseks või edasise rikkumise keelamiseks ning individuaalsete õiguskaitsevahendite kindlaksmääramiseks (TKS § 65 lg 1¹ ja lg 3);
- c) TKS-i täiendati piiriülese kollektiivse esindushagi ja piiriülese üksuse regulatsiooniga (§ 66¹ ja § 66²).¹³²

Eeltoodust tulenevalt on EL-i õigusel olnud oluline roll tarbijakaitsealaste erimeetmete kujunemisel. Euroopa õiguse harmoniseeriv mõju on seeläbi olnud Eesti tarbijakaitse normide kujunemisel määrav.

2.1. Riiklik järelevalve

Riiklikku järelevalvet teostatakse KorS-s ja teistes seadustes sätestatud alusel ja korras (VVS¹³³ § 75). Riiklik järelevalve KorS-st tulenevalt on korrakaitseorganite ehk korrakaitseülesannet täitvate haldusorganite (§ 6 lg 1) poolt oma pädevuse piires läbi viidav tegevus eesmärgiga kaitsta avalikku korda (KorS § 2 lg 4). Riiklikku järelevalvet on Riigikohus mõistnud ka kui kontrolli subjekti tegevuse õiguspärasuse üle¹³⁴, samuti kui tegevust, mis võib toimuda mh ilma konkreetse õigusrikkumise kahtluseta.¹³⁵ Viimases väljendub riikliku järelevalve ohuennetus.

¹²⁸ Tarbijakaitseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus. - RT I, 08.01.2020, 1.

¹²⁹ 12. detsembri 2017. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus 2017/2394 tarbijakaitsealaste õigusaktide täitmise tagamise eest vastutavate liikmesriigi asutuste vahelise koostöö kohta (CPC määrus). - ELT L 345, lk 1-26.

¹³⁰ Tarbijakaitseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu. 103 SE. - <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/4495218b-e81c-462e-abc8-9afbb07eaa57/> (17.03.2025).

¹³¹ 20. novembri 2020. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2020/1828, mis käsitleb tarbijate kollektiivsete huvide kaitsmise esindushagisid ja millega tunnistatakse kehtetuks direktiiv 2009/22/EÜ (esindushagide direktiiv). - ELT L 409, lk 1-27.

¹³² Tsiviilkohtumenetluse seadustiku ja teiste seaduste muutmise seadus (kollektiivse esindushagi menetluse loomine). - RT I, 31.12.2024, 5.

¹³³ Vabariigi Valitsuse seadus. - RT I, 30.12.2024, 4.

¹³⁴ RKHKo 3-3-1-13-12 p 23.

¹³⁵ RKKKo 3-1-1-19-05 p 7.1.

Tarbijate õiguste tagamise üle riikliku järelevalve teostamise ülesanne tuleb TKS §-st 61. Seeläbi on tarbijate õiguste kaitseks kehtestatud normide tagamine KorS-i tähenduses avaliku korra kaitsealas.

Riiklik järelevalve kui menetlus on üks haldusmenetluse liikidest.¹³⁶ Riikliku ülesande täitmisel laienevad korrakaitseorgani tegevusele alati eriseaduste kõrval ka HMS-i sätted. Tarbijaõiguste tagamisele kohalduvad seega nii TKS, KorS kui ka HMS (KorS § 1 lg-d 2 ja 3).

Riiklik järelevalve on KorS § 2 lg-te 1 ja 4 järgi jagatav lähtuvalt preventsiooni ajalis-tõenäosuslikust kulgemisest ohuennetuse faasiks, tegevuseks ohukahtluse korral, ohutõrjeks ja korrarikkumise kõrvaldamiseks.¹³⁷ Erinevates ohuolukordades on võimalik rakendada erinevaid järelevalve meetmeid. Kuna korrakaitseaduse läbiv reegel on, et riikliku järelevalve meetmeid võib rakendada vaid juhtudel, kus avalikule korrale eksisteerib oht (konkreetne või abstraktne)¹³⁸, siis tuleb oht meetme rakendatavuse üle otsustamiseks tuvastada, määratleda ja sõnastada.

Riiklik järelevalve saab eesmärgipäraselt toimetada vaid korrarikkumise olukorras. Korrakaitsemeetmega sekkumine on õiguspärane üksnes kestvate rikkumiste korral, millistest johtub püsiv oht edasise kahju saabumiseks.¹³⁹ Ehk kui rikkumine kestab (on jätkuv), on võimalik sekkuda nt ettekirjutusega tagades seda sunnirahaga. Aga kui rikkumine on lõppenud, ei saa seda lõpetada. Siis on võimalik üksnes süüteomenetlus. Seetõttu on oluline eristada haldusõiguslikke ja karistusõiguslikke meetmeid (vt alapeatükk 2.2).

2.1.1. Järelevalvemenetluse algatamine

Riikliku järelevalve menetlus algab HMS § 35 lg 1 ja 3 alusel, tavaliselt haldusorgani initsiatiivil. TKS ei sätesta menetluse alustamise kohustuslikkust, vaid jätab otsustamise korrakaitseorganile. Menetlus loetakse alanuks esimese menetlustoimingu sooritamiseiga menetlusosalise suhtes (HMS § 35 lg 1 p 3).

Järelevalvemenetluse algatamist on peetud kohtupraktikas üldjuhul korrakaitseorgani kaalutlusotsuseks. On leitud, et isikul puudub subjektiivne õigus nõuda järelevalvemenetluse algatamist või konkreetse meetme rakendamist kolmanda isiku suhtes, kui pädevus- ja

¹³⁶ RKHKo 3-3-1-38-04 p 9.

¹³⁷ Laaring, M. Eesti korrakaitseõigus ohuennetusõigusena. Tartu: Dissertationes iuridicae Universitatis Tartuensis 2015, lk 75.

¹³⁸ Pärnamägi, I. Eraõiguse normid avaliku korra osana. – Juridica 2016/6, lk 390.

¹³⁹ Laaring, M. KorSK § 5/2. – Laaring, M. (koost.) jt. Korrakaitseadus. Komm vlj. Tallinn: Sisekaitseakadeemia 2017.

volitusnorm näevad järelevalveorganile ette kaalutusõiguse nii järelevalvemenetluse algatamiseks kui ka järelevalvemeetme rakendamiseks. Puudutatud isik (isik, kelle õigusi võib kolmanda isiku õigusvastane tegevus rikkuda), võib aga nõuda, et järelevalveorgan otsustaks järelevalvemenetluse algatamise või järelevalvemeetme rakendamise küsimuse kaalutusvigadeta, kui järelevalvet sätestav õigusnorm kaitseb ka tema õigushüve.¹⁴⁰ Ka puudub isikul subjektiivne õigus nõuda järelevalvemenetluse jätkamist või konkreetse meetme rakendamist turuosalise suhtes, kuid ka siinkohal võib ta nõuda asja otsustamist kaalutusvigadeta, kui järelevalvet sätestav õigusnorm kaitseb ka tema õigushüve.¹⁴¹ Seega on tarbijal õigus nõuda, et korrakaitseorgan otsustaks järelevalvemeetmete kohaldamise üle kaalutusvigadeta ega keelduks õigusvastaselt meetmete kohaldamisest. Kaebaja taotluse alusel riikliku järelevalve menetluse algatamist saab korrakaitseorgan siiski kaaluda vaid siis, kui sellise järelevalvemenetluse algatamine ja läbiviimine on tema pädevuses.¹⁴² Kui taotluse lahendamine ei kuulu asutuse pädevusse, tuleb see jätta läbi vaatamata (HMS § 15 lg 4).

TKS §-dest 62-66 tuleneb, et Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet (TTJA) võib kohaldada KorSi erimeetmeid, võib nõuda teavet kolmandalt isikult, TTJA-l on õigus teha või ta võib teha ettekirjutuse, õigus on teha kontrolltehing ja hagiga võib maakohtusse pöörduda. Sellist sõnastust kasutavatest sätetest tulenevalt on TTJA-l kaalutusõigus nii järelevalve algatamiseks kui ka ettekirjutuse tegemiseks. Sätted annavad TTJA-le üldise kontrollipädevuse ning ei kohusta isiku pöördumise alusel menetlust läbi viima. Ka ettekirjutuse tegemine on TKS-s sätestatud TTJA volitusena. Seega puudub kohtupraktikale tuginedes isikul õigus nõuda järelevalve algatamist või kindla sisuga meetme rakendamist.¹⁴³

Samas on järelevalvemenetluse alustamise kaalumise osas oluline KorS § 14, mille p 1 sätestab igatüüpe õiguse saada korrakaitseorganilt selle pädevuse piires abi ohu ennetamisel või tõrjumisel või korrarikkumise kõrvaldamisel, mille eest ta ei ole vastutav, kui abi andmisest keeldumine oleks õigusvastane. „Abi andmisest keeldumine on õigusvastane juhul, kui seadus kohustab abi andma või kui abi andmise kasuks räägivad taotleja ülekaalukad huvid.“, leiab Riigikohus.¹⁴⁴ Paraku on see ainuke Riigikohtu lahend, mis viitab KorS § 14 p-le 1 järelevalvemenetluse alustamise kaalumise kontekstis. Ringkonnakohus on KorS § 14 p 1 kontekstis lisanud, et korrakaitseorganil ei ole isiku taotluse alusel viimase kaitseks siiski kohustust riiklikku

¹⁴⁰ RKHKo 3-3-1-44-10 p 15; RKHKo 3-3-1-29-13 p 17; RKHKo 3-3-1-42-14 p 12; RKHKo 3-3-1-85-15, RKHKo 3-19-509 p 20.

¹⁴¹ RKHKo 3-19-509 p 20.

¹⁴² RKHKo 3-18-114 p 17; RKHKo 3-16-1050 p 11.

¹⁴³ Vt RKHKo 3-3-1-42-14.

¹⁴⁴ RKHKo 3-16-1050 p 11.

järelevalvet teha, kui järelevalve eesmärk on ohukahtluse väljaselgitamine.¹⁴⁵ Seega on ka taotluse lahendamisel oluline eristada ohukoosseise.

TKS ei sätesta kohustust alustada järelevalvemenetlust isiku pöördumise alusel. Seega on TTJA-l kohtupraktikast tulenevalt menetluse alustamise otsustamisel kaalumisruum (HMS § 4 lg 1). Samuti on tal kaalutlusõigus otsustada järelevalvemenetluse lõpetamise üle.¹⁴⁶ HMS § 4 lg 2 kohaselt tuleb kaalutlusõigust teostada kooskõlas volituse piiride, kaalutlusõiguse eesmärgi ning õiguse üldpõhimõtetega, arvestades olulisi asjaolusid ning kaaludes põhjendatud huve.

Ulatusliku kaalutlusruumi ja tarbijakaitsealastele kaebustele erineva prioriteetsusastme andmise vajalikkust on rõhutanud ka Euroopa Kohus.¹⁴⁷ Kuigi selle mõttega sobitub hästi kohtupraktikas väljendatud seisukoht, et tarbijalt järelevalve teostamise ettepanekuga saadud märgukirja vastuses võib järelevalveks pädev asutus keelduda järelevalve või ettekirjutuse tegemisest ka maakohtusse pöördumise võimalusele viidates,¹⁴⁸ võib selle seisukoha rakendatavuses pärast KorS-i jõustumist kahelda. Näiteks on Tartu Ringkonnakohus leidnud, et korrakaitseorganiks olnud vastustaja ei saanud vältida enda kohustusi riikliku järelevalve teostajana „/.../ sellega, et kohustab tagajärgede kõrvaldamise osas kokku leppima vaidlevaid pooli ega ka sellega, et vaidlust lahendatakse tsiviilkorras kohtus.“¹⁴⁹

Kohtupraktikas on küll eitatud isiku õigust nõuda järelevalvemenetluse algatamist või konkreetse meetme rakendamist, kuid samas leitakse, et isiku ettepanek või taotlus järelevalvemenetluse algatamise kohta tuleb lahendada kaalutlusõiguse alusel. Isiku pöördumist on loetud märgukirjaks (MSVS § 2 lg 1; RKHKo 3-3-1-42-14), aga ka taotluseks (RKPJKm 5-24-8 p 25). Seisukoht, kus haldusorgan peab kaalutlusõiguse alusel lahendama isiku poolt esitatud avalduse, iseloomustab pigem taotluse (HMS § 14 lg 1) menetlust. Märgukirjale on asutusel küll kohustus vastata (MSVS § 5 lg 1), kuid vastamine ei tähenda siinkohal kaalutlusotsuse tegemist ega kohustust võtta seisukohta ka isiku ettepaneku kohta. Viimaste aastate kohtupraktikas on isiku pöördumist järelevalveasutuse poole sooviga algatada järelevalvemenetlus või võtta konkreetseid meetmeid, käsitletud siiski taotlusena.¹⁵⁰ Kohus on nimetanud isiku pöördumist taotluseks ja hinnanud, kas haldusorgan on teinud õiguspärase kaalutlusotsuse.¹⁵¹ Sealjuures saab kohtupraktikast järeldada, et isiku taotlusele e-kirjaga

¹⁴⁵ TlnRnK 3-21-614 p 16.

¹⁴⁶ Järelevalvemenetluse lõpetamine on toiming (RKHKo 3-19-509 p 19; RKHKo 3-3-1-65-16 p 16), kuid rikkumise tuvastamine ning ettekirjutuse tegemisest keeldumine (HMS § 43 lg 2 olukord) on haldusakti andmine (RKHKo 3-3-1-42-14). Järelevalve lõpetamisel peab lähtuma asjakohastest kaalutlustest ja hinnangutest (RKHKo 3-19-509 p 20).

¹⁴⁷ EKo C-510/23, *Trenitalia SpA vs Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato*, p 49, ECLI:EU:C:2025:41.

¹⁴⁸ RKHKo 3-3-1-42-14 p 20.

¹⁴⁹ TrtRnKo 3-19-1882 p 38.

¹⁵⁰ RKHKo 3-16-1050; RKPJKm 5-24-8; RKHKo 3-3-1-85-15; TlnRnK 3-21-614;

¹⁵¹ TnlHko 3-21-2806; RKHKo 3-3-1-85-15;

vastamine ei ole õiguslikult korrektne viis otsuse vormistamiseks,¹⁵² mis viib autori järeldusele, et isiku taotlus tuleb lahendada kaalutletud otsusega ehk anda haldusakt. Näiteks Riigikohus „/.../märgib, et HMS § 43 lg 2 järgi on haldusaktina käsitatav sisuline keeldumine taotletud haldusakti andmisest.“ ja leidnud, et olukorras, oli tegemist haldusmenetluse lõpetamisega sisulisel põhjusel, oli olukord võrdväärne haldusakti andmisest keeldumisega.¹⁵³ Seega saab autori hinnangul järeldada, et kui TKS-i norm kaitseb tarbija õigusi, siis tuleb tarbija pöördumist, mis sisaldab taotlust viia ettevõtja suhtes läbi järelevalvemenetlus, käsitleda taotlusena ning see kaalutlusõiguse alusel otsusega (haldusakt) lahendada.

Sellest tõusetub autori meelest küsimus, kas riiklikku järelevalvet reguleerivad õigusaktid peaksid eraldi reguleerima isiku pöördumise, milles palutakse alustada järelevalvemenetlus, lahendamist. Arvestades järelevalve spetsiifikat, asutuse töö planeerimise vajadust, sh seda, kas ja millal on kõige otstarbekam mingi menetlus alustada (menetlusstrateegia valik), võiks seda küsimust korrakaitseõiguses selgelt reguleerida. Autori hinnangul on riikliku järelevalvemenetluse näol tegemist spetsiifilisema menetlusega võrreldes vaid HMS alusel toimuva haldusmenetlusega. Seega olukorras, kus norm kaitseb isiku õigusi ja tal on õigus paluda selles korrakaitseorgani abi (KorS § 14 p 1), peaks seadusandlik võim nägema ette selge korra, kuidas isiku selliseid pöördumisi tuleb lahendada. Näiteks võiks olla sätestatud täpsemad kaalumisreeglid või alused, millel menetluse alustamine on kohustuslik. See lihtsustaks asutusel kaalumist, ühtlustaks praktikat, kuid eelkõige tagaks paremini õigusselguse (PS § 13 lg 2) ja õigust korraldusele (PS § 14). Sellise regulatsiooni väljatöötamisel saaks mh analüüsida ühe või teise lahendusega korrakaitseorganile kaasnevat halduskoormust (nt taotluse kirjalik lahendamine (haldusakt) vs isiku tänamine infomatsiooni andmise eest, millega saab arvestada järelevalve planeerimisel) ning leida asjakohase tasakaalu isiku õiguste tagamisel abi osutamise ja asutuse koormuse ning seeläbi riigi ressursside otstarbeka kasutamise vahel.

Kaudselt kaitseb tarbija huve ka nn. naabrivalve ehk ühe ettevõtja poolt teiste ettevõtjate tegevuse jälgimine. Ettevõtjate omavahelisest konkurentsist tulenevalt jälgitakse teiste ettevõtjate poolseid õigusrikkumisi ja teavitatakse sellest üldsust ja järelevalveorganeid.¹⁵⁴ Ei ole harv ka juhus, kus ettevõtte eest „annab info edasi“ kolmas isik, näiteks õigusteenuse osutaja. Seega võib tarbijaõiguste rikkumine jõuda järelevalvemeetmete rakendamiseni ka läbi turuosaliselt pärineva teabe.

¹⁵² TnLHKo 3-21-2806 p-d 13 ja 14.

¹⁵³ RKHko 3-3-1-85-15 p 11.

¹⁵⁴ Kingisepp (viide 1), lk 30.

2.1.2. Riiklikku järelevalvet teostavad korrakaitseorganid

Korrakaitseorgan on riikliku järelevalve ülesannet täitma volitatud asutus, kogu või isik (KorS § 6 lg 1).

Korrakaitseseaduse eelnõu seletuskirjas on selgitatud, et haldusorgani või isiku muutumine korrakaitseorganiks tähendab, et pädev asutus või isik on pädev rakendama riikliku järelevalve üldmeetmeid.¹⁵⁵ Erimeetmetest võib korrakaitseorgan rakendada neid, mida vastav eriseadus talle kasutamiseks ette näeb. Iga haldusorgan on korrakaitseorgan ainult niivõrd, kui võrd see on vajalik tema ülesande täitmiseks või ülesande täitmise tagamiseks. Seega on riikliku järelevalve teostamise seisukohalt on olulised pädevus- ning volitusnormid.

J. Jäätma kohaselt mõistetakse õigusteoorias pädevus- ehk kompetentsinorme kui ülesandeid jaotavaid õigusnorme, st seda, kes on õigustatud ja kohustatud mingis valdkonnas otsustust langetama, ning nendega ei kaasne isiku õiguste riivet. Erinevalt pädevusnormidest on volitusnormide reguleerimisala kitsam ja täpsem ning nendega luuakse materiaalne alus isiku põhiõiguste ja -vabaduste riivamiseks.¹⁵⁶ Seega on J. Jäätma leidnud, et seadusandja on riikliku järelevalve menetluses tõstnud eriliselt esile just seda, et põhiõiguste ja muude subjektiivsete õiguste piiramine võib toimuda ainult seaduses sätestatud volitusnormide alusel.¹⁵⁷

Põhiõiguste tagamise kohustus on seotud avaliku võimu organite põhiseadusliku pädevusega. Avalik võim ei või minna vastuollu PS-s sätestatud pädevusnormidega (RKÜKo 04.02.2014, 3-4-1-29-13 p 44).¹⁵⁸ Pädevus on avalike ülesannete maht, mille täitmine on haldusorganile usaldatud.¹⁵⁹ Kuna järelevalvet teostatakse funktsionaalsel põhimõttel¹⁶⁰, siis näitab pädevusnorm haldusorgani tegutsemisvaldkondi ja eesmäärke.

Kaitstes tarbija õigusi sekkub täidesaatev võim kaupleja kui eraettevõtja tegevusse ja tema ettevõtlusvabadusse. Õiguse sekkuda ja piirata sealjuures teise isiku õigusi ehk pädevuse selleks peab eeltoodust tulenevalt andma seadus, kuna demokraatlikus põhiseadusriigis pole oluline ainult sisuliselt õige otsus, vaid ka see, et sisuliselt õige otsuse teeks see haldusorgan, kellele on see seadusega ülesandeks tehtud.¹⁶¹

¹⁵⁵ Korrakaitseseaduse eelnõu. 49 SE. Seletuskiri, lk 25. - <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/8a9c2286-06fc-65d2-957b-bd9e11a940c4/Korrakaitseseadus> (15.03.2025).

¹⁵⁶ Jäätma, J. Ohutõrjeõigus ohuennetusõigusena: kooskõla põhiseadusega. Tartu: Dissertationes iuridicae Universitatis Tartuensis 2015, lk 79.

¹⁵⁷ *Ibidem*.

¹⁵⁸ L. Lust-Vedder. PSK § 14/17.

¹⁵⁹ Aedmaa, A. jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli kirjastus 2004, lk 44. Merusk, K., Koolmeister, I. Haldusõigus: õpik Tartu Ülikooli õigusteaduskonna üliõpilastele. Tallinn: Juura 1995, lk 78 jj.

¹⁶⁰ RKHKo 3-3-1-63-00 p 3.

¹⁶¹ Korrakaitseseaduse eelnõu (viide 155), lk 44.

TKS § 61 lg 1 alusel on riikliku järelevalve volitused TKS-i ja teiste õigusaktide alusel tarbijale antud õiguste tagamise üle avaliku halduse kandjana¹⁶² TTJA-l. Sama pädevust kordab TKS § 21 lg 2 p 1. TTJA on seeläbi erikorrakaitseorgan. Kuigi kaubanduse valdkonnas teostab lisaks TTJA-le riiklikku järelevalvet ka kohalik omavalitsus, on tema pädevus tulenevalt TKS § 61 lg 2 p-st 2 piiratud territoriaalselt ja kontrollitavate nõuetega. Samuti tuleneb TKS-st järelevalvepädevus Terviseametile, kuid seda vaid tarbijale osutatava teenuse terviseohutuse nõuete täitmise üle (TKS § 61 lg 1 p 1), mis pigem tervishoiuvaldkonda liigituvana ei leia seetõttu siinkohal pikemalt käsitlemist. Seega on kaubanduse valdkonnas keskne järelevalveorgan TTJA.

Volitusnormid seevastu on sätestatud KorS-s üld- ja erimeetmete peatükkides ning riiklikku järelevalvet reguleerivates eriseadustes. Isiku õiguste ja vabaduste piiramiseks peab pädevusnormile lisanduma volitusnorm, sest vastavalt PS § 3 lg-le 1 võib riigivõimu teostada üksnes PS-ga ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel.¹⁶³ Siinkohal on leitud, et PS § 3 lg-st 1 tuleneb, et riivavate ja ka mitteriivavate riikliku järelevalve meetmete rakendamiseks on vaja seadusest tulenevat alust. Mitteriivava riikliku järelevalve meetme rakendamiseks piisab, kui korrakaitseorganil on vastavat liiki ohu või rikkumise tõrjumise ülesanne (pädevus). Ka põhiõigusi riivava meetme puhul on vaja vastavat pädevusnormi, kuid see ei ole piisav alus isikute põhiõiguste ja vabaduste piiramiseks. Sellele viitab ka HMS § 3 lg 1, mille kohaselt võib haldusmenetluses piirata isiku põhiõigusi ja vabadusi ning tema muid subjektiivseid õigusi ainult seaduse alusel.¹⁶⁴ Seega tuleneb riivevolitus selleks ette nähtud alus- ehk volitusnormist. Volitusnormi küsimust käsitleb autor seetõttu järgmises peatükis konkreetse meetme regulatsiooni analüüsimisel.

2.1.3. Avaliku korra eest vastutav isik

KorS § 15 lg 1 alusel on vastutab avaliku korra eest see isik, kes on põhjustanud ohukahtluse või ohu, kes rikub avalikku korda või on põhjustanud sellise olukorra tekkimise võimaluse, mille realiseerumisel tekib oht või ohukahtlus. Riigikohus on sellest järeldanud, et konkreetne isik saab olla avaliku korra eest vastutavaks isikuks üksnes juhul, kui tema õigusvastase tegevuse või tegevusetuse tõttu on tekkinud oht või ohukahtlus, nimetades seda käitumisvastutuseks. Samas on eristatud isiku korrakaitsekohustust ja korrakaitseülesannet ehk

¹⁶² Anepaio, T. jt. Sissejuhatus õigusteadusesse. 2. tr. Tallinn: Juura 2004, lk 88.

¹⁶³ Vt ka RKPJKo 5-24-25 p 48; RKPJKo 5-23-35 p 27.

¹⁶⁴ Korrakaitseaduse eelnõu (viide 155), lk 47.

seisundivastutust.¹⁶⁵ Seega eeldab avaliku korra eest vastutava isiku määratlemine ka selle kohustuse tuvastamist, mille mittetäitmise läbi muutub isik avaliku korra eest vastutavaks.

Riigi sekkumine on vajalik alles siis, kui avaliku korra eest vastutav isik oma kohustust ei täida. Selleks adresseeritakse ettekirjutus või mõni muu meede isikule, kes vastutab avaliku korra eest. Ehk avaliku korra eest vastutav isik on riikliku järelevalve meetme adressaat.

Üldreegli kohaselt võib riikliku järelevalve meedet kohaldada ainult isiku suhtes, kes kas on teadaolevalt avaliku korra eest vastutav isik või teda on alust pidada avaliku korra eest vastutavaks isikuks (KorS § 23 lg 1). Erandina on lubatud teatud järelevalvemeetmeid siiski kohaldada ilma eriloata ka isikute suhtes, keda ei ole alust pidada avaliku korra eest vastutavateks (KorS § 23 lg 2).¹⁶⁶ Tegemist on ohu väljaselgitamisele suunatud meetmetega, mis alles peavad ära näitama ohu tegelikult tõrjumiseks mõeldud meetmete suuna.¹⁶⁷ Erivolitus võib anda täiendava aluse kolmanda isiku kohustamiseks. Näiteks on selliseks erivolituseks peatükis 3.1.2.1 käsitletud TTJA õigus nõuda teavet kolmandalt isikult ning peatükis 3.1.2.2 käsitletud õigus nõuda veebileidesele juurdepääsu piiramist.

Eeltoodust tulenevalt tuleb järelevalvemeede üldjuhul suunata avaliku korra eest vastutavale isikule. Seetõttu on menetluses vaja see isik tuvastada. Erivolituse olemasolul võib korrakaitseorgan kohustada ka avaliku korra eest mittevastutavat isikut.

2.1.4. Õiguste riive

Ohtude avastamiseks ja ennetamiseks ning korrarikkumise kõrvaldamiseks tuleb haldusorganil tegutseda aktiivselt. Ohutõrje lähtub siinkohal eeldusest, et ohu põhjustaja sanktsioneerimisest olulisem on ohu tõrjumine või juba saanud kahjuliku tagajärje võimalikult kiire kõrvaldamine.¹⁶⁸

J. Jäätma on pidanud ohutõrjeõigust ja riikliku järelevalve menetlust klassikaliseks riivehalduseks, millega kaasneb põhiõiguste adressaadi õigussfääri negatiivne mõjutamine riigivõimu poolt ning põhiõiguste riive, nt isikult vabaduse võtmine, vaba eneseteostuse

¹⁶⁵ RKHKo 3-15-1607 p 14.

¹⁶⁶ Vt ka RKHKo 3-18-1511 p 14.

¹⁶⁷ Korrakaitseeaduse eelnõu (viide 155), lk 25.

¹⁶⁸ Ernits, M. Preventiivhaldus kui tulevikumudel. – Riigikogu Toimetised 2008/17. <https://rito.riigikogu.ee/wordpress/wp-content/uploads/2016/02/Preventiivhaldus-kui-tulevikumudel.pdf> (22.04.2025).

takistamine või tema suhtes vahetu sunni kohaldamine.¹⁶⁹ Tegemist on kitsendava haldusega ehk haldus sekkub isiku õigussfääri ja piirab tema õigusi ja vabadusi.¹⁷⁰

Ühe isiku põhiõiguse tagamine võib olla samas teise isiku põhiõiguse riive ja sellisel juhul on täidesaatval võimul vaja seaduslikku alust.¹⁷¹ Tarbijate õiguste kaitsmiseks sekkubki korrakaitseorgan kaupleja tegevusse ja tema õigustesse, nt läbi ettekirjutuse kauplejale midagi teha või hoiduda millegi tegemisest või võttes vahetult meetmeid korrariikkumise lõpetamiseks, nt vallasasja hoiule võtmine. Samas kuulub riikliku järelevalve meetmete alla ka üldsuse teavitamine eesmärgiga isikuid harida või nende tähelepanu juhtida kaubanduses valitsevatele ohtudele või kohustustele. Selline haldus õigusi ei riiva. Seega võib riiklikul järelevalvel olla mitu nägu.

Tegutsemine tähendab sekkumist kellegi teise õigustesse, kes oma tegevusega on ohu tekitanud või korrariikkumise toime pannud. F. Schoch on leidnud, et praktikas saab ohutõrjeõigus õnnestuda vaid juhul, kui pädevad riigivõimad tohivad riivata isikute põhiõigusi.¹⁷² Õigusriigi printsiip kui üks õigusriigi aluspõhimõtetest (PS¹⁷³ § 10) määratleb riigivõimu teostamise reeglid ja printsiibid.¹⁷⁴ Õiguskirjanduses toodu kohaselt on õigusriigi põhimõtte lähtekohaks valitseja seotus seadustega ja seega avaliku võimu teostamine seaduslikkuse põhimõtet järgides.¹⁷⁵ Põhiseaduse kohaselt teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel (PS § 3 lg 1 l 1). Lühidalt öeldes peavad kõik avaliku võimu poolt tehtavad otsused lähtuma seadustest ja olema sellega kooskõlas. Seega peab riivel olema õiguslik alus.

„Eraisikute puhul on Riigikohtu praktikas lähtutud ettevõtlusvabaduse laiast kaitsealast (Riigikohtu halduskolleegiumi 29. novembri 2012. a otsus asjas nr 3-3-1-29-12, p 14; 15. jaanuari 2015. a otsus asjas nr 3-3-1-68-14, p 17). PS § 31 esimene lause tagab Eesti kodanikele õiguse tegeleda ette-võtlusega, s.o tegevusega, mille eesmärk on eelkõige tulu saamine kauba tootmisest või müügist, teenuse osutamisest vms. Ettevõtlusvabaduse kui vabadusõiguse olemusega käib kaasas õigus otsustada vabalt ettevõtluse üksikasjade üle. Eraisikute puhul on ettevõtlusvabaduse riiveks igasugune meede, mis mõjutab ebasoodsalt ettevõtja valikuvabadust oma äri korraldamisel. Lisaks käskudele ja keeldudele on kolleegium erasektori äriühingute puhul lugenud ettevõtlusvabaduse riiveks ka kaudsed riived, nt eksitava teabe, mis võib panna

¹⁶⁹ Jäätma (viide 156), lk 77.

¹⁷⁰ Anepaio (viide 162), lk 80.

¹⁷¹ L. Lust-Vedder. PSK § 14/17.

¹⁷² Schoch, F. Üldklausli vältimatus nüüdisaegses ohutõrjeõiguses. - Juridica 2010/8, lk 541.

¹⁷³ Eesti Vabariigi põhiseadus. - RT I, 15.05.2015, 2.

¹⁷⁴ Ernist, M. jt. Eesti põhiseadus: Euroopa Liidu õiguse piiramatute esimusega seotud ootamatud küsimused. Luts-Sootak, M. jt (toim). Riigiõiguse aastaraamat 3/2022. Tallinn: Eesti Teaduste Akadeemia riigiõiguse sihtkapital 2022, lk 148.

¹⁷⁵ Kalmo, H., Kask, O. PSK § 10/41. - Eesti Vabariigi Põhiseadus. 5. tr. Tallinn: Tallinna Raamatutrükikoda 2020.

isikut tegema kahjulikke väärtsuseid oma õiguste ja vabaduste teostamisel (Riigikohtu halduskolleegiumi 2. novembri 2015. a otsus asjas nr 3-3-1-22-15, p 14).¹⁷⁶ Seega riivab ettevõtja suhtes järelevalvemeetmete kohaldamine üldjuhul tema ettevõtlusvabadust. Erinev on olukord riigi äriühingute puhul, sest kuna need ei ole asutunud nende endi ärihuvide teenimiseks, vaid avalike huvide teenimiseks, siis ei ole Riigikohtu meelest põhjust nende ettevõtlusvabadust ja selle riiveid määratleda sama laialt. Nii ei vaja riigi äriühing kaitset riigi igasuguse tegevuse eest, mis võib tema ettevõtlust mõjutada ebasoodsalt.¹⁷⁷

Tarbijaõiguste tagamiseks on korrakaitseorganile antud seaduse alusel õigus riivata isiku õigusi.

Otsustades sekkuda avaliku korra kaitseks, peab korrakaitseorgan tegutsema meetme kohaldamisel õiguspäraselt. See tähendab, et kohaldatav meede peab vastama kõigile KorS-i ja eriseaduse nõuetele, sh arvestama proportsionaalsuse ja otstarbekuse põhimõttega.

2.2. Haldusõiguslike ja karistusõiguslike meetmete piiritlemise problemaatika

Riikliku järelevalve pädevusega kaasneb õigus rakendada ettevõtja korrale kutsumiseks ja rikkumise lõpetamiseks haldusõiguslikke meetmeid. Tulenevalt asjaolust, et TTJA-s on kaubanduse valdkonnas ametnikel nii järelevalvemenetluse läbiviimise pädevus kui ka õigus viia TTJA kui kohtuvälise menetleja nimel läbi väärteomenetlusi, esineb praktiline vajadus eristada kahte menetlust ja nende toiminguid.¹⁷⁸

TKS reguleerib nii tarbijakaitse korraldust ja järelevalvet kui ka vastutust seaduse rikkumise eest (TKS § 1 lg-st 1). TKS-i kohaselt teeb riiklikku järelevalvet tarbijale antud õiguste tagamise üle ja on kohtuväliseks menetlejaks sama haldusorgan, näiteks TTJA. Üheks piiritlemisproblemaatika lähtekohaks ongi toodud, et piiritlemisproblemaatika võib tekkida olukorras, kus haldusorgani pädevuses on nii riikliku järelevalve menetluse kui ka süüteomenetluse läbiviimine.¹⁷⁹ Olukorras, kus eksitavat kauplemisvõtet kasutavat kauplejat saab kohustada rikkumist lõpetama, kuid samas karistada rahatrahviga, on riikliku järelevalve ülesanne seotud süüteomenetlusega. Seetõttu võib TTJA „/.../tegutsemine ja tema meetmed sisaldada nii preventiivset kui ka repressiivset komponenti.“¹⁸⁰ Kuna Riigikohus on oma

¹⁷⁶ RKHKo 3-3-1-65-16 p 19.1.

¹⁷⁷ RKHKo 3-3-1-65-16 p 19.2.

¹⁷⁸ Vt ka Sarv, J. Mõningatest haldus(kohtu)menetluse ja süüteomenetluse paralleelsusega seotud probleemidest. - Juridica 2005/5.

¹⁷⁹ Korrakaitseaduse eelnõu (viide 155). Seletuskiri, lk 10.

¹⁸⁰ Pärnamägi, I. Õigusriiklikud raamid preventiivse ja repressiivse riikliku sekkumise eristamisel. Selle üldine seadusandlik teostus Eestis. – Juridica 2018/10, lk 719.

praktikas erinevates menetlustes kohaldatud meetmeid eristanud ja lähtuvalt sellest teinud vahet, kas vaidlust on pädev lahendama haldus- või maakohus ning millises menetluses ametnik parasjagu on (järelevalve- või süüteomenetluses) ja kas ta järgis menetluses ette nähtud pädevus- ja volitusnorme¹⁸¹, siis omab küsimus tähtsust ka kaubanduse järelevalves.

Tarbijaõigusi tagav TKS kehtestab riikliku järelevalve normid, mis kuuluvad haldusõiguse alla. Riikliku järelevalve menetluse eesmärgiks on ohu tõrjumine avalikule korrale: preventiivne eesmärk, sh süüteoennetus, ning veel lõpetamata süüteo tõkestamine.¹⁸² On leitud, et riiklikku järelevalvemenetlust pigem ei peaks kasutama teisest menetlusliigist, nagu väärtomenetlus, tulenevate eesmärkide täitmiseks.¹⁸³ Seda mõtet toetab ka J. Jäätma seisukoht, et: “Riikliku järelevalve menetluse ei ole süüteomenetluse instrument, mille iseseisvaks eesmärgiks oleks tõendusteabe kogumine, selleks et alustada süüteomenetlust, et seejärel kontrollida, kas süüteokoosseis on täidetud ja kas isikut tuleb karistada. /.../ Teiste sõnadega – riikliku järelevalve menetluse eesmärgiks on pakkuda kaitset õigushüvede kahjustuste eest või siis jätkuva kahju korral edasise kahju ärahoidmine. Selleks vahendiks ja meetmeks ei ole repressioon, vaid preventsioon.”¹⁸⁴ Samas on Riigikohus leidnud, et kehtiva õiguse kohaselt on paljudel juhtudel isiku tegevuses väärtomenetluse alustamiseks piisavate asjaolude tuvastamine võimalik üksnes järelevalvemenetluses ning vastavate järelevalvevolituste kasutamise kaudu.¹⁸⁵ Seega on kohtupraktikas peetud võimalikuks ja tõdetud, et väärtomenetlus võib kasvada välja haldusmenetlusest (järelevalvemenetlusest).¹⁸⁶ Siit tulenevalt saab öelda, et riikliku järelevalve meetmeid tuleks rakendada senikaua kuni on võimalik saavutada riikliku järelevalve eesmärki ning selle saavutamise võimatuse korral valida muu, eesmärgi saavutamist võimaldav menetlusliik.

Seadusandja ei ole pidanud haldusmenetluse võimalusi ainuüksi piisavaks, et tagada isikute kuulekus.¹⁸⁷ Tarbijaõiguse normide täitmise tõhusaks tagamiseks on TKS-s sätestatud §-des 68-74³ väärtokoosseisud, mille rikkumise eest saab määrata rahatrahvi. Isiku süüdi tunnistamine väärteto eest saab aga eranditult toimuda süüteomenetluses, st väljaspool haldusmenetlust.¹⁸⁸

Süüteomenetluse esmaseks eesmärgiks peetakse suunatust tagajärjele ning sanktsioonile, mitte tõenäolise õigushüve kahjustamise tõrjumist.¹⁸⁹ Erinevalt riiklikust järelevalvemenetlusest on

¹⁸¹ Nt RKHKo 3-3-1-65-07 ja RKKKo 3-1-1-2-06.

¹⁸² Korrakaitseaduse eelnõu (viide 155). Seletuskiri, lk 11.

¹⁸³ RKHKo 3-3-1-68-13 p 12.

¹⁸⁴ Jäätma (viide 156), lk 55. Vt ka Eljas, C., Kirsimägi, S. ja Kroonberg, R. Järelevalve- ja süüteomenetluse piiritlemine. Tallinn: Sisekaitseakadeemia 2018. - <https://digiriul.sisekaitse.ee/handle/123456789/2061> (30.03.2025).

¹⁸⁵ RKHKo 3-3-1-65-07 p 17.

¹⁸⁶ RKHKo 3-3-1-65-07; RKHKo 3-3-1-4-10 p 11; RKKKo 3-1-1-22-14 p 7.2.

¹⁸⁷ Sarv (viide 178), lk 309.

¹⁸⁸ *Ibidem*.

¹⁸⁹ Jäätma (viide 156), lk 55.

karistusmenetlus repressiivne ning selle (lõpp)eesmärgiks on teatud koosseisupärase teo toime pannud isiku väljaselgitamine, tabamine ja karistamine.¹⁹⁰ Kuigi süüteomenetlusele omistatakse ka üld- ja eripreventiivseid eesmärgi, on menetluste vahetu ja konkreetne eesmärk siiski isiku karistamine ning süütegude preventsioon on karistamise kaugem mõju.¹⁹¹ S. Kütt on sellega seoses leidnud, et: „Väärteokaristuse ähvardus võib küll ennetada rikkumiste toimepanemist ja karistuse rakendamine motiveerida isikut rikkumist kõrvaldama, kuid sellest hoolimata ei ole sisuliselt tegemist mitte sundimisega ettekirjutust täitma, vaid karistusõigusliku reaktsiooniga aset leidnud õigusrikkumisele.“¹⁹² Seega on rahatrahv sanktsioon asetleidnud õigusrikkumise eest, „/.../riiklik etteheide karistuse näol /.../“¹⁹³.

