



Strasbourg, 11.6.2013
COM(2013) 401 final

**KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE, NÕUKOGULE, EUROOPA
MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE NING REGIOONIDE KOMITEELE**

Euroopa horisontaalne kollektiivse õiguskaitse raamistik

KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE, NÕUKOGULE, EUROOPA MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE NING REGIOONIDE KOMITEELE

Euroopa horisontaalne kollektiivse õiguskaitse raamistik

1. SISSEJUHATUS

1.1. Teatise eesmärgid

Majanduslikult rasketel aegadel on kindlal õiguskeskkonnal ja tõhusatel kohtusüsteemidel otsustav roll Euroopa Liidu eesmärgi – konkurentsivõimelise majanduskasvu – saavutamisel. Nagu strateegias „Euroopa 2020” ja esimeses ühtse turu meetmepaketis rõhutatakse, on ELi poliitiline põhieesmärk püsida ülemaailmselt konkurentsivõimeline ning omada avatud ja toimivat ühtset turgu. Õiguskindlus ja usaldusväärne õiguskeskkond on selles kontekstis määrava tähtsusega.

ELi õiguspoliitika eesmärk on arendada tõelist vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanevat ala, mis teenib kodanikke ja ettevõtjaid¹. Nii kodanikele kui ka ettevõtjatele peaks olema tagatud tõhus õiguskaitse, eelkõige piiriüleste juhtumite korral ja juhul, kui nende Euroopa Liidu õigusest tulenevaid õigusi on rikutud. See võib eeldada ELi õigusel põhinevaid menetlusõiguslikke lahendusi. Menetlusõiguse valdkonnas seni tehtud töö tulemusel on välja töötatud mitu tõhusat õiguskaitset toetavat lahendust: Euroopa väiksemate kohtuvaidluste menetlus² on lihtsustatud ja kulutõhus Euroopa tsiviilkohtumenetlus, mis hõlbustab piiriülese müügiga seotud tarbijakaebuste lahendamist. Euroopa maksekäsmenetlus³ aitab kiirendada piiriülest võlgade sissenõudmist ja teeb seega ettevõtjatele nõuete haldamise lihtsamaks. Kõigis piiriülestes tsiviilvaidlustes kohaldatav vahendusmenetluse direktiiv⁴ edendab vaidluste kohtuvälist lahendamist, aidates säästa kulusid, töömahtu ning piiriülesteks kohtuvaidlusteks kuluvat aega. Tarbijapoliitika⁵ vallas hiljuti vastuvõetud tarbijavaidluste kohtuväliste lahendamise direktiivis⁶ ja tarbijavaidluste veebipõhise lahendamise määru⁷

¹ Vt komisjoni teatis „Stockholmi programmi rakendamise tegevuskava”, COM(2010) 171, 20.4.2010. Vt „Stockholmi programm – avatud ja turvaline Euroopa kodanike teenistuses ja nende kaitsel”, mille Euroopa Ülemkogu kiitis heaks 9. detsembril 2009, ELT C 115, 4.5.2010, lk 1.

² Määrus (EÜ) nr 861/2007, millega luuakse Euroopa väiksemate kohtuvaidluste menetlus, ELT L 199, 31.7.2007.

³ Määrus (EÜ) nr 1896/2006, millega luuakse Euroopa maksekäsmenetlus, ELT L 399, 30.12.2006.

⁴ Direktiiv 2008/52/EÜ vahendusmenetluse teatavate aspektide kohta tsiviil- ja kaubandusajades, ELT L 136, 24.5.2008.

⁵ Komisjoni teatis nõukogule, Euroopa Parlamendile ja Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele „EÜ tarbijapoliitika strateegia 2007–2013 - Tarbijate mõjukuse suurendamine, heaolu edendamine ja tõhus kaitse”, KOM(2007) 99 (lõplik), SEK(2007) 321, SEK(2007) 322, SEK(2007) 323, 13.3.2007, ja komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele „Euroopa tarbijakaitse tegevuskava – suurem usaldus ja kiirem kasv”, KOM(2012) 225 (lõplik), SWD(2012) 132 (lõplik), 22.5.2012.

⁶ P7_TA(2013)0066, „Tarbijavaidluste alternatiivne lahendamine”, siseturu- ja tarbijakaitsekomisjon, PE487.749, Euroopa Parlamendi 12. märtsi 2013. aasta seadusandlik resolutsioon ettepaneku kohta võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv, milles käsitletakse tarbijavaidluste kohtuvälist lahendamist ja millega muudetakse määrust (EÜ) nr 2006/2004 ja direktiivi 2009/22/EÜ (tarbijavaidluste kohtuväliste lahendamise direktiiv) (KOM(2011) 0793 – C7-0454/2011–2011/0373(COD)).

⁷ P7_TA(2013)0065, „Tarbijavaidluste veebipõhine lahendamine”, siseturu- ja tarbijakaitsekomisjon, PE487.752, Euroopa Parlamendi 12. märtsi 2013. aasta seadusandlik resolutsioon ettepaneku kohta võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, milles käsitletakse tarbijavaidluste veebipõhist lahendamist (tarbijavaidluste veebipõhise lahendamise määrus) (KOM(2011) 0794 – C7-0453/2011–2011/0374(COD)) (seadusandlik tavamenetlus: esimene lugemine).

minnakse veelgi kaugemale ning nõutakse liikmesriikidelt selle tagamist, et tarbija ja ettevõtja vahel kaupade müümisel või teenuste osutamisel tekkinud lepinguõiguslikud vaidlused saab esitada vaidluste kohtuvälise lahendamise üksusele.

