

III

(Ettevalmistavad aktid)

EUROOPA MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEE

442. ISTUNGJÄRGUL 13.-14. VEEBRUARIL 2008

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee Arvamus teemal „Ühishagi rolli ja süsteemi määratlemine Euroopa Liidu tarbijakaitseõiguses”

(2008/C 162/01)

16. veebruaril 2007. aastal otsustas Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee vastavalt oma kodukorra artikli 29 lõikele 2 koostada omaalgatusliku arvamuse teemal:

„Ühishagi rolli ja süsteemi määratlemine Euroopa Liidu tarbijakaitseõiguses”

Asjaomase töö ettevalmistamise eest vastutava ühtse turu, tootmise ja tarbimise sektsiooni arvamus võeti vastu 31. jaanuaril 2008. Raportöör oli Jorge PEGADO LIZ.

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee võttis täiskogu 442. istungjärgul 13.-14. veebruaril 2008 (14. veebruari istungil) vastu järgmise arvamuse. Poolt hääletas 134, vastu hääletas 94, erapooletuks jäi 6.

1. Järeldused ja soovitused

1.1 Komitee otsustas taas päevakorda võtta vajaduse ja võimalused korraldamaks Euroopa Liidu tasandil põhjalik arutelu ühishagi ühtlustatud vormi rolli ja õigusliku korra kohta, esialgu eelkõige tarbija- ja konkurentsioiguse valdkonnas.

1.2 Komitee on alati tervitanud Euroopa Liidu tasandil ühishagi määratlemist, mille eesmärk on saavutada kollektiivsete või kõigile laienevate õiguste rikkumise korral kahju tõhus hüvitamine. Selline hagi oleks kasulikaks täienduseks nii kohtus kui ka mujal edasikaebamise võimalustele, ja eelkõige 19. mail 1998. vastu võetud direktiiviga 98/27/EÜ määratletud ettekirjutust taotleva hagi pakutud kaitsele.

1.3 Komitee on korduvalt toetanud vajadust Euroopa Liidu algatuse järele kõnealuses valdkonnas, sest ta leiab, et nimetatud hagi:

- võib aidata otsustaval moel kõrvaldada siseturu toimimisel esinevaid takistusi, mille põhjustavad liikmesriikide erinevad õiguskorrad, et taastada tarbijate usaldus ühtse turu eelistesse ja tagada ettevõtete vaheline tõeline ja aus konkurents (EÜ asutamislepingu artikli 3 lõike 1 punktid c ja g);
- võimaldab tugevdada tarbijakaitset, tehes tarbijatele kohtu poole pöördumise võimalused lihtsamaks ja tõhusamaks ning tagades Euroopa Liidu õiguse tulemuslikuma rakendamise (EÜ asutamislepingu artikli 3 lõike 1 punkt t);
- oleks kooskõlas Euroopa Liidu põhiõiguste hartas (artiklis 47) tagatud õigusega tõhusale õiguskaitsevahendile ja õiglasele kohtulikule arutamisele.

1.4 See, et mõned liikmesriigid on viimastel aastatel võtnud kasutusse erinevaid õigussüsteeme tarbijate kollektiivsete huvide esindamiseks, ja mõned liikmesriigid ei ole seda veel teinud, tekitab ebavõrdsust õiguskaitse kättesaadavuses, mis kahjustab siseturu elluviimist. Komitee peab olukorda äärmiselt kahetsusväärseks, sest kodanike rahulolu ja usaldus on üks 21. sajandi siseturu elluviimise eesmärkidest. EMSK on vägagi teadlik mõjudest, mida kavandatavad meetmed võivad avaldada Euroopa ettevõtete konkurentsivõimelisusele ning kaudsest mõjust, mida ebaproportsionaalsed kulud võivad lõppkokkuvõttes avaldada töötajatele ja tarbijatele.

1.5 Komitee soovib kõnealuses arutelus osaleda konkreetsete ettepanekutega ühishagi käsitleva õiguskorra kohta, võttes arvesse Euroopa riikide õigussüsteemidega, kuid ka teiste riikide kogemustega samalaadsete meetmete väljaarendamisel. Komitee võtab eelkõige arvesse põhimõtteid, mis esitati OECD ministrite nõukogu 12. juuli 2007. aasta soovitusel C(2007)74 tarbijavaidluste lahendamise ja kahju hüvitamise kohta.

1.6 Määratledes Euroopa Liidu tasandil tehtava õigusakti algatuse parameetreid, on komitee arvestanud Euroopa õigusasutuste ühiste õigustraditsioonide ja liikmesriikide tsiviilkohtumenetluse põhimõtetega ning lükanud kõrvale ameerikapärase kollektiivhagi (*class action*) tüüpi meetmed, mis ei ole kooskõlas Euroopa traditsioonide ja põhimõtetega. EMSK peab eriti kahjulikuks sellise praktika kujunemist, kus oluline osa tarbija huvides esitatud hagide alusel võidetud kompensatsioonidest või karistatava iseloomuga kahjuhüvitistest antakse kolmandatest isikutest investoritele või juristidele, nagu see toimub Ameerika kollektiivhagide praktikas.

1.7 Sellise õigusvahendi eesmärki ja taotlusi silmas pidades on komitee analüüsinud õigussüsteemi peamisi võimalusi (*opt-in*, *opt-out* süsteemi või nende kombinatsiooni eelised ja puudused), kohtuniku ülesannet, kahju hüvitamist, otsuse edasikaebamist ja rahastamist.

1.8 Nimetatud algatuse õiguslik alus ja valitav õigusakt on samuti olulised küsimused, mida on analüüsitud ja mille kohta on tehtud ettepanekuid.

1.9 Komitee meenutab ka, et ühiskaebuse süsteemi loomist käsitlev arutelu ei ole mingil moel vastuolus vaidluste teistsuguste lahendusvormide olemasolu ja arenguga, pigem vastupidi. Komitee on ühena esimestest väljendanud vajadust luua tõhusaid vahendeid, mille abil tarbijad saavad kaitsta oma õigusi, nii individuaalseid kui ka kollektiivseid, ilma selleks kohtusse pöördumata. Sellega seoses toetab komitee Ombudsmani funktsiooni ja vastavate süsteemide paremat ühendamist valdkondades, mis puudutavad otseselt tarbijaid, eelkõige aga sellistes valdkondades, kus piiriülene kaubandus on kõige enam arenenud või hakkab kõige tõenäolisemalt arenema.

1.10 Kahju kannatanud tarbijate kahju kollektiivseks hüvitamiseks on olemas mitu võimalust, alates individuaalsetest, vabatahtlikest ja konsensuslikest meetmetest kuni ühishagi ja kohtulike menetlusteni. Iga nimetatud vaidluste lahendamise tasand peab toimima optimaalselt, lihtsustades saadud kahju hüvitamist tasandil, mis on kannatanule kõige kergemini juurdepääsetav.

1.11 Komitee avaldab heameelt komisjoni kavatsuse suhtes jätkata sellealaseid uuringuid. Ta rõhutab siiski, et samal ajal on vaja tõelist poliitilist tahet sobivate õiguslike algatusteni jõudmiseks.

1.12 Organiseeritud kodanikuühiskonna esindajate tahte väljendajana pöördub komitee ka Euroopa Parlamendi, nõukogu ja liikmesriikide poole, et nimetatud arutelutoimikuks eri osapoolte huvidest lähtudes ning oleks kooskõlas proportsionaalsuse ja subsidiaarsuse põhimõtetega. Arutelule peaksid järgnema vältimatud poliitilised otsused, et soovitud õiguslik algatus võetaks vastu võimalikult kiiresti.

2. Sissejuhatus

2.1 Kõnealuse omaalgatusliku arvamuse eesmärk on käivitada Euroopa Liidu tasandil laiem arutelu ühishagi⁽¹⁾ rolli ja õiguskorra kohta, esialgu⁽²⁾ eelkõige tarbijakaitse ja konkurentsioiguse valdkonnas. Lõppeesmärk on panna kodanikuühiskond ja Euroopa Liidu pädevad institutsioonid uurima niisuguse algatuse vajadust ja mõju ning arutlema selle õigusliku olemuse ja rakendamise tingimuste üle Euroopa õigusruumis.

2.2 Kasutatud meetodika põhineb seetõttu ühtse turu vajaduste eelneval analüüsil ja algatuse vastavusel Euroopa Liidu õigusega. Seejärel uuritakse selle võimet lahendada tõhusalt ja kiiresti eelkõige tarbijate majanduslikke huvisid käsitlevaid piiriüleseid vaidlusi.

3. Ühtne turg ja tarbijate kollektiivsed huvid

3.1 Eelmise sajandi teisel poolel alanud seeriatoodangu arengu tagajärjena on ostutehingute massiline kasv põhjalikult muutnud lepingute sõlmimist ja lepete saavutamist kaupade müügi ja teenuste osutamise osas.

Infoühiskonna ning kaugmüügi ja e-kaubandusega loodud võimalused on tarbijatele andnud uusi eeliseid, ent samas puutuvad tarbijad seeläbi lepinguid sõlmides kokku uut tüüpi surve ja ohtudega.

3.2 Pakkumiskutsed, tüüplepingud, agressiivsed reklaami- ja turustamisstrateegiad, lepingu sõlmimise eelse teabe ebapiisavus, laialt levinud ebaausad kaubandustavad ja konkurentsivastane tegevus võivad tekitada kahju suurtele tarbijarühmadele, keda ei ole sageli määratletud või keda võib olla keeruline määratleda.

3.3 Ühtsete individuaalsete huvide, rühmade kollektiivsete huvide või kõigile laienevate huvide jaoks ei ole Rooma õigusele põhinevates traditsioonilistes menetlusõiguse õigussüsteemis lihtsalt kasutatavaid, kiireid, mõistliku hinnaga ja tõhusaid õiguskaitsevahendeid⁽³⁾.

3.4 Peaaegu kõikjal maailmas, ja eriti ELi liikmesriikide õigussüsteemides on kollektiivsete või kõigile laienevate huvide kaitseks olemas õiguskaitse vorme.

3.4.1 Kuid süsteemid on küllaltki erinevad ja eelnimetatud huvide kaitstes esineb tähelepanuväärseid lahknevusi. Lahknevused moonutavad aga siseturu toimimist.

(1) Tsiivilmenetluse tähenduses, kus ühishagi eesmärk on kollektiivsete või kõigile laienenud huvide kaitse, ennetus (tühistamishagi) või hüvitamine (kahjunõue) Terminil „kollektiivhagi“ võib olla ka teine tähendus eelkõige ingliskeelses juriidilises kirjanduses, kus ta tähistab ühenduste loomise sotsiaalseid põhjuseid (vt *Collective action in the European Union*); ja kus pööratakse erilist tähelepanu sotsiaalsete vajaduste ja sotsiaalse päritolu uurimisele, mis õigustavad kollektiivhagi selle rangelt menetluslikus tähenduses.

(2) Ei tohiks välistada võimalust — mis on olemas juba mitmete riikide õigussüsteemides — laiendada kollektiivhagi rakendamisalal kõigile kollektiivsetele või kõigile laienevatele huvidele niisugustes valdkondades nagu keskkond, kultuuripärand, ruumiline planeerimine, olgu vastaspooleks kas riigi- või eraettevõtted, riigid, administratsioon või riigiasutused.

(3) Juriidilises kirjanduses on raske leida nii sisutihedat määratlust kui see, millega silmapaistev jurist ja Portugali parlamendi liige kaitses parlamendi aruteludes ühishagi kasutuselevõttu Portugalis.

