

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND

Eraõiguse osakond

Maarja Mäe

KINDLUSTUSVAIDLUSTE KOHTUVÄLINE LAHENDAMINE

Magistritöö

Juhendaja
Dr. *iur.* Urmas Volens

Tallinn
2017

SISUKORD

SISSEJUHATUS.....	3
1. VAIDLUSTE KOHTUVÄLINE LAHENDAMINE: NÕUDED JA EFEKTIIVSUS	9
1.1 Kas vaidluste kohtuväline lahendamine peab järgima kohtumenetlusele kehtestatud nõudeid?.....	9
1.1.1 Kohtumenetluslikud tagatised.....	9
1.1.2 Kas õigust võib mõista ainult kohus?	11
1.1.3 Vaidluste kohtuvälisele lahendamisele kohalduvad nõuded.....	12
1.2 Vaidluste kohtuvälise lahendamise efektiivsus	17
1.2.1 Eesmärgiteooria efektiivsuse hindamiseks	17
1.2.2. Eesmärgid kui efektiivsuse kriteeriumid	18
2. KINDLUSTUSVAIDLUSTE KOHTUVÄLISE LAHENDAMISE MUDELID EESTIS, SAKSAMAAAL JA SUURBRITANNIAS.....	24
2.1 Ajalooline taust.....	24
2.2 Tänapäevane mudel	26
2.3 Pädevus.....	29
2.3.1 Isikuline pädevus	29
2.3.2 Esemeline pädevus.....	30
2.3.3 Pädevuse piirangud	31
2.4 Liikmelisus	36
2.5 Finantseerimine	38
2.6 Menetluse käik.....	39
2.7 Vahekokkuvõte	44
3. KINDLUSTUSVAIDLUSTE KOHTUVÄLISE LAHENDAMISE MUDELI EFEKTIIVSUS.....	47
3.1 Menetluse kiirus ja osapooltele kaasnevad kulud.....	47
3.2 Sõltumatus ja erapooletus.....	49
3.2.1 Struktuuriline sõltumatus	51
3.2.2 Vaidluse lahendaja ametisse nimetamine ja asjatundlikkus	54
3.2.3 Ametiaeg ja tagandamine.....	58
3.2.4 Tegevusjuhised vaidluse osapooltelt ja huvide konflikt	60
3.3 Võimalus oma seisukohtade esitamiseks.....	63
3.3.1 Tõendite esitamine	64
3.3.2 Suuline ärakuulamine.....	67
3.4 Menetluse tulemus.....	68
3.4.1 Tulemuse alus	68
3.4.2 Tulemuse õiguslik tähendus.....	70
3.4.3 Täitmine	73
3.5 Vahekokkuvõte.....	76
KOKKUVÕTE.....	81
SUMMARY	89
KASUTATUD KIRJANDUS	94
KASUTATUD ÕIGUSAKTID.....	97
KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA	99
MUUD KASUTATUD ALLIKAD	100

SISSEJUHATUS

Üheks demokraatliku õigusriigi olulisemaks elemendiks võib pidada juurdepääsu õiguskaitsele, sealhulgas õigust õigusemõistmisele kohtu kaudu. See on kujunenud tunnustatud inimõiguseks nii Euroopa Liidus kui ka laiemalt rahvusvahelisel tasandil. Rahvusvahelises õiguses tähendab õiguskaitse kättesaadavuse mõiste riigi kohustust tagada igapäevase võimaluse pöörduda kohtusse või teatud juhtudel ka kohtuväliseid vaidlusi lahendava organi poole selleks, et isiku õiguste rikkumise tuvastamise korral rakendataks õiguskaitsevahendit¹. Kuigi ajalooliselt on õigusekaitse kättesaadavuse kontekstis viidatud eelkõige õigusele pöörduda kohtusse, hõlmab see põhimõtte tänapäeval veelgi laiemat valdkonda – alternatiivsed vaidlusi lahendavad organid aitavad samuti parandada juurdepääsu õiguskaitsele. Seda seisukohta on kinnitanud ka Ühinenud Rahvaste Organisatsioon (ÜRO) märkides, et õiguskaitse kättesaadavus tähendab enam kui üksikisiku ligipääsu kohtule või õiguslikule esindamisele. See annab võimaluse lahkhelide lahendamiseks formaalsete ja mitteformaalsete asutuste abil koosõlas inimõiguste standarditega.² Seega moodustab õigus kohtusse pöörduda küll märkimisväärse osa õiguskaitse kättesaadavusest³, kuid aina enam on hakatud tähelepanu pöörama ka kohtuvälistele menetlustele, mis annavad isikule täiendava võimaluse oma õiguste eest seismiseks.

Sageli vastandatakse kohtuväliseid vaidluse lahendamise meetodeid kohtumenetlusele, viidates, et kohtuväline menetlus võimaldab vaidluse lahendada olulisemalt väiksemate kuludega, lihtsalt ja kiiresti. Tegelikuses võib alternatiivseid vaidluste lahendamise meetodeid defineerida kui kohtupoolsele õigusemõistmisele alternatiivsete ja samas seda täiendavate vaidluse lahendamise meetmete kogumit. Kohtumenetlus ja vaidluste kohtuväline lahendamine on küll olemuslikult täiesti erinevad, kuid paralleelselt eksisteerivad vaidluste lahendamiseks loodud süsteemid.⁴

Kohtuväliseid vaidluse lahendamise vorme võib liigitada mitmeti. Lisaks tavapärastele läbirääkimistele on vaidluste lahendamise enam levinud vormideks vahekohtumenetlus,

¹ Euroopa Liidu Põhiõiguste Amet ja Euroopa Nõukogu. Õiguskaitse kättesaadavust käsitleva Euroopa õiguse käsiraamat. - 2016, lk 16. - Arvutivõrgus: http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-ecthr-2016-handbook-on-access-to-justice_et.pdf (28.02.2017)

² UNDP Regional Centre for Europe and the CIS. Strengthening Judicial Integrity through Enhanced Access to Justice. - 2013, lk 5. - Arvutivõrgus: <http://www.undp.org/content/dam/rbec/docs/Access%20to%20justice.pdf> (25.02.107)

³ Euroopa Liidu Põhiõiguste Amet ja Euroopa Nõukogu 2016. *Op. cit*, lk 26

⁴ I. Nurmela, P-M. Põldvere. Vaidluste efektiivne kohtuväline lahendamine. – *Juridica* 2014/I, lk 4.

vahendus ja lepitus ning eksperdiarvamused. Siiski ei ole vahekohtumenetlust võimalik päriselt samastada muude alternatiivsete meetoditega, sest see sarnaneb olemuse poolest pigem kohtumenetlusele.

Vahenduse ja lepituse mõisted on tänapäevaks niivõrd põimunud, et nende eristamine ei ole praktiliselt võimalik. Üldiselt iseloomustab vahendusmenetlust sõltumatu vahendaja kaasamine, kes vahendab vaidluspoolte seisukohti ning püüab neid veenda oma arvamusi kohandama teise poole seisukohtadega. Lepitusmenetlust eristab aga see, et lepitaja esitab lisaks eelnevale pooltele ka tema hinnangul õiglase kokkuleppe tingimused. Vahendus- ja lepitusmenetlus keskendubki eelkõige poolte huvidele ning suhete taastamisele.⁵

Eksperti arvamuse korral esitab ekspert aga osapooltele kas siduva või mittesiduva lahenduse. Üldjuhul on siduv eksperdiarvamus pooltele siduv vaid kokkuleppelisena. Seejuures võib eksperdiarvamuse edasiarenduseks pidada vaidluse lahendamise komisjone, mille otsus on pooltele lepinguliselt siduv.⁶

Ülaltoodud on vaid kõige tuntumad vaidluste kohtuvälise lahendamise vormid. Tänapäeval on riigiti kasutusele võetud erinevaid meetodeid ja vorme, mille nimetus varieerub suuresti. Üldiselt iseloomustab kõiki erinevaid mudeleid see, et vaidluse lahendamiseks kasutatakse kolmanda osapoole abi, olgu see lepitaja, ombudsman või muud nimetust kandev isik. Seejuures on levinud ka nn hübriidvormid, mis tähendab, et kohtuvälise organ võib kasutada konkreetse vaidluse lahendamiseks mitmesuguseid meetodeid, näiteks algab menetlus vahendus- ja lepituskatsega ning alles siis, kui see tulemust ei anna, esitab kolmas isik otsuse, mis võib, aga ei pruugi osapooltele või ühele neist siduv olla. Seega on vaidluste kohtuvälise lahendamise võimalused ja kogu seda puudutab maailm kirju, mistõttu on oluline, et uue mudeli ülesehitamisel võetaks arvesse ka asjaolu, millised on need konkreetset vaidlused, mille lahendamiseks seda kasutada plaanitakse.

Tuleks arvestada, et vaidluste kohtuvälise lahendamise mudeli olemasolu ei tähenda, et see igal juhul õiguskaitse kättesaadavust soodustab. Selleks ei piisa vaid uute või ka olemasolevate alternatiivsete vaidluste lahendamise mehhanismide tutvustamisest üldsusele. Mudeli ülesehitus, selle rahastamine, vaidluse lahendamise eest vastutavate isikute pädevus, reeglid ja eeskirjad ning muu seonduv mõjutab oluliselt seda, kas konkreetne vaidluste lahendamise mudel omab üldsegi võimekus õiguskaitse kättesaadavuse suurendamiseks. Isegi, kui sellisel protsessil on vastav potentsiaal olemas, võib mudeli ülesehitus, rahastamine või regulatsioonid osutada takistuseks selle realiseerumisele. Seetõttu on oluline selgitada,

⁵ I. Nurmela, P-M. Pöldvere 2014. *Op. cit*, lk 6 ja 7.

⁶ *Ibid*, lk 8.

milline vaidluste lahendamise mudel on sobilik konkreetse vaidluseliigi lahendamiseks ning analüüsida, kuidas neid mudeleid määratletakse, reguleeritakse ja organiseeritakse ning millist kogemust ja kvalifikatsiooni kolmandatelt isikutelt oodatakse. Nii ei ole küsimus selles, kas kohtuväline vaidluste lahendamine saab parandada õiguskaitse kättesaadavust, vaid pigem selles, milliste tingimuste täimisel on see võimalik.⁷

Eelnevast tulenevalt peab ka magistritöö autor vajalikuks keskenduda küsimusele, millist vaidluste kohtuvälise lahendamise mudelit saab pidada kõige efektiivsemaks konkreetset liiki vaidluste lahendamiseks. Autor on valinud analüüsi objektiks finantsvaldkonna, täpsemalt kindlustussektori. Kindlustus on kõige lihtsamalt öeldes finantstoode, mis aitab isikute jaoks maandada riski saada ootamatu juhtumi tõttu materiaalselt kahju. Kindlustussuhe põhineb keerukal ja kindlustusvõtja jaoks sageli raskesti arusaadaval kindlustuslepingul, mistõttu on vaidluste tekkimise tõenäosus suur. Samuti on kindlustuslepingu üheks pooleks sageli eraisikust tarbija, kellel puuduvad spetsiifilised kindlustusalased teadmised ja kelle ootused kindlustuslepingu sõlmimisel on suunatud vaid sellele, et kindlustatud riski realiseerumisel tagataks talle kindlustusandja poolt õiglane hüvitis. Probleemid algavadki tavaliselt hetkel, mil isik leiab end olukorrast, kus tema vara või muu kindlustuslepingus märgitud objektiga on toimunud kahjujuhtum. Seejärel võib selguda, et kindlustusandja keeldub kahju hüvitamisest või otsustab hüvitist vähendada viidates mõnele lepingu punktile, mis talle väidetavalt selleks aluse annab. Kindlustusvõtja jaoks võib selline keeldumine osutada üllatavaks ja arusaamatuks. See ongi kõige tavalisem olukord, mis iseloomustab kindlustusvaidluse tekkimise alust. Siiski ei põhine kõik kindlustusvaidlused ainult kindlustusandja täitmise kohustusest keeldumisel, vaid ette võivad tulla ka muud kindlustusalased nõuded. Näiteks esitab kindlustusandja tagasinõude kolmanda isiku vastu, keda ta peab kahju eest vastutavaks või leiab kindlustusvõtja, et kindlustusmaakler on rikkunud talle seadusega pandud hoolsuskohustust ning seetõttu on põhjastanud kindlustusvõtjale kahjuhüvitisest ilma jäämise.

Üldiselt saabki kindlustusandjaga kindlustuslepingu sõlminud isikut määratleda kindlustussuhte nõrgema poolena, kuivõrd viimane ei tunne piisavalt kindlustusvaldkonna spetsiifikat ning on sageli ka majanduslikust vaatepunktist hapramal positsioonil. Seetõttu on alternatiivsete vaidluse lahendamise mehhanismidel väga oluline roll kindlustusalaste vaidluste lahendamisel. Tihti ei ole traditsiooniline kohtumenetlus sellises olukorras parimaks lahenduseks, kuivõrd kohtusse pöördumisel võib osutada takistuseks selle kulukus, keerukus ja muidugi tõsiasi, et kohtumenetlus võib venida teadmata pikaks. Vähem ei saa tähtsustada

⁷ A.Nylund. The Future of Civil Litigation. - Springer International Publishing 2014, lk 330.

ka kindlustusandja huvi lahendada tekkinud vaidlused kiiresti, võimalikult madalate kuludega ja kindlustusvõtjale “sõbralikul” viisil, mis võimaldaks olemasoleva kindlustussuhte jätkumist ning hoiaks ka kindlustusseltsi mainet.

Eelnev kinnitab vajadust analüüsida kindlustusvaidluste kohtuväliseks lahendamiseks kasutatavaid mudeleid ja nende efektiivsust. Teema on aktuaalne ka põhjusel, et autorile teadaolevalt ei ole vastavat teemat Eestis seni põhjalikult analüüsitud. Kuigi kohtuvälist vaidluste lahendamist puudutavad nii mõnedki uurimused, ei ole vastavat temaatikat kindlustusvaidluste aspektist käsitletud.

Käesoleval hetkel on Eestis kindlustusvaidluste lahendamisele spetsialiseerunud kaks kohtuvälist organit – Kindlustuse ja Liikluskindlustuse lepitusorganid. Kuivõrd töö eesmärgiks on hinnata Eesti mudeli efektiivsust, tuleb Eesti mudelit võrrelda teistes riikides kasutuseolevate mudelitega. Töös keskendub autor nendest olulisemale, Kindlustuse lepitusorganile. Võrreldavateks mudeliteks on autor valinud aga Saksamaa ja Suurbritannia mudelid. Saksamaal lahendab kindlustusvaidlusi Kindlustusombudsman (Versicherungs Ombudsmann e.V.), mille võrdlusesse kaasamist peab autor põhjendatuks eelkõige asjaoluga, et vastav lahendus oli eeskujuks ka Eesti Kindlustuse lepitusorgani loomisel⁸. Suurbritannias oli tänapäeval toimiva Finantsteenuste Ombudsmani (Financial Ombudsman Service, FOS) eelkäiaiks samuti vaid kindlustusvaidluste lahendamise tegelenud Kindlustusombudsmani Büroo (Insurance Ombudsman Bureau, IOB) ning arvestades asjaoluga, et olemasolev mudel on olnud eeskujuks mitmete riikide kohtuvälise vaidluse lahendamise mudelite reformimisele, sealhulgas nii Saksamaal, Jaapanis, Poolas, Soomes ja Austraalias⁹, pakub autorile huvi, kuidas on lähenetud ka selles riigis kindlustusvaidluste kohtuvälisele lahendamisele.

Käesoleva töö põhieesmärgiks on võrrelda eeltoodud mudeleid viisil, mis võimaldaks vastata küsimusele, millist nendest mudelitest saab pidada kindlustusvaidluste lahendamisel kõige efektiivsemaks mudeliks.

Eelnevast tulenevalt püstitab autor hüpoteesi, et Eesti kindlustusvaidluste kohtuväliseks lahendamiseks loodud mudel, Kindlustuse lepitusorgan, on võrreldes Saksamaa ja Suurbritannia mudelitega piisavalt efektiivne ning ei vaja täiendavaid muudatusi.

Magistritöö autor keskendub töö eesmärgist lähtuvalt mitmele küsimusele, mille loogilisel

⁸ A. Allmäe, M. Merila, M. Jesse. Kindlustuslepitusorgan kui erasektori initsiatiivil loodud võimalus lahendada kindlustusvaidlusi kohtuväliselt. – *Juridica* 2014/I, lk 73.

⁹ D. Schwarcz. The British Approach to Consumer Financial Disputes: A Model for Reform in Insurance Law and Beyond. – 2008, lk 3-4. - Arvutivõrgus: http://rmi.robinson.gsu.edu/wp-content/blogs.dir/185/files/2013/10/Schwarcz_SSRN-id1183482-1.pdf (11.12.2016)

järjestusel põhineb ka töö struktuur.

Töö esimese peatüki esimeses osas analüüsib autor, kas vaidluste kohtuvälisele lahendamisele kohalduvad või peaksid kohalduma Eesti Vabariigi põhiseadusest ja eelkõige Euroopa Inimõiguste konventsioonist tulenevad kohtumenetluslikud tagatised. Autor selgitab, millisel juhul on tegemist õigusemõistmisega ning peatub seejuures ka küsimusel, kas põhiseadus üldsegi võimaldab õiguse mõistmise funktsiooni teostamist kohtuväliste organite poolt. Välja tuleb tuua ka muud põhimõtted, mida vaidluste kohtuvälise lahendamise organid peavad järgima.

Esimese peatüki teises osas määratleb autor kriteeriumid, mis võimaldavad töös käsitletavate mudelite efektiivsusele hinnangu anda. Magistritöö põhieesmärgiks on välja selgitada, milline kindlustusvaidluste kohtuväliseks lahendamiseks loodud mudel Eesti, Saksamaa ja Suurbritannia näitel vastab enim töös määratletud efektiivsuse kriteeriumidele ehk lühidalt öeldes – milline eeltoodud mudelitest on kõige efektiivsem. Siin tuleb viidata asjaolule, et erinevas keskkonnas loodud ja kasutusele võetud kohtuväliste mudelite efektiivsuse hindamine on raskendatud, kuivõrd see võib tihti tähendada väga erinevate protsesside võrdlemist ja seda isegi juhul, kui need protsessid kannavad ühist nimetust näiteks “lepitusmenetluse” või “vahekohtumenetluse” tähenduses.¹⁰ Seetõttu ei ole ka teaduskirjanduses välja pakutud ühest reeglit, mille alusel alternatiivsete vaidluse lahendamise protsesside ja organite efektiivsust või edukust mõõta. Lahenduseks kasutab autor nn eesmärgiteooriat, mille kohaselt tuleb määratleda kohtuvälise programmi taotletavad väärtused ja eesmärgid ning hinnata programmi sel viisil tuletatud abstraktsete standardite alusel. Põhjuseel, et programmide mitmekesisuse ja erisuste tõttu ei ole olemas üheseid ideaale, võivad olla hindamise aluseks erinevad eesmärgid.¹¹ Nii ei käsitle autor efektiivsust selle tavapärasest tähendusest, milleks on kõige üldisemalt soovitud tulemuse saavutamine minimaalse ressursikuluga, vaid vaatleb efektiivsust kui sellist laiemalt, lähtudes kindlustusvaidluse kohtuvälise lahendamise mudeli üldisemate eesmärkide seadmisest ja nende täitmisest.

Magistritöö põhieesmärk, mudelite võrdlemine läbi eelnevalt tuletatud efektiivsuse kriteeriumite, eeldab ja vajab esmalt Eesti, Saksamaa ja Suurbritannia mudelite tutvustamist.

¹⁰ K. Mack. Court referral to ADR. - Australian Institute of Judicial Administration Incorporated and the National Dispute Resolution Advisory Council. - 2003, lk 22. - Arvutivõrgus: <https://www.ag.gov.au/LegalSystem/AlternateDisputeResolution/Documents/NADRAC%20Publications/Court%20Referral%20to%20ADR%20-%20Criteria%20and%20Research.PDF> (17.01.2017)

¹¹ T. R. Tyler. The Quality of Dispute Resolution Procedures and Outcomes: Measurement Problems and Possibilities. - Denver University Law Review 1989/66 (3), lk 420-422.

Sellele keskendub autor töö teises peatükis, milles käsitletakse mudelite erinevusi ja sarnasusi ajaloolisest ja tänapäevasest vaatepunktist, tutvustatakse nende õiguslikku seisundit. Samuti uuritakse organi pädevusega seonduvat, peatatakse liikmelisusel ja finantseerimisel, ning antakse lõpuks ka ülevaate mudelites kindlustusvaidluste lahendamiseks läbi viidava menetluse käigust.

Töö kolmas peatükk võrdleb ja analüüsib mudeleid keskenduses küsimusele, kuidas üks või teine mudel täidab efektiivsuse kriteeriume ning tuvastab mudelite puudused. Nimetatud peatükk annabki võimaluse selgitada, kas mõni mudel on teisest efektiivsem ja välja tuua, kas ja kui siis, milliste muudatuste tegemist tuleks Eesti mudeli puhul kaaluda.

Magistritöö kirjutamisel on kasutatud peamiselt kvalitatiivset uurimismeetodit, rõhk on võrdleval ja analüütilisel meetodil. Magistritöö autor tugineb vastavat valdkonda puudutavatele õiguslastele teadusartiklitele, Euroopa Liidu õigusaktidele ja soovitusele, samuti riiklikele regulatsioonidele, aga ka vaidluse kohtuvälise lahendamise mudelite poolt avaldatud ametlikele dokumentidele, materjalidele ja aruannetele.

1. VAIDLUSTE KOHTUVÄLINE LAHENDAMINE: NÕUDED JA EFEKTIIVSUS

1.1 Kas vaidluste kohtuväline lahendamine peab järgima kohtumenetlusele kehtestatud nõudeid?

Kohtuväline vaidluste lahendamine on muutunud aina populaarsemaks, mistõttu eelistavad paljud isikud pöörduda tekkinud vaidluse lahendamiseks kohtu asemel alternatiivsesse organisse. Sellises olukorras kerkib esile aga küsimus, kas õiguskaitse kättesaadavust tagavad kohtulikud ja kohtuvälised vaidluste lahendamise organid peavad järgima ühetaoliseid nõudeid ning kas isikul on õigus kohtumenetlusele kohalduvate tagatiste olemasolu eeldada ka kohtuvälise menetluse puhul. Eelnevast tulenevalt on käesoleva alapeatüki eesmärgiks tuua välja põhilised nõuded, mis kohalduvad vaidluste lahendamisele kohtumenetluse käigus ning analüüsida, kas ja kui, siis millises ulatuses rakenduvad need nõuded vaidluste kohtuvälise lahendamise menetlusele ja organitele.

1.1.1 Kohtumenetluslikud tagatised

Endine õiguskantsler Indrek Teder on Eesti Vabariigi põhiseadusele viidates märkinud, et isiku õigus tõhusale õiguskaitsele tuleneb põhiseaduse (PS) §-de 13, 14 ja 15 koostoimest ning tähendab kõige üldisemalt riigi kohustust luua põhiõiguste kaitseks kohased menetlused, sh kohase kohtumenetluse¹². Nendest olulisim on põhiseaduse¹³ § 15 lõike 1 esimene lause, mis tagab igähele õiguse pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse. Nimetatud säte sisaldab üldist põhiseaduslikku õigust tõhusale õiguskaitsele ja ausale õigusemõistmisele ning selle tõlgendamisel tuleb arvestada ka Euroopa Inimõiguste konventsiooni (EIÕK) artiklites 6 ja 13 sätestatuga. Vastava õiguse eelduseks Eesti õiguses on, et kaebust, hagi või taotlust vaatab läbi kohus, mis vastab PS § 146 nõuetele, st mille pädevuses on õigusemõistmine ning mis on sõltumatu ja erapooletu¹⁴.

Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni¹⁵ artikkel 6 lõike 1 esimese lause kohaselt on igähel oma tsiviilõiguste ja -kohustuste või temale esitatud kriminaalsüüdistuse

¹² Õiguskantsleri vastus 24.03.2008 nr 6-1/080197/00802026, lk 3. – Arvutivõrgus: http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/õiguskantsleri_seisukoht_vastuolu_puudumine_kohust_uslik_kohtueelne_vaidemenetlus_vangla_haldusakti_voi_toimingu_peale.pdf (11.12.2016)

¹³ Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT I, 15.05.2015, 2.

¹⁴ Ü. Madise. PõhiSK § 15/1, 1.1, 2.1.3. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 3. Vl. Tallinn: Juura 2012.

¹⁵ Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. 4.11.1950. – RT II 2010, 14, 54.

üle otsustamisel õigus õiglasele ja avalikule kohtumenetlusele mõistliku aja jooksul, sõltumatus ja erapooletus, seaduse alusel moodustatud kohtus. Artikkel 13 sätestab lisaks igauhe õiguse tõhusale õiguskaitsevahendile riigivõimude ees ka siis, kui rikkumise pani toime ametiisik. Eesti põhiseaduse § 24 täpsustab menetlusega seonduvaid nõudeid veelgi ning kätkeb endas õigust seadusega määratud kohtualluvusele, õigust olla oma kohtuasja arutamise juures, õigust avalikule kohtumenetlusele ja edasikaebeõigust.

Eeltoodust nähtub, et kõige põhilisemad nõuded, mille põhiseadus ja selle tõlgendamise aluseks olev Euroopa inimõiguste konventsioon õigust mõistvale organile esitab, on sõltumatus ja erapooletus ning seaduse alusel moodustatus. Täiendavalt peab olema isikule garanteeritud, et sellises organits toimuks tema õiguste ja kohustuste üle otsustamine menetluses, mis on õiglane ja avalik ning seda ka mõistliku aja jooksul. Käesoleva magistritöö maht ei võimalda küll laskuda kõikide kohtumenetluslike tagatiste sisulisse analüüsi, kuid võimaldab autoril lühidalt tutvustada EIÕK artikkel 6 lõikes 1 sätestatud tagatiste olemust.

Sõltumatus ja erapooletus on tihedalt seotud mõisted, kusjuures sõltumatust loetakse erapooletuse eeltingimuseks. Sõltumatus peab tagama kohtu neutraalsuse ja kaitse välissurve eest. Sõltumatuse tagamise osas on Euroopa Inimõiguste Kohus (EIK) toonud oma praktikas välja nõuded, mis käsitlevad organi liikmete ametisse nimetamise viisi, ametiaja kestust ning tagatiste olemasolu välissurve eest. Kohus peab tegutsema kolmandast osapooldest otsustajana, mis on sõltumatu asjaosalistest ja haldusorganitest. Erapooletus on aga omistatav pigem konkreetsele otsustajale. Erapooletuse subjektiivne element seonduv kohtuniku isiklike eelarvamuste või erapoolikusega, objektiivne element on seotud erapooliku mulje ilmnemisega.¹⁶ Lisaks sõltumatusele ja erapooletusele peab kohus olema moodustatud seaduse alusel. Selle eesmärgiks on välistada kohtusüsteemi reguleerimine täitevvõimu suva järgi. Kuigi kõik kohtukorralduse detailid ei pea olema esmase seadusandlusega reguleeritud, peab seadus kindlasti määratlema organi jurisdiktsiooni.¹⁷

Õiglane peab olema menetlus tervikuna. Õiglase menetluse nõue on seonduv õigusega poolte võrdsusele, võistlevale menetlusele, põhjendatud otsusele ning lõpliku kohtuotsuse täitmise tagamisele. Asja avalik arutamine tagab kontrolli kohtu üle, see hõlmab õigust suulisele

¹⁶ Euroopa Liidu Põhiõiguste Amet ja Euroopa Nõukogu 2016. *Op. cit.*, lk 34-38.

¹⁷ G.Andrew (tõlk. S. Soomets). Euroopa inimõiguste konventsiooni artikkel 6. Õigus asja õiglasele arutamisele. Human rights files, No. 13. Council of Europe Press, 1993, p 61. - Arvutivõrgus: <http://www.nc.ee/?id=531> (17.11.2016)

arutamisele ning peab tagama kohtute usaldusväarsuse, pakkudes läbipaistvat ja nähtavat arutamist.¹⁸ Viimaseks võtab menetluse mõistliku aja nõue arvesse kogu protsessi perioodi ning sõltub konkreetsetest asjaoludest nagu asja keerukus ja osapoolte käitumine, mistõttu ei ole võimalik anda universaalset määratlust, millise pikkusega menetlusaeg on mõistlik.¹⁹

1.1.2 Kas õigust võib mõista ainult kohus?

Sõltumatus, erapooletus ja teised EIÕK artikli 6 lõikes 1 sõnastatud kohtumenetluslikud tagatised kohalduvad juhul, kui tegemist on kohtuga. EIÕK eestikeelse tõlke varasem redaktsioon²⁰ osundas kohtu asemel õigusemõistmise volitustega institutsioonile, kuid uuem redaktsioon²¹ kasutab selle asemel sõna „kohus“. Konventsiooni inglisekeelne versioon kasutab aga sõna „tribunal“. Sellest ilmneb, et konventsiooni mõttes on kohtuna võimalik käsitleda ka muid organeid, mis ei ole olemuslikult kohtud, kuid mis omavad kohtule iseloomulikku õigusemõistmise funktsiooni²².

Eesti Vabariigi põhiseadusest nähtub aga, et kohus on ainus organ, mis tegeleb õiguse mõistmisega. Põhiseaduse § 146 esimene lause märgib selgesõnaliselt, et „õigust mõistab ainult kohus“. Tõlgendades nimetatud lauset grammatiliselt jääb mulje, et õigusemõistmine kuulub kohtu ainupädevusse, millest tulenevalt ei ole muudel kohtuvälistel organitel voli õigusemõistmise funktsiooni teostamiseks. Tänapäeval täidavad Eestis õigusemõistmise funktsiooni aga ka mitmed kohtuvälised organid nagu näiteks töövaidluskomisjonid ja tööstusomandi apellatsioonikomisjon²³.

Tegelikkuses tähendabki põhiseaduses sisalduv lause „õigust mõistab ainult kohus“ seda, et lõppastmes otsustab vaidlusküsimuse kohus ja isegi juhul, kui õigusemõistmise funktsioon on antud mõne teise organi pädevusse, mis ei kuulu kohtusüsteemi, on võimalik selle organi otsuseid vaidlustada kohtus²⁴. Niisamuti on märkinud ka Riigikohus, et nimetatud PS § 146 mõte ei seisne mitte selles, et iga õigusliku vaidluse peab eranditult lahendama kohus, vaid koostoimes PS §-ga 15 peab see tagama, et isikul oleks võimalik oma subjektiivsete õiguste kaitseks kohtusse pöörduda²⁵.

¹⁸ Euroopa Liidu Põhiõiguste Amet ja Euroopa Nõukogu 2016. *Op. cit.*, lk 40 – 45.

¹⁹ G.Andrew (tõlk. S. Soomets) 1993. *Op. cit.*, p 79 – 80.

²⁰ Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. 4.11.1950. – RT II 2000, 11, 57.

²¹ Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. 4.11.1950. – RT II 2010, 14, 54.

²² Euroopa Liidu Põhiõiguste Amet ja Euroopa Nõukogu 2016. *Op. cit.*, lk 30.

²³ Ü. Madise. PõhiSK § 146/8– Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 3. Vljl. Tallinn: Juura 2012.

²⁴ *Ibid.* § 146/5.

²⁵ RKKKm 3-1-1-42-06.

J. Jäätma on märkinud, et põhiseaduslik alus, millega antakse vaidluste lahendamise pädevus töövaidluskomisjonile, aga näiteks ka üürikomisjonile ja vahekohtule, võib tuleneda põhiseaduse § 19 lõikes 1 sätestatud privaatautonomiast. Komisjonide poole pöördumine põhineb avaldaja tahtel ning vastaspoolele on tagatud võimalus lahendusega mitterõustumisel kohtusse pöörduda. Vahekohtusse on aga pooled pöördunud ühiselt omal vabal tahtel. Niisiis ei ole sellised, materiaalses mõttes õigusemõistmise funktsiooniga tegelevad organid, vastuolus põhiseadusega, kui isikule on tagatud organi lahendusega mitterõustumisel kohtusse pöördumise õigus või kui vaidluspoolel on ise otsustanud anda asja alternatiivsele vaidluse lahendamise organile.²⁶

Nagu eelnevalt nähtub, ei väljenda põhiseadus küll selgelt, et õiguse mõistmisega on lubatud tegeleda ka muudel kohtusüsteemist väljaspool asuvatel organitel, kuid sättele antud tõlgendused võimaldavad siiski jõuda arusaamani, et õiguse mõistmine ei ole rangelt kohtu ainupädevuses olev nähtus ning teatud tingimustel, eelkõige juhul, kui isikule on tagatud hilisem võimalus kohtusse pöörduda, võib nimetatud pädevust laiendada ka kohtuvälisele vaidluste lahendamise eest vastutavatele institutsioonidele.

Niisiis aktsepteerib EIÕK artikkel 6 lõige 1 otseselt ning PS § 146 esimene lause kaudselt, läbi tõlgenduse, õigusemõistmise funktsiooni andmist organile, mis ei kuulu kohtusüsteemi ning mida ei ole seega võimalik ka kohtuks nimetada. EIÕK raames ei ole võimalik kohtu mõistet tõlgendada kitsendavalt, vaid konventsiooni mõistes võib kohtuks olla mis tahes organ, mille pädevusse kuulub õiguse mõistmine. Autor märgib, et EIÕK mõttes on ka näiteks töövaidluskomisjon käsitletav kohtuna, kuid Eesti õiguskorras saame seda organit nimetada kohtuks vaid materiaalselt, formaalselt aga mitte. Igal juhul on aga tegemist organiga, mis täidab õigusemõistmise funktsiooni.

1.1.3 Vaidluste kohtuvälisele lahendamisele kohalduvad nõuded

Selleks, et välja selgitada, kas konkreetne kohtuväline vaidluste lahendamise organ ning selles läbi viidav menetlus peab sarnaselt kohtule järgima ja täitma EIÕK artikkel 6 lõikes 1 esitatud institutsionaalseid ja menetluslikke nõudeid, tuleb vastata küsimusele, kas sellise organi puhul on tegemist õigusemõistmise pädevust omava institutsiooniga. Sellele küsimusele vastamine aga eeldab, et on teada, millisel juhul me saame rääkida õigusemõistmisest kui sellisest.

²⁶ J. Jäätmaa. Kas õigusemõistmine on üksnes õiguse mõistmine? – *Juridica* 2016/II, lk 82.

Euroopa Inimõiguste Kohus (EIK) on märkinud, et funktsioon õigust mõista tähendab otsustada oma kompetentsi kuuluvate asjade üle seaduse normide alusel ja ettenähtud korras läbiviidud menetluse käigus. Sellisel organil peavad olema volitused anda arutlusel olevas asjas siduvaid otsuseid, mispärast ei saa õigusemõistmise volitustega institutsiooniks lugeda organit, kes tohib pelgalt nõu anda, isegi siis kui praktikas seda nõuannet järgitakse. Kuigi see organ ei pea olema riigi tavalise kohtumasinavärgi osa, peavad sellel olema teatud põhijooned, sh sõltumatus täitevvõimust ja asja pooltest, liikmete ametiaja piisav pikkus ning nõuetekohaseid garantiisid pakkuv kohtuprotseduur.²⁷ EIK seisukohast nähtub, et kõige olulisemaks iseloomujooneks võib pidada organi pädevust teha siduvaid otsuseid. Seetõttu ei ole võimalik nimetatud definitsiooniga hõlmata näiteks puhtalt lepitus- või vahendusmenetlusega tegelevaid organeid, kuivõrd need põhinevad vaidluse konsensuslikul lahendamisel ja vabadusel mitte nõustuda teise poole poolt välja pakutud lahendusega. Sellisest menetlusest ei tulene vaidluspooltele alati õiguslikke tagajärgi, sest lepitajal või vahendajal puudub võimalus pooli mingisuguse lahendiga siduda. Vastupidiseks näiteks võib olla vahekohus, mis tegeleb kahtlemata õiguse mõistmisega, sest selle otsused on pooltele siduvad. Kahe näite vahepeale jääb töövaidluskomisjoni laadi organ, mille otsus on pooltele siduv justkui tingimuslikult. Nimelt on töövaidluskomisjoni otsust võimalik vaidlustada maakohtus. Kui kumbki pool seda ettenähtud tähtaja jooksul ei vaidlusta, otsus jõustub ja on pooltele täitmiseks kohustuslik²⁸.

Eelnevast tulenevalt saab asuda seisukohale, et kohtuväline institutsioon, mille pädevuses on vaidluse lahendamine siduva otsusega, langeb EIÕK artikkel 6 lõike 1 kohaldamisalasse. Sellisesse organisse pöörduvale isikule peab eelduslikult olema tagatud kohtumenetluslike garantiide kaitse. Selline organ peab olema moodustatud seaduse alusel, sõltumatu ja erapooletu. Menetlus peab olema õiglane ning avalik ning pakkuma lahenduse enne mõistliku aja möödumist.

Tegelikkuses võib aga eeltoodud seisukoht osutuda ennatlikuks. Nimelt on EIK haldusorganite poolt tehtud otsuseid analüüsid leidnud, et ka olukord, kus haldusorgan ei täida kõiki EIÕK artikkel 6 lõikest 1 tulenevaid nõudeid, on aktsepteeritav tingimusel, et on olemas võimalus kaevata haldusorgani otsuse peale edasi institutsioonile, kes vastavaid

²⁷ G.Andrew (tõlk. S. Soomets) 1993. *Op. cit*, p 52.