Rahatrahvi määramiseks tuleb läbi viia väärteomenetlus, mida reguleerib väärteomenetluse seadustik (VTMS) koos kriminaalmenetluse seadustiku (KrMS) ja karistusseadustikuga (KarS). Sellest tulenevalt ei saa TKS-s sätestatud tarbijaõiguse normide rikkujat karistada haldusmenetluse kaudu.

Samas ei asenda kohtupraktikast tulenevalt süüteomenetlus (üldjuhul) samade asjaolude suhtes toimuvat haldusmenetlust. Haldussüüteo tunnuste ilmnemisel süüteomenetluse alustamine ei tähenda seda, et samas asjas alustatud haldusmenetluse võiks jätta lõpule viimata.¹⁹⁴ Seega näiteks kui TTJA tuvastab haldusmenetluses haldusakti andmiseks vajalikud asjaolud ja selleks puuduvad takistused, ei ole ametil õigust jääda ootama süüteomenetluse tulemusi, vaid ta on õigustatud haldusakti välja andma.

Menetlustoimingud, mida järelevalve käigus tehakse, võivad haldusmenetluse ja väärteomenetluse puhul kattuda. Selle osas on ka Riigikohus märkinud, et järelevalvemenetlus kui ka väärteomenetlus võivad sisaldada sisu poolest sarnaseid või ka nime poolest kattuvaid toiminguid, mille osas tuleb menetlus selgelt piiritleda.¹⁹⁵ Sellist meedet, mille aluseks olev volitusnorm on rakendatav nii riikliku järelevalve kui ka süüteomenetluses või sarnast meedet, mis on sätestatud nii korrakaitse- kui ka süüteomenetluse regulatsioonis, on nimetatud n-ö topelfunktsiooniga meetmeks.¹⁹⁶ Seetõttu peaks ametnik juba toimingute tegemisel otsustama, mis menetlust ja eesmärgil ta läbi viib, kuna konkreetne toiming tuleb läbi viia asjakohase

¹⁹⁰ Korrakaitse seaduse eelnõu (viide 155). Seletuskiri, lk 11.

¹⁹¹ *Ibidem.*; Jäätma (viide 156), lk-d 63 ja 66.

¹⁹² Kütt, S. Sunniraha rakendamise menetlus. Õiguskeel 2015/4, lk 1. - <https://www.justdigi.ee/media/256/download> (14.04.2025).

¹⁹³ Haldustrahvimenetluse seaduse eelnõu. Seletuskiri, lk 11, EIS: 20-1094. - <https://eelroud.valitsus.ee/main/mount/docList/d7cb950b-1423-452b-bf26-fd6c71b442ec> (15.03.2025).

¹⁹⁴ RKÜKo 3-1-1-120-03 p 21.

¹⁹⁵ RKHKo 3-3-1-65-07 p 17.

¹⁹⁶ Jäätma, J. Sunniraha kui kohustatud isiku sundimise vahend ja sunnivahend. – Juridica 2015/10, lk 721; Pärnamägi, I. Riikliku sekkumise eesmärgi kindlakstegemise praktiline pool. Mitmefunktsiooniliste meetmete probleem. – Juridica 2019/3, lk 189.

regulatsiooni alusel,¹⁹⁷ mis lisaks võib nõuda toimingut konkreetsel viisil jäädvustamist. Tõendite kogumise seisukohalt on see probleeme tekitav, kuna menetlus võib alata haldusmenetlusena, kuid hiljem võib selguda, et haldusmenetlust ei ole võimalik tulemuslikult läbi viia nt rikkumise lõppemise tõttu, mistõttu võib olukorras olla kohane minna üle väärtomenetlusele. See aga eeldab ametnikult head orienteerumist küsimus, millisel juhul, kuidas ja mis tõendeid saab ühest menetlusliigist teise üle kanda, et teha õigeid menetluslikke valikuid, sh juba sündmuskohal. Eeldusel muidugi, et samale ametnikule on lisaks riikliku järelevalve pädevusele antud õigus tegutseda ka kohtuvälise menetleja nimel kohtuvälise menetleja ametnikuna (VTMS § 10).

Haldusmenetluses tuleb kaupleja tegevuse või tegevusetuse tõendamiseks tõendeid koguda vaatamata muu menetluse võimalikule läbiviimisele. Eelnev loob praktikas olukorra, kus läbiviidav haldusmenetlus võib põimuda tihedalt väärtomenetlusega, olles sellele vahetult eelnevaks või paralleelselt läbiviidavaks menetluseks.¹⁹⁸ Tõenditeks haldusmenetluses võivad seejuures olla ka väärtetasjas või kriminaalasjas kogutud tõendid.¹⁹⁹

Kohtupraktikast tulenevalt saab menetlustoimingu kvalifitseerimisel järelevalve- või väärtetoiminguks lähtuda menetlustoimingu „eesmärgist ja olemusest“.²⁰⁰ Siinkohal on Riigikohus viidanud KorS § 1 lg-le 4, mille järgi määrab tegevuse õigusliku aluse valiku riikliku järelevalve menetluse või süütemenetluse vahel meetme objektiivne eesmärk.²⁰¹ Hinnang selle kohta, millise toiminguga kasvab järelevalvemenetlusest välja väärtomenetlus, sõltub konkreetsel juhul menetleja poolt tehtava toimingu valikust ja selle eesmärgist.²⁰² Näiteks kui on kahtlus, et kaupleja kasutab tarbija suhtes ebaausat kauplemisvõtet, siis on TTJA-l võimalik juhtida sellele kaupleja tähelepanu või teha rikkumise lõpetamiseks ettekirjutus. Samas on TTJA-l võimalik karistada ebaausa kauplemisvõtte keelu rikkujat rahatrahviga kui väärtokaristusega. Seega sõltub menetleja poolt tehtava toimingu valikust ja selle eesmärgist hinnang toimingu kuulumisele järelevalve- või väärtomenetluse alla. Sarnane on olukord KorS §-des 30–32 ja 49–53 sätestatud riikliku järelevalve erimeetmete kohaldamisel. Kui sarnane meede on sätestatud nii korrakaitse- kui ka süütemenetluse regulatsioonis, on oluline selgelt piiritleda, kas vastav toiming tehakse haldusmenetluses või süütemenetluses.

KorS-i eelnõu seletuskirjas on leitud, et kui menetlustoimingu eesmärgist lähtuva analüüsiga ei ole võimalik kindlaks teha, kas meetmel oli preventiivne või repressiivne eesmärk, tuleb

¹⁹⁷ Vt Kärner, M. Mõned korrakaitseadusega kaasnenud muudatused kriminaalmenetluses: järelevalve- ja süütemenetluse piiritlemisprobleem. – Juridica 2014/6, lk 484.

¹⁹⁸ Aedmaa (viide 159), lk 201.

¹⁹⁹ RKÜKo 3-1-1-120-03 p 21. RKHKo 3-3-1-54-01 p 1.

²⁰⁰ RKHKo 3-3-1-75-11 p 16; RKHKm 3-3-1-68-13 p 11.

²⁰¹ RKHKm 3-3-1-33-16 p 12.

²⁰² RKÜKo 3-3-1-75-11 p 17.

vaadata, kas meetme üht eesmärki võib pidada teise suhtes ülekaalukaks.²⁰³ Samas on leitud, et pelgalt eesmärgi kategooria arvestamine on ebapiisav, sest üks ja sama toiming saab teenida erinevaid õiguspäraseid eesmärke ning kohalduda nii järelevalve- kui ka väärteomenetluses.²⁰⁴ Lisaks on õiguskirjanduses leitud, et kui meetme eesmärgi väljaselgitamine ei ole võimalik või kui meede teenis kaht eesmärki, tuleb eelistada meetme adressaadi õiguste kaitse seisukohalt tema jaoks soodsamat lahendust.²⁰⁵ Seega ei ole ühte alati toimivat ja kindlat lahendust meetme tagantjäreli määratlemiseks, mis tooks meetme rakendajale eelistatud lahenduse. Vajaliku selguse saab eelkõige luua ametnik ise oma tegevuse läbimõtestatuse kaudu.

Legaliteedipõhimõtte kohaselt tuleb väärteo tunnuste ilmnemisel menetlust alustada, juhul kui väärteomenetlust välistavaid asjaolusid ei leidu (VTMS § 3¹). Riiklikus järelevalvemenetluses aga kehtib vastandina süüteomenetluse alustamise kohustuslikkuse põhimõttele oportuuniteedi ehk otstarbekuse põhimõte. Näiteks on ohuolukorras ametnikul õigus kaaluda, kas alustada menetlust, millist meedet rakendada ja kelle suhtes.²⁰⁶ Oluline on seega ka menetleja tegelik tahe ja selle avaldamine.²⁰⁷ Samas legaliteedi põhimõttest ei tulene järeldust, et kui rikkumise lõpetamisele suunatud ettekirjutuse aluseks on asjaolu, mis viitab süüteole, siis peab enne ettekirjutuse tegemist viima läbi menetluse väärteo asjas.²⁰⁸ Nii ongi ametnikul ühelt poolt küll kaalumisoigus, kuid teisalt kohustus alustada teatud juhtudel süüteomenetlust või vähemalt otsustada selle mittealustamine. Kuigi haldus- ja süüteomenetlus saavad toimuda paralleelselt ning vajadusel tuleb teha ka toiminguid paralleelselt, võiks väärda eraldi analüüsimist see, kas selline lahendus on otstarbekas ning kuidas peaks praktikas toimima. See aga väljub käesoleva töö eesmärkidest.

E. Pajula ja T. Ploom on märkinud, et „VTMS eelnõu seletuskirjas avaldati seisukohta, et „üldjuhul alustab riikliku järelevalve pädevusega kohtuväline menetleja väärteomenetlust pärast seda, kui riikliku järelevalve abinõud rikkuja korralekutsumiseks on ammendatud““ ja leidnud: „Sellest tulenevalt peaks nendel juhtudel, kui on võimalik kohaldada ettekirjutust, kõigepealt seda kasutama.“²⁰⁹ Ka KorS-i seletuskirjas on välja toodud seda, et avaliku võimu tegevust riigi sisemise rahu tagamisel saab pidada tõhusaks ohtude ja rikkumiste ennetamise ning tõrjumise, mitte niivõrd karistusõiguslike meetmete rakendamise teel.²¹⁰ Sellest nähtub, et võimalusel peaks lähtuma eelkõige haldusõiguslikest meetmetest. Olukorra kohta, kus

²⁰³ Korrakaitseaduse eelnõu (viide 155). Seletuskiri, lk 12.

²⁰⁴ RKÜKo 3-3-1-75-11 p 16.

²⁰⁵ Laaring, M. KorSK § 1/4.

²⁰⁶ Korrakaitseaduse eelnõu (viide 155). Seletuskiri, lk 49.

²⁰⁷ RKÜKo 3-3-1-75-11 p 16.

²⁰⁸ RKHKo 3-3-1-54-01 p 1.

²⁰⁹ Pajula, E, Ploom, T. Väärteomenetlus II. 2. tr. Sisekaitseakadeemia: Tallinn 2004, lk 11. - https://digiriul.sisekaitse.ee/bitstream/handle/123456789/368/V%C4%86%C2%A4%C4%86%C2%A4rteomene%20tus_II.pdf?sequence=1&isAllowed=y (28.03.2025).

²¹⁰ Korrakaitseaduse eelnõu (viide 155). Seletuskiri, lk 8.

ettekirjutust aga ei täideta, on kirjanduses leitud, et „siis on õigus valida sunniraha- ja väärteomenetluse vahel.“²¹¹ Seega kuna TKS-i alusel tehtud ettekirjutuse täitmise tagamiseks saab kaubanduse valdkonnas sunniraha rakendada ning olukorras, kus rikkumine vastab ka väärteokoosseisule, on võimalik valida sunniraha kohaldamise ja väärteomenetluse vahel.

Siiski ei saa siinkohal jätta välja toomata, et kuigi VTMS²¹² lubab vähetähtsa väärteo korral väärteomenetlust mitte alustada (§ 3¹ lg 1), siis VTMS § 3¹ lg 4 kohaselt ei ole väärtegu vähetähtis, kui väärteo toimepanemisega on tekitatud kahju või kui väärteoteates on osutatud tekitatud kahjule, välja arvatud juhul, kui väärteo toimepannud isik on kahju vabatahtlikult hüvitanud või heastanud. Seega on kahju olemasolu korral väärteomenetluse alustamine kohustuslik ja õiguse rakendajal puudub valik haldussunni ja väärteomenetluse vahel. Nt võiks selline olukord tekkida ebaausa kaubandusvõtte kasutamise korral, kui tarbijatele tekitati kahju. Tegemist on vastuolulise olukorraga, kus karistamine on *ultima ratio* vahend, ent alustatud väärteomenetluse korral enam haldussundi kohaldada ei ole võimalik.

Eeltoodust tulenevalt saab menetluste eristamiseks lähtuda objektiivsest eesmärgist, seejärel eesmärgi ülekaalukusest ning kolmandaks toimingu õiguspärasusest. Seejuures tuleb arvestada meetme kvalifitseerimisel ka menetleja tegelikku tahet ja selle avaldamist.

Riikliku järelevalve menetluse eristamine süüteomenetlusest omab vahetut tähendust „menetlusele allutatud isiku õiguste ja kohustuste ulatuse ning sisu aspektist“²¹³ ja sellest lähtuvalt asutuse selgitamiskohustusele või isikule tema õiguste tutvustamise koha pealt. Lisaks sellele on menetluste eristamine vajalik toimingule kohalduvate nõuete järgmiseks. Viimase, kuid mitte vähem olulise eristamise põhjusena saab tuua vajaduse piiritleda menetleva ametniku volitused ning pädevus, sest kuigi TTJA poolt läbi viidava kaubanduse järelevalve puhul langevad praegu ametnike pädevused kokku, ei pruugi see igas olukorras nii olla.

TTJA-l on valida, kumba menetlusliiki kohaldada, kui jätta kõrvale väärteomenetluse teatud juhtudel alustamise kohustuslikkus. Näiteks võib ettekirjutus meetmena olla õigustatud vähetähtsate õigusrikkumiste korral ja autori hinnangul ka olukordades, kus see aitab tõhusalt korrarikkumise lõpetada ja seeläbi taastada avaliku korra. Väljaspool väärteomenetluse kohustuslikkust võiks väärteomenetluse rakendamine aga olla põhjendatud eelkõige olulisemate või korduvate õigusrikkumiste puhul, kus haldusõiguslikud meetmed võivad olla ebaotstarbekad.

²¹¹ Pajula, E. Ploom, T. (viide 209), lk 11.

²¹² Väärteomenetluse seadustik. - RT I, 29.06.2024, 8.

²¹³ RKHKo 3-3-1-65-07 p 17.

Kokkuvõttes leiab autor, et järelevalve- ja süüteomenetluse valik sõltub sellest, kas meetmega saab kõrvaldada tekkinud kahju ja rikkumise, vältides edaspidist kahju. Kui kahju ennetamine haldussunniga ei ole võimalik, on otstarbekas kasutada väärteokaristust viimase abinõuna.

2.3. Järelevalvealane koostöö

EL-i liikmesriigid teevad tarbijaõiguste järelevalves piiriülesest koostööst. Koostöö eesmärk on tagada tarbijate kaitset EL-i siseturul ning soodustada usaldust piiriülese kaubanduse vastu.²¹⁴ EL-i liikmesriikide koostöö aluseks on EL õigusaktid.

TKS-s seonduvad piiriülese koostööga riikliku järelevalve peatükis paiknevad §-d 66 ja 67. Pealtnäha sarnased paragrahvid tuginevad erinevatele EL-i õigusaktidele.

TKS § 66²¹⁵ põhineb Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivil 2020/1828, mis käsitleb esindushagisid ja tarbijate kollektiivsete huvide kaitset,²¹⁶ võimaldades tarbijakaitseorganisatsioonidel algatada kohtumenetlusi ka piiriülestel juhtudel. Sama seaduse § 67 tugineb seevastu CPC määrusele, mis põhineb eeldusel, et meetmeid rakendavad kaupleja asukohariigi ametiasutused. Nii ilmneb, et kuigi mõlemad sätted käsitlevad rahvusvahelist koostööd, on nende regulatiivne raamistik ja eesmärk erinev. Kuna kumbki regulatsioon rakendub vaid selles nimetatud EL-i õigusaktide rikkumise korral ning need loetelud on erinevad, siis tuleb koostöö juhtumil meetmete rakendamisel olukordi eristada.

2.3.1. Tarbijate kollektiivseid huve kahjustava piiriülese tegevuse lõpetamine

TKS §-s 66 reguleeritud tarbijate kollektiivseid huve kahjustava piiriülese tegevuse lõpetamine ei kujuta endast kitsas tähenduses riikliku järelevalve meetet, vaid toimib õigusliku raamistikuna, mis võimaldab EL-i teiste liikmesriikide pädevatel asutustel või tarbijate kollektiivseid huve esindavatel organisatsioonidel algata Eestis tegutseva kaupleja suhtes järelevalve meetme rakendamine. Sellest tulenevalt võib § 66 käsitada laiendatud

²¹⁴ Riikidevahelise koostöö olulisust on rõhutatud ka 1985. aasta ÜRO tarbijakaitse juhistes: ÜRO tarbijakaitse juhised (ing k *The United Nations Guidelines for Consumer Protection* (UNGCP)), VI. ÜRO Peaassamblee resolutsioon 70/186. (22.12.2015) - https://unctad.org/meetings/en/SessionalDocuments/ares70d186_en.pdf (15.04.2025).

²¹⁵ Tarbijakaitse seaduse eelnõu seletuskirjast (viide 55) tuleneb, et regulatsiooni aluseks oli Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2009/22/EÜ. Direktiiv 2009/22/EÜ tunnistati kehtetuks Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiviga 2020/1828. Seeläbi on TKS § 66 aluseks direktiiv 2020/1828.

²¹⁶ Direktiiv 2020/1828 (viide 131).

järelevalvesüsteemi osana, mille eesmärk on tagada tarbijate õiguste tõhus kaitse piiriüleses olukorras EL-i siseturul.

TKS § 66 kui direktiivil 2020/1828 põhinev regulatsioon rakendub vaid selle direktiivi lisas 1 nimetatud EL-i õigusaktide sätete rikkumise korral (TKS § 66 lg-d 1 ja 2, § 66¹ lg 3). Seega on regulatsiooni kontekstis oluline tuvastada, kas siseriiklikus õiguses tarbija õiguste kaitseks kehtestatud norm tuleneb ühtlasi direktiivi 2020/1828 lisas 1 nimetatud õigusaktist.

Regulatsioon annab TTJA-le kui pädevale asutusele²¹⁷ õiguse esitada ettevõtja vastu kohtusse hagi või teha ettevõtjale ettekirjutus, kui teise liikmesriigi pädev asutus²¹⁸ sellise taotluse esitab. Selle alusel on ka teise liikmesriigi pädeval asutusel õigus esitada hagi Eestis tegutseva ettevõtja tarbijaõigusi rikkuva tegevuse lõpetamiseks. Nii hagi kohtule esitamisele kui ettekirjutuse tegemisele kohaldub siseriiklik menetluskord, vastavalt tsiviilkohtumenetluse seadustik või haldusmenetluse regulatsioonid (TKS, KorS, HMS). TTJA saab rikkumise kõrvaldamiseks kasutada magistritöö 3. ptk-s käsitletavaid riikliku järelevalve meetmeid.

2.3.2. Liikmesriikide asutuste vaheline koostöö

Tarbijakaitsealaste õigusaktide täitmise tagamise eest vastutavate liikmesriigi ametiasutuse vaheline koostöö toimub tarbijakaitsealase koostöö määruse²¹⁹ (CPC määrus) alusel. Määruse otsekohaldatavuse tõttu ei sisalda TKS § 67 sisulist regulatsiooni. Pigem tehnilise normina määrab see siseriikliku kontaktasutuse rolli TTJA-le (lg 2) ning annab volitusnormi määruse rakendamise eest vastutavate asutuste määramiseks (lg 3). Vaatamata napile regulatsioonile TKS-s, on tegemist kaubanduse valdkonnas tarbijaõiguste tagamise süsteemi lahutamatu osaga.

Liikmesriikide vaheline koostöö ei ole eraldi riikliku järelevalve meetod, kuid see on oluline osa tarbijaõiguste tagamise süsteemist. Koostöö kaudu saab liikmesriik taotluse alusel alustada siseriiklikku järelevalvet. See võimaldab taotleda teiselt liikmesriigilt meetmete rakendamist. Seega saab koostöökorraldust käsitleda järelevalvena selle laias tähenduses.

²¹⁷ Vt MTMm 04.02.2016 nr 11 „Euroopa Liidu õigusaktide loetelu kehtestamine, mille puhul rakendatakse tarbijate kollektiivseid huve kahjustava piiriülese tegevuse lõpetamist ja selleks pädevate asutuste nimetamine“. - RT I, 17.08.2022, 13.

²¹⁸ Taotluse esitamise õigus on EL-i Ametlikes Teadaannetes avaldatud liikmesriikide asutustel ja organisatsioonidel. Vt Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2009/22/EÜ (tarbijate huve kaitsvate ettekirjutuste kohta; direktiiviga kodifitseeriti direktiiv 98/27/EÜ) artikli 4 lõike 3 kohane komisjoni teatis, mis käsitleb üksusi, kellel on hagemisõigus vastavalt kõnealuse direktiivi artiklile 2. - ELT C, C/2024/1125.

²¹⁹ Määrus 2017/2394 (viide 129).

CPC määrus reguleerib tarbijakaitsealaste õigusaktide täitmise tagamist ja asutuste omavahelist koostööd ja koostööd Euroopa Komisjoniga. CPC määruse eesmärk on tõhustada tarbijate kollektiivseid huve kaitsvate pädevate asutuste võrgustikku ja tagada pädevatele asutustele vajalikud volitused, et tegeleda piiriüleste rikkumistega.²²⁰ Kuigi tarbijaõiguste tagamine on eelkõige riiklike ametiasutuste pädevuses, siis on määruse kaudu EL-i oluline koordineeriv ja toetav roll. Määrus annab Euroopa Komisjonile keskselt võimaluse võtta tarbijate õiguste tagamisel roll.²²¹ See annab komisjonile ja EL-ile tervikuna läbirääkimistes tugevama positsiooni kui oleks liikmesriikidel üksinda.²²² Koostöökorralduse eesmärk on tagada liidu õigusaktide järgimine ja siseturu tõrgeteta toimimine ning tõhustada tarbijate majandushuvide kaitset (CPC määruse art 1).

CPC määrusel on kindel kohaldamisala, hõlmates liidusiseseid rikkumisi, laiaulatuslikke rikkumisi ja liidu tasandi rikkumisi, nagu määruses artiklis 2 p 1 ja artikli 3 p 2-4 on määratletud. Rikkumine peab vastama kindlale kirjeldusele, et määrus kohalduks.

Kuigi siseriiklik menetluskord on liikmesriigi pädevuses, sekkub EL läbi CPC määruse ka tarbijaõiguste tagamiseks kasutatavate järelevalvemeetmete olemusse. Nimelt suunatakse CPC määrusega liikmesriike tagama järelevalveasutustele piisavaid volitusi, mis võimaldavad teha tõhusat järelevalvet digitaalses keskkonnas. CPC määrus nimetab minimaalsed uurimisõigused ja meetmed, mis järelevalveasutusel peavad vähemalt kasutada olema (CPC määruse art 9).

CPC määruse rakendamisel on Eestis kontaktasutuseks TTJA (TKS § 67 lg 2). Ühtse kontaktasutusena vastutab TTJA CPC määruse kohaldamise koordineerimise eest ehk rakendatavate uurimis- ja täitmise tagamise meetmete koordineerimise eest (CPC määruse art 5 p 3). TTJA on pädev asutus ka kaubanduse valdkonnas, sest asutus on määratud pädevaks asutuseks seda valdkonda peamiselt käsitlevate EL-i õigusaktide osas.²²³

²²⁰ Tarbijakaitseaduse muutmise ja sellega seondult teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (viide 130). Seletuskiri, lk 1.

²²¹ Nt on komisjon väljendanud, et: „Komisjon ei kõhkle kasutamast oma määrusest tulenevaid volitusi, et algatada kogu ELi hõlmavates küsimustes vajaduse korral koordineeritud jõustamismeetmeid.“ - Uus tarbijakaitse tegevuskava (viide 2), lk 14.

²²² Näiteks on 2024. aastal pöördunud liikmesriigid koos Euroopa Komisjoniga veebipoe Temu poole seoses veebiplatvormil Euroopa Liidu tarbijaõiguste rikkumisega ja 2025. aasta veebruaris veebipoe Shein poole. Uurimisi koordineerib Euroopa Komisjon. Vt Pressiteade. Euroopa Komisjon. Commission and national authorities urge Temu to respect EU consumer protection laws. (08.11.2024) https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_5707 (04.04.2025); Euroopa Komisjoni asepresidendi Virkkunen'i vastus. (24.03.2025) - https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-10-2025-000407-ASW_EN.pdf (04.04.2025); vt ka Euroopa Komisjon. Achievements of the CPC Network. - https://commission.europa.eu/live-work-travel-eu/consumer-rights-and-complaints/enforcement-consumer-protection/consumer-protection-cooperation-network_en#achievements-of-the-cpc-network (04.04.2025).

²²³ Pädevad asutused on määratud majandus- ja taristuministri 23.12.2019 määrusega nr 74 „Tarbijakaitsealase koostöö määruse rakendamise eest vastutavate pädevate asutuste nimetamine“ (RT I, 07.01.2020, 3). Ühtsete kontaktametnike ja pädevate asutuste loetelu on avaldatud Euroopa Komisjoni veebilehel <https://wikis.ec.europa.eu/pages/viewpage.action?spaceKey=CPC&title=List+of+Single+liaison+officers+and+competent+authority+-+CPC+Network> (13.04.2025).

CPC määruse alusel saab TTJA küsida teise liikmesriigi pädevalt asutuselt liidusisese rikkumise kindlakstegemiseks teavet (art 11, teabenõue).²²⁴ Samamoodi saab teise liikmesriigi pädev asutus küsida oma menetluse jaoks teavet Eestilt. Teabenõude täitmisest keeldumise alused, vastamise tähtajad ja kord on reguleeritud CPC määrusega.

Määruse alusel saab esitada teise liikmesriigi pädevale autusele ka taotluse õigusaktide täitmise tagamise meetmete võtmiseks ja liidusisese rikkumise lõpetamiseks või keelustamiseks.²²⁵ Taotluse menetlemisel lähtutakse CPC määruses sätestatust, kuid asja uurimisele ja meetmete võtmisele kohaldub siseriiklik õigus. Infovahetus liikmesriikide vahel toimub läbi Euroopa Komisjoni poolt loodud ja tema poolt hallatava spetsiaalse elektroonilise andmebaasi IMI (*The Internal Market Information system*, art 35).

Kogu liitu hõlmavad tegevused, mida liikmesriigid saavad tarbijaõiguste tagamiseks kasutada, on mh erinevad hoiatusteated ja lauskontrollid („sweeps“). Hoiatusteade eesmärk on teavitada CPC määrusega hõlmatud rikkumistest, mis võivad mõjutada teiste liikmesriikide huve. Lauskontrollide kaudu tuvastatakse EL-i tarbijaõiguste rikkumised konkreetsetes sektorites, viies veebisaitidel samaaegselt läbi kontrollid. Seega on hoiatusteave sarnane teavitusega, samas kui lauskontroll on meede, mis võimaldab ennetada ohtu tarbijate õigustele ja avastada korrarikkumisi. Lauskontrollle on peetud CPC määruse üheks kõige edukamaks saavutuseks.²²⁶ Praktikas koordineerib lauskontrollide läbiviimist sageli Euroopa Komisjon.

Lauskontrollid on tõhus kontrolliviis, kuna paljude riikide asutused osalevad ühiselt, võimaldades kiiresti saada ülevaate valitud sektori olukorrast ja võrrelda erinevaid riike. Enne, kui tarbijad rohkem kannatavad, kujutavad lauskontrollid endast ohu ennetamisele suunatud meedet. Näiteks viidi 2024. aastal läbi lauskontroll, millega kontrolliti e-kaubanduses kasutatud kaupade müümisel tarbijaõiguste täitmist.²²⁷ Sellest võttis osa 25 liikmesriiki, lisaks Island ja Norra, kes kontrollisid kokku 356 e-poodi või e-kauplejat. Selle tulemusel märgiti ära 185 kauplejat ehk sisuliselt pooled kontrollitud kauplejatest.²²⁸ Kuigi edasi tuleb rikkujatega tegeleda iga riigi asutusel eraldi, annab selline lauskontroll ka Euroopa Komisjonile palju infot

²²⁴ Näiteks esitasid aastatel 2022-2023 liikmesriikide asutused teineteisele 157 teabenõuet. Euroopa Komisjon. 2022-2023 biennial overview of actions carried out by national authorities under Regulation (EU) 2017/2394 on consumer protection cooperation and key market trends that might affect consumers' interests in the future. Commission Staff Working Document. Brüssel 2024, lk 3. - https://commission.europa.eu/live-work-travel-eu/consumer-rights-and-complaints/enforcement-consumer-protection/consumer-protection-cooperation-network_en?prefLang=et#documents (05.04.2025).

²²⁵ 2022-2023 esitati 283 taotlust. Vt Euroopa Komisjon (viide 224), lk 3.

²²⁶ Howells, G., Twigg-Flesner, C., Wilhelmsson, T. (viide 10), lk 323.

²²⁷ Euroopa Komisjon. Previous sweeps. - https://commission.europa.eu/live-work-travel-eu/consumer-rights-and-complaints/enforcement-consumer-protection/sweeps_en?prefLang=et#previous-sweeps (04.04.2025).

²²⁸ *Ibidem*; vt ka Pressiteade. Euroopa Komisjon. Investigation by the Commission and national consumer authorities finds that nearly half of second-hand online traders fail to correctly inform consumers of their return rights. (07.03.2025). https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_25_706 (04.04.2025).

ning võib olla sisend uuteks algatusteks. Tavapäraselt viiakse aastas läbi üks laiaulatuslik lauskontroll.²²⁹ Euroopa Komisjon on viinud CPC määruse alusel läbi 22 lauskontrolli.²³⁰

Riiklik järelevalve tarbijaõiguste tagamisel kaubanduse valdkonnas võib alata teiselt EL-i liikmesriigilt saadud taotluse alusel või lauskontrolli käigus tuvastatud rikkumiste põhjal. Samuti võib Eestis alguse saanud järelevalve jõuda lõpptulemuseni teises EL-i liikmesriigis vastavate pädevate asutuste kaudu. Seeläbi omab järelevalve piiriülest ulatust.

²²⁹ Euroopa Komisjon (viide 224), lk 6.

²³⁰ Euroopa Komisjon. Previous sweeps (viide 227).

3. TARBIJATE ÕIGUSTE TAGAMISE MEETMED KAUBANDUSE VALDKONNAS

Olukorras, kus tarbija on tavapäraselt õigussuhte nõrgemaks pooleks, on vaja järelevalvemehhanismi, mis saaks sekkuda ja vajadusel sunniga tarbijate õigusi jõustada, sest kehtestatud nõuetest on kasu vaid siis, kui neid järgitakse. Ka G. Howells ja T. Wilhelmsson on leidnud, et koos õiguskaitse kättesaadavusega on tarbijaõiguste tõhus jõustamine terve tarbijakaitsepoliitika oluline eeltingimus, et tarbijaõigusi tagavad seadused ei oleks vaid vaateakna kaunistuseks, vaid pakuksid tarbijatele tõelist kaitset.²³¹ Samuti on Karin Sein käsitlenud tarbijaõiguse keerukust ning rõhutanud vajadust tõhusa koostöö järele järelevalveasutuste vahel, et tagada tarbijate õiguste kaitse nii üksikjuhtumites kui ka üldiselt.²³² Õigusnorme mittejärgivate kauplejate avastamine ja nende ebaseadusliku tegevuse lõpetamine teenib nii tarbijate kui ausate kauplejate huve aidates tagada ausat konkurentsi. Seeläbi täidab tarbijakaitsealane õiguskaitse kahte erinevat, kuid omavahel põimunud funktsiooni.²³³

Vaatamata tarbijaõiguste reguleeritusele EL-i direktiivide ja määrustega on leitud, et EL regulatsioonid on harva täielikud. Need jätavad kas selgelt lüngad nt sanktsioonide ja õiguskaitsevahendite osas või vaikimisi tulenevalt meetmete piiratud ulatusest. Samuti sisaldavad paljud EL-i sätted avatud sisuga klausleid, mis jätavad võimaluse erinevateks tõlgendusteks lähtuvalt siseriiklikust õigusest ja kultuuriruumist. Seega tuleb need lüngad täita siseriikliku õigusega.²³⁴ Toimivat ohutõrjeõigust on nähtud lahendusena, et täita põhiseadusest ja EL põhiõigustest tulenevaid nõudeid.²³⁵ Samuti on leitud, et ükskõik millise tarbijakaitse süsteemi efektiivsus on kombinatsioon materiaalõiguse normide kvaliteedist, nende jõustamise ulatusest ja ükskõik milliste sanktsioonide/meetmete tõhususest.²³⁶ Seega on järelevalvemeetmed üks, kuid mitte ainuke eeldus tarbijaõiguste tõhusalt jõustamisest.

²³¹ Howells, G., Wilhelmsson, T. (viide 8), lk 296.

²³² Sein, K. Kes ja kuidas peaks kaitsma tarbijaid? Inauguratsiooniloeng. Tartu 2015. - <https://uttv.ee/naita?id=22745> (12.04.2025).

²³³ Howells, G. jt (viide 10), lk 294. Autorid toovad välja ka selle, et kohtuvaidlused (eriti kollektiivsed kohtuvaidlused) võivad laiemalt mõjutada kauplejate käitumist, samas kui ka avalikud meetmed võivad samaväärselt sillutada teeb hüvitisele, anda tarbijatele tõendeid nõuete esitamiseks või pakkuda poliitilist jõudu kauplejaga kokkulepete saavutamiseks.

²³⁴ *Ibidem*, lk 4.

²³⁵ Ernits (viide 168), lk 8.

²³⁶ *Ibidem*, lk 10.

Järelevalvemeetmed tarbijaõiguste tagamiseks tuleb riigil ette näha riigisisese õigusega. Seetõttu saab ka käesolevas töös käsitleda üldjuhul vaid siseriiklikust õigusest tulenevaid järelevalvemeetmeid. Siiski ei saa jätta tähelepanuta EL-i õigust, sest mõnelgi juhul annab direktiiv suunise, milline peab olema sanktsioon ja mida selle määramisel peab arvesse võtma või näeb määrus ette, mis meetmed ja õigused peab riik järelevalveasutusele tagama.

Õiguskirjanduses on välja toodud, et tavaliselt kasutavad riigiasutused tarbijaõiguste tagamiseks haldusõiguslikke ja kriminaalõiguslikke meetmeid. Need peavad EL-i õiguse üldpõhimõtete ja enamuses teiseses õiguses kasutatava põhimõtte kohaselt olema piisavalt tõhusad, et olla hoiatavad.²³⁷ Ka Eesti õiguskorras reguleeritakse eri sunnimeetmete kasutamist isiku poolt avalikku korda ohustava teo ärahoidmiseks ehk ohu tõrjumiseks või toimepandud avaliku korra rikkumise lõpetamiseks ja käitumise või asja seisundi kehtiva avaliku korra normiga vastavusse viimiseks (korrarikkumise kõrvaldamine) haldusõigusega.²³⁸ Haldusõiguse normidest tuleneb adressaatidele mitmesuguseid kohustusi, mille täitmist on avalik võim õigustatud nõudma ja kontrollima ning kui ilmneb, et isik on eiranud haldusõigussuhtest tulenevat kohustust, antakse järelevalvemenetluses välja ettekirjutus, millega nõutakse isikult käitumise kooskõlla viimist õigusnormiga, rikkumise tagajärgede kõrvaldamist, edasisest rikkumisest hoidumist, teatud tegevuse peatamist või jäetakse isik hoopiski ilma tegevusloast.²³⁹ Seevastu isiku karistamist toimepandud teo eest tema õiguskuulekale käitumisele suunamise eesmärgil reguleeritakse meil karistusõigusega.²⁴⁰

Eeltoodu valguses analüüsitakse järgmistes alapeatükkides põhjalikumalt meetmeid, mida saab kaubanduse valdkonnas järelevalve tegemisel rakendada. Läbi meetmete süsteemse analüüsi püüab autor leida vastust küsimusele, milline võiks olla meetmete kohaldamise järjekord, kas TKS-i meetmete regulatsioon on selge ja kas läheb ühtselt kokku KorSi regulatsiooniga või esinevad kahe koos rakenduva seaduse vahel tõlgendamist raskendavad ebakõlad. Ühtlasi antakse ülevaade karistusvõimalustest, et pakkuda rakendatavatest meetmetest tervikpilti.

²³⁷ Howells, G., Twigg-Flesner, C., Wilhelmsson, T. (viide 10), lk 319.

²³⁸ Põllumäe, S. Mõiste *administrative penalties* riigisisesse õigusse ülevõtmine. Õiguskeel 2/2015, lk 6. - <https://www.justdigi.ee/media/246/download> (03.04.2025).

²³⁹ Sarv (viide 178), lk 308.

²⁴⁰ Põllumäe (viide 238), lk 6.

3.1. Järelevalve meetmed tarbijaõiguste tagamisel

Järgnevalt käsitleb autor TKS-st tulevaid järelevalvemeetmeid. TTJA senine järelevalve praktika näitab, et amet kasutab rikkumise lõpetamiseks just peamiselt haldusmenetlust ja ettekirjutust.²⁴¹

S. Põllumäe on määratlenud konkreetse juhtumi lahendamiseks riigi poolt kohaldatavat mittekariistuslikku mõjutusvahendit ehk haldussundi kui haldusorgani poolt rakendatavat meetet, mis peab kõrvaldama konkreetse rikkumise, tõrjuma ohu ja võib takistada konkreetset isikul sama rikkumist jätkata või seda korrata.²⁴² Korrakaitseaduse eelnõu seletuskirjast tulenevalt on riikliku järelevalve meetmed jaotatavad kui riikliku järelevalve haldusaktide (ettekirjutused, korraldused, otsused) andmiseks, mis on suunatud teatud õigusliku tagajärje saavutamisele ja reaaltoiminguteks, mille eesmärgiks pole luua õigusi või kohustusi, vaid tuua kaasa faktilisi tagajärgi.²⁴³ Seeläbi on riikliku järelevalve meede õiguslik abinõu riikliku järelevalve eesmärgi saavutamiseks. Meetme eesmärk on mõjutada rikkujat ennast rikkumist lõpetama.

Iga riikliku järelevalve meetme struktuuris võib eristada ohukoosseisu, mis seisneb ohu, ohukahtluse või korrarikkumise kirjelduses ja õiguslikus tagajärjes, mis sisaldab volitust isiku õiguste piiramiseks.²⁴⁴ Seega tuleb riikliku järelevalve meetme koosseisust see, millises korrakaitse faasis (ohu ennetamise, ohukahtluse, ohu või korrarikkumise korral)²⁴⁵ on meetme kohaldamine korrakaitseorgani poolt võimalik.²⁴⁶ J. Jäätma käsitle kohaselt „Eriseadustes sätestatud volitusnorm võib määratleda riive sisu, ulatuse, mahu ja suuna, kas siis seda kitsendades või laiendades, samuti määratledes konkreetset kaalumispäiirid või siis jättes vastupidi võimalikult avara kaalumisruumi.“²⁴⁷ Seega on võimalik, et TKS kui valdkonnaspetsiifiline eriseadus määratleb volituse meetet rakendada KorS-st erinevalt.