Viidates uutele, teise ja kolmanda põlvkonna õigustele, töö-, tarbija- ja keskkonnaõigusele ning ruumilist planeerimist ja kultuuripärandi kaitset käsitlevale õigustikule, „üldistele õigustele, mis kuuluvad paljudele, kui mitte kõigile inimestele“, ütles parlamendiliige Almeida Santos järgmist:

„Need õigused kuuluvad kõigile, või vähemale suurele hulgale meist. Kas on seega õige, et nende kaitsmisel ollakse sedavõrd kitsid, et hagejad ootavad pikkades järjekordades oma hagile lahendust, mis võib olla sarnane nende kolleegi või naabri omaga, ja võidavad kohtuasja alles siis, kui tulemusel ei ole enam mingit tähendust, kuna inflatsioon on vähendanud hüvitise väärtuse, või kui au taastamisega on hiljaks jäädud, et ära hoida abielulahutust või majanduslikku kahju, või kui pika kohtulahingu lõppsiht on ebatõhususe ja mõttetuse suurepäraseks näiteks? Kas me peaksime leppima sellise kaskaliku pildiga õiguslikus põrgutules valitsevast olukorrast?“ Äkki mõistetakse, et üksnes individuaalset õiguskaitset ei piisa; et on individuaalsete õiguste ja ühiste huvide vahele jäävaid „metaindividuaalseid“ õigusi ja huvisid; et otseselt või kaudselt kahju kannatanud isikute kohtusse pöördumise õigus on piiratud; et individualistliku seaduste ja õiguse kontseptsiooni lõpp on lähedal; et uue pluralistliku ja uuelaadse õigusloome sünn on silmapiiril. (*Diário da Assembleia da República, I seeria, nr 46, 21. veebruar 1990, lk 1617*).

3.5 Kuna liidu tasandil ei ole piisavalt ühtlustatud, on liikmesriikide õigussüsteemid viimasel ajal arenenud väga erinevates suundades. Erinevused tulenevad pigem erinevatest menetlusõiguse traditsioonidest kui erinevatest põhimõtetest. Lisas esitatud tabelites on näha silmapaistvaid erinevusi liikmesriikides ⁽⁴⁾.

3.6 Nimetatud olukorra puudustele viitavad peagi eelkõige tarbijakaitseühingud, aga ka mitmed juristid ja Euroopa Liidu õiguse professorid, sest see põhjustab ebavõrdsust õigusteenuste ja õiguskaitse kättesaadavuse suhtes Euroopa kodanike seas ⁽⁵⁾.

3.7 Euroopa Liidu institutsioonid pöördusid küsimuse juurde alles 1985. aastal, mil avaldati Gentis 1982. aastal komisjoni juhtimisel peetud seminarile toetuv memorandum teemal „Tarbijate õiguskaitse kättesaadavus”, ⁽⁶⁾ kus komisjon käsitles muude küsimuste kõrval esimest korda kollektiivsete huvide kaitsmist kohtus.

3.8 Siiski tuli oodata kuni lisateatise vastuvõtmiseni 7. mail 1987. aastal, enne kui komisjon — pärast Euroopa Parlamendi 13. märtsil 1987. aastal ⁽⁷⁾ vastu võetud resolutsiooni — andis teada oma tõsisest kavatsusest kaaluda sellise raamdirektiivi vastuvõtmist, millega ühingutel oleks üldine õigus kaitsta kohtus oma kollektiivseid huve, ja kutsutakse nõukogu üles tunnustama tarbijateühingute tähelepanuväärset rolli nii vahendajate kui otseste osalejatena tarbijate õiguskaitse kättesaadavuse valdkonnas.

3.9 Ka nõukogu rõhutas oma 25. juuni 1987. aasta resolutsioonis, mis käsitleb üksnes tarbijate õiguskaitse kättesaadavust „tarbijakaitseühingute olulist rolli”, kutsudes komisjoni üles „uurima, kas nimetatud valdkonnas ei oleks asjakohane käivitada algatus Euroopa Liidu tasandil ⁽⁸⁾”.

3.10 Alles 1989. aastal, kui komisjon valmistas ette dokumenti „Tarbijakaitsepoliitika uuendamise tulevased prioriteedid”, väljendas komisjon oma kolmeaastases programmis ⁽⁹⁾ (1990-1992) arvamust, et õiguskaitse ja kahju hüvitamise kättesaadavus on paljudes liikmesriikides ebapiisav kõrge hinna, toimingute keerukuse ja vajalike tähtaegade tõttu, ja et piiriüleste tehingute puhul esineb probleeme. Komisjon teatas oma kavatsusest uurida võimalikke meetmeid ja pöörata erilist tähelepanu võimalusele võtta kasutusse ühishagi tarbijatele tekitatud kahju hüvitamiseks ⁽¹⁰⁾.

3.11 Alles 1993. aastal käivitas komisjon selles küsimuses avaliku arutelu, avaldades roheline raamatu tarbijatele õiguskaitse kättesaadavuse ning ühtsel turul tarbijavaidluste lahendamise kohta ⁽¹¹⁾.

⁽⁴⁾ Leuveni Katoliikliku Ülikooli tarbijakaitseõiguste uurimiskeskuse komisjonile (tervishoiu ja tarbijakaitse peadirektoraadile) koostatud uurimus on samuti suurepärase kokkuvõtte, milles tuuakse välja liikmesriikide erinevate lähenemisviiside tulemused piiriüleste vaidluste lahendamisel, eriti kui mitmete liikmesriikide tarbijaid mõjutavad ühed ja samad piiriüleised ebaausad kaubandustavad, samade toodete defektid või sidevahendi abil sõlmitud lepingutes esinevad ühed ja samad ebaõiglased lepingutingimused.

⁽⁵⁾ Teemat käsitleva kirjanduse hulgas tuleb märkida Jacques van COMPERNOLLE teedrajavat teost „Le Droit d'action en justice des groupements” LARCIER, Brüssel, 1972, samuti T. BOURGOIGNIE, G. DELVAX'i, F. DOMONT-NAERT'i ja C. PANIER' ühisteost „L'aide juridique au consommateur”, CDC Bruylant, Brüssel, 1981.

⁽⁶⁾ Memorandum edastati nõukogule 4. jaanuaril 1985 ja täiendati 7. mail 1987 lisateatisega tarbijate juurdepääsu kohta õiguskaitsele. Lisaks sellele rõhutati komisjoni 4. juuni 1985. aasta teatises teemal „Uus hoog tarbijakaitsepoliitikale” (KOM (1985) 314 lõplik), mille suunised kiitis nõukogu heaks 23. juunil 1986 (EÜT C 167, 5.6.1986), et traditsioonilised õigusmenetlused on aeglased ja sageli kulukad võrreldes tarbijavaidluste puhul kõne all olevate summadega, ja et oleks vaja asjakohaseid konsultatsiooni- ja vaidluse lahendamise vahendeid, et tagada tarbijate õiguste nõuetekohane kaitse.

⁽⁷⁾ Raportöör oli Hollandist pärit Euroopa Parlamendi liige Elise Boot. Üks rõhutamisest väärivaid punkte Vera Squarcialupi ja Jorge Pegado Lizi muudatusepanekutega muudetud tekstis on üleskutse Euroopa Komisjonile koostada direktiivi ettepanek, millega ühtlustatakse liikmesriikide õigusakte, et tagada tarbijate kollektiivsete huvide kaitse, pakkudes tarbijaorganisatsioonidele võimaluse esitada nende esindatava ühiskonnarühma ja ka üksiktarbijate huvides kohtule hagi. Dokument A2-152/86, 21. november 1986 (PE 104.304).

⁽⁸⁾ Resolutsioon 87/C, EÜT C 176, 4.7.1987.

⁽⁹⁾ Nõukogu kiitis dokumendi heaks 9. märtsil 1989 (EÜT C 99, 13.4.1989).

⁽¹⁰⁾ KOM(90) 98 lõplik, 3.5.1990. See on esimene kord, kui komisjoni ametlikus dokumendis käsitleti ühishagi.

⁽¹¹⁾ KOM(1993) 576 lõplik, 16. november 1993. Nimetatud dokumendi mõistmiseks on oluline meenutada, et aastatel 1991 ja 1992 käivitasid mitmed institutsioonid algatusi aruteludeks, milles käsitleti õiguskaitse kättesaadavust. Nende hulgas võiks esile tuua Londonis 1991. aasta jaanuaris organisatsiooni *Office of Fair Trading* korraldatud konverentsi tarbijatele tekitatud kahju hüvitamise teemal, 21.-23. mail 1992. aastal Lissabonis komisjoni ja organisatsiooni *Instituto do Consumidor* korraldatud kolmanda konverentsi õiguskaitse kättesaadavuse teemal tarbijatele, samuti Luksemburgi majandus- ning perekonna- ja solidaarsusministeeriumi 1993. aasta oktoobris komisjoni toetusel Luksemburgis korraldatud kollokviumi „Piiriülene tarbijakaitse”, mille tulemusel sündis tänaseni väga olulisi aruandeid. Samal ajal avaldasid kõnealusel teemal oma seisukohti ka mitmed tunnustatud emeriitprofessorid ja valdkonna asjatundjad (vt eelkõige „Group actions and Consumer Protection” Thierry BOURGOIGNIE (kirjastus), *Col. Droit et Consommation*, XXVIII köide, 1992; „Group Actions and the Defence of the Consumer Interest in the European Community”, Anne MORIN, INC, Prantsusmaa, 1990).

Tegelikult uuriti sellega seoses alles esimest korda põhjalikumalt liidu tasandit silmas pidades ettekirjutuste ühtse süsteemi rakendamise küsimust. Paljud arvasid, et see võiks olla aluseks tõelisele tarbijate huvide kaitsvale kollektiivsele hagile ⁽¹²⁾.

3.12 Euroopa Parlament esitas oma 22. aprilli 1994. aasta resolutsioonis ⁽¹³⁾ järelduse, et oleks otstarbekas ühtlustada teatud määral liikmesriikide menetluskorda ja luua võimalus võtta teatud summa ületavate piiriüleste juhtumite korral kasutusse Euroopa Liidu menetlus, mis võimaldab piiriülelised vaidlused kiiresti lahendada. Samuti sedastas parlament, et oleks vaja teatud piirini ühtlustada ebaausate kaubandustavade vastu esitatavate ettekirjutuste tingimused.

3.13 Komitee viitas samuti 1. juuli 1994. aasta täiskogu istungil ühehäälselt vastu võetud arvamuses ⁽¹⁴⁾ muuhulgas põhimõttele, mille kohaselt „tunnistatakse üldiselt tarbijajuhenduste õigust esitada hagi kollektiivsete ja kõigile laiendatud huvide kaitsmiseks mis tahes liikmesriigis mis tahes kohtus või muus õiguskaitseasutuses sõltumata poolte või tarbijajuhenduse kodakondsusest või riigist, kus vaidlus tekkis”. Komitee kutsus komisjoni sõnaselgelt üles looma ühtset menetlust kollektiivhagi ja ühise esindushagi jaoks mitte ainult õigusvastaste tegevuste lõpetamiseks esitatavate ettekirjutuste tegemiseks, vaid ka kahjunõuete esitamiseks ⁽¹⁵⁾.

⁽¹²⁾ Tuleks siiski rõhutada, et nimetatud roheline raamat põhineb paljudele varasematele otsustele ja töödokumentidele, mis seda toetavad ja annavad selle heakskiitmiseks hädavajaliku poliitilise toe. 1992. aasta märtsis oli komisjon teinud Peter Sutherlandi juhtimisel tegutsevale sõltumatute ekspertide rühmale ülesandeks koostada aruanne siseturu toimimise kohta, et teha kokkuvõtte siseturu käsitleva valge raamatu elluviimisel saavutatud edusammudest.

