

**TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL**

Sotsiaalteaduskond

Õiguse instituut

Liisa Koppel

**TEGEVUSLOA NÕUE KREDIIDIANDJATE JA –VAHENDAJATE  
ETTEVÕTLUSVABADUSE PIIRAJANA**

Magistritöö

Juhendaja: Janika Aben, MA eq

Tallinn 2015

## SISUKORD

KASUTATUD LÜHENDITE LOETELU .....	3
SISSEJUHATUS .....	4
I PÕHIÕIGUSED TARBIJAKREDIIDISUHETES .....	11
1.1. Põhiõiguste olemus ja kohaldumine .....	11
1.2. Riikliku reguleerimise põhjused tarbijakrediidi valdkonnas .....	15
1.3. Krediidiandjate ja –vahendajate ettevõtlusvabadus tarbijakrediidisuhetes .....	18
II TEGEVUSE ALUSTAMISE PIIRANGUD TARBIJAKREDIIDI VALDKONNAS.....	25
2.1. Tarbijakrediidiõiguse allikad .....	25
2.1.1. Euroopa Liidu tarbijakrediidituru regulatsioon .....	26
2.1.2. Tarbijakrediiditurgu reguleeriv seadusandlus Eestis ja Soomes .....	32
2.2. Tegevusloa nõude eesmärk finantssektoris ja tarbijakrediiditurul.....	38
2.3. Krediidiandja ja -vahendaja tegevusloa nõude kohaldamisala .....	41
2.3.1. Tegevusloa esemeline kohaldamisala.....	41
2.3.2. Krediidiandja ja –vahendaja mõiste Eestis .....	44
III TEGEVUSLOA NÕUDE PROPORTSIONAALSUS PÕHISEADUSE TÄHENDUSES .....	49
3.1. Proportsionaalsuse printsiip põhiseaduses .....	49
3.2. Tegevusloa sobivus .....	55
3.3. Tegevusloa vajalikkus.....	60
3.4. Tegevusloa mõõdukus .....	64
KOKKUVÕTE .....	70
THE REQUIREMENT OF AUTHORIZATION AS A RESTRICTION OF CREDITORS’ AND CREDIT INTERMEDIARIES’ FREEDOM OF ENTREPRENEURSHIP .....	78
KASUTATUD ALLIKAD .....	84

## KASUTATUD LÜHENDITE LOETELU

EIÕK - Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon

EKo – Euroopa Kohtu otsus

EL – Euroopa Liit

ELT - Euroopa Liidu Teataja

FI - Finantsinspektsioon

KAS – Krediitiasutuste seadus

KAVS – Krediidiandjate ja –vahendajate seadus

KindITS – Kindlustustegevuse seadus

MERAS – Makseasutuste ja e-raha asutuste seadus

MsÜS – Majandustegevuse seadustiku üldosa seadus

PS – Eesti Vabariigi põhiseadus

RahaPTS – Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seadus

RekS - Reklaamiseadus

RKTKm – Riigikohtu tsiviilkolleegiumi määrus

RKTKo – Riigikohtu tsiviilkolleegiumi otsus

RKPJKo – Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsus

RKÜKo – Riigikohtu üldkogu otsus

RT - Riigi Teataja

TKS – Tarbijakaitse seadus

TsMS – Tsiviilkohtumenetluse seadustik

TsÜS – Tsiviilseadustiku üldosa seadus

VÕS – Võlaõigusseadus

ÄS - Äriseadustik

## SISSEJUHATUS

Finantsteenuseid peetakse tarbijatele tihtipeale raskesti mõistetavateks. Tarbijate väheseid finantsteadmisi ja toodete keerukust kasutavad ära liigkasuvõtlikud krediidipakkujad ning taoline laenuturul valitsev ebavõrdsus avaldus suuresti majanduskriisi perioodil, mil füüsiliste isikute maksejõuetusmenetluste arv kasvas märkimisväärselt. Tarbijate makseraskuste peamiseks põhjuseks võibki pidada puudulikult reguleeritud tarbijakrediiditurgu, mistõttu on tarbijakrediidi valdkond olnud seadusandja huvifääris juba aastaid.

Tarbijakrediidi all mõistetakse eelkõige isiklikuks otstarbeks kasutatavat krediiti, mis hõlmab muuseas tagatisega (nt. hüpoteeklaenud) ja tagatiseta krediiti (nt. krediitkaardid, arvelduskrediit, nn palgapäevalaenud ja muud väikelaenud)<sup>1</sup>. Tarbijakrediidipakkujad on üldiselt saanud Eestis jagada kahte gruppi: ühelt poolt tegevusloa alusel tegutsevad krediidasutused, kelle üle teostab laiahaardelist järelevalvet riik ning teiselt poolt mitte-pankadest äriühingud, kelle tegevuse suhtes riiklik süsteemne järelevalve ei ole kohaldunud. Mitte-pankadest äriühingud on enamasti finantsteenuseid pakkuvad ettevõtted, mis on peamiselt spetsialiseerunud tarbijakrediidi pakkumisele<sup>2</sup>.

Tarbijakrediidi tähisena on Euroopas laialdaselt levinud ka termin „kiirlaen<sup>3</sup>“. Mõistel „kiirlaen“ puudub legaaldefiniitsioon, kuid see hõlmab eelkõige lühikeseks perioodiks antud väikesesummalist tagatiseta laenukohustust<sup>4</sup>. Nimetatud finantsteenust on siiaamaani Eestis enamasti pakkunud nn reguleerimata laenuturul tegutsevad teenusepakkujad, kelle tegevuse üle on puudunud süsteemne ülevaade. Seetõttu on eeltoodud ettevõtted liigkasuvõtliku laenukultuuri vedajatena suuresti kujunenud tarbijate ülevõlgnevuse probleemi tekitajaks. Samas on Eesti turul ka väikelaenukooteid, millised on tagatud näiteks käenduse või hüpoteegiga ja mille väljastamine toimub 24 tunni jooksul

---

<sup>1</sup> International Financial Consumer Protection Organisation (FinCoNet). FinCoNet report on responsible lending. Review of supervisory tools for suitable consumer lending practices, 2014. Arvutivõrgus kättesaadav <http://www.finconet.org/FinCoNet-Responsible-Lending-2014.pdf>, lk 14-15. (01.11.2014)

<sup>2</sup> Vandone, D. Consumer credit in Europe: risks and opportunities of a dynamic industry. Heidelberg: Physica-Verlag 2009, lk 46.

<sup>3</sup> Inglise keeles *fast loan*, *instant loan*, ka *pay-day loan*.

<sup>4</sup> Luiker, L., Mängel, T., Värvi, A. Kiirlaenu alane regulatsioon välisriikides. Lühiuurimus. Riigikogu kantselei õigus- ja analüüsiosakond, 2012. Arvutivõrgus kättesaadav <http://www.riigikogu.ee/?id=52520>, lk 2. (02.02.2015)

alates laenu taotluse esitamisest ning mida pakuvad finantsjärelevalve alla kuuluvad krediitiasutused. Seega kvalifitseeruvad osaliselt ka riiklikule järelevalvele alluvate finantsasutuste laenu tooted kiiralaenu mõiste alla. Eestis võib taolise ärimudeli eestvedajaks pidada ennekõike BigBank AS-i.<sup>5</sup> Käesolev magistritöö käsitleb probleeme ja nende lahendamiseks pakutud ettepanekuid eelkõige mitte-pankadest krediitpakkujate osas, milliste tegevus ei ole seni kehtinud regulatsiooni alusel süsteemse riikliku järelevalve alla kuulunud.

Ühest küljest on kiiralaenu näol tegu väga innovaatilise laenu tootega, mida on lihtne taotleda ja iseloomustab vabaturumajanduse efektiivset toimimist, kuid teiselt poolt on liigkasuvõtlikud laenuandjad loonud uusi sotsiaal-majanduslikke probleeme.<sup>6</sup> Tehnoloogia kiire areng on laenuandjatel võimaldanud arendada välja süsteeme, tänu millele on kiiralaenu muutunud kättesaadavaks pea kõigile. Kui kommertsbankades võib tarbijalaenu taotluse läbivaatamine ja laenuotsuse tegemine võtta aega kuni viis päeva, siis kiiralaenuandjad võivad oma otsuse tarbijale teatavaks teha juba mõne minutiga.<sup>7</sup>

Taolise vastutustundetu laenukultuuri tagajärjel on üha aktuaalsemaks muutunud tarbijate ülevõlgnevuse probleem. Seadusandja on läbi aastate rakendanud erinevaid meetmeid vastutustundliku laenukultuuri edendamiseks ja tarbijate makseraskuste leevendamiseks, kuid paraku ei ole seni rakendatud regulatiivsed võtted saavutanud soovitud tulemust. Vastutustundliku laenu andmise põhimõte, mis tuleneb võlaõigusseaduse (VÕS)<sup>8</sup> §-st 403<sup>2</sup> laieneb igasugusele tarbijale laenu andmisele, mh finantsjärelevalve välistele ettevõtjatele. Nimetatud põhimõtte rakendamine ja jõustamine on olnud siiski problemaatiline tulenevalt tarbija võimetusest oma õigusi individuaalselt kaitsta. Tarbimislauende populaarsust toob ilmekalt välja Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi 2014. aasta alguses avaldatud uuring kiiralaenu kohta, mille

---

<sup>5</sup> Danilov, T., Palm, T. jt. Kiiralaenu turu – analüüs ja ettepanekud. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, 2014. Arvutivõrgus kättesaadav: [www.mkm.ee/sites/default/files/kiiralaenu\\_turu\\_analyys\\_ja\\_ettepanekud.pdf](http://www.mkm.ee/sites/default/files/kiiralaenu_turu_analyys_ja_ettepanekud.pdf), lk 2. (10.03.2015)

<sup>6</sup> Sein, K. Protection of Consumers in Consumer-Credit Contracts: Expectations and Reality in Estonia. – *Juridica International* 2013 (20), lk 33.

<sup>7</sup> Sein, K., Volens, U. Legal Problems and Regulations related to Easy-access Non-secured Consumer Loans in Estonia. – *Juridica International* 2014 (22), lk 120.

<sup>8</sup> VÕS. RT I, 11.04.2014, 13.

kohaselt oli tarbimislaenude kogujääk Eestis 2012. aasta lõpuks ca 726 miljonit eurot.<sup>9</sup> Eesti Panga tellitud iga-aastase uuringu põhjal selgus, et perioodil 09.2011 kuni 09.2012 on kiir-laenu võtnud 2% leibkondadest. Ka kiir-laenudele või tarbijakrediidile spetsialiseerunud äriühingute väljastatud laenude tõttu makseraskustesse sattunud inimeste arv ei ole viimastel aastatel näidanud kahanemismärke: kui 01.10.2013 seisuga oli maksehäires 34 047 inimest, siis 30.01.2014 seisuga oli makseraskustes 34 706 isikut. Võlanõustajatelt saadud andmed kinnitavad samuti kiir-laenude teenindamisega raskustes olevate tarbijate arvu iga-aastast kasvu. Laenuõustajate poolt kaardistatud kiir-laenu võlglane on enamasti keskmisest madalama haridustaseme ja sissetulekuga ning reeglina on tarbijal juba rohkem kui üks laen.<sup>10</sup> Eelnimetatu ning tarbijasuhetes osalevate osapoolte ebavõrdsus on ka olnud peamiseks põhjuseks, miks riigid ja ka Euroopa Liit (EL) tarbijate õigussuhetesse nii aktiivselt sekkuvad<sup>11</sup>.

Kiir-laenudele spetsialiseerunud ettevõtete ärimudeli puhul tekib paratamatult küsitavusi sellise teenuse ärieetilisuses, eelkõige selle liigkasuvõtjalike tunnuste tõttu. Tulenevalt sotsiaalriigi põhimõttest on tarbijal kui õigussuhete nõrgemal poolel heauskne eeldus, et riiklik regulatsioon on loonud efektiivsed tarbijakaitselised meetmed kaitsmaks tarbijat pahatahtlike teenusepakkujate eest.<sup>12</sup> Sellest tulenevalt on riik võtnud eesmärgiks süsteemselt korrastada tarbijakrediiditurgu puudutavat seadusandlust nn reguleerimata laenuturul. Regulatsiooni täiendamise soovib seadusandja tõsta finantsturu usaldusväärsust ning samas ka edendada finantskeskkonna konkurentsivõimet säilitades seejuures tasakaalu tarbija ja teenusepakkujate huvide vahel<sup>13</sup>.

Seega on reformi käigus viidud seadusandlusesse sisse järgmised muudatused:

---

<sup>9</sup> Danilov, T., Palm, T. jt. (viide 5), lk 3. (10.01.2015)

<sup>10</sup> *Ibid.* lk 8-9; 14-15. (10.01.2015)

<sup>11</sup> Micklitz, H.-W., Struyck, J., Terryn, E. (toim). Cases, Materials and Text on Consumer Law. Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing 2010, lk 2-3.

<sup>12</sup> Danilov, T. (viide 5), lk 50. (10.01.2015)

<sup>13</sup> Krediidiandjate ja -vahendajate seaduse (KAVS) eelnõu seletuskiri (795 SE). Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/950bdd45-ccf9-468c-b66e-511edbd1d6e3f/Krediidiandjate-ja-%E2%80%93vahendajate-seadus/>, lk 3. (30.04.2015)

- täpsustatud viivise regulatsiooni tarbijakrediidilepingutes ning kehtestatud laenude sissenõudmiskulude ülempiir<sup>14</sup>;
- korrastatud tarbijavaidluste lahendamise reegleid tarbijakrediidi valdkonnas<sup>15</sup>;
- täpsustatud finantsteenuste reklaamimise regulatsiooni<sup>16</sup> ja
- kehtestatud tegevusloa taotlemise kohustus<sup>17</sup>.

Just teenuseosutajatele tegevusloa nõude sätestamist ning sellega kaasnevate usaldatavusnõuete ja kapitalinõude kehtestamist krediidiandjate ja –vahendajate seadusega (KAVS)<sup>18</sup>, mille tulemusena alluvad mitte-pankadest krediidipakkujad Finantsinspektsiooni ulatusliku järelevalve alla, peetakse olulisimaks komponendiks tarbijakrediidituru ohjamisel. Märkimisväärne on ka asjaolu, et Riigikohus on oma 05.03.2014 määruses nr 3-2-1-186-13 juhtinud seadusandja tähelepanu kiirlaenuregulatsiooni muutmise vajadusele selgitades, et „tulenevalt kiirlaenusajate tüüpilisest madalast õigusteadlikkusest” võivad paljud kiirlaenusajad riigi kehtestatud kaitsest ilma jääda. Kõnealuses lahendis viitas kohus vajadusele „kontrollida kiirlaenuandjate tegevust administratiivselt”.<sup>19</sup> KAVS-iga soovib seadusandja ühtlustada tarbijakrediiditurul tegutsevatele teenusepakkujatele kehtestatud norme, sh „kehtestada nõuded krediidiandja ja -vahendaja juhtimisele, töötajate pädevustele ja teadmistele ning tasustamisele eesmärgiga vältida vastutustundetut laenude väljastamist”<sup>20</sup>. Arvestades magistritöö piiratud mahtu analüüsib autor käesolevas töös eelkõige just tegevusloa nõude proportsionaalsust ja mõju tarbijakrediidituru osalistele.

---

<sup>14</sup> Võlaõigusseaduse, tarbijakaitseaduse ning õppetoetuste ja õppelaenu seaduse muutmise seaduse eelnõu (SE 786). Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/42f33ec8-c1cb-46ff-bb99-1d44fe861c5a/V%C3%B5la%C3%B5igusseaduse,-tarbijakaitseaduse-ning-%C3%B5ppetoetuste-ja-%C3%B5ppelaenuseaduse-muutmise-seadus/>. (30.04.2015)

<sup>15</sup> Tsiviilkohtumenetluse seadustiku ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (844 SE). Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/8c9b25c9-0da9-4b97-81e2-7688a62be641/Tsiviilkohtumenetluse-seadustiku-ja-teiste-seaduste-muutmise-seadus/>. (30.04.2015)

<sup>16</sup> Reklaamiseaduse muutmise seaduse eelnõu (780 SE). Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/7dbf09e6-797b-46dd-ab8f-adfe88ff4a6c/Reklaamiseaduse-muutmise-seadus/>. (30.04.2015)

<sup>17</sup> Krediidiandjate ja –vahendajate seaduse eelnõu (795 SE). Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/950bdd45-ccf9-468c-b66e-511edbd6e3f/Krediidiandjate-ja-%E2%80%93vahendajate-seadus/>. (30.04.2015)

<sup>18</sup> KAVS. RT I, 19.03.2015, 4.

<sup>19</sup> RKTkm 3-2-1-186-13, p 25.

<sup>20</sup> KAVS eelnõu seletuskiri (viide 13), lk 1. (30.04.2015)

Riikliku regulatsiooni karmistamine on reguleerimata laenuturul tegutsevate ettevõtjate seas tekitanud küsimusi piirangute mõõdupärasuses ja põhiseaduslikkuses. Nimelt on ettevõtjad tundnud muret muudatuste koosmõju pärast. Ettevõtjate hinnangul on küsitav isikute põhiõiguste, sh ettevõtlusvabaduse, omandiõiguse ja lepinguvabaduse riive proportsionaalsus. Lisaks jääb ettevõtjatele arusaamatuks tarbijakrediiditurul tegutsevatele ettevõtetele krediidiastutustega sarnase regulatsiooni kehtestamise vajadus, sh KAVS-is sätestatud olulise osaluse regulatsioon, juhtimise ja organisatsioonilise ülesehituse regulatsioon ning tegevusloa nõue määratud ulatuses.<sup>21</sup> Töö mahu piiratusest tulenevalt keskendub autor eelkõige krediidipakkuja juhtorganite usaldatavusnõuete ning kapitalinõude analüüsimisele.

Õigussuhetes on tavaline olukord, kus erinevate poolte põhiõigused ja –vabadused satuvad vastuollu. Sellise kollisiooni lahendamiseks on parim viis piirata mõistlikult mõlema poole õigusi, püüdes osapoolte huve võimalikult vähe kahjustada. Tasakaalustamise võimatusel tuleb paratamatult siiski ühte õigust teisele eelistada. Erinevate huvide kaalumise korral tuleb arvesse võtta riive intensiivsust, riivet õigustavate põhjuste olulisust ning rakendada proportsionaalsuse põhimõtet kitsamalt ehk leida vastanduvate huvide vaheline tasakaal.<sup>22</sup> Tarbijakrediidisuhetes on vastuolulised ühelt poolt riigile sotsiaalriigi põhimõttest tulenev kohustus kaitsta tarbijat kui nõrgemat ja haavatavat poolt lepingulistest suhetes, teiselt poolt aga, kuivõrd enamasti toimub tarbijaõiguse aluspõhimõtete kohaselt reguleerimine tarbija huvidest lähtuvalt, riivatakse näiteks krediiditeenuse pakkuja ettevõtlusvabadust.

Eeltoodu põhjendab ka käesoleva magistritöö aktuaalsust. Põhiseaduse (PS)<sup>23</sup> § 11 lubab õigusi ja vabadusi piirata ainult kooskõlas põhiseadusega. Need piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust. Sellest tulenevalt ei ole iga põhiõiguse ja –vabaduse riive koheselt PS-ga vastuolus. Tulenevalt eelnevast soovib magistritöö autor töö käigus analüüsida seadusandja poolt kehtestatud tegevusloa nõude sisu ja eesmärgipärasust tarbijakrediiditurul reguleerimise seisukohalt. Võttes arvesse magistritöö piiratud

---

<sup>21</sup> Rahandusministeerium. Märkuste tabel krediidiandjate ja –vahendajate seaduse juurde. Lisa 3, 2014 Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/950bdd45-ccf9-468c-b66e-511edbd6e3f/Krediidiandjate-ja-%E2%80%93vahendajate-seadus/>. (30.04.2015)

<sup>22</sup> Maruste, R. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja –vabaduste kaitse. Tallinn: Juura 2004, lk 251.

<sup>23</sup> PS. RT I, 27.04.2011, 2.



mahtu, siis on käesoleva töö hindamise esemeks eelkõige teenusepakkujatele kehtestatud tegevusloa nõude proportsionaalsuse analüüs.

Autor on püstitanud järgmise hüpoteesi: krediidiandjate ja –vahendajate ettevõtlusvabaduse riive tegevusloa nõude ning sellega kaasnevate usaldatavusnõuete ja kapitalinõude kehtestamine on proportsionaalne meede vastutustundliku tarbijakrediiditurumiseks.

Töö esimeses peatükis analüüsib autor põhiõiguste olemust, aluspõhimõtteid ning nende kohaldumist eraõiguslikes suhetes. Lisaks analüüsib autor, millistest õiguse printsiipidest tuleneb riigile kohustus kaitsta tarbijat kui õigussuhete nõrgemat osapoolt. Samuti toob autor välja tarbijakrediidisuhete osapooltele omistatavad õigused ning tarbijakaitseliste meetmete mõju eraõiguslikele printsiipidele, sh privaatautonomia ja lepinguvabadus, millised on põhiseadusega kaitstud.

Teises peatükis keskendub autor tegevusloa nõude iseloomustamisele, tuues välja tegevusloa nõuet reguleeriva õigusraamistiku nii riiklikul kui Euroopa Liidu tasandil ning selle kohaldamisala keskendudes KAVS-i regulatsioonile. Autor peab töö teises peatükis vajalikuks kokkuvõtlikult välja tuua võrdluse Soomes ja Eestis viimastel aastatel tarbijakrediiditurul läbiviidud seadusemuudatuste kohta, kui võrd Soomes rakendati mitte-pankadest krediitipakkujatele registreerimiskohustus juba 2010. aastal, samuti ilmestamaks, milliseid meetmeid on seadusandja seni turul valitseva olukorra leevendamiseks kasutusele võtnud, kuid millised ei ole andnud soovitud tulemust. Isikulise ja esemelise kohaldamisala juures toob autor välja, millistel tingimustel ning õigussuhetes tegevusloa nõue kohaldub.

Kui töö eelnevates peatükkides avab autor nii põhiõiguste ja tegevusloa nõude olemuse, siis töö kolmas peatükk analüüsib krediidiandjate ja –vahendajate ettevõtlusvabaduse piiramise proportsionaalsust tegevusloa nõude kehtestamisel. Tegevusloa nõude osas analüüsib autor eraldi nii tegevusloa nõude kui sellega ettevõtja juhtorganitele kaasnevate usaldatavusnõuete ja kapitalinõude sobivust, vajalikkust ja mõõdukust. Autor toob töö kolmandas peatükis võrdlusi teistele finantsturul tegutsevatele finantsettevõtjatele kehtestatud regulatsiooniga, samuti asjakohaste sätetega Soome tarbijakrediidiõigusest.

Püstitatud eesmärkide saavutamiseks kasutatakse võrdlevat-analüüsisivat uurimismeetodit. Autor analüüsib tarbijakrediidi direktiivi<sup>24</sup> ning hüpoteekkrediidi direktiivi<sup>25</sup> sätete kohaldamist ja harmoniseerimist Eesti õigusega. Samuti võrreldakse töös KAVS-i regulatsiooni teiste finantssektoris tegutsevatele ettevõtjatele kehtestatud regulatsioonidega ning vastavate sätetega Soome tarbijakrediidiõigusest. Autor on töö koostamisel kasutanud erinevaid Juridica artikleid tarbijakrediidi ja põhiõiguste valdkonnast, lisaks nii Eesti kui välismaiste akadeemikute artikleid erinevatest kogumikest. Seadusandlusest on töö koostamisel olnud olulisel kohal eriti KAVS ja selle eelnõu seletuskiri ning PS. Töös kasutatakse mitmeid Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kohtu lahendeid, viidatud on ka Euroopa Kohtu seisukohtadele.

---

<sup>24</sup> Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2008/48/EÜ 23. aprillist 2008, mis käsitleb tarbijakrediidilepinguid ja millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu direktiiv 87/102/EMÜ, ELT L 133, 22.5.2008, (edaspidi tarbijakrediidi direktiiv). Arvutivõrgus kättesaadav: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:133:0066:0092:ET:PDF> (tarbijakrediidi direktiiv). (30.04.2015)

<sup>25</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2014/17/EL 4. veebruar 2014, elamukinnisvaraga seotud tarbijakrediidilepingute kohta ning millega muudetakse direktiive 2008/48/EÜ ja 2013/36/EL ja määrust (EL) nr 1093/2010, ELT L 60, 28.2.2014, (edaspidi hüpoteekkrediidi direktiiv). Arvutivõrgus kättesaadav: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX:32014L0017&qid=1426441570479>. (30.04.2015)

# I PÕHIÕIGUSED TARBIJAKREDIIDISUHETES

## 1.1. Põhiõiguste olemus ja kohaldumine

PS preambula määratleb, et Eesti Vabariik on rajatud vabadusele, õiglusele ja õigusele. Seda kinnitab ka PS-i § 3, mille esimese lause kohaselt teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Eelviidatud põhimõtte sätestab seaduslikkuse ehk legaalsuse põhimõtte ning see iseloomustab õigusriigi alusprintsipi<sup>26</sup>. Taavi Annus on öelnud: „Põhiseaduse põhiprintsiibid esindavad põhiseaduse vastuvõtmisel langetatud olulisemaid väärtusotsustusi, väljendades Eesti riigi aluseks olevaid põhiväärtusi.”<sup>27</sup> Ka Rait Maruste on rõhutanud: „Põhiõiguste ja vabaduste konstitutsioonilise sätestuse funktsiooniks on tagada igäihe vaba eneseteostus ühtsete reeglite alusel ja kaitse avaliku (riigi) võimu omavoli eest.”<sup>28</sup> Öeldu iseloomustab autori hinnangul ilmekalt põhiõiguste olemust ja olulisust õigusriigi aluspõhimõtete kindlustamisel.

Põhiõiguse mõiste määratlemisel tuleb eristada materiaalseid ja formaalseid aluseid, samuti hinnata põhiõiguse seoseid subjektiivsete õigustega. Põhiõiguste materiaalne määratlemine tähendab eelkõige riigi põhialustest ning põhiseadusest tulenevate õiguste tunnustamist põhiõigustena. Eesti PS väärtustab individuaalseid vabadusõigusi õigluse ja õiguse ees - taoline käsitlus iseloomustab ilmekalt PS teksti autorite liberaalset maailmavaadet. Põhiõiguste formaalse käsitluse alusel tehakse aga vahet kitsamal ja laiemal formaalsusel. Kitsama tähenduse all mõistetakse kõiki PS-is sätestatud põhiõigusi, laiem käsitlus hõlmab aga subjektiivseid õigus, mille kandjaks on üksikisik ja adressaadiks avaliku võimu kandja. Eristada tuleb ka objektiivset ja subjektiivset õigust. Objektiivne õigus on eelkõige avaliku võimu kohustus, millise täitmiseks ei ole kellelgi teisel subjektiivset õigust. Subjektiivse õiguse alusel tuleneb aga kellegi kohustus midagi teha või tegemata jätta.<sup>29</sup>

---

<sup>26</sup> Merusk, K. jt. PS § 3 – Madise, Ü. jt. (toim) Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura 2012, p 2.

<sup>27</sup> Annus, T. Riigiõigus. Tallinn: Juura 2006, lk 44.

<sup>28</sup> Maruste, R. (viide 22), lk 238.

<sup>29</sup> Ernits, M. PS II ptk, sissejuhatus - Madise, Ü. jt. (toim) Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura 2012, p 2.1.1.; 2.1.2.

Põhiõiguste liigitamisel tuntakse eelkõige vabadus- ehk põhitõrjeõigust, soorituspõhiõigust ja võrdsuspõhiõigust. Vabadus- ehk põhitõrjeõiguste sisuks on õigus millegi tegemiseks või tegemata jätmiseks, samuti isiku õigus eeldada, et riik teda oma õiguste rakendamisel ei takista. Soorituspõhiõiguste all mõistetakse õigusi riigi positiivsele tegevusele, mis jagunevad kaitsepõhiõigusteks, põhiõigusteks korraldusele ja menetlusele ning sotsiaalseteks põhiõigusteks. Soorituspõhiõiguste rakendamisel on riigile jäetud suur kaalutlusruum, mistõttu on põhiseaduslikkuse järelevalve kohtu õigus kontrollida seadusandja tegevust PS-ga ette antud nõuete täimisel. PS-is sätestatud võrdsuspõhiõigused kaitsevad aga isikut riigi õigustamatu ebavõrdse kohtlemise eest.<sup>30</sup>

Põhiõigusnormide olulisust peegeldab nende asukoht õigussüsteemi hierarhia tipus<sup>31</sup>. Põhiõiguste peamiseks eesmärgiks on tagada igapäevase kaitse riigi tegevuse eest. Riik ei tohi ülemäära sekkuda indiviidide põhiõigustesse ja takistada nende realiseerimist. Põhiõigustega on kaitstud nii aktiivne tegevus kui tegevusetus – igapäev on põhiseaduslik õigus otsustada seaduses sätestatu piires oma tegevuse või tegemata jätmise üle.<sup>32</sup> Põhiõiguste kandjaks on tavaliselt need, kellele põhiõigused otseselt õigusi loovad ehk traditsioonilisel kujul inimesed. Enamasti ongi põhiõigused nn igapäev õigused, mille alusel on kõik inimesed nende kandjateks. Teatud juhtudel laienevad põhiõigused ka juriidilistele isikutele. Nii tuleb juriidiliste isikute põhiõiguste olemasolu tuvastades lähtuda asjaolust, kas see konkreetne õigus on juriidilisele isikule omistatav. Kohustatud subjektid ehk põhiõiguste adressaatideks on aga põhiseaduse mõistes need, kellele sätestatakse põhiõigustega teatud kohustus ja kelle tegevuse või tegevusetuse vastu saab õigustatud isik oma õigusi kaitsta.<sup>33</sup> Enamasti on põhiõiguste adressaadiks riik, kuid mitte alati. Nii võivad põhiõiguste adressaadiks olla ka erasubjektid.

Küsimusele, kuidas saavad erasubjektid olla põhiõigustega seotud ei saa anda ühest vastust. Algselt peeti eraõigust põhiõigustest ja nende mõjust täielikult eraldiseisvaks üksuseks. Selline traditsiooniline vaade on hakanud siiski ajapikku muutuma, kuivõrd põhiõiguste mõjutused on hakanud mängima üha suuremat rolli eraõiguse kujundajana. Sellest tulenevalt osutub üha

---

<sup>30</sup> Ernits, M. PS II ptk, sissejuhatus. (viide 29), p 3.3.

<sup>31</sup> Alexy, R. A Theory of Constitutional Rights. Oxford: Oxford University Press 2004, lk 349.

<sup>32</sup> Annus, T. (viide 27), lk 222-223.

<sup>33</sup> *Ibid.* lk 225-232.

raskemaks selge piiri tõmbamine eraõiguse ja põhiõiguste vahele, niisamuti eraõiguse ja avaliku õiguse vahele üldiselt.<sup>34</sup> Põhiõiguste roll, milleks oli algselt eelkõige üksikisiku kaitseinstrument riigivõimu vastu, ei ole ammu enam nii kitsalt piiritletud<sup>35</sup>. Probleemküsimus nimetatud asjaoluga seondult on võrdsusõigus. Nimelt, kui avaliku võimu teostamisel on selge, et riigi kohustus on kohelda kõiki samas olukorras olevaid isikuid võrdselt, siis eraõiguslikes suhetes see nii elementaarne ei ole. Eraõiguslikes suhetes nimetatud põhimõtte kohaldamine satuks vastuollu privaatautonomia kui tsiviilõiguse ühe aluspõhimõttega ning piiraks oluliselt õigussuhtesse astuvate poolte tegutsemisvabadust.<sup>36</sup>

Viidatud küsimus on viimasel ajal muutunud äärmiselt aktuaalseks üle kogu Euroopa Liidu seoses sooviga muuta Euroopa lepinguõigus liikmesriikide lõikes ühtlasemaks. Selle saavutamiseks on pakutud välja võimalust põhiõiguste ja -vabaduste horisontaalseks (ka põhiõiguste kolmikmõju, inglise keeles *horizontal effect of fundamental rights and freedoms*) kohaldamiseks eraõiguslikes suhetes, mille vajaduse on tinginud Euroopa Liidu aluspõhimõtete (nt ühine siseturg) tagamise kindlustamine.<sup>37</sup> Nimelt omavad põhiõigused ja -vabadused ning nende kaitse eelkõige nn vertikaalset mõõdet ehk suhet igäihe ja riigi vahel, kuid teatud tingimustel on võimalik ka õiguste ja vabaduste horisontaalne kohaldamine<sup>38</sup>.