²⁸ Individuaalse töövaidluse lahendamise seadus. - RT I, 04.06.2014, 5, § 25 lg 1 ja 2.

nõudeid täidab²⁹. Nii on märgitud, et haldus- või distsiplinaarmenetlustes või väikesi õiguserikkumisi puudutavates menetlustes võib ette tulla ebakõla artikliga 6, kui edasise kohtuliku arutamise võimalus korvab selle piisavalt³⁰. Kuigi EIK on vastavale seisukohale jõudnud kohtuasjades, mille esemeks on olnud haldusorgani tegevus, võib seda tõlgendust autori hinnangul laiendada ka muudele organitele. Niisiis avaldub vastavast tõlgendusest, et ka juhul, kui kohtuväline organ teeb poolte suhtes siduva otsuse, ei saa isik oma artikliga 6 kaitstud õiguste rikkumisele tugineda, kui talle on tagatud võimalus kaevata edasi näiteks esimese astme kohtule.

Eelnevale tuginedes on võimalik järeldada, et kohtuväliste vaidluste lahendamiseks moodustatud organit saab käsitleda EIÕK artikkel 6 lg 1 kohaldamisalasse kuuluvana eelkõige juhul, kui on võimalik tuvastada selle õigusemõistmise funktsioon, mis väljendub ennekõike organi pädevuses teha poolte suhtes siduvaid otsuseid. Selline organ peab olema seaduse alusel moodustatud ning vastama sõltumatuse ja erapooletuse nõuetele, menetluse läbiviimine aga olema õiglase ja avalik ning toimuma mõistliku aja jooksul. Juhul, kui isik leiab, et tema tsiviilõiguste ja –kohustuste üle otsustamisel on vastavaid tingimusi rikutud, on tal õigus oma konventsioonis sätestatud õiguste kaitseks pöörduda EIK poole. Kõik kohtuvälised vaidluste lahendamise organid, kelle pädevuses ei ole õiguse mõistmine, st siduva otsuse tegemine, ei kuulu EIÕK artikkel 6 lg 1 kohaldamisalasse, mis tähendab, et nende puhul ei pea olema täidetud ka kõik konventsioonis sätestatud nõuded. Sellisteks organiteks saavad olla näiteks puhtalt lepitus- või vahendusmenetlust läbi viivad institutsioonid. Isegi aga olukorras, kus alternatiivne vaidluste lahendamise organ teeb siduva otsuse menetluses, mis ei vasta kõnealuse artikli nõuetele, ei saa tuginedes EIK praktikale veel kindlasti rääkida artiklis sätestatud kohtumenetluslike garantiide rikkumisest, kui osapoolel on võimalus otsus edasi kaevata.

Kokkuvõttes saabki järeldada, et EIÕK-st tulenevad kohtumenetluslike tagatiste puudumine saab olla isiku õiguse rikkumist põhjustavaks vaid olukorras, kus tema suhtes on tehtud siduv ja lõplik lahend, mis välistab edasikaebamise võimaluse. Autori hinnangul kohalduvad EIÕK artikkel 6 lõikes 1 toodud nõuded kohtuvälisele vaidluste lahendamise organile ainult olukorras, kus see organ väljastab ühe või mõlema osapoolle osas siduva otsuse ning selle siduva otsuse peale ei ole võimalik edasi kaevata. Kohtuväline organ, mis teeb siduva otsuse,

²⁹ INTERIGHTS. Manual for Lawyers – Right to A Fair Trial under the ECHR (Article 6). – 2016, lk 19.
Arvutivõrgus: <http://www.interights.org/document/106/index.html> (11.11.2016)

³⁰ G.Andrew (tõlk. S. Soomets) 1993. *Op. cit.*, p 49

ei pea teoorias kohtumenetluslikke garantiisid järgima, kui osapooltele on tagatud otsusega mittedõustumisel õigus pöörduda edasi kohtusse.

B. Lindell on vahendusmenetlusele viidates märkinud, et kuigi kohtumenetluslikud tagatised õigustavad ennast kohtumenetluses, ei ole need sobilikud vahendusmenetluse jaoks. See põhineb täielikult erineval eeldusel kui tavaline õigusemõistmine ja seejuures ei tohiks unustada, et vahendusmenetlus ei ole mitte õigusemõistmine, vaid alternatiiv õigusemõistmisele. Juhul, kui kohtumenetluslikud tagatised oleksid kohaldatavad vahendusmenetlusele, oleks vahendaja võimupositsioonis, mis kummutaks protsessi põhialuseid.³¹ Kuigi Lindell on analüüsinud küsimust vahendusmenetluse aspektist, on autori arvates võimalik seda põhjendust laiendada kõigile vaidluste kohtuvälise lahendamise meetoditele, mis ei väljasta osapooltele siduvaid otsuseid. Siit nähtub, et vaidlusi kohtuväliselt lahendava organi ülesanne ja eesmärk ei olegi asendada kohtumenetlust, vaid pakkuda ühiskonnale alternatiivi tekkinud õiguslike konfliktide lahendamiseks. Nii viitab juba menetluse enda olemus, et põhjendatud ei ole kõikide kohtumenetluslike nõuete rakendamine, sest vastasel juhul muutuks võimatuks eesmärgi täitmine, milleks on kõige üldisemalt vähete kuludega ja kiire menetlus. Olenemata eeltoodust on aga mõistetav, et mis tahes vaidlusi lahendav organ peab tagama poolte õiguste, eelkõige võrdsuse kaitse, et luua kõik eeldused õiglase tulemi saavutamiseks. See tähendab, et mõningad printsiibid on niivõrd universaalsed, et on võimalik jaatada nende kohalduvust kõikidele vaidluste lahendamise viisidele. Selliseks üldiseks printsiibiks on näiteks sõltumatuse ja erapooletuse põhimõte.

Eeltoodu ei tähenda aga seda, et vaidluste kohtuvälise lahendamise menetluste puhul, mille pädevusse ei kuulu siduvate otsuste tegemine, ei tule järgida mingisuguseid nõudeid. Nii on näiteks Euroopa Liidus hakatud alternatiivse vaidluste lahendamise nõu kvaliteedistandardeid aina enam tähtsustama. Nende juurutamine on olnud pikem protsess, mis sai alguse kahe soovitusena³². Esimene nendest esitas kohtuvälistele vaidluste lahendamise organitele nõuded nagu sõltumatus, läbipaistvus, võistlevus, tõhusus, õiguspärasus, vabatahtlikkus ja esindatus. Teine määratles erapooletuse, läbipaistvuse, efektiivsuse ja õigluse põhimõtted. Kui varasem soovitus kohaldus erinevatele menetlustele, kus vaidluse lahendamine toimub läbi kolmanda osapoole aktiivse sekkumise, kes soovitab või määrab lahenduse, siis hilisem oli suunatud

³¹ B. Lindell. *Alternative Dispute Resolution and the Administration of Justice – Basic Principles*. - *Scandinavian Studies in Law* 2007/ 51, lk 343.

³² Euroopa Komisjoni 30. märtsi 1998. aasta soovitus 98/257/EÜ tarbijate kaebuste kohtuvälise lahendamise tegelevate asutuste suhtes rakendatavate põhimõtete kohta. - EÜT L 115, 17.4.1998, lk 31—34; Euroopa Komisjoni 4. aprilli 2001. aasta soovitus 2001/310/EÜ tarbijate kaebuste konsensusliku lahendamise seotud kohtuvälise asutuste põhimõtete kohta. - EÜT L 109, 19.4.2001, lk 56—61.

menetlustele, mis viivad läbi kolmanda isiku aktiivse osalemise pooltevahelise kokkuleppeni.³³

2008. aastal võeti vastu direktiiv vahendusmenetluse teatavate aspektide kohta tsiviil- ja kaubandusajades³⁴, mis võeti Eesti õigusesse üle 01.01.2010 jõustunud lepitusseadusega³⁵. Pärast seda, 2013. aastal, toimus kõige olulisem muudatus kohtuvälise vaidluste lahendamise valdkonnas. Vastu võeti tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise direktiiv³⁶. Direktiivis on viidatud, et vaidluste kohtuvälise lahendamise ei ole kõikjal Euroopa Liidus piisavalt hästi välja töötatud ja see ei toimi rahuldavalt kõigis liidu piirkondades. Isegi, kui menetlused on kättesaadavad, on nende kvaliteet liikmesriigiti suuresti varieeruv.³⁷ Direktiivi eesmärk oli paika panna kvaliteedinõuded, millele kohtuvälise vaidluste lahendamine peaks vastama. Artikkel 2 lg 1 kohaselt kohaldatakse direktiivi menetluste suhtes, mis käsitlevad lepingulisi kohustusi, mis on sõlmitud liidus asuva kaupleja ja seal elava tarbija vahel ning mille lahendamiseks kasutatakse üksust, kes soovib või määrab lahenduse või viib pooled kokku eesmärgiga jõuda kokkuleppelahendusele. Direktiivi kohaselt peavad liikmesriigid tagama tarbijate juurdepääsu vaidluste kohtuvälise lahendamise menetlustele. Kvaliteedinõuetena nähakse ette asjatundlikkus, sõltumatus ja erapooletus, läbipaistvus, tõhusus, õiglus, vabadus, õiguspärasus ja aegumistähtaegade peatumine menetluse ajaks.

Seega tuleb ka mittesiduva iseloomuga vaidluste kohtuvälise lahendamise menetluste korral järgida üldiseid printsiipe, mis on leitavad Euroopa Liidu vastavatest direktiividest ja soovitudest ning mis tagavad süsteemide ühese toimimise. Need printsiibid ei ole aga samastatavad kohtumenetluslike tagatistega, kuigi võivad selliste garantiidega osaliselt kattuda või olla nende algelisemad väljendused. Nii on mis tahes vaidluste kohtuvälise lahendamise vormi puhul oluline, et tagatud oleks näiteks sõltumatuse ja erapooletuse põhimõtte täitmine, kuid arvestades alternatiivsete vaidluste lahendamise mehhanismi eripärasid, on olulised ka võimalikult madalate kuludega, lihtne ja kiire menetlus, mille

³³ Commission staff working paper. Impact assessment. Accompanying the document. Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on Alternative Dispute Resolution for consumer disputes (Directive on consumer ADR) and Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on Online Dispute Resolution for consumer disputes (Regulation on consumer ODR). - Brussels, 29.11.2011 SEC(2011) 1408 final, lk 15. – Arvutivõrgus: <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201204/20120425ATT43950/20120425ATT43950EN.pdf> (16.04.2017)

³⁴ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2008/52/EÜ, 21. mai 2008, vahendusmenetluse teatavate aspektide kohta tsiviil- ja kaubandusajades. - ELT L 136, 24.5.2008, lk 3-8.

³⁵ Lepitusseadus. – RT I 2009, 59, 385.

³⁶ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2013/11/EL, 21. mai 2013, tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise kohta. - ELT L 165, 18.6.2013, lk 63—79.

³⁷ *Ibid.* preambula p 5.

realiseerimine ei oleks võimalik olukorras, kus kohalduksid kõik EIÕK artikkel 6 lõikel 1 põhinevad garantiid. Siiski tuleb arvestada, et juhul, kui kohtuväline mudel on üles ehitatud viisil, mis annab sellele pädevuse teha vaidluse osapool(t)e suhtes siduva ja lõpliku lahendi, ei piisa vaid EL direktiivides ja soovitud sisalduvate nõuete täitmisest, vaid organ peab täitma ka sisuliselt nõudeid, mida EIÕK artikkel 6 lg 1 esitab – sõltumatus ja erapooletus, seaduse alusel moodustatus, võimaldades õiglase ja avaliku menetluse läbiviimise mõistliku aja jooksul.

Etteruttavalt märgib autor, et kõik käesolevas magistritöös käsitletavat mudeleid on tunnustatud vastavate riiklike pädevate asutuste poolt direktiivi nõuetele vastavaks ja kantud Euroopa Komisjoni poolt avaldatud tunnustatud riiklike vaidluse lahendamise organite nimekirja³⁸.

1.2 Vaidluste kohtuvälise lahendamise efektiivsus

Käesoleva magistritöö põhieesmärgiks on välja selgitada, millist analüüsivastest kindlustusvaidluste kohtuvälise lahendamise mudelitest saab pidada kõige efektiivsemaks. Efektiivsus on sõna, mis seondub lisaks numbrilistele näitajatele kahtlemata ka vaidluse osapoolte huvidega, eelkõige küsimusega selle kohta, kuidas on menetluses osalevate vaidluspoolte huvid parimal viisil kaitstud. Samas ei ole efektiivsust võimalik üheselt defineerida, mistõttu peab autor vajalikuks alustada sobivate lähtealuste ja kriteeriumide määramisest, mille abil oleks võimalik käsitlusele olevate mudelite efektiivsust analüüsida.

1.2.1 Eesmärgiteooria efektiivsuse hindamiseks

Nagu ka sissejuhatuses viidati, on autori hinnangul käesolevas töös läbiviidava analüüsi efektiivsuse kriteeriumide seadmise aluseks sobiv kasutada T. R. Tyleri poolt välja pakutud eesmärgiteooriat. Seejuures on Tyler märkinud, et alternatiivsete vaidluste lahendamise programmi kvaliteedi või efektiivsuse hindamisel ei tuleks kriteeriumiks võtta traditsionaalset või idealiseeritud kohtulikku vaidluste lahendamise süsteemi, vaid selle asemel on mõistlik määratleda kohtuvälise programmi taotletavad väärtused ja eesmärgid ning hinnata programmi sel viisil tuletatud abstraktsete standardite alusel. Põhjusel, et programmide

³⁸ Dispute resolution bodies. European Commission. – Arvutivõrgus: <https://webgate.ec.europa.eu/odr/main/index.cfm?event=main.adr.show> (16.04.2016).

mitmekesisuse ja erisuste tõttu ei ole olemas üheseid ideaale, võivad olla hindamise aluseks erinevad eesmärgid.³⁹

Eesmärgi sõnastamine koosneb mitmest osast. Kõigepealt tuleb identifitseerida, millist tüüpi konfliktide lahendamiseks on süsteem loodud ning seejärel paika panna, millised on need eesmärgid, mida selline süsteem saavutama peaks. S. Smith ja J. Martinez on toonud välja mõned võimalikud eesmärgid, sealhulgas konfliktide ennetamine või lahendamine, ressursside kokkuhoid, suhete muutmine või taastamine, privaatsuse kaitse või avalik menetlus, menetluslik või materiaalne õiglus jne.⁴⁰ Töö autor arvestab ka võimalike eesmärkide kohta teaduskirjanduses esitatud ettepanekuid, kuid sõnastab konkreetsete vaidluste lahendamise mehhanismide taotletavad eesmärgid lähtudes just kindlustusvaidluste lahendamise eripärast.

Pärast konkreetsete eesmärkide väljaselgitamist tekib küsimus, kuidas on kõige õigem hinnata protsessi või mudeli vastavust kindlaksmääratud eesmärgile. Vastuse sellele annab autori arvates R. A. Baruch Bush, kes on märkinud, et kvaliteet või efektiivsus tähendab eelkõige seda, et vastav protsess edendab soovitud lõppeesmärgi saavutamist. Näiteks juhul, kui ühe taotletava eesmärgina on ette nähtud jaotav võrdsus (*distributional equality*) lepitus- või vahendusmenetluses, mõõdetakse kvaliteeti selle alusel, kas või kui palju see eesmärk on edendatud vastava protsessi poolt.⁴¹ Nii on efektiivsust analüüsides võimalik kõigepealt küsida, kas konkreetne mudel on eesmärgi saavutanud. Kui see aga teatud põhjusel analüüsi põhiküsimuseks ei sobi, saab uurida, kuidas ja mis ulatuses on konkreetsetes mudelites panustatud vastava eesmärgi saavutamiseks. Sellisel juhul on efektiivseim mudel, mis kasutab vajalikke meetmeid ja on seeläbi enim edendanud taotletava eesmärgi saavutamist.

1.2.2. Eesmärgid kui efektiivsuse kriteeriumid

Universaalne eesmärk, mida kõikvõimalikud kohtulikud või kohtuvälised juriidiliste vaidluste lahendamiseks loodud mehhanismid on määratud täitma, on tekkinud õiguslike konfliktide lahendamine. See kõige üldisem eesmärk on muutumatu, sõltumata sellest, kas vaatluse all on näiteks kindlustusalased või muud liiki vaidlused. Samas on võimalik eristada mehhanisme selle poolest, kas need keskenduvad nimetatud eesmärgi taotlemisel pigem poolte õiguste või

³⁹ T. R. Tyler 1989. *Op. cit.*, lk 420-422.

⁴⁰ S. Smith and J. Martinez. An Analytic Framework for Dispute Systems Design.- Harvard Negotiation Law Review 2009/14 (1), lk 129-130.

⁴¹ R. A. Baruch Bush. Defining Quality in Dispute Resolution: Taxonomies and Anti-Taxonomies of Quality Arguments.- Denver University Law Review 1989/66 (3), lk 338-339.

huvide kaitsele. Üldistatult võib öelda, et vaidluspoolte õiguste kaitse on pigem omane kohtumenetlusele ning huvide kaitse kohtuvälisele vaidluse lahendamise protsessile. Käesoleval juhul selgub, et efektiivsust tuleb hinnata lähtuvalt vaidluste lahendamise universaalsest eemärgist ning arvestada sellega, et analüüsi esemeks on kindlustusvaidluste lahendamine kohtuvälises vormis. Sellele teadmisele tuginedes on võimalik alustada konkreetsete eesmärkide määratlemisega.

1) Ajaliste ja rahaliste kulude kokkuvõid vaidluse osapooltele

Efektiivsuse mõiste on eelkõige seotud selliste terminitega nagu aeg ja raha. See on põhjendatud ka käesolevas kontekstis. Alternatiivsete vaidluste lahendamises nähakse enim just kulude kokkuvõidu, mis väljendub nii ajalises kui rahalises mõõtmes. Alternatiivsete meetodite kasutuselevõtt oligi tagajärjeks aina pikaajalisemaks ja kallimaks kujunenud kohtumenetlustele, mille korraldus oli tõsiselt häiritud järjest kasvavast töökoormusest. Menetlust, mis annab tulemuse sageli teadmata kestusega perioodi järel ja on seejuures nii osapooltele kui ka riigile endale kulukas, ei saa aga nimetada efektiivseks ega kvaliteetseks. Eriti tõsiseks probleemiks on tulemi ajaline määramatus kindlustussuhetes, kus valdavalt seisneb keskne vaidlusküsimus kindlustatud isikule ootamatult tekkinud kahju eest hüvitise saamises, mille väljamaksmise kohustusest on kindlustusandja teatud põhjusel otsustanud keelduda. Kindlustatud isiku huvi ja vajadus on sellises situatsioonis suunatud hüvitise võimalikult kiirele kättesaamisele. Seda eriti juhul, kui tegemist on suurema kahjuga, näiteks on kindlustusvõtja korteris olnud tulekahju või on sõidukiga juhtunud õnnetus.

Loomulikult ei ole vaidluse kiire lahendamine mõlema osapoole sooviks ainult kindlustusvaldkonnas, kuid siin võib võimalikult vähese ajakuluga lahenduse leidmise soov olla kantud kindlustatu otsesest vajadusest. Kui isiku elukoht on tules hävinud, ei pruugi tal võimalik olla mujal peatuda või kui isiku sõiduk on hävinud, võib tal olla takistatud oma tööülesannete täitmine. Samuti osutuvad kahjujuhtumi tõttu haprasse majanduslikku olukorda sattunud kindlustatu jaoks kohtumenetlusega kaasnevad suured kulutused tõenäolisemalt takistusteks kohtusse pöördumisele. Kohtumenetlus on teadaolevalt kallis protsess, millega kaasnevad lisaks riigilõivudele esindajakulud ning mille lõppemisel peab kumbki osapool olema valmis kaotuse korral tasuma ka teise poole kohtukulud. Samas on majanduslikust seisundist sõltumata vaidluspoolte jaoks oluline vältida lahenduseni jõudmiseks ebavajalikke kulutusi, mistõttu kinnitab eeltoodu, et alternatiivse kindlustusvaidluste lahendamise süsteemi üheks eesmärgiks pakkuda konflikt lahendamise pooltele kiirelt ja minimaalsete kuludega.

Nii on menetluse kiirus ja menetlusega kaasnev rahaline kulu vaidluse osapoolte jaoks primaarsed kriteeriumid analüüsitava mudelite efektiivsuse hindamiseks.

2) Õiglus - erapooletus ja sõltumatus ning võimalus oma seisukoha väljendamiseks

Õiglus on midagi sellist, mida iga isik soovib konflikti lahendamise käigus kogeda. Tõenäoliselt ei pöörduks isikud kohtulike või kohtuväliste vaidluste lahendamise organite poole, kui nad ei oleks veendunud või vähemalt ei loodaks, et selles toimuv menetlus ja menetluse tulemusena pakutav lahendus on õiglased. Tõelise õigluse realiseerumine kohtumenetluses ei pruugi aga alati olla tagatud, kuivõrd olulisemale kohale astuvad seadusesse kirjutatud õigus- ja menetlusreeglid. Vastupidiselt võib aga liiga vähene reguleeritus tingida poolte ebaõiglase kohtlemise kohtuvälises vaidluste lahendamise menetluses, mis omakorda ei saa olla aluseks õiglasele tulemile. Samuti on sõltumata menetluse liigist sagedane, et õigus jääb poolele, kellel on kasutada suuremad teadmised ning enam kogemusi ja ressursse. See ei tähenda aga, et õiglus on saavutatud, vaid kujutab endas reaalsust, milles tugevam võidab ja nõrgem kaotab. Kohtumenetluses peab küll kohus tegema kõik endast võimaliku, et tagada õiglase protsessi ja tulemi, kuid seda tuleb teha alati õigluse ehk seaduse raames. Vaidluste kohtuväliseks lahendamiseks kasutatavad meetodid ei ole aga esmajoonel suunatud õigluse kohaldamisele, vaid õiglase, poolte huvidega arvestava, lahendi pakkumisele. Asjaolu, et kohtuvälise vaidluste lahendamine on suunatud enam poolte huvide kui õigluse tagamisele, ei välista vajadust õiglaseks menetluseks. Seda eriti olukorras, kus üks pooltest on selgelt nõrgemal positsioonil, nagu seda on näiteks kindlustussuhte puhul. Arvestades eelnevat leiab autor, et üheks kindlustusvaidluste kohtuvälise lahendamise taotletavaks eesmärgiks peaks olema õigluse pakkumine. See tähendab, et menetlus peab olema vaidluse osapoolte suhtes õiglase ning võimaldama seeläbi jõuda ka õiglase tulemini.

Kuigi õiglus saab olla menetluse üheks ideaaliks, on selle mõiste tähendus ülemääraselt lai. Nii muutub efektiivsuse hindamine sellise üldise eesmärgi alusel keeruliseks. Probleemi lahendamiseks saab aga tugineda R.A Baruch Bushi'i selgitusele, mille kohaselt koosnevad nii mõnedki vaidluste lahendamise protsessi kvaliteedieesmärgid "alameesmärkidest". Selliseid alam-eesmärke tuleb käsitleda kui teatud põhieesmärgi aspekte või strateegiaid põhieesmärgi saavutamiseks. Bush märgib lisaks, et põhi- ja alameesmärkide erisus peitub selles, et kui alameesmärkide vahelised konfliktid kujutavad endas lihtsalt strateegilisi valikuid selle osas, kuidas paremal viisil rahuldada konkreetset ülimeesmärki, siis ebakõlad ülimeesmärkide osas on tõsisem probleem, mis seisneb valikus võistlevate ja vastuoluliste

kvaliteedistandardite vahel.⁴² Lähtuvalt Baruch Bushi alameesmärgi teooriast peab käesoleva töö autor võimalikuks sätestada õiglusega seonduvad alameesmärgid ehk tuua välja nõ strateegiad, mis võiksid käesolevas analüüsis olla sobivad õigluse eesmärgi saavutamiseks ning mille täitmise läbi saab hinnata kindlustusvaidluste kohtuvälise lahendamise efektiivsust õigluse pakkumise aspektist.

Selliste strateegiade määratlemisel on abiks protseduurilise õigluse teooria. Kui esialgu kohaldus teooria vaid kohtumenetluslikele protseduuridele, siis on see tänapäevaks laienenud ka kohtuväliste menetluste hindamisele, mistõttu on seda sobilik kasutada ka käesolevas magistritöös. Selle kohaselt pakub õiglase lahenduse menetlus, mis on ise olnud õiglane. Protseduuriline õiglus uurib täpsemalt, kuidas on mõjutanud menetluse kvaliteet ja õiglus isikute arusaama süsteemi legitiimsusest. Legitiimsus on aga nähtus, mida iga institutsioon vajab edukaks toimimiseks ja arenguks.⁴³

Uuringud on näidanud, et rahulolu tulemiga on mõjutatud suuresti isiku hinnangust, kas vaidluse lahendamise menetlus oli õiglane. Vastava teooria kohaselt hindavad isikud neid tulemini viinud protsessi õiglust, mis on eristatav isiku hinnangust lõpptulemi õiglusele või sellele, kas lõpptulem oli isiku jaoks soodne. Subjektiivsed hinnangud protseduurilisest õiglusest ei põhine seega mitte rahulolul "võidu" üle, vaid sellel, kas isikutel on olnud võimalus rääkida oma lugu protseduurilisel tasandil.⁴⁴

Protseduurilise õigluse teooria kohaselt tuleb järgida nelja printsiipi. Esimest nimetatakse "häälaks", mis tähendab, et isikutel peab olema olnud võimalus esitada asja kohta oma nägemus ning see hõlmab ka tõendite esitamisega seonduvat. Järgmine on vaidluse lahendamise eest vastutava isiku erapooletus. Isikud hindavad, kas erapooletuks nimetatav isik oli ka tegelikult erapooletu. See seonduv ka võimega koguda ja hinnata sobiva otsuse tegemiseks vajalikku informatsiooni, läbipaistvust menetluse osas ja poolte võrdses kohtlemises. Kolmandaks on usaldus ehk küsimus, kas kolmas osapool oli usaldusväärne ehk kas ta püüdis siiralt käituda viisil, mis oli osapoolte suhtes õige. See tähendab, et kui vaidluse lahendamise eest vastutav isik näitab, et ta on poolte arvamust kuulnud ja seda arvesse

⁴² R. A. Baruch Bush 1989. *Op. cit.*, lk 347.

⁴³ R. Hollander-Blumo, T. R. Tyler. Procedural Justice and the Rule of Law: Fostering Legitimacy in Alternative Dispute Resolution.- *Journal of Dispute Resolution* 2011(4), lk 2, 5, 7.

⁴⁴ *Ibid*, lk 5.

võtnud, peetakse teda usaldusväärseks. Viimane on aga austus, see on üldine austus osapoolte vastu ja nende inim- ja muude juriidiliste õiguste osas.⁴⁵

Töö autori hinnangul toetab protseduurilise õigluse teooria õigluse käsitlust alternatiivsete vaidluste lahendamise menetluse vaatepunktist. Arvestades, et sellise menetluse üheks eesmärgiks on tagada õiglus nii menetluse kui tulemuse osas, annavad protseduurilise õigluse printsiibid võimaluse efektiivsuse kriteeriumide sidumiseks õiglusega. Nii on võimalik öelda, et efektiivne on menetlus, mis tagab pooltele võimalikult õiglase kohtlemise, mis omakorda tingib ka menetluse õiglase tulemi. Õigluse alam-eesmärgidena võtab autor kasutusele eelviidatud printsiipidest kaks kõige olulisemat – “hääle” ja erapooletuse põhimõtte. Need on eesmärgid, mille saavutamist hindab autor koos teiste käesolevas alapeatükis välja toodud kindlustusvaidluste kohtuvälise lahendamise mudelite taotletavate põhieesmärkidega. Seega tuleb vaadelda, milline kindlustusvaidluste kohtuvälise lahendamise mudel võimaldab isikutele parimal viisil nende seiskohtade väljendamise, sh arvestades tõendite esitamisega seonduvat. Samuti on oluline pöörata tähelepanu sellele, kas ja millisel määral on nende mudelite puhul tagatud sõltumatus ning selle tagajärjeks olev erapooletus vaidluse lahendamise eest vastutava isiku näol. Sellist lähenemist toetab R. Hollander-Blumo ja T.R. Tyleri selgitus, et vaidluste kohtuvälise lahendamise puhul tuleb keskenduda küsimusele, kuidas on võimalik vastavat menetlust inimeste protseduurilise õigluse vajadusega sobitada ja millised on parimad viisid, et muuta menetlus sellest vaatepunktist paremaks⁴⁶.

3) Vaidluse lõplik lahendamine

Tulenevalt alternatiivsete meetodite olemusest on alternatiivse vaidluste lahendamise meetodi kasutamise üheks eesmärgiks saavutada konflikti lahendamine viisil, mis välistab vajaduse pöörduda edasi kohtusse. On enesestmõistetav, et juhul, kui vaidluse lahendamine kohtuvälisel viisil ei pakuks mingit võimalust hoiduda ressursinõudlikust ja keeruliste normidega reguleeritud kohtumenetlusest, ei näeks vaidluse osapooled selle kasutamisel ka mõtet. Loomulikult peab arvestama, et sellised kohtuvälised meetodid on sisult erinevad ning nii mõnegi puhul nendest sõltub lõpptulemuse saavutamine osapoolte enese tahtest. Selle näiteks on kasvõi läbirääkimised, mille puhul oleneb kokkuleppe saavutamine ja edasise kohtutee välistamine poolte enese käitumisest. Kui üks vaidluspooltest ei nõustu teise poolt välja pakutud ettepanekutega, ongi läbirääkimised nurjunud ja pooled tagasi alguses.

⁴⁵ R. Hollander-Blumo, T. R. Tyler 2011. *Op. cit*, lk 5.

⁴⁶ *Ibid*, lk 19.

Siinkohal on aga oluline märkida, et magistritöö uurimisobjektiks on kindlustusvaidlused ja nende lahendamine. Kindlustusvaidluste eripära tingib autori hinnangul vajaduse pöörata suuremat tähelepanu lahendusviisidele, mis tagavad pooltele vaidluse lõpliku lahendamise ning seeläbi ei tekita vajadust kohtusse pöördumiseks. Kindlustatu niigi nõrk positsioon on tavapärase kindlustusvaidluse puhul veelgi nõrgem, sest nagu autor ka eespool märkis, ei ole harvad juhud, kui isik on saanud tõsist kahju, mille hüvitamine on vajalik nii kiiresti kui võimalik. Olukorras, kus isik on juba kandnud majanduslikku kahju ning on vajalik näiteks eluaseme kiire remontimine või taastamine, on tema vajadus suunatud võimalikult kiirele lahendusele. Juhul, kui kindlustatu läbib kohtuvälise menetluse, mis lõppeb edutult kindlustusandja vastusseisu tõttu, on ta sunnitud pöörduma kohtu poole. See tähendab, et vaidlus algab justkui uuesti ja nii on kindlustatu kaotanud väärtuslikku aega, mis kohtumenetluses pikeneb veelgi. Kui aga isikud tunnevad, et kohtuvälise menetluse ei saa olla efektiivne tekkinud vaidlusküsimuse lahendamiseks, ei leia nad ka põhjust selle poole pöörduda, vaid alustavad koheselt kohtuteed. Nii võib aga alternatiivne menetlus kaotada oma mõtte ja tarbijate või muude isikute poolehoidu.

Eeltoodust lähtuvalt määratleb autor viimase, kindlustusvaidluste kohtuvälise lahendamise, eesmärgina lahendada vaidlus viisil, mis lõppeb poolte jaoks kindla ja lõpliku tulemusena. Selle all peab autor silmas, et ideaalis peaks selline mudel kasutama sobivaid meetodeid, mille läbi oleks viidud vajadus poolte edasiseks kohtussepöördumiseks miinunumini.

2. KINDLUSTUSVAIDLUSTE KOHTUVÄLISE LAHENDAMISE MUDELID EESTIS, SAKSAMAAL JA SUURBRITANNIAS

Kindlustusvaidluste kohtuvälise lahendamise eest vastutavate organite efektiivsuse hindamine eeldab tervikliku ettekujutuse olemasolu võrreldavatest mudelitest ja nende eripäradest. Nimelt ei ole võimalik mudeli efektiivsust analüüsida ehk astude samme töö eesmärgi saavutamiseks enne, kui on teada selle mudeli olemus. Seetõttu peab autor eelnevalt vajalikuks selgitada, kuidas on üles ehitatud erinevates riikides kasutuselolevad mudelid, sh milline on nende loomise tinginud ajalooline taust, õiguslik seisund ja pädevus ning tutvustada lühidalt menetluse käiku.

2.1 Ajalooline taust

2001. aastal loodi Eestis liikluskindlustuse seaduse alusel esimene kindlustusvaidluste kohtuvälise lahendamise tegev organ. Selleks oli kindlustuse vahekohtus, mille pädevusse kuulusid kohustuslikust liikluskindlustusest tõusetunud vaidlused⁴⁷. Kindlustuse vahekohus tegi esitatud kaebuse suhtes sisulise lahendi⁴⁸, kuid sõltumata nimetusest ei olnud see vaidlust lõplikult lahendav vahekohtus, vaid pädevuse poolest töövaidluskomisjoniga sarnanev kohtueelne komisjon⁴⁹. Kuivõrd tegemist oli ainult liikluskindlustuse vaidluste lahendamisele spetsialiseerunud organiga, puudus muud liiki kindlustusvaidluste lahendamiseks kohtuvälise võimalus. Probleem lahenes osaliselt 2004. aastal, mil tarbijad said tänu jõustunud tarbijakaitseadusele⁵⁰ võimaluse pöörduda kindlustusvaidluste lahendamiseks Tarbijakaitseameti tarbijakaebuste komisjoni poole. Komisjoni pädevusalast välistas seadus siiski surmajuhtumist, kehavigastusest või tervisekahjustusest tulenevad kahjunõuded⁵¹.

Alles 2011. aasta aprillis alustas kindlustusandjate algatuse läbi tööd eri liiki kindlustusvaidluste kohtuvälisele lahendamisele spetsialiseerunud Kindlustuse lepitusorgan. Kindlustusandjaid ajendas lepitusorgani loomisel eelkõige majanduslik küsimus koosmõjus kindlustussektori mainekujundusliku aspektiga, mis põhineb suuresti kliendi rahulolul. Üheks faktoriks oli ka kindlustusandjate tuntavalt erinev praktika lepingute täitmisel, mis tekitas

⁴⁷ A. Allmäe, M. Merila, M. Jesse 2014. *Op. cit.*, lk 71. Hiljem kandis see nime kindlustuse vaidluskomisjon.

⁴⁸ Liikluskindlustuse seadus. – RT I, 2001, 43, 238, § 58 lg 3. Otsus jõustus poolte suhtes 10. päeval arvates kuulutamises, kui vähemalt üks pooltest eelnevalt samas nõudes kohtu poole ei pöördunud.

⁴⁹ RKTkm 3-2-1-132-04 p 20.

⁵⁰ Tarbijakaitseadus. – RT I 2004, 13, 86.

⁵¹ *Ibid.*, § 22 lg 3.

omakorda probleeme kindlustusseltsidele, kelle hüvitamispraktika oli kliendikeskne.⁵² Organi tegevusvormi valikul kaaluti teistes riikides kasutusel olevaid lahendusi ning otsustati lõpuks variandi kasuks, mille kohaselt hakkab loodud organ tegutsema lepitusseaduses sätestatud põhimõtete kohaselt. Esialgne idee oli luua lepitusorgan küll koos teiste finantsteenuse osutajate ühendustega, kuid läbirääkimised tulemust ei toonud ja nii jäi valikuks organi loomine Eesti Kindlustusseltside Liidu (EKsL) juurde.⁵³

Lepitusorgani loomisel lähtuti paljuski ka Saksamaa lahendusest, 2001. aastal Saksa Kindlustusseltside Ühenduse (Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft, GDV) loodud kohtuvälisest organist, mis kannab nime Versicherungs Ombudsmann e.V. ehk Kindlustusombudsman. Kontseptsiooni loomine oli järjeks 1994. aastal toimunud kindlustusturu dereguleerimisele. Avanenud turu tõttu kasvas konkurents pidevalt ja nii olid kindlustusandjad sunnitud täielikult ümber hindama senise süsteemi klientide võitmiseks.⁵⁴ Aastaid varem Saksa Pangaliidu poolt loodud ombudsmani süsteem oli näidanud, et seesugused skeemid võivad olla kasulikud turu mõlemale osapoolele, mistõttu päädiski soov edendada pikaajalist klientide lojaalsust kindlustusombudsmani skeemi asutamisega.⁵⁵

Eeltooduist vanim on aga Suurbritannia mudel. Selle loomise alused ulatuvad 1970. aastate algusesse, mil kindlustussektorit mõjutasid tugevalt mitmete kindlustusseltside pankrotid, inflatsioon ja tarbimise kiire kasv. Samuti muutusid kindlustusettevõtete klientide kaebused aina valjuhäälsemaks, mille tõttu jõudis sektor arusaamale, kui oluline on mõistlik ja osavõtlik suhtumine oma klientidesse. Muutunud olude sunnil otsustasid kolm kindlustusettevõtet 1981. aastal asutada vabatahtlikult Kindlustusombudsmani Büroo (Insurance Ombudsman Bureau, IOB)⁵⁶, mis oli Suurbritannia esimeseks erasektori ombudsmani skeemiks. Kuigi esialgu tekitas skeemi loomine paljudele kindlustusandjatele pahameelt ja umbusku, siis peatselt oli sellega ühinenud suurem osa Briti kindlustusandjad⁵⁷. Nii tegutses IOB edukalt kuni 2002. aastani, mil Briti parlament võttis vastu otsuse ühendada IOB ja teised olemasolevad

⁵² A. Allmäe, M. Merila, M. Jesse 2014. *Op. cit.*, 72-73.

⁵³ A. Allmäe, M. Merila, M. Jesse 2014. *Op. cit.*, lk 73.

⁵⁴ C. Duve. Arbitration and alternative dispute resolution in insurance law.- ERA Forum 2009, lk 183.