Aruanne avaldati 26. oktoobril 1992 ja selles käsitleti eelkõige õiguskaitse kättesaadavust. Aruandes sedastati, et tarbijate huvide kaitsmise tõhususe kohta puuduvad kindlad andmed, ja toodi esile mure kohtuotsuste vastastikust tunnustamist käsitleva 1968. aastal tehtud Brüsseli konventsiooni ebatõhususe ja sellest tulenevate raskuste kohta saavutada ühes liikmesriigis tehtud kohtuotsuse täideviimine teises liikmesriigis, ning soovitati seetõttu, et ühendus tegeleks nimetatud küsimusega kiiremas korras (soovitus nr 22). Nimetatud soovitus sai konkreetsema vormi komisjoni 2. detsembril 1992 vastu võetud teatise nõukogule ja Euroopa Parlamendile teemal „Siseturu toimimine pärast 1992. aastat: Sutherlandi aruande seire” (SEC(92) 2277 lõplik). Komisjoni 1993. aasta juunis esitatud töödokumendis „Siseturu strateegiline programm” tunnustati vajadust luua õiguskaitse kättesaadavuse vallas ühtne tegevusraamistik, mis peaks sisaldama ühenduse õiguse levitamist, läbipaistvust ja rakendamist käsitlevate meetmete kogu (KOM(93) 256 lõplik). Lisaks sellele juhiti komisjoni 22. detsembril 1993. aasta teatise nõukogule tähelepanu sellele, et siseturu toimimine võib kaasa tuua niisuguste juhtumite kasvu, kus ühe liikmesriigi kodanikud nõuavad oma õigustega arvestamist mõnes teises liikmesriigis (KOM(93) 632 lõplik).

Kuna komisjoni arvates ei ole ühenduse ülesanne liikmesriikide õigussüsteemide eripärasid kaotades ühtlustamist taotleda, lubas ta siiski teha jõupingutusi edendamaks ühenduse õiguse alast teavitamist ja koolitust, ning nimetatud õiguse läbipaistvust, tõhusust ja rakendamise rangust, õiguslast kooskõlastamist ja koostööd liikmesriikide ja komisjoni vahel, mida Maastrichti lepingu ja eelkõige selle kolmanda samba jõustumine hõlbustas. Nimetatud jõupingutused viisid roheline raamatu avaldamiseni ja selle tulemusena käivitunud laialdase konsultatsiooniprotsessini. 27. septembril 1993. aasta koosolekul (siseturunõukogu 686. koosolek) oli nõukogu jõudnud juba otsusele, et äärmiselt oluline on süvendada arutelu õiguskaitse juurdepääsu teemal eelkõige roheline raamatu põhjal, mille komisjon lubas avaldada aasta lõpul ja mis pidi käsitlema menetlusvahendeid ning vajadusel ka sanktsioonide läbipaistvuse suurendamist. Sel ajal esitati ka komisjoni tellitud oluline uurimus, mille koostasid Eric Balate, Cl. Nerry, J. Bigot, R. Techel, M.A. Munge, L. Dorr ja P. Pawlas A. M. Pettovichil abil täpselt teemal „A right to group actions for consumer associations throughout the Community” (leping B5-1000/91/012369). See on praegugi üks kõnealuse valdkonna juhtivamaid uurimusi.

⁽¹³⁾ PE 207.674, 9 märts, raportöör: Manuel Medina Ortega.

⁽¹⁴⁾ Komitee käsitleb nimetatud teemat hiljem mitmetes arvamustes, mille hulgas võib nende olulisuse tõttu välja tuua järgmised: 22. novembril 1995 vastu võetud omaalgatuslik arvamus teemal „Ühtne turg ja tarbijakaitse: võimalused ja takistused” (raportöör Francisco Ceballo Herrero), kus sedastatakse, et Majandus- ja Sotsiaalkomitee eelmises rohelist raamatut käsitlevas arvamuses esitatud soovitus ja ettepanekud (CES 1309/95) ei toonud kaasa vähimaidki järelemeetmeid; arvamus teemal „Komisjoni aruanne Euroopa Parlamendile ja nõukogule” Ühisturg 1994. aastal (KOM(95) 238 lõplik) (raportöör Bruno Vever), milles toodi välja viivitused siseturu tõhusal elluviimisel, eelkõige piiriüleste suhteid käsitlevate õigusaktide puhul tarbijakaitse valdkonnas (CES 1310/95 — EÜT C 39, 12.2.1996); arvamus teemal „Komisjoni teatis: Tarbijakaitsepoliitika prioriteedid (1996-1998)” (raportöör: Joop Koopman), milles komitee avaldas heameelt direktiivi ettepaneku üle tarbijate huve kaitsvate ettekirjutuste ja komisjoni tegevusplaani kohta, mis käsitleb õiguskaitse kättesaadavust tarbijatele. Komitee teatas samas, et ootab huviga selles valdkonnas toimuvaid arenguid ja tõdes, et ühtset turgu ei ole siin veel saavutatud, ja et tarbijate usalduse võitmise eelduseks on „teadlik arvestamine tarbijate õigustega” (CES 889/96, EÜT C 295, 7.10.1996). Samasuguseid kitsaskohti toodi välja ka Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamuses teemal „Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile ja nõukogule: ühtse turu mõju ja tõhusus” (KOM(1996) 520 lõplik, 23. veebruar 1997), raportöör: Flavio Pasoli, CES 467/97 — EÜT C 206, 7.7.1997).

⁽¹⁵⁾ CESE 742/94 raportöör: Ataíde Ferreira (EÜT C 295, 22.10.1994). Komitee huvi kõnealuse teema vastu ei tekkinud tegelikult esimest korda. Ka varasemates arvamustes — sh kahes Ataíde Ferreira koostatud omaalgatuslikus arvamuses siseturu lõpuleviimise kohta ja tarbijakaitse kohta, mis võeti vastu vastavalt 26. septembril 1992 (CES 1115/91, EÜT C 339, 31.12.1991) ja 24. novembril 1992 (CES 878/92, EÜT C 19, 25.1.1993) — oli komisjoni tähelepanu juhitud vajadusele leida tegutsemisvõimalusi piiriüleste kohtuvaidluste küsimuses ja tunnustada tarbijaorganisatsioonide esinduspädevust nii ühe riigi kui ka piiriüleste kohtuvaidlustes (dokumendi CES 1115/91 punkt 5.42 ja dokumendi CES 878/92 punkt 4.12 ning sellele lisatud huvipakkuva uurimuse IV jagu, mille koostasid Eric Balate, Pierre Dejemppe ja Monique Goyens ning mis on avaldatud komitee dokumendis CES 93/003, lk 103 ja edasi).

3.14 Euroopa Komisjoni volinik Emma Bonino keskendus omalt poolt kohe pärast oma prioriteetide esitamist Euroopa Liidu menetluse loomisele, mis võimaldab piiriüleised vaidlused kiiresti lahendada ja ühtlustada ebaseaduslikke kaubandustavasid käsitlevate ettekirjutuste tegemiseks rakendatavaid tingimusi ja tarbijate ühingu kohtusse pöördumise õiguse vastastikust tunnustamist ⁽¹⁶⁾.

3.15 Seejärel avaldati 25. jaanuaril 1996 Euroopa Parlamendi ja nõukogu ettepanek direktiivi koostamiseks tarbijate huve kaitsvate ettekirjutuste kohta ⁽¹⁷⁾.

Nimetatud direktiiviga vastas komisjon Sutherlandi aruande soovitusele ja rohelise raamatu laialdast heakskiitu leidnud ettepanekule ⁽¹⁸⁾ ⁽¹⁹⁾.

3.16 Kõnealune direktiiv tähendas vaieldamatult uut ajajärku Euroopa Liidu õigusloomes, sest esimest korda loodi Euroopa Liidu õigusakt tsiviilmenetlusõiguse valdkonnas. ⁽²⁰⁾

Ettepanekut laiendada reguleerimisala sellisel, et käsitletaks ka kahjunõudeid, siiski arvesse ei võetud.

3.17 Samal ajal töötas komisjon välja tegevuskava tarbijatele õiguskaitse kättesaadavuse ja tarbijavaidluste lahendamise kohta siseturul, mida tutvustati 14. veebruaril 1996. Olles eelnevalt määratlenud ja kirjeldanud tarbijavaidluste probleemi ning uurinud liikmesriikide erinevaid lahendusi kõnealusele küsimusele, esitas komisjon tegevuskavas rea algatusi, mida ta kavatses käivitada. Nende hulgas võis selgelt välja tuua tahet otsida võimalusi selleks, et sama teenusepakkuja või kaupmehe tegevuse läbi kannatanud tarbijad saaksid volitada tarbijateühinguid koondama kaebused *ex ante*, et sarnaseid individuaalseid kaebusi saaks esitada koos ühel kohtuistungil käsitlemiseks ⁽²¹⁾.

3.18 Selles osas leidis Euroopa Parlament oma 14. novembril 1996 vastu võetud resolutsioonis, „et õiguskaitse kättesaadavus on nii inimeste põhiõigus kui vältimatu tingimus õiguskindluse tagamiseks nii liikmesriikide kui Euroopa Liidu õiguse tasandil“, tunnistas tarbijavaidluste lahendamise kohtuväliste menetluste

⁽¹⁶⁾ Oma esimeses avalikus kõnes Euroopa Parlamendi arutelul 10. jaanuaril 1995 pidas uus tarbijakaitsevolinik tarbijakaitsepoliitikat kodanike Euroopa ülesehitamisel esmatahtsaks teguriks ja lubas sõnaselgelt viia ellu konkreetseid järelemeetmeid õiguskaitse kättesaadavust käsitleva rohelise raamatu raames läbi viidud konsultatsioonidele.

Kui temalt küsiti õiguskaitse kättesaadavuse hetkeolukorra kohta, nentis volinik, et tarbijate õiguskaitse kättesaadavus ei ole kaugeltki rahuldav ja et teatud liikmesriikides ohustab kohtumenetluste kestus olulisel määral tarbijakaitse tõhusust.

⁽¹⁷⁾ KOM(95) 712 lõplik.

⁽¹⁸⁾ Võttes õiguslikuks aluseks EÜ asutamislepingu artikli 100-A ja pidades silmas subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtteid, tegi komisjon ettepaneku teatud hagsid käsitleva menetluskorra ühtlustamiseks eri liikmesriikides järgmistel eesmärkidel:

- igasuguse seadusrikkumiseks loetava tegevuse lõpetamine või keelamine, mis kahjustab lisa esitatud mitmete direktiividega kaitstud tarbijate huve;
- õigusrikkumise mõju parandamiseks vajalikud meetmed, sh otsuse avaldamine; ja
- kaotanud osapoole määramine tasuma kohustuslikku rahalist karistust juhul, kui otsus ei ole otsuses esitatud tähtjaks täide viidud.

Samas ettepanekus nähti ette, et liikmesriigi tarbijate huve esindavad ühendused, kelle esindatavaid mõjutab mõnes teises liikmesriigis toimunud õigusrikkumine, saavad pöörduda nimetatud liikmesriigi kohtusse või pädeva asutuse poole esindatava huvide kaitsmiseks.

⁽¹⁹⁾ Nimetatud direktiivi lõplik tekst võeti vastu Luksemburgis toimunud tarbijakaitse nõukogu koosolekul 23. aprillil 1996 kvalifitseeritud hääleteenamusega, sh Saksamaa vastuhäälega, ja selle lõplik versioon, kuhu oli lisatud arvukalt ettepanekuid ja kriitilisi märkusi, võeti vastu 11. juunil 1998.

⁽²⁰⁾ Direktiiv 98/27/EÜ, 19. mai 1998, EÜT L 166, 11.6.1998. Tuleb meenutada, et Euroopa Parlament oli direktiivi ettepaneku reguleerimisala ja piiride suhtes väga kriitiline ja tegi esialgsesse teksti hulgaliselt muudatusi, sh:

- direktiivi reguleerimisala laiendamine kõigile tulevastele tarbijakaitset käsitlevatele direktiividele;
- mitte üksnes liikmesriikide, vaid ka Euroopa Liidu tasandil tegutsevate ettevõtete, tarbijaid esindavate organisatsioonide ja ühenduste õiguslikkuse tunnustamine.