Kolmikmõju puhul saab eristada otsest, kaudset ja kaitsekäsu teooria käsitlust. Otseste kolmikmõju teooria puhul kehtivad põhiõigused erasubjektide vahel otse ning ilma riigi osaluseta. Kaudse kolmikmõju teooriat iseloomustab aga kolme õigussuhet kolme osapoolte vahel. Kaitsekäsu teooria pooldajad lähtuvad aga põhiõiguste kaitseõiguslikust funktsioonist, st oluline pole vaid avaliku võimu kandjate kohustus riivist hoiduda vaid õiguste riive korral aktiivselt tegutseda.<sup>39</sup>

---

<sup>34</sup> Cherednychenko, O. EU Fundamental Rights, EC Fundamental Freedoms and Private Law. - European Review of Private Law 2006/1 (14), lk 23-24.

<sup>35</sup> Cherednychenko, O. The Constitutionalization of Contract Law: Something New under the Sun? – Electronic Journal of Comparative Law 2004 (8.1.). Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.ejcl.org/81/abs81-3.html>, lk 2. (30.04.2015)

<sup>36</sup> Annus, T. (viide 27), lk 233.

<sup>37</sup> Kull, I. Unfair Contracts of Suretyship - a Question about the Horizontal Effect of Fundamental Rights or about the Application of Contract Law Principles? - Juridica International 2007 (XII), lk 36-37.

<sup>38</sup> Maruste, R. (viide 22), lk 238.

<sup>39</sup> Ernits, M. PS § 19 - Madise, Ü. jt. (toim) Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura 2012, p 5; 5.1.1.-5.1.4.

Põhiõiguste kehtivus eraisikute vahelistes suhetes tuleneb PS-i §-st 19 lg-st 2, mille kohaselt peab igauks oma õiguste ja vabaduste kasutamisel ning kohustuste täitmisel austama ja arvestama teiste inimeste õigusi ja vabadusi ning järgima seadust. Ka Riigikohus on oma 10.06.2009 otsuses nr 3-2-1-43-09 rõhutanud, et just PS-i § 19 lg 2 seab piirid mistahes põhiõiguste kasutamisele.<sup>40</sup> Põhiõigused avalduvad eraõiguslikes suhetes näiteks läbi kohtupoolse normitõlgendamise põhiseaduslike väärtuste kaudu<sup>41</sup>. Lepinguõiguses tähendab põhiõiguste horisontaalsus eelkõige võimalust tunnistada leping tühiseks, kui on tuvastatud lepingutingimuste vastuolu põhiõigustega<sup>42</sup>. Üheks võimaluseks sellisel viisil õigussuhtesse sekkuda on tuvastada tehingu vastuolu heade kommetega. Näiteks võib kohus sekkuda poolte lepinguvabaduse teostamisse ja jätta nõrgema poole kasuks hagi rahuldamata, kui on tuvastatud, et õigussuhe on nõrgema poole jaoks ebamõistlikult koormav.<sup>43</sup>

Samas on heade kommete vastase tehingu tuvastamine äärmiselt subjektiivne. Häid kombeid seostatakse eelkõige moraali ja õiglusega ehk kõik ebamoraalne on eelduste kohaselt heade kommete vastane. Saksa õiguskirjanduse põhimõtete kohaselt on heade kommetega vastuolus oleva käitumisega tegu siis, kui käitumine ei vasta ausalt ja õiglaselt tegutsevate inimeste sündsustundega. Hinnangu andmisel tuleb võtta arvesse ka ühiskonna keskmist moraalitunnetust, kuivõrd kaalutluse aluseks saavad olla eelkõige ühiskonna kui kaaluka enamuse mitte üksikisiku isiklik arvamus.<sup>44</sup> Seega on ka Riigikohus juhtinud tähelepanu asjaoludele, millele tuginedes on võimalik tehingu heade kommete vastasus tuvastada, selgitades oma 29.04.2002 otsuses nr 3-2-1-29-02, et lepingu heade kommete vastasuse hindamisel tuleb arvesse võtta kõiki lepingu sõlmimisega seonduvaid asjaolusid, sh poolte ettekujutusi, ajendeid ja eesmäärke<sup>45</sup>.

Lepingu headele kommetele vastavuse hindamise regulatsioon tuleneb kehtiva seadusandluse kohaselt tsiviilseadustiku üldosa seadusest (TsÜS)<sup>46</sup> ning kohustuse järgida eelkõige ka tarbija huviseid, paneb igasugusele krediidiandjale VÕS. Seega kehtiv õigus justkui kohustab hindama

---

<sup>40</sup> RKTko 3-2-1-43-09, p 15.

<sup>41</sup> Annus, T. (viide 27), lk 234.

<sup>42</sup> Cherednychenko, O. (viide 34), lk 37.

<sup>43</sup> Kull, I. (viide 37), lk 43.

<sup>44</sup> Kull, I. jt. Tsiviilseadustiku üldosa seadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura 2010, lk 268-269.

<sup>45</sup> RKTko 3-2-1-29-02, p 9.

<sup>46</sup> TsÜS. RT I, 13.03.2014, 103.

lepinguid heade kommete põhimõttest lähtuvalt, kuid see eeldab ka teatud määral tarbija teadlikkust ja suutlikkust vastav nõudeõigus kehtima panna. Kuivõrd finantskriis näitas ehedalt, milliste uute sotsiaalprobleemideni piiranguteta laenukultuur võib viia, siis ongi hea usu põhimõte ja õiguse üldprintsipiidest tulenev kohustus kaitsta nõrgemat lepingupoolt peamiseks ajendiks eraõiguslikesse suhetesse ja ka isikute põhiõigustesse sekkumisel. Sellest tulenevalt selgitab autor magistritöö järgnevas alapeatükis asjaolusid, millest tulenevalt on riik kohustatud kaitsma tarbijat erinevates õigussuhetes.

## **1.2. Riikliku reguleerimise põhjused tarbijakrediidi valdkonnas**

Üleüldine riigi kohustus tarbijat kui õigussuhte nõrgemat poolt kaitsta tuleneb sotsiaalsõidriigi põhimõttest. PS-i § 10 sätestab, et käesolevas peatükis loetletud õigused, vabadused ja kohustused ei välista muid õigusi, vabadusi ega kohustusi, mis tulenevad põhiseaduse mõttest või on sellega kooskõlas ja vastavad inimväärikuse ning sotsiaalse ja demokraatliku õigusriigi põhimõtetele. Põhiseadus küll ei ava otseselt sotsiaalsõidriigi mõistet, kuid eeltoodud põhimõte rakendubki just sotsiaalse õigluse teostamisel ja tagamisel sotsiaalsete riskide kõrvaldamise kaudu.<sup>47</sup> Sotsiaalsõidriigi idee väljendub ka läbi PS-i §-i 28 lõike 2, mille esimene lause sätestab puudust kannatavate kodanike õiguse riigi abile, eelkõige vanaduse, töövõimetuse, toitjakaotuse ja muu puuduse korral. Sotsiaalsõidriigi printsip tähendab paljuski avaliku võimu mõju suurenemist majanduses ja sotsiaalses korralduses ning üleüldiselt ühiskonnaelus<sup>48</sup>. Riigikohus on oma 21.01.2004 otsuses nr 3-4-1-7-03 selgitanud: „Sotsiaalsõidriik ja sotsiaalsete õiguste kaitse sisaldavad ideed abist ja hoolest neile, kes ei ole suutelised iseseisvalt end piisavas ulatuses kindlustama. Nende isikute inimväärikus oleks alandatud, kui jätta nad ilma abist, mida nad vajavad oma esmavajaduste rahuldamiseks.”<sup>49</sup> Sotsiaalsõidriigi põhimõtet võib seega kokkuvõtlikult selgitada järgnevalt: „Sotsiaalsõidriigi aluspõhimõtte oluline sisu on lühidalt, et riik ei tohi oma kodanikku hätta jätta. Riik peab hoolitsema nende

---

<sup>47</sup> Triipan, M. Proportsionaalsuse printsip riigi- ja haldusõiguses. – Juridica 2001 (V), lk 305.

<sup>48</sup> Hesse, K. Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland. 14., erg. Aufl. Heidelberg, 1984, S 79–83. Viidatud Triipan, M. Proportsionaalsuse printsip riigi- ja haldusõiguses kaudu. Juridica 2001 (V), lk 305.

<sup>49</sup> RKPJKo 3-4-1-7-03, p 14.

kodanike eest, kes ei suuda endale ise elatist teenida, ja tagama ka neile äraelamise.”<sup>50</sup> Sotsiaalmajandus tähendabki riigi üldist kohustust tagada kõigile põhiõiguste ja –vabaduste kasutamise võimalus õiglastel alustel. Riik peab arvestama asjaoluga, et tulenevalt oma eest, füüsilisest või vaimsest puudest, soolistest iseärasustest ja funktsioonidest ei ole isikud alati võimelised ise oma õiguste eest seisma ning neid kindlustama. Sellisel juhul peabki riik sekkuma ning seisma selle eest, et ühiskonnaliikmed oleksid võimalikult võrdses olukorras.<sup>51</sup>

Kuigi EL-is ei ole liikmesriiklike põhiseadustega samastatavat õigusakti, on EL-i peamiseks põhiväärtusteks peetavad neli õigust (kaupade, teenuste, kapitali ja isikute vaba liikumine) oma olulisuselt sarnased riikide põhiseadustest tulenevate õiguste ja vabadustega<sup>52</sup>. Eriti oluliseks on Euroopa riikide seadusandjad pidanud tasakaalu leidmist tarbijate ja tarbijatele teenuseid ning tooteid pakkuvate ettevõtjate huvide vahel. Seda eelkõige põhjusel, et tihtipeale ei ole pooled lepingulistest suhetes võrdses seisukorras, millest tingituna on seadusandja sätestanud erinevaid keelde seaduses sätestatust tarbija kahjuks lepinguga teistmoodi kokku leppida. Tarbijat on alati peetud õigussuhte nõrgemaks pooleks ning sellest tingituna vajab tihtipeale seadusandja tugevamat kaitset.<sup>53</sup> Nimetatud põhjusel on seadusandja kehtestanud mitmeid erisätteid, millega peab tarbijaga lepingulisse suhtesse astuv majandus- ja kutsetegevuses tegutsev lepingupool arvestama. Sellist ebavõrdsust ei ole ühiskonnast aga võimalik eemaldada – alati jäävad püsima erinevused ühiskonnaliikmete teadmistes, majanduslikus seisundis, võimupositsioonis jmt<sup>54</sup>. Eelnevast tulenevalt on riigi kohustuseks ka sekkuda majanduslikesse protsessidesse, mis võivad rikkuda sotsiaalse õiguse põhimõtet ning teatud tingimustel tuleb nendes valdkondades tegutsevate ettevõtete tegevuse reguleerimiseks rakendada piiranguid<sup>55</sup>. Seetõttu satub tihtipeale sotsiaalmajanduse põhimõttest riigile tulenev kohustus kaitsta tarbijat vastuollu krediiditeenuse pakkuja põhiseaduslike õigustega.

---

<sup>50</sup> Ernits, M. PS § 10 - Madise, Ü. jt. (toim) Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura 2012, p 3.2.

<sup>51</sup> Maruste, R. Põhiseadus ja selle järelevalve. Tallinn: Juura 1997, lk 99-100.

<sup>52</sup> Cherednychenko, O. (viide 34), lk 25.

<sup>53</sup> Kull, I. jt. Tsiviilõiguse üldosa. Tallinn: Juura 2012, lk 84.

<sup>54</sup> Kull, I. Lepinguvabaduse põhimõte Euroopa ühtlustavas tsiviilõiguses ja Eesti tsiviilõiguse reform - Riigikogu toimetised 2000 (2). Arvutivõrgus kättesaadav: [www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=11654](http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=11654). (01.03.2015)

<sup>55</sup> Siibak, K. Finantsregulatsioonid ja finantsjärelevalve. - Juridica 2001 (II), lk 170.



Tarbija mõiste piiritlemine on oluline isikute ringi kindlaks määramiseks, kellele teatud õiguskaitse kohaldub<sup>56</sup>. Eesti seadusandluses avaneb tarbija mõiste nii tarbijakaitse- kui võlaõigusseaduses. Tarbijakaitseaduse (TKS)<sup>57</sup> §-i 2 punkti 1 kohaselt on tarbija füüsiline isik, kellele pakutakse või kes omandab või kasutab kaupa või teenust eesmärgil, mis ei seonu tema majandus- või kutsetegevusega. Tarbija VÕS-i § 1 lg 5 järgi on aga füüsiline isik, kes teeb tehingu, mis ei seonu iseseisva majandus- või kutsetegevuse läbiviimisega. Seadusandja defineerib tarbijat läbi negatiivse võtte, kirjeldades, millistele tunnustele vastav isik ei ole tarbija. Niisamuti avab tarbija mõiste ka tarbijakrediidi direktiivi artikkel 3 punkt a, mille kohaselt on tarbija füüsiline isik, kes käesoleva direktiiviga hõlmatud tehingutes tegutseb eesmärkidel, mis ei seonu tema kaubandus-, äri- või kutsetegevusega. Hüpotekkreediidi direktiiv avab tarbija mõiste läbi tarbijakrediidi direktiivi – nimelt on tarbijaks isik direktiivi 2008/48/EÜ artikli 3 punkti a mõistes. Ka Euroopa Kohus (EK) on kinnitanud, et tarbijat käsitletakse õigussuhte nõrgema poolena üksnes tehingutes, mis on sõlmitud väljaspool tarbija majandus- ja kutsetegevust<sup>58</sup>. Kehtiva õiguse alusel käsitletakse tarbijana nii isikut, kes on juba tarbijana õigussuhtesse astunud kui ka isikut, kes alles on tarbijaõigussuhtesse astumas. Potentsiaalse tarbija kaitsmine on põhjendatud, kuna teatud juhtudel tekib kaupljal tarbija teavitamiskohustus juba enne lepingu sõlmimist, st lepingueelsete läbirääkimiste ajal. Tarbijaõigussuhete regulatsioon on enamasti imperatiivse iseloomuga. Poolimperatiivsete sätete korral on seadusandja kindlaks määranud tarbija kaitse miinimumstandardid, millest madalamas õiguste kaitses ei ole lubatud kokku leppida. Täisimperatiivsete sätete puhul on aga täielikult keelatud tarbijaga sõlmida seaduses sätestatud normist kõrvale kalduv kokkulepe. Tarbijaõigusenorme peetakse ka interventsiooni ehk sekkumisnormideks, st tarbijakaitse normid võivad piirata vabaturumajanduslikke suhteid, kui süsteem ise ei suuda oma negatiivseid kaasnähtusi ära hoida.<sup>59</sup>

Tarbijat kaitsvad normid väljenduvad põhiliselt lepinguõiguslikes (nt koduuksemüük, üür ja rentimine, töövõtu- ja käsunduslepingud jm), deliktiõiguslikes (nt toote ohutus, tootjavastutus) ning turundusõiguslikes sätetes (nt reklaam, nõuded kaubandus- ja toitlustusettevõtetele ning teatud

---

<sup>56</sup> Kingisepp, M. Tarbijakaitseõigus Euroopa Liidus ja Eestis. Kohila: Hagen-Nord, lk 43.

<sup>57</sup> TKS. RT I, 12.07.2014, 136.

<sup>58</sup> EK. 20.01.2005, C-464/01, *Johann Gruber v Bay Wa AG*, eelotsusetaotlus, p 36.

<sup>59</sup> Kingisepp, M. (viide 56), lk 44-45.

kaubagruppidele jm).<sup>60</sup> Tarbijakaitse regulatsioon täidab ennetavaid ja tagantjäreli korrigeerivaid eesmärgi. Kõige efektiivsemaks meetodiks peetakse siiski preventiivseid võtteid, mille eesmärgiks on ära hoida tarbijale kahju tekkimise võimalus (nt krediitpakkujate tegevusloastamine). Tagantjäreli korrigeerivad meetmed on suunatud pigem üksikutele tarbijatele ning ei võimalda tarbijaid kui ühist sihtgruppi kaitsta. Seetõttu on hakatud üha rohkem tähelepanu pöörama just tarbijate teadlikkuse tõstmisele tarbijakrediidisuhtesse astumisel. Eelnimetatud põhjusel on valitsus ka käivitanud programmi Eesti elanike finantskirjaoskuse edendamiseks, mille peamiseks eesmärgideks on inimeste suunamine teadlikumale rahaasjade planeerimisele, inimeste arusaamise finantsteenustest parandamine ning vastutustundliku laenukultuuri edendamine<sup>61</sup>. Paraku ei ole võimalik tarbijakrediiditurul juba tekkinud probleeme lahendada pelgalt tarbijate harimisega, mistõttu on seadusandja võtnud selge suuna tarbijakrediidituru korrastamiseks ning sellega kaasneb paratamatult ka huvide konflikt tarbija ja teenusepakkuja vahel.

### **1.3. Krediidiandjate ja –vahendajate ettevõtlusvabadus tarbijakrediidisuhtes**

Peamiseks põhiõiguste allikaks Eestis on PS ning eriti selle teine peatükk. PS-is sätestatud põhiõiguste kõrval on olulisteks inim- ja põhiõiguste allikateks ka rahvusvahelised lepingud, millistega Eesti Vabariik on ühinenud (nt Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon<sup>62</sup> ja Euroopa Liidu põhiõiguste harta<sup>63</sup>).

Tulenevalt PS-i §-st 31 on Eesti kodanikel õigus tegeleda ettevõtlusega ning koonduda tulundusühingutesse ja –liitudesse. Seadus võib sätestada selle õiguse kasutamise tingimused ja korra. Kui seadus ei sätesta teisiti, siis on see õigus võrdselt Eesti kodanikega ka Eestis viibivatel välisriikide kodanikel ja kodakondsuseta isikutel. Niisamuti tunnustab EL-i põhiõiguste harta ettevõtlusvabadust, mis tuleneb artiklist 16 ning mida tunnustatakse liidu õiguse ning siseriiklike õigusaktide ja tavade kohaselt. Ettevõtlusvabaduse tunnustamist toetab ka Euroopa Kohus juba oma

---

<sup>60</sup> Kingisepp, M. (viide 56), lk 35-36.

<sup>61</sup> Vt. [www.fin.ee/finantskirjaoskuse-edendamine](http://www.fin.ee/finantskirjaoskuse-edendamine). (02.02.2015)

<sup>62</sup> Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon (EIÕK). RT II 2010, 14, 54.

<sup>63</sup> Euroopa Parlament, Euroopa Liidu Nõukogu ja Euroopa Komisjon. Euroopa Liidu põhiõiguste harta. C 83/389. ELT 30.03.2010. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0389:0403:et:PDF>. (20.03.2015)

14.05.1974 otsuses, milles kinnitab, et isikute õigust valida tegevusala ja amet tuleb vaadelda omandiõiguse osana ning seetõttu ka seda vastavalt kaitsta<sup>64</sup>. Seega on õigus tegeleda ettevõtlusega ilma üleliigse riikliku sekkumiseta laialdaselt tunnustatud vabadus ning artikli 16 sisu hõlmab ettevõtlusvabaduse kõrval ka lepingu- ja konkurentsivabadust<sup>65</sup>.

Ettevõtlus on igasugune tulutoov tegevus teenuse osutamisest, toote või kauba võõrandamisest jne<sup>66</sup>. Ka Riigikohus on öelnud, et ettevõtlusvabaduse kaitseala hõlmab igasugust tulu saamise eesmärgil toimuvat tegevust, mis laieneb põhiseaduse § 9 lg 2 alusel ka juriidilistele isikutele. „Ettevõtlusvabadus on õiguslik vabadus, mille vastas seisab riigi kohustus mitte teha põhjendamatuid takistusi ettevõtluseks. Ettevõtlusvabadus ei kohusta riiki andma ettevõtjale vahendeid, kuid vabaduse realiseerimine eeldab toetamiskohustust. Riik peab tagama õigusliku keskkonna vaba turu toimimiseks.”<sup>67</sup>

Antud kontekstis kaitseb PS-i § 31 füüsiliste ja juriidiliste isikute õigust krediidi väljastamise kui teenuse osutamiseks eesmärgiga teenida tulu ja määrata selleks kindlaks äritegevuse tingimused. Samas, kui PS-i § 31 alusel on kaitstud ka finantseerimisteenust pakkuva ettevõtja õigus saada krediidi tarbijale kasutusse andmise eest tulu, võib see sattuda vastuollu PS §-st 19 tuleneva igäihe õigusega vabale eneseteostusele. Nimelt PS-i §-i 19 kohaselt peab igäiiks oma õiguste ja vabaduste kasutamisel ning kohustuste täitmisel austama ja arvestama teiste inimeste õigusi ja vabadusi ning järgima seadust. See põhiseaduslik õigus hõlmab ka lepinguvabaduse põhimõtet ja laieneb nii tarbijale kui ka krediiti pakkuvale ettevõtjale. Kuivõrd tarbija ning krediitipakkuja asuvad lepingulistest suhetes õiguslikult äärmiselt ebavõrdses olukorras, tuleb seadusandjal leida mõistlik tasakaal lepingupoolte õiguste vahel. Ühelt poolt vajab seadusandja kaitset ettevõtja, kellele laienevad ettevõtlusvabadusest õigused määrata kindlaks tasu ja tingimused krediidi väljastamisel, kuid teiselt poolt piirab tarbijalepingute sõlmimist riigi kohustus kaitsta tarbijat kui õigussuhte nõrgemat poolt liigkasuvõtlike teenusepakkujate eest.

---

<sup>64</sup> EKo. 14.05.1974, C-4/73, *J. Nold v Commission of the European Communities*.

<sup>65</sup> Groussot, X. *Jt. Weak Right, Strong Court - The Freedom to Conduct Business and the EU Charter of Fundamental Rights*. - Lund University Legal Research Paper Series, 2014 01/2014. Arvutivõrgus kättesaadav: [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2428181](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2428181), lk 2-3. (06.04.2015)

<sup>66</sup> Lõhmus, U. PS § 31 – Madise, Ü. jt (toim) *Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne*. Tallinn: Juura 2012, p 5.

<sup>67</sup> *Ibid.* p 7.

Ettevõtlusvabadus on tugevalt seotud nii omandiõiguse kui ka selliste tsiviilõiguslike aluspõhimõtetega nagu privaatautonomia ja tehinguvabaduse põhimõtted. Samas ei saa vähem olulisteks pidada näiteks hea usu ja võrdsuse põhimõtet.<sup>68</sup> Seetõttu on tarbijakrediiditurgu reguleeriva seadusandluse pideva muutumisega seonduvalt tekkinud küsimusi privaatautonomia ja lepinguvabaduse põhimõtete rakendamise osas tarbijakrediidilepingutes. Tarbijakaitselised meetmed on tekitanud arutelu, kas piirangud poolte õigusele lepingu tingimuste vabal sisustamisel on ehk liiga tarbijat eelistavad. Samas oleks ebamõistlik eeldada, et tarbijal on samaväärsed spetsialisti teadmised ja kogemused, kui temaga majandus- ja kutsetegevuses tehingusse astuval poolel<sup>69</sup>.

Eraõiguses on võlasuhte peamiseks ja tähtsaimaks tekkimise aluseks lepingud ning lepinguline kohustus saab tekkida vaid poolte vabal tahtel poolte vahel sõlmitud kokkuleppe tulemusena. Lepingulise kohustusega võtab pool enamasti kohustuse teha midagi teise poole jaoks.<sup>70</sup> Vabadus lepingute sõlmimisel iseloomustab just vabaturumajandust, kuivõrd lepingute sõlmimine võimaldab vaba ja turvalise ettevõtluskeskkonna ja majandussuhete loomist<sup>71</sup>. Privaatautonomia põhimõte kui iseotsustamise õigus väljendubki just lepinguvabaduse kaudu, mille peamine idee on isikute vabadus otsustada lepingute sõlmimise üle, sisustada selle tingimused ning kindlustada isikute võrdsus õigussuhtesse astumisel. Privaatautonomia kui eraõiguse keskset tähendust omava põhimõtte kohaselt on isikud vabad oma õiguste ja kohustuste kujundamisel. See õigus on kaitstud lausa põhiseaduse tasandil ning selle kaudu on isikutel võimalik kasutada seaduse piires oma enesemääramisõigust.<sup>72</sup> Nimelt väljendub privaatautonomia kui ka sellest tulenev lepinguvabaduse põhimõte põhiseaduse §-s 19, mille lõige 1 sätestab üldise vabadusõiguse, millest tuleneb vaba eneseteostuse kaudu ka üldine vaimne vabadus<sup>73</sup>. Riigikohus on samuti oma 30.04.2004 otsuses nr 3-4-1-3-04 rõhutanud, et lepinguvabadus on osa PS-i §-s 19 sätestatud üldisest vabadusõigusest<sup>74</sup>.

---

<sup>68</sup> Kull, I. jt (viide 44), lk 1.

<sup>69</sup> Gillies, L. E., *Electronic Commerce and International Private Law. A study of Electronic Consumer Contracts*. Aldershot: 2008, lk 17.

<sup>70</sup> Flessner, A., Kötz, H. *European Contract Law. Volume one: Formation, validity, and content of contracts; contract and third parties*. New York: Oxford University Inc press 2002, lk 3-4.

<sup>71</sup> Kull, I. jt. *Võlaõigus I. Üldosa*. Tallinn: Juura 2004, lk 49.

<sup>72</sup> Kull, I. (viide 53), lk 82.

<sup>73</sup> Ernits, M. § 19 (viide 39), p 2.

<sup>74</sup> RKPJKo 3-4-1-3-04, p 21.

Lepinguvabaduse põhimõtte sisuks on kolme vabaduse - sõlmis-, sisu- ja vormivabaduse - garanteerimine. Sõlmimisvabadus annab tehingupooltele vabaduse otsustada lepingu sõlmimise üle, samuti valida, kellega soovitakse õigussuhtesse astuda. Sisuvabadus aga hõlmab poolte vabadust lepingutingimuste sisustamisel ning vormivabadus poolte õigust sõlmida leping soovitud vormis.<sup>75</sup> Lepinguvabaduse põhimõte iseloomustab poolte õigust ja vabadust lepingu tingimuste sisustamisel, eelkõige vabadust leppida kokku lepingu eseme kvaliteedis, samuti lepingu eseme üleandmise tingimustes ja kohas ning muudes olulistest küsimustes<sup>76</sup>. Lepinguvabadus ei ole absoluutne ning selle teostamisel peab järgima ka hea usu ning õiglase kohtlemise põhimõtteid<sup>77</sup>. Siiski on vabaturumajanduse toimimisel oluline, et riik lepinguvabadusse võimalikult vähesel määral sekkuks ning säiliks poolte otsustusvabadus<sup>78</sup>. Lepinguvabaduse põhimõtte juures on oluline ka asjaolu, et see hõlmab muuhulgas poolte vabadust astuda kõrge riskiastmega lepingulistesse suhetesse lootuses, et teine pool käitub heausklikult ning suudab oma kohustusi täita<sup>79</sup>.

Kuivõrd tarbijate ülevõlgnevuse probleem on viimastel aastatel muutunud üha aktuaalsemaks, siis on paljud riigid üritanud tarbijakrediidilepingute osas leida tasakaalu *pacta sunt servanda*<sup>80</sup> põhimõtte ning tarbijat kaitsvate regulatsioonide vahel. Mitmeti on asunud seisukohale, et krediidiandja, kes on tarbijale väljastanud vastutustundetult laenu vastutab tagajärgede eest sama palju kui tarbija, kes on end “üle laenanud” ning ei suuda oma kohustusi krediidiandja ees täita.<sup>81</sup> Sellise mõttega saab küll mingi tasandini nõustuda, kuid tarbijate puhul ei saa mööda vaadata tarbijakaitselistest funktsioonidest ja põhimõtetest. Privaatautonoomia ja lepinguvabaduse printsiibi

---

<sup>75</sup> Kull, I. jt. (viide 53), lk 82-83.

<sup>76</sup> Flessner, A., Kötz, H. (viide 70), lk 13.

<sup>77</sup> Lando, O. Principles of European Contract Law. Part I and II. (Toim. Lando, O., Beale, H.) Haag: 2000, lk 99.

<sup>78</sup> Kull, I. jt. (viide 44), lk 83.

<sup>79</sup> Kull, I. (viide 37), lk 44.

<sup>80</sup> Ladina keeles, „lepingut tuleb austada”.

<sup>81</sup> London Economics. Study on means to protect consumers in financial difficulty: Personal bankruptcy, *datio in solutum* of mortgages, and restrictions on debt collection abusive practices. Final Report, 2012 Arvutivõrgus kättesaadav: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/finservices\\_retail/docs/fsug/papers/debt\\_solution\\_report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/finservices_retail/docs/fsug/papers/debt_solution_report_en.pdf), lk. 9-10. (02.02.2015)

eeltingimuseks on siiski asjaolu, et leping on sõlmitud turvalises finantskeskkonnas poolte vaba tahte ja piisava teabe alusel antud nõustumuse tulemusena<sup>82</sup>.

Nii on ka Riigikohus oma 27.11.2012 otsuses nr 3-2-1-136-12 rõhutanud, et lepingueelseid läbirääkimisi pidavatel lepingupooltel on kohustus mõistlikult arvestada teise poole huvide ja õigustega. „See tähendab, et krediidiandja võib olla kohustatud koguma andmeid ja hindama erapooletult, kas krediidist võib tekkida krediiditaotlejale olulisi raskusi ja kokkuvõttes kahjulikke majanduslikke tagajärgi.”<sup>83</sup>

Riigikohus on oma 17.06.2011 otsuses nr 3-2-1-49-11 selgitanud tehingu tühisuse tuvastamise aluseid tarbijakrediidi lepingute puhul TsÜS §-i 86 alusel, milleks on muuhulgas ka asjaolu, kui tehingust tulenevate vastastikuste soorituste väärtus on tasakaalust väljas. „/.../ Seega tuleb tehingu tühisuse tuvastamiseks TsÜS § 86 lg 2 p 2 ja lg 3 järgi kohtul esmalt kindlaks teha, kas tehingust tulenevate vastastikuste soorituste väärtus on heade kommete vastaselt tasakaalust väljas, ja seejärel kontrollida, kas isik tegi tehingu sundolukorras. Tõendamiskohustus lasub üldjuhul TsMS § 230 lg 1 järgi poolel, kes tehingu tühisusele tugineb. Soorituste väärtuste vahe tõendamiseks tuleb poolel näidata võrreldavate soorituste objektiivsete väärtuste vahet, seega käibes tavapärast vastet tühistatava tehingu suhtes, mitte aga ühe poole subjektiivset huvi tehingu väärtuse vastu. /.../ Lepinguvabaduse põhimõtet järgides on teisel poolel võimalik aga tõendada, et lepingupooltele ei olnud soorituste väärtuste vahe oluline ning heade kommetega ei ole vastuolus ka selline lepingus kokkulepitud tarbimisläenude kulukuse määr, mis on suurem kui TsÜS § 86 lg 3 teises lauses nimetatud kulukuse määr. /.../ Tehingu tühisuseks TsÜS § 86 lg-te 2 ja 3 järgi peab lisaks soorituste väärtuste vahele olema üks tehingu pooltest selle teinud tulenevalt oma erakorralisest vajadusest, sõltuvussuhtest, kogenematusesest või muust sellisest asjaolust.”<sup>84</sup>

Võttes arvesse eeltoodut on professor Villu Kõve tundnud muret liigse lepinguvabaduse piiramise pärast tarbijakrediidisuhetes. Nimelt on V. Kõve viidanud probleemile, et järjest enam võlgnikke

---

<sup>82</sup> Brownsword, R. Freedom of Contract, Human Rights and Human Dignity. Artiklite kogumikus: Human Rights in Private Law (Toim. D. Barak-Erez, D. Friedmann) Oxford: Hart Publishing Oxford and Portland, Oregon 2001, lk 186.

<sup>83</sup> RKTko 3-2-1-136-12, p 24.