⁵⁵ J. Basedow. Small Claims Enforcement in a High Cost Country: The German Insurance Ombudsman. *Scandinavian Studies in Law* 2007/50, lk 53-54.

⁵⁶ D. Schwarcz. Redesigning Consumer Dispute Resolution: A Case Study of the British and American Approaches to Insurance Claims Conflict 2009 Redesigning Consumer Dispute Resolution. A Case Study of the British and American Approaches to Insurance Claims Conflict. *Tulane Law Review* 2009/ 83 (3), lk 769.

⁵⁷ P. J. Tyldesley. The Insurance Ombudsman Bureau - the early history. *Analysis - The Insurance Ombudsman Bureau*. 2003, lk 34, 38.- Kättesaadav:

[http://www.peterjtyldesley.com/publications/2003 The Insurance Ombudsman Bureau - the early history.pdf](http://www.peterjtyldesley.com/publications/2003%20The%20Insurance%20Ombudsman%20Bureau%20-%20the%20early%20history.pdf) (15.02.2017).

tarbijatele suunatud finantsteenuste ombudsmani organisatsioonid ametlikult kokku skeemi alla, mis kannab nime Finantsteenuste Ombudsman (Financial Ombudsman Service, FOS).⁵⁸

Eelnevast nähtub, et ajalooliselt vanimaks mudeliks oli Suurbritannia IOB, mille loomine 80ndatel oli revolutsiooniliseks märgiks seni üsnagi ebakindlal positsioonil olnud kindlustustoodete tarbijatele. Laiemalt vaadates oli IOB katse-eksituse näidiseksplariks erasektori vaidluste kohtuvälisele lahendamisele. IOB oli 2001. aastaks, mil pandi alus Saksa kindlustusombudsmani tegevusele, tegutsenud juba 20 aastat, mistõttu oli Saksa kindlustusseltsidel võimalik kohaliku mudeli ülesehitamisel võtta arvesse ka IOB tegevusaastate jooksul ilmnenu kitsaskohti ning samuti ka sellise süsteemi tugevusi. Mõned aastad hiljem sai omakorda Eesti kindlustusandjate algatusel loodud lepitusorgan kindlustusvaidluste lahendamise mudeliks, mille ülesehitamisel toetuti olulisel määral ka Saksamaa sektorikaaslaste kogemusele. Nii analüüsiti mudelite ülesehitamisel eelnevalt eksisteerinud süsteeme ja võeti üle sobivaimad omadused, kuid mudeli lõplikul väljatöötamisel lähtuti siiski kohalikest õiguslikest, sotsiaalsetest ja majanduslikest oludest.

Kõikide mudelite loomise alus sarnaneb peamiselt kahe aspekti poolest. Kindlustussektoris toimus dogma muutus seniselt kasumiahnuselt ja iga hinnaga kulude minimeerimiselt vastupidisele arusaamale tarbijate huvide ja õiguste väärtustamise vajadusest. Majanduse arenemine tingis ka konkurentsi kasvamise, mistõttu muutus ettevõtete jaoks oluliseks lojaalsete ning pikaajaliste kliendisuhete loomine ja säilitamine. Teadaolevalt ei olnud minevikus kindlustussektorit reguleeriv õiguslik raamistik kindlustusvõtjat ülemäära soodustav ning olukorda raskendas veelgi tarbijate vähene informeeritus. Samas aga kerkis esile aina enam vaidlusi ja rahulolematust kindlustusseltside tegevuse osas. Kohtusse pöördumine oli tavalisiku jaoks kulukas ja hirmutav protsess, mida kindlustusseltsid eelistasid samuti vältida. Riigipoolset abi ei tasunud samuti ootama jääda, mistõttu moodustati kõik kolm mudelit erasektori algatusel.

2.2 Tänapäevane mudel

Lepitusorgani asutanud EKsL on mittetulundusühingust kindlustusandjate ühendus, kindlustuse majandusharu keskne organ, mis esindab ja kaitseb oma liikmete huve. Muuhulgas on EKsL-i eesmärgiks edendada kindlustusala arengut soodustavaid tingimusi ja

⁵⁸ D. Schwarcz 2009, *Op. cit.*, lk 769.

ühtlustada liikmete kindlustustehnilist praktikat.⁵⁹ Kindlustuse lepitusorgan on EKsL-i põhikirja kohaselt EKsL-i juures alaliselt tegutsev sõltumatu struktuuriüksus, mis vastutab kindlustusteenuse osutajate ja nende klientide vaheliste vaidluste kohtuvälise lahendamise võimaluse loomise ja edendamise eest⁶⁰. Lisaks lepitusorganile tegutseb käesoleval hetkel EKsL-i juures ka kindlustuse vahekohus, mis lahendab kindlustusvaidlusi tsiviilkohtumenetluse seadustiku (TsMS) sätete kohaselt juhul, kui pooled on selle eraldi kokku leppinud. Tavapäraselt lahendatakse vahekohtus siiski kindlustusandjate omavahelisi vaidlusi⁶¹. Arvestades, et vahekohus erineb olemuse poolest olulisel määral teistest alternatiivsetest vaidluse lahendamise meetoditest, vajaks see eraldiseisvat käsitlust, mistõttu ei ole põhjendatud sellel käesoleva magistritöö raames pikemalt peatuda.

Koos EKsL-iga tegutseb liikluskindlustuse seaduse alusel asutatud MTÜ Eesti Liikluskindlustuse Fond (LKF), mis vastutab muuhulgas liikluskindlustusvaidluste kohtuvälise lahendamise korraldamise eest⁶². 2014. aastal vastu võetud uue liikluskindlustuse seadusega loobuti seni seaduse alusel tegutsenud kindlustuse vaidluskomisjonist⁶³ ning nähti ette, et riik annab fondile halduslepinguga ülesande tagada kohustusliku liikluskindlustuse alaste vaidluste kohtueelne lahendamine⁶⁴. Sellest ajast toimub liikluskindlustuse vaidluste lahendamine liiklusKindlustuse lepitusorganis⁶⁵. Kindlustuse ja liiklusKindlustuse lepitusorganid sarnanevad menetluse ja ülesehituse poolest oluliselt, mistõttu keskendub autor töö piiratud mahust tulenevalt eelkõige Kindlustuse lepitusorgani tegevuse analüüsimisele.

Ka Saksa kindlustusombudsmani loonud GDV on juriidilise vormi poolest mittetulundusühing. Erinevalt EKsL-ist asutas GDV kindlustuslepingute või selle vahendamisega seotud tarbijavaidluste kohtuväliseks lahendamiseks eraldiseisva mittetulundusühingu⁶⁶. Seejuures ei ole kindlustustuse ombudsman Saksamaal ainuke kindlustusvaidlusi lahendav ombudsman. Eratervisekindlustuse Kindlustusandjate Liit (Verband der Privaten Krankenversicherung e.V., PKV) on loonud ombudsmani organi, mis tegeleb vaid eraravi ja -hoolduskindlustuse lepingutest tõusetunud vaidlustega⁶⁷. Tulenevalt asjaolust, et tegemist on kahe täiesti erineva ombudsmani mudeliga ning põhjusel, et eraravi-

⁵⁹ Eesti Kindlustusseltside Liidu põhikirja. 20.06.2012, p 1.1 ja 1.4.

⁶⁰ Eesti Kindlustusseltside Liidu põhikirja. 20.06.2012, p 4.19.1

⁶¹ <https://www.lkf.ee/et/kindlustusvaidlus-202/kindlustuse-vahekohus>

⁶² Eesti Liikluskindlustuse Fondi põhikirja. 20.05.2004, § 4.

⁶³ Liikluskindlustuse vaidluste lahendamise tegelemise kindlustuse vahekohus muudeti 2006. aastal kindlustuse vaidluskomisjoniks.

⁶⁴ Liikluskindlustuse seadus. – RT I, 11.04.2014,1, § 69 lg 1 p 7.

⁶⁵ <https://www.lkf.ee/et/lepitusorgan>

⁶⁶ Satzung des Vereins Versicherungsombudsmann e. V. 22.11.2016, § 2 lg 1.

⁶⁷ <https://www.pkv-ombudsmann.de>

ja hoolduskindlustus moodustab vaid väikese osa pakutavatest kindlustusliikidest, käsitleb autor töös ainult Saksa kindlustusombudsmani lahendust.

Kuigi Finantsteenuste Ombudsmani eelkäijaks olnud IOB loodi samuti kindlustusandjate initsiatiivil, põhineb tänapäeval tegutsev Suurbritannia skeem riiklikul algatusel. Nimelt nähti 2000. aasta finantsteenuste ja turugude seadusega (Financial services and markets act, FSMA)⁶⁸ ette skeemi loomine, mis annaks võimaluse finantsalaste vaidluste lahendamiseks sõltumatu isiku poolt kiiresti ja minimaalse formaalsusega. FOS ei teosta funktsioone riigi nimel⁶⁹, see ei ole riigiasutus ega tarbijaorganisatsioon, vaid mittetulunduslik avalik-õiguslik asutus⁷⁰. Skeemi haldajaks (*scheme operator*) pidi saama juriidiline isik, kelle loomine pandi seadusega Suurbritannia finantsjärelevalve asutuse (Financial Conduct Authority, FCA) kohustuseks⁷¹. Tegemist on piiratud tagatisega aktsiakapitalita äriühinguga/aktsiakapitalita riigi garantiiga piiratud äriühinguga, mis kannab nime Financial Ombudsman Service Limited⁷².

Eeltoodust nähtub, et nii Eesti kui Saksamaa kindlustusvaidluste kohtuvälise lahendamise mudel põhineb selgelt eraõiguslikul alusel, mistõttu võib neid nimetada erasektori mudeliteks. Põhiline erinevus seisneb selles, et Saksa kindlustusombudsman tegutseb läbi selleks eraldi asutatud mittetulundusühingu, aga lepitusorgan on mittetulundusühingust EKSL-i sõltumatuks struktuuriüksuseks. Kahest eelmainitust erineb oluliselt aga FOS, mille haldajaks on küll eraõiguslik juriidiline isik, kuid mille puhul on tegemist seaduse alusel loodud mudeliga. Autori hinnangul tagab Suurbritannia skeemi seaduslik alus ilmselt mõnevõrra suurema usalduse ja kindluse skeemi toimimisse nii tarbijate kui ettevõtete jaoks. Samas ei anna see veel põhjust eeldada, et erasektori loodud mudeleid tuleks pidada vähem-efektiivseks avalikus sektori omadest.

⁶⁸ FSMA 2000, Part XVI Section 225 (1).

⁶⁹ FSMA 2000, Schedule 17. Part II Section 6 (1).

⁷⁰ FOS. Information for businesses covered by the ombudsman service. – Arvutivõrgus: http://www.financial-ombudsman.org.uk/faq/businesses/answers/rules_a1.html (27.01.2017).

⁷¹ FSMA 2000, Part XVI Section 225 (1) - (2).; Schedule 17. Part II Section 2 (1)

⁷² FOS. Underpinning our statutory functions and powers. – Arvutivõrgus: <http://www.financial-ombudsman.org.uk/about/official-documents.html> (27.01.2017).

2.3 Pädevus

2.3.1 Isikuline pädevus

Kindlustuse lepitusorganisse võib pöörduda lepitusavalduse esitamisega : 1) kindlustusandja või – vahendaja klient, so isik, kellele osutatakse kindlustus- või kindlustusvahendusteenuse osutaja poolt viimase tegevusega seotud teenust või kes on kindlustusandja või –vahendaja poole pöördunud nimetatud teenuse kasutamise eesmärgil; 2) isik, kellele on kindlustusselts esitanud VÕS § 492⁷³ alusel tagasinõude; 3) kindlustusandja või – vahendaja teise kindlustus- või kindlustusvahendusteenuse osutajaga tekkinud vaidlusküsimuse lahendamiseks.⁷⁴ Kindlustuse lepitusorgani pädevusse kuuluvad vaid sellised vaidlused, mille teiseks pooleks on kindlustusandja või kindlustusvahendaja⁷⁵.

Saksa kindlustusombudsman lahendab samuti kaebusi, mis on esitatud kindlustusandja, – vahendaja või –nõustaja (*Versicherungsberater*) vastu. Kindlustusandja vastu võib kaebuse esitada: 1) tarbija või 2) tarbija-sarnases positsioonis olev isik. Viimasel juhul on hindamise aluseks isiku majanduslik tegevus, kindlustuslepingu ja nõude sisu.⁷⁶ Küsimus tarbijasarnasest positsioonist võib tekkida näiteks juhul, kui vaidlus tuleneb kaskokindlustusest sõiduki puhul, mida kasutatakse nii isiklikeks kui ka ettevõttega seotud tegevusteks⁷⁷. Kindlustusvahendaja või –nõustaja vastu saab organisse pöörduda aga: 1) kindlustusvõtja, kellele kindlustuslepingut vahendati või 2) tarbijakaitseorganisatsioon⁷⁸.

FOS-i pädevusse kuulub kaebuste lahendamine, mis on esitatud selle jurisdiktsiooni alla langeva ettevõtte vastu. FOS-i jurisdiktsioon jaguneb kohustuslikuks, tarbijakrediidi- või vabatahtlikuks jurisdiktsiooniks⁷⁹. Kohustusliku jurisdiktsiooniga on hõlmatud ettevõtted, kes on saanud tegevusloa FCA-lt⁸⁰. Selleks on ka kindlustusandjad ja -vahendajad. Kaebuse saab kindlustusandja- või vahendaja vastu esitada eelkõige: 1) tarbija või 2) mikroettevõtte⁸¹.

⁷³ VÕS § 492 lg 1 kohaselt läheb kindlustusandjale tema poolt hüvitatava kahju ulatuses üle kindlustusvõtjale või kindlustatud isikule kolmanda isiku vastu kuuluv kahju hüvitamise nõue.

⁷⁴ EKsL. Kindlustuslepitusorgan. Menetluskord 01.01.2016, p 3.1 - 3.2.

⁷⁵ *Ibid*, p 3.3.3

⁷⁶ VomVO § 2 lg 1.

⁷⁷ J. Gal. Alternative Dispute Resolution Systems Regarding Private Insurance. – AIDA Turkey 2014 lk 23. – Arvutivõrgus: <http://www.aida.org.uk/pdf/Alternative%20Dispute%20Resolution%20Booklet.pdf> (26.11.2016).

⁷⁸ Lisaks on selline õigus antud ka tarbijakaitseorganitele, VermVO § 1.

⁷⁹ FSMA 2000, Part XVI Section 226, 226A, 227.

⁸⁰ Legislative Council Secretariat. Financial ombudsman system in the United Kingdom. - Research and Library Services Division IN15/09-10, lk 4-5. – Arvutivõrgus: <http://www.legco.gov.hk/yr09-10/english/sec/library/0910in15-e.pdf> (05.02.2017).

⁸¹ FCA Handbook. DISP 2.7.3.

Viimasena on käsitletav ettevõtte, mille aastakäive ei ületa 2 miljonit eurot ja mille töötajate arv jääb alla kümne⁸².

Eeltoodust selgub, et Eesti ja Saksamaa organite pädevusse kuuluvad ainult avaldused, mis on esitatud kindlustusandja või –vahendaja vastu. FOS-i pädevus on küll laiem, kattes sisuliselt kõikide finantsteenuse osutajatega seotud kaebusi, kuid kindlustusvaidluste seisukohalt on võimalik samuti esitada kaebus kas kindlustusseltsi või kindlustusvahendaja vastu. Kindlustuse lepitusorgan erineb teistest mudelitest märkimisväärselt aga selle poolest, et ei sea piiranguid ettevõtetele. Nii saavad lisaks eraisikutele pöörduda lepitusorganisse ka ettevõtted, mis tagab neile sarnaselt tarbijatega parema õiguskaitse kättesaadavuse ja võrdsema positsiooni kohtuvälisesse organisse pöördumisel. Sellest vaatepunktist on ettevõtted kõige ebakindlamal positsioonil Saksa kindlustusombudsmani poole pöördudes, kuivõrd tarbija-sarnast situatsiooni võib olla keeruline tõendada ning kokkuvõttes jääb ombudsmani otsustada, kas kaebuse menetlusse võtmine põhjendatud või mitte. FOS ei välista küll ettevõtete poolt esitatavaid kaebuseid täielikult, kuid seab lubatavuse sõltuvusse ettevõtte suurusega. Autori hinnangul võib sellist lähenemist põhjendada asjaoluga, et suurettevõtted omavad üldjuhul piisavalt finantse, mistõttu ei ole neile probleemiks ka kohtu poole pöördumine, kuid just väike-ettevõtted on need, mille majanduslik positsioon on sageli nõrgem sarnaselt tarbijatele. Üldistatult võib siiski öelda, et nii FOS kui Saksa kindlustusombudsman on suunatud põhiliselt tarbijatele kohtuvälise võimaluse pakkumisele.

2.3.2 Esemeline pädevus

Kindlustuse lepitusorganisse saab pöörduda eelkõige nõudega, mis tuleneb kindlustuslepingust. Samuti võib nõue olla seotud kindlustuslepingu vahendamisega või kindlustuslepingulisse suhtesse astumiseks tehtud ettevalmistustega.⁸³

Saksa kindlustusombudsmanile esitatud kaebuses sisalduv nõue peab tulenema samuti kindlustuslepingust, selle vahendamisest või ettevalmistamisest. Nõue võib tuleneda ka lepingust, mis on kindlustuslepinguga lähedases majanduslikus seoses⁸⁴.⁸⁵ Lisaks eeltoodule

⁸² FOS. The ombudsman and larger businesses. Your guide to the Financial Ombudsman Service, lk 2. - Arvutivõrgus: <http://www.financial-ombudsman.org.uk/publications/pdf/ombudsman-larger-businesses.pdf> (14.04.2017).

⁸³ EKsL. Kindlustuslepitusorgan. Menetluskord 01.01.2016, p 3.1- 3.3.

⁸⁴ Näiteks võiks selline olla eraldiseisev konsultatsioonileping, mis sõlmiti kindlustuslepingu sõlmimise ajal. W. Römer. Offene und beantwortete Fragen zum Verfahren vor dem Ombudsmann. NversZ 2002, p 2.

⁸⁵ VomVO § 2 lg 2.

kuuluvad ombudsmani pädevusse ka nõuded, mis on tekkinud teatud hüpoteeklaenulepingutest⁸⁶.

Kindlustusvaidlusega seotud nõude saab FOS-ile esitada isik, kellel oli/on kliendisuhe või potentsiaalne kliendisuhe kindlustusandja või – vahendajaga, samuti isik, kelle kasuks kindlustusleping sõlmiti või plaaniti läbi vastaspoole sõlmida ning isik, kelle õigus nõude esitamiseks kindlustuslepingu alusel tuleneb lepingust või seadusest.⁸⁷

Esemelise pädevuse osas on eeltoodud mudelid sarnased. Üldjuhul peab nõue põhinema kas kindlustuslepingul või olema seotud kindlustuslepingu vahendamisega. Samas on võimalik organisse pöörduda ka nõudega, mis põhineb lepingueelsetel läbirääkimistel või tuleneb seadusest.

2.3.3 Pädevuse piirangud

Pädevuse piirangud on parema ülevaate huvides mõistlik jaotada gruppideks, milleks on töö autor püüdnud kolme mudeli piirangud koondada tulenevalt nende tunnusjoontest.

Kahtlemata seondub kõige olulisem piirang kindlustusvaidluste kohtuvälise lahendamise eest vastutavasse organisse pöördumisel vaidluseseme hinnale ettenähtud piirmääraga. Kindlustuse lepitusorgan on vaidluse hinna ülempiiriks määranud 350 000 eurot. Seejuures ei ole tegu lõpliku piiranguga, kuivõrd seda ületava väärtusega vaidluse puhul on lubatud menetlus läbi viia juhul, kui mõlemad osapooled on selleks eraldi nõusoleku andnud.⁸⁸ Maksimaalne vaidluse hind, millega Saksa kindlustusombudsmani juurde pöörduda saab, on aga 100 000 eurot. Erinevalt lepitusorganist ei ole ombudsmanil õigust seda summat ületavat nõuet menetleda ka juhul, kui mõlemad vaidluse osapooled seda soovivad. Sellises olukorras peab ombudsman igal juhul kaebuse menetlemisest keelduma⁸⁹. Vastupidiselt kahele eelnevale mudelile ei olegi FOS ette näinud kaebuse ülempiiri, kuid kaudse piiri seab ombudsmani õigus teha otsus hüvitise osas, mille maksimaalne määr saab olla 150 000 naela⁹⁰, mis on ca 175 243 eurot.

⁸⁶ Ombudsmann für Versicherungen. Jahresbericht 2015, lk 58.- Arvutivõrgus: <http://www.versicherungsombudsmann.de/Ressourcen/PDF/Jahresbericht-2015.pdf> (14.01.2017). Viimasel juhul ei lähtu ombudsman menetluses kindlustuslepingulisest raskuspunktist, vaid viib läbi krediidilepingu hindamise kooskõlas pangandusõigusega.

⁸⁷ FCA Handbook. DISP 2.7.6 (1) – (2), (5) – (6).

⁸⁸ EKsL. Kindlustuslepitusorgan. Menetluskord 01.01.2016, p 3.5.1.

⁸⁹ VomVO § 2 lg 4 p a).

⁹⁰ FCA Handbook. DISP 3.7.4.

Ülejäänud piirangud, mis ei ole seotud rahalise piirmääraga, võib tinglikult jagada järgmistesse gruppidesse:

1) kindlustusliikide välistused

Kindlustuse lepitusorgan ei vii läbi menetlust vaidluste osas, mis tulenevad sundkindlustusest, krediidi- või garantiikindlustusest ja liikluskindlustusest⁹¹. Samuti keeldub lepitusorgan menetlemast õigusabikulude kindlustuslepingust tulenevat nõuet, kui kindlustusandja keeldumine oma lepingulise kohustuse täitmisest põhineb tulemuslikkuse väljavaadete puudumisel.⁹² Kindlustusombudsmani menetlusest on välistatud ainult ravi- ja hoolduskindlustuse lepingutest tulenevad nõuded.⁹³ Kui varasemalt ei kuulunud ombudsmani pädevusse ka krediidikindlustuse lepingud, siis 2016. aastal on ka need tema pädevuse all. Hoopiski laiema pädevusega on Suurbritannia FOS, mis ei ole sätestanud ühtegi välistust kindlustusliikide osas.

2) vaidlust menetleb teine organ

Kõikide mudelite puhul keeldub organ avalduse vastuvõtmisest, kui vaidlus on samaaegselt menetlemisel kohtus või muus kohtuvälises organis, või siis, kui vaidlus on vastavas organis juba lõpule viidud. Kindlustusombudsmani ja FOS-i menetlusreeglid viitavad ka võimalusele peatada kohtumenetlus kohtuvälise menetluse läbiviimiseks, millisel juhul on organid pädevad kaebuse lahendamaks⁹⁴. Kindlustuse lepitusorgani menetluskord sellist piirangut ei sea.

3) avaldus või kaebus on edutu või pahatahtlik

Kõik organid keelduvad avalduse menetlusse võtmisest juhul, kui esitatud nõue ei oma edu väljavaateid või on pahatahtlik. Lepitusorgan on siin näiteks toonud juhtumid, kus üks lepitusosaline on avalduse eseme kohta edastanud kuriteoteate või on käitunud teise lepitusosalise suhtes muul moel pahatahtlikult, näiteks valeandmete esitamise läbi. Samuti võib olla avaldaja nõudeõigus lõppenud seoses seda lõpetava tähtaja saabumisega VÕS § 475 lg 3 mõttes⁹⁵. Kindlustuse ombudsmani loeb kaebuse edutuks näiteks juhul, kui vaidlus on juba lahenduse saanud või kui õigusabikulude taotlus on tagasi lükatud põhjusel, et puudub eduväljavaade või on nõue pahatahtlik. Mõlemas riigis kehtib ka aegumise vastuväide, mis

⁹¹ Liikluskindlustuse vaidlustega tegeleb Liikluskindlustuse lepitusorgan.

⁹² EKsL. Kindlustuslepitusorgan. Menetluskord p 3.5.3 – 3.5.5 ja 3.5.10.

⁹³ VomVO § 2 lg 4 b).

⁹⁴ EKsL. Kindlustuslepitusorgan. Menetluskord p 3.5.7-3.5.8; VomVO § 2 lg 4 c)-d); FCA Handbook. DISP 3.3.4A (2) – (4).

⁹⁵ EKsL. Kindlustuslepitusorgan. Menetluskord p 3.5.9, 3.5.12.; FCA Handbook. DISP 3.3.4A (1).

tähendab, et kui nõue on aegunud ja vastaspool sellele tugineb, ei võeta avaldust menetlusse.⁹⁶ FOS ei võta kaebust aga menetlusse juhul, kui organi poole on pöördutud hiljem kui 6 kuud alates kuupäevast, mil vastaspool saatis kaebajale oma lõpliku vastuse või 6 aastat pärast juhtumi toimumist või 3 aastast pärast seda, kui isik sai teada, et tal on alus kaebuse esitamiseks. Samas on ombudsmanil õigus tuvastada, et hilinemine on tingitud erandlikest asjaoludest ning seega kaebus menetlusse võtta.⁹⁷

4) vaidluse menetlemine ei ole sobilik ja takistaks organi tegevust

Lepitusorganil ei ole võimalik menetlust läbi viia, kui juhtum ei sobi olemuslikult lepitusmenetluseks⁹⁸. Sarnaselt sätestab FOS-i menetluskord õiguse keelduda kaebuse menetlemisest, kui see võib tõsiselt kahjustada organi efektiivset tegevust. Siin on silmas peetud näiteks juhtumeid, kus vaidluse lahendamine oleks sobilikum kohtu või teise kohtuvälise organi poolt⁹⁹. Ka Saksa kindlustusombudsmani menetluskord sätestab, et juhul, kui kaebuse menetlemine mõjutaks tõsiselt organi tegevust, võib ombudsman menetluse läbiviimise peatada. Näiteks võib asjaolude või õiguslike küsimuste väljaselgitamine vajada ebamõistlikke kulusi, keerulised faktilised asjaolud tõendite kogumist või on hoopiski tegemist väljaselgitamata põhimõttelise õigusküsimusega (*grundsätzliche Rechtsfrage*).¹⁰⁰

Lisaks on lepitusorgan välistanud erinevalt teistest mudelitest oma menetlusest avaldused, mille esemeks on kliendi rahulolematus talle pakutava teenuse hinnaga või kindlustusmatemaatilisel arvutusel kasutatud meetodid või valemid. Samuti ei toimu menetlust lepitusorgani kaudu juhul, kui tegemist on nõudega, mille puhul tuleb kahju hüvitamisele kohaldada välisriigi seadust.¹⁰¹

Kokkuvõtlikult saab järeldada, et nõude summale esitatud piir on kõige kõrgem lepitusorganis, kaudse piirmääraga järgneb sellele FOS ning viimaseks jääb Saksa kindlustusombudsman, kelle pädevus ulatub vaid nõueteni, mis ei ületa 100 000 eurot. Niivõrd kõrget nõudepiiri lepitusorganis võib põhjendada asjaoluga, et sinna on lubatud pöörduda ka ettevõtetel sõltumata nende suuruselt ja tarbija-sarnasest positsioonist või muudest tingimustest. Samuti peaks arvestama, et lepitusavalduse esitamine on teoorias võimalik ka kindlustusandja või –vahendaja enda poolt teise kindlustusteenuse osutaja vastu,

⁹⁶ VomVO § 2 lg 4 e); EKsL. Kindlustuslepitusorgan. Menetluskord p 3.5.11.

⁹⁷ FCA Handbook. DISP 2.8.2.(1) - (3).

⁹⁸ EKsL. Kindlustuslepitusorgan. Menetluskord p 3.5.9

⁹⁹ FCA Handbook. DISP 3.3.4A (5), 3.3.4B (1).

¹⁰⁰ VomVO § 9 lg 1.

¹⁰¹ EKsL. Kindlustuslepitusorgan. Menetluskord p 3.5.2, 3.5.6, 3.5.13.

mistõttu võivad sellises suhtes tekkinud nõuded olla keskmisest suuremad. Üldiselt võib aga spekuloida, et madalamad piirmäärad on kindlustusseltside huvides just juhul, kui kohtuväline organ omab kindlustusseltsi vastu esitatud kaebuse lahendamise üle otsustamisel siduva otsuse tegemise pädevust. Näiteks olukorras, kus tekkinud kahju ulatub poole miljoni euroni, võib eeldada, et kindlustusandja eelistab vaidluse lahendada formaalses menetluses ainult seadusest lähtuva kohtu ees. Kui aga tegemist on alternatiivse menetlusega, mille tulemiks on vaid ettepanek või ka soovituslik otsus, mille aktsepteerimine ei ole pooltele kohustuslik, ei ole kindlustusseltsil sisuliselt midagi kaotada ning jääb alati võimalus kohtu poole pöörduda. Kindlustusvõtja seisukohalt on kõrgemad piirmäärad kahtlemata paremad, sest ka suurema summaga nõude puhul jääb talle võimalus proovida vaidlus lahendada enne kulukat kohtumenetlust alternatiivses organis ning alles juhul, kui see loodatavat tulemust ei too, pöörduda kohtusse.

Muus osas nähtub, et kindlustusliikide välistusega seotud piiranguid on enim lepitusorganil. Kuigi Saksa kindlustusombudsman ei tegele nõuetega, mis on tekkinud eraravi- või hoolduskindlustusest, on see nii põhjusel, et nende vaidluste lahendamise eest vastutab selleks spetsiaalselt asutatud ombudsman. Erinevalt teistest mudelitest on lepitusmenetlus välistatud nõuete puhul, mis tulenevad krediidi- või garantiikindlustusest. Nagu mainitud, siis oli selline välistus varasemalt ka Saksa kindlustusombudsmani menetluskorras. Arvestades, et tarbijad või tarbija sarnased ettevõtted üldjuhul krediidikindlustusega kokku ei puutu, ei omanud see välistus kindlustusombudsmani lahenduse puhul suurt tähtsust¹⁰². Vastupidiselt on aga lepitusorgani poole võimalik pöörduda ka ettevõtetel, mis iseenesest võiks põhjendada ka pädevuse laiendamist krediidi- ja garantiikindlustustest tõusetunud nõuetele. Mõistetavalt on tegu aga küllaltki keerukate toodetega, mistõttu võib selliste vaidluse lahendamine nõuda lepitajalt spetsiifilisemaid erialateadmisi, venitada menetlust keskmisest pikemaks ning tuua lepitusorganile kaasa täiendavaid kulusid.

Seoses piirangutega, mis välistab menetluse läbiviimise juhul, kui vaidlus on samaaegselt menetluses teises organis, selgub, et nii Suurbritannias kui Saksamaal on võimalik, et kohus peatab menetluse selleks, et vaidluse pooled saaksid pöörduda kohtuvälise organi poole. Sellisel juhul on FOS või Saksa kindlustusombudsman õigustatud konkreetse vaidluse menetluse võtma. Kuigi sellist viidet lepitusorgani menetluskorras ei ole, viitab ka lepitusseadus kohtu võimalusele suunata isikud asja lahendamiseks lepitajat kasutama¹⁰³.

¹⁰² J. Gal 2014. *Op. cit.*, lk 29.

¹⁰³ Lepitusseadus. – RT I 2009, 59, 385, § 11 lg 1.

Sellises olukorras võiks kohus ilmselt menetluse peatada tsiviilkohtumenetluse seadustiku¹⁰⁴ (TsMS) § 359 lg 1 alusel, mille kohaselt võib kohus menetluse peatada poolte ühisel taotlusel, kui see on otstarbekas pooleliiolevate kompromisslääbirääkimiste tõttu. Kaheldav on, kas kohus saaks pooli ka kohustada Kindlustuse lepitusorgani lepitusmenetluses osalema, kuivõrd TsMS § 4 lg 3 kohaselt võib kohus kohustada pooli osalema lepitusseaduses sätestatud lepitusmenetluses. Ilmselt on lepitusseaduses sätestatud lepitusmenetluse all mõeldud menetlust lepitusorganis, milleks on lepitusseaduse § 19 lg 1 kohaselt riigi või kohaliku omavalitsuse organi juures asuv üksus. Nimetatud küsimus vajaks aga põhjalikumat analüüsi, mis käesoleva magistritööga ei haaku.

Seoses kaebuse või avalduse ajaliste piirangutega nähtub, et Saksa kindlustusombudsman ja lepitusorgan keelduvad asja menetlemisest olukorras, kus teine pool esitab aegunud nõudele vastuväite, kuid Suurbritannias on kindlustusvõtja õigused veelgi piiratumad. FOS-i poole pöördumise tingimuseks on, et kaebus tuleb esitada kõige hiljem 6 kuu jooksul alates kuupäevast, mil isik kindlustusandjalt lõpliku vastuse sai. Aegumistähtaeg on kindlustuslepingute puhul Suurbritannias aga 6 aastat¹⁰⁵. Seega on FOS kitsendanud kindlustusvõtja võimalust kohtuvälisesse organisse pöördumiseks, kuid ilmselt on see põhjendatav FOS-i suure töökoormusega. Lisaks on ombudsmanile jäetud õigus erakordsete asjaolude esinemisel lubada ka hilinenud kaebuse menetluse võtmist.

Viimaseks pöörab autor tähelepanu piirangutele, mis on välja toodud ainult lepitusorgani menetluskorras. Nii ei ole lepitusorganisse sobilik pöörduda teenuse hinnaga seonduva vaidlusega, kuivõrd tegemist ei ole kindlustusalase küsimusega, vaid pigem tavalise tarbijaõigusliku aspektiga, mille lahendamiseks on sobiv tarbijavaidluste komisjon. Arusaadavalt ei ole ka olukorras, milles kahju hüvitamine nõuab välisriigi sätete kohaldamist, lepitusorgani lepitajad kohtuga võrreldes piisavalt pädevad küsimust lahendama. Kindlustusmatemaatiliste arvutustega seonduvad meetodid ja valemid nõuavad spetsiifilist teadmist, mida kõik lepitajad kindlasti ei oma. Selliste nõuete välja jätmine on põhjendatud ka lepitusmenetluse eesmärgiga, milleks peaks olema lihtsustatud menetlus võimalikult kiirelt. Samas tuleb märkida, et nimetatud piirang leidis kuni 2016. aasta augustini ka Saksa kindlustusombudsmani menetluskorras¹⁰⁶. Praegusel hetkel kasutab ombudsman selliste

¹⁰⁴ Tsiviilkohtumenetluse seadustik. – RT I, 28.12.2016, 22.

¹⁰⁵ Limitation Act. Part I Section 5.

¹⁰⁶ Anweisung zur vorrangigen Anwendung von Verfahrensvorschriften des Verbraucherstreitbeilegungsgesetzes (VSBG) gegenüber der Verfahrensordnung des Versicherungsombudsmanns (VomVO) und der Verfahrensordnung für Beschwerden im Zusammenhang mit der Vermittlung von Versicherungsverträgen

vaidluste lahendamiseks ja kalkulatsioonide tegemiseks eraldi asutuse abi¹⁰⁷, mistõttu on tema pädevust laiendatud. Selline lahendus oleks mõeldav ka Kindlustuse lepitusorgani puhul, kuid muudaks lepitusmenetluse seda rahastavate kindlustusandjate jaoks kahtlemata kulukamaks.

Kokkuvõttes nähtub, et kõige vähem piiranguid lahendatavatele kaebustele esitab FOS. See on ka loogiliselt põhjendatav, kuivõrd FOS-i puhul on tegemist skeemiga, mis on suunatud lisaks kindlustussektorile ka teiste finantsteenuste osutajate vastu esitatud kaebuste lahendamisele. Sellisel juhul peab olema tagatud ka suutlikkus tegeleda keerukamate vaidlustega. Sellisest lahendusest tulenevalt on Suurbritannia tarbijale tagatud paremad võimalused kindlustusalaste, aga ka muude, kaebuse kohtuväliseks lahendamiseks.

2.4 Liikmelisus

EKsL-i liikmelisus põhineb vabatahtlikkusel. Liikmeks võivad astuda kõik juriidilised isikud, kellel on vastavalt kindlustustegevuse seadusele õigus tegeleda kindlustustegevusega Eestis¹⁰⁸. EKsL-i liikmele tuleneb põhikirjast kohustus aktsepteerida lepitusorgani menetluskorda endale siduvana ning juhtida klientide tähelepanu võimalusele pöörduda lepitusorganisse¹⁰⁹. Kindlustustegevusega ei tegele kindlustusvahendajad, mistõttu ei ole neil võimalik automaatselt lepitusorgani menetluses osaleda. Hetkel on vaid üks kindlustusmaakleritest ette andnud nõusoleku lepitusmenetluses osalemiseks¹¹⁰. Kõik Eestis kindlustusteenuse osutajad on aga EKsL-iga ühinenud ning sarnaselt on kõik liikluskindlustuse pakkujad LKF-i liikmed¹¹¹.

Saksa kindlustusombudsmani loonud mittetulundusühingul oli 2016. aasta lõpus 292 liiget¹¹², mis tähendab, et pea kõik erakindlustuse pakkujad on sellega ühinenud¹¹³. MTÜ liikmeks on võimalik saada Saksa Kindlustusseltside Ühendusel ja kõigil selle liikmetel. Ühingu liikmed tunnistavad kindlustusombudsmani menetluskorda endale siduvana¹¹⁴. Kindlustusmaakleritel

(VermVO). – 19.07.2016. – Kättesaadav:

http://www.versicherungsbundmann.de/Ressourcen/PDF/VSBG_Uebersicht.pdf (12.02.2017).

¹⁰⁷ VomVO § 8.

¹⁰⁸ EKsL põhikirj. 20.06.2012, p 2.1 ja 2.2.7.

¹⁰⁹ *Ibid.* p 2.3.7-2.3.8.

¹¹⁰ Kindlustuse lepitusorgan. Liikluskindlustuse lepitusorgan 2016. AASTA ARUANNE, lk 5.