Roger Ramaekersi koostatud arvamuses väljendas komitee vastuseisu ettepaneku õiguslikule alusele, olles seisukohal, et õiguslik alus peaks olema EÜ asutamislepingu artikkel 129a, mitte aga 100a, ja kritiseeris liiga piiratud reguleerimisala. Samuti väljendas komitee vastuseisu kohustusele pöörduda kõigepealt pädeva organi poole riigis, kus asjaomane menetlus algatatakse — see muudaks menetluse märkimisväärselt ja põhjendamatult aeglasemaks. CES 1095/96; EÜT C, 30.1.1997.

⁽²¹⁾ KOM(96) 13 lõplik.

tähtsust, kuid juhtis tähelepanu vajadusele „tagada tarbijatele tõhususe ja õiguskindluse printsiipi järgides võimalus kasutada tavapäraseid kohtumenetlusi, kui kasutatud on kõiki vaidluste lahendamise kohtuväliseid menetlusi soovitud tulemuseni jõudmata”. Seetõttu kutsus Euroopa Parlament komisjoni üles „töötama välja uusi ettepanekuid mitteresidentidest Euroopa kodanike riiklike õiguskaitsevahendite kasutamise hõlbustamiseks” ja julgustas liikmesriike „kutsuma tarbijate ühinguid üles esinema nõuete esitamiseks volitatud isikute esindajana” ning „andma nimetatud ühendustele õiguse algatada menetlusi ühishuvide kaitsmiseks teatud ebaseaduslike kaubandustavade vastu”⁽²²⁾.

3.19 Sellest hetkest alates tundus, et Euroopa Komisjon on kõnealuse teemaga tegelemise edasi lükanud⁽²³⁾.

Seevastu komitee tõi teema korduvalt esile, et rõhutada tsiviilmenetluse vahendi vajalikkust ELi tasandil, mis võimaldaks kaitsta sarnaseid kõigile laienevaid, kollektiivseid või individuaalseid õigusi⁽²⁴⁾.

3.20 Komisjon avas kõnealuse teema uuesti alles hiljuti rohelises raamatus, mis käsitleb EÜ konkurentsieskirjade rikkumisest tekkinud kahjude hüvitamist,⁽²⁵⁾ milles väidetust tasub rõhutada järgmist:

„Praktilistel põhjustel on ebatõenäoline, kui mitte võimatu, et tarbijad ja ostjad esitaksid konkurentsioiguse rikkumisest tekkinud väikeste nõuete puhul kohtu korras kahjunõude. Seepärast tuleb kaaluda võimalusi, kuidas parandada nende huvide kaitset ühishuvide teel. Lisaks tarbijate huvide kaitsele saab ühishagi teel koondada mitu väiksemat nõuet ühte menetlusse, millega hoitakse kokku nii aega kui raha.”

3.21 Komitee avaldas oma 26. oktoobri 2006. aasta arvamuses kõnealusele komisjoni algatusele toetust ning kinnitas vajadust ühishagi järele olukordades, kus need on „suurepärane näide mõnest peamisest eesmärgist: a) kahjude tõhus hüvitamine, mis lihtsustab kahju kannatanud tarbijate poolt organisatsioonidele esitatavaid kahjunõudeid, aidates sel moel tagada tõelise õiguse kättesaadavuse; b) konkurentsieskirju rikkuva tegevuse vältimine ja ennetamine, arvestades sellise tegevuse suuremat ühiskondlikku mõju”⁽²⁶⁾.

3.22 Komisjon tellis vaidluste kohtuvälise lahendamise vahendite kohta Leuveni Katoliikliku Ülikooli tarbijakaitseõiguse uurimiskeskuselt ulatusliku uurimuse, mis avaldati hiljuti. Suure osa 400-leheküljelisest uurimusest moodustab kirjeldus tarbijate kaitseks rakendatavatest kollektiivsetest õiguslikest vahenditest 28 riigis — ülevaade hõlmab 25 ELi liikmesriiki, USA, Kanada ja Austraalia süsteemi⁽²⁷⁾.

⁽²²⁾ Dokument A-0355/96 (PE 253.833).

⁽²³⁾ Sellegipoolest ilmusid aeg-ajalt teatud direktiivides viited ühishagile kui sobivale ja tõhusale vahendile teatud sätetest kinnipidamise tagamiseks. Ühishagile on viidatud näiteks direktiivis 97/7/EÜ, 20.5.1997 (kaugturstus), artikkel 11 või direktiivis 2002/65/EÜ, 23.9.2002 (finantsteenuste kaugturstus), artikkel 13.

⁽²⁴⁾ Ühishagi käsitletakse järgmistest arvamustes:

— EMSK omaalgatuslik arvamus teemal „Tarbijapoliitika ELi laienemise järel” (CESE 141/2005 — ELT C 8.9.2005, punkt 11.6);

— EMSK omaalgatuslik arvamus teemal „Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu otsus, millega kehtestatakse ühenduse tervise ja tarbijakaitse tegevusprogramm aastateks 2007–2013” (CESE 230/2006 — ELT C 88, 11.4.2006, punkt 3.2.2.2.1);

— EMSK arvamus teemal „Tarbijapoliitika õigusraamistik” (CESE 594/2006 — ELT C 185, 8.8.2006).

⁽²⁵⁾ KOM(2005) 672 lõplik, 19.12.2005.

⁽²⁶⁾ Arvamus CESE 1349/2006 — ELT C 324, 30.12.2006, raportöör María Candelas SÁNCHEZ MIGUEL. Teemat käsitleti ka komitee omaalgatuslikus arvamuses teemal „Konkurentsieskirjad ja tarbijakaitse” (CESE 949/2006 — ELT C 309, 16.12.2006).

⁽²⁷⁾ Samale uurimusele viidatakse joonealuses märkuses 4. Ehkki tegemist on väga tervikliku uurimusega, ei käsitleta selles Bulgaaria ja Rumeenia olukorda ega võeta arvesse hiljuti Soomes toimunud arenguid, Brasiilia, Iisraeli ja Uus-Meremaa väga arenenud süsteeme ega ka Prantsusmaal ja Itaalias arutlusel olevaid ettepanekuid. Austraalia süsteemi kohta vt „Consumer Protection” Law, J. GOLDRING, L.W. MAHER, J. McKEOUGH ja G. PEARSON, The Federation of Press, Sydney, 1998; Uus-Meremaa süsteemi kohta vt „Consumer Law in New Zealand”, K. TOKELEY, Butterworth, Wellington, 2000; Ülevaate saamiseks arengutest Aasias, eelkõige Indias, Filipiinidel, Hong Kongis, Bangladeshis, Tais ja Indoneesias, vt „Developing Consumer Law in Asia”, IACL/IOCU seminari materjalid, Kuala Lumpur, Malaya Ülikooli õigusteaduskond, 1994.

Nähtavasti on komisjon hiljuti algatanud veel ühe uurimuse teemal „Euroopa Liidu ühishagi süsteemi tõhususe ja otstarbekuse hindamine” (hanketeatis 2007/S 55-067230, 20.3.2007).

3.23 Uus tarbijakaitse volinik Meglena KUNEVA on mitmetes sõnavõttudes toonitanud, et ühishagi on üks tema ametiaja prioriteetidest. Kõnealust teemat käsitletakse ka hiljuti avaldatud teatises „EÜ tarbijapoliitika strateegia 2007–2013”.⁽²⁸⁾ Samuti kinnitasid volinikud Neelie KROES ja Meglena KUNEVA ühishagi olulisust hiljutisel konverentsil Lissabonis, mis korraldati eesistujariigi Portugali algatusel⁽²⁹⁾.

3.24 OECD ministrite nõukogu on samuti heaks kiitnud 12. juuli 2007. aasta soovitus C(2007)74 tarbijavaidluste lahendamise ja kahju hüvitamise kohta. Selles sedastatakse, et suurem osa liikmesriikides rakendatavatest vaidluste lahendamise ja kahju hüvitamise süsteemidest on loodud juhtumite lahendamiseks riiklikul tasandil ja neid ei ole kohandatud teistest riikidest pärit tarbijatele tekitatud kahju hüvitamiseks.

4. Miks on Euroopa Liidu tasandil ühishagi vaja?

4.1 Kui tarbijatega soovitakse nii liikmesriikides kui ka Euroopa Liidu tasandil juriidilises tähenduses arvestada, on oluline mitte üksnes tunnustada nende materiaalseid õigusi, vaid tagada ka vastavate õiguste kaitsmiseks vajalike menetluste olemasolu.

Samuti tuleb tõdeda, et piiriülese kaubanduse suurenemine on kaasa toonud tarbijatega seotud kohtuvaidluste kasvu ELi tasandil.

Mitmetel juhtudel on ilmnenu, et kohtuvaidluste lahendamine individuaalsetel alustel on ebapiisav. Just selliste vaidluste maksumuse ja aegluse tõttu on tarbijakaitse ebatõhus, eriti juhtudel, kui paljud (mitmed tuhanded või koguni miljonid) tarbijad on kahju saanud ühes ja samas juhtumis või juhul, kui individuaalse kahju suurus on võrdlemisi väike. Euroopa ettevõtete järk-järguline areng on tõstatanud ka probleeme kohaldatava õiguse määratlemisel. ELi kodanikel peaks olema võimalus tugineda oma õigustele ühtsel kujul. Praegu võib väärate talitusviiside tõttu eri riikides esinenud identsete asjaolude ja identse kahju puhul tekkida kahju hüvitamise nõue üksnes nendes vähestes riikides, kus kohaldatakse ühishagi süsteemi.

4.2 Samas kinnitatakse nii kõikide liikmesriikide põhiseadustes kui ka Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioonis õigust õiglasele kohtumõistmisele. Nimetatud õigus hõlmab muu hulgas otstarbekat ja tõhusat ligipääsu kohtule.

4.3 Praegused juriidilised süsteemid ei võimalda kodanikel alati konkreetselt ja tõhusalt kaevata kohtusse neid kahjustavaid tegevusi ning kohtumenetlust algatada.

Juba paljude aastakümnete jooksul on mitmetes liikmesriikides üritatud kõnealust probleemi kahte moodi lahendada.

Esiteks tunnustati õigust kaitsta tarbijate kollektiivseid huve hagide esitamisega nii haldusorganitele kui ka kohtutele. Teine sobiv lahendus seisnes selliste menetluste tunnustamises, milles koguti kokku individuaalsed hagid. Antud meetmete eesmärgiks on hoida menetluse pealt vahendeid kokku, sobitades nõuded omavahel üheks tervikuks ning käsitledes neid ühe ja sama menetluse käigus.

⁽²⁸⁾ KOM(2007) 99 lõplik, 13.3.2007, punkt 5.3, antud dokumendi põhjal on komitee esitanud arvamuse. Raportöör: Anna Maria DARMANIN.

⁽²⁹⁾ „Konverents ühishagi teemal — tarbijate heaks Euroopa ühishagi suunas?” Konverents toimus 9.-10. novembril 2007 ning selle käigus esines volinik Neelie KROES järgmise avaldusega: „Tarbijatel ei ole mitte ainuüksi õigused, vaid nad peavad saama neid õigusi ka tõhusalt rakendada, pöördudes vajaduse korral kohtu poole. Kui aga iga tarbija võib kohtusse pöörduda ainult individuaalselt, siis ei jõuagi ükski tarbijavaidlus kohtu ette. Seetõttu on vältimatult vajalik luua süsteem ühishagi rakendamiseks! Alles siis saavad tarbijad täielikult kasu saada ühtse turu eelistest.” Volinik Meglena KUNEVA rõhutas õigustatult, et: „tarbijad ei saa ühtse turu eeliseid täielikult ära kasutada, kui ei ole loodud tõhusaid süsteeme tarbijate nõuete käsitlemiseks ning vahendeid neile asjakohase hüvitise tagamiseks. Ühishagi võiks olla tõhus vahend kohtumõistmise kättesaadavuse raamistiku parandamiseks, mille me Euroopa tarbijatele juba loonud oleme, toetades vaidluste lahendamist kohtuväliste lahendite kaudu ning viies sisse menetluse väikeseid nõudeid käsitlevate piiriüleste kohtuvaidluste lahendamiseks.”