<sup>84</sup> RKTko 3-2-1-49-11, p 8; 9.

tugineb võlausaldajale vastuväidete esitamisel asjaolule, et krediidiandja ei ole piisava põhjalikkusega rakendanud temale VÕS-ist ja TsÜS-ist tulenevaid kohustusi, eelkõige kontrollinud tarbija maksevõimet. Seega leiavad makseraskustesse jäänud laenusaajad, et krediidiandja ei oleks üleüldse pidanud laenuaotlejale krediiti väljastama ning seega ei ole võlgnik kohustatud laenusummat tagastama. Sealjuures ei pöörata tähelepanu asjaolule, et laenusumma on võlgniku poolt siiski teadmata otstarbel kulutatud. Sellest tulenevalt on krediidiandja kanda üha enam riske, mis võib muuta krediidiandjaid konservatiivsemaks laenutoodete pakkumisel ja arendamisel. V. Kõve rõhutab, et raha laenamine kui äri toimib siiski eesmärgiga teenida tulu ehk antud juhul intressi. Kui laenusaaaja ei taha krediidi kasutamise eest maksta, siis hääbuks krediiditurk oma tänasel kujul peagi.<sup>85</sup> Selge on ka see, et tarbijad peaksid olema võimelised end ise halbade finantstehingute eest kaitsma eelkõige kogudes tehingu kohta piisavas koguses teavet, samuti suhtuma teenusepakkuja lubadusse väikese kriitikaga. Ükski „investor” ei peaks investeerima tootesse, mille sisust ta aru ei saa. Samuti on teada, et iga „investeeringuga” kaasneb alati risk.<sup>86</sup> Seevastu on Karin Sein leidnud, et Eesti näitel on võimalik öelda, et liiga suure autonoomia pooltele tarbijakrediidi lepingu sisustamisel võimaldamine tähendab sisuliselt krediidipakkujatele ainuvõimu lepingutingimuste määratlemisel. Seega on hakatud mõistma ohtusid tarbijaõiguste kehtivusele seoses krediidiandjatele liiga suure privaatautonomia võimaldamisega.<sup>87</sup>

Vastuolu tarbija ja teenusepakkuja õiguste vahel avaldub ka PS-i §-is 32, mis kaitseb omandit ja selle puutumatus. Nimelt on igäühe omand puutumatu ja võrdselt kaitstud. Omandit võib omaniku nõusolekuta võõrandada ainult seaduses sätestatud juhtudel ja korras üldistes huvides õiglase kohese hüvituse eest. Igäühel, kelle vara on tema nõusolekuta võõrandatud, on õigus pöörduda kohtusse ning vaidlustada vara võõrandamine, hüvitus või selle suurus. Igäühel on õigus enda omandit vabalt vallata, kasutada ja käsutada. Kitsendused sätestab seadus. Omandit ei tohi kasutada üldiste huvide vastaselt. Seadus võib üldistes huvides sätestada vara liigid, mida tohivad Eestis omandada ainult Eesti kodanikud, mõnda liiki juriidilised isikud, kohalikud omavalitused või Eesti riik.

---

<sup>85</sup> Kõve, V. „Head“ ja „halvad“ võlgnikud ja võlausaldajad. - Juridica 2014 (IV), lk 300.

<sup>86</sup> Federal Financial Supervisory Authority. Supervision Guideline, 2013. Arvutivõrgus kättesaadav: [www.bafin.de/SharedDocs/Aufsichtsrecht/EN/Richtlinie/rl\\_130521\\_aufsichtsrichtlinie\\_en\\_ba.html?nn=2690730#doc2684268bodyText9](http://www.bafin.de/SharedDocs/Aufsichtsrecht/EN/Richtlinie/rl_130521_aufsichtsrichtlinie_en_ba.html?nn=2690730#doc2684268bodyText9), lk 16. (15.01.2015)

<sup>87</sup> Sein, K. (viide 6), lk 38.

Omandipõhiõigus tagab põhiõiguse kandjale vabaduse omandiõiguse ja omandiga seotud varaliste õiguste valdkonnas, samuti võimaldab isikul selle vabaduse kaudu kujundada õigusi omal vastutusel<sup>88</sup>. Riigikohus on oma 30.04.2004 otsuses nr 3-4-1-3-04 selgitanud järgmist: „Omandil on oluline tähtsus turumajandusele põhinevas ühiskonnas. Omandi vaba valdamise, kasutamise ja käsutamise õigus ning omandi võrdne kaitstus tagab vaba turu. Omandi vaba valdamine, kasutamine ja käsutamine riivab samal ajal teiste omanike ja mitteomanike õigusi, vabadusi ja huve ning avalikkuse huve tervikuna. Seepärast lubab põhiseadus seadusandjal kehtestada omandiõiguse kitsendusi ja sätestab põhimõtte, et omandit ei tohi kasutada üldiste huvide vastaselt.”<sup>89</sup>

Paragrahvis 32 saab mõistet „omand” sisustada erinevalt. Nii võib selle all mõista näiteks asja ehk kehalist eset, asjaõiguslikku võimu asja üle või ka võlaõigusliku õigussuhet. Just seetõttu on näiteks krediitdilepingus intressi sätestamist mitte võimaldav või piirav seadus mõisteta omandipõhiõiguse riivena.<sup>90</sup> Seega saab omandi põhiõiguse riivena mõista igasugust sekkumist, mis piirab omanikul omandit vabalt vallata, kasutada ja käsutada. Omandi põhiõiguse riiveks saab kindlasti lugeda ka tegevusloa nõude kehtestamist, kuivõrd loamenetluses määratakse kindlaks tingimused antud tegevusvaldkonnas tegutsemiseks, mis piirab omandi vaba kasutamist.

Seega kindlustab PS krediidiandjatele ja –vahendajatele mitmeid õigusi ja vabadusi krediiditurul tegutsemiseks, mis hõlmavad muuseas vabadust määrata kindlaks tingimused oma õiguste teostamisel. Siiski on teatud alustel võimalik isikute põhiseaduslikke tagatise piirata eelkõige, kui üks isik satub oma õiguse rakendamisel vastuollu teise isiku õigustega. Seega peavad isikud, kes astuvad tarbijaga õigussuhtesse arvestama, et tarbijakaitselistel eesmärkidel on tavapärane tarbijaõigustega vastanduvate õigusnormide piiramine. Sellised tarbijat kaitsvad normid on tunnustatud nii Eestis kui EL-i üleselt. Järgmises peatükis tutvustab autor seega tingimusi, millega peavad krediidiandjad ja –vahendajad arvestama krediiditurule sisenemisel.

---

<sup>88</sup> Ernits, M. jt. PS § 32 - Madise, Ü. jt. (toim) Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura 2012, lk 389, p 1.

<sup>89</sup> RKPJKo 3-4-1-3-04, p 24.

<sup>90</sup> Ernits, M. jt. PS § 32 (viide 88), p 2.



## II TEGEVUSE ALUSTAMISE PIIRANGUD TARBIJAKREDIIDI VALDKONNAS

### 2.1. Tarbijakrediidiõiguse allikad

Tarbijakaitseõigust ei tunta oma praegusel kujul just kaua. Tarbijakaitse sätteid võib siiski leida juba esimestest kirjutatud õiguse allikatest. Euroopas kehtestati esimesed tarbijakaitseregulatsioonid varakeskaegses naturaalmajanduslikus ühiskonnas ning kuni 20. sajandi keskpaigani olid tarbijaõigussuhted reguleeritud tsiviil- ja kaubandusõiguse redaktsioonide alusel.<sup>91</sup> Tarbijaühiskonna esiletõus algas pärast II maailmasõda seoses sõjajärgse majanduskasvuga, mil masstootmine ja-tarbimine arenesid hüppeliselt ning kaubandus muutus üha globaalsemaks. Tarbijakaitset ennast võib siiski pidada suhteliselt hiljutiseks nähtuseks.<sup>92</sup>

Tarbijakaitse tarbijakrediidi valdkonnas ei kujuta endast vaid tarbijate kaitsmist nende halbade majandustehingute eest, vaid eesmärk on aidata tarbijal teha hästi läbimõeldud finantsotsuseid ohutus majanduskeskkonnas<sup>93</sup>. Tarbijaõigust võib iseloomustada kui eriregulatsiooni, mille peamiseks ideeks on tarbijate kaitsmine tarbimisprotsessis. Tarbijaõigus põhineb küll eraõiguslikel põhimõtetel, kuid tarbijakaitse eesmärkidel puutub tarbijakaitse kokku ka avalikust huvist lähtuvate põhimõtetega.<sup>94</sup>

Finantskriisi tagajärjel avaldunud vastutustundetu laenamise mõjud on suunanud riike kehtestama regulatsioone, mis propageerivad vastutustundlikku laenamist ning kohustavad krediitpakkujat hindama tarbija sobivust ja võimekust krediidi teenindamiseks. Nimetatud muudatused peegeldavad nii seadusandja kui ühiskonnaliikmete arusaamist efektiivse regulatsiooni võimekusest ära hoida tarbijate majanduslikke raskusi.<sup>95</sup> Uued riiklikud strateegiad, mis kaitsevad tarbijate huve just

---

<sup>91</sup> Kingisepp, M. (viide 56), lk 19-20.

<sup>92</sup> *Ibid.*, lk 25; 31.

<sup>93</sup> Financial Stability Board. Consumer Finance Protection with Particular Focus on Credit, 2011. Arvutivõrgus kättesaadav: [http://www.financialstabilityboard.org/wp-content/uploads/r\\_111026a.pdf?page\\_moved=1](http://www.financialstabilityboard.org/wp-content/uploads/r_111026a.pdf?page_moved=1), lk 3. (12.01.2015)

<sup>94</sup> Kingisepp, M. (viide 56), lk 31-32.

<sup>95</sup> International Financial Consumer Protection Organisation. (viide 1), lk 9. (10.02.2015)

finantsteenuste valdkonnas, aitavadki maandada riske ning luua konkurentsivõimelist finantsturgu ja säilitada finantsstabiilsust kõikides finantsvaldkondades.<sup>96</sup>

### 2.1.1. Euroopa Liidu tarbijakrediidituru regulatsioon

Kuni 2008. aastani põhines liikmesriikide, sealhulgas ka Eesti, tarbijakrediidi regulatsioon Euroopa Liidu tarbijakrediidi direktiivi nr 87/102/EMÜ (edaspidi vana tarbijakrediidi direktiiv) tarbijakrediiti käsitlevate liikmesriikide õigus- ja haldusnormide ühtlustamise kohta põhimõtetel<sup>97</sup>. 30.09.2010 võttis Riigikogu vastu võlaõigusseaduse muudatused<sup>98</sup>, millega võeti Eesti õigusesse üle Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2008/48/EÜ<sup>99</sup> 23. aprillist 2008, mis käsitleb tarbijakrediidilepinguid ja millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu direktiiv 87/102/EMÜ.<sup>100</sup> Eeltoodud reform oli vajalik peamiselt kahel põhjusel. Esiteks, kohaldasid liikmesriigid vana tarbijakrediidi direktiivi vastavalt konkreetse liikmesriigi majanduslikest vajadustest, mille tulemusel aga ei õnnestunud eemaldada põhimõttelisi erinevusi liikmesriikide regulatsioonide vahel. Teisalt, aastatega on tarbijakrediiditurul toimunud märkimisväärsed muutused eelkõige krediitoodete ja –teenuste osas, mida vana tarbijakrediidi direktiiv ei reguleerinud.<sup>101</sup> Uus tarbijakrediidi direktiiv kannab kõrgetasemelise tarbijakaitse pakkumise eesmärki suurendades sealjuures tarbijate usaldust, võimaldades tõrgeteta piiriülest krediiditeenuste liikumist ja kõrvaldada riiklikest eripäradest tulenev ebahühtlus tarbijakrediidi valdkonnas. Samas loodab seadusandja läbi direktiivi tagada tarbija õiguse saada teenuse ostmisel vajalikku teavet ja tutvuda oma õigustega, mida tuleb enne lepingulisse suhtesse astumist piisava põhjalikkusega kaaluda.<sup>102</sup>

---

<sup>96</sup> Financial Stability Board. (viide 93), lk 3.

<sup>97</sup> Danilov, T., Palm, T. jt. (viide 5), lk 17.

<sup>98</sup> Võlaõigusseaduse ja teiste seaduste muutmise seadus (761 SE). Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/6d8766fc-f9bc-7da0-8398-ecdbcff3a0/V%C3%B5la%C3%B5igusseaduse%20ja%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seadus/>. (30.04.2015)

<sup>99</sup> Euroopa Parlament ja Nõukogu. (viide 24). (30.04.2015)

<sup>100</sup> Sein, K. Transposition of the New Consumer Credit Directive in Estonia. - European Review of Private Law 2012 (2), lk 435.

<sup>101</sup> Cherednychenko, O. Full Harmonisation of Retail Financial Services Contract Law in Europe: A Success or a Failure? 2010. Arvutivõrgus kättesaadav: [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1702298](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1702298), lk 235-236. (30.04.2015)

<sup>102</sup> Euroopa Komisjon. Komisjoni aruanne Euroopa Parlamendile ja Nõukogule tarbijakrediidilepinguid käsitleva direktiivi 2008/48/EÜ rakendamise kohta 2014. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2014/ET/1-2014-259-ET-F1-1.Pdf>, lk 3. (20.04.2015)

Jaepanganduse ja laiemalt kogu tarbijakrediidi valdkonnas on EL-i suureks eesmärgiks olnud pakutavatele toodetele ja teenustele kehtiva seadusandluse ühtlustamine. Selle eesmärgi taga seisab Euroopa Komisjoni soov tuua lõpp liikmesriikide finantsteenuseid reguleeriva seadusandluse ebäühtlusele ning reguleerida ühisturгу vastavalt ühistele normidele. Seega oli ka uue tarbijakrediidi direktiivi eesmärgiks eelkõige tarbijakrediidialase regulatsiooni ühtlustamine liikmesriikides. Komisjoni 1995–1997. aasta aruannetest selgus, et liikmesriikide seadusandlus oli füüsilistele isikutele antavate tarbimislaenude märkimisväärselt erinev osas. Liikmesriigid kasutasid ka direktiivi 87/102/EMÜ väliseid meetodeid, mis võisid kohati oluliselt erineda direktiiviga kehtestatud nõuetest ning seeläbi piirasid tarbijate võimalusi piiriülese krediidi kasutamiseks. Kuivõrd tarbijakrediiditurг on olnud pidevas arengus ning see ei ole peatunud, samuti võttes arvesse Euroopa kodanike liikumisvabadust, peab tarbijakrediidi regulatsioon suutma kohanduda tarbijate krediidivajadustega.<sup>103</sup> Samas ei suutnud ka uus tarbijakrediidi direktiiv täielikku ühtlustamist krediitoodete seas läbi viia ning uue tarbijakrediidi direktiivi kohaldamisalast on välja jäetud mitmeid laenutooteid, mis olid liikmesriikide tarbijate seas vaieldamatult populaarsed. Nendeks on näiteks hüpoteeklaenud ja muud pandiga tagatud laenud; laenud, mille väärtus jääb alla 200 euro või üle 75 000 euro; krediitkaardid jmt. Uue tarbijakrediidi direktiivi kohaldamisala vähendamine oli ainus võimalus võimaliku ühtlustamise kokkuleppe saavutamiseks. Seega kohaldub uus tarbijakrediidi direktiiv üksnes osadele tarbijatele pakutavatest laenudest.<sup>104</sup>

Siiski ei ole täieliku harmoniseerimise printsiip absoluutne. Tulenevalt tarbijakrediidi direktiivi artiklist 10 võivad liikmesriigid siseriikliku seadusandlusega reguleerida valdkondi, mis ei ole direktiiviga kaetud. Seega ei ole Eesti seadusandja pidanud vajalikuks eristada tarbijakrediidile esitatavaid nõudeid lähtuvalt summast ning sellest tulenevalt on Eesti laiendanud ka tarbijakrediidi direktiivi kohaldamisala – näiteks kohalduvad Eesti tarbijakrediidi sätted tarbijakrediidi direktiivi artikli 2 lõike 2 punkti c alusel kohaldamisalast välja jäänud alla 200 euro ning üle 75 000 euro suurustele laenusummadele juba alates 2009. aastast. Niisamuti jättis tarbijakrediidi direktiivi artikkel 2 lõige 2 punkti a alusel oma kohaldamisalast välja hüpoteegiga tagatud krediidi, millist eristamist ei pidanud Eesti seadusandja vajalikuks ning tarbijakrediidi direktiivi sätted olid Eestis kohaldatavad ka tagatud krediidi puhul. Ka Euroopa Kohus oma 12. juuli 2012 otsuses nr C-602/10

---

<sup>103</sup> Euroopa Parlament ja Nõukogu. (viide 24). (30.04.2015)

<sup>104</sup> Cherednychenko, O. (viide 101), lk 236. (30.04.2015)

selgitanud, et direktiiviga 2008/48 ette nähtud ühtlustamisega ei ole vastuolus, kui liikmesriik laiendab krediidilepingutele direktiivi ülevõtva siseriikliku meetme reguleerimisala selleks, et kohaldada nende lepingute suhtes kõiki selle direktiivi sätteid või mõnda neist<sup>105</sup>.

Kui tarbijakrediidi direktiivi peamiseks eesmärgiks oli tarbijakrediitoodete lepingutingimuste harmoniseerimine liikmesriikide lõikes, siis puudus kinnisvara tagatisel väljastatavate laenude lepingutingimuste osas ühtlus. Seega alustas Euroopa Komisjon 2003. aastal elamukinnisvaraga seotud krediidilepingute analüüsimist, eesmärgiga teha kindlaks siseturul esinevad takistused ja peamised probleemid. Peamiste probleemidena nähti eelkõige vastutustundetut laenuandmist ja –võtmist, samuti krediidipakkujate võimalust taolisel viisil käituda. Selleks, et luua ühtne ja hästi toimiv siseturg, kus tarbijakaitse on kõrgtasemel tagatud, jõustus 2014. aasta veebruaris Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2014/17/EL elamukinnisvaraga seotud tarbijakrediidilepingute kohta ning millega muudetakse direktiive 2008/48/EÜ ja 2013/36/EL ja määrust (EL) nr 1093/2010.<sup>106</sup> Hüpoteekkrediidi direktiivi artikli 42 lõike 1 kohaselt peavad liikmesriigid direktiivi järgimiseks vajalikud õigus- ja haldusnormid vastu võtma ning avaldama hiljemalt 21. märtsil 2016. Eestis võetakse hüpoteekkrediidi direktiiv üle KAVS-iga, kus nii mõnedki hüpoteekkrediidi direktiivist tulenevad sätted kohalduvad ka tagatiseta krediidilepingutele. Seega jõustuvad KAVS-is hüpoteekkrediidi direktiivist tulenevad sätted just viidatud kuupäeval.

Hüpoteekkrediidi direktiiv sätestab mitmeid olulisi vastutustundlikku laenamist propageerivaid ja finantssektori regulatsioonile iseloomulike elemente, eelkõige põhjusel, et finantskriis ilmutas mitmeid kitsaskohti hüpoteekkrediidi valdkonnas, mis võimaldasid krediidipakkujatel vastutustundetult käituda. Üheks taoliseks elemendiks vastutustundliku laenuturu loomisel on tegevusloa nõude sätestamine hüpoteekkrediiditurul tegutsevatele turuosalistele. Seetõttu sisaldab hüpoteekkrediidi direktiiv sarnaselt krediidiasutuste tegevust reguleerivale õigusele mitmeid järelevalvelisi ning usaldatavusnõudeid käsitlevaid sätteid.<sup>107</sup> Kui tarbijakrediidi direktiivist otsest tegevusloa kohustust krediidiandjatele ja –vahendajatele ei tulene, siis sätestab hüpoteekkrediidi direktiivi artikkel 35 liikmesriikidele kohustuse tagada, et mittekrediidiasutuste suhtes kohaldatakse

---

<sup>105</sup> EKO. 12.07.2012, C-602/10, *SC Volksbank România SA versus Autoritatea Națională pentru Protecția Consumatorilor – Comisariatul Județean pentru Protecția Consumatorilor Călărași (CJPC)*.

<sup>106</sup> Euroopa Parlament ja Nõukogu. (viide 25). (30.04.2015)

<sup>107</sup> *Ibid.*, p 4; 8.

sobivat tegevusloa andmise korda, mis tähendab muuhulgas mittekrediidiasutuse kandmist registrisse ning pädeva asutuse teostatava järelevalve korda. Samuti tuleneb hüpoteekkrediidi direktiivi artikkel 29 alusel loakohustus krediiditeenuse pakkumiseks ka kredidivahendajatele. Tegevusluba ei pea hüpoteekkrediididirektiivi artikli 30 lg 1 alusel taotlema kredidivahendaja, kellel on tegevusluba läbi krediidiandja, kelle nimel ta ainsana tegutseb.

Nagu eelpool kirjeldatud, kaasnevad hüpoteekkrediidi direktiiviga sätestatud tegevusloa nõudega ka teatud spetsiifilised järelevalve ja usaldatavusnõuete tingimused, mille eesmärgiks on kõrgtasemelise tarbijakaitse tagamine ja vastutustundliku laenukultuuri garanteerimine. Elamukinnisvaraga seonduv tarbijakrediidivaldkond tõi majanduskriisi perioodil mittepankadest ettevõtjate osas välja teenusepakkujatele pandud kohustuste rikkumise, mis viis laenusaajate majandusraskusteni ja sellest tulenevalt kasvas märkimisväärselt ka laenu tagatiseks seatud kinnisasjade sundmüükide arv<sup>108</sup>. On oluline, et liikmesriigid suudaksid järelevalvemeetmetega tagada usaldatavusnõuete täitmise. Seetõttu peab hüpoteekkrediidi direktiivi artikkel 29 punkti 2 alapunktide b ja c alusel füüsilisest isikust kredidivahendajal või juriidilisest isikust kredidivahendaja juhatuse liikmetel olema laitmatu maine. Miinimumnõudena tähendab see, et juhatuse liige ei tohi olla kohtulikult ega muul samaväärsel viisil karistatud varavastaste raskete kuritegude või muude finantstegevusega seotud kuritegude eest, samuti ei tohi juhtorgani liige olla varem kuulutatud pankrotis olevaks. Lisaks peab kredidivahendaja juhtidel olema piisavad teadmised ja pädevus antud tegevusvaldkonnas tegutsemiseks. Nimetatud pädevusenõuded kehtestatakse päritoluliikmesriigi poolt.

Hüpoteekkrediidi direktiivi regulatsioonis esitatud nõuete puhul saab paratamatult tõmmata paralleele krediidiasutustele ja investeerimisühingutele Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrusega (EL) nr 575/2013, 26. juunist 2013 krediidiasutuste ja investeerimisühingute suhtes kohaldatavate usaldatavusnõuete kohta ja määruse (EL) nr 648/2012 muutmise kohta (edaspidi usaldatavusnõuete määrus)<sup>109</sup> ja Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiviga nr 2013/36/EL, 26. juunist 2013, mis

---

<sup>108</sup> Euroopa Parlament ja Nõukogu. (viide 25), p 3. (30.04.2015)

<sup>109</sup> Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus (EL) nr 575/2013, 26. juunist 2013 krediidiasutuste ja investeerimisühingute suhtes kohaldatavate usaldatavusnõuete kohta ja määruse (EL) nr 648/2012 muutmise kohta. ELT L 176/1 Arvutivõrgus kättesaadav: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013R0575&from=EN>. (30.04.2015)

käsitleb krediidasutuste tegevuse alustamise tingimusi ning krediidasutuste ja investeerimisühingute usaldatavusnõuete täitmise järelevalvet, millega muudetakse direktiivi 2002/87/EÜ ning millega tunnistatakse kehtetuks direktiivid 2006/48/EÜ ja 2006/49/EÜ (edaspidi usaldatavusnõuete direktiiv) <sup>110</sup> esitatavate usaldatavusnõuetega võttes loomulikult arvesse krediidasutuste keerukamat majandustegevust ja suuremaid tegevusriske. Nii sätestab usaldatavusnõuete direktiivi artikkel 91 krediidasutuste ja investeerimisühingute juhtorganitele esitatavad nõuded, milleks on sarnaselt hüpoteekkrediidivahendajatega muuhulgas ka laitmatu maine ning piisavad teadmised ja pädevus antud tegevusvaldkonnas tegutsemiseks.

Üheks olulisemaks erinevuseks EL-i regulatsioonides krediidasutuste ja mitte-pankadest hüpoteekkrediidiandjate tegevusnõuete vahel on kapitalinõude mitterakendumine hüpoteekkrediidiandjatele. Just kapitalinõue ja piisav omavahendite osakaal on krediidasutustele ja investeerimisühingutele iseloomulik ning seetõttu asub pangandussektoris tegevus- ja usaldatavusnõuete rõhuasetus suuresti kapitaliregulatsioonil eesmärgiga tagada deposiite ja kaitsta hoiustajate huve.

Kapitali mõistet on võimalik avada mitmel viisil – raamatupidamislikult ja normkapitali mõistena. Pankade kapitalinõuet kui usaldatavustingimusi ei saa üksnes mõista lahutades äriühingu kohustused selle varadest. Normkapital on eeltoodust konservatiivsem ning selle all saab eelkõige mõista kapitali, mis on igal ajal kahjude katmiseks olemas - näiteks tuleb normkapitali arvestamiseks lahutada maha varad, millel ei ole stabiilset väärtust ja kasu, mida ei ole veel realiseeritud. Kapitalinõude eesmärk katta neid kahjusid, mida pangal ei ole oma igapäevase majandustegevuse käigus võimalik ette ennustada.<sup>111</sup> Nii väljendab ka usaldatavusnõuete määrus krediidasutuste ja mitte-pankadest krediidipakkujate erinevust avades krediidasutuse mõiste läbi ettevõtja

---

<sup>110</sup> Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv nr 2013/36/EL, 26. juunist 2013, mis käsitleb krediidasutuste tegevuse alustamise tingimusi ning krediidasutuste ja investeerimisühingute usaldatavusnõuete täitmise järelevalvet, millega muudetakse direktiivi 2002/87/EÜ ning millega tunnistatakse kehtetuks direktiivid 2006/48/EÜ ja 2006/49/EÜ. ELT L 176/338. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013L0036&from=EN>. (30.04.2015)

<sup>111</sup> European Commission. Capital Requirements - CRD IV/CRR – Frequently Asked Questions. 16.07.2013. Kättesaadav arvutivõrgus: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-13-690\\_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-690_en.htm?locale=en), lk 12-13. (25.04.2015)

majandustegevuse, milleks on hoiuste või muude tagasimakstavate vahendite võtmine avalikkuselt ning oma arvel ja nimel laenu andmine.

Arvestades, milliseid ulatuslikke kahjusid tekitas möödunud finantskriis, on usaldatavusnõuete määruse peamiseks eesmärgiks parandada finantssektori majanduskasvu ja ergutada üldhuve teenivat pangandustegevust. Seega on Euroopa Liidu seadusandja pidanud vajalikuks ühisturu jätkusuutlikkuse tagamiseks sätestada kõrgemate omavahendite nõuded krediitiasutuste ja investeerimisühingute suhtes, mis kannavad eesmärki hoida ära majandustegevuse riskidest tulenevaid kahjusid ja sellest tulenevalt ka säilitada tasakaal maailmamajanduses.<sup>112</sup> Krediitiasutustele ja investeerimisühingutele kehtestatavad usaldatavus- ja omavahendite nõuded on vajalikud hoiustajate ühetaolise kaitse ja turul tegutsevate äriühingute õiglaste konkurentsitingimuste tagamiseks ning peaksid olema tururiskidega proportsionaalsed.<sup>113</sup> Krediitiasutuste puhul mängib omavahendite osakaal suurt ja olulist rolli krediitiasutuse majandustegevuses, kuivõrd turul valitseb suur operatsioonirisk, mille ilmnemisel tuleb see katta just omavahendite arvelt. Seega on krediitiasutuste ja investeerimisühingute puhul oluline võimekus katta ettenägematut kahju omakapitali arvelt, mistõttu on vajalik, et omavahendid oleksid teatava kvaliteediga ja vahendeid oleks võimalik kasutada ettenägematute kahjude jooksvaks katmiseks.<sup>114</sup>

Samas toimib praktikas krediidiandjate äritegevus pangandussektoriga kohati üpriski sarnaselt. Nimelt on tavapärase, et krediidiandja kaasab oma majandustegevusse investorite poolt krediidiandja äritegevusse investeeritud vahendeid, mida kasutatakse oma tegevusvaldkonnas teenuse osutamiseks ehk ka krediidisumma tarbijatele väljastamiseks. Seega saab krediidiandja enamasti kiirlaenuturul tegutsemiseks vahendid mitte küll klientide hoiustatud deposiitide arvelt, kuid paljuski investoritelt laenatud vahenditega. Arvestades, et mitte-pankadest krediidiandjatele ja –vahendajatele ei tulene Euroopa Liidu seadusandlusest kapitali ja omavahendite nõuet, tekib paratamatult küsimus, kas investorite, kelleks võivad olla teatud juhtudel ka tarbijad, huvid on tulenevalt tururiskist ikka piisavalt kaitstud. Autori hinnangul peaks seetõttu Euroopa Liidu seadusandja kaaluma ka miinimum kapitalinõude kehtestamist krediidiandjatele ja –vahendajatele

---

<sup>112</sup> Euroopa Parlament ja Nõukogu. (viide 110), p 32. (30.04.2015)

<sup>113</sup> *Ibid.*, p 33; 43.

<sup>114</sup> *Ibid.*, p 52; 72.

ning seda nii tagatisega kui tagatiseta krediiditeenust osutavatele mitte-pankadest tarbijakrediidipakkujatele. Arvestades, et ka tagatud laenukohustuse puhul, kus kinnisasjale seatakse krediidipakkuja kasuks hüpoteek, on tegemist turuolukorrast suuresti mõjutatava varaga. Taoline olukord avaldus eriti finantskriisi perioodil, kui tagatiseks seatud kinnisasi ei katnud tihtipeale sundvõõrandamise või maksejõuetusmenetluse käigus vara võõrandamise tulemusena võlakohustuse suurust. Sellistel juhtudel kannavad kahju kõik osapooled, sh ka investor, kes võib isegi tagatud laenukohustuse korral investeeritud rahast ja tulust ilma jääda. Käesoleva töö autori hinnangul on siseturu efektiivse toimimise eesmärgil vajalik, et nii tarbijate kui investorite kaitseks oleksid liidu-ülelalt kehtestatud nõuded, mis tagavad jätkusuutliku finantsturu. Töö autor on seisukohal, et nii tagamata kui tagatud tarbijakrediiti pakkuvate ettevõtjate üle peaks olema ühtlustatud EL-i ülene järelevalve, mis eeldaks ka tagamata tarbijakrediidi teenusepakkujate tegevusloastamist ja sellega kaasnevate usaldatavus- ja kapitalinõude kehtestamist liidu-siseselt.

#### 2.1.2. Tarbijakrediiditurgu reguleeriv seadusandlus Eestis ja Soomes

Eelneva kümnendi muutlikud majandustingimused on nii EL-i kui EL-i liikmesriikide valitsused pannud sundolukorda tarbijakrediidialase seadusandluse täiendamiseks, millest tingituna on viimastel aastatel tarbijakrediidiregulatsioonid olnud pidevas muutuses<sup>115</sup>. Üle Euroopaliselt ning ka üle terve maailma keskenduvad riigid just tarbijate kaitsmisele finantsvaldkonnas pöörates suurt tähelepanu ka institutsionaalsetele reeglitele<sup>116</sup>. Muutusi riiklikes regulatsioonides on tinginud ka asjaolu, et kõnealune laenutoode on osutunud äärmiselt populaarseks kogu Skandinaavia ja Balti regioonis. Seetõttu analüüsib autor käesolevas alapeatükis Eesti ja Soome tarbijakrediiditurua arenguid viimastel aastatel läbiviidud reformide tulemusena. Autor on võrdluseks valinud just Soome tarbijakrediidiõiguse, kuivõrd Eestis KAVS-iga läbi viidud reform oli suuremas osas Soomes sisse viidud juba 2010. aastal.

