



**TARBIJAKAITSE JA
TEHNILISE JÄRELEVALVE
AMET**

Justiits- ja Digiministeerium
info@justdigi.ee
Suur-Ameerika 1
10122, Tallinn

18.06.2026 nr 2-2/2026/0711

**Arvamus korrakaitseaduse muutmise ja
sellega seondult teiste seaduste muutmise
seaduse eelnõu kohta**

Austatud minister

Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet (TTJA) soovib esitada arvamuse korrakaitseaduse (KorS) muutmise ja sellega seondult teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu kohta.

TTJA toetab eelnõu üldist eesmärki korrastada ja kaasajastada riikliku järelevalve norme ning muuta KorS erimeetmete süsteem selgemaks. Samuti toetame KorS § 30 kavandatavat täiendust, millega täpsustatakse korrakaitseorgani õigust nõuda lisaks dokumentidele ka muus vormis teavet. TTJA järelevalvepraktikas on selline muudatus vajalik, kuivõrd digitaalses keskkonnas võib menetluses vajalik teave esineda muu hulgas ekraanipiltide, fotode, videote, e-kirjade, tellimuskinnituste, makseandmete, veebilehe väljavõtete või muude elektrooniliste andmetena.

Samas peab TTJA vajalikuks esitada märkused eelnõu kontrolltehingut puudutava osa kohta. Eelnõuga kavandatakse tunnistada kehtetuks tarbijakaitseaduse (TKS) § 63 ja toote nõuetele vastavuse seaduse (TNVS) § 56¹ ning asendada senised valdkondlikud kontrollteingu alused viitega uuele KorS §-le 53¹. TTJA hinnangul ei taga kavandatud lahendus tarbijakaitse ja toodete turujärelevalve valdkonnas kontrollteingu kui järelevalvemeetme tõhusat kasutatavust. Seetõttu palume eelnõu muuta selliselt, et TKS-is ja TNVS-is säiliks TTJA valdkondlikust järelevalvevajadusest tulenevad erisused.

1. Kontrollteingu seostamine olulise või kõrgendatud ohuga piirab ebaproportsionaalselt TTJA järelevalvevõimekust

Eelnõuga lisatava KorS § 53¹ lg 1 kohaselt võib kontrollteingu teha olulise või kõrgendatud ohu väljaselgitamiseks või tõrjumiseks või korrarikkumise kõrvaldamiseks, kui see ei ole muude riikliku järelevalve meetmetega võimalik või on ebamõistlikult raske.

TTJA hinnangul ei sobi oluline või kõrgendatud oht üldiseks eelduseks tarbijakaitse ja toodete turujärelevalve kontrollteingutele. Kehtiva TKS § 63 ja TNVS § 56¹ kohaselt on kontrollteingu tegemise eelduseks see, et järelevalve eesmärki ei ole muude meetmetega võimalik saavutada või on see oluliselt raskendatud. Selline lähenemine vastab tarbijakaitse ja turujärelevalve olemusele,

sest kontrolltehingu eesmärk ei ole üksnes kõrge ohutasemega olukordade lahendamine, vaid eelkõige tegeliku turukäitumise kontrollimine olukorras, kus avatud järelevalvemeetmed ei anna või tõenäoliselt ei anna usaldusväärset tulemust.

E-kaubanduses võib rikkumine olla süsteemne ka juhul, kui üksiku ostu väärtus on väike. Näiteks võib kaupleja kuvada ebaõiget tarneaega, lisada ostuprotsessi käigus tarbijale täiendavaid tasusid, kasutada eksitavaid või agressiivseid kauplemisvõtteid, jätta tarbijale enne lepingu sõlmimist olulise teabe esitamata või viivitada lepingust taganemisel tasutud summade tagastamisega. Selliseid asjaolusid ei ole võimalik usaldusväärselt kontrollida ilma kontrollistuta.

Samuti võib kontrolltehing olla vajalik selleks, et tuvastada, milline ettevõtja tegelikult veebilehel kaubandustegevust läbi viib, kes väljastab arve, kellele kantakse raha või kes on tarbija tegelik lepingupartner. Veebilehel avaldatud andmed ei pruugi olla piisavad, eriti olukorras, kus kasutatakse maksevahendajaid või erinevaid müügiplatvorme. Need asjaolud võivad selguda alles pärast tellimuse esitamist või makse tegemist.

Kui kontrolltehingu eelduseks on alati oluline või kõrgendatud oht KorS § 5 tähenduses, jääks märkimisväärne osa TTJA tavapärastest ja vajalikest kontrollistudest õigusliku aluseta. See puudutab eelkõige e-kaubandust, kuid sama probleem võib esineda ka muudes valdkondades, näiteks turismiteenuste järelevalves, kui on vaja kontrollida, kas isik pakub paketteise või seotud reisikorraldusteenuseid kehtestatud nõudeid täitmata.