Järelevalve meetme rakendamiseks tuleb korrakaitseorganil tuvastada, kas tegu või tegevusetus on korrarikkumine või jääb see mõnda ohufaasi. Asjaolude väljaselgitamiseks võib alustada järelevalvemenetluse²⁴⁸, kuid on võimalik, et asjaolud tuvastatakse juba teise haldusmenetluse käigus, nt teiselt asutuselt saadud järelevalveesildise (KorS § 6 lg 5) alusel. Seega võib täpsem

²⁴¹ Tarbijakaitseaduse muutmise seaduse eelnõu. 424 SE. Seletuskiri, lk 28. - <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/ee205362-6a10-461e-aa06-57b1e5460a7d/tarbijakaitseaduse-muutmise-seadus/> (14.04.2025).

²⁴² Põllumäe (viide 238), lk 6.

²⁴³ Korrakaitseaduse eelnõu (viide 155). Seletuskiri, lk 46.

²⁴⁴ *Ibidem*.

²⁴⁵ Vt ka RKHKo 3-17-2591 p-d 18-19.

²⁴⁶ Korrakaitseaduse eelnõu (viide 155). Seletuskiri, lk 15.

²⁴⁷ Jäätma (viide 156), lk 80.

²⁴⁸ Ohukahtluse korral on pädeval korrakaitseorganil õigus kohaldada ohu olemasolu väljaselgitamiseks seaduses ettenähtud meetmeid (KorS § 27).

järelevalve meetmete rakendamise vajadus selguda riikliku järelevalve käigus, kuid või olla ilmne ka menetluse alustamisel. Kui korrakaitseorgan otsustas järelevalvemenetluse algetada, siis tuleb menetlusele seada eesmärk. Sellest eesmärgist lähtuvalt planeerib korrakaitseorgan järgmised tegevused ja meetmed, näiteks kas on vaja koguda lisateavet, nõuda ettevõtjalt dokumente (KorS § 30) või on rikkumine tuvastatud ja minnakse edasi ettekirjutuse tegemisega, sh antakse ettevõtjale võimalus olla ärakuulatud (HMS § 40 lg-d 1 ja 2), jäetakse ta ära kuulamata (HMS § 40 lg 3) või piirduakse ettevõtja teavitamisega (KorS § 26).

Õiguse rakendamisega käib paratamatult kaasas ka õiguse tõlgendamine, mille vajadus tuleneb õiguse abstraktsest iseloomust.²⁴⁹ See kehtib ka tarbijaõiguse normide puhul. Kaubanduse valdkonnas tarbijaõiguste tagamiseks ettenähtud meetmete kohaldamise eeldusi analüüsibki autor järgnevalt normikoosseisust lähtuvalt, et selgitada välja, millised on nõuded ühe või teise meetme rakendamiseks.

3.1.1. Riikliku järelevalve üldmeetmed

Korrakaitse üldmeetmed on riikliku järelevalve meetmed, mida korrakaitseorgan võib rakendada üldvolituse alusel. Üldmeetmeid võib iga pädev korrakaitseorgan rakendada vahetult KorS-i alusel ilma eriseaduse viite ja volitusnormita.²⁵⁰ On leitud, et selline lahendus annab õigusliku aluse ja volituse tegutseda mistahes ohu ja rikkumise olukorras ja väldib PS § 3 seadusliku aluse nõudest tuleneda võivat õiguslünka, seda iseäranis ebatüüpilistes ohusituatsioonides või uuelaadsete ohtude korral, mille kohta puudub eriseadustes täpsem regulatsioon.²⁵¹

Seadusandja on piiranud üldvolitust ka kaalumise üldiste reeglitega ja õiguse üldpõhimõtetega (nt proportsionaalsus, inimväärikuse austamise kohustus). Nendega tuleb täidesaatval riigivõimul arvestada ja neist juhinduda kõigi meetmete rakendamisel.

Üldmeetmed, mida kaubanduse valdkonnas kasutatakse, on sätestatud KorS-i 3. peatüki 2. jaos. Korrakaitse üldmeetmed on teavitamine, riiklik järelevalve ohukahtluse korral, ettekirjutus ja haldussunnivahendi kohaldamine ning korrakaitseorgani poolt ohu tõrjumine või korrarikkumise kõrvaldamine. Kui üldmeetmete rakendamise käigus tekib vajadus rakendada ka erimeedet, saab seda teha, kui korrakaitseorganil on volitus erimeedet rakendada.

²⁴⁹ Narits, R. Õiguse entsüklopeedia. Tallinn: Juura 2012, lk 145.

²⁵⁰ Korrakaitseaduse muutmise ja rakendamise seadus. 424 SE. Seletuskiri, lk 24. - <https://www.riigikogu.ee/tegevus/ee/noud/ee/nou/2445bcfe-b04d-40c8-932e-db51253abea3/korrakaitseaduse-muutmise-ja-rakendamise-seadus/> (21.04.2025).

²⁵¹ Laaring, M. KorSK § 25/3.

Kaubanduse valdkonnas on TTJA TKS-i alusel tarbijatele antud õiguste tagamise eest vastutav keskne korrakaitseorgan. Seega on TTJA pädev rakendama KorSi üldmeetmeid. Järgnevalt käsitleb autor KorSi üldmeetmeid.

3.1.1.1 Teavitamine

Teavitamine kui toiming (HMS § 106) on KorS § 26 alusel rakendatav üldmeede. See annab korrakaitseorganile oma pädevuse piires õiguse teavitada avalikkust või isikut ohu ennetamisest, ohukahtlusest, ohust või korrarikkumisest. Teavitada võib avalikkust või isikut ka ohtu ennetamiseks.²⁵²

Teavitavad, hoiatavad või nõustavad toimingud võivad vastavalt vajadusele olla suunatud nii üksikisikule, teatud isikute grupile kui ka avalikkusele.²⁵³ Kaubanduse valdkonnas võib teavitus olla suunatud ühele kauplejale, samas valdkonnas või kaupa pakkuvatele kauplejatele, kuid ka avalikkusele, nt kõigile tarbijatele. Kuna teavitamist saab rakendada erinevate ohukoosseisude puhul, siis võib sama meetme riive määr erineda. Eristada saab isiku õigusi mitteriivavat teavitamist ja riivavat teavitamist. Seetõttu käsitleb autor neid eraldi.

Autorile jäi TSK-i analüüsimisel silma, et kuigi riikliku järelevalve peatükis ei sisaldu eraldi volitusnormi, mis sätestaks võrreldes KorS §-ga 26 täiendava erimeetme, sisaldub TKS § 21 lg 1 p-s 7 pädevusnorm, mille kohaselt on TTJA pädevuses teavitada avalikkust kaupleja või tootja tegevusest, mis rikub tarbija õigusi või kahjustab tarbija õigustatud huve, ning teavitada rikkumise tagajärjel kahju kannatanud tarbijaid hüvitise taotlemise võimalustest. Tekib küsimus, miks oli selline täiendus õiguslikult vajalik, kui punkti lisamise ajal kehtis juba KorS, millest tulenes TTJA-le kui pädevale asutusele volitus KorS § 26 kui meetme kasutamiseks. Eelnõu seletuskirjas esitatud selgitus, et KorS § 26 ei võimalda teavitada korrarikkumise tagajärjel kahju kannatanud tarbijad sellest, millised on õiguslikud võimalused taotleda korrarikkumise tagajärjel neile tekitatud kahju hüvitamist,²⁵⁴ ei päde. Võib aga tekkida küsimus, kas TKS § § 21 lg 2 p 7 kitsendab vastavalt KorS §-st 26 tulenevat volitust. See aga ei oleks loogiline, kuna avalikkuse üldise teavitamise, nt tarbijahariduse eesmärgil, piiramine ei saanud olla seadusandja tahe. Kuna tegemist ei ole pigem volitusnormiga, vaid pädevusnormiga, siis ilmselt mitte. Küll aga võib selline säte pakkuda vaidluse korral kohtule arutlemist.²⁵⁵

²⁵² Korrakaitseaduse muutmise ja rakendamise seadus. 424 SE. Seletuskiri, lk 26. - <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/2445bcfe-b04d-40c8-932e-db51253abea3/korrakaitseaduse-muutmise-ja-rakendamise-seadus/> (14.04.2025).

²⁵³ Korrakaitseaduse eelnõu seletuskiri (viide 155), lk 50.

²⁵⁴ TKS muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskiri (viide 130), lk 7-8.

²⁵⁵ Vt RKHKo 3-19-885 p 22.

3.1.1.1.1 Teavitamine kui mitteriivav meede

Tõhusaks ja mitteriivavaks teavitamistoiminguks on peetud ajakirjanduses, kohalikes lehtedes või asutuse veebilehtedel esitatud üldist informatsiooni.²⁵⁶ Üldine informatsioon on teave, mille eesmärgiks võib näiteks olla tarbijate ja kauplejate teadlikkuse tõstmine.²⁵⁷ Näiteks saab selleks lugeda nii korrakaitseorgani poolt oma tegevuse kohta üldise teabe jagamist, ettevõtjatele järelevalveasutuse seisukohtade tutvustamist kui ka õigusaktide muudatuste tutvustamist. Kui teavitamisel ei viita isikule ega temast lähtuvalle ohule, ei saa see riivata isiku õigusi.

Kauplejate harimiseks nende kohustuse osas on eelistatud pehmemad meetmed kui seda on kriminaalkaristus või haldustrahv.²⁵⁸ Teavitamine võimaldab eeltoodust tulenevalt nii kauplejate üldist harimist, kuid samas juhtida konkreetse kaupleja tähelepanu tema tegevuse puudujääkidele ja anda käitumisjuhiseid (hoiatus või soovitus). Püüd suunata isiku käitumist tema informeerimise abil ei ole juriidilise kohustuse peale panemine ega isiku õigusliku staatuse muutmine.²⁵⁹ Konkreetsele isikule saadetud hoiatust on peetud õigusi ja vabadusi mitteriivavaks ka siis, kui see sisaldas hoiatuse tegemist tinginud asjaolude kirjeldust.²⁶⁰ Küll aga on vaja arvestada sellega, et selleks, et teavitamine oleks korrakaitsetoiming, ei või sellega panna isikule juriidilisi kohustusi ega muuta isiku õiguslikku staatust.²⁶¹ Vastupidisel juhul võib olla sisu poolest tegemist haldusaktiga (HMS § 51 lg 1) sõltumata sellest, kuidas on haldusorgan selle pealkirjastanud.

Teavitamisel tuleb selle sisu läbi mõelda ja täpselt ning selgelt sõnastada. Asutuse poolt isikule antav teave ei tohi olla eksitav, st väär, vastuoluline, fakte moonutav jne.²⁶² Tegemist on teavituse sisule esitatava üldise kvaliteedinõudega.

Õiguskirjanduses on leitud, et arvestades eesmärgipärasuse, proportsionaalsuse ja otstarbekuse põhimõtteid, võib teavitamine kui teadlikult ja oskuslikult rakendatav korrakaitsemeede osutuda praktikas üheks tõhusaimaks ja samal ajal leebeimaks (inimsõbralikumaks) võimaluseks soovitud eesmärgi saavutamisel (probleemi ärahoidmisel või lahendamisel).²⁶³ Tõepoolest, vastutustundliku kaupleja puhul võib piisata tema tähelepanu juhtimisest

²⁵⁶ Kranich, H. KorSK § 26/5.2.

²⁵⁷ Nt TTJA. Kultuurisündmuseid täis suvi läheneb: kes vastutab, kui üritus tühistatakse või edasi lükatakse? (27.03.2025) – <https://ttja.ee/uudised/kultuurisundmuseid-tais-suvi-laheneb-kes-vastutab-kui-uritus-tuhistatakse-voi-edasi> (15.04.2025); TTJA. Suunanäitaja infoseminar tuleb Tartusse! (04.12.2024) – <https://ttja.ee/uudised/suunanaitaja-infoseminar-tuleb-tartusse> (15.04.2025).

²⁵⁸ Howells, G., Twigg-Flesner, C., Wilhelmsson, T. (viide 10), lk 295.

²⁵⁹ RKHKo 3-3-1-22-15 p 10; RKHKo 3-3-1-65-16 p 16.

²⁶⁰ Kranich, H. KorSK § 26/5.1.; RKHKo 3-3-1-22-15.

²⁶¹ RKHKo 3-3-1-22-15.

²⁶² RKHKo 3-3-1-22-15.

²⁶³ Kranich, H. KorSK 2025, § 26/2. – Eljas, C. jt Korrakaitseseadus. Kommenteeritud väljaanne. 2. tr. Tallinn: Sisekaitseakadeemia 2025.

puudustele tema tegevuses. Saades teadlikuks oma tegevuses esinevatest rikkumistest on kauplejal võimalik ise puudused kõrvaldada. Vahel annab praktikas puuduste kõrvaldamisele tõuke ka just ametiasutuselt kirja saamine²⁶⁴, mis on kauplejale märgiks, et tema tegevust on märgatud, ning motiveerib vahest enam tegelema korrarikkumise kõrvaldamisega. Seega kui see on rikkumise kõrvaldamiseks piisav, on ka kohtupraktikast tulenevalt sobiv piirduda isiku teavitamisega.²⁶⁵ Sellist nügimist²⁶⁶ saab pidada parimal moel KorS-ga kooskõlas olevaks.²⁶⁷

Teavitamine saab olla sekkumise esmane tasand, mille eesmärgiks on kaupleja harimine ja veenmine õigusnorme täitma. Seega ei pea igale korrarikkumisele reageerima ettekirjutusega, vaid võib juhtida ettevõtja kui avaliku korra eest vastutava isiku tähelepanu korrarikkumisele ja anda talle võimalus see kõrvaldada.²⁶⁸

3.1.1.1.2 Teavitamine kui riivav meede

Teavitamine on riivav, kui avaldatakse andmeid või hoiatatakse avalikkust konkreetse kaupleja kohta. Näiteks olukorras, kus ettevõtja tegevusest hoiatatakse avalikkust asutuse veebilehekülje kaudu, on teavitamine ettevõtja õigusi riivav, sest kahjustab tõenäoliselt tema mainet.²⁶⁹ Erasektori loodud äriühingu üldiseks eesmärgiks on erahuvi teenimine, nt nii äriühingule kui ka selle eraisikutest aktsionäridele kasumi teenimine selle kaudu, et pakutakse turul tarbijatele kaupu ja teenuseid.²⁷⁰ Arvestades seda, et üldiselt hindavad nii ettevõtte juhid kui ettevõtte tervikuna head mainet iseenesest²⁷¹, on avalikkuse teavitamine kahtlemata intensiivsem meede võrreldes ettevõtte enda teavitamisega. Avalikkuse teavitamine võib mõjutada ettevõtjat koostööle, kuna see võib mõjuda halvasti ettevõtte käibe ja mõjutada börsiettevõtte puhul negatiivselt aktsia väärtust.

²⁶⁴ Näiteks asjas nr 19-7/24-13063 juhtis TTJA kaupleja tähelepanu veebipoes esinevatele puudustele. Kaupleja kõrvaldas seepeale puudused. TTJA avalik dokumendiregister: <https://jvis.ttja.ee/modules/dokumendiregister/view/1023344> (15.03.2025).

²⁶⁵ Vt RKKKo 3-1-1-84-16 p 48.

²⁶⁶ Nügimise teooria on kontseptsioon psühholoogias, politoloogias ja majanduses, mis hõlmab otsustamise protsesse nii grupi- kui ka individuaalsel tasandil, kasutades positiivselt tugevat mõjutamist ja kaudseid käske. Teooria järgi on nügimine sama efektiivne kui tegevustele sundimine või tugev soovitus. Vt Thaler, R. H., Sunstein, C. R. Nudge. Improving Decisions About Health, Wealth and Happiness. New Haven & London: Yale University Press 2008. <https://www.researchgate.net/file.PostFileLoader.html?id=53abe564cf57d7df1e8b45f4&assetKey=AS%3A273548994646025%401442230571326> (23.04.2025).

²⁶⁷ Kranich, H. KorSK 2025, § 26/2.

²⁶⁸ Kranich, H. KorSK 2025, § 26/2.1.

²⁶⁹ RKKKo 3-19-885 p 11.

²⁷⁰ RKKKo 3-3-1-65-16 p 19.1.

²⁷¹ Ayres, I. Braithwaite. Responsible Regulation: Transcending the Deregulation Debate. New York: Oxford University Press 1992, lk 22.

Juhul, kui avaldatav teave peaks sisaldama isiku suhtes halvustavaid hinnanguid võimaldavaid fakte, peab arvestama, et see riivab füüsilise isiku au ja head nime.²⁷² Sel juhul on avalikkusele isikuandmete avalikustamine lubatud vaid juhul, kui see on vältimatult vajalik ja ulatuses, milles see on vajalik ohukahtlusest, ohust või korrarikkumisest teavitamiseks (KorS § 26 lg 2). Seega võib isikuandmeid avaldada, kui teavituse eesmärki ei ole võimalik ilma isikuandmeid avaldamata saavutada. Vastupidisel juhul puudub vältimatu vajadus.

Olukorras, kus teavitusega võib kaasneda õiguste ja vabaduste riive, tuleb meetme kohaldamise eeldused tuvastada, hinnata avalikustamise mõju ning silmas pidada HMS-i § 40 lg 2 üldreeglit, mille kohaselt tuleb menetlusosaline enne tema suhtes sellise toimingu sooritamist, mis võib kahjustada tema õigusi, ära kuulata (ühtlasi võib olla see menetlusfaas, kus isikule esitatakse oluline teave viisil, mis motiveerib teda ohtu tõrjuma või rikkumist kõrvaldama).²⁷³ Samas ei pea isikut alati ära kuulama. HMS võimaldab põhjendatud erandil jätta isik enne toimingu tegemist ära kuulamata, nt § 40 lg 3 p 1 alusel selleks, et ära hoida viivitusest tulenevat kahju või ka juhul, kui menetlusosaline ei ole teada (§ 40 lg 3 p 5). Viimane alus võib kaubanduse valdkonnas rakenduda näiteks olukorras, kus haldusorgan ei ole mõistlike pingutuste juures suutnud tuvastada kaupu müüvat või seda reklaamivat isikut. Seega tuleb üldjuhul enne meetme kohaldamist isik ära kuulata, kuid erandjuhul saab HMS alusel jätta isiku ka ära kuulamata.

TTJA on 2024. aastal avaldanud oma veebilehel hoiatusi näiteks kauplejate kohta, kes ei tarni tarbijatele kaupa ega tagasta raha²⁷⁴, ei lahenda tarbijate nõudeid ega täida tarbijavaidluste komisjoni otsuseid²⁷⁵ ja veebis müüdavatele toidulisanditele lubamatult raviomaduste omistamise kohta²⁷⁶. Selliste teavituste näol on tegemist avalikkusele suunatud hoiatustega. Sellise hoiatus riivab kaupleja õigusi. Seeläbi võib väheneda (veebipoes) kaupade müük. Arvestades seda, et korrarikkumine seisnes eeltoodud juhtudel kaupleja teadlikus tegevuses, millega tarbijale loodi ekslik mulje kauba olemasolu või saadavuse kohta ning kaupleja ei olnud oma tegevust vaatamata tähelepanu juhtimisele korrigeerinud, annab faktilise teabe avalikustamine tarbijale võimaluse teha oma ostuotsus teadlikult. Teavitamine on siinkohal

²⁷² RKTko 3-3-1-3-12 p 17.

²⁷³ Kranich, H. KorSK § 26/6.1.

²⁷⁴ TTJA. Üle 50 tarbijakaebuse: TTJA hoiatab e-kaupleja eest. (16.01.2025). – <https://ttja.ee/uudised/ule-50-tarbijakaebuse-ttja-hoiatab-e-kaupleja-est> (15.03.2025); TTJA. TTJA sulges varuosamüüja e-poe, kaupleja vastu nõudeid enam kui 8000 euro eest. (29.10.2024). – <https://ttja.ee/uudised/ttja-sulges-varuosamuuja-e-poe-kaupleja-vastu-noudeid-enam-kui-8000-euro-est> (15.03.2025).

²⁷⁵ TTJA. TTJA hoiatab tervisetooteid müüva kaupleja eest. (29.05.2024). – <https://ttja.ee/uudised/ttja-hoiatab-tervisetooteid-muuva-kaupleja-est> (15.03.2025); TTJA. TTJA hoiatab tapeedimüüja eest, kes ei täida tarbijate ees võetud kohustusi. (04.03.2024) – <https://ttja.ee/uudised/ttja-hoiatab-tapeedimuuja-est-kes-ei-taida-tarbijate-ees-voetud-kohustusi> (15.03.2025); TTJA. TTJA hoiatab probleemse mööblimüüja eest. (14.02.2024). – <https://ttja.ee/uudised/ttja-hoiatab-probleemse-mooblimuuja-est> (15.03.2025); TTJA. TTJA hoiatab e-kaupleja eest, kes ei lahenda tarbijavaidlusi. (12.01.2024). – <https://ttja.ee/uudised/ttja-hoiatab-e-kaupleja-est-kes-ei-lahenda-tarbijavaidlusi-0> (15.03.2025).

²⁷⁶ TTJA. TTJA ja PTA hoiatavad: imetooteid reklaamiv trükis eksitab tarbijaid. (08.05.2024). – <https://ttja.ee/uudised/ttja-ja-pta-hoiatavad-imetooteid-reklaamiv-trukis-eksitab-tarbijaid> (15.03.2025).

võrreldes veebilehele juurdepääsu piiramisega leebem meede, sest jätab ettevõtjale võimaluse kaubandustegevust jätkata. Samas on see meede, mis võib ka sellisel hetkel veel motiveerida kauplejat oma kohustusi täitma.²⁷⁷ Kauplejal on võimalik korrarikkumise lõpetamise läbi vältida avaliku hoiatuse avaldamist, kuni selle avaldamiseni.

TTJA veebilehel avaldatud hoiatusi on edasi jaganud ja avaldatud meedia.²⁷⁸ Seega väljub avaldamise hetkest teabe levik ja avaldamise kestus haldusorgani kontrolli alt. Mida laiem on avaldatud hoiatuse levik, seda tugevamalt ja pikemaajaliselt võib see riivata kaupleja õigusi.²⁷⁹ Seda asjaolu tuleks kaalumisel võtta arvesse, sh hoiatuse sisu koostamisel.

Eeltoodust tulenevalt peab korrakaitseorgan meetme rakendamiseks välja selgitama faktid, kaaluma meetme valikut ja hindama sobivust ning teavituse selgelt sõnastama. Meetme rakendamise mõttes on tegemist lihtsalt kasutatava meetmega määratlemata arvu tarbijate või ettevõtjateni jõudmiseks. Ettevõtja kohta tehtav avalik hoiatus võib kahjustada tema mainet ja seeläbi riivata õigusi. Seega tuleb meetme rakendamisel arvestada nii proportsionaalsuse (KorS § 7) kui otstarbekuse põhimõttega (KorS § 8).

3.1.1.2 Ettekirjutus ja haldussunnivahendi kohaldamine

Ettekirjutuse kasutamine tarbijaõiguste tagamisel regulatiivse meetmena on olnud EL-i õiguse põhijoon.²⁸⁰ On leitud, et see on kooskõlas kaasaegse regulatiivse teooriaga, mis usub meetmete hierarhiasse, milles kriminaalkaristus on reserveeritud kõige tõsisemate üleastumiste jaoks.²⁸¹ Sealjuures on välja toodud, et ettekirjutus on tsiviilõiguslik õiguskaitsevahend, mis kohustab osapoolt lõpetama seadust rikkuv käitumine. Siiski on sellel ka avalik-õiguslik iseloom, kui riik sellele tugineb.²⁸² Ettekirjutuse kahetine olemus tuleb esile seeläbi, et paljud direktiivid, mis

²⁷⁷ Vt Alliksaar, J. Tarbijakaitset avaliku hoiatuse saanud mööblimüüja hakkas kohe klientidele raha tagasi maksma. – Rahageenius. 03.04.2025. <https://raha.geenius.ee/rubriik/uudis/tarbijakaitset-avaliku-hoiatuse-saanud-mooblimuujja-hakkas-kohe-klientidele-raha-tagasi-maksma/> (15.04.2025).

²⁷⁸ Nt Alliksaar, J. Hoiatus tarbijatele: Tallinna moekaupu müüva veebipoe kohta on laekunud ligi 20 kaebust. – Rahageenius 11.04.2025. <https://raha.geenius.ee/rubriik/uudis/hoiatus-tarbijatele-tallinna-moekaupu-muuva-veebipoe-kohta-on-laekunud-ligi-20-kaebust/> (15.04.2025); Tarbijakaitse ja tehnilise järelevalve amet hoiatab kevad- ja suvehooaja tooteid müüva e-poe eest. – Rahageenius 21.06.2022. <https://raha.geenius.ee/rubriik/tarbija/tarbijakaitse-ja-tehnilise-jarelevalve-amet-hoiatab-kevad-ja-suvehooajakaupa-muuva-e-poe-est/> (15.04.2025); Sildmets, K. Üle 50 kaebuse: tarbijakaitseamet hoiatab e-kaupleja eest. – Delfi Ärileht 16.01.2025. <https://arileht.delfi.ee/artikkel/120350152/ule-50-kaebuse-tarbijakaitseamet-hoiatab-e-kaupleja-est/> (15.04.2025).

²⁷⁹ Ajakirjanduse poolt ka avalikest allikatest pärineva teabe avaldamine avardab oluliselt teavitavate isikute ringi, on Riigikohus tõdenud. Vt RKKHo 3-3-1-85-15 p 18.

²⁸⁰ Howells, G., Twigg-Flesner, C., Wilhelmsson, T. (viide 10), lk-d 296, 319.

²⁸¹ *Ibidem*, lk 319.

²⁸² *Ibidem*, lk 319.

näevad ettekirjutuse meetmena ette²⁸³, jätavad liikmesriigi õiguse otsustada selle, kes võivad õiguslikke meetmeid kohaldada: riigi ametiasutused või tarbijate organisatsioonid.²⁸⁴

Eesti õiguses annab ettekirjutuse ja haldussunnivahendi kohaldamise üldise aluse KorS § 28 lg 1. Seega kui oht lähtub ettevõtjast ja korrakaitseorgan soovib ettevõtjat kohustada ohtu tõrjuma, saab seda KorS § 28 lg 1 kohaselt teha ettekirjutuse alusel.²⁸⁵ Siinkohal aga peab arvestama sellega, et erialused ettekirjutuse tegemiseks näeb ette ka TKS. Seetõttu peab tarbijaõiguste tagamisel kontrollima, kas eriseadusena sätestab TKS erivolituse. Olukorra kohta, kus ettekirjutuse tegemiseks on olemas erivolitus, on leitud, et puudub alus kohaldada lisaks korrakaitseõiguse üldvolitust.²⁸⁶ Seega saab KorS § 28 lg 1 olla ettekirjutuse aluseks üksnes erivolituse puudumisel.²⁸⁷ Kuna TKS sisaldab erivolitusi (vt 3.1.2), siis on üldvolituse kohaldamine tarbijaõiguste tagamisel piiratud.

Ettekirjutuse saab teha ohu või korrarikkumise korral ning vastavalt ohu tõrjumiseks või korrarikkumise kõrvaldamiseks. Kohtupraktikast tulenevalt peetakse siinkohal silmas ohtu KorS § 5 lg 2 mõttes²⁸⁸ ehk olukorda, kus lähitulevikus leiab piisava tõenäosusega aset korrarikkumine, ning leitakse, et abstraktse ohu ennetamiseks KorS § 28 lg 1 ettekirjutuse tegemiseks alust ei anna.²⁸⁹ Seega saab tõrjuda konkreetset ohtu.²⁹⁰ See eeldab ohu või korrarikkumise tuvastamist. Kohtupraktikast tulenevalt peab ettekirjutus sellisel juhul olema suunatud tuvastatud rikkumise kõrvaldamisele ehk korrarikkumine peab olema ka jätkuv.²⁹¹ Lõppenud korrarikkumise puhul saab kaaluda karistamist või hoidumise nõuet, mis saab tulla eriseadusest, nt TKS. KorS § 28 lg 1 hoidumiseks kohustamist ei võimalda.²⁹² Meetme valikul tuleb kaaluda ka seda, kas järelevalvemenetlus eesmärgid võivad olla saavutatavad leebemate vahenditega (selgitus, ettepanek, soovitus).²⁹³

Ettekirjutusele kui haldusaktile (HMS § 51 lg 1) kohalduvad kõik HMS-i sisu- ja vorminõuded. Ettekirjutuse peab olema selge ja üheselt mõistetav, kuid sellega võidakse jätta ka valik erinevate abinõude vahel²⁹⁴. Arvestama peab haldusmenetluse põhimõtetega²⁹⁵ kui ka KorS-s nimetatud proportsionaalsuse (KorS § 7) ja otstarbekuse (KorS § 8) põhimõttega ning õiguste

²⁸³ Esindushagide direktiiv 2020/1828 (viide 131).

²⁸⁴ Howells, G., Twigg-Flesner, C., Wilhelmsson, T. (viide 10), lk 319.

²⁸⁵ Jäätma (viide 122), lk 394.

²⁸⁶ *Ibidem*, lk 396.

²⁸⁷ *Ibidem*.

²⁸⁸ Koosmõjus muude asjaoludega võib konkreetsele ohule viidata ka varasem, juba lõppenud rikkumine (RKHKo 3-15-443 p 14)

²⁸⁹ RKHKo 3-15-443 p 14.

²⁹⁰ RKHKo 3-15-443 p 29.

²⁹¹ RKHKo 3-15-443 p 14, 31.

²⁹² RKHKo 3-15-443 p 24.

²⁹³ RKHKo 3-15-443 p-d 14–15.

²⁹⁴ RKHKo 3-15-443 p-d 12-13.

²⁹⁵ Olulised põhimõtted on näiteks seaduslikkuse põhimõte, haldusakti põhjendamise nõue, proportsionaalsuse ja õiguskindluse põhimõte.

kaitse ja inimväärikuse tagamise kohustusega (KorS § 9). Enne ettekirjutuse tegemist tuleb ettevõtjale anda mõistlik aeg oma arvamuse ja vastuväidete esitamiseks (HMS § 40). Sellega võimaldatakse ettevõtjal ühtlasi ise rikkumine lõpetada või oht kõrvaldada. Kui selle aja jooksul ettevõtja ei kõrvalda rikkumist ega anna selgelt märku kuidas ja mis ajaks on ta valmis olukorda muutma, on korrakaitseorganil alus teha ettevõtjale ettekirjutus. Ettekirjutus tuleb nõuetekohaselt kätte toimetada. Ettekirjutuse kättetoimetamisega kaasnevad isikule õiguslikud tagajärjed: haldusakt hakkab kehtima (haldusmenetluse seaduse § 61 lg 1) ja kulgema hakkab kaebetähtaeg (HKMS § 46). Seetõttu pööratakse TKS-s sätestatud järelevalvemeetme edaspidi töös käsitlemisel ka kättetoimetamise erisustele tähelepanu, kui neid eriregulatsioonis on.

Teatavasti kehtib haldusakt HMS § 61 lg 2 kohaselt kuni kehtetuks tunnistamiseni, kehtivusaja lõppemiseni või kohustuse täitmiseni. Seetõttu on ettekirjutuse puhul oluline korraks peatuda teemal, et kui ettekirjutuses ei ole kehtivusaega märgitud, siis kas ja millal saab ettekirjutusega pandud kohustuse lugeda täidetuks ning mis lõpetaks selle kehtivuse (HMS § 61 lg 2). See on oluline haldusakti sundtäitmise seisukohalt.

KorS ega TKS ettekirjutusele kehtivusaega ei sea. Seega kui ettekirjutus juhtub olema püsiva mõjuga või sellest tulenevad adressaadile korduvad kohustused ehk kohustus või keeld ei ole ühekordne, on näiteks V. Saarmets seisukohal, et ettekirjutus on püsitoimega. Kui aga tegemist on ühekordse kohustusega ning üldist hoidumiskohustust pole ettekirjutuses eraldi välja toodud, siis on üksikrikkumisega seotud kohustus ühekordne.²⁹⁶ Seevastu püsitoimega ettekirjutuse puhul on ta leidnud, et selle mõju ei ammendu, kui püsiva iseloomuga kohustust mõnda aega täidetakse, kuid seejärel uuesti eiratakse. Sellisel juhul saab rakendada sunnivahendeid.²⁹⁷ Sellise olukorra näiteks on V. Saarmets toonud kurikuulsa MMS-i turustamise juhtumi, kus kohtud pidasid Terviseameti poolt ettekirjutuse alusel sunniraha rakendamist õiguspäraseks.²⁹⁸ Seega kehtib püsitoimega ettekirjutus sisuliselt kuni selle kehtetuks tunnistamiseni.

Ettekirjutuse täitmist on tarbijate õiguste kaitsel võimalik tagada haldussunniga, nt sunniraha kaudu. Sunniraha on KorS-i üldmeede, mida riikliku järelevalve tegijal on võimalik rakendada vastavalt asendustäitmise ja sunniraha seaduses (ATSS)²⁹⁹ sätestatule.³⁰⁰ Sunniraha võib kohustatud isikule määrata siis, kui isik oma kohustust ei täida ja kuni ta seda ei täida.³⁰¹ Sunnivahendi eesmärk on tagada haldusaktiga määratud kohustuse võimalikult kiire teostamine

²⁹⁶ Saarmets, V. Kauamängiv ettekirjutus. – Õiguskeel 2023/4, lk-d 5 ja 9. <https://www.justdigi.ee/media/4630/download> (06.04.2025).

²⁹⁷ *Ibidem*, lk 9.

²⁹⁸ TlnRKo 3-19-2056 p 12.

²⁹⁹ Asendustäitmise ja sunniraha seadus. – RT I, 20.02.2024, 2.

³⁰⁰ Kask, O jt. KeÜS § 65⁵/3. – Kask, O. jt. Keskkonnaseadustiku üldosa seadus. Komm vlj. 2. vlj. SA Keskkonnaõiguse Keskus 2015. https://www.k6k.ee/files/KeYS_kommentaarid_2015.pdf (23.04.2025).

³⁰¹ RKÜKm 3-2-1-4-13 p 45.

adressaadi poolt.³⁰² Sunnivahendi rakendamise õiguspärasus ei sõltu sealjuures ettekirjutuse õiguspärasusest. Kehtivat ettekirjutust on võimalik sundtäita, sõltumata adressaadi vastuväidetest ettekirjutuse õiguspärasusele.³⁰³ Ent selleks, et sunnivahendit saaks rakendada, peavad olema täidetud sunniraha rakendamise eeldused. Need on ATSS § 2 lg 1 ning § 8 lg-te 1 ja 3 kohaselt järgmised: 1) on kehtiv ettekirjutus, millega on adressaadile pandud kohustus teha nõutav tegu või hoiduda keelatud teost; 2) haldusorgan on adressaati hoiatanud sunnivahendi rakendamise eest, kui ettekirjutus jäetakse määratud tähtajaks täitmata; 3) adressaat on jätnud ettekirjutuse hoiatuses märgitud tähtaja jooksul täitmata; 4) puuduvad sunnivahendi rakendamist välistavad asjaolud.

Lisaks sellele peavad ka sunni liik ja selle kohaldamise viis olema proportsionaalsed.³⁰⁴ Kohtupraktikas on leitud, et sunniraha rakendamine isikule, kellel ei ole objektiivselt võimalik ettekirjutatud tegu teha, ei ole proportsionaalne.³⁰⁵ Sunniraha rakendamisel tuleb täpsemalt ka otsustada, kui suure sunniraha tasumist on kõiki asjaolusid arvestades proportsionaalne nõuda. Sunniraha võib rakendada vaid ettekirjutuse täitmisele kallutamiseks.³⁰⁶ Proportsionaalsuse hindamisel võib arvesse võtta ka ettekirjutuse olulisust, rikkumise asjaolusid ja isiku majanduslikku seisundit.³⁰⁷

KorS § 23 lg-st 4 tulenevalt on sunniraha ülemmäär 9600 eurot. TKS ei reguleeri sunniraha suurust (isegi ei nimeta seda), mistõttu rakendub nendel juhtudel KorS sätestatud sunniraha määr. Seega saab TKS-i alusel näiteks eksitavat kaubandusvõtet kasutavat kauplejat sundida rikkumise lõpetamisele suunatud ettekirjutust täitma kuni 9600 eurose sunniraha abil.

Haldusorganil ei ole kohustust väljastada lisaks ettekirjutusele ja hoiatusele täiendavat haldusakti, mis oleks täitedokumendiks. Täitedokumendiks sunniraha sissenõudmisel täitemenetluse seadustiku (TMS) § 2 lg 1 p 11 mõttes on ettekirjutus koos hoiatusega.³⁰⁸ Sunniraha määratakse kindlaks hoiatusega (ATSS § 10 lg 1). Seetõttu pole sunniraha maksmise kohustuse tekitamiseks tarvis vormistada sunniraha määramise otsust. Ettekirjutuse täitmise kontroll (järelkontroll) viiakse läbi ja sunniraha rakendatakse toimingutega.³⁰⁹ Samas, ei ole hoiatus lõplik ja siduv otsustus, mis tingiks vältimatult sunniraha rakendamise ja välistaks haldusorgani kaalutusõiguse. Haldusorgan võib sunniraha rakendada ka hoiatuses märgitust

³⁰² Merusk, K. Administrative Law Reform in Estonia: Legal Policy Choices and Their Implementation. – *Juridica International* 2004/9, lk 54-55.

³⁰³ RKHKo 3-3-1-72-14 p 10; RKHKo 3-19-2051 p 10; RKHKo 3-18-1725 p 19.

³⁰⁴ RKHKo 3-19-2051 p 10; RKHKo 3-3-1-72-14 p 16.

³⁰⁵ RKHKo 3-3-1-31-15 p 18.

³⁰⁶ RKHKo 3-3-1-72-14 p 14.

³⁰⁷ RKHKo 3-3-1-72-14 p 27.

³⁰⁸ RKTkm 3-2-1-100-11 p 13.

³⁰⁹ RKHKo 3-3-1-72-14 p 11; RKHKo 3-17-1059 p 13.

väiksemas määras.³¹⁰ Samuti võib haldusorgan lükata sunniraha rakendamise edasi. Seega saab ja tuleb haldusorganil iga otsustuse puhul teostada kaalutusõigust.

Kohtupraktikast tulenevalt on sunnivahendi, sh sunniraha rakendamise menetlus eriliigiline haldusmenetlus - haldustäitemenetlus. Kuna menetlusosaline tuleb ära kuulata enne sellise toimingu sooritamist, mis võib kahjustada tema õigusi (HMS § 40 lg 2), ning ATSS-st ei tulene erisust isiku ärakuulamisele, tuleb isik enne sunniraha rakendamist ära kuulata.³¹¹ Seega pärast seda, kui haldusorgan on teinud ettekirjutuse ja veendunud sunniraha rakendamise eelduste täidetuses, siis enne sunniraha sissenõudmise alustamist tuleb menetlusosalist teavitada sunniraha rakendamisest. Teavitamise vajalikkust on kohus selgitanud sellega, et teavitus avab isikule võimaluse esitada sunniraha rakendamise kohta oma arvamus ja vastuväited ning võimaluse sunnirahaga nõustumise korral tasuda sunniraha ilma sissenõudmiseta ja kohtutäituri tasuta.³¹² Sellest tulenevalt ei täida ärakuulamise nõuet menetlusosalisele arvamuse ja vastuväidete esitamiseks võimaluse andmine enne ettekirjutuse tegemist, kuna siis ei kuulata üldjuhul menetlusosalist ära mitte sunniraha rakendamise küsimuses vaid rikkumise osas.