---

<sup>115</sup> London Economics. (viide 81), lk 7. (14.10.2014)

<sup>116</sup> The World Bank. Global Survey on Consumer Protection and Financial Literacy: Results. Brief Regulatory Practices in 114 Economies, 2013. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://responsiblefinance.worldbank.org/~media/GIAWB/FL/Documents/Publications/Global-Consumer-Protection-and-Financial-Literacy-results-brief.ashx>, lk 2. (14.03.2015)



Tarbijakrediiditurgu reguleeriv seadusandlus on Eestis üldiselt jagunenud kaheks: lepingulisteks ning administratiivseteks meetmeteks. Administratiivseteks meetmeteks võib pidada eelkõige Tarbijakaitseameti poolt TKS-i ning reklaamiseaduse (RekS) <sup>117</sup> alusel teostatavat järelevalvet. TKS reguleerib tarbijale müügi ja pakkumiste tingimusi ning sätestab tarbijate õigused üldiselt. RekS sätestab aga tingimused laenutoodete reklaamimisel. Reklaamipiirangute peamine idee on keelata laenureklaamid, mis loovad tarbijale illusiooni laenust kui nn lihtsast rahast. Tarbijakrediidilepingute sõlmimist reguleerib aga VÕS. Samuti tuleb tsiviilõiguslikes suhetes võtta arvesse TsÜS-is sätestatud põhimõtteid ning menetlusõiguslikes küsimustes tsiviilkohtumenetluse seadustiku (TsMS) <sup>118</sup> sätetega. <sup>119</sup> Siiski puudus efektiivne järelevalve VÕS-ist ja TsÜS-ist tulenevate lepinguõiguslike ning tarbijakaitse eesmärgede tagatiste üle, mistõttu ei täitnud regulatsioon praktikas tihtipeale oma tarbijakaitse funktsiooni.

Soomes reguleerib tarbijakrediidisuhteid peamiselt tarbijakaitse seadus (autori tõlge, edaspidi Soome tarbijakaitse seadus) <sup>120</sup> ning eriti selle seitsmes peatükk. Uus tarbijakrediidi direktiiv võeti Soome õigusesse üle tarbijakaitse seaduse seitsmenda peatükiga, kuid peatükk sisaldab ka Soome riiklikku regulatsiooni. Nii reguleerib Soome tarbijakaitse seaduse seitsmes peatükk tarbijakrediidilepingute sõlmimise ning muude tarbijakrediidi lepingutest tulenevate õiguste ja kohustuste, samuti toodete reklaamimisega seonduvaid asjaolusid. <sup>121</sup>

Kuni 2008. aasta alguseni ei olnud Eesti kiir-laenupakkujad kohustatud klienti isiklikult tuvastama (nt internetipanga kaudu). Kuivõrd pettuste oht oli suur, siis viidi selles osas muudatused seadusandlusesse sisse 2008. aasta alguses. Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seadusega (RahaPTS) <sup>122</sup> sätestati ka finantseerimisasutustele kohustus isikute, kellega neil puudus varasem kokkupuude, isikusamasuse tuvastamiseks isikliku kontakti kaudu. Nimelt sätestab RahaPTS § 15 lg 1, et krediidasutuses või finantseerimisasutuses konto avamisel või muu teenuse

---

<sup>117</sup> RekS. RT I, 12.03.2015, 83.

<sup>118</sup> TsMS. RT I, 19.03.2015, 26.

<sup>119</sup> Sein, K., Volens, U. (viide 9), lk 123.

<sup>120</sup> Eduskunta. 38/1978, 01.09.1978. Kuluttajansuojalaki. Arvutivõrgus kättesaadav: [http://finlex.fi/fi/laki/smur/1978/19780038?search\[type\]=pika&search\[pika\]=kuluttajansuojalaki](http://finlex.fi/fi/laki/smur/1978/19780038?search[type]=pika&search[pika]=kuluttajansuojalaki). (30.04.2015)

<sup>121</sup> Makkonen, A. Instant Loans: Problems and Regulations in Finland. – Juridica 2014 (22), lk 99.

<sup>122</sup> RahaPTS. RT I, 12.07.2014, 111.

esmakordsel kasutamisel isiku poolt, kellega krediidasutusel või finantseerimisasutusel ei ole ärisuhet, tuleb tehingus osaleva või teenust kasutava isiku isikusamasus tuvastada, viibides isiku või tema esindajaga samas kohas. Kliendi isikliku tuvastamise nõuet võib pidada esimeseks tõeliseks sammuks vastutustundliku laenamise suunas, pärast mida toimusid mitmete laenuandjate protseduurireeglites olulised muudatused. Vastutustundliku laenamise ja jätkusuutliku majandamise põhimõtted on omavahel tihedalt seotud ning peaksid suunama lepingupooli laenusuhtesse astumisel vastutustundlikult käituma. Vastutustundliku laenamise ideeks võib pidada iga tarbija kui indiviidi personaalsete vajaduste põhjal tehtud kaalutletud laenuotsust, st. krediidiandja peab hindama konkreetse tarbija võimet krediit tagastada. Kuivõrd laenuandjalt eeldatakse kõrgendatud hoolsust tarbija maksevõimelisuse hindamisel, siis tuleb vastutustundliku laenamise printsiibi all mõista ka tarbija kohustust avaldada enda finantsseisundi kohta vajalikud andmed, et krediidiandja saaks oma kohustusi täita.<sup>123</sup> Vastutustundlik laenamine hõlmab mitmeid meetmeid, sealhulgas laenutingimuste läbipaistvus ja kohustuslikkus ning kliendi krediidivõimekuse piisav analüüs.<sup>124</sup>

Seoses kiirlaenude suure populaarsusega üle kogu Euroopa, avaldusid ka Soomes vastutustundetu laenuandmise mõjud. Seega on alates 2008. aastast Soome kiirlaenu regulatsioonis toimunud mitmeid märkimisväärseid muudatusi vastutustundliku laenukultuuri edendamiseks. Esimesed muutused jõustusid 2010. aastal Soome tarbijakaitseaduse muudatustega, millega sätestati kliendi isikliku tuvastamise nõue. Nii sätestab Soome tarbijakaitseaduse seitsmenda peatüki § 15, et krediidiandja peab enne tarbijakrediidilepingu sõlmimist hoolikalt tuvastama laenuavalduse tegija isiku. Kui isiku identiteet tuvastatakse elektroonselt, peab identifitseerimise meetod olema vastavuses elektroonilise identifitseerimise ja elektrooniliste allkirjade seadusega (autori tõlge)<sup>125</sup>. Isik tuleb tuvastada nn tugeva isikudokumentiga, milleks on eelkõige pass, juhiluba, riiklik ID-kaart. Elektroonseks isikutuvastamiseks peab isik kasutama elektroonset ID-kaarti, pangakoode või mobiil-ID-d.<sup>126</sup>

---

<sup>123</sup> Siibak, K. Vastutustundliku laenamise põhimõte. - *Juridica* 2009 (X), lk 704.

<sup>124</sup> Vandone, D. (viide 2), lk 76.

<sup>125</sup> Eduskunta. 617/2009, 01.09.2009. Laki vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista. Arvutivõrgus kättesaadav: [http://finlex.fi/fi/laki/smur/2015/20150139?search\[type\]=pika&search\[pika\]=Laki%20vahvasta%20s%C3%A4hk%C3%B6isest%C3%A4%20tunnistamisesta%20ja%20s%C3%A4hk%C3%B6isist%C3%A4%20allekirjoituksista%20annetun](http://finlex.fi/fi/laki/smur/2015/20150139?search[type]=pika&search[pika]=Laki%20vahvasta%20s%C3%A4hk%C3%B6isest%C3%A4%20tunnistamisesta%20ja%20s%C3%A4hk%C3%B6isist%C3%A4%20allekirjoituksista%20annetun). (30.04.2015)

<sup>126</sup> Makkonen, A. (viide 122) lk 98; 104.

Vastutustundlikku kiiralaenuturgu loodeti Eestis saavutada ka 2009. aastal vastu võetud VÕS-i muudatusega<sup>127</sup>, milles määrati piir krediidi kulukuse määrale krediidilepingutes. Krediidi kulukuse määra piiramise peamine eesmärk tarbijakrediiditurul on vähendada krediidipakkujate valmidust sõlmida krediidilepinguid, milles vastastike kohustuste suhe on ebamõistlikult tasakaalust väljas. Tõestamiskohustus, et vastastike kohustuste suhe on tasakaalus peaks põhinema mõistlikkuse ja efektiivsuse põhimõttel. Laenuandjalt eeldatakse mõistlikult, et ta piisava hoolsusega kontrolliks laenusaja võimekust laenu tagastada. Efektiivsuse printsiip avaldub aga selles, et laenuandja peab rakendama piisavat hoolsust laenusaja identifitseerimisel.<sup>128</sup> Nimetatud säte ei oma aga Eestis just tugevat jõudu, kuivõrd riiklik järelevalve lepinguõiguslike sätete täitmise üle on seni puudunud. Seega omas krediidi kulukuse piirmäär tarbijakrediidilepingutele mõju üksnes siis, kui tarbija oli ebamõistlike krediidi kõrvalkulude vaidlustamiseks pöördunud kohtu poole. Arvestades keskmise tarbija vähest õigusteadlikkust, ei omanud antud säte väga suurt rolli vastutustundliku laenukultuuri loomisel.

Soomes oli krediidi kulukuse määra reguleerimisel märksa suurem mõju. Nimelt jõustus Soome seadusandja hinnangul kõige märkimisväärsema tähendusega seadusemuudatus 2013. aasta juunis, kui tarbijakaitseadusega sätestati piir alla 2000 euro suuruste laenusummade aastasele krediidi kulukuse määrale. Seega sätestab Soome tarbijakaitseaduse seitsmenda peatüki §-i 17 lõige 17a, et krediidilepingutes, kus laenusumma on alla 2 000 euro, sätestatud intressimäär ei või olla kõrgem kui intressiseaduse (autori tõlge)<sup>129</sup> §-is 12 viidatud Soome panga poolt avaldatud määr, millele võib lisanduda maksimaalselt 50 protsendipunkti. Krediidi kulukuse määra kindlaksmääramine alla 2 000-eurostel laenusummadel mõjutas Soome kiiralaenuturgu märkimisväärselt – nimelt lõpetas 2013. aastal 1/3 Soome senistest kiiralaenu pakkujatest. Samas tekitas nimetatud piirang mitmeid uusi ärimudeleid, mis ei allunud otseselt kehtestatud piirangu mõjusfääri. Nii hakkasid mitmed teenusepakkujad väljastama krediiti vaid alates 2 000 eurost, mistõttu ei kohaldu sellise laenusumma suhtes kehtestatud krediidi kulukuse määra piirang. Samuti hakkas levima tarbijakrediiditeenus, kus

---

<sup>127</sup> Võlaõigusseaduse ja teiste seaduste muutmise seadus (761 SE). Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/6d8766fc-f9bc-7da0-8398-ecdbcff3a0/V%C3%B51a%C3%B5igusseaduse-ja-teiste-seaduste-muutmise-seadus/>. (30.04.2015)

<sup>128</sup> Ulst, I. Electronic Retail Lending in Estonia: Legal Limits on the Cost of Credit. - Review of Central and East European Law 2010/35 (3), lk 257.

<sup>129</sup> Eduskunta. 20.8.1982/633. Korkolaki. Arvutivõrgus kättesaadav: [http://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1982/19820633?search\[type\]=pika&search\[pika\]=korkolaki](http://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1982/19820633?search[type]=pika&search[pika]=korkolaki). (30.04.2015)

laenusumma kanti üle ettemakstud maksekaardile, millel puudus võimalus raha väljavõtmiseks. Seetõttu sai krediiti lugeda teenuseks, mis ei kuulunud Soome tarbijakaitseaduse reguleerimise alla.<sup>130</sup>

Kui tarbijakrediidi direktiiviga on määratud kindlaks summaline vahemik, millistele laenusummadele direktiiv kohaldub, siis nii Eesti kui Soome on oma regulatsioonis üldjuhul summalistest piirmääradest loobunud. Kui algselt oli Soomes tarbijakaitseaduse kohaldamisalast välja jäetud alla 200 euro suurused laenud, siis seoses ilmnenud probleemidega ka väikeste laenusummade korral laiendati tarbijakaitseaduse mõjuala alla 200 euro suuruste laenude üle<sup>131</sup>. Ka Eestis ei ole tarbijakrediidi regulatsiooni kohaldamisala määratud laenusummast lähtuvalt. Autori hinnangul on Eesti ja Soome taoline lähenemine põhjendatud eelkõige põhjusel, et kiirlaenuurg on esile toonud probleeme olenemata välja antavast laenusumma suurusest. Töö autori hinnangul ei oleks otstarbekas kehtestada ka väiksemate laenusummade väljastamisele spetsialiseerunud laenuandjatele madalamaid reegleid, kuivõrd taoline ebavõrdne reguleerimine soodustaks autori arvates turuosaliste võimalusi luua erinevaid skeeme seadusest sätestatust kõrvale hoidmiseks, nagu on tõestanud Soome krediidi kulukuse määra piirang üksnes laenusummadele alla 2 000 euro.

Kui KAVS-iga sätestati tegevusloa kohustus ning sellega kaasnevad usaldatavustingimused ja kapitalinõue krediidiandjatele ja -vahendajatele Eestis alles 2015. aastal, siis Soomes võeti krediidiandjate registreerimiseadus (autori tõlge)<sup>132</sup>, mis sätestab mittepankadest krediidipakkujate registreeringukohustuse, vastu juba 2010. aastal. Kuigi uue tarbijakrediidi direktiivi artikli 20 kohaselt on liikmesriikidel kohustus kindlustada krediidiandjate ja -vahendajate nõuetekohane tegevus ja järelevalve, ei tulene direktiivist otseselt krediidiandjate ja -vahendajate tegevusloa või registreeringu kohustust. Soome seadusandja hinnangul oli registreerimiskohustuse sisseviimine ainus viis krediidipakkujatele pandud kohustuste täitmise üle järelevalve pidamiseks, mistõttu võeti

---

<sup>130</sup> Makkonen, A. (viide 122) lk 117.

<sup>131</sup> *Ibid.*, lk 99.

<sup>132</sup> Eduskunta. 27.8.2010/747. Laki eräiden luotonantajien rekisteröinnistä. Arvutivõrgus kättesaadav: [http://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2010/20100747?search\[type\]=pika&search\[pika\]=Laki%20er%C3%A4iden%20luotonantajien%20rekister%C3%B6innist%C3%A4](http://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2010/20100747?search[type]=pika&search[pika]=Laki%20er%C3%A4iden%20luotonantajien%20rekister%C3%B6innist%C3%A4). (30.04.2015)

direktiivi artikkel 20 üle registreerimise kohustuse sätestamisega<sup>133</sup>. Registreerimisseaduse § 1 sätestab seaduse kohaldamisala, mille kohaselt kohaldub seadus ettevõtjatele, kes väljastavad laenu vastavalt Soome tarbijakaitseaduse seitsmendas peatükis sätestatule. Registreerimisseadus ei kohaldu:

- 1) ettevõtjatele, kelle üle teostab järelevalvet Soome Finantsinspeksioon;
- 2) ettevõtjatele, kes finantseerivad üksnes kauba omandamist, mida ettevõtja ise müüb;
- 3) riigile ja tema organitele;
- 4) teistest EL-i ühisest majanduspiirkonnast pärit ettevõtjatele, kes pakuvad Soomes ajutist finantseerimisteenust.

Registreerimisseaduse §-i 2 alusel peavad ettevõtjad, kes ei kuulu §-is 1 nimetatud ettevõtjate hulka, omama tarbijakrediiditeenuse osutamiseks registreeringut.

Soome seadusandja selgitab registreerimise kohustust vajadusega kindlustada ettevõtjate usaldusväärsus ja professionaalne pädevus. Lisaks võimaldab registreeringu kohustus omada ülevaadet krediidipakkujate üle ja ennetada krediiditeenuse pakkumist kuritegelikel eesmärkidel. Samuti ei olene krediidipakkuja registreeringu kinnitamine selle otstarbekusest, vaid registreeringu andmisel tuleb riigil analüüsida ettevõtja sobivust ja võimekust registreeringuga kaasnevaid tingimusi täita.<sup>134</sup> Seega tuleb registreeringu kinnitamisel seadusandjal registreerimisseaduse paragrahvide 4-6 alusel hinnata ettevõtja sobivust, sh krediidipakkuja juhtide sobivust ja pädevust, antud tegevusvaldkonnas tegutsemiseks. Soome registreerimisseadusega kaasnevad küll teatud kohustused just juhtide usaldatavuse osas, kuid registreerimisseadus ei sätesta tingimusi krediidipakkuja kapitalile. Samas hinnatakse registreeringu kinnitamisel isikute sobivust äriühingut juhtima eriti, kui isikud omavad otseselt või kaudselt vähemalt 1/10 ettevõtte osalusest või omavad ülekaalukat hääleõigust. Soome registreerimiskohustuse kriitikana võib öelda, et registreerimiskohustuse ning sellega kaasnevate meetmete täitmise üle teostavad Soomes kontrolli

---

<sup>133</sup> Makkonen, A. (viide 122) lk 99.

<sup>134</sup> Valtioneuvosto. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi kuluttajansuojalain muuttamisesta ja eräiden luotonantajien rekisteröinnistä sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi. Arvutivõrgus kättesaadav: [https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he\\_24+2010.pdf#search=HE%2024%2F2010](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_24+2010.pdf#search=HE%2024%2F2010), lk 18. (30.04.2015)

mitmeid erinevaid ametiasutused (nt Tarbijakaitseamet ja Lõuna-Soome Regionaalamet<sup>135</sup>), mis nõrgestab kindlasti kontrollifunktsiooni kvaliteeti<sup>136</sup>.

Kokkuvõtlikult võib öelda, et vaatamata Eesti seadusandja püüdlustele suunata krediitpakkujaid rakendama meetmeid vastutustundliku laenamise propageerimiseks, ei ole olukord kohalikul krediiditurul paranenud ning selle põhjuseks saab eelkõige pidada ühtse järelevalvesüsteemi puudumist sätestatud nõuete täitmise üle. Soome seadusandja on samuti alates 2008. aastast järkjärgult karmistanud kiiralaenude regulatsiooni. Kuivõrd olukord kiiralaenuturul pärast väiksemate muudatuste tegemist ei paranenud, oli Soome seadusandja 2011. aastal põhimõttelise küsimuse ees, kas keelustada kiiralaenud täielikult või võtta kardinaalseid samme kiiralaenuturgu reguleeriva seadusandluse muutmiseks.<sup>137</sup> Soome kogemuse põhjal võib siiski öelda, et muudatused tarbijakrediidi regulatsioonis on teenusepakkujaid suunanud otsima lahendusi seadusandlusest kõrvalehoidumisest, nii on Soomes kiiralaenu tähendus aastatega muutunud. Kui varasemalt sai kiiralaenu all mõista väiksesummalist ja lühiajalist laenukohustust, siis praegu võib laenusumma kohati ulatuda mitmete tuhandete eurodeni või tähendada hoopiski tagatud laenukohustust.<sup>138</sup> Kuna tarbijakaitse ja tarbijate maksevõimekuse tagamine on üks riiklikest väärtushinnangutest, on põhjendatud uute ning kaalukamate meetmete rakendamine. Seega on autori hinnangul õigustatud seadusandja sekkumine teenusepakkujate äritegevusse veelgi ulatuslikumalt reguleerides valdkonda viisil, mille tulemusel oleks võimalik saavutada vastutustundlik tarbijakrediiditur.

## 2.2. Tegevusloa nõude eesmärk finantssektoris ja tarbijakrediiditurul

Mõnel ettevõtlusalal võib osutada vajalikuks isikute vabadusi oma õiguste realiseerimisel piirata. Käesoleval juhul väljendub riigi sekkumine ning sellest tingituna ka isikute ettevõtlusvabaduse piiramine tegevusloa nõude kehtestamises. Ettevõtlusvabaduse piirang seisneb eelkõige asjaolus, et

---

<sup>135</sup> Autori tõlge. Soome keeles: *Etelä-Suomen aluehallintovirasto*. Inglise keeles: *Regional State Administrative Agency for Southern Finland*.

<sup>136</sup> Makkonen, A. (viide 122), lk 118.

<sup>137</sup> *Ibid.*, lk 115-116.

<sup>138</sup> *Ibid.*, lk 117.

riigi haldusorganite poolt määratakse haldusmenetluse käigus kindlaks tingimused teatud turuosal tegutsemiseks<sup>139</sup>.

Tegevusloa nõude kehtestamisel krediidiandjate ja –vahendajate tegevuse reguleerimiseks lasus riigil oluline kohustus esmalt analüüsida ja kaaluda võimalikke alternatiive ehk selgitada välja, kas antud tegevusvaldkonda on võimalik reguleerida ettevõtjatele vähem piirava meetmega ning määrata kindlaks eemärgid, mida tahetakse tegevusloa nõude kehtestamisega saavutada. Riigipoolne nõusolek teatud valdkonnas tegutsemiseks kui tegevusloa omamise kohustus kannab eelkõige järelevalvelist eesmärki, mille tulemusel saavad riigi reguleeritaval tegevusalal tegutseda üksnes eelnevalt kontrollitud ja usaldusväärsed isikud. Paljudel juhtudel on riigil siiski võimalik järelevalvesubjekti tegevust raamistada ka lihtsa registreeringuga vastava ministeeriumi juures.<sup>140</sup>

Tegevusloa peamine eesmärk finantssektoris on kindlustada, et nii finantsettevõtte turule sisenemisel ja hilisemal tegutsemisel on ettevõtte võimeline tagama selle jätkusuutlikkuse, samuti vastutustundliku laenukultuuri kui sellise. Tegevusluba ei väljastata, kui taotluse esitaja ei vasta esitatud nõuetele, samuti kui taotleja on esitanud valeandmeid või –dokumente. Tegevusluba ei väljastata ka juhul, kui taotleja ja kolmanda isiku vahelised seosed takistaksid järelevalve teostamist. Nimetatud meetodid toovad seadusandja hinnangul kaasa finantsettevõtjate suurema õiguskonnuuse. Seaduses sätestatud nõuete mittejärgimine võib ettevõtjale kaasa tuua tegevusloa äravõtmise ning seega ka äritegevuse peatumise.<sup>141</sup>

Finantsturul on tegevusloa ideeks kontrollida enne ettevõtja turule sisenemist, et finantsettevõtja ei ohustaks turu stabiilsust osutades teenust näiteks kuritegelikel eesmärkidel ja põhjustades seeläbi kahju nii klientidele kui investoritele<sup>142</sup>. Seetõttu on eeltoodud tegevusloa nõudega kaasnevad instituudid tavapärased kõigile finantsjärelevalve subjektidele. Tegevusloa nõue võimaldab korraldada ühtset järelevalvet tegevusloasubjektide üle ning seega tagada finantsturu stabiilsus ja

---

<sup>139</sup> Kalbus, A. Avalik huvi ettevõtluvabaduse piiramise alusena. - *Juridica* 2003 (VI), lk 373.

<sup>140</sup> *Ibid.*, lk 378-379.

<sup>141</sup> KAVS eelnõu seletuskiri (viide 13), lk 5. (30.04.2015)

<sup>142</sup> Siibak, K. (viide 55), lk 171.

usaldusväärsus. Nimetatud meetmed ja eriti finantsteenuse osutaja suhtes kontrolli omavate isikute sobivuse kontroll on äärmiselt olulised turuosalistele turvalise tarbijakrediidituru loomisel.<sup>143</sup>

Riigi kohustus vastutustundliku tarbijakrediidituru tagamiseks tuleneb seadusandjale nii põhiseadusest kui ka EL-i direktiividest. Nimelt paneb tarbijakrediidi direktiivi artikkel 20 liikmesriikidele kohustuse kindlustada igakülgne ja sõltumatu kontroll krediitpakkujate üle selgitades, et „turu läbipaistvuse ja stabiilsuse ning eelseisva täiendava ühtlustamise tagamiseks peaksid liikmesriigid kehtestama asjakohased meetmed krediidiandjate tegevuse reguleerimiseks või nende üle järelevalve teostamiseks<sup>144</sup>.” Niisamuti sätestab hüpoteekkrediidi direktiiv, et ühtluse saavutamiseks krediidiandjate tegevusele kehtestatud tingimustes ning finantsstabiilsuse säilitamiseks, tuleks liikmesriikidel elamukinnisvaraga seonduvate krediidilepingute sõlmimisel kehtestada asjakohane tegevusloa väljastamise kord ja järelevalve<sup>145</sup>. Ka FinCoNet on rõhutanud, et krediidiandjad ja –vahendajad peaksid omama litsentsi ja olema range riikliku kontrolli all. Krediidiandjaid ja –vahendajaid ei saa pidada litsentseerituks ilma, et seadusandja oleks kinnitanud, et nad on teenuse osutamiseks usaldusväärsed, sobivad ja piisavate teadmistega.<sup>146</sup>

Seega sätestavad KAVS-i § 10 lõiked 1 ja 2 krediidiandjate ja –vahendajate loakohustuse, mis tähendab, et tarbijakrediiditurul teenuse osutamiseks peab turuosalisel olema tegevusloa. Nii peab KAVS-i § 12 lg 1 alusel juriidilise isiku juhatuse liige või krediidivahendajana tegutseda sooviv füüsiline isik esitama Finantsinspeksioonile taotluse, mis koosneb kirjalikust avaldusest ning antud paragrahvi punktides 1-17 kirjeldatud andmetest ja dokumentidest, milleks on eelkõige taotleja andmed, äriplaan, andmed töötajate ja juhtorganite kohta jmt.

Tegevusloa väljastamisel hinnatakse muuhulgas krediitpakkuja võimekust tagada ettevõtte jätkusuutlik juhtimine, organisatsiooni nõuetekohast ülesehitust ning sise- ja protseduurireeglite piisavust.<sup>147</sup> Seega kuuluvad tegevusloa kontrolliesemesse mitmeid krediidiandja ja –vahendaja tegevust piiravad meetmed. Kuivõrd käesoleva magistr töö maht ei võimalda kõiki tegevusloaga

---

<sup>143</sup> Rahandusministeerium. (viide 21), lk 23-24. (30.04.2015)

<sup>144</sup> Euroopa Parlament ja Nõukogu. (viide 24), p 44. (30.04.2015)

<sup>145</sup> Euroopa Parlament ja Nõukogu. (viide 25), p 75. (30.04.2015)

<sup>146</sup> International Financial Consumer Protection Organisation. (viide 1), lk 12.

<sup>147</sup> KAVS eelnõu seletuskiri. (viide 13), lk 5. (30.04.2015)



kaasnevaid nõudeid hinnata, siis analüüsib autor meetmete proportsionaalsust eelkõige usaldatavusnõuete ning kapitalinõude osas töö kolmandas peatükis.

### **2.3. Krediidiandja ja -vahendaja tegevusloa nõude kohaldamisala**

#### 2.3.1. Tegevusloa esemeline kohaldamisala

1970ndateks aastateks oli Euroopas välja kujunenud tarbijakrediidimudel, tänu millele muutus krediit kättesaadavaks suurele enamikule tarbijatele. Erinevad krediidivormid (sh. tarbimislenu, krediitkaardid, arvelduskrediit jmt) muutusid ühiskonnas tavapäraseks ning see ei ole aastatega muutunud. Tarbijakrediidisuhted on nii tarbija enda kui võlausaldaja jaoks kõrgema riskiastmega krediiditehingud, eelkõige põhjusel, et tarbija makseprobleemide korral kannavad kahju mõlemad tehingupooled - ühelt poolt võivad tarbija ajutised makseraskused viia tarbija püsiva maksejõuetuseni, teiselt poolt on piiratud krediidiandja vabadusi ning õigusi õigussuhte kujundamisel<sup>148</sup>. Kuigi krediit ja krediidisuhted ulatuvad juba kaugemale inimühiskonna algusesse on tarbijakrediit Eestis suhteliselt uus nähtus. Tarbijakrediidiinstituudi Eestisse jõudmisel on suur osa Vene pankade kriisil, mille mõjutused jõudsid Eestisse 1997-1999. aastatel. Alates sellest ajast on Eestis toimunud tarbijakrediidi võidukäik – krediidiga finantseeritakse muuhulgas igapäevaoste kui ka soetatakse eluasemeid ja sõidukeid.<sup>149</sup>

Tarbijakrediiditooteid saab selle kasutamise eesmärgi alusel liigitada laenudeks, mida kasutatakse konkreetse hüve soetamiseks, ning laenudeks, mis ei ole otseselt seotud mingisuguse hüvega. Esimest tarbijakrediidimudelit kasutatakse eelkõige näiteks mööbli, sõidukite, kodumasinate jmt soetamiseks. Viimastel aastatel on krediidi kasutusala aga laienenud ka näiteks spordiklubide -ja tervishoiuteenuste kasutamiseks. Sellisel juhul sõlmitakse tarbijaga krediidileping koheselt krediidivahendaja juures, kuid tegelikkuses on laenuandjaks kas professionaalne krediidiandja või

---

<sup>148</sup> London Economics. (viide 81), lk 9.

<sup>149</sup> Võlgade ümberkujundamise ja võlakaitseeaduse eelnõu seletuskiri (743 SE III). Arvutivõrgus kättesaadav <http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems2&emshelp=true&eid=1004095&u=20130506091650>, lk 1. (01.02.2015)

finantsteenuste pakkumisele spetsialiseerunud äriühing, keda finantseerib hoopiski mõni kolmas isik.<sup>150</sup>

Tarbijakrediidilepingu mõiste on avatud mitmes regulatsioonis. Tarbijakrediidi direktiivi artikli 3 punkti c kohaselt on krediidileping leping, millega krediidiandja annab või lubab anda tarbijale krediiti tasumise edasilükkamise, laenu või muu samalaadse finantstehingu vormis, välja arvatud teenuste pideva osutamise lepingud või samalaadsete kaupade tarnimise lepingud, mille kohaselt tarbija tasub selliste kaupade või teenuste eest osamaksetega kogu lepingu kehtivuse aja jooksul. Hüpoteekkrediidi direktiiv ei ava otseselt krediidilepingu mõistet, aga sätestab, millistele krediidilepingutele direktiiv kohaldub. Nimelt kohaldatakse hüpoteekkrediidi direktiivi krediidilepingutele, mis:

- a) on tagatud hüpoteegiga või muu võrreldava tagatisega, mida liikmesriigis tavaliselt elamukinnisvarale seatakse, või elamukinnisvaraga seotud õigusega, ning
- b) mille eesmärk on maa või olemasoleva või kavandatava ehitise omandiõiguse omandamine või säilitamine.

VÕS-i §-i 401 lg 1 kohaselt on krediidileping leping, millega üks isik (krediidiandja) kohustub andma teise isiku (krediidisaaaja) käsutusse rahasumma (krediit), krediidisaaaja aga kohustub krediidi kasutamise eest maksma tasu ja lepingu lõppemisel krediidi tagasi maksma. Sama paragrahvi lõike 2 alusel võib krediidilepingu esemeks olla ka tasuline maksetähtpäeva edasilükkamine, liising või muu abi finantseerimisel. Seadusandja eristab aga tavalist krediidilepingut tarbijakrediidilepingust. Nimelt on VÕS-i §-i 402 lg 1 kohaselt tarbijakrediidileping krediidileping, millega oma majandus- või kutsetegevuses tegutsev krediidiandja annab või kohustub andma tarbijale krediiti või laenu. Selline eristamine on põhjendatud tarbijakaitselistel eesmärkidel. KAVS-i §-i 3 alusel on krediidi andmine VÕS-i § 401 lõigetes 1 ja 2 nimetatud krediidi andmine, tasuline maksetähtpäeva edasilükkamine, liising või muu abi finantseerimisel, sealhulgas krediidilepingute sõlmimine ja selleks vajalike toimingute tegemine oma nimel ja arvel.

---

<sup>150</sup> Vandone, D. (viide 2), lk 47-48.

Kui hüpoteekkrediidi direktiiv ega tarbijakrediidi direktiiv ei sätesta otseselt kredidivahendamise mõistet, siis KAVS-i §-i 4 alusel on kredidivahendamine

- 1) tarbijale tasu eest krediidi andmise vahendamine või krediidilepingu sõlmimise võimalusele osutamine;
- 2) tarbija abistamine krediidilepingu sõlmimise eelsetes toimingutes või lepingu sõlmimisel ja muud sellega seotud tegevused, mida ei ole nimetatud punktis 1 või
- 3) krediidiandja jaoks ja tema huvides iseseisvalt ja püsivalt lepingute vahendamine või nende sõlmimine krediidiandja nimel ja arvel.

VÕS-i § 401<sup>1</sup> alusel on kredidivahendusleping aga leping, millega üks isik kohustub oma majandus- ja kutsetegevuses vahendama teisele isikule tasu eest krediiti või osutama krediidilepingu sõlmimise võimalusele või kohustub krediidiandja jaoks ja tema huvides iseseisvalt ja püsivalt lepinguid vahendama või neid krediidiandja nimel ja arvel sõlmima. Hüpoteekkrediidi direktiivist tulenevalt on VÕS-is sätestatud piiratud üksnes krediidi vahendamisega tarbijale.