Eelnimetatud õiguslike vahendite ja muude vahendite abil, mis kokku moodustavad liidu õigustiku õiguse ja tarbijakaitse valdkonnas, rahuldatakse kodanike ja ettevõtjate konkreetseid ja täpselt määratletud vajadusi. Vastavalt subsidiaarsuse põhimõttele on nende kõrval siiski ruumi ka õiguslikele lahendustele ja õiguskaitsesüsteemidele liikmesriikide tasandil.

Kollektiivne õiguskaitse on üks võimalus, mida ELi institutsioonid on eri liikmesriikide kogemuste põhjal mitu aastat analüüsinud, eelkõige selle potentsiaali toetada Euroopa õigusruumi arengut, et tagada kõrgetasemeline tarbijakaitse ja parandada üldiselt ELi õigusnormide, sealhulgas ELi konkurentsieeskirjade täitmist ning edendada samal ajal majanduskasvu ja suurendada õiguskaitse kättesaadavust. Komisjon analüüsis seda küsimust 2010.–2012. aastal põhjalikumalt, et vastata kolmele põhiküsimusele:

- 1) millist probleemi ei ole olemasolevate vahendite abil veel rahuldavalt lahendatud?
- 2) kas seda probleemi saab lahendada konkreetse õigusmehhanismi, nagu võimaliku Euroopa kollektiivse õiguskaitse mehhanismi abil?
- 3) kuidas saaks sellist mehhanismi ühitada ELi toimimise lepingu artikli 67 lõikega 1, mille kohaselt tuleb liidus, kuigi see moodustab vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva Euroopa ala, austada liikmesriikide eri õigustraditsioone ja -süsteeme, eelkõige valdkondades (nagu menetlusõigus), mis on liikmesriikide tasandil väljakujunenud, kuid ELi tasandil suhteliselt uued?

Komisjoni jaoks peavad kõik kohtulikud õiguskaitsevahendid olema asjakohased ja tõhusad, tagama Euroopa majanduskasvu toetavate tasakaalustatud lahenduste saavutamise ning kindlustama samal ajal õiguskaitse tõhusa kättesaadavuse. Seepärast ei tohi need esile kutsuda kohtumenetluse kuritarvitamist või avaldada kostjatele kahjulikku mõju (olenemata menetluse tulemustest). Selline kahjulik mõju avaldub näiteks eelkõige Ameerika Ühendriikides tuntud klassihagide puhul. Kollektiivset õiguskaitset käsitleva Euroopa lähenemisviisi väljatöötamisel tuleb seega tõsiselt kaaluda, kuidas sellist negatiivse mõju ära hoida ja asjakohaseid kaitseabinõusid kavandada.

Komisjon korraldas 2011. aastal horisontaalse avaliku konsultatsiooni „Euroopa ühtne lähenemisviis kollektiivsele õiguskaitsele”. Selle eesmärk oli muu hulgas kindlaks teha kollektiivse õiguskaitse ühised õiguspõhimõtted ning uurida, kuidas sellised ühised põhimõtted sobituksid ELi õigussüsteemi ja 27 ELi liikmesriigi õiguskorda. Konsultatsiooni käigus uuriti ka valdkondi, milles kollektiivse õiguskaitse eri vormid saaksid aidata paremini tagada ELi õigusaktide täitmist või kaitsta ELi kodanike ja ettevõtjate õigusi.

Euroopa Parlament otsustas anda üleeuroopalisse arutelusse oma panuse ja võttis kollektiivset õiguskaitset käsitleva põhjaliku algatusraporti põhjal vastu resolutsiooni⁸.

Käesolevas teatises esitatakse peamised avaliku konsultatsiooni käigus avaldatud arvamused ja see kajastab komisjoni seisukohta teatavates kesketes kollektiivset õiguskaitset puudutavates küsimustes. Teatisele on lisatud komisjoni soovitus, mille kohaselt peaks kõigis Euroopa Liidu liikmesriikides olema ühistel üleeuroopalistel põhimõtetel rajanev siseriiklik kollektiivse õiguskaitse süsteem. Soovituses pooldatakse horisontaalset lähenemisviisi ja seepärast kehtib sealöeldu ka konkurentsioiguse valdkonnas, s.o valdkonnas, mille jaoks lisati erinormid – mille kehtestamist õigustavad konkurentsioiguse iseärasused – direktiivi

⁸ Euroopa Parlamendi 2. veebruari 2012. aasta resolutsioon „Euroopa ühtne lähenemisviis ühistele kahjunõuetele”.

ettepanekusse teatavate eeskirjade kohta, mis reguleerivad liikmesriikide õiguse kohaseid kahju hüvitamise hagisid liikmesriikide ja Euroopa Liidu konkurentsioiguse rikkumise korral⁹. Kuigi soovitusel innustatakse liikmesriike järgima selles väljapakutud põhimõtteid, jäetakse direktiivi ettepanekus liikmesriikide otsustada, kas kehtestada konkurentsioiguse normide eraõiguslikuks täitmise tagamiseks (ingl. k. *private enforcement*) kollektiivhagimenetlused või mitte¹⁰.