Ettekirjutuse tagamiseks on lubatud sunnivahendit kohaldada mahus, mis on ettekirjutuse täitmiseks minimaalselt vajalik. Seega on vaja hinnata, millises ulatuses on sunniraha määrata, kuna sunniraha ülemmäär ei tähenda, et seda saab kohe määrata just selles summas. Sunniraha määramisel tuleb arvestada proportsionaalsuse põhimõttega ehk mida raskem ja ohtlikum on korrarikkumise võimalik tagajärg, ja mida olulisem on piiratud avalik hüve, seda suurem on kohaldatav sunniraha.³¹³ Sunniraha määramisel tuleb arvestada ka isikust lähtuvaid asjaolusid.

Võttes arvesse proportsionaalsuse ja otstarbekuse põhimõtet, ei ole kaubanduse valdkonnas siiski alati mõistlik tagada ettekirjutuse täitmist sunnirahaga. Näiteks olukorras, kus menetluse käigus selgub, et kaupleja ei täida sageli õigeks ajaks tarbijate tellimusi, kuid täidab siiski osade tarbijate tellimused, saab seda arvestada sunniraha suuruse määramisel. Seega olukorras, kus kaupleja ei ole oma majandustegevuses edukas, kuid siiski täidab järk-järgult tarbijate nõudeid, ei pruugi liiga suure sunniraha määramine viia järelevalvemenetluses soovitud tulemuseni. Seetõttu on sunniraha määramine kaalutusotsus, mille tegemisel saab ja tuleb asjaolusid kaaluda kogumis.

Küsida võib seda, kas tarbijaõiguste tagamiseks on sunniraha ülemmäär piisav, et oleks tagatud kohustuse võimalikult kiire teostamine adressaadi poolt. Kuna tarbijaõiguste tagamisel on sageli rikkumisest mõjutatud mitmed tarbijad ning tegemist võib olla liikmesriike hõlmava

³¹⁰ RKHKo 3-3-1-72-14 p 14.

³¹¹ RKHKo 3-3-1-72-14 p-d 18-19.

³¹² RKHKo 3-3-1-72-14 p-d 18-19.

³¹³ Merusk (viide 302), lk 54-55.

rikkumisega, siis peaks sunniraha ülemmäär olema kõrgem, kui on KorS-s sätestatud ülemmäär. Väärib tähelepanu, et Eestis on siiski paaris kitsas õigusharus võimalik rakendada oluliselt kõrgemat sunniraha. Näiteks on keskkonnavastutuse seaduse³¹⁴ alusel tehtud ettekirjutuse täitmist võimalik tagada sunnirahaga kuni 32 000 eurot. Krediidiasutuste seaduse³¹⁵ § 104¹, väärtpaberituru seaduse³¹⁶ § 234¹ ja finantskriisi ennetamise ja lahendamise seaduse³¹⁷ § 91 annavad Finantsinspeksioonile pädevuse kohaldada sunniraha, mis ulatub sadadesse tuhandetesse või miljonitessegi eurodesse. Tarbijate õiguste jõustamine aitab sageli lisaks tarbijate subjektiivsete õiguste kaitsele tagada ausat konkurentsi. Seega pigem ei ole praegune sunniraha ülemmäär, arvestades kaubanduse riigipiiri ülest mõju ja mahtu, eriti e-kaubanduse puhul, efektiivne veenmaks suure käibega ettevõtjat korrarikkumist lõpetama.

Ettekirjutus kui KorSi üldmeede võib konkreetsel juhul olla märkimisväärse intensiivsusega, kuid selle toime on punktuaalne.³¹⁸ Ettekirjutusega saab konkreetsele ettevõtjale konkreetses olukorras panna vahetult kohustuse teha mingi tegu või keelata millegi tegemine ehk anda individuaalseid juhtnööre. Seeläbi mõjutab ettekirjutus ettevõtja õigusi ja kohustusi. Riive ulatus sõltub ettekirjutusega pandud kohustusest. Ettekirjutuse täitmist saab tagada sunniga ja seeläbi on riive intensiivsem. Samas on ettevõtjal seda kõike võimalik vältida, kui ta astub juba menetluse käigus samme rikkumise kõrvaldamiseks. Kokkuvõttes peab ettekirjutuse tegemine ja sunniga ähvardamine olema alati sisuliselt põhjendatud ja proportsionaalsed.

3.1.1.3 Ohu tõrjumine või korrarikkumise kõrvaldamine haldusorgani poolt

Korrakaitseorgan võib ise kohaldada meetmeid ohu tõrjumiseks või korrarikkumise kõrvaldamiseks, kui avaliku korra eest vastutavat isikut ei ole või kui isik ei saa või ei saa õigel ajal ohtu tõrjuda või korrarikkumist kõrvaldada (KorS § 29 lg 1). Seejuures on kohus leidnud, et tegemist ei ole mitte üksnes korrakaitseorgani õiguse, vaid ka KorS § 2 lg-st 3 tuleneva kohustusega, mille otsustamisel tuleb kohaldada kaalutlusõigust.³¹⁹ Seega tuleb kaaluda ohu tõrjumiseks või korrarikkumise kõrvaldamiseks meetmete kohaldamist.

Kaubanduse valdkonnas võib selline vajadus ilmned olukorras, kus e-poe omanik menetluses ei vasta. Näiteks võib olla vaja kohustada muud isikut ohtu tõrjuma või korrarikkumist lõpetama, kui TTJA ise ei saa objektiivsetel põhjustel vahetult teha tegevusi korrarikkumise

³¹⁴ Keskkonnavastutuse seadus. - RT I, 21.09.2023, 2.

³¹⁵ Krediidiasutuste seadus. - RT I, 03.12.2024, 12.

³¹⁶ Väärtpaberituru seadus. - RT I, 07.01.2025, 4.

³¹⁷ Finantskriisi ennetamise ja lahendamise seadus. - RT I, 11.10.2024, 5.

³¹⁸ Pilving, I. Õigusriik hädas: nakkushaiguse tõrjumine pikaajalises kriisis. – Juridica 2022/3, lk 154.

³¹⁹ RKKKo 3-1-1-84-16 p 49.

lõpetamiseks, vaid tegevuse tegemine on võimalik vaid muul isikul. KorS § 29 lg 3 võimaldab sellisel juhul kohustada muud isikut ohtu tõrjuma või korrarikkumist kõrvaldama KorS §-s 16 sätestatud eeldustel.

Kuna kõrvaliste isikute, kes ei ole ohu või rikkumise tekkimisega seotud, kohustuslik kaasamine korrakaitsele on üsna äärmuslik samm ning tegemist on kaasatavate inimeste põhiõiguste riivega, siis on äärmusliku abinõu kasutamine lubatud vaid siis, kui samaaegselt ehk kumulatiivselt esinevad järgmised eeltingimused: 1) esineb kõrgendatud vahetu oht, 2) vastutaval isikul ei ole võimalik ohtu tõrjuda, 3) korrakaitseorganil või muudel alustel tema kaasatud isikutel ei ole võimalik ohtu täielikult tõrjuda, 4) kaasamine ei tekita ebaproportsionaalselt suurt ohtu kaasatavale isikule või tema varale ega ole vastuolus kaastava isiku muude seadusest tulenevate kohustustega, 5) isik on võimeline ohtu tõrjuma või korrarikkumist kõrvaldama või tema valduses on ohtu tõrjumiseks või korrarikkumise kõrvaldamiseks vajalik ese.³²⁰

Eeltoodust tulenevalt on avaliku korra eest mittevastutava isiku kaasamine *ultima ratio* ning tema selleks kohustamine on KorS §-st 16 tulenevalt kitsendatud kõrgendatud vahetu ohu olukorraga.

3.1.2. Riikliku järelevalve erimeetmed

Erimeetmete erinevust üldmeetmetest on selgitatud läbi selle, et erivolituse alusel rakendatavad meetmed on tüpiseeritud meetmed, sest tegemist on tüüpiliselt rakendatava ja nõ tavapärase meetmega.³²¹ „Standardmeede ehk erivolitus on loodud konkreetse juhtumi jaoks, millele on politsei- ja korrakaitseametnikul võimalik kindlal viisil reageerida (nt tõrjumaks ohtu või kõrvaldamaks ohuga põhjustatud tagajärgi). Seeläbi on seadusandjal võimalik luua konkreetse standardmeetme jaoks erivolitus. Tegemist on seadusandja poolt korduvate ja määratletavate ohuolukordade nn tüpiseerimisega.“³²²

Põhimõttest *lex specialis derogat legi generali* tuleneb erimeetme rakendamise esmasus üldmeetme ees. Kui korrakaitseorganile on pandud ülesanne, mis eeldab isiku õiguste piiramist, peab ta esmalt vaatama, kas seda ülesannet on võimalik täita mõne erimeetme alusel, mille kasutamine on talle lubatud. Kui seda põhimõtet ei järgita, kaotaks erivolitused oma mõtte.³²³

³²⁰ Mikiver, M. KorSK § 16/2, 4-6.

³²¹ Jäätma (viide 156), lk 104.

³²² *Ibidem*, lk 105.

³²³ Korrakaitseseaduse eelnõu seletuskiri (viide 155), lk 42.

Seega on leitud, et tehes valikuid erimeetme ja üldmeetme vahel, tuleb rakendada erimeedet, kui on olemas vastav õiguslik alus. Selle puudumisel saab rakendada üldmeetet.³²⁴

Enne erimeetmete juurde minemist on oluline meenutada, et tarbijaõiguste tagamiseks TKS-s sätestatud järelevalve erimeetmed tulenevad Euroopa Liidu õiguse ülevõtmisest ja Eestile kui liikmesriigile tulevast kohustusest tagada pädevale asutusele asjakohased uurimisõigused (vt 0. ptk). Seega ei ole tarbijaõiguste tagamiseks rakendatavad järelevalvemeetmed vaid siseriiklik küsimus, vaid nende meetmete muutmisel tuleb õigusloomes arvestada EL-i õigusega.

TTJA saab TKS-s sätestatud riikliku järelevalve teostamiseks kohaldada kaubanduse valdkonnas järgmisi erimeetmeid:

- 1) isiku peatamine ja tema küsitlemine ning dokumentide esitamise nõudmine (KorS § 30);
- 2) isiku ametiruumi kutsumine ja sundtoomise kohaldamine (KorS § 31);
- 3) isikusamasuse tuvastamine ja õigus kasutada selleks vahetutundi (KorS § 32);
- 4) vallasasja läbivaatus (KorS § 49);
- 5) valdusesse sisenemine (KorS § 50);
- 6) valduse läbivaatus (KorS § 51);
- 7) vallasasja hoiulevõtmine (KorS § 52);
- 8) hoiulevõetud vallasasja müümine või hüvitamine (KorS § 53);
- 9) teabe nõudmine kolmandalt isikult (TKS § 62¹);
- 10) ettekirjutusega nõuda veebiliidesele juurdepääsu piiramist (TKS § 62²);
- 11) kontrolltehing (TKS § 63);
- 12) ettekirjutus tarbijate kollektiivseid huve kahjustava tegevuse lõpetamiseks ja sellisest tegevusest hoidumiseks või hagi esitamine maakohtusse (§ 64);
- 13) ettekirjutusega nõuda kauplejalt, kes on rikkunud TKS § 65 lg-s 1 nimetatud VÕS-is sätestatud teavitamiskohustusi või lg-s 2 sätestatud, rikkumise lõpetamist ja edasisest rikkumisest hoidumist (TKS § 65 lg-d 1 ja 2);
- 14) hagi esitamine maakohtusse (TKS § 65 lg-d 1¹ ja 3, § 65 lg 3¹) või piiriülese kollektiivse esindushagi esitamine (TKS § 66² lg 7 p 1);
- 15) halduslepingu sõlmimine kauplejaga ettekirjutuse asemel (TKS § 65¹).

Tegemist on muljetavaldava meetmete kataloogiga, mis nõuab selles orienteerumiseks ja tegutsemiseks ametnikult head ettevalmistust.

Enne erimeetmete sisuliselt käsitlemist märgib autor ära, et eeltoodud loetelu ei sisalda näiteks TTJA poolt praktikas rakendatavat paikvaatlust, kuna TKS ega KorS sellist meetet ei nimeta. Küll nimetab HMS § 38 lg-s 2 paikvaatlust tõendiks, mille saamisele peab eelnema toiming, nt

³²⁴ Pars, S. KorSK 3. jagu/1. jaotis.

hinna avaldamise nõuete kontroll kaupluses ehk paikvaatlus. Paikvaatlus kaubanduses võib seisneda teabe kogumises üldise olukorra kohta kuid ka korrarikkumise asjaolude tuvastamises. Selle tulem võib olla TTJA-le sisendinfoks olukorra kohta aga ka edasiste meetmete planeerimiseks. Kas tegemist on volitust vajava meetmega või HMS-i mõttes toiminguga? Virgo Saarmets on olukorda selgitanud nii, et kui tegemist on KorS § 54 tähenduses avaliku kohaga (nt kauplus, baar) või valdaja annab korrakaitseorganile nõusoleku tema valdusesse siseneda, ei ole tegemist erimeetme kohaldamisega, vaid tavalise järelevalvemenetluse toiminguga, milleks volitab korrakaitseorganit tema seadusest tulenev riikliku järelevalve pädevus. Valdusesse sisenemine on riikliku järelevalve erimeetmeks üksnes olukorras, kus sisenemiseks puudub valdaja nõusolek.³²⁵ Veel enam, kui tegemist on isiku nõusoleku alusel valdusesse sisenemisega ja korrakaitseorgan soovib sellele hiljem tugineda, siis kohtupraktikas märgitust lähtuvalt peaks korrakaitseorgan olema valmis sellise nõusoleku olemasolu ka tõendama.³²⁶ Ühtlasi on leitud, et ametnik peaks valdajalt valdusesse sisse laskmise nõudmisel käituma siiski heas usus ja nõudma seda vaid siis, kui tal ka muidu oleks seaduslik alus KorS §-s 50 sätestatud tingimustel valdusesse siseneda. Samuti, et valdusesse sisenemine ei hõlma õigust teha valduse läbivaatust (vt KorS § 51).³²⁷ Seega on tegemist huvitava olukorraga, kus sellest, kas tegemist on avaliku kohaga või tehakse toiming valdaja nõusolekul, sõltub, kas korrakaitseorgan teeb toimingut või rakendab järelevalvemeedet. Järelevalvet tegeva ametniku elu selline vahetegemine lihtsamaks ei tee.

Järgnevalt analüüsitakse TKS-s sätestatud riikliku järelevalve erimeetmeid, mida on võimalik rakendada tarbijaõiguste tagamiseks kaubanduse valdkonnas, ja nende rakendamise eeldusi.

3.1.2.1 Õigus nõuda teavet kolmandalt isikult

TKS § 62¹ annab TTJA-le erivolituse teabe nõudmiseks kolmandalt isikult. Norm sisaldab konkreetseid kohaldamise eeldusi. Järgnevalt käsitlebki autor selle erivolituse kasutamise eeldusi.

Enne kui TTJA-l tekib õigus pöörduda teabe saamiseks kolmanda isiku poole, tuleb pöörduda teabe saamiseks kaupleja poole (TKS § 62¹ lg 4). Kui kauplejalt teavet saada ei õnnestu, siis on võimalik sama teavet küsida kolmandalt isikult, kes teavet omab või võib omada. Seega tuleb esmajärjekorras küsida vajalikku teavet menetlusaluselt kauplejalt.

³²⁵ Saarmets, V. KorSK 2025 § 50/2.

³²⁶ Tartu Ringkonnakohtu otsus 3-19-1223 p 55.

³²⁷ Saarmets, V. KorSK 2025 § 50/2.

Siiski ei ole kaupleja poole pöördumine kolmanda isiku poole pöördumise eeldusena kohustuslik juhul, kui puuduvad andmed kaupleja asu- või tegevuskoha kohta, kaupleja ei ole teadaoleval aadressil kättesaadav või takistab menetluses tähendust omavate asjaolude väljaselgitamist või kui on kahtlus, et kaupleja esitatud teave ei ole tõene. Nendel TKS § 62¹ lg-s 4 sätestatud juhtudel võib teabe saamiseks pöörduda otse kolmanda isiku poole.

TKS-s sätestatud alusel saab TTJA nõuda kolmandalt isikult teavet siis, kui see on vajalik CPC määruse lisas nimetatud õigusaktidest tulenevate nõuete täitmise tagamisel. Seega ei anna säte õigust küsida teavet igas olukorras, vaid tegemist peab olema tarbijate huve kaitsvatest liidu õigusaktidest (direktiivid ja määrused) tulenevate nõuetega. Need tarbijate huve kaitsvad liidu õigusaktid on loetletud CPC määruse lisas (28 EL-i õigusakti). Seega on Eesti meetme üle võtnud kitsalt ehk seda ei saa kasutada nende õiguste tagamiseks, mis ei tulene CPC määruse lisas toodud õigusaktidest.

TKS § 62¹ on erisäte KorS § 30 lg 3 suhtes, millist erimeedet on TTJA-l samuti õigus TKS § 62 lg-st 1 tulenevalt kohaldada. Seega kui teabe saamise vajaduse tingib CPC määruse lisas nimetatud tarbijate huve kaitsvast liidu õigusaktist tuleneva nõude täitmise kontrollimine, on teabe nõudmise aluseks TKS § 62¹ mitte KorS § 30 lg 3. TKS-i volitus on võrreldes KorS § 30 lg-ga 3 intensiivsem, sest selle alusel saab küsida ka teavet, mida KorS § 30 lg 3 alusel küsida ei saa. KorS § 30 lg 3 ei ole autori hinnangul piisavalt õigusselge, et võimaldaks küsida teavet, mida võimaldab TKS § 62¹ lg 1. Lisaks annab HMS § 38 lg 1 TTJA-le kui korrakaitseorganile õiguse nõuda haldusmenetluse käigus ka muudelt isikult nende käsutuses olevate tõendite ja andmete esitamist, kui see on vajalik asja lahendamiseks oluliste asjaolude kindlakstegemiseks. Riigikohus on siinkohal viidanud, et haldusorganil tuleb kolmandalt isikult teabe nõudmisel kaaluda, kas temalt infot nõuda ja ka seda, millist infot nõuda, sh mis mahus ja ulatuses.³²⁸ Seega peab kaalumise käigus TTJA arvestama kolmanda isiku õigustega ja kui küsitav teave oma olemuse tõttu sisaldab veel omakorda kolmandate isikute andmeid, siis ka nende õigustega. Lühidalt öeldes peab teabenõue kohtupraktikast tulenevalt olema proportsionaalne (HMS § 3 lõige 2, KorS § 7, PS § 11).³²⁹ Enne kaalutusõiguse kasutamist tuleb aga tuvastada, kas on täidetud normide kohaldamise eeldused. Siinkohal märkas autor meetme kehtestamise põhjendustega tutvumisel, et selle kehtestamisel ei ole eelnõu seletuskirjas analüüsitud meetme mõju kolmandate isikute õigustele ega meetme riive intensiivust kaupleja, kelle kohta teavet kogutakse, õigustele.³³⁰

³²⁸ RKHKo 3-18-1511 p 15.

³²⁹ *Ibidem*.

³³⁰ TKS 103 SE seletuskiri (viide 130).

TKS § 62¹ lg-st 1 tulenevalt on õigus teavet nõuda korrarikkumise väljaselgitamiseks vajalike asjaolude kindlakstegemiseks, kaupleja esitatud teabe kontrollimiseks või korrarikkumise kõrvaldamiseks. Seega peab teabe nõudmine olema vajalik vähemalt ühel nimetatud eesmärgil. Muudel eesmärkidel, nt ohu ennetamiseks, meedet rakendada ei või, sest sellist ohufaasi normi koosseisus ei sisaldu.

Regulatsioon võimaldab teavet nõuda füüsiliselt ja juriidiliselt isikult, sealhulgas krediidiasutuselt, makseasutuselt, side- ja infoühiskonna teenuse osutajalt, samuti riigiasutuselt. TKS § 62¹ lg 2 täpsustab andmeid, mida TTJA võib saada elektroonilise side ettevõtjalt, määratles seeläbi kitsendavalt ära küsida lubatud andmed. TTJA-l on elektroonilise side ettevõtjalt õigus saada üldkasutatava elektroonilise side võrgus kasutatavate identifitseerimistunnustega seotud lõppkasutaja tuvastamiseks vajalikke andmeid.

Krediidiasutustelt nõutav teave võib sageli osutuda pangasaladuseks, mida krediidiasutused on õigustatud ja kohustatud väljastama vaid seaduses sätestatud juhul ja isikutele. TTJA õigusele teavet nõuda vastandubki krediidiasutuste seaduses § 88 lg 5 p 11, mille kohaselt peab krediidiasutus avaldama TTJA-le pangasaladuse tarbijakaitseseaduses sätestatud ülesannete täitmiseks. Krediidiasutuste seaduse § 88 lg-st 5 tulenevalt peab selline järelepärimine olema esitatud kirjalikus või elektroonilises vormis. Seega tuleneb siit krediidiasutusele tehtavale järelepärimisele ka vorminõue.

Maksusaladuse väljastamist reguleerib maksukorralduse seaduse (MKS)³³¹ § 29. MKS §-s 29 sätestatud loetelus ei ole TTJA-d tarbijate huve kaitsvatest liidu õigusaktidest tulenevate nõuete täitmise tagamiseks õigustatud teabe saajana nimetatud. Seega ei ole maksuhalduril õigust TTJA-le sellel eesmärgil teavet väljastada. Kuigi TTJA-l kui turujärelevalve asutusel on toote ja teenuse ohutuse järelevalve korraldamiseks (MKS § 29 p 16), välisinvesteeringu usaldusväärsuse hindamise seaduses sätestatud ülesannete täitmiseks (MKS § 29 p 64) ja digiteenuste määruse³³² artikli 52 lõikes 4 sätestatud sunniraha määramiseks (MKS § 29 p 65) õigus teavet saada, samuti TTJA ametnikul, kes menetleb väärtegu, on õigus saada õigusrikkuja tabamiseks, asja uurimiseks, arutamiseks ja arutamise ettevalmistamiseks maksusaladust sisaldavat teavet (MKS § 29 p 2), ei anna see TTJA-le õigust muudel eesmärkidel teavet saada ega ühel alusel saadud teavet õiguspäraselt kasutada tarbijaõiguste tagamisel. Seega maksusaladust sisaldavat teavet TTJA haldusmenetluses maksuhaldurilt saama õigustatud ei ole, küll aga TTJA menetleja väärteomenetluses.

³³¹ Maksukorralduse seadus. - RT I, 19.12.2024, 4.

³³² 19. oktoobri 2022. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2022/2065, mis käsitleb digiteenuste ühtset turgu ja millega muudetakse direktiivi 2000/31/EÜ (digiteenuste määrus). – ELT L 277, lk 1–102.

TTJA-l on õigus tutvuda asjakohaste korrarikkumisega seotud mis tahes vormis või vormingus teabe, dokumentide ja andmetega. Seega ei saa teabe vorm olla sellega tutvumist piiravaks teguriks. Sättest tulenevalt ei ole otseselt kohustust teavet TTJA-le väljastada, vaid tuleb anda võimalus teabega tutvuda. Sõltuvalt teabe vormist võib seega tutvumine toimuda nii väljastatud ja saadetud teabega tutvumise kaudu, kui läbi teabega tutvumise selle asukohas, kui see on teabe olemusest ja vormist tulenevalt põhjendatud. Seega võiks TTJA kasutada siinkohal HMS § 5 lg-st 1 tulenevat õigust määrata kindlaks, kuidas ta soovib teabega tutvuda, kui see on teabe teadaolevat vormi arvestades võimalik ja põhjendatud.

Teabe nõudmisele kohalduvad vorminõuded on sätestatud lõikes 3. TKS nimetab teabe nõudmist taotluseks. Taotlus teabe saamiseks peab olema kirjalikku taasesitatavas vormis, selles tuleb nimetada teabe nõudmise eesmärk ja õiguslik alus ning vajaduse korral selle kaupleja nimi või muud identifitseerimist võimaldavad andmed, kelle tegevusega seoses teavet kogutakse. Seega peab taotlusest selle saajale nähtuma täpselt see, kelle kohta teavet küsitakse. Teabe nõudmise eesmärgi ja õigusliku aluse välja toomine võimaldab taotluse saajal kontrollida, kas küsijal on õigust küsitavat teavet küsida ja saada ning veenduda, kas ta on õigustatud ja kohustatud küsitavat teavet väljastama. Sisuliselt saab selles näha kohustust esitada kaalutlusi kajastavad põhjendused.

Kui TKS § 62¹ lg 3 esimene lause näeb ette kirjalikku taasesitamist võimaldava vormi nõude, siis krediitdiasutuste seadus näeb pangasaladuse väljastamise eeldusena taotlusele ette rangema vorminõude ehk päring peab olema kirjalikus või elektroonilises vormis. Kui viimase puhul on taotluse allkirjastamise nõue mõistetav, sest seeläbi on tuvastatav ka taotluse esitaja, siis tekib küsimus, miks võimaldab TKS pärida kolmandalt isikult teavet kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis. Arvestades, et tänapäeval ei ole harvad erinevad pettused, mille kaudu võidakse välja petta ka teavet, oleks adressaadi seisukohalt turvalisem, kui taotlus teabe saamiseks oleks allkirjastatud ja seega näiteks elektroonilises vormis. Selleks, et taotluse adressaat ei peaks täiendavalt veenduma, kas taotluse on saatnud saatjaks märgitud isik või asutus, on soovitatav teabe nõudmine esitada siiski elektroonilises vormis, kuigi TKS oma sõnastuselt kohustab seda esitama kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis.

TKS § 62¹ lg 3 teine lause kohustab taotluse esitajat taotluses viitama teabe esitamata jätmise eest ettekirjutuse tegemise võimalusele. Tegemist on sisuliselt taotluse kohustusliku vorminõudega, mille eesmärk on hoiatada taotluse saajat selle täitmata jätmise tagajärje eest.

Kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis tehtud taotluse täitma sundimiseks ei saa rakendada sunnimeetmeid, nt sunniraha, sest taotluse näol ei ole tegemist ettekirjutusega. TKS-s toodud lähenemine, mis ei võimalda kohe TTJA-l nõuda teabega tutvumist ettekirjutuse alusel, ei pruugi olla menetluslikult otstarbekas. Seda enam, et isegi KorS § 30 lg 3 alusel

dokumentide esitamise nõudmisel on korrakaitseorganil kohtupraktikast tulenevalt õigus tagada see KorS § 23 lg-s 4 nimetatud ettekirjutusega.³³³ Sama lähenemist võiks seadusandja kaaluda ka TKS § 62¹ puhul.

TTJA-l on kauplejalt õigus teavet küsida lisaks ka TKS § 16¹ alusel. TKS §-st 16¹ tulenevalt on kaupleja kohustatud esitama järelevalveasutuse nõudel tõendid oma faktiliste väidete õigsuse kinnitamiseks, kui selline nõue on konkreetse juhtumi asjaolude põhjal asjakohane. Kui kaupleja tõendeid ei esita või esitatud tõendid on ebapiisavad, on TTJA-l TKS-st tulenevalt õigus lugeda kaupleja esitatud väited eksitavaks. Kauplemisvõttega seotud väited on üldjuhul seotud kauba või teenuse teatud omadustega, nt omistatakse tootele mingit kasulikkust mõju tervisele või siis rõhutatakse toote ökoloogilisust ja keskkonnasäästlikke omadusi. Taolisi väiteid esitades peab kaupleja olema valmis põhjendama faktilisi väiteid teaduslike tõenditega. Kui kaupleja asjakohaseid tõendeid ei esita, võib tegemist olla keelatud kauplemisvõttega.³³⁴ Tõendite küsimine on võimalik ka KorS § 30 lg 3 ja HMS § 38 alusel.

Nii KorS § 30 lg 3 alusel menetlusaluselt kauplejalt kui ka TKS § 62¹ alusel kolmandalt isikult haldusmenetluses teabe nõudmine on tagatav sunniga. Olukord, kus isik on kohustatud andma teavet, mis võib teda süüstada, tõstatab küsimuse juriidilise isiku kaitsest enese süüstamisele sundimise eest kui PS §-s 22 sätestatud õiguspõhimõtte rakendumisest. Isikulise kaitseala osas on PS § 22 näol tegemist igaühe põhiõigusega, mis laieneb ka juriidilistele isikutele niivõrd, kuivõrd nad saavad osaleda süüteomenetluses.³³⁵ Samas on leitud, et on vaieldav juriidiliste isikute kaitse enese süüstamisele sundimise eest. Valitseva arvamuse kohaselt juriidilisele isikule vaikimisõigus ega enese mittesüüstamise privileeg ei laiene, vähemalt mitte samas ulatuses kui füüsilistele isikutele.³³⁶ Erialakirjanduses on väljendatud seisukohta, et need põhiõigused peaksid laienema ka juriidilistele isikutele, kui neid võib karistada.³³⁷ Seega võivad tarbijakaitsealase süüteo menetlemisel tekkida küsimused tõendamiskoormise ning tarbijaõiguste kaitseks läbiviidud haldusmenetlusest sunniga saadud teabe kasutatavusest süüteomenetlustes.³³⁸ Seda nii füüsilise kui juriidilise isiku osas, kuna mõlemad saab süüteo eest karistada. Siinkohal saab arvestada põhimõttega, et kriminaalmenetluses võib kasutada tõendeid, mida on kogutud haldus- või halduskohtumenetluses, kui seejuures arvestatakse kriminaalmenetluse põhimõtetega.³³⁹ Seega tuleb tarbijaõiguste kaitseks läbiviidud

³³³ RKHKo 3-18-1511 p 13.

³³⁴ TKS 424 SE seletuskiri (viide 241), lk 18.

³³⁵ Plekksepp, A. PSK § 22/40. – Eesti Vabariigi Põhiseaduse kommentaarid. Eesti Teaduste Akadeemia Riigiõiguse Sihtkapital 2022. <https://pohiseadus.riigioigus.ee/> (23.04.2025).

³³⁶ Plekksepp, A. PSK § 22/63.

³³⁷ Lõhmus, U. Põhiõigused kriminaalmenetluses. Tallinn: Juura 2019, lk 145; Trechsel, S. Human Rights in Criminal Proceedings. New York: Oxford University Press 2005, p 349.

³³⁸ Plekksepp, A. PSK § 22/45.

³³⁹ RKÜKo 3-1-1-120-03 p 17.

haldusmenetluse vahendusel saadud teabe kasutamisel süüteomenetluses arvestada tõendite lubatavuse piiranguid seondvalt süüdistuse tõendamiskoormise ja süüdistatava vaikimisõigusega.³⁴⁰ Seega on sunniga või sunni ähvardusel saadud teabe (tõendi) puhul vaja süüteomenetluses kasutamise korral vastata küsimusele, kas tõend on süüteomenetluses lubatud. Küsimus on oluline, mistõttu pidas autor vajalikuks see meetmega seoses välja tuua, kuid selle siinkohal põhjalikumalt käsitlemine väljuks käesoleva töö piiridest.

3.1.2.2 Õigus nõuda veebiliidesele juurdepääsu piiramist

TKS § 62² sätestab TTJA õiguse nõuda veebiliidese kaudu esitatava teabe kõrvaldamist, veebiliidesele juurdepääsu piiramist või veebiliidesele juurdepääsul hoiatuse lisamist. Paragrahvi 62² eesmärgina on seadusandja silmas pidanud tarbijate kollektiivsetele huvidele olulise kahju tekkimise ohu ärahoidmiseks võimaldada piirata Eesti territooriumil kaupleva sellist tegevust, millega rikutakse tarbijate huve kaitsvatest liidu õigusaktidest tulenevaid nõudeid olukorras, kus rikkumise lõpetamiseks puuduvad muud tõhusad võimalused.³⁴¹

Meetme näol on tegemist ettekirjutusega. Kuna sellega pannakse isikule peale kohustus, on see haldusakt (vt mõistet HMS § 51 lg 1). Seega kehtivad kõik menetluslikud nõuded, mis KorS § 28 alusel ettekirjutuse tegemisel, ja mida käsitleti ülal peatükis 3.1.1.2.

Esmalt väärib märkimist, et õigus nõuda TKS-i § § 62² alusel veebiliidesele juurdepääsu piiramist, on antud vaid TTJA-le, kuid mitte teistele CPC määruse rakendamiseks pädevatele asutustele. TKS § 67 lg 3 alusel antud majandus- ja tarituministri 23.12.2019 määrusega nr 74 „Tarbijakaitsealase koostöö määruse rakendamise eest vastutavate pädevate asutuste nimetamine“³⁴² on lisaks TTJA-le pädevateks asutusteks ka Ravimiamet, Finantsinspeksioon, Andmekaitse Inspeksioon ja Maanteeamet (§ 1). Eelnõu seletuskirjas on meetme TTJA reserveerimist põhjendatud üldsõnaliselt sellega, et tegemist on isiku õigusi oluliselt piirava meetmega ja lisatud, et teised pädevad asutused saavad vajaduse korral koostöö korras taotleda TTJA-lt korralduse andmist veebiliidesele juurdepääsu piiramiseks, kusjuures TTJA otsustada jääb meetme kasutamise vajadus ja põhjendus.³⁴³ Kuigi liikmesriigina ei pea Eesti kõigile CPC määruse alusel pädevatele asutustele andma samasid õigusi, ei selgita eeltoodud seletuskirja põhjendus siiski sisuliselt tehtud valikut. Kuigi seletuskirjast ei nähtu valiku

³⁴⁰ Plekksepp, A. PSK § 22/45.

³⁴¹ TKS 103 SE seletuskiri (viide 130), lk 14.

³⁴² MTMm 23.12.2019 nr 74 „Tarbijakaitsealase koostöö määruse rakendamise eest vastutavate pädevate asutuste nimetamine“. - RT I, 07.01.2020, 3.

³⁴³ 103 SE seletuskiri (viide 130), lk 14.

tegemise kaalutlusi, võib valikus näha loogilist sidet sellega, et TTJA-l on CPC määruse rakendamise eest vastutus enamuse CPC määruse lisas nimetatud direktiivide ja määruste osas, samas kui ülejäänud pädevatel asutustel on vastutus ühe või mõne määruse või direktiivi osas. Seega võib eeldada, et TTJA-l tekib seeläbi meetme rakendamisel kõige suurem praktika, mis aitab kaasa meetme ühetaoliselt kohaldamisele. Samas jääb siiski arusaamatuks, miks peab TTJA kaaluma teise asutuse eest meetme kasutamise vajadust ja põhjendatust, mida ettekirjutuse tegemisel teha tuleb, ning miks ei usaldanud seadusandja selle meetme kohaldamiseks haldusakti andmist siiski sellele pädevale asutusele, kes on ühtlasi vastutav vastava tarbijakaitsealase õigusakti täitmise tagamise eest.

Järgnevalt käsitleb autor lähemalt meetme rakendamise normispetsiifilisi eeldusi.

Esiteks peab esinema ja olema järelevalvemenetluses tuvastatud tarbijate huve kaitsvatest liidu õigusaktidest tulenevate nõuete rikkumine. Siinkohal peetakse tarbijate huve kaitsvatest liidu õigusaktidest tulenevate nõuete all silmas õigusaktide, mis on nimetatud CPC määruse lisas. Seega saab meedet kasutada vaid sellise nõude täitmise tagamiseks, mis tuleneb CPC määruse lisas nimetatud EL määrusest või direktiivist.

Teiseks, meede peab võimaldama lõpetada tarbijate huve kaitsvatest liidu õigusaktidest tulenevate nõuete rikkumise. Seega peab nõue võimaldama saavutada eesmärki, olema sobiv, vajalik ja mõõdukas. Selles väljendub KorS §-s 7 sisalduv proportsionaalsuse põhimõte, mida korrakaitseorgan peab riiklikku järelevalvet teostades järgima.

Kolmandaks on rikkumise lõpetamine seotud TKS § 62² lõikes 1 ka tingimusega, et tarbijate kollektiivsetele huvidele tekkiva olulise ohu ärahoidmiseks peavad puuduma muud tõhusad võimalused. See tähendab, et tegemist on *ultima ratio* meetmega ehk kui tarbijate kollektiivsetele huvidele tekkiva ohu ärahoidmiseks on võimalik kasutada muid meetmeid, mis võimaldavad rikkumise lõpetada sama tõhusalt kui veebiliidesele juurdepääsu piiramine, siis tuleks esmajärjekorras kohaldada muid meetmeid. Säte ei nõua, et kõikvõimalikud muud meetmed oleksid enne veebiliidesele juurdepääsu piiramist kindlasti ammendatud, vaid rõhutab, et ammendada tuleb sellised muud võimalused, mis on tõhusad.

Järgmiselt vajab sisustamist, mida tähendavad tarbijate kollektiivsed huvid ja huvidele tekkiva olulise ohtu ärahoidmine, kuna need mõlemad on meetme kohaldamist reguleeriva normi koosseisulised elemendid. TKS kasutab seaduses läbivalt kollektiivsete huvide mõistet, kuid ei defineeri seda. Mõiste avamiseks tuleb pöörduda CPC määruse poole. CPC määruse art 3 p-s 14 on mõistet „tarbijate kollektiivsete huvide kahjustamine“ defineeritud kui liidusisestest rikkumistest, laiaulatuslikest rikkumistest või liidu mõõtmega laiaulatuslikust rikkumisest tingitud mitmete tarbijate huvide tegelik või potentsiaalne kahjustamine. Liidusisene,

laiaulatuslik ja liidu mõõtmatega rikkumine on eraldi määruses avatud. Sellest tuleb lähtuda ka TKS § 62² sisustamisel.

TKS § 62² lg 1 on sõnastatud üpriski raskesti mõistetavalt, kui rikkumise lõpetamine kui eesmärk on seotud sidesõnaga „ning“ kokku teise eesmärgiga, „tekkiva olulise ohu ärahoidmiseks“. Volituse mõistmiseks tuleb need lahti mõtestada.

CPC määruse artikkel 9 lg 4 p a) on eesti keelde tõlgitud, kui „õigus võtta vastu ajutisi meetmeid, et hoida ära tarbijate kollektiivsetele huvidele tõsise kahju tekkimise oht;“. CPC määrus tõsise kahju sisu ei selgita. Kuna TKS on sätte sõnastamisel kasutanud olulise ohu mõistet, siis tuleb selle sisustamiseks pöörduda KorS-i poole.

KorS § 5 lg 3 defineerib olulise ohu mõiste ning KorS § 5 lg 2 ohu mõiste. Korrakaitseaduse kommentaaride kohaselt ei erine oluline oht n-ö lihtohust kahjutõenäosuse poolest (st peab vastama samadele ohu eeldamise kriteeriumidele), kuid kirjeldab kahju saabumise tõenäosust kitsama ja väärtuslikuma osa avaliku korra osaks olevate hüvede suhtes.³⁴⁴ Olulise ohu mõiste omandab seetõttu oma tähenduse ohu mõistest lähtudes.³⁴⁵ Ohu hindamine on aga prognoosotsus. Seega tuleb ohu hindamiseks tuvastada asjakohased faktid, hinnata ohtu selgunud asjaolude alusel objektiivselt ja võtta seisukoht, kas kahju tõenäosus on piisav ohu olemasolu eeldamiseks (tõenäosus on piisav, kui hindamise hetkel teada olevatele asjaoludele tuginedes saab leida, et sündmuste ahela edasisel takistamatul kulgemisel toimub lähitulevikus korrarikkumine).³⁴⁶ Olulise ohu mõistes toodud isiku tervise ja keskkonna (looduskeskkonna) mõistete sisustamisel on peetud võimalikuks võtta aluseks karistusõiguses kasutatud samasisulised mõisted.³⁴⁷ Oht varalisele hüvele on seevastu oluline, kui olulise väärtusega varaline hüve ületab kehtivat palga alammäära ühes kuus kümnekordselt (KorS § 5 lg 8 p 1) ehk 2025. aastal on see summa 8860 eurot³⁴⁸. Kuna eeltoodust tulenevalt on tegemist väärtuslikuma osaga avaliku korra osaks olevatest hüvedest, siis on leitud, et mida suurem ja mida kiiremini realiseeruv võib nende hüvede ohustamisel kahju olla, seda väiksema kahjutõenäosuse korral on võimalik eeldada konkreetse ohu olemasolu.³⁴⁹ Kokkuvõttes on oluline oht prognoos selle kohta, kas lähitulevikus on korrarikkumise toimepanemine piisavalt tõenäoline.

