

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL

Sotsiaalteaduskond

Õiguse instituut

Silvia Ustav

**TARBIJAVAILDUSTE KOHTUVÄLINE LAHENDAMINE EUROOPA LIIDUS. SELLE
EELISED JA PERSPEKTIIV DIREKTIIVI 2013/11/EL VALGUSES**

Magistritöö

Juhendaja: Dotsent, Dr.jur. Tatjana Evas

Tallinn 2015

Sisukord

SISSEJUHATUS	3
I TARBIJAKAITSEÕIGUSE OLEMUSEST NING VAIDLUSTE KOHTUVÄLISE LAHENDAMISE OSATÄHTSUSEST SELLES	8
1.1 TARBIJAKAITSEÕIGUSE OLEMUS NING ARENG EUROOPA LIIDUS	8
1.2 VAIDLUSTE KOHTUVÄLISE LAHENDAMISE OSATÄHTSUS TARBIJAKAITSEÕIGUSES	12
1.3 TARBIJATE TÕHUS ÕIGUSKAITSE KÄTTESAADAVUS <i>VERSUS</i> ÕIGUS ASJA KOHTULIKULE ARUTAMISELE	14
1.4 KOHTUMENETLUS <i>VERSUS</i> KOHTUVÄLINE MENETLUS TARBIJAÕIGUSTE KAITSEL.....	19
1.5 KOHTUTE ROLL TARBIJAVAIIDLUSTE KOHTUVÄLISE LAHENDAMISE SOODUSTAMISEL	22
II TARBIJAVAIIDLUSTE KOHTUVÄLISE LAHENDAMISE DIREKTIIV – KAS UUS VÕIMALUS TARBIJATE TÕHUSALE ALTERNATIIVSELE ÕIGUSKAITSELE?	27
2.1 ENNE DIREKTIIVI 2013/11/EL VASTUVÕTMIST KEHTINUD REGULATSIOON TARBIJAVAIIDLUSTE KOHTUVÄLISEKS LAHENDAMISEKS.....	28
2.2 DIREKTIIVI 2013/11/EL VASTUVÕTMISE AJEND NING KOHALDAMISALA.....	31
2.3 DIREKTIIVI 2013/11/EL SEOS JA KOOSMÕJU EUROOPA LIIDU MÄÄRUSEGA (EL) 524/2013	34
2.4 KOHTUVÄLISELE TARBIJAVAIIDLUSTE LAHENDAMISELE KOHALDUVAD KVALITEEDINÕUDED NING NENDE RAKENDAMINE.....	36
a) <i>Asjatundlikkus, sõltumatus ja erapooletus</i>	37
b) <i>Läbipaistvus, juurdepääsetavus ning tõhusus</i>	39
c) <i>Õiglus, vabadus ning õiguspärasus</i>	43
III DIREKTIIVI 2013/11/EL RAKENDAMINE LIIKMESRIIKIDES – MILLELE PÖÖRATA ENAM TÄHELEPANU TARBIJATE TÕHUSAMA ALTERNATIIVSE ÕIGUSKAITSESÜSTEEMI LOOMISEL?	47
3.1 TEADLIKKUSE TÕSTMISE OSATÄHTSUS TARBIJAVAIIDLUSTE KOHTUVÄLISE LAHENDAMISE VÕIMALUSTEST	49
3.2 TARBIJAVAIIDLUSTE KOHTUVÄLISE LAHENDAMISE EELISED ETTEVÕTJATE SEISUKOHAST	50
3.3 ERA JA AVALIKU SEKTORI POOLT LOODUD TARBIJAVAIIDLUSTE KOHTUVÄLISED LAHENDAMISMEHCHANISMID NING NENDE EELISED JA PUUDUSED	53
3.4 PIIRIÜLESTE TARBIJAVAIIDLUSTE KOHTUVÄLINE LAHENDAMINE	56
KOKKUVÕTE	60
SUMMARY	64
KASUTATUD ALLIKATE LOETELU	69
KASUTATUD NORMATIIVMATERJALID	69
EUROOPA LIIDU ÕIGUSAKTID	69
EESTI ÕIGUSAKTID	70
KASUTATUD KOHTULAHENDID	71
KASUTATUD TEADUSARTIKLID	71
KASUTATUD KIRJANDUS.....	73
MUUD KASUTATUD ALLIKAD.....	74

Sissejuhatus

Euroopa Liidu ligi poole miljoni elaniku, kes igapäevaselt soetavad kaupu või teenuseid oma eravajaduste rahuldamiseks, poolt tehtud tarbimiskulutused (*consumer expenditure*) moodustavad enam kui poole Euroopa Liidu sisemajanduse kogutoodangust.¹ Majanduse jätkusuutlikkuse seisukohast omavad tarbijatehingud seega olulist tähtsust, mistõttu pannakse Euroopa Liidus aina enam rõhku tarbijaõiguste edasiarendamisele kui ka nende rikkumisest tulenevate vaidluste lahendamismehhanismide loomisele. Vaatamata sellele, et tarbijakaitsealaste regulatsioonide jõustamisel on oluline osatähtsus nii riiklikel rakendusametitel kui ka tarbijaorganisatsioonidel, on kauplejaga sõlmitud lepingust tuleneva õigusrikkumise korral enamasti tarbija ainsaks võimaluseks oma õiguste kaitseks pöörduda kas kohtusse või võimaluse korral püüda vaidlust lahendada mõnes kohtuvälises instantsis juhul, kui otsesuhtlus kauplejaga ei ole andnud soovitud tulemust.

Tarbijalepingute iseloomulikuks jooneks on üldjuhul lepingupoolte ebavõrdsus kui ka tehingute võrdlemisi madal väärtus, mis on sageli põhjuseks, miks tarbijate initsiatiiv oma õiguste kaitsmiseks kohtusse pöörduda on üsna tagasihoidlik.² Samas on aga tarbijate ja kauplejate vahelisi vaidlusi peetud ühiskonnas tõusvaks trendiks,³ mille kasuks räägib kindlasti ka tarbijatehingute hulk, mida nii riikide siseselt kui ka siseturul tervikuna igapäevaselt teostatakse. Arvestades kohtumenetlusega kaasnevaid kulusid ja keerulisi protseduurireegleid, ei saa kohtumenetlust tarbijate seisukohalt enamasti pidada tõhusaimaks meetmeks oma õiguste kaitsel, mis omakorda tekitab sageli olukordi, kus tarbijad loobuvad kohtusse pöördumisest ning seeläbi ka oma õiguste kaitsest sootuks. See omakorda aga kahjustab siseturu tõrgeteta toimimist. Euroopa Komisjoni hinnangul säästaksid liidu tarbijad aastas ligi 22 miljardit eurot (mis vastab

¹ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A European Consumer Agenda – Boosting Confidence and Growth. Brussels, 22.05.2012, COM(2012) 225 final, lk.1

² Uuringud on näidanud, et 48% Euroopa Liidu tarbijatest ei kaalu kohtusse pöördumist, kui nende nõude väärtus on alla 200 euro, samas kui 8% tarbijatest ei kaalu seda võimalust kunagi olenemata nõude suurusest. Allikas: Special Eurobarometer nr 342. Lisaks oli 2012. aastal vaid 12% Eesti tarbijatest seda meelt, et kauplejaga tekkinud vaidlust on lihtne lahendada kohtu kaudu. Allikas: Tarbijaturu tulemustabel, IX väljaanne. Brüssel, 22.07.2013, SWD(2013) 291 final. Avaldatud internetis: http://ec.europa.eu/consumers/archive/consumer_research/editions/docs/9th_edition_scoreboard_et.pdf (02.05.2015)

³ Vaata nt. Fisher, R., Patton, B., Ury, W. Getting to Yes, Negotiating an Agreement Without Giving In, 2nd edition, Random House, 1999, lk. 13.

0,19%-le Euroopa Liidu SKP-st) juhul, kui neile oleks tagatud ligipääs tõhusatele vaidluste kohtuvälise lahendamise võimalustele nii siseriiklike kui ka piiriüleste tehingute puhul.⁴

Vajadust pöörata erilist tähelepanu tarbijate kaitsele on rõhutatud juba Euroopa Liidu esmasel õiguses⁵ ning ka Euroopa Liidu põhiõiguste hartas.⁶ Sellega on loodud alus liidu tarbijakaitsepoliitika väljakujundamiseks, kuid on selge, et ainuüksi tarbijaõigusi sisaldavate normide loomisest ei piisa ning tõhusa tarbijakaitsepoliitika oluliseks elemendiks on ka asjakohased meetmed kehtestatud õiguste rakendamiseks. Eesmärgiga tagada tõrgeteta toimiv ühisturg on üheks Euroopa Liidu tarbijakaitsepoliitika prioriteediks muuhulgas kindlustada tarbijate ligipääs tõhusale õiguskaitsele (*access to justice*), mille all ei peeta silmas üksnes ligipääsu kohtumenetlusele, vaid eelkõige just järjepidevat tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise võimaluste loomist ning efektiivset rakendamist, mis võimaldaksid tarbijatel kiiresti, odavalt ja efektiivselt saavutada kauplejaga asetleidvates lepinguõiguslikes vaidlustes lahendus.⁷

Senised meetmed tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise soodustamiseks Euroopa Liidus ei ole andnud soovitud tulemust, mistõttu võeti 2013. aastal vastu direktiiv tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise kohta.⁸ Tegemist on miinimumharmoniseerimist nõudva direktiiviga, mille eesmärgiks on tõsta kvaliteetsete tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise üksuste arvu Euroopa Liidus, ühtlustada nende tegevuspõhimõtteid ning samuti soodustada nende kasutamist. Liikmesriikidele on pandud kohustus viia oma haldus- ja õigusnormid direktiivi nõuetega vastavusse hiljemalt 19. juuliks 2015, et tagada direktiivis toodud miinimumnõuetele vastavate tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise üksuste olemasolu terves Euroopa Liidus.

⁴ European Commission Staff Working Paper, Impact Assessment Accompanying the document of the Proposal for a Directive on Alternative Dispute Resolution for Consumer Disputes and the Proposal for a Regulation on Online Dispute Resolution for Consumer Disputes. Brussels, 29.11.2011, SEC(2011) 1408 final. lk. 84.

⁵ Nimelt on Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklis 169 (endine EÜ asutamislepingu artikkel 153) nimetatud põhimõte, mille kohaselt tarbijate huvide edendamiseks ja kõrgetasemelise tarbijakaitse tagamiseks aitab liit kaitsta tarbijate tervist, turvalisust ja majanduslikke huve, samuti edendada nende õigust teavitamisele, koolitamisele ja organiseerumisele oma huvide kaitseks.

⁶ Artikkel 38 (Tarbijakaitse). ELT 30.03.2010, C 83/389.

⁷ Communication from the Commission on the out-of-court settlement of consumer disputes and Commission Recommendation on the principles applicable to the bodies responsible for out-of-court settlement of consumer disputes. Brussels, 30.03.1998, COM(1998) 198 final.

⁸ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2013/11/EL, 21.mai 2013, tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise kohta, millega muudetakse määrust (EÜ) nr 2006/2004 ja direktiivi 2009/22/EÜ. ELT L 165, 18.06.2013, lk 63-79.

Tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise direktiivi käsitledes ei saa mööda vaadata ka sellega tihedalt seotud ning seda täiendavast õigusaktist tarbijavaidluste internetipõhise lahendamise kohta, millega luuakse ühenduse tasandil elektrooniline platvorm interneti vahendusel teostatud tehingutest tõusetuvate vaidluste lahendamiseks.⁹ Just internetikaubandust kui Euroopa Liidu majandustegevuse alustala puudutavate vaidluste kohtuvälise lahendamise käsitlevate õigusaktide vastuvõtmist on Euroopa Komisjon nimetanud ühena kaheteistkümnest vahendist, mis võimendavad majanduskasvu, tugevdavad usaldust ühtse turu vastu ja edendavad selle väljakujundamist.¹⁰ Sealjuures oleks internetipõhiste tarbijavaidluste lahendamise temaatika sügavam analüüs igati vajalik ning aktuaalne, kuid käesoleva magistr töö mahupiirang ei võimalda siinkohal sellekohase põhjaliku uurimise läbiviimist. Seega leiavad viidatud määrusega seotud aspektid antud töös käsitlemist vaid niipalju, kui on asjakohane käesoleva uurimuse eesmärkide täitmiseks.

Käesoleva töö eesmärgiks on vaadelda, kuidas on tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise Euroopa Liidus aastate jooksul arenenud ning milline on selle perspektiiv hiljuti vastuvõetud direktiivi 2013/11/EL valguses. Uurimuse käigus analüüsitakse ka tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise eeliseid võrreldes kohtumenetlusega ning kohtuvälise menetluse lubatavust tõhusa kohtuliku kaitse kui põhiõiguse printsiibist lähtuvalt. Tulenevalt sellest on töö peamiseks uurimisküsimuseks: kas ning kuidas muudab direktiivi 2013/11/EL rakendamine senist tarbijavaidluste lahendamise õiguslikku raamistikku Euroopa Liidus? Akadeemilisele debatile tuginedes on töö põhiohk suunatud olemasolevate vaidluste lahendamise mehhanismide käsitlemisele analüüsides meetmeid, millega liidu seadusandja püüab tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamist soodustada. Kasutades ajaloolist ning võrdlevat uurimismeetodit vaadeldakse tarbijavaidluste lahendamist nii kohtumenetluse kui kohtuvälise lahendamise mehhanismide kaudu. Töös on argumenteeritud väitele, et liikmesriikide tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise süsteemi efektiivsus sõltub eelkõige direktiivi alusel võetavatest riiklikest meetmetest. Antud direktiivi vastuvõtmine on iseenesest oluline edusamm tarbijate kaitse

⁹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 524/2013, 21. mai 2013, tarbijavaidluste internetipõhise lahendamise kohta, millega muudetakse määrust (EÜ) nr 2006/2004 ja direktiivi 2009/22/EÜ. ELT L 165, 18.06.2013, lk. 1-12. Määrusega nähakse ette internetipõhise vaidluste lahendamise platvormi loomine, mis annab tarbijatele ja kauplejatele ühtse sisenemiskoha internetikaubandusega seotud vaidluste kohtuväliseks lahendamiseks selliste vaidluste kohtuvälise lahendamise üksuste kaudu, mis on selle platvormiga seotud ja pakuvad kvaliteetsete menetluste abil vaidluste kohtuvälise lahendamist. Seetõttu on juurdepääs vaidluste kohtuvälise lahendamise üksustele terves liidus internetipõhise vaidluste lahendamise platvormi nõuetekohase toimimise eeltingimus.

¹⁰ Komisjoni teatis Ühtse turu akt (I) – kaksteist vahendit majanduskasvu edendamiseks ja usalduse suurendamiseks. Üheskoos uue majanduskasvu eest. Brüssel, 13.04.2011, KOM(2011) 206 lõplik.

tõhustamisel Euroopa Liidus, kuid arvestades direktiivi minimaalse harmoniseerimise nõuet, on sellega liikmesriikidele jäetud võrdlemisi lai otsustuspädevus direktiivi kohaldamiseks võetavate meetmete osas, mis kokkuvõttes võib antud õigusaktiga taotletavat mõju vähendada.

Arvestades nii tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise üldist eesmärki kui ka Euroopa Liidu seadusandluses toimunud sellekohaseid arenguid võib väita, et antud temaatika on uurimustöoks igakülgset aktuaalne ning arvestades Euroopa Liidus hiljuti aset leidnud seadusandlike muudatusi on teemakohane sügavam analüüs mitmes mõttes ka vajalik ning asjakohane. Eesti teemakohase õiguskirjanduse vähesuse tõttu on töös peamiselt kasutatud välisautorite poolt kirjutatud teadusartikleid, siseriiklikke kui rahvusvahelisi kohtulahendeid, Eesti ja Euroopa Liidu õigusakte, asjakohaste uuringute raporteid, poliitikadokumente, seminaride ja konverentside materjale jms.

Lähtuvalt esitatud uurimisküsimusest on töö jaotatud kolmeks suuremaks peatükiks. Esimeses peatükis antakse sissejuhatavalt põgus ülevaade tarbijakaitseõiguse olemusest arvestades selle erisugust distsipliini võrreldes teiste õigusharudega. Seejärel vaadeldakse lähemalt vaidluste kohtuvälise lahendamise arengut ning selle osatähtsust tarbijakaitseõiguses analüüsides põhjalikumalt ka õiguskaitse kättesaadavuse ja tõhusa õiguste kohtuliku kaitse omavahelist suhet tarbijakaitseõiguse seisukohast. Sama peatüki raames analüüsitakse ka kohtumenetluse ja kohtuvälise vaidluste lahendamise menetluse eeliseid ja kitsaskohti ning vaadeldakse lähemalt kohtu rolli vaidluste kohtuvälise lahendamise soodustamisel keskendudes sealjuures peamiselt Eesti õiguskultuuris levinud sellekohasele praktikale.

Teine peatükk keskendub direktiivi 2013/11/EL põhjalikumale käsitlemisele. Esmalt vaadeldakse põgusalt enne nimetatud direktiivi vastuvõtmist kehtinud tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise puudutavat regulatsiooni Euroopa Liidus. Seejärel käsitletakse põhjuseid, mis ajendas liidu seadusandjat nimetatud õigusakti vastu võtma ning milline on direktiivi kohaldamisala. Arvestades direktiivi tihedat seotust määrusega (EL) 524/2013 vaadeldakse sama peatüki raames ka mõlema nimetatud õigusakti koosmõju. Lõpetuseks analüüsitakse direktiivis sätestatud kvaliteedinõudeid võrdluses enne direktiivi vastuvõtmist kehtinud komisjoni suunistega tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise menetlustele sealjuures hinnates direktiivi nõuete rakendamise võimalusi praktikas.

Kolmandas peatükis keskendutakse olulisematele aspektidele, millest liikmesriigid peaksid direktiivi 2013/11/EL nõuete ülevõtmisel lähtuma selleks, et tagada maksimaalselt tõhus tarbijavaidluste alternatiivse lahendamise süsteem. Lähemalt analüüsitakse turuosaliste teadlikkuse tõstmise osatähtsust vaidluste kohtuvälise lahendamise võimalustest ning selliste meetodite eelistest ettevõtjate seisukohalt. Liikmesriikide varasem praktika tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise üksuste loomisel on näidanud, et ühtmoodi tõhusalt võivad toimida nii era- kui ka avaliku sektori initsiatiivil loodud mehhanismid, mistõttu käsitletakse samas peatükis mõningaid erinevatel põhimõtetel loodud efektiivsemalt tegutsevaid skeeme Euroopa Liidus ning nende eeliseid ja puudusi. Põhjused, et direktiivi 2013/11/EL üheks eesmärgiks on siseturu elavdamine läbi tõhusate piiriülese iseloomuga tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise skeemide loomise, analüüsitakse peatüki lõpetuseks olulisemaid aspekte, mis muudavad selliste vaidluste lahendamise komplitseeritumaks ning millest on oluline lähtuda, et tagada tarbijate poolt teistest liikmesriikidest soetatud kaupade või teenustega seotud vaidluste efektiivne lahendamine.

I Tarbijakaitseõiguse olemusest ning vaidluste kohtuvälise lahendamise osatähtsusest selles

Antud peatükk keskendub tarbijakaitseõiguse kui erilaadse distsipliiniga õigusharu olemuse ja arengu käsitlemisele ning vaatleb, millisel moel on selles oma koha leidnud vaidluste kohtuvälise kui ka kohtulik lahendamine. Pidades silmas põhiõigusena sätestatud isiku õigust tõhusale kohtulikule kaitsele, käsitletakse selles kontekstis ja omavahelises koosmõjus ka õiguskaitse kättesaadavuse printsiipi. Seejärel analüüsitakse kohtumenetluse kui ka kohtuvälise vaidluste lahendamise probleemkohti ning eeliseid ja käsitletakse kohtu rolli vaidluste kohtuvälise lahendamise propageerimisel.

1.1 Tarbijakaitseõiguse olemus ning areng Euroopa Liidus

Arvestades, et tarbimise kaudu rahuldavad inimesed oma erinevaid vajadusi, ulatuvad tarbimissuhted ühel või teisel moel juba inimkonna eksistentsi algusaegadesse. Vaatamata erinevates ühiskondades juba ammustest aegadest eksisteerivatele tarbijate kaitset käsitlevatele üksikutele normidele, võib tarbijakaitseõiguse algusajaks pidada 20. sajandi teist poolt kui see muutus iseseisvaks õigusharuks peamiselt tänu kapitalismi arengule, mis tõi endaga kaasa vajaduse mitmete seadusandlike uuenduste läbiviimiseks. Enamik turumajandusel põhinevate riikide õigusdoktriine käsitleb tarbijakaitset kui multidistsiplinaarse iseloomuga (sisaldades nii eraõiguse kui avaliku õiguse erinevate instituutide norme) iseseisvat õiguslikku nähtust või õigusharu.¹¹

Tarbijakaitseõigust võib iseloomustada ka tarbijakaitse ja tarbijaõiguse sümbioosina, sest tarbijaõiguse imperatiivsed normid on tarbijate kaitse aluseks. Tarbijaõiguse keskmeks ei ole mitte niivõrd tarbimisprotsess kui tarbija isik, kelle majandushuvid dikteerivad paljuski tarbijaõiguse suunda ning sisu. Sarnaselt mitmetele nüüdisaegsetele õigusdistsipliinidele hõlmab tarbijaõigus lisaks klassikalisele lepinguõigusele endas ka erinevate õigusharude nagu näiteks deliktiõiguse, karistusõiguse, protsessiõiguse, haldusõiguse, konkurentsiõiguse, keskkonnaõiguse, munitsipaalõiguse jt. norme, mistõttu ei saa seda pidada tavapäraseks eraõiguse haruks. Kehtestatud tarbijaõiguse normide täitmise üle teostavad järelevalvet nii

¹¹ Pisuke, H. Tarbijakaitse: mõned teoreetilised ja õiguslikud alused. - Juridica 1994, nr. 9, lk. 261.

riiklikud kui ka omavalitsuse tasandil tegutsevad haldusorganid. Tarbijavaidluste lahendamisel ning tarbijaõiguse normide tõlgendamisel on seevastu oluline roll täita kohtutel ja tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise organitel.¹²

Tarbijakaitseõigus põhineb alati teatud imperatiivsetel standarditel hõlmates asjakohast teavet ja eeldatavat kvaliteeti ostetava kauba või teenuse kohta, tüüplepingutes kasutatavaid õiglasi tingimusi, asjakohaseid õiguskaitsevahendeid lepingu rikkumise korral, mittediskrimineerivaid sätteid ning ligipääsu õiguskaitsele.¹³ Tarbijaõiguse tavapärasest rangem regulatsioon ning selle üldine imperatiivne iseloom on paljuski tingitud tehingupoolte ebavõrdsetest positsioonidest turusituatsioonis.¹⁴ Nii on ühenduse seadusandja tarbija ebasoodsamat staatust arvestanud mitte ainult materiaalõiguslike normide loomisel vaid ka menetlusõiguse asjakohaste sätete vastuvõtmisel.¹⁵

Euroopa Liidus on tarbijakaitseküsimustele keskendunud alates 1960ndate aastate lõpust. Enne seda valitses arusaam, et parimaks tarbijate kaitsjaks on turg ise, mistõttu ei peetud ühenduse tasandil vajalikuks tarbijakaitset puudutavate küsimustega tegeleda.¹⁶ Nii jõudsid turuarengud kui ka tarbijaliikumiste aktiveerumine andsid aga peagi tunnistust sellest, et ühenduse tasandil on vajalik võtta meetmeid turu reguleerimiseks tarbijate kaitse seisukohalt. Sestap loodi 1968. aastal iseseisev tarbijakaitseüksus ühenduse konkurentsiküsimustega tegelevas struktuuris, mille ülesandeks sai komisjoni tarbijakaitsepoliitika koordineerimine. 1973. aastal hakati koostama esimest tarbijakaitseprogrammi, mis käsitles peamisi tarbijaõigusi ning ohutuse küsimusi erinevates valdkondades ning mille Ministrite Nõukogu kinnitas paar aastat hiljem, kuid mis liikmesriikide vastuseisu tõttu jäi tookord ellu viimata. Teine ja kolmas tarbijakaitse programm võeti vastu vastavalt aastatel 1981 ning 1986.

¹² Kingisepp, M. Tarbijakaitseõigus Euroopa Liidus ja Eestis. Tallinna Raamatutrükikoda, 2010. lk 31-32.

¹³ Reich, N. Transnational Consumer Law – Reality or Fiction? Penn State International Law Review, 2009, Vol. 27, issue 3 and 4, pp. 859-868 (p. 860-861).

¹⁴ Näiteks on Euroopa Kohus asjas *Shearson Lehman Hutton vs TVB* märkinud, et tarbija majanduslikult oluliselt vähemkindlustatud positsioon võrreldes majandus- või kutsetegevuses tegutseva lepingupoolega ning tema eeldatav kogenematus juriidilistes küsimustes on piisavateks eeldusteks järeldamaks, et tarbija on lepingulistest suhetes ettevõtjaga nõrgemaks pooleks ning vajab seetõttu ka suuremat kaitset (EKO 19.01.1993, C-89/91, p.18).

¹⁵ Asjakohase näitena võib tuua nii uuendatud Brüssel I määruse (nr 1215/2012/EL) kui sellele eelnevalt kehtinud redaktsiooni (nr 44/2001/EÜ), nagu ka nimetatud õigusakti eelkäijaks peetava 27. septembri 1968.a konventsiooni kohtualluvuse ja kohtuotsuste täitmise kohta tsiviil- ja kaubandusasjades, mis teevad selget vahet tarbijalepingutele ning mis tahes muudele lepingutele kohalduva õiguse osas sätetades konkreetseid tarbija kohtualluvuslikku kaitset käsitlevad normid.

¹⁶ Euroopa Majandusühenduse (EMÜ) Asutamisleping (nn 1957.aasta Rooma leping) tarbijakaitset puudutavaid sätteid ei sisaldanud.

01. juulil 1987 jõustunud Ühtse Euroopa Aktiga (*Single European Act*),¹⁷ täiendati Rooma lepingut artikliga 100a, mis pani Euroopa Komisjonile ülesandeks tarbijakaitset puudutavates ettepanekutes lähtuda tarbijate kõrgeast kaitstuse tasemest. Mõned aastad hiljem loodi juba iseseisva ühenduse struktuuriüksusena tarbijapoliitika teenistus, mis samal aastal asus ette valmistama tarbijakaitse tegevuskava aastateks 1990.-1992. Tegevuskava põhisuunad tulenesid nõukogu 1989. aasta resolutsioonist tarbijakaitsepoliitika kohta sätestades ühe prioriteetse valdkonnana ka tarbijate õiguskaitse vahendite loomise.

Ühenduse tarbijakaitsepoliitika uus ajajärk saabus Maastrichti lepingu allkirjastamisega 07.veebruaril 1992,¹⁸ mil Rooma lepingut täiendati eraldi alajaotusega “Tarbijakaitse” (art. 129 a), rõhutades tarbijakaitse aspektide tähtsuse suurenemist kõigis ühenduse poliitikates ning kinnitades vajadust nn. minimaalse harmoniseerimise printsiibi elluviimiseks. Peagi pärast seda vastu võetud järgmises 3-aasta tegevuskavas (1993-1995 “Ühisturg tarbijate teenistuses”) kinnitati kaks peamist eesmärki: 1) EL-i tarbijakaitse seadusandluse täiendamine, mille raames võetakse vastu mitmeid uusi direktiive ning ühtlasi jälgitakse juba vastuvõetud aktide täitmist; 2) tegutsetakse prioriteetsete suundade alal, milleks on tarbijate teadlikkuse tõstmine oma õigustest, tarbijate ühisaktsioonid ning tarbijate kaitse juriidilise mehhanismi täiustamine (s.o kõigile kättesaadav võimalus pöörduda vastavate õiguskaitseorganite poole). Sellest tulenevalt oli tähtsamateks 90ndate aastate tarbijakaitse poliitika suundadeks nii tarbija õigus saada nõu ja abi oma õiguste kaitseks kui ka lihtne, odav ja kiire tarbijavaidluste lahendamise protseduur, mis toimuks ideaalis spetsiaalsete tarbijate kaebusi lahendavate kohtute kaudu.¹⁹

Liidu seadusandja tegutseb kahtlemata tarbijakaitsepoliitika ja selle alusel võetavate õigusaktide sätestamisel tõrgeteta toimiva ühisturu huvides, kuid sealjuures on ühenduse tarbijakaitseõiguse kontseptsioon oma kõrge reguleerituse taseme tõttu saanud palju kriitikat justkui takistataks selle tulemusena kauplejate tegevust.²⁰ On arvamusi, mille kohaselt ei tohiks siseturgu käsitleda kui

¹⁷ *Single European Act*’i, millega muudeti olulisel määral Rooma lepingut peetakse esimeseks olulisemaks asutamislepingute muudatusi kajastavaks dokumendiks ühenduses, millega muuhulgas esitati Euroopa Ühenduse siseturu kontseptsioon koos siseturu valmimise tähtajaga (1992) ning suurendati Euroopa Komisjoni volitusi seoses õigusaktide vastuvõtmise delegeerimise laiendamisega. Allikas: Laffranque, J. Euroopa Liidu õigussüsteem ja Eesti õiguse koht selles. Tallinn, Juura 2006.