1.2. Kollektiivse õiguskaitse olemus

Kollektiivne õiguskaitse on menetlusõiguslik mehhanism, mis võimaldab menetlusökoonoomia ja/või kohtuotsuse tõhusa täitmise huvides koondada mitu sarnast nõuet üheks kohtuhagiks. Kollektiivne õiguskaitse parandab õiguskaitse kättesaadavust eelkõige juhul, kui individuaalne kahju on nii väike, et võimalike hagejate arvates ei tasu individuaalse nõude esitamine end ära. See tugevdab ka võimalike hagejate läbirääkimispositsiooni ja muudab õigusemõistmise tõhusamaks, sest sellega välditakse samast õigusrikkumisest tulenevate nõuetega seotud menetluste paljusust.

Nõude liigist olenevalt võib kollektiivne õiguskaitse esineda keelava õiguskaitse kujul, mille puhul taotletakse ebaseadusliku tegevuse lõpetamist, või kahju hüvitava õiguskaitse kujul, mille eesmärk on saada tekkinud kahju eest hüvitist. Käesolevas teatises ja sellele lisatud komisjoni soovitusel käsitletakse mõlemat kollektiivse õiguskaitse vormi, jättes puudutamata liikmesriikides liidu õiguse alusel juba kehtestatud keelava õiguskaitse vahendid.

Tuleb meele pidada, et selliste menetluste puhul, milles taotletakse ettekirjutuse tegemist või kahjuhüvitist eri õiguste väidetava rikkumise eest või ebaseadusliku tegevuse lõpetamist, on tegemist kahe eraõigusliku poole¹¹ vahelise tsiviilvaidlusega, sealhulgas ka juhul, kui üks pool on n-ö kollektiivne (st hagejate rühm). Õiguste rikkumine tehakse kindlaks ja sellest tulenev ettekirjutuse tegemine või kahjuhüvitise maksmine otsustatakse alles menetletavas asjas kohtuotsuse¹² tegemise ajal¹³. Kooskõlas õigusriigi põhimõttega ei loeta, et tsiviilvaidluse kostja oleks tegutsenud kohatult või rikkunud kellegi õigusi, enne kui kohus seda otsustab¹⁴.

1.3. Kollektiivse õiguskaitse hetkeolukord Euroopa Liidus

ELi õigusaktide ja ELi ratifitseeritud rahvusvaheliste lepingute kohaselt peavad liikmesriigid tagama *keelava iseloomuga* kollektiivse õiguskaitse teatavates valdkondades. Tarbijaõiguse valdkonnas on pädevatel tarbijakaitseasutustel ja tarbijaorganisatsioonidel ettekirjutusi käsitleva direktiivi¹⁵ tulemusel õigus algatada kõigis liikmesriikides menetlusi kohtus või riigiasutuses, et taotleda liikmesriigi ja ELi tarbijakaitsenorme rikkuva tegevuse keelustamist.

⁹ [LISA viide COM(2013) XXX, kui see on teada]

¹⁰ Komisjoni silmis moodustavad horisontaalne soovitus ja ühte õigusvaldkonda reguleeriv direktiiv paketi, milles tervikuna kajastatakse komisjoni poolt teadlikult valitud tasakaalustatud lähenemisviisi. Kuigi nende meetmete vastuvõtmismenetlused on asutamislepingute kohaselt erinevad, peaks komisjon selle tasakaalustatud lähenemisviisi märkimisväärse muutmise korral oma ettepanekud uuesti läbi vaatama.

¹¹ Tsiviilvaidlustes võib hagejaks või kostjaks olla ka riigiasutus, kui ta ei teosta avalikku võimu, vaid tegutseb tsiviilõiguse alusel.

¹² V.a nn kahju hüvitamise järelhagi korral, mille puhul eeldatakse, et pädev riigiasutus (näiteks konkurentsiamet) on rikkumise eelnevalt tuvastanud.

¹³ Seepärast ei ole asjakohane viidata eraõiguslike kollektiivhagidega seoses kannatanutele, kahjule või rikkumisele enne, kui kohus otsustab, et konkreetne seadusrikkumine on kahju tekitanud.

¹⁴ Saksamaal korraldatud uuring näitas, et ligikaudu 60% tarbijakaitseasutuste või -ühingute esitatud (ettekirjutust taotlenud) hagidest olid teatava ajavahemiku jooksul edukad. See protsent on kõrge, kuna hagejad valivad hoolega, milliste asjadega kohtusse minna. 40% juhtude puhul leidis kohus siiski, et rikkumist või ebaseaduslikku tegevust ei toimunud. Vt Meller-Hannich, C., „Effektivität kollektiver Rechtschutzinstrumente“, 2010.

¹⁵ Direktiiv 2009/22/EÜ, ELT L 110, 1.5.2009, lk 30.

Keskkonnaõiguse valdkonnas näeb Århusi konventsioon ette, et liikmesriigid peavad tagama keskkonnavalaste normide rikkumise korral õiguskaitse kättesaadavuse¹⁶. Kõikides liikmesriikides on seega kehtestatud menetlused, mis võimaldavad hagejal – kes tegutseb kollektiivselt või esindaja vahendusel – taotleda ettekirjutust ebaseadusliku tegevuse lõpetamiseks.