¹¹¹ *Ibid.*, lk 5-6.

¹¹² Versicherungsombudsmann e. V. Mitgliederverzeichnis (Stand Dezember 2016). – Kättesaadav:

<http://www.versicherungsbundmann.de/Ressourcen/PDF/mitgliederliste.pdf> (14.04.2017).

¹¹³ Stellung der Mitglieder des Vereins.- Arvutivõrgus:

<http://www.versicherungsbundmann.de/Navigationsbaum/WirUeberUns/StellungDerMitglieder/index.html> (14.04.2017).

¹¹⁴ Satzung des Vereins Versicherungsombudsmann e. V. 22.11.2016, § 5 lg 1.

ei ole võimalik sarnased Eestiga mittetulundusühingu liikmeks saada. Samas vastutab kindlustusombudsman ka kindlustusvahendajate või –nõustajate vastu esitatud kaebuste lahendamise eest. Sellise pädevuse sai ombudsman 2007. aastal, mil Saksamaa Justiitsministeeriumi tunnustas kindlustusombudsmani kindlustusvahendaja ja kindlustusvõtja vahel tekkinud ja kindlustuslepinguga seotud vaidluste kohtuvälise lahendamise lepitusorganina. Põhjusel, et kindlustusvahendajatega seotud vaidluste lahendamise õigus tuleneb ombudsmanile seadusest, loodi nende vastu esitatud kaebuste lahendamiseks ka eraldi menetluskord. Suurim erisus on ombudsmani piiratud pädevus, mille kohaselt ei ole ombudsmanil õigus kindlustusvahendajate või –nõustajaid siduda otsusega, vaid esitada lepitusettepanek¹¹⁵.

FOS-i puhul ei saagi tegelikult rääkida liikmelisusest, vaid tuleb käsitleda FOS-i jurisdiktsiooni, mis jaguneb kohustuslikuks ja vabatahtlikuks. Kohustuslikku jurisdiktsiooni kuuluvad ettevõtted, kelle üle teostab järelevalvet tegevuslubasid väljastav Suurbritannia Finantsjärelevalve Asutus. Need ettevõtted on seaduse alusel kohustatud FOS-iga koostööd tegema ja selle otsustele alluma. Kohustuslik jurisdiktsioon hõlmab ka kõiki Suurbritannias tegutsevad kindlustusettevõtted. Vabatahtliku jurisdiktsiooniga on võimalik liituda ettevõtetel, kelle suhtes esitatavad kaebused ei kuulu lahendamisele kohustusliku jurisdiktsiooni all. Seega võivad vabatahtliku jurisdiktsiooniga ühineda näiteks kindlustusseltsid, mis asuvad mõnes teises Euroopa Liidu liikmesriigis ja tegelevad peamiselt Suurbritannia klientidega.¹¹⁶

Eelnevast nähtub, et Suurbritannia kindlustusseltsidel ja –vahendajatel puudub võimalus otsustada skeemiga liitumise üle, sest seaduse kohaselt langevad nad FOS-i kohustusliku jurisdiktsiooni alla. Kindlustusvõtjast tarbijale on selline lahendus kahtlemata soodne, sest nii on tal võimalik alati kindel olla, et kindlustusseltsiga tekkinud vaidluse lahendamiseks on kohtuvälise võimalus. Vabatahtliku mudeli puhul ei pruugi see nii aga olla. Saksamaal on näiteks ombudsmani mudeliga ühinenud küll enamik kindlustusandjaid, kuid mitte kõik. Seega peab organisse pöörduda sooviv isik alati esmalt kindlaks tegema, kas konkreetne kindlustusselts, kelle vastu ta soovib kaebuse esitada, on ombudsmani mudeliga liitunud. Eestis ei ole see aga probleemiks, kuivõrd käesoleval hetkel on kõik kindlustusteenuse osutajad EKsL-iga ühinenud. Üheks erisuseks lepitusorgani ja Saksa kindlustusombudsmani vahel on käsitletav asjaolu, et EKsL-iga liitudes on kindlustusandja automaatselt kohustatud

¹¹⁵ Ombudsmann für Versicherungen. Jahresbericht 2015, *Op. cit*, lk 13-14.

¹¹⁶ M. Mendelowitz. Alternative Dispute Resolution Systems Regarding Private Insurance. – AIDA Turkey 2014, lk 68.

ka lepitusmenetluses osalemiseks nõusoleku andma. Saksamaal on aga võimalik, et kindlustusselts astub küll kindlustusseltside ühendusse, kuid see ei kohusta teda veel ühinema kindlustusombudsmani mittetulundusühinguga.

2.5 Finantseerimine

Lepitusteenuse osutamist rahastavad kindlustusandjad või –vahendajad, kelle peale klient on kaebuse esitanud, tasudes EKsL-ile ühe lepitusasja eest 264,08 eurot. Lepitaja tasu moodustab antud summast 160 eurot iga läbiviidud lepitusasja eest, millele lisandub sotsiaal- ja töötuskindlustusmaks. 50 eurot arvatakse lepitusasja haldustasu katteks. Lepitusmenetluse tasu on arvatud EKsL-i proportsionaalsesse liikmemaksu.¹¹⁷

MTÜ Saksa kindlustusombudsmani finantseeritakse selle liikmete poolt läbi liikmemaksude ja menetletud kaebuste tasude. Liikmemaksu, mille suuruse määrab kindlaks üldkoosolek juhatause kinnitatud majanduskava põhjal, kogutakse kord aastas. Liikmemaksu suurus arvestatakse sõltuvalt iga kindlustusseltsi brutokäibest ja minimaalselt on selleks 500 eurot. Kaebusetasu tuleb maksta kaebuste eest, mis on kindlustusandja vastu esitatud. Tasu kogutakse iga menetlusse võetud kaebuse eest pärast menetluse lõpetamist, kusjuures maksmise kohustus ei sõltu sellest, kas kaebus oli õiguslikult põhjendatud või mitte. Tasu suurus vaadatakse üle igal aastal arvestades menetlusega kaasnevaid kulusid ja esitatud kaebuste arvu. 2015. aastal tuli kaebuse eest, mis lahendati läbi otsuse või soovitusel, maksta 102 eurot. Muul juhul lõpetatud menetluse eest tuli tasuda 68 eurot.¹¹⁸

FOS-i rahastatakse samuti tema jurisdiktsiooni kuuluvate ettevõtete poolt aastamaksu ja kaebusetasude näol. Iga-aastane osalusmaks sõltub ettevõtte suurusest ning jääb tavapäraselt vahemikku 100 kuni 300 000 naela. Aastamaksu tasumise kohustus ei sõltu sellest, kas ettevõtte vastu on kaebusi esitatud. 2013. aastal viidi lisaks aastamaksule sisse lisatasu maksmise kohustus finantsteenuseid osutavatele kontsernidele, kes rahastavad selle läbi umbes kahte kolmandikku FOS-i töökoormusest. Kaebusetasu maksab ettevõtte iga üksikjuhtumi eest, mil FOS kaebust käsitleb. Hetkel ei ole kohustust tasuda esimese 25 lahendatud kaebuse eest, kuid iga järgneva esitatud kaebuse puhul moodustab kaebusetasu 550 naela. Iga aasta jaanuaris kehtestatakse eelarve eelseisvaks aastaks, mis hõlmab ka

¹¹⁷ EKsL. Kindlustuslepitusorgan. Lepitusmenetluse kulude eeskiri 01.01.2016, p 2.2 - 2.3, 3.1.

¹¹⁸ Ombudsmann für Versicherungen. Jahresbericht 2015, *Op. cit*, lk 98.

maksude ja juhtumitasude summat.¹¹⁹

Eelnevast nähtub, et kõikide mudelite rahastamine põhineb erasektori panusel ja organisse pöörduja jaoks on menetlus tasuta. Sellist lähenemist toetab ka tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise direktiiviga soovitatakse vaidluste kohtuvälise lahendamise üksustel kaaluda eelkõige erarahastamise viise¹²⁰. Nii on kindlustusseltsid, kelle vastu esitatud kaebusi või avaldusi kohtuvälise organ lahendab, vastutavad selle organi tegevuse ja menetluse läbiviimise rahastamise eest. Kõiki mudeleid finantseeritakse läbi konkreetse aastamaksu ja kaebusetasude. Kaebusetasu suurus ei sõltu menetluse tulemist, vaid tegemist on kindlaks määratud summaga. Vahemärkusena toob autor välja, et enne 01.01.2016 kehtinud kindlustuslepitusorgani lepitusmenetluse kulude eeskirja kohaselt sõltus lepitaja tasu lepitusaja lahendamise edukusest. Lepituskokkuleppega lõppenud menetluse puhul oli lepitajal õigus 100% tasumäärast, muul juhul, kui menetlus kokkuleppega ei lõppenud, kuid lepitaja oli kasutanud vajalikke lepitamise võimalusi ning teinud pooltele lepitusettepaneku, tasuti lepitajale 50% tasumäärast.¹²¹ Muudatuse põhjuseks oli 2013. aasta tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise direktiiv, millega keelati siduda vaidluse lahendamise eest vastutavate isikute tasustamine menetluse tulemusega¹²².

Eelnevast nähtub ka see, et enim peavad ettevõtted panustama kaebustasude menetlemiseks Suurbritannias, mis on ca 644 eurot. Sellist lahendust tasakaalustab aga korraldus, mille kohaselt ei tule esimese 25 kaebuse puhul mingit tasu maksta. Arvestades, et tegemist on erinevalt Saksa kindlustusombudsmanist ja Kindlustuse lepitusorganist väga suure skeemiga, ei oleks selline lahendus ilmselt üle kantav teistele mudelitele. Lisaks on FOS-i puhul tegemist enamikele finantsteenuse osutajatele kohustusliku skeemiga, mistõttu on selline lahendus kasutusel eelkõige ettevõtete motiveerimiseks ning nende pahameele ennetamiseks.

2.6 Menetluse käik

¹¹⁹ FOS. Our funding. – Kättesaadav: http://www.financial-ombudsman.org.uk/faq/businesses/answers/funding_a1.html (11.12.2017).

¹²⁰ Tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise direktiivi preambula p 46.

¹²¹ Lepitusmenetluse kulude eeskiri 01.01.2016. *Op. cit*, p 4.2

¹²² Tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise direktiivi artikkel 6 lg 1 p d).

Menetluse alustamise eelduseks on Eestis, Saksamaal ja Suurbritannias, et klient on pöördunud kindlustusandja poole pretensiooniga ja saanud kindlustusandjalt lõpliku vastuse¹²³.

Kindlustuse lepitusorganis läbiviidavat menetlust reguleerib Kindlustuse lepitusorgani menetluskord. Lepitusorganisse pöördumisel täidab isik lepitusavalduse, milles märgitakse vaidluse asjaolud, osapoolte argumendid ning millele lisatakse vaidluse käiku kajastavad dokumendid nagu näiteks kahju hüvitamise otsus, kirjavahetus kindlustusandjaga, kindlustusvõtja vastuväide otsusele ning kindlustusseltsi seisukoht pretensiooni osas. Juhul, kui isik vajab avalduse koostamisel abi, nõustab ja abistab teda selles EKsL-i töötaja.¹²⁴

Pärast seda, kui avaldus on lepitusorganile laekunud, viiakse läbi eelmenetlus. Selle raames kontrollitakse, kas konkreetse vaidluse lahendamine on menetluskorra järgselt lubatav. Kui avalduses esineb puudulikke andmeid, palutakse avaldajal neid lepitusorgani antud tähtaja jooksul täpsustada. Järgnevalt edastatakse avaldus ka teisele lepituspoolele ehk kindlustusandjale või –vahendajale, millele oodatakse 14 päeva jooksul vastust. Vastuses peab sisalduma teise poole seisukoht asja lahendamise lubatavuse ja vaidluse sisu osas, samuti tuleb teavitada, kas on võimalik vaidlus lahendada kompromissiga või muul viisil kokkuleppeliselt. Avaldusse menetlusse võtmine otsustatakse peale kindlustusandjalt või -vahendajalt vastuse laekumist.¹²⁵

Vaidluse lahendamise eest vastutav lepitaja valitakse lepitajate nimekirjast rotatsiooni põhimõttel või EKsL-i töötajate hulgast. Viimane võib lepitusmenetlust läbi viia juhul, kui tegemist on nõ lihtsama vaidlusküsimusega, sh juhul, kui lepitusasja hind jääb alla 1000 euro või kui tegemist on vaidlusega hävinenud sõiduki kahju või selle parandamise kulude suuruse üle.¹²⁶ Rotatsiooni korras lepitaja määramisel arvestatakse lepitaja töökoormust ning võimalikku huvide konflikti ohtu. Lepitaja peab ka ise jälgima, et ei esineks menetluskorras esinevaid aluseid, mil ta lepitusmenetlust läbi viia ei või.¹²⁷

¹²³ Legislative Council Secretariat IN15/09-10. *Op. cit.*, lk 9; Wichtige Informationen über das Beschwerdeverfahren gegen Versicherungsunternehmen. – Arvutivõrgus: <http://www.versicherungsbundsmann.de/Navigationsbaum/IhreBeschwerde/WichtigeInformationen/index.html> (14.04.2017); EKsL. Kindlustuslepitusorgan. Menetluskord p 3.4.2.

¹²⁴ EKsL. Kindlustuslepitusorgan. Menetluskord p 4.1-4.2

¹²⁵ EKsL. Kindlustuslepitusorgan. Menetluskord p 5.

¹²⁶ EKsL. Kindlustuslepitusorgan. Menetluskord p 6.1-6.2.

¹²⁷ EKsL. Kindlustuse lepitusorgan. Lepitusmenetluse juhend kindlustuslepitajale lk 5, p 2.2

Pärast seda, kui lepitusmaterjalid lepitajale edastatakse, alustab lepitaja menetlust, tutvustab pooltele lepitusmenetluse olemust ning selgitab menetlusega seotud õiguslikke tagajärgi. Materjalidega tutvumise järel on lepitaja ülesandeks kujundada oma seisukoht ja valida sobiv lepitusstrateegia.¹²⁸ Tavapäraselt esitab lepitaja e-posti teel oma esialgse hinnangu või täpsustavad küsimused ning palub pooltelt kommentaare. Sobivatel juhtudel võib lepitaja e-posti teel esitada ka vabas vormis lepitusettepaneku. Kui aga asjaolud ei võimalda ettepaneku esitamist või pooled teavitavad, et ei nõustu sellega, korraldatakse lepituskoosolek. Koosolekul kuulab lepitaja ära mõlema osapoolte seisukohad ja argumendid ning osaleb muul viisil läbirääkimistes. On võimalik, et osapooled jõuavad kokkuleppele, mis vormistatakse kirjalikult ja allkirjastatakse. Vastasel juhul esitab lepitaja lepitusettepaneku ning selgitab selle sisu, mille järel on pooltel võimalik avaldada omapoolsed seisukohad. Lepitusettepanek ei ole osapoolte jaoks siduv. Juhul, kui pooled aga nõustuvad lepitaja ettepanekuga ning kirjutavad alla lepituskokkuleppele, annavad nad ühes sellega ka nõusoleku kokkuleppe täidetavaks tunnistamise avalduse esitamiseks.¹²⁹ Kui pooled lepitusettepanekuga ei nõustu ja muul viisil kompromissi ei saavuta, lõpetab lepitaja menetluse. Menetluse lõpetamise korral vormistatakse otsus, milles lepitaja annab õigusliku hinnangu vaidlusküsimuse õige lahendi kohta.¹³⁰

Saksa kindlustusombudsman tegutseb kindlustusandjate vastu esitatud kaebuste menetlemisel vastavalt kindlustusombudsmani menetluskorrale. Kindlustusvahendajate vastu esitatud kaebuste läbivaatamine toimub aga eraldiseisva menetluskorra järgi¹³¹. Kuivõrd käesoleva magistr töö eesmärgiks ei ole analüüsida menetluskordade erinevusi ja kindlustusvahendajate vastu esitatud kaebused ei ole niivõrd levinud, käsitleb autor olulisemat, kindlustusandjate vastu esitatud kaebuste läbivaatamise menetlust.

Kindlustusombudsmani menetlus saab alguse ombudsmani teeninduskeskuse poole pöördumisega, mida on võimalik teha ka suuliselt või telefoni teel. Kaebuses tuleb esitada selgelt formuleeritud nõue ja faktilised asjaolud ning lisada sellele vajalikud dokumendid. Teeninduskeskuse töötaja abistab isikut kaebuse koostamisel ja võib vajaduse korral esitada ka päringuid konkreetsele kindlustusandjale. Seejärel hindab teeninduskeskus ombudsmani volitusel, kas tegemist on menetluskorra alusel lubatava kaebusega.¹³² Samuti tutvustatakse

¹²⁸ *Ibid*, lk 5 p 2.2.

¹²⁹ Kindlustuse lepitusorgani menetluskord p 13.3, 14.1.

¹³⁰ EKsL. Kindlustuse lepitusorgan. Lepitusmenetluse juhend kindlustuslepitajale, lk 6-7 p 2.2.6 - 2.2.13, 2.3.3.

¹³¹ VermVO.

¹³² J. Gal 2014. *Op. cit*, lk 36.

isikule menetlust, informeerides kaebajat tema õigustest ja kohustustest ning selgitatakse, et tulemus võib erineda kohtumenetluses tehtavast otsusest¹³³.

Kui kaebus on lubatav, edastatakse see vaidluse teisele poolele, kellel on vastuse esitamiseks aega kolm nädalat¹³⁴. Kindlustusandjal on võimalik siin faasis kaaluda kaebusega seonduvaid asjaolusid ja nõustuda näiteks kahju hüvitamisega, vastasel juhul aga menetlus jätkub ja teeninduskeskus edastab kaebuse koos materjalidega õiguskeskuses töötavatele juristidele. Juristid püüavad esmalt suunata osapooli läbi lepitamise kokkuleppe saavutamisele.¹³⁵ Vajadusel esitatakse pooltele kirjalik lepitusettepanek, millele vastamiseks saavad pooled mõistliku tähtaja.¹³⁶ Kui osapooled kokkuleppele ei jõua, teeb õiguskeskuse jurist ombudsmani volitusel vaidluse osas otsuse või soovitusliku ettepaneku. Otsuse tegemise pädevus on ombudsmanil juhul, kui vaidlusalune nõue jääb 10 000 euro piiridesse. Muul juhul esitab ombudsman soovitusliku ettepaneku.¹³⁷ Juristid toimivad ombudsmani juhiste järgi, millega on neile antud õigus lahendada teatud tüüpi vaidlusi ja samuti välja toodud, millised juhtumid kuuluvad ombudsmani ainupädevusse. Reeglina lahendab ombudsman olulisema tähtsusega või probleemsemaid kaasuseid ise.¹³⁸ Otsus on siduv kindlustusandjale, mitte aga tarbijale. Soovitus ei ole kummalegi osapoolle siduv. Tarbijal on igal juhul võimalus kohtusse pöörduda, kuid kindlustusandja saab seda teha vaid soovitusel korral¹³⁹.

FOS-i menetlust reguleerib FCA eeskirjade ja suuniste käsiraamatu¹⁴⁰ kolmas peatükk. Suurbritannias peab isik, kes soovib kindlustusandja või –vahendaja tegevuse suhtes kaebuse esitada, pöörduma selleks FOS-i kliendikeskusesse. Kliendikeskuse töötajad aitavad isikuid igati oma nõude formuleerimisel ja kaebuse koostamisel. On isegi võimalik, et töötaja täidab avalduse tarbija poolt telefoni teel antud selgituste abil ja edastab selle hiljem tarbijale allkirjastamiseks. Samuti võib kliendikeskuse töötaja asjaolude selgitamiseks pöörduda kindlustusseltsi poole ja lahendada juhtumeid, mis on seotud lihtsamate arusaamatustega.¹⁴¹

¹³³ VomVO § 3 lg 3.

¹³⁴ VomVO § 7 lg 1.

¹³⁵ J. Gal 2014. *Op. cit*, lk 37-38.

¹³⁶ VomVO § 10 lg 6.

¹³⁷ VomVO § 10 lg 3.

¹³⁸ J. Gal 2014. *Op. cit*, lk 38.

¹³⁹ VomVO § 11.

¹⁴⁰ FCA Handbook.

¹⁴¹ J. P. Summer. Insurance law and the Financial Ombudsman Service [in 3 volumes]. - University of Southampton, School of Law, Doctoral Thesis 2009, lk 11-12.- Arvutivõrgus: <https://eprints.soton.ac.uk/67654/> (04.04.2017).

Kliendikeskuse ülesandeks on seejärel kontrollida, kas kaebus langeb FOS-i jurisdiktsiooni alla, on esitatud tähtaegselt ja menetlusreeglite kohaselt lubatav¹⁴².

Kui kõik vajalikud tingimused on täidetud, suunatakse kaebus ombudsmandi töötajale (*adjudicator*¹⁴³), kes on vastutav vaidluse lahendamise eest nõ esimeses staadiumis. Töötaja püüab konflikti lahendada näiteks lepituse või vahenduse abil, suheldes pooltega telefoni teel või kirjalikult.¹⁴⁴ Menetlusreeglite kohaselt peab ombudsman püüdma lahendada kaebuse võimalikult varajasel etapil. Meetodid ei ole piiratud ja nii lubatud kasutada igasuguseid meetodeid, mida ombudsmani volitusel tegutsev töötaja mõistlikuks peab. Eelkõige on viidatud vahendusele ja uurimisele.¹⁴⁵ Töötajal on õigus küsida asjaosalistelt selgitusi või puuduvaid dokumente. Kui see on võimalik ja vajalik, esitab töötaja pooltele oma esialgse hinnangu, mille osas saavad vaidluspooled seisukohti avaldada. Sageli nõustuvad pooled selles menetluse faasis töötaja arvamusega ja vaidlus saabki siin lahenduse. Muul juhul, kui üks või teine pool ei pea eelhinnangut sobivaks, on tal õigus taotleda ombudsmanilt kaebuse läbivaatamist ja lõplikku otsust.

Selleks vaatab ombudsman kõik tõendid iseseisvalt üle ja esitab kirjalikult esialgse hinnangu, mille osas saavad pooled teatud tähtaja jooksul jällegi oma seisukohti väljendada. Tähtaja möödudes esitab ombudsman lõpliku otsuse.¹⁴⁶ Kui tarbija otsusega nõustub, on see lõplik ja siduv mõlemale osapoolle. Kui aga tarbija ei nõustu, ei ole kumbki pool otsusega seotud. Ombudsman võib ettevõttelt mõista välja ombudsmani hinnangul õiglase rahalise hüvitise või kohustada ettevõtet astuma samme kaebuse esitaja suhtes, mida ombudsman peab õigeks ja sobivaks, kusjuures ainult juhul, kui ka kohus saaks vastavaid meetmeid nõuda.¹⁴⁷ Maksimaalne hüvitise summa on 150 000 naela. Kui aga ombudsman leiab, et õiglase hüvitis peaks suurem olema, on tal õigus soovitada vastaspoolle maksta kaebajale välja ka ülejäänud summa.¹⁴⁸

Eelviidatud võrdlusest nähtub mudelite kaks olulist erinevust. Esiteks on Kindlustuse lepitusorgani menetlus nõ ühe-astmeline, mis lõppeb kas lepituskokkuleppe sõlmimisega või lepituse edutuks kuulutamisega. Sarnaselt pööratakse Saksa kindlustusombudsmani ja FOS-i

¹⁴² Legislative Council Secretariat IN15/09-10. *Op. cit.*, lk 9.

¹⁴³ Otsetõlkes tähendab see õigusemõistjat või kohtuniku, mida see isik siiski ei ole. Sellisel töötajal puudub õigus siduvate otsuste tegemiseks.

¹⁴⁴ M. Mendelowitz 2014 *Op. cit.*, lk 70.

¹⁴⁵ FCA Handbook. DISP 3.5.1.

¹⁴⁶ M. Mendelowitz 2014 *Op. cit.*, lk 70.

¹⁴⁷ FSMA 2000. Part XVI Section 228 (3), (5), Section 229 (2).

¹⁴⁸ FCA Handbook. DISP 3.7.4, 3.7.6

mudelite esimeses astmes tähelepanu poolte kokkuleppele suunamise, kasutades selleks vahendust, lepitust või muid meetodeid. Ka siin on võimalik, et pooled jõuavad kokkuleppele. Kui aga see ei õnnestu, ei loeta menetlust lõppenuks, vaid sellele järgneb teine faas, mis võimaldab ombudsmanil menetluse lõpetada kindlustusandjale siduva otsuse tegemisega. Erinevalt FOS-ist on Saksa kindlustusombudsmani otsuse tegemise pädevus piiratud ja 10 000 eurot ületava kaebuse korral esitab ombudsman pooltele soovitus. Kokkuvõttes eristab neid mudeleid lepitusorganist: 1) kahe-astmeline menetlus ja 2) ombudsmani õigus esitada kindlustusandjale siduv otsus.

Muus osas on menetlus küllaltki sarnane. Menetlus algab avalduse või kaebuse esitamisega, mille juures on isikule abiks organi töötajad. Vastaspool saab samuti võimaluse oma seisukoha avaldamiseks. Seejärel tutvustatakse pooltele menetlust ning teavitatakse neid õiguslikest tagajärgedest. Kindlustusandjale antakse organi poolt võimalus oma otsus enne lepitusettepaneku, otsuse või soovitusete tegemist läbi mõelda ning võib juhtuda, et vaidlus leiabki niimoodi lahenduse.

2.7 Vahekokkuvõte

Ajaloolisest aspektist sarnanevad nii Eesti, Saksamaa kui Suurbritannia selle poolest, et kõik mudelid said alguse kindlustusandjate initsiatiivil, mis tähendab, et mudelite loojateks olid kindlustusseltsid. Tänapäevaks on aga olukord muutunud Suurbritannias, kus varasem IOB asendati seaduse alusel loodud skeemiga, mille jurisdiktsiooni alla langevad kõik FCA poolt tegevusloa saanud finantsasutused. Skeemi haldab siiski eraõiguslik juriidiline isik, mis on omane ka Eesti mudelile, kus lepitusorgan on MTÜ EKSL-i juures tegutsev sõltumatu struktuuriüksus. Ka Saksamaal tegutseb Kindlustusombudsman läbi mittetulundusühingu, kuid see on GDV poolt loodud eraldi tegelemaks vaid kindlustusandjate vastu esitatud kaebuste menetlemisega.

Pädevuse poolest tõuseb erisusena esile Kindlustuse lepitusorgan, mis erinevalt Saksa kindlustusombudsmanist ja FOS-ist menetleb ka ettevõtete poolt kindlustusandjate vastu esitatud avaldusi. Viimased kaks on siiski suunatud põhiliselt tarbijate ja ettevõtete vahelistest suhetest tõusetunud vaidluste lahendamisele. Esemeline pädevus on kindlustusvaidlustega seondult sarnane kõikide mudelite puhul, mis tähendab, et eelkõige peab nõue tulenema kindlustuslepingust või seonduma kindlustuslepingu vahendamisega. Laiemalt vaadates on

FOS-i esimeline pädevus muidugi suurem ja sinna kuuluvad ka muude finantsteenustega seotud nõuded ning kaebused.

Viimaseks tuleb tähelepanu pöörata pädevusega seotud piirangutele, mida nähtub kõige enam just Kindlustuse lepitusorgani mudelist. Näiteks ei menetle lepitusorgan avaldusi, mille esemeks on kindlustusmatemaatilistel arvutustel kasutatud meetodid või valemid, aga samuti ka krediidi- või garantiikindlustusest tulenevad vaidlused. Kahtlemata oleks lepitusorganil võimalik oma pädevust laiendada Saksa Kindlustusombudsmani eeskujul, kuid see tähendaks kindlustusseltsidele ka suurenevaid kulusid. Menetletava avalduse hinna ülempiir on samas kõige kõrgem lepitusorganis ning võib öelda, et mõlema poole nõusolekul ülempiiri ei kohaldatagi. See on aga autori hinnangul seotud asjaoluga, et lepitusorganisse saavad pöörduda nii ettevõtted, kelle nõuded võivad tavapärasest suuremad olla ning ka kindlustusseltsid ise teise kindlustusandja või –maakleri vastu.

Liikmelisuse ülevaatest nähtus, et EKsL-iga on ühinenud kõik Eestis kindlustusteenuse osutajad. Erinev on see kindlustusvahendajate osas, kellest nõusoleku lepitusmenetluses osalemiseks on ette andnud vaid üks kindlustusmaakler. Samas ei saagi kindlustusvahendajad astuda EKsL-i liikmeks, kuivõrd eelduseks sellele on kindlustustegevusega tegelemine. Sarnaselt ei saa ka Saksa Kindlustusombudsmani tegevuseks asutatud mittetulundusühinguga, mille liikmeteks on tänasel päeval enamik erakindlustuse pakkujaid, liituda kindlustusvahendajad. Erinevalt Eestist tuleneb Kindlustusombudsmanile kindlustusvahendajate vastu esitatud kaebuste menetlemise pädevus seadusest. Eeltoodutest erineb FOS, mille puhul ei saa rääkida otseselt liikmelisusest, kuivõrd FOS-i kohustuslik jurisdiktsioon katab kõiki seal tegutsevad finantsettevõtteid, kellele tuleneb seadusest kohustus skeemiga liitumiseks. Sinna alla kuuluvad nii kindlustusettevõtted kui ka kindlustusvahendajad. See tähendab, et tarbija jaoks soodsaim on just Suurbritannia lahendus, mis välistab vajaduse kontrollida, kas organ saab menetleda nõuet konkreetse kindlustusvahendaja või –seltsi vastu.

Kõiki mudeleid finantseerivad ettevõtted läbi aastamaksu ja kaebuse lahendamise tasude. Eesti ja Saksamaa kindlustusseltsid on vastava kohustuse võtnud vabatahtlikult mittetulundusühingu liikmeks astumisega, kuid Suurbritannias tuleneb finantsteenuse osutajale kohustus skeemi finantseerimiseks seadusest ning vabatahtlikust osalemisest siin rääkida ei saa.

Viimaseks pöörab autor tähelepanu mudelis toimuvale menetluse käigule, mis sarnaneb riigiti vaid menetluse esimese osa poolest, kus osapooli püütakse kõigepealt lepitada (FOS-i puhul on mõeldavad ka muud meetodid). Kui Kindlustuse lepitusorganis järgneb lepituskatsele kas lepituskokkuleppe sõlmimine või lepituse edutuks kuulutamine juhul, kui üks vaidluspooltest esitatud lepitusettepanekuga ei nõustu, siis teiste mudelite puhul saab alguse teine menetlusfaas. Saksa Kindlustusombudsmanil on võimalik siin teha kindlustusandjale siduv otsus, kui kaebuse hind ei ulata 10 000 eurot. Muul juhul esitab Kindlustusombudsman mittesiduva soovitus. FOS-i ombudsmani lauale jõudnud kaebused lahendatakse aga igal juhul siduva otsuse tegemisega. Tähelepanu väärib, et nii Saksamaal kui Suurbritannias muutub otsus siduvaks ainult olukorras, kus tarbija sellega nõustub. Vastasel juhul ei ole otsuse täitmine kohustuslik kummalegi osapooltele.

Kokkuvõttes järeldus, et kolme riigi mudelite puhul leidub nii mitmeid sarnasusi kui erinevusi. Enim tähelepanu väärivaks sarnasuseks on asjaolu, et mudeleid finantseerivad ettevõtted ise. Küll aga on märkimist väärt, et kindlustusseltsid osalevad mudelis Eestis ja Saksamaal vabatahtlikult, kuid Suurbritannias kohaldub neile FOS-i kohustuslik jurisdiktsioon. Olulisim erisus nähtub aga Kindlustuse lepitusorgani menetluse eripärast, mis on ühe-astmeline ja võimaldab kindlustuslepitajal teha pooltele vaid soovitusliku ettepaneku. Sellega nõustumine sõltub vaid vaidluspooltest endast. Nimelt puudub lepitajal käesoleval hetkel võimalus kindlustusandjale siduva otsuse või ettepaneku tegemiseks, mistõttu ei saa lepitusorganisse pöördunud isik tugineda eeldusele, et vaidlus ka lõpliku lahenduse saab.

3. KINDLUSTUSVAIDLUSTE KOHTUVÄLISE LAHENDAMISE MUDELI EFEKTIIVSUS

3.1 Menetluse kiirus ja osapooltele kaasnevad kulud

Kindlustuse lepitusorgani 2016. aasta statistika kohaselt kulus 17,3% lepituste lahendamiseks 1-24 päeva, 45,3% lepitusajade lahendamiseks kuni 56 päeva ning üle 56 päeva võttis menetlus aega 37,4% puhul lepitusajadest. Lepitusavaldusi esitati organile seejuures 167.¹⁴⁹

Saksa kindlustusombudsmani 2016. aasta statistika erineb lepitusorgani omast selle poolest, et märgitud on vaid menetluseks kulunud keskmine aeg, milleks oli 74,4 päeva. Ombudsmani poole pöörduti 8 217 kaebusega.¹⁵⁰

FOS on oma kodulehel välja toonud kahte liiki statistika. Esimene kajastab kõiki skeemi poolt lahendatud kaebusi ning teine kaebusi, mille hulka ei ole arvestatud krediidikindlustust puudutavaid kaebusi. Autor on eelnevalt juba viidanud krediidikindlustuse skandaalile, mis põhjustas kaebuste suure laviini ning mille lahendamine võtab toote keerukuse tõttu ka keskmisest rohkem aega. Seega pidas autor põhjendatuks viidata andmetele, mille hulka ei ole arvatud krediidikindlustuses tõusetunud vaidlustele kulunud aega. Kuivõrd kodulehel esitatud statistika osas ei olnud eristatud kindlustusvaidlusi teistest finantsteenuse alastest vaidlustest, pöördus autor teabenõudega FOS-i poole, millele esitatud vastuses märgiti, et 2016. aastal lahendati 65% kindlustusalastest kaebustest 3 kuu jooksul, 18% kaebustest 6 kuu jooksul, 7% kaebustest 9 kuu ning 4% kaebustest 12 kuu jooksul. 6% kaebuste lahendamiseks kulus aga enam kui 12 kuud. Kindlustusalaseid kaebusi lahendati 2016. aastal kokku 36 585.¹⁵¹

Kolme mudeli kohta esitatud statistikast nähtub, et andmed on esitatud viisil, mis raskendab nende võrdlemist. Ometigi on tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise direktiiviga nõutud, et vaidluste kohtuvälise lahendamise üksused teeksid üldsusele kättesaadavaks oma tegevuse aruanded. Teavet tuleb sh esitada ka vaidluste lahendamiseks keskmiselt kulunud aja kohta.¹⁵² Seda põhjusel, et sellistele üksustele tuleneb direktiivist kohustus teha menetluse tulemused

¹⁴⁹ Kindlustuse lepitusorgan. Liikluskindlustuse lepitusorgan 2016. AASTA ARUANNE, lk 7, 22.

¹⁵⁰ Tätigkeitsbericht 2016 der Verbraucherschlichtungsstelle Versicherungsombudsmann e. V. 1. Februar 2017, lk 4-5. – Kättesaadav: http://www.versicherungsbund.de/Ressourcen/PDF/Taetigkeitsbericht_2016_-_VSBG.pdf (19.04.2017).

¹⁵¹ FOS vastus autori teabenõudele.

¹⁵² Tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise direktiivi artikkel 7 lg 2 f).

kättesaadavaks 90 kalendripäeva jooksul arvates kaebuse laekumise kuupäevast. Siiski on lubatud tähtaega pikendada juhul, kui tegemist on väga keeruka vaidlusega.¹⁵³

Käesoleval hetkel on kohustus esitada vaidluse lahendamiseks kulunud näitajad keskmisena täidetud ainult Saksa kindlustusombudsmani poolt. Samas on nii Eesti kui Suurbritannia nimetatud nõude üle võtnud ka siseriiklike seadustega¹⁵⁴, kuid mingil põhjusel seda lepitusorgani ja FOS-i poolt täidetud ei ole.

Seega võimaldab ülaltoodud statistika vaid äärmiselt üldistatud järelduste tegemist. Põhiliselt nähtub, et Eesti lepitusorganis ja Saksa kindlustusombudsman mudeli puhul toimub avalduste ja kaebuse menetlemine suhteliselt sarnase kiirusega, kuid konkreetsemate hinnangute andmine ei oleks olemasoleva statistika erisustest tulenevalt objektiivne. Nimetatud mudelitest erineb FOS, mille keskmine menetlusaeg ületab ilmselt nii lepitusorgani kui Saksa kindlustusombudsmani oma. Kuigi veidi üle poole kaebustest suutis FOS lahendada kolme kuu jooksul, siis 35 % kaebuste lahendamiseks kulunud menetlusaeg ületas seda vahemikku ning lausa 6% puhul kaebustest ei suudetud menetlust lõpuni viia ka kaheteistkümne kuu jooksul.

Järgnevalt analüüsib autor vaidluse menetlemisega kaasnevaid kulutusi vaidluse osapoolte jaoks. Nagu eelnevalt märgitud, on nii Eestis, Saksamaal kui ka Suurbritannias kohtuvälisesse organisse pöördumine isiku jaoks tasuta. See on kooskõlas tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise direktiiviga, mille artikkel 8 punkt c kohaselt peavad liikmesriigid tagama, et vaidluste kohtuvälise lahendamise menetlus on tarbijale kättesaadav tasuta või sümboolse tasu eest. Nii tähendab see, et kaebuste ja avalduste läbivaatamist rahastavad kindlustusettevõtted. Ühe lepitusasja eest tuleb EKsL-ile tasuda 264, 08 eurot¹⁵⁵. Saksamaal tuleb kaebuse eest, mis lahendati läbi otsuse või soovitusel, tasuda 102 eurot ning muul juhul lõpetatud menetluse eest 68 eurot¹⁵⁶. FOS-i lahenduse kohaselt ei ole ettevõttel kohustust kanda kulusid seoses esimese 25 lahendatud kaebusega, kuid iga järgneva esitatud kaebuse puhul moodustab kaebusetasu 550 naela¹⁵⁷ ehk ca 653 eurot.