Riigikohus on oma 15.01.2014 määruses nr 3-2-1-170-13 rõhutanud tarbijakrediidilepingu regulatsiooni olulist erinevust tavalise laenulepingu regulatsioonist. Seda eelkõige põhjusel, et tarbija positsioon on õiguskäibes nõrgem, millest tuleneb ka tema õiguste suurema kaitsmise vajadus. Eeltoodud lahendis märgib Riigikohus täiendavalt, et tarbijakrediidilepingut puudutavates vaidlustes tuleb kohtutel olla eriti tähelepanelikud seadusest tulenevate nõuete täitmisel, mille võimalikele rikkumistele on pool tähelepanu pööranud.<sup>151</sup>

KAVS-i esemelise kohaldamisala alla kuuluvad seega igasugused teenused, mis tähendavad krediidi andmisena igasugust tarbija krediteerimist. Samas, kuigi KAVS määrab kindlaks tingimused tarbijakrediiditurul tegutsemiseks, peavad turuosalised lisaks KAVS-is sätestatule järgima oma tegevuses ka VÕS-ist tulenevaid tarbijakrediidilepingutele kohaldatavaid norme.

---

<sup>151</sup> RKTkm 3-2-1-170-13, p 12.

### 2.3.2. Krediidiandja ja –vahendaja mõiste Eestis

KAVS-i § 2 lõike 1 kohaselt kohaldatakse KAVS-i Eestis asutatud ja tegutsevale krediidiandjale ja -vahendajale, samuti välisriigi krediidiandjale ja -vahendajale ning tema Eestis asuvale filiaalile, kes oma majandus- või kutsetegevuse raames annab või vahendab Eestis tarbijale krediiti. Sama paragrahvi lõige 2 täpsustab, et käesolevas seaduses krediidivahendaja kohta sätestatud kohaldatakse ka sellise isiku suhtes, kes vahendab krediiti, mida annab isik, kes ei tegutse oma majandus- või kutsetegevuses ega ole KAVS-i tähenduses krediidiandja. Seega kohaldub KAVS kõigile krediidiandjatele ja –vahendajatele, kelle majandustegevuseks on tarbijatele krediidi andmine või vahendamine<sup>152</sup>. Eestis on põhilisteks laenuandjateks krediidiasutused ja laenuandjatest mitte-pangad (nt. liisinguandjad, laenuplatvormid, järelmaksufirmad jmt)<sup>153</sup>.

KAVS-i § 5 sätestab krediidiandja ja hüpoteekkrediidiandja mõiste, mille lõike 1 kohaselt on krediidiandja käesoleva seaduse tähenduses ettevõtja, kelle majandus- või kutsetegevuseks on tarbijale krediidi andmine. Sama paragrahvi lõige 2 täpsustab, et krediidiandja võib tegutseda aktsiaseltsina, osahinguna või vastavalt hoiu-laenuühistu seadusele tulundusühistuna. Seadusandja eristab aga krediidiandjat ja hüpoteekkrediidiandjast. KAVS-i § 5 lg 3 alusel on krediidiandja, kes annab tarbijale krediiti elamukinnisvarale seatud hüpoteegi või muul tagatisel elamukinnisvara ostmiseks, renoveerimiseks või ehitamiseks, hüpoteekkrediidiandja. Elamukinnisvara on KAVS-i § 5 lg 4 tähenduses kinnisasi või selle osa, mida tarbija või tema perekonnaliige kasutab või vastavalt kinnisasja sihtotstarbele saab kasutada elukohana. Elamukinnisvarana käsitatakse ka maatükiga püsivalt ühendatud olemasolevat või kavandatud ehitist, mida kasutatakse või saab kasutada elukohana. Tarbijakrediidi direktiivi artikli 3 punkt b kohaselt on krediidiandja füüsiline või juriidiline isik, kes annab või lubab anda krediiti oma kaubandus-, äri- või kutsetegevuse raames. Hüpoteekkrediidi direktiivi artikli 4 punkt 2 alusel on krediidiandjaks füüsiline või juriidiline isik, kes annab või lubab anda artikli 3 kohaldamisalasse jäävat krediiti oma kaubandus-, äri- või kutsetegevuse käigus.

---

<sup>152</sup> KAVS eelnõu seletuskiri. (viide 13), lk 1. (30.04.2015)

<sup>153</sup> *Ibid.*, lk 7-8.

KAVS-i § 6 lg 1 kohaselt on kredidivahendaja KAVS-i tähenduses füüsiline või juriidiline isik, kes ei tegutse krediidiandjana ning kelle majandus- või kutsetegevuseks on tarbijale krediidi vahendamine. Sama paragrahvi lõike 2 kohaselt on kredidivahendaja, kes vahendab tarbijale käesoleva seaduse tähenduses hüpoteegiga tagatud krediiti, hüpoteekkredidivahendaja. Tarbijakrediidi direktiivi artikli 3 punkti f alusel on kredidivahendajaks füüsiline või juriidiline isik, kes ei tegutse krediidiandjana ning kes teeb rahalises või muus kokkulepitud majanduslikku kasu andvas vormis tasu eest oma kaubandus-, majandus- või kutsetegevuse raames järgmist:

- i) esitleb või pakub tarbijatele krediidilepinguid;
- ii) abistab tarbijaid, tehes krediidilepingutega seotud ettevalmistavat tööd, välja arvatud punktis i nimetatud tegevus; või
- iii) sõlmib tarbijatega krediidilepinguid krediidiandja nimel.

Hüpoteekkrediidi direktiivi artikli 4 punkti 5 kohaselt on kredidivahendaja füüsiline või juriidiline isik, kes ei tegutse krediidiandja või notarina ja kelle tegevus on ulatuslikum kui üksnes otseselt või kaudselt tarbija tutvustamine krediidiandjale või -vahendajale ning kes teeb rahalises või muus kokkulepitud majanduslikku kasu andvas vormis tasu eest oma kaubandus-, äri- või kutsetegevuse käigus.

Kui tarbijakrediidi direktiivi kohaselt võib krediidiandjaks olla nii füüsiline kui juriidiline isik aktsiaseltsi või osäühinguna, siis KAVS-ist tulenevalt mõistetakse krediidiandja all üksnes juriidilist isikut. Krediidivahendajana võib tegutseda siiski ka füüsiline isik. Põhjus, miks taoline eristus on vajalik seisneb asjaolus, et tegevusloa taotlemise eelduseks on teatud tingimused, mis on omistatavad üksnes juriidilistele isikutele (nt nõuded juhtorganite kvalifikatsioonile, kapitalinõue jmt)<sup>154</sup>.

KAVS-i §-i 2 lõike 6 alusel laieneb KAVS-i kohaldumisala ka hoiu-laenuühistutele. Nimelt hoiu-laenuühistu, kes annab või vahendab tarbijale krediiti, on krediidiandja või -vahendaja käesoleva seaduse tähenduses ja talle kohaldatakse käesolevas seaduses ning teistes õigusaktides krediidiandja või -vahendaja kohta sätestatud käesolevas seaduses ja hoiu-laenuühistu seaduses ettenähtud erisustega. KAVS-i ei kohaldata hoiu-laenuühistule, kui on täidetud järgmised tingimused:

---

<sup>154</sup> KAVS eelnõu seletuskiri. (viide 13), lk 17. (30.04.2015)

1) mitte ühegi hoiu-laenuühistu sõlmitava või vahendatava krediidilepingu krediidi kulukuse määr ei ületa krediidi andmise ajal Eesti Panga viimati avaldatud viimase kuue kuu keskmist krediidasutuste poolt eraisikutele antud tarbimislaenude kulukuse määra;

2) hoiu-laenuühistu liikmete arv on väiksem kui 3000.

Eeltoodud välistus on põhjendatud asjaoluga, et hoiu-laenuühistel on piiritletud liikmeskond, mis tegutseb oma liikmete ühiste huvide eesmärgil. Praktikas toimub laenuandmine hoiu-laenuühistute liikmelisuse siseselt turutingimustest soodsamalt, kui seda suudavad pakkuda näiteks krediidasutused.<sup>155</sup> Kuivõrd hüpoteekkrediidi direktiivi artikli 3 lõike 3 punkti e kohaselt võib liikmesriik direktiivi kohaldamisest hoiu-laenuühistule loobuda, siis on Eesti seadusandja KAVS-i kohaldamisalast hoiu-laenuühistud välistanud juhul, kui hoiu-laenuühistu vastab KAVS-i §-i 2 lõikes 6 sätestatud tingimustele.

KAVS-i § 2 lõige 12 hõlmab KAVS-i kohaldamisalasse ka liisinguandjad. Nimelt teenuse osutamine KAVS-i tähenduses hõlmab krediidi- ja liisingutehingut, tasulist maksetähtpäeva edasilükkamise ning muud finantseerimise tehingut ehk krediidi andmist, krediidi vahendamist ning nõustamisteenuse osutamist. Samas, kuivõrd enamik Eestis tegutsevatest liisinguandjatest kuuluvad krediidasutuste konsolideerimisgruppi, siis välistab seadusandja sellised liisinguandjad KAVS-i § 2 lg 6 alusel tegevusloa nõude kohaldumisest KAVS-i alusel. Kuivõrd pangandussektorile rakendatavad nõuded on KAVS-is sätestatud regulatsioonist oluliselt laiahaardelisemad, siis on autori hinnangul otstarbekas jätta sellistele liisinguandjatele KAVS-i tegevusloa nõuded kohaldamata.

KAVS-i kohaldamisalasse ei kuulu KAVS-i §-i 2 lõike 9 alusel ka ettevõtjad, kes oma majandus- või kutsetegevuses müüvad tarbijale eseme või osutavad teenust ja selle tegevuse kõrvaltegevusena võimaldab tarbijale tasulist maksetähtpäeva edasilükkamist ning loovutab sellest lepingust tuleneva rahalise nõude vastavalt võlaõigusseaduse §-s 256 nimetatud faktooringulepingule teisele isikule (edaspidi faktor) või vahendab tarbijale krediiti, kui täidetud on kõik järgmised tingimused:

---

<sup>155</sup> KAVS eelnõu seletuskiri. (viide 13), lk 12-13. (30.04.2015)

1) faktor või krediidiandja, kelle krediiti ettevõtja vahendab, on krediidiasutus või tal on tegevusluba krediidiandjana tegutsemiseks või ta tegutseb krediidiandjana käesoleva paragrahvi lõike 8 kohaselt;

2) faktor või krediidiandja, kelle krediiti ettevõtja vahendab, vastutab käesolevas lõikes nimetatud ettevõtja poolt tarbijale krediidi andmisele või krediidi vahendamisele käesolevas seaduses ja võlaõigusseaduses sätestatud nõuete täitmise eest.

KAVS-i §-i 10 alusel ei kohaldu KAVS ka makseasutusele ja e-raha asutusele, kui makseasutuste ja e-raha asutuste seaduses ei ole sätestatud teisiti. Makseasutuste ja e-raha asutuste KAVS-i kohaldamisalast välja jätmise on põhjendatud asjaoluga, et eeltoodud finantsettevõtjate tegevus on põhjalikult reguleeritud vastava eriseadusega<sup>156</sup>, mis muuhulgas sätestab kohustusliku tegevusloa nõude. Niisamuti on eeltoodud põhjusel KAVS-i kohaldamisalast jäetud välja krediidiasutused, kelle tegevust reguleerib põhjalikult KAS<sup>157</sup>.

Tarbija seisukohast ei ole oluline, milline on pakutava krediiditeenuse vorm - krediidipakkujate kujundatud vastutustundetu laenukultuur on tarbijate makseprobleeme tekitanud erinevate krediiditoodete lõikes. Seega kohaldub KAVS teatud eranditega suuremale osale mitte-pankadest äriühingute osutatavate teenuste suhtes, olgu selleks tavapärase tarbijakrediit, järelemaks või liising.<sup>158</sup> Kokkuvõtlikult võib öelda, et KAVS-i isikulise kohaldamisalast on välja jäetud krediiditeenuseosutajad, kelle tegevust reguleerib põhjalikult juba vastav eriseadus. Samuti on üheks erandiks hoiu-laenuühistute tegevus, mis allub KAVS-i sätetele vaid teatud tingimustel, ning taoline erisus on põhjendatud hoiu-laenuühistute kindlaks määratud liikmelisusega. Autori hinnangul kannab taoline käsitlus KAVS-ist tulenevate nõuete kohaldamisala suhtes oma eesmärgi. Nimelt leiab autor, et seadusandja otsus jätta KAVS-i reguleerimisalast välja krediiditeenuse osutajad, kelle tegevus on juba mõne eriseaduse alusel põhjalikult reguleeritud on otstarbekas ega riku turuosaliste võrdseid tingimusi äritegevuse läbiviimisel.

---

<sup>156</sup> Makseasutuste ja e-raha asutuste seadus (MERAS). RT I, 19.03.2015, 52.

<sup>157</sup> Krediidiasutuste seadus (KAS). RT I, 19.03.2015, 41.

<sup>158</sup> KAVS eelnõu seletuskiri. (viide 13), lk 1. (30.04.2015)

Kokkuvõtlikult võib öelda, et peaaegu ükski põhiõigus ega –vabadus ei ole piiramatu. Isikud puutuvad oma vabaduste teostamisel kokku teiste isikute vabaduste ja õigustega ning tihtipeale võivad isikute huvid sattuda konflikti. Ka Riigikohus on oma 14.04.2003 otsuses nr 3-4-1-4-03 nentitud: „Ühe isiku põhiõiguste kaitse võib kaasa tuua teise isiku põhiõiguse piiramise. Sellisel juhul tuleb põhiõiguste vahel leida mõistlik tasakaal.”<sup>159</sup> Taoline normikollisioon on paratamatu riigis, kus põhiõigusi peetakse õiguskorra tähtsamateks väärtusteks<sup>160</sup>. Seega saavad teatud juhtudel ka seadusandja piirangud ettevõtlusvabadusele olla õiguspärased. Taolisel juhul on siiski oluline, et tegemist oleks piisava põhjalikkusega põhjendatud ja vajaliku riivega, mis kannab kindlat eesmärki ning mis johtub ühiskonna kui terviku vajadustest. Üheks tavapärasemaks ettevõtlusvabaduse piiranguks on teatud tegevusvaldkonna tegevusloastamine, mille peamiseks põhjuseks on vajadus kindlaks määrata valdkonnas pakutavate teenuste kvaliteet ning kvalifikatsioon.<sup>161</sup> Nii saab krediidiandjatele ja –vahendajatele kehtestatud tegevusloa nõuet õigustada näiteks vajadusega kaitsta tarbijaid kui avalike huvide kaitsevaldkonda kuuluvat ühiskonnagrupi<sup>162</sup>. Seega tuleb ettevõtlusvabaduse riivena mõista ka KAVS-iga krediidiandjatele ja –vahendajatele sätestatud tegevusloa omamise kohustust. Krediidiandjate ja –vahendajate ettevõtlusvabaduse riive õiguspärasuse analüüsimisele autor töö järgmises peatükis pühendubki.

---

<sup>159</sup> RKPJKo 3-4-1-4-03, p 17.

<sup>160</sup> Alexy, R. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. - Juridica 2001 eriväljaanne, lk 5-96.

<sup>161</sup> Sidok, R. Ettevõtlusvabaduse riive rahva tervise kaitse eesmärgil ravimite kaugmüügi regulatsiooni näitel. Magistritöö. Tartu: 2014, lk 15.

<sup>162</sup> Lõhmus, U. PS § 31. (viide 66), p 13.



### III TEGEVUSLOA NÕUDE PROPORTSIONAALSUS PÕHISEADUSE TÄHENDUSES

#### 3.1. Proportsionaalsuse printsiip põhiseaduses

Tarbijakrediidisuhetes satuvad tihtipeale vastuollu riigi kohustus kaitsta tarbijat kui õigussuhte haavatavamat poolt ning krediiditeenuse osutajate põhiseaduslikud garantiid ettevõtlusega tegelemisel. Samas on PS-i §-st 31 tulenev ettevõtlusvabadus seadusereservatsiooniga põhiõigus, kuivõrd normi teise lause kohaselt võib seadus sätestada ettevõtlusega tegelemise tingimused ja korra. Seega on Riigikohus väljendanud seisukohta, et ettevõtlusvabadus kui isikute õigus tegeleda ettevõtlusega ei ole absoluutne ning annab seadusandjale õiguse selle piiramiseks. „Piirangute tegemisel tuleb jälgida, et need oleksid vajalikud demokraatlikus ühiskonnas ning kasutatud vahendid proportsionaalsed soovitud eesmärgiga. Piirangud ei tohi kahjustada seadusega kaitstud huvi või õigust rohkem, kui see normi legitiimse eesmärgiga on põhjendatav.”<sup>163</sup> Seega on Riigikohus oma 10.05.2002 otsuses nr 3-4-1-3-02 asunud ka seisukohale, et PS-i §-i 31 teine lause annab seadusandjale üpriski suure vabaduse ettevõtlusvabaduse kasutamise tingimuste sätestamisel. Riigikohus jätkab: „Ettevõtlusvabaduse piiramiseks piisab igast mõistlikust põhjusest. See põhjus peab johtuma avalikust huvist või teiste isikute õiguste ja vabaduste kaitse vajadusest, olema kaalukas ja enesestmõistetavalt õiguspärane. Mida intensiivsem on ettevõtlusvabadusse sekkumine, seda mõjuvamad peavad aga olema sekkumist õigustavad põhjused.” Riigikohus on eelviidatud lahendis ka selgitanud, et riive tuvastamiseks tuleb välja selgitada, milliste kollektiivsete hüvede või isikute õiguste kasuks on seadusandja teiste isikute põhiõigusi otsustanud piirata.<sup>164</sup>

Põhiõiguste piiramise alus tuleneb PS-i §-st 11, mille kohaselt tohib õigusi ja vabadusi piirata ainult kooskõlas põhiseadusega. Need piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust. Nimetatud säte on PS-i üks tähtsamaid ning sellega seatakse üldtingimused kõikide põhiseaduslike normide piiramise suhtes<sup>165</sup>. Riigikohus on oma 26.11.2007 otsuses nr 3-4-1-18-07 rõhutanud, et „põhiseaduse iga riive peab vastama

---

<sup>163</sup> RKPJKo 3-4-1-1-99, p 13.

<sup>164</sup> RKPJKo 3-4-1-3-02, p 14.

<sup>165</sup> Maruste, R. (viide 22), lk 268-269.

kõigile põhiseaduse normidele<sup>166</sup>”. Niisamuti selgitab Riigikohus oma 11.10.2001 otsuses nr 3-4-1-7-01 PS-i § 11 sisu järgmiselt: „See paragrahv on kõiki põhiõigusi hõlmav keskne norm, mis sisaldab põhiõiguste, vabaduste ja kohustuste tõlgendamise ja kohaldamise fundamentaalseid põhimõtteid. Põhiseaduse § 11 lubab õigusi ja vabadusi piirata ainult kolmel tingimusel. Esiteks tohib õigusi ja vabadusi piirata "ainult kooskõlas põhiseadusega", teiseks peavad piirangud olema "demokraatlikus ühiskonnas vajalikud" ja kolmandaks ei tohi piirangud "moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust". Nende põhimõtete järgimise kontrollimine eeldab seetõttu asjakohase põhiõiguse riive kindlakstegemist.”<sup>167</sup>

Robert Alexy järgi kasutatakse Eesti põhiõiguste puhul kaheastmelise normeermise käsitlust, mis tähendab eelkõige õiguse käsitlemist esimesel sammul piiramatuna ning alles hiljem järgneb säte, mille alusel on võimalik antud põhiseaduslikku õigust piirata<sup>168</sup>. Põhiõiguse riive peab olema aga õiguspärane nii formaalselt kui materiaalselt. Riigikohus on pidanud oluliseks oma erinevates lahendites rõhutada, et põhiõigusi ja –vabadusi tohib piirata üksnes seadusejõulise õigusaktiga. Riigikohus on oma 11.10.2001 otsuses nr 3-4-1-7-01 öelnud järgmist: „Põhiseadus ei näe ette muid võimalusi põhiõiguste ja vabaduste piirangute kehtestamiseks. See põhimõte on absoluutne ning välistab võimaluse kehtestada põhiõiguste ja vabaduste piiranguid seadusest allpool seisvate õigusaktidega.”<sup>169</sup> „Formaalne põhiseaduspärasus tähendab, et põhiõigusi piirav õigustloov akt peab vastama pädevus-, menetlus- ja vorminõuetele ning määratuse ja seadusereservatsiooni põhimõtetele”, on Riigikohus öelnud oma 13.06.2005 otsuses nr 3-4-1-5-05.<sup>170</sup> Riigikohus selgitab materiaalsel põhiseaduspärasust aga järgmiselt: „Materiaalne kooskõla põhiseadusega tähendab, et põhiõigust riivav õigusnorm on kehtestatud põhiseadusega lubatud eesmärgi saavutamiseks ja on selle saavutamiseks proportsionaalne<sup>171</sup>.” Oma põhiseaduslikkuse järelevalve otsuses nr 3-4-1-7-01 selgitab Riigikohus põhiõiguste riive tuvastamist: „Põhiõiguse riive kujutab endast põhiõiguse rikkumist vaid siis, kui see riive on põhiseadusvastane. Juhised riive põhiseadusele vastavuse kontrollimiseks annavad PS § 3 1. lõike esimene lause, mille järgi riigivõimu teostatakse üksnes

---

<sup>166</sup> RKPJKo 3-4-1-18-07, p 35.

<sup>167</sup> RKPJKo 3-4-1-7-01, p 12.

<sup>168</sup> Alexy, R. (viide 161), lk 5-96.

<sup>169</sup> RKPJKo 3-4-1-7-01, p 15.

<sup>170</sup> RKPJKo 3-4-1-5-05, p 8.

<sup>171</sup> RKPJKo 3-4-1-10-10, p 48.

põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel, §-s 11 nimetatud kolm õiguse piirangut õigustavat tingimust, § 13 lg 2, mille järgi kaitseb seadus igapäevaste riigivõimu omavoli eest, ja § 19 lg 2, mis ütleb, et igapäevaste peab oma õiguste ja vabaduste kasutamisel ning kohustuste täitmisel austama ja arvestama teiste inimeste õigusi ja vabadusi ning järgima seadust.”<sup>172</sup> Põhiõiguste ja kohustuste vahel valitseb pidev vastandumine. PS-i § 19-i lg 1 võib mõista ka kui üldise tegevusvabaduse tagajat, seega võib väita, et iga põhikohustus on üldise tegevusvabaduse piiriks.<sup>173</sup>

Nagu eelnevalt selgitatud ei tähenda põhiõiguse riive automaatselt selle rikkumist. Seega tuleb riive õigusvastasuse tuvastamiseks analüüsida tegevusloa nõude proportsionaalsust seadusandja soovitud eesmärkide saavutamiseks. Proportsionaalsuse printsiip ei ole seotud ühegi konkreetse põhiõiguse või vabadusega, vaid selle eesmärgiks võibki pidada normide vahel mõistliku tasakaalu leidmist. On selge, et riiklikud eesmärgid ning nende saavutamiseks piiravad õigused on tihedalt seotud. Indiviidide õiguste tagamine on sotsiaalse riigi toimimise aluseks, kuid nende õiguste kindlustamiseks on vajalik ka riigi aktiivne tegevus. Siiski peab avalik võim oma tegevuses suutma tagada mõistliku tasakaalu erinevate isikute vabaduste vahel. Proportsionaalsuse printsiibi ülesandeks on antud juhul anda vastus küsimusele, kas avaliku võimu poolt taotletavad eesmärgid vastavad põhiõiguste piiramise tingimustele.<sup>174</sup>

Üheks peamiseks mõõdupuuks põhiõiguste riive ja ka võimaliku rikkumise tuvastamiseks ongi kujunenud proportsionaalsuse printsiip, mis omab erinevate riikide seadusloomes ja õigussüsteemides laialdast rakendust. Proportsionaalsuse printsiip omab suurt kaalu ka Eesti õiguskorras ning riikliku reguleerimise vältimatuks tingimuseks on proportsionaalsuse printsiibiga arvestamine isikute ja nende huvide ning õiguste piiramisel.<sup>175</sup> Proportsionaalne on põhiõiguse riive siis, kui see on eesmärgi saavutamiseks sobiv, vajalik ja mõõdukas<sup>176</sup>. Proportsionaalsuse põhimõtet saab mõista kitsas ja laias tähenduses. Kitsas tähenduses proportsionaalsuse kaudu saab hinnata eesmärgi ja vahendi omavahelist suhet ning määrata kindlaks valitud vahendi vastavus.

---

<sup>172</sup> RKPJKo 3-4-1-7-01, p 12.

<sup>173</sup> Alexy, R. (viide 161), lk 5-96.

<sup>174</sup> Triipan, M. (viide 47), lk 306.

<sup>175</sup> *Ibid.*, lk 305.

<sup>176</sup> RKPJKo 3-4-1-10-10, p 51.

Proportsionaalsus laias tähenduses sisaldab endas lisaks kitsamas tähenduses proportsionaalsust ka sobivust ja vajalikkust.<sup>177</sup>

Selge on see, et põhiõiguste mitmekülgsed tõlgendamisvõimalused teevad keeruliseks tasakaalu leidmise erinevate huvide kaitsmise vahel. Kokkuvõtlikult võib öelda, et isikute põhiseaduslike huvide ja õiguste kaalumisel saab nendevahelise tasakaalu leida proportsionaalsuse põhimõtet kasutades. Siiski on selline kaalumise riigi ülesanne ning jõuab üksikisikuteni läbi õiguskorra ning vajadusel kohtumenetluse ja sunnivahendite kaudu.<sup>178</sup> Kaalumise vastu räägib aga asjaolu, et tegemist ei ole ratsionaalse protsessiga. R. Alexy selgitab, et kaalumise puhul puudub konkreetne mõõdupuu ning see eeldab väärtushinnanguid, mis ei tulene otseselt kaalumiskäsust. Siiski leiab Alexy, et viimane ei ole piisav põhjus kahelda kaalumise õiguses. Kaalumise tulemusel on võimalik määrata kindlaks riive intensiivsus ning anda hinnang, kas riive on raske, keskmine või kerge. Eba-proportsionaalseks ja põhiseadusvastaseks tuleb kindlasti lugeda riive, mille intensiivsus on väga suur, kuid seda õigustavad põhjused vähekaalukad. Samas on intensiivsuse aste tuvastamine tihti peale keeruline, kuivõrd riivega puudutatud ja sellega vastakuti asetsev printsiip võivad olla võrdse kaalukusega. Selge on see, et kaalumise ei pruugi olla küll kõige kindlam meetod õiguse tuvastamiseks, kuid paremate alternatiivide puudumise tõttu ei tuleks praegune õigussüsteem ilma kaalumisetäime toime.<sup>179</sup>

Antud juhul väljendub ettevõtlusvabaduse riive krediidiandjate ja –vahendajate äritegevuse raamistamises tegevusloa nõude kehtestamisega, millega muuhulgas kaasnevad piirangud ettevõtja vabadusele valida ettevõtte juhtorganid ja töötajad ning otsustada omavahendite suuruse üle. Tegevusloa nõue ning sellega kaasnevad kohustused tagavad seadusandja hinnangul vastutustundliku laenukultuuri ning ühtlase ja tõhusa järelevalve nende kohustuste täitmise üle, mistõttu on ettevõtlusvabaduse riive proportsionaalne. Ettevõtlusvabaduse riivet saab eelkõige põhjendada avaliku huvi ning teiste isikute õiguste kaitse vajadusega – põhiseaduslike sotsiaalsete õiguste idee ongi kaitsta inimesi erinevate sotsiaalsete riskide eest. Sellisteks sotsiaalseteks ohukohtadeks on ka ülelaenamise tulemusena inimesele tekkiv kahju, mistõttu on riigil kohustus

---

<sup>177</sup> Alekand, A. Proportsionaalsuse printsiip põhiõiguste riive mõõdupuuna täitemenetluses. Doktoritöö. Tartu: 2009, lk 20.

<sup>178</sup> *Ibid.*, lk 29.

<sup>179</sup> Alexy, R. (viide 161), lk 5-96.

selliseid krediituri riskist tulenevaid ohtusid leevendada. Ettevõtlusvabaduse riivena saab seega käsitleda igasuguste riigipoolsete keeldude ja piirangute kehtestamist teatud tegevusalal tegutsemiseks, sh ka loakohustuse ning sellega kaasnevate kõrvalkohustuste kehtestamist.

Turuosalised on krediidiandjate ja –vahendajate tegevusloa nõude ja sellega kaasnevate kohustuste kehtestamise kriitikanägemiselt toonud välja, et krediidiandjatele ja –vahendajatele ning krediidiasutustele sätestatud nõuded kattuvad olulisel osal KAVS-i ja KAS-i regulatsioonis, kuid kohustustega ei kaasne krediidiandjatel ja –vahendajatel ning krediidiasutustel sarnaseid õigusi eelkõige hoiuste vastuvõtmiseks. Nii kattub suuremas osal loakohustuse regulatsioon (KAVS § 10 vs KAS § 13), tegevusloa taotlemise protsess (KAVS § 11-20 vs KAS § 13<sup>1</sup>-18), olulise osaluse omandamise protsess (KAVS § 28-36 vs KAS § 29-33), aruandluskohustuse regulatsioon (KAVS § 57 vs KAS § 91), laenuandjate üle teostatava järelevalve regulatsioon (KAVS § 79-97 vs KAS § 96-110) ning töötajatele ja juhtidele esitatavate nõuete regulatsioon (KAVS § 38-44 vs KAS § 48-57).<sup>180</sup> Samuti on turuosalistes küsitavusi tekitanud KAVS-i §-is 54 lg-s 2 sätestatud 50 000 euro suuruse kapitalinõude eesmärk.

Nii sätestab KAVS-i neljas peatükk olulise osaluse nõude. KAVS-i § 28 lg 1 alusel on oluline osalus KAVS-i tähenduses otsene või kaudne osalus krediidiandja aktsia- või osakapitalis, mis on vähemalt 20 protsenti äriühingu aktsia- või osakapitalist, seda väljendavatest kõigist õigustest või kõigist hääletest äriühingus, või osalus, mis võimaldab saavutada olulise mõju äriühingu juhtorganite üle. Seadusandja põhjendab olulise osaluse reeglistiku kohaldamist asjaoluga, et nimetatud suurendab finantsvaldkonnas tegutseva ettevõtja juhtorganite usaldusväärsust ning juhtimise läbipaistvust. Nii tuleb KAVS-i § 30 lg 1 alusel Finantsinspeksiooni eelnevalt teavitada kavatsusest omandada või suurendada krediidiandjas või –vahendajas oluline osalus otseselt või kaudselt nii, et see ületab 20, 30 või 50 protsenti krediidiandja või -vahendaja aktsiakapitalist või aktsiatega esindatud hääle arvust, või teha tehingu, mille tulemusel krediidiandja või -vahendaja muutuks tema kontrollitavaks äriühinguks. Nimetatud meede on võrreldes muude finantsturul tegutsevate ettevõtjatega madalam. Erisus ja seega ka proportsionaalsus võrreldes krediidiasutustele sätestatud ulatuslikumate tingimustega tuleneb asjaolust, et krediidiandjate puhul on oluliseks kriteeriumiks eelkõige

---

<sup>180</sup> Rahandusministeerium. (viide 21). (30.04.2015)

tarbijakaitseline pool, mitte niivõrd kapitalinõue.<sup>181</sup> KAVS-i § 29 määrab kindlaks ka olulist osalust omavatele isikutele esitatavad nõuded. Seega on eeltoodud paragrahvidega määratud kindlaks tingimused, millele peab olulist osalust omav isik vastama. Selliseks omandajaks on KAVS-i §-i 29 lõigete 1-6 alusel muuhulgas näiteks isik, kes on laitmatu ärialase mainega. Samuti isikud, kelle finantsseisund on piisavalt hea, et tagada krediidiandja korrapärane ja usaldusväärne tegevus ning kindlustada vastutustundliku laenamise reeglid.