¹⁸ Treaty on European Union (OJ 29.07.1992, C191/35)

¹⁹ Pisuke (viide 11)

²⁰ Vaatamata sellele, et liidu seadusandja on võtnud suuna tarbijakaitseõigustiku maksimaalsele harmoniseerimisele, on direktiividega jäetud liikmesriikidele siiski piisavalt vabadust võtta kasutusele erinevaid meetmeid eesmärkide saavutamiseks. See aga on tekitanud olukorra, kus kohustuslikud

keskkonda, kus terava kontrastina ristuvad erinevate turuosaliste huvid, sest tegelikkuses tegutseb see tähtsaimate turuosaliste - tarbijate ja kauplejate – huvides. Seega on mis tahes turu tõrgeteta toimimise poole püüdlevate seadusandlike initsiatiivide rakendamisel oluline lähtuda kahest peamisest ning olulisimast turu toimivuse tegurist, milleks on ettevõtjate konkurentsivõime ning tarbijate kindlustunne.²¹

Parimaks tarbijate huvide kaitse mehhanismiks on peetud ettevõtjate vahelist vaba konkurentsi, millest lähtuvalt peaks riigi ülesandeks olema pigem konkurentsivabaduse kaitse. Nimetatud suundumus lähtub majandusteooriast, mille järgi turusituatsioonis, kus valitseb konkurents – ettevõtjad võistlevad omavahel klientide võitmiseks - on tagatud kaupade ja teenuste parem kvaliteet, madalamad hinnad, suurem sortiment, ettevõtjate parem efektiivsus ning seeläbi ka tarbijate maksimaalne heaolu.²² Siiski mitte alati ei piisa toimivast konkurentsist selleks, et tarbijad saaksid tunda end ettevõtjatega müügitehinguid sõlmides piisavalt kindlalt. Tarbijate rahulolu võivad negatiivselt mõjutada nii konkurentide omavahelised suhted (sh varjatud kokkulepped), valitseva turuseisundi kuritarvitamine, puudulik või ebatäpne toote- ja hinnainfo jms, mis mõjutab negatiivselt turu eneseregulatsiooni ning mille tulemusena on vaja täiendavaid seadusandlikke meetmeid tarbijate kindlustunde tagamiseks.²³

Eestis hakati tarbijakaitse temaatikale eraldiseisvalt keskendumale 1990ndate alguses, millal võeti vastu esimene tarbijakaitse seadus²⁴ eesmärgiga tagada tarbijate õiguste kaitse Eestis. Nimetatud redaktsioonis ei käsitletud siiski veel alternatiivsete tarbijavaidluste lahendamise mehhanisme ning seda ka arusaadavatel põhjustel. Arvestades, et Eesti ei olnud veel liitunud Euroopa Liiduga, ei osanud seadusandja tõenäoliselt ka antud küsimust piisavalt tähtsustada. Seoses liitumissooviga tekkis riigil aga vajadus viia siseriiklikud õigusnormid vastavusse Euroopa Liidu

tarbijakaitse normid erinevad riigiti märkimisväärselt, mis takistab kauplejaid müüa oma kaupu ja teenuseid kogu ühisturu piires, sest erinevate liikmesriikide tarbijaõiguste kindlakstegemine on kauplejate jaoks märkimisväärne kuluallikas. Vt. nt. Reich, lk. 861 (viide 13).

²¹ Joelle, S. Consumer Law Compendium: A New Era for European Consumer Law. The European Business Law Review, 2009, vol. 20, issue 3, lk. 443-456, lk. 448.

²² Whish, R. Competition Law. 6th ed. Oxford University Press 2008, lk 3 jj.

²³ Armstrong, M. Interactions Between Competition and Consumer Policy. Competition Policy International, 2008, vol. 4, issue 1, lk. 98.

²⁴ RT I 1994, 2, 13. (Vastu võetud 15.12.1993). Nimetatud redaktsiooni § 7 p. 15 pani müüjale kohustuse järgida üldiseid kaubandustegevuse häid kombeid ja tavasid kauba ja teenuse pakkumisel ja müümisel tarbijale ning sellest tuleneva rikkumise korral hüvitada tarbijale tekitatud materiaalne ja moraalne kahju. Müüjapoolsel keeldumisel kahju hüvitamiseks võis tarbija pöörduda oma õiguste kaitseks linna- või vallavalitsusse, riikliku tarbijakaitsega tegelevasse ametisse või kohtusse kas otse või tarbijaühingu vahendusel ning osaleda oma avalduse või kaebuse arutamises (§ 14).

õigusega, mis oli ajendiks uue redaktsiooni vastuvõtmisele 2004. aastal²⁵ ning mis sisaldas juba kohaliku tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise organi – Tarbijakaebuste komisjoni – tööpõhimõtteid ja tegevust reguleerivaid sätteid.²⁶ Enne seda kehtinud tarbijakaitseaduse kohaselt oli tarbijalepingutest tulenevate vaidluste kohtuvälise lahendamise roll kanda Tarbijakaitseametil (TKA) ning see oli piiratud lepitusfunktsiooniga, sest TKA-l puudus õigus sisuliselt lahendada tsiviilõiguslikke vaidlusi.²⁷ Sellest tulenevalt oli TKA poolse lepitusmenetluse nurjumisel tarbija ainsaks võimaluseks oma huvide kaitseks pöörduda tsiviilkohtusse.

1.2 Vaidluste kohtuvälise lahendamise osatähtsus tarbijakaitseõiguses

Kui Euroopa Liidu üldise tarbijakaitsepoliitika sünniajaks võib pidada 1975. aastat,²⁸ siis tarbijate õiguskaitse tagamise teematikat hakati enam tähtsustama alates 1980ndate aastate teisest poolest, kui Euroopa Komisjoni, nõukogu ning Parlamendi initsiatiivil astuti erinevaid samme sellekohaste probleemide ja eesmärkide kaartistamiseks. Mais 1992 Lissabonis toimunud kolmandal Euroopa Konverentsil, mis keskendus just tarbijate õiguskaitse kättesaadavuse teematikale, väljendasid liikmesriigid juba tõsist muret olukorra pärast ning tõdeti ühtlasi vajadust konkreetsemate sammude järele. See oli paljuski ajendiks vastavasisulise Rohelise Raamatu (*Green Paper*) väljatöötamisele 1993. aastal, milles Komisjon tõi välja konkreetsed ettepanekud tagamaks nii kollektiivsete kui ka individuaalsete tarbijavaidluste tõhus lahendamine liidu piires.²⁹ Vastavalt Rohelises Raamatus nimetatud ettepanekutele esitas Komisjon peagi direktiivi eelnõu, mis käsitles tarbijate huvide kaitseks tehtavaid ettekirjutusi³⁰

²⁵ RT I 2004, 13, 86

²⁶ 2004. aastal vastu võetud tarbijakaitseaduses reguleeritud tarbijakaebuste komisjoni tööpõhimõtete sätestamisel võttis Eesti seadusandja aluseks Rootsis, Soomes, Ungaris, Hollandis ja Iirimaa tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise skeemid. Allikas: tarbijakaitseaduse eelnõu 14 SE (01.04.2003) algteksti seletuskiri, lk. 7.

²⁷ Vt. Tallinna Ringkonnakohtu halduskolleegiumi 25.01.2001 otsus haldusajal nr. II-3/19/01.

²⁸ 25. aprillil 1975 võttis Euroopa Ühenduse nõukogu vastu esimese tarbijate kaitset puudutava poliitikadokumendi, milles sätestas viis olulisemat tarbija õigust: õigus tervise kaitsele ja turvalisusele, õigus majandushuvide kaitsele, õigus teabele ja teadmiste edendamisele, õigus esindatusele, õigus õiglasele kahju hüvitamisele läbi kiirete, tõhusate ja taskukohaste meetmete. OJ No C 92, 24.04.1975, pp.1-16.

²⁹ Green Paper on Access of Consumers to Justice and the Settlement of Consumer Disputes in the Single Market. Brussels, 16.11.1993, COM(1993) 576 final.

³⁰ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 19.mai 1998.aasta direktiiv nr 98/27/EÜ tarbijate huve kaitsvate ettekirjutuste kohta, EÜT L 166, 11.06.1998, lk. 51-55.

ning koostas ühtlasi tegevuskava³¹ tarbijate õiguskaitse tõhustamiseks ning vaidluste lahendamise efektiivsemaks rakendamiseks, millele Euroopa Parlament avaldas igakülgset toetust.³²

Komisjoni poolt 1997. aastal esitletud Ühtse Turu tegevusplaanis (*Action Plan for a Single Market*)³³ välja toodud eesmärki luua läbi tarbijakaitsealaste normide ühtlustamise võimalus tarbijatel kasutada ühisturu poolt pakutavaid hüvesid maksimaalselt sai peagi üldjoontes lugeda täidetuks, sest liikmesriikide jaoks ülimusliku iseloomuga ühenduse õigusega oli kehtestatud miinimumnõuded erinevate tarbekaupade- ja teenuste kategooriates.³⁴ Siiski ainuüksi kaupade ja teenuste müüki reguleerivatest nõuetest ei piisa selleks, et tarbijad saaksid tunda end kindlalt siseturul mistahes ostude sooritamisel, sest tarbijaõiguste efektiivsuse tagab nende õiguste tõhus jõustamine.³⁵ Ka Euroopa Kohus on korduvalt kinnitanud, et ettenähtud õigused ei oma mingit praktilist väärtust, kui puuduvad tõhusad meetmed nende tagamiseks.³⁶ Seega peavad jõustamismeetmed olema ajasäästlikud, kasutajasõbralikud ning ökonoomsed.

2002. aastal Euroopa Komisjoni poolt väljatöötatud Rohelises Raamatus³⁷ keskenduti just vaidluste kohtuvälise lahendamise mehhanismide arendamisele tsiviil- ning kaubandusajades üldiselt ning seda eelkõige läbi sõltumatute vahendajate tegevuse (*mediation*) välistades vahekohtumenetluse (*arbitration*) ning mille tulemusena võeti vastu vahendusmenetlusdirektiiv,³⁸ mis leiab põhjalikumat käsitlemist järgmises peatükis. Samas on mitmeid Rohelises Raamatus komisjoni poolt tehtud ettepanekuid vaidluste kohtuvälise lahendamise menetluste arendamiseks võetavate meetmete osas (nt koolitusega seotud reeglid kui ka eetiliste tegevuspõhimõtete ühtlustamine jms) mõningate arvamuste kohaselt peetud

³¹ Action Plan on Consumer Access to Justice and the Settlement of Consumer Disputes in the Internal Market. Brussels, 14.02.1996, COM(96) 13 final.

³² Resolution of the European Parliament. A4-0355/96, OJ No. C 362, 02.12.1996, p. 275

³³ Communication of the Commission to the European Council. Action Plan for the Single Market. 04.06.1997, CSE(97), 1 final.

³⁴ Nt tooteohutuse, koduuksemüügi, puhkuseosakute, tarbijakrediidi, pakettreiside, sidevahendi abil sõlmitud lepingute, ja mitmed muud direktiivid.

³⁵ Howells, G., Weatherwill, S. Consumer Protection Law, 2nd edition, Ashgate, 2005, lk. 660

³⁶ Nt 19.11.1991, C-6/90, C-9/90 *Francovich and others vs Italy*, p. 42; 26.09.1996, C-43/95 *Data Delecta vs Forsberg*, p.12; 20.03.1997, C-323/95 *Hayes vs Kronenberger*, p. 13.

³⁷ Green Paper on alternative dispute resolution in civil and commercial law. Brussels, 19.04.2002, COM(2002), 196 final.

³⁸ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 21.mai 2008 direktiiv 2008/52/EÜ vahendusmenetluse teatavate aspektide kohta tsiviil ja kaubandusajades. ELT L 136, 24.05.2008, lk. 3-8.

ohuallikaks ülereguleerimise mõttes,³⁹ mis iseenesest on turu tõrgeteta toimivuse seisukohast kahjulik ning vastuolus tarbijate ja kauplejate tegelike huvidega.⁴⁰ Tarbijate seisukohast on aga tõhus ja odav vaidluste kohtuvälise lahendamise võimalus vajalik eelkõige selleks, et arvestades tarbijatehingute tavapärasest madalamat rahalist väärtust toob vaidluse kohtulik lahendamine tarbija jaoks kaasa ebaproportsionaalselt suuri kulutusi, mis omakorda paneb ta tõenäoliselt oma õiguste kaitsest loobuma.⁴¹

Tsiviil- ja kaubandusvaidluste kohtuvälise lahendamise mudeleid on erinevaid (vahendusmenetlus, arbitraaž, lepitusmenetlus, läbirääkimised jne, lisaks erinevad segavormid eelnimetatutest), kuid tarbijavaidluste puhul on arvestades lepinguosaliste ebavõrdset staatust, levinuimaks mudeliks Euroopa Liidus kujunenud ombudsmani skeem, kus ombudsman ise või mõni teine vastav isik selgitab välja tarbija poolt esitatud kaebuse asjaolud ning püüab saavutada õiguspärasest lahendust.⁴² Taolist eripära arvestades on tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise mehhanisme hakatud erialakirjanduses mõnikord tähistama ka lühendiga CADR ehk *Consumer Alternative Dispute Resolution*.⁴³

1.3 Tarbijate tõhus õiguskaitse kättesaadavus versus õigus asja kohtulikule arutamisele

Nagu eelnevast selgus on Euroopa Liit seadnud üheks tarbijakaitsepoliitika olulisemaks eesmärgiks tagada õiguskaitse parem kättesaadavus, et luua vabadusel, turvalisusel ja õiglusel rajanev ala, kus üksikisikute ja ettevõtete õiguste teostamist ei tohiks takistada liikmesriikide õigus- ja haldussüsteemide ühildamatus ja keerukus. Selles kontekstis peaks õiguskaitse kättesaadavus hõlmama nii üksikisikute kui ka ettevõtete paremat juurdepääsu lisaks kohtusüsteemile ka kohtuvälistele vaidluste lahendamise võimalustele.⁴⁴ Õiguskaitse

³⁹ Vt. näiteks Duve, C. European ADR. Dispute Resolution Magazine, vol 9, issue 4, 2003, lk 10-12.

⁴⁰ Joelle, S. lk. 448 (viide 21)

⁴¹ Vt. nt. A Study on the Cost of Judicial Barriers for Consumers in the Single Market. Report for the European Commission (October 1995), mis muuhulgas käsitleb kohtumenetluse kulusid erinevates liikmesriikides.

⁴² Cortes, P. Consumer Redress schemes in Italy, Spain and the UK. ERA Conference: Draft Paper on ADR and ODR in the EU, February 2015. lk. 2

⁴³ Benöhr, I., Creutzfeldt-Banda, N., Hodges, C. Consumer-to-Business Dispute Resolution: The Power of CADR. 2012, vol. 13, ERA Forum, lk 199-225. (lk. 199)

⁴⁴ Vt. nt. Explanatory Memorandum of the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on certain aspects of mediation in civil and commercial matters. Brussels, 22.10.2004, COM(2004) 718 final.

kättesaadavus tarbijate seisukohast on oluline selleks, et tagada vajadusel nende õiguste rakendamine, mis on neile ette nähtud ühenduse tarbijakaitset puudutava õiguskorraga.

Sealjuures on liikmesriikidele antud volitus kehtestada siseriikliku õigusega norme, mis tagavad töhuga õiguskaitse kättesaadavuse ühenduse õigusega sätestatud normide rikkumise korral.⁴⁵ Volitus ei ole siiski absoluutne, sest siseriiklike meetmete võtmisel on liikmesriigi seadusandja kohustatud arvestama isikute võrdse kohtlemise printsiipi kui ka isikute põhivabadusi, mis on ettenähtud asutamislepingutes.⁴⁶ Tulenevalt sellest, et ühenduse õigus näeb muuhulgas ette kaupade ja teenuste vaba liikumise ühisturul on nimetatud õiguse tagamise seisukohalt oluline, et kõigil turuosalistel (sh ka tarbijatel) oleks võrdne võimalus esitada hagi liikmesriigi kohtule sõltumata sellest, kas selleks riigiks on tema elu- või asukohariik või mõni teine liikmesriik.⁴⁷

Ühenduse tarbijakaitsepoliitika näeb ette, et rikkumise korral peab tarbijal olema võimalus oma õigusi maksma panna läbi lihtsate, ajasäästlike, odavate ning efektiivsete õigusabikanalite.⁴⁸ Erinevad uuringud on näidanud, et kohtusse pöördumine üldjuhul nimetatud eesmärki ei täida eelkõige kohtumenetluse keerukuse, menetluse pikkuse kui ka selle kulukuse tõttu. Kohtumenetlusega kaasnevad reeglina kulud nii õiguslastele konsultatsioonidele, ekspertiisidele kui ka esindusele. Olenevalt riigist võivad lisakulusid tuua ka näiteks vaidluse kaotamisel tekkiv vajadus katta kostja kohtukulud või tarbija seisukohast positiivse otsuse korral vajadus katta enda kulud ise. Lisaks materiaalsele aspektidele takistab tarbijaid kohtusse pöördumast sageli ka psühholoogiline tõrge, mis on seotud kohtumenetluse formaalsusega kui ka teadmusega protseduurireeglitest.

Veelgi vähetõenäolisem on, et tarbija, kes pelgab esitada kahjunõude hagi kaupleja vastu oma koduriigis, teeb seda välisriigis asuva kaupleja vastu tulenevalt teise liikmesriigi kauplejalt sooritatud ostust.⁴⁹ Arvestades aga nii piiriüleste tarbijatehingute pidevat kasvu kui ka kaupade ja teenuste müügitehnikate kiiret arengut on tarbija risk seista silmitsi ülepiirilisest ostust tõusetunud vaidlusega üha kasvav tendents.

⁴⁵ Vt. näiteks EKo 19.11.1991 liidetud kohtuasjades C-6/90 ja C-9/90, *Francovich jt*, p. 42

⁴⁶ Vt. näiteks EKo 02.02.1989, C-186/87, *Cowan*, p.19

⁴⁷ Vt. näiteks EKo 26.09.1996, C-43/95, *Data Delecta and Forsberg*, p. 13; EKo 20.03.1997, C-323/95, *Hayes*, p. 14.

⁴⁸ COM(1998) 198 final, lk. 5 (viide 7)

⁴⁹ Täiendavateks takistusteks tarbija jaoks hagi esitamisel teises riigis asuva kaupleja vastu on teadmatuse kohalduvast õigusest, pädeva kohtu kindlaksmääramine, asjassepuutuva dokumentatsiooni tõlkimine ning esitamine kohtule ning kohtuotsuse täitmine. Allikas: COM(1993) 576 final, lk. 59 (viide 29).

Paralleelselt vaidluste kohtuvälise lahendamisvõimaluste arendamisega on liidu seadusandja panustanud ka piiriülese kohtuliku õiguskaitse kättesaadavuse parandamisse ning sellekohase kohtumenetluse lihtsustamisse. Muude meetmete seas on vastu võetud Euroopa väiksemate kohtuvaidluste menetlust (*European small claims procedure*) käsitlev määrus,⁵⁰ millega on teataval määral püütud harmoniseerida liikmesriikide tsiviilkohtumenetlusõiguslikke norme. Siiski tulenevalt liikmesriikide erinevatest õigussüsteemidest kui ka Euroopa Liidu piiratud pädevusest liigselt sekkuda liikmesriigi menetlusõiguse reguleerimisse ei ole senini suudetud määrusega taotletavat eesmärki (s.o piiriülese kohtuliku õiguskaitse odav ja kiire kättesaadavus) saavutada. Samas oleks aga õiguste tõhusaks jõustamiseks vajalik väiksemate kohtuvaidluste menetlust puudutavaid reegleid ühtlustada võttes sealjuures aluseks selliste liikmesriikide praktika, kus vastavad menetlused tõepoolest efektiivselt toimivad (nt Inglismaa, Iirimaa).⁵¹

Lisaks Euroopa väiksemate kohtuvaidluste menetlust puudutavale regulatsioonile on liidu tasandil kohtuliku õiguskaitse tõhustamiseks vastu võetud määrus Euroopa maksekäsu kiirmenetluse soodustamiseks,⁵² mis pealtnäha võimaldab piiriülestes tsiviil- ja kaubandusvaidlustes võlausaldajal (kelleks sageli võib olla ka tarbija) justkui lihtsalt ja tõhusalt teise lepingupoole poolt täitmata lepinguliste kohustuste korral makstud raha tagasi nõuda.⁵³ Tegelikult on aga mitmeid probleeme ka selle õigusakti rakendamisel. Üheks markantsemaks näiteks on siikohal kasvõi asjaolu, et asja menetlev kohus ei tohi Euroopa maksekäsku tunnistada täidetavaks ilma, et see oleks võlgnikule kätte toimetatud. Probleem seisneb aga selles, et Euroopa maksekäsumenetluse määruks on jäetud reguleerimata küsimus, kuidas toimida, kui Euroopa maksekäsku ei ole õnnestunud võlgnikule kätte toimetada. Eesti kohtute praktika

⁵⁰ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 861/2007, 11.07.2007, millega luuakse Euroopa väiksemate kohtuvaidluste menetlus (ELT L 199, 31.07.2007, lk. 1-22). Antud õigusakti eesmärgiks on lihtsustada ja kiirendada piiriüleste väiksemate kohtuvaidluste menetlemist ning vähendada kohtumenetlusega kaasnevat kulusid. Määrus on kohaldatav kõikides Euroopa Liidu liikmesriikides, välja arvatud Taanis. Euroopa väiksemate kohtuvaidluste menetlus on vaidluspooltele kättesaadav alternatiivina liikmesriikide õiguses sätestatud menetlustele. Euroopa väiksemate kohtuvaidluste menetlust saab kasutada piiriülestes tsiviil- ja kaubandusajades, kui nõude väärtus koos kõikide kõrvalkuludega ei ületa 2000 Eurot.

⁵¹ Iglezakis, J. Consumers' Access to Justice in the European Union. *Revue Hellenique de Droit International*, 2000, Vol. 53, lk. 307-328 (lk. 328).

⁵² Euroopa Parlamendi ja nõukogu 12.12.2006 määrus (EÜ) nr 1896/2006, millega luuakse Euroopa maksekäsumenetlus. ELT L 30.12.2006, 399, lk 1-12.

⁵³ Vastavalt Euroopa maksekäsu määruse artiklile 4 saab määruse alusel esitada avaldusi vaid selliste nõuete esitamiseks, mis hõlmavad kindla rahasumma sissenõudmist, mille täitmise tähtaeg on saanud ning mida on võimalik kvalifitseerida sama määruse artiklis 2 nimetatud piiriülesest kaubandus- või tsiviilasjast tõusetunud nõudena.

kohaselt ⁵⁴ on sellistel juhtudel jäetud Euroopa maksekäsumenetluse avaldus tsiviilkohtumenetluse seadustiku § 423 lg 1 p 8 alusel läbi vaatamata tähendades seda, et kui hiljem saab võlausaldajale teatavaks täiendav info võlgniku asukoha kohta, on ta sunnitud esitama uue Euroopa maksekäsumenetluse avalduse, tasudes uuesti ka avalduselt nõutud riigilõivu.⁵⁵

Nagu eeltoodust järeldub on liidu seadusandja õiguskaitsse kättesaadavuse hõlbustamiseks paraleelselt tähtsustanud nii kohtumenetluse lihtsustamist kui ka asjakohaste kohtuväliste tarbijavaidluste lahendamise võimaluste loomist.⁵⁶ Samas mistahes alternatiivsete võimaluste loomine vaidluste lahendamiseks ei tohiks siiski kuidagi piirata isiku õigust pöörduda oma õiguste kaitsesse kohtusse olenemata sellest, kas tal tegelikkuses on selleks soov või mitte.

Tõhusa kohtuliku kaitsse põhimõte on liidu õiguse üldpõhimõte, mis tuleneb liikmesriikide põhiseaduslikest tavadest⁵⁷ ja mis on sätestatud Euroopa Inimõiguste Konventsiooni⁵⁸ artiklites 6 ja 13 ning leidnud kinnitust ka 7. detsembril 2000 Nice'is välja kuulutatud konventsiooni täiendavas Euroopa Liidu põhiõiguste harta⁵⁹ artiklis 47. Nimetatud põhimõtte kohaselt on igapäevael õigus õiglasele kohtumenetlusele.⁶⁰

Läbi aastate on antud põhimõtet Euroopa Kohtu poolt käsitletud väga erinevates valdkondades, kuid *Alassini* kohtuasjas⁶¹ käsitles kohus põhjalikumalt just tarbijakaebuste kohtuvälise lahendamise meetodi rakendamise mõju isiku õigusele tõhusale kohtulikule kaitsesele. Kohus

⁵⁴ Vt. nt. Harju maakohtu 08.07.2009 määrus nr 2-09-12183

⁵⁵ Torga, M. Euroopa maksekäsumenetlus – lihtne viis rahvusvaheliste tsiviilnõuete maksmapanemiseks.- *Juridica* 2013, nr 5, lk. 329-338 (lk 335).

⁵⁶ Vt. ka COM(1998) 198 final, lk. 5 (viide 7)

⁵⁷ Nt. Eesti Vabariigi Põhiseaduse (RT I, 27.04.2011, 2) § 15 sätestab isiku õiguse oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral pöörduda kohtusse. Põhiseaduse kommentaaride kohaselt tuleks antud sätte tõlgendamisel arvestada Euroopa Inimõiguste Konventsiooni artiklitega 6 ja 13 ning nende käsitlemisega Euroopa Inimõiguste Kohtu poolt. Allikas: <http://www.pohiseadus.ee/ptk-2/pg-15/> p. 1.1 ja 2.1 (04.05.2015).

⁵⁸ Endise nimetusega Inimõiguste ja põhivabaduste kaitsse konventsioon. RT II 2000, 11, 57. Lissaboni lepingu (ELT 17.12.2007 C 306/01) artikliga 6 nähti ette ELi kui liidu liitumine Euroopa inimõiguste konventsiooniga. Leping moodustab liitumise õigusliku aluse, liitumist lihtsustab ka liidu uus ühtse juriidilise isiku staatus. Liitumine võimaldab Strasbourgis asuval Euroopa Inimõiguste Kohtul kontrollida Euroopa Liidu õigusaktide kooskõla Euroopa inimõiguste konventsiooniga, mis aitab tugevdada põhiõiguste kaitsset ka liidu sees.

⁵⁹ ELT 30.03.2010, C 83/02, lk. 389-403.

⁶⁰ Vt. nt. EKo 13.03.2007, C-432/05 *Unibet*, p. 37; EKo 03.09.2008, liidetud kohtuasjades C-402/05 ja C-415/05 *Kadi*, p. 335; EKo 16.07.2009, C-12/08 *Mono Car Styling SA*, p. 47.

⁶¹ EKo 18.03.2010 liidetud kohtuasjades C-317/08, C-318/08, C-319/08 ja C-320/08, *Alassini jt*.

tõdes, et seades siseriikliku õigusega vaidluste lahendamisel tingimuseks enne kohtusse pöördumist lepitusmenetluse läbimise võib see küll riivata kõnealuse põhimõtte rakendamist, kuid viidates väljakujunenud kohtupraktikale leidis siiski, et põhiõigused ei ole absoluutsed õigused, vaid neile võib seada piiranguid tingimusel, et need piirangud vastavad tegelikult meetmega taotletud üldise huvi eesmärkidele ega kujuta taotletavat eesmärki arvestades ülemäärast ja lubamatut sekkumist, mis moonutaks tagatud õiguse olemust (proportsionaalsuse põhimõtte).⁶²

Olukorras, kus siseriikliku õiguse eesmärgiks on kiiresti ja odavalt lahendada teatavates sektorites (*Alassini* asjas oli selleks elektroonilise side teenused) asetleidvaid vaidlusi vähendades seeläbi kohtute koormust, saab seda pidada legitiimseid üldise huvi eesmärke taotlevaks. Sellest lähtuvalt, kui isikule on tagatud kerge ligipääs alternatiivsele vaidluse lahendamise võimalusele, mille kasutamine ei takista tal pöörduda vaidluse läbivaatamiseks kohtusse, saab järeldada, et riivet tõhusale kohtuliku kaitse õigusele ei esine.