¹⁵³ Tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise direktiivi artikkel 8 e).

¹⁵⁴ Tarbijakaitse seadus. – RT I, 31.12.2016, 13, § 37 lg 3 p 5; The Alternative Dispute Resolution for Consumer Disputes (Competent Authorities and Information) Regulations 2015, Schedule 2 g).

¹⁵⁵ Lepitusmenetluse kulude eeskiri 01.01.2016. *Op. cit.*, p 2.3

¹⁵⁶ Ombudsmann für Versicherungen. Jahresbericht 2015, *Op. cit.*, lk 89.

¹⁵⁷ FOS. Our funding. *Op. cit.*

Eelnevast nähtub, et ühe kaebusega seonduvad kulud kindlustusandja jaoks on madalaimad Kindlustusombudsmani mudelis. Enam kui poole võrra tuleb avalduse läbivaatamise eest tasuda EKSL-i liikmel ning kõige kulukam on tema vastu esitatud kaebuse menetlemine Suurbritannia FOS-i jurisdiktsiooni alla langevale ettevõttele. Arvestades asjaoluga, et FOS-i puhul on tegemist skeemiga, mis ei kata ainult kindlustusega seotud nõudeid, vaid vaatab läbi pea kõikide finantsteenuse osutajate vastu esitatud kaebusi, on mõisteta, et laiem valdkond nõuab ka laiema erialaspetsiifika olemasolu FOS-i töötajatelt ja ombudsmanidelt.

Üllataval kombel on ühe avalduse menetlemise eest kindlustusseltsilt nõutav summa suurem Eestis ja mitte Saksamaal, kuid autori hinnangul tasub arvestada seda, et Kindlustusombudsman on Saksa Kindlustusseltside Ühenduse poolt eraldi loodud mittetulundusühing, mistõttu kasutatakse ühingu liikmemaksu ainult ombudsmani mudeli finantseerimiseks. See võimaldab madalamana määratleda ka kaebuse tasud ehk konkreetsete summadega „mängida“.

Kindlasti võib ettevõtetele motiveerivana näha FOS-i lahendust, mille kohaselt ei kaasne neile kulutusi esimese 25 kaebuse menetlemise eest. Samas tuleb arvestada, et Suurbritannias võimaldab mudeli suurus sellist lahendust kasutada, kuid Kindlustuse lepitusorgani ja Kindlustusombudsmani osas ei oleks see mõeldav. Põhjusel, et Eesti ja Saksamaa mudelit finantseeritakse vaid kindlustusseltside enese poolt, tuleks näiteks tõsta seetõttu liikmemaksu, mis ei ole põhjendatud.

3.2 Sõltumatus ja erapooletus

Selleks, et kohtuväline vaidluste lahendamise organ saaks olla efektiivne, peab talle osaks langema tarbijate ja ettevõtete usaldus. Usaldus põhineb aga sellel, millised meetmed organi ülesehituses ja tegevuses tagavad, et vaidluse menetlus oleks võimalikult õiglane ja vaidluse tulem arvestaks võimalikult suurel määral mõlema osapoolde huvidega. Organi poole pöörduv isik peab olema veendunud, et tegemist on usaldusväärse võimalusega oma vaidluse lahendamiseks. See tähendab, et vaidluste kohtuvälise lahendamise organ peab olema ja näima sõltumatu ning selles toimuv menetlus erapooletu, sest vaid see saab tagada õiglase menetluse. Vastasel juhul ei lange sellele mudelile osaks isikute poolehoid, mistõttu valitakse tekkinud konflikti lahendamiseks muu viis. Kui kindlustusseltsi vastaspooleks olev isik ei usalda selliste konfliktide lahendamiseks loodud kohtuvälist organit, ei täida see organ oma

olemuslikku eesmärki pakkuda isikutele kohtuvälist võimalust leida lahendus tekkinud kindlustusvaidlusele.

Euroopa Komisjoni hinnangul on sõltumatus ja erapooletus fundamentaalsed printsiibid, mida kohtuvälised vaidluste lahendamise skeemid peaksid sarnaselt seaduse alusel loodud õigusemõistmise organitele austama ja täitma. Eelkõige on vaidluse lahendamise eest vastutava üksuse erapooletus hädavajalikuks eelduseks, mis võimaldab tagada õiglase tulemi¹⁵⁸. Euroopa Komisjoni seisukoht näitab, et sõltumatus ja erapooletus ei ole tõepoolest üksnes kohtutele kohalduvad põhimõtted. Need on printsiipiaalsed eeldused, mille täitmine võimaldab mis tahes institutsioonil lahendada konflikti õiglasel viisil ja osapoolte võrdse kohtlemisega. Nimetatud kriteeriumite täitmine on vajalik nii vaidluse korralduse eest vastutava organi poolt, kui ka isiku poolt, kes on astunud kohtuniku või hoopiski vaidluse kohtuvälise lahendaja rolli.

2013. aasta tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise direktiivi artikliga 6 kehtestati Euroopa Liidu liikmesriikidele vaidluse kohtuvälise lahendamise eest vastutavate isikute sõltumatuse, erapooletuse ja nendega koos ka asjatundlikkuse nõue. Nimetatud printsiipidega seob artikkel järgmised tingimused:

- 1) vaidluse lahendamise eest vastutavad isikud tuleb ametisse määrata piisavalt pikaks ametiajaks, mis tagab nende tegevuse sõltumatuse;
- 2) isikuid ei tohi olla võimalik ametist vabastada ilma õigustatud põhjendusega;
- 3) tuleb välistada võimalus, et isikud saavad tegevusjuhiseid vaidluse osapooltelt;
- 4) isikute tasustamise viis ei tohi olla seotud menetluse tulemiga;
- 5) isikud peavad viivitamatult avaldama kohtuvälise vaidluse lahendamise üksusele asjaolud, mis võivad mõjutada näiliselt või tegelikult nende sõltumatust ja erapooletust või millest võib saada alguse huvide konflikt kummagi vaidluse osapoollega;
- 6) isikutelt tuleb nõuda tarbijavaidluste lahendamiseks vajalike teadmiste ja oskuste olemasolu, sh peab neil olema üldine arusaam õigusteadusest.¹⁵⁹

Ka EIÕK artikkel 6 lg 1 rõhutab, et igäühel on õigus asja õiglasele arutamisele sõltumatus ja erapooletus institutsioonis. Artikliga seotud kohtupraktika on veelgi täpsemalt selgitanud õigusemõistmise organite sõltumatuse ja erapooletuse nõuet. Tegemist on niivõrd tihedalt

¹⁵⁸ Commission staff working paper. Impact assessment 2011. *Op. cit.*, lk 25, 92.

¹⁵⁹ Tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise direktiivi artikkel 6 lg 1.

põimunud mõistetega, mistõttu on nende täielik eristamine keeruline. Üldjuhul on aga sõltumatus seostatav organi struktuuriga ning erapooletus omistatav konkreetsele otsustajale. Esimene neist tähendab eelkõige struktuurilise sõltumatuse nõuet ja viitab selle organi liikmete ametisse nimetamise viisile, ametiaja kestusele ning tagatiste olemasolule välise surve eest. Just struktuuriline sõltumatus peab institutsiooni kaitsma välissurve eest, mis võib sellele langeda teiste asjaosaliste poolt ja seejuures tuleb lisaks tegelikule sõltumatusele pöörata tähelepanu ka sõltumatuse muljele. Erapooletus tähendab aga eelkõige seda, et vaidlusküsimuse lahendamise otsustajal peavad puuduma eelarvamused. Erapooletuse subjektiivne aspekt on seotud konkreetse kohtuniku isiklike eelarvamuste või erapoolikusega. Objektiivne aspekt tähendab aga erapooliku mulje ilmnemist ja seda, kas on piisavalt tagatisi, mis võimaldavad välistada kahtlused isiku erapooletuses. Sõltumatust tuleb käsitleda kui erapooletuse eeltingimust.¹⁶⁰

Seega puudutavad tarbijavaidluste kohtuvälisele lahendamisele kohalduv direktiiv ja EIÕK mõlemad sõltumatuse ja erapooletuse nõuet. Kuigi käesolevas töös on analüüsi all vaidluste kohtuvälise lahendamise mudelid, leiab autor, et nimetatud printsiipidele vastavuse hindamisel on võimalik tugineda ka EIK kohtupraktika tõlgendustele, sest koosmõjus pakuvad need kaks õigusakti parima arusaama erapooletuse ja sõltumatuse sisulisest olemusest.

3.2.1 Struktuuriline sõltumatus

Struktuurilise sõltumatuse küsimus kerkib ennekõike esile olukorras, kus on tegemist vaidluste kohtuvälise lahendamise eest vastutava organiga, mida rahastatakse teatud viisil ühe osapoolte poolt. Nii on see Eesti, Saksamaa ja Suurbritannia mudeli puhul, mis toimivad erarahastuse toel. Kindlustusseltsid, kelle vastu esitatatud avaldusi ja kaebusi nimetatud organid lahendavad, toetavad üksuste majanduslikku toimimist läbi liikmemaksude ja juhtumitasude. Erinevalt Suurbritanniast, kus FOS-i rahastamises osalevad, olles selleks enamasti seaduse alusel kohustatud¹⁶¹, ka teised finantsteenuse osutajad, on Kindlustuse lepitusorgan ja Saksa kindlustusombudsman finantseeritud vaid kindlustusettevõtete enese

¹⁶⁰ Euroopa Liidu Põhiõiguste Amet ja Euroopa Nõukogu 2016. *Op. cit.*, lk 34-35, 37-39.

¹⁶¹ I. Benöhr. Alternative Dispute Resolution for Consumers in the Financial Services Sector: A Comparative Perspective. - Swedish Institute for European Policy Studies 2013 (6), lk 9. – Arvutivõrgus: http://www.sieps.se/sites/default/files/2013_6epa.pdf (14.04.2017).

poolt ja seda vabatahtlikul alusel¹⁶². Iseenesest ei olegi kohtuvälise vaidluse lahendamise organi finantseerimine ettevõtlussektori enese poolt keelatud ja nagu eelnevalt märgitud, on ka Euroopa Parlament ja Nõukogu uues tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise direktiivis soovitanud kaaluda eelkõige erarahastamise viise¹⁶³. Tuleks aga arvestada, et kuigi ühe poole osalemine organi rahastamises on lubatav ja lausa soovitatav, siis tuleb sellises olukorras veel tähelepanelikumalt panustada organi tegeliku ja näilise sõltumatuse tagamisele.

Kindlustuse lepitusorgan ei tegutse selleks spetsiaalselt moodustatud ühingu kaudu nagu see on Saksamaal, vaid lepitusorgani puhul on tegemist mittetulundusühingust EKsL-i sõltumatu struktuuriüksusega. See erinevus ei ole siiski takistanud EKsL-il põhikirjaga ette näha lepitusorgani suhtes järelevalve funktsiooni omava organi loomist, milleks on nõukoda. Nõukoda täidab mitmesuguseid ülesandeid, olles lisaks lepitajate määramisele ja tagasikutsumisele vastutav ka lepitusorgani menetluskorra väljatöötamise ning juhatuse poolt esitatud lepitusorgani aruande arutamise ja vastuvõtmise eest. Nõukoda koosneb seitsmest liikmest, kellest kolm on EKsL-i liikmete esindajad, üks Tarbijakaitse Ameti esindaja, üks Rahandusministeeriumi esindaja, üks Finantsinspektsiooni esindaja ja üks Eesti Kindlustusmaaklerite Liidu esindaja.¹⁶⁴

Saksa Kindlustusseltside Liit on otsustanud kindlustusvaidluste lahendamiseks asutada eraldi mittetulundusühingu, mille põhikiri näeb ette kontrollorgani rolli kandva nõukogu loomise. Nõukogu osalemine kindlustusombudsmani tegevuse planeerimisel pidi kindlustusandjate hinnangul suurendama usaldust ombudsmani isiku, tema läbiviidava menetluse ja otsuste osas, mistõttu oligi vastava organi loomise eesmärk kindlustada ombudsmani sõltumatus nii sisemiselt kui väliselt¹⁶⁵. Nõukogu ülesanded kattuvad suuresti lepitusorgani nõukoja omadega nii ombudsmani kui tema esindajate määramisel ja tagasikutsumisel, menetluskorra muudatuste üle otsustamisel ning ombudsmani aruande arutamisel ja vastuvõtmisel. Kindlustusombudsmani nõukogu koosneb seitsmest ühingu liikmete esindajast, seitsmest tarbijate esindajast, kahest kindlustuse järelevalveameti esindajast, kolmest teadlaste esindajast, kahest kindlustusvahendajate esindajast ja kuni kaheksast Saksa parlamendi esindajast¹⁶⁶.

¹⁶² Kuigi mittetulundusühinguga liitudes, Eesti puhul EKsL-iga ja Saksamaal Kindlustusombudsmani tegevuseks loodud MTÜ-ga, võtab kindlustusselts kohustuse vaidluste lahendamiseks loodud lepitusorgani või ombudsmani finantseerimiseks, on ühinguga liitumine siiski vabatahtlik.

¹⁶³ Tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise direktiivi preambula p 46.

¹⁶⁴ Eesti Kindlustusseltside Liidu põhikiri. 20.06.2012, p 4.19.1. ja p 4.19.3.1 - 4.19.3.

¹⁶⁵ Ombudsmann für Versicherungen. Jahresbericht 2015, *Op. cit*, lk 91.

¹⁶⁶ Satzung des Vereins Versicherungsombudsmann e. V. 22.11.2016, § 12 lg 1, 5.

FOS erineb eeltoodud mudelist põhjusel, et tegemist on riikliku skeemiga, mida opereeriva ettevõtte on asutanud vastavalt talle seadusega pandud kohustusele FCA. Seaduse kohaselt peab skeemi haldajaks oleval ettevõttel olema juhatus, mille liikmed nimetab ametisse ja kutsub tagasi FCA tingimustel, mis võimaldavad tagada nende sõltumatuse FCA-st. Juhatuse esimehe valiku peab heaks kiitma ka Ühendkuningriigi Riigikassa (HM Treasury)¹⁶⁷. Eelkõige ei tohi olla võimalik juhatuse liiget tagandada mis tahes põhjusel, mis seondub otseselt või kaudselt kaebuste lahendamisega.¹⁶⁸ Juhatuse liikmed nimetatakse avalikes huvides, mitte aga konkreetse grupi või sektori esindajana. Juhatuse liikmed ei ole seotud kaebuste lahendamisega, vaid nad on juhtkonda mittekuuluvad tegevjuhid (*non-executive directors*). Juhatuse ülesandeks on tagada skeemi efektiivne toimimine ja sõltumatus. Näiteks vastutab juhatus skeemi strateegilise juhtimise eest, teostab selle tegevuse üle järelevalvet, kinnitab skeemi aastaaruanded ja kiidab koos FCA-ga heaks FOS-i kaebuste lahendamise eeskirjad. Juhatusest eraldi tegutseb FOS-i tegevmeeskond (*executive team*), mida juhib peaombudsman, kes täidab tegevjuhi ülesandeid. Tegevmeeskonna liikmed osalevad samuti juhatuse koosolekutel, mis tähendab, et skeemi efektiivse toimimise ja juhtimise tagab juhatuse ja tegevmeeskonna ühistegevuse.¹⁶⁹

Eelnevast järeldub, et kõikide käsitletud mudelite loomisel on seega arvestatud vajadusega luua järelevalvet teostav organ, mille ees on vaidluste lahendamise eest vastutavad isikud aruandluskohustuslikud ning mis vastutab nende ülesannete määratlemise eest. Kuigi FOS-i ülesehitusest puudub nõukogu, sarnaneb juhatuse funktsioon meie mõistes pigem äriühingu nõukoguga, juhatusega aga oma ülesannete poolest peaombudsmani juhitud tegevmeeskond.

Kindlustuse lepitusorgani ja Saksa kindlustusombudsmani mudel nõuab, et oleks tagatud organi sõltumatus seda rahastavatest kindlustusandjatest. Autori hinnangul välistab nõukogu laadne järelevalveorgan kindlustusseltside liigse sekkumise vaidluste lahendamise eest vastutava organi tegevuse korraldusse ja vaidluste lahendamise protsessi. Seevastu ei ole FOS-i finantseerivad finantsteenuse osutajad seotud skeemi asutamisega ning ei rahasta skeemi vabatahtlikult, mistõttu ei teki otseselt küsimust, kas FOS saaks nendest sõltumatu olla. Näiliselt see nii on, sest juhatuse liikmed on määratud FCA poolt avalikes huvides, mis

¹⁶⁷ FSMA 2000, Schedule 17. Part II Section 2 (1), 3 (1), 3 (3).

¹⁶⁸ The Companies Act 1989 to 2006. ARTICLES OF ASSOCIATION of FINANCIAL OMBUDSMAN SERVICE LIMITED p 10 (b), (c). – Arvutivõrgus: http://www.financial-ombudsman.org.uk/faq/pdf/articles_of_association.pdf (02.04.2017)

¹⁶⁹ FOS. Annual report and accounts for the year ended 31 March 2016, lk 35,39. – Arvutivõrgus: <http://www.financial-ombudsman.org.uk/publications/directors-report-2016.pdf> (14.04.2017).

tähendab, et objektiivsete kahtluste puudumine räägib sõltumatuse tuvastamise kasuks. Arvestades, et FOS on asutatud FCA poolt, tuleb tähelepanu pöörata just nende kahe organi vahelisele suhtele. Autori hinnangul on organite sõltumatus üksteisest garanteeritud läbi tingimuse nimetada juhatus liikmed FCA poolt ametisse viisil, mis tagab nende sõltumatuse FCA-st. Puuduvad küll ametlikud dokumendid, mis täpsemalt ametisse nimetamist käsitleks, kuid sellegi poolest on võimalik kinnitada, et sõltumatuse mulje on ka siin tagatud.

3.2.2 Vaidluse lahendaja ametisse nimetamine ja asjatundlikkus

Tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise direktiiv seab üheks sõltumatuse ja erapooletuse tingimuseks vaidluse lahendamise eest vastutavate isikute piisavalt pika ametiaja, kuid ei käsitle otseselt nende ametisse määramise viisi¹⁷⁰. Märgitud on vaid seda, et ametist vabastamine ei tohi olla võimalik ilma õigustatud põhjusega. Kui eesmärgiks on aga võita ja tugevdada tarbijate usaldust vaidluse lahendamise eest vastutava isiku vastu, ei tohiks ta olla ametisse määratud ettevõtlussektori või ülekaalukas osas ettevõtlussektori liikmetest koosneva organi poolt¹⁷¹.

Nagu eelpool ka viidatud sai, on lepitusorgani lepitajate ning Saksa kindlustusombudsmani ja tema esindajate valimine ja määramine pandud sõltumatu järelevalveorgani ülesandeks, mille liikmeline koosseis tagab, et kindlustusseltside huvid ei omaks ülekaalu. Kindlustusandjate mõju vaidluse lahendamise eest vastutava isiku valiku osas on piiratud, kuivõrd muude valdkondade esindajate arv nõukojas või nõukogus välistab võimaluse, et kindlustusseltside häälteenamus võiks mõjutada lepitaja või ombudsmani valiku osas lõpliku otsuse tegemist.

Suurbritannias peab FOS-i juhatus nimetama ombudsmanid ametisse viisil, mis tagab nende sõltumatuse¹⁷². Seaduse kohaselt tuleb seejuures arvestada ametiaja pikkust ja töötasu suurust¹⁷³, kuid konkreetsemaid kriteeriume ei ole avalikest dokumentidest võimalik leida. Praktikast nimetab juhatus ainult peaombudsmani, kes nimetab omakorda juhatus heakskiidul

¹⁷⁰ Artikkel 6 lõige 3 punkt a sätestab küll erinõudena, et isikud tuleb määrata ametisse kollegiaalse kogu poolt, mis koosneb võrdsest arvust tarbijate organisatsioonide ja kauplemise esindajatest, kuid see ei kohaldu magistratöös käsitlevate mudelite puhul. See erinõue kohaldub vaid juhul, kui liikmesriik otsustab lubada artikli 2 lõike 2 punktis a menetlusi, milles vaidluste lahendamise eest vastutavad füüsilised isikud on tööle võetud või tasustatud ainult konkreetse kauplemise poolt, käsitleda direktiivi kohaste vaidluste kohtuvälise lahendamise menetlustena.

¹⁷¹ D. Thomas, F. Frizon. Resolving disputes between consumers and financial businesses: Fundamentals for a financial ombudsman. – The World Bank 2012, lk 35. – Arvutivõrgus: http://siteresources.worldbank.org/EXTFINANCIALSECTOR/Resources/Financial_Ombudsmen_Voll_Fundamentals.pdf (12.02.2017).

¹⁷² FOS. Annual report and accounts for the year ended 31 March 2016 *Op. cit.*, lk 42.

¹⁷³ FSMA 2000. Schedule 17. Part II Section 4 (2).

teised ombudsmanide paneeli määratavad isikud. Kui peaombudsman kuuluks ka ise juhatusse, saaks FCA mõjutada otseselt peaombudsmani valikut ning nii ei oleks tagatud peaombudsmani sõltumatus¹⁷⁴. Selline valimissüsteem näitab, et FCA, Tema Majesteedi Riigikassa ja isegi FOS-i juhatus ei saa avaldada mõju või sekkuda otsuste tegemisse, mille eest ombudsmanid vastutavad¹⁷⁵. Kindlustusseltsidel või muudel finantsteenuse osutajatel endil puudub teoreetiliselt igasugune võimalus mõjutada ombudsmanide valikut.

Suurbritannia näite puhul peab FOS-i juhatusse kuuluva liikme nimetamisel olema vastavalt seadusele garanteeritud sõltumatus FCA-st, samuti on tegemist avalikes huvides määratud isikutega. Peaombudsman ise juhatuse liikmeks ei ole. Seetõttu on võimalik järeldada, et peaombudsmani nimetamine toimub sõltumatult nii FCA-st kui ka skeemi alla kuuluvatest finantsteenuse osutajatest, kes erinevalt Saksamaa ja Eesti kindlustusandjatest ei ole vaidlusorganiga seotud vabatahtlikult, vaid alluvad sellele kohustuslikus (teatud juhtudel ka vabatahtlikus) korras. Asjaolu, et peaombudsman saab ise juhatuse heakskiidul ülejäänud ombudsmanid nimetada, tugevdab sõltumatust veelgi. Seega saab järeldada, et vaidluse lahendamise eest vastutavate isikute valimine ja ametisse määramine toimub nii FOS-i, Kindlustuse lepitusorgani kui ka Saksa kindlustusombudsmani mudeli puhul viisil, mis tagab sõltumatuse seda rahastavatest kindlustusandjatest ehk kindlustusseltsidel puudub võimalus avaldada mõju nende vastu esitavaid avaldusi või kaebusi lahendama hakkava isiku valimiseks.

Ametisse nimetamisega seonduvalt kerkib ka küsimus, milliste kriteeriumide alusel vaidluste lahendamise eest vastutavad isikud välja valitakse ja kas seejuures on täidetud tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise direktiivist tulenev asjatundlikkuse nõue või tagatakse nõude täitmine ametisse nimetatud isikute hilisema koolitamisega. Direktiiv ei sea tõepoolest isiku ametisse nimetamise eeltingimuseks asjatundlikkust, vaid nõuab üldiselt tarbijavaidluste kohtuvälise või kohtuliku lahendamise alal vajalike teadmiste ja oskuste olemasolu ning üldist arusaama õigusteadusest¹⁷⁶.

Kindlustuse lepitusorganisse lepitajaks kandideerijatelt eeldatakse asjatundlikkust kindlustusvaldkonnas, autoriteetsust kolmandate isikute, sh vaidluse osapoolte silmis ja

¹⁷⁴ Treasury Committee - Financial Ombudsman Service Annual Review 2011/12 - Minutes of Evidence. Q 64. – Arvutivõrgus: <https://www.publications.parliament.uk/pa/cm201213/cmselect/cmtreasy/701/121030.htm> (08.03.2017).

¹⁷⁵ Legislative Council Secretariat IN15/09-10. *Op. cit.*, lk 14.

¹⁷⁶ Tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise direktiivi artikkel 6 lg 1 punkt a.

samuti sobilikke iseloomuomadusi ning erapooletust.¹⁷⁷ Enne valiku tegemist tutvutakse CV-ga ning juhul, kui isik ei ole varasemalt tegutsenud lepitaja või vahekohtunikuna, palutakse esitada ka elulookirjeldus¹⁷⁸. Konkursist teavitatakse riigi- ja tarbijakaitseasutusi, advokatuuri ja teisi isikuid, kellel võib olla varasemaid kokkupuuteid kindlustusvaidluste kohtuvälise või kohtuliku lahendamise¹⁷⁹. Lepitusorgan ei sea valikupiiranguid seoses kandideerijate varasema või praeguse töökohaga, samuti võimalike koostöö- või muude suhetega kindlustussektorisse kuuluvate ettevõtetega.

Spetsiifilisemad nõuded on esitatud Saksa kindlustusombudsmani ja tema esindaja kandidaadile. Lisaks vajalikule kvalifikatsioonile, pädevusele ja kogemusele peab sellisel isikul olema kohtunikuna töötamise õigus¹⁸⁰ ja eriteadmised kindlustusvaldkonnast. Hiljuti jõustunud tarbijavaidluste lahendamise seadusega nõutakse kõikidelt tarbijavaidluste eest vastutavatelt üksustelt Saksamaal, et vaidluse lahendaja omaks kohtunikuna töötamise õigust või oleks sertifitseeritud vahendaja¹⁸¹, kuid vastav nõue tulenes kindlustuse ombudsmanile juba enne nimetatud seaduse jõustumist. Lisakriteeriumina on sätestatud, et ombudsmanina ei ole lubatud ametisse nimetada isikut, kes on eelneva kolme aasta jooksul põhitegevuselt olnud kindlustusseltsi töötaja, kindlustusvahendaja või –nõustaja, samuti tegutsenud sektori huvide esindajana¹⁸².

FOS-i ombudsmani valikul tuleb seaduse kohaselt hinnata isiku asjakohast kvalifikatsiooni ja sobivust ombudsmanina tegutsemiseks¹⁸³. Konkreetseid tingimusi seadusest ega ka FCA käsiraamatust ei tulene. Ametisolevate ombudsmanide erialane kvalifikatsioon varieerub suuresti, alates finantsteenustest ja õigusvaldkonnast kuni heategevusorganisatsioonide ja kohaliku omavalitsuseni. Seejuures läbivad kõik ombudsmaniks määratud isikud range sissejuhatava tutvustusprogrammi, mille jooksul juhendab neid kogenud kolleeg. Lisaks viiakse ametisolevatele ombudsmanidele läbi ka erialaseid täienduskoolitusi.¹⁸⁴ Eelmine FOS-i tegevdirektor ja peaombudsman Natalie Ceeney tunnistas Riigikassa komiteele FOS 2011/12 aastaaruande kohta esitatud seletuses, et ombudsmanidelt ja teistelt vaidluse lahendamise eest vastutavatelt isikutelt (*adjudicators*) nõutakse kandideerimisel ainult akadeemilise kraadi

¹⁷⁷ A. Allmäe, M. Merila, M. Jesse 2014. *Op. cit.*, lk 77.

¹⁷⁸ EKsL. Kindlustuslepitajate ja vahekohtunike korralise valimise töökord, lk 1.

¹⁷⁹ A. Allmäe, M. Merila, M. Jesse 2014. *Op. cit.*, lk 77.

¹⁸⁰ See tähendab riikliku eksami sooritamist, mis on eelduseks kõigil õiguselukutsetel töötamiseks.

¹⁸¹ Verbraucherstreitbeilegungsgesetz, § 6 lg 2.

¹⁸² Satzung des Vereins Versicherungsombudsmann e. V. 22.11.2016, § 15 lg 1.

¹⁸³ FSMA 2000. Schedule 17. Part II Section 4, 5.

¹⁸⁴ FOS. The role and work of our panel of ombudsmen, lk 1-2. – Arvutivõrgus: http://www.financial-ombudsman.org.uk/publications/technical_notes/QG-ombudsman-panel.pdf (04.14.2017).

olemasolu ja spetsiifiline finantsalane kvalifikatsioon ei ole tegelikult peamine. Olulisemad on iseloomuomadused, oskus asjaolusid hinnata ja kaaluda. Kuigi komisjon väljendas eeltoodu osas küllaltki tõsist muret, ei näinud tegevdirektor ise selles probleemi. Ceeney küll tõdes, et mitte kõik ombudsmanid ei oma õiguslast haridust ja/või spetsiifilist finantsalast kogemust, kuid lisas, et lahenduseks on intensiivsed koolitused valdkonnas, millega isik tegelema hakkab.¹⁸⁵

Eeltoodust nähtub, et sõltuvalt mudelist on vaidluse lahendamise eest vastutavate isikute valikukriteeriumid küllaltki erinevad. Lepitajate valimisel Kindlustuse lepitusorganisse ja FOS-i ombudsmanide paneeli ei lähtuta avalikes dokumentides konkreetselt paika pandud kogemus- ja pädevusnõuetest. Siiski hindab lepitusorgan isiku varasemat kokkupuudet kindlustusvaldkonnaga, mis FOS-i puhul määravaks kriteeriumiks ei ole. Vastukaaluks teistele mudelitele on aga Saksa kindlustusombudsmani valikuks paika pandud ranged nõuded, millele kandidaat peab vastama. Nii peab kindlustusombudsman ja tema nimel tegutsev töötaja omama kohtunikuna töötamise õigust. Saksamaal tähendab see, et isik on sooritanud teise riigieksami, mis annab õiguse töötamiseks kohtunikuna, advokaadina, notarina ja muul õiguelukutsel. Autori hinnangul ei ole nimetatud nõue ilmingimata põhjendatud ja vajalik alternatiivse vaidluste lahendamise organi asjatundlikkuse tagamiseks ning selles osas puudub vajadus kindlustusombudsmani eeskujuks seada lepitusorganile ja FOS-ile. Kahtlemata on tervitatav seadusest tulenev tingimus, mille kohaselt peavad kõik Saksamaa tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise organid sama nõuet täitma, sest see suurendab organi usaldusväärust. Eesti ja Suurbritannia lahenduse puhul ei tundu see arvestades kohalikke olusid aga mõistlik ning ei mängi olulist rolli mudeli efektiivsuse suurendamisel. Keeruline on ka hinnata, mis kvalifikatsioonile “kohtunikuna töötamise õigus” Eestis vastama peaks. Sisuliselt tähendaks see seda, et isik on lisaks juriidilisele kõrgharidusele sooritanud ka kohtuniku eksami või näiteks vandeadvokaadi eksami. See ei sobi Eesti oludesse ning enamgi veel, autori hinnangul oleks põhjendamatu nõuda lepitajalt ka õiguse õppesuunal omandatud magistrikraadi olemasolu, kuivõrd direktiiv sellist nõuet ei sätesta. Kehtestades magistrikraadi nõude tuleks arvestada ka asjaoluga, et kõik kindlustusvaldkonna spetsialistid ei ole tõenäoliselt juriidilise kõrghariduse magistrikraadi omandanud. Kindlustustemaatika valdavaid isikuid ei ole Eestis ülemäära palju, mistõttu võiks vastava nõude esitamine ohustada lepitusorgani efektiivset toimimist läbi sobilike kandidaatide nappuse. Lepitaja ametikoht ja sellega kaasnevad hüved ei ole ilmselt piisavad, et motiveerida isikut magistrikraadi omandamiseks.

¹⁸⁵ Treasury Committee. *Op. cit.*, Q 27 – Q 32.

Mõnevõrra erinev on lähenemine FOS-i puhul, kus ombudsmani või muu töötaja ametikohale kandideerijale esitatavad nõuded piirduvad vaid kõrghariduse ja sobivate isikuomadustega. Ilmselt tuleb kandideerijale varasem kokkupuude valdkonnaga küll kasuks, ja seda eriti ombudsmani ametikohal, kuid selle puudumine ei ole isiku ametisse määramisel takistuseks, sest suuremat rõhku pööratakse organi poolt korraldatavatele koolitustele. Sellest sõltumata on autor seisukohal, et intensiivsed koolitused ei saa pakkuda isikule piisavat asjatundlikkust ja pädevust, mida vaidluste lahendamise eest vastutav isik keerulises finantsvaldkonnas vajab. Olukorda leevendab asjaolu, et nii ombudsmanidel kui ka teistel töötajatel on võimalik pöörduda õiguslase nõu ja juhendamise saamiseks FOS-i õigusosakonna poole¹⁸⁶. Arvestades FOS-i suurust ehk iga-aastaselt laekuvate kaebuste suurt mahtu ja töötajate arvukust¹⁸⁷, oleks keeruline tagada kõikide kaebusega tegelevate isikute pädevus sellises ulatuses nagu see on näiteks Saksa kindlustusombudsmanil.

Kokkuvõtvalt on autor seisukohal, et enim on asjatundlikkus tagatud küll Saksa kindlustusombudsmani mudelis, kuid teiste mudelite puhul ei oleks selliste nõuete kohaldamine põhjendatud ja raskendaks oluliselt sobivate vaidluse lahendamise eest vastutavate isikute leidmist.

3.2.3 Ametiaeg ja tagandamine

Ka piisavalt pikk ametiaeg on instrument, mis mõjutab vaidluste lahendamise eest vastutavate isikute sõltumatust. Seejuures ei tohi olla võimalik isikut põhjendamatult, ilma õigusliku aluseta, ametist vabastada. Konkreetne ametiaja pikkus ei ole paika pandud, kuid tarbijavaidluste kohtuväline direktiiv viitab kaudselt kolmeaastasele ametiajale¹⁸⁸.

Ka Eesti tarbijakaitse seaduse § 33 lg 2 sätestab, et füüsiliste isikute sõltumatus ja erapooletus on tagatud juhul, kui nad on määratud ametisse vähemalt kolmeks aastaks. Sellele tingimusele vastab lepitusorgan, mille juures tegutsevad lepitajad valitakse ametisse kolme aasta pikkuseks perioodiks. Ametiaja pikkuse määramisel on lähtutud sellest, et tuleb hoida

¹⁸⁶ FOS. Caroline Wayman to John Griffith- Jones. 7 July 2015, lk 6. - Arvutivõrgus<http://www.financial-ombudsman.org.uk/publications/consultations/ADR-reasoned-statement.pdf> (03.04.2017).

¹⁸⁷ FOS. Annual report and accounts for the year ended 31 March 2016. *Op. cit.*, lk 7, 24. 2015-2016 perioodil lahendati 438 802 kaebust, tegevad olid 245 täiskohaga ombudsmani, lisaks 70 muud ombudsmani ja 422 teist kaebuste lahendajat.

¹⁸⁸ Tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise direktiivi artikkel 6 lg 3 p b).

konkurentsi lepitaja kohale ja anda huvitatud isikutele võimalus kindlustuslepitajaks saada.¹⁸⁹ Kuigi on viidatud, et ilma õigustatud põhjendusega lepitajat vabastada ei saa¹⁹⁰, ei ole ametlikes dokumentides konkreetselt välja toodud, millised saavad olla lepitaja vabastamise alused.

Saksa kindlustusombudsmani ametiaeg kestab viis aastat ja seda on lubatud pikendada ühe lisa-ametiaja võrra. Mittetulundusühingu põhikiri toob selgelt välja ka alused ombudsmani tagasikutsumiseks – see on lubatud vaid juhul, kui ombudsman on ilmselt ja tõsiselt rikkunud talle ühingu põhikirjast või temaga sõlmitud lepingust tulenevaid ametikohustusi.¹⁹¹

FOS-iga seotud ametlikes dokumentides ei ole välja toodud tegevate ombudsmanide ametiaja pikkust ega vabastamise aluseid. Praktikas nimetatakse suur osa ombudsmanidest ja muudest vaidluse lahendamise eest vastutavatest isikutest ametisse alaliselt¹⁹². Näiteks on ombudsmanide paneeli kuuluvatest isikutest kaks tegutsenud vastavas ametis juba alates 2002. aastast¹⁹³. Sõltuvalt skeemi vajadusest on võimalik, et lisaks sõlmitakse ombudsmaniga kolme aasta pikkused tähtjalised lepingud. Ametist vabastamine ei toimu ilma täieliku uurimise ja suulise ülekuulamiseteta. Ametist vabastamine toimub vaid juhul, kui see on asjaolusid arvestades vajalik.¹⁹⁴

Autor nõustub, et kolmeaastane ametiaeg on kohtuvälise vaidluste lahendamise eest vastutava üksuse puhul õigustatud ja sobiv. Määramata ametiaega kui eluaegsust peetakse kohtunike sõltumatuse tagamisel oluliseks teguriks, kuid alternatiivsete menetluste puhul ei ole selline nõue täielik põhjendatud. Kohus tegeleb õigusemõistmisega, kuid enamik kohtuväliseid vaidluste lahendamiseks loodud organeid seda ei tee. Enim sarnaneb õigusemõistmise pädevuse poolest kohtuga FOS, mistõttu toetab autor FOS-i lähenemist vaidluse lahendamise eest vastutavate isikute alalise ametiaja osas. Asjaolu, et FOS võib vajadusel sõlmida osaliselt ka tähtjalisi lepinguid on mõistetav, kui tuua näiteks Suurbritannias aset leidnud krediidikindlustuse skandaal, mille tõttu tõsis krediidikindlustust pakkunud ettevõtete vastu esitatud kaebuste arv 2013. aastast rekordiliselt neljasaja tuhandeni ning mille tõttu oli FOS

¹⁸⁹ EKsL. Kindlustuslepitajate ja vahekohtunike korralise valimise töökord, lk 1.