KAVS-i viies peatükk sätestab aga nõuded krediidiandja ja –vahendaja juhtimisele ning organisatsioonilisele ülesehitusele. Seega võib KAVS-i §-i 39 lg 1 alusel krediidiandja või -vahendaja juhiks valida või määrata vaid isiku, kellel on krediidiandja või -vahendaja juhtimiseks vajalikud teadmised, oskused, kogemused, haridus, kutsealane sobivus ning laitmatu ärialane maine. Krediidiandja ja –vahendaja juhid peavad olema piisavalt kvalifitseeritud antud valdkonnas tegutsemiseks. On oluline, et nõudeid viidatud nõudeid juhtimiseks vajalike pädevuse ja teadmiste osas praktikas järgitaks. Seetõttu on liikmesriikide ülesandeks korraldada vastavate järelvalveasutuste usaldusväärsus eeltoodud asjaolude hindamiseks.<sup>182</sup>

KAVS-i kaheksas peatükk sätestab reeglid krediidiandja ja –vahendaja kapitalile. KAVS-i § 54 lõike 1 kohaselt peab krediidiandja või äriühingust kredidivahendaja aktsia- või osakapital olema täielikult sisse makstud. KAVS-i § 54 lg 2 sätestab krediidiandjale ka aktsia- või osakapitali minimaalväärtuse, milleks on 50 000 eurot. Seadusandja põhjendab äriseadustikus (ÄS)<sup>183</sup> sätestatud miinimumnõudest oluliselt suuremat ja täielikult sisse makstud kapitalinõuet eesmärgiga tagada krediidiandja omavahendite piisavus seadusest tulenevate nõuete täitmiseks, mis hõlmab muuseas suutlikkust luua kohase, seaduse nõuetega kooskõlas oleva ülesehitusega äriühingu. Samuti suurendab seadusandja hinnangul kõrgem omavahendite osakaal teenusepakkuja usaldusväärstust tarbijate ja investorite silmis, võimaldades kokkuvõttes tarbijale pakkuda odavamalt ja kvaliteetsemat teenust. Lisaks tõstab suurem omavahendite osakaal äriühingu juhtorganite huvi ettevõtte majandusseisu kohta, millest tulenevalt võib eeldada suuremat sisekontrolli krediidiandja tegevuse

---

<sup>181</sup> KAVS eelnõu seletuskiri (viide 13), lk 31. (30.04.2015)

<sup>182</sup> Euroopa Parlament ja Nõukogu. (viide 25), p 34. (30.04.2015)

<sup>183</sup> Äriseadustik (ÄS). RT I, 19.03.2015, 45. ÄS-i §-i 136 kohaselt peab osäühingule rakendatava osakapitalinõude suurus olema vähemalt 2 500 eurot ning aktsiaseltsi aktsiakapitali suurus vähemalt 25 000 eurot.

osas. 50 000 euro suurune kapitalinõue äriühingust kredidivahendajale siiski ei kehti, antud juhul kohaldub äriseadustikujärgne kapitalinõue. Kuigi, ka kredidivahendaja kapital peab olema täielikult sisse makstud.<sup>184</sup>

Sarnane normistik reguleerib ka teiste finantsturul tegutsevate teenusepakkujate äritegevust, mis tuleneb erinevatest finantsturuinstrumente reguleerivatest eriseadustest nagu näiteks KAS, kindlustustegevuse seadus (KindlITS)<sup>185</sup> või MERAS. Järgnevalt analüüsibki autor KAVS-ist tuleneva tegevusloa nõude proportsionaalsust kaaludes eelkõige eelpool nimetatud tegevusloaga kaasnevate tingimuste sobivust, vajalikkust ja mõõdukust. Proportsionaalsuse hindamisel lähtutakse seadusandja poolt tegevusloa nõudega seatud eesmärkide ning teenuseosutajate ettevõtlusvabadust piiravate normide vahelise suhte kaalumisele.

### **3.2. Tegevusloa sobivus**

„Sobiv on abinõu, mis soodustab eesmärgi saavutamist. Sobivuse seisukohalt on vaieldamatult ebaproportsionaalne abinõu, mis ühelgi juhul ei soodusta eesmärgi saavutamist.”<sup>186</sup> Ettevõtlusvabadus on riivatud ka juhul, kui avalik võim mõjutab põhiõigust isiku jaoks ebasoodsalt<sup>187</sup>.

Antud juhul on tarbija kui õigussuhte haavatavama poole õigused käsitletavad avaliku huvina, milliste väärtuste kaitseks on seadusandja KAVS-i § 10 alusel sätestanud kohustuse krediidiandjal ja –vahendajal omada teenuse osutamisel tegevusloa. Seadusandja on tegevusloa nõude kehtestamisega soovinud tagada, et tarbijakrediidivaldkonnas saaksid tegutseda üksnes ettevõtjad, kes suudavad kindlustada üleilmselt tunnustatud vastutustundliku ja usaldusväärse laenamise tingimuste järgimise tarbijaga õigussuhtesse astumisel. Tegevusloa nõue, mis kannab eelkõige tarbijakaitselist ja järelevalvelist funktsiooni, on seega põhjendatav oma legitiimse eesmärgiga. Tegevusloa tarbijakaitseline eesmärk väljendub asjaolus, et enne tegevusloa väljastamist teostab haldusorgan põhjaliku kontrolli teenusepakkuja vastavuses riigi kehtestatud nõuetele, sealjuures

---

<sup>184</sup> KAVS eelnõu seletuskiri. (viide 13), lk 49. (30.04.2015)

<sup>185</sup> KindlITS. RT I, 12.07.2014, 77.

<sup>186</sup> RKPJKo 3-4-1-10-10, p 51.

<sup>187</sup> RKPJKo 3-4-1-1-02, p 12.

tagades teenusepakkuja tegevuse kontrollimiseks vajalikud tingimused. Tegevusloa kui sellise sobivus antud valdkonna reguleerimiseks on põhjendatud, kuivõrd tegevusloa nõue loob eeldused krediidiandjatele ja –vahendajatele kehtestatud avalik-õiguslike nõuete täitmise üle järelevalve teostamise.

Samuti saab tegevusloa nõude sobivust krediidiandjate ja –vahendajate tegevuse reguleerimisel põhjendada asjaoluga, et see on iseloomulik enamikele finantsturu osalistele. Nimelt rakenduvad nii MERAS-i, KAS-i kui KindITS-i alusel eeltoodud eriseaduste kohaldamisalasse kuuluvatele finantsettevõtjate tegevusele tegevusloa nõue, millistega kaasnevad sarnased kohustused usaldatavusnõuete, omavahendite ja kapitali osas. Seega sätestavad MERAS-i § 14 lg 1, KAS-i § 13 lg 1 ning KindITS-i § 16 lg 1, et eeltoodud seaduste alusel reguleeritavate finantsteenuse pakkujad peavad tegutsemiseks omama tegevusloa. Nimetatud teenusepakkujate tegevus seisneb suuremal või vähemal määral isikute vara hoiustamises. Asjaolu, et iga finantsteenusega kaasneb alati risk, õigustab antud tegevusvaldkonna reguleerimist selliselt, mis võib rohkemal või vähemal määral piirata finantsettevõtjate tegevusvabadust. Nagu käesolevas magistritöös selgitatud, on finantssektori stabiilsus ja efektiivne toimimine äärmiselt oluline riigi toimimisel ning on seetõttu alati olnud riigi kõrgendatud huvi all. Tegevusloa nõue on finantssektori reguleerimisel tõestanud, et suudab edukalt täita teenusepakkujate järelevalvefunktsiooni ja tagada sellest tulenevate nõuete kohase täitmise.

Nagu eelpool kirjeldatud kaasnevad krediidiandjate ja –vahendajate tegevusloaga mitmed finantssektorile iseloomulikud nõuded, milleks on krediidiandja ja –vahendaja juhtorganitele kehtestatud usaldatavusnõuded, sh olulise osaluse omandamise tingimused, ja ÄS-is sätestatud kapitalinõudest märkimisväärselt suurem kapitali omamise kohustus. Selliste usaldatavusnõuete kehtestamisega taotleb seadusandja krediidipakkujate usaldusväärseuse tõstmist erinevate ühiskonnagruppide, eriti tarbijate seas vastates seega tarbijakaitse vajadustele. Kiirlaenuurgu on seni enamasti saanud iseloomustada eelkõige selle liigkasuvõtlike tunnuste järgi, mis tähendab seda, et vaatamata tarbijakaitsete regulatsioonide olemasolule ei ole teenusepakkuja suutnud või tahtnud seadusandlusest tulenevaid nõudeid järgida. Seega, kuivõrd usaldatavusnõuetele vastavus tehakse kindlaks tegevusloa andmise menetlusega, hinnates teenusepakkuja juhtorganite kvalifikatsiooni ja pädevust, sealjuures kontrollides teenuseosutaja juhi võimekust seada tarbijate majanduslikud huvid enda omadest kõrgemale, siis saavad tarbijakrediiditeenust osutada vaid



riiklikul tasandil eelnevalt kontrollitud teenusepakkujad. Arvestades, et seadusandja eesmärk usaldatavusnõuete rakendamisel oli just teenuseosutaja juhtide teatava kvalifikatsiooni ja pädevuse kindlustamine, on meede eesmärgi saavutamisel igati sobiv, kuivõrd eesmärk on meetme kaudu saavutatav.

Turuosalised on viidanud ka KAVS-i § 54 lõikega 2 krediidiandjatele kehtestatud 50 000 euro suuruse osa- või aktsiakapitali nõude sobivuse küsitavusele. Antud nõue rakendub siiski üksnes krediidiandjatele ning ei sätesta ÄS-is esitatud kapitalinõudest suuremat kapitali omamise kohustust kredidivahendajale. Antud juhul võib siiski jääda arusaamatuks sellises ulatuses kapitalinõude kehtestamise eesmärk, mille saavutamist seadusandja ettevõtlusvabaduse riivega saavutada soovib. Nagu käesoleva töö teises alapeatükis analüüsitud, on kapitali ja omavahendite nõue iseloomulik eelkõige krediidiasutustele ja investeerimisühingutele põhjusel, et antud tegevusvaldkonnas on vaja igal ajahetkel tagada võimekus kanda tururiskidest tulenevaid ettenägematuid kulusid ning sellega kaitsta nii hoiustajate ja investorite huve kui ka üleüldist finantsstabiilsust. Samas ei ole krediidiandjate ja –vahendajate puhul sätestatud võimalust deposiitide vastuvõtmiseks ega tarbijate vara hoiustamiseks. Siiski, nagu eelnevas peatükis on autor selgitanud, on teatud tingimustel võimalik tõmmata ka paralleele pealtnäha niivõrd erinevate ärimudelite nagu krediidiasutused ja krediidipakkujad, eelkõige just krediiditeenuse osutamise jaoks saadud vahendite osas. Kui krediidiasutused saavad teenuse osutamiseks vahendid enamjaolt klientide hoiustatud vara arvelt, siis krediidiandjad kaasavad tihtipeale äritegevusse investoritelt, kes teatud tingimustel võivad olla ka tarbijad, saadud vahendid. Seega õigustab krediidiandja kapitalinõuet vajadus kaitsta investorite huve ning tagada krediidiandja ja –vahendaja jätkusuutlikkust ja võimekust tarbijakrediiditurul tegutsemiseks. Samuti suurendab seadusandja hinnangul kõrgem kapitalinõue ettevõtte omanike huvi ettevõtte finantsseisukohta, mis kindlustab suurema tõenäosusega selle vara vastutustundliku kasutamise. Käesoleva töö autori hinnangul on antud meede sobiv ka piirama selliste ettevõtjate turule sisenemist, kes ei suuda tarbijakrediiditurul kehtestatud nõudeid täita. Seega võib eeldada, et ettevõtja, kes on suuteline tavapärasest kõrgema investeringu krediidiandja äritegevusse tegema, omab ka piisavalt võimekust, teadmisi ning usaldusväärset tarbijakrediiditurul tegutsemiseks. Samas, kuivõrd käesoleval hetkel ei ole teada, milliseid tegelikke mõjusid võib kapitalinõue turul avaldada, võib meede osutada ettevõtlusvabadust liigselt takistavaks ja osutada mitesobivaks meetmeks eelpool kirjeldatud tarbijakaitseliste eesmärkide saavutamiseks. Autori hinnangul võib

ilmneda, et tarbijakrediiditurule sisenemine osutub liigselt kulukaks, mistõttu väheneb teenusepakkujate arv oluliselt ning sellest tulenevalt kallineb ka tarbijale osutatav teenus. Samas sätestab nt MERAS-i § 64 lg 1 nõuded makseasutuse aktsia- või osakapitalile, mille punkti üks kohaselt peab makseasutuse kapital vastama vähemalt 20 000 eurole, kui makseasutus osutab üksnes rahasiirde teenust. Seega oleks autori hinnangul sobivam sarnaselt MERAS-ile kohaldada ka krediidiandjatele kapitalinõuet taolises ulatuses. Magistritöö autor on siiski arvamusel, et tavapärase ÄS-is sätestatud kapitalinõue ei ole piisav ettevõtte omaniku usaldusvääruse kinnitamiseks, mistõttu on kokkuvõttes õigustatud osakapitali kõrgem määr. Samas on autor seisukohal, et järgnevate aastate praktika toob välja kapitalinõude meetme sobivuse KAVS-i reguleerimisalasse kuuluva valdkonna reguleerimisel.

Tegevusloa omamise kohustus ning selle sarnane regulatsioon ja protseduurireeglid pangandussektoris tegutsevate ettevõtetega on tarbijakrediiditurul tegutsevate ettevõtjate seas tekitanud küsimusi nende nõuete võrreldavuses ning seega ka regulatsiooni sobivuses antud turuosas. Ettevõtjad on viidanud muuhulgas PS-i § 12 riivele, mis sätestab üldise võrdsusõiguse selgitades, et KAVS-iga kehtestatud normidega üritab seadusandja võrdsustada oma olemuselt ja ärimudelilt niivõrd erinevate ettevõtjate tegevust. Lisaks toovad turuosalised regulatsiooni puudusena välja asjaolu, et KAVS-iga sätestatakse krediidiandjatele ja –vahendajatele krediidiasutustega sarnased kohustused, kuid kohustustega ei kaasne samaväärseid õigusi.<sup>188</sup>

Riigikohus on PS-i §-i 12 kui üldist võrdsusõigust analüüsidest leidnud: „Põhiseaduse § 12 1. lõike esimeses lauses ei ole sõnaselgelt juttu õigusest. Seal on üksnes öeldud, et kõik on seaduse ees võrdsed. Ometi sisaldub nendes sõnades isiku õigus mitte saada ebavõrdse kohtlemise osaliseks. Esimese lause sõnastus väljendab eelkõige võrdsust seaduse kohaldamisel ning selle mõtte seisneb nõudes rakendada kehtivaid seadusi kõigile isikutele erapooletult ja ühtemoodi. /.../ Kolleegium jagab arvamust, et põhiseaduse § 12 lg 1 esimest lauset tuleb tõlgendada ka õigusloome võrdsuse tähenduses. Õigusloome võrdsus nõuab üldjuhul, et seadused ka sisuliselt kohtleks kõiki sarnases olukorras olevaid isikuid ühtemoodi.”<sup>189</sup>

---

<sup>188</sup> Rahandusministeerium. (viide 21), lk 30. (30.04.2015)

<sup>189</sup> RKPJKo 3-4-1-2-02, p 16; 17.

Seisukoht, et krediidiandjaid ja – vahendajaid ning pankadest krediidasutusi, sh nende tegevust, ei saaks võrrelda ei ole päris tõene. Nimelt on põhiseaduse kommenteerijad selgitanud, et võrreldamatuid asju ei ole olemas, kuivõrd võrdlemisel tuleb eristada abstraktseid ja konkreetseid võrdsusi. „Oluline on määratleda võrdluse lähtekoht, mis sõltub konkreetse kaasuse küsimusepüstitusest. Võrreldamatuse teooria järgi peaksid jääma lahenduseta ka mitmed proportsionaalsuse põhimõtte rakendusjuhud. Nimelt on olukord mõõdukuse kontrollimiseks vajalikul vastassuunaliste printsiipide kaalumisel sarnane, sest kaalukaussidel olevad väärtused peavad loogiliselt olema omavahel võrreldavad.”<sup>190</sup> Ka Riigikohtunik Jüri Põld on avaldanud: „On mõeldamatu, et teatav grupp on nii iseäralik, et teda ei saagi kellegagi võrrelda.”<sup>191</sup> Seda on üheselt kinnitanud ka Riigikohus oma 20.09.2008 otsuses nr 3-4-1-8-08 öeldes, et põhimõtteliselt on kõik kõigiga võrreldavad<sup>192</sup>. Käesoleva magistr töö autori hinnangul saab antud juhul väärtustena võrrelda tarbijakrediidi esemelist kohaldamisala, mis on nii krediidiandjate –kui vahendajate ja krediidasutuste vastavate tarbijale pakutavate laenutoodete puhul tarbijakrediit selle erinevates variatsioonides („kiir-laenu”, liisingud, hüpoteeklaenu, krediitkaardid jmt), samuti on võrreldav subjekt, kellele sellist teenust osutatakse.

Peamine erinevus krediidiandjatele ja -vahendajatele ning krediidasutustele kehtestatud regulatsioonis seisnebki pangandussektorile omaste usaldatavusnõuete kohaldamises krediidiandjate ja –vahendajate suhtes krediidasutustega võrreldes väiksemal määral. Usaldatavusnõuded on pangandussektori ja finantsturu lahutamatu osa, mis aitavad kaasa turul tegutsevate ettevõtjate finantsstabiilsuse kindlustamisele eelkõige investorite ja hoiustajate kõrge kaitse eesmärkidel<sup>193</sup>. Krediidiandjate ja –vahendajate seaduse eelnõu seletuskirjas selgitatakse usaldatavusnõuete leebemat kohaldamist krediidiandjate ja –vahendajate suhtes järgmiselt: „Tegevusloa andmise ja

---

<sup>190</sup> Ernits, M. PS § 12 - Madise, Ü. jt. (toim) Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura 2012, p 1.2 ;1.3.

<sup>191</sup> RKÜKo 3-3-1-101-06e. Riigikohtunik Jüri Põllu eriarvamus Riigikohtu üldkogu otsusele kohtuasjas nr 3-3-1-101-06, millega on ühinenud riigikohtunikud Tõnu Anton, Jüri Ilvest, Indrek Koolmeister, Julia Laffranque ja Harri Salmann, p 8.4.

<sup>192</sup> RKPJKo 3-4-1-8-08, p 24.

<sup>193</sup> Euroopa Parlament. Euroopa Parlamendi seisukoht vastu võetud esimesel lugemisel 16. aprillil 2013. aastal eesmärgiga võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus krediidasutuste ja investimisühingute suhtes kohaldatavate usaldatavusnõuete kohta ja määruse (EL) nr 648/2012 muutmise kohta. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2014-0442+0+DOC+XML+V0//ET>, lk 4. (20.04.2015)

selle kehtivuse tingimusena usaldatavusnõuete täitmise kriteeriumid on krediidiandjatele ja -vahendajatele madalamad kui krediidiasutustele. Madalamad kriteeriumid on sobivad krediidiandjate ja -vahendajate äritegevusega seotud tegevus- ja finantsriskidega. Krediidiandjatele ja -vahendajatele kehtestatud nõuded kajastavad asjaolu, et nad tegelevad valdkonnas, kus nende riskid on madalamad ja kergemini jälgitavad ning kontrollitavad kui krediidiasutuste mitmesugustest tegevustest tulenevad riskid.”<sup>194</sup> Käesoleva magistr töö autor nõustub seadusandja käsitlusega. Autori hinnangul on eelkõige põhjendatud usaldatavusnõuete teatud tingimustel kohaldamine, kuivõrd see tagab kindlasti krediidiandjate ja -vahendajate suurema usaldusväärse krediiditurul. Samas on osade pangandussektorile omaste nõuete kohaldamata jätmine krediidiandjate ja -vahendajate osas sobiv, kuivõrd antud turuosal tegutsevad ettevõtjad ei hoiusta isikute vara ning seetõttu on tegevusrisk oluliselt väiksem kui näiteks krediidiasutustel. Autor on siiski seisukohal, et turuosaliste kriitika tegevusloaga kaasnevate nõuete osas ei ole põhjendatud. Autori hinnangul ongi krediidiandjate ja -vahendajate tegevusloa tuumaks ning suurimaks eesmärgiks veenduda turuosalise pädevuses ja suutlikkuses oma kohustusi eelkõige vastutustundliku laenukultuuri edendamisel täita enne, kui ettevõtja oma teenust krediiditurul pakkuda saab. Sellise suutlikkuse tuvastamiseks on vajalik seada teatud ettekirjutused ka turuosalise juhtorganitele kvalifikatsioonile ja kapitalile.

### **3.3. Tegevusloa vajalikkus**

„Abinõu on vajalik, kui eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise, kuid isikut vähem koormava abinõuga, mis on vähemalt sama efektiivne kui esimene.”<sup>195</sup> Seega, kui eesmärki on võimalik saavutada vähemkoormava meetmega, kui antud juhul kasutuses on, siis on tegemist mittevajaliku abinõuga ning põhiõiguse riive ei ole õigustatud.

Vajalikkuse hindamine ei tulene otseselt selle igapäevakasutuses olevast tähendusest. Vajalikkuse sisu saab mõista hoopis kui seadusandja loomisvabadust, mis väljendub nende põhiõigustega seoses, mis on seaduse reservatsiooniga piiratud. Seega tuleb põhiseaduslikkuse järelevalve kohtul hinnata, kas rakendatud meetet on võimalik asendada mõne vähem piirava vahendiga, mis oleks aga

---

<sup>194</sup> KAVS eelnõu seletuskiri. (viide 13), lk 21. (30.04.2015)

<sup>195</sup> RKPJKo 3-4-1-1-02, p 12.

sama efektiivne soovitud tulemuseni jõudmiseks. Lahenduse leidmiseks tuleks kaaluda ka alternatiivseid loomeprotsessi käigus välja pakutud leebemaid vahendeid. Samas on ka seadusandjal seadusest tulenev õigus kaaluda valikute vahel ja määrata kindlaks sobivaim meede.<sup>196</sup>

Ühiskonna heaolu ja edukus on suures sõltuvussuhtes finantssektori käekäigust, sh pakutavatest teenustest, turgude usaldusväärsest ja info liikumisest. Seega on riigi majandus vägagi tundlik finantsturgudel asetleidvate muutuste osas ning just nimetatud põhjusel kuuluvad finantsteenuseid pakkuvad ettevõtted kõrgendatud avaliku huvi alla. On oluline, et riik suudaks valdkonda reguleerides tagada ettevõtjate usaldusväärse. Regulatsioon peab seetõttu olema kehtestatud ühtsetel alustel, mis tagab turuosaliste võrdsuse nii turule sisenemisel kui turul tegutsemisel ja ka turult lahkumisel. Seega võib öelda, et riik peab läbi reguleerimise ja järelevalve kindlustama minimaalsed tururiskid. Nii on tegevusloa vajalikkus ja sellega kaasnevad usaldatavusnõuded põhjendatud seadusandja sooviga kindlustada turuosaliste stabiilsus ja vastutustundlikkus finantsteenuste väljastamisel ning sellega minimaliseerida võimalikke kahjusid klientidele ja investoritele. Tarbijakrediidi valdkonnas kannab regulatsioon erilisel olulist eesmärki. Kuivõrd tarbijatel puuduvad enamasti piisavad erialased teadmised seoses finantsteenustega, siis ongi riiklik regulatsioon vajalik just tarbijate ning seega avaliku huvi kaitseks.<sup>197</sup>

Tegevusloa nõude vajalikkus on põhjendatud ka krediidiandjate ja -vahendajate üle sisulise järelevalve teostamise vajadusega. Järelevalvevajadus on ilmnenu seoses tarbijakrediidivaldkonnas tegutsevate ettevõtjate madala õiguskuulekuse ning vastutustundliku laenamise põhimõtte rikkumisega ning sellest tulenevalt on põhjendatud ka ulatuslikum avalik-õiguslik sekkumine antud valdkonnas tegutsevate ettevõtjate ettevõtlusvabadusse.<sup>198</sup> Seni kehtinud seadusandluse alusel olid krediidiandjate ja -vahendajate tegevusnõuded reguleeritud üksnes eraõigussätete alusel ning nõuete järgimise üle puudus riiklik kontrollisüsteem. Taoline lähenemine erines oluliselt sarnastel tegevusaladel tegutsevatele ettevõtjatele kehtestatud tegevusloa nõuetest (nt krediidiasutused, kindlustusandjad jmt).<sup>199</sup> Samuti on Eesti seni erinenud oluliselt teistest EL-i liikmesriikidest tarbijakrediiditeenust reguleeriva seadusandluse osas oma liberaalse vaatega. Kui enamikes EL-i

---

<sup>196</sup> Triipan, M. (viide 47), lk 308-309.

<sup>197</sup> Siibak, K. (viide 55), lk 171.

<sup>198</sup> KAVS eelnõu seletuskiri. (viide 13), lk 5. (30.04.2015)

<sup>199</sup> *Ibid.*, lk 6. (30.04.2015)

liikmesriikides on juba aastaid kehtinud vastavalt kas krediidiandjate ja –vahendajate registreerimis- või loakohustus, siis Eesti on liidusiseselt osutunud üheks vähestest, kellel taoline nõue tarbijakrediiditurul tegutsemiseks puudus.<sup>200</sup> Nagu eelpool kirjeldatud on Soomes juba 2010. aastast krediidiandjatele ja –vahendajatele kohustuslik registreerida oma tegevus vastava haldusorgani juures. Nimetatu põhjendab samuti tegevusloa nõude vajalikkust kogu Euroopa üleselt. Arvestades EL-i siseturu tingimusi ja toodete ning teenuste vaba liikumist, on tegevusloa nõue vajalikkus õigustatud ka Eestis registreeritud tarbijakrediidiosutaja usaldusvääruse tõstmiseks teistes liikmesriikides.

Autor on eelnevalt selgitanud, et autori hinnangul võib osutada ülemääraselt koormavaks krediidiandjate 50 000 euro suurune kapitalinõue. Autor on küll seisukohal, et kapitalinõue peaks krediidiandjatele olema ÄS-is sätestatud kapitalinõudest kõrgem, kuid möönab, et kapitalinõue taolises määras võib avalduda negatiivselt pärssides liigselt konkurentsi. Teisalt saab kapitalinõuet pidada eesmärgipäraseks just seetõttu, et see tagab turul teatud kontrollituse ja usaldusvääruse pannes turule nn filtri selliste ettevõtjate turule laskmiseks, kelle suutlikkuses oma kohustusi täita seadusandja kindel on.

Nagu eelpool selgitatud ei oleks tegevusloa nõue vajalik, kui tegevusvaldkonda oleks võimalik reguleerida krediidiandja ja –vahendaja tegevust vähem riivavama meetmega. Leebema meetmena proovis seadusandja Eestis tarbijakrediiditurgu reguleerida majandustegevuse registris registreeringu omamise kohustusena. Nimetatu ei andnud Eestis siiski soovitud tulemust, kuivõrd sellel puudus otsene tarbijakaitseline funktsioon. 01.07.2014 jõustunud majandustegevuse seadustiku üldosa seadus (MsÜS)<sup>201</sup> sätestas finantseerimisasutustele ka tegevusloa taotlemise kohustuse rahapesu andmebüroolt, kuid antud tingimustel väljastatava loanõudega ei õnnestunud Eestis tarbijakrediiditurgu ohjata. Nimelt puudus antud juhul ühtne järelevalvemehhanism krediidiandjate ja –vahendajate tegevuse üle ning tegevusloa kandis suuremalt jaolt rahapesu ja terrorismi tõkestamise eesmärki. Just Soomes ongi seadusandja eelistanud tegevusloa alternatiivina registreerimiskohustust. Siiski kannab nimetatud registreerimiskohustus olulist järelevalve eesmärki

---

<sup>200</sup> KAVS eelnõu seletuskiri. (viide 13) lk 75. (30.04.2015)

<sup>201</sup> MsÜS. RT I, 19.03.2015, 51.

- registreeringu andmisel kontrollib haldusorgan sarnaselt KAVS-is sätestatule põhjalikult ettevõtte juhtorganite ja omanike vastavust ja suutlikkust finantsteenuseid osutada.

Teiselt poolt võib aga arutleda, kas leebema meetmena võiks ka käsitleda üksnes töö sissejuhatuses kirjeldatud täiendavate reklaamipiirangute või intressipiirangu kehtestamist või vastupidiselt jätta need kohaldamata, kui krediitpakkuja on taotlenud ning talle on omistatud tegevusluba vastavalt ettenähtud tingimustele. Soome näitel saab paraku öelda, et Soome tarbijakrediiditurul kandis kaalukamat mõju just krediidi kulukuse määra piirang, mitte niivõrd registreerimiskohustus. Samas ei kohaldu Soome krediidiandjatele taolises ulatuses kapitalinõue ning puudub ühtne järelevalvesüsteem. Autori hinnangul suudab siiski tegevusloa nõue täita seadusandja püstitatud eesmärgi kõige efektiivsemalt ning ei piira ebamõistlikult krediitteenuse osutajate õigusi. Tegevusloa nõude kohaldamine on õigustatud just krediidiandjale ja –vahendajale teistest tarbijakrediidisuhteid reguleerivatest seadustest tulenevate kohustuste tagamiseks, mille täitmist ei suuda krediitpakkujad tihtipeale kindlustada. Samas leiab autor, et üksnes tegevusloa nõude kehtestamine ei pruugiks täita oma eesmärgi – autor on seisukohal, et tarbijakrediiditurul läbipaistvamaks muutmisel on olulised kõikide vastutustundliku laenamise tingimuste järgmine. Sealjuures on oluline, et sellise tegevuse käigus areneks kõikide turuosaliste õiguskuulekus ja võimekus tarbijakrediiditurul osalemiseks, mida tegevusloa nõue kindlasti soodustab. Autori hinnangul tagab turu selguse ja läbipaistvuse nõuete ühetaoline kohaldamine võrdsetel alustel. Näite regulatsiooni tingimuste ebavõrdse kohaldamise tulemustest saab tuua Soome seadusandlusest, kus krediidi kulukuse määra piirangut kehtestatakse vaid alla 2 000 euro suurustele laenusummadele, millist regulatsiooni kohaldamise erisust kasutatakse tihtipeale ära seaduse täitmisest kõrvalehoidmise eesmärkidel<sup>202</sup>.

Seega kokkuvõtlikult leiab autor, et tegevusloa nõue koos usaldatavusnõuete ning kõrgema kapitalinõudega on vajalik, kuivõrd püstitatud tarbijakaitselisi eesmärgi ei ole võimalik saavutada vähem koormava meetmega. Autor siiski mõnab, et krediidiandjate kapitalinõue 50 000 euro suuruses summas vajalikkus ei ole autori hinnangul piisavalt põhjendatud, kuivõrd soovitud eesmärgi oleks võimalik saavutada ka alternatiivselt madalama kapitalinõudega.

---

<sup>202</sup> Makkonen, A. (viide 122), lk 117.

### 3.4. Tegevusloa mõõdukus

„Abinõu mõõdukuse üle otsustamiseks tuleb kaaluda ühelt poolt põhiõigusse sekkumise ulatust ja intensiivsust ning teiselt poolt eesmärgi tähtsust.”<sup>203</sup> Proportsionaalsuse printsiip oma kitsamas tähenduses on seotud õigusliku valikuga: kui põhiseadusliku õiguse sätestav norm võistleb teise normiga, siis sõltub selle normi realiseerimise võimalikkus just kollideeruva põhiõigusliku normi piiramise võimalikkusest<sup>204</sup>. Ka R. Alexy on selgitanud, et proportsionaalsus kitsamas tähenduses asetab vastakuti põhiõiguse riive intensiivsuse ja riivet õigustavate põhjuste kaalukuse. Nimetatud reegel eeldab kaalumist – hinnata tuleb puudutatud põhiõigusliku printsiibi ja riikliku riive taga seisvate põhimõtete tasakaalu ning nende õigustavaid õigustusi. Nii tuleb kindlaks teha, kas kitsendus oli taotletuga proportsionaalne ja kas riive ning soovitud eesmärk on mõõdukas vahekorras.<sup>205</sup> Selleks, et leida riive õige ehk mõõdukas vahekord, tuleb asjaolusid kaaluda ning määrata kindlaks põhiõigusesse sekkumise ulatust ja intensiivsus, teiselt poolt aga eesmärgi tähtsust<sup>206</sup>. Kaaludes tuleb leida mõistlik tasakaal abinõuga indiviidile tekitatava kahju ning ühiskonnale saadava kasu vahel - seega peavad valitud vahendid olema mõistlikus tasakaalus.<sup>207</sup> Ka Euroopa Kohus on oma 22.01.2013 otsuses kinnitanud, et oluline on täpselt piiritleda, milline on ettevõtlusvabadusse kui põhiõigusesse sekkumise majanduslik kasu<sup>208</sup>.