Eeltoodust tulenevalt ei ole võimalik meedet rakendada igasuguse korrarikkumise kõrvaldamiseks, vaid seda saab rakendada sellise korrarikkumise korral, mis hakkab võtma

³⁴⁴ Laaring, M. KorSK § 5/4.

³⁴⁵ Laaring, M. KorSK § 5/3.

³⁴⁶ Laaring, M. KorSK § 5/3.

³⁴⁷ Laaring, M. KorSK § 5/4.

³⁴⁸ Tulenevalt Vabariigi Valitsuse 19.12.2024 määruse nr 87 “Töötasu alammäära kehtestamine” (RT I, 21.12.2024, 26) §-st 1 on kuutasu alammäär täistööajaga töötamise korral 2025. aastal 886 eurot.

³⁴⁹ Laaring, M. KorSK § 5/3.

olulise ohu mõõtmeid. Seega tuleb olulise ohu realiseerumise ärahoidmiseks teha prognoosotsus, kas korrarikkumisega tekkiva kahju tõenäosus on piisav olulise ohu olemasolu eeldamiseks³⁵⁰ ehk ametnikul peab olema tekkinud sellekohane põhjendatud kahtlus.

Enne meetme kohaldamist peab TTJA võimalusel pöörduma kaupleja enda poole, kohustades teda korrarikkumist lõpetama. Juhul, kui kaupleja poole pöördumisega ei õnnestu korrarikkumist lõpetada, võib TTJA rikkumise lõpetamiseks pöörduda infoühiskonna teenuse osutaja poole ettekirjutusega. Ettekirjutusega saab TTJA nõuda a) veebiliidese kaudu esitatava teabe kõrvaldamist, b) veebiliidesele juurdepääsu piiramist või c) veebiliidesele juurdepääsul tarbijatele hoiatuse lisamist. Nõuded on TKS § 62² lg-s 1 nimetatud ammendavalt.

Veebiliides on tarkvara, mida haldab kaupleja või mida hallatakse kaupleja nimel ja mille kaudu võimaldatakse tarbijatele juurdepääs kaupleja pakutavatele kaupadele või teenustele (CPC määruse art 3 p 15). Veebiliideseks on seega näiteks veebileht või selle osa, mobiiliäpp või muu rakendus, mille kaudu on tarbijale tehtud võimalikuks ligipääs kaupleja pakutavatele kaupadele või teenustele ning tehingute tegemine kauba ostmiseks või teenuse tarbimiseks.³⁵¹

Infoühiskonna teenuse osutaja on isik, kes osutab infoühiskonna teenust InfoTS tähenduses.³⁵² Saades ettekirjutuse teave kõrvaldada, peaks ta teabe kohe kõrvaldama või tõkestama sellele juurdepääsu.

Veebilehele juurdepääsu piiramise tulemusel ei ole võimalik tarbijal veebipoodi kasutada. Kui infoühiskonna teenuse osutaja TTJA ettekirjutusele ei reageeri või kui infoühiskonnateenuse pakkuja asub väljaspool Eestit, saab TTJA pöörduda ka internetiühendust pakkuva üldkasutatava elektroonilise side teenuse osutaja poole (TKS § 62² lg 3) ja kohustada teda kolmanda isikuna ettekirjutuse alusel blokeerima ettekirjutuses nimetatud domeeninime talle kuuluvates nimeserverites. „Näiteks kui e-kaupleja järjepidevalt ei täida oma kohustust tarnida tellitud kaupu tarbijatele, ei tagasta tarbijatelt saadud ettemakseid, ei ole tarbijatele kättesaadav ega lahenda nende probleeme, siis sellise tegevuse tagajärjel võivad olulist kahju kannatada sajad tarbijad. Kui e-kaupleja ei täida talle antud korraldust rikkumine lõpetada või kui e-kaupleja ei ole pädevale asutusele kättesaadav või kaupleja isikut ei ole võimalik tuvastada, on e-kaupleja veebilehele juurdepääsu takistamine ainus võimalus korrarikkumise lõpetamiseks ja tarbijatele edasise kahju tekkimise ärahoidmiseks.“³⁵³ Ühtlasi on domeeniregistri haldaja³⁵⁴ või

³⁵⁰ Vt ka RKHKo 3-17-378 p 28.

³⁵¹ 103 SE seletuskiri (viide 130), lk 14.

³⁵² MKM 21.04.2024 vastus selgitustaotlusele (kiri magistritöö autori valduses).

³⁵³ 103 SE seletuskiri (viide 130), lk 14.

³⁵⁴ Eesti maatunnusega .ee domeeninimesid haldav organisatsioon on Eesti Interneti SA, kelle ülesandeks on Eesti maatunnusega ja Eestiga seotud tiptaseme domeeninimede haldamine. Eesti Interneti Sihtasutus on ka Eesti domeenide registriks. Vt Eesti Interneti SA <https://www.internet.ee/> (02.04.2025).

domeeni registripidaja³⁵⁵ kohustatud TTJA-lt ettekirjutuse saamisel blokeerima juurdepääsu domeenile või kustutama ettekirjutuses nimetatud domeeninime registreeringu ning võimaldama TTJA-l see domeeninimi registreerida (TKS § 62² lg 4).

TTJA kodulehel avaldatud teabe kohaselt on TTJA meedet hiljuti kasutanud ja piiranud ligipääsu kaupleja veebipoele.³⁵⁶ TTJA avalikkusele tehtud teavitusest nähtub, et TTJA on enne meetme kasutamist kasutanud leebematest meetmetest avalikkuse teavitamist, samuti pöördunud kaupleja poole. Kuna kaupleja ei ole TTJA ega tarbijate pöördumistele vastanud, ettevõtja ei ole täitnud tarbijatega sõlmitud lepinguid ja tarbijavaidluste komisjonile on laekunud suur arv tarbijate kaebusi, siis piiras TTJA ligipääsu veebipoele ehk rakendas meedet. Lisaks on TTJA teavitanud ettevõtjaga seotud probleemidest platvormipidajat, kelle platvormil ettevõtja samuti veebipoodi pidas. TTJA pöördumise alusel on platvormipidaja sulgenud ettevõtja veebipoele ligipääsu ka oma platvormil. Seeläbi on TTJA kasutanud ka täiendavaid meetmeid³⁵⁷ ohu tõrjumiseks.

Seega on tarbijaõiguste tagamise seisukohalt tegemist pealtnäha tõhusa meetmega, mis samas on kauplejat väga intensiivselt riivav meede. Ettevõtja võib kaotada võimaluse jätkata veebilehel oma majandustegevust, nt müüa kaupu. Seeläbi saab riik sekkuda ja takistada ettevõtja majandustegevust. Riive intensiivselt riivavast iseloomust tulenevalt peab meetme valikut kaaluma. Valida tuleb kolmest alternatiivist selline, mis täidab eesmärgi, kuid riivaks ettevõtja õigusi nii vähe kui võimalik. Näiteks on veebilehele juurdepääsu piiramisega võrreldes vähem intensiivsem meede veebiliidese juurdepääsul tarbijatele hoiatuse lisamise või probleemiks oleva sisu eemaldamine. Kui need variandid aga ei võimalda kõrvaldada tarbijate õiguste rikkumist, siis on õigustatud veebilehele juurdepääsu piiramine. Kokkuvõttes peab meetme kasutamine olema seega põhjendatud ja proportsionaalne.

3.1.2.3 Kontrolltehing

Kontrolltehingut on kohtupraktikas käsitletud võlaõigusliku tehingu tunnustega toiminguna, mille tegemisel võib varjata tehingu tegemise eesmärgi, milleks üldjuhul on õigusaktiga

³⁵⁵ Registripidajad on Eesti Interneti SA poolt volitatud ja akrediteeritud ettevõtted või asutused, kes pakuvad registreerimisteenuseid isikutele, kes soovivad domeeni registreerida. Registripidaja on tavaliselt internetiteenuse ja serveri majutusteenuse pakkuja. (viide 130, lk 14-15). Volitatud registripidajaid on Eestis hetkel 52.

³⁵⁶ TTJA. TTJA piiras ligipääsu veebipoele summ.ee. (04.02.2025) – <https://ttja.ee/uudised/ttja-piiras-ligipaa-su-veebipoele-summee> (03.04.2025).

³⁵⁷ DSA määrusest tulenevalt on kõigil vahendusteenuse osutajatel kohustus teha koostööd pädevate asutustega ebaseadusliku sisu ilmnemisel. DSA määrus ehk Digital Services Act on otsekohalduv EL määrus (viide 332).

kehtestatud nõuetest kinnipidamise kontrollimine.³⁵⁸ Seeläbi on kontrollteingu eesmärk avaliku korra tagamine.

Kontrollteingu materiaalsele tunnustele vastavat meedet võib kohtupraktikast tulenevalt kasutada ainult volitusnormi alusel³⁵⁹ ja järelevalvemenetluses saab ametnik tõendusteabe kogumiseks kasutada vaid neid õigusi, mis tal on ametnikuna³⁶⁰. Seega peab seadus sätestama ametniku volitused ja õiguste kasutamise tingimused ja piirid.

Kaubanduse valdkonnas tuleb kontrollteingu tegemise õigus TKS §-st 63. Kontrollteingut on § 63 lg-st 1 tulenevalt volitatud tegema TTJA ja Terviseamet, kuid mitte kohalik omavalitsus. TKS-s sätestatud kontrollteingu kasutamise tingimused ja kord kohalduvad nii riigisiseste kui piiriüleste rikkumiste avastamisele.³⁶¹

Kaubanduse valdkonnas on kontrollteing kui järelevalvemeede lubatud veel AS-i³⁶² alusel järelevalve tegemiseks alkoholiga kauplemise nõuete täitmise üle (AS § 52¹), TubS-i³⁶³ alusel järelevalve tegemiseks tubakatootega või tubakatootega seonduva tootega kauplemise nõuete järgimise üle (TubS § 33²) ning toote nõuetele vastavuse seaduse³⁶⁴ alusel sellest seadusest ja muudest õigusaktidest tulenevate nõuete täitmise üle järelevalve teostamiseks (TNVS § 56¹). Kõigi nende õigusaktide alusel on TTJA vastavas valdkonnas pädev korrakaitseorgan.

Kontrollteingu rakendamise eeldused sätestab TKS § 63 lg 1. Samas pelgalt asjaolu, et alusnorm annab õigusliku aluse kontrollteingu sooritamiseks, ei tähenda, et kontrollteingu sooritamine oleks proportsionaalne.³⁶⁵ Ka kontrollteingu tegemise kaalumisel tuleb arvestada KorS §-s 7 sätestatud proportsionaalsuse põhimõttega.

Esiteks on kontrollteingut lubatud kasutada, kui see on vajalik kas TKS-st või tarbijate huve kaitsvatest liidu õigusaktidest tulenevate nõuete täitmise üle järelevalve teostamiseks. Liidu õigusaktidena tuleb mõista CPC määruse lisas nimetatud EL direktiivide ja määruseid. Samas ei ole järelevalve teostamise eesmärgil kontrollteingu rakendamine seotud ühegi KorS-i ohu koosseisuga. Sellise olukorra kohta on leitud, et haldusorganile on pandud ulatuslik kaalutlusõigus ja kohustus tagada kontrollteingu sooritamise proportsionaalsus üksikjuhtudel.³⁶⁶ KorS-i ohukoosseisude loogikast erinev lähenemine on selgitatav CPC

³⁵⁸ RKKKo 4-20-1588 p 25.

³⁵⁹ *Ibidem*, p 28.

³⁶⁰ *Ibidem*, p 34.

³⁶¹ 103 SE seletuskiri (viide 130), lk 3.

³⁶² Alkoholiseadus. - RT I, 28.09.2023, 1.

³⁶³ Tubakaseadus. - RT I, 29.06.2024, 6.

³⁶⁴ Toote nõuetele vastavuse seadus. - RT I, 20.11.2024, 8.

³⁶⁵ Põllumäe, S. Kontrollteingu mõiste ja regulatsioon. Kehtivast õigusest ja vajadusest seda täiendada. – Õiguskeel 2018/1, lk 13. <https://www.justdigi.ee/media/190/download> (02.04.2025).

³⁶⁶ *Ibidem*, lk 21.

määruse miinimumpädevuste ülevõtmisega³⁶⁷, millest tulenevalt on meedet võimalik rakendada ka CPC määrusest tulenevate lauskontrollide puhul (CPC määruse art 29).

Teiseks, kontrolltehingut on võimalik kasutada, kui see on vajalik korrarikkumise väljaselgitamiseks. Selliselt sõnastatud eesmärk ei lähe kokku KorS-i mõistekasutusega. Arvestades nii S. Põllumäe mõtet, et ohu väljaselgitamine hõlmab ka korrarikkumise kui vahetu ohu väljaselgitamist³⁶⁸, ja CPC määruse art 9 lg 4 p-des b, d, e ja f toodud järelevalveasutuse miinimumõigustega, saab selles näha hoopis ohu väljaselgitamise ja korrarikkumise lõpetamise eesmärke.

Ohu ennetamisel on põhiõigusi riivavat järelevalvemeedet võimalik rakendada KorS § 24 ja asutuse koostatud ohuproгноosi alusel. Esimene eeldus on, et TTJA-l oleks ohu ennetamiseks riikliku järelevalve pädevus. Kuigi TKS sõnaselgelt § 61 lg-s 1 ohuennetust ei nimeta, on leitud, et selle saab tuletada korrakaitseorgani üldisest järelevalvepädevusest. Sellisel juhul on tulenevalt riikliku järelevalve mõistest KorS § 2 lg-s 4 järelevalvepädevusega hõlmatud ka ohuennetus.³⁶⁹ Seega on TTJA pädev kontrolltehingut rakendama. Teiseks peaks kontrollteingu regulatsioon nägema ette selle kohaldamise ohu ennetamiseks. Selle kohta on leitud, et ohuennetuslik volitus peab olema selgelt ette nähtud.³⁷⁰ Sellele nõudele kontrollteingu regulatsioon ei vasta, sest ohu ennetamist seal välja toodud ei ole. Seega on küsitav, kas volitus, mis on antud üldiseks järelevalve teostamiseks, on piisavalt õiguselge, et meedet saaks kasutada ennetusmeetmena. Ühest küljest võiks siingi analoogselt pädevusega tuletada volituse läbi KorS § 2 lg 4, sest meedet on lubatud rakendada järelevalve teostamiseks. Samas võiks meetme riivavast iseloomust tulenevalt olla TKS-s selgelt kirjas luba kasutada meedet ohu ennetamiseks. Arvestades EL-i õigusest tulenevat kohustust tagada tarbijaõiguste kõrge tase, peaks kontrolltehing olema lubatud ohu ennetamiseks. Seega leiab töö autor, et kontrolltehingut on pigem võimalik kohaldada kaubanduse valdkonnas ka ohtude ennetamiseks. Seejärel peab asutuse ohuproгноosist ilmnema ohu realiseerumise võimalikkus (KorS § 24 lg 1). TTJA ohuproгноosis on kaubanduse valdkonnas hinnatud ohu ilmnemise tõenäosusest keskmiseks ja tekkivat ohtu oluliseks. Meetmetena on nimetatud ka kontrolltehingut.³⁷¹ Seega on arvestatud kontrollteingu kasutamise vajadusega.

Kontrolltehing ei ole esimeses järjekorras kasutatav meede. Kui järelevalve teostamiseks või korrarikkumise väljaselgitamiseks on muid sobivaid võimalusi, siis tuleb neid kasutada ja

³⁶⁷ 103 SE seletuskiri (viide 130), lk 15.

³⁶⁸ Põllumäe (viide 365), lk 12.

³⁶⁹ Laaring, M. KorSK 2025 § 24/4.

³⁷⁰ *Ibidem*, § 24/4.

³⁷¹ Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet. Ohuproгноos. Tallinn 2024, lk 14-16. – <https://ttja.ee/media/5326/download> (02.04.2025).

kontrolltehingu tegemine ei ole lubatav. Seega on tegemist meetme rakendamisega *ultima ratio*. Kontrolltehingu rakendamine on rangemalt piiratud, sest tegemist on põhiõigusi riivava meetmega. Näiteks kui kontrolltehing tehakse füüsilises müügikohas (kauplus, restoran, pubi, lett, kiosk vms) ja selleks siseneb ametiisik või kaasatud isik konkreetse füüsilisest isikust müüja töökohta, siis kaitseb isiku põhiõigust PS § 33. Kui müüja müüb kaupa või osutab teenust oma kodus, riivatakse kontrolltehinguga ka kodu puutumatus.³⁷²

Kontrolltehing võiks viimase abinõuna tulla rakendamisele esiteks seetõttu, et kontrolltehingu käigus teostatud tehing on tühine (TKS § 63 lg 11). Seeläbi on seadusandja vabastanud kontrolltehingu tegija kontrolli tegemiseks sõlmitud lepingu täitmise kohustusest ja piiranud teise poole õigust nõuda lepingu täitmist või kasutada muid võlaõigusseaduse § 101 lg-s 1 ette nähtud õiguskaitsevahendeid.³⁷³ Olukord, kus TTJA astub kauplejaga pidama lepingueelseid läbirääkimisi teadmise, et ta kehtivat lepingut ei sõlmi ja tehtud tehing on seadusest tulenevalt tühine, ei järgi hea usu põhimõtet (VÕS § 6 lg 1) tulenevat kohustust käituda läbirääkimiste ajal teineteise suhtes ausalt ja õiglaselt. Teiseks seetõttu, et seadus näeb kontrolltehingu puhul ette aluse kalduda kõrvale HMS § 7 lg-s 1 ja KorS § 11 lg-s 1 sätestatud menetluse avalikkuse põhimõttest.³⁷⁴ TKS § 63 lg-st 2 tulenevalt võib kontrolltehingu tegemisel varjata tehingu tegemise eesmärgi. Kontrolltehingut tegev ametiisik ei pea ennast tehingu tegemisel esitlema ega kandma vormiriietust, samuti ei pea ametiisik esitama ametitunnistust enne kontrolltehingu eesmärgi saavutamist (TKS § 63 lg 3). Nõuete eesmärk on tagada kontrolltehingu läbiviimise eesmärgi saavutamine ilma kaupleja poolt oma tavapärast käitumist muutmata. Samas võimaldavad tehingu tühisus ja menetluse mitteavalikkus TTJA-l oluliselt kõrvale kalduda haldusorganile tavapärast lubatud käitumisest, mistõttu tuleb meetme rakendamise otsustamisel igakülgselt kaaluda selle rakendamise vajalikkust.

TTJA ei pea ammendama §-des 62–62² sätestatud meetmed, kui nendega on eesmärkide saavutamine oluliselt raskendatud. TKS ei täpsusta, mille läbi tuleb oluliselt raskendatud sisustada. Rõhutatud on vaid seda, et eesmärgi saavutamine peab olema muude meetmetega oluliselt raskendatud mitte lihtsalt raskem. Näiteks tuleks kaaluda, kas kaupleja küsitlemine või dokumentide nõudmine aitaksid eesmärki saavutada. Ka nende meetmetega on võimalik oht või ohukahtlus tuvastada ja selle pinnalt teha kauplejale teavitus (KorS § 26), ohu korral ka ettekirjutus ohu tõrjumiseks (KorS § 28).

Kontrolltehingut on peetud asjakohaseks meetmeks näiteks sidevahendite abil lepingu sõlmimisele kehtestatud nõuete kontrollimiseks, kuna veebikeskkonnas toimuva rikkumise

³⁷² Põllumäe (viide 365), lk 12.

³⁷³ RKKKo 4-20-1588 p 26.

³⁷⁴ RKKKo 4-20-1588 p 25.

tagajärjed mõjutavad samaaegselt väga paljusid tarbijaid.³⁷⁵ Sidevahendite abil, sealhulgas veebikeskkonnas lepingute sõlmimisel, on kauplejatele seatud mitmeid kohustusi, nt kohustus esitada lepingueelset teavet, anda kirjalik kinnitus lepingu sõlmimise kohta, tarnida kaup tarbijale vähemalt 30 päeva jooksul, kohustus võimaldada tarbijatel lepingust taganeda 14 päeva jooksul pärast lepingu sõlmimist. Seda, kas kaupleja täidab veebikeskkonnas lepingute sõlmimisel oma kohustusi, on kindlasti oluliselt raskendatud või võimatu kontrollida muul viisil kui kontrolltehinguga. Kuigi teoreetiliselt on võimalik küsida kauplejalt endalt teavet, ei ole võimalik mõistlike pingutustega saadud teavet usaldusväärselt kontrollida. Võimalik võiks olla üleskutse tegemine tarbijatele teabe andmiseks, kuid magistritöö autori hinnangul ei ole selliselt võimalik koguda kvaliteetseid andmeid. Seega on olukorra puhul täidetud kontrollteingu kasutamise eeldus “ei ole muul viisil võimalik või on oluliselt raskendatud”.

Kontrollteingu eesmärk võib olla nii tehingu tegemise, tehingu täitmise kui ka tehingu ülesütlemise nõuete kontrollimine. Tehingu tegemisel kontrollitakse eelkõige, kas isik teeb keelatud tehingu või rikub tehingu tegemisel avalik-õiguslikke nõudeid. Sellisteks avalik-õiguslikeks nõueteks on eelkõige hinna avaldamise kohustus, kauba või teenuse tingimustest, puudustest jms teavitamise kohustus, garantii, kauba väljavahetamise või raha tagastamise tingimustest teavitamise kohustus, kauba või teenuse kõrvalmõjudest ja toimetest teavitamise kohustus, ostjale või kaubale esitatud avalik-õiguslike piirangute järgimine (ostja vanusest tulenev piirang, ostja tervisest tulenevad vastunäidustused, ostja joobe- või muust seisundist tulenevad piirangud, müügi ajale ja viisile esitatud piirangute järgimine jne). Lisaks teavitamise ja müügi tingimuste järgimise kohustusele saab müümise ajal hinnata ka dokumentatsiooni ja tehingu tegemise kohale esitatavaid nõudeid või muude tingimuste ja piirangute järgimist. Kauba või teenuse müümisel toimuv kontrolltehing on kõige levinum ja seda kasutatakse eelkõige alkoholi, tubaka, ravimite ja pürotehnika müügi korral ning tarbijalepingu sõlmimisel.³⁷⁶ Seega on kontrolltehing suunatud eelkõige tehingu tegemise nõuete kontrollimisele, mitte tehingu esemeks oleva asja nõuetele vastavuse kontrollimisele.

Lepingu lõpetamise nõuete järgimine tõusetub eelkõige kauba tellimise korral posti teel või interneti vahendusel kaugtehinguna. Näiteks võib tellida kaupa eesmärgiga kontrollida seda, kas müüja võtab kauba 14 päeva jooksul tagasi, millistel asjaoludel või millise kauba suhtes ta keeldub raha tagastamast ning kas, millises ulatuses ja kui kiiresti ta raha tagastab.

Kontrollteingu tegemisel ei ole lubatud teha jälitustoiminguid, kihutada isikut süüteo toimepanemisele ega toime panna süüteo tunnustega tegu, samuti ei või kontrollteingu tegemise tagamiseks teeselda juriidilist isikut ega kasutada konspiratsioonivõtteid politsei ja

³⁷⁵ 103 SE seletuskiri (viide 130), lk 15.

³⁷⁶ Põllumäe (viide 365), lk 13.

piirivalve seaduse §-de 7⁵¹ ja 7^{54–756} tähenduses. Samas on kontrolltehingul sarnaseid jooni kuriteo matkimisega. Samas on kontrollteingu ja kuriteo matkimise kui jälitustoimingu olulist sarnasust on mööndud nii õiguskirjanduses³⁷⁷ kui kohtupraktikas³⁷⁸.

Tühise teingu alusel saadu tuleb TTJA-l kauplejale tagastada alusetu rikastumise sätete alusel (TsÜS § 84 lõige 1, riigivastutuse seaduse §-d 22–24). Vallasasja jätmise korrakaitseorganile oleks võimalik vaid KorS §-s 52 toodud asjaoludel (vallasasja hoiulevõtmine) ning selle isikule tagastamata jätmise oleks õigustatud KorS §-s 53 alusel.

TKS § 63 lg 10 alusel saab vajadusel kontrollteingu käigus omandatud vallasasja uurida, demonteerida ja katsetada. Selleks aga tuleb rakendada enne KorSi erimeetmeid ehk võtta vallasasi hoiule (KorS § 52 lg 1 p 5) ja rakendada vallasasja läbivaatust (KorS § 49 lg 1 p 7), sest tühine tehing ei anna korrakaitseorganile õigust asja ilma õigusliku aluseta edasi enda käes hoida. Seda enam, et proovide võtmist, mõõtmiste toetamist ja ekspertiiside tegemist ei ole peetud eraldiseisvaks meetmeks, vaid konkreetse meetmega seotud menetlustoimingute läbiviimiseks³⁷⁹. Vallasasja hoiule võtmisel tekib korrakaitseorgani seega alus hoida asja enda käes. Sellisel juhul kohalduks meetmete kohaldamisega seotud kuludele KorS § 83, sest TKS-s ei ole kuludega seonduvat reguleeritud.³⁸⁰ Vastupidisel juhul tuleks asuda otsima lahendust, kuidas isikule hüvitada kontrolltehinguga tekitatud kahju.

TKS § 63 lg-s 5 sätestatu kohaselt peab kontrollteingu tegemisel ametiisik käituma kui keskmine tarbija³⁸¹. Kui kontrollteingu laadist tulenevalt ei ole võimalik saavutada kontrollteingu eesmärki, võib ametiisik vajaduse korral kasutada väljamõeldud nime või kaasata teingu tegemisse avaliku korra eest mittevastutava isiku tema nõusolekul. Samas ei selgu, vaatamata väljamõeldud nime kasutamise lubatavusele, regulatsioonist seda, kuidas toimub nt e-poes kauba eest tasumine – kas ka sellisel juhul saab kasutada väljamõeldud isiku nimega pangakaarti ning kas sellel eesmärgil on võimalik pangalt nõuda väljamõeldud nimega isikule pangakontot, mis on pangakaardi kasutamise eelduseks, või kas ametnik võib seda õigust kasutades luua endale sotsiaalmeediasse selle nimega konto. Seega on väljamõeldud nime kasutamise lubamine TKS-s vaid pool selle võimaluse praktikas rakendamiseks vajalikust õiguslikust regulatsioonist. Avaliku korra eest mittevastutava isiku tema nõusolekul teingu

³⁷⁷ Põllumäe (viide 365), lk 16.

³⁷⁸ RKKKo 3-1-1-94-16 p 18.

³⁷⁹ Korrakaitseseaduse muutmise ja rakendamise seaduse eelnõu seletuskiri (viide 250), lk 17.

³⁸⁰ Kontrollteingu tegemisega seonduvate kulude katmise reguleerimisele KorS §-ga 83 on viidatud ka tarbijakaitseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse (103 SE) eelnõu seletuskirjas lk-l 16, kuid seletuskirjas puudub selge järeldus selle kohaldamise kohta.

³⁸¹ Euroopa Kohus on käsitlenud keskmist tarbijat kui normatiivset võrdlusalust, mille abil hinnata, kas teave on tarbijaid potentsiaalselt eksitav. EKo C-210/96, *Gut Springenheide GmbH and Rudolf Tusky vs Oberkreisdirektor des Kreises Steinfurt - Amt für Lebensmittelüberwachung*, ECLI:EU:C:1998:369, p 31. C–220/98, *Estée Lauder Cosmetics GmbH & Co. OHG vs Lancaster Group GmbH*, ECLI:EU:C:2000:8; C–465/98 *Verein gegen Unwesen in Handel und Gewerbe Köln eV vs Adolf Darbo AG*, ECLI:EU:C:2000:184. Vt ka TKS § 15 lg 1 l 1.

tegemisse kaasamise puhul ei selgu regulatsioonist aga see, kuidas hüvitatakse isikule kaasamisest tulenenud kulud. Näiteks kas vahendid tehingu tegemiseks annab isikule pädev asutus või hüvitatakse võimalikud kulud tagantjäreli. Kõrvalise isiku kaasamine vabatahtlikult riikliku järelevalve toimingute sooritamisse vajamiseks seega seostamist vähemalt KorS §-ga 83 või TKS-i täiendamist asjakohase regulatsiooniga.

Õiguste kaitse olulisimaks tingimuseks on isiku teavitamine kontrollteingu tegemisest. Isiku teavitamine kontrollteingust on reguleeritud TKS § 63 lg-s 6. Kui isikut ei teavitatud kontrollteingu tegemise eesmärgist enne kontrollteingut, siis tuleb kauplejat teavitada kontrollteingu tegemisest pärast kontrollteingu eesmärgi saavutamist. Samas on kirjaliku põhjendatud otsusega võimalik lükata isiku teavitamise edasi, kui see on vajalik, et jätkata sama isiku tegevusega seotud järelevalvet või kontrollida teiste isikute poolt niisuguste teingute tegemisele esitatud nõuete järgimist. Kui kontrollteingust teavitamine lükatakse edasi, siis viidatakse kontrollteingu protokollis ka edasilükkamise otsusele (TKS § 63 lg 3 l 1). Seega tuleb otsus vormistada kirjalikult ja sellest peavad nähtuma otsuse kaalutlused ja põhjendused. Teavitamist ei või aga edasi lükata rohkem kui kolm kuud tehingu tegemise päevast arvates. Seega on kolm kuud seadusest tulenev maksimaalne aeg, kui teavitamist võib edasi lükata. Kuna tegemist on seadusest tuleneva tähtajaga, siis ei ole korrakaitseorganil võimalik seda aega oma otsusega pikendada.

Kontrollteingu protokollimine on kohustuslik (TKS § 63 lg 7). Kontrollteing tuleb protokollida korrakaitseseaduse §-s 12 sätestatud korras. KorS § 12 lg 1 teeb omakorda edasiviite HMS §-le 18 lisades, et protokollimisel tuleb ka arvestada KorS-s sätestatud erisustega.

Protokollis tuleb TKS § 63 lg 7 p 1 alusel esitada muuhulgas viide kontrollteingu aluseks olnud otsusele. Sättest ei selgu, mis otsust silmas peetakse, sest erinevalt AS-i ja TubS-i regulatsioonist, kus kontrollteingu tegemise otsustab korrakaitseorgani juht või tema volitatud ametiisik, ei ole TKS §-s 63 analoogset otsuse tegemise regulatsiooni. Samuti ei ole nõudeid otsuse fikseerimisele, mistõttu lähtudes HMS § 108 lg-st 1 tekib toimingute kirjaliku põhjendamise nõue haldusorganil alles siis, kui kaupleja nõua selle kirjalikku põhjendamist. Samas kuigi TKS § 63 ei reguleeri täpsemalt kontrollteingu tegemise otsuse jäädvustamist, võib välja lugeda otsuse fikseerimise kohustusele. Arvestades seda, et kontrollteingust isiku teavitamise edasi lükkamise otsus tuleb vormistada kirjalikult ja seda tuleb põhjendada, võiks analoogia korras samadest nõuetest lähtuda ka kontrollteingu otsustamisel.

Protokoll toimetatakse kätte isikule, kelle suhtes kontrollteing tehti (TKS § 63 lg 9 l 2). Seega ei piisa protokollist vaid isikule edastamisest, vaid lähtuda tuleb HMS-s sätestatud kättetoimetamise regulatsioonist (HMS §-d 25-32). Isikule kätte toimetamist peab vajadusel

tõendama haldusorgan. Kättetoimetamise kohustus on eriregulatsioon KorS § 12 lg-st 2, mis kohustab protokolli ära kirja andma isikule tema nõudmisel.

Riikliku järelevalve eesmärgi saavutamiseks on piisav, et tuvastatakse oht ehk piisav tõenäosus, et isik võib lähiajal panna toime korrarikkumise (KorS § 5 lõige 2), ning see oht tõrjutakse. Ohu tõrjumiseks võib korrakaitseorgan teha ettekirjutuse, peatada majandustegevuse või majandustegevuse keelata (majandustegevuse seadustiku üldosa seaduse §-d 36–38, 42, 43, 67 ja 68).

3.1.2.4 Tarbijate kollektiivseid huve kahjustava tegevuse lõpetamine

Tarbijate kollektiivseid huve kahjustava tegevuse lõpetamise nõue on riikliku järelevalve erimeede, mis tuleneb TKS §-st 64. KorS-i mõttes on TKS § 64 näol tegemist konkreetse erivolitusega. See peaks õiguskirjandusest tulenevalt välistama KorS § 28 kui üldvolituse poole pöördumise (*lex specialis derogat legi generali*) ja vajaduse sellele ettekirjutuses viidata.³⁸²

Tarbijate kollektiivseid huve kahjustavaks tegevuseks on mis tahes tegu, mis riivab või võib riivata määratlemata arvu tarbijate ühiseid huve ja on vastuolus TKS-s, VÕS-s ja teistes seadustes sätestatuga. Seega selleks, et tegu saaks kahjustada tarbijate kollektiivseid huve, peab tegu olema esiteks vastuolus mõne tarbijate õiguste kaitseks õigusaktis sätestatud normiga ning teiseks peab see riivama või võib riivata määratlemata arvu tarbijate ühiseid huve. Näiteks on tarbijate huve kollektiivselt kahjustavaks teoks ebaausa kauplemisvõtte kasutamine või selle kasutamise kavatsus (TKS § 64 lg 2).

Tarbijate kollektiivseid huve kahjustava tegevuse lõpetamiseks ja sellisest tegevusest hoidumiseks võib TTJA teha kauplejale ettekirjutuse või pöörduda Eesti Vabariigi nimel hagiga maakohtusse (TKS § 64 lg 1). Seeläbi annab TKS § 64 lg 1 TTJA-le ette kahte liiki kaalumise: 1) otsustusdiskretsiooni ja 2) valikudiskretsiooni. Nimelt saab selle tuletada sätte tekstist ja selles kasutatud diskretsioonile viitavast väljendist „võib“ ning võimalusest valida kahe lahenduse vahel.

Ettekirjutuse eesmärk on kaitsta tarbijate kollektiivseid huve, sõltumata sellest, kas üksiktarbijatele on tegelikult kahju tekkinud. Ettekirjutusega võidakse nõuda kauplejatelt konkreetset meedet, näiteks seda, et nad esitaksid tarbijatele teabe, mis varem jäeti ebaseaduslikult neile esitamata. Esindushagide eesmärk on eelkõige lõpetada ja keelata liidu

³⁸² Jäätma (viide 122), lk 393, 396.

õigusnormide rikkumised, mis kahjustavad tarbijate kollektiivseid huve.³⁸³ Esindushagiga on võimalik nõuda rikkumise tuvastamist ja lõpetamist või edasise rikkumise keelamist ning taotleda õiguskaitsevahendi määramist (TKS § 66¹ lg 2), näiteks hüvitist, parandamist või hinnaalandust.

Ettekirjutus kauplejale on haldusõiguslik meede, hagi esitamine maakohtule eraõiguslik õiguskaitsemeede. Seeläbi segunevad tarbijate õiguste kaitses avalik-õiguslikud ja eraõiguslikud meetmed.

TTJA on pädev pöörduma tarbijate kollektiivseid huve kahjustava tegevuse tuvastamiseks ja lõpetamiseks või edasise kahjustamise keelamiseks ning individuaalsete õiguskaitsevahendite kindlaksmääramiseks kollektiivse esindushagiga³⁸⁴ teise Euroopa Liidu liikmesriigi kohtusse (TKS § 64 lg 1¹). Tegemist on piiriülese esindushagiga TKS § 66¹ tähenduses.

Tarbijate kollektiivseid huve kahjustava tegevuse lõpetamiseks sobiva meetme valikul on TTJA-l kaalutusõigus. Näiteks on seadusandja leidnud, et kui kaupleja kasutab tüüptingimust, mis on VÕS-s selgelt sätestatud tarbijaid ebamõistlikult kahjustava tüüptingimuse, siis on TTJA-l mõistlik teha ettekirjutus sellise tüüptingimuse kasutamise lõpetamiseks. Kui kaupleja kasutab tüüptingimust, mis ei sisaldu tarbijaid ebamõistlikult kahjustavate tüüptingimuste loetelus, kuid mis on TTJA hinnangul tarbijaid ebamõistlikult kahjustav, saab nõuda tüüptingimuse kasutamise lõpetamist kohtu kaudu.³⁸⁵

Ettekirjutuse kauplejale kättetoimetamisel tuleb ametnikul järgida TKS § 64 lg-s 3 sätestatut. Kohustus toimetada ettekirjutus adressaadile kätte³⁸⁶, teha seda kindlal viisil ja tähtaja jooksul.

Ettekirjutus tuleb toimetada kauplejale kätte posti teel väljastustega tähtkirjaga või elektrooniliselt (TKS § 64 lg 3). Kättetoimetamisel kui toimingu tegemisel tuleb järgida kättetoimetamise viisile HMS-st kohalduvaid nõudeid. Posti teel väljastustega tähtkirjaga kättetoimetamine on kättetoimetamine postiga HMS § 26 tähenduses, elektrooniliselt kättetoimetamine aga HMS §-s 27 sätestatud elektrooniline kättetoimetamine. TKS ei võimalda toimetada ettekirjutust kauplejale kätte näiteks ettekirjutuste teinud haldusorgani enda poolt (HMS § 28). Siiski ei ole selle võimaluse puudumine tänapäeval digilahenduste laia kasutuse tõttu ilmselt puuduseks.

Elektroonilise kättetoimetamise lihtsust ja samas kõige suuremat efektiivsust võib näha selles, et HMS § 27 lg 2 p 3 kohaselt loetakse elektrooniliselt kättesaadavaks tehtud või edastatud

³⁸³ Direktiivi 2020/1828 (viide 131) põhjenduspunkt 5.

³⁸⁴ Vt esindushagide direktiivi sisu ja eesmärgid on lahti selgitatud Euroopa komisjoni veebilehel https://commission.europa.eu/law/law-topic/consumer-protection-law/representative-actions-directive_et.

³⁸⁵ Tarbijakaitseaduse eelnõu seletuskiri (viide 55), lk 74.

³⁸⁶ Vt ka HMS § 25 lg 3.

dokument kättetoimetatuks, kui dokument või teade dokumendi kättesaadavaks tegemise kohta on edastatud äriühingu äriregistrisse kantud elektronposti aadressil. Seega nõuab kauplejale, kelleks üldjuhul on justnimelt äriühingud, ettekirjutuse elektrooniliselt kättetoimetamine haldusorganilt kõige vähem ressursse. Kuigi postiga kättetoimetamise puhul loetakse dokument menetlusosalisele kättetoimetatuks, kui see on kohale toimetatud menetlusosalise elu- või asukoha aadressil või kui see on menetlusosalisele postiasutuses allkirja vastu üle antud, on haldusorganil vaidluse korral siiski ebamugavam tõendada kättetoimetamise toimumist, kuna selle tõendamiseks tuleb tal kasutada kättetoimetamiseks kasutatud isikult saadud teavet. Seda lihtsustavad siiski kohtupraktikast tulenevad seisukohad, et juriidilisel isikul on kohustus korraldada oma registrijärgsel aadressil posti pidev vastuvõtmine selleks pädeva isiku poolt³⁸⁷ ning et juriidiline isik peab tagama registrile esitatud andmete õigsuse ja ta vastutab ise ebaõigete andmete esitamise tagajärgede eest³⁸⁸. Siiski tuleb vaidluse korral tõendada, et kiri on postkasti jõudnud.

Ettekirjutus tuleb kauplejale kätte toimetada kahe tööpäeva jooksul ettekirjutuse tegemise päevast arvates. Ettekirjutus loetakse kätte toimetatuks HMS § 26 lõikes 2 sätestatud eelduste täitmise korral, kui kätte toimetati postiga, ning HMS § 27 lg-s 2 sätestatud juhtudel, kui ettekirjutus edastati või tehti kättesaadavaks elektrooniliselt. Seega tuleb haldusorganil tagada, et ettenähtud tähtaja jooksul saaks ettekirjutus kauplejale seaduse mõttes kätte toimetatud.