¹⁹⁰ A. Allmäe, M. Merila, M. Jesse 2014. *Op. cit.*, lk 77.

¹⁹¹ Satzung des Vereins Versicherungsombudsmann e. V. 22.11.2016, § 14 lg 2 ja 3.

¹⁹² FOS. Caroline Wayman to John Griffith- Jones. 7 July 2015 *Op. cit.*, lk 7.

¹⁹³ FOS. Panel of ombudsmen. – Arvutivõrgus: <http://www.financial-ombudsman.org.uk/about/panel-ombudsmen.html> (03.04.2017)

¹⁹⁴ FOS. Caroline Wayman to John Griffith- Jones. 7 July 2015 *Op. cit.*, lk 7.

sunnitud oma töötajaskonda kiiresti suurendama¹⁹⁵. Tegemist on ajutiselt suurenenud töökoormusega, mistõttu võib järgnevatel aastatel hakata kaebuste hulk taas vähenema. Juhul, kui kõikidele skandaaliga seotud kaebuste lahendamiseks palgale võetud isikutele garanteeritaks piiramatut ametiaeg, tekiks teatud hetkel olukord, kus isikuid oleks arvestades kaebuste hulka liiga palju – selline korraldus ei ole aga kuluefektiivne ja mõistlik.

Sõltumatuse põhimõttest tulenevalt võib öelda, et mida pikem on ametiaeg, seda enam on garanteeritud sõltumatus. Selle tõlgenduse järgi on Saksa kindlustusombudsmani lahenduse puhul, kus ombudsmani ametiaeg võib teistkordse valimise tulemusel ulatuda kümne aasta pikkuseks, ombudsmani sõltumatus tugevamalt garanteeritud kui Eestis. Siiski ei arva autor, et lepitusorgan sellest koheselt eeskujuks võtma, kuivõrd käesoleval hetkel puudub lepitajal võimalus teha ühe osapoole suhtes siduvaid otsuseid. Lähtudes lepitusmenetluse mittesiduvast iseloomust võib pidada lepitajate kolmeaastast ametiaega piisavaks sõltumatuse tagamiseks lepitusorganis.

3.2.4 Tegevusjuhised vaidluse osapooltelt ja huvide konflikt

Sõltumatuse ja erapooletuse aspekti käsitledes ei saa unustada huvide konflikti esinemise võimalikkust ja sellega kaasnevaid ohtusid. Tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise direktiiv sätestab samuti, et vaidluste lahendamise eest vastutavad isikud ei tohi saada tegevusjuhiseid vaidluse osapooltelt. Lisaks peab vaidluse lahendamise eest vastutav isik avaldama viivituseeta vaidluste lahendamise tegelevale üksusele kõik asjaolud, millest võib alguse saada huvide konflikt kummagi vaidluse poolega või mis võivad näiliselt või tegelikult nende sõltumatust mõjutada. Sellisel juhul peab üksus võimaluse korral asendama vaidluse eest vastutava isiku teise isikuga.¹⁹⁶

Kindlustuse lepitusorgani menetluskord näeb ette olukorrad, mille esinemisel ei tohi lepitaja menetlust läbi viia. Näiteks on lepitajal keelatud lepitusmenetlust läbi viia, kui:

- 1) lepitaja on menetlusosaline, menetlusosalise töötaja või juhtimisorgani liige;
- 2) lepitaja on ühe lepitusosalise juures töötanud või tegutsenud juhtorgani liikmena vähem kui viis aastat tagasi;
- 3) lepitaja on lepitusosalise lähisugulane, abikaasa või elukaaslane või

¹⁹⁵ R. Thomas. The impact of PPI mis-selling on the Financial Ombudsman Service. – January 2016, lk 5, 13-14. – Arvutivõrgus: <http://www.financial-ombudsman.org.uk/publications/pdf/Impact-of-PPI-mis-selling-report.pdf> (04.04.2017).

¹⁹⁶ Tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise direktiivi artikkel 6 lg 1 punkt e, lg 2 punkt a ja c.

4) lepitaja on olnud menetlusosalise nõustaja või esindaja.¹⁹⁷

Saksamaal on direktiivile vastavad sätted üle võetud tarbijavaidluste lahendamise seadusega, mis kohaldub ka kindlustusombudsmani menetlusele¹⁹⁸. VSBG § 7 kohustab kindlustusombudsmani vaidluse üksusele ja vaidluse osapooltele avaldama asjaolud, mis võivad tema sõltumatust või erapooletust mõjutada. Sellisel juhul võib ombudsman jätkata vaidluse lahendamist ainult siis, kui pooled sellega sõltumata avaldatud asjaoludest nõustuvad.¹⁹⁹ Ombudsmani menetluskorrast tulenev lähenemine on aga veelgi rangem. Tal ei ole lubatud tegutseda ametisoleku ajal kindlustusseltsi töötajana, kindlustusvahendaja või – nõustajana ja sektori huvide esindajana. Ka kõik muud tegevused, mis võivad ombudsmani ametikohustuste täitmisel mõjutada tema sõltumatust, on keelatud. Menetluskord lubab aga teadustööga tegelemist ja loengute pidamist.²⁰⁰

FOS avaldab, et võtab samuti huvide konflikti tõsiselt ja kasutab aktiivselt meetmeid selleks, et välistada nende tekkimine. FOS rakendab huvide konflikti põhimõtteid kõigil tasanditel ja mitte ainult seoses üksikute kaebustega. Näiteks palutakse ombudsmanidelt ja tippjuhtidelt FOS-iga liitumisel oma huvid deklareerida ning seda protsessi korratakse igal aastal. Muuhulgas peavad sellised isikud teada andma, kui neil on FOS-i jurisdiktsiooni alla langevates ettevõtetes majanduslikke või muid huvisid. Kõikidelt töötajatel nõutakse lisaks FOS-i kohest informeerimist ilmnenu asjaoludest, mis võivad tekitada või anda aluse huvide konflikti tekkimiseks. Kui selline isik menetleb kaebust, antakse konkreetne kaebus üle teisele isikule.

FOS-i poliitika kohaselt ei ole ombudsmanil kaheteistkümne kuu jooksul ning muudel töötajatel kuue kuu jooksul arvates tööle asumisest lubatud tegeleda ettevõtetega, mille juures nad varasemalt töötasid või mille osas nad on avaldanud huvisid, mis võivad nende sõltumatust või erapooletust mõjutada. Vajadusel on võimalik nimetatud tähtaega pikendada. Samuti peab FOS-iga lepingulist suhet omav isik kooskõlastama oma ülemusega muud töökohad ja ettevõtmised, millega ta samaaegselt tegeleb. Sellise tegevusega jätkamine on lubatud vaid juhul, kui FOS ei tuvasta konflikti esinemist.²⁰¹

¹⁹⁷ EKsL. Kindlustuslepitusorgan. Menetluskord p 6.3.

¹⁹⁸ VomVO § 1.

¹⁹⁹ VSBG § 7 lg 3 - 4.

²⁰⁰ Satzung des Vereins Versicherungsombudsmann e. V. 22.11.2016, § 15.

²⁰¹ FOS. Independent, unbiased answers: our approach to conflicts of interest. – Arvutivõrgus: <http://www.financial-ombudsman.org.uk/about/conflicts-of-interest.html> (04.04.2017).

Eelnevast nähtub, et kõik kolm mudelit on kasutusele võtnud meetmeid huvide konflikti välistamiseks ja selleks, et pooled ei saaks mingisuguseid juhiseid vaidluse osapooltelt. Kõige rangem lähenemine nähtub Saksa kindlustusombudsmani lahendusest, mille menetluskord keelab ombudsmanil või tema esindajal töötada ametiaja kestel kindlustusseltsi juures, tegeleda kindlustusvahenduse või – nõustamisega. Sisuliselt välistatakse igasugune koostöö kindlustussektoriga. Niisamuti peaks menetluskorra järgi olema keelatud ka olukorrad, kus mõni kindlustusselts soovib advokaadist ombudsmaniga mõne muu, suuremat ettevõtet puudutava juhtumi puhul koostööd teha. Sisuliselt on huvide konflikti tekkimise võimalus viidud selliste nõuetega Saksa kindlustusombudsmani mudelis miinimumini, mis aitab kaasa tegeliku erapooletuse ja selle mulje loomisele.

FOS-i poliitika on küll veidi leebem. Nii on ombudsmanil ja teistel töötajatel kohustus teavitada kõikidest FOS-i skeemi alla langevate ettevõttega seotud majanduslikest huvidest. Seejuures ei ole isikul keelatud töötada samaaegselt kaebuste lahendamise mõnes teises ettevõttes või omada muud majanduslikku huvi, kuid sellest tuleb teavitada FOS-i, kes võtab lõpliku seisukoha vastava tegevuse lubatavuse osas, kaaludes, kas sellisel tegevusel võiks olla mingisugune mõju kaebuste lahendamise eest vastutava isiku sõltumatusele ja erapooletusele. FOS ei välista aga isiku nimetamist ombudsmaniks seetõttu, et ta on varasemalt töötanud mõne skeemi alla kuuluva finantsteenuse osutaja juures, vaid seab ajalise piirangu, mille vältel ei ole isikule lubatud konkreetse ettevõtte vastu esitatud kaebustega tegelemine.

Ka lepitusorgani menetluskord näeb ette alused, mille esinemisel on keelatud isikul lepitusajaks lepitajana tegutseda. Tegemist on TsMS §-s 23 välja toodud taandamise alustega, mida on lepitusorgani poolt veelgi karmistatud²⁰². Siin peab autor vajalikus viidata asjaolule, et praegusel hetkel on enamik lepitusorgani lepitajatest küll advokaadi- või õigusbüroode töötajad, kuid kaks nendest töötavad EKsL-i kuuluvate kindlustusseltside juures. Võrdlusena on liiklusKindlustuse lepitusorganis lausa neli lepitajat, kes töötavad kindlustusseltsi juures.²⁰³ See näitab, et lepitusorganis ei ole täielikult välistatud võimalus, mille kohaselt võiks lepitaja suhe ühe lepitusmenetluse poolega mõjutada tema erapooletust. Kuigi menetluskord viitab võimalusele lepitaja taandada, oleks sõltumatuse ja erapooletuse printsiibi täielikuks järgimiseks vajalik välja jätta lepitusorgani tegevusest lepitajad, kes töötavad samaaegselt mõne kindlustusseltsi juures.

²⁰² A. Allmäe, M. Merila, M. Jesse 2014. *Op. cit.*, lk 78.

²⁰³ <https://www.lkf.ee/et/kindlustuslepitajad>

Kui M. Merila on oma kaasautoritega asunud seisukohale, et igapäevaselt kindlustusseltsi tööga kokku puutuv isik võib hästi tunda kindlustusseltsi sisekliimat ja seda paremini leida parimaid toetuspunkte kompromissiks²⁰⁴, siis autor sellise väitega nõustuda ei saa. Autori hinnangul võib küll kindlustusseltsi jurist pidada end oma parimate veendumuste kohaselt objektiivselt erapooletuks, kuid tegelikkuses on kindlustusvaldkonnas kindlustusandja nõu pooltel töötamine eelduseks, mis tingib tihti “kindlustusseltsi mõtlemise”. See tähendab, et vastaval isiku jaoks võib olla raskendatud vaidluse asjaolude objektiivne hindamine ja seda eelkõige kindlustusvõtja seisukohast. Näiteks on kindlustusseltsi töötaja valitud poolte lepitajaks vaidlusküsimuses, mille keskmes on kindlustuslepinguga seotud tüüptingimuste lepingu osaks saamine VÕS § 37 lg 3²⁰⁵ mõttes. Kuigi tegemist on lepitajaga, kes ei ole menetlusosalise töötaja, vaid mõne muu kindlustusseltsi töötaja, ei välista see teoreetiliselt probleemide tekkimist. Esiteks võib olla kindlustusvõtja viidanud arusaamatule lepingutingimusele, mis aga kindlustusseltsi mõtlemisega isiku jaoks ei tundu kuidagi arusaamatu, sest ta puudub kindlustusega kokku igapäevaselt ja ei suuda seetõttu asetada end tavalise inimese olukorda. Teiseks ei ole välistatud ka olukord, milles on konkreetse tingimuse puhul tegemist punktiga, mis on sarnaselt sätestatud ka teise, lepitaja tööandjaks oleva kindlustusseltsi tüüptingimustes. Paratamatult võib lepitajal tekkida siin dilemma, sest kui lepitaja leiab, et tingimus on kindlustusvõtjale arusaamatu või mitmetimõistetav ja selle ka menetluses välja toob, tähendab see ühtlasi ka seda, et lepitaja annab negatiivse hinnangu oma tööandja tingimustele. Need on küll pealiskaudsed näited, kuid illustreerivad autori hinnangul piisavalt, kui hapraks võib osutuda kindlustusseltsi töötajast lepitaja erapooletus. Siin on küsimus just näilises erapooletuses, mis kahtlemata lepitusorgani puhul täidetud ei ole. Seetõttu tuleks autori hinnangul välistada lepitajate valimine, kes töötavad samaaegselt mõne kindlustusseltsi juures. Kui tegemist on muu suhtega, näiteks tähtajalise koostöölepinguga kindlustusandjaga, piisab ka taandamisaluste olemasolust.

3.3 Võimalus oma seisukohtade esitamiseks

Õiglus on seotud ka sellega, kuivõrd on vaidluse osapooltele võimaldatud esitada kolmandale isikule, kes on vaidluse lahendamise eest vastutav, oma seisukoht ja nägemus vaidluse esemega seotud asjaolude kohta. Isikud soovivad, et nende argumente kuulda võetaks ja nende põhjendustega arvestataks. Oma väidete tõestamiseks ja asjaolude selgitamiseks saavad

²⁰⁴ A. Allmäe, M. Merila, M. Jesse 2014. *Op. cit.*, lk 77.

²⁰⁵ Selle kohaselt ei loeta lepingu osaks tüüptingimust, mille sisu, väljendusviis või esituslaad on niivõrd ebatavaline või arusaamatu, et teine lepingupool ei võinud selle tingimuse olemasolu lepingus mõistlikkuse põhimõttest lähtudes oodata või seda tingimust olulise pingutuseta mõista.

kindlustusvaidlusesse sattunud isikud tugineda tõenditele, mille alusel kujundab konflikti lahendaja oma siseveendumuse ja millele tuginedes määrab menetluse edasise käigu.

Õiglane arutamine EIÕK artikkel 6 lg 1 mõttes esitab põhinõude poolte võrdsusele, mille kohaselt tuleb tagada, et mõlemal poolel oleks mõistlik võimalus esitada oma seisukohti, esitada tõendeid ning võimalust teise poole esitatud tõendite kohta arvamuse avaldamiseks²⁰⁶. Eesti Vabariigi põhiseaduses leiab see põhimõtte oma väljenduse § 24 lõikes 2, mille kohaselt on igäühel õigus olla oma kohtuasja arutamise juures.

Ka tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise direktiivi artikkel 9 käsitleb õigluse põhimõtte olulise elemendina kohustust tagada vaidluse poolele mõistliku ajavahemiku jooksul võimalus oma seisukohtade väljendamiseks ning teise poole argumentide, dokumentide, ekspertide seisukohtade ja arvamuste kommenteerimiseks²⁰⁷.

Käesolev alapeatükk vaatlebki, millised on vaidluse osapoolte võimalused kohtuvälise vaidluse lahendamise mudelis oma seisukohtade väljendamiseks. Autor uurib, millised on menetlusosaliste võimalused oma arvamuse esiletoomiseks pöörates tähelepanu eelkõige võimalusele esitada tõendeid.

3.3.1 Tõendite esitamine

Kindlustuse lepitusorgani menetluskorra kohaselt peab lepitusorganisse pöördunud isik koos lepitusavaldusega lisama dokumentaalsed tõendid, millega avaldust põhistatakse²⁰⁸. Seejuures ei viita menetluskord tõendiliikidele, mis oleksid lepitusmenetluses selgelt vastuvõetamatud. Küll aga on mõningate tõendite esitamise võimalus seotud teatud piirangutega. Nimelt on lepitusmenetluse raames võimalik asjaolude selgitamiseks korraldada vaatlusi või tellida ekspertiis erialaasjatundjalt, kuid ainuüksi lepitusosalise sooviavaldus selleks veel alust ei anna, kui lepitaja ise seda otstarbekaks ei pea. Menetlusosaline võib taotleda lepitajalt ka tunnistaja või erialaasjatundja ära kuulamist lepituskohtumisel, kuid lepitajal ei ole selleks ilmingimata kohustatud²⁰⁹. Seega on ekspertiisi teostamise või tunnistaja ära kuulamise osas antud kaalutlusõigus lepitajale, kellele jääb osapoole tungivast soovist sõltumata õigus otsustada, et tellitud ekspertiis või tunnistaja selgitused ei annaks vaidlusküsimuse

²⁰⁶ Euroopa Liidu Põhiõiguste Amet ja Euroopa Nõukogu 2016. *Op. cit*, 41-43.

²⁰⁷ Tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise direktiivi artikkel 9 lg 1 p a).

²⁰⁸ EKsL. Kindlustuslepitusorgan. Menetluskord 01.01.2016, p 4.2.

²⁰⁹ *Ibid.*, p 11.1- 11.2.

lahendamiseks juurde olulist teavet ning sellega keelduda taotluse rahuldamisest. Näiteks võib lepitaja hinnangul olla esitatud juba piisavalt tõendeid, mis ühe poole seisukohta kinnitavad ning loogikast lähtudes ei saaks ekspertiis või tunnistaja ütlused anda erilaadseid tulemusi. Asjatu ekspertiisi tellimine toob kaasa kulutusi menetlusosalisele endale ning võib menetlust põhjendamatult venitada.

Erinevalt lepitajast võib Saksa kindlustusombudsman vaidluse lahendamisel tugineda ainult dokumentaalsetele tõenditele. Menetlusosalisele on siiski jäetud õigus olla ärakuulatud, esitades fakte ja hinnanguid.²¹⁰ Siinkohal väärib märkimist, et Saksa tsiviilkohtumenetluses kujutab dokumentaalne tõend üksnes kirjalikus vormis esitatud mõtte kehastust (*embodiment of thought*). See tähendab, et näiteks video-, helisalvestised ja fotod on Saksa tsiviilprotsessis hoopiski vaatluse esemeks²¹¹. Eesti tsiviilkohtumenetluse seadustiku järgi on need aga käsitletavad dokumentaalsete tõenditena²¹². Dokumentaalsete tõendite nõue välistab ombudsmani menetlusest näiteks vaatlused ning tunnistajate ja ekspertide ärakuulamise. Piirangu tõttu tõlgendab aga ombudsman dokumentaalsete tõendi mõistet laiemalt, võttes näiteks arvesse kirjalikke tunnistusi ja poolte seisukohti. Ombudsman hindab ka poolte esitatud kirjalikke eksperdiarvamusi ning seejuures on Dr. Jens Gal isegi märkinud, et olukorras, kus vaidluse pooled esitavad vastuolulised eksperdiarvamused, ei tohiks olla ombudsmanil keelatud ka ise eksperdiarvamust tellida.²¹³

FOS lähtub kaebuse lahendamisel enamasti informatsioonist ja faktidest, mida vaidluse osapooled on neile telefoni teel või kirjalikult esitanud. FOS-il puudub õigus kohustada tunnistajaid kohale ilmuma, nendelt ütlusi võtta või risküsitlust läbi viia²¹⁴. FOS võib osapooltel paluda tõendite esitamist sobival viisil ja vormis.²¹⁵ Kindlustusandjatel palutakse tavaliselt esitada ettevõtte töötaja kirjalik seletus või telefonikõnede salvestused²¹⁶. Lisaks tasub märkida, et ombudsmanil on õigus kalduda kõrvale kohtumenetluses lubatavate tõendite loetelust, mis tähendab, et ta võib arvestada tõendeid, mis ei oleks kohtus vastuvõetavad ja vastupidiselt, jätta välja just seesuguseid tõendeid²¹⁷.

²¹⁰ VomVO § 6 lg 1 ja 3.

²¹¹ C. Wolf, N. Zeibig. Evidence in Civil Law – Institute for Local Self-Government and Public Procurement Maribor 2015, lk 36.

²¹² Tsiviilkohtumenetluse seadustik. – RT I, 28.12.2016, 22.

²¹³ J. Gal 2014. *Op. cit.*, lk 39.

²¹⁴ FOS. Information for businesses covered by the ombudsman service. How we decide cases. – Arvutivõrgus: http://www.financial-ombudsman.org.uk/faq/businesses/answers/decide_cases_a3.html (04.04.2017)

²¹⁵ FCA Handbook. DISP 3.5.8.

²¹⁶ J. P. Summer 2009 *Op. cit.*, lk 52-53.

²¹⁷ FCA Handbook. DISP 3.5.9.

Lisaks tavapärasele dokumentidele nagu kindlustuspoliis, kahju hüvitamise otsus ja poolte senine kirjavahetus võivad tõendite hulka kuuluda ka video- ja helisalvestised. Näiteks on rismikul aset leidnud liiklusõnnetus salvestatud sõiduki pardakaameraga või on kindlustusandjal olemas helisalvestised, mis kajastavad pooltevahelist infovahetust kindlustuslepingu sõlmimisel või kahjujuhtumist teatamisel. Sellised tõendid on Eesti õiguskäsitluses dokumentaalsed tõendid, millele lepitaja lepitusmenetluse läbiviimisel peasjalikult ka tugineb. Lepitusorgan ja FOS ei sea konkreetseid piiranguid tõendiliikidele, kusjuures FOS-i puhul on mindud isegi nii kaugele, et ombudsmanile on tagatud kaalutusõigus otsustamaks, kas võtta kaebuse lahendamisel arvesse ka kohtus lubamatuid tõendeid.

Kahtlemata on enim piiratud poolte õigused tõendite esitamise osas aga Saksa kindlustusombudsmani mudeli puhul, mille tegevusele seab piirangu otseselt seadusest tulenev tõendiliikide käsitlus. Nagu eelnevast nähtub, on ombudsman tasakaalustamise eesmärgil võtnud dokumentaalse tõendi käsitlusele küll laiemat lähenemist, millest tulenevalt võib eeldada, et nõustub tõenditena hindama ka näiteks fotosid. Kaheldav on aga see, kas ombudsman võtab vastu ka video- ja helisalvestisi. Ilmselt on vastus eitav, seda vähemalt videosalvestiste puhul, mida ei ole võimalik tegelikkusele vastavalt paberdokumentidel kuvada.

Kokkuvõttes leiab töö autor, et enim võimalusi tõendite esitamiseks pakub menetlus Kindlustuse lepitusorgan, mis annab lepitajale õiguse lisaks muudele tõenditele ära kuulata ka tunnistajaid või eksperte. Arvestades, et FOS-i ja Saksa kindlustusombudsmani puhul on tegemist peamiselt kirjaliku menetlusega, ei ole seal võimalik ka näiteks vaatluste korraldamine. Seega ei ole FOS ja Saksa kindlustusombudsman sobivad lahendused kõiksuguste kindlustusvaidluste lahendamiseks, kuivõrd organi poole pöörduv isik peab eelnevalt hindama, millised on tema nõuet põhjendavad tõendid ning kas need on organis vastuvõetavad või mitte. Seega on Kindlustuse lepitusorganisse pöördunud isiku võimalused on seoses tõendite esitamisega kahtlemata paremad kui muude mudelite puhul, sest organil on sellest tulenevalt laiem pädevus erinevate kindlustusvaidluste lahendamiseks. Siinkohal võib loomulikult tekkida küsimus, kas mitte laiemad võimalused tõendite hindamiseks ei ole takistuseks menetluse efektiivsusele selle ajalise aspektis ja ei lähenda kohtuvälist menetlust liigselt kohtulikule tsiviilprotsessile. Samas on eelnevalt selgitatud, et lepitusorgani võimekus lepitusasju kiiresti lahendada ei jää alla Saksamaa ja Suurbritannia lahendusele. Samuti võib arvata, et mitte alati ei kasuta lepitusosalised menetluskorras ette nähtud võimalust ekspertiisi

tellimiseks või tunnistajate ära kuulamiseks. Nii leiab autor, et vaidluse osapoolte, ja eelkõige nõrgemas positsioonis oleva kindlustusvõtja, huve silmas pidades on oluline, et oma seisukohtade tõendamiseks oleks võimalik tugineda erinevatele tõenditele isegi, kui praktikas seda võimalust alati ei kasutata.

3.3.2 Suuline ärakuulamine

Kuigi üldine seisukoha väljendamise võimalus on vaidluspooltele kõikide mudelite puhul juba menetluse olemusest tulenevalt tagatud, siis suuline ärakuulamine seda ei pruugi olla. Ei ole välistatud, et mõni kohtuvälise vaidluse lahendamise organisse pöördunud isik sooviks oma seisukohti esitada just suuliselt. Seetõttu tuleks hinnata, kas ja milliseid võimalusi pakuvad mudelid menetlusosalise seisukoha suuliseks ärakuulamiseks.

Kindlustuse lepitusorgan võimaldab osapooltele olla ära kuulatud lepituskohtumisel²¹⁸. On siiski võimalik, et pooled jõuavad lepitaja abiga kokkuleppele menetluse varasemas faasis ja puudub vajadus lepituskohtumise korraldamiseks, mistõttu ei ole selline ära kuulamine alati tagatud. Kui aga pooled ei jõua enne lepituskoosolekut konsensusele, on mõlemale tagatud võimalus piltlikult öeldes ühise laua taha istuda ning kõik seisukohad välja öelda.

Saksa kindlustusombudsmani menetluskord ei võimalda poolte suulist ärakuulamist. Hiljuti jõustunud tarbijavaidluste lahendamise seadus andis vaidluse lahendamise eest vastutavale üksustele seoses õigusega olla ära kuulatud valikuvõimaluse näha oma menetluskorras ette osaliste suuline ärakuulamine²¹⁹, kuid organ ei ole seda võimalust kasutanud.

FOS on kolmest mudelist ainus, milles on suulise ärakuulamise võimalus ette nähtud. Võimalus ei tähenda, et poolte taotlused ära kuulamiseks alati rahuldatakse. Suuline ärakuulamine toimub vaid juhul, kui ombudsman leiab, et see on vältimatult vajalik kaebuse osas õiglase otsuse tegemiseks. Osapool võib ärakuulamist küll kirjalikult taotleda, kuid lõplik otsus selle vajalikkuse osas on ombudsmani teha. Ombudsmani otsustada jääb ka see, kas ärakuulamine peaks toimuma avalikult või privaatsest, kusjuures tuleb arvestada EIÕK sätteid.²²⁰ FOS viitab oma kodulehel EIK otsusele, milles kohus tõdes, et kuigi kaebuse esitaja jaoks on menetlus suure tähtsusega, puudub oluline vajadus kaebaja ära kuulamiseks. Kohtu

²¹⁸ EKsL. Kindlustuslepitusorgan. Menetluskord p 10.4.

²¹⁹ VSBG § 17 lg 2. Lisatingimusena peavad ka menetlusosalised selleks nõusoleku andma.

²²⁰ FCA Handbook. DISP 3.5.5 – 3.5.7

hinnangul on võimalik asjakohaseid faktilisi asjaolusid ja õigusküsimusi käsitleda piisaval määral ka kirjalikult.

Eeltoodust jäeldub, et Kindlustuse lepitusorgani ja Saksa kindlustusombudsmani poole pöördunud isik ei saa iseenesest nõuda enda suulist ärakuulamist. Lepitusorganis võib selline võimalus ilmnedagi juhul, kui menetlus jõuab lepituskohtumise korraldamiseni, kuhu lepitusosalisel palutakse ilmuda. Samas ei ole lepituskohtumise toimumine igas juhtumi puhul garanteeritud. Vastupidiselt tagab aga FOS-i menetluskord pooltele formaalselt võimaluse ärakuulamist taotleda, kuid lõpliku otsuse selles osas teeb ombudsman. Ombudsmanile on jäetud kaalutusõigus otsustamiseks, kas suuline ärakuulamine oleks õiglase otsuse tegemiseks vajalik või mitte, kuid ka FOS ise on välja toonud, et praktikas toimuvad suulised ärakuulamised väga harva²²¹.

Autori hinnangul ei ole suuline ärakuulamine siiski vältimatult vajalik kriteerium, et tagada pooltele võimalus oma seisukoha esitamiseks, kuivõrd õiglase tulem on saavutatav ka kirjaliku menetluse läbi. Lähtudes kohtuvälise vaidluste lahendamise menetluse primaarsest eesmärgist, milleks on pakkuda pooltele eelist kohtumenetluse ees läbi võimalikult lühikese ja soodsa protsessi, on mõistetav, et suulist ärakuulamist ei saa pakkuda kõigile menetlusosalistele. Praktikas on selleks võimalus aga suurim just lepitusorganisse pöördunud isikutele ning juhul, kui see ei mõjuta oluliselt lepitusmenetluse kogukestust, on antud võimalus pigem tervitatav.

3.4 Menetluse tulemus

Lähtudes eesmärgist, milleks on välistada kohtuvälise vaidluste lahendamise läbi vajadus kohtusse pöördumiseks, tuleb tähelepanu pöörata sellele, milline on konkreetsetes mudelis toimuva menetluse tulemus. Sellega on seotud eelkõige kolm küsimust: mis on kohtuvälise menetluse pakutava lahendi aluseks, kas see tulemus on siduv ja kas see on siduv mõlemale vaidluse poolele või ainult ühele nendest.

3.4.1 Tulemuse alus

Lepitusorgani menetluskorraga on sätestatud, et lepitusettepanek peab tuginema õigusaktidel ja kindlustusteenuse heal taval. Sellest on lepitajal lubatud teatud tingimusel ka kõrvale

²²¹ FOS. Information for businesses covered by the ombudsman service. How we decide cases. *Op. cit.*

kalduda arvestades vaidlusküsimuse asjaolusid ja mõistlikkuse põhimõtet. Nii võib lepitaja leida, et kokkuleppe saavutamise huvides on mõistlik lepitusosalistel teha järeleandmisi.²²² EKsL-i ja LKF-i kodulehel on rubriik „Kindlustuse head tavad“, mis käsitleb üldpõhimõtteid kindlustusteenuse osutamisel, kodu- ja sõidukikindlustusega seonduvalt. On märgitud, et hea tava on abiks kindlustusandja tegevuse hindamisel.²²³

Ombudsmani otsus peab põhinema õigusel ja seadusel. Samuti peab ombudsman arvestama ka kindlustustegevust mõjutava kindlustuse hea tava, investeerimis- või müügipraktika üldiste printsiipidega.²²⁴ Erinevalt Kindlustuse lepitusorganist, kus on lepitaja võimalik kalduda kõrvale seaduses sätestatust, kui ta leiab, et oleks ühel poolel oleks mõistlik teha järeleandmisi, siis kindlustuse ombudsman seda oma otsuses teha ei saa. Ta ei saa tugineda otsuse tegemisel nõ hea tahte avaldusele ehk sellele, mis oleks asjaolusid arvestades õiglane. Siiski ei ole tal keelatud kindlustusandjale mitteametlikult viidata, et teatud hüvitusviis oleks sobiv heatahtliku zestina.²²⁵

Vastukaaluks põhineb FOS-i ombudsmani otsus sellel, mis on tema hinnangul konkreetse juhtumi asjaolusid arvestades õiglane ja mõistlik. Seejuures peab ombudsman arvestama ka asjakohaseid seadusi ja määrusi, juhendeid ja standardeid ja seda, mis on tema hinnangul vastavalt ajahetkel konkreetse valdkonna hea tavana käsitletav.²²⁶

Eelnevast nähtub, et lepitusettepaneku või otsuse tegemisel on lepitaja ja FOS-i ombudsman suhteliselt vabad võrreldes Saksa kindlustusombudsmaniga. Lepitaja peab küll lähtuma seadusest ja kindlustuse heast tavast, kuid talle on jäetud võimalus vajaduse korral ning poolte huvidega arvestades sellest ka kõrvale kalduda. Veelgi enam mänguruumi on Suurbritannia ombudsmanil, kelle kaalutusotsus taandub lõppkokkuvõttes sellele, mis on tema isikliku seisukoha järgi asjaolusid arvestades vaidluspoolte suhtes õiglasem.

Autori arvates ei ole FOS-i “õiglase ja mõistliku” kriteerium põhjendatud, kuivõrd annab ombudsmanile liialt laia kaalutusõiguse. Eelkõige põhjusel, et tegemist on kindlustusettevõtete jaoks kohustusliku skeemiga, oleks ettevõtete huvidega paremini kooskõlas sarnane lahendus nagu lepitusorgani puhul. See tähendab, et ombudsman peaks

²²² EKsL. Kindlustuslepitusorgan. Menetluskord p 12.1 ja 12.2

²²³ <https://lkf.ee/et/praktiline-abi?id=299>.

²²⁴ VomVO § 6 lg 4.

²²⁵ J. Gal 2014. *Op. cit.*, lk 39-40.

²²⁶ FCA Handbook. DISP 3.6.1, 3.6.4.

lähtuma eelkõige seadusest ning võtma mõistliku ja õiglase kriteeriumi kasutusele alles järgmisena.

Eelmainitud mudelitest erineb kardinaalselt Saksa kindlustusombudsman, mille menetluskord välistab ombudsmani võimalus lähtuda otsuse või soovitusel tegemisel õiglase ja mõistliku käsitlusest. Autori hinnangul on selline piirang liialt karm, arvestades kohtuväliste vaidluste lahendamise menetluste olemust ja ideed. Seetõttu arvab autor, et vaidluse osapoolte huvid on kõige paremal määral kaitstud just lepitusorganism, mis arvestab küll õigusaktides sätestatud, kuid võib vajadusel kalduda ka sellest kõrvale. Siin hindab lepitaja konkreetse juhtumi asjaolusid kaaludes, kas selline kõrvalekalle on põhjendatud või mitte. Samas ei tähenda sellise võimaluse olemasolu ka seda, et lepitajad pidevalt seadusest kõrvale kalduksid.

3.4.2 Tulemuse õiguslik tähendus

Lepitusorganism läbiviidavalt lepitusmenetlusel saab olla sisuliselt kaks tagajärge – kokkuleppe sõlmimine või lepituse lõpetamine ilma kokkulepet vormistamata. Esimesel juhul võivad pooled tänu lepitaja tegevusele jõuda kokkuleppe allkirjastamiseni juba menetlusfaasis, mil lepitusettepanekut veel esitatud ei olegi. Kui see nii ei lähe, esitab lepitaja pooltele lepitusettepaneku.²²⁷ Lepitusosaline on vaba otsustamaks, kas ta nõustub ettepanekuga või keeldub sellest. Võib ka juhtuda, et kindlustusandja ei aktsepteeri mingil põhjusel lepitusettepanekus esitatut, kuid nõustub siiski kindlustusvõtjale muus ulatuses vastu tulema ja hüvitama näiteks poole lepitusettepanekus väljapakutud summast. Sellises olukorras jääb kindlustusvõtja otsustada, kas ta võtab kindlustusseltsi pakkumise vastu ning nõustub kokkuleppe sõlmima esitatud tingimustel või peab vajalikuks kohtu poole pöörduda. Olukorras, kus lepitaja leiab, et kokkuleppe saavutamise ei ole tõenäoline või menetlusega jätkamine ei ole asjaolusid ja lepitusosaliste huvisid arvestades põhjendatud, lõpetab ta lepitusmenetlus. Lepitus lõpetatakse otsusega, milles peab sisalduma lepitaja õiguslik hinnang, kuidas tuleks vaidlus lahendada.²²⁸

2016. aastal lõppes kokkuleppega 58% lepitustest, kusjuures läbi aastate on edukad olnud 59% lepitustest²²⁹. Lepitusmenetlus loetakse edukas eelkõige juhul, kui selle tulemiks on

²²⁷ EKsL. Kindlustuslepitusorgan. Menetluskord p 13.1 ja 16.1.

²²⁸ *Ibid.*, p 15.1.

²²⁹ Kindlustuse lepitusorgan. Liikluskindlustuse lepitusorgan 2016. AASTA ARUANNE, lk 8.

pooltevahelise kokkuleppe sõlmimine. Tegemist on kompromissiga, mille eelduseks on ühe või mõlema poole järeleandmine. Samas ei ole ka juhul, kui pooled kokkuleppele ei jõua, menetluse läbimine täiesti kasutu, kuivõrd on andnud pooltele võimaluse oma seisukohtade väljendamiseks ja selgitanud pooltele nende õiguslikku olukorda²³⁰. Sageli on kindlustusvõtjal raske aru saada kindlustuslepinguga seonduvatest nüanssidest, mistõttu võib ta olla veendunud, et tema nõue on põhjendatud kui see tegelikult nii ei ole. Sellises olukorras saab autoriteetne lepitaja pakkuda erapooletu selgituse, mis annab kindlustusvõtjale võimaluse mõista, et tema nõudel ei olnudki õiguslikku alust. Sarnaselt on ka juhul, kui kindlustusvõtja on pärast lepitusmenetluse läbimist seisukohal, et kindlustusandja poolt on talle liiga tehtud, ning et tal on siiski õigus, on tal olemas lepitaja õiguslik hinnang, mis aitab kaaluda edasise kohtusse pöördumise põhjendatust.