Antud juhul satuvad konflikti sotsiaalse riigi põhimõte ja ettevõtlusvabadus kui põhiõiguslik printsiip. Nagu eelpool kirjeldatud tuleneb sotsiaalse riigi põhimõttest riigile kohustus kindlustada riigis sotsiaalne võrdsus. Riik peab tagama tasakaalu liberaalsete isikuõiguste, vaba eneseteostuse, lepinguvabaduse, omandiõiguse ja ettevõtlusvabaduse vahel. Kuivõrd ühiskonnaliikmed ei ole võrdsed ning kõik inimesed ei suuda ise enda põhiõigusi tagada, siis peab teatud juhtudel sekkuma riik ning kindlustama isikute õigused sellistes olukordades, kus isikute enda mõju otsustustele on väike või olematu. Teiselt poolt tagab ettevõtlusvabadus krediitpakkujale õiguse tegeleda mõistlikult tulutoova majandustegevusega. Tegevusloa nõude kehtestamisega aga allutatakse

---

<sup>203</sup> RKPJKo 3-4-1-10-10, p 51.

<sup>204</sup> Alexy, R. (viide 31), lk 67.

<sup>205</sup> Alexy, R. (viide 161), lk 5-96.

<sup>206</sup> RKPJKo nr 3-4-1-1-02, p 15.

<sup>207</sup> Triipan, M. (viide 47), lk 309.

<sup>208</sup> EKo. C-283/11, 22.01.2013. *Sky Österreich GmbH versus Österreichischer Rundfunk*.



krediidiandjad ja –vahendajad ulatusliku järelevalve alla nii turule sisenemisel kui turul tegutsemisel.

Finantsturgude toimimine sõltub suuresti riiklikest õiguslikest garantiidest (nt finantsstabiilsus, avatud turg, lepinguvabadus ja inimõiguste väärtustamine) ja eeldab nendes õigustesse riiklikul tasandil võimalikult vähest sekkumist. Inimõiguste ja sealjuures ka tarbijate õiguste kaitsmine finantssuhetes on kodanike heaolu tagamisel olulisel kohal. Demokraatlikus ühiskonnas on seadusandluse ülesandeks tasakaalustada majanduslikke vabadusi ning selline tasakaalustamine on võimalik üksnes teatud piirangute kehtestamisel.<sup>209</sup> Käesoleval juhul on riikliku reguleerimise vajadus ning sellest tulenevalt ka tegevusloa nõude kehtestamine ajendatud finantskriisi järgselt avaldunud sotsiaalsetes probleemides, mille üheks põhjustajaks oli ka puudulikult reguleeritud kiirlaenu- ja seeläbi ka tegevusloa kohustuse kehtestamisega on võimalik luua vastutustundlik laenukultuur ning sealjuures pidada kehtestatud tingimuste, sh krediitpakkujate juhtorganite ja osakapitali üle süsteemset järelevalvet, mis muuhulgas vähendaks inimeste maksejõuetuks muutumise riske ning sellega seonduvalt ka muude sotsiaalsete probleemide ilmnemist.

Nagu autor on eelnevalt selgitanud, õigustab autori hinnangul kapitalinõude kehtestamine ÄS-is sätestatust tavapärasest kõrgemas määras oma eesmärgi. Autori arvates võib kapitalinõue taolises määras siiski tekitada küsimusi meetme mõõdupärasuses, kuivõrd nagu eelnevalt märgitud, sätestab ÄS-i § 136 osatühingule osakapitalinõude suuruses 2 500 eurot ning aktsiaseltsi aktsiakapitali suuruseks vähemalt 25 000 eurot. Tulenevalt eelnevast peab autor vajalikuks märkida, et seadusandja on küll selgitanud ÄS-ist tuleneva kapitalinõude oluliselt suuremamahulist kohaldamist asjaoluga, et see võimaldab tagada nõuetekohase organisatsiooni loomise, kuid ei põhjenda otseselt, kuidas on mõõdupärane just 50 000 euro suuruse kapitalinõude kehtestamine. Seega võiks autori hinnangul alternatiivina kaaluda hoopis aktsiaseltsiga samaväärse kapitalinõude kehtestamist krediidiandjatele. Nimetatud tagaks autori arvates piisaval määral finantsettevõtte jätkusuutlikku majandamist ja kohustuste täitmise võimalikkust, samuti ei osutuks madalam kapitalinõue selliseks

---

<sup>209</sup> Petersmann, E.U., Time for Integrating Human Rights into the Law of Worldwide Organizations Lessons from European Integration Law for Global Integration Law. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.jeanmonnetprogram.org/archive/papers/01/012301-09.html>. (20.04.2015)

turutõkkeks kui autori hinnangul selleks suure tõenäosusega võib kujuneda 50 000 euro suurune kapitalinõue.

Teisalt võib autori hinnangul tekkida raskusi ka krediidiandja ja –vahendaja juhtorganite nõuetekohasuse tagamisega. KAVS-i §-i 39 lg 1 alusel võib krediidiandja või -vahendaja juhiks valida või määrata vaid isiku, kellel on krediidiandja või -vahendaja juhtimiseks vajalikud teadmised, oskused, kogemused, haridus, kutsealane sobivus ning laitmatu ärialane maine. KAVS-i § 40 lg 1 täpsustab, et krediidiandja või -vahendaja juhid ja töötajad peavad tegutsema nende puhul eeldatava ettenägelikkuse ja hoolsusega ning vastavalt nende ametikohale esitatavatele nõuetele, seades krediidiandja või -vahendaja ning tarbijate majanduslikud huvid kõrgemale oma isiklikest majanduslikest huvidest. Sellest tulenevalt võib tekkida küsimus, kas nimetatud meede ületab mõõdukuse piiri, kuivõrd nõue, millega kohustatakse krediiditeenuse osutaja juhtorganeid seadma tarbijate majanduslikud huvid kõrgemale oma isiklikest majanduslikest huvidest, välistab võimaluse majandustegevuse tulemuste põhjal tulemustasu maksmiseks. Samas on ettevõtluse sisuks kasumi teenimine ettevõtja huvidest lähtuvalt ning arvesse tuleks võtta ka juhtorganite kvaliteeti ja tulemuslikkust oma kohustuste täitmisel, tänu millele on finantsettevõtte tegevus kasumlik.

Samas tuleb ettevõtlusvabaduse riive hindamisel kaaluda ka asjaolu, kui haldusaktiga määratakse kindlaks juba tegutsevatele ettevõtjatele tingimused turul tegutsemiseks. Kui nimetatud toob kaasa olulised muutused seni toimunud ärimudelile, näiteks pankroti või massilise töökohtade likvideerimise, võib olla tegemist mitte mõõduka põhiõiguse riivega. Seega on Riigikohus öelnud, et juhul, kui piiranguga ette nähtavad negatiivsed mõjud kaaluvad üles piirangu positiivse tulemi, on põhiõiguse riive legitiimsus kaheldav ja seega piirang mittesoovitav<sup>210</sup>. Antud juhul on tõenäoline, et turuosaliste seas võib tekkida olukordi, kus juba turul tegutsevad ettevõtted peavad oma tegevuse lõpetama, kuivõrd puuduvad võimalused viia oma majandustegevus vastavusse seadusandja poolt kehtestatud kõrgemate tegevusnõuetega. Eriti suured raskused võivad turuosalistel autori hinnangul ilmnedada kapitalinõude täitmisega ja juhtorganitele esitatavate tingimuste nõuetekohasuse tagamisega. Selle tulemusel võib ilmnedada ka turuosaliste maksejõuetust ning töökohtade kaotust, kuivõrd tegevusloa saamiseks kehtestatud nõuete mittetäitmisel peatub paratamatult

---

<sup>210</sup> RKHKm nr 3-3-1-67-01, p 6.

krediiditeenuseosutaja senine äritegevus, mille tagajärjel ei ole ettevõttel võimalik teenida tulu võetud kohustuste täitmiseks. Samas on karmimad tegevusnõuded põhjendatud seadusandja sooviga luua ühtne ja stabiilne, kindlasti ka usaldusväärsem finantsturg. Töö autor leiab, et nõuetega võivad kokkuvõttes kaasneda eelkõige positiivsed ilmingud, kuivõrd osutatav teenus muutub läbipaistvamaks ja tarbijasõbralikumaks. Kuigi turuosaliste arv tarbijakrediidi valdkonnas suure tõenäolisusega väheneb, mis tähendab ka riigi maksutulu vähenemist, võib eeldada, et ka kiirlaenuorjusesse sattunud tarbijate arv võib hakata stabiliseeruma. Teisalt võib seega eeldada, et väheneb ka pankrotimenetluste arv, milliseid peab riik tarbijate realiseeritava vara puudumise tõttu sotsiaalsetel eesmärkidel finantseerima.

Nagu eelpool kirjeldatud ei ole seni kehtinud seadusandluse kohaselt krediidiandjatest ja vahendajatest eraettevõtjad allunud riiklikule süsteemsele järelevalvele. Finantsinspeksiooni poolt teostatavale finantsjärelevalvele on siiani kuulunud vaid need krediidiasutused, kes võtavad vastu hoiuseid. Seega on krediidiandjate ja –vahendajate üle järelevalvet teostanud vaid Tarbijakaitseamet, mis eelkõige tähendas kontrolli tarbijale müügi ja tarbijale pakutavate teenuste osas. Kuivõrd Tarbijakaitseametil puudub õigus sekkuda tarbija ja krediidipakkuja lepingulisse suhtesse, siis on seadusandja jätnud tarbijakrediidilepingutest tulenevad probleemid eelkõige kohtute lahendada.<sup>211</sup> Samas on ebamõistlik kohtult eeldada, et viimane suudaks kaitsta kõigi tarbijate huve. Lisaks tuleb võtta arvesse, et enamasti on tarbijasuhetes preventiivsed meetmed palju efektiivsemad kui tagantjäreli korrigeerivad vahendid. Seega ei saa tegevusloa nõudest põhjustatud ettevõtlusvabaduse piirangut pidada liigselt intensiivseks. Tegevusloa peaks hoopiski suurendama teenuste kvaliteeti ja tarbijate teadlikkust.<sup>212</sup>

Lisaks krediidiandja ja –vahendaja juhtorganite põhjalikule kontrollile turule sisenemisel on seadusandja Finantsinspeksioonile andnud ka pädevuse finantsettevõtja juhtide tagasikutsumiseks. Nimelt sätestab KAVS-i §-i 42 lg 1 Finantsinspeksiooni õiguse nõuda ettekirjutusega krediidiandja või -vahendaja juhi tagasikutsumist või valimata või määramata jätmist, kui isik ei vasta tegevusloa nõudega kehtestatud tingimustele. Nimetatud õigus tuleneb Finantsinspeksioonile ka teistest

---

<sup>211</sup> Sein, K., Volens, U. (viide 7), lk 121.

<sup>212</sup> KAVS eelnõu seletuskiri. (viide 13), lk 76. (30.04.2015)

sarnases valdkonnas tegutsevate finantsettevõtjate tegevust reguleerivatest eriseadustest nagu MERAS, KAS ja KindITS.

Riigikohus on oma hiljutises põhiseaduslikkuse järelevalve kaasuses selgitanud Finantsinspektsiooni (FI) õigust finantsturul tegutseva ettevõtja juhtorgani tagasikutsumiseks tulenevalt KAS-ist; „KAS § 50 lg 1 alusel teeb FI krediidasutusele ettekirjutuse, mille sisuks on kohustada krediidasutust kutsuma oma juht tagasi. Kui krediidasutus ettekirjutust ei täida, on FI-l õigus pöörduda kohtusse nõudega kutsuda juht tagasi. Seega ettekirjutusega pandud kohustus muudetakse (sunniviisiliselt) täidetavaks kohtulahendiga. /.../ Nimetatud ettekirjutus ja KAS § 50 lg 2 alusel kohtusse pöördumine ettekirjutuse sundtäidetavuse tagamiseks riivab kolleegiumi hinnangul krediidasutuse ettevõtlusvabadust (PS § 31) ja krediidasutuse juhi kutsevabadust (PS § 29 lg 1). Ettevõtlusvabaduse kaitsealasse kuulub tulu saamise eesmärgil toimuv tegevus. Krediidasutus kui äriühing võib olla huvitatud, et just konkreetne isik kuuluks tema juhtide hulka, kuna see isik võib oma teadmiste ja oskustega aidata äriühingu tulu teenimisele kaasa. Ettekirjutus ja selle täitmise tagamiseks maakohtusse pöördumine koormab krediidasutuse juhti ning mõjutab negatiivselt tema õigust tegeleda enda valitud tegevusalal.”<sup>213</sup> Nimetatud säte kuulutati küll põhiseadusega vastuolus olevaks, kuid mitte oma materiaalse vaid formaalse vastuolu tõttu. Seega on riigil õigus ka krediidiandja ja –vahendaja majandustegevuse teostamisel sekkuda krediidipakkujate ettevõtlusvabadusse. Kuivõrd seadusandja on tegevusloa nõudega kehtestanud eesmärgi ettevõtja juhtorganite pädevuse ja kvalifikatsiooni kindlustamiseks, siis on autori hinnangul igati mõistetav haldusorgani poolt läbiviidav kontrollifunktsioon ka ettevõtja äritegevuse kestel. Kuivõrd krediidiandja ja –vahendaja juhtorganite reguleerimine moodustab ühe suurema ja olulisema osa tegevusloa nõude eesmärgist, on autori arvates põhjendatud ettevõtlusvabaduse riive ulatus.

Kokkuvõttes leiab autor, et tegevusloa nõue on mõõdupärane, kuivõrd ettevõtlusvabaduse riivet õigustavad sotsiaalsed ning tarbijakaitselised normid, mistõttu ei ole riive liigselt intensiivne, vaid on erineval kujul iseloomulik kõikidele finantsturu osalistele. Arvestades asjaolu, et liikmesriikide tasandil on arutatud ka kiiralaenude täielikku keelustamist, mis autori hinnangul iseloomustab ilmekalt probleemi olemust, on käesoleval juhul ettevõtlusvabaduse piiramine igati mõõdukas,

---

<sup>213</sup> RKPJKo 3-4-1-54-14, p 46.

kuivõrd võimalus antud tegevusvaldkonnas tegutsemiseks jääb alles, kuid turul osalemise tingimused on seadusandja poolt eelnevalt kindlaks määratud.

## KOKKUVÕTE

Nii Eestis kui ka kogu EL-i üleselt on viimaste aastate jooksul toimunud pidev tarbijakrediidi-alase regulatsiooni muutumine, mis on olnud tingitud finantskriisi tagajärjel avaldunud tarbijate ülevõlgnevuse probleemist. Tarbijate makseraskuste üheks põhjustajaks saab pidada liigkasuvõtlikku laenukultuuri harrastavaid krediitipakkujaid, kelle tegevuse üle puudus Eestis seni kehtinud seadusandluse kohaselt täpne ülevaade. Selliste ettevõtjate majandustegevus põhineb peamiselt väiksesummaliste ning lühikese tagasimakse perioodiga laenusummade väljastamises, millega enamasti kaasnesid suured kõrvalkulud intressi ja lepingutasude näol, mistõttu võib kahelda taolise ärimudeli eetilises. Tarbijakrediidi all saab mõista nii krediiti, mida väljastavad riikliku süsteemse kontrolli all olevad krediitiasutused kui krediiti, mida pakuvad mitte-pankadest finantsteenuseid osutavad ettevõtted, kes ei ole seni riikliku järelevalve alla kuulunud. Sellisteks teenusepakkujateks on erinevad tarbijakrediidi väljastamisele spetsialiseerunud ettevõtjad, liisingufirmad, järelmaksuteenuse pakkujad jne. Just tarbijakrediiditeenuse usaldusväärsuse tõstmiseks ning teenuse kvaliteedi ühtlustamise huvides on Eesti seadusandja otsustanud süsteemset korrastada ka seni nn reguleerimata turul tegutsenud krediidiandjate ja –vahendajate ärimudelit allutades viimased sarnaselt muude finantsturul tegutsevate ettevõtjatega riikliku süsteemse järelevalve alla. Seega reguleerib krediidiandjate ja –vahendajate tegevust alates 18.02.2015 KAVS, mis sätestab krediidiandjate ja –vahendajate tarbijakrediiditurul tegutsemisvabaduse piirajana tegevusloa nõude, millega kaasnevad muuhulgas pangandussektoriga sarnased usaldatavusnõuded ja tavapärasest märkimisväärselt ulatuslikum kapitalinõue.

Töö autor püstitas käesoleva magistritöö koostamisel hüpoteesi: krediidiandjate ja –vahendajate ettevõtlusvabaduse riive tegevusloa nõude ning sellega kaasnevate usaldatavusnõuete ja kapitalinõude kehtestamine on proportsionaalne meede vastutustundliku tarbijakrediiditurumiseks.

Riigi kohustus tarbija kui õigussuhte nõrgema poole huvide kaitsmiseks tuleneb sotsiaalriigipõhimõttest, mille kohaselt peab riik aitama neid, kes ei suuda enda õigusi ise kindlustada ning teatud juhtudel ei pruugi selliste õiguste tagamine olla sõltuvuses ka isikute enda

tegevusest või tegevusetusest. Seega võib riik teatud õiguste kaitseks piirata teiste isikute põhiseaduslikke õigusi, milleks antud kontekstis on krediiditeenuse osutaja õigus ettevõtlusvabadusele. Taolise õiguste kollisiooni korral lasub riigil kohustus kaaluda vastanduvate õiguste piiratavuse võimalikkust ja riive ulatust ning eesmärgipärasust. Kuivõrd krediidandiandjate ja –vahendajate ettevõtlusvabadus hõlmab muuseas lepinguvabaduse, privaatautonomia ja omandiõiguse põhimõtteid, on ettevõtja vabadus lepingutingimuste sisustamisel tarbijakrediidilepingute puhul tarbija kaitse eesmärkidel piiratud.

Tarbijakrediidi regulatsioon põhineb suuresti EL-i tasandil vastu võetud direktiividel, mis on kehtestatud eemärgiga harmoniseerida liidu-üleseid tingimusi tarbijakrediidi väljastamisel võimalikult suurel määral, sealjuures kindlustada EL-i siseturu toimimine ühtsetel alustel. 2008. aastal vastu võetud tarbijakrediidi direktiiv sätestas mitmeid vastutustundliku laenamise elemente ja ühtlustas märkimisväärselt krediiditurul tegutsemise tingimusi. Nimetatud direktiiv võeti Eesti õigusesse üle 2010. aastal. Tarbijakrediidi direktiivi kohaldamisalasse ei kuulunud aga hüpoteegi tagatisel väljastatav tarbijakrediit, mistõttu jõustus 2014. aasta alguses hüpoteekkrediidi direktiiv, mis reguleerib krediiditooteid, millised on tagatud hüpoteegiga. Kui tarbijakrediididirektiiv ei sätesta otseselt krediiditeenusepakkujate registreerimisnõuet või tegevusloa omamise kohustust, siis hüpoteekkrediidi direktiiv sätestab tegevusloanõude omamise kohustuse nii hüpoteekkrediidandiandjatele kui –vahendajatele. Samuti tulenevad hüpoteekkrediidi direktiivist teatavad usaldatavusnõuded krediidivahendajate juhtorganitele.

Eesti seadusandja on otsustanud hüpoteekkrediidi direktiivi Eesti seadusandlusesse üle võtta just KAVS-iga, mistõttu kehtivad hüpoteekkrediidi direktiivis sätestatud nõuded osas, millises need ei ole otseselt seotud hüpoteekkrediidi kui tootega, ka krediidipakkujatele, kes väljastavad tagatiseta krediiti. Kuivõrd krediiditurul on vastutustundetu laenamise probleeme tekitanud nii tagatud kui tagamata krediit, siis on autor leidnud, et on igati otstarbekas kehtestada krediidipakkujate võrdsuse huvides ühetaolised reeglid kõikidele mitte-pankadest tarbijakrediiditeenuse osutajatele. Tarbija seisukohast ei ole oluline, milline on pakutava krediiditeenuse vorm - krediidipakkujate kujundatud vastutustundetu laenukultuur on tarbijate makseprobleeme tekitanud erinevate krediiditoodete lõikes. Seega kohaldub KAVS osade eranditega suuremale osale mitte-pankadest krediidipakkujate väljastatavate teenuste suhtes, olgu selleks kas tagamata või tagatud krediidikohustus tavapärase

tarbijakrediidi, järelemaksu või liisingu kujul. Autori hinnangul oleks mõistlik, et ka EL-i regulatsioon eeldaks tagatiseta krediiditeenusepakkujate tegevusluba eelkõige teenusepakkujate võrdsuse ja regulatsiooni ühtlustamise eesmärgil. KAVS-i esemelise kohaldamisala alla kuuluvad seega mitmesugused teenused, mis tähendavad krediidi andmisena igasugust tarbija krediteerimist. Samas, kuigi KAVS määrab kindlaks tingimused tarbijakrediiditurul tegutsemiseks, peavad turuosalised lisaks KAVS-is sätestatule järgima oma tegevuses ka VÕS-ist tulenevaid tarbijakrediidilepingutele kohaldatavaid norme.

Tarbijasuhetes satuvad enamasti vastuollu ühelt poolt riigi kohustus kaitsta tarbijat kui õigussuhte haavatavamalt poolt ning teiselt poolt tagada tarbijakrediidipakkuja ettevõtlusvabadus. Samas, kuna PS-i §-s 31 sätestatud ettevõtlusvabadus on seadusereservatsiooniga õigus, mis lubab seadusandjal määrata kindlaks nimetatud vabaduse kasutamise korra ja tingimused, piisab Riigikohtu tõlgenduse kohaselt ettevõtlusvabaduse piiramiseks igast mõistlikust põhjusest, mis on piisavalt motiveeritud. Riik peaks siiski võimalusel hoiduma eraõigussubjektide vahelistesse suhetesse sekkumisest, kuivõrd see pärsib vabaturumajanduse toimimist. Töös teostatud analüüsi tulemusena on selgunud, et just õiguse üldpõhimõtetest tulenev riigi kohustus kaitsta õigussuhte nõrgemat poolt ehk käesoleval juhul tarbijat on ajendiks sekkuma eraõiguslikesse suhetesse ning piirama isikute õigusi.

Iga põhiõiguse riive ei tähenda aga automaatselt selle rikkumist. Üheks peamiseks mõõdupuuks põhiõiguste riive ja ka võimaliku rikkumise tuvastamiseks ongi kujunenud proportsionaalsuse printsiip, mis omab erinevate riikide seadusloomes ja õigussüsteemides laialdast rakendust. Tulenevalt eelnevast võib öelda, et isikute põhiseaduslike huvide ja õiguste kaalumisel saab nendevahelise tasakaalu leida proportsionaalsuse põhimõtet kasutades ning hinnata, kas riive on raske, keskmine või kerge. Antud juhul kuulub krediidiantjate ja –vahendajate ettevõtlusvabaduse kaitsealasse õigus määrata kindlaks tingimused krediiditeenuse osutamiseks, mis hõlmab muuseas teenuse eest küsitava tasu suurust, äritegevuse tingimuste kehtestamist, vabadust juhtorganite ja töötajate valimisel jmt. Seetõttu oli käesoleva magistritöö analüüsi esemeks just krediidiantjate ja –vahendajate tegevusloa nõue ja sellega kaasnevate usaldatavusnõuete ja kapitalinõude kohustused.

Krediidiantjate ja –vahendajate tegevuse piirajana on seadusandja kehtestanud krediidiantjate ja –vahendajate tegevusloa nõude, mille sätestab KAVS-i § 10. Sarnane tegevusloa nõue on iseloomulik



kõikidele finantsturul tegutsevatele finantsettevõtjatele. Nii reguleerib näiteks KAS krediitiasutustele väljastatava tegevusloa tingimusi ja MERAS makseautuste ja e-raha asutuste tegevusloa tingimusi. Tegevusloa eesmärgiks on määrata haldusmenetluse käigus kindlaks tingimused teatud tegevusvaldkonnas tegutsemiseks. Tegevusloa reguleerimisala hõlmab muuhulgas nõudeid turuosalise kapitalile ja teatavaid usaldatavusnõudeid juhtorganite suhtes. Krediidiandjate ja –vahendajate tegevusloa nõue on tavapärane finantsteenuste reguleerimise viis, mille eesmärgiks on kindlustada, et krediiditurul saaksid teenust pakkuda üksnes riigi poolt kontrollitud ning usaldusväärsed teenusepakkujad, samuti omada ülevaadet teenuseosutaja tegevusest krediiditurul tegutsedes. Seega, peab ettevõtja, kes soovib astuda tarbijaga õigussuhtesse arvestama teatud piirangutega oma äritegevuse sisustamisel. Ettevõtlusvabaduse riivena saab seega käsitleda igasuguste riigipoolsete keeldude ja piirangute kehtestamist teatud tegevusalal tegutsemiseks, sh ka loakohustuse ning sellega kaasnevate kõrvalkohustuste kehtestamist.

Autor on töös kritiseerinud turuosaliste poolt välja toodud arvamust PS-i §-i 12 ehk üleüldise võrdsusõiguse riive osas. Nimelt on turuosalised toonud välja, et KAVS-iga kehtestatud normidega üritab seadusandja võrdsustada oma olemuselt ja ärimudelilt niivõrd erinevate ettevõtjate tegevust. Samuti on turuosalised leidnud, et taoliste piirangute kehtestamisel peaksid ka krediidiandjatele ja –vahendajatele kaasnema samaväärsed õigused kui teistele finantsettevõtjatele eelkõige hoiuste vastuvõtmise osas. Autor on analüüsi tulemusel leidnud, et Riigikohtu käsitlese kohaselt ei ole olemas võrreldamatuid asju. Kuivõrd proportsionaalsuse hindamisel on kaalukausil paljusküsimusepüstitusest. Autor on jõudnud seega järeldusele, et käesoleval juhul on võrreldavad nii krediiditeenuse esemeline kohaldamisala ja tarbija kui subjekt, kellele nimetatud teenus osutatakse.

Autori teostatud analüüsi tulemusena saab öelda, et enamjaolt kannab tegevusloa nõue krediitipakkujate ettevõtlusvabaduse piiramisel oma eesmärgi. Tegevusloa nõue loob tingimused teenusepakkujate tegevuse üle ülevaate omamiseks ja turu usaldusväärse loomiseks, kujundades seega tarbijate jaoks turvalise ja vastutustundliku krediidikeskkonna. Soomes tuleb teenusepakkujatel aga omada tegevusloa asemel registreeringut, kuid registreeringu andmisel kontrollib haldusorgan põhjalikult ettevõtte juhtorganite ja omanike vastavust ja suutlikkust finantsteenuseid osutada. Analüüsi tulemusel on selgunud, et tegevusloa nõue on krediidiandjate ja –

vahendajate tegevuse üle ülevaate omamiseks ja vastutustundliku laenukultuuri tagamiseks proportsionaalne meede, kuivõrd on sobiv, vajalik ja mõõdukas.

Autor on leidnud, et usaldatavusnõuded, mis on enamasti iseloomulikud eelkõige krediidasutuste ärimudelile ja muude isikute vara hoiustavate finantsettevõtjate tegevusele ning kindlustavad selliste äriühingute suurest tegevusriskist tuleneva kahju hüvitamise võimalust, kannavad oma eesmärki reguleerides ka krediidiandjate ja –vahendajate tegevust. Nimelt on autor analüüsi käigus saanud kinnituse, et usaldatavusnõuded krediidiandja ja –vahendaja juhtorganitele on sobivad, vajalikud ja mõõdupärased. Töö autor on leidnud, et usaldatavusnõuete kohaldumine mitte-pankadest teenusepakkujate juhtorganitele on sobiv, kuivõrd abinõu võimaldab saavutada seadusandja poolt sätestatud eesmärki ehk autor on saanud analüüsi tulemusel järeldada, et meetmega on võimalik kindlustada krediidipakkuja juhtorganite teatud kvalifikatsioon, pädevus ja suutlikkus antud tegevusvaldkonnas nõuetekohaselt tegutsemiseks. Samuti kaasnevad ka Soomes mitte-pankadest krediiditeenuseosutajatele kehtestatud registreerimiskohustusega sarnased nõuded äriühingu juhtorganitele, mis kinnitab, et viidatud lähenemine on olnud vajalik ka teistes liikmesriikides. Autor on seega leidnud, et abinõu on vajalik, kuivõrd krediidipakkuja juhtorganite usaldatavusnõuete kontrolli eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise vähemkoormavama meetmega. Analüüsi tulemusena on ka selgunud, et kuigi meetmega võivad ilmned negatiivsed mõjud eelkõige juhul, kui juba varasemalt turul tegutsenud turuosaline ei suuda oma senist äritegevust viia vastavusse kehtestatud nõuetega, mis võib tingida ettevõtja tegevuse lõppemise, saab meedet siiski pidada mõõdukaks võttes arvesse kaalukamaid positiivseid ilminguid, mis meetme rakendamisel riivet õigustavad. Sellisteks positiivseteks ilminguteks on eelkõige teenuse kvaliteedi suurenemine ja krediidituru usaldusväarsuse tõus.

Tegevusloa vajalikkuse hindamisel oli vaja ka analüüsida, kas valdkonda ei oleks võimalik reguleerida ettevõtlusvabadust vähem piirava meetmega. Töö autor on selgitanud välja, et Eestis on tarbijakrediiditurgu proovitud reguleerida ka lihtsa registreeringu omamise kohustusega majandustegevuse registris, millega hiljem kaasnes tegevusloa taotlemise kohustus rahapesu andmebüroolt. Antud meede kandis eelkõige rahapesu ja terrorismi tõkestamise takistamise eesmärki, mistõttu puudus sellisel alternatiivil tarbijakaitseline eesmärk. Samuti puudus alternatiivil igasugune mõju vastutustundliku laenukultuuri loomisel. Seega on autor jõudnud järeldusele, et

tarbijakrediiditurgu ei ole Eestis võimalik reguleerida vähem piiravama meetmega kui selleks on käesoleva magistritöö uurimise aluseks olev tegevusloa nõue, kuivõrd viimane kannab olulist tarbijakaitselist eesmärki.

Teiselt poolt võiks leebema meetmena käsitleda üksnes täiendavate reklaamipiirangute või intressipiirangu kehtestamist või vastupidiselt jätta need kohaldamata, kui krediidipakkuja on taotlenud ning talle on omistatud tegevusluba vastavalt ettenähtud tingimustele. Soome näitel saab öelda, et Soome tarbijakrediiditurul kandis kaalukamat mõju just krediidi kulukuse määra piirang, mitte niivõrd registreerimiskohustus. Nimetatu võib tuleneda asjaolust, et Soomes puudub ühtne järelevalveorgan tarbijakaitseliste normide täitmise kontrollimisel, mis muudab järelevalve korraldamise oluliselt ebaefektiivsemaks. Autori hinnangul suudab siiski tegevusloa nõue täita seadusandja püstitatud eesmärgi kõige efektiivsemalt ning meede ei piira ebamõistlikult krediiditeenus osutajate õigusi. Autor on analüüsi tulemusel asunud arvamusele, et üksnes tegevusloa nõude kehtestamine ei pruugiks täita oma eesmärki – nimelt on tarbijakrediiditurul läbipaistvamaks muutmisel olulised kõikide vastutustundliku laenamise tingimuste järgmine. Analüüsi tulemusel on võimalik öelda, et nimetatu on võimalik saavutada turuosalistele esitatavate nõuete ühetaolise kohaldamisega võrdsetel alustel.

Tegevusloa nõude analüüsimisel hindas autor ka KAVS-i § 54 lg 2 alusel krediidiandjatele sätestatud 50 000 euro suuruse kapitalinõude proportsionaalsust. Antud nõude sisu on seadusandja põhjendanud eesmärgiga tagada krediidiandja teatud majanduslik suutlikkus kujundamaks krediidiandja selline tegevus, mis tagaks seaduses esitatud nõuete täitmise. Selline võimekus viitab muuhulgas krediidiandja organisatsioonilistele nõuetekohasusele ning soodustab krediidiandja atraktiivsust ja usaldusväärset ka investorite seas, millest tulenevalt muutub krediiditeenus tarbija jaoks soodsamaks ja turvalisemaks.