Kohtud ei ole tarbijavaidluste lahendamiseks üldjuhul eelistatuid instantsid, sest on sageli erinevatel põhjustel tarbijatele raskesti ligipääsetavad. Samas eeldab aga Euroopa Inimõiguste Konventsiooni artiklis 6 sätestatud õiglase kohtumenetluse põhimõtte lisaks muudele elementidele ka tõhusa õiguskaitse tagamist ning õigusabi kättesaadavust. Kohtuliku kaitse kättesaadavuse seisukohalt üheks takistavaks elemendiks on kindlasti ühiskonnas palju poleemikat tekitanud kõrged riigilõivud, mis ühest küljest täidavat menetlusökonomilist eesmärki,⁶³ kuid samas ei tohiks riigilõivude suurus ebamõistlikult takistada isiku õigust pöörduda kohtusse.⁶⁴ Seega peab kohtusse pöördumise õigus eksisteerima mitte ainult teoreetiliselt vaid see peab olema ka tõhusalt toimiv ja tegelikkuses rakendatav.⁶⁵ Praktikas on aga kinnitust leidnud, et kõrged riigilõivud, kättesaamatu õigusabi, alternatiivsete vaidluste lahendamise mehhanismide puudus kui ka isikute üldine madal teadlikkus oma õigustest ja võimalustest neid kaitsta on Euroopas paraku valdav probleem.⁶⁶

⁶² *Ibid*, p. 62-63

⁶³ Riigilõivude legitiimset eesmärki on Riigikohus käsitlenud näiteks asjas nr 3-2-1-62-10, p. 45

⁶⁴ EIK 17.07.2007, 52658/99, *Mehmet ja Suna Yigit vs Türgi*, § 34

⁶⁵ Laffranque, J. Kas ja kuidas vaidlustada vaesust, demokraatiapuudust ja õiguskaitse nappust? - *Juridica* 2013, nr 1, lk 27-40 (lk. 37)

⁶⁶ Vt. nt. Report of the Study on Access to Justice in Europe: An Overview of Challenges and opportunities. European Union Agency for Fundamental Rights. 23.03.2011. Avaldatud internetis: <http://fra.europa.eu/en/publication/2011/access-justice-europe-overview-challenges-and-opportunities> (03.05.2015)

Seega kaaluvad tarbijad kohtusse pöördumist viimase võimalusena olemasolevatest alternatiividest. Võrreldes tavapäraste tsiviilvaidluste kohtuvälise lahendamise mehhanismidega, kujutavad tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise mehhanismid üldjuhul vähem formaalseid menetlusi. Traditsioonilised tsiviil- ja kaubandusvaidluste puhul kasutatavad kohtuvälised menetlused on eekõige alternatiiviks kohtumenetlusele, kus vaidlevad pooled saavad võrrelda, milline tulemus on neil võimalik saavutada vaidluse lahendamisel kohtu kaudu või kohtuväliselt.⁶⁷ Seevastu tarbijavaidluste kohtuvälised menetlused on sageli ainsaks võimaluseks tarbija jaoks, et saada kauplejapoolse kohustuse mittetäitmisel hüvitist kulusäästlikult ning proportsionaalsel moel, eriti juhul kui vaidluse lahendamiseks on loodud käepärased võimalused kasutades kaasaegseid tehnoloogiaid.⁶⁸

1.4 Kohtumenetlus *versus* kohtuväline menetlus tarbijaõiguste kaitsel

Arvestades nii tarbijalepingutest tulenevate nõuete madalat väärtust, tarbijate reserveeritud hoiakut kohtumenetluse suhtes ning kohtute üleüldist koormatust, sh kohtumenetluse kestvust, on igati asjakohane suunata pilk võimalikele kohtumenetluse alternatiividele, kui esmaseks eesmärgiks on vaidluse lahendamine, mitte niivõrd asjas õigusliku hinnangu saamine. Selles suunas õiguskaitse kontseptsiooni arendamisega hakati tegelema 1970ndate lõpus, mil levis arusaam, et alternatiivsed vaidluste lahendamise mehhanismid on vajalikud, et tagada võimalikult suure osa ühiskonnaliikmete ligipääs õiguskaitsele.⁶⁹

Ilmselt nii kohtumenetluse kulukus, kestvus kui ka muud tegurid on olnud paljuski alternatiivsete vaidluste lahendamise otsimise ja loomise tõukejõuks. Vaatamata Euroopa Liidu kui ka mitmete liikmesriikide püüdlustele lihtsustada väikese väärtusega vaidluste lahendamisega seotud kohtumenetlusi ei näita statistika selliste võimaluste kasutamisel

⁶⁷ Moffitt, M. Three Things to Be Against (“Settlement Not Included”). *Fordham Law Review*, 2009, 78, lk. 1203-1245 (lk 1207).

⁶⁸ Susskind, R. *Tomorrow’s Lawyers: An Introduction to Your Future*. Oxford University Press, 2013, chapter 10.

⁶⁹ Cappelletti, M. Alternative Dispute Resolution Processes within the Framework of the World-Wide Access-to-Justice Movement. *The Modern Law Review* 1993, vol 56, issue 3, lk 282-296 (lk 287).

tõusutrendi, pigem vastupidi.⁷⁰ Selle põhjuseks paistavad muuhulgas olevat jätkuvalt ebaproportsionaalsed kohtusse pöördumise kulud kui ka teatav psühholoogiline tõrge, mis takistab isikutel (sh tarbijatel) alustada kohtumenetlust ilma advokaadi või muu õiguslaseid teadmisi omava esindaja osavõtuta, isegi kui selline võimalus on loodud. Uuringud on näidanud, et Euroopa tarbijad kaaluvad väiksemate nõuete kohtumenetluse alustamist üksnes sellistel juhtudel, kui nende nõude väärtus ületab 500 eurot.⁷¹ Põhjusel aga, et tarbijavaidluste omapäraks on nõuete madal väärtus, peaksid olema loodud efektiivsed mehhanismid, mis soodustaksid tarbijate ligipääsu tõhusale õiguskaitsele ka väikeste nõuete puhul.

Olukord on seda problemaatilisem, kui tarbija nõue puudutab teises liikmesriigis asuvat kauplejat, sest teadmatus kohalduvast õigusest, võimalik keelebarjäär ning geograafiline vahemaa kohtu ja vähemalt ühe osapoole asukoha vahel muudab kohtumenetluse veelgi keerulisemaks ning kulukamaks. Selle ilmne näide tuleneb Euroopa väiksemate kohtuvaidluste määruse rakendamisest, millega teoreetiliselt on püütud lihtsustada piiriülest kohtumenetlust tsiviil- ja kaubandusvaidluste puhul kuni 2000 euroste nõuete puhul, kuid selle kohaldamine reaalsuses on näidanud ette mitmeid praktilisi probleeme.⁷²

Euroopa Liidu piiratud pädevus liigselt sekkuda liikmesriikide menetlusõiguse reguleerimisse ning sellest tulenev menetlusautonoomia (*procedural autonomy*),⁷³ mis võimaldab igal liikmesriigil ise oma menetlusõigust suuremas osas kujundada, on vähemalt Euroopa väiksemate kohtuvaidluste määruse rakendamisel loonud olukorra, kus tarbijate ligipääs kohtumenetlusele ei ole tegelikkuses samadel tingimustel tagatud. See on aga vastuolus võrdväärsuse ja tõhususe põhimõttega, mille kohaselt on liikmesriikidel kohustus tagada isikutele liidu õiguskorrast

⁷⁰ Uuringute kohaselt leiab vaid ligikaudu kolmandik EL-i tarbijatest, et kauplejaga tõusetunud vaidlusi on kerge lahendada kohtu kaudu. Allikas: Flash Eurobarometer 332: Consumers' Attitudes Towards Cross-border Trade and Consumer Protection. Report, May 2012, lk. 118.

⁷¹ Study on Alternative Means of Consumer Redress other than Redress Through Ordinary Judicial Proceedings. Katholieke Universiteit Leuven, Belgium. Final Report, April 2007.

⁷² Peamisteks probleemideks on kohtuinstantside madal teadlikkus viidatud määrusega loodud menetlusest, menetluskeeltega seotud probleemid, puudulik abi avaldusvormide täitmisel, erinevad tõlgendused kohalduva õiguse osas jne.

Vt. ECC-Net European Small Claims Procedure Report. (September 2012). Avaldatud internetis: http://ec.europa.eu/consumers/ecc/docs/small_claims_210992012_en.pdf (02.05.2015)

⁷³ Esmakordselt käsitles Euroopa Kohus liikmesriikide menetlusautonoomia põhimõtet lahendis C-33/76, 16.12.1976, *Rewe-Zentralfinanz*. Põhjalik analüüs menetlusautonoomia käsitlest ning seonduvatest õiguslikest probleemidest on toodud näiteks: Galetta, D.-U. Procedural Autonomy of EU Member States: Paradise Lost? A Study on the "Functionalized Procedural Competence" of EU Member States. Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 2010.

tulenevate õiguste võrdväärne ja tõhus kohtulik kaitse.⁷⁴ Viimatinimetatud põhimõtete rakendamine eeldab, et Euroopa Liidu õiguse alusel esitatud nõuete puhul peab olema võimalik kasutada samu õiguskaitsevahendeid ja menetlusnorme, kui need mida kohaldatakse siseriikliku iseloomuga nõuete puhul ning liikmesriikide kohtud on kohustatud tagama, et siseriiklikud õiguskaitsevahendid ja menetlusnormid ei muuda Euroopa Liidu õigusel põhinevate nõuete teostamist praktiliselt võimatuks ega ülemäära keeruliseks.⁷⁵

Väljakujunenud Euroopa Kohtu praktikast tuleneb, et vastavat valdkonda reguleerivate liidu õigusnormide puudumisel tuleb iga liikmesriigi siseriiklikus õiguskorras määrata pädevad kohtud ja kehtestada menetlusnormid selliste õiguskaitsevahendite osas, mille eesmärk on tagada selliste õiguste kaitse, mis tuleneb isikutele liidu õigusest ning liikmesriigid vastutavad selle eest, et nende õiguste tegelik kaitse oleks igal üksikjuhtumil tagatud. Sellega seoses ei tohi menetlusnormid, mis on kehtestatud selliste kohtuasjade läbivaatamiseks, mille eesmärk on tagada isikutele liidu õigusest tulenevate õiguste kaitse, olla ebasoodsamad kui samalaadsete siseriiklike hagide puhul (võrdväärseuse põhimõte) ja need ei tohi muuta liidu õiguskorraga antud õiguste kasutamist praktiliselt võimatuks või ülemäära raskeks (tõhususe põhimõte). Võrdväärseuse ja tõhususe põhimõtte tagamise nõuded kehtivad nii sellele õigusele tuginevate hagide läbivaatamiseks pädevate kohtute poolt kui ka menetlusnormide määratlemise osas.⁷⁶

Olukorras, kus tarbija soovib esitada kaupleja vastu hagi teise liikmesriigi kohtule, kuid see on oluliselt raskendatud näiteks tulenevalt asjaolust, et vastav kohus aktsepteerib dokumente ainult vandetõlgi poolt tõlgitud kohtu asukohariigi keeles, ei saa selle tarbija positsiooni pidada võrdväärseks kohtu asukohariigi tarbijatega ning olenevalt nõude aluseks olevate dokumentide mahust ja muudest kaasnevatest asjaoludest võib tarbija jaoks kohtus oma õiguste kaitsmine kujuneda kui mitte võimatuks, siis tõenäoliselt ülemäära keeruliseks. Seeläbi muutub küsitavaks kohtu kui tähtsaima õigusemõistja funktsionaalne roll tarbijaõiguslaste normide jõustamisel.

⁷⁴ Nt. *Von Colsoni* asjas (EKo 10.04.1984, C-14/83) on Euroopa Kohus nimetanud, et liikmesriigid peavad tagama reaalsed ning tõhusad kohtuliku kaitse abinõud, tõstes sealjuures esile just efektiivsuse põhimõtte rakendamist.

⁷⁵ Võrdväärseuse ja tõhususe põhimõtet on Euroopa Kohus käsitletud mitmetes lahendites, vt. nt. EKo 06.06.2013, C-536/11, *Bundeswettbewerbshörde vs Donau Chemie AG* jt. Vt ka: Tridimas, T. *The General Principles of EU Law*, 2nd Ed. Oxford EU Law Library, Oxford University Press 2007, lk. 481

⁷⁶ EKo 26.10.2006, C-168/05 *Claro*, p. 24; EKo 18.03.2010 ühendatud kohtuasjades C-317/08, C-318/08, C-319/08 ja C-320/08, *Alassini jt.*, p. 47-49.

Üksiktarbija seisukohast on üldjuhul kõige olulisem leida lahendus enda individuaalsele probleemile, mis vastaks tema soovidele ja vajadustele. See ei pruugi alati olla vastavuses tarbija seadusest tulenevate õigustega ning sageli ei ole tarbija põhjalikult kursis sellega, mida kohalduv õigus tal võimaldaks kauplejalt nõuda. Seda nn. vahelüli tarbija ja kaupleja vahelise vaidluse korral peaksid täitma tarbijaorganisatsioonid või muud instantsid, kuhu tarbija saaks vajaliku teabe saamiseks pöörduda. Samavõrra olulist tähtsust omab piisav teadlikkus kohalduvatest nõuetest ja võimalustest vaidluste kohtuvälisel lahendamisel ka kauplejate seisukohast. Teavitamise osatähtsus antud kontekstis leiab põhjalikumat käsitlust III peatükis.

Seega erinevalt kohtumenetlusest, kus otsus langetatakse lähtuvalt seadusest tulenevatest poolte õigustest ja kohustusest, on konsensussele suunatud vaidluse alternatiivse lahendamise menetluse puhul põhirõhk eelkõige (tarbija) huvidel. Samas on arvamusi, mille kohaselt saab tarbijaõiguste täielik respektimine ettevõtjate poolt olla tagatud vaid nende tõhusa jõustamise korral ning mittenõuetekohane jõustamine justkui soodustab nende õiguste nõrgenemist alandades seeläbi ka kauplejate motivatsiooni ettenähtud tarbijakaitse normidest oma tegevuses lähtuda. Asjakohase alternatiivse vaidluse lahendamise võimaluse olemasolu võib seega anda vastupidise tulemuse ning soodustada kauplejate poolt tarbijaõiguste rikkumiste toimepanekut teades, et eksisteerib võimalus vaidluse lahendamisel kohtuväliselt saavutada kompromiss, mis ei pea tingimata lähtuma üheselt sellest, milleks tarbijal tegelikult seadusjärgselt õigus on.⁷⁷ Antud seisukohaga võib küll põhimõtteliselt nõustuda, kuid sealjuures tekib küsimus, kas tarbija kui lepingu nõrgem osapool peab initsieerima sellekohast kohtumenetlust, millega kaasnevad ebaproportsionaalsed kulud ning märkimisväärne ajaressurss või peaks pigem riik tagama selle, et ettevõtjad oma tegevuses maksimaalselt tarbijaõiguseid respektieriks.

1.5 Kohtute roll tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise soodustamisel

Erinevates õigussüsteemides üle maailma nähakse üha enam potentsiaali kohtulikus lepitamises kui innovatiivses vaidluste lahendamise alternatiivis tavapärase kohtumenetluse kõrval. Enamike tänapäeva õiguskultuuride põhiseaduslikust aspektist vaadatuna võib kohtulik vahendusmenetlus tunduda siiski vastuoluline, sest on harjutud, et kohtuniku ülesandeks on mõista õigust (mitte

⁷⁷ Eidenmüller, H., Engel, M. Against False Settlement: Designing Efficient Consumer Rights Enforcement Systems in Europe. 07.07.2013. lk. 1-38 (lk. 20-21) Kättesaadav SSRN andmebaasist: <http://ssrn.com/abstract=2290654> (02.05.2015)

lepitada), kohaldada seadust (mitte lähtuda huvidest), anda hinnangut (mitte lihtsustada), määrata (mitte vastu tulla) ning otsustada (mitte kokku leppida).⁷⁸ Arvestades aga nii demokraatia kui ka globaalse vabaturumajanduse arengut tuleks siiski kohtu rolli õiguse mõistjana ja kompromissile suunajana vaadelda pigem teineteist täiendavate, mitte eraldiseisvatena. Seda tingib juba ainuüksi tõsiasi, et ühiskonna arenguga kaasnevate poliitiliste ja majanduslike eesmärkide poole püüdlemine on kaasa toonud tohutu materiaaõiguslike normide mahu suurenemise, millega kohtusüsteemide areng ei ole suutnud sammu pidada. See omakorda soodustab nõ. “surnud ringi” teket, kus kohtuasjade üldine maht pikendab vaidluse lahendamisele kuluvat aega, ajakulu ajendab uute õigusrikkumiste toimepanemist ning viimane omakorda loob vajaduse täiendavate vaidluste õiguslikuks lahendamiseks.⁷⁹ Väiksema väärtusega vaidluste puhul, milles asjaolud on selged ning puudub kahtlus, kuidas üht või teist õigusnormi tuleks tõlgendada või kohaldada, saaks edukalt kasutada kohtuväliseid mehhanisme proportsionaalse ja kiire lahenduse saavutamiseks, mistõttu peaksid kohtud oma rolli selles protsessis tunnetama ning omalt poolt ergutama pooli selliste vaidluste lahendamiseks alternatiivsete õigusabikanalite kaudu.

Ka Eesti õiguskultuur on siiani liigselt ületähtsustanud vaidluste kohtulikkude lahendamist, mida näitab nii kohtute ülekoormatus kui ka kohtutöötajate madal teadlikkus alternatiivsetest vaidluste lahendamise võimalustest ning kohtunike tagasihoidlik initsiatiiv suunata pooli kokkuleppe saavutamisele.⁸⁰ Samas on seadusandja tsiviilmenetlusõiguse reguleerimisel eeldanud kohtult pingutamist selle nimel, et lahendada võimalusel vaidlus täielikult või osaliselt kokkuleppe teel kas läbi kompromissi saavutamise või suunates pooli vaidluse kohtuvälisele lahendamisele või lepitaja juurde.⁸¹ Vajadusel võib kohus isegi kohustada pooli lepitusmenetluse läbimiseks

⁷⁸ Chodosh, H. E. *Judicial Mediation and Legal Culture. Issues of Democracy*, 1999, lk 6-12 Avaldatud: <http://www.4uth.gov.ua/usa/english/politics/judbranc/ijde1299/chodosh.htm> (02.05.2015)

⁷⁹ *Ibid.*

⁸⁰ 2012. aastal Eestis kohtunike, advokaatide ja muude tsiviilkohtumenetlusega kokkupuutuvate juristide seas läbiviidud uuringust “Tsiviilkohtumenetluse kiiruse ja kiirendamise võimalused” selgus, et vaid 1% vastanutest (sh 0% kohtunikest) pidas kohtumenetluse kiirendamise ühe võimalusena kohtuvälise vaidluste lahendamise mehhanismide kasutamist. Kompromissile suunamises nägi potentsiaali kohtumenetluse kiiruse mõjutajana 3% vastanutest (sh jällegi 0% kohtunikest). Uuring on kättesaadav internetis: http://www.iuridicum.ee/index.php?group_id=0&id=5&pg=4&page=105&action=show_details_#pg105 (02.05.2015). Vt. põhjalikumalt käsitlust viidatud uuringu tulemustest: Kõve.V. Tsiviilkohtumenetluse kiirendamise võimalused ja nendega seotud ohud. *Juridica* 2012, nr 9, lk 659-676.

⁸¹ Tsiviilkohtumenetluse seadustiku (RT I 19.03.2015, 26) § 4 lõike 4 kohaselt peab kohus kogu menetluse ajal tegema kõik endast sõltuva, et asi või selle osa lahendataks kompromissiga või muul viisil poolte kokkuleppel, kui see on kohtu hinnangul mõistlik. Selleks võib kohus muu hulgas esitada pooltele kompromissilepingu projekti või kutsuda pooled isiklikult kohtusse, samuti teha neile ettepaneku vaidluse kohtuväliseks lahendamiseks või lepitaja poole pöördumiseks. Kui kohtu hinnangul on see kohtuasja asjaolusid ning senist menetluskäiku arvestades asja lahendamise huvides vajalik, võib ta kohustada pooli osalema lepitusseaduses sätestatud lepitusmenetluses.

lepitusseaduses⁸² sätestatud korras (nn. *diskretsiooniline lepitusmenetlus*).⁸³ Kokkuleppe saavutamise edendamise põhimõtet toetab ka näiteks Euroopa väiksemate kohtuvaidluste lahendamise määrus.⁸⁴ Mõned õigussüsteemid lubavad kohtutel isegi määrata lisakulusid vaidluse poolele, kes on enne kohtusse pöördumist jätnud kasutamata alternatiivsed võimalused vaidluse lahendamiseks ning seda põhjusel, et empiirilisel on tõendatud enamik vaidluste lahenedamine poolte otseste läbirääkimiste teel kiiremini ja odavamalt kui mistahes muud meetodit kasutades.⁸⁵ Nimetatud praktika on levinud näiteks Inglismaal, kus tsiviilkohtumenetlust puudutav regulatsioon otsesõnu sellise võimaluse ette näeb.⁸⁶

Traditsioonilise kohtumenetluse kõrval paralleelselt eksisteerivad mehhanisme, mis võimaldavad vaidlusi lahendada kohtuväliselt, saab pidada õiguste kaitse süsteemi loomuliku arengu osaks. Eesti seadusandja ettevaatlikus kohustusliku kohtueelse vaidluste lahendamise korra loomisel on tõenäoliselt tingitud põhiseaduse §-ist 15 tulenevast isiku põhiõigusest kohtumenetlusele, kuid põhiseadust ei peaks alati tingimata tõlgendama kitsendavalt ning isiku põhiõigus on tagatud kui kohtuvälise vaidluse lahendamise organi otsus võimaldab pooltel siiski sama vaidluse läbivaatamiseks pöörduda kohtusse.⁸⁷ Ka näiteks Euroopa Liidu vahendusmenetlusdirektiiv on jätnud liikmesriikidele võimaluse oma siseriikliku õigusega kehtestada kord, mille kohaselt on vahendusmenetluse läbimine kohustuslik etapp enne kohtumenetluse läbiviimist või selle vältel.⁸⁸ Sellist nn. kategoorilist lepitusmenetlust (*categorical mandatory mediation*)⁸⁹ kasutatakse laialdaselt näiteks Itaalias, mis on lausa

⁸² LepS, RT I 2009, 59, 385

⁸³ Diskretsioonilise lepitusmenetluse olemuse ja selle juurutamise kohta erinevates riikides vaata nt: Pihlak, M. Kohustuslikus korras või vabal tahtel lepitusse? - Õiguskeel 2014 nr 4, lk. 1-7 (lk. 6)

⁸⁴ Määrus 861/2007 (viide 50).

⁸⁵ Hodges, C. A Model for Dispute Resolution in Europe. European Civil Justice System. The Foundation for Law, Justice and Society in collaboration with The Centre for Socio-Legal Studies. University of Oxford. 2011. Lk. 1-8 (lk 6).

⁸⁶ English Civil Procedure Rules, General Rules About Costs, p. 44.4 (3). Avaldatud internetis: <https://www.justice.gov.uk/courts/procedure-rules/civil/rules/part-44-general-rules-about-costs#rule44.3> (02.05.2015)

⁸⁷ Odar, J. Kohtu suutlikkusest tsiviilasjade menetlemisel ja tsiviilseaduse arengust. *Juridica* 1999, nr 9, lk 442-444. Sama on põhimõtteliselt kinnitanud ka Euroopa Kohus *Alassini* kohtuasjas (viide 61).

⁸⁸ Direktiivi 2008/52/EÜ artikkel 5 lõige 2.

⁸⁹ Kategooriliseks lepitusmenetluseks peetakse sellist menetlust, kus siseriikliku seaduandlusega on pandud kohustuseks lepitusprotsessi läbimine enne hagiga kohtusse pöördumist. Vt. nt. Hanks, M. Perspectives on Mandatory Mediation. *University of New South Wales Law Journal*. 2012, vol. 35(3), lk 929-952.

kurikuulus kohtumenetluse pika kestvuse poolest,⁹⁰ ning kus teatud tüüpi lepinguliste vaidluste puhul on kohustuslik vahendusmenetluse läbimine enne kohtumenelust.⁹¹

Kohtu esmaseks ülesandeks on küll anda poolte esitatule õiguslik hinnang⁹² ning tahtmata kohtute osatähtsust õiguse mõistmisel mingil moel alahinnata, ei saa asjas lõpliku tõe tagaajamist pidada alati eesmärgiks omaette, sest õiguse mõistmine taotleb teisest küljest ka õigusrahu saavutamist vaidlusküsimuse lahendamise kaudu ning parim viis selleks on kompromissile minek - vähemalt õigusrahu aspektist vaadatuna on halb kompromiss üldjuhul parem kui õiguslikult igati põhjendatud hea otsus.⁹³ Olukorras, kus kohtule on juba esitatud avaldus õigusrikkumise hindamiseks ning otsuse langetamiseks, oleneb kokkuleppe saavutamise võimalikkus sageli asja menetlevast kohtunikust. Just kohtuniku aktiivsusest sõltub paljuski see, kui tõenäoline on vaidlevate poolte vahel kompromissi saavutamine.⁹⁴

Tarbijakaitse seisukohast on avaldatud arvamust, justkui oleks Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklis 38 sätestatud põhimõtte - milleks on liidu poliitikaga tagada tarbijakaitse kõrge tase - rakendamiseks ning sellest lähtuvate tarbijate kaitseks kehtestatud materiaalõiguslike normide jõustamise ainuvõimaluseks vaid kohtulik õigusemõistmine, sest tarbijad ise ei ole üldjuhul võimelised nendele tuginema võttes arvesse muuhulgas majandussuhete arengust tingitud vaidluste üha komplitseeritumat iseloomu.⁹⁵ Siiski on viimase aastakümne jooksul alternatiivsed vaidluste lahendamise võimalused tõestanud end eriti otstarbekatena just väikese väärtusega tarbijalepingutest tulenevate vaidluste puhul.⁹⁶ Sellest lähtuvalt peaksid kohtud, olenevalt muidugi vaidluse sisust, suunama ka tarbijalepingutest tulenevate hagide korral pooli esmalt alternatiivsete meetmete kasutamisele.

Näiteks Prantsusmaa õigussüsteemis omavad kohtud olulist rolli poolte lepitusse suunamisel vaidluse lahendamiseks, sest sealne vaidluste lahendamise kultuur üldiselt on väga

⁹⁰ Keskmiseks tsiviilkohtumenetluse kestvuseks Itaalias on 9 aastat. Allikas: Euroopa Parlamendi 13. septembri 2011. aasta resolutsioon, mis käsitleb vahendusmenetluse direktiivi rakendamist liikmesriikides, selle mõju vahendusmenetlusele ja selle vastuvõtmist kohtute poolt. Strasbourg, 13.09.2011 (2011/2026(INI)), p. 8.

⁹¹ Vt. ka Hanks, M. (viide 89)

⁹² RKTko, 20.06.2011, nr 3-2-1-57-11, p. 40

⁹³ Tsiviilkohtumenetluse kiirendamise võimalused ja nendega seotud ohud. Villu Kõve, Juridica 2012, nr 9, lk 659-676 (lk 661, 673)

⁹⁴ *Ibid*, lk 669

⁹⁵ *Ibid*, lk 668

⁹⁶ Micklitz, H.W., Reich, R. & Rott, P. Understanding EU Consumer Law. Intersentia, Antwerp, 2009, lk 341.

vahenduspõhine.⁹⁷ Vahendus on laialt levinud ka seelses erasektoris, s.t paljud ettevõtjad on loonud oma struktuuri vahendusmenetluse mehhanismi (*médiateurs*) asetleidvate erimeelsuste lahendamiseks. Hoolimata sellest, et ettevõtjad ise väga rõhutavad sellise vahenduse erapooletust ning sõltumatust, ei ole see siiski piisavalt ärritanud tarbijates usaldust, sest vahendusmenetluse protsess on reeglina loodud mitmeastmelisena ning eeldab tarbijalt enne lõplikku vahendust pikka ja väsitavate formaalsuste läbimist.⁹⁸

Eesti õigusruumis tundub olevat veel pikk tee käia selleks, et kohtud näeksid oma rolli lepitajana või lepitusse suunajana ning samuti julgustaks vaidlevaid pooli proovima vaidlust lahendada kasutades mõnda olemasolevat kohtuvälist mehhanismi. On arvamusi, mille kohaselt teatud tsiviilvaidluste tarbeks võiks riik luua sellekohase lepitusorgani või muu sarnase püsiva organi, mis õige juhtimise, suhtekorraldajate ja autoriteetsete lepitajate abil võiks tõenäoliselt kiiresti populaarseks muutuda.⁹⁹

Esimese peatüki kokkuvõtteks võib öelda, et tarbijaõiguse erilaadne distsipliin on loonud vajaduse tarbija kui nõrgemal positsioonil oleva lepingupoole kaitstuse tõhustamiseks läbi materiaal- kui ka menetlusõiguslike normide loomise. Tarbijate kaitse üldise kontseptsiooni olulise osana tuleb seega vaadelda mehhanisme, kuidas võimalikult tõhusalt, odavalt ja ajasäästlikult tagada tarbijate õiguste ja huvide kaitse. Kohtumenetlus ei ole üksiktarbija seisukohalt, kelle peamiseks huviks on leida vaidluses lahendus oma probleemile, üldjuhul selleks kõige sobivam variant tulenevalt kohtumenetluse keerulistest protseduurireeglitest kui ka kaasnevatest kuludest, mis sageli on võrreldes tehingu väärtusega ebaproportsionaalselt suured. Peatükis käsitletu tulemusena selgus, et õigukaitse kättesaadavuse printsiip hõlmab isikute tõhusat juurdepääsu nii kohtumenetlusele kui ka kohtuvälistele vaidluste lahendamise menetlustele ning liikmesriikide kohustuseks on tagada, et ühenduse õigusega sätestatud normide rikkumise korral oleks siseriikliku õiguse alusel isikutel võimalik tõhusalt selliseid õigusi kaitsta olenemata sellest, millise liikmesriigi kohus on pädev asja arutama. Arvestades Euroopa Liidu siseturu elavdamise eesmärgi prioriteetsust, mis muuhulgas toob kaasa aina kasvava piiriüleste tarbijatehingute osakaalu, suureneb sellega koos ka vajadus toimiva piiriülese kohtumenetluse pidamiseks. Nagu eeltoodust ilmnes, on Euroopa Liit seda mõningate meetmetega ka teha püüdnud, kuid siiani ei ole see saavutanud soovitud eesmärki. Lisaks selgus,

⁹⁷ Benöhr, I., Creutzwald-Banda, N., Hodges, C. Consumer ADR in Europe. Hart Publishing, Oxford, 2012, lk 45-46

⁹⁸ viide 43, lk. 208

⁹⁹ viide 93, lk. 673

et vaatamata ühiskonnas palju diskussiooni tekitanud küsimusele tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise lubatavuse osas eelkõige tõhusa kohtuliku kaitse kui põhiõiguse seisukohast vaadelduna, on Euroopa Kohus kinnitanud, et kui isikule on tagatud õigus pöörduda sama vaidluse läbivaatamiseks kohtusse, on vaidluse kohtuvälise lahendamise menetluse läbimine lubatav isegi juhul, kui see on siseriikliku õigusega seatud kohustuslikuks etapiks enne kohtusse pöördumist. Arvestades tarbijate tagasihoidlikku initsiatiivi kohtusse pöördumisel ning nende tegelikku eesmärki, milleks reeglina on vaidluse lahendamine oma huvist mitte niivõrd seadusest lähtudes, peaksid ka kohtud rohkem soodustama vaidluste kohtuvälise lahendamise kokkuleppe teel või läbi muude alternatiivsete meetmete. Tõenäoliselt oleks see üheks võimaluseks aidata kaasa kohtute koormuse reguleerimisele ning seeläbi ka kohtumenetlusele kuluva aja vähenemisele. Nii Eestis kui ka mitmetes teistes riikides on paraku kohtute initsiatiiv vaidluste alternatiivsele lahendamisele suunajana hetkel veel liiga madal sõltudes palju igat üksikvaidlust lahendava kohtuniku teadlikkusest kui ka üldisest hoiakust vaidluste kohtuvälise lahendamise võimaluste suhtes. Seetõttu peaksid riigid enam pingutama selle nimel, et kohtumenetlust ja kohtuvälise menetlust vaadeldaks üksteist täiendavate võimalustena vaidluste lahendamisel, ning seda eriti väikese väärtusega vaidluste puhul nagu seda enamasti ka tarbijalepingutest tõusetunud vaidlused on.

II Tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise direktiiv – kas uus võimalus tarbijate tõhusale alternatiivsele õiguskaitsele?

Käesolev peatükk keskendub Euroopa Liidu seadusandja poolt tarbijate õiguskaitse paremaks tagamiseks võetud värskeima meetme, milleks on tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise direktiiv nr 2013/11/EL, analüüsimisele. Esmalt vaadeldakse nimetatud direktiivi vastuvõtmisele eelnenud tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise puuduvat regulatsiooni Euroopa Liidus. Seejärel käsitletakse põhjalikumalt direktiivi kohaldamisala ning vaadeldakse selle seost ja koosmõju samaaegselt vastu võetud määrusega (EL) 524/2013. Peatüki lõpetuseks analüüsitakse direktiivist tulenevaid kvaliteedinõudeid ning nende rakendamist tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise menetluses.

2.1 Enne direktiivi 2013/11/EL vastuvõtmist kehtinud regulatsioon tarbijavaidluste kohtuväliseks lahendamiseks

1990ndate aastate lõpuks oli Ühtse Turu tegevusplaanis püstitatud eesmärgi täitmisest tulenevalt vastu võetud mitmed miinimumdirektiivid erinevates tarbekaupade ja –teenuste kategooriates, mis muuhulgas sisaldasid nõuet liikmesriikidele tagada vastavate õigusaktidega kaetud valdkondades tõhusad tarbijakaebuste kohtuvälise lahendamise võimalused ilma täpselt ette kirjutamata, millistele kriteeriumitele peaksid sellised mehhanismid vastama.¹⁰⁰

Eesmärgiga ühtlustada liikmesriikides juba eksisteerivate ja alles loodavate erinevate tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise üksuste kvaliteedinõudeid, andis Euroopa Komisjon 1998. aastal välja vastavasisulise soovitus¹⁰¹ hõlmates selliste skeemide tegevust, mis olenemata oma õiguslikust iseloomust olid eelkõige suunatud kolmanda osapoole vahendustegevusele (*mediation*) eesmärgiga läbi kindla seisukoha avaldamise vaidluse osas saavutada õiguspärane lahendus. Põhjusel, et nimetatud soovitus ei hõlmanud suuniseid vaidlevate poolte lepitamisele (*conciliation*) suunatud tegevusele, kuid pidades seda tarbijate huvide kaitse seisukohalt siiski oluliseks, andis komisjon mõned aastad hiljem välja ka teise soovitus¹⁰² konsensuslikkuse põhimõttel lahendatavate vaidluste menetlemiseks.

Kumbki nimetatud meetmetest ei taganud siiski piisavalt efektiivset tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamist, sest nagu selgus 2009. aastal Euroopa Liidus läbiviidud sellekohasest uuringusterinesid liidus eksisteerivad ligi 750 tarbijavaidluste alternatiivse lahendamise skeemi nii liikmesriigiti kui ka riikide siseselt üksteisest märkimisväärselt ning seda nii ülesehituselt kui tegevuspõhimõtetelt.¹⁰³

¹⁰⁰ Nt. 97/5/EÜ (direktiiv krediidikorraldusega tehtud välismaksete kohta) art. 10, 97/7/EÜ (direktiiv tarbijate kaitse kohta sidevahendi abil sõlmitud lepingute korral) art. 11, 98/27/EÜ (direktiiv tarbijate huve kaitsvate ettkirjutuste kohta) art. 5. Lisaks on ka mitmeid uuemaid direktiive, millega samuti on kehtestatud kohustus luua direktiivide reguleerimisalasse kuuluvate vaidluste kohtuvälised lahendamisevõimalused, nt. 2007/64/EÜ (direktiiv makseteenuste kohta siseturul) art. 83, 2008/48/EÜ (tarbijakrediidi direktiiv), art. 24, 2000/31/EÜ (direktiiv infoühiskonna teenuste teatavate õiguslike aspektide, eriti elektroonilise kaubanduse kohta siseturul) art. 17.

¹⁰¹ 98/257/EC: Commission Recommendation of 30 March 1998 on the principles applicable to the bodies responsible for out-of-court settlement of consumer disputes. OJ L 115, 17/04/1998, p. 31-34.

¹⁰² 2001/310/EC: Commission Recommendation of 4 April 2001 on the principles for out-of-court bodies involved in the consensual resolution of consumer disputes, OJ L 109, 19.04.2001, p. 56-61

¹⁰³ Study on the Use of Alternative Dispute Resolution in the European Union, Final Report, 16.10.2009, Civic Consulting. Leitav internetist: www.ec.europa.eu/consumers/archive/redress_cons/adr_study.pdf. (02.05.2015)

Tõenäoliselt just olemasolevate skeemide killustatus on olnud üheks peamiseks põhjuseks, mis on takistanud tarbijavaidluste kohtuvälistel skeemidel saavutada siiani oma maksimaalset potentsiaali.¹⁰⁴ Lisaks on mitmete uuringute kohaselt leidnud kinnitust tõsiasi, et tarbijavaidluste kohtuväliste lahendamismehhanismide tõhusat toimimist takistab nii turuosaliste madal teadlikkus kui ka ebäühtlane geograafiline ja valdkonnapõhine mehhanismide kaetus Euroopa Liidus.¹⁰⁵ Samuti on kinnitust leidnud, et mitmed tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise üksused, mis on kantud Euroopa Komisjoni andmebaasi kui sellised, kes on oma tegevuses lubanud lähtuda komisjoni poolt antud suunistest kvaliteedikriteeriumide osas, tegelikkuses seda ei tee.¹⁰⁶

2002. aasta Rohelise Raamatu ümber toimunud laiaulatuslikust diskussioonist tulenevalt töötati välja direktiiv,¹⁰⁷ mis oli suunatud vahendusmenetluse (*mediation*¹⁰⁸) reguleerimisele piiriülestes tsiviil- ja kaubandusvaidlustes ning mille eesmärgiks oli läbi vahendusmenetluse soodustamise saavutada tasakaal vahendusmenetluse ja kohtumenetluse vahel. Kuigi nimetatud direktiivi reguleerimissalast on otsesõnu välja jäetud vahendusmenetluse kasutamine *vaid* kohtulikku laadi tarbijakaebuste menetluste puhul,¹⁰⁹ on siiski liikmesriike (näiteks Hispaania), kes on

¹⁰⁴ Näiteks on teada, et 2009. aastal pöördus alternatiivse vaidluste lahendamise üksuse poole vaid 3% tarbijatest, kes ei olnud saanud kauplajalt oma pretensioonile rahuldavat vastust. Allikas: Flash Eurobarometer nr 282: Attitudes Towards Cross-border Sales and Consumer Protection. Analytical Report. March 2010. lk. 20.

¹⁰⁵ Tarbijate väga piiratud teadlikkus vaidluste kohtuvälise lahendamise võimalustest on selgunud muuhulgas Euroopa Komisjoni poolt tellitud uuringust Qualitative Study on Consumer Redress in the European Union: Consumer Experiences, Perceptions and Choices, lk. 9. Ettevõtjate madalat teadlikkust illustreerib aga ilmekalt Flash Eurobarometer nr 278: Business Attitudes Towards Enforcement and Redress in the Internal Market. Analytical Report. November 2009, lk 70, milles 40% küsitletutest väitis, et ei tea ühtki alternatiivse vaidluste lahendamise mehhanismi.

¹⁰⁶ Näiteks Leuveni uuringust (viide 71) selgus, et Euroopa Liidus loodud tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise mehhanismid, mis on kantud komisjoni andmebaasi kui soovitusi 98/257/EC ja 2001/310/EC järgivad, tegelikult nendest põhimõtetest alati oma tegevuses ei lähtu.

¹⁰⁷ Direktiiv 2008/52/EÜ ehk nn. vahendusmenetluse direktiiv (viide 38)

¹⁰⁸ Direktiivi 2008/52/EÜ artikkel 3 kohaselt loetakse vahendusmenetluseks mistahes nimetusega struktureeritud protsessi, kus vaidluse kaks või enam poolt püüavad vabatahtlikkuse alusel vahendaja abil ise oma vaidluse lahendamise suhtes kokkuleppele jõuda. Nimetatud protsessi võivad algatada pooled või seda võib soovitada või nõuda kohus või see võidakse ette näha liikmesriigi õigusega. Mõiste hõlmab sellise kohtuniku teostatavat vahendusmenetlust, kes ei vii läbi ühtegi asjaomase vaidlusega seotud kohtumenetlust. Mõiste ei hõlma asja arutava kohtu või kohtuniku püüdlusi vaidluse lahendamiseks asjaomast vaidlust käsitleva kohtumenetluse käigus. Vahendajaks on sama direktiivi kohaselt mis tahes kolmas isik, kellel palutakse vahendusmenetlus läbi viia tõhusalt, erapooletult ja pädevalt, olenemata sellest, kuidas teda asjaomases liikmesriigis nimetatakse või mis on tema amet, või sellest, mil viisil kolmas isik on määratud või kutsutud vahendusmenetlust teostama.

¹⁰⁹ Direktiivi 2008/52/EÜ preambula punkt 11

vahendusmenetluse direktiivi tõlgendanud viisil, mis välistab selle kohaldamise mistahes liiki tarbijavaidluste lahendamiseks (sealhulgas kohtuväliseks lahendamiseks).¹¹⁰

Tõenäoliselt on eelkirjeldatud välistussäte tekitanud mõningast segadust ka Eesti seadusandjas, sest vahendusmenetlusdirektiivi nõuete ülevõtmisel siseriiklikku õigusesse, täpsemalt lepitusseadusesse,¹¹¹ oli esmalt planeeritud kohandada ka Eesti peamise tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamisorgani - tarbijakaebuste komisjoni - töö lepitusmenetluse nõuetele vastavaks.¹¹² Lepitusseaduse esialgse versiooni väljatöötamisel on mööndud, et tarbijakaebuste komisjoni pädevus ei ole kehtivas õiguses õnnestunult reguleeritud, kuivõrd seaduse kohaselt on selles toimuv menetlus küll kohustuslik, kuid kohtusarnasele organile (näiteks töövaidluskomisjon) iseloomulikku täitedokumenti selle menetluse tulemusena ei teki ja otsuse täitmine sõltub kauplejast.¹¹³ Vaatamata sellele loobuti lepitusseaduse lõplikul vastuvõtmisel siiski mõttest selle kohaldamiseks ka tarbijakaebuste komisjoni tööle.

Samas on liikmesriike, kus vahendusmenetlust kasutatakse tarbijavaidluste lahendamisel laialdaselt, näiteks Rumeenia siseriiklik õigus võimaldab tarbijal valida, kas pöörduda vaidluse läbivaatamiseks kohtusse või pädeva vahendusmenetlusega tegeleva institutsiooni poole.¹¹⁴ Samuti eeldab Kreeka siseriiklik tarbijakaitseõigus vahendusmenetluse kasutamist tarbija ja kaupleja vahelise vaidluse lahendamisel.¹¹⁵ Itaalias on seevastu vahendusmenetluse läbimine muuhulgas tarbijavaidluste puhul enne kohtumenetlust teatud tingimusi arvesse võttes lausa kohustuslik etapp.¹¹⁶ Soodustamaks vahendusmenetluse teel vaidluste lahendamist on mitmed liikmesriigid oma siseriikliku õigusega loonud ka erinevad finantsstiimulid (nt riigilõivust või muudest kohtutasudest osaliselt või täielikult vabastamine).¹¹⁷

¹¹⁰ Cortes, P. lk. 12 (viide 42)

¹¹¹ LepS RT I 2009, 59, 385

¹¹² Lepitusseaduse eelnõu seletuskiri, 19.01.2009, nr 10.2-01/839

¹¹³ Lepitusseaduse eelnõu seletuskiri, 19.01.2009, nr 10.2-01/839, p. 2.2

¹¹⁴ Rosu, A., Chirila, A. Settlement of Disputes between Consumers and Business Operators by Alternative Means. *Agora International Journal of Juridical Sciences*, 2010, 2, lk. 460-465 (lk. 461-462).

¹¹⁵ Study on 'Rebooting' the Mediation Directive: Assessing the limited impact of its implementation and proposing measures to increase the number of mediations in the EU. European Parliament, The Committee of Legal Affairs (2014), lk. 36.

¹¹⁶ Cortes, P. lk. 7-8 (viide 42). Põhjalikumalt käsitlust Itaalia vahendusmenetlusest vt: Morek, R. Mandatory Mediation in Italy – Reloaded. *Kluwer Mediation Blog*, 09.10.2013. Avaldatud internetis: <http://kluwermediationblog.com/2013/10/09/mandatory-mediation-in-italy-reloaded/> (02.05.2015)

¹¹⁷ Viide 90, p. 8

Vahendusmenetluse direktiivi saab seega pidada kindlasti üheks alternatiivseks meetmeks tarbijavaidluste kohtuvälisel lahendamisel, kuid paraku on statistika näidanud, et antud võimalust on siiani alates direktiivi vastuvõtmisest kasutatud äärmiselt tagasihoidlikult,¹¹⁸ vaatamata sellele, et Euroopa Parlament on rõhutanud vajadust vahendusmenetluste edendamiseks mitte niivõrd kohtumenetluse kohustustliku osana, vaid elujõulise, säästliku ja kiirema alternatiivina kohtumenetlusele.¹¹⁹ Huvitav on siinkohal ka see, et juba enne vahendusmenetluse direktiivi väljatöötamist julgustas Euroopa Nõukogu ministrite komitee liikmesriike looma ja lihtsustama vahendusmenetlusele suunatud skeeme tsiviilõiguslikest lepingutest tulenevate vaidluste lahendamiseks hõlmates sealhulgas ka tarbijaõigusest tulenevaid vaidlusi,¹²⁰ kuid vaatamata sellele ei ole enamusi liikmesriikidel, sealhulgas ka Eestil, märkimisväärset statistikat selles osas ette näidata.

Hoolimata sellest, et vahendusmenetluse direktiiv pakub iseenesest võimaluse rakendada seda ka tarbijalepingutest tulenevate vaidluste lahendamiseks pidas liidu seadusandja, ajendatuna muu hulgas eesmärgist ühtlustada liidu tasandil eksiteerivate ja alles loodavate tarbijakaebuste kohtuvälise lahendamise tegelevate üksuste tööpõhimõtteid, oluliseks sellekohaste miinimumsuuniste andmise liikmesriikidele. Mõjutamata sellega kuidagi vahendusmenetluse direktiivi kohaldamisala, võttis Euroopa Parlament 2013. aastal vastu direktiivi tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise kohta,¹²¹ mis leiab põhjalikumalt käsitlemist järgnevalt.

2.2 Direktiivi 2013/11/EL vastuvõtmise ajend ning kohaldamisala

Teadaolevalt vaid 3% tarbijatest, kes ei ole kauplejaga kontakteerudes oma probleemile lahendust saanud, kasutab selleks täiendavalt mõnda kohtuvälise vaidluse lahendamise võimalust.¹²² Samuti on kauplejatepoolne initsiatiiv vaidluste kohtuvälise lahendamise võimaluste kasutamisel äärmiselt tagasihoidlik.¹²³ Lisaks turuosaliste madalale teadlikkusele on tarbijate kohtuvälise õiguskaitse kättesaadavust pärssinud ka olemasolevate skeemide killustatus

¹¹⁸ Viide 115.

¹¹⁹ Viide 117, p. 10

¹²⁰ Recommendation of the Committee of Ministers to Member States on mediation in civil matters. 18.09.2002, Rec (2002)10. (II *Scope of Application*)

¹²¹ Viide 8.

¹²² Flash Eurobarometer nr 300: Retailers' Attitudes Towards Cross-Border Trade and Consumer Protection. Analytical Report. March, 2011 (p. 45).

¹²³ Vaid 9% kauplejatest on kasutanud vaidluse lahendamisel kohtuvälise võimalust. Allikas: *Ibid*, p. 76.

ning ebaühtlane geograafiline ja sektoriaalne kaetus. Vaatamata Euroopa Komisjoni poolt antud asjakohastele soovitudele ei ole need mitte alati täitnud soovitud eesmärki.¹²⁴

Läbiviidud uuringud probleemide kaartistamiseks on liidu seadusandjale andnud piisava indikaatori järeldamiseks, et vaid nõu pehmete meetmete (*soft law*) rakendamisest ei piisa, et tagada tarbijate tõhusat õiguskaitset lepingulistest suhetest kauplejaga tõusetuvate probleemide kohtuväliseks lahendamiseks. Tarbijate õiguskaitse soodustamiseks on muuhulgas oluline luua selged juhised, et tagada nõuetele vastavate tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise üksuste tegevuse ühtlustamine ning üldine kaetus terves liidus. Nimetatud eesmärgist lähtuvalt on ka viimatinimetatud direktiiv vastu võetud.

Tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise direktiivi rakendamisega soovib liidu seadusandja aidata kaasa tarbijakaitse kõrge taseme saavutamisele ning siseturu nõuetekohasele toimimisele, tagades, et tarbijad saavad vabatahtlikkuse alusel esitada kauplejate vastu kaebusi üksustele, kes pakuvad sõltumatuid (*independent*), erapooletuid (*impartial*), läbipaistvaid (*transparent*), tõhusaid (*effective*), kiireid (*fast*) ja õiglasi (*fair*) vaidluste kohtuvälise lahendamise menetlusi. Lihtne juurdepääs nimetatud kriteeriumitele vastavatele menetlustele peaks kohalduma nii interneti vahendusel kui ka interneti vahenduseta tehtud tehingutele ning on eriti oluline piiriüleste ostude puhul, et soodustada kauplejate valmisolekut ka piiriüleste tarbijatehingute teostamiseks. Teisest küljest tagab tarbijate teadlikkus olemasolevatest efektiivsetest vaidluste lahendamise võimalustest nende valmisoleku turul osalemiseks, mis omakorda stimuleerib turu arengut ning seeläbi ka tõhusat konkurentsi.¹²⁵

Direktiivi nõuetest lähtuvalt on liikmesriigid kohustatud tagama tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise üksuste olemaolu ning kättesaadavuse (sealhulgas elektrooniliselt), mis oleksid pädevad läbi vaatama erinevatest kaupade ja teenuste müügilepingutest tulenevaid vaidlusi. Kohaldamisalast on välja jäetud vaid sellised kaebused, mis on seotud mittemajanduslike üldhuviteenustega, tervishoiuteenustega ning haridusteenustega, mille pakkujaks on avalik-

¹²⁴ Euroopa Komisjoni soovitudes 98/257/EC ja 2001/310/EC on kehtestatud kriteerium, mille kohaselt kantakse nõuetelevastav tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise üksus Euroopa Komisjoni poolt hallatavasse andmebaasi. Civic Consulting poolt läbiviidud uuringu tulemusena selgus tõsiasi, et liidus eksisteerivast 750 ADR mehhanismist on vaid 60% andmebaasi kantud. Peamiste sellekohaste põhjustena on nimetatud ebaselgeid formaalseid nõudeid seoses Komisjoni poolt tunnustuse taotlemisega kui ka tunnustamisest lähtuva kasuteguri puudumist (vt. viide 103, lk 11).

¹²⁵ Donnelly, M. The Financial Services Ombudsman: asking the "existential question". Dublin University Law Journal, 2012, 35, lk. 229-260 (lk. 233).

õiguslikud teenuseosutajad.¹²⁶ Direktiiviga on hõlmatud nii siseriiklikud kui ka piiriülesed lepingulised vaidlused tingimusel, et tegemist on liidus asuva kaupleja ning liidus elava tarbija vahel sõlmitud lepinguga.¹²⁷ Sellised skeemid, mis on loodud kaupleja enda sisemises struktuuris tarbijakaebuste lahendamiseks, on direktiivi kohaldamisalast välja jäetud. Samuti otsesed läbirääkimised kaupleja ja tarbija vahel vaidluse lahendamiseks ning kohtumenetluse käigus tehtud kohtuniku püüded sama vaidluse lahendamiseks ei kuulu direktiivi rakendusalasasse.¹²⁸

Direktiivi reguleerimisalasse kuuluvad sellised siseriiklike ja piiriüleste vaidluste kohtuvälise lahendamise menetlused, mis käsitlevad liidus elava tarbija ja liidus asuva kaupleja vahel sõlmitud müügi- või teenuse osutamise lepingust tulenevaid lepingulisi kohustusi ning selliste vaidluste lahendamisel kasutatakse vaidluste kohtuvälise lahendamise üksust, kes soovitab (*propose*) või määrab (*impose*) lahenduse või viib pooled kokku eesmärgiga jõuda kokkuleppelahendusele.¹²⁹ Sealjuures tunnustatakse liikmesriikide pädevust määrata, kas nende territooriumil asuvatel vaidluste kohtuvälise lahendamise üksustel on õigus teha siduvaid otsuseid või mitte.¹³⁰

Direktiiviga luuakse ühtlustatud kvaliteedinõuded vaidluste kohtuvälise lahendamise üksuste ja menetluste jaoks, et tagada direktiivi rakendamise järel tarbijate juurdepääs kvaliteetsele, läbipaistvale, tõhusale ja õiglasele kohtuvälisele õiguskaitsele, olenemata tarbijate elukohast liidus. Tarbijakaitse kõrgema taseme tagamiseks on liikmesriikidel lubatud säilitada või vastu võtta direktiivi eeskirjadest rangemaid eeskirju.¹³¹ Seega on tegemist miinimumharmoniseerimist eeldava direktiiviga jättes liikmesriikidele mitmes mõttes võrdlemisi laia otsustusõiguse, milliste meetmetega direktiivis sätestatud nõudeid rakendada, et luua siseriiklikult võimalikult tõhus tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise süsteem.

¹²⁶ Direktiivi 2013/11/EL artikkel 2 p. 2

¹²⁷ Direktiivi 2013/11/EL artikkel 2 p. 1

¹²⁸ Direktiivi 2013/11/EL artikkel 2 p. 2 (b, e, f)

¹²⁹ Direktiivi 2013/11/EL artikkel 2 p. 1

¹³⁰ Direktiivi 2013/11/EL artikkel 2 p. 4

¹³¹ Direktiivi 2013/11/EL artikkel 2 p. 3

2.3 Direktiivi 2013/11/EL seos ja koosmõju Euroopa Liidu määrusega (EL) 524/2013

Arvestades e-kaubanduse kiiret arengut ning suurt potentsiaali siseturu tõhusa toimivuse kui ka majanduse edendamise seisukohalt üldiselt¹³² on liidu seadusandja erilist tähelepanu pööranud interneti vahendusel müügi- või teenuse osutamise lepingutest¹³³ tulenevate vaidluste kohtuvälise lahendamise tõhustamisele luues määruse (EL) 524/2013 (nn ODR määrus).¹³⁴ ODR määrus ja tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise direktiiv on kaks omavahel tihedalt seotud ja teineteist täiendavat õigusakti.¹³⁵ Kui direktiiv sätestab üldised kvaliteedinõuded erinevatele Euroopa Liidus tegutsevatele tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise üksustele ning nende tunnustamisele, siis ODR määruse alusel on Euroopa Komisjonile antud volitus välja töötada üleeuroopaline elektrooniline platvorm, mis hakkab olema ühtseks sisenemispunktiks selliste kaebuste lahendamisel, mis on tekkinud internetis tarbija ja kaupleja vahel sõlmitud müügitehingutest tulenevalt.

Teoreetiliselt peaks interaktiivse veebisaidi näol loodav platvorm võimaldama nii tarbijatel kui teatud tingimustel ka kauplejatel¹³⁶ esitada sellekohane kaebus kasutades kõikides Euroopa Liidu ametlikes keeltes kättesaadavat standardset kaebuse vormi. Kaebuse laekumisel edastatakse see vastaspoolele ning platvorm aitab pooltel tuvastada vaidluse lahendamiseks pädeva kohtuvälise lahendamise üksuse, mis on ühtlasi tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise direktiivi nõuetele vastav ning tunnustatud Euroopa Komisjoni poolt, ja mis hakkab vaidlust vastavalt oma pädevusele lahendama.

¹³² Komisjoni teatises „Ühtse turu akt (I). Kaksteist vahendit majanduskasvu edendamiseks ja usalduse suurendamiseks. „Üheskoos uue majanduskasvu eest” on nimetatud õigusakte vaidluste kohtuvälise lahendamise kohta, mis hõlmavad elektroonilist kaubandust („e-kaubandus”) ühena kaheteistkümnest vahendist, mis võimendavad majanduskasvu, tugevdavad usaldust ühtse turu vastu ja edendavad ühtse turu väljakujundamist. Brüssel, 13.04.2011, KOM(2011) 206 lõplik.

¹³³ Määruse 524/2013/EL artikkel 4 punkti 1(e) mõistes loetakse internetipõhiseks müügi- või teenuse osutamise lepinguks sellist lepingut, mille puhul kaupleja või tema vahendaja on pakkunud kaupu või teenuseid veebisaidil või muu elektroonilise vahendi kaudu ning tarbija on tellinud sellised kaubad või teenused veebisaidilt või mõne muu elektroonilise vahendi kaudu. Määruse preambula punkti 14 kohaselt peaks see hõlmama ka juhtumeid, kus tarbija on veebisaidile või muule infoühiskonna teenusele juurdepääsemiseks kasutanud mobiilset elektroonikaseadet, näiteks mobiiltelefoni.

¹³⁴ Viide 9

¹³⁵ Direktiivi 2013/11/EL preambula p. 12

¹³⁶ Põhimõtteliselt võimaldab määrus (EL) 524/2013 platvormi kasutada ka selliste kaebuste lahendamiseks, mis on esitatud kauplejate poolt tarbijate vastu, kuid see sõltub ainuüksi sellest, kuidas iga liikmesriik tarbijavaidluste kohtuvälise direktiivi rakendab, sh kas ta laiendab tunnustatud vaidluse lahendamise üksuste pädevust ka sellekohaste vaidluste lahendamiseks või mitte. Vt. määruse (EL) 524/2013 preambula p. 10.

Määruse kohaldamise tähtajaks on 9. jaanuar 2016 tähendades seda, et Euroopa Liidu tarbijatel ning kauplajatel peaks nimetatud kuupäevast alates olema võimalik elektroonilise platvormi vahendusel internetikaubandusega seotud vaidlusi lahendada kiiresti, lihtsalt, tõhusalt ning odavalt. Hetkel sellised mehhanismid liidus puuduvad, mistõttu on takistatud piiriüleste internetitehingute teostamine ning tarbijate piisavalt tõhus kaitse. Samuti on see loonud ebavõrdsed tingimused kauplajate endi seas, pärssides seeläbi ka internetikaubanduse üldist arengut.¹³⁷

Vaatamata tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise direktiivi ja ODR määruse rõhutatud omavahelisele tihedale seotusele võib tegelikkuses täheldada selles osas teatavat vastuolu. Kahtlemata on internetipõhise vaidluste lahendamise platvormi nõuetekohase toimimise eelduseks üldine juurdepääs vaidluste kohtuvälise lahendamise üksustele kogu Euroopa Liidus. Vastuolulisus seisneb aga nimelt selles, et erinevalt tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise direktiivi isikulisest kohaldamissalast võimaldab ODR määrus esitada ka kauplajatel kaebusi tarbijate vastu, kes on jätnud interneti vahendusel sõlmitud müügi- või teenuse osutamise lepingust tulenevad kohustused omalt poolt korrektselt täitmata, sealjuures on direktiiviga pandud tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise üksustele kohustus võtta menetlusse muuhulgas selliseid vaidlusi, mis on hõlmatud ODR määrusega¹³⁸ (s.t. siis järelikult ka selliseid, mis on algatatud kauplaja poolt tarbija vastu), kuigi direktiivi kohaldamisalast on sellised vaidlused otsesõnu välja jäetud.¹³⁹

Tulenevalt tarbijavaidluste kohtuvälise direktiivi sõnastusest on selle ja mõne muu liidu vaidluste kohtuvälise menetlust käsitleva õigusakti vastuolu korral ülimuslik direktiiv, välja arvatud juhul, kui selles sisaldub teistsugune säte.¹⁴⁰ Direktiivist ei nähtu, et seda oleks võimalik kohaldada ka ODR määruse reguleerimisalasse kuuluvate vaidluste lahendamiseks, mistõttu võib järeldada, et direktiivi alusel tegutsevale vaidluste kohtuvälise lahendamise organile ei ole kauplajal võimalik esitada kaebust tarbija vastu. Seega jääb kauplaja ainsaks võimaluseks ühenduse õiguse kohaselt tarbijalepingust tuleneva vaidluse puhul esitada tarbija vastu kaebus kohtuvälisele üksusele vaid juhul, kui see puudutab interneti vahendusel sõlmitud müügi- või teenuse osutamise lepingu rikkumist ning sedagi vaid siis, kui kauplaja on liitunud ODR määruse alusel loodud platvormiga ning tarbija hariliku viibimiskoha õigusega on selline vaidluse

¹³⁷ Määruse (EL) 524/2013 preambula p. 8

¹³⁸ Direktiivi 2013/11/EL artikkel 5 p. 2(e)

¹³⁹ Direktiivi 2013/11/EL artikkel 2 p. 2(g)

¹⁴⁰ Direktiivi 2013/11/EL artikkel 3 p. 1

lahendamine lubatud.¹⁴¹ Nimetatud asjaolu soodustab teatava ebavõrdsuse tekkimist ettevõtjate tasandil andes eelise internetikauplejatele, sest kohtuvälise tarbijavaidluse lahendamise aspektist lähtudes, mis peaks olema kasulik ja säästlik ka kaupleja jaoks võrreldes kohtumenetlusega, tekib kirjeldatud vastuolust tulenevalt olukord, kus muul moel kaupu või teenuseid pakkuv kaupleja ei ole õigustatud esitama tarbija vastu nõuet kasutades tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise direktiiviga loodud võimalusi.