Mitmes liikmesriigis on riikliku õiguspoliitika arengu tulemusel kehtestatud ka menetlused kahju hüvitamise nõuete kollektiivseks esitamiseks. ELi tasandil kollektiivse õiguskaitse vahendid kahju hüvitamise taotlemiseks seni veel puuduvad. Ettevõtja ebaseadusliku tegevuse tõttu kannatada saanud üksikisikute rühma kasutuses olevad hüvitise taotlemise mehhanismid on liikmesriigiti erinevad¹⁷. Suuremad erinevused neis mehhanismides seisnevad nende kasutusallas, nende kättesaadavuses hagejaid esindavatele organisatsioonidele või üksikisikust hagejatele, nende kättesaadavuses ettevõtjatele ja eelkõige VKEdele, hagejate rühma moodustamise viisis (osalemis- või loobumisvõimalusega) ning selles, kuidas menetlust rahastatakse ja saadud hüvitist jaotatakse.

Komisjon on juba mitu aastat teinud tööd selle nimel, et töötada välja kollektiivse kahjuhüvitamise Euroopa normid konkurents- ja tarbijaõiguse valdkonnas. 2005. aastal võttis ta vastu konkurentsieeskirjade rikkumisega tekitatud kahju hüvitamist käsitleva rohelise raamatu¹⁸ ja 2008. aastal valge raamatu¹⁹, milles uuritakse võimalust kasutada kollektiivset õiguskaitset lisavahendina, juhul kui eraisikud pöörduvad oma ELi konkurentsioigusest tulenevate õiguste kaitseks kohtusse. 2008. aastal andis komisjon välja ka rohelise raamatu, mis käsitles kollektiivse õiguskaitse mehhanisme tarbija jaoks²⁰.

Sidusrühmad juhtisid tähelepanu komisjoni poolt kollektiivse õiguskaitse valdkonnas elluviidud eri algatuste vahelistele vastuoludele, mis osutab vajadusele süsteemi ühtlustamise järele. Kollektiivne õiguskaitse on menetlusõiguslik abivahend, mis võib tõepoolest olla asjakohane ka muudes ELi poliitikavaldkondades peale konkurentsioiguse ja tarbijakaitse. Head näited on finantsteenused, keskkonnakaitse, andmekaitse²¹ ja diskrimineerimisvastane võitlus. Seepärast peab komisjon vajalikuks suurendada poliitikavaldkondade vahelist sidusust ja töötada 2011. aastal korraldatud avaliku konsultatsiooni põhjal välja horisontaalne lähenemisviis kollektiivsele õiguskaitsele²².

¹⁶ Liikmesriigid on seda kohustust täitnud, andes valitsusvälistele organisatsioonidele õiguse vaidlustada keskkonnaküsimustes tehtud haldusotsuseid kohtus.

¹⁷ Vt nt komisjoni tellitud 2008. aasta uuring „Evaluation of the effectiveness and efficiency of collective redress mechanisms in the European Union” („Euroopa Liidu kollektiivsete õiguskaitsemehhanismide tulemuslikkuse ja tõhususe hindamine”), mis on avaldatud aadressil: http://ec.europa.eu/consumers/redress_cons/collective_redress_en.htm#Studies.

¹⁸ KOM(2005) 672, 19.12.2005.

¹⁹ KOM(2008) 165, 2.4.2008.

²⁰ KOM(2008) 794, 27.11.2008.

²¹ Komisjon on oma määruse ettepanekus üksikisikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise kohta (isikuandmete kaitse üldmäärus) välja pakkunud teatava kollektiivse esindushagi vormi. Määruse ettepaneku kohaselt võib andmekaitsega seotud rikkumise korral kohtusse pöörduda iga asutus, organisatsioon või ühing, mille eesmärk on kaitsta andmesubjektide õigusi ja huve seoses nende isikuandmete kaitsmisega, kui nad tegutsevad ühe või mitme andmesubjekti nimel (vt KOM(2012) 11, 25.1.2012, artikli 73 lõige 2 ja artikkel 76). Sel juhul esitatakse hagi esindatava andmesubjekti nimel ja üksnes ulatuses, milles andmesubjektil endal oleks olnud õigus hagi esitada.

²² KOM(2010) 135, 31.3.2010.

2. AVALIKU KONSULTATSIOONI PEAMISED TULEMUSED

2.1. Sidusrühmade seisukohad

Komisjon sai kollektiivse õiguskaitse teemalise avaliku konsultatsiooni raames küllaltki palju vastuseid: sidusrühmadelt saadi 310 vastust ja 5. aprillil 2011 toimunud avalikul arutelul osales 300 inimest. Peale selle saadi kodanikelt masspostitusena üle 19 000 vastuse²³. Enamiku vastuste kvaliteet tõendab suurt huvi selle teema vastu ja ühtlasi selle tähtsust. Komisjon sai vastustest teada sidusrühmade eri seisukohad ning selle, millistes küsimustes ollakse eriarvamusel ja millistes rohkem üksmeelel.

ELi õigusnormide täitmise tagamiseks uute kollektiivse õiguskaitse mehhanismide kehtestamisest saadava võimaliku kasu küsimuses olid eriarvamusel peamiselt kodanikud/tarbijad ja ettevõtjad: tarbijad üldiselt pooldavad uute mehhanismide kehtestamist, kuid ettevõtjad on üldiselt selle vastu. Akadeemilised ringkonnad on üldiselt poolt ja juristide arvamused lahknevad, kuid ülekaalus on kahtleval seisukohal olijad või uute mehhanismide vastased.