4.4 Euroopa ühishagi loomine tagaks ligipääsu õigusemõistmisele kõigile tarbijatele olenemata nende rahvusest, rahalisest olukorrast või individuaalse kahju suurusest. Samuti oleks see kasulik ettevõtetele, kuna aitaks säästa menetluskulusid. Ühishagi korral oleksid menetluskulud väiksemad kui mitmete individuaalselt esitatud hagide puhul. Kõnealuse menetluse eeliseks on lisaks õiguskindlus, kuna sama otsusega lahendatakse lugematu hulk sarnaseid kaebusi. ⁽³⁰⁾ Ühishagi aitaks vältida ka vastuolusid sarnaste juhtumite käsitlemisel eri liikmesriikide kohtupraktikas.

Kõigis Euroopa riikides ühise süsteemi kehtestamine tagaks seega parema tarbijakaitse, ent suurendaks ka ettevõtjate usaldust kohtusüsteemi, mis omakorda hoogustaks ettevõtlust Euroopas.

4.5 Ülkirjeldatud Euroopa ühishagi loomisel oleks positiivne mõju rahvusvahelisele eraõigusele, võttes arvesse normide tõlgendamise ja rakendamise raskusi lepinguliste ja lepinguväliste vaidluste lahendamisel (Rooma I ja Rooma II). Samuti võimaldaks ühishagi täpselt määratleda reeglid kohtualluvuse ja kohtuotsuste täitmise kohta tsiviil- ja kaubandusajades (määrus 44/2001) ⁽³¹⁾.

4.6 Seejuures tugevneks tarbijakaitseõigus tänu sellele, et algatakse enam kohtumenetlusi, mis võimaldavad pakkuda tarbijatele õiglast hüvitist, ning pakutakse tõhusamat kaitset nõrgemale poolele, mis on üks ELi õiguse põhialuseid. See kehtiks eelkõige hiljuti vastuvõetud ebaausate kaubandustavade direktiivi kohta. Nimetatud menetlusi rakendatakse sageli üheaegselt mitmes liikmesriigis, ja need kahjustavad paljude tarbijate huvisid, kes ei saa koos kahju hüvitamist nõuda. Ühishagi on kõnealuse direktiivi tõhusaks rakendamiseks vältimatu menetluslik täiendus.

Kõik praegused tarbijakaitse valdkonna direktiivid, mille riiklikud õigussüsteemid on sellisena üle võtnud, muutuksid ühishagi tunnustamisel direktiivide kohaldamisalas veelgi tõhusamaks.

Soovitatav oleks kõnealuseid sätteid rakendada ka sarnases olukorras olevate väikeste ja keskmise suurusega ettevõtete puhul.

4.7 Ilmselgelt ei välista Euroopa Liidu tasandil kollektiivse kohtumenetluse kui vaidluste lahendamise kõrgeima astme sisseviimine kohtuvälise lahendi kasutamist tarbijavaidlustes. Komitee toetab kohtuvälise lahendi rakendamist täielikult ning leiab, et antud meetme potentsiaali tuleks veelgi uurida ja arendada.

5. Terminoloogia

5.1 Ettepaneku teema korraldajaks määratlemiseks on vaja kokku leppida, millist hagi käesolevas arvamuses silmas peetakse.

Uurimusest liikmesriikides vastu võetud erinevate süsteemide kohta tuli välja, et eri tüüpi hagide määratlused ja sisu erinevad oluliselt. Seega tuleb eristada esindushagisid, hagasid avaliku huvi kaitseks ning ühishagisid.

⁽³⁰⁾ Patrick von BRAUNMUHL väitis 29. juunil 2007. aastal komisjoni korraldatud ajurünnakul Leuvenis kollektiivse kaebamise kohta põhjendatult, et „kollektiivsed hagi võimaldaksid vähendada ühe ja sama juhtumi individuaalsete kohtuasjade arvu. Eelkõige võib ettevõtte opt-out süsteemi puhul lahendada suure hulga tarbijate nõudeid üheainsa menetluse käigus. Ettevõtte võib pidada läbirääkimisi kahju saanud tarbijatest moodustatud väikese esindajate rühmaga ning suunata oma vahendid üheainsa protsessi lahendamisele, selle asemel, et neid erinevate menetluste vahel jagada. Isegi kui pooled ei jõua kokkuleppele ja otsuse peab langetama kohus, on õiguskindlus paremini tagatud, kui sama otsus hõlmab kõiki samast juhtumist või õiguserikkumisest tulenevaid kohtuasju”.

⁽³¹⁾ Käesolevat punkti täpsustati 12.-13. novembril 2007 Lissabonis toimunud seminaril „Rooma I ja Rooma II”, mille korraldas eesistujariik Portugal koos eesistujariikide Saksamaa ja Sloveeniaga ning Euroopa Õiguse Akadeemiaga (Euro-päische Rechtsakademie — ERA).

5.2 Esindushagide esitamise õigus on ainult tarbijaorganisatsioonidel või haldusorganitel (Ombudsmanil või sarnastel organitel), eesmärgiga lõpetada tegevus, millega rikutakse tarbijate õigusi, ja teatud riikide puhul koguni saavutada ebaausate või ebaseaduslike tingimuste tühistamine tarbijalepingutes.

5.3 Hagid avaliku huvi kaitseks pakuvad tarbijaorganisatsioonidele võimaluse otsustada, kas esitada kohtule hagi juhul, kui tarbijate üldisi huve on rikutud kas materiaaõiguse konkreetse sätte või üldise käitumismisnormi rikkumisega. Avalik huvi ei ole tarbijate individuaalsete huvide summa, vaid on pigem sarnane üldise huvi mõistele.

5.4 Ühishagi on hagi, mis võimaldab paljudel isikutel oma õigusi välja nõuda ja saada hüvitist. Tehniliselt tähendab ühishagi seega individuaalsete õiguste väljanõudmist kollektiivse menetluse kaudu.

5.5 Ühishagi rakendamine ei ole tingimata piiratud ainult tarbijakaitse või konkurentsi valdkonnaga.

Käesolevas arvamuses käsitletakse mõistet „ühishagi” siiski üksnes materiaalses valdkonnades vastavalt ELi õiguse määratlusele.

5.6 Seetõttu tehakse ettepanek kasutada käesolevas arvamuses terminit „ühishagi” ⁽³²⁾.

6. Õiguslik alus

6.1 Tarbijakaitsepoliitika õigusliku aluse võib leida asutamislepingu XIV jaotises „Tarbijakaitse”, mille artikkel 153 pakub kõnealusel teemal olulist mõtteainet.

6.2 Ehkki praegusel hetkel on tarbijakaitseõigus arenenud suurel määral vastavalt ELi asutamislepingu artiklile 95, siis tarbijakaitse käesoleva arvamuse tähenduses on ilmselgelt meede, mis on mõeldud tarbijate majanduslike huvide kaitsmiseks.

6.3 On vaieldamatult selge, et ühishagi tagab suurema kaitse ja võimaldab tarbijaorganisatsioonidel tarbijate huvide kaitseks organiseeruda, st tagada neile õiglane hüvitis juhul, kui rikutakse neile Euroopa Liidu õigusega (sh konkurentsiõigusega) tagatud õigusi.

6.4 Lisaks annab ühishagi Euroopa Liidu tasandil panuse siseturu toimimise parandamiseks tarbijate heaks, mis on üks siseturu läbivaatamise eesmärkidest. Omakorda annab see tarbijatele rohkem kindlust piiriüleseks ettevõtluseks ⁽³³⁾.

⁽³²⁾ Võrdlev ülevaade liikmesriikides kasutusel olevatest erinevatest terminitest ja nende tähendustest eri keeltes on avaldatud järgmises artiklis: Louis DEGOS ja Geoffrey V. MORSON „Class System”, Los Angeles Lawyer Magazine, november 2006, lk 32 ja edasi. Iirimaa on kasutusel termin „Multi-party litigation” (MPL). Inglismaal kasutatakse termineid „group litigation order” (GLO) või lihtsalt „group action”; Saksamaal on kasutusel „Gruppenklage”, Rootsis „Grupptalan” või „Collective lawsuit”, Portugalis „Popular lawsuit” ja Ungaris „Combined lawsuit”.

⁽³³⁾ Vt komisjoni 20. novembri 2007. aasta teatis „21. sajandi Euroopa ühtne turg” KOM(2007) 724 lõplik.

6.5 Samuti võib väita, et tegemist on puhtalt juriidilise vahendiga, mille sobivaks õiguslikuks aluseks võiksid olla artiklid 65 ja 67. Nende artiklite alusel on komisjon alates 1996. aastast esitanud ettepanekuid ning nõukogu ja Euroopa Parlament on ELi tasandil vastu võtnud mitmeid õigusakte tsiviilmenetlusõiguse valdkonnas⁽³⁴⁾.

Kõnealust lahendust tuleks kaaluda nii pea, kui ühishagisid saab rakendada nii piiriüleste kui ka riigisiseste vaidluste puhul ning samuti muudes valdkondades peale tarbijakaitseõiguse.

6.6 Ühishagi peaks igal juhul kinni pidama subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtetest ning mitte minema kaugemale, kui on vajalik asutamislepingu eesmärkide saavutamiseks, tingimusel et liikmesriikides ei saa neid eesmärgi saavutada ning seetõttu on parem neid saavutada Euroopa Liidu tasandil.

6.7 Samuti tuleb arvesse võtta OECD Ministrite Nõukogu tarbijavaidluste lahendamist ja kahju hüvitamist käsitlevas soovitusel (C(2007)7, 12. juuli 2007) esile toodud põhimõtteid ja mehhanisme, mida esitatakse kõikide liikmesriikide jaoks ühtsetena, hoolimata nende õiguskultuuride eripäradest.

⁽³⁴⁾ Muu hulgas hõlmavad need järgmisi õigusakte:

- Roheline raamat tarbijatele õiguskaitse kättesaadavuse ning ühtsel turul tarbijavaidluste lahendamise kohta (KOM (1993) 576 lõplik);
- Komisjoni 12. mai 1995. aasta soovitus äritehingute maksetähtaegade kohta ja sellega seonduv komisjoni teatis (vastavalt EÜT L 127, 10.06.1995 ja EÜT C 144, 10.6.1995);
- komisjoni 14. veebruari 1996. aasta teatis „Tarbijate õiguskaitse kättesaadavuse ning siseturul tarbijavaidluste lahendamise tegevuskava”, (KOM(1996) 13 lõplik);
- Komisjoni teatis nõukogule ja Euroopa Parlamendile „Suurema efektiivsuse suunas Euroopa Liidu kohtuotsuste saavutamisel ja täitmisel” (KOM(1997) 609 lõplik, EÜT C 33, 31.1.98);
- 19. mai 1998. aasta direktiiv 98/27/EÜ ettekirjutuste kohta tarbijate huvide kaitseks (EÜT L 166, 11.6.1998);
- Nõukogu 29. mai 2000. aasta määrus (EÜ) nr 1346/2000 maksejõuetusmenetluse kohta (EÜT L 160, 30.6.2000). Komitee arvamuse raportöör kõnealusel teemal oli Guido Ravoet (CESE 79/2001, 26. jaanuar 2001, EÜT C 75, 15.3.2000);
- Nõukogu 29. mai 2000. aasta määrus (EÜ) nr 1347/2000 abieluasjade ja vanemliku vastutusega abikaasade ühiste laste eest seotud asjade kohtualluvuse ning kohtuotsuste tunnustamise ja täitmise kohta, *idem*. Komitee arvamuse raportöör kõnealusel teemal oli Paolo Braghin (CESE 940/1999, 20. oktoober 1999, EÜT C 368, 20.12.1999).
- Nõukogu 29. mai 2000. aasta määrus (EÜ) nr 1348/2000 tsiviil- ja kaubandusajade kohtu- ja kohtuväliste dokumentide Euroopa Liidu liikmesriikides kätteleandmise kohta, *idem*. Komitee arvamuse raportöör kõnealusel teemal oli Bernardo Hernández Bataller (CESE 947/1999, 21. oktoober 1999, EÜT C 368, 20.12.1999).
- 29. juuni 2000. aasta direktiiv 2000/35/EÜ hilinenud maksimisega võitlemise kohta äritehingute puhul (EÜT L 200, 8.8.2000);
- Meetmete programm kohtuotsuste vastastikuse tunnustamise põhimõtte rakendamiseks tsiviil- ja kaubandusajades (EÜT C 12, 15.5.2001)
- Nõukogu 28. mai 2001. aasta otsus, millega loodi Euroopa õiguslase koostöö võrgustik tsiviil- ja kaubandusajades (EÜT L 174, 27.6.2001). Komitee arvamuse raportöör kõnealusel teemal oli Daniel Ritureau (CESE 227/2001, 28. veebruar 2001, EÜT C 139, 11.5.2001).
- Nõukogu 28. mai 2001. aasta määrus (EÜ) nr 1206/2001 liikmesriikide kohtutevahelise koostöö kohta tõendite kogumisel tsiviil- ja kaubandusajades (EÜT L 174, 27.6.2001). Komitee arvamuse raportöör kõnealusel teemal oli Bernardo Hernández Bataller (CESE 228/2001, 28. veebruar 2001, EÜT C 139, 11.5.2001).
- Nõukogu 22. detsembri 2000. aasta määrus (EÜ) nr 44/2001 kohtualluvuse ja kohtuotsuste täitmise kohta tsiviil- ja kaubandusajades (Brüssel I) (EÜT L 12, 16.1.2001); Komitee arvamuse raportöör kõnealusel teemal oli Henri Malosse (CES 233/2000, 1. märts 2000, EÜT C 117, 26.4.2000);
- Roheline raamat alternatiivse vaidluste lahendamise kohta tsiviil- ja kaubandusõiguses (KOM(2002) 196 lõplik, 19.4.2002);
- 21. aprilli 2004. aasta määrus (EÜ) nr 805/2004, millega luuakse Euroopa täitekorraldus vaidlustamata nõuete kohta (ELT L 143, 30.4.2004). Komitee arvamuse raportöör kõnealusel teemal oli Guido Ravoet (CESE 1348/2002, 11. detsember 2002, ELT C 85, 8.4.2003).
- Ettepanek: määrus, millega kehtestatakse Euroopa väiksemate kohtuvaidluste menetlus (KOM(2005) 87 lõplik, 15.3.2005). Komitee raportöör kõnealusel teemal oli Jorge Pegado Liz (CESE 243/2006, 14. veebruar 2006).
- Roheline raamat kohtuotsuste täitmise tõhustamise kohta Euroopa Liidus: pangakontode arestimine (KOM(2006) 618 lõplik). Komitee raportöör kõnealusel teemal oli Jorge Pegado Liz (CESE 1237/2007, 26. september 2007).
- 12. detsembri 2006. aasta määrus (EÜ) nr 1896/2006 (ELT L 399, 30.12.2006), millega luuakse Euroopa maksekäsmenetlus. (KOM(2004) 173 lõplik, 19.3.2004). Komitee raportöör kõnealusel teemal oli Jorge Pegado Liz (CESE 133/2005, 22. veebruar 2005).

7. Ühishagi parameetrid Euroopa Liidu tasandil

7.1 Milline ei peaks ühishagi olema?

7.1.1 Ühishagi ei peaks olema esindushagi

7.1.1.1 Esindushagi võivad esitada üksnes teatud selleks volitatud organid (tarbijaorganisatsioonid, Ombudsman). Nimetatud menetluse kaudu ei ole tarbijatel üldjuhul võimalik taotleda individuaalse kahju hüvitamist.

7.1.1.2 Menetluse peamine eesmärk on lõpetada tegevus, millega rikutakse tarbijate õigusi, ja teatud riikide puhul koguni tühistada ebaausad või ebaseaduslikud tingimused tarbijalepingutes, mille puhul kohtunik ei saa määrata mitte mingisugust hüvitist.

7.1.1.3 Mõnedes riikides on nimetatud süsteeme kohandatud, et oleks võimalik tarbijate kahju hüvitada. Sellist hüvitist ei maksta aga tarbijale individuaalselt, vaid selle võtavad hoiule esindusorganid või makstakse see riigile sotsiaalvaldkonnas kasutamiseks.

7.1.1.4 Seega ei vasta esindushagi süsteem praktikas tõelisele ühishagile, mille puhul kõigi tarbijate kahju hüvitatakse üheainsa kohtumenetluse kaudu.

7.1.2 Ühishagi ei peaks olema USA „kollektiivhagi”

7.1.2.1 Euroopa ühishagi loomine ei peaks Euroopas kaasa tooma Ameerika Ühendriikides kasutatava kollektiivhagi rakendamist. Ameerika õigussüsteem erineb oluliselt liikmesriikide õigussüsteemidest. Kollektiivhagi nõrgad küljed, milleks peetakse liigset vaidluste lahendamist, on omased just Ameerika õigussüsteemile ja need ei saa Euroopas esineda.

7.1.2.2 Ameerika Ühendriikides võtavad kohtuotsuseid vastu kodanikest moodustatud vandekogud ja valitud kohtunikud. Ameerika süsteemi eriline ülesehitus, mis erineb suurema osa liikmesriikide süsteemidest (kus on professionaalsed kohtunikud), viib tihti olukordadeni, kus mõnede osariikide kohtud rahuldavad põhjendamatu hagiid ning langetavad hagejatele liiga soodsaid otsuseid. Selle tulemusel eelistavad tarbijad esitada oma hagi teatud kohtutele ning väldivad neid kohtuid, mis kuuldavasti langetavad vähem soodsaid otsuseid (nn *forumshopping*).

7.1.2.3 Euroopa ühishagi peaks vastupidi takistama kohtu valikut, kuna sellega luuakse ja kehtestatakse kõigis liikmesriikides ühte tüüpi kohtumenetlus. Sellest tulenevalt käsitletakse hagi samamoodi kõigis kohtutes ning langetatakse sarnane kohtuotsus olenemata sellest, millise kohtu või riigi hageja valis.

7.1.2.4 Ameerika Ühendriikides lisanduvad tegelikule kahjuhüvitisele ka kahjutasud. Vandekogude ja valitud kohtunike määratletud kahjutasud võivad küündida astronoomiliste summadeni. Enamikes Euroopa riikides kahjutasusid ei maksta.

7.1.2.5 Ameerika Ühendriikides tasustatakse advokaate üldise tingimuslike tasude (*contingency fees*) süsteemi alusel. Antud süsteem on teatud mõttes *pactum de quota litis*, mis tähendab, et advokaadid, kes võivad ka ise olla hagejad, omavad huvi hagi tulemuse osas. Selline süsteem on enamikes ELi liikmesriikides seaduse või advokaatide eetikakoodeksiga keelatud.

7.2 Peamine valik: *opt-in* või *opt-out*

Vastavalt uurimusele liikmesriikides kasutatavate ühishagi menetluste kohta võib menetlused jagada kahte rühma selle alusel, millist süsteemi kasutatakse hagi esitamiseks ja tarbija osalemiseks menetluses. Kui tarbija peab menetluses osalemiseks eraldi taotluse esitama, on tegemist *opt-in* lähenemisega. Kui aga hagi esitamine tähendab automaatselt tarbija osalust menetluses ilma vastava tarbija taotluseta, on tegemist *opt-out* lähenemisega. Viimasel võimalusel on tarbijal alati õigus otsustada menetluses mitte osaleda. Euroopa ühishagi loomisel tuleb seega kindlasti valida, milline süsteem kõnealuse hagi aluseks võtta.

7.2.1 Opt-in ja katsejuhtumid

7.2.1.1 *Opt-in* süsteem näeb ette isiku tahte ülesnäitamist menetluses osalemiseks. Asjassepuutuvatel isikutel tuleb seega endast teavitada ja selgesõnaliselt väljendada oma soovi menetluses osalemiseks enne, kui kohus otsuse langetab.

Paralleelselt *opt-in* süsteemiga on arenenud ka nn katsejuhtumi süsteem, mis põhineb pretsedendil. Antud menetlused on sarnased *opt-in* lähenemisel põhinevate ühishagidega, kuna asjassepuutuvad isikud peavad menetluses osalemiseks endast teavitama ja esitama individuaalse nõude. Katsejuhtumi süsteem on selle poolest erinev, et kohtunik valib ühe individuaalse nõude ning käsitleb üksnes seda juhtumit. Menetluse käigus langetatud otsus kehtib kõigi teiste individuaalsete nõuete puhul, mis on kohtus registreeritud.

7.2.1.2 Süsteemi eelised

7.2.1.2.1 Iga ühishagis osaleja peab üldiselt menetluses osalemiseks endast teavitama ning laskma ennast registrisse kanda. Seega on tegemist isiku selge tahteavaldusega, mistõttu menetlus on kooskõlas isiku õigusega pöörduda kohtusse. Hageja toimib asjassepuutuvate isikute nimel üksnes juhul, kui need on talle selleks ametliku volituse andnud.

7.2.1.2.2 *Opt-in* süsteemi puhul saab asjakohaste hüvitiste võimalikku suurust määratleda juba eelnevalt. See on oluline kahjunõudega otseselt seotud kostjatele nii üldisemas plaanis kui ka seetõttu, et sel viisil on kostjal võimalik sõlmida kindlustuslepinguid, mis võiksid katta osa eeldatavast kahjunõudest. Seega reserveeritaks piisavad rahalised vahendid põhjendatud kahjunõuete hüvitamiseks.

7.2.1.2.3 Katsejuhtumi menetluse puhul esitatakse kohtunikule asja käsitlemiseks ainult üks individuaalne toimik: see võimaldab võita aega ja on kohtuniku jaoks tõhusam, kuna kohtunik saab ettevõtte vastutuse üle otsuse langetada kõigest ühe juhtumi alusel.

7.2.1.3 Süsteemi puudused

7.2.1.3.1 Kõnealuseid mehhanisme on raske hallata ning need on kulukad, kuna kõik asjassepuutuvad isikud peavad menetluses osalemiseks endast teavitama ja nende kohta koostatakse individuaalsed toimikud. Individuaalsete toimikute haldamine muutub keeruliseks, kui asjassepuutuvaid isikuid on väga palju.

7.2.1.3.2 See toob omakorda kaasa väga pikki viivitusi menetluse käigus, kuna kohus peab kõiki individuaalseid toimikuid korrastama ja käsitlema. Enamike ühishagide aluseks olevate masshagide puhul on individuaalsed kahjud suhteliselt sarnased ning enamasti ei ole vaja neid eraldi uurida.

7.2.1.3.3 Katsejuhtumi puhul ei määratle kohtunik sageli hüvitise summat ning suunab vahel juhtumi edasi põhjalikumaks käsitlemiseks individuaalsel menetlusel. See tekitab halduslikke probleeme ja pikendab menetluse kestust.

7.2.1.3.4 Ühishagide uurimisel *opt-in* või katsejuhtumi süsteemi rakendavates riikides ilmnes muu hulgas, et suur osa tarbijatest ei esita kohtule nõuet, kuna neil puudub teave vastava menetluse olemasolu kohta. Samuti keelduvad paljud asjassepuutuvad isikud kohtusse pöördumast kohtumenetlusega kaasnevate materiaalsete, rahanduslike või psühholoogiliste takistuste tõttu (see nõuab aega ja raha ning kogu protseduur on äärmiselt keeruline).

7.2.1.3.5 Seetõttu osaleb menetluses märkimisväärselt vähem isikuid, kui neid potentsiaalselt olla võiks. Seega ei ole tarbijate kahju hüvitamine täielik ning vaidlusaluse tegevuse käigus ettevõtte poolt ebaseaduslikult teenitud tulu võib jääda suures osas ettevõtjale. Menetluse tõkestav eesmärk jääb saavutamata.