Antud direktiivi ja ODR määruse omavaheline seos ning ODR määruse rakendamisega seotud küsimused vajaksid kindlasti põhjalikumat analüüsi, mida käesoleva töö eesmärk kui ka maht läbi viia ei võimalda, kuid kindlasti oleks sellekohase uurimustöö teostamine igati aktuaalne ning tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise aspektist lähtudes kahtlemata ka asjakohane.

2.4 Kohtuvälisele tarbijavaidluste lahendamisele kohalduvad kvaliteedinõuded ning nende rakendamine

Selleks, et tarbijad oleksid alid kauplejaga tekkinud vaidluste korral kohtuväliseid lahendusmehhanisme kasutama, peavad need vastama teatud kvaliteedikriteeriumitele. Sellekohased nõuded nii tarbijavaidluste kohtuvälisele menetlusele tervikuna kui ka menetluse läbiviimise eest vastutavate isikute osas on varasemalt kehtestatud nii Euroopa Komisjoni 1998. ja 2001. aasta soovitustes ning laiemas tähenduses ka vahendusmenetluse läbiviijatele suunatud käitumiskoodeksis.¹⁴² Seoses direktiivi vastuvõtmisega muudeti osad eelnimetatud Komisjoni soovitustes toodud kriteeriumitest siduvaks ning sätestati mõningad täiendavad nõuded moodustades sellega kvaliteedinõuete kogumi, mida kohaldatakse kõikide nii siseriiklike kui ka piiriüleste tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise menetluste suhtes eeldusel, et seda viib läbi liikmesriigi kui ka Euroopa Komisjoni poolt tunnustatud tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise üksus. Järgnevalt leiavad viidatud kvaliteedinõuded põhjalikumat käsitlust.

¹⁴¹ Määruse (EL) 524/2013 artikkel 2 p. 2

¹⁴² European Code of Conduct for Mediators ehk vahendusmenetluse läbiviimise eest vastutavate isikute käitumiskoodeks võeti vastu 2. juulil 2004 Brüsselis toimunud vahendusmenetluse teemalises konverentsil. Avaldatud internetis: http://ec.europa.eu/civiljustice/adr/adr_ec_code_conduct_en.pdf (03.05.2015)

a) Asjatundlikkus, sõltumatus ja erapooletus

Kohtuvälise vaidluse lahendamise menetluse õnnestumise eelduseks on menetleja asjatundlikkus (*expertise*). Olgugi, et menetleja professionaalsuse taset samaväärselt tema suhtlemis- ja läbirääkimisoskustega peetakse määrava tähtsusega faktoriks eriti lepitusmenetluse puhul, saab seda samavõrd oluliseks pidada mistahes kohtuvälise vaidluse lahendamise menetluses, arvestades sealjuures asjaolu, et vaidluse kohtuvälise menetlemise eesmärgiks on eelkõige asjas lahenduse saavutamine. Erinevalt kohtumenetlusest on siin teisejärguliseks asjaolu, kas selle käigus on maksimaalse rangusega arvestatud kehtiva materiaal- ning menetlusõiguse norme või mitte.

Erinevalt Euroopa Komisjoni poolt antud soovitudest, kus eraldiseisva kvaliteedikriteeriumina ei olnud välja toodud menetlust juhtiva isiku professionaalsuse nõuet, on seda tehtud uues tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise käsitlevas direktiivis, mille kohaselt peab menetluse eest vastutav isik olema *piisavalt asjatundlik*, omama vaidluste kohtulikus või kohtuvälise lahendamise menetluses *vajalikke teadmisi ja oskusi* ning omama *üldist arusaamist õigusteadusest*¹⁴³ ilma, et ta peaks olema kvalifitseeritud jurist.¹⁴⁴ Loetletud kriteeriumitega menetleja asjatundlikkuse osas on jäetud võrdlemisi laiaks nende isikute ring, kes kvalifitseeruksid direktiivi alusel loodud menetlust läbi viima. See aga ei pruugi alati tagada vaidluse edukat lahendamist kohtuvälises menetluses ning seda peamiselt just riikides, kus vaidluste kohtuvälise menetlus on pooltele vabatahtlik. Teisest küljest pööravad need riigid, kus kohtuvälise menetlus on siseriikliku õigusega seatud kohustuslikuks etapiks enne kohtumenetlust, tõenäoliselt ka enam tähelepanu kohtuvälise menetluse läbiviimise eest vastutavate isikute kõrgele kvalifitseeritusele, arvestades, et eesmärgiks on läbi kohustusliku kohtueelse (lepitus)menetluse saavutada maksimaalselt kõrge positiivsete lahendite arv vähendades sellega kohtusse jõudvate vaidluste hulka ning seeläbi ka kohtute koormust.

Tagamaks vaidluse lahendamise eest vastutavate isikute professionaalset taset, on liidu seadusandja direktiiviga julgustanud vaidluste kohtuvälise lahendamise üksusi koolitama menetluse läbiviimise eest vastutavaid füüsilisi isikuid, kuid ei ole seadnud seda otseseks kohustuseks. Sealjuures positiivsena mõjub tingimus, et kui sellist koolitust läbi viiakse on

¹⁴³ Direktiivi 2013/11/EL artikkel 6 p. 1(a)

¹⁴⁴ Direktiivi 2013/11/EL preambula p. 36

pädevad riiklikud asutused kohustatud teostama järelevalvet vaidluste lahendamise üksuste poolt välja töötatud koolituskavade üle.¹⁴⁵

Lisaks kohtuvälise menetluse eest vastutava isiku professionaalsusele, mis läbi hea orienteerumisvõime kohalduvas õigusruumis tagaks tema autonoomsuse vaidluse osas tehtava otsuse langetamisel, on samavõrd olulisteks kriteeriumiteks ka menetlust läbiviiva isiku ning üksuse sõltumatus (*independency*) ja erapooletus (*impartiality*). Sealjuures on sageli määrava tähtsusega see, kelle initsiatiivil konkreetne üksus on loodud: tarbijad suhtuvad üldjuhul suurema reservatsiooniga sellistesse vaidluste lahendamise mehhanismidesse, mis on loodud erasektori (ettevõtlusorganisatsioonid, erialaliidud jms) algatusel ning usaldavad pigem riigi poolt loodud skeeme, mis teisest küljest ei pruugi piisavalt sõltumatud ja erapooletud tunda ettevõtjatele. Samas võib aga ettevõtja enda struktuuris loodud tõhusalt ja kiirelt funktsioneeriv klienditeenindusosakond (mis küll ei kuulu tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise direktiivi reguleerimisalasse) osutada jällegi märkimisväärselt efektiivseks tarbijaprobleemide lahendamisel. Eeltoodust saab seega järeldada, et vaidlust lahendava organi sõltumatuse ja erapooletuse võtmelemendiks on eelkõige poolte usaldus.¹⁴⁶

Sarnaselt Euroopa Komisjoni varasematele juhistele on sõltumatuse ja erapooletuse piisavaks tagamiseks ka direktiivi kohaselt oluline, et vaidluse kohtuvälise menetlust läbiviiv isik on ametisse määratud mitte ainult ühekordse vaidluse lahendamiseks vaid pikemaajaliselt ning teda ei ole võimalik ametist vabastada ilma mõjuva põhjuseta. Direktiiviga loodud täiendavaks nõudeks on, et selline isik ei oleks mõjutatud ega saaks tegevusjuhiseid kummagi poole või nende esindajate poolt. Vältimaks võimalikku huvide konflikti, on direktiiviga pandud menetluse eest vastutavale isikule kohustus taanduda menetlusest juhul, kui tal on otsene või kaudne finantshuvi vaidluse lahendamise tulemuse osas, samuti kui tal on või on viimase kolme aasta jooksul enne ametisse asumist olnud isiklikke või ärilisi suhteid vaidlevate pooltega.¹⁴⁷ Olukorras, kus aga vaidluse lahendamise tegeleb ainult üks füüsiline isik ei ole ta tingimata kohustatud huvide konflikti korral taanduma ning tal on lubatud menetlust läbi viia tingimusel, et pooli on sellistest asjaoludest teavitatud ning nad ei ole esitanud vastuväidet.¹⁴⁸

¹⁴⁵ Direktiivi 2013/11/EL artikkel 6 p. 6

¹⁴⁶ Viide 43, lk 209.

¹⁴⁷ Direktiivi 2013/11/EL preambula p. 34

¹⁴⁸ Direktiivi 2013/11/EL artikkel 6 p. 2 (c)

Tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise direktiiv küll seda ei soodusta, kuid liikmesriikidele on jäetud võimalus oma siseriikliku õigusega reguleerida, kas lubada direktiivi alusel vaidluste lahendamist selliste mehhanismide raames, kus menetluse eest vastutav isik on tööle võetud või tasustatud konkreetse kaupleja poolt. Nimetatud moel menetluse lubatavuse korral muutuvad täiendavalt kohaldatavaks direktiivi artikkel 6 punktis 3 toodud sõltumatuse erinõuded, mille kohaselt määratakse vastavad isikud ametisse vähemalt kolmeks aastaks ning ametisse määramisel on sõnaõigus ka tarbijate organisatsioonide esindajatel, kes on esindatud võrdsel arvul kauplejate esindajatega. Pärast nimetatud ametiaja lõppemist ei ole menetlejal lubatud kolme aasta jooksul töötada sama kaupleja juures või sellise ettevõtlusorganisatsiooni heaks, mille liige kaupleja on.

Soovituses 2001/310/EÜ on erapooletuse väljendamise nõudena sätestatud lisaks ka menetleja kohustus enne asja läbivaatamist teavitada vaidlevaid pooli oma erapooletusest ning ka pädevusest. Sealjuures on seadusandja aga jätnud konkretiseerimata nimetatud teabe andmise üksikasjad, sest kui eesmärgiks on seeläbi tugevdada menetluses osalevate poolte kindlustunnet protsessi usaldusväarsuse osas, siis on kaheldav, kas paljasõnaline väide selle kohta antud eesmärki täidab. Samavõrd ebamääraselt ning üksnes deklaratiivselt on samasisulist põhimõtet käsitletud ka direktiivis, nähes menetluse parema läbipaistvuse huvides liikmesriikidele ette kohustuse tagada, et üldsusele oleks hõlpsasti kättesaadav teave vaidluste kohtuvälise lahendamise eest vastutavate füüsiliste isikute asjatundlikkuse, erapooletuse ja sõltumatuse kohta vastavate üksuste kodulehtedel või muul sobival moel juhul, kui selline isik on palgatud kaupleja poolt.¹⁴⁹

b) Läbipaistvus, juurdepääsetavus ning tõhusus

Läbipaistvuse (*transparency*) kriteeriumi all on peamiselt silmas peetud asjakohase ja piisava teabe avaldamist vaidluse osapooltele menetlusega seonduvate üksikasjade kohta nagu näiteks konkreetse üksuse pädevus, vaidluses esitatava nõude piirmäärad ning menetluse võimalikud kulud, menetluse keeled, otsuse iseloom (täitmiseks kohustuslik või vabatahtlik) jms.¹⁵⁰ Ebaselgus ning asjakohase info puudumine vaidluste kohtuvälise lahendamise mehhanismi kohta võib kahjustada poolte õiguslikke huve ning tekitada väärarvamusi konkreetse menetluse

¹⁴⁹ Direktiivi 2013/11/EL artikkel 7 p. 1 (d)

¹⁵⁰ Direktiivi 2013/11/EL artikkel 7 p. 1

detailide osas. Samuti aitab asjakohase ja piisava teabe olemaolu langetada tarbijal teadlikku otsust, kas ettenähtud tingimustel menetluses osaleda või mitte. Pikemas perspektiivis võib piisava läbipaistvuse kaudsemaks mõjuks olla ka turuosaliste käitumismustrite kohandumine vastavalt väljakujunenud praktikale ning ka olulise sisendi andmine seadusandjale võimalike normimuudatuste teostamiseks.¹⁵¹

Mõlema Euroopa Komisjoni vastava soovitusel kohaselt on üheks oluliseks läbipaistvuse kriteeriumiks ka selliste andmete avalikustamine, millest nähtuksid andmed juba läbiviidud menetluste ja nende tulemuste kohta.¹⁵² Kui nimetatud soovitustega oli tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise üksustele jäetud võimalus valida vastava teabe avaldamise vahendeid, siis tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise direktiiviga on üksustele pandud otsene kohustus vastava info kodulehel avaldamiseks aastaaruannete näol, mis peavad sisaldama ettenähtud andmeid laekunud kaebuste arvu ja liikide kohta, samuti tagasilükatud kaebuste ning otsuste täitmisega seonduvate üksikasjade osas jms.¹⁵³ Põhjusel, et üheks tingimuseks on nimetatud aastaaruannetes avaldada ka süstemaatilisi ning olulisemaid menetluse käigus ilmnenud probleeme, mis on tarbijavaidluste sagedaseks tekkepõhjuseks, võiksid direktiivi alusel loodud tarbijavaidluste kohtuvälised lahendamise üksused oma kogemuse edasiandmiseks rakendada näiteks Euroopa Inimõiguste kohtu poolt kasutusele võetud praktikat, mille kohaselt kohtu kodulehele loodud vastava rubriigi kaudu avaldatakse erineval kujul (muuhulgas teemade ja artiklite lõikes) kohtu poolt tehtud lahendeid, et anda võimalikult suurele hulgale huvigruppidele võimalus just enda jaoks vajalikku infot kõige mugavamalt leida.¹⁵⁴

Läbipaistvuse kriteeriumi tagamise seisukohalt on sageli olnud probleemiks ka see, et suurel osal tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise üksustel ei ole eraldi kodulehte loodud, mistõttu on olnud oluliselt piiratud ka tarbijate võimalus saada teavet vastava üksuse menetluskorra ja varasema praktika kohta. Samuti võib kodulehe puudusest tingituna olla raskendatud kaebuse elektrooniline esitamine.¹⁵⁵ Direktiivi jõustamisega ei muutu eraldi üksuse kodulehe loomine kohustuslikuks, küll aga eeldab mitmete juba eelpool käsitlust leidnud nõuete täitmine selle olemasolu.

¹⁵¹ Viide 43, lk 221

¹⁵² Soovitus 98/257/EC (II), p. 2 ja soovitus 2001/310/EC p. B (5)

¹⁵³ Direktiivi 2013/11/EL artikkel 7 p. 2

¹⁵⁴ Vt <http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=caselaw/analysis&c=>

¹⁵⁵ Viide 103, lk 10

Selliste tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamismehhanismide olemasolu, mille tegevus on hästi läbinähtav kõigile turuosalistele on peetud ka heaks stiimuliks kauplejatele, et luua ettevõtete struktuuris toimivaid kliendisuhete üksusi.¹⁵⁶ Arvestades, et probleemi lahendamine kohtuvälises üksuses on vaidluse lahendamise protsessis reeglina teiseks etapiks pärast tarbija poolt esmast kontakteerumist kauplejaga, siis vähendaks probleemide lahendamine nõ. esimeses etapis vaidluse eskaleerumise vaidluste kohtuvälise lahendamise üksusesse ning tarbija, kes on saanud oma probleemi otse kauplejaga suheldes kiiresti ja tõhusalt lahendatud, ei pelga ka tulevikus tõenäoliselt sama ettevõtjaga tehingusse astuda.

Erinevalt läbipaistvuse kriteeriumist on tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise menetlusele juurdepääsetavuse (*accessibility*) nõue kehtestatud alles direktiiviga 2013/11/EL,¹⁵⁷ sest eelnevalt Euroopa Komisjoni poolt antud soovitudes seda eraldi välja ei toodud. Nimetatud põhimõttega haakub mõnevõrra küll läbipaistvuse printsiip, kuid erinevalt viimatinimetatust eeldab juurdepääsetavuse nõude täitmine eelkõige seda, et tarbijatele oleks tagatud võimalus kergesti esitada direktiivi reguleerimisalasse kuuluvat mistahes sektorit puudutava nii siseriiklikku kui piiriülese iseloomuga kaebust kaupleja asukohariigi vaidluste kohtuvälise vaidluste lahendamise üksusele nii interneti kaudu kui ka ilma. Tarbijate kerge juurdepääs efektiivsetele vaidluste kohtuvälise lahendamise võimalustele motiveerib eeldatavasti ka kauplejaid enam pingutama selle nimel, et vaidlused saaksid lahendatud võimalikult kiiresti, mis omakorda peaks jällegi ettevõtjaid stimuleerima toimivate asutusesiseste kliendikaebuste käsitlemise süsteemide loomiseks.

Juurdepääsetavuse tagamine vaidlust lahendavale organile peab toimuma muuhulgas elektroonilise portaali kaudu, mille vahendusel oleks tarbijal võimalik saada asjakohast teavet tema vaidluses pädeva üksuse kohta ning soovi korral ühtlasi esitada sama kanali kaudu kaebus koos asjassepuutuvate dokumentidega. Sarnaselt kaebuse esitamisega elektrooniliselt peab olema tagatud samas vormis infovahetamise võimalus menetluse käigus. Põhjusel, et kõik Euroopa Liidus olemasolevad ning alles loodavad tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise üksused peavad olema võimelised lahendama ka piiriüleseid kaebusi, mis on tekkinud teise liikmesriigi tarbija ja üksuse asukohariigis asutatud kaupleja vahel, peaks elektrooniline asjaajamine oluliselt hõlbustama menetluse käiku ning seeläbi julgustama tarbijaid aktiivsemalt loodud mehhanisme kasutama.

¹⁵⁶ Viide 43, lk 204

¹⁵⁷ Direktiivi 2013/11/EL artikkel 5

Liikmesriikide poolt kehtestatud vastava siseriikliku regulatsiooni alusel võivad tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise üksused keelduda teatavat tüüpi kaebuste lahendamisest edastades sellekohase põhjendatud vastuse mõlemale poolele kolme nädala jooksul alates toimiku kättesaamisest.¹⁵⁸ Kaebuse menetlusse võtmisest keeldumise põhjuseks võib olla näiteks see, et tarbija on jätnud esmalt kauplejaga probleemi lahendamise eesmärgil kontakteerumata, esitatud kaebus on pahatahtlik või sisutühi, sama vaidlus on olnud või on parasjagu menetluses kohtus või mõnes muus alternatiivse vaidluste lahendamise üksuses või nõue ei mahu etteantud piiridesse. Loetletud keeldumise aluseid vaadates jääb ebaselgeks, millest ajendatuna on kehtestatud nõue, et otsuse keeldumise kohta peab üksus andma mõlemale vaidluse poolele. Kui keeldumise põhjuseks võib olla näiteks asjaolu, et tarbija ei ole eelnevalt kauplejaga probleemi lahendamiseks kontakteerunud, siis ei saa kaupleja ka olla teadlik asjaolust, et tarbijal võiks tema suhtes üldse pretensioon olla, ning otsuse saatmine tekitaks kauplejas tõenäoliselt tarbetut segadust ja hulgaliselt lisaküsimusi, mis tõenäoliselt adresseeritakse kaebust läbi vaadanud üksusele tekitades viimasele sellega põhjendamatut lisakoormust.

Liikudes edasi tõhususe (*effectiveness*) kriteeriumi käsitlemisele tuleb esmalt mainida seda, et nii Euroopa Komisjoni 1998. ja 2001. aasta soovitustes kui ka tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise direktiivis ei ole defineeritud tõhususe mõistet, vaid sellele on antud tähendus läbi teatavate iseloomustavate omaduste, mis võimaldab tuletada liidu seadusandja nägemuse tarbijavaidluse kohtuvälise lahendamise menetlusele kohalduva efektiivsuse osas. Nõuded, mille kohaselt peaks tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise menetlus olema tarbijatele tasuta või mõõduka menetlustasu eest, toimuma võimalikult kiiresti, olema kergelt kättesaadav (sh elektrooniliste kanalite kaudu) ning võimalik teostada ilma, et pooltel peaks olema kohustust kasutada juriidiliste eriteadmistega või mistahes muud esindajat, olid kehtestatud (küll väikeste erinevustega) juba mõlemas eelnimetatud soovituses.

Direktiivi 2013/11/EL vastuvõtmisega oluliselt tõhususe põhimõtte sisu ei muudetud, kuid kättesaadavuse seisukohast lisati vaid täiendavalt nõue, et tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise menetlus peab olema pooltele kättesaadav nii interneti vahendusel kui ka interneti vahenduseeta, olenemata poolte asukohast. Samuti on direktiivi kohaselt kaebust vastuvõttev kohtuvälise menetlusüksus kohustatud kohe pärast kõikide asjassepuutuvate dokumentide

¹⁵⁸ Direktiivi 2013/11/EL artikkel 5 p. 4

kättesaamist pooli sellest teavitama ning lahendama vaidluse seejärel 90 kalendripäeva jooksul. Ainult väga keeruliste vaidluste puhul on lubatud menetlusaega oma äranägemisel pikendada tingimusel, et pooli sellest teavitatakse ning öeldakse uus eeldatav menetluse lõpetamise tähtaeg.

Tõhususe põhimõtet, küll eelkõige kohtuliku kaitse garantii aspektist lähtudes, on tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise kontekstis analüüsinud ka Euroopa Kohus. Nimelt, *Alassini* kohtuasjas jõudis kohus järeldusele, et tõhusaks saab pidada sellist kohtueelset lepitusmenetlust, kus ei tehta poolte jaoks siduvat otsust ega mõjutata seega poolte õigust sama vaidluse läbivaatamiseks kohtusse pöörduma, ning tagades vajadusel esialgse õiguskaitse. Samuti tõdes kohus, et lepitusmenetluse teostamine, mis toimub võrdlemisi lühikese ajaperioodi jooksul peatades selleks ajaks nõude aegumistähtaja kulgemise, ning olles samal ajal pooltele tasuta või väikese tasu eest ja kergesti ligipääsetav (sh elektrooniliselt), ei muuda poolte jaoks võimatuks või liiga raskeks oma õiguste kaitse teostamist.¹⁵⁹ Eelkirjeldatud Euroopa Kohtu käsitlus võiks olla inspiratsiooniks ka liikmesriikidele direktiivi nõuete ülevõtmisel siseriiklikku õiguskorda.

c) Õiglus, vabadus ning õiguspärasus

Õigluse põhimõtte (*fairness*) sisaldus eelnevalt vaid 2001. aasta Euroopa Komisjoni soovitusel, mis käsitleb tarbijavaidluste konsensuslikku kohtuvälist lahendamist. Direktiiviga 2013/11/EL antud põhimõtet oluliselt ei muudetud, küll aga korrigeeriti veidi ning lisati mõned seda täiendavad kriteeriumid. Erinevalt direktiivist on näiteks viidatud soovitusel õigluse põhimõtte kontekstis ühe elemendina eraldi nimetatud asjaolu, et pooled peaksid kohtuvälise menetluse käigus maksimaalselt pingutama selle nimel, et vaidluse lahendamise protsess lõppeks õiglase lahendusega, esitades vajadusel selle eesmärgi täitmisele kaasaaitavat informatsiooni,¹⁶⁰ lisaks juba esitatud oma positsiooni toetavatele dokumentidele ja argumentidele.¹⁶¹ Direktiivis otsesõnu antud kriteeriumit teadmata põhjusel ei sisaldu, kuid eeldatavasti on seadusandja tajunud selle liialt deklaratiivset iseloomu. Direktiivis sisalduv samalaadne säte eeldab pigem, et mängitakse nõ avatud kaartidega tagades pooltele mõistliku ajavahemiku jooksul võimaluse tutvuda teineteise esitatud argumentide, tõendite, dokumentide, faktide, arvamuste ja ekspertide

¹⁵⁹ Viide 61, p. 52-60

¹⁶⁰ Euroopa Komisjoni soovitus nr 2001/310/EC p. D 1(c)

¹⁶¹ *Ibid*, p. D 1(b)

seisukohtadega ning anda neile omapoolne hinnang või vastuargument. Sisuliselt samastub see võistlevuse põhimõttega (*adversarial principle*), mis oli eraldiseisvalt välja toodud komisjoni 1998. aasta soovituses.¹⁶²

Kui 2001. aasta soovituses oli sätestatud, et enne pakutud lahendusega nõustumist või mittenõustumist on tarbijal õigus taotleda sõltumatut nõustamist,¹⁶³ siis direktiiviga justkui laiendati selle kriteeriumi sisu, sätestades, et tarbijavaidluste kohtuvälises menetluses teavitatakse pooli, et neil ei ole kohustust kasutada vaidluse kohtuvälisel lahendamisel juristi või õigusnõustaja teenust, kuid nad võivad menetluse igas etapis taotleda sõltumatut nõustamist, olla esindatud kolmanda isiku poolt või saada kolmandalt isikult abi.¹⁶⁴ Tõenäoliselt ei olnud ka enne direktiivi jõustumist välistatud võimalus, et tarbija võiks mistahes ajahetkel sellekohast sõltumatut nõu saada, kuid direktiiviga otsustas liidu seadusandja selle põhimõtte formuleeringut detailsemalt lahti kirjutada.

Lisaks eeltoodule kehtestati direktiiviga õigluse põhimõtte kontekstis ka täiendavalt nõue (mida mõlemas komisjoni soovituses ei sisaldunud), mille kohaselt tuleb pooli teavitada kirjalikult või püsival andmekandjal kohtuvälise lahendamise menetluse tulemustest sealjuures selgitades tulemuse aluseks olevaid põhjuseid.¹⁶⁵ Antud nõue täidab kindlasti osaliselt ka läbipaistvuse põhimõtte eesmärki, sest tarbijavaidluse kohtuvälise lahendamise üksuse poolt tehtud põhjendatud otsus või soovitus võimaldab tekkida teataval sisulise väärtusega statistikal, mis on oluline turutrendide jälgimiseks ning nende põhjal asjakohaste (seadusemuudatus)ettepanekute esitamiseks.

Tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise menetluste õigluse seisukohast on direktiivi kohaselt oluliseks peetud ka seda, et kui menetlus lõpeb mitte siduva vaid pelgalt soovitusliku otsusega, teavitatakse pooli aegsasti selle õiguslikust mõjust ning neil on enne otsusega nõustumist õigus valida, kas sellega nõustuda või mitte. Samuti on oluline anda pooltele teavet, et soovituslik lahendus võib erineda kohtumenetluses tehtud otsusest samas vaidluses ning et neil on võimalus sama vaidluse läbivaatamiseks pöörduda kohtusse.¹⁶⁶

¹⁶² Euroopa Komisjoni soovitus nr 98/257/EC p. III

¹⁶³ Euroopa Komisjoni soovitus nr 2001/310/EC p. D 2(c)

¹⁶⁴ Direktiivi 2013/11/EL artikkel 9 p. 1(b)

¹⁶⁵ Direktiivi 2013/11/EL artikkel 9 p. 1(c)

¹⁶⁶ Direktiivi 2013/11/EL artikkel 9 p. 2

Teavituse aspekt on samavõrd oluline ka vabaduse põhimõtte (*liberty*) rakendamisel. Antud kriteerium sisaldus juba 1998. aasta Euroopa Komisjoni soovitusel ning direktiiviga 2013/11/EL seda sisuliselt ei muudetud. Vabaduse printsiibi kohaselt ei saa tarbija nõustumine kohtuvälise menetlusega tuleneda enne vaidluse tekkimist võetud kohustusest, kui selle kohustuse tulemusel jääb tarbija ilma õigusest pöörduda pädevasse kohtusse sama vaidluse lahendamiseks ning kohtuvälise menetleja poolt tehtud otsus saab olla pooltele siduv vaid juhul, kui neid on sellest eelnevalt teavitatud ning nad on sellega sõnaselgelt nõustunud.¹⁶⁷

Õiguspärasuse põhimõtte (*legality*) kontekstis on rõhuasetus eelkõige piiriülestel müügitehingute teostamisel, mis seoses kaupade ja teenuste vaba liikumisega on Euroopa Liidus muutunud tavapäraseks nähtuseks ning sellest lähtuvalt on sagedased ka sellistest ostudest tõusetuvad vaidlused. Ennetamaks võimalikust foorumijahist (*forum shopping*) tingitud tarbijate ebasoodsamasse seisukorda asetamist, on liidu seadusandja tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise menetluse õiguspärasuse kriteeriumiks kehtestanud põhimõtte, et kui sellise menetluse tulemuseks on tarbija suhtes määratav lahendus, siis olenemata sellest, kas kohalduva õiguse küsimus tekib või mitte, ei tohi tarbijat ilma jätta tema hariliku viibimiskoha riigi õiguse tarbijakaitset puudutavate imperatiivsete sätetega temale tagatud kaitsest. Kohaldatava õiguse küsimus määratakse vajadusel kindlaks määruse (EÜ) nr 593/2008 artikkel 6 lõigete 1 ja 2 alusel.¹⁶⁸

Kui leping on sõlmitud nõrgema poolega, siis tuleks seda poolt kaitsta rahvusvahelise eraõiguse normidega, mis on tema huvide suhtes soodsamad, kui üldnormid. Tulenevalt tarbijalepingu poolte ebavõrdsest staatusest, millest oli pikemalt juttu juba eespool, on liidu seadusandja arvestanud tarbija nõrgemat positsiooni suhetes kauplejaga ning sellest lähtuvalt kehtestanud teatavad erinormid tarbijate paremaks kaitseks. Nii kehtib põhimõte, et tarbijat peaksid kaitsma tema hariliku viibimiskoha¹⁶⁹ riigi eeskirjad, millest ei saa kokkuleppel kõrvale kalduda tingimusel, et tarbijaleping on sõlmitud tulenevalt sellest, et kutseala esindaja teostab selles riigis oma majandus- või kutsetegevust. Samasugune kaitse tuleks tagada juhul, kui kutseala esindaja ei teosta oma majandus- või kutsetegevust tarbija hariliku viibimiskoha riigis, kuid suunab oma

¹⁶⁷ Direktiivi 2013/11/EL artikkel 10

¹⁶⁸ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 593/2008, 17. juuni 2008, lepinguliste võlasuhete suhtes kohaldatava õiguse kohta (Rooma I) ELT L 177, 04.07.2008, lk 6-16.