Avalikus konsultatsioonis osalenud liikmesriikide²⁴ seisukohad olid samuti erinevad: oli nii kollektiivse õiguskaitse valdkonnas siduvate ELi eeskirjade kehtestamise toetajaid kui ka selles tõsiselt kahtlejaid.

Osa liikmesriike kaaluksid siduvate ELi normide kehtestamist üksnes konkreetsetes poliitikavaldkondades või küsimustes (Taani – seoses piiriülese kollektiivse õiguskaitsega, Madalmaad – seoses kollektiivse õiguskaitse rahvusvahelise eraõiguse tahkudega, Rootsi – poliitikavaldkondades, kus materiaaõiguslikud normid on ühtlustatud, näiteks konkurentsi vallas, Ühendkuningriik – konkurentsi valdkonnas, Läti kaaluks siduvate miinimumnõuete kehtestamist tarbija- ja konkurentsiõiguse valdkonnas piiriüleste juhtumite puhul).

Mitu vastajat, kes esindasid eri kategooria sidusrühmi, olid seisukohal, et kollektiivne õiguskaitse kui eraisikute poolt oma õiguste kaitsmise vorm peaks olema avaliku sektori asutuste poolsest õigusnormide täitmise tagamisest üldiselt sõltumatu, kuid neid tegevusi tuleks teataval määral kooskõlastada. Osa vastajaid väitsid, et kollektiivset õiguskaitset peaks saama kasutada alles pärast avalik-õiguslike meetmete võtmist õigusnormide täitmise tagamiseks, st nõudeid saaks esitada nn järelhagina.

Enamik sidusrühmi mõnab, et ühiste kollektiivse õiguskaitse põhimõtete kehtestamine ELi tasandil on soovitatav. Sellised põhimõtted peaksid siiski sobituma ELi õigussüsteemi ja 27 liikmesriigi õiguskorda ning võtma arvesse mitmes liikmesriigis juba toimivast kollektiivse õiguskaitse süsteemist saadud kogemusi. Paljude sidusrühmade sõnul peaksid need põhimõtted tagama tõhusad menetlused, vältima kohtumenetluse kuritarvitamise ohtu, toetama kollektiivset konsensuslikku vaidluste lahendamist ja tagama kohtuotsuste piiriülese täitmise mehhanismi.

Täpsemalt leidsid paljud sidusrühmad, et kollektiivse õiguskaitse süsteemi peaksid selle tõhusust ja kaitseabinõusid silmas pidades iseloomustama järgmised põhinäitajad: kollektiivse õiguskaitse mehhanism peaks esiteks võimaldama tõhusalt lahendada hulgaliselt individuaalseid nõudeid, millega tõstatatakse sama küsimus või samad küsimused ja mis on seotud isiku ELi õigusest tulenevate õiguste ühe väidetava rikkumise juhtumiga. Kollektiivne õiguskaitse peaks andma mõistliku aja jooksul õiguslikult kindlad ja õiglaselised tulemused, tagades samal ajal kõigi osapoolte õigused. Ühtlasi peaks kollektiivse õiguskaitse mehhanism sisaldama kaitseabinõusid kohtumenetluse kuritarvitamise vastu ja vältima majanduslikke

²³ Peaaegu kõik vastused olid ühesugused Prantsusmaa ja Saksamaa kodanikelt saadud vastused.

²⁴ Avalikus konsultatsioonis osales 15 liikmesriiki (Austria, Bulgaaria, Tšehhi Vabariik, Saksamaa, Taani, Kreeka, Prantsusmaa, Ungari, Itaalia, Läti, Madalmaad, Poola, Portugal, Rootsi, Ühendkuningriik).

stiimuleid alusetute nõuete esitamiseks. Avaliku konsultatsiooni käigus uuriti konkreetseid tõhususe ja kaitseabinõude tagamiseks vajalikke meetmeid ning kinnitust leidis asjaolu, et kollektiivse õiguskaitse mehhanismid on liikmesriigiti väga erinevad. Need mehhanismid erinevad üksteisest selliste näitajate poolest nagu kättesaadava kollektiivhagi liik ja selle peamised omadused, näiteks hagi menetlusse võtmise alused, hagi esitamise õigus, osalemis- või loobumisvõimalusega süsteemi kasutamine, kohtuniku roll kollektiivmenetluses ja nõuded võimalike hagejate teavitamise kohta kollektiivhagist. Peale selle toimib iga kollektiivse õiguskaitse mehhanism üldiste tsiviil- ja menetlusõiguslike normide, õiguselukutseid reguleerivate normide ja muude asjaomaste normide laiemas kontekstis, kusjuures needki erinevad liikmesriigiti. Seda mitmekesisust arvesse võttes on sidusrühmad loomulikult väga erineval arvamusel selles küsimuses, kas üks või teine siseriiklik kollektiivse õiguskaitse süsteem (või selle omadused) võib olla (võivad olla) üleeuroopaliste tõhususe ja kaitsemeetmete tagamise normide sõnastamisel eriti õpetlik(ud).