Autor on analüüsi tulemusel jõudnud järeldusele, et kapitalinõue on tavapärase eelkõige sellistele finantsettevõtjatele, kes hoiustavad isikute vara ning suurem kapitalinõue tagab hoiustajate kaitse. Teatud tingimustel võib krediidiasutuste jaepanganduse valdkonna ja mitte-pankadest krediidipakkujate ärimudeli vahele tõmmata paralleele eelkõige tarbijakrediiditeenus osutamise rahastamise osas. Nimelt, kui praktikas on tavapärase, et krediidiasutus kasutab hoiustajate

vahendeid krediiditeenuse osutamiseks, siis ka krediidiandjate äritegevus toimib suuresti investoritelt saadud vahendite arvelt. Sellisteks investoriteks võivad teatud tingimustel olla ka tarbijad, mistõttu on kapitalinõudega oluline kindlustada ka krediidiandjate võimekus tururiskist tulenevate ettenägematute kahjude katmiseks. Samas võib autori hinnangul olla küsitav kapitalinõude proportsionaalsus taolises ulatuses. Samuti peab autor oluliseks märkida, et KAVS-iga krediidiandjatele rakendatav kapitalinõue ei tulene Euroopa Liidu tarbijakrediidi regulatsioonist ning ka Soome ei ole kapitalinõude erisusi pidanud vajalikuks. Seega on krediidiandjate ja –vahendajate kapitalinõude näol tegemist puhtalt Eesti seadusandlusele iseloomuliku sättega.

Autor on siiski seisukohal, et analüüsi käigus hinnatud asjaoludest tulenevalt ei piisaks krediidiandja jätkusuutliku ja nõuetekohase majandustegevuse eesmärgi saavutamiseks ÄS-is sätestatud kapitali omamine. Samas võib autori hinnangul osutada taolises suuruses määratud kapitalinõue turutakistuseks ning piirata liigselt tarbijakrediiditeenust osutavate isikute ringi, mis võib teenuse kättesaadavust ja hinda negatiivselt mõjutada. Autori hinnangul on seadusandjal jäänud piisava põhjalikkusega sisustamata 50 000 euro suuruse kapitalinõude mõõdukus, mistõttu võib nimetatud meede osutada ebaproportsionaalseks. Autori hinnangul oleks mõõdukama meetmena võinud krediidiandjatele kohaldada näiteks aktsiaseltsidele kohaldatava 25 000 euro suuruse kapitalinõude rakendamine, kuivõrd nimetatud ulatuses kannaks kapitalinõue samuti oma eesmärgi turule sisenemise usaldusvääruse ja majandusliku võimekuse tagamise kontrollis, kuid piiraks vähem krediidiandjate ja –vahendajate võimalusi krediiditurule sisenemisel. Töö autor jõudis analüüsi tulemusel järeldusele, et ÄS-is sätestatust kõrgem kapitalinõue on vastutustundliku laenuturu eesmärgi saavutamiseks kindlasti vajalik, kuid leiab, et nimetatu ei ole seadusandja poolt taolises ulatuses piisava põhjalikkusega põhjendatud.

Kokkuvõtlikult on autor analüüsi tulemusena leidnud, et krediidiandjate ja-vahendajate tegevusloa nõue on põhjendatud, kuna on demokraatlikus ühiskonnas vajalik, piirang ei kahjusta seadusega kaitstud huvisid rohkem, kui see normi legitiimse eesmärgiga on põhjendatav ning on seega ka proportsionaalne. Tulenevalt eeltoodust on autor teostatud analüüsi tulemusena üldjoontes leidnud ja saanud kinnitust töö sissejuhatuses püstitatud hüpoteesile, et krediidiandjate ja –vahendajate ettevõtlusvabaduse riive tegevusloa nõude ning sellega kaasnevate usaldatavusnõuete ja kapitalinõude kehtestamisel on proportsionaalne vastutustundliku tarbijakrediidituru loomisel. Autor

märgib, et nõue krediidiandjate kapitalile taolises määras võib tekitada küsitavusi selle eesmärgipärasuses ning autori järelduste tulemusel võiks krediidiandjatele rakendada näiteks 25 000 euro suurust kapitalinõuet, mis oleks vastavuses ettevõtlusvabadusse sekkumise ulatuse ja intensiivsusega.

# **THE REQUIREMENT OF AUTHORIZATION AS A RESTRICTION OF CREDITORS' AND CREDIT INTERMEDIARIES' FREEDOM OF ENTREPRENEURSHIP**

## **SUMMARY**

In recent years the consumer credit market and its regulation has been in a continuous change all over the European Union (EU), and also in Estonia. These changes have been triggered by the effects of the global financial crisis that revealed the insolvency and over-indebtedness issues of consumers. The cause of consumers' over-indebtedness lies in the usurious lending practices of credit providers whose business activities haven't fallen under any financial supervision.

In Estonia the consumer credit providers are mostly either credit institutions that are supervised by the Estonia's Financial Supervision Authority (FSA) or non-banks that don't fall under the supervision of the FSA. The non-banks are enterprises which are specialized on providing consumer credit in different forms such as regular consumer credit, leasing, after-payment etc. In Europe also a term "instant loan" is widely used to describe consumer credit, mainly because this type of consumer loan can be often characterized as a small-sized loan with a short repayment period. Also, usually the instant loan providers give their assessment to the loan application after 24 hours at the latest, thereby the decision making procedure in a credit institution can take up to several days. As there has been no systematic supervision over the business conduct of the non-banks consumer credit providers, they have definitely been one of the reasons causing financial problems for the consumers. On one hand, we can consider the instant loan business to be innovative and characteristic to the free market economy but on the other hand, it has been a cause of new social-economic problems.

The rapid development of technology has made the procedure of applying and providing a loan extremely easy and fast. This is also a problematic issue because the loan providers tend to leave behind their obligation of assessing the customer's creditworthiness before signing a consumer credit contract. Therefore, in recent years the legislator has tried to find solutions to promote responsible lending practices on the consumer credit market. In Estonia the principle of responsible lending is regulated by the Law of Obligations Act (LOA) section 403<sup>2</sup>, and is applicable to all

financial services providers in Estonia. The implementation of the principle of responsible lending has been the biggest problem in the consumer credit market of Estonia, especially because usually the consumer is not able to protect his or hers interests in the credit market as being a weaker party of the legal relationship. Usually the average consumer doesn't have sufficient knowledge for making a well-considered financial decision, and this kind of weakness is being used by the credit providers who have better position in the contractual relationship.

The popularity of instant loans is well described in a study from the end of 2014 by the Ministry of Economic Affairs and Communications. The study reveals the balance of all consumer credit provided in Estonia by the end of 2012 is 726 million Euros, and almost 2 percent of all Estonian households has applied for a consumer loan. By the end of 2013 almost 35 000 consumers had difficulties paying back their consumer loan. This is also a main reason why the EU and countries all over the world intervene in the relationships between consumers and the credit providers.

Due to the usurious business model of the instant loan providers, there have been contraventions between the state obligation to protect consumer as a vulnerable party of the contractual relationship and the freedom of entrepreneurship of the credit provider. According to the principle of social state, the state is obliged to guarantee methods to protect consumer from the usurious credit providers. Therefore, the Estonian legislator has decided to systematically reorganize the current legislation and principles of the Estonian consumer credit market. The legislator aims to promote the implementation of the principle of responsible lending and thereby find the balance between the rights and duties of customers and credit providers.

Thus, the legislator has introduced several changes in the legislation. These changes include:

- setting the upper limit to the interest rate and collection costs;
- changing the procedural rules in court proceedings concerning consumer disputes;
- adjusting the legislation concerning the advertising rules of consumer credit products;
- establishing the requirement of an authorization for creditors and credit intermediates.

Especially the requirement of authorization has considered being the most essential measure for reforming the consumer credit market. Also, there are special conditions related to the authorization

the credit provider has to follow. For example, there are requirements laid down for the managers and employees of the consumer credit provider, also requirement for the creditor's capital is significantly larger. Thus, these requirements were implemented to the Estonian law with the Creditors and Credit Intermediaries Act (CCIA) passed by the Estonian Parliament on the 18 of February 2015.

Above mentioned changes in the legislation have lead to discussions over the conformity of these norms with the Estonian Constitution. The participants of the consumer credit market have concerns about the requirement of authorization and the prudential norms being a disproportionate method for regulating the consumer credit market in Estonia. The market participants claim that the requirements deriving from the CCIA are mostly common to the credit institutions. As the credit institutions' main business activities are related to receiving cash deposits or other repayable funds, and the creditors nor credit intermediaries are not entitled to accept repayable funds, the reason for implementing similar norms on creditors and credit intermediaries remains unclear for the participants of the consumer credit market.

Therefore, the author strives to confirm the hypothesis, which states that the restriction on the freedom of entrepreneurship of the creditors' and credit intermediaries' by implementing the requirement of authorization that include prudential and capital requirements, is proportionate for accomplishment of responsible consumer credit market in Estonia.

In the first chapter author analyzes the nature of fundamental rights and their scope of implementation in private relations. In addition, the author analyzes the state's obligation to protect the consumer as a weaker party of a legal relationship. Also, the author focuses on analyzing the rights of the contracting parties in consumer credit relations, and evaluates the effects of the consumer regulation on the main principles of contract law, such as private autonomy and freedom of contract.

The Constitution of the Republic of Estonia (the Constitution) states that the Republic of Estonia is founded on liberty, justice and the rule of law. The first sentence of section 3 of the Constitution states that Governmental authority is exercised solely pursuant to the Constitution and laws which



are in conformity therewith. The state's obligation to protect the consumer derives from the principle of social state. The Constitution doesn't directly refer to the principle of social state but the principle of social state comes from the section 10 of the Constitution, explaining that the rights, freedoms and duties set out in this chapter do not preclude other rights, freedoms and duties which arise from the spirit of the Constitution or are in accordance therewith, and which are in conformity with the principles of human dignity, social justice and democratic government founded on the rule of law. Thus, this section of the Constitution is the main reason why the state intervenes to the relations between two private parties. The right of entrepreneurship is laid down in section 31 of the Constitution stating that Citizens of Estonia have the right to engage in entrepreneurial activity and to form commercial associations and federations. The law may provide conditions and procedures that circumscribe the exercise of this right. Unless otherwise provided by law, citizens of foreign states and stateless persons in Estonian territory enjoy this right equally with citizens of Estonia. The right of entrepreneurship includes entrepreneur's right to gain profit and have the right to decide the conditions of his or hers business activities. Thus, the requirement of authorization is considered to be a restriction to creditors' and credit intermediaries' freedom of entrepreneurship.

In the second chapter, the author is focusing on analyzing the requirement of authorization for the creditors and credit intermediaries. In this chapter, the consumer credit law that is applicable in the EU is under discussion. In addition, the author is explaining the scope of application of the CCIA. The author is also explaining the main reforms in the consumer credit markets of Estonia and Finland, just to give a short overview of the market conditions.

The Estonian consumer credit regulations mostly derive from the law of the EU. The implemented EU's directives aim for a purpose to fully harmonize the conditions of consumer credit contracts as much as possible. While in 2008 a new consumer credit directive was introduced by the EU's legislator, it didn't cover the scope of application of consumer loans that were guaranteed by a mortgage. Thus, in 2014 a new directive was introduced by the EU that is regulating granting consumer credit secured by a mortgage. The mortgage credit directive includes several prudential requirements for the managers of the consumer credit providers as well as the requirement of authorization for the creditors and credit intermediaries. The mortgage directive has to be implemented into national laws by 21<sup>st</sup> of March 2016. Estonian legislator has implemented the

mortgage credit directive by passing the CCIA. Though, the Estonian legislator has decided to apply the conditions laid down in the directive to all consumer credit market participants, whether the credit is secured or not.

In chapter three, the author is analyzing the proportionality of the restriction on the freedom of entrepreneurship of creditors and credit intermediaries by the requirement of authorization. In addition, the author is evaluating the proportionality of the prudential and capital requirements deriving from the CCIA, and is connected to the requirement of authorization. The prudential requirements set special requirements for the managers of the consumer credit provider. A greater impact to the entrepreneurs' freedom of entrepreneurship is, in author's opinion, the requirement of the capital in the amount of 50 000 Euros for the creditor. Also, a comparison between different regulations of the participants of Estonian financial market is being made.

The grounds for restricting someone's rights or freedoms come from section 11 of the Constitution. According to the above mentioned section, rights and freedoms may only be circumscribed in accordance with the Constitution. Such circumscription must be necessary in a democratic society and may not distort the nature of the rights and freedoms circumscribed. Though, the restriction on someone's right doesn't automatically mean that this restriction is unlawful. Before declaring a restriction unlawful, it is necessary to analyze its proportionality. This means that a weighing between the restricted rights has to be done. The restriction is proportionate if it's suitable, necessary, and reasonable.

Author has found that the prudential rules and capital requirement are mostly proportionate. The purpose of imposing prudential requirements for the managers of creditors' and credit intermediaries' are essential because of the need to exercise supervision over their business conduct. For the purposes of consumer protection and financial stability it is important that the managers of the credit provider hold a certain qualification that ensures the sustainability of the enterprise. On the other hand, the author has found that the capital requirement is also essential, though; the author has concerns about the size of the capital requirement. Author has proposed to reduce the capital requirement, as this method would be less restrictive and therefore more proportional.

The main analytical method used writing this thesis was comparing the consumer credit legislation of the EU's and Finland's with Estonian consumer credit law. Also, other participants of the Estonian financial market were under analysis. The author analyzed the restriction by weighing the proportionality of the restriction and the freedom of entrepreneurship. In this case, the two conflicting rights were consumer's right to state's protection that derives from the principle of social state, and the credit provider's freedom of entrepreneurship. All in all, the author has come to an understating that the requirement of the authorization is proportional because these restrictions are suitable, necessary, and reasonable for promoting responsible lending practices.

## KASUTATUD ALLIKAD

### KASUTATUD KIRJANDUS

1. Alekand, A. Proportsionaalsuse printsiip põhiõiguste riive mõõdupuuna täitemenetluses. Doktoritöö. Tartu: 2009.
2. Alexy, R. A Theory of Constitutional Rights. Oxford: Oxford University Press 2004.
3. Alexy, R. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. - Juridica 2001 eriväljaanne.
4. Annus, T. Riigiõigus. Tallinn: Juura 2006.
5. Brownsword, R. Freedom of Contract, Human Rights and Human Dignity. Artiklite kogumikus: Human Rights in Private Law (Toim. D. Barak-Erez, D. Friedmann) Oxford: Hart Publishing Oxford and Portland, Oregon 2001.
6. Cherednychenko, O. Full Harmonization of Retail Financial Services Contract Law in Europe: A Success or a Failure? 09.10.2010. Arvutivõrgus kättesaadav: [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1702298](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1702298).
7. Cherednychenko, O. EU Fundamental Rights, EC Fundamental Freedoms and Private Law. - European Review of Private Law 2006/1 (14).
8. Cherednychenko, O. The Constitutionalization of Contract Law: Something New under the Sun? – Electronic Journal of Comparative Law 2004 (8.1.) Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.ejcl.org/81/abs81-3.html>.
9. Danilov, T., Palm, T. jt. Kiirlaenu turu – analüüs ja ettepanekud. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium: 2014. Arvutivõrgus kättesaadav: [www.mkm.ee/sites/default/files/kiirlaenu\\_turg\\_analyys\\_ja\\_ettepanekud.pdf](http://www.mkm.ee/sites/default/files/kiirlaenu_turg_analyys_ja_ettepanekud.pdf).
10. European Commission. Capital Requirements - CRD IV/CRR – Frequently Asked Questions, 16.07.2013 Kättesaadav arvutivõrgus: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-13-690\\_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-690_en.htm?locale=en).
11. Euroopa Komisjon. Komisjoni aruanne Euroopa Parlamendile ja Nõukogule tarbijakrediidilepinguid käsitleva direktiivi 2008/48/EÜ rakendamise kohta, 2014. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2014/ET/1-2014-259-ET-F1-1.Pdf>.

12. Euroopa Parlament. Euroopa Parlamendi seisukoht vastu võetud esimesel lugemisel 16. aprillil 2013. aastal eesmärgiga võtta vastu Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus krediitiasutuste ja investeerimisühingute suhtes kohaldatavate usaldatavusnõuete kohta ja määruse (EL) nr 648/2012 muutmise kohta. Arvutivõrgus kättesaadav:<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2014-0442+0+DOC+XML+V0//ET>.
13. Federal Financial Supervisory Authority. Supervision Guideline, 2013. Arvutivõrgus kättesaadav:  
[www.bafin.de/SharedDocs/Aufsichtsrecht/EN/Richtlinie/rl\\_130521\\_aufsichtsrichtlinie\\_en\\_ba.html?nn=2690730#doc2684268bodyText9](http://www.bafin.de/SharedDocs/Aufsichtsrecht/EN/Richtlinie/rl_130521_aufsichtsrichtlinie_en_ba.html?nn=2690730#doc2684268bodyText9).
14. Financial Stability Board. Consumer Finance Protection with Particular Focus on Credit, 2011. Arvutivõrgus kättesaadav: [http://www.financialstabilityboard.org/wp-content/uploads/r\\_111026a.pdf?page\\_moved=1](http://www.financialstabilityboard.org/wp-content/uploads/r_111026a.pdf?page_moved=1).
15. Flessner, A., Kötz, H. European Contract Law. Volume one: Formation, validity, and content of contracts; contract and third parties. New York: Oxford University Inc press 2002.
16. Gillies, L. E., Electronic Commerce and International Private Law. A study of Electronic Consumer Contracts. Aldershot: 2008.
17. Groussot, X. Jt. Weak Right, Strong Court - The Freedom to Conduct Business and the EU Charter of Fundamental Rights. - Lund University Legal Research Paper Series. 2014 01/2014. Arvutivõrgus kättesaadav:  
[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2428181](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2428181).
18. Hesse, K. Grundzüge des Verfassungsrechts der Bunderrepublic Deutschland. 14., erg. Aufl. Heidelberg, 1984. Viidatud Triipan, M. Proportsionaalsuse printsiip riigi- ja haldusõiguses kaudu. – Juridica 2001 (V).
19. International Financial Consumer Protection Organisation. FinCoNet report on responsible lending. Review of supervisory tools for suitable consumer lending practices, 2014. Arvutivõrgus kättesaadav <http://www.finconet.org/FinCoNet-Responsible-Lending-2014.pdf>.
20. Kalbus, A. Avalik huvi ettevõtlusvabaduse piiramise alusena. - Juridica 2003 (VI).
21. Kingisepp, M. Tarbijakaitseõigus Euroopa Liidus ja Eestis. Kohila: Hagen-Nord 2010.

22. Krediidandjate ja –vahendajate seaduse eelnõu seletuskiri (795 SE). Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/950bdd45-ccf9-468c-b66e-511edb1d6e3f/Krediidandjate-ja-%E2%80%93vahendajate-seadus/>.
23. Kull, I. Lepinguvabaduse põhimõte Euroopa ühtlustuvas tsiviilõiguses ja Eesti tsiviilõiguse reform - Riigikogu toimetised 2000 (2). Arvutivõrgus kättesaadav: [www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=11654](http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=11654).
24. Kull, I. Unfair Contracts of Suretyship - a Question about the Horizontal Effect of Fundamental Rights or about the Application of Contract Law Principles? - *Juridica International* 2007 (XII).
25. Kull, I. jt. Tsiviilõiguse üldosa. Tallinn: Juura 2012.
26. Kull, I. jt. Tsiviilseadustiku üldosa seadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura 2010.
27. Kull, I. jt. Võlaõigus I. Üldosa. Tallinn: Juura 2004.
28. Kõve, V. „Head“ ja „halvad“ võlgnikud ja võlausaldajad. - *Juridica* 2014 (IV).
29. Lando, O. Principles of European Contract Law. Part I and II. Toim. Lando, O., Beale, H. Haag: 2000.
30. London Economics. Study on means to protect consumers in financial difficulty: Personal bankruptcy, *datio in solutum* of mortgages, and restrictions on debt collection abusive practices. Final Report, 2012. [http://ec.europa.eu/internal\\_market/finservices-retail/docs/fsug/papers/debt\\_solutions\\_report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/finservices-retail/docs/fsug/papers/debt_solutions_report_en.pdf).
31. Luiker, L., Mängel, T., Värvi, A. Kiirraenude alane regulatsioon välisriikides. Lühiuurimus. Riigikogu kantselei õigus- ja analüüsisiosakond: 2012. Arvutivõrgus kättesaadav <http://www.riigikogu.ee/?id=52520>.
32. Madise, Ü. jt. (toim) Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura 2012.
33. Makkonen, A. Instant Loans: Problems and Regulations in Finland. – *Juridica* 2014 (22).
34. Maruste, R. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja –vabaduste kaitse. Tallinn: Juura 2004.
35. Micklitz, H.-W., Struyck, J., Terry, E. (toim). Cases, Materials and Text on Consumer Law. Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing 2010.
36. Petersmann, E.U., Time for Integrating Human Rights into the Law of Worldwide Organizations Lessons from European Integration Law for Global Integration Law.

- Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.jeanmonnetprogram.org/archive/papers/01/012301-09.html>.
37. Rahandusministeerium. Märkuste tabel krediidiandjate ja –vahendajate seaduse juurde. Lisa 3, 2014. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/950bdd45-ccf9-468c-b66e-511edbd6e3f/Krediidiandjate-ja-%E2%80%93vahendajate-seadus/>.
38. Sein, K. Protection of Consumers in Consumer-Credit Contracts: Expectations and Reality in Estonia. – *Juridica International* 2013 (20).
39. Sein, K. Transposition of the New Consumer Credit Directive in Estonia. - *European Review of Private Law* 2012 (2).
40. Sein, K., Volens, U. Legal Problems and Regulations related to Easy-access Non-secured Consumer Loans in Estonia. – *Juridica International* 2014 (22).
41. Sidok, R. Ettevõtlusvabaduse riive rahva tervise kaitse eesmärgil ravimite kaugmüügi regulatsiooni näitel. Magistritöö. Tartu: 2014.
42. Siibak, K. Finantsregulatsioonid ja finantsjärelevalve. - *Juridica* 2001 (II).
43. Siibak, K. Vastutustundliku laenamise põhimõte. - *Juridica* 2009 (X).
44. The World Bank. Global Survey on Consumer Protection and Financial Literacy: Results. Brief Regulatory Practices in 114 Economies, 2013. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://responsiblefinance.worldbank.org/~//media/GIAWB/FL/Documents/Publications/Global-Consumer-Protection-and-Financial-Literacy-results-brief.ashx>.
45. Triipan, M. Proportsionaalsuse printsiip riigi- ja haldusõiguses. – *Juridica* 2001 (V).
46. Ulst, I. Electronic Retail Lending in Estonia: Legal Limits on the Cost of Credit. - *Review of Central and East European Law* 2010/35 (3).
47. Valtioneuvosto. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi kuluttajansuojalain muuttamisesta ja eräiden luotonantajien rekisteröinnistä sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi. Arvutivõrgus kättesaadav: [https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he\\_24+2010.pdf#search=HE%2024%2F2010](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_24+2010.pdf#search=HE%2024%2F2010).
48. Vandone, D. Consumer credit in Europe: risks and opportunities of a dynamic industry. Heidelberg: Physica-Verlag 2009.

49. Võlgade ümberkujundamise ja võlakaitseseaduse eelnõu seletuskiri (743 SE III). Arvutivõrgus kättesaadav <http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems2&emshelp=true&eid=1004095&u=20130506091650>.

## KASUTATUD EUROOPA LIIDU ÕIGUS

50. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2008/48/EÜ 23. aprillist 2008, mis käsitleb tarbijakrediidilepinguid ja millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu direktiiv 87/102/EMÜ, ELT L 133, 22.5.2008. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:133:0066:0092:ET:PDF>.
51. Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon (EIÕK). RT II 2010, 14, 54.
52. Euroopa Parlament, Euroopa Liidu Nõukogu ja Euroopa Komisjon. Euroopa Liidu põhiõiguste harta. ELT C 83/389, 30.03.2010. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0389:0403:et:PDF>.
53. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus (EL) nr 575/2013, 26. juunist 2013 krediidasutuste ja investeerimisühingute suhtes kohaldatavate usaldatavusnõuete kohta ja määruse (EL) nr 648/2012 muutmise kohta. ELT L 176/1 Arvutivõrgus kättesaadav: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013R0575&from=EN>.
54. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv nr 2013/36/EL, 26. juunist 2013, mis käsitleb krediidasutuste tegevuse alustamise tingimusi ning krediidasutuste ja investeerimisühingute usaldatavusnõuete täitmise järelevalvet, millega muudetakse direktiivi 2002/87/EÜ ning millega tunnistatakse kehtetuks direktiivid 2006/48/EÜ ja 2006/49/EÜ. ELT L 176/338. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013L0036&from=EN>.
55. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2014/17/EL 4. veebruar 2014, elamukinnisvaraga seotud tarbijakrediidilepingute kohta ning millega muudetakse direktiive 2008/48/EÜ ja 2013/36/EL ja määrust (EL) nr 1093/2010, ELT L 60, 28.2.2014. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX:32014L0017&qid=1426441570479>.



## KASUTATUD VÄLISRIIKIDE NORMATIIVAKTID

56. Eduskunta. 38/1978, 01.09.1978. Kuluttajansuojalaki. Arvutivõrgus kättesaadav: [http://finlex.fi/fi/laki/smur/1978/19780038?search\[type\]=pika&search\[pika\]=kuluttajansuoja laki](http://finlex.fi/fi/laki/smur/1978/19780038?search[type]=pika&search[pika]=kuluttajansuoja laki).
57. Eduskunta. 20.8.1982/633, 20.08.1982 Korkolaki. Arvutivõrgus kättesaadav: [http://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1982/19820633?search\[type\]=pika&search\[pika\]=korkolaki](http://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1982/19820633?search[type]=pika&search[pika]=korkolaki).
58. Eduskunta. 617/2009, 01.09.2009. Laki vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista. Arvutivõrgus kättesaadav: [http://finlex.fi/fi/laki/smur/2015/20150139?search\[type\]=pika&search\[pika\]=Laki%20vahvasta%20s%C3%A4hk%C3%B6isest%C3%A4%20tunnistamisesta%20ja%20s%C3%A4hk%C3%B6isist%C3%A4%20allekirjoituksista%20annetun](http://finlex.fi/fi/laki/smur/2015/20150139?search[type]=pika&search[pika]=Laki%20vahvasta%20s%C3%A4hk%C3%B6isest%C3%A4%20tunnistamisesta%20ja%20s%C3%A4hk%C3%B6isist%C3%A4%20allekirjoituksista%20annetun).
59. Eduskunta. 27.8.2010/747, 27.08.2010. Laki eräiden luotonantajie rekisteröinnistä. Arvutivõrgus kättesaadav: [http://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2010/20100747?search\[type\]=pika&search\[pika\]=Laki%20er%C3%A4iden%20luotonantajien%20rekister%C3%B6innist%C3%A4](http://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2010/20100747?search[type]=pika&search[pika]=Laki%20er%C3%A4iden%20luotonantajien%20rekister%C3%B6innist%C3%A4).

## KASUTATUD NORMATIIVAKTID

60. Põhiseadus (PS). RT I, 27.04.2011, 2.
61. Kindlustustegevuse seadus (KindITS). RT I, 12.07.2014, 77.
62. Makseasutuste ja e-raha asutuste seadus (MERAS). RT I, 12.07.2014, 95.
63. Tarbijakaitse seadus (TKS). RT I, 12.07.2014, 136.
64. Tsiviilseadustiku üldosa seadus (TsÜS). RT I, 13.03.2014, 103.
65. Võlaõigusseadus (VÕS). RT I, 11.04.2014, 13.
66. Reklaamiseadus (RekS). RT I, 12.03.2015, 83.
67. Krediidandjate ja –vahendajate seadus (KA VS). RT I, 19.03.2015, 4.
68. Krediidiasutuste seadus (KAS). RT I, 19.03.2015, 41.
69. Majandustegevuse seadustiku üldosa seadus (MsÜS). RT I, 19.03.2015, 51.
70. Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seadus (RahaPTS). RT I, 19.03.2015, 54.
71. Tsiviilkohtumenetluse seadustik (TsMS). RT I, 19.03.2015, 26.

72. Äriseadustik (ÄS). RT I, 19.03.2015, 45.

## KASUTATUD EELNÕUD

73. Krediidandjate ja –vahendajate seaduse eelnõu (795 SE). Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/950bdd45-ccf9-468c-b66e-511edb1d6e3f/Krediidiandjate-ja-%E2%80%93vahendajate-seadus/>.
74. Reklaamiseaduse muutmise seaduse eelnõu (780 SE). Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/7dbf09e6-797b-46dd-ab8f-adfe88ff4a6c/Reklaamiseaduse-muutmise-seadus/>.
75. Tsviilkohtumenetluse seadustiku ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (844 SE). Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/8c9b25c9-0da9-4b97-81e2-7688a62be641/Tsviilkohtumenetluse-seadustiku-ja-teiste-seaduste-muutmise-seadus/>.
76. Võlaõigusseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (761 SE). Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/6d8766fc-f9bc-7da0-8398-ecdbcbfff3a0/V%C3%B5la%C3%B5igusseaduse-ja-teiste-seaduste-muutmise-seadus/>.
77. Võlaõigusseaduse, tarbijakaitseseaduse ning õppetootuste ja õppelaenu seaduse muutmise seaduse eelnõu (SE 786). Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/42f33ec8-c1cb-46ff-bb99-1d44fe861c5a/V%C3%B5la%C3%B5igusseaduse,-tarbijakaitseseaduse-ning-%C3%B5ppetootuste-ja-%C3%B5ppelaenuseaduse-muutmise-seadus/>.

## KASUTATUD KOHTULAHENDID

78. EKo. 14.05.1974, C-4/73, *J. Nold v Commission of the European Communities*.
79. EK. 20.01.2005, C-464/01, *Johann Gruber v Bay Wa AG*, eelotsuse taotlus.
80. EKo 12.07.2012, C-602/10, *SC Volksbank România SA v Autoritatea Națională pentru Protecția Consumatorilor – Comisariatul Județean pentru Protecția Consumatorilor Călărași (CJPC)*.

81. EKo. C-283/11, 22.01.2013. *Sky Österreich GmbH v Österreichischer Rundfunk*.
82. RKPJKo 3-4-1-1-99.
83. RKPJKo 3-4-1-7-01.
84. RKPJKo 3-4-1-2-01.
85. RKPJKo 3-4-1-3-02.
86. RKPJKo 3-4-1-1-02.
87. RKTko 3-2-1-29-02.
88. RKPJKo 3-4-1-2-02.
89. RKPJKo 3-4-1-7-03.
90. RKPJKo 3-4-1-4-03.
91. RKPJKo 3-4-1-3-04.
92. RKPJKo 3-4-1-5-05.
93. RKÜKo 3-3-1-101-06e. Riigikohtunik Jüri Põllu eriarvamus Riigikohtu üldkogu otsusele kohtuasjas nr 3-3-1-101-06, millega on ühinenud riigikohtunikud Tõnu Anton, Jüri Ilvest, Indrek Koolmeister, Julia Laffranque ja Harri Salmann.
94. RKPJKo 3-4-1-18-07.
95. RKPJKo 3-4-1-8-08.
96. RKTko 3-2-1-43-09.
97. RKPJKo 3-4-1-10-10.
98. RKTkm 3-2-1-49-11.
99. RKTko 3-2-1-136-12.
100. RKTkm 3-2-1-170-13.
101. RKTkm 3-2-1-186-13.
102. RKPJKo 3-4-1-54-14.

## **Lihtlitsents lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks ja reprodutseerimiseks**

Mina, Liisa Koppel (sünnikuupäev: 15.10.1990),

1. Annan Tallinna Tehnikaülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose

TEGEVUSLOA NÕUE KREDIIDIANDJATE JA –VAHENDAJATE ETTEVÕTLUSVABADUSE  
PIIRAJANA,

*(lõputöö pealkiri)*

mille juhendaja on Janika Aben, MA eq,

*(juhendaja nimi)*

1.1. reprodutseerimiseks säilitamise ja elektroonilise avaldamise eesmärgil, sealhulgas TTÜ raamatukogu digikogusse lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;

1.2. üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tallinna Tehnikaülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas TTÜ raamatukogu digikogu 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 kolmandate isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest ja teistest õigusaktidest tulenevaid õigusi.

\_\_\_\_\_ *(allkiri)*

\_\_\_\_\_ *(kuupäev)*