7.2.1.3.6 Lisaks tekitab kõnealune süsteem probleeme seoses vastuvõetud otsuse suhtelise mõjuga. Menetluse käigus langetatud otsus kehtib ainult isikute suhtes, kes hagi osalesid. Samas on nendel tarbijatel, kes ühishagis ei osalenud, täielik õigus esitada individuaalne hagi, mille tulemus võib olla vastuolus ühishagi menetluse käigus vastuvõetud otsusega.

7.2.2 Opt-out

7.2.2.1 Tavapärane ühishagi põhineb *opt-out* süsteemil, mis tähendab, et kõik teatud tegevuse tõttu kahju kannatanud isikud kaasatakse automaatselt menetlusse, välja arvatud juhul, kui isik on selgesõnaliselt väljendanud oma soovi mitte osaleda.

Mõned Euroopa riigid on selle süsteemi alusel loonud ühishagide jaoks *sui generis* menetluse.

7.2.2.2 Süsteemi eelised

7.2.2.2.1 Ühishagide uurimisel *opt-out* süsteemi rakendavates riikides ilmnes, et antud süsteem on lihtsmini hallatav ja tõhusam kui mõnedes liikmesriikides kasutusel olevad muud süsteemid.

7.2.2.2.2 *Opt-out* tagab asjassepuutuvatele isikutele tegeliku ligipääsu õigusemõistmisele ning võimaldab seeläbi maksta kõigile teatud tegevuse tõttu kahju kannatanud tarbijatele õiglast ja tõhusat hüvitist.

7.2.2.2.3 *Opt-out* süsteem aitab vältida haldusprobleeme nii hageja kui ka kohtu seisukohast vaadatuna (ühishagis osalevad liikmed teavitavad endast alles pärast menetlust ja mitte enne seda).

7.2.2.2.4 Lisaks on süsteemil tegelik tõkestav mõju asjassepuutuvale ettevõttele, kuna ettevõtte on kohustatud pakkuma hüvitist kõigile teatud tegevuse tõttu kahju saanud isikutele ning võib olla kohustatud tagastama tegevuse käigus ebaseaduslikult teenitud tulu.

7.2.2.2.5 Samuti tuleb arvesse võtta eeliseid, mida kõnealune süsteem pakub ettevõttele. Ühishagi võimaldab säästa inimressurssi ja rahalisi vahendeid ning võimaldab ettevõttel ennast tõhusamalt kaitsta. Selle asemel, et ettevõtte peaks samal ajal tegelema paljude sarnaste juhtumitega mitmetes erinevates kohtutes, on tal võimalik valmistada oma kaitset ette üheainsa kohtu ees.

7.2.2.3 Süsteemi puudused

7.2.2.3.1 Kõnealust süsteemi võib pidada mittevastavaks mõnede riikide põhiseaduslikele põhimõtetele ja Euroopa inimõiguste konventsioonile, eelkõige seoses isiku õigusega pöörduda kohtusse, kuna isikud kaasatakse ühishagisse automaatselt ilma nende poolse selge nõusolekuta. Kui kõnealused isikud ei taotle eraldi menetlusest kõrvalejäämist, siis võib vastuvõetud otsus neile siduv olla.

Sellegipoolest on isikutel täiesti võimalik nimetatud individuaalne õigus säilitada. Selleks on kaks võimalust. Esiteks võib asjassepuutuvate isikute poole nimeliselt pöörduda — seda eeldusel, et need, kes seejärel ei taotle menetluses mitteosalemist, annavad oma vaikiva nõusoleku menetluses osalemiseks. Teine võimalus on anda rühma liikmetele õigus menetluses osalemisest igal ajal loobuda, seda isegi pärast otsuse vastuvõtmist, ning juhul, kui otsus oli neile ebasoodne, võimaldada neil esitada individuaalne hagi.

7.2.2.3.2 Samuti tagatakse sellised kaitseõigused nagu võistlevuse põhimõte ja poolte võrdsuse põhimõte: ettevõtte peab saama kasutada individuaalseid õiguskaitsevahendeid ühe kannatanu suhtes, kes on ühishagiga hõlmatud rühma liige. Antud põhimõte on seotud õigusega õiglasele kohtumõistmisele (Euroopa inimõiguste konventsiooni artikkel 6). *Opt-out* süsteemi puhul on aga võimalik, et ettevõtte ei ole eraldi pöördunud kõigi asjassepuutuvate isikute poole ega ole neist teadlik. Sellest tulenevalt ei ole ettevõttel alati võimalik individuaalseid õiguskaitsevahendeid kasutada.

Ühishagi puhul on aga individuaaljuhtumid paratamatult sarnased ning selle paikapidavuse eest vastutab kohtunik. Tarbijate õiguste ja konkurentsiga seotud kohtuvaidlused tulenevad peamiselt lepingutest ning seetõttu on asjassepuutuvate isikute olukord praktiliselt ühesugune. Juriidiline küsimus (*causa petendi*) on üks ja seesama. Sellest tulenevalt on raske ette kujutada, kuidas ettevõtte saaks kasutada spetsiifilisi õiguskaitsevahendeid üksiktarbija suhtes.

Kohtunikul võib olla õigus jätta kogu menetluse vältel kõrvale hagi, mille puhul ta täheldab olulisi faktiliste või õiguslike asjaolude erinevusi.

Hüvitise määramisel on kohtunikul võimalik luua alarühmi, et hüvitiste suurus vastaks paremini igale konkreetsele olukorrale, mistõttu ettevõtte vastutus võib olla väiksem.

7.2.3 Opt-in või opt-out süsteem vastavalt kohtuvaidluse tüübile

7.2.3.1 Taanis ja Norras hiljuti vastu võetud süsteem näeb samaaegselt ette nii *opt-in* kui ka *opt-out* süsteemi kasutamist. Kohtunik võib otsustada kasutada *opt-out* süsteemi juhul, kui kohtuvaidluse nõue puudutab väikeseid summasid, nõuded on sarnased ja *opt-in* süsteemi kasutamine on raskendatud. Tarbijakaitseõiguses on palju selliseid kohtuvaidlusi, mille puhul tarbijatel ei ole võimalik saada tõhusat individuaalset hüvitist, kuna nõue on seotud suure arvu asjassepuutuvate isikute ning väikeste rahasummadega. *Opt-out* süsteemil põhinev menetlus võimaldab arvesse võtta kõiki asjassepuutuvaid isikuid ning tagada karistus, mis vastab suurusjärgu poolest ebaseaduslikult teenitud tulu suurusele. Kui kohtuvaidluse nõue puudutab märkimisväärset individuaalset kahju, valitakse *opt-in* süsteem, mis eeldab, et menetluses osalemiseks teavitab iga tarbija endast ise.

7.2.3.2 Süsteemi eelised

Masshagi puhul on menetluse haldamine lihtsustatud. Hüvitise tagamise eesmärk on täidetud tõhusa teavitamise korral. Samuti on täidetud tõkestav eesmärk.

Võimalikke vastuolusid riikide põhiseaduste ja Euroopa inimõiguste konventsiooniga tasakaalustavad tõhus hüvitiste tagamine ja tõkestava eesmärgi täitmine.

7.2.3.3 Süsteemi puudused

Kõigepealt tuleb tähelepanu juhtida *opt-in* ja *opt-out* süsteemi vahel piiri tõmbamise raskusele. Eespool nimetatud riikides võeti need süsteemid kasutusele alles hiljuti ja seetõttu ei ole veel võimalik rääkida konkreetsetest juhtumitest. Vastavad seadused viitavad üksnes „masshagidele, mis puudutavad väikeseid rahasummasid ning mille puhul ei eeldata individuaalseid menetlusi“.

Piiri hägususe probleem võib kaasa tuua väga pikki vaidlusi menetluse käigus ning menetlust pikendavaid apellatsioone.

7.3 Kohtuniku roll

7.3.1 Sellist tüüpi menetluse puhul, kus vastamisi on palju hagejaid, on kohtunikule antud volitused märkimisväärse tähtsusega.

7.3.2 Enamike *opt-out* süsteemi kasutavate menetluste puhul vaatab kohtunik esimeses etapis hagi läbi, et kontrollida, kas hagi saab vastu võtta. Katsejuhtumi süsteemi puhul vaadatakse samal eesmärgil läbi individuaalne toimik.

7.3.2.1 Vastuvõetavuse kontroll on seetõttu oluline, et nii on juba menetluse alguses võimalik peatada kõik ilmselt põhjendamata või ebatõelised hagid, mis võiksid õigusvastaselt kahjustada asjassepuutuva ettevõtte mainet; nii välditakse olukorda, et kuritarvitav või ebasobiv menetlus jõuaks järgmiste etappideni.

7.3.2.2 Vastuvõetavuse kontrolli korraliku täitmise eest vastutab kohtunik. Tema konkreetseks ülesandeks on kontrollida, kas hagi vastab ühishagi seaduses sätestatud tingimustele.

7.3.2.3 Täpsemalt peab kohtunik veenduma, et:

- kohtuvaidluseks on olemas seaduslik alus (hageja algatatud menetlus ei tohi olla välistatud);
- rühma ülesehitus muudab raskendatuks ühismenetluse või volitusega menetluse kasutamise;
- rühma liikmete puhul langevad õiguslikud või faktilised asjaolud kokku (sama *causa petendi*);
- ettevõtte vastu esitatud hagi on kooskõlas eeldatavate faktidega (esitav nõue on põhjendatud — *fumus boni iuris*);
- hageja on suuteline adekvaatselt esindama ja kaitsma ühishagis osalejate huve.

7.3.3 Järgmises etapis on oluline, et kohtunik saaks vajadusel tehingu heaks kiita või tagasi lükata, kui see ei ole ühishagis osalejate huvides. Selleks peavad kohtuniku volitused olema suuremad kui lihtsalt õigus tehinguid heaks kiita, millega enamike ELi liikmesriikide õigussüsteemides kohtunike seadusega omandatud volitused piirnevad.

7.3.4 Kõnealuse menetluse eripära tingib ka vajaduse kohandada vastavalt tõendite esitamise tingimusi. Kohtunikul peab olema võimalik kasutada ettevõtte või kolmandate isikute suhtes kohtukorraldusi, et tagada dokumentide esitamine, või peab kohtunikul olema lubatud määrata uurimistoiminguid uute asitõendite leidmiseks. Ühishagi kehtestav õigusakt peab selgesõnaliselt sätestama, et kohtunik ei tohi keelduda eespool nimetatud toimingute läbiviimisest juhul, kui hagejad on seda taotlenud.

7.3.5 Selleks, et kohtunikud saaksid nimetatud volitusi täiel määral rakendada, tundub olevat vajalik sätestada, et üksnes teatud eraldi määratud kohtutel on pädevus ühishagisid käsitleda. Seega tuleks liikmesriikide õiguslikke struktuure vastavalt kohandada ning viia sisse eraldi koolitused kohtunikele, kes määratud kohtutes ühishagisid käsitlema hakkavad.

7.4 Tõhus kahju hüvitamine

7.4.1 Ühishagi esitamise kaudu peab olema võimalik taotleda materiaalse (rahalise) kahju, valu ja kannatuste ning muu mitteainelise kahju hüvitamist. Kuna hagi esitamise eesmärk on nii tarbijale kahju hüvitamine kui ka hoiatavaks näiteks olemine, tundub olevat vajalik näha ette igat liiki kahjude hüvitamine. Samuti peab kohtutel olema võimalik kasutada lihtsaid, vähekulukaid ja läbipaistvaid hindamismeetodeid, kuid samas ei tohiks jätta kõrvale ka kahjude hüvitamise põhimõtet.

7.4.2 Ühishagi esitajatel peab olema võimalik saada kohtus eri tüüpi hüvitisi. Lisaks teatud tegevuse lõpetamisele või mõne veel võimaliku tegevuse kehtetuks tunnistamisele tuleb tagada, et tekitatud kahju on võimalik hüvitada nii otseselt kui ka kaudselt. Täiendavalt tuleb kavandada ka muid hüvitamisvõimalusi, nagu näiteks kohtu otsusest teatamine, selle tutvustamine avalikkusele jne.