Ka Saksa kindlustusombudsman püüab vaidluse esimeses staadiumis osapooli lepitada. Ombudsmani nimel tegutsev töötaja võib pooltele esitada ka lepitusettepaneku, kui ta peab seda vajalikuks. Kui aga vaidlus ei ole lepituseks sobiv või lepitamine ei ole olnud edukas, otsustab ombudsman või tema töötaja kaebuse lahendamise muul viisil. Vaidlusküsimuses, mille hind jääb alla 10 000 euro, teeb ombudsman otsuse. Otsus on siduv ainult kindlustusandjale, mitte aga tema vastaspoolele. See tähendab, et otsus on kindlustusandjale siduv juhul, kui tarbija sellega nõustub. On ka võimalik, et tarbija ei aktsepteeri teatud põhjusel otsust, mis tähendab, et kumbki osapool sellega seotud ei ole ja avatuks jääb võimalus kohtusse pöörduda. Kui kaebuse väärtus ületab 10 000 eurot, esitab ombudsman soovitus, mis ei ole kummalegi osapoolle siduv.²³¹

Suurbritannias järgneb ombudsmani volitusel tegutseva töötaja katsele pooli lepituse- või vahenduse teel kokkuleppele suunata kirjaliku soovitusel esitamine, milles FOS-i töötaja annab omapoolse hinnangu vaidlusküsimusele.²³² Enamikel juhtudel laheneb vaidlus selles staadiumis, sest pooled nõustuvad töötaja hinnanguga. Muul juhul on kummalgi poolel õigus paluda kaebuse läbivaatamist ombudsmanilt. Ombudsman vaatab kaebuse asjaolud uuesti üle ja teeb otsuse.²³³ Kui kaebaja teavitab ombudsmani, et nõustub otsusega, on see lõplik ja siduv mõlemale osapoolle²³⁴. Vastasel juhul ei ole kumbki osapool otsusega seotud ja on võimalik pöörduda kohtusse.

²³⁰ A. Allmäe, M. Merila, M. Jesse 2014. *Op. cit.*, lk 83.

²³¹ VomVO § 10 lg 3,6, § 11.

²³² D. Thomas, F. Frizon. *Op. cit.*, lk 31.

²³³ FOS. The ombudsman and larger businesses. Your guide to the Financial Ombudsman Service. *Op. cit.*, lk 8.

²³⁴ FCA Handbook. DISP 3.6.6 (3)-(4).

Eeltoodust nähtub, et sarnaselt lepitusorganile kasutatakse ka Saksamaa ja Suurbritannia ombudsmanide poolt vaidluse lahendamiseks esmalt lepitamisel põhinevat meetodit ja suuremal osal juhtudest menetlus selles staadiumis lõpebki. Kui aga lepitusorgan is tahendab poolte suutmatust kokkulepet saavutada menetluse lõppemist ja edutuks kuulutamist, siis saab teiste mudelite puhul alguse järgmine menetlusfaas, mis lõppeb siduva otsuse või soovituselga.

Autor on seisukohal, et kohtuvälisesse organisse pöörduu isiku vaatepunktist on efektiivseim FOS-i lahendus, mis tagab tarbijale vaidlusküsimuse lõpliku lahenduse. Seda küll juhul, kui tarbija ombudsmani otsusega nõustub. Sellises olukorras ei ole vajalik kindlustusandja või – vahendaja seisukoht, kuivõrd tarbija nõustumisega muutub otsus lõplikuks ja siduvaks ettevõttele. Analoogselt lõpetab ka Saksa kindlustusombudsman menetluse siduva otsusega, kuid eelduseks on, et vaidluse hind ei ületa 10 000 eurot. Muul juhul esitab ombudsman soovitusel, mis ei ole pooltele kohustuslik. Ka siin on kaebuse esitajal võimalus hinnata, kas ombudsmani otsus teda rahuldab või mitte ning vajadusel sellest keelduda ja jätkata kohtumenetlusega.

Autori hinnangul tuleks Kindlustuse lepitusorganil kaaluda Saksa kindlustusombudsmani lahenduse üle võtmist osas, mis puudutab siduva otsuse tegemise pädevust. Allmäe, Merila ja Jesse on samuti sellisele võimaluse olemasolule viidanud märkides, et teatud summa ulatuses saaksid kindlustusandjad võtta endale EKsL-i põhikirjaga kohustuse lepitaja lepitusetpanekute aktsepteerimiseks endale siduvana. Juhul, kui klient nõustuks lepitaja ettepanekuga, loetaks kokkulepe sõlmituks.²³⁵

Kuigi otsus oleks siduv, oleks see siduv ainult ühele osapoolle ehk kindlustusandjale. Vastav lahendus ei saaks ka kuidagi sattuda konflikti põhiseaduse §-ga 146, mille kohaselt mõistab õigust ainult kohus. Seda põhjusel, et vaidluspoolled on vabatahtlikult, privaatautonomias tulenevalt, otsustanud asja anda lahendamiseks sellele organile ning sellisel juhul puudub vastuolu põhiseadusega.²³⁶ Seega saaks kindlustusandjate otsust muuta EKsL-i põhikirja ning tunnistada seeläbi lepitaja lepitusetpanekut teatud tingimustel endale siduvana käsitleda privaatautonomias tuleneva vabatahtliku aktina. Eeskujuks võiks võtta Saksa kindlustusombudsmani tegevuse aluseks oleva MTÜ põhikirja, mis sätestab, et selle liikmed

²³⁵ A. Allmäe, M. Merila, M. Jesse 2014. *Op. cit.*, lk 74.

²³⁶ J. Jäätmaa 2016. *Op. cit.*, lk 82.

tunnistavad kindlustusombudsmani menetluskorda endale siduvana ja alluvad ombudsmani otsustele menetluskorra raames²³⁷.

Nagu autor märkis, ei tohiks lepitusettepanek olla siduv teisele osapoolle. Nii on see ka FOS-i ja Saksa kindlustusombudsmani puhul, mille kohaselt muutub ombudsmani otsus siduvaks vaid olukorras, kus kaebuse esitanud isik ombudsmani otsusega nõustumisest teavitab. Menetlus, mille puhul on lepitusettepanek siduv mõlemale vaidluspoolle, kujutab endast hoopis vahekohtumenetlusele iseloomulikku alternatiivsete vaidluste lahendamise liiki.

Praeguses vormis toimiv lepitusmenetlus annab kindlustusandjale kindluse, et tal puudub kohustus lepitaja hinnangu järgi toimida. Seetõttu ei olnud kindlustusseltsid ka ilmselt lepitusorgani loomise vastu, sest menetluses osalemine ei kohusta neid millekski ning lõplik sõnaõigus jääb ikkagi kindlustusandjale endale. Samas ei täida selline menetlus paljudel juhtudel alternatiivse vaidluse lahendamise mehhanismi olemuslikku eesmärki, milleks on välistada vajadus kohtusse pöördumiseks. Arvesse tuleb võtta ka konkreetse valdkonna eripära, mille puhul on enamasti kindlustussuhte üks osapool nõrgemas positsioonis.

Kokkuvõttes on autor seisukohal, et olenemata sellest, kas tulemit väljendatakse terminiga "otsus" või "ettepanek", muudab selle siduv iseloom vaidluste lahendamise tulemuslikumaks. Kuigi lahendi siduvat jõudu on võimalik siduda teatud tingimustega, näiteks nõude rahalise suurusega või sellega, kas see on täitmiseks kohustuslik ühele või mõlemale vaidluspoolle, vähendab selline institutsioon kahtlemata edasist kohtusse pöördumise vajadust. Samuti pakub selline lahendus tarbijatele ja muudele isikutele laiemat juurdepääsu õiguskaitsele, mis omakorda tõstab kohtuvälise organi populaarsust.

3.4.3 Täitmine

Mis tahes otsuse või kokkuleppe täitmine on ülimalt oluline, sest sellisel otsusel või kokkuleppel on vähe väärtust, kui selle praktiline tulemus väljendub tarbija või muu isik võimatuses talle "võlgnetavat" kätte saada. Seetõttu on täitmisega seonduv lahutamatu osa kohtuvälisest vaidluste lahendamise protsessist, mille puudumine võib kahjustada mudelit efektiivsust ja kasulikkust.²³⁸ Seetõttu peab ka autor vajalikuks pöörata viimasena tähelepanu

²³⁷ *Satzung des Vereins Versicherungsombudsmann e. V.* 22.11.2016, §§ 5 lg 1 - 2.

²³⁸ BEUC position paper. *Alternative dispute resolution (adr) & online dispute resolution (odr) of consumer disputes* 2012, lk 8. – Arvutivõrgus:

sellele, kuidas on erinevate mudelite puhul lahendatud kokkulepete või otsuste täidetavus. Küsimus on selles, mis saab olukorras, kus üks osapool ei nõustu kohtuvälise organi menetluse tulemusel sisalduvat järgima.

Kindlustuse lepitusorgani menetluskorra kohaselt on juhul, kui osapool kokkulepet vabatahtlikult ei täida, võimalik see tunnistada täidetavaks kohtu läbi. Täidetavaks tunnistamise avaldus esitatakse kohtule kas lepitusosaliste poolt koos või ühe lepitusosalise poolt teise lepitusosalise nõusolekul. Selline nõusolek võib sisalduda lepitusmenetluse kokkuleppes.²³⁹ Praktikast sisaldab lepituskokkuleppe tekst juba ka poole nõusolekuid avalduse kohtule esitamiseks. Seda just põhjusel, et kokkuleppe täidetavaks tunnistamine on vajalik just juhul, kui üks pool teatud põhjusel kokkulepet ei täida. See aga tähendab, et tõenäoliselt puudub sellel poolel ka soov ühisavalduse esitamiseks või nõusoleku andmiseks, mida nõutakse aga tsiviilkohtumenetluse seadustikus lepituskokkuleppe täidetavaks tunnistamise sätete poolt²⁴⁰.

Saksamaal puudub aga üksmeel lausa selles, mida kindlustusombudsmani siduv otsus tegelikult tähendab. Mõningate autorite hinnangul võib seda käsitleda kui ainult kindlustusandjale siduvat vahekohtu otsust, mis annab kaebuse esitajale võimaluse nõuda otsest täitmist olukorras, kus kindlustusandja oma kohustust vabatahtlikult ei täida. Suurem osa õigusteadlasi on selle seisukoha siiski ümber lükanud. Valdava arvamuse kohaselt võib otsust vaadelda võlatunnistusena, mille kindlustusandja menetluse lõppemisel annab. Otsust ei saa otse täitmisele pöörata, vaid kaebaja peab selleks kohtu poole pöörduma. Siiani ei ole siiski ükski kindlustusandja keeldunud ombudsmani otsuse täitmisest, mistõttu ei ole ka piisavalt arutletud selle üle, mis oleks kaebuse esitaja tegelik võimalus.²⁴¹

Ka FOS-i ombudsmani otsuse täidetavaks tunnistamiseks tuleb tarbijal kohtusse pöörduda. Olenevalt otsuse sisust tuleb rahalise kompensatsiooni puhul kohtult taotleda otsuse täidetavaks tunnistamist ning kohtu määrust olukorras, kus otsus tähendab ombudsmani juhust ettevõttele teatud sammude astumiseks. FOS on aga oma teabelehes märkinud, et selliste

<http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201203/20120306ATT40022/20120306ATT40022EN.pdf> (04.04.2017).

²³⁹ EKsL. Kindlustuslepitusorgan. Menetluskord p 17.2.

²⁴⁰ A. Allmäe, M. Merila, M. Jesse 2014. *Op. cit*, lk 84.

²⁴¹ J. Gal 2014. *Op. cit*, lk 41-42.

otsuste täidetavaks tunnistamisega ei ole Suurbritannia kohtud kuigi tuttavad ja soovitab tarbijatel kohtusse pöördumisel lausa viidata nimetatud teabelehele²⁴².

²⁴² FOS. Consumer Factsheet. Enforcing an ombudsman's decision in court, lk 1-2. – Arvutivõrgus: <http://www.financial-ombudsman.org.uk/publications/factsheets/enforcing-an-ombudsmans-decision.pdf> (28.04.2017).

3.5 Vahekokkuvõte

Autor märkis töö esimeses peatükis, et esmaseks eesmärgiks, mida kindlustusvaidluste kohtuvälise lahendamise eest vastutav mudel peaks taotlema, on ajaliste ja rahaliste kulude kokkuhoid vaidluse osapoolte jaoks. Autor võttis vaatluse alla mudelite poolt avaldatud 2016. aasta statistika menetluse kestuse kohta. Kuigi tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise direktiiv seab organitele kohustuse avaldata teavet vaidluste lahendamiseks keskmiselt kulunud aja kohta, oli see kohustus täidetud vaid Saksa Kindlustusombudsmani poolt, mille andmetel oli menetluseks kulunud keskmise aeg 74,4 päeva. Teised mudelid olid avaldanud statistilised andmed protsentidena kõikidest menetletud vaidlustest teatava, kuid erineva, ajaperioodi jooksul. Selline andmete erinev esitlusviis võimaldas autoril teha üpriski üldistatud järelduse. Arvestades, et direktiivi kohaselt oli mõistlik menetlusaeg määratletud 90 kalendripäeva pikkusena, ilmnes, et nii Eesti ja Saksamaa mudelites menetletakse kaebusi suhteliselt sarnase kiirusega. Mõlemad mudelit täitsid kiire menetlusaja eesmärki suuremal määral, kui FOS, mille puhul võttis 34% kaebuste menetlemine aega kauem kui kolm kuud.

Menetlusega kaasnevate kulude osas on positiivseks näitajaks, et kindlustusalase nõudega organisse pöördumine on isiku jaoks igas mudelis tasuta. Nagu eelnevalt märgitud, kannavad menetlusega seotud kulud kindlustusandjad, kellele kaasnevad kõige suuremad kulud ühe kaebuse menetlemise eest Suurbritannias (ca 652 eurot). Eestis kuulub ühe vaidluse menetlemise eest tasumisele 264,08 eurot ning Saksamaal 102 eurot. Kuigi Saksa Kindlustusombudsmani mudelis on kindlustusandja kulud kõige madalamad, tuleb arvestada, et tegemist on kaebuste lahendamiseks eraldi loodud mittetulundusühinguga, mille ülalpidamises osalevad kindlustusseltsid ka aastamaksete tasumise läbi. Autori hinnangul võimaldab see teoreetiliselt varieerida ühe kaebuse eest makstava tasu suurust. Lisaks tuleb viidata, et Suurbritannias on positiivne asjaolu, et esimese 25 kaebuse menetlemine on kindlustusseltsile tasuta.

Seega nähtub olemasolevatest andmetest, et kõige lähemale eesmärgile pakkuda kiiret ja soodsat vaidluse lahendamist on jõutud Saksa Kindlustusombudsmani mudeli puhul, kuid ka Eesti mudelit saab pidada efektiivseks. Autori hinnangul ei ole võimalik hinnata efektiivseks Suurbritannia mudelit, kui võrd kaebuse menetlemiseks kuluv aeg ja sellega seotud kulud on oluliselt suuremad võrreldes teiste mudelitega.

Järgmiseks leidis autor, et üheks kindlustusvaidluste kohtuvälise lahendamise mudeli taotletavaks eesmärgiks peaks olema õigluse pakkumine, mis väljendub osapoolte õiglasel kohtlemises ja võimaldab seeläbi jõuda õiglase tulemini. Põhjusel, et õigluse mõiste on

äärmiselt lai, määratled autor protseduurilise õigluse abil alameesmärgid, mis võimaldaksid efektiivsust täpsemalt hinnata. Nendena nägi autor ette sõltumatuse ja erapooletuse ning vaidluse osapoolte võimaluse oma seisukohtade avaldamiseks, keskendudes tõenditele.

Autor hindas esmalt mudelite vastavust struktuurilisele sõltumatusele ja keskendus küsimusele, kas on tagatud organi sõltumatus selle loojatest ja rahastajatest. Autori hinnangul on struktuuriline sõltumatus tagatud kõikide mudelite puhul. Eestis ja Saksamaal on mittetulundusühingu põhikirjaga ette nähtud järelevalve funktsiooni teostava organi loomine, mille koosseisu kuuluvad kindlustusseltside kõrval ka mitmete teiste alade esindajad. Nõukogu laadne järelevalveorgan on vahend, mis välistab kindlustusseltside liigse sekkumise vaidluse lahendamise eest vastutava tegevuse korraldusse ja vaidluste lahendamise protsessi. FOS-i finantseerivad ettevõtted ei ole seotud aga skeemi asutamisega ja ei rahasta skeemi vabatahtlikult, mistõttu ei ole küsimus, kas FOS on nendest sõltumatud, vaid tähelepanu tuleb pöörata FOS-i sõltumatusele selle asutanud Finantsjärelevalve Asutusest. Autori hinnangul on sõltumatus tagatud läbi asjaolu, et FOS-i juhatuse liikmes nimetatakse ametisse avalikes huvides ning viisil, mis peab nende sõltumatuse tagama. Suurbritannia puhul täidabki tegelikult FOS-i juhatus järelevalveorgani rolli ning juhatusest eraldi tegutsev tegevmeeskond eesotsas peaombudsmaniga täidab olemuslikult juhatuse rolli.

Ametisse nimetamise viisi juures peatus autor küsimusel, kas ja kuidas on vaidluse eest vastutavate isikute valiku osas välistatud kindlustusseltside mõju. Eestis ja Saksamaal on isikute valimine ja määramine eelnevalt märgitud sõltumatu järelevalveorgani ülesandeks, mille liikmeline koosseis tagab muude valdkondade esindajate ülekaalu näol, et kindlustusseltside huvid ei omaks ülekaalu. Suurbritannias ei olegi ettevõtetel võimalik ombudsmanide valikut mõjutada, sest nad on skeemiga seotud kohustuslikud korras ega osale mingil moel FOS-i vaidluse eest lahendavate isikute valikus. Peaombudsmani nimetab ametisse sõltumatu juhatus, kes nimetab juhatuse heakskiidul omakorda ülejäänud ombudsmanid. Niisiis nimetatakse vaidluse lahendamise eest vastutavad isikud ametisse sõltumatult.

Ametisse nimetamisega seonduvalt uuris autor, milliste kriteeriumide alusel vastavad isikud välja valitakse ja kuidas on tagatud tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise direktiivist tulenev asjatundlikkuse nõue. Kui Saksamaal nõutakse ombudsmaniks kandideerijalt lisaks sobivale kvalifikatsioonile ja kogemusele ka riigieksami sooritamist, mis annab õiguse tegutsemiseks erinevatel õiguselukutsetel, siis lepitaja puhul hinnatakse eelkõige asjatundlikkust kindlustusvaldkonnas ja haridusalaseid nõudeid konkreetselt määratletud ei ole. Erinevalt eeltoodud mudelitest ei nõuta FOS-i kandideerijalt üldsegi varasema kogemuse

olemasolu ning kriteeriumiks on vaid sobivad isikuomadused ja akadeemilise kraadi olemasolu. Nimelt keskendutakse Suurbritannias isikute intensiivsele väljakoolitamisele, kuid autori hinnangul ei saa selline lühiajaline väljaõpe asendada finantsvaldkonnaga seonduvat kogemust. Autor leiab, et asjatundlikkuse kriteeriumi täidab parimal viisil Saksa mudel, kuid sarnase, Eestis näiteks õiguslaselise magistrikraadile vastava haridusalase nõude kehtestamine Eestis ja Suurbritannias ei oleks kohtuvälise vaidluste lahendamise menetluse olemust silmas pidades põhjendatud. Mõlemas riigis on valdkonna spetsiifikat valdavaid isikuid keeruline leida, Eestis peamiselt seetõttu, et selliseid isikuid ongi vähe ning Suurbritannias põhjusel, et FOS suurus vajab ka väga suurt töötajate koosseisu.

Seoses ametiaja kestuse ja tagandamisega ilmnes, et vaidluse lahendamise eest vastutava isiku sõltumatuse tagamiseks on kõige selgemalt määratletud reeglid Saksamaal.

Kindlustusombudsmani menetluskorras sisaldub viide viie aastase ametiaja kestusele ning välja on toodud ka alused, mille esinemise korral on põhjendatud isiku ametist tagandamine. Ka Kindlustuse lepitusorgani lepitaja ametiaja kolme aastane kestus on sõltumatuse tagamiseks piisav, kuid tagandamise aluseid selgelt välja toodud ei ole. Hoopiski ebaselge on olukord Suurbritannias, kus praktikas on enamike ombudsmanide ametiaeg küll määratlemata kestusega, kuid kus FOS-i ametlikest dokumentidest ei ole leitavad täpsema viited nii ametiaja kestuse kui tagandamise aluste kohta. Kahtlemata tuleks Kindlustuse lepitusorganil ja FOS-il nähtava sõltumatuse tagamiseks kirjalikult fikseerida ka puuduolevad kriteeriumid Saksa Kindlustusombudsmani näitel.

Sõltumatuse ja erapooletusega seondub ka küsimus huvide konflikti esinemise võimalikkusest, selle vältimiseks võetud meetmetest ja vajadusest välistada vaidluse osapoolte võimalus anda vaidluse lahendajale mingisuguseid tegevusjuhiseid. Kõikides mudelites on kasutusele võetud meetmed huvide konflikti vältimiseks. Positiivsena tõuseb esile Saksa mudel, milles keelab Kindlustusombudsmani menetluskord ombudsmanil või tema töötajal tegutseda ametisoleku ajal kindlustusseltsi töötajana, kindlustusvahendajana või nõustajana. Seejuures ei või ombudsmani ametisse nimetada isikut, kes on eelneva kolme aasta jooksul tegelenud eelmainitud tegevustega põhikohaga. FOS ei välista küll töötajate hulgast isikuid, kes on eelnevalt töötanud selle jurisdiktsiooni alla langevas ettevõttes, kuid keelab minimaalselt kaheteistkümnelt kuu jooksul selle ettevõttega seotud kaebuste lahendamise. FOS-is töötaval isikul on lubatud samaaegselt ka muude ettevõtete juures töötada, kuid sellest tuleb FOS-i teavitada, kes hindab seejärel, kas selline tegevus võib vaidluse lahendaja sõltumatust ja erapooletust mõjutada. Erinevalt eeltoodutest kerkib Eesti lahenduse puhul esile aga tõsiasi, et käesoleval hetkel on mitmed lepitajana tegutsevad isikud

samaaegselt kindlustusseltsi töötajad. Kuigi lepitusorgani menetluskord näeb ette ranged taandamise alused, mille kohaselt ei tohi näiteks isik olla lepitajaks asjas, mille üheks lepituspooleks on tema tööandjaks olev kindlustusselts, näitab siiski selline olukord, et Kindlustuse lepitusorganis ei ole tagatud vähemalt näilise sõltumatuse nõue. Autori hinnangul võib tänane olukord kahjustada oluliselt lepitusorgani usaldusväärust ning autor leiab, et siinkohal ei ole lepitusorgan kindlasti täitnud näilise sõltumatuse ja erapooletuse eesmärki. Eeskujuks on jällegi Saksa kindlustusombudsman, mille menetluskord välistab selgelt igasugused ombudsmani samaaegsed koostöösuhted kindlustussektoriga ning lausa keelab ombudsmaniks või tema töötajaks kandideerida isikul, kes on eelneva kolme aasta jooksul selliseid koostöösuhteid omanud.

Üheks õigluse eesmärgiks on autor määratlenud ka osapoolte võimaluse oma seisukohtade avaldamiseks, millega seoses keskendus autor tõendite esitamisele ja suulisele ärakuulamisele. Kõige laiemad võimalused tõendite esitamiseks on Kindlustuse lepitusorganis, mille menetlust ei saa pidada erinevalt teistest mudelitest ainult kirjalikuks. Lepitajal on õigus kuulata ära tunnistajaid ja eksperte ja samuti korraldada vaatlusi. Seejuures on vaidluse pooltel võimalus saada ära kuulatud suuliselt juhul, kui lepitaja peab vajalikuks lepituskohtumise korraldamist. Selliseid võimalused puuduvad aga Saksa mudelis, mille menetlus on rangelt kirjalik ning kus dokumentaalse tõendi mõistet käsitletakse kitsamana kui see on Eesti õiguses. Välistatud on seega vaatlused, aga ka video- ja helisalvestised, mida ei ole võimalik esitada paberdokumendil. Seejuures on ka FOS-i menetlus kirjalik, kuid FOS võib paluda tõendite esitamist sobival viisil ja vormis, mistõttu on viidatud võimalusele tõenditena hinnata ka telefonikõnede salvestusi või muid sarnaseid tõendeid. Tunnistajate või ekspertide ärakuulamine ei ole aga võimalik sarnaselt Saksa mudelile. Siiski on FOS-i ombudsmanile antud erisusena kaalutusõigus otsustamiseks, kas suuline ärakuulamine on vältimatult vajalik. Nii nähtub, et eesmärgile võimaldada pooltele võimalused oma seisukohtade esitamiseks on jõudnud kõige lähemale just Kindlustuse lepitusorgan, mis ei sea tõendiliikidele konkreetseid piiranguid ning võimaldab ka tunnistajate ärakuulamist ja enamasti, lepituskohtumise toimumise korral, ka osapoolte suulist ärakuulamist. Mõningate erisustega on osapoolte võimalused üsna laialdased ka Suurbritannias, kuid Saksamaal piirab rangelt kirjalik menetlus olulisel määral poolte seisukohtade avaldamise võimaluse ulatust.

Viimase kohtuvälise vaidluste lahendamise mudeli eesmärgina nägi autor menetluse tulemust, mille olemus peaks eelduslikult välistama vajaduse edasiseks kohtusse pöördumiseks. Seega keskendus autor menetluse tulemuse analüüsimisele ja vaatles kõigepealt, millel menetluse tulemus põhineb. Saksa Kindlustusombudsmani otsus või soovitus erineb oluliselt selle

poolest, et peab rangelt põhinema seadusele ja nii ei ole ombudsmanile antud võimalust konkreetse juhtumi asjaolusid arvestades seadusest kõrvale kaldumiseks. Kui lepitusorgani lepitajal on see õigus juhul, kui seadusest kõrvale kaldumine on kokkuleppe saavutamise huvides mõistlik, siis FOS ombudsmani otsus põhineb peaaugjalikult sellel, mis on tema hinnangul õiglane ja mõistlik, arvestades seejuures ka õigusaktides sätestatuga. Autori hinnangul kujutavad Saksa ja Suurbritannia mudelid liigselt äärmuslikke lähenemisviise, mistõttu leiab autor, et enim on poolte huvidega arvestav lepitusorgani reeglistik. Nimelt peaks küll vaidluse lahendamise eest vastutav isik lähtuma eelisjärgus seadusest, kuid samas peab olema talle tagatud ka võimalus vajaduse korral rangetest reeglitest kõrvale kalduda ning võtta arvesse konkreetse juhtumi asjaolusid, millest tulenevalt on võimalik soovitada ühel või mõlemal poolel mõistlikke järeleandmisi teha.

Eeltoodust on veelgi olulisem küsimus, milline on tulemuse õiguslik tähendus ehk eelkõige see, kas tegemist on siduva otsusega või mitte. Autor leiab, et lepitusorgani lahendus ei saa täita käesoleval hetkel eesmärgi välistada vajadus edasiseks kohtussepöördumiseks. Lepitaja esitatud lepitusettepanekut ei pooldel, ja eelkõige kindlustusandjal, mingisugusel määral kohustuslik aktsepteerida. Kuigi autori hinnangul on kõige efektiivsem FOS-i lahendus, milles järgneb ebaõnnestunud lepitamisele või vahendamisele ombudsmani otsus, on tegemist seaduse alusel loodud skeemiga, mille otsustele peavad ettevõtted alluma seaduslikul alusel. Samas on ka Saksa kindlustusombudsmanil siduva otsuse tegemise pädevus vaidluse puhul, mille hind ei ületa 10 000 eurot. Sarnase lahenduse ülevõtmine Kindlustuse lepitusorgani poolt oleks kahtlemata soovitatav.

KOKKUVÕTE

Käesoleva töö põhieesmärgiks oli võrrelda Eesti, Saksamaa ja Suurbritannia kindlustusvaidluste kohtuväliseks lahendamiseks loodud mudelid ja vastata küsimusele, millist nendest mudelitest saab pidada kõige efektiivsemaks. Võrdlusesse kaasati Eesti Kindlustuse lepitusorgan, Saksamaa Kindlustusombudsman ja Suurbritannia FOS.

Autor alustas magistritööd küsimusega, kas vaidluste kohtuvälisele lahendamisele kohalduvad või peaksid kohalduma EV põhiseadusest ja EIÕK-st tulenevad kohtumenetluslikud tagatised, milleks on organi seaduse alusel moodustatus, sõltumatus ja erapooletus ning õiglane ja avalik menetlus mõistliku aja jooksul. Autor leidis, et ka kohtuvälisele vaidluse lahendamisele võivad vastavald kohtumenetluslikud tagatised kohalduda ning seda saab eeldada juhul, kui tegemist on kohtuvälise organiga, mille pädevusse kuulub õigusemõistmine ehk siduvate otsuste tegemine. Sellised otsused peavad olema lõplikud, mis tähendab, et nende peale ei saa edasi kaevata. Seejuures ei välista PS § 146 esimene lause “Õigust mõistab ainult kohus” õigusemõistmise volitusega kohtuväliste vaidluste lahendamise organite tegevust Eestis, kuid tingimuseks on, et isikule jääb võimalus hiljem kohtusse pöörduda.

Arvestada tuleb, et kohtuvälise vaidluste lahendamise organi eesmärk ei ole kohtumenetluse asendamine, vaid kohtule alternatiivi pakkumine. Seetõttu ei ole ka üldjuhul põhjendatud eeldada kohtumenetluslike garantiide kohaldumist kohtuvälisele menetlusele, kuid olukorras, kus kohtuvälisel organil on siduvate ja lõplike otsuste tegemise pädevus, peab organ vastama EIÕK artikkel 6 lõikes 1 toodud nõuetele. See ei tähenda aga, et muud kohtuvälised vaidluste lahendamise organid, mille tulemus ei ole pooltele siduv nagu see on näiteks traditsioonilise lepituse- või vahendusmenetluse puhul, mingisuguseid printsiipe järgima ei peaks. Eelkõige tuleb täita tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise direktiiviga paika pandud kvaliteedinõudeid nagu asjatundlikkus, sõltumatus ja erapooletus, läbipaistvus, tõhusus, õiglus, vabadus, õiguspärasus ja aegumistähtaegade peatumine menetluse ajaks. .

Järgnevalt keskendus autor efektiivsuse kriteeriumide määratlemisele, mille alusel oleks võimalik Eesti Kindlustuse lepitusorgani, Saksa kindlustusombudsmani ja Suurbritannia FOS-i efektiivsust hinnata. Kasutades T.R. Tyleri välja pakutud eesmärgiteooriat, sõnastas autor eesmärgid, mille saavutamisele peaks kindlustusvaidluste kohtuvälise lahendamise mudel olema orienteeritud. Nendeks on ajaliste ja rahaliste kulude kokkuhoid vaidluspoolte jaoks, õiglus, mille elementidena käsitles autor erapooletust ja sõltumatust ning osapoolte võimalust oma seisukohtade väljendamiseks ja viimaseks vaidluse lõplik lahendamine, mis tähendab, et vaidlus lahendatakse viisil, mis välistab edasise vajaduse kohtusse pöördumiseks.

Enne efektiivsuse sisulist analüüsi pidas autor vajalikuks pöörata tähelepanu mudelite tutvustamisele ning tuvastada nende põhilised erinevused ja sarnasused. Ilmnes, et ajalooliselt sarnaneb kõikide mudelite loomise alus ehk need moodustati kindlustusettevõtete enese algatusel vabatahtlikult, mis tähendab, et tegemist oli erasektoril põhinevate institutsioonidega. Täna sel päeval tegeleb Eestis kindlustusvaidluste lahendamise MTÜ Eesti Kindlustusseltside Liidu sõltumatu struktuuriüksusena Kindlustuse lepitusorgan. Eraldi liikluskindlustuse vaidluste lahendamisele on spetsialiseerunud liiklusKindlustuse lepitusorgan, kuid töö mahtu arvestades keskendus autor vaid Kindlustuse lepitusorgani käsitlemisele. Saksamaal tegutseb Kindlustusombudsman aga Saksa Kindlustusseltside Ühenduse poolt selleks eraldi asutatud mittetulundusühingu kaudu. Mõlemad mudelid on võrreldes Suurbritannia mudeliga suhteliselt noored ning on tegutsenud muutumatul kujul. Nagu märgitud, siis sai ka Suurbritannias kindlustusvaidluste kohtuväline lahendamine aluse kindlustusseltside poolt asutatud Kindlustusombudsmani Bürooga, mis aga 2002. aastal ühendati teiste finantsteenuste ombudsmanide organisatsioonidega kokku seaduse aluselt asutatud skeemi alla, mille nimeks on Finantsteenuste Ombudsman ehk FOS. Seega ei tegele FOS tänapäeval enam ainult kindlustusvaidlustega, vaid hõlmab kogu finantsteenuste valdkonda.

Eelnevast tuleneb ka FOS-i laiaulatuslikum pädevus, mis lisaks kindlustuslepingust ja selle vahendamisest tulenenud nõuete kõrval vaatab läbi ka muid erinevate finantsettevõtete vastu esitatud kaebusi. Eestis ja Saksamaal on organ loodud aga ainult vaidluste lahendamiseks, mis on esitatud kindlustusandja või –vahendaja vastu. Siinkohal on tähelepanuväärne, et erinevalt teistest mudelitest, mis on peaaegselt suunatud vaid tarbija ja ettevõtte vaheliste nõuete menetlemisele, saavad Kindlustuse lepitusorganisse pöörduda ka ettevõtted. Selline võimalus tagab Eestis ka ettevõtetele parema õiguskaitse kättesaadavuse ning annab neile võimaluse valida kohtusse pöördumise asemel lepitusmenetlus. Samas ei saa käsitleda eraõiguslikke juriidilisi isikuid sarnaselt tarbijatele kindlustuslepingu nõrgema poolena, mistõttu on mõistetav Saksa Kindlustusombudsmani ja FOS-i tarbijavaidluste lahendamisele suunatud olemus. See tingib ilmselt erinevused ka vaidluse hinna ülempiiris, mis erinevalt Kindlustuse lepitusorganist jääb Saksamaal 100 000 euro ning Suurbritannias 150 000 euro juurde. Lepitusorganist sellist ülempiiri ei kohaldatagi, kui mõlemad osapooled nõustuvad üle 350 000 euro vaidluse lahendamise lepitusmenetluse kaudu.

Olenemata asjaolust, et kohtuvälise vaidluse lahendamise organi poole pöördumine on võimalik Eestis ka ettevõtete jaoks ja sisuliselt rahalise nõude maksimummäär ei eksisteeri, on lepitusorgani pädevus siiski piiratum kui ülejäänud mudelite puhul. Lepitusorganisse ei ole

võimalik pöörduda näiteks nõuetega, mis tulenevad krediidi- või garantiikindlustusest või on seotud kindlustusmatemaatiliste meetoditega ja valemitega. Kõige vähem piiranguid seab vastuvõetavatele kaebustele aga FOS, mida saab põhjendada asjaoluga, et skeemi olemusest tulenevalt peab olema tagatud suutlikkus tegeleda väga erinevate ja keerukate finantsvaidlustega. FOS-i puhul on ainsaks suureks miinuseks asjaolu, et erinevalt teistest mudelitest ei ole seotud kaebuse lubatavust aegumistähtajaga, vaid on kaebuse esitajale kitsendavalt esitatud nõue esitada kaebus kuue kuu jooksul alates nõude aluseks oleva juhtumi toimumisest.

Liikmelisuse ja rahastamisega seonduvalt tõusis esile asjaolu, et Suurbritannia kindlustusettevõtteid ei saa pidada FOS-i liikmeteks, kuivõrd nende osalemine skeemis ei ole vabatahtlik. Nimelt langevad kindlustusettevõtted FOS-i kohustusliku jurisdiktsiooni alla ja on seadusest tulenevalt kohustatud skeemiga ühinema. Eestis on kõik kindlustusteenuse osutajad ühinenud EKsL-iga, mis tähendab, et kõik on ette andnud nõusoleku lepitusmenetluses osalemiseks. Ka Saksamaal on suurem osa kindlustusseltse Kindlustusombudsmani mittetulundusühinguga ühinenud. Finantseerimise aspektist on kõik mudelid sarnased ehk neid rahastatakse kindlustusseltside enese poolt, Suurbritannias osalevad finantseerimises muidugi ka muud finantsettevõtte. Erisuseks on vaid asjaolu, et kui mittetulundusühinguga liitumine ja selle kaudu ka kohtuvälise organi rahastamine põhineb Eestis ja Saksamaal vabatahtlikkusel, siis on Suurbritannias jällegi ettevõtted skeemi rahastamiseks kohustatud seaduse alusel.

Kõige silmapaistvam erisus mudelite vahel nähtub aga menetlusega seonduvast. Kindlustuse lepitusorgani menetlus on ühe-astmeline, kuid teised mudelid kasutavad nn kaheastmelist menetlust. Nii Eestis, Saksamaal kui ka Suurbritannias toimub menetluse esimeses faasis lepitamine (FOS võib kasutada ka lisaks muid meetodeid), kuid lepitusmenetlus Kindlustuse lepitusorganis seejärel ka lõpeb. Üldjoontes on võimaliku kaks varianti, millest esimese puhul jõuavad pooled kokkuleppele ise või lepitaja lepitusettepanekuga nõustudes ning teisel juhul kuulutatakse lepitus edutuks, sest pool(ed) ei ole lepitusettepanekuga nõustunud. Ülejäänud mudelites järgneb juhul, kui pooled konsensust ei saavuta, kaebuse läbivaatamine ombudsmani poolt, kelle pädevuses on teha otsus, mis muutub pooltele siduvaks juhul, kui tarbija sellega nõustub. Saksamaal on Kindlustusombudsmani siduva otsuse tegemise pädevus piiratud küll 10 000 euroga, mida ületava nõude puhul esitab ombudsman pooltele soovitusliku ettepaneku. Eelnevast järelduvalt on organi poole pöördunud isiku positsioon kõige kindlam just FOS-i skeemis, mille puhul saab tarbija olla kindel, et kui ta otsusega

nõustub, muutub see igal juhul siduvaks kindlustusandja jaoks, kellel ei ole võimalik ombudsmani otsusega mitte nõustuda.