¹⁶⁹ Harilik viibimiskoht määratakse sealjuures kindlaks määruse (EÜ) nr 593/2008 alusel (direktiivi 2013/11/EL artikkel 11 p. 2). Üldreeglina lähtutakse hariliku viibimiskoha kindlaksmääramisel lepingu sõlmimise ajast (määruse 593/2008 artikkel 19).

tegevuse sellesse või koos selle riigiga veel mitmesse muusse riiki,¹⁷⁰ sealhulgas ka vaadeldavasse riiki, ning leping on sõlmitud sellise tegevuse tulemusena.¹⁷¹ Sama põhimõtte tuleneb ka määrusega 593/2008 tihedalt seotud nõukogu määrusest (EÜ) 44/2001 kohtualluvuse ja kohtuotsuste täitmise kohta tsiviil- ja kaubandusvaidlustes¹⁷², mis näeb tarbijalepingutele ette nn. valikulise kohtualluvuse.¹⁷³

Mõningate arvamuste kohaselt ei peaks kohalduva õiguse küsimust tarbijavaidluste puhul liigselt üle tähtsustada, sest praktikas on sellised vaidlused tingitud enamasti lepingute rikkumisega seotud tüüpilistest probleemidest nagu kauba kohaletoimetamata jätmine, defektne või kirjeldusele mittevastav kaup jms. Põhjusel, et sellekohane regulatsioon on Euroopa Liidu tasandil harmoniseeritud, saaks justkui lähtuda samadest standarditest.¹⁷⁴ Tegelikuses ei pruugi see aga alati olla nii lihtne, sest mitmete direktiividega on siiani lähtutud miinimumharmoniseerimise põhimõttest, mis on jätnud liikmesriikidele võimaluse siseriikliku õigusega kehtestada tarbijate tõhusamaks kaitseks rangemaid norme. Euroopa Liidu tarbija nõustamiskeskuste võrgustiku (ECC-Net) poolt 2014. aastal läbiviidud uuringust¹⁷⁵ selguski, et vaatamata tarbekaupade müügi direktiiviga¹⁷⁶ kehtestatud miinimumnõuetele erinevad siseriiklikud õigusnormid liikmesriigiti mitmes mõttes märgatavalt.

Teise peatüki kokkuvõtteks saab öelda, et direktiivi 2013/11/EL ning määruse (EL) 524/2013 vastuvõtmisega on loodud eelnevalt kehtinud regulatsiooniga võrreldes oluliselt selgemad ning

¹⁷⁰ Euroopa Kohus on 07.12.2010 otsuses liidetud kohtuasjades C-585/08 ja C-144/09 *Pammer* selgitanud, millistel alustel tuleks käsitleda tegevuse suunamist tarbijalepingute puhul.

¹⁷¹ Määruse (EÜ) nr 593/2008 preambula p. 24 ja 25

¹⁷² EÜT L 12, 16.01.2001, lk. 1. Nimetatud õigusakti on uuendatud määrusega (EL) nr 1215/2012 (ELT L 351, 20.12.2012, lk. 1-32), mille 4.jagu käsitleb kohtualluvust tarbijalepingute puhul.

¹⁷³ Valikuline kohtualluvus annab alternatiivid rangele üldreeglile, mille kohaselt saab hagi esitada kostja elukoha järgi. Muuhulgas tarbija valikulise kohtualluvuse näol on aga tegemist nõrgemat poolt kaitsvate sätetega, tagamaks vaidluse lahendamise tema jaoks sobivaimas kohtus (üldjuhul on lähtutud tarbijale lähimast ja vähim kulutusi nõudvast kohtualluvusest). Sealjuures on nõrgemat poolt kaitsvate valikulise kohtualluvuse reeglite puhul valikuvõimalus antud üksnes nõrgemale poolele. Allikas: Punison, B. Foorumijaht (forum shopping) rahvusvahelistes tsiviil- ja kaubandusvaidlustes: väljundid Euroopa Liidus.- *Juridica* 2005, nr 9, lk 645-654 (lk 647).

¹⁷⁴ Viide 43, lk 251

¹⁷⁵ Uuringu käigus kaartistati kõikides EL liikmesriikides (lisaks Norras ja Islandil) tarbijate pretensiooni esitamise õigusega ning tarbekaupade müügi garantiidega seotud siseriiklik regulatsioon. Vt. Report of the Study on Legal Guarantees and Commercial Warranties on Consumer Goods in the EU, Iceland and Norway. Commercial Warranties. Are They Worth the Money?'' ECC-Net, 2014. Uuringu raport on kättesaadav internetis: http://www.europe-consommateurs.eu/fileadmin/user_upload/eu-consommateurs/PDFs/PDF_EN/REPORT_GUARANTEE/Garanties_2014_FINAL.pdf (04.05.2015)

¹⁷⁶ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 1999/44/EÜ, 25. mai 1999, tarbekaupade müügi ja nendega seotud garantiide teatavate aspektide kohta. ELT L 171, 07.07.1999, lk. 12 -16

konkreetsamad reeglid tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise tegelevatele organitele ning selliste menetluste eest vastutavatele füüsilistele isikutele. Varasem regulatsioon võimaldas tekkida tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise mehhanismide liigsel killustatusel ning ei taganud pädevate üksuste olemasolu terves Euroopa Liidus mistahes tarbekaupade või teenuste sektorites. Direktiivi 2013/11/EL eesmärgiks on seevastu sellised probleemkohad kõrvaldada ning tagada tarbijatele läbi kergesti ligipääsetavate, sõltumatute, läbipaistvate ja tõhusate kohtuväliste menetluste võimalus oma õigusi alternatiivina kohtumenetlusele efektiivselt ning säästlikult kaitsta. Nimetatud eesmärgi täitmisele aitab kindlasti kaasa ka direktiiviga kehtestatud erinevate turuosaliste kaasamismehhanism ning järelevalvemeetmete rakendamine direktiivi alusel loodavate tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise tegelevate üksuste üle kui ka selliste üksuste tihe koostöö riiklike pädevate asutustega, mis võimaldab luua efektiivne ning toimiv tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise süsteem Euroopa Liidus.

III Direktiivi 2013/11/EL rakendamine liikmesriikides – millele pöörata enam tähelepanu tarbijate tõhusama alternatiivse õiguskaitse süsteemi loomisel?

Direktiivi 2013/11/EL puhul on tegemist miinimumharmoniseerimist nõudva õigusaktiga, millega on liikmesriikidele jäetud võimalus võtta vastu või säilitada direktiivi eeskirjadest rangemaid eeskirju. Samas eeldab direktiivi ülevõtmine igalt liikmesriigilt vähemal või rohkemal määral kehtiva seadusandluse ning praktika muutmist või täiendamist. Sellega kaasnev protsess võimaldab riikidel luua uusi või kaasajastada ning tõhustada juba olemasolevaid tarbijavaidluste kohtuväliseid lahendamise mehhanisme kasutades ära kogu direktiiviga antud potentsiaal.¹⁷⁷ Arvestades direktiivi harmoniseerimistaset on sellega liikmesriikidele jäetud võrdlemisi palju otsustuspädevust, kuidas ning milliste vahenditega taotletavaid eesmarke saavutada.¹⁷⁸ Sellest tulenevalt sõltub tõhusa alternatiivse õiguskaitse süsteemi loomine igas liikmesriigis sellest, kuidas vastava riigi seadusandja kavatseb rakendada direktiiviga loodud võimalust

¹⁷⁷ Tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise võimaluste potentsiaal hõlmab nii tarbijate tõhusamat, kiiremat ning odavamalt õiguskaitset kui ka tururegulatsiooni, mis avaldab mõju ettevõtjate käitumuslikele harjumustele. Vt. ka viide 43, lk 200.

¹⁷⁸ Nt. tuleks direktiivi 2013/11/EL preambula p. 17 kohaselt liikmesriikidel lubada säilitada või vastu võtta siseriiklikke sätteid antud direktiiviga hõlmamata menetluste suhtes, näiteks kaebuste lahendamist käsitlevate sisemenetluste suhtes, mida haldab kaupleja. Sellised kaebuste lahendamise sisemenetlused võivad olla tõhusaks tarbijavaidluste lahendamise vahendiks varajases etapis.

olemasolevaid või alles loodavaid tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise menetlusi maksimaalselt tõhustada.

Direktiivi nõuetele vastavate tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise üksuste loomine toob liikmesriikidele kaasa märkimisväärseid kulusid, sest on selge, et selliste süsteemide tõhusa toimimise eelduseks on piisavate ressursside olemasolu. Tõenäoliselt kujuneb direktiivi nõuete ülevõtmine kõige kulukamaks suurematele riikidele, kus on levinud sektoripõhised tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise üksused (nt. Saksamaa, Prantsusmaa, Suurbritannia). Seevastu lihtsam ning vähem kulukas peaks oma õiguskorda direktiivi nõuetega vastavusse viimisel olema muuta Skandinaaviamaadel ning ka Kesk- ja Ida Euroopa riikidel (sh Eestil), kus on mindud pigem üldise, mitte valdkonnapõhise tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise menetluse arendamise teed.¹⁷⁹

Tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise võimaluste loomisel ja arendamisel ei teki tõenäoliselt küsimust selliste mehhanismide vajalikkusest, kuivõrd selle kulukusest tervikuna võttes arvesse Euroopa majanduse keerulist hetkeseisu. Riigid, kelle prioriteediks on hetkel pigem riiklike kulutuste vähendamine ei ole ilmselt vaimustuses riigieelarveliste vahendite planeerimisest alternatiivsete vaidluste lahendamise skeemide tarbeks, sest puudub selge ülevaade selle tervikmaksumusest ning samuti sellest, milline saab olema loodavate mehhanismide tegelik kasutegur. Samuti ei soovita arusaadavalt panna lisakoormust ka ettevõtjatele, sest domineeriva majandusstrateegia eesmärgiks on soodustada eraettevõtlussektori taastumist majanduskriisist nii kiiresti kui võimalik.

Alljärgnevalt leiavad käsitlemist mõned olulisemaid aspekte, millest liikmesriigid peaksid efektiivsete tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise süsteemide loomisel lähtuma. Esmalt vaadeldakse, milline osatähtsus on nii tarbijate kui ka kauplejate teadlikkuse tõstmisel vaidluste kohtuvälise lahendamise võimalustest, samuti analüüsitakse selliste alternatiivide eeliseid ettevõtjate seisukohast. Lisaks käsitletakse era- ja avaliku sektori poolt loodud tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise mehhanismide eeliseid ja kitsaskohti võttes aluseks mõned Euroopa Liidus juba loodud ning tõhusalt toimivad skeemid. Peatüki lõpuosas vaadeldakse ülepiirilistest tarbijatehingutest tõusetunud vaidluste lahendamise tavapärasest mõnevõrra komplitseeritumat iseloomu ning lähtuvalt sellest käsitletakse aspekte, millest nende lahendamisel lähtuda.

¹⁷⁹ Data on the Costs of Consumer ADR Schemes. Centre for Socio-Legal Studies. University of Oxford. Lk. 6. Avaldatud internetis: <http://www.csls.ox.ac.uk/documents/CADRCOSTS.pdf> (04.05.2015)

3.1 Teadlikkuse tõstmise osatähtsus tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise võimalustest

Tarbijaõiguste efektiivsema rakendamise seisukohast ei tohiks alahinnata kõigi turuosaliste pideva teavitamise osatähtsust tarbijalepingutele kohalduvatest õigustest ning tarbijakaitset puudutavatest normidest üldiselt. Asjakohane teavitustöö aitab tagada kauplejate nõuetekohast tegutsemist turul minimeerides seeläbi vajadust (ja ka sellega kaasnevaid kulusid) vastavate õiguste jõustamiseks ning suurendades ühtlasi tarbijate üldist rahulolu. Parim aeg probleemide lahendamiseks on teatavasti enne, kui need tekivad.¹⁸⁰ Tarbijate informeerituse seisukohast on oluline, et probleemide ilmnemisel oleks neil võimalus saada adekvaatset nõustamist võimalikest õiguskaitsevahenditest ning muuhulgas nõude põhjendatuse osas. See aitaks ennetada ilmselgelt põhjendamatute ja perspektiivtute kaasuste osakaalu, mis vaidluste kohtuvälise lahendamise üksustesse (ja tõenäoliselt ka kohtute menetlusse) jõuavad ning mis seeläbi oleks ühtlasi oluline element ka konkreetse üksuse kulusäästlikkuse seisukohalt.¹⁸¹ Samaväärselt oluline on tarbijatel saada asjakohast teavet ka olemasolevatest võimalustest vaidlust lahendada siis, kui kaebuse põhjendatus on tuvastatud.

Teadaolevalt on tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise mehhanismide kulusid võimalik oluliselt säästa läbi selle, kui tarbijatele on tagatud sõltumatu ning usaldusväärne nõustamisteenus pärast ostu sooritamist ilmnenuid probleemide korral. Asjakohase ning kergesti leitava info ning nõustamisvõimaluse olemasolu võib märkimisväärselt kaasa aidata ka tarbijate probleemide ennetamisele üleüldiselt. Selle kinnituseks saab hea näitena tuua Skandinaaviamaad, kus nii ostu eelsete kui ka järgsete teavitusbüroode loomine on kaasa toonud tarbijavaidluste mahu vähenemise. Sarnast eesmärki võib saavutada ka teistsuguseid meetmeid rakendades – näiteks Hollandi kohtuvälise tarbijavaidluste lahendamise süsteem (*Geschillencommissie*) töötab sektorიაalsel põhimõttel, mille kohaselt vaidlust lahendab vastava sektori tarbeks loodud üksus. Sealjuures aitab aga probleemide ning vaidluste ennetamisele kaasa see, et iga konkreetse sektori ettevõtjate tüüptingimused kooskõlastatakse koostöös ettevõtlusorganisatsioonide ja tarbijate ühendusega. Ettevõtjate kaasamine probleemide

¹⁸⁰ Viide 3, lk 22

¹⁸¹ Viide 180, lk. 4

ennetamise toimib seeläbi ka eneseregulatsioonimeetmena soodustades kauplejaid sellisel moel kooskõlastatud tingimustest oma tegevuses ka lähtuma.¹⁸²

Tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise direktiiv ei kohusta otsesõnu kauplejaid selle alusel loodud menetluses osalema, küll aga kutsub liikmesriike üles kauplejaid julgustama ning vajadusel oma siseriikliku õigusega kohustama neid sellisel moel vaidluste lahendamisest osa võtma, sest kauplejate mitte nõusolek vaidluse kohtuvälise lahendamise protsessis osalemiseks vähendab oluliselt tarbijate usku selliste mehhanismide tõhususse.¹⁸³ Teisest küljest on aga sama direktiiviga pandud kauplejatele kohustus tarbijaid teavitada vaidluste kohtuvälise lahendamise võimalustest.¹⁸⁴ Olukord, kus kauplejal ei ole kohustust menetlusest osa võtta, kuid ta peab tarbijaid vastavast mehhanismist teavitama võib tarbijates tekitada asjatut segadust ning mis peamine, ei pruugi tagada tarbijale võimalust vaidluse kohtuväliseks lahendamiseks. Samas on praktikas leidnud kinnitust, et ettevõtjale pandud vaidluste kohtuvälise lahendamise mehhanismides osalemise kohustus sealjuures sellekohase eelneva teavitamiskohustusega aitab oluliselt kaasa süsteemi efektiivsele toimimisele.¹⁸⁵

3.2 Tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise eelised ettevõtjate seisukohast

Tõhus vaidluste kohtuvälise lahendamine ei peaks olema boonuseks ainult tarbija jaoks, vaid andma teatava turueelise ka kauplejale. Iga ettevõtja, kes peab oluliseks säilitada oma head mainet, püüdleb kindlasti ka selle poole, et võimalikud erimeelsused saaksid lahendatud maksimaalselt kiiresti ning efektiivselt. Mainet saab üldjuhul rajada peamiselt kahel moel: ühe ja sama tarbija poolt teostatavad korduvad ostud samalt kauplejal või läbi avaliku tähelepanu,

¹⁸² Viide 43, lk. 210

¹⁸³ Viide 103, lk 9

¹⁸⁴ Direktiivi 2013/11/EL preambula p. 47-49 ja artikkel 13

¹⁸⁵ Nt. Saksamaa kindlustuse ombudsmanile (*Ombudsmann für Versicherung*) alluvad kindlustusandjad on kohustatud lepingute sõlmimisel tarbijaid teavitama ombudsmani olemasolust ning tegevusest nii suuliselt kui ka tüüpitingimuste kaudu. Lisaks on neil kohustus vaidluse korral ombudsmani menetluses osaleda. Muude faktorite hulgas (sh sagedased meediakajastused) on see oluliselt aidanud kaasa süsteemi tõhususe tagamisele. Kui oma teisel tegevusaastal (2002) lahendas ombudsman 9236 kindlustusvaidlust, siis 2013.aastal oli see arv 18740. Allikas: Basedow, J. Small Claims Enforcement in a High Cost Country: The German Insurance Ombudsman. In P. Wahlgren, U. Bernitz, S. Mahmoudi, & P. Seipel (Eds.), *What is Scandinavian law? Social private law*. Stockholm Institute for Scandinavian Law. 2007. lk. 49-63 (lk 59). Vt. lisaks *Ombudsmann für Versicherung* aastaraamat 2013. Avaldatud internetis: <http://www.versicherungombudsmann.de/Ressourcen/PDF/Jahresbericht-2013.pdf> (02.05.2015)

sealhulgas tarbijate omavahelise suusõnalise reklaami kaudu. Seega saab mainet pidada oluliseks mõjutusvahendiks, mis üldjuhul soodustab ettevõtjate õiguspärasest käitumist.¹⁸⁶

Kõrgetasemeline klienditeenindus, mis ületab tarbijaõigusi puudutavates regulatsioonides sätestatud miinimumnõudeid, on üldjuhul omane pigem suurettevõtjatele.¹⁸⁷ Selle põhjuseks ei pruugi alati olla asjaolu, et väikeettevõtjate¹⁸⁸ motivatsioon oma tegevuses lähtuda (tarbija)õigustega kooskõlastatud kauplemisest oleks ebapiisav, vaid pigem on see ajendatud väikeettevõtjate madalast teadlikkusest kehtivast õigusest. Erinevad uuringud on näidanud, et mida väiksem on ettevõtja, seda kulukam on tema jaoks kehtivaid õigusnorme täita.¹⁸⁹ Samas on väikeettevõtjate osakaal Euroopa Liidus märkimisväärselt suur.¹⁹⁰ Sellest tulenevalt peaksid just eelkõige väikeettevõtjad nägema tarbijavahenduste kohtuvälise lahendamise mehhanismides lisaks võimalust kulusäästlikult üle saada raskustest, mis on tingitud madalast teadlikkusest kehtivast õigusest.¹⁹¹ Seega on tõenäoliselt just väikeettevõtjal probleeme kehtivate tarbijaõigusnormide järgimisega põhjusel, et tal puudub nendest adekvaatne ülevaade ning oskus normide sisu piisavalt mõista. Suurettevõtjatel võivad küll olla selles osas paremad teadmised, kuid normide mittejärgimise põhjused on tõenäoliselt erinevad kui need, mis on väikeettevõtjatel.¹⁹² Arvestades väikeettevõtjate osakaalu majanduses on ka Euroopa Komisjon rõhutanud vajadust vähendada ettevõtete kulusid seoses regulatiivse koormusega ning sellekohast nõustamiskohustuse täitmist peaks iga liikmesriik prioritseerima.¹⁹³

¹⁸⁶ Viide 23, lk. 102-103

¹⁸⁷ Viide 85, lk. 6

¹⁸⁸ Väikeettevõtjaks ehk SME-ks (*small and medium-sized enterprise*) loetakse Euroopa kontekstis firmat kuni 250 töötajaga, mille käive ei ületa 50 mln eurot või mille bilansimaht on kuni 43 mln eurot. Mikroettevõtted kujutavad endast väiksemat kategooriat väikeettevõtetest, mille töötajaskond jääb kuni 10 inimese piiridesse ning mille käive või bilansimaht on kuni 2 mln eurot. Vt. Commission Recommendation 2003/361/EC of 6 May 2003 concerning the definition of micro, small and medium-sized enterprises, OJ L 124, 20.5.2003, p 36.

¹⁸⁹ Vt. nt. Report from the Commission to the Council and the European Parliament Minimizing regulatory burden for SMEs Adapting EU regulation to the needs of micro-enterprises. Brussels, 23.11.2011, COM(2011) 803

¹⁹⁰ *Ibid.* Sama raporti kohaselt olid 2011. aastal 99% EL-i ettevõtjatest SME-d ning sellest 92% olid mikroettevõtted.

¹⁹¹ Viide 180, lk. 8.

¹⁹² Consumer Law and Business Practice. Drivers of compliance and non-compliance (Office of Fair Trading, 2010), OFT1225. Kättesaadav internetis: www.offt.gov.uk/shared_offt/reports/Evaluating-OFTs-work/OFT1225.pdf (02.05.2015)

¹⁹³ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Programme for the Competitiveness of Enterprises and Small and Medium-sized Enterprises (2014-2020). Brussels, 30.11.2011, COM(2011) 834 final.

Tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise direktiiviga on liikmesriikidele jäetud võimalus sätestada direktiivi nõuete ülevõtmisel siseriiklikku õigusesse kord, mille kohaselt võib vaidluse kohtuvälise lahendamise üksus keelduda kaebust menetlusse võtmast juhul, kui tarbija ei ole eelnevalt püüdnud probleemi otse kauplejaga suheldes lahendada.¹⁹⁴ Nimetatud praktikat on enamuse liikmesriikide tarbijakaebustega tegelevad organisatsioonid juba aastaid ka rakendanud, sest on kindlaks tehtud, et suurem osa probleemidest õnnestub pooltevahelise otsesuhtluse kaudu lahendada. Selle soodustamiseks on mitmete juba varasematel aastatel vastu võetud Euroopa Liidu õigusaktidega kehtestatud kauplejatele kohustus avaldada oma kontaktandmeid kas kodulehe kaudu või muul moel.

Alates 2014. aasta juunist jõustunud tarbijaõiguste direktiiv, mille kohaldamisalasse kuuluvad enamik tarbekaupade ja teenuste müügitehinguid Euroopa Liidus asuvate tarbijate ja kauplejate vahel, sätestab sõnaselgelt kauplejate kohustuse teavitada tarbijaid mistahes viisil sõlmitud müügilepingute korral oma andmetest, mis võimaldaksid tarbijal kergelt kauplejat identifitseerida, temaga ühendust võtta ning ühtlasi ka kaupleja poolt rakendatavast kaebuste lahendamise korrast.¹⁹⁵ Läbi eelkirjeldatud nõude kehtestamise on eesmärgiks seatud probleemide võimalikult kiire lahendamise soodustamine, mis peaks olema ka ettevõtja enda huvides. Erinevad uuringud on kinnitanud efektiivsetesse kliendiprobleemide lahendusmehhanismidesse suunatud investeeringute tasuvust ning tõendanud, et lisaks sellest tulenevale kliendilojalusele mängib see pikemas perspektiivis olulist rolli ka ettevõtte kasumlikkuse tõusul.¹⁹⁶

Tarbija rahulolu tagamisel ei pruugi aga alati positiivset tulemust anda formaalselt nõuetele vastava klienditeeninduse olemasolu. Näiteks on Ameerika Ühendriikides läbiviidud tarbija rahulolu uuringud näidanud, et eesmärkide täitmiseks valitakse sageli valed vahendid ehk teisisõnu, üha suurenenud investeeringud ettevõtete kliendikaebuste lahendamise süsteemide arendamisel ei ole arvestatud klientide tegelike ootustega, mistõttu on kauplejate suurimaks

¹⁹⁴ Direktiivi 2013/11/EL artikkel 5 p. 4 (a)

¹⁹⁵ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2011/83/EL, 25. oktoober 2011, tarbija õiguste kohta, millega muudetakse nõukogu direktiivi 93/13/EMÜ ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 1999/44/EÜ ja millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu direktiiv 85/577/EMÜ ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 97/7/EÜ. ELT L 304, 22.11.2011, lk 64-88. Vt. artiklid 5 ja 6.

¹⁹⁶ Vt. nt. Rule, C. Quantifying the Economic Benefits of Effective Redress: Large E-Commerce Data Sets and the Cost-Benefit Case for Investing in Dispute Resolution. University of Arkansas Little Rock Law Review, 2012, vol. 34, issue 4, lk. 767-777 (lk 776-777).

väljakutseks sealjuures panna süsteem tervikuna efektiivselt toimima.¹⁹⁷ Tarbijad soovivad oma probleemidele saada lahendusi võimalikult kiiresti, mistõttu ei pruugi ka direktiivi 2013/11/EL alusel loodavad tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise üksused, kellel on kohustus vaidlus lahendada 90 kalendripäeva jooksul,¹⁹⁸ sellele ootusele üldjuhul vastata. Lähtuvalt eeltoodust peaksid jätkusuutlikkusele, kasumlikkusele ning kliendi rahulolule orienteeritud kauplejad enam panustama ettevõttesiseste kliendikaebustega tegelevate inimeste või üksuste efektiivsusesse.

3.3 Era ja avaliku sektori poolt loodud tarbijavaidluste kohtuvälised lahendamismehhanismid ning nende eelised ja puudused

On arvamusi, mille kohaselt valitsuste ülesanne tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise mehhanismide arendamise osas peaks piirduma vaid nõuetele vastavate üksuste asutamiseks vajalike eelduste loomisega. Seda põhjusel, et vaidluste lahendamine kohtumenetlusele alternatiivsete võimaluste kaudu põhineb vabatahtlikkusel, mistõttu riigid peaksid nii palju kui võimalik hoiduma selliste mehhanismide loomisprotsessi kui ka tegevusse sekkumast ning erasektor peaks nägema vaidluste kohtuvälise lahendamise võimaluste eeliseid.¹⁹⁹ Läbi ajaloo on erinevate õiguskultuuridega riikides välja kujunenud ka erinevad mehhanismid vaidluste kohtuväliseks lahendamiseks. Käesolevas töös ei ole erinevaid tarbijavaidluste kohtuväliseks lahendamiseks kasutatavaid mudeleid põhjalikult käsitletud, sest tõhusa süsteemi loomisel ei ole niivõrd oluline see, milliseid meetmeid eesmärgi saavutamiseks kasutatakse, vaid see, et eesmärk saaks täidetud.

Tulles tagasi era- ja avaliku sektori poolt loodud tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise mehhanismide juurde tuleb tõdeda, et mõlemal on oma eelised ning kitsaskohad. Euroopa suurimaks ja tõhusalt toimivaks tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise süsteemiks peetak Suurbritannia finantsteenuste ombudsman (*Financial Ombudsman Service* ehk *FOS*),²⁰⁰ mis on loodud küll seaduse alusel, kuid mille tegevust finantseeritakse erasektori poolt, käsitleb aastas

¹⁹⁷ Customer Care Measurement & Consulting. Highlights from the 2013 Customer Rage Study. November 2013. Avaldatud internetis: <http://www.customercaremc.com/wp/wp-content/uploads/2014/01/KeyFindingsFrom2013NationalCustomerRageSurvey.pdf> (03.05.2015)

¹⁹⁸ Direktiivi 2013/11/EL artikkel 8 (e)

¹⁹⁹ Benöhr, I., Creutzfeldt-Banda, N., Hodges, C. The Hidden World of Consumer ADR. Redress and Behaviour. Report and Analysis of a Conference held at Jesus College Ship Street Centre, 28.10.2011. Lk. 1-20 (Lk .5)

²⁰⁰ <http://www.financial-ombudsman.org.uk/> (02.05.2015)

enam kui 2 mln finantsteenuseid puudutava tarbijapöördumise, millest ligikaudu pool miljonit on sisulist sekkumist nõudvad vaidlused.²⁰¹ Ombudsmanile kaebuse esitamine on tarbijale tasuta ning menetluse resultaadiks on ettevõtja seisukohast siduv otsus eeldusel, et tarbija nõustub ombudsmani seisukohaga. Vastasel juhul ei ole otsus siduv kummalegi poolele. Ombudsmani tegevust rahastavad küll finantsteenuse osutajad, kuid mehhanismi sõltumatus tagab asjaolu, et ettevõtjad, kes FOS-i alla kuuluvad on seadusega kohustatud läbiviidavas menetluses osalema.²⁰² Selline skeem on tõendanud end efektiivsena, sest tagab teenuseosutajate osalemise vaidluse menetluses ning tarbijal on võimalik saada menetluse tulemusena siduv otsus vältimaks vajadust sama vaidluse arutamiseks kohtusse pöörduda.