2.2. Kollektiivse õiguskaitse võimalikud eelised ja puudused vastavalt avalikule konsultatsioonile

Paljudes vastustes nimetasid eri sidusrühmad kollektiivse õiguskaitse mehhanismi eeliseid ja puudusi. Võimalikke eeliseid ja puudusi tuleb vaadelda Euroopa Liidu väärtuste ja poliitikavaldkondade kontekstis, eelkõige nagu need on aluslepingutes ja õigusaktides esitatud. Kui ühiseid põhimõtteid, mida komisjoni soovitusel kohaselt tuleb järgida, nõuetekohaselt rakendada, saab eelised saavutada ja puudusi vähendada.

2.2.1. Eelised: õiguskaitse kättesaadavus ja õigusnormide täitmise parem tagamine

Põhiõiguste harta artikli 47 lõike 1 kohaselt on igaühel, kelle liidu õigusega tagatud õigusi või vabadusi rikutakse, õigus tõhusale õiguskaitsevahendile kohtus. Õiguskaitsevahendi tõhusus sõltub mitmest tegurist, sealhulgas õigussüsteemiga tagatud õiguskaitsevahendi tegelikust kättesaadavusest.

Euroopa Ülemkogu rõhutas Stockholmi programmis, et Euroopa õigusruumis tuleb suurendada õiguskaitse kättesaadavust, seda eelkõige piiriüleste menetluste korral. Õiguskaitse kättesaadavust võivad takistada kohtumenetluse kulud. Kui suur hulk inimesi väidavad, et nad on ELi õigusest tulenevate õiguste väidetava rikkumise tõttu kahju kannatanud, kuid iga isiku võimalik kahju on iga hageja võimalike kuludega võrreldes väike, võimaldab sarnaste nõuete ühendamine kollektiivse õiguskaitse mehhanismi alla kahjuhüvitist nõudvatel isikutel kulusid jagada ja seega vähendada üksikute hagejate rahalist koormust. Kollektiivhagi esitamise võimalus julgustab suuremat hulka võimalikke kahjukannatajaid kaitsma oma õigust saada hüvitist²⁵. Kollektiivse kohtumenetluse kättesaadavus liikmesriikide õigussüsteemides – ja kollektiivsete konsensuslike vaidluste lahendamise meetodite kättesaadavus – võib seega parandada õiguskaitse kättesaadavust.

Peale selle tõstab see ELi õigusnormide täitmise tagamise üldist taset, kui võimalikud hagejad saavad tõhusamalt kaitsta oma ELi õigusest tulenevaid õigusi võimalike rikkujate vastu. Poliitikavaldkondades, kus määratud riigiasutustel on õigus tagada õigusnormide täitmist avalikes huvides, täiendavad avalik-õiguslikud ja eraõiguslikud meetmed teineteist: kui esimeste eesmärk on rikkumisi ära hoida, avastada ja tõkestada, siis viimaste eesmärk on tagada kahju kannatanutele hüvitise maksmine. Valdkondades, kus õigusnormide täitmise tagamine avalik-õiguslike meetmete abil on nõrgem, võib kollektiivhagidel olla peale hüvitava või vältiva funktsiooni ka tõkestav funktsioon.

²⁵ 2011. aasta Eurobaromeetri uuringu kohaselt märkisid 79% neist, keda 27 liikmesriigis küsitleti, et nad oleksid rohkem valmis kaitsma oma õigusi kohtus, kui nad saaksid ühineda teiste tarbijatega. Eurobaromeetri kiiruuring „Consumer attitudes towards cross-border trade and consumer protection” („Tarbijate suhtumine piiriülesele kaubandusele ja tarbijakaitsesse”), märts 2011.

2.2.2. Puudus: kohtumenetluse kuritarvitamise oht

Peamistes vastuväidetes kollektiivse kohtuliku õiguskaitsemehhanismi kehtestamise kohta oldi mures selle pärast, et see soodustab kohtumenetluse kuritarvitamist või avaldab muul moel negatiivset mõju ELi ettevõtjate majandustegevusele²⁶. Kohtumenetlust kuritarvitatakse siis, kui see on tahtlikult suunatud seaduskuuleka ettevõtja vastu, et kahjustada tema mainet või tekitada talle põhjendamatut finantskoormust.

Juba ainuüksi rikkumises süüdistamine võib mõjutada negatiivselt olemasolevate või võimalike klientide suhtumist kostjasse. Seaduskuulekas kostja võib olla võimaliku kahju ärahoidmiseks või vähendamiseks aldis kokkuleppele jõudma. Pealegi võivad juriidilise esindamise kulud tähendada keeruka juhtumi korral märkimisväärsed väljaminekuid, eelkõige väiksemate ettevõtjate jaoks.