Eeltoodud järeldused võimaldavad autoril keskenduda efektiivsuse kriteeriumide sisulisele analüüsile. Efektiivsuse hindamisel lähtus autor küsimuses, kas konkreetne mudel on eesmärgi saavutanud või kui suures ulatuses on mudelis panustatud vastava eesmärgi saavutamiseks. Viimasel juhul on vajalik sobivate meetmete kasutamine, mille läbi on võimalik eesmärgile kõige lähemale jõuda.

Autori hinnangul võib kõige ilmsemaks eesmärgiks pidada menetlust, mis võimaldab pooltele vaidluse lahendamise võimalikult kiiresti ja vähimate kuludega. Menetluse kestuse osas võimaldas mudelite poolt esitatud statistika erinevus teha vaid üldiseid järeldusi. Kindlustuse lepitusorgan ja Saksa Kindlustusombudsman olid vastava näitaja poolest üsnagi võrdsel kohal ning täitsid tarbijavaidluste kohtuvälisest direktiivist tulenevat 90 kalendripäevase menetlusaja nõud kahtlemata suuremal määral kui see oli FOS-i puhul. See on ka mõneti mõistetu, kuivõrd Suurbritannia skeem on võrreldes teiste mudelitega oluliselt suurem ning seetõttu on ka lahendatavate kaebuste maht kõrgem. Menetluse kiirust mõjutab ka menetluskäigu astmelisus. Nimelt on Saksamaa ja Suurbritannia menetlus kahe-astmeline. Eelnev näitab, et tegemist on üsna erinevates oludes toimivate mudelitega ning olemasolevate andmete põhjal on keeruline konkreetseid järeldusi teha.

Menetlusega kaasnevate kulude osas nähtus, et nõudega organi poole pöördunud isikule avalduse või kaebuse esitamisega kulusid ei teki. Ühe menetlusega seonduvad kulud kantakse kindlustusandjate poolt. Siit nähtus, et vastavad kulud on kõige madalamad Saksa kindlustusseltsidele ning Eestis on need veidi üle poole suuremad, mis tähendab, et eesmärgi saavutas parimal viisil just Saksa Kindlustusombudsmani mudel, milles tuleb ühe kaebuse menetlemise eest tasuta 102 eurot. Jällegi nähtus, et kulud on Suurbritannia kindlustusettevõtetele oluliselt suuremad. Kokkuvõtlikult saab järeldada, et menetluse kiiruse ja minimaalsete kuludega seonduva eesmärgi saavutamiseks oli enam panustatud Saksa Kindlustusombudsmani mudeli puhul, sellele järgnes Kindlustuse lepitusorgan ning kahtlemata jäi efektiivse kriteeriumi täitmine minimaalseks Suurbritannias.

Järgnevalt analüüsis autor, millisel määral on mudelites täidetud eesmärk õigluse saavutamiseks. Selleks määratleti autori poolt efektiivsuse alameesmärgid, milleks olid erapooletus ja sõltumatus ning võimalus oma seisukohtade esitamiseks.

Sõltumatuse ja erapooletuse analüüsist ilmnes, et struktuurilise sõltumatuse tagamiseks on kõikide mudelite puhul võetud vajalikke meetmeid. See väljendub sõltumatu organi loomises, mille ülesandeks oli eelkõige järelevalve teostamine. Vastavat rolli täidab Kindlustuse lepitusorgan isikuna, Saksa Kindlustusombudsmani juures nõukogu ning FOS-i puhul hoopiski juhatus ise. Samuti võimaldab organi olemasolu ja koosseis nimetada vaidluse lahendamise eest vastutavad isikud ametisse viisil, mis tagab nende sõltumatuse, seda eelkõige mudeli rahastajatest, kelleks on kindlustusseltsid ise.

Autor keskendus ka küsimusele, millised on vaidluse lahendamise eest vastutava isiku kohale kandideerijale esitatavad kriteeriumid ning millisel määral on tagatud nende asjatundlikkus. Esile tõusis Saksa Kindlustusombudsman, kuhu ombudsmaniks või muuks töötajaks kandideerijalt nõutakse ka riigieksami sooritamist, mis annab õiguse tegutseda erinevatel õiguselukutsetel. Autor leidis, et sarnase kriteeriumi üle võtmine teiste mudelite poolt ei oleks põhjendatud, kuivõrd näiteks magistrakraadi omavaid kindlustusspetsialiste ei pruugi olla kerge leida. Asjatundlikkuse kriteeriumi täitmisel kahtles autor FOS-i puhul, kuivõrd kandideerijalt oodatakse vaid teaduskraadi olemasolu. Kuigi FOS keskendub isikute intensiivsele koolitamisele, ei leia autor, et seda saab võrrelda Saksamaa mudeli nõuetega. Kindlustuse lepitusorgan peaks aga ametlikes dokumentidesse lisama täpsemad nõuded, millele lepitajaks kandideeriv isik vastama peab.

Sarnaselt leidis autor ka vaidluse lahendamise eest vastutava isiku ametiaja ja tagandamise alustega seoses, et kuigi piisav ametiaeg sõltumatuse tagamiseks on täidetud kõikide mudelite puhul, ei ole Kindlustuse lepitusorgan ja FOS ametlikes dokumentides välja toonud nii selgeid reegleid nagu Saksamaa mudeli puhul tehtud on. Seetõttu tuleks Kindlustuse lepitusorganil ka selgelt välja tuua, milliste aluste esinemise korral on võimalik lepitajat tagandada ning FOS peaks ametlikes dokumentides fikseerima nii ombudsmani ametiaja kui ka tagandamise alused.

Viimaseks pööras autor tähelepanu sellele, kas mudelites on võetud meetmeid huvide konflikti tekkimise välistamiseks. Autor leidis, et nii Saksamaal kui ka Suurbritannias võimaldavad olemasolevad meetmed säilitada vaidluse lahendamise eest vastutava isiku erapooletuse. Kindlustuse lepitusorgani puhul kerkis esile aga küsimus, kas lepitajana peaks tegutsema isik, kes samaaegselt töötab ühe kindlustusseltsi juures. Kuigi lepitusorgani menetluskord sätestab põhjalikud taandamise alused, leiab autor, et näiline erapooletus siin

tagatud ei ole ja selline olukord võib tarbija jaoks tekitada kahtlusi lepitusorgani usaldusväärsuses.

Eelnev kinnitab autori hinnangul selgelt, et sõltumatuse ja erapooletuse eesmärgid on arvestades käsitletud elemente täidetud suurimal määral Saksa mudeli puhul, mistõttu saab seda lugeda vastavast aspektist ka kõige efektiivsemaks. Autori hinnangul on Kindlustuse lepitusorgani puhul probleemiks näiline sõltumatuse olemasolu, mistõttu tuleks lepitusorganil eeskjuju võtta Saksa lahendusest. FOS peaks aga eelkõige pöörama tähelepanu ombudsmani sõltumatuse tagatiste sätestamisele ametlikesse dokumentidesse ning kaaluma, kas väljaõppest piisab tõepoolest olukorras, kus isik peab tegelema keeruliste finantsvaidlustega.

Üheks õigluse elemendiks on ka see, et osapooltele peavad olema tagatud piisavad võimalused menetluses oma seisukohtade esitamiseks. Autor analüüsis sellega seonduvalt tõendite esitamisega seotud piiranguid ja suulise ära kuulamise võimaldamist. Selgus, et Kindlustuse lepitusorgani poolt ei esitata piiranguid teatud tõendiliikidele, mistõttu on osapooltel just seal parimad võimalused oma väidete ja seisukohtade põhistamiseks selliste tõendite abil nagu näiteks vaatluse korraldamine, video- ja helisalvestised, aga ka tunnistajate ja ekspertide ülekuulamine. Lepituskohtumise korraldamine võimaldab samuti poolte suulist ära kuulamist lepitaja poolt. Saksa Kindlustusombudsmani rangelt kirjalik menetlus seab vaidluspooltele tõendite osas piirangud, mistõttu ei saa seda pidada osapoolte suhtes soodsaimaks. Kuigi FOS-i ombudsmanile on antud kaalutusõigus erinevate tõenditega arvestamiseks, on ka vastav menetlus peamiselt kirjalik. Suuline ära kuulamine on võimalik vaid üksikutel juhtudel ning sõltub ombudsmani seisukohast. Autori hinnangul on eesmärgile, võimaldada pooltele piisavad võimalused oma seisukohtade esitamiseks, kõige lähemal Kindlustuse lepitusorgan. Kuigi vaidluste kohtuvälist lahendamist peaks iseloomustama just menetluse lihtsus ja kiirus, siis ei ilmnenu menetluse kestuse statistikast, et laiem võimalus tõendite esitamiseks viivitaks põhjendamatult menetluseks kulunud aega.

Viimase kohtuvälise vaidluste lahendamise mudeli eesmärgina nägi autor menetluse tulemust, mille olemus peaks eelduslikult välistama vajaduse edasiseks kohtusse pöördumiseks. Seega keskendus autor menetluse tulemuse analüüsimisele ja vaatles kõigepealt, millel menetluse tulemus põhineb. Autor on seisukohal, et Saksa Kindlustusombudsmani kohustus järgida otsuse tegemisel vaid rangelt õigusaktides sätestatud, ei ole põhjendatud. Samuti ei leia autor, et mõistlik on vaidluse eest vastutavale isikule niivõrd laia kaalutusõiguse andmine nagu see on FOS-i ombudsmani puhul, kes lähtub eelkõige sellest, mis on õiglane ja peab seejuures

arvesse võtma ka õiguslikku regulatsiooni. Kõige optimaalsem on Kindlustuse lepitusorgani lähenemine, mis võimaldab lepitajal vaid olukorras, kui ta leiab, et seadusest kõrvale kaldumine oleks kokkuleppe saavutamise huvides mõistlik.

Tulemusega seonduvalt tõusetus küsimus, kas selle vorm võimaldab parimal viisil välistada tõenäosuse, et osapool peab menetluse järel pöörduma kohtu poole. Autori hinnangul oli vastav eesmärk suuremal määral täidetud Suurbritannias ja Saksamaal, kus ombudsmanil on pädevus siduva otsuse tegemiseks. Otsus muutub kindlustusandjale siduvaks nimelt juhul, kui tarbija sellega nõustub. Samas tuleb arvestada, et Saksa Kindlustusombudsmanile on siduva otsuse tegemise õigus anda kaebuste puhul, mille hind ei ületa 10 000 eurot.

Kindlustuse lepitusorganis ei ole lepitaja esitatud lepitusettepanekuga seotud kumbki pool, mis tähendab, et isegi juhul, kui lepitaja leiab, et kindlustusselts peaks isikule tekkinud kahju hüvitama, ei ole kindlustusandja kohustatud seda aktsepteerima. Selline olukord võib aga tekitada küsimuse, kas isik peab üldse põhjendatuks lepitusorganisse pöördumist.

Lepitusmenetlus ei saa tagada isikule vaidlusküsimusele lõplikku lahendust ja nii on võimalik järeldada, et Kindlustuse lepitusorgan ei suuda vastavast aspektist täita efektiivsuse kriteeriumi.

Täimisega seonduvalt sarnanesid kõik mudelid selle poolest, et menetluse tulem ei ole täitedokumentiks, vaid isik peab olukorras, kus teine osapool otsust või kokkulepet ei täida, pöörduma kohtu poole.

Kokkuvõttes järeldub, et kõige suuremal määral saab efektiivseks nimetada Saksa mudelit. Nii Kindlustuse lepitusorgani kui FOS-i puhul tasuks analüüsida, kas on võimalik võtta täiendavaid meetmeid efektiivsuse suurendamiseks. Sellest nähtub ka, et magistritöös püstitatud hüpotees, mille kohaselt eeldas autor, et Eesti kindlustusvaidluste kohtuväliseks lahendamiseks loodud mudel, Kindlustuse lepitusorgan, on võrreldes Saksamaa ja Suurbritannia mudelitega piisavalt efektiivne ning ei vaja täiendavaid muudatusi, ei leidnud kinnitust.

Autori hinnangul tuleks Kindlustuse lepitusorganil võtta vajalikke meetmeid eelkõige sõltumatuse näilise mulje loomiseks, mis eeldab, et lepitajana ei tegutse isik, kes töötab samaaegselt mõne EKsL-iga liitunud kindlustusseltsi juures. Loomulikult ei ole mõistlik välistada muid lühiajalisi koostöösuhteid ning sellisel juhul tagab piisava kindlustuse taandamise aluste olemasolu. Lisaks soovib autor lepitusorganil võtta üle Saksa Kindlustusombudsmani lahendus aspektist, mille kohaselt on ombudsmanile ühingu põhikirjaga antud siduvate otsuste tegemise pädevus. Nii on võimalik, et EKsL-i liikmed

nõustuvad põhikirjaga aktsepteerima lepitaja ettepanekud teatud suuruses endale siduvana. Autori hinnangul oleks mõistlik katsetada 3 000 suuruse ülempiiriga. Siduvaks muutuks ettepanek loomulikult ainult kindlustusseltsile ja mitte vaidluse teisele osapoolle, kellele jääks võimalus ettepanekuga mitte nõustuda. Nagu autor märkis, et ei satuks vastav lahendus kuidagi konflikti ka põhiseadusega. Vastavate muudatuste sisseviimine võimaldaks suurendada Kindlustuse lepitusorgani usaldusväarsust ja populaarsust ning aitaks pakkuda veelgi efektiivsemat juurdepääsu õiguskaitsele.

SUMMARY

The topic for this Master's Thesis is "Alternative dispute resolution in the insurance sector".

The aim of the current master's thesis was to find an answer which of the models of alternative dispute resolution in insurance disputes, in the example of Estonia, Germany, and Great Britain, is the most efficient.

The hypothesis was that Estonian model of alternative disputes resolution in insurance is sufficiently efficient comparing to the models of Germany and Great Britain.

In the beginning of first chapter of the research the author examined if legal warranties in the Constitution of the Republic of Estonia and in the European Convention of Human Rights should apply to extrajudicial settlement similarly to judicial proceedings. The mentioned warranties apply in case of institution with acquitting authorization that is first and foremost characterized by jurisdiction to make binding decisions. Relying on interpretations of the European Court of Human Rights, the author concluded that extrajudicial body can be addressed as belonging to the scope of application of the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms if the following two requirements are met: 1) the body's administration of justice must be identifiable; 2) the body's ruling must be final which means that it cannot be appealed. The author also noted that the prior does not mean that no requirements apply on other extrajudicial bodies.

The European Union has established so-called quality requirements that different extrajudicial models need to follow. The most important principles are in the alternative dispute resolution for consumers disputes directive: expertise, independence and neutrality, transparency, efficiency, justice, freedom, legality, and interruption of limitation periods during the proceedings.

In the second part of the first chapter the author presented necessary criteria in order to analyze the efficiency of Estonian, German and Great Britain's models of extrajudicial disputes resolution. For that the author relied on the aim theory according to which the efficiency is evaluated via accomplishing aims in the last chapter. The author named the following aims: 1) time- and money-saving for the dispute parties; 2) justice where the author

pointed out elements such as body's independence and neutrality and the opportunity to present one's viewpoints; 3) final resolution of the dispute.

Evaluation of efficiency is not possible before an overview of analyzed models: Estonian insurance conciliation body, German insurance ombudsman, and Great Britain's financial ombudsman service (FOS). The respective overview is given in the second chapter.

The author found that from the historical aspect the resolutions were similar because the models had been created on the initiative of insurance companies. Today the situation in Great Britain has changed because the earlier IOB was replaced by scheme created pursuant to law which jurisdiction applies to all financial institutions receiving authorization from FCA. The scheme is managed by legal person governed by private law which is also characteristic of Estonian model where the conciliation body is an independent sub-unit of non-profit Estonian Insurance Association. In Germany, the insurance ombudsman also acts via non-profit association but is established by GDV especially for resolving disputes.

Estonian insurance conciliation body distinctly stood out due to expertise because, unlike other models, it also proceeds applications from companies. Other models are mainly consumer-oriented. By substantive expertise all models are similar (first and foremost, the insurance claim has to originate from the insurance contract or relate to mediation of the insurance contract). There were the most expertise-related limitations in the model of insurance conciliation body. For example, the conciliation body doesn't proceed applications which objects are claims originating from credit or suretyship insurance. The financial upper bound of an application is the highest in the same conciliation body.

From the aspect of membership, it appears that local insurance companies have merged with Estonian Insurance Association. A larger part of insurers has also voluntarily merged with the German model. But unlike, companies under FOS jurisdiction cannot be considered as members of the scheme because its jurisdiction is compulsory. At the same time, all models are financed by the companies themselves but again – the obligation to finance the scheme is pursuant to law in Great Britain.

Finally, the author discussed in the second chapter proceedings that are similar only in the first part of proceedings in conciliating parties in case of all three models. If a conciliation attempt in an insurance conciliation body is followed by conciliation agreement or unsuccessful conciliation when one dispute party does not agree with conciliation proposal then, in case of other models, the second proceedings stage follows. Here, German insurance

ombudsman has an opportunity to make a binding decision if the price of the claim does not exceed 10 000 Euros. In other cases, a non-binding suggestion is given. Complaints reaching FOS ombudsman's desk are resolved by making a binding decision in any case. It is noteworthy that in Germany and Great Britain the decision becomes binding only in the situation where the consumer agrees to it.

In the third chapter the author concentrated on the analysis of efficiency criteria. In regard to proceedings quickness and parties' expenses the author found that in Estonia and Germany proceedings are of similar quickness but Great Britain's model differs due to significantly slower proceedings. Still, it was not possible to draw any exhaustive conclusions since extrajudicial bodies had not met the requirement to present data on the average time of proceedings. In case of the expenses of proceedings parties it became evident that addressing the body is free of charge in all models. Expenses accompanying with proceedings of one dispute were the lowest for German insurance companies, followed by Estonia, and proceedings were the most expensive for Great Britain's companies. It can be concluded that the aim of offering proceedings with the lowest expenses was most extensively met by German insurance ombudsman model. It appeared that the first efficiency criterion was most optimally met in Estonian and German models, while Great Britain's FOS fell behind both in both quickness and expenses of proceedings.

Next it was analyzed to what extent independence and neutrality are guaranteed in the bodies. Structural independence in all models is guaranteed by establishing a supervisory body. In Estonia and Germany supervisory board guarantees the independence of extrajudicial body from insurance companies financing it. In Great Britain not financing companies but FCA is the establisher of the scheme. Here, too, independence is apparently guaranteed since FOS members of board are appointed by FCA in public interest and in a way that guarantees its independence

In regard to appointing and expertise of people responsible for resolving the dispute, the author found that since in Estonia and Germany appointing people is the responsibility of supervisory board which personnel eliminates majority vote of insurance companies, the latter lack the opportunity to influence the choice. In Great Britain the FOS ombudsmen are also appointed by an independent supervisory board which means that FCA cannot influence their choice. In regards to expertise the author came to a conclusion that this criterion is met the best way in German model where, in addition to necessary qualifications, the employees are

required to take national examination which is a prerequisite for working in all fields of the law. The conciliator of the insurance conciliation body is also expected to have expertise but particular educational requirements are not provided. The most lenient criteria for applying are presented by FOS that concentrates on training of personnel. The author finds that it doesn't allow the expertise criterion to be met sufficiently. Even intensive training cannot replace area-related experience. By the expertise criterion German model is definitely set as an example but the author doesn't think that applying similar educational requirement would suit other models and help achieve efficiency criterion better.

In order to preserve independence, the requirement to guarantee a sufficiently long term of office and security that they can't unfoundedly be removed, is met the best way in German model which procedure provided a five-year term of office and named bases for removal an ombudsman from office. The term of office of Estonian conciliators is three years which according to directive is sufficiently long. The procedure does not include bases for removal from office and though it was mentioned that a conciliator won't be removed from office without cause, it should still be added to procedure. FOS should upgrade its official documentation similarly since the term of office and removal from office is not included in the documentation. Though admittedly the ombudsmen term of office is not defined, it should also be determined in writing.

As a last element of independence and neutrality the author examined how the question of conflict of interest is resolved in the models. It became evident that all models have taken adequate measures to avoid conflict of interest. The German model stood out as the best example since its procedure forbids the ombudsman to work in an insurance company and deal with insurance mediation or counselling during term of office. But FOS considers it important for the person to notify them of other jobs and activities, after which FOS assesses if this activity might influence the person's independence and neutrality. The author considers the problem in Estonia to be the fact that conciliators can work for an insurance company at the same time and some of them do exactly that. This means that at least deceptive independence is not guaranteed until current situation continues.

Next the author analyzed to what extent the parties' chance for presenting their viewpoints is guaranteed, focusing on presenting evidence and oral listening. It became evident that the best opportunities for presenting evidence is given to dispute parties in Estonia (for example, the conciliator may listen to witnesses or experts). Procedure of German and Great Britain is

written which sets serious limitations to evaluating evidence. By listening, the parties' rights were the most guaranteed in insurance conciliation body. Expressly, the conciliator may conduct a conciliation meeting where the parties can speak up. FOS procedure rules also provide oral listening opportunity but ombudsman has the right to decide on it and it is rarely used in practice. The author found that the parties' opportunity for presenting their viewpoints is guaranteed the best in Estonian model.

Lastly the author analyzed aspects regarding the result of the proceedings. The aim of extrajudicial disputes resolution should be resolving a dispute in a way that rules out the necessity for turning to court later. It appeared that this aim is achieved in the best way in case of FOS where an ombudsman makes a decision which is binding if the consumer agrees to it. The result is similar in Germany where ombudsman can make a binding decision if the cost of the dispute does not exceed 10 000 Euros. In other cases, a suggestive proposal is made. Situation is the most insecure for the person who has turned to conciliation body. Agreeing to conciliator's proposal is parties' free choice and hence, even if the conciliator refers that the insurance company should compensate for the damages, the company does not have to agree to it. This means that the aim to resolve the dispute conclusively is not achieved according to conciliation procedure.

From the prior summary it becomes evident that Estonian model cannot be considered the most efficient compared to other models. So the hypothesis was not supported by evidence. Insurance conciliation body should first assess if conciliator's job in an insurance company at the same time makes the person reliable. The author suggests to remove such persons among conciliators. More important is the question if the result of conciliation procedure should offer the parties more assurance. The author thinks that insurance companies should, in the example of the German model, acknowledge conciliator's proposal binding in a certain sum.

KASUTATUD KIRJANDUS

1. Allmäe, A., Merila, M., Jesse, M. Kindlustuslepitusorgan kui erasektori initsiatiivil loodud võimalus lahendada kindlustusvaidlusi kohtuväliselt. – Juridica 2014/I.
2. Andrew, G. (tõlk. S. Soomets). Euroopa inimõiguste konventsiooni artikkel 6. Õigus asja õiglasele arutamisele. Human rights files, No. 13. Council of Europe Press, 1993. - Arvutivõrgus: <http://www.nc.ee/?id=531> (17.11.2016)
3. Baruch Bush, R. A. Defining Quality in Dispute Resolution: Taxonomies and Anti-Taxonomies of Quality Arguments.- Denver University Law Review 1989/66 (3).
4. Basedow, J. Small Claims Enforcement in a High Cost Country: The German Insurance Ombudsman. Scandinavian Studies in Law 2007/50.
5. Benöhr, I. Alternative Dispute Resolution for Consumers in the Financial Services Sector: A Comparative Perspective. - Swedish Institute for European Policy Studies 2013 (6). – Arvutivõrgus: http://www.sieps.se/sites/default/files/2013_6epa.pdf (14.04.2017).
6. Duve, C. Arbitration and alternative dispute resolution in insurance law.- ERA Forum 2009.
7. Gal, J. Alternative Dispute Resolution Systems Regarding Private Insurance. – AIDA Turkey 2014.– Arvutivõrgus: <http://www.aida.org.uk/pdf/Alternative%20Dispute%20Resolution%20Booklet.pdf> (26.11.2016).
8. Hollander-Blumo, R., Tyler, T. R. Procedural Justice and the Rule of Law: Fostering Legitimacy in Alternative Dispute Resolution.- Journal of Dispute Resolution 2011(4).
9. J. Jäätmaa. Kas õigusemõistmine on üksnes õiguse mõistmine? – Juridica 2016/II.
10. Lindell, B. Alternative Dispute Resolution and the Administration of Justice – Basic Principles. - Scandinavian Studies in Law 2007/ 51.

11. Mack, K. Court referral to ADR. - Australian Institute of Judicial Administration Incorporated and the National Dispute Resolution Advisory Council. – 2003. - Arvutivõrgus:
<https://www.ag.gov.au/LegalSystem/AlternateDisputeResolution/Documents/NADRA%20Publications/Court%20Referral%20to%20ADR%20-%20Criteria%20and%20Research.PDF> (17.01.2017)
12. Madise, Ü. PõhiSK. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 3. Vlj. Tallinn: Juura 2012.
13. Mendelowitz, M. Alternative Dispute Resolution Systems Regarding Private Insurance. – AIDA Turkey 2014.
14. Nurmela, I., Põldvere, P-M. Vaidluste efektiivne kohtuväline lahendamine. – Juridica 2014/I.
15. Nylund, A. The Future of Civil Litigation. Springer International Publishing 2014.
16. Römer, W. Offene und beantwortete Fragen zum Verfahren vor dem Ombudsmann. NversZ 2002.
17. Schwarcz, D. Redesigning Consumer Dispute Resolution. A Case Study of the British and American Approaches to Insurance Claims Conflict. Tulane Law Review 2009/ 83 (3).
18. Schwarcz, D. The British Approach to Consumer Financial Disputes: A Model for Reform in Insurance Law and Beyond. 2008. - Arvutivõrgus:
http://rmi.robinson.gsu.edu/wp-content/blogs.dir/185/files/2013/10/Schwarcz_SSRN-id1183482-1.pdf (11.12.2016)
19. Smith, S., Martinez, J. An Analytic Framework for Dispute Systems Design.- Harvard Negotiation Law Review 2009/14 (1).

20. Summer, J. P. Insurance law and the Financial Ombudsman Service [in 3 volumes]. - University of Southampton, School of Law, Doctoral Thesis 2009. Arvutivõrgus: <https://eprints.soton.ac.uk/67654/> (04.04.2017).
21. Thomas, D., Frizon, F. Resolving disputes between consumers and financial businesses: Fundamentals for a financial ombudsman. – The World Bank 2012. – Arvutivõrgus: http://siteresources.worldbank.org/EXTFINANCIALSECTOR/Resources/Financial_Ombudsmen_Vol1_Fundamentals.pdf (12.02.2017).
22. Thomas, R. The impact of PPI mis-selling on the Financial Ombudsman Service. – January 2016. – Arvutivõrgus: <http://www.financial-ombudsman.org.uk/publications/pdf/Impact-of-PPI-mis-selling-report.pdf> (04.04.2017).
23. Tyldesley, P. J. The Insurance Ombudsman Bureau - the early history. Analysis - The Insurance Ombudsman Bureau. 2003.- Kättesaadav: http://www.peterjtyldesley.com/publications/2003_The_Insurance_Ombudsman_Bureau_-_the_early_history.pdf (15.02.2017).
24. Tyler, T.R. The Quality of Dispute Resolution Procedures and Outcomes: Measurement Problems and Possibilities. - Denver University Law Review 1989/66 (3).
25. Wolf, C., Zeibig, N. Evidence in Civil Law – Institute for Local Self-Government and Public Procurement Maribor 2015.

KASUTATUD ÕIGUSAKTID

1. Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT I, 15.05.2015, 2.
2. Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. 4.11.1950. – RT II 2010, 14, 54.
3. Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. 4.11.1950. – RT II 2000, 11, 57.
4. Euroopa Komisjoni 30. märtsi 1998. aasta soovitus 98/257/EÜ tarbijate kaebuste kohtuvälise lahendamise tegelevate asutuste suhtes rakendatavate põhimõtete kohta. - EÜT L 115, 17.4.1998, lk 31—34.
5. Euroopa Komisjoni 4. aprilli 2001. aasta soovitus 2001/310/EÜ tarbijate kaebuste konsensusliku lahendamise seotud kohtuvälise asutuste põhimõtete kohta. - EÜT L 109, 19.4.2001, lk 56—61.
6. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2008/52/EÜ, 21. mai 2008, vahendusmenetluse teatavate aspektide kohta tsiviil- ja kaubandusajades. - ELT L 136, 24.5.2008, lk 3-8.
7. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2013/11/EL, 21. mai 2013, tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise kohta. - ELT L 165, 18.6.2013, lk 63—79.
8. Financial Services and Markets Act 2000. - 2000 c. 8.
9. Individuaalse töövaidluse lahendamise seadus. - RT I, 04.06.2014, 5.
10. Lepitusseadus. – RT I 2009, 59, 385.
11. Liikluskindlustuse seadus. – RT I, 11.04.2014,1.
12. Liikluskindlustuse seadus. – RT I, 2001, 43, 238.

13. Limitation Act 1980. - 1980 c. 58.
14. Tarbijakaitseadus. – RT I 2004, 13, 86.
15. Tarbijakaitseadus. – RT I, 31.12.2016,13.
16. Tsiviilkohtumenetluse seadustik. – RT I, 28.12.2016, 22.
17. The Alternative Dispute Resolution for Consumer Disputes (Competent Authorities and Information) Regulations 2015. - 2015 No. 542.
18. Verbraucherstreitbeilegungsgesetz. - 19.02.2016.

KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA

1. RKKKm 3-1-1-42-06.
2. RKTkm 3-2-1-132-04.

MUUD KASUTATUD ALLIKAD

1. Anweisung zur vorrangigen Anwendung von Verfahrensvorschriften des Verbraucherstreitbeilegungsgesetzes (VSBG) gegenüber der Verfahrensordnung des Versicherungsombudsmanns (VomVO) und der Verfahrensordnung für Beschwerden im Zusammenhang mit der Vermittlung von Versicherungsverträgen (VermVO). 19.07.2016. – Kättesaadav: http://www.versicherungsombudsmann.de/Ressourcen/PDF/VSBG_Uebersicht.pdf (12.02.2017).
2. BEUC position paper. Alternative dispute resolution (ADR) & online dispute resolution (ODR) of consumer disputes 2012. – Arvutivõrgus: <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201203/20120306ATT40022/20120306ATT40022EN.pdf> (04.04.2017).
3. Commission staff working paper. Impact assessment. Accompanying the document. Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on Alternative Dispute Resolution for consumer disputes (Directive on consumer ADR) and Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on Online Dispute Resolution for consumer disputes (Regulation on consumer ODR). - Brussels, 29.11.2011 SEC(2011) 1408 final. – Arvutivõrgus: <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201204/20120425ATT43950/20120425ATT43950EN.pdf> (16.04.2017)
4. Eesti Kindlustusseltside Liidu põhikiri. 20.06.2012.
5. Eesti Liikluskindlustuse Fondi põhikiri. 20.05.2004.
6. EKsL. Kindlustuse lepitusorgan. Lepitusmenetluse juhend kindlustuslepitajale. 11.2015.
7. EKsL. Kindlustuslepitajate ja vahekohtunike korralise valimise töökord. 24.08.2012.
8. EKsL. Kindlustuslepitusorgan. Lepitusmenetluse kulude eeskiri 01.01.2016.

9. EKSL. Kindlustuslepitusorgan. Menetluskord 01.01.2016.
10. Euroopa Liidu Põhiõiguste Amet ja Euroopa Nõukogu. Õiguskaitse kättesaadavust käsitleva Euroopa õiguse käsiraamat. 2016. - Arvutivõrgus:
http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-ecthr-2016-handbook-on-access-to-justice_et.pdf (28.02.2017)
11. FCA Handbook. – Arvutivõrgus: <https://www.handbook.fca.org.uk/> (01.02.2017)
12. FOS. Annual report and accounts for the year ended 31 March 2016. – Arvutivõrgus:
<http://www.financial-ombudsman.org.uk/publications/directors-report-2016.pdf>
(14.04.2017).
13. FOS. Caroline Wayman to John Griffith- Jones. 7 July 2015. – Arvutivõrgus:
<http://www.financial-ombudsman.org.uk/publications/consultations/ADR-reasoned-statement.pdf> (03.04.2017).
14. FOS. Consumer Factsheet. Enforcing an ombudsman’s decision in court. –
Arvutivõrgus: <http://www.financial-ombudsman.org.uk/publications/factsheets/enforcing-an-ombudsmans-decision.pdf>
(28.04.2017).
15. FOS. Independent, unbiased answers: our approach to conflicts of interest. –
Arvutivõrgus: <http://www.financial-ombudsman.org.uk/about/conflicts-of-interest.html> (04.04.2017).
16. FOS. Information for businesses covered by the ombudsman service. How we decide cases. –Arvutivõrgus: http://www.financial-ombudsman.org.uk/faq/businesses/answers/decide_cases_a3.html (04.04.2017)
17. FOS. Information for businesses covered by the ombudsman service. –Arvutivõrgus:
http://www.financial-ombudsman.org.uk/faq/businesses/answers/rules_a1.html
(27.01.2017).

18. FOS. Our funding. – Kättesaadav: http://www.financial-ombudsman.org.uk/faq/businesses/answers/funding_a1.html (11.12.2017).
19. FOS. Panel of ombudsmen. – Arvutivõrgus: <http://www.financial-ombudsman.org.uk/about/panel-ombudsmen.html> (03.04.2017)
20. FOS. The ombudsman and larger businesses. Your guide to the Financial Ombudsman Service. - Arvutivõrgus: <http://www.financial-ombudsman.org.uk/publications/pdf/ombudsman-larger-businesses.pdf> (14.04.2017).
21. FOS. The role and work of our panel of ombudsmen.– Arvutivõrgus: http://www.financial-ombudsman.org.uk/publications/technical_notes/QG-ombudsman-panel.pdf (04.14.2017).
22. FOS. Underpinning our statutory functions and powers. – Arvutivõrgus: <http://www.financial-ombudsman.org.uk/about/official-documents.html> (27.01.2017).
23. INTERIGHTS. Manual for Lawyers – Right to A Fair Trial under the ECHR (Article 6). – 2016. Arvutivõrgus: <http://www.interights.org/document/106/index.html> (11.11.2016)
24. Kindlustuse lepitusorgan. LiiklusKindlustuse lepitusorgan 2016. Aasta aruanne.
25. Legislative Council Secretariat. Financial ombudsman system in the United Kingdom. - Research and Library Services Division IN15/09-10. – Arvutivõrgus: <http://www.legco.gov.hk/yr09-10/english/sec/library/0910in15-e.pdf> (05.02.2017).
26. Õiguskantsleri vastus 24.03.2008 nr 6-1/080197/00802026. – Arvutivõrgus: http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_seisukoht_va_stuolu_puudumine_kohustuslik_kohtueelne_vaidemenetlus_vangla_haldusakti_voi_to_imingu_peale.pdf (11.12.2016)
27. Ombudsmann für Versicherungen. Jahresbericht 2015. Arvutivõrgus: <http://www.versicherungsombudsmann.de/Ressourcen/PDF/Jahresbericht-2015.pdf> (14.01.2017).

28. Satzung des Vereins Versicherungsombudsmann e. V. 22.11.2016. – Arvutivörgus:
<http://www.versicherungsombudsmann.de/Navigationsbaum/satzung.html>
(11.11.2016)
29. Stellung der Mitglieder des Vereins.- Arvutivörgus:
<http://www.versicherungsombudsmann.de/Navigationsbaum/WirUeberUns/StellungDerMitglieder/index.html> (14.04.2017).
30. Tätigkeitsbericht 2016 der Verbraucherschlichtungsstelle Versicherungsombudsmann e. V. 1. Februar 2017. – Kättesaadav:
http://www.versicherungsombudsmann.de/Ressourcen/PDF/Taetigkeitsbericht_2016_-_VSBG.pdf (19.04.2017).
31. The Companies Act 1989 to 2006. ARTICLES OF ASSOCIATION of FINANCIAL OMBUDSMAN SERVICE LIMITED- – Arvutivörgus: http://www.financial-ombudsman.org.uk/faq/pdf/articles_of_association.pdf (02.04.2017)
32. Treasury Committee - Financial Ombudsman Service Annual Review 2011/12 - Minutes of Evidence.– Arvutivörgus:
<https://www.publications.parliament.uk/pa/cm201213/cmselect/cmtreasy/701/121030.htm> (08.03.2017).
33. UNDP Regional Centre for Europe and the CIS. Strengthening Judicial Integrity through Enhanced Access to Justice. 2013. - Arvutivörgus:
<http://www.undp.org/content/dam/rbec/docs/Access%20to%20justice.pdf> (25.02.107)
34. Verfahrensordnung des Versicherungsombudsmanns (VomVO). 23.11.2016. – Arvutivörgus:
<http://www.versicherungsombudsmann.de/Navigationsbaum/Verfahrensordnung.html>
(11.11.2016).
35. Versicherungsombudsmann e. V. Mitgliederverzeichnis (Stand Dezember 2016). – Kättesaadav:

<http://www.versicherungsombudsmann.de/Ressourcen/PDF/mitgliederliste.pdf>
(14.04.2017).

36. Verfahrensordnung für Beschwerden im Zusammenhang mit der Vermittlung von
Versicherungsverträgen (VermVO) im Sinne von § 214 Absatz 1 Nr. 2 VVG.

23.11.2016. –Arvutivörgus:

<http://www.versicherungsombudsmann.de/Ressourcen/PDF/VermVO.pdf>
(04.02.2017).

37. Wichtige Informationen über das Beschwerdeverfahren gegen

Versicherungsunternehmen. – Arvutivörgus:

<http://www.versicherungsombudsmann.de/Navigationsbaum/IhreBeschwerde/WichtigeInformationen/index.html> (14.04.2017)

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, Maarja Mäe,

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose „Kindlustusvaidluste kohtuväline lahendamine“, mille juhendaja on Urmas Volens,
 - 1.1.reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;
 - 1.2.üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.
2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.
3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tallinnas, 02.05.2017