7.4.3 Otsene individuaalne hüvitamine ei peaks olema ainus hüvitamisviis, kuna teatud juhtudel on see keeruline või isegi võimatu, kas seetõttu, et *opt-out* süsteemi puhul ei saa ühishagis osalejaid kindlaks teha, nende arvukuse tõttu või sel põhjusel, et neile isiklikult tekitatud kahju on liiga väike. Oluline on, et kannatanud saaksid alati hüvitist, isegi kaudselt, ja et saavutataks ka tõkestav mõju.

7.4.3.1 Tuleb kavandada sobivad võimalused juhuks, kui kohus saab arvutada individuaalsed hüvitised kõigile kindlaks tehtud või kindlaks tehtavatele ühishagis osalejatele (*opt-in* süsteemi puhul, katsejuhtumitel või koguni *opt-out* süsteemi puhul, näiteks kui ettevõtja on esitanud kannatanud klientide nimekirja), aga ka juhuks, kui hüvitiste individuaalne maksmine kujuneks liiga kulukaks võrreldes üksikisikule tekitatud kahju väikeste summadega.

7.4.3.2 Ka juhtudel, kui osa summadest jääb jaotamata, tuleb eelistada kaudse hüvitamise võimalust selle summa arvelt, mis üle jääb. Kohtunik peab oma otsuses esitama ülejäägist kaetava tegevuse üksikasjad ning võtma vastu selle korraldamise järelevalve tingimused; järelevalve läbiviimise võib teha ülesandeks ka kolmandale poolele.

7.4.3.3 Kui ka selline hüvitusviis osutub võimatuks, tuleb kohtuniku kindlaks määratud kogu ülejääv summa maksta ühishagide toetusfondile tulevaste menetluste rahastamiseks.

7.4.3.4 Juhul kui kohtunikul ei ole võimalik arvutada välja kõiki individuaalseid hüvitisi, kui kõiki ühishagis osalejaid ei saa kindlaks teha (üksnes *opt-out* süsteemi puhul), peab tal olema võimalik kindlaks määrata eri liiki kahjude hindamise raamistik. Kõnealuste summade jaotamise võib teha ülesandeks kohtu registriosakonnale, ühishagis osalejaid esindavale advokaadile või kolmandale poolele (kindlustusandjale, raamatupidajale jne). Selle eeliseks on asjaolu, et nii vabastatakse kohus pikast ja keerulisest individuaalsete taotluste analüüsimisest.

7.4.3.5 Teise kirjeldatud võimaluse puhul peab kohtunikul olema võimalik eraldada pärast kohtuotsuse teatamist endast märku andnud ühishagis osalejatele individuaalne hüvitis. Hüvitistest üle jäänud summa tuleb eraldada ühishagis osalenutele tekkinud kahju kaudse hüvitamise meetmete.

7.4.3.6 Kui kõik otsese hüvitamise võimalused osutuvad võimatuks, tuleb üle jäänud summa maksta toetusfondi.

7.5 Otsuse edasikaebamine

7.5.1 Ühishagide puhul tuleb tunnustada mõlema poole õigust otsus edasi kaevata.

7.5.2 Arvestades vajadust tagada hüvitiste kiire maksmine kannatanutele ja olla kindel, et mõlema poole õigusi on korralikult arvesse võetud, tuleks kummagi poole õigust otsus edasi kaevata vaadelda just nende nõuete taustal.

7.5.3 Seega tundub oluline, et kõnealuse õiguse tunnustamiseks peavad liikmesriigid kehtestama kiirendatud edasikaebuste menetlemise korra, et vältida mitte mingeid tulemusi andvat süsteemi.

7.5.4 Samuti annab ühishagi esitanutele menetluses kindlustunnet see, kui tagatakse, et süüdimõistetud poolelt välja nõutavad hüvitised on korralikult kantud ettevõtte raamatupidamisse.

7.6 Süsteemi rahastamine

7.6.1 Ühishagi süsteem peab end ise rahastama.

7.6.2 Kuna ei ole soovitatav — või isegi mitte võimalik — viia Ameerika Ühendriikide eeskujul sisse üldist tingimuslike tasude süsteemi, sest see on vastuolus Euroopa õigustraditsiooniga, tuleb tingimata luua rahastamisviis võimaldamaks inimestel, kellel puuduvad ühishagi algatamiseks vajalikud vahendid, saada ettemaksu õiguskulude katmiseks (advokaadi tasu, kulud eksperdile seoses kohtuniku toetatavate menetlustoimingutega jne).

7.6.3 Üks võimalus kirjeldatud süsteemi rahastamiseks on luua ühishagide toetusfond, mida rahastatakse süüdimõistetud ettevõtete „ebaseaduslikest sissetulekutest”, mille suuruse määrab menetluse käigus kindlaks kohus, kui just teadaolevad vahetat kahju kandnud isikud ei nõua neid oma kahju hüvitiseks ⁽³⁵⁾.

7.6.4 Lisaks võiks üks toetusfondi ülesandeid olla koondada kogu teave käimasolevate ühishagi menetluste kohta ja teavitada sellest, mida on vaja teha endast teada andmiseks, kui soovitakse lasta end ühishagi esitajate rühmast välja arvata või hüvitist saada.

7.7 Muud menetluseeskirjad

Täpsemalt öeldes kehtestatakse arvukalt menetluseeskirju, millest esitatakse järgnevalt mõned näited teadmiseks võtmiseks.

Kõnealused eeskirjad tuleks kehtestada järgmistele juhtudele:

- huvipoolte teavitamise kord;
- õigusabikulud;
- koostöö liikmesriikide kohtu- ja haldusorganite vahel;
- kohtudokumentide menetlemise tähtajad ja aegumistähtajad;
- Interneti kasutamine (e-õigus).

8. Valitav õigusakti liik: määrus või direktiiv?

8.1 Ühishagi kasutamise võib ELi tasandil kehtestada direktiivi või määruse abil. Komitee arvates ei ole soovitus oma määratluse tõttu sobiv õiguslik vahend kõnealuse meetme ühtlustatud rakendamiseks vajalike tõhusust ja ühtsust soosivate tingimuste loomiseks 27 liikmesriigis.

⁽³⁵⁾ Hea näitena võib tuua Quebeci ühishagide toetusfondi, mida peetakse ühishagide süsteemi arengus äärmiselt oluliseks. Fondi rahastatakse ühishagide menetluse võitnud rahataotlejatele eelnevalt eraldatud summade tagasimaksetest ja hüvitise ülejääkidest, mida ühishagi esitanud rühma kuuluvad inimesed ei ole välja nõudnud. Ühishagi esitaja saab kohtunikult hagi esitamise seotud kulude hüvitist taotleda tõendavate dokumentide alusel.

8.2 Kui käsitletavat teemat kavandatakse laiendada ka muudele teemadele ja mitte üksnes tarbijakaitse kontekstis ning kui õiguslikuks aluseks valitakse asutamislepingu artiklid 65 ja 67, võiks kaaluda määruse vastuvõtmist samadel alustel nagu näiteks maksejõuetusmenetlust, Euroopa täitekorraldust, Euroopa maksekorraldusmenetlust, Euroopa väikeste nõuete menetlusi ja pangakontode arestimist käsitletavate määruste puhul.

8.3 Kui aga otsustatakse ühishagide kohaldamisala vähemalt algusjärgus piirata vaid tarbijaõigustele, tundub ühishagi kasutuselevõtuks ELi tasandil kõige rohkem sobivat direktiiv, mis oleks jätk kohtu ettekirjutust käsitlevale direktiivile.

8.4 Liikmesriikides kehtivad menetluskorrad on jätkuvalt väga erinevad, mistõttu tuleks ühishagi aluspõhimõtted sõnastada üldiselt, kuna liikmesriigid kohaldavad direktiivi lähtuvalt oma tavapärasest menetluskorradest.

Tegelikult ei saa ühtlustamise võimalikkuses kindel olla, kuna kõnealust hagi menetlema hakkavad kohtud peavad lähtuma asjaomase riigi õiguskorradest.

Hagi esitamise viise tuleb kohandada riigi konkreetsele korrale. Seetõttu ei oleks määrus sobiv valik.

8.5 Samuti tundub ilmne, et kõnealusel juhul tuleb direktiivis kehtestada täielik ühtlustatus, vältimaks seda, et liikmesriigid kehtestavad rangemad tingimused neile ettevõtetele, kelle peakorter asub asjaomases liikmesriigis.

Brüssel, 14. veebruar 2008

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee
president
Dimitris DIMITRIADIS

LISA

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteearvamusele

Arutelu käigus lükati tagasi järgmised muudatusettepanekud, mis kogusid hääletamisel vähemalt veerandi antud häälest.

1. Lisada uus punkt pärast punkti 7.2.2.2.4

Välja jätta järgmine tekst: „Lisaks on süsteemil tegelik tõkestav mõju asjassepuutuvale ettevõttele, kuna ettevõtte on kohustatud pakkuma hüvitist kõigile teatud tegevuse tõttu kahju saanud isikutele ning võib olla kohustatud tagastama tegevuse käigus ebaseaduslikult teenitud tulu.”

Motivatsioon

Vt punkti 7.6.3.

Hääletustulemus

Poolthääli: 104 Vastuhääli: 114 Erapooletuid: 13

2. Punkt 7.6.1

Punkt välja jätta:

„Ühishagi süsteem peab end ise rahastama.”

Motivatsioon

Õigusabile juurdepääsu tagamine on ametivõimude kohustus ning see ei saa sõltuda eelnevate hagide edust, mis ei ole uute menetlustega seotud (vt ka motivatsiooni punktis 7.6.3).

Hääletustulemus

Poolthääli: 107 Vastuhääli: 116 Erapooletuid: 10

3. Punkt 7.6.3

Muuta järgmiselt:

„Üks võimalus kirjeldatud süsteemi rahastamiseks on luua ühishagide toetusfond, mida rahastatakse süüdimõistatud ettevõtete „ebaseaduslikest sissetulekute” mille suuruse määrab menetluse käigus kindlaks kohus, kui just teadaolevad vahetat kahju kandnud isikud ei nõua neid oma kahju hüvitiseks. Ametivõimude ülesandeks jääb tagada õiguskaitse kättesaadavus, näiteks suunates tarbijaõiguse rikkumise trahvidest saadavad summad ühishagide rahastamiseks.”

Motivatsioon

Kavandatava võimaluse eesmärk on tagada tarbijatele tekitatud kahju hüvitamine. See ei hõlmaks karistusliku iseloomuga hüvitisi. Selle USA õigusest üle võetud ideega ühitatakse aga sobimatult tsiviil- ja karistusõigus. Juba ainuüksi kohustus maksta kahju kannatanud tarbijatele hüvitist on tõhusa tõkestava mõjuga ja pakub kannatanutele kahju eest täielikku hüvitist.

Mis puutub küsimusse, kas tulu teeniti õigusrikkumise või pettuse teel, siis selle üle otsustavad ametivõimud, kes määravad ka vastavad sanktsioonid. Ametivõimud võivad menetluse käigus trahvidest saadavad summad omakorda suunata ühishagi menetluse toetamiseks. Kohustus tagada õiguskaitse kättesaadavus on seotud avaliku võimu pädevustega, millele kohaldatakse demokraatlikku järelevalvet, mitte aga niivõrd eraõiguse alla käivate isikute ja organisatsioonidega.

Kuna eraldatavad hüvitised makstakse kahju kandnud tarbijatele, ei ole sobiv luua kunstlikku seost ühes ühishagi menetluses üle jääva summa ja hilisemate hagide vahel, eriti juhtudel kui sellise tegevuse eesmärk ei ole enam tarbijatele õiglase hüvitise tagamine.

Hääletustulemus

Poolthääli: 104 Vastuhääli: 106 Erapooletuid: 18