Tähtaja arvutamisele kohaldatakse HMS § 33 lg 1 alusel tsiviilkohtumenetluse seadustiku sätteid, kuigi HMS § 33 lg 2 reguleerib ka ise tähtaja algust. HMS § 33 lg-st 2 tulenevalt algab tähtaeg järgmisel päeval pärast selle kalendripäeva või sündmuse saabumist, millega määrati kindlaks tähtaja algus. Päevadega määratud tähtaeg lõpeb tähtaja viimasel päeval. Tsiviilkohtumenetluse seadustiku³⁸⁹ § 62 lg 1 kohaselt kohaldatakse menetlustähtaegade arvutamisele tsiviilseadustiku üldosa seaduses tähtaja ja tähtpäeva kohta sätestatud, kui seadusest ei tulene teisiti. Seega tuleb haldusmenetluses tähtaegade arvutamisel lähtuda TSÜS-i tähtaja regulatsioonist, kuid arvestada HMS-s sätestatuga.

Tähtaja algus on TKS-st tulenevalt määratud kindlaks ettekirjutuse tegemise päevaga, mistõttu algab tähtaeg sellest järgmisel päeval. Kuna tähtaeg on määratud kindlaks tööpäevades ja mitte lihtsalt päevades, ei arvestata tähtaja hulka päevi, mis ei ole tööpäevad. Seega lõpeb tähtaeg teise tööpäeva lõppemisega, mis järgneb ettekirjutuse tegemise päevale, kell 24.00 (TsÜS § 137 lg 1). Ettekirjutus peab ka kauplejani jõudma ettenähtud kahe tööpäeva jooksul. Ettekirjutust ei saa lugeda kättetoimetatuks, kui see on sideasutusele edastatud kahe tööpäeva jooksul³⁹⁰. Seega

³⁸⁷ RKHKo 3-3-1-75-07 p 15; RKHKm 3-19-207 p 13; RKHKm 3-3-1-10-04 p 14.

³⁸⁸ RKHKm 3-3-1-65-09 p 13.

³⁸⁹ Tsiviilkohtumenetluse seadustik. - RT I, 31.12.2024, 41.

³⁹⁰ RKÜKm 3-2-1-75-14 p 56.

on postiga kättetoimetamine haldusorgani jaoks seotud suurema riskiga, kuna kättetoimetamise protsess ei ole tema kontrolli all.

3.1.2.5 Võlaõigusseaduses sätestatud tarbijate teavitamiskohustuse rikkumise lõpetamise nõue

Kui eraõiguslike normide jõustamine toimub üldjuhul isikute endi poolt kas kohtu või kohtuväliselt vaidlusi lahendavate üksuste kaudu, siis tarbijate kaitseks sätestatud eraõiguslike normide jõustamisega tegeleb ka TTJA, kellele on antud õigus tarbijate kollektiivsetes huvides teha kauplejatele ettekirjutusi ja rakendada sanktsioone võlaõigusseaduses tarbijate kaitseks sätestatud normide rikkumise korral TKS § 65 alusel. TKS § 65 on erinorm TKS § 64 suhtes, mida kuulub kohaldamisele, kui tegemist on VÕS-i sätetega vastuolus oleva tarbijate kollektiivseid huve kahjustava tegevuse lõpetamisega.³⁹¹ Seega saab TTJA sekkuda VÕS-s toodud tarbijaõiguste rikkumise korral vaid siis, kui erinorm vastava aluse ette näeb.

TKS § 65 alusel kohtusse pöördumise õigus ei ole seotud konkreetselt kahjustatud tarbijate grupi olemasoluga.³⁹² Riigikohus on, viidates Nõukogu direktiivile 93/13/EMÜ³⁹³ ja Euroopa Kohtu 24. jaanuari 2002. aasta otsuse kohtuasjas C-372/99, *komisjon vs. Itaalia* p-le 15 leidnud tüüptingimuste regulatsiooni kohta, et sisuliselt saab tarbijate huvides esitada hagi ka siis, kui tingimusi, mille kasutamise keelamist taotletakse, ei ole konkreetsetes lepingutes kasutatudki.³⁹⁴ Seega ei pea hagi esitamiseks rikkumist ära ootama, vaid tarbijate õiguste kaitseks saab hagi esitada ka rikkumist ennetavalt. Seda lähenemist toetab TKS § 64 lg-s 2 kollektiivsete huvide kahjustamise mõistes kasutatud alternatiivi sisaldav lauseosa „mis riivab või võib riivata“. Seega võib tegemist olla ka potentsiaalselt kahjustava olukorraga. Tegemist on erineva olukorraga võrreldes ettekirjutuse tegemisega, sest ettekirjutuse saab teha vaid juba toimuva rikkumise lõpetamiseks.

Paragrahvi 65 lõikes 1 loetletud VÕS-i sätetest, mis kohustavad ettevõtjaid andma lepingueelset teavet enne tarbijaga lepingu sõlmimist, on kaubanduse valdkonnaga seotud VÕS §-des 14¹, 48, 48¹, § 49 lõikes 2³, §-des 54–55¹, § 56 lõikes 2⁴ ning §-des 62¹ ja 62² sätestatud teavitamiskohustused. Nende sätete rikkumise lõpetamiseks on TTJA peadirektoril või tema

³⁹¹ Vt RKTko 3-2-1-135-15 p 13, kus kohus käsitles VÕS sätetega vastuolus oleva tarbijate kollektiivseid huve kahjustava tegevuse lõpetamise nõude õiguslikke aluseid kuni 01.03.2016 kehtinud TKS § 41 lg 2 ja § 41¹ lg 2 alusel, millele kehtivas TKS-s vastavad §-d 64 ja 65.

³⁹² Vt RKTko 3-2-1-135-15 p 13.

³⁹³ 5. aprilli 1993. aasta Nõukogu direktiiv 93/13/EMÜ, ebaõiglaste tingimuste kohta tarbijalepingutes. - ELT L 95, lk 29–34.

³⁹⁴ RKTko 3-2-1-135-15 p 13.

volitatud isikul õigus teha kas ettekirjutus rikkumise lõpetamiseks või pöörduda lõike 1¹ alusel Eesti Vabariigi nimel kollektiivse esindushagiga maakohtusse. Seega saab TTJA kaaluda ja valida ettekirjutuse ja hagi esitamise vahel. Erinevalt ettekirjutusest saab hagi nõuda ka individuaalsete õiguskaitsevahendite kindlaksmääramist. Seega saab meetme valikut kaaluda näiteks lähtuvalt saavutada soovitavast tulemusest, tulemuse saavutamise potentsiaalset ning selleks vajalikust ressursi- ja ajakulust.

TKS § 65 lg-s 2 on TTJA-le antud ettekirjutuse tegemise õigus muude tarbijate õiguste kaitse eesmärgiga VÕS sätete rikkumise korral. Ettekirjutuse saab kaubanduse valdkonnas teha VÕS §-s 28¹ nimetatud tarbija õiguste (piirangud tasu nõudmisel tarbijaga sõlmitava lepingu puhul) rikkumise lõpetamiseks³⁹⁵, §-s 42 sätestatud tarbijaid ebamõistlikult kahjustava tüüptingimuse kasutamise lõpetamiseks, §-s 113² sätestatud sissenõudmiskulude piirmäära rikkumise lõpetamiseks. Ettekirjutuse kaudu saab suhteliselt kiiresti reageerida tarbijate õiguste kaitse vajadusele, et vältida nende edasist kahjustamist. Kas ettekirjutus on vaja teha või mitte, otsustab TTJA talle antud kaalutusõiguse alusel.

TKS § 65 lg-s 3 loetletud VÕS-i sätete rikkumise (kaubanduse valdkonnaga on seotud VÕS §-d 45³⁹⁶, 50, 61, 62²¹ ja 236) ja lg-s 3¹ toodud sätete rikkumise korral on TTJA-l üksnes kollektiivse esindushagi esitamise õigus rikkumise lõpetamise ja rikkumisest hoidumise nõudes.

Kohtule avalduse esitamise kavatsuse korral on TTJA-l kohustus enne maakohtusse pöördumist teavitada kauplejat sellisest kavatsusest ja võimaldama tal selle suhtes seisukohta avaldada (TKS § 65 lg 4). Selline seisukoha avaldamise võimaldamise kohustuslikkus sarnaneb haldusmenetluses kaupleja ärakuulamisega enne tema suhtes haldusakti, nt ettekirjutuse, andmist. Seega on ettevõtjal võimalik veel rikkumine lõpetada enne kohtumenetlust.

3.1.2.6 Kauplejaga halduslepingu sõlmimine

TKS § 65¹ annab TTJA-le võimaluse sõlmida kauplejaga ettekirjutuse asemel kokkulepe - haldusleping (HMS § 95, HMS § 99 lg 1).

³⁹⁵ Vt RKHKm 3-3-1-71-16 ja 3-15-1699. Näiteks on Tarbijakaitseamet sideteenuste valdkonnas teinud ettekirjutuse, millega kohustas ettevõtjat lõpetama tavapärasest tariifist kõrgema hinnaga klienditeeninduse telefoninumbri pakkumine.

³⁹⁶ Vt RKTKo 3-2-1-135-15. Näiteks on Tarbijakaitseamet esitanud 2014. aastal sideteenuste valdkonnas hagi Elisa Eesti AS vastu tarbijaid ebamõistlikult kahjustavate tüüptingimuste kasutamise keelamiseks.

Halduslepingu sõlmimise eelduseks on eelnevalt läbi viidud järelevalvemenetlus, mille tulemusena on TTJA valmis tegema kauplejale ettekirjutuse. Seega ei ole kauplejaga halduslepingu sõlmimise näol tegemist esmase järelevalvemeetmega, vaid sisuliselt ettekirjutuse alternatiiviga, mida erinevalt ettekirjutuse ühepoolsusest iseloomustab lepingule omane pooltevaheline kokkulepe. Kuna haldusleping eeldab lepingulisest olemusest tulenevalt kaupleja soovi ja nõusolekut selle sõlmimiseks, siis ilma teise poole nõusolekuta ei ole võimalik meedet rakendada.

Halduslepinguga peab kaupleja võtma endale kohustuse kindlaks tähtpäevaks korrarikkumine lõpetada ja heastada sellest tekkinud kahju tarbijatele (§ 64¹ lg 2 1 1). Seega lepivad järelevalveasutus ja kaupleja kokku ajas, milleks kaupleja lubab enda poolt korrarikkumise lõpetada. Kuid mitte ainult. Koos korrarikkumise lõpetamisega peab kaupleja olema valmis vabatahtlikult heastama ka tekkinud kahju ehk kõrvaldama korrarikkumisega tarbijale tekitatud tagajärje. Kuigi säte ei täpsusta, kas heastada tuleb vaid materiaalne kahju või tuleb kõne alla ka mittevaralise kahju hüvitamine, siis saab normi mõista selliselt, et sõltuvalt tekitatud kahjust võivad halduslepingu sisuks olla mõlemad.

Praktikas ei ole TTJA meedet sellisena seni rakendanud. Vaatamata meetme mitterakendamisele, võib sellele lähedase olukorrana näha olukorda, kus järelevalvemenetluse käigus lubab kaupleja korrarikkumise lõpetada, kuid näiteks IT-süsteemide või tarkvara arendamiseks vajaliku aja tõttu ei ole seda võimalik kohe teha. Sellisel juhul saab ettevõtjale anda järelevalvemenetluses puuduse kõrvaldamiseks vajaliku aja, nõustada ettevõtjat muudatuste tegemisel ja anda tagasisidet puuduse kõrvaldamise tulemuslikkuse kohta. Kui olukord peaks seda siiski nõudma, saab igal ajahetkel jätkuvalt teha ettekirjutuse.

Seadus ei kohusta igal juhul ettekirjutust tegema või halduslepingut sõlmima ehk meetme rakendamine on rakendaja kaalutusotsus. Kuna riikliku järelevalve menetluses tuleb meetmeid kohaldada paindlikult (KorS § 8)³⁹⁷, siis olukorras, kus ettevõtja on usutavalt lubanud rikkumise kõrvaldada, ei pruugi meetme täiendav kohaldamine olla vajalik. Kuna järelevalvemenetluse alustamise eesmärk on olnud korrarikkumise kõrvaldamine, siis toimib vastutustundliku kauplejaga selline kokkulepe ka vähemformaalses vormis, kui seda on haldusleping. Seeläbi võib olla põhjendatav asjaolu, miks täiendava bürokraatiaga sündiv haldusleping ei ole praktikas rakendamist leidnud. Samas on järelevalveasutusel ka halduslepingu sõlmimise järel võimalik teha kauplejale ettekirjutus korrarikkumise kõrvaldamiseks (§ 64¹ lg 2 1 2), kui

³⁹⁷ Proportsionaalsuse põhimõtte osaks olevat paindlikkust on Riigikohus selgitanud nii: „See tähendab, et kui subjektiivseid õigusi piirava meetme kohaldamise ajal osutub kohaldatav meede asjaolude muutumise või uute asjaolude ilmnemise tõttu ebaproportsionaalseks, tuleb meetme kohaldamine lõpetada või asendada see proportsionaalse meetmega (vrd nt haldussunnivahendite kohaldamise kontekstis Riigikohtu halduskolleeegiumi 27. oktoobri 2015. a määrus asjas nr [3-3-1-31-15](#), p-d 14-18).” – RKHKo 3-19-1838 p 28.

kaupleja lubadusi ei täida. Seega ei saa kauplejal tekkida õiguspärast ootust, et pärast halduslepingu sõlmimist on ta ettekirjutusest pääsenud.

Halduslepingu sõlmimist saab pidada iseseisvaks haldusmenetluseks, mis HMS § 35 lg-st 3 tulenevalt algab halduslepingu sõlmimise ettepaneku tegemisega ja lõppeb HMS § 43 lg 1 p 1 alusel halduslepingu sõlmimisega. Järelevalvemenetlus on alanud haldusorgani initsiatiivil HMS § 35 lg 1 p 2 või 3 alusel ning saab seega lõppeda kas haldusakti teatavakstegemisega (HMS § 43 lg 1 p 1) või haldusakti andmata jätmisega (HMS § 43 lg 2 l 2). Seega ei lõpe järelevalvemenetlus halduslepingu sõlmimisega. Kui korrarikkumise kõrvaldamisega langeb ära ettekirjutuse tegemise alus, tuleb TTJA-l jätta haldusakt (ettekirjutus) andmata, teavitada sellest kauplejat ja haldusmenetlus lõppeb (HMS § 43 lg 2 l 2).

Kuigi esmapilgul võiks menetluse lõpetamisest teavitamine näida vaid formaalse toiminguna, mille bürokraatia vähendamiseks võiks ära jätta, siis teenib see menetlusosalise õigust olla tema suhtes toimuvast menetlusest informeeritud, sh teadlik menetluse lõppemisest. Seadus ei kohusta menetluse lõpetamist pikalt ja keeruliselt vormistama, vaid vormivabaduse põhimõttest tulenevalt saab toimingut teha nt lühikese e-kirjaga. Ideaalis ei peaks ametnik sedagi ise tegema, vaid dokumendihaldussüsteemis võiks piisata ühest nupuvajutusest, mille tulemusel genereeriks infosüsteem etteseadistatud sisuga ja olemasoleva teabe alusel teate, salvestaks selle haldusmenetluse toimikusse teiste menetlusedokumentide juurde ja saadaks välja. Seeläbi võiks toiming olla vähekoormav.

3.2. Vastutus tarbijaõiguste rikkumise korral

Seadusandja on kehtestanud tarbijaõiguse rikkumise puhuks väärtteovastutuse, et tagada tarbijaõiguste tõhus rakendamine ja seeläbi ka tarbijate õiguskaitse. TKS-i 8. peatükis on sätestatud vastutus TKS-s sätestatud nõuete rikkumise korral, kokku 14 väärtteokoosseisu. Kaupade ostu-müügiga seotud tehingutele on neist kohaldatavad 9.

Karistusseadustiku ja sellega seonduvalt muude seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskirjas leitakse, et „Kui õigusnormi rikkumine peab olema sanktsioneeritud, ei tähenda see tingimata rikkumise karistusväärust. Siit tuleneb vajadus eristada väärtteo- ja haldusvastutust, seega väärtteokoosseisu rikkumisele järgnevat karistust ja muule haldusõigusnormile järgnevat haldusvastutust ehk haldussundi. Viimane seisneb teatavasti ettekirjutuses, sunnirahas ja asendustäitmisel. Eelkõige on väärtteovastutus vajalik juhtudel, kui rikkumine on juba toime pandud ning haldussunni tagantjärele kohaldamine ei ole mõttekas

ega võimalik. Seevastu on haldussunni kohaldamine põhjendatud juhtudel, kui rikkumine kestab ja seda on võimalik kõrvaldada.³⁹⁸ Ka õiguskirjanduses rõhutatud, et karistusõiguse eesmärgiks ei ole kehtestada karistust igasuguse õigushüve rikkumise eest,³⁹⁹ vaid selliste rikkumiste puhul, mis on sotsiaalsete väärtuste ja õiguskorra kaitseks vältimatult vajalik ning kus teiste õigusharude vahendid ei ole selleks piisavad.⁴⁰⁰ Tarbijakaitseaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskirjas on leitud, et rahatrahv Eesti siseriiklikus õiguses on põhjendatud nende õigusrikkumiste korral, millega on kahjustatud tarbijate kollektiivseid majandushuve ja mida ei ole võimalik haldussunniga korvata ega ära hoida.⁴⁰¹ Õiguskirjanduses on leitud, et kui mittevastutustundlikud ettevõtjad kasutavad ära veenmise privileegi, peaks järelevalve vahetama veenmise karmi karistava vastuse vastu.⁴⁰² Seega on karistamine asjakohane nii korduvalt ja tahtlikult normide vastu eksiva ettevõtja suhtes, kui tarbijate kollektiivseid majandushuve kahjustava rikkumise korral.

Väärteod, mille eest saab kaubanduse valdkonnas määrata nii ettevõtjale kui teo toime pannud füüsilise isikule rahatrahvi on: 1) kauba realiseerimistähtaja, märgistuse või kasutusjuhendi kohta või kauba või teenuse hinna avaldamise või kauba hinna alandamisest teavitamisele kehtestatud nõuete rikkumine; 2) tarbijale kauba müümisel või teenuse osutamisel alakaalumise, alamõõtmise või hinna vale arvutamine; 3) eksitava kauplemisvõtte või agressiivse kauplemisvõtte kasutamine; 4) Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse 2018/302 artiklis 3 sätestatud internetipõhistele kasutajaliidestele juurdepääsu nõuete, artiklis 4 sätestatud kaupade ja teenuste kättesaadavuse nõuete või artiklis 5 sätestatud maksetega seoses diskrimineerimiskeelu rikkumine; 5) vaidluste kohtuvälise lahendamise üksuse või internetipõhise vaidluste kohtuvälise lahendamise platvormi kohta teabe esitamata jätmine; 6) Euro kasutusele võtmise seaduse §-s 2 sätestatud ulatuses seadusliku maksevahendi vastuvõtmisest keeldumine eest kauba müügil või teenuse eest tasumisel; 7) võlaõigusseaduse § 42 lõikes 3 sätestatud ebamõistlikult kahjustava tüüptingimuse kasutamine; 8) TKS § 74² lg-s 1 loetletud VÕS-i sätetes sätestatud kohustuse rikkumine; 9) VÕS § 725 lg-s 9 sätestatud tasu nõudmise piirangu rikkumine (tasu nõudmine makseinstrumendi kasutamise eest). Karistus füüsilisele isikule on kuni 200 või kuni 300 trahviühikut⁴⁰³ ja juriidilisele isikule kuni 40 000 eurot või kuni 400 000 eurot sõltuvalt koosseisust.

³⁹⁸ Karistusseadustiku ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu. 554 SE. Seletuskiri, lk 107.–
<https://www.riigikogu.ee/tegevus/elnoud/elnou/78433b29-8b2f-4281-a582-0efb9631e2ad/karistusseadustiku-muutmise-ja-sellega-seonduvalt-teiste-seaduste-muutmise-seadus/> (05.04.2025).

³⁹⁹ Samson, E. Kriminaalõiguse üldosa. Tallinn: Justiitsministeerium 2001, lk 28.

⁴⁰⁰ Sootak, J. Karistusõiguse alused. Tallinn: Juura 2003, lk 19.

⁴⁰¹ Tarbijakaitseaduse muutmise seadus (viide 241). Seletuskiri, lk 24.

⁴⁰² Ayres (viide 271), lk 26.

⁴⁰³ Trahviühiku suurus on 8 eurot (KarS § 47 lg 1).

Euroopa Kohus on kohtuasjas C-77/20⁴⁰⁴ leidnud, et karistuse proportsionaalsuse hindamisel tuleb arvesse võtta ka määratava trahvisumma ja toimepandud rikkumisest tuleneva majandusliku eelise vahelist suhet, et pärssida rikkujate tahet sellist rikkumist toime panna. Kui karistusena määratav trahvisumma jääb väiksemaks kui toimepandud rikkumise tulemusel saadud majanduslik eelis, siis ei ole karistus ei tõhus ega heidutav.

Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2019/2161 kohaselt peab karistus olema tõhus, proportsionaalne ja hoiatav selleks, et tarbijaõiguste normide täitmine oleks ennetavalt efektiivne.⁴⁰⁵ Direktiivi 2019/2161 üheks eesmärgiks on seatud tugevdada EL tarbijaõiguse jõustamist arvestades ELi hõlmavate rikkumiste kasvavat ohtu,⁴⁰⁶ mida direktiivi põhjenduspunktis 3 selgitatakse sellega, et liikmesriikide õiguses ei ole veel tõeliselt tõhusaid ja proportsionaalseid karistusi, mis aitaks liidusiseseid rikkumisi ära hoida või mida rikkumise korral määrata. Direktiiv ise seab liikmesriikidele kohustuse tagada võimalus laiaulatuslike rikkumiste korral, mille suhtes kohaldatakse CPC määrust, määrata trahv maksimumsuuruses vähemalt 4% ettevõtja aastakäibest. Kui teave ettevõtja aastakäibe kohta ei ole kättesaadav, tuleks liikmesriigil ette näha võimalus määrata trahv, mille maksimumsuurus on vähemalt 2 miljonit eurot. TKS-s sellise suurusega rahatrahvi sätestatud ei ole. Tekib küsimus, et miks.

Kui kuni 01.11.2023 piiras KarS § 47 lg 1 väärteo eest määratava rahatrahvi 300 trahviühikuga ja lg 2 juriidilisele isikule 400 000 euroga ehk sellest kõrgemat trahvimäära ei saanud TKS-s ette näha,⁴⁰⁷ siis KarS-i muutmisega on võimaldatud muus seaduses näha ette ka kõrgemas määras rahatrahve.⁴⁰⁸ Seega on ära langenud üks takistustest, mida on kõrgemate trahvimäärade mittekehtestamise põhjusena seadusandja selgitusena varem toonud.⁴⁰⁹ KarS-i muutmisele vaatamata ei ole TKS-s karistumäärasid muudetud. Kehtivaid trahvimäärasid ei saa pidada suurt kasumit teenivale ettevõttele heidutavaks.

On leitud, et karistuse ranguses väljendub negatiivse üldpreventatsiooni eesmärk, kuivõrd karistusähvardus peab isikuid heidutama ning motiveerima süütegude toimepanemisest hoiduma.⁴¹⁰ Samuti on leitud, et mõned ettevõtjad täidavad õigusnorme vaid siis, kui see on neile majanduslikult ratsionaalne. Samas on kõik ettevõtted vasturääkivate kohustuste kooslused, kus mängivad rolli majanduslik ratsionaalsus, õiguskuulekus ja ettevõtja vastutus

⁴⁰⁴ EKo C-77/20, *K.M. vs Director of Public Prosecutions*, ECLI:EU:C:2021:112.

⁴⁰⁵ 27. novembri 2019. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2019/2161, millega muudetakse nõukogu direktiivi 93/13/EMÜ ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiive 98/6/EÜ, 2005/29/EÜ ja 2011/83/EL, et ajakohastada liidu tarbijakaitsenorme ja tagada paremini nende täitmine. – ELT L 328, lk 7–28.

⁴⁰⁶ Tarbijakaitseseaduse muutmise seaduse eelnõu (viide 241). Seletuskiri, lk 3.

⁴⁰⁷ Juriidilisele isikule määratava rahatrahvi ülemmäära suurendati osade TKS-i väärteokoosseisude puhul ülemmäärani 400 000 eurot tarbijakaitseseaduse muutmise seadusega (RT I, 01.04.2022, 1).

⁴⁰⁸ Muudatus tehti karistusseadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadusega (Euroopa Liidu õigusest tulenevad rahatrahvid) (RT I, 11.03.2023, 1), mis jõustus 01.11.2023.

⁴⁰⁹ Tarbijakaitseseaduse muutmise seaduse eelnõu (viide 241). Seletuskiri, lk 4.

⁴¹⁰ Sootak, J. Karistusõiguse alused. Tallinn: Juura 2003, lk 152

(õiguskuulekus vs kasumi teenimine).⁴¹¹ Kuivõrd äriühingutele on omane kasumi teenimise püüdlus, siis peaks karistusahvarduse rangus välistama õigusrikkumise toimepanemise majandusliku kasulikkuse. Teo avastamise võimalus paralleelselt karistuse raskusega peaks isikut kallutama teo toimepanemisest loobumise suunas.⁴¹² Seeläbi ei ole trahvi määramisel arvesse võetavate asjaolude kaalumise tulemusena rikkujale määratav rahatrahv eeltoodust tulenevalt piisavalt suur, et sellel iseenesest oleks heidutav toime. Seetõttu võiks kaubanduse valdkonnas toime pandud väärtegude eest olla ette nähtud kõrgem karistuse ülemmäär, mis seotuna ettevõtte käibenäitajatega, võimaldaks sarnaselt mõjutada nii väiksemat ettevõtjat kui suurema käibega ettevõtjat. Nimelt võib tekkida olukord, kus kehtiva trahvimäära puhul võivad ettevõtjad teadlikult kaaluda alternatiivi võimaliku trahvi ja eeldatava majandusliku kasu vahel ning eelistatakse riskida õiguserikkumisega, kuna loodetav majanduslik kasu võib olla võimalikust trahvist kordades suurem. See tuleb eriti teravalt esile näiteks TubS §-s 43 ette nähtud müügiedenduse keelu eest määratava, kõigest 3200 eurose, rahatrahvi puhul. Madal rahatrahvi ülemmäär ei taga üldpreventiivset eesmärki ega võimalda järgida põhimõtet, et õigusrikkumise toimepanemine ei võimaldaks tulu teenimist. Pigem peaks määr võimaldama ka suurettevõtte heidutamist.

TTJA ülesandeks on tagada tarbijate huvide kaitseks sätestatud normidest kinnipidamine. Selleks peab olema võimalik rikkumise kiire ja mõjus sanktsioneerimine, mis annaks õige signaali nii rikkujale kui ka ühiskonnale. Tuleb aga tõdeda, et tänane tehniliselt keerukam väärteomenetlus praktikas üldjuhul rakendamist ei leia. Praktikas ei ole TTJA väärteomenetluse tulemusena rahatrahve praktiliselt määranud.⁴¹³ Tänapäevase järelevalvepraktika kohaselt kasutatakse rikkumiste lõpetamiseks peamiselt ettekirjutuse ning sunniraha võimalust läbi haldusmenetluse.⁴¹⁴ Küsimus, kas mittekariistamise põhjuseks on väärteomenetluse haldusmenetlusest oluliselt erinev menetluskord või väärteo suhteliselt lühike aegumistähtaeg⁴¹⁵, mis kohtumenetluse ajaks ei peatu⁴¹⁶ ja mis menetluse lõpetamise korral

⁴¹¹ Ayres, I. Braithwaite. *Responsible Regulation: Transcending the Deregulation Debate*. New York: Oxford University Press 1992, lk 19.

⁴¹² Sootak, J. *Karistusõiguse alused*. Tallinn: Juura 2003, lk 152. *Ibidem*.

⁴¹³ Tarbijakaitseaduse muutmise seaduse eelnõu (viide 241). Seletuskiri, lk 31.

⁴¹⁴ Tarbijakaitseaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri (viide 241), lk 32.

⁴¹⁵ Väärtegu aegub, kui selle lõpuleviimisest kuni selle kohta tehtud otsuse jõustumiseni on möödunud kaks aastat (KarS § 81 lg 3). Kaubanduse valdkonnas seadus pikemat tähtaega ette ei näe. 2-aastane tähtaeg ei pruugi osutuda piiriülestes olukordades piisavaks. Vt ka EKo C-510/23, *Trenitalia SpA*, mille p-s 56 on EK leidnud: „/.../riigisisised õigusnormid, millega kehtestatakse tarbijakaitsealaste õigusaktide täitmise tagamise eest vastutavatele liikmesriigi asutustele menetlustähtajad karistuste määramiseks, et võidelda ebalausate kaubandustavade vastu ja nende eest karistada, peavad olema kohandatud selle valdkonna liidu õiguse eripäraga ja asjaomaste isikute poolt selle õiguse täitmise tagamise eesmärkidega, et mitte kahjustada selle õiguse täielikku tõhusust/.../“.

⁴¹⁶ Vt RKKKo 4-21-995 p 7; RKKKo 4-23-742 p 11; RKKKo 4-21-4828 p 8; RKKKo 3-1-1-17-17 p 6.

kohtumenetluses õõnestab järelevalveasutuse autoriteeti, väljub käesoleva magistritöö raamidest, kuid võiks väärda uurimist.

Sunniraha käsitlemisel ülal peatükis leidis autor, et haldusmenetluse domineerimisel võiks kaaluda sunniraha määra tõstmist nii, et need vastaksid majanduskeskkonnas toimunud muutustele ja oleksid piisavalt mõjusad sundimaks, mh suuri ettevõtteid⁴¹⁷, haldusorgani ettekirjutust täitma. Näiteks võiks sunniraha suuruse määramisel olla võimalik samuti arvestada kaupleja käibega. See muudaks sunnimeetme tõhusaks ka piiriüleselt tegutseva kaupleja puhul ja rikkumise läbi suurt kasumit teenivatele kauplejatele.

3.3. Järelevalve meetmete rakendamise hierarhia

Sama oluline, kui on küsimus, millal on õiguslikult lubatud üht või teist meetet rakendada, on ka meetmete rakendamise aeg ja järjekord. Kui TKS ja KorS panevad paika rakendamise õiguslikud alused, siis meetme rakendamise otsustab ametnik kaalutlusõiguse alusel lähtuvalt eesmärgist, mida on vaja saavutada. Olukorras, kus õiguslikult saab rakendada mitut meetet, tuleb mängu küsimus, kui kiiresti ja otsustavalt on vaja olukorda tuua muutus ning milline meede on kohane.

Väidetavalt on regulatiivsete eesmärkide saavutamine tõenäolisem siis, kui asutused rakendavad nii sanktsioonide hierarhiat kui erineva sekkumisastmega regulatiivsete strateegiate hierarhiat. Mõtte sisuks on kaks jõustamispüramiidi, mis koosneb järjest suureneva sekkumisvõimega sekkumistest, kuid mis teisest küljest väljendab nende üha vähenevat kasutussagedust. Samuti väidetakse, et mida karmim on võimalik meede, milleni asutus võib eskaleeruda (oma jõustamispüramiidi tipus), seda tõhusam on amet nõuete täitmise tagamisel ja seda väiksem on tõenäosus, et ta peab kasutama karme meetmeid.⁴¹⁸ Seega on eduka süsteemi aluseks sünergia karistuse ja veenmise vahel.⁴¹⁹

Mõtet, et preventsioonis peitub jätkusuutliku riigihaldusmudeli tulevikuvõti, väljendas juba 2008. aastal ilmunud käsitluses M. Ernits.⁴²⁰ Kui võtta kõrvale I. Pärnamägi poolt väljendatud

⁴¹⁷ Nt on VW emissiooniskandaali analüüsimisel leitud, et enamuses Euroopa riikides puuduvad tõhusad dokumentide avastamise mehhanismid. Selle valguses ei saa ka tänast sunniraha suurust pidada selliseks, et see võimaldaks sarnase skandaali puhul ettevõtjalt vajalikku teavet kätte saada. Asja menetlemiseks vajalike dokumentide mittekahtsaamine aga oli diisli emissiooni skandaali puhul vesi VW veskile, sest mida kauem tarbijate nõuete jõustamine aega võttis seda vähem tarbija paljudel juhtudel hüvitist sai ja VW sai rohkem endale jätta. Vt Gsell, B. Möllers, T. M.J. (toim). Enforcing Consumer and Capital Markets Law. The Diesel Emission Scandal. United Kingdom: Intersentia Ltd 2020, lk 432.

⁴¹⁸ Ayres (viide 271), lk 6.

⁴¹⁹ *Ibidem*, lk 25.

⁴²⁰ Ernits (viide 168), lk 165.

mõte, et tänapäeva haldusõigus peaks järjest enam lähtuma proaktiivsest mõtteviisist (preventiivhaldus) ja reguleerimine olema ettevaatav, tegelema algpõhjustega, soosima kodanike vastutustunnet ja eneseregulatsiooni ning et suundumuseks võiks olla liikumine rangete õiguslike järelevalvemehhanismide juurest pigem paindlike protseduuride juurde,⁴²¹ võiks ka järelevalvemeetmete rakendamine toimuda vähemsekkuvamast meetmest sekkuvama meetme suunas ehk ohuennetuselt korrarikkumise kõrvaldamisele (vajadusel siiski jõustades nõudeid ka läbi karistuse). See toetaks haldusõiguse laiemat rolli riikliku hoiaku ja käitumise aluseks oleva õigusharuna.⁴²²

Proportsionaalsuse põhimõtte nõuab, et kui ohtu on võimalik tõrjuda mitteriivava meetmega, eelistatakse seda alati riivavale meetmele.⁴²³ Seega saab meetmete järjestamisel lähtuda nende riive intensiivsusest ning lähtuvalt eelpool viidatud teooriast peaks suurema sekkumisulatusega meetmed leidma vähem kasutust.

Üks võimalus meetmeid järjestada oleks nende riive alusel. Analüüsi tulemusel ei pea autor võimalikuks ühe ja ammendava ning igas olukorras universaalselt rakendatava hierarhia esitamist. Osaliselt on proportsionaalsust seadusandja näiteks väljendanud läbi meetme koosseisu ohukoosseisu lisamise. Samas on mitmete meetmete kasutamine võimalik rohkem kui mõne ohukoosseisu korral (kontrolltehing, dokumentide esitamise nõudmine) ja mõne meetme intensiivsus sõltub auditooriumi suurusest, kelleni see ulatub (nt teavitamine). Seega ei vasta meetme koosseis küsimusele, millisena on hierarhiat näinud seadusandja. Teisest küljest võib sama meede olla erinevates olukordades erineva intensiivsusega. Nt peab autor silmas seda, et ettekirjutuse riive sõltub selles sisalduvatest kohustustest ja keeldudest, teavitamise kui meetme riive intensiivsust mõjutab selle adressaatide ring ja leviku ulatus. Ettevõtjale, kes ise rikkumise kõrvaldab, puudub üldse alus ettekirjutust teha, milles väljendub järelevalve andestav loomus⁴²⁴. Ka võib ettevõtja jaoks olla avalikkuse teavitamine tema korrarikkumisest palju riivavam meede, kui nt ettekirjutus rikkumise kõrvaldamiseks või isegi selle täitmata jätmisel määratav sunniraha. Ettevõtte kohta andmete kogumisega kaasneva riive määr sõltub aga nii kogutavate andmete sisust kui nende hulgast. Sellest tulenevalt on autor seisukohal, et ühte, lihtsat ja ainuõiget meetmete hierarhiat ei ole võimalik esitada.

Eeltoodu aga ei tähenda, et magistritöö eesmärgid oleksid jäänud saavutamata. Vastupidi. Meetmete analüüs näitas, et kaubanduse valdkonnas lubatud järelevalve meetmed on erineva intensiivsusega ja iseloomuga, mis tähendab, et järelevalve tegijal on võimalik kaaluda ja valida

⁴²¹ Pärnamägi, I. Kas ühiskondliku heaolu eest hoolitsemine on tegelikult politsei ülesanne? Sekkuva halduse õiguslikud alused. - *Juridica* 2016/10, lk 691.

⁴²² *Ibidem*, lk 687.

⁴²³ Korrakaitseaduse eelnõu (viide 155). Seletuskiri, lk 46.

⁴²⁴ Ayres (viide 271), lk 27.

erineva toimega meetmete vahel. Seega saab sõltuvalt tarbijaõiguste rikkumise olulisusest ja määra- ning arvestades ettevõtja õiguste riivet valida sobiva meetme korrarikkumise lõpetamiseks või ohu tõrjumiseks. Kas need meetmed on ka piisavad, et tõrjuda ohte, mis kaasnevad piiriülese ja e-kaubandusega, ei olnud käesoleva magistritöö uurimisküsimuseks.

3.4. Ettepanekud ja tähelepanekud

Meetmete analüüsimisel kerkisid autoril esile mitmed küsimused, mille põhjalikum käsitlemine ei olnud käesoleva magistritöö eesmärk, kuid mis järelevalve meetmete rakendamise seisukohalt on olulised. Samuti tuvastas autor, et TKS-i volituste ehk meetmete sõnastus ei arvesta alati piisavalt KorS-i mõisteaparaadiga. See muudab TKS-s sätestatud korrakaitsete meetmete kohaldamise eelduste mõistmise keeruliseks või normid isegi raskepäraseks ja kohati ebaselgeks. Samas peaksid KorS, TKS ja HMS kõlama kokku kui pillid orkestris, kuid praegu see nii ei ole. Analüüsimisel ilmnes ka EL õiguse üle võtmata jäämist. Need ja kehtiva õiguse kohta töös tehtud ettepanekud võtab autor kokku järgmiselt.

A. Ettepanekud

- TKS-s või KorS-s võiks kaaluda täpsema regulatsiooni kehtestamist isiku taotluse, milles isik taotleb järelevalvemenetluse algatamist või konkreetsete meetmete võtmist, lahendamise kohta. Olukorras, kus iga taotlus tuleb haldusorganil kaalutlusõigust kasutades lahendada otsusega, võiks kaalutlusõiguse ühetaolisemalt rakendamiseks vajada täpsemat õiguslikku regulatsiooni.
- TKS § 61 lg 1 sätestab TTJA üldise ja laia pädevuse tarbijaõiguste tagamisel. Selle pädevusega koos annab KorS § 26 lg-ga 1 TTJA-le volituse teavitada avalikkust või isikut ohu ennetamisest, ohukahtlusest, ohust või korrarikkumisest. TKS § 21 lg 2 p 7 seevastu reguleerib teavitamist kitsamalt kui KorS § 26 lg 1, sest sätestab pädevuse teavitada avalikkust kaupleja või tootja tegevusest, mis rikub tarbija õigusi või kahjustab tarbija õigustatud huve, ning teavitada rikkumise tagajärjel kahju kannatanud tarbijaid hüvitise taotlemise võimalustest. Seega ei ole selle alusel lubatud teavitada ohu ennetamiseks, ohukahtlusest ega ohust, vaid üksnes korrarikkumisest. Ühtlasi on normi sissejuhatavas lauseosas räägitud pädevusest, kuigi punkti sisuks on selge volitus. Võimalike vaidluste vältimiseks tasuks norm seadusandjal üle vaadata.
- TKS-s sätestatud tarbijaõiguse rikkumise korral saab kauplejale rakendada ettekirjutuse täitmata jätmise korral maksimaalselt 9600 euro suurust sunniraha. Kehtiv sunniraha

määr ei pruugi olla piisavalt mõjus, et efektiivselt sundida suure käibega või piiriüleselt tegutsevat kauplejat ettekirjutust täitma ja korrarikkumist lõpetama. Olukorras, kus korrakaitseõiguse eesmärk on korrarikkumise kiire ja efektiivne lõpetamine või ohu tõrjumine, peaks ka sellel eesmärgil rakendatava sunniraha määr võimaldama arvestada valdkonna eripäradega, nt kaupleja äritegevuse käibega või piiriülese tegevusega. Seetõttu võiks kaaluda sunniraha määra tõstmist.