Samuti positiivse näitena võib siinkohal tuua ka Saksamaal efektiivselt tegutseva kindlustusalaste kaebuste lahendamiseks loodud tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise mehhanismi *Ombudsmann für Versicherung*,²⁰³ mis asutati 2001. aastal Saksamaa kindlustusühingu *Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft* initsiatiivil. Skeemi väljatöötamise eesmärgiks oli kindlustusandjate soov võimaldada tarbijatel efektiivselt ning kulusäästlikult lahendada kindlustusalaseid vaidlusi arvestades nüansirikaste kindlustuslepingute komplitseeritud iseloomu, tõstes seeläbi ühtlasi tarbijate usaldust kindlustussektori tegevuse suhtes. Ühingu liikmeteks olevatel kindlustusettevõtjatel on kohustus oma kliente nii lepingupõhiselt kui ka üldise konsultatsiooni korral teavitada nimetatud ombudsmani olemaolust ja tegevusest.

Mehhanismi rahastavad ühingu liikmeks olevad ettevõtjad ise, mis ühest küljest võib küll mõjutada tarbijate usaldust ombudsmani tegevuse neutraalsuse osas, kuid sõltumatus ja erapooletuse printsiibi tagamiseks on võetud erinevaid meetmeid. Näiteks peab ombudsmani kandidaat üles näitama erakordset asjatundlikkust kindlustusküsimustes ning võimaliku huvide konflikti vältimiseks ei tohi ta osaleda kohtumistel kindlustusandjate esindajatega. Samuti on üheks erapooletuse garanteerimise meetmeks asjaolu, et ombudsmani nimetab viieks aastaks ametisse ühingu nõukoda, mis koosneb kindlustusandjate ning tarbijaorganisatsioonide võrdarvulistest esindajatest ning ombudsman on vaidluses tehtava otsuse langetamisel vaba

²⁰¹ Financial Ombudsman Service Annual Review 2013/2014. aasta andmed: <http://www.financial-ombudsman.org.uk/publications/ar14/index.html> (03.05.2015)

²⁰² Benörh, I. Alternative Dispute Resolution for Consumers in the Financial Services Sector: A Comparative Perspective. Swedish Institute for European Policy Studies. April 2013, 6. Lk 1-16 (lk 8-9).

²⁰³ Vt. ka <http://www.versicherungombudsmann.de> (02.05.2015)

lähtudes kehtivast õigusest. Otsuse siduvuse määrab ära nõude väärtus: kuni 10 000 euroste nõuete puhul on ombudsmanil õigus anda vaidluses siduva iseloomuga otsus ning soovituslik otsus (*non-binding recommendation*) selliste nõuete puhul, mille väärtus ületab nimetatud summat. Enne otsuse langetamist proovib ombudsman pooli lepitada, mis enamasti annab ka positiivse tulemuse.

Kui arvestades vaidluse asjaolusid teeb ombudsman tõenäoliselt kindlustusandja seisukohast negatiivse otsuse, teavitab ta sellest eelnevalt ettevõtjat jättes talle sellega võimaluse probleem rahumeelselt lahendada. Tarbija jaoks mittesoovitud otsuse tegemisel pöörab ombudsman erilist tähelepanu otsuse põhjendavale osale, et tarbijale oleks tagatud piisav selgitus asjaoludest, mis tingisid kindlustusandjat soosiva lahenduse. Keskmiseks vaidluse menetlusajaks on kolm kuud, mis võrreldes tavakohtumenetlusega on kindlasti oluliselt ajasäästlikum. Ombudsmani tehtud otsus on kindlustusandjale täitmiseks kohustuslik, samas kui tarbijale jääb võimalus pöörduda sama vaidluse läbivaatamiseks kohtusse. Saksamaa kindlustusvaidluste ombudsman on tõestanud ennast, kui efektiivne tarbijavaidluste kohtuväline menetlusorgan, mille on omaks võtnud kõik asjassepuutuvad turuosalised. Kindlustusandjad suhtuvad sellesse kui faktorisse, mis annab neile turueelise seoses vaidluse lahendamise odavusega võrreldes kohtumenetlusega ning võimaluse säilitada hea maine ja kliendi usaldus arvestades konkurentsiolukorda turul. Tarbijatele seevastu pakub see võimaluse lahendada kindlustuslepingust tulenevaid vaidlusi kiirelt, tõhusalt ja odavalt.²⁰⁴

Erasektori poolt loodud ning finantseeritavate tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise mehhanismide puhul tuleb tarbijate usalduse võitmiseks küll enam panustada, kuid teisest küljest võivad just sellised üksused toimida efektiivsemalt tulenevalt ettevõtjate kõrgemast motivatsioonist tarbijaprobleeme lahendada. Näiteks Hollandi *Geschillencommissie* süsteemi peetakse erakordselt efektiivseks muuhulgas seetõttu, et kaupleja kuuluvus ettevõtlusorganisatsiooni tagab vaidlust lahendava organi otsuse täitmise. Kauplejat, kes mingil põhjusel jätab otsuse täitmata (mida juhtub väga harva), ähvardab organisatsioonist väljaarvamine ning see motiveerib ettevõtjat otsust järgima.²⁰⁵

²⁰⁴ Viide 203, lk. 5-7. Vt. ka põhjalikumat käsitlust Saksamaa kindlustussektori ombudsmanist: Basedow, J. Small Claims Enforcement in a High Cost Country: The German Insurance Ombudsman. In P. Wahlgren, U. Bernitz, S. Mahmoudi, & P. Seipel (Eds.), *What is Scandinavian law? Social private law*. Stockholm: Stockholm Institute for Scandinavian Law. 2007, lk. 50-62.

²⁰⁵ Viide 43, lk. 216

Olenemata sellest, kas vaidluste kohtuvälise lahendamise mehhanismid on loodud avaliku või erasektori poolt peavad need olema asjakohased eelkõige kvaliteedi, kulutasuvuse ning menetluse ajalise kestvuse osas, mistõttu on oluline kehtestada mistahes viisil loodud vaidluste kohtuvälise lahendamise üksuste minimaalsed kvaliteedikriteeriumid ning tagada sellekohane toimiv järelvalve.²⁰⁶ Direktiiviga 2013/11/EL on sellekohased meetmed ka ette nähtud. Nimelt on liikmesriikidel kohustus määrata siseriiklik pädev asutus või asutused, kes jälgivad direktiivi alusel loodud ja alles loodavate mehhanismidele nõuetele vastavust.²⁰⁷

Arvestades kohtuvälise vaidluste lahendamise üksuste institutsionaalset erinevust kohtuorganitest on ka turuosaliste hoiak nende autoriteetsuse osas arusaadavalt erinev ning iga konkreetse üksuse edu sõltub paljuski sellest, millise maine (*respect*) ning tunnustuse (*recognition*) on sellele omistanud asjassepuutuvad turuosaliselised.²⁰⁸ Seega nõuab toimivate mehhanismide loomine seadusandjalt ja teistelt selle arendamisega tegelevatelt organisatsioonidelt topeltpingutust, et tagada nende autoriteetsus ning efektiivne toimimine. Sõltumata sellest, kas tarbijavaidluste kohtuväliseks lahendamiseks mõeldud võimalused on loodud era- või avaliku sektori initsiatiivil on oluline selliste mehhanismide loomise protsessi kaasata erinevate huvigruppide esindajaid saavutamaks süsteemi maksimumaalselt tõhusust. Siinkohal saab vaid nõustuda arvamusega, mille kohaselt mistahes õigusloomeprotsessis informatsiooni kogumine ning erinevate huvigruppide ettepanekutega arvestamine teenib ühiskonnale vastuvõetavama ning seega ka võimalikult efektiivse õiguse väljatöötamine eesmärgi.²⁰⁹

3.4 Piiriüleste tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamine

Uuringute kohaselt menetleb vaid 62% Euroopa Liidus tegutsevatest tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise üksustest muuhulgas kaebusi, mis on esitatud piiriülesest ostust tulenevalt teise liikmesriigi kodanikust tarbija poolt.²¹⁰ Seda saab aga pidada ühtse siseturu kontseptsiooni silmas pidades negatiivseks ilminguks avaldades soovimatut mõju tarbijate valmisolekule soetada kaupu ja teenuseid mitte ainult oma koduriigi ettevõtjatelt, vaid mistahes siseturul

²⁰⁶ Viide 85, lk 4

²⁰⁷ Direktiivi 2013/11/EL artiklid 18-20

²⁰⁸ Viide 205 (Basedow, J.) lk 62

²⁰⁹ Kaugia, S. Küsimus õigest õigusest. - *Juridica* 2009, nr 2, lk. 67-75 (lk 74)

²¹⁰ Viide 103, lk 339

tegutsevalt kauplejalt. Lisaks on see taunitav võrdse kohtlemise seisukohast asetades märkimisväärselt ebasoodsamasse olukorda kauplejaga erinevast liikmesriigist pärit tarbijad ning raskendades ülepiirilist teostatud müügitehingutest tõusetunud vaidluste lahendamist.

Tarbijate piiriüleste vaidluste lahendamise soodustamiseks on küll liidu tasandil loodud Euroopa Liidu tarbija nõustamiskeskuste võrgustik (*ECC-Network*), mille kaasabil laheneb iga-aastaselt oluline osa liidu tarbijate piiriülestest ostudest tekkinud probleemidest. Siiski on nimetatud võrgustiku eesmärk eelkõige tõsta tarbijate teadlikkust Euroopa Liidus kehtivatest tarbijaõigustest ning probleemide korral suunata tarbijaid pädevate vaidluste kohtuvälise lahendamismehhanismide juurde, kuid võrgustiku 10-aastane töökogemus on näidanud ette mitmeid kitsaskohti selliste üksuste tõhusas toimimises.²¹¹

Direktiivi 2013/11/EL vastuvõtmisega on liidu seadusandja rõhutanud vajadust luua süsteem, mis vastaks ka piiriüleste vaidluste lahendamise teatavale eripärale ning oleks võimeline selliseid vaidlusi tulemuslikult lahendama. Erinevused liikmesriikide vaidluste kohtuvälise lahendamise üksuste geograafilises kaetuses ning kvaliteedis ja üldine madal teadlikkus sellistest mehhanismidest on sageli põhjusteks, miks tarbijad hoiduvad piiriüleste ostude teostamisest. Teisest küljest võib see asjaolu takistada ka kauplejaid oma kaupu ja teenuseid müüma teise liikmesriiki juhul, kui seal ei ole tõhusaid vaidluste lahendamise mehhanisme, asetades ta sellega ebavõrdsesse konkurentsiolukorda võrreldes teiste ettevõtjatega. Eeltoodut saab aga pidada siseturu tõrgeteta toimivuse takistuseks, sest kahjustada saavad nii turuosaliste huvid ning maksimaalselt kasutamata jääb ka piiriülese kaubanduse potentsiaal.

Põhjusel, et märkimisväärne hulk ülepiirilistest tarbijatehingutest teostatakse interneti vahendusel, on oluline luua toimiv süsteem muuhulgas sellistest ostudest tekkinud vaidluste kiireks ja tõhusaks lahendamiseks.²¹² Antud eesmärgi täitmisele peaks teoreetiliselt kaasa aitama eelpool käsitletud tarbijavaidluste internetipõhise lahendamise platvorm pakkudes nii tarbijatele

²¹¹ Cross-border Dispute Resolution Mechanisms in Europe - Practical Reflections on the Need and Availability. ECC-Net Publication 2009, lk. 11 ja 57-58. Avaldatud internetis: http://europakonsument.at/sites/europakonsument.com/files/Cross-border%20dispute%20resolution%20mechanism%20in%20europe_English.pdf (04.05.2015)

²¹² Näiteks selgus ECC-Net võrgustiku 2010. aasta tegevusaruandest, et enam kui pooled (56,3%) võrgustikule laekunud tarbijakaebused olid seotud e-kaubandusega. Murettekitavaks saab pidada asjaolu, et kaebuste koguarvust (35 000) 91% juhtudel puudus võimalus neid edastada kaupleja asukohariigi kohtuvälise vaidluste lahendamise organitesse, sest selline võimalus puudus. Raport on avaldatud internetis: http://ec.europa.eu/consumers/ecc/docs/2010_annual_report_ecc_en.pdf (03.05.2015)

kui ka kauplejatele ühtset sisenemiskohta e-kaubandusega seotud vaidluste kohtuväliseks lahendamiseks nii siseriiklike kui ka piiriüleste vaidluste puhul. Sellisel moel vaidluste lahendamise soodustamiseks on määrusega ettenähtud kohustus tagada liikmesriikides ühtsed kontaktpunktid, kelle funktsiooniks oleks toetada platvormi kaudu vaidluste lahendamist.²¹³ Samuti pannakse määrusega internetikaubandusega tegelevatele ettevõtjatele kohustuseks tarbijaid teavitada kirjeldatud platvormi olemasolust lisades sellekohase lingi oma kodulehele tarbija jaoks kergesti ligipääsetavasse kohta ning ühtlasi paneb määrus selgesõnalise kohustuse internetikauplejatele avaldada kodulehel ka oma elektronpostiaadress.²¹⁴

Piiriüleste tarbijavaidluste lahendamisel on teiseks oluliseks aspektiks ka keeleküsimus. Pidades silmas nii võrdse kohtlemise põhimõtet kui siseturu edendamise eesmärki, tuleb tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise üksuste loomisel tagada kaebust lahendavate isikute võimekus vajadusel menetlust läbi viia ka mõnes rahvusvahelises keeles, et vältida teise liikmesriigi tarbijatele dokumentide tõlkimise vajadusest tekkida võivaid ebaproportsionaalseid kulusid. Sellekohast nõuet küll tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise direktiivist ei nähtu, küll aga peaksid liikmesriigid tõhusa süsteemi loomise eesmärgil ka nimetatud asjaolu arvesse võtma.

Nagu eelkäsitletud peatükist selgus, ei saa liikmesriigid võimalikult efektiivse tarbijavaidluste kohtuvälise õiguskaitse süsteemi loomisel lootma jääda vaid direktiivi miinimumnõuete rakendamisele. Võtmetähtsus peitub selles, kui võrd iga liikmesriik sellekohaste toimivate mehhanismide loomist tegelikkuses tähtsustab. Tõhusa alternatiivse õiguskaitse süsteemi loomine on kulukas ja ressursinõudev ettevõtmine ning keerulist majandussituatsiooni silmas pidades on mõisteta, et liikmesriigid ei ole seadnud kõnesolevat valdkonda hetkel ilmselt esmaseks prioriteediks. Kui eesmärgiks on tarbijate õiguskaitse süsteemi tõhustamine suuremas plaanis tasuks fookus esmalt suunata turuosaliste teadlikkuse tõstmise vajalikkusele nii kohalduvatest tarbijaõigustest tervikuna kui ka selliste õiguste rikkumisest tulenevate õiguskaitsevahendite osas. On leidnud kinnitust, et suurem teadlikkus aitaks ennetada mitmete probleemide tekkimist juba eos, mistõttu väheneks seeläbi ka nende eskaleerumine vaidlusteks, mida oleks vajadus lahendada kohtus või mõne kohtuvälise vaidluse lahendamise üksuse kaudu. Tarbijate õiguskaitse eeliseid peaksid sealjuures nägema ka ettevõtjad ning seda eelkõige oma mainekujunduse osana. Efektive tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise üksuste loomisel peaksid riigid arvestada juba tõhusalt toimivate mehhanismide tööpõhimõtetega olenemata

²¹³ Määruse (EL) 524/2013 artikkel 7

²¹⁴ Määruse (EL) 524/2013 artikkel 14

sellest, kas need on rajatud erasektori initsiatiivil või riigi poolt. Selliste üksuste moodustamisel on oluline pöörata erilist tähelepanu ka nende võimekusele lahendada piiriülestest müügitehingutest tõusetunud tarbijavaidlusi, sest tulenevalt ühtse siseturu kontseptsiooni pidevast arengust on rahvusvahelised kaubandustehingud üha kasvav tendents.

Kokkuvõte

Tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise võimaluste loomise ja arendamisega on Euroopa Liidus tegeletud ligikaudu viimased veerand sajandit. See on paljuski tingitud majanduse pidevast arengust ning ka ühtse siseturu kontseptsiooni elluviimise ideest. Tarbijate paremaks kaitseks on liidu tasandil vastu võetud mitmeid õigusakte, millega tarbijate õigused terves Euroopa Liidus on suuremas osas harmoniseeritud. Üksnes õiguste kehtestamisest aga ei piisa, et tarbijad ka tegelikkuses saaksid end siseturul mistahes oste sooritades kindlalt tunda. Õiguste jõustamiseks on vajalik luua tõhusad õiguskaitstesüsteemid, mis arvestades tarbijatehingute madalat väärtust ning tarbijate nõrgemat turupositsiooni silmas pidades tagaksid kiire, efektiivse ja odava võimaluse sellistest tehingutest tõusetunud vaidlusi lahendada. Kohtumenetlus ei ole üldjuhul erinevatel põhjustel tarbijate jaoks oma õiguste kaitseks esmane valik. Nimetatud põhjused on ajendanud liidu seadusandjat võtma meetmeid tarbijavaidluste kohtuvälise õiguskaitstesüsteemi arendamiseks ja tõhustamiseks.

Antud töö eesmärgiks oli vaadelda, kuidas on tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamine Euroopa Liidus aastate jooksul arenenud ning milline on selle perspektiiv hiljuti vastuvõetud direktiivi 2013/11/EL valguses. Tulenevalt sellest püstitati töö peamiseks uurimisküsimuseks, kas ning kuidas muudab direktiivi 2013/11/EL rakendamine senist tarbijavaidluste lahendamise õiguslikku raamistikku Euroopa Liidus? Uurimisküsimusele vastamiseks asetati töö põhiohk olemasolevate vaidluste lahendamise võimaluste käsitlusele analüüsidest meetmeid, millega liidu seadusandja on püüdnud tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamist edendada. Kasutades ajaloolist ning võrdlevat uurimismeetodit vaadeldi tarbijavaidluste lahendamist nii kohtumenetluse kui kohtuvälise lahendamise mehhanismide kaudu. Töös argumendiks esitati väide, et liikmesriikide tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise süsteemi efektiivsus sõltub eelkõige direktiivi alusel võetavatest riiklikest meetmetest. Tulenevalt direktiivi 2013/11/EL minimaalse harmoniseerimise nõudest on sellega liikmesriikidele jäetud suhteliselt laiaulatuslik diskretsioon selle kohaldamiseks võetavate meetmete osas, mis võib negatiivselt mõjutada direktiiviga taotletava eesmärgi saavutamist.

Tarbijatehingute tavapärasest madalama väärtuse kui ka lepingupoolte ebavõrdsuse tõttu ei ole oma õiguste kaitseks kohtusse pöördumine tarbija esmavalik. Samas hõlmab õiguskaitse kättesaadavuse kontseptsioon isikute kergelt juurdepääsu nii kohtumenetlusele kui ka võimalusele lahendada tekkinud vaidlusi selleks loodud kohtuvälise mehhanismide kaudu.

Euroopa Kohtu lahendites on korduvalt rõhutatud liikmesriikide kohustust tagada, et ühenduse õigusega sätestatud normide rikkumise korral oleks siseriikliku õiguse alusel isikutel võimalik tõhusalt selliseid õigusi jõustada olenemata sellest, kas vastav nõue tuleb esitada oma asukohariigi või mõne teise liikmesriigi õiguskaitseorganitele.

Arvestades Euroopa Liidu siseturu edendamise eesmärki, mille tulemusena on muuhulgas piiriüleste tehingute teostamine tõusev trend, kasvab üha enam vajadus ka toimiva piiriülese kohtumenetluse ja samuti kohtuvälise vaidluste lahendamise menetlusvõimaluste järele. Nagu käesolevast tööst selgus on Euroopa Liidu seadusandja piiriülest kohtumenetlust ka mõningate meetmetega püüdnud lihtsustada, kuid vaatamata sellele ning tulenevalt paljuski liikmesriikide menetlusautonoomiast ei ole see siiani soovitud tulemust andnud. Kui eesmärgiks on siseturu tõrgeteta toimimine tervikuna, siis on vältimatu, et samaväärselt oluliseks peetakse ka kohtumenetlusele alternatiivsete meetodite loomist, mis võimaldaks tarbijatel tõhusalt kaitsta oma huve ja õigusi lisaks siseriiklikele ka piiriülestest ostutehingutest tõusetunud vaidluste korral.

Tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise lubatavus tõhusa kohtuliku kaitse kui põhiõiguse aspektist lähtudes on saanud kinnitust läbi Euroopa Kohtu praktika, milles kohus on selgitanud, et kui isikult ei ole ära võetud õigust konkreetse vaidluse arutamiseks pöörduda kohtusse on kohtuvälise vaidluse lahendamise menetluse läbimine lubatav isegi juhul, kui see on siseriikliku õigusega seatud kohustuslikuks kohtueelseks etapiks. Sealjuures tuleb silmas pidada, et kohtu esmaseks ülesandeks on anda vaidlusele õigusnormidel põhinev hinnang sealjuures tahaplaanile jättes poolte tegelikud huvid. Tarbijate seisukohast on aga enamasti oluline saavutada vaidluses oma huvidest lähtuv lahendus, mis tingimata ei pruugi ühtida tarbija seadusest tulenevate õigustega. Ilmselgelt kõiki vaidlusi ei saa ega peagi saada lahendada kohtuväliselt, eriti kui küsimus on põhimõtteline ja seotud teatud konkreetse normi tõlgendamisega. Siiski ei peaks õiguse mõistmine individuaalsete tarbijavaidluste lahendamisel olema alati eesmärgiks omaette, vaid probleemi lahendamine kokkuleppe teel selliselt, et rahule jääksid mõlemad vaidluse pooled, on kokkuvõttes kasulikum nii tarbijatele kui ka kauplejatele.

Töö käigus on on jõutud järeldusele, et kui eesmärgiks on probleemi lahendamine peaksid ka kohtud nägema oma osa vaidluste kohtuvälise lahendamise edendamisel. Nii Eesti kui ka paljude teiste riikide kohtute initsiatiiv suunata pooli vaidluse kohtuvälisele lahendamisele on senini olnud üsna tagasihoidlik sõltudes palju konkreetse kohtuniku teadlikkusest kui ka hoiakust

alternatiivsete menetluste suhtes. Vaidluste kohtulikku ning kohtuvälist lahendamist tuleks siiski käsitleda teineteist täiendavatena, mitte vastanduvate võimalustena. Kohtute poolt vaidluste kohtuvälise lahendamise propageerimine ning sellisele lahendusele suunamine oleks ka üheks mooduseks, kuidas reguleerida kohtute koormust kui ka kohtumenetlusele kuluvat aega.

Eesmärgiga tagada tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise üksustega täielik valdkondlik ja geograafiline kaetus terves Euroopa Liidus ning kerge juurdepääs sellistele menetlustele on vastu võetud tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise direktiiv nr 2013/11/EL, millega on loodud miinimumkriteeriumid müügi ja teenuse osutamise lepingutest tõusetuvate siseriiklike ja piiriüleste tarbijavaidluste lihtsatele, tõhusatele, kiiretele ja odavatele lahendamisvõimalustele. On oluline, et samavõrd lihtne ligipääs kohtumenetlusele alternatiivsete vaidluse lahendamise üksustele oleks tagatud olenemata sellest, kas müügitehing on tarbija ja kaupleja vahel sõlmitud interneti vahendusel või ilma selleta. Pidades silmas e-kaubanduse kiiret arengut ning selle tähtsust majanduskasvu seisukohalt, on samaaegselt eelnimetatud direktiiviga vastu võetud sellega tihedalt seotud määrus (EL) 524/2013 tarbijavaidluste internetipõhise lahendamise kohta, millega luuakse Euroopa internetipõhine vaidluste lahendamise platvorm võimaldades liidu tarbijatel ja kauplejatel lahendada e-kaubanduse korras sõlmitud müügitehingutest tõusetunud vaidlusi. Nimetatud määruse seos direktiiviga 2013/11/EL seisneb peamiselt selles, et vaidluste lahendamise üksused, kes e-kaubandusest tulenevaid kaebusi hakkavad lahendama, lähtuksid oma tegevuses direktiivis ettenähtud kvaliteedikriteeriumitest.

Enamus direktiiviga 2013/11/EL tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise üksustele kehtestatud kvaliteedikriteeriumitest olid loodud juba eelnevalt antud Euroopa Komisjoni soovitustega (1998/257/EC ja 2001/310/EC). Tõenäoliselt tulenevalt nii soovituste mittesiduvast iseloomust kui ka muudest asjaoludest ei taganud nendega loodud suunised võrdväärselt tõhusalt toimivate tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise skeemide olemasolu tervikuna üle kogu Euroopa Liidu. Samuti ei ole tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise arengule oluliselt kaasa aidanud vahendusmenetluse direktiivi (2008/52/EC) vastuvõtmine.

Erineva kvaliteedi ja pädevusega ning küllaltki kaootiliselt loodud liikmesriikide kohtuvälised menetlusüksused on palju segadust ning ebakindlust tekitanud nii tarbijates kui ka kauplejates. Mitmed uuringud on kinnitanud turuosaliste madalat teadlikkust kohtuvälisest vaidluste lahendamise võimalustest ning seega ka selliste menetluste vähest kasutamist üldiselt. Samas arvestades kohtute suurt koormust ning kohtumenetlusega kaasnevaid keerulisi

protseduurireegleid ja ebaproportsionaalseid kulusid, nähakse eriti just madala väärtusega vaidluste (nagu tarbijalepingutest tulenevad vaidlused seda tavapäraselt on) kohtuvälisel lahendamisel suurt potentsiaali, mistõttu on ka Euroopa Liit võtnud prioriteediks kohtuvälise vaidluste lahendamist arendada ja tõhustada. Sellest lähtuvalt võiks direktiiv 2013/11/EL olla üheks oluliseks abivahendiks, et nimetatud eesmärki saavutada.

Arvestades siiski, et tegemist on miinimumharmoniseerimist nõudva direktiiviga oleneb efektiivse tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise süsteemi väljatöötamine eelkõige just liikmesriikidest endist. Seega kui liikmesriigid ja ka ettevõtjad ei näe direktiiviga antud potentsiaali, siis ainuüksi direktiivi miinimumnõuete ülevõtmine liikmesriikide õiguskorda taotletava eesmärgi saavutamisele kaasa ei aita. Oluline osatähtsus süsteemi tõhusas toimimise hakkamises on teadlikkuse tõstmisel vaidluste kohtuvälise lahendamise mehhanismidest ning selles osas peavad oma rolli tunnetama eelkõige direktiivi alusel määratud liikmesriikide pädevad asutused, kuid samuti ka teised asjassepuutuvad instantsid. Samuti on oluline teavitada nii tarbijaid kui ettevõtjaid vaidluste kohtuvälise lahendamise eelistest, et motiveerida neid antud viisil erimeelsusi lahendada. Turuosaliste piisav teadlikkus tooks kaasa selle, et tarbijad tunneksid end kindlamana kauplejatega tehinguid sõlmides ning kauplejate seisukohalt annaks osalemine sellistes menetlustes kindlasti teatava turueelise. Lisaks peaksid kauplejad nägema vaidluste kohtuvälise lahendamise boonuseid üldisemalt ning sellest lähtuvalt olema ka motiveeritud looma ettevõtte siseselt efektiivselt toimivaid klienditeenindusüksusi.

Senini on tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise mehhanisme liikmesriikides loodud väga erineval kujul; seda nii avaliku- kui ka erasektori initsiatiivil ning kasutades väga erinevaid mudeleid (mediation, conciliation, arbitration, negotiations jne). Ka uue direktiiviga on liikmesriikidele jäetud võimalus valida meetmeid direktiivi nõuete täitmiseks ning kindlasti ei olekski mõistlik ette kirjutada, millise sektori poolt looduna ning millisel moel iga liikmesriik peaks tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise süsteemi oma territooriumil asutama. Seejuures tuleb arvestada liikmesriikide erinevaid õiguskultuure ning aegade jooksul välja kujunenud vaidluste lahendamise tavasid ning traditsioone. Erinevate riikide praktika on näidanud, et ühtmoodi efektiivselt võivad funktsioneerida nii era- kui ka avaliku sektori poolt loodud skeemid, samuti sellised, mis on loodud lahendada erinevat liiki tarbijavaidlusi kui ka selliseid, mis on konkreetse sektori põhised.

Alternative Consumer Dispute Resolution in European Union. Its Advantages and Perspective in the light of Directive 2013/11/EU.

Summary

Consumer contracts form an integral part of the economy of the European Union, which is why consumers are considered key participants in the internal market. The European Union has been involved in resolving issues of consumer protection since the 1960s, when it had become clear that the natural functioning of market mechanisms, including competition on the market, did not sufficiently ensure the protection of consumers as weaker participants in the market. As a result, a multitude of imperative substantial rights of consumers have been adopted. However, it is clear that merely the existence of rights is not enough to ensure the protection of consumers; it is also necessary to create mechanisms, which would help to execute the provided rights when required.

Fast, cheap and efficient consumer dispute resolution began to be more prioritised in the European Union in the 1990s. The main problems connected with access to justice were mapped in the Green Papers published by the European Commission in 1993 and 2002, in order to encourage relevant discussion in the society. Various measures were adopted as a result of consultations in order to increase the efficiency of out of court resolution of consumer disputes.