TTJA teeb ettepaneku säilitada TKS-s ja TNVS-s kontrolltehingu kohaldamise erisus, mille järgi võib TTJA teha kontrolltehingu juhul, kui tarbijakaitse, tarbijate huve kaitsvatest Euroopa Liidu õigusaktidest tulenevate nõuete või toodete nõuetele vastavuse üle järelevalve tegemine või korrarikkumise väljaselgitamine ei ole muude meetmetega võimalik või on oluliselt raskendatud.

2. TKS-s tuleks säilitada viide tarbijate huve kaitsvatele Euroopa Liidu õigusaktidele

Kehtiv TKS § 63 võimaldab kontrolltehingut teha nii TKS-st kui ka tarbijate huve kaitsvatest Euroopa Liidu õigusaktidest tulenevate nõuete täitmise kontrollimiseks. TTJA hinnangul tuleks selline *expressis verbis* alus säilitada.

Tarbijakaitsealase koostöö määruse (EL) 2017/2394 art. 9 lg 3 punkt d näeb pädevatele asutustele ette õiguse teha vajaduse korral testoste varjatud identiteedi all, et avastada nimetatud määrusega hõlmatud rikkumisi ja koguda tõendeid. Sama säte hõlmab ka õigust ostetud kaupa või teenust kontrollida, uurida, demonteerida või testida. Seetõttu on oluline, et riigisisene õigus ei piiraks TTJA võimalust kasutada kontrolltehingut Euroopa Liidu tarbijakaitsenormide tõhusaks rakendamiseks.

TTJA palub eelnõu täiendada selliselt, et TKS-s säiliks sõnaselge viide tarbijate huve kaitsvatest Euroopa Liidu õigusaktidest tulenevate nõuete täitmise kontrollimisele.

3. Säilitada tuleks keskmise tarbija ja keskmise lõppkasutaja standard

Kehtivates TKS §-s 63 ja TNVS §-s 56¹ on sätestatud oluline menetluslik põhimõte, et ametnik käitub kontrolltehingut tehes kui keskmine tarbija või keskmine lõppkasutaja. TTJA hinnangul tuleks ka see põhimõte säilitada.

Tarbijakaitse ja toodete turujärelevalve eesmärk on kontrollida seda, mida tavaline tarbija või lõppkasutaja tegelikult saab, mitte seda, mida ettevõtja näitab järelevalveasutusele n-ö avatud menetluse käigus. Kui kontrolltehingu regulatsioon ei võimalda ametnikul käituda tavapärase tarbija või lõppkasutajana, võib kontrollsituatsioon kaotada oma tõendusliku ja praktilise väärtuse.

TTJA teeb ettepaneku sätestada TKS-s ja TNVS-s, et kontrolltehingut tehes käitub ametnik vastavalt kontrolli eesmärgile kui keskmine tarbija või keskmine lõppkasutaja.

4. Säilitada tuleks väljamõeldud nime ja kolmanda isiku kaasamise võimalus

Kehtiv TKS § 63 ja TNVS § 56¹ võimaldavad vajaduse korral kasutada väljamõeldud nime ning kaasata kontrolltehingusse avaliku korra eest mittevastutava isiku tema nõusolekul. Eelnõuga kavandatud KorS § 53¹ regulatsioon neid võimalusi ei säilita ning välistab kontrollteingu tegemisse korrakaitseorganiväliste isikute kaasamise.

TTJA hinnangul kitsendaks selline muudatus oluliselt kontrollteingu praktilist kasutatavust. E-kaubanduses, teenuste müügi protsessides ja muudes tarbijasuhetes võib ametniku tegeliku identiteedi kasutamine muuta kontrollteingu ebausutavaks või võimaldada järelevalvesubjektil ametnikku ära tunda. Sellisel juhul ei peegelda kontrollteing enam tavalist tarbimissituatsiooni ega võimalda usaldusväärselt tuvastada, kuidas ettevõtja tegelikult tarbijate suhtes käitub.

Väljamõeldud nime kasutamine ja vajaduse korral vabatahtliku või muu avaliku korra eest mittevastutava isiku kaasamine ei ole TTJA hinnangul samastatav jälitustegevusega. Tegemist on tarbijakaitse ja turujärelevalve eripärast tuleneva piiratud menetlusliku võimalusega, mille eesmärk on simuleerida tavapärasest tarbimisolukorda ning koguda tõendeid nõuete tegeliku täitmise kohta.

TTJA teeb ettepaneku säilitada TKS-s ja TNVS-s võimalus kasutada kontrollteingu tegemisel vajaduse korral väljamõeldud nime ning kaasata kontrolltehingusse avaliku korra eest mittevastutav isik tema nõusolekul.

5. Säilitada tuleks teavitamise edasilükkamise võimalus

Kehtiv TKS § 63 ja TNVS § 56¹ võimaldavad kontrollteingust teavitamist edasi lükata kuni kolmeks kuuks, kui see on vajalik sama isiku tegevusega seotud järelevalve jätkamiseks või teiste isikute samalaadsete tehingute nõuete järgimise kontrollimiseks. Eelnõu järgi tuleks isikut teavitada viivitamata pärast kontrollteingu eesmärgi saavutamist.