- TKS § 62¹ lg 3 sätestab kolmandalt isikult teabe nõudmise vormiks kirjalikku taasesitamist võimaldava taotluse, milles tuleb viidata teabe esitamata jätmise eest ettekirjutuste tegemise võimalusele. Seega erinevalt KorS § 30 lg 3 alusel teabe nõudmisest, mille osas saab kohtupraktikast tulenevalt kohe teha kolmandale isikule KorS § 23 lg 4 alusel ettekirjutuse ja tagada selle sunnirahaga, TKS § 62¹ puhul sama lähenemine võimalik ei ole. Juhul kui volituse kiirelt ja efektiivselt rakendatavuse piiramine ei olnud teadlik ja tahtlik valik, siis võiks meetme kohaldamine olla võimalik koos kohese ettekirjutuse ja sunniraha rakendamisega.
- Kontrollteingu regulatsiooni puhul tasub läbi mõelda, milliste KorS-s toodud ohukoosseisude puhul soovitakse lubada meetet kasutada ja see selgemalt sätestada, sh kas meetet on lubatud kasutada ohu ennetamiseks.
- Ametiisik võib kontrollteingu tegemisel vajaduse korral kasutada väljamõeldud nime. Samas ei selgu regulatsioonist, kuidas toimub nt e-poes kauba eest tasumine – kas ka sellisel juhul saab kasutada väljamõeldud isiku nimega pangakaarti ning kas sellel eesmärgil on võimalik pangalt nõuda väljamõeldud nimega isikule konto avamist või kas ametnik võib seda õigust kasutades luua endale ka sotsiaalmeediasse selle nimega konto. Kuna kohtupraktikas on rõhutatud, et ametnikul on järelevalvemenetluses need õigused, mis talle on ametnikuna kasutada antud, siis võib olla vaja põhjalikumalt läbi mõelda ja reguleerida väljamõeldud nime kasutamist.
- Kontrollteingu regulatsioonist ei selgu, kes võib otsustada kontrollteingu rakendamise ja kas otsus peab olema kirjalik, võib olla kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis või on vormivaba (HMS § 5 lg 1). Regulatsioon võiks olla selgem arvestades meetmega kaasnevat riivet.

B. Tähelepanekud

- Kuigi KorS on tänaseks kehtinud üle kümne aasta, on KorS § 14 punkti 1 kasutanud Riigikohus põhjendamisel vaid ühes otsuses, kui lahendas küsimust, kas isikul on õigus nõuda järelevalvemenetluse algatamist või järelevalvemeetme rakendamist. Kuna norm

- loob isikule õiguse saada korrakaitseorganilt abi ohu ennetamisel või tõrjumisel või korrarikkumise kõrvaldamise, vääriks see õigus rohkem tähelepanu ja lahti mõtestamist.
- Legaliteedipõhimõtte kohaselt tuleb väärteto tunnuste ilmnemisel menetlust alustada, juhul kui väärtetomenetlust välistavaid asjaolusid ei leidu. Samas riiklikus järelevalvemenetluses kehtib vastandina oportuuniteedi põhimõte ehk otstarbekuse põhimõte. Olukorras, kus TTJA kasutab tarbijaõiguste tagamisel peamiselt haldusmenetlust, võib tekkida küsimus legaliteedipõhimõtte järgimisest. Samas kahtleb autor, võttes arvesse töös käsitletud riikliku järelevalvemenetluse eesmäärke, kas legaliteedipõhimõtte kehtiva VTMS-i regulatsiooni näol arvestab piisavalt ja asjakohaselt korrakaitseõiguse eesmärkidega. Samuti, kas kehvival kujul legaliteedipõhimõtte täielik rakendamine vastaks ka riigi enda huvidele, kuna nõuaks rohkemate ressursside panustamist väärtetogude menetlemisele ja võiks teiselt poolt suurendada väärtetokorras karistatud isikute arvu. Autori meelest vääriks küsimus põhjalikumat analüüsi.
 - TTJA-l puudub alus saada haldusmenetluses maksuhaldurilt maksusaladust sisaldavat teavet, sest kuigi TKS § 62¹ annab õiguse kolmanda isikuna riigiasutuselt teavet nõuda, siis näiteks erinevalt krediitdiasutuste seadusest maksukorralduse seadus sellise teabe saamiseks alust ei sätesta. Küll on selline õigus TTJA kui kohtuvälise menetleja menetlejal väärtetomenetluses.
 - Nii KorS § 30 lg 3 alusel menetlusaluselt kauplejalt kui ka TKS § 62¹ alusel kolmandalt isikult haldusmenetluses teabe nõudmine on tagatav sunniga. Olukord, kus isik on kohustatud andma teavet, mis võib teda süüstada, tõstatab küsimuse juriidilise isiku kaitsest enese süüstamisele sundimise eest kui PS §-s 22 sätestatud õiguspõhimõtte rakendumisest. Kaubanduse valdkonnas on võimalik menetleda tarbijaõiguste rikkumisi väärtetokorras ja juriidilist isikut karistada süüteokorras. Seega on sunniga või sunni ähvardusel saadud teabe (tõendi) puhul vaja süüteomenetluses kasutamise korral vastata küsimusele, kas tõend on süüteomenetluses lubatud.
 - TKS-s sätestatud väärteto eest määratavad karistused ei võimalda laiaulatuslike rikkumiste korral, mille suhtes kohaldatakse CPC määrust, määrata trahvi maksimumsuuruses vähemalt 4% ettevõtja aastakäibest või kui teave ettevõtja aastakäibe kohta ei ole kättesaadav, siis määrata trahvi, mille maksimumsuurus on vähemalt 2 miljonit eurot. Seega ei ole direktiivi 2019/2161 nõuetekohaselt üle

võetud⁴²⁵. Suurt kasumit teenivale ettevõttele ei ole kehtivad karistusmäärad ilmselt heidutavad.

C. Muu uus teadmine

- Olukorras, kus tarbijakaitsealane õigusnorm kaitseb ka tarbija huve, on tarbijal õigus nõuda, et järelevalveorgan otsustaks järelevalvemenetluse algatamise või järelevalvemeetme rakendamise küsimuse kaalutusvigadeta. Isiku pöördumine järelevalveasutuse poole ettepanekuga/taotlusega algatada järelevalvemenetlus või võtta konkreetseid meetmeid, on taotlus, mis tuleb lahendada kaalutletud otsusega.

⁴²⁵ MKM on vastuses magistr töö autori selgitustaotlusele vastanud, et ministeerium tegeleb tarbijate rohevõimendamise direktiivi (EL) 2024/825 ülevõtmisega ning selle eelnõuga plaanitakse muuta TKS-s olevaid trahvimäärasid, et need vastaks direktiivist (EL) 2019/2161 tulenevatele nõuetele. MKM 21.04.2025 vastus selgitustaotlusele (kiri magistr töö autori valduses).

KOKKUVÕTE

Tarbijakaitseõiguse eesmärk on kaitsta tarbijate õigusi nende suhetes kauplejaga (ettevõtjaga). Seega on tarbijaõiguse rakendumise seisukohalt oluline määratleda õigussuhte osapooled. Tarbijaks loetakse üldjuhul füüsilist isikut, kes tegutseb eesmärgil, mis ei ole seotud tema majandus- või kutsetegevusega. Kauplejaks loetakse üldjuhul füüsilist või juriidilist isikut, sh avalik-õiguslikku juriidilist isikut, kes tegutseb eesmärgil, mis on seotud tema majandus- või kutsetegevusega. Olukorras, kus õigussuhte mõlemad osapooled on tarbijad või kauplejad, tarbijaõiguse normid ei kohaldu.

Tarbijate kaitseks kehtestatud erinormide eesmärk on tagada tarbija kui kaubandussuhete nõrgema osapoole õigusi: õigust tervise kaitsele ja turvalisusele, õigust majandushuvide kaitsele, õigust informatsioonile ja teadlikkusele, õigust esindatusele ja õigust saada nõu ja abi oma õiguste kaitsel. Õigus teabele ja õigus olla informeeritud on eeldused, et tarbija saaks teha valikuid teadlikult ja oma huvidest lähtuvalt. Seeläbi tagavad tarbijale antud õigused tarbija valikuvabadust ja majandushuvide kaitset.

Erinevalt lepinguõiguses tunnustatud dispositiivsuse põhimõttest on tarbijaõigus üldiselt imperatiivne. See tähendab, et tarbijaid kaitsvate normide puhul ei ole üldjuhul võimalik pooltel teisiti, st tarbijale kahjulikumalt, kokku leppida.

Tarbijaõiguste tagamine on liikmesriigi pädevuses. Tarbijate õigusi kaitsvad normid on allutatud Eestis riiklikule järelevalvele. Seeläbi on need normid avalik-õigusliku iseloomuga ja osaks avalikust korrast KorS § 4 lg 1 tähenduses. Olles osaks avalikust korrast, on tarbijate õigusi kaitsvad normid haaratud avaliku korra kaitsealasse. Seeläbi kohaldub tarbijaõiguste tagamisele korrakaitseõigus. Korrakaitseõiguse kaudu tagab riik tarbijate õigusi rakendades selleks pädeva korrakaitseorgani läbi vajadusel sundi ja tehes kauplejale ettekirjutusi korrarikkumise kõrvaldamiseks. Kuid mitte ainult. Tarbijate õiguste kaitsmiseks saab pädev asutus ka sanktsioneerida reeglite rikkujat.

Kaubanduse valdkonnas tarbijaõiguste kaitsmisel rakendatavad meetmed on sätestatud TKS-s (eriseaduses) ja KorS-s (üldseadus). TKS sätestab volituse nii KorS-st tulenevate korrakaitsete erimeetmete rakendamiseks, kui erivolitused TKS-s sätestatud meetmete rakendamiseks. TKS-s on sätestatud ka väärtekoosseisud, mille alusel saab karistada kauplejat rahatrahviga. Seega saab tarbijaõiguste kaitsmisel rakendada nii korrakaitsete kui karistusõiguslike meetmeid.

Tarbijate õiguste kaitseks kehtestatud normid ei sisaldu ühes siseriiklikus õigusaktis. Tarbijate õigusi tagavaid norme sisaldab keskse õigusaktina tarbijakaitseseadus, kuid tarbijat kaitsevad ka võlaõigusseadus, reklaamiseadus, alkoholiseadus, tubakaseadus, toote ohutuse seadus, turismiseadus jne. Kuigi tarbijate õigusi tagavad normid on kehtestatud siseriikliku õigusega, on siseriikliku õiguse aluseks üldjuhul ja suures osas EL-i direktiivid ja määrused. Seeläbi puutub tarbijaõigustega tegelev jurist vahetult kokku EL-i õigusega. Siseriikliku õiguse tõlgendamisel ja sellest arusaamisel tuleb pöörduda EL-i õigusaktide, liidu institutsioonide suuniste ja Euroopa Kohtu praktika poole. Eriti viimase poole, sest EL õigust on pädev tõlgendada Euroopa Kohus.

Magistritöös uuris autor, milliste meetmetega tagab riik tarbijate õigusi ning kas nende meetmete regulatsioon on selge ja üheselt mõistetav. Magistritöö autorit huvitas sealjuures küsimus, kas meetmeid on võimalik järjestada hierarhiliselt nii, et saaks öelda, et ametnik peaks alati meetmeid kohaldama teatud järjekorras või kas meetmed saaks järjestada näiteks neist lähtuva riive alusel, mis samuti looks nende rakendamise skeemi. Kuigi magistritöö tulemusena asub autor seisukohale, et meetmeid ei ole võimalik järjestada nii, et igas elulises olukorras töötaks hierarhia samaväärselt, andis meetmete analüüs uusi teadmisi meetmete normikvaliteedi kohta ja tõi esile selle vajakajäämisi. Ühtlasi tuvastas magistritöö autor EL-i õiguse üle võtmata jäämist. Analüüsi käigus tõusetus õigusküsimusi, mis väljusid käesoleva magistritöö piiridest. See omakorda ilmestab käsitletud teemade olulisust ja tarbijakaitseõiguse rakendamisel tekkivate küsimuste kokkupuudet mitmete teiste õigusvaldkondadega (nt karistusõigus, põhiõiguste kaitse jne).

Järgnevalt võtab autor kokku kaubanduse valdkonnas tarbijaõiguste kaitseks rakendatavate meetmete analüüsi tulemused ja järeldused.

Tarbijaõigusi tagab riik esiteks läbi riikliku järelevalve. Riiklik järelevalve on korrakaitseorganite poolt oma pädevuse piires läbi viidav tegevus eesmärgiga kaitsta avalikku korda. Olukorras, kus kaupleja ei järgi või rikub tarbijate õiguste kaitseks kehtestatud norme, paneb ta toime korrarikkumise või põhjustab ohu KorS-i tähenduses. Seeläbi on kaupleja avaliku korra eest vastutav isik KorS § 15 lg 1 mõttes. Olukorras, kus kaupleja oma kohustust ei täida, sekkub riik tarbijaõiguste kaitseks. Seeläbi on riiklik järelevalve kontroll kaupleja tegevuse õiguspärasuse üle. Riikliku järelevalve menetlusele kohalduvad samaaegselt TKS, KorS ja HMS. Riikliku järelevalvega kaasneb kaupleja, teatud olukordades ka kolmanda isiku, õiguste riive. Näiteks riivab kaupleja suhtes toimuv järelevalvemenetlus tema ettevõtlusvabadust. Tarbijaõiguste tagamiseks korrakaitseorgani poolt kohaldatav meede peab seega vastama kõigile KorS-i ja eriseaduse nõuetele, sh arvestama proportsionaalsuse ja otstarbekuse põhimõttega.

Riikliku järelevalve meedet saab rakendada vaid kestva korrarikkumise korral. Kui rikkumine on lõppenud, siis ei ole võimalik kohaldada riikliku järelevalve meedet. Sellisel juhul on võimalik vaid süüteomenetlus. Kuna riiklik järelevalve kui haldusmenetlus ja süüteomenetlus võivad sama elulise olukorra suhtes toimuda samaaegselt ning menetlemispädevus võib olla samal asutusel, võib praktikas tõusetuda kahe erineva menetluse meetmete eristamise problemaatika.

Haldusõiguslike ja karistusõiguslike meetmete piiritlemise problemaatika võib tarbijaõiguste tagamisel tekkida näiteks olukorras, kus TTJA on kaubanduse valdkonnas nii pädev korrakaitseorgan kui kohtuväline menetleja. See pädevus on TTJA-s ka samadel ametnikel. Mõlemad menetlused võivad toimuda paralleelselt, kuid üks võib ka järgneda teisele. Mõlemas menetluses on sarnaseid meetmeid. Seetõttu on oluline selgelt piiritleda, kas vastav toiming tehakse haldusmenetluses või süüteomenetluses. Samuti peab ametnik menetluse läbiviimisel arvestama sellega, et lõppenud korrarikkumise puhul ei ole korrakaitsemeetmete rakendamine enam võimalik. Sealt edasi on võimalik menetleda rikkumist vaid väärteona, kui TKS sellise väärteokoosseisu ette näeb.

Haldusmenetluse ja väärteomenetluse piiritlemisproblemaatika analüüsimisel tekkis autoril küsimus, kas ja kuidas töötavad samaaegselt legaliteedipõhimõte, mis on omane väärteomenetlusele, ja oportuuniteedipõhimõte kui riikliku järelevalvemenetluse põhimõte. Olukorras, kus riikliku järelevalve eesmärk on korrarikkumise lõpetamine või ohu tõrjumine, on samal ajal korrakaitseorganist kohtuvälisel menetlejal läbi legaliteedipõhimõtte kohustus väärteotunnuste ilmnemisel üldjuhul menetlust alustada. Arvestades seda, et magistratöö kirjutamisel ilmes, et TTJA kasutab kaubanduse valdkonnas valdavalt haldusmenetlust, siis tekib küsimus, et kas siinkohal võidakse eksida legaliteedipõhimõtte vastu. Samas leiab autor, olles töös põhjalikumalt analüüsinud korrakaitseõiguse eesmarke laiemas plaanis, et kaubanduse valdkonnas tarbijaõiguste tagamisel ei pruugi legaliteedipõhimõttest lähtuv väärteomenetluse alustamise kohustuslikkus selle kehtival kujul sobituda kõige paremini kokku korrakaitseõiguse põhimõtetega ning jätab kohtuvälisele menetlejale võibolla liiga vähe kaalumiseruumi menetluse algatamise üle otsustamisel. Tegemist on autori hinnangul küsimusega, mida vääriks põhjalikumalt analüüsida.

Pädevus- ja volitusnormid annavad korrakaitseorganile kaalutusõiguse, et otsustada, kas algatada tarbijaõiguste kaitseks järelevalvemenetlus või mitte. Kohtupraktikast tulenevalt puudub sellises olukorras isikul subjektiivne õigus nõuda järelevalvemenetluse algatamist või konkreetse meetme rakendamist kolmanda isiku suhtes. Küll aga on puudutatud isikul õigus nõuda, et järelevalveorgan otsustaks menetluse algatamise või järelevalvemeetme rakendamise kaalutusviisiga. Isiku sellekohase taotluse lahendamisel tuleb korrakaitseorganil arvestada

aga KorS § 14 p-ga 1, mis sätestab igauhe õiguse saada korrakaitseorganilt selle pädevuse piires abi ohu ennetamisel või tõrjumisel või korrarikkumise kõrvaldamisel, mille eest ta ei ole vastutav. See kitsendab korrakaitseorgani kaalumisruumi. Isiku selline taotlus tuleb korrakaitseorganil lahendada otsusega. Otsus allub halduskohtu kontrollile.

Riiklik järelevalvemenetlus võib lisaks isikult tulnud taotlusele või märgukirjale saada alguse ka teiselt haldusorganilt saadud järelevalveesildise alusel või teiselt EL-i liikmesriigi pädevalt asutuselt saabunud taotluse alusel. Viimase näol on tegemist liidu liikmesriikide vahelise koostöö vormiga, mille eesmärk on kaitsta tõhusalt liikmesriikide tarbijate õigusi riigipiire ületavate laiaulatuslike rikkumiste korral. Liikmesriikide koostööle tarbijaõiguste tagamisel viitavad TKS-s §-d 66 ja 67. Lisaks sellele, et EL-i liikmesriigid saavad teineteise poole pöörduda taotlusega tarbijaõiguste rikkumise kõrvaldamiseks, teevad liikmesriigid koostööd ka rikkumiste avastamiseks viies samaaegselt paljudes liikmesriikides läbi internetipõhiste kauplemiskohtade lauskontrolle. Liikmesriikide piiriülese koostöö koordineerimisel on siinkohal oluline roll ka Euroopa Komisjonil. Euroopa Komisjon võib võtta endale nii tegevuste koordineerimise ülesandeid kui pidada liikmesriikide nimel tarbijaõigusi rikkuvate suurte ettevõtjatega läbirääkimisi rikkumiste kõrvaldamiseks. Olukorras, kus liikmesriik üksi või mitmekesi ei oma suurettevõtetega või veebiplatvormidega läbirääkimistes väga tugevat positsiooni, on Euroopa Komisjonil liikmesriikide nimel läbirääkijana kahtlemata tugevam positsioon.

Järelevalvemeetmete rakendamisel on olulised pädevus- ja volitusnormid. Pädevusnorm näitab, kes on õigustatud ja kohustatud kaubanduse valdkonnas tarbijaõiguste kaitseks otsust langetama, see näitab haldusorgani tegutsemisvaldkondi. Volitusnorm aga annab aluse riivata kaupleja õigusi.

Tarbija õiguste kaitsmisel sekkub täidesaatev võim kaupleja kui eraettevõtja tegevusse ja tema ettevõtlusvabadusse. Seega peab sekkumisel olema õiguslik alus. Kaubanduse valdkonnas sätestab tarbijate õiguste tagamise üle riikliku järelevalve teostamise ülesande TKS § 61. TKS § 61 lg-s 1 tulenevalt on pädev keskne korrakaitseorgan TTJA. Oma pädevuse piires võib TTJA kohaldada KorS-st tulevaid üldmeetmeid, mille kasutamise õigus on oma pädevuse piires tegutsedes igal korrakaitseorganil. Lisaks volitab TKS § 62 lg 1 TTJA-d rakendada KorS §-des 30–32 ja 49–53 sätestatud riikliku järelevalve erimeetmeid. Kolmandaks on TTJA-l volitus rakendada TKS-s sätestatud meetmeid.

Magistritöös käsitletud meetmed ja nende kohta tehtud järelduses on kokkuvõtlikult järgmised:

- Teavitamine – meedet saab kasutada alates ohu ennetamisest kuni korrarikkumisest teavitamiseni. Kaubanduse valdkonnas efektiivne meede, mis võimaldab juhtida

kaupleja tähelepanu tema tegevuse puudujääkidele, kuid ka ohu ennetamiseks selgitada kauplejale nõudeid. Sellisel juhul ei ole meede riivav. Meede on riivav, kui kaupleja korrarikkumisest teavitatakse avalikkust. Seega sõltub meetme riive teavituse sisust ja sellest, kellele teavitus on tehtud. Meede on kaubanduse valdkonnas laialdaselt kasutatav. Meedet on hästi rakendatav ja toimib.

- Ettekirjutus ja sunniraha – ettekirjutuse tegemise üldine alus tuleb KorS § 28 lg-st 1, erivolitused ettekirjutuse tegemiseks tulevad ka TKS-st. Erivolituse olemasolu korral peab rakendama erivolitust. Ettekirjutus on haldusakt ja peab vastama seega HMS-st tulenevatele sisu- ja vorminõuetele, see tuleb adressaadile ka kätte toimetada. Üldjuhul on ettekirjutus suunatud konkreetsele korrarikkujale, kuid ettekirjutusega võidakse kohustada ka kolmandat isikut. Ettekirjutus on meede, mida saab kasutada iseseisva meetmena või koos teise meetmega selle jõustamiseks (nt teabe ja dokumentide esitamise nõudmiseks). Ettekirjutust saab tagada haldussunniga, nt sunniraha kaudu. Sunniraha suurust TKS ei reguleeri, seda kohaldatakse KorS-i ja ATSS-i alusel. Sunniraha rakendamisest tuleb kauplejat hoiatada. Ka sunniraha määramisel tuleb arvestada proportsionaalsuse põhimõttega. Ettekirjutuse riive ja intensiivsus sõltuvad ettekirjutuse sisuks olevast keelust või kohustusest.
- Ohu tõrjumine või korrarikkumise kõrvaldamine haldusorgani poolt – üldmeede, rakendatakse KorS § 29 lg 1 alusel. Haldusorgan saab ise ohu tõrjuda või korrarikkumise kõrvaldada, kui vastutav isik ei ole teada või ei saa või ei saa õigel ajal oma kohustust täita. Selle üldvolituse suhtes saab pidada nt TKS §-s 62² sätestatud volitust nõuda kolmandalt isikult veebiliidesele juurdepääsu piiramist erivolituseks. Meede võimaldab kohustuslikus korras seeläbi kaasata korrakaitsele kolmanda isiku. Avaliku korra eest mittevastutava isiku kaasamine on *ultima ratio* meede.
- Õigus nõuda teavet kolmandalt isikult – TKS §-st 62¹ tulenev ja vaid TTJA-le reserveeritud erivolitus. On aluseks, et nõuda kolmandalt isikult teavet, kui see on vajalik CPC määruse lisas nimetatud õigusaktidest tulenevate nõuete täitmise tagamiseks. Tegemist on erivolitusega KorS § 30 lg 3 suhtes. Meedet tuleb rakendada kaalutusõiguse alusel. Meedet võib rakendada vaid korrarikkumise väljaselgitamiseks vajalike asjaolude kindlakstegemiseks, kaupleja esitatud teabe kontrollimiseks või korrarikkumise kõrvaldamiseks. Volitus annab võimaluse küsida teavet väga laialt isikute ringilt. Teabe küsimise ulatus ja maht võivad olla suured, mistõttu võib riive olla intensiivne.

- Õigus nõuda veebiliidesele juurdepääsu piiramist - TKS §-st 62² tuleb ja vaid TTJA-le reserveeritud erivolitus. Annab aluse nõuda veebiliidese kaudu esitatava teabe kõrvaldamist, veebiliidesele juurdepääsu piiramist või veebiliidesele juurdepääsul hoiatuse lisamist. Eesmärgiks on ära hoida korrarikkumise tulemusel tekkida võiv oluline oht tarbijate kollektiivsetele huvidele. Meetme rakendamiseks teeb TTJA ettekirjutuse. Meedet saab rakendada vaid tarbijate huve kaitsvatest liidu õigusaktidest tulenevate nõuete korral ehk CPC määruse lisas nimetatud EL-i õigusaktidest tulenevate nõuete täitmise tagamiseks. Tegemist on *ultima ratio* meetmega. Meetme riive võib olla intensiivne, sest piirates veebilehele juurdepääsu, ei ole kauplajal võimalik jätkata selle kaudu oma majandustegevust. Tegemist on samas tõhusa meetmega, et lõpetada interneti e-poes toimuv tarbijate õiguste rikkumine.
- Kontrolltehing – volitus tuleb TKS §-st 63. Kaubanduse valdkonnas on õigus teha kontrolltehing TTJA-l. Taaskord võib meedet kasutada vaid tarbijate huve kaitsvatest liidu õigusaktidest tulenevate nõuete täitmise üle järelevalve teostamiseks. Meedet on lubatud rakendada TKS-st või tarbijate huve kaitsvatest liidu õigusaktidest tulenevate nõuete täitmise üle järelevalve teostamiseks või korrarikkumise väljaselgitamiseks, milline mõistekasutus ei lähtu siiski KorSi ohukoosseisude loogikast. Meetme rakendamise volitust on selle rakendajal vaja tõlgendada, isiku õiguste riive aluseks olev norm ei ole piisavalt õigusselge. Tegemist on *ultima ratio* meetmega. Kontrolltehtingu käigus teostatud tehing on tühine. Kontrolltehtingu eesmärk võib olla nii tehtingu tegemise, tehtingu täitmise kui ka tehtingu ülesütlemise nõuete kontrollimine. Kontrolltehtingu tegemisel peab ametiisik käituma kui keskmine tarbija. Ametiisik võib vajaduse korral kasutada väljamõeldud nime või kaasata tehtingu tegemisse avaliku korra eest mittevastutava isiku tema nõusolekul. Kontrolltehing on asjakohane meede, mis võimaldab kontrollida kauplaja poolt nõuetest kinnipidamist ja ka ohtu ennetada.
- Tarbijate kollektiivseid huve kahjustava tegevuse lõpetamine – TKS § 64 volitab TTJA-d tegema ettekirjutust või esitama kohtusse hagi tarbijate kollektiivsete huvide kaitseks. Meetme valik on TTJA kaalutlusotsus. Meedet võib rakendada ka olukorras, kus üksiktarbijatele ei ole veel tegelikku kahju tekkinud. Ettekirjutus kauplajale on haldusõiguslik meede, hagi esitamine maakohtule eraõiguslik õiguskaitsemeede. Seeläbi segunevad tarbijate õiguste kaitses avalik-õiguslikud ja eraõiguslikud meetmed. TTJA-l on õigus esitada ka piiriülene esindushagi (TKS § 66¹).
- VÕS-s sätestatud tarbijate teavitamiskohustuse rikkumise lõpetamise nõue - TKS § 65 volitab TTJA-d tegema ettekirjutust või esitama kohtusse hagi, kui tegemist on VÕS-i sätetega vastuolus oleva tarbijate kollektiivsete huvide kahjustamisega. TKS § 65 on

erinorm TKS § 64 suhtes. Sarnaselt TKS §-ga 64 saab meedet rakendada ka rikkumist ennetavalt. Erinevalt ettekirjutusest saab hakis nõuda ka individuaalsete õiguskaitsevahendite kindlaksmääramist. Enne kohtusse pöördumist tuleb TTJA-l kauplejat kohtusse pöördumise kavatsusest teavitada ja ta selle suhtes ära kuulata.

- Kauplejaga halduslepingu sõlmimine – meetme volituse sätestab TKS § 65¹. Halduslepingu võib sõlmida ettekirjutuse asemel. Selle võib kauplejaga sõlmida üksikjuhtumi reguleerimiseks. Sõlmimise volitus on vaid TTJA-l. Halduslepinguga võtab kaupleja kohustuse kindlaks tähtpäevaks korrarikkumine lõpetada ja heastada sellest tekkinud kahju tarbijatele. Meetme rakendamisel on TTJA-l kaalutusõigus.

Teiseks toetavad tarbijate õiguskaitset karistusõiguse normid läbi TKS-s sätestatud vääriteokoosseisude. Rahatrahvi on peetud Eesti siseriiklikus õiguses põhjendatuks nende õigusrikkumiste korral, millega on kahjustatud tarbijate kollektiivseid majandushuve ja mida ei ole võimalik haldussunniga korvata ega ära hoida. Olukord, kus kaupleja korduvalt ja tahtlikult rikub tarbijate õiguste kaitseks kehtestatud norme, kahjustab kahtlemata tarbijate kollektiivseid huve. Sellisel juhul on asjakohane reageerida karistusega.

TKS-s sätestatud trahvimäärad võimaldavad määrata juriidilisele isikule rahatrahvi suuruses 40 000 eurot või 400 000 eurot sõltuvalt koosseisust. Autor asus töös seisukohale, et selliseid trahvimäärasid ei saa pidada suurt kasumit teenivale ettevõttele heidutavaks, seda eriti laiaulatuslike piiriüleste rikkumiste korral. Kehtivad trahvimäärad ei vasta ka direktiivis (EL) 2019/2161 toodule, sest ei võimalda määrata trahvi maksimumsuuruses vähemalt 4% ettevõtja aastakäibest. Seetõttu vajavad TKS-s sätestatud trahvimäärad muutmist.

Magistritöös jõudis autor järeldusele, et üks ja sama järelevalve meede võib erinevates olukordades ja erinevatele kauplejatele omada erinevat mõju, st riive, mida ettevõtja tajub, on erinev. Näiteks suure käibega piiriüleselt tegutsevale kauplejale võib ettekirjutus ja selle täitmiseks määratav maksimaalne sunniraha olla kordades väiksem kui rikkumisega igapäevaselt teenitav tulu. Seega ei ole meede tõhus, sest ei mõjuta ettevõtjat rikkumist lõpetama. Samas võib samasuure sunniraha määramine ja sissenõudmine mõjutada märkimisväärselt kohalikku väikeettevõtjat. Kui ühe ettevõtja jaoks võib tema kohta tehtud avalik teavitus olla kui hane selga vesi, siis börsiettevõtte puhul võib tema aktisaväärtusele negatiivselt mõjuda juba ainuüksi ettevõtja suhtes järelevalvemenetluse alustamine. Sama on vallasasja hävitamisega. Kuigi meede ise riivab intensiivselt omandiõigust, võib omandi kaotus mõjuda ühele kauplejale suure kahjuna, samas kui teine asendab kaotatud vara kiirelt ning jätkab tulusa korrarikkumisega. Seega jõudis autor järeldusele, et ei ole võimalik välja pakkuda ühte ja universaalset, igas olukorras sobivat meetmete hierarhiat. See aga tähendab, et

järelevalvet läbi viival ametnikul on lai kaalumiseruum ja samas vastutusrikas kohustus valida kaalumise tulemusel välja õige, st eesmärgipärane ja proportsionaalne, meede.

Magistritöö praktiline väärtus seisneb kaubanduse valdkonnas tarbijate õiguste kaitseks rakendatavate meetmete põhjalikus ja terviklikus käsitles, mis võimaldab lugejal paremini mõista selle valdkonna toimimist ja tööriistu.

Analüüsi käigus tõusetunud ja täiendavalt käsitlemist väärimate, kuid käesoleva magistritöö raamidest väljuvate teemade esile kerkimine näitab autori meelest ilmekalt, kui paljud erinevad õigusküsimused põimuvad omavahel tarbijaõiguste kaitse järelevalves. Meetmete analüüsimisel ilmnenu reguleerimise kitsaskohtadele ja küsitavustele tähelepanu juhtimine loob loodetavasti suurema võimaluse nende küsimuste märkamiseks pädevate institutsioonide poolt.

Autor seisukohal, et magistritöö täitis sellele seatud eesmärgid.

IMPLEMENTATION OF SUPERVISION MEASURES TO ENSURE CONSUMER RIGHTS IN THE FIELD OF TRADE

Summary

The objective of consumer protection law is to safeguard the rights of consumers in their relations with traders (undertakings).

A consumer, as the weaker party, lacks easy means to verify claims made by the trader, who controls access to information about goods and services. A screening of websites organised by the enforcement authorities of the European Union has demonstrated that consumer rights are frequently disregarded in practice. Between 2007 and 2019, it was found that, on average, 60% of the websites inspected were not compliant with basic consumer protection rules and therefore required modifications.⁴²⁶

Special rules protecting consumers aim to safeguard their rights as the weaker party, including health and safety, economic interests, access to information, representation, and assistance. The right to information enables informed choices, ensuring consumers' freedom and economic protection.

Nowadays, the key issue in clarifying consumer interests is no longer so much the precise definition of consumers' fundamental rights, but rather how to ensure the effective enforcement of those rights.⁴²⁷ The risk of infringements harming the collective interests of consumers is increasing as a result of economic globalisation and the digital transformation. Traders breaching European Union law may affect thousands or even millions of consumers across different sectors of the economy through the same misleading advertising or unfair standard contract terms. Due to the growth of cross-border trade, such infringements increasingly impact consumers in multiple Member States simultaneously.⁴²⁸ The objective of supervision in ensuring consumer rights is not merely the fulfilment of a statutory task assigned to an administrative authority, but primarily the effective protection of the rights granted to consumers.

The application of consumer law requires that the parties to the legal relationship are correctly identified. Consumer law applies only between a consumer, acting outside economic or professional activities, and a trader, acting within them; it does not apply where both parties are

⁴²⁶ Communication from the commission to the European Parliament and the council. New Consumer Agenda Strengthening consumer resilience for sustainable recovery. COM/2020/696 final. Brussels 2020, p 14.

⁴²⁷ Kingisepp, M. Tarbijakaitseõigus Eestis ja Euroopa Liidus. Tallinn: Tallinna Raamatutrükikoda 2011, lk 25.

⁴²⁸ European Commission. Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on representative actions for the protection of the collective interests of consumers, and repealing Directive 2009/22/EC. Explanatory memorandum. Brussels 2018, p 1. – <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018PC0184> (28.04.2025).

either consumers or traders. Consumer law is generally mandatory, prohibiting agreements that would disadvantage the consumer compared to the statutory protections. The protection of consumer rights falls within the competence of each Member State.

In Estonia, the norms safeguarding consumer rights are subject to state supervision, which gives them a public law character and classifies them as part of public order within the meaning of § 4(1) of the Law Enforcement Act (KorS). As part of public order, these norms fall within the scope of law enforcement protection. Through law enforcement, the state ensures the protection of consumer rights by, where necessary, applying coercive measures and issuing precepts to traders to remedy violations. Moreover, the competent authority may impose sanctions, such as penalising a trader with a misdemeanour fine. Thus, consumer rights can be safeguarded both through law enforcement measures and by penalising offenders.

Legal provisions established for the protection of consumer rights are not stipulated by a single law. While the Consumer Protection Act serves as the central piece of legislation, rules protecting consumer can be found also from the Law of Obligations Act, the Advertising Act, the Alcohol Act, the Tobacco Act, the Product Safety Act, the Tourism Act, and others. Although these norms are enacted under national law, their basis is largely derived from European Union law, directives and regulations. EU law forms the foundation of Estonian consumer protection law.

The aim of this Master's thesis was to provide a systematic and comprehensive analysis of the supervisory measures applied to protect consumer rights in the field of commerce.

This Master's thesis focuses on the protection of consumer rights within the field of commerce, specifically the sale of goods from traders to consumers, and is primarily based on the Consumer Protection Act (TKS). Other legislative acts containing consumer protection provisions are not the subject of detailed analysis. The thesis examines the competences conferred by the TKS and the general measures under KorS, while excluding a detailed discussion of the special measures under the KorS.

In Master's thesis, the author examined the measures through which the state ensures the protection of consumer rights and assessed whether the regulation of these measures are clear and unambiguous. The author also explored how the system functions as a whole, considering that KorS serves as a general law and the TKS as a special law. A central question of interest was whether the measures could be hierarchically ordered in such a way that would allow officials always to apply them in a certain sequence, or whether they could be arranged based on the degree of interference, thereby creating an application framework. Although the author concluded that it is not feasible to establish a hierarchy of measures that would function

uniformly in every practical situation, the analysis provided new insights into the normative quality of the measures and highlighted existing shortcomings. Furthermore, the author identified instances of non-transposition of EU law. During the analysis, several legal questions emerged that extended beyond the scope of this thesis, illustrating both the significance of the topics addressed and the intersection of consumer protection law with various other areas of law, such as criminal law and the protection of fundamental rights.

The following summarizes the results and conclusions of the analysis of consumer rights protection measures in commerce.

The protection of consumer rights is primarily achieved through national supervision conducted by law enforcement authorities within the limits of their competence, with the aim of safeguarding public order. A trader who fails to comply with the norms protecting consumer rights thereby disturbs or endangers public order within the meaning of KorS and assumes responsibility as defined in § 15(1) of the KorS. In such cases, state intervention serves to uphold consumer rights, subjecting the trader's activities to legal scrutiny. The supervisory procedure is concurrently governed by the TKS, the KorS, and the Administrative Procedure Act (HMS). As supervision inevitably interferes with the rights of the trader and, in certain circumstances, those of third parties. It constitutes a restriction on freedoms such as the freedom to conduct a business. Accordingly, any measure imposed must strictly comply with both the general and special law requirements and must observe the principles of proportionality and necessity to maintain a fair balance between the public interest and individual rights.

National supervisory measures may only be applied in cases of an ongoing disturbance of public order. Once the disturbance has ended, only criminal proceedings remain available. As national supervision and criminal proceedings may address the same situation simultaneously and be conducted by the same authority, practical challenges may arise in distinguishing between the measures applied under each procedure.

The distinction between administrative and criminal law measures may become an issue in consumer rights protection, especially where the Consumer Protection and Technical Regulatory Authority (TTJA) acts both as a law enforcement authority and an extra-judicial body within commerce, often through the same officials. Administrative and criminal proceedings may proceed in parallel or consecutively, involving similar measures. It is therefore crucial to determine clearly whether an action is carried out under administrative or criminal procedure. Officials must also consider that once a disturbance has ceased, law enforcement measures are no longer applicable, and any violation may only be pursued as a misdemeanour if TKS defines such an offence.

In analyzing the distinction between administrative and misdemeanour proceedings, the author questioned how the principle of legality, inherent to misdemeanour proceedings, and the principle of opportunity, fundamental to national supervision, operate concurrently. While national supervision aims to terminate disturbances or avert threats, law enforcement authorities acting as extra-judicial bodies are generally obliged under the principle of legality to initiate misdemeanour proceedings upon identifying offence elements. Given that TTJA predominantly employs administrative proceedings in commerce, raises concerns about potential breaches of the legality principle. However, the author concludes that strict adherence to the legality principle may not align with the broader objectives of law enforcement in consumer protection, potentially limiting the discretion of extra-judicial bodies in deciding whether to initiate proceedings. This issue warrants further in-depth analysis.

Competence and authorization norms grant law enforcement authorities discretion to decide whether to initiate supervisory proceedings for the protection of consumer rights. Case law confirms that individuals have no subjective right to demand the initiation of such proceedings or the application of a specific measure against a third party. However, they are entitled to require that the authority exercises its discretion without error. In considering such requests, authorities must observe § 14(1) of KorS, which ensures the right to assistance in preventing or averting threats or remedying disturbances for which the individual is not responsible, thereby limiting the authority's discretion. The decision must be issued as an administrative act and is subject to review by an administrative court.