Current master thesis has been conducted with the aim to observe how out of court resolution of consumer disputes has developed in the European Union over the years and what its perspective is in the light of the recently adopted Directive on out of court resolution of consumer disputes (2013/11/EU). Also analysed are the advantages of out of court resolution of consumer disputes compared to court proceeding and the admissibility of out of court resolution on the basis of the principle of judicial protection provided in the European Convention for Human Rights and also in the Charter of Fundamental Rights of the European Union.

The main research question of the thesis is whether and how the implementation of the new EU Directive 2013/11/EL changes the current EU legislative framework on resolution of consumer disputes? The thesis specifically engages in the academic debate on the available legal mechanisms for resolution of consumer disputes and the current attempts to shift from judicial to the out of court settlement of disputes. Based on the historical analysis of the resolution of

consumer disputes in the EU and comparative analysis between resolution of consumer disputes through adjudication and alternative dispute resolution it is argued that effectiveness of the national ADR system depends primarily on the national implementing measures. Directive 2013/11/EU is an important step forward for protection of consumer rights in the EU; however, by providing minimum substantive rules on the alternative dispute resolution the legal framework developed by the directive is not sufficient as it leaves a wide discretion to MS, that ultimately may lead to the reduced impact of the directive in practice.

Both national enforcement authorities and consumer organisations have an important role in bringing consumer protection regulations into force, but as a general rule, the only opportunity of the individual consumer to enforce their rights upon a legal violation of a contract concluded with a trader is to bring a claim before the court or if possible, attempt to use an extrajudicial dispute resolution scheme if direct communication with the trader has been unsuccessful. Due to the commonly low value of consumer transactions, court proceedings are generally not the most preferred option for the individual consumer for resolving disputes. Complicated procedural rules, the duration of proceedings, disproportional costs and the overall psychological reluctance are the factors generally hinder consumers in filing with court. At the same time, the concept of access to justice involves the easy entrance of persons to court proceedings as well as the opportunity to resolve disputes with extrajudicial mechanisms created for this purpose. European Court of Justice have repeatedly stressed the obligation of member states to ensure that upon the violation of norms established with the law of the community, persons are able to efficiently enforce such rights on the basis of domestic law regardless of whether the claim should be submitted to the law enforcement authorities of their country of location or of some other member state.

Considering the objective of promoting the internal market of the European Union, which would, *inter alia*, result in the increasing trend of cross-border transactions, the need for a functioning cross-border court procedure and also out of court procedures for resolution of disputes is therefore increasing as well. As is revealed by the thesis, the legislator of the European Union has also attempted to simplify cross-border court proceedings with certain measures, but despite this, and also largely resulting from the procedural autonomy of member states, this has not provided the desired result. If the objective is the unhindered functioning of the internal market in its entirety, then creating extrajudicial mechanisms which would enable consumers to

efficiently protect their interests and rights in the case of disputes arising from cross-border transactions must be considered equally important.

The permissibility of out of court resolution of consumer disputes as seen from the aspect of efficient judicial protection as a fundamental right has created a lot of discussion in the society. In this regard, the European Court of Justice has taken the position that undergoing an extrajudicial dispute resolution scheme is permissible even if this is established as a mandatory pre-court procedure with domestic law, on the condition that the persons are ensured the right to file with court for the same dispute to be heard.

At the same time, it should not be forgot that the primary task of the court is to provide an assessment based on legal norms to the materials provided by the parties, and in doing so not necessarily considering the actual interests of the parties. The low initiative of consumers in filing with court is somewhat also caused by the fact that the goal is to resolve the problem based on interests in particular, which may not always conform to the statutory rights of the consumer. It is clear that not all disputes can be and should not be resolved out of court, especially if the question is an issue of principle and is concerned with interpreting a specific norm. However, administration of justice in resolving individual consumer disputes should not be the goal in itself, but the resolution of a problem on the basis of an agreement in such a way that both parties of the dispute are satisfied, which is useful for consumers as well as traders in the end.

As a result of the analysis conducted, the conclusion is drawn that if the goal is to resolve the problem, courts should also see their role in promoting out of court resolution of disputes. The initiative of courts of Estonia as well as many other countries in directing the parties to out of court resolution of the dispute has currently been too modest, largely depending on the specific judge's awareness as well as their attitude towards alternative proceedings. However, the judicial and extrajudicial resolution of disputes is still to be taken as mutually complementing, not opposing opportunities. The courts promoting extrajudicial resolution of disputes and directing people to this option is also likely to be one way to regulate the work load of courts as well as time spent on court proceedings.

The Directive 2013/11/EU on out of court resolution of consumer disputes has set out minimum criteria for ensuring the access of consumers to simple, efficient, fast and cheap resolution mechanisms of domestic and cross-border disputes arising from sales contracts and contracts of

services. It is important that equally easy access to dispute resolution bodies which are alternative to court proceedings is ensured regardless of whether the sales transaction has been concluded online or offline between the consumer and the trader, and whether it is done between the consumer and trader who are in the same member state or cross-border. Considering the fast development of online trading and its importance for economic growth, the Regulation (EU) No 524/2013 on online dispute resolution of consumer disputes has been adopted, being closely connected with the previously mentioned Directive and creating an European online platform for dispute resolution, which enables consumers and traders in the union to resolve disputes which have arisen from sales transactions concluded online. The connection of this Regulation to the Directive 2013/11/EU is mainly that the bodies of dispute resolutions who will resolve disputes arising from online trading will be based on quality criteria provided by the Directive.

The majority of quality criteria established for out of court resolution mechanisms of consumer disputes with the Directive 2013/11/EU were already previously created with the Recommendations of the European Commission (1998/257/EC and 2001/310/EC). Most likely due to the non-binding nature of recommendations as well as due to other circumstances, the guidelines established did not ensure the existence of efficient extrajudicial dispute resolution schemes across the whole European Union. Either the adoption of the Directive on mediation proceedings (2008/52/EC) has not significantly promoted the development of out of court resolution of consumer disputes.

Alternative dispute resolution bodies of member states, which have varied quality and competence and have been created rather chaotically, have caused a lot of confusion and uncertainty in consumers as well as traders. Various surveys have confirmed the low awareness of market participants about opportunities of out of court dispute resolution and therefore also the little use of such proceedings as a whole. At the same time, taking into account the enormous work load of courts, complicated procedural rules and disproportional costs incurred in court proceedings, the out of court resolution of disputes with low value in particular (as disputes arising from consumer contracts tend to be) is seen as having a lot of potential, which is why the European Union has adopted the priority of developing and increasing the efficiency of out of court resolution of disputes.

Accordingly, Directive 2013/11/EU could be one important means to achieve this objective. However, considering that this is a directive requiring minimum harmonisation, the development

of an efficient out of court system for resolution of consumer disputes primarily depends on the member states. Therefore, if the member states and also entrepreneurs do not see this potential in the Directive, then the adopting of minimum requirements of the Directive into the legal order of member states is unlikely to help the achievement of the desired goal. Increasing awareness of mechanisms of out of court resolution of disputes has an important role in the efficient functioning of the system, and the competent authorities of member states appointed under the Directive must first and foremost feel their role in this, but it is also relevant that other market participants would contribute as well.

It is also important to inform the consumers and entrepreneurs about the advantages of out of court resolution of disputes in order to motivate them to resolve raised issues respectively. Sufficient awareness of market participants is expected to result in consumers feeling more secure when concluding transactions with traders and for traders, taking part in such proceedings is sure to grant a certain advantage on the market. In addition, traders should be able to see the benefits of out of court resolution of disputes on the whole and as a result, also be motivated to create efficiently functioning customer service units within the company.

Until now, mechanisms for out of court resolution of consumer disputes have been created in highly varied forms in member states; on the initiative of public and private sector and with the use of various models (mediation, conciliation, arbitration, negotiations etc.). The new directive has also left member states the opportunity to select the methods to conform to the requirements of the directive and it would definitely not be reasonable to prescribe which authority should create and in what way each member state should create the system of out of court resolution of consumer disputes on their territory. Here, the varied legal culture of member states and habits and traditions which have developed over time for resolving disputes must be taken into account. The practices of different countries have shown that schemes created by the public and private sector, as well as those created to resolve different types of consumer disputes and those based on a specific sector, can function with equal efficiency.

Kasutatud allikate loetelu

Kasutatud normatiivmaterjalid

Euroopa Liidu õigusaktid

1. Treaty on European Union. OJ 29.07.1992, C191/35.
2. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 97/5/EÜ, 27. jaanuar 1997, krediidikorraldusega tehtud välismaksete kohta. EÜT L 43, 14.02.1997, lk. 25-30.
3. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 97/7/EÜ, 20. mai 1997, tarbijate kaitse kohta sidevahendi abil sõlmitud lepingute korral. EÜT L 144, 04.06.1997, lk. 19-27.
4. 98/257/EC: Commission Recommendation of 30 March 1998 on the principles applicable to the bodies responsible for out-of-court settlement of consumer disputes. OJ L 115, 17.04.1998, lk. 31-34.
5. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 98/27/EÜ, 19. mai 1998, tarbijate huve kaitsvate ettekirjutuste kohta. EÜT L 166, 11.06.1998, lk. 51-55.
6. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 1999/44/EÜ, 25. mai 1999, tarbekaupade müügi ja nendega seotud garantiide teatavate aspektide kohta. ELT L 171, 07.07.1999, lk. 12 -16.
7. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2000/31/EÜ, 8. juuni 2000, infoühiskonna teenuste teatavate õiguslike aspektide, eriti elektroonilise kaubanduse kohta siseturul (direktiiv elektroonilise kaubanduse kohta). EÜT L 178, 17.07.2000, lk. 1-16.
8. Nõukogu määrus (EÜ) nr 44/2001, 22. detsember 2000, kohtualluvuse ja kohtuotsuste täitmise kohta tsiviil- ja kaubandusajades. EÜT L 12, 16.01.2001, lk. 1-23.
9. 2001/310/EC: Commission Recommendation of 4 April 2001 on the principles for out-of-court bodies involved in the consensual resolution of consumer disputes, OJ L 109, 19.04.2001, lk. 56-61.
10. 2003/361/EC: Commission Recommendation of 6 May 2003 concerning the definition of micro, small and medium-sized enterprises, OJ L 124, 20.5.2003, lk 36-41.
11. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 1896/2006, 12. detsember 2006 , millega luuakse Euroopa maksekäsmenetlus. ELT L 399, 30.12.2006, lk 1-12.
12. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 861/2007, 11. juuli 2007 , millega luuakse Euroopa väiksemate kohtuvaidluste menetlus. ELT L 199, 31.07.2007, lk. 1-22.

13. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2007/64/EÜ, 13. november 2007 , makseteenuste kohta siseturul ning direktiivide 97/7/EÜ, 2002/65/EÜ, 2005/60/EÜ ja 2006/48/EÜ muutmise ning direktiivi 97/5/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta. ELT L 319, 05.12.2007, lk. 1-36.
14. Lissaboni leping. ELT C 306, 17.12.2007, lk. 1-27.
15. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2008/48/EÜ, 23. aprill 2008 , mis käsitleb tarbijakrediidilepinguid ja millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu direktiiv 87/102/EMÜ. ELT L 133, 22.05.2008, lk. 66-92.
16. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2008/52/EÜ, 21. mai 2008 , vahendusmenetluse teatavate aspektide kohta tsiviil- ja kaubandusajades. ELT L 136, 24.05.2008, lk. 3-8.
17. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 593/2008, 17. juuni 2008, lepinguliste võlasuhete suhtes kohaldatava õiguse kohta (Rooma I) ELT L 177, 04.07.2008, lk 6-16.
18. Euroopa Liidu toimimise leping. ELT C 83, 30.03.2010, lk. 1-388.
19. Euroopa Liidu põhiõiguste harta. ELT, C 83, 30.03.2010, lk. 389-403.
20. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2011/83/EL, 25. oktoober 2011, tarbija õiguste kohta, millega muudetakse nõukogu direktiivi 93/13/EMÜ ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 1999/44/EÜ ja millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu direktiiv 85/577/EMÜ ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 97/7/EÜ. ELT L 304, 22.11.2011, lk 64-88.
21. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 1215/2012, 12. detsember 2012 , kohtualluvuse ning kohtuotsuste tunnustamise ja täitmise kohta tsiviil- ja kaubandusajades. ELT L 351, 20.12.2012, lk. 1-32.
22. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 524/2013, 21. mai 2013, tarbijavaidluste internetipõhise lahendamise kohta, millega muudetakse määrust (EÜ) nr 2006/2004 ja direktiivi 2009/22/EÜ. ELT L 165, 18.06.2013, lk. 1-12.
23. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2013/11/EL, 21.mai 2013, tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise kohta, millega muudetakse määrust (EÜ) nr 2006/2004 ja direktiivi 2009/22/EÜ. ELT L 165, 18.06.2013, lk 63-79.

Eesti õigusaktid

24. Tarbijakaitseadus, RT I 1994, 2, 13.
25. Tarbijakaitseadus, RT I 2004, 13, 86

26. Lepitusseadus, RT I 2009, 59, 385
27. Eesti Vabariigi Põhiseadus, RT I, 27.04.2011, 2
28. Tsiviilkohtumenetluse seadustik, RT I 19.03.2015, 26

Kasutatud kohtulahendid

29. EKo 16.12.1976, C-33/76, *Rewe-Zentralfinanz*
30. EKo 10.04.1984, C-14/83, *Von Colson*
31. EKo 02.02.1989, C-186/87, *Cowan*
32. EKo 19.11.1991 liidetud kohtuasjades C-6/90, C-9/90, *Francovich jt.*
33. EKo 19.01.1993, C-89/91, *Shearson Lehman Hutton*
34. EKo 26.09.1996, C-43/95, *Data Delecta*
35. EKo 20.03.1997, C-323/95, *Hayes*
36. TlnRnHko 25.01.2001, nr. II-3/19/01
37. EKo 26.10.2006, C-168/05 *Claro*
38. EKo 13.03.2007, C-432/05 *Unibet*
39. EIKo 17.07.2007, 52658/99, *Mehmet ja Suna Yigit vs Türki*
40. EKo 03.09.2008 liidetud kohtuasjades C-402/05 ja C-415/05 *Kadi*
41. HMKm 08.07.2009 nr 2-09-12183
42. EKo 16.07.2009, C-12/08 *Mono Car Styling SA*
43. EKo 18.03.2010 liidetud kohtuasjades C-317/08, C-318/08, C-319/08 ja C-320/08, *Alassini jt.*
44. EKo 07.12.2010 liidetud kohtuasjades C-585/08 ja C-144/09 *Pammer*
45. Rko 12.04.2011, nr. 3-2-1-62-10
46. RkTKo, 20.06.2011, nr 3-2-1-57-11
47. EKo 06.06.2013, C-536/11, *Bundeswettbewerbsbehörde*

Kasutatud teadusartiklid

48. Armstrong, M. Interactions Between Competition and Consumer Policy. *Competition Policy International*, 2008, vol. 4, issue 1.

49. Basedow, J. Small Claims Enforcement in a High Cost Country: The German Insurance Ombudsman. In P. Wahlgren, U. Bernitz, S. Mahmoudi, & P. Seipel (Eds.), *What is Scandinavian law? Social private law*. Stockholm Institute for Scandinavian Law. 2007. Lk. 49-63.
50. Benörh, I. Alternative Dispute Resolution for Consumers in the Financial Services Sector: A Comparative Perspective. Swedish Institute for European Policy Studies. April 2013, 6. Lk. 1-16.
51. Cappelletti, M. Alternative Dispute Resolution Processes within the Framework of the World-Wide Access-to-Justice Movement. *The Modern Law Review* 1993, vol 56, issue 3, lk 282-296.
52. Chodosh, H. E. Judicial Mediation and Legal Culture. *Issues of Democracy*, 1999, lk 6-12.
53. Cortes, P. Consumer Redress schemes in Italy, Spain and the UK. ERA Conference: Draft Paper on ADR and ODR in the EU, February 2015.
54. Creutzfeldt-Banda, N., Benöhr, I., Hodges, C. Consumer-to-Business Dispute Resolution: The Power of CADR. 2012, vol. 13, ERA Forum, lk 199-225.
55. Donnelly, M. The Financial Services Ombudsman: asking the "existential question". *Dublin University Law Journal*, 2012, 35, lk. 229-260.
56. Duve, C. European ADR. *Dispute Resolution Magazine*, vol 9, issue 4, 2003, lk 10-12.
57. Eidenmüller, H., Engel, M. Against False Settlement: Designing Efficient Consumer Rights Enforcement Systems in Europe. 07.07.2013. lk. 1-38. Avaldatud SSRN andmebaasis: <http://ssrn.com/abstract=2290654> (02.05.2015)
58. Galetta, D.-U. Procedural Autonomy of EU Member States: Paradise Lost? A Study on the "Functionalized Procedural Competence" of EU Member States. Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 2010.
59. Hanks, M. Perspectives on Mandatory Mediation. *University of New South Wales Law Journal*. 2012, vol. 35(3), lk 929-952.
60. Hodges, C. A Model for Dispute Resolution in Europe. *European Civil Justice System*. The Foundation for Law, Justice and Society in collaboration with The Centre for Socio-Legal Studies, University of Oxford. 2011. Lk. 1-8.
61. Iglezakis, Joannis. Consumers' Access to Justice in the European Union. *Revue Hellenique de Droit International*, 2000, Vol. 53, lk. 307-328.
62. Joelle, S. Consumer Law Compendium: A New Era for European Consumer Law. *The European Business Law Review*, 2009, vol. 20, issue 3, lk. 443-456.

63. Kaugia, S. Küsimus õigest õigusest. - Juridica 2009, nr 2, lk 67-75.
64. Kõve.V. Tsiviilkohtumenetluse kiirendamise võimalused ja nendega seotud ohud.- Juridica 2012, nr 9, lk 659-676.
65. Laffranque, J. Kas ja kuidas vaidlustada vaesust, demokraatiapuudust ja õiguskaitse nappust? - Juridica 2013, nr 1, lk 27-40.
66. Moffitt, M. Three Things to Be Against (“Settlement Not Included”). Fordham Law Review, 2009, 78, lk. 1203-1245.
67. Morek. R. Mandatory Mediation in Italy – Reloaded. Kluwer Mediation Blog, 09.10.2013. Leitav internetist: <http://kluwermediationblog.com/2013/10/09/mandatory-mediation-in-italy-reloaded/> (02.05.2015)
68. Odar, J. Kohtu suutlikkusest tsiviilasjade menetlemisel ja tsiviilseaduse arengust. - Juridica 1999, nr 9, lk 442-444.
69. Pihlak. M. Kohustuslikus korras või vabal tahtel lepitusse? - Õiguskeel 2014 nr 4, lk. 1-7.
70. Pisuke, H. Tarbijakaitse: mõned teoreetilised ja õiguslikud alused. - Juridica 1994, nr 9.
71. Punison, B. Foorumijaht (forum shopping) rahvusvahelistes tsiviil- ja kaubandusvaidlustes: väljundid Euroopa Liidus. - Juridica 2005, nr 9, lk 645-654.
72. Reich, N. Transnational Consumer Law – Reality or Fiction? Penn State International Law Review, 2009, Vol. 27, issue 3 and 4, pp. 859-868.
73. Rosu, A., Chirila, A. Settlement of Disputes between Consumers and Business Operators by Alternative Means. Agora International Journal of Juridical Sciences, 2010, 2, lk. 460-465.
74. Rule, C. Quantifying the Economic Benefits of Effective Redress: Large E-Commerce Data Sets and the Cost-Benefit Case for Investing in Dispute Resolution. University of Arkansas Little Rock Law Review, 2012, vol. 34, issue 4, lk. 767-77.
75. Torga, M. Euroopa maksekäsumenetlus – lihtne viis rahvusvaheliste tsiviilnõuete maksmapanemiseks. - Juridica 2013, nr 5, lk. 329-338.

Kasutatud kirjandus

76. Fisher, R., Patton, B., Ury, W. Getting to YES Negotiating an agreement without giving in. Random House Business Books. 2nd edition, Random House, 1999.
77. Hodges, C., Benöhr,I., Creutzwald-Banda, N. Consumer ADR in Europe. Hart Publishing, Oxford, 2012.

78. Howells, G., Weatherwill, S. Consumer Protection Law, 2nd edition, Ashgate, 2005.
79. Kingisepp, M. Tarbijakaitseõigus Euroopa Liidus ja Eestis. Tallinna Raamatutrükikoda, 2010.
80. Laffranque, J. Euroopa Liidu õigussüsteem ja Eesti õiguse koht selles. Tallinn, Juura 2006.
81. Micklitz, H.W., Reich, N., Rott, P. Understanding EU Consumer Law. Intersentia, Antwerp, 2009.
82. Susskind, R. Tomorrow's Lawyers: An Introduction to Your Future. Oxford University Press, 2013.
83. Tridimas, T. The General Principles of EU Law, 2nd Ed., Oxford EU Law Library, Oxford University Press, 2007.
84. Whish, R. Competition Law. 6th ed. Oxford University Press, 2008.

Muud kasutatud allikad

85. A Study on the Cost of Judicial Barriers for Consumers in the Single Market. Report for the European Commission. October 1995.
86. Action Plan on Consumer Access to Justice and the Settlement of Consumer Disputes in the Internal Market. Brussels, 14.02.1996, COM(96) 13 final.
87. Annual Report of the ECC-Net 2010. Avaldatud internetis:
http://ec.europa.eu/consumers/ecc/docs/2010_annual_report_ecc_en.pdf (03.05.2015)
88. Communication from the Commission on the out-of-court settlement of consumer dispute and Commission Recommendation on the principles applicable to the bodies responsible for out-of-court settlement of consumer disputes. Brussels, 30.03.1998, COM(1998), 198 final.
89. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A European Consumer Agenda – Boosting Confidence and Growth. Brussels, 22.05.2012, COM(2012) 225 final.
90. Communication of the Commission to the European Council. Action Plan for the Single Market. 04.06.1997, CSE(97), 1 final.

91. Consumer Law and Business Practice. Drivers of Compliance and Non-compliance. Office of Fair Trading, 2010, OFT1225. Avaldatud internetis:
www.offt.gov.uk/shared_offt/reports/Evaluating-OFTs-work/OFT1225.pdf (02.05.2015)
92. Creutzfeldt-Banda, N., Benöhr, I., Hodges, C. The Hidden World of Consumer ADR. Redress and Behaviour. Report and Analysis of a Conference held at Jesus College Ship Street Centre, 28.10.2011. Lk. 1-20
93. Cross-border Dispute Resolution Mechanisms in Europe - Practical Reflections on the Need and Availability. ECC-Net Publication 2009. Avaldatud internetis:
http://europakonsument.at/sites/europakonsument.com/files/Cross-border%20dispute%20resolution%20mechanism%20in%20europe_English.pdf (04.05.2015)
94. Customer Care Measurement & Consulting. Highlights from the 2013 Customer Rage Study. November 2013. Avaldatud internetis: <http://www.customercaremc.com/wp/wp-content/uploads/2014/01/KeyFindingsFrom2013NationalCustomerRageSurvey.pdf> (03.05.2015)
95. Data on the Costs of Consumer ADR Schemes. Centre for Socio-Legal Studies. University of Oxford. Avaldatud internetis:
<http://www.csls.ox.ac.uk/documents/CADRCOSTS.pdf> (02.05.2015)
96. ECC-Net European Small Claims Procedure Report. September 2012. Avaldatud internetis: http://ec.europa.eu/consumers/ecc/docs/small_claims_210992012_en.pdf (02.05.2015)
97. Eesti Vabariigi põhiseaduse kommenteeritud väljaanne. Elektrooniline versioon: <http://www.pohiseadus.ee> (04.05.2015)
98. English Civil Procedure Rules, General Rules About Costs. Avaldatud internetis: <https://www.justice.gov.uk/courts/procedure-rules/civil/rules/part-44-general-rules-about-costs#rule44.3> (02.05.2015)
99. European Code of Conduct for Mediators. Avaldatud internetis:
http://ec.europa.eu/civiljustice/adr/adr_ec_code_conduct_en.pdf (03.05.2015)
100. European Commission Staff Working Paper, Impact Assessment Accompanying the document of the Proposal for a Directive on Alternative Dispute Resolution for Consumer Disputes and the Proposal for a Regulation on Online Dispute Resolution for Consumer Disputes. Brussels, 29.11.2011, SEC(2011) 1408 final.

101. Explanatory Memorandum of the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on certain aspects of mediation in civil and commercial matters. Brussels, 22.10.2004, COM(2004), 718 final.
102. Flash Eurobarometer nr 278: Business Attitudes Towards Enforcement and Redress in the Internal Market. Analytical Report. European Commission, November 2009.
103. Flash Eurobarometer nr 282: Attitudes Towards Cross-border Sales and Consumer Protection. Analytical Report. European Commission, March 2010.
104. Flash Eurobarometer nr 300: Retailers' Attitudes Towards Cross-Border Trade and Consumer Protection. Analytical Report. European Commission, March, 2011.
105. Flash Eurobarometer nr 332: Consumers' Attitudes Towards Cross-border Trade and Consumer Protection. Report. European Commission, May 2012.
106. Green Paper on Access of Consumers to Justice and the Settlement of Consumer Disputes in the Single Market. Brussels, 16.11.1993, COM(1993) 576 final.
107. Green Paper on Alternative Dispute Resolution in Civil and Commercial Law. Brussels, 19.04.2002, COM(2002), 196 final.
108. Implementation of the Directive on Mediation in the Member States, its Impact on Mediation and its Take-up by the Courts. Resolution of the European Parliament, Strasbourg, 13.09.2011, (2011/2026(INI)).
109. Komisjoni teatis „Ühtse turu akt (I). Kaksteist vahendit majanduskasvu edendamiseks ja usalduse suurendamiseks. „Üheskoos uue majanduskasvu eest“. Brüssel, 13.04.2011, KOM(2011) 206 lõplik.
110. Lepitusseaduse eelnõu seletuskiri, 19.01.2009, nr 10.2-01/839
111. Ombudsmann für Versicherung, aastaraamat 2013. Avaldatud internetis: <http://www.versicherungombudsmann.de/Ressourcen/PDF/Jahresbericht-2013.pdf> (02.05.2015)
112. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Programme for the Competitiveness of Enterprises and Small and Medium-sized Enterprises (2014-2020). Brussels, 30.11.2011, COM(2011) 834 final.
113. Qualitative Study on Consumer Redress in the European Union: Consumer Experiences, Perceptions and Choices. Aggregated Report. European Commission, August 2009. Avaldatud internetis: http://ec.europa.eu/consumers/redress_cons/docs/cons_redress_EU_qual_study_report_en.pdf (02.05.2015)

114. Recommendation of the Committee of Ministers to Member States on mediation in civil matters. 18.09.2002, Rec (2002) 10.
115. Report from the Commission to the Council and the European Parliament Minimizing regulatory burden for SMEs Adapting EU regulation to the needs of micro-enterprises. Brussels, 23.11.2011, COM(2011) 803.
116. Report of the Study on Access to Justice in Europe: An Overview of Challenges and Opportunities. European Union Agency for Fundamental Rights. 23.03.2011. Avaldatud internetis: <http://fra.europa.eu/en/publication/2011/access-justice-europe-overview-challenges-and-opportunities> (03.05.2015)
117. Report of the Study on Legal Guarantees and Commercial Warranties on Consumer Goods in the EU, Iceland and Norway. Commercial Warranties. Are They Worth the Money?" ECC-Net, 2014. Avaldatud internetis: http://www.europe-consommateurs.eu/fileadmin/user_upload/eu-consommateurs/PDFs/PDF_EN/REPORT-GUARANTEE/Garanties_2014_FINAL.pdf (04.05.2015)
118. Resolution of the European Parliament. A4-0355/96, 02.12.1996, OJ No. C 362.
119. Special Eurobarometer nr 342: Consumer Empowerment. Report. European Commission, April 2011.
120. Study on 'Rebooting' the Mediation Directive: Assessing the Limited Impact of its Implementation and Proposing Measures to Increase the Number of Mediations in the EU". The Committee of Legal Affairs, European Parliament, 2014. Avaldatud internetis: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2014/493042/IPOL-JURI_ET\(2014\)493042_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2014/493042/IPOL-JURI_ET(2014)493042_EN.pdf) (02.05.2015)
121. Study on Alternative Means of Consumer Redress other than Redress Through Ordinary Judicial Proceedings. Katholieke Universiteit Leuven, Belgium. Final Report, April 2007. Avaldatud internetis: http://ec.europa.eu/consumers/archive/redress/reports_studies/comparative_report_en.pdf (02.05.2015)
122. Study on the Use of Alternative Dispute Resolution in the European Union, Final Report, 16.10.2009, Civic Consulting. Avaldatud internetis: www.ec.europa.eu/consumers/archive/redress_cons/adr_study.pdf. (02.05.2015)
123. Tarbijakaitseaduse eelnõu 14 SE (01.04.2003) algteksti seletuskiri.
124. Tarbijaturu tulemustabel. IX väljaanne. Brüssel, 22.07.2013, SWD(2013) 291 final.

125. UK Financial Ombudsman Service Annual Review 2013/2014. Avaldatud internetis: <http://www.financial-ombudsman.org.uk/publications/ar14/index.html> (02.05.2015)
126. Uuring Tsiviilkohtumenetluse kiiruse ja kiirendamise võimalustest. Iuridicum Sihtasutus. 04.10.2012. Avaldatud internetis: http://www.iuridicum.ee/index.php?group_id=0&id=5&pg=4&page=105&action=show_details&#pg105 (02.05.2015)