TTJA hinnangul võib viivitamatu teavitamise kohustus takistada süsteemseid järelevalveprojekte. Paljudes valdkondades on vajalik teha lühikese aja jooksul mitu kontrollteingut, et võrrelda ettevõtjate tegelikku turukäitumist või tuvastada sama kaupleja korduv või süsteemne rikkumine. Kui ettevõtjat tuleb teavitada kohe pärast esimest kontrollteingut, võib teave kontrollloostude tegemisest levida ning edasised kontrollid ei näita enam tavapärasest turukäitumist.

TTJA teeb ettepaneku säilitada TKS-s ja TNVS-s teavitamise edasilükkamise võimalus kuni kolmeks kuuks põhjendatud juhtudel.

6. Säilitada tuleks kontrolltehinguga omandatud asja uurimise, demonteerimise ja katsetamise õigus

Kehtiv TKS § 63 ja TNVS § 56¹ annavad TTJA-le sõnaselge õiguse kontrollteingu käigus omandatud vallasasja uurida, demonteerida ja katsetada ning jälgida teenuse osutamist. KorS § 53¹ kavandatud üldregulatsioon sellist sõnaselget alust ei sisalda.

Toodete turujärelevalves on kontrollteingu eesmärk sageli just kontrollida tarbijale tegelikult saadetud toote nõuetele vastavust. Ettevõtja võib järelevalveasutusele esitada korrektseid andmeid, fotosid-dokumente ja muid tõendeid, kuid tarbijale võib jõuda teistsuguse märgistuse, puudulike ohutusjuhiste või muul viisil mittevastav toode. Sellise olukorra tuvastamiseks peab TTJA-l olema selge õigus kontrolltehinguga omandatud toodet uurida, demonteerida, katsetada ja kasutada seda järelevalvemenetluses (asi)tõendina.

TTJA teeb ettepaneku säilitada TKS-s ja TNVS-s sõnaselge õigus kontrolltehinguga omandatud asja uurida, demonteerida ja katsetada ning jälgida teenuse osutamist.

7. Kontrollteingu otsustamise õiguse delegeerimine vajab täpsustamist

Eelnõu kohaselt otsustab kontrollteingu tegemise korrakaitseorgani juht. TTJA puhul tähendaks see peadirektorit. TTJA hinnangul võib selline lahendus muuta igapäevase järelevalvetöö ebamõistlikult kohmakaks, eriti olukorras, kus kontrolltehinguid tehakse riskipõhiselt, kampaaniapõhiselt või e-kaubanduse järelevalve raames suuremas mahus.

TTJA teeb ettepaneku täpsustada, et korrakaitseorgani juht võib kontrollteingu tegemise otsustamise õiguse delegeerida volitatud ametiisikule või kinnitada järelevalveplani, mille alusel volitatud ametiisikud saavad teha üksikuid kontrolltehinguid. Selline lahendus säilitaks juhtimistasandi kontrolli, kuid ei piiraks tõhusat järelevalvet.

8. Ettepanekud eelnõu muutmiseks

Eeltoodust lähtudes teeb TTJA ettepaneku muuta eelnõu järgmiselt.

Esiteks palume mitte tunnistada TKS § 63 ja TNVS § 56¹ kehtetuks selliselt, et kõik valdkondlikud erisused kaovad. Kui kontrollteingu üldregulatsioon soovitakse tuua KorS-i, tuleb TKS-s ja TNVS-s säilitada TTJA valdkondlikud erisused KorS § 53¹ suhtes.

Teiseks palume sätestada TKS-s ja TNVS-s, et TTJA võib teha kontrollteingu ka juhul, kui järelevalve eesmärki ei ole muude meetmetega võimalik saavutada või see on oluliselt raskendatud, ilma et oleks vaja tõendada olulise või kõrgendatud ohu esinemist.

Kolmandaks palume säilitada TKS-s viide tarbijate huve kaitsvatest Euroopa Liidu õigusaktidest tulenevate nõuete täitmise kontrollimisele.

Neljandaks palume säilitada TKS-s ja TNVS-s kontrollteingu tegemise menetluslikud erisused: keskmise tarbija või keskmise lõppkasutajana käitumine, vajaduse korral väljamõeldud nime kasutamine, avaliku korra eest mittevastutava isiku kaasamine tema nõusolekul, teavitamise edasilükkamise võimalus kuni kolmeks kuuks ning kontrolltehinguga omandatud asja uurimise, demonteerimise ja katsetamise õigus.

Viiendaks palume täpsustada kontrollteingu otsustamise õiguse delegeerimise võimalust.

TTJA hinnangul on eelnõu eesmärk korrastada kontrollteingu regulatsiooni mõistetav ja toetatav, kuid kavandatud kujul vähendaks eelnõu TTJA võimekust teha tõhusat järelevalvet tarbijakaitse ja toodete valdkonnas. Seetõttu palume eelnõu kontrollteingut puudutavat osa muuta enne selle edasist menetlemist.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)
Kristi Talving
peadirektor

Lisaadressaadid: Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium

Martti Kangur 6201904
martti.kangur@ttja.ee