National supervisory proceedings may be initiated based on an individual's application, a referral from another administrative authority, or a request from a competent authority of another EU Member State. The latter reflects Member States' cooperation in effectively protecting consumer rights against widespread cross-border infringements, as provided in §§ 66 and 67 of the TKS. Member States collaborate not only by requesting remedial action but also through coordinated sweeps of online marketplaces across the Union. The European Commission plays a key role in coordinating such cooperation and may negotiate directly with major traders or platforms on behalf of Member States, thereby enhancing the collective bargaining position where individual states might lack sufficient leverage.

In protecting consumer rights, the executive authority intervenes in the activities of traders and restricts their freedom to conduct a business, requiring a lawful basis for such intervention. Competence norms identify the authority entitled and obliged to make decisions in protecting consumer rights in commerce, while authorisation norms provide the legal basis for interfering with traders' rights. In commerce, § 61 of the TKS assigns national supervisory duties to the Consumer Protection and TTJA. Under § 61(1) TKS, TTJA is authorised to apply general law

enforcement measures under KorS and, pursuant to § 62(1) TKS, to apply special supervisory measures set out in §§ 30–32 and 49–53 of the KorS. In addition, the TTJA is empowered to implement measures established under the TKS based on European Union law.

The measures examined and the conclusions drawn in this Master’s thesis are as follows:

- Notification — applicable from threat prevention to informing about a disturbance, this measure is effective in commerce for highlighting deficiencies and explaining preventive requirements to traders. It is non-intrusive when directed solely at the trader but becomes intrusive when the public is informed. The degree of interference depends on the content and recipient of the notification. The measure is widely used, easily applied, and effective in practice.
- Precept and coercive payment — pursuant to § 28(1) of the KorS, a precept may be issued to ensure compliance with legal requirements. TKS provides additional specific authorisations for issuing precepts. A precept constitutes an administrative act and must comply with the substantive and formal requirements set out in the HMS, including proper service to the addressee. While typically directed at the person responsible for the infringement, a precept may also impose obligations on third parties. It can be applied independently or in conjunction with other measures, such as requests for information or documentation. Enforcement of a precept may involve administrative coercion, including coercive payments. The amount of a coercive payment is not specified in the TKS and is determined in accordance with the KorS. Before imposing a coercive payment, the trader must be warned, and the principle of proportionality must be respected. The extent of interference depends on the nature of the obligation or prohibition imposed by the precept.
- Elimination of a threat or disturbance by an administrative authority — under § 29(1) of KorS, an authority may intervene if the responsible person is unknown, unable, or unwilling to act in time. Special powers, such as the right under § 62² of the TKS to require third parties to restrict access to an online interface, complement this general authorisation. Involving a third party, not responsible for the disturbance, is a measure of last resort (*ultima ratio*).
- Right to request information from third parties — a special authorisation reserved for the TTJA under § 62¹ of the TKS. It allows the TTJA to request information from third parties where necessary to ensure compliance with the acts listed in the CPC Regulation annex. This is a special authorisation relative to § 30(3) of KorS and must be exercised

based on discretion. The measure may only be applied to establish facts necessary to detect a disturbance, verify information provided by the trader, or remedy a disturbance. As the authorisation permits requesting information from a wide range of persons, the scope and volume of data may be substantial, leading to significant interference.

- Right to request restriction of access to an online interface — a special authorisation reserved for TTJA under § 62² of TKS. It enables the TTJA to require the removal of information presented via an online interface, the restriction of access to the interface, or the addition of a warning upon access. The aim is to prevent a significant risk to the collective interests of consumers resulting from a disturbance. The TTJA enforces this measure by issuing a precept, applicable only to ensure compliance with consumer protection requirements set out in EU legislation listed in the CPC Regulation annex. As an *ultima ratio* measure, it may cause significant interference, as restricting access prevents the trader from continuing commercial activities through the website. It is an effective tool for terminating consumer rights infringements in online commerce.
- Transaction for purpose of monitoring compliance — pursuant to § 63 of TKS, TTJA is authorised to carry out transactions for the purpose of monitoring compliance with consumer protection requirements arising from the TKS or EU legislation listed in the CPC Regulation annex. This measure may also be applied to detect a disturbance, even though the notion of disturbance does not follow the threat structure of KorS. The authorisation requires interpretation, as the legal basis for interference with individual rights lacks sufficient legal clarity. As an *ultima ratio* measure, a transaction for monitoring compliance results in the transaction being void. Its purpose may include verifying the making, performance, or termination of a transaction. During the transaction, the official must act as an average consumer and may, if necessary, use an assumed name or involve a consenting third party. This is an appropriate and effective measure for verifying compliance and preventing risks.
- Termination of activities harming the collective interests of consumers — under § 64 of TKS, TTJA is authorised to issue a precept or file a claim with a court to protect the collective interests of consumers. The choice of measure is at the TTJA's discretion. The measure may be applied even where individual consumers have not yet suffered actual damage. A precept constitutes an administrative law measure, while filing a claim with a county court is a private law remedy. Thus, public and private law measures converge in the protection of consumer rights. The TTJA is also entitled to file a cross-border representative action under § 66¹ of the TKS.

- Demand to terminate breach of consumer information obligations — under § 65 of TKS, the TTJA may issue a precept or file a claim where breaches of the Law of Obligations Act (VÕS) harm the collective interests of consumers. Section 65 is a special provision relative to § 64 TKS and allows preventive application. A claim additionally permits the determination of individual remedies. Before filing, the TTJA must notify and hear the trader.
- Assumption of obligation by trader — under § 65¹ of TKS, the TTJA may conclude an administrative contract with a trader instead of issuing a precept. The contract regulates an individual case and is reserved to the TTJA. By the contract, the trader undertakes to terminate the disturbance and remedy consumer harm by a set deadline. The application of the measure is at the TTJA's discretion.

Secondly, consumer protection is supported by criminal law norms through the misdemeanour offences defined in TKS. The fine has been considered justified where collective economic interests of consumers are harmed and administrative coercion cannot prevent or remedy the violation. Repeated and intentional breaches of consumer protection norms by a trader clearly harms collective consumer interests and warrant a penal response.

The fine rates set out in TKS allow the imposition of fines of either 40,000 or 400,000 euros on legal persons, depending of the offence. The author concludes that such fines are not sufficiently deterrent for large, profit-driven enterprises, especially in cases of widespread cross-border infringements. The current fine levels also fail to meet Directive (EU) 2019/2161 requirements, as they do not allow imposing fines of at least 4% of the trader's annual turnover. Therefore, the fine rates under the TKS require amendment.

In the Master's thesis, the author concluded that the same supervisory measure may have different impacts in different situations and on different traders, meaning that the perceived interference varies. For example, for a large cross-border trader, a precept and the maximum coercive payment may be minor compared to daily profits from the infringement, rendering the measure ineffective. Conversely, the same coercive payment may significantly affect a local small trader. Similarly, public notification may have little impact on one trader but could harm the share value of a listed company merely through the initiation of supervisory proceedings. The destruction of movable property also illustrates that while the measure is inherently intrusive, the actual impact depends on the trader's ability to absorb the loss. Thus, the author found that it is not possible to propose a universal hierarchy of measures suitable for all cases, leaving the official with broad discretion and a critical responsibility to select an appropriate, purposeful, and proportionate measure.

The practical value of the Master's thesis lies in the thorough and comprehensive analysis of the measures applied to protect consumer rights in the field of commerce, enabling readers to better understand the functioning and tools of the sector.

The emergence of topics during the analysis that merit further examination but fall outside the scope of this Master's thesis illustrates how many different legal issues are intertwined in the supervision of consumer rights protection. Highlighting the regulatory shortcomings and uncertainties identified in the analysis may, hopefully, increase the likelihood that these issues will be noticed by the competent institutions.

In conclusion, the author believes that the objectives of this Master's thesis have been achieved.

KASUTATUD ALLIKATE LOETELU

Kasutatud kirjandus ja seaduseelnõud

1. Aedmaa, A. jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli kirjastus 2004.
2. Akerlof, A. G. The market for „lemons“: Quality uncertainty and the market mechanism. – The Quarterly Journal of Economics, 1970/84. No 3.
3. Alliksaar, J. Hoiatus tarbijatele: Tallinna moekaupu müüva veebipoe kohta on laekunud ligi 20 kaebust. (11.04.2025) – Rahageenius. <https://raha.geenius.ee/rubriik/uudis/hoiatus-tarbijatele-tallinna-moekaupu-muuva-veebipoe-kohta-on-laekunud-ligi-20-kaebust/> (15.04.2025).
4. Alliksaar, J. Tarbijakaitset avaliku hoiatuse saanud mööblimüüja hakkas kohe klientidele raha tagasi maksma. – Rahageenius. 03.04.2025. <https://raha.geenius.ee/rubriik/uudis/tarbijakaitset-avaliku-hoiatuse-saanud-mooblimuuj-hakkas-kohe-klientidele-raha-tagasi-maksma/> (15.04.2025).
5. Anepaio, T. jt. Sissejuhatus õigusteadusesse. 2. tr. Tallinn: Juura 2004.
6. Ayres, I. Braithwaite. Responsible Regulation: Trancending the Deregulation Debate. New York: Oxford University Press 1992.
7. Baumeister, R. F. Yielding to Temptation: Self-Control Failure, Impulsive Purchasing, and Consumer Behavior. - Journal of Consumer Research. 2002/28, No 4. <http://www.psych.ualberta.ca/~msnyder/p486/read/files/B2002.pdf>.
8. Bourgoignie, T. Foundations, Features and Instruments of European Union Consumer Law and Policy kogumikus: Summer Programme in European Community Consumer Law. Centre de droit de la consommation Universite Catholique de Louvain, 1996.
9. Eesti Vabariigi Põhiseadus. Komm vlj. 5. tr. Tallinn: Tallinna Raamatutrükikoda: 2020.
10. Eesti Vabariigi Põhiseaduse kommentaarid. Eesti Teaduste Akadeemia Riigiõiguse Sihtkapital 2022. <https://pohiseadus.riigioigus.ee/> (23.04.2025).
11. Eljas, C. jt Korrakaitseadus. Kommenteeritud väljaanne. 2. tr. Tallinn: Sisekaitseakadeemia 2025.
12. Eljas, C., Kirsimägi, S. ja Kroonberg, R. Järelevalve- ja süüteomenetluse piiritlemine. Tallinn: Sisekaitseakadeemia 2018. - <https://digiriul.sisekaitse.ee/handle/123456789/2061> (30.03.2025).

13. Erints, M. Preventiivhaldus kui tulevikumudel. – Riigikogu Toimetised 2008/17. <https://rito.riigikogu.ee/wordpress/wp-content/uploads/2016/02/Preventiivhaldus-kui-tulevikumudel.pdf> (22.04.2025).
14. Ernist, M. jt. Eesti põhiseadus: Euroopa Liidu õiguse piiramatute esimusega seotud ootamatud küsimused. Luts-Sootak, M. jt (toim). Riigiõiguse aastaraamat 3/2022. Tallinn: Eesti Teaduste Akadeemia riigiõiguse sihtkapital 2022.
15. Euroopa Komisjon. 2022-2023 biennial overview of actions carried out by national authorities under Regulation (EU) 2017/2394 on consumer protection cooperation and key market trends that might affect consumers' interests in the future. Commission Staff Working Document. Brüssel 2024. - https://commission.europa.eu/live-work-travel-eu/consumer-rights-and-complaints/enforcement-consumer-protection/consumer-protection-cooperation-network_en?prefLang=et#documents (05.04.2025).
16. Euroopa Komisjon. Achievements of the CPC Network. - https://commission.europa.eu/live-work-travel-eu/consumer-rights-and-complaints/enforcement-consumer-protection/consumer-protection-cooperation-network_en#achievements-of-the-cpc-network (04.04.2025).
17. Euroopa Komisjon. Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv, mis käsitleb tarbijate kollektiivsete huvide kaitsmise esindushagisid ja millega tunnistatakse kehtetuks direktiiv 2009/22/EÜ. Seletuskiri. Brüssel 2018. – <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX%3A52018PC0184> (22.04.2025).
18. Euroopa Komisjon. Previous sweeps. - https://commission.europa.eu/live-work-travel-eu/consumer-rights-and-complaints/enforcement-consumer-protection/sweeps_en?prefLang=et#previous-sweeps (04.04.2025).
19. Euroopa Komisjoni asepresidendi Virkkunen'i vastus. (24.03.2025) - https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-10-2025-000407-ASW_EN.pdf (04.04.2025).
20. Euroopa Parlament. Consumer Protection in the EU. Policy Overview. Euroopa Liit 2015. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/565904/EPRS_IDA\(2015\)565904_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/565904/EPRS_IDA(2015)565904_EN.pdf) (22.04.2025).
21. Gsell, B. Möllers, T. M.J. (toim). Enforcing Consumer and Capital Markets Law. The Diesel Emission Scandal. United Kingdom: Intersentia Ltd 2020.
22. Haldustrahvimenetluse seaduse eelnõu. Seletuskiri, lk 11, EIS: 20-1094. - <https://eelroud.valitsus.ee/main/mount/docList/d7cb950b-1423-452b-bf26-fd6c71b442ec> (15.03.2025).
23. Howelss, G. Wilhelmsson, T. EC Consumer Law. England: Dartmouth Publishing Company Limited, Ashgate Publishing Limited 1997.

24. Jäätma, J. Korrakaitseaduse § 28 lõige 1 ja § 29 lõige 1 – üldvolutus kõigile ja kõigeks. – *Juridica* 2022/6.
25. Jäätma, J. Ohutõrjeõigus ohuennetusõigusena: kooskõla põhiseadusega. Tartu: *Dissertationes iuridicae Universitatis Tartuensis* 2015.
26. Jäätma, J. Sunniraha kui kohustatud isiku sundimise vahend ja sunnivahend. – *Juridica* 2015/10.
27. Karistusseadustiku ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu. 554 SE. Seletuskiri. <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/78433b29-8b2f-4281-a582-0efb9631e2ad/karistusseadustiku-muutmise-ja-sellega-seonduvalt-teiste-seaduste-muutmise-seadus/> (05.04.2025).
28. Kask, O. jt. Keskkonnaseadustiku üldosa seadus. Komm vlj. 2. vlj. SA Keskkonnaõiguse Keskus 2015. https://www.k6k.ee/files/KeYS_kommentaariid_2015.pdf (23.04.2025).
29. Kingisepp, M. Tarbijakaitseõigus Eestis ja Euroopa Liidus. Tallinn: Tallinna Raamatutrükikoda 2011.
30. Kingisepp, M. The Consitutional Approach to Basic Consumer Rights. – *Juridica International* 2012/19, lk 52.
31. Kingisepp, M. Värvi, A. The Notion of Consumer in EU Consumer Acquis and the Consumer Rights Directive – a Significant Change of Paradigm? – *Juridica International* 2012/1.
32. Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile. Uus tarbijakaitse tegevuskava. Tarbijate toimetulekuvõime parandamine, et edendada majanduse kestlikku taastumist. COM/2020/696. Brüssel 2020.
33. Korrakaitseaduse eelnõu. 49 SE. Seletuskiri, lk 25. - <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/8a9c2286-06fc-65d2-957b-bd9e11a940c4/Korrakaitseadus> (15.03.2025).
34. Korrakaitseaduse muutmise ja rakendamise seadus. 424 SE. Seletuskiri. - <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/2445bcfe-b04d-40c8-932e-db51253abea3/korrakaitseaduse-muutmise-ja-rakendamise-seadus/> (21.04.2025).
35. Kärner, M. Mõned korrakaitseadusega kaasnenud muudatused kriminaalmenetluses: järelevalve- ja süüteomenetluse piiritlemisprobleem. – *Juridica* 2014/6.
36. Kütt, S. Sunniraha rakendamise menetlus. Õiguskeel 2015/4. - <https://www.justdigi.ee/media/256/download> (14.04.2025).
37. Laaring, M. (koost.) jt. Korrakaitseadus. Komm vlj. Tallinn: Sisekaitseakadeemia 2017.
38. Laaring, M. Eesti korrakaitseõigus ohuennetusõigusena. Tartu: *Dissertationes iuridicae Universitatis Tartuensis* 2015.

39. Lowe, R, Woodroffe, G. Consumer Law and Practice. Sixth Edition. London: Sweet & Maxwell 2004.
40. Lõhmus, U. Põhiõigused kriminaalmenetluses. Tallinn: Juura 2019.
41. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium. Tarbijakaitse ja kaubandus. - <https://mkm.ee/tarbijakaitse-ja-kaubandus> (15.04.2025).
42. Merusk, K. Administrative Law Reform in Estonia: Legal Policy Choices and Their Implementation. – Juridica International 2004/9.
43. Merusk, K., Koolmeister, I. Haldusõigus: õpik Tartu Ülikooli õigusteaduskonna üliõpilastele. Tallinn: Juura 1995.
44. Micklitz, H.-W. jt (koost). The Fathers and Mothers of Consumer Law and Policy in Europe. The foundational years 1950-1980. Italy: European University Institute 2019.
45. Narits, R. Õiguse entsüklopeedia. Tallinn: Juura 2012.
46. Nuuma, A. Lõputöö. Sunniraha rakendamise ja väärteomenetluse läbiviimise võimalused tuleohutusjärelvalve. Juhendaja: Schmidt. Tallinn: Sisekaitseakadeemia 2007. - https://digiriiul.sisekaitse.ee/bitstream/handle/123456789/1937/2007_Nuum.pdf?sequence=1&isAllowed=y – (14.04.2025).
47. Pajula, E, Ploom, T. Väärteomenetlus II. 2. tr. Sisekaitseakadeemia: Tallinn 2004. - https://digiriiul.sisekaitse.ee/bitstream/handle/123456789/368/V%C4%86%C2%A4%C4%86%C2%A4rteomenetlus_II.pdf?sequence=1&isAllowed=y (28.03.2025).
48. Papers of John F. Kennedy. Presidential Papers. President's Office Files. Speech Files. Special message to Congress on protecting consumer interest, 15. märts 1962, JFKPOF-037-028. https://www.jfklibrary.org/asset-viewer/archives/jfkpof-037-028/#?image_identifier=JFKPOF-037-028-p0002.
49. Pilving, I. Õigusriik hädas: nakkushaiguse tõrjumine pikaajalises kriisis. – Juridica 2022/3.
50. Pisuke, H. Tarbijakaitse: mõned teoreetilised ja õiguslikud alused. - Juridica 1994/9.
51. Pressiteade. Euroopa Komisjon. Commission and national authorities urge Temu to respect EU consumer protection laws. (08.11.2024) https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_5707 (04.04.2025).
52. Pressiteade. Euroopa Komisjon. Investigation by the Commission and national consumer authorities finds that nearly half of second-hand online traders fail to correctly inform consumers of their return rights. (07.03.2025). https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_25_706 (04.04.2025).
53. Põllumäe, S. Kontrollteingu mõiste ja regulatsioon. Kehtivast õigusest ja vajadusest seda täiendada. – Õiguskeel 2018/1. <https://www.justdigi.ee/media/190/download> (02.04.2025).
54. Põllumäe, S. Mõiste *administrative penalties* riigisisese õigusse ülevõtmine. Õiguskeel 2/2015, lk 6. - <https://www.justdigi.ee/media/246/download> (03.04.2025).

55. Pärnamägi, I. Eraõiguse normid avaliku korra osana. – Juridica 2016/6.
56. Pärnamägi, I. Kas ühiskondliku heaolu eest hoolitsemine on tegelikult politsei ülesanne? Sekkuva halduse õiguslikud alused. – Juridica 2016/10.
57. Pärnamägi, I. Riikliku sekkumise eesmärgi kindlakstegemise praktiline pool. Mitmefunktsiooniliste meetmete probleem. – Juridica 2019/3.
58. Pärnamägi, I. Õigusriiklikud raamid preventiivse ja repressiivse riikliku sekkumise eristamisel. Selle üldine seadusandlik teostus Eestis. – Juridica 2018/10.
59. Rahvusvaheline Tarbijaorganisatsioonide Liit (ing k *Consumers International*). World consumer right day. <https://www.consumersinternational.org/what-we-do/world-consumer-rights-day/> (15.04.2025).
60. Reich, N. jt. European Consumer Law. 2nd edition. United Kingdom: Intersentia Publishing Ltd. 2014.
61. Saarmets, V. Kauamängiv ettekirjutus. – Õiguskeel 2023/4. <https://www.justdigi.ee/media/4630/download> (06.04.2025).
62. Samson, E. Kriminaalõiguse üldosa. Tallinn: Justiitsministeerium 2001.
63. Sarv, J. Mõningatest haldus(kohtu)menetluse ja süüteomenetluse paralleelsusega seotud probleemidest. - Juridica 2005/5.
64. Schoch, F. Üldklausli vältimatus nüüdisaegses ohutõrjeõiguses. - Juridica 2010/8.
65. Sein, K. Kes ja kuidas peaks kaitsma tarbijaid? Inauguratsiooniloeng. Tartu 2015. - <https://uttv.ee/naita?id=22745> (12.04.2025).
66. Sildmets, K. Üle 50 kaebuse: tarbijakaitseamet hoiatab e-kaupleja eest. (16.01.2025) – Delfi Ärileht. <https://arileht.delfi.ee/artikkel/120350152/ule-50-kaebuse-tarbijakaitseamet-hoiatab-e-kaupleja-eest> (15.04.2025).
67. Sootak, J. Karistusõiguse alused. Tallinn: Juura 2003.
68. Struyck, J. Consumer law: Setting the Scene kogumikus Micklitz, H-W, Struyck, J, Terry, E (Ed.) Cases, Materials and Text on Consumer Law. Hart Publishing Oxford 2010.
69. Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet. Ohuproгноos. Tallinn: 2024. <https://ttja.ee/media/5326/download> (02.04.2025).
70. Tarbijakaitse ja tehnilise järelevalve amet hoiatab kevad- ja suvehooaja tooteid müüva e-poe eest. (21.06.2022) – Rahageenius. <https://raha.geenius.ee/rubriik/tarbija/tarbijakaitse-ja-tehnilise-jarelevalve-amet-hoiatab-kevad-ja-suvehooajakaupa-muuva-e-poe-eest/> (15.04.2025).
71. Tarbijakaitse ja võlaõigusseaduse muutmise seaduse eelnõu. 28 SE. Seletuskiri. - <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/4767c79b-61a3-3798-0680-0ab368637c2d/tarbijakaitseaduse-ja-volaoigusseaduse-muutmise-seadus/> (28.03.2025).

72. Tarbijakaitse seaduse muutmise seaduse eelnõu. 756 SE I. Seletuskiri. -
<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/f89d2e1d-d184-36a7-9dd4-3b0a8185cbf1/tarbijakaitseaduse-muutmise-seadus/> (28.03.2025)
73. Tarbijakaitseaduse eelnõu. 37 SE. Seletuskiri. -
<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/523b11ef-443a-421c-ad77-12afca358c06/tarbijakaitseadus/> (03.03.2025).
74. Tarbijakaitseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu. 103 SE. - <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/4495218b-e81c-462e-abc8-9afbb07eaa57/> (17.03.2025).
75. Tarbijakaitseaduse muutmise seaduse eelnõu. 424 SE. Seletuskiri. -
<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/ee205362-6a10-461e-aa06-57b1e5460a7d/tarbijakaitseaduse-muutmise-seadus/> (14.04.2025).
76. Telfer, T, Rickett, C. International Perspectives on Consumers' Access to Justice. United Kingdom: Cambridge University Press 2003.
77. Thaler, R. H., Sunstein, C. R. Nudge. Improving Decisions About Health, Wealth and Happiness. New Haven & London: Yale University Press 2008.
https://www.researchgate.net/file.PostFileLoader.html?id=53abe564cf57d7df1e8b45f4&as_setKey=AS%3A273548994646025%401442230571326 (23.04.2025).
78. Trechsel, S. Human Rights in Criminal Proceedings. New York: Oxford University Press 2005.
79. Truuväli, E.-J. jt (koost). Eesti Vabariigi Põhiseadus. Komm vlj. Tallinn: Juura 2008.
80. TTJA avalik dokumendiregister:
<https://jvis.ttja.ee/modules/dokumendiregister/view/1023344> (15.03.2025).
81. TTJA. Kultuurisündmuseid täis suvi läheneb: kes vastutab, kui üritus tühistatakse või edasi lükatakse? (27.03.2025). – <https://ttja.ee/uudised/kultuurisundmuseid-tais-suvi-laheneb-kes-vastutab-kui-uritus-tuhistatakse-voi-edasi> (15.04.2025).
82. TTJA. Suunanäitaja infoseminar tuleb Tartusse! (04.12.2024). -
<https://ttja.ee/uudised/suunanaitaja-infoseminar-tuleb-tartusse> (15.04.2025).
83. TTJA. Uudis. TTJA hoiatab e-kaupleja eest, kes ei lahenda tarbijavaidluseid. (12.01.2024).
<https://ttja.ee/uudised/ttja-hoiatab-e-kaupleja-eest-kes-ei-lahenda-tarbijavaidluseid-0> (15.03.2025).
84. TTJA. Uudis. TTJA hoiatab probleemse mööblimüüja eest. (14.02.2024).
<https://ttja.ee/uudised/ttja-hoiatab-probleemse-mooblimuuja-eest> (15.03.2025).
85. TTJA. Uudis. TTJA hoiatab tapeedimüüja eest, kes ei täida tarbijate ees võetud kohustusi. (04.03.2024) <https://ttja.ee/uudised/ttja-hoiatab-tapeedimuuja-eest-kes-ei-taida-tarbijate-ees-voetud-kohustusi> (15.03.2025).

86. TTJA. Uudis. TTJA hoiatab tervisetooteid müüva kaupleja eest. (29.05.2024).
<https://ttja.ee/uudised/ttja-hoiatab-tervisetooteid-muuva-kaupleja-eest> (15.03.2025).
87. TTJA. Uudis. TTJA piiras ligipääsu veebipoele summ.ee. (04.02.2025)
<https://ttja.ee/uudised/ttja-piiras-ligipaasu-veebipoele-summee> (03.04.2025).
88. TTJA. Uudis. TTJA sulges varuosamüüja e-poe, kaupleja vastu nõudeid enam kui 8000 euro eest. (29.10.2024). <https://ttja.ee/uudised/ttja-sulges-varuosamuuja-e-poe-kaupleja-vastu-noudeid-enam-kui-8000-euro-eest> (15.03.2025).
89. TTJA. Uudis. Üle 50 tarbijakaebuse: TTJA hoiatab e-kaupleja eest. (16.01.2025).
<https://ttja.ee/uudised/ule-50-tarbijakaebuse-ttja-hoiatab-e-kaupleja-eest> (15.03.2025).
90. United Nations Conference on Trade and Development. -
<https://unctad.org/news/consumer-rights-are-cornerstone-inclusive-development>
(15.04.2025).
91. Van de Grift, L. Van Zon, K. The European Parliament and the Origins of Consumer Policy. Brüssel: Euroopa Liit 2024. – Euroopa Parlament.
[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2024/757647/EPRS_STU\(2024\)757647_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2024/757647/EPRS_STU(2024)757647_EN.pdf) (19.04.2025).
92. Varul, P. jt. Võlaõigusseadus I. Komm vlj. Tallinn: Juura 2006.
93. Võlaõigusseaduse ja tarbijakaitseseaduse muutmise seaduse eelnõu. 505 SE. Seletuskiri. -
<http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=92103f72-2ac3-4f7f-8446-419ec63bf4db&> (03.03.2025).
94. Võlaõigusseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu. 761 SE. Seletuskiri. -
<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/6d8766fc-f9bc-7da0-8398-ecdbcbfff3a0/volaigusseaduse-ja-teiste-seaduste-muutmise-seadus/> (28.03.2025).
95. ÜRO Peaassamblee resolutsioon 70/186. (22.12.2015) -
https://unctad.org/meetings/en/SessionalDocuments/ares70d186_en.pdf (15.04.2025).

Kasutatud normatiivaktid

96. 11. mai 2005. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2005/29/EÜ, mis käsitleb ettevõtja ja tarbija vaheliste tehingutega seotud ebaausaid kaubandustavasid siseturul ning millega muudetakse nõukogu direktiivi 84/450/EMÜ, Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiive 97/7/EÜ, 98/27/EÜ ja 2002/65/EÜ ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust nr 2006/2004 (ebaausate kaubandustavade direktiiv). - ELT L 149, lk 22-39.
97. 12. detsembri 2017. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2017/2394 tarbijakaitselaste õigusaktide täitmise tagamise eest vastutavate liikmesriigi asutuste

- vahelise koostöö kohta ja millega tunnistatakse kehtetuks määrus (EÜ) nr 2006/2004. - ELT L 345, lk 1–26.
98. 19. mai 1998. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 98/27/EÜ tarbijate huve kaitsvate ettekirjutuste kohta. - ELT L 166, lk 51–55.
99. 20. novembri 2020. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2020/1828, mis käsitleb tarbijate kollektiivsete huvide kaitsmise esindushagisid ja millega tunnistatakse kehtetuks direktiiv 2009/22/EÜ. - ELT L 409, lk. 1-27.
100. 21. mai 2013. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2013/11/EL tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise kohta, millega muudetakse määrust nr 2006/2004 ja direktiivi 2009/22/EÜ (tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise direktiiv). - ELT L 165, lk 63–79.
101. 21. mai 2013. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus nr 524/2013 tarbijavaidluste internetipõhise lahendamise kohta, millega muudetakse määrust nr 2006/2004 ja direktiivi 2009/22/EÜ (tarbijavaidluste internetipõhise lahendamise kohta). - ELT L 165, lk 1–12.
102. 23. aprilli 2009. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2009/22/EÜ. - ELT L 110, lk 30-36.
103. 23. oktoobri 2024. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2024/2853, mis käsitleb vastutust puudusega toodete eest ja millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu direktiiv 85/374/EMÜ. – ELT L 2024/2853.
104. 25. novembri 2015. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv nr 2015/2302, mis käsitleb pakettreise ja seotud reisikorraldusteenuseid ning millega muudetakse määrust nr 2006/2004 ja Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2011/83/EL ning tunnistatakse kehtetuks nõukogu direktiiv 90/314/EMÜ. - ELT L 326, lk 1-33.
105. 25. oktoobri 2011. aasta Euroopa parlamendi ja nõukogu direktiiv 2011/83/EL tarbija õiguste kohta, millega muudetakse nõukogu direktiivi 93/13/EMÜ ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 1999/44/EÜ ja millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu direktiiv 85/577/EMÜ ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 97/7/EÜ. - ELT L 304.
106. 27. novembri 2019. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2019/2161, millega muudetakse nõukogu direktiivi 93/13/EMÜ ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiive 98/6/EÜ, 2005/29/EÜ ja 2011/83/EL, et ajakohastada liidu tarbijakaitsenorme ja tagada paremini nende täitmine. – ELT L 328, lk 7–28.
107. 27. oktoobri 2004. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 2006/2004 tarbijakaitseseaduse jõustamise eest vastutavate siseriiklike asutuste vahelise koostöö kohta (tarbijakaitselase koostöö määrus). - ELT L 364, lk 1–11.
108. 5. aprilli 1993. aasta Nõukogu direktiiv 93/13/EMÜ, ebaõiglaste tingimuste kohta tarbijalepingutes. - ELT L 95, lk. 29–34.
109. Alkoholiseadus. - RT I, 28.09.2023, 1.

110. Asendustäitmise ja sunniraha seadus. - RT I, 20.02.2024, 2.
111. Eesti Vabariigi Põhiseadus. - RT I, 15.05.2015, 2.
112. Euroopa Liidu leping. - EÜT C 191, lk 1–112.
113. Euroopa Liidu lepingu ja Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioonid. - ELT C 202, lk 1–388.
114. Euroopa Liidu põhiõiguste harta. - ELT C 202, lk 389–405.
115. Euroopa Majandusühenduse tarbijakaitse- ja teabepoliitika esialgne programm. - EÜT C 92, lk 2–16
116. Finantskriisi ennetamise ja lahendamise seadus. - RT I, 11.10.2024, 5.
117. Hispaania Senat. Hispaania põhiseadus. - <https://www.senado.es/web/conocersenado/normas/constitucion/detalleconstitucioncompleta/index.html?lang=en> (16.04.2025).
118. Keskkonnastutuse seadus. - RT I, 21.09.2023, 2.
119. Korrakaitse seadus. - RT I, 22.03.2011, 4.
120. Korrakaitse seaduse muutmise ja rakendamise seadus. – RT I, 13.03.2014, 4.
121. Krediidiasutuste seadus. - RT I, 03.12.2024, 12.
122. Leedu Vabariigi põhiseadus. Leedu Seim. - <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/079fcad0cf8711ecb69ea7b9ba9d787b?jfwid=b454lz9dz> (16.04.2025).
123. Maksukorralduse seadus. - RT I, 19.12.2024, 4.
124. MTMm 04.02.2016 nr 11 „Euroopa Liidu õigusaktide loetelu kehtestamine, mille puhul rakendatakse tarbijate kollektiivseid huve kahjustava piiriülese tegevuse lõpetamist ja selleks pädevate asutuste nimetamine“ § 3 lg 1. - RT I, 17.08.2022, 13.
125. MTMm 07.12.2018 nr 62 “Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ameti põhimäärus”. -RT I, 13.12.2018, 8.
126. MTMm 23.12.2019 nr 74 „Tarbijakaitsealase koostöö määruse rakendamise eest vastutavate pädevate asutuste nimetamine“. - RT I, 07.01.2020, 3.
127. Portugali põhiseadus. Portugali Parlament. <https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx> (17.04.2025).
128. Šveitsi Konföderatsiooni föderaalne põhiseadus. Fedlex. - <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1999/404/en> (16.04.2025).
129. Tarbijakaitse ja võlaõigusseaduse muutmise seadus. - RT I 2007, 56, 375.
130. Tarbijakaitse seadus. - RT I 1994, 2, 13.
131. Tarbijakaitse seadus. - RT I 2004, 13, 86.
132. Tarbijakaitse seadus. - RT I, 31.12.2015, 1.

133. Tarbijakaitse seadus. - RT I, 31.12.2024, 51.
134. Tarbijakaitse seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus. - RT I, 08.01.2020, 1.
135. Tarbijakaitse seaduse muutmise seadus. - RT I 2005, 71, 547.
136. Toote nõuetele vastavuse seadus. - RT I, 20.11.2024, 8.
137. Tsiviilkohtumenetluse seadustik. - RT I, 31.12.2024, 41.
138. Tsiviilkohtumenetluse seadustiku ja teiste seaduste muutmise seadus (kollektiivse esindushagi menetluse loomine). - RT I, 31.12.2024, 5.
139. Tubakaseadus. - RT I, 29.06.2024, 6.
140. Vabariigi Valitsuse seadus. - RT I, 30.12.2024, 4.
141. Vabariigi Valitsuse seaduse ja teiste seaduste muutmise seadus. - RT I, 12.12.2018, 3.
142. Võlaõigusseadus. - RT I, 04.07.2024, 18.
143. Võlaõigusseaduse ja teiste seaduste muutmise seadus. - RT I 2010, 77, 590.
144. Väärteomenetluse seadustik. - RT I, 29.06.2024, 8.
145. Väärtpaberiturust seadus. - RT I, 07.01.2025, 4.

Kasutatud kohtupraktika

146. C-220/98, *Estée Lauder Cosmetics GmbH & Co. OHG vs Lancaster Group GmbH*, ECLI:EU:C:2000:8.
147. C-465/98 *Verein gegen Unwesen in Handel und Gewerbe Köln eV vs Adolf Darbo AG*, ECLI:EU:C:2000:184.
148. EK C-510/23 *Trenitalia SpA vs Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato*, ECLI:EU:C:2024:705, kohtujurist P. Pikamäe ettepanek.
149. EKo C-106/89, *Marleasing SA vs La Comercial Internacional de Alimentacion SA*, ECLI:EU:C:1990:395.
150. EKo C-14/83, *Sabine von Colson ja Elisabeth Kamann vs Land Nordrhein-Westfalen*, ECLI:EU:C:1984:153.
151. EKo C-165/91, *Simon J. M. van Munster vs. Rijksdienst voor Pensioenen*, ECLI:EU:C:1994:359.
152. EKo C-210/96, *Gut Springenheide GmbH and Rudolf Tusky v Oberkreisdirektor des Kreises Steinfurt - Amt für Lebensmittelüberwachung*, ECLI:EU:C:1998:369.
153. EKo C-262/97, *Rijksdienst voor Pensioenen vs. Robert Engelbrecht*, ECLI:EU:C:2000:492.
154. EKo C-269/95, *Francesco Benincasa vs. Dentalkit Srl*, ECLI:EU:C:1997:337.

155. EKo C-415/11, *Mohamed Aziz vs Caixa d'Estalvis de Catalunya, Tarragona i Manresa (Catalunyacaixa)*, ECLI:EU:C:2013:164.
156. EKo C-45/96, *Bayerische Hypotheken- und Wechselbank AG vs E. Dietzinger*. ECLI:EU:C:1998:111.
157. EKo C-464/01, *Johann Gruber v Bay Wa AG*, ECLI:EU:C:2005:32.
158. EKo C-481/99, *Georg Heininger and Helga Heininger vs Bayerische Hypo- und Vereinsbank AG*, ECLI:EU:C:2001:684.
159. EKo C-510/23, *Trenitalia SpA vs Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato*, ECLI:EU:C:2025:41.
160. EKo C-77/20, *K.M. vs Director of Public Prosecutions*, ECLI:EU:C:2021:112.
161. RKHKm 3-15-1699.
162. RKHKm 3-19-207.
163. RKHKm 3-24-660.
164. RKHKm 3-3-1-10-04.
165. RKHKm 3-3-1-33-16.
166. RKHKm 3-3-1-65-09.
167. RKHKm 3-3-1-68-13.
168. RKHKm 3-3-1-71-16.
169. RKHKo 3-15-1607.
170. RKHKo 3-15-443.
171. RKHKo 3-16-1050.
172. RKHKo 3-17-2591.
173. RKHKo 3-18-114.
174. RKHKo 3-18-1511.
175. RKHKo 3-19-1838.
176. RKHKo 3-19-2051.
177. RKHKo 3-19-509.
178. RKHKo 3-19-885.
179. RKHKo 3-3-1-13-12.
180. RKHKo 3-3-1-22-15.
181. RKHKo 3-3-1-29-13.
182. RKHKo 3-3-1-31-15.
183. RKHKo 3-3-1-38-04.
184. RKHKo 3-3-1-4-10.
185. RKHKo 3-3-1-42-14.
186. RKHKo 3-3-1-44-10.

187. RKHKo 3-3-1-54-01.
188. RKHKo 3-3-1-63-00.
189. RKHKo 3-3-1-65-07.
190. RKHKo 3-3-1-65-16.
191. RKHKo 3-3-1-68-13.
192. RKHKo 3-3-1-72-11.
193. RKHKo 3-3-1-72-14.
194. RKHKo 3-3-1-75-07.
195. RKHKo 3-3-1-75-11.
196. RKHKo 3-3-1-85-15.
197. RKKKo 3-1-1-17-17.
198. RKKKo 3-1-1-19-05.
199. RKKKo 3-1-1-2-06.
200. RKKKo 3-1-1-22-14.
201. RKKKo 3-1-1-84-16.
202. RKKKo 3-1-1-94-16.
203. RKKKo 4-20-1588.
204. RKKKo 4-21-4828.
205. RKKKo 4-21-995.
206. RKKKo 4-23-742.
207. RKPJKm 5-24-8.
208. RKPJKo 5-23-35.
209. RKPJKo 5-24-25.
210. RKTKm 3-2-1-100-11.
211. RKTKo 3-2-1-135-15.
212. RKTKo 3-2-1-8-06.
213. RKTKo 3-3-1-3-12.
214. RKÜKm 3-2-1-4-13.
215. RKÜKm 3-2-1-75-14.
216. RKÜKo 3-1-1-120-03.
217. RKÜKo 3-3-1-5-09.
218. RKÜKo 3-3-1-75-11.
219. RKÜKo 3-4-1-10-00.
220. TlnRko 3-19-2056.
221. TlnRnK 3-21-614.
222. TnlHko 3-21-2806.

223. TrtRnKo 3-19-1223.

224. TrtRnKo 3-19-1882.