Ameerika Ühendriikide õigussüsteemis kasutatav klassihagi on kollektiivse õiguskaitse tuntuim näide, kuid see demonstreerib ilmekalt ka süsteemi nõrkust seoses kohtumenetluse kuritarvitamisega. Mitu Ameerika Ühendriikide õigussüsteemi elementi on muutnud klassihagi eriti võimsaks vahendiks, mida kostjad – nimelt kaubandusettevõtjad ja töösturid – paraku kardavad, sest selle abil saab neid sundida kohtuasjas kokkuleppele jõudma, isegi kui see ei ole tingimata põhjendatud. Sellised elemendid on näiteks advokaatide vaidluse tulemusest sõltuv tasustamine või kindlaksmääramata päringuid võimaldav kohtueelne tõendite uurimine (ingl. k. *discovery of documents*). Ameerika Ühendriikide õigussüsteemi veel üks oluline element on ka võimalus taotleda karistuslikke kahjuhüvitisi – see suurendab klassihagides kaalulolevaid majanduslikke huve. Sellele lisandub asjaolu, et Ameerika Ühendriikide klassihagide puhul on enamasti tegemist loobumisvõimalusega menetlusega: hagejate rühma esindaja võib esitada hagi kogu hagejate rühma nimel, kelle õigusi õigusrikkumine võib mõjutada, ilma et hagejad avaldaksid sõnaselgelt soovi menetluses osaleda. Ameerika Ühendriikide ülemkohus on viimastel aastatel hakanud klassihagi kättesaadavust üha enam piirama, võttes arvesse aluseta algatatavate kohtumenetluste kahjulikku majanduslikku ja õigusmõju.

2.3. Euroopa Parlamendi 2012. aasta resolutsioon

Euroopa Parlamendi 2. veebruari 2012. aasta resolutsioonis „Euroopa ühtne lähenemisviis ühistele kahjunõuetele”²⁷ võetakse hoolikalt arvesse sidusrühmade sedavõrd erinevaid arvamusi kollektiivse õiguskaitse kohta.

Euroopa Parlament on rahul komisjoni tööga kollektiivset õiguskaitset käsitleva Euroopa ühtse lähenemisviisi väljatöötamisel ja rõhutab, et „ebaseaduslike tavade ohvrid – nii kodanikud kui ettevõtted – peavad saama nõuda oma isiklike kahjude hüvitamist, eelkõige üksikult esinevate ja hajuvate kahjude puhul, kus kulurisk ei pruugi olla saadud kahjuga proportsionaalne”²⁸. Peale selle rõhutab parlament „ühiste kohtuasjade võimalikke eeliseid väiksemate kulude ja suurema õiguskindluse näol nii hagejate, kostjate kui ka kohtusüsteemi jaoks, sest see võimaldab vältida sarnaste hagide üheaegset menetlemist”²⁹.

Parlament teeb siiski komisjonile ettepaneku koostada kõigepealt põhjalik mõjuhindang, enne kui asuda esitama ettepanekuid õigusaktide vastuvõtmiseks³⁰. Euroopa Parlamendi sõnul peaks komisjon selles mõjuhindangus näitama, „et tulenevalt subsidiaarsuse põhimõttest tuleb

²⁶ Enamiku sidusrühmade, eelkõige ettevõtjate avaldatud aramus.

²⁷ Euroopa Parlamendi 2. veebruari 2012. aasta resolutsioon „Euroopa ühtne lähenemisviis ühistele kahjunõuetele” (2011/2089(INI)).

²⁸ Resolutsioon, punkt 1.

²⁹ Resolutsioon, punkt 5.

³⁰ Resolutsioon, punkt 4.

võtta ELi tasandil meetmeid liidu praeguse õigusraamistiku täiustamiseks, et võimaldada rikkumiste ohvrite kahjude hüvitamist ning sellega suurendada tarbijate usaldust ja muuta siseturu toimimine sujuvamaks”. Euroopa Parlament tuleb ka meelde, „et praegu on ainult liikmesriikidel õigus võtta vastu riiklikke eeskirju, millega nähakse ette eraldatava hüvitise suurus”³¹. Lisaks kutsub Euroopa Parlament komisjoni üles „põhjalikult kaaluma, mis oleks ühiste kahjunõuete valdkonna meetmete jaoks sobiv õiguslik alus”³².

Lõpuks kutsub Euroopa Parlament üles tagama, „juhul kui üksikasjaliku kaalumise tulemusel otsustatakse, et liidu ühiste kahjunõuete süsteem on vajalik ja soovitatav”, et „mis tahes ühiste kahjunõuete valdkonna ettepanek [kujutaks] endast **horisontaalset raamistikku**, mis hõlmab ühiseid põhimõtteid ja annab ühiste kahjunõuete kaudu kogu ELis ühtse juurdepääsu õiguskaitsele ning käsitleb eelkõige, kuid mitte ainult, kõiki tarbijate õiguste rikkumisi”³³. Parlament rõhutab ka vajadust võtta arvesse eri liikmesriikide õigustraditsioone ja õiguskordi ning tõhustada heade tavade koordineerimist ja vahetust liikmesriikide vahel³⁴.

Kollektiivse õiguskaitse võimaliku horisontaalse raamistiku ulatuse kohta leiab Euroopa Parlament, et ELi meede tooks rohkem kasu piiriüleste juhtumite korral ja siis, kui tegemist on ELi õiguse rikkumisega.

Parlament leiab ka, et kollektiivhagide suhtes tuleks üldiselt kohaldada Euroopa õigusnorme, mis reguleerivad rahvusvahelist eraõigust, kuid horisontaalses raamistikus endas tuleks siiski sätestada meelevärdse kohtualluvuse valimist (ingl. k. *forum shopping*) tõkestavad normid. Ta juhib tähelepanu vajadusele analüüsida kollisiooninorme.

Peale selle tõstatab Euroopa Parlament mitu küsimust seoses kollektiivse õiguskaitse erijoontega. Ta toetab osalemisvõimalusega menetluse põhimõtet kui ainukest asjakohast Euroopa lähenemisviisi kollektiivsele õiguskaitsele. Hagi esitamise õigus tuleks anda esindusorganisatsioonidele, kelle vastavus teatavatele nõuetele tuleks eelnevalt kindlaks teha. Karistuslikud kahjuhüvitised tuleks selgelt keelata ja kahju tuleks üksikisikutele täielikult hüvitada, niipea kui kohus on neile hagejana õiguse andnud.

Euroopa Parlament rõhutab, et üks kohtumenetluste kuritarvitamise vastu võitlemise viis on välistada horisontaalse raamistiku reguleerimisalast teatavad küsimused, eelkõige karistuslikud kahjuhüvitised, kollektiivse õiguskaitse rahastamine kolmanda isiku poolt ja juristide tasustamine sõltuvalt vaidluse tulemusest. Euroopa Parlament juhib tähelepanu kohtumenetluse kuritarvitamise vastasele keskele kaitseabinõule, mis seisneb selles, et tsiviilvaidlustes valitsevat „kaotaja maksab” põhimõtet tuleks kohaldada ka kollektiivhagide puhul. Euroopa Parlament ei poolda kahjuhüvitamisnõuete rahastamisele kolmandate isikute poolt tingimuste kehtestamist või asjaomaste suuniste andmist ELi tasandil.

3. EUROOPA HORISONTAALSE KOLLEKTIIVSE ÕIGUSKAITSE RAAMISTIKU ASPEKTID

Avaliku konsultatsiooni käigus esitatud arvamuste ja väidete ning eelkõige Euroopa Parlamendi seisukoha ning komisjoni poolt tarbijakaitse ja konkurentsi valdkonnas varem tehtud töö käigus saadud kogemuste hoolikas analüüs võimaldab kindlaks teha peamised küsimused, mida tuleb Euroopa horisontaalses kollektiivse õiguskaitse raamistikus seostatud viisil käsitleda.

Eelkõige ollakse üksmeelel, et Euroopa lähenemisviisi peaks:

³¹ Resolutsioon, punkt 7.

³² Resolutsioon, punkt 8.

³³ Resolutsioon, punkt 15.

³⁴ Resolutsioon, punkt 16.

- võimaldama tõhusalt lahendada suure hulga individuaalseid kahjuhüvitamismõudeid ja parandama seega menetlusökonoomiat;
- võimaldama anda mõistliku aja jooksul õiguslikult kindlad ja õiglased tulemused, tagades samal ajal kõigi osapoolte õigused;
- hõlmama tugevaid kaitsemeetmeid kohtumenetluste kuritarvitamise vastu ja
- vältima majanduslikke stiimuleid alusetute nõuete esitamiseks.

3.1. Õigusnormide avalik-õigusliku täitmise tagamise ja eraõigusliku kollektiivse õiguskaitse vaheline seos – hüvitis kui kollektiivhagi objekt

Sidusrühmad on üksmeelel selles, et õigusnormide täitmise tagamine eraõiguslike ja avalik-õiguslike meetmete abil on erinevad vahendid, millega tuleks tavaliselt taotleda eri eesmäärke. Õigusnormide avalik-õigusliku täitmise tagamise (ingl. k. *public enforcement*) põhieesmärk on kohaldada ELi õigust avalikes huvides ning kehtestada rikkujatele sanktsioone, et neid karistada või takistada neid edaspidi rikkumisi toime panemast; eraõiguslikku kollektiivset õiguskaitset käsitatakse seevastu eelkõige vahendina, millega tagatakse rikkumise tõttu kahju saanud isikutele õiguskaitse kättesaadavus ja – kahju hüvitava kollektiivse õiguskaitse korral – võimalus nõuda tekitatud kahju eest hüvitist. Selles mõttes peetakse õigusnormide täitmise tagamist avalik-õiguslike meetmete abil ja eraõiguslikku kollektiivset õiguskaitset üksteist täiendavateks vahenditeks.

Kollektiivse kahjuhüvitamishagi eesmärk peaks olema rikkumisega tekitatud kahju hüvitamine. Õigusnormide täitmise tagamine avalik-õiguslike meetmete abil peaks täitma karistamis- ja tõkestamiskaitse funktsioone. Kollektiivse õiguskaitse valdkonnas elluviidav ELi algatus ei pea minema kaugemale hüvitamise eesmärgist: karistuslikud kahjuhüvitised ei tohiks olla Euroopa kollektiivse õiguskaitse mehhanismi osa.

3.2. Kollektiivhagi lubatavus

Kollektiivhagi lubatavuse tingimused on liikmesriigiti erinevad olenevalt kollektiivse õiguskaitse mehhanismi konkreetsest liigist. Põhitingimused on tavaliselt sätestatud asjaomast kollektiivhagiliiki reguleerivas seaduses. Osade süsteemide puhul on hagi lubatavuse hindamine jäetud kohtu otsustada. Kohtule hagi lubatavuse üle otsustamisel antud kaalutusõiguse ulatus on liikmesriikides erinev, seda ka seaduses sätestatud tingimuste puhul.

Osa kollektiivhagisid on kättesaadavad igat liiki kahjuhüvitamismõuete esitamiseks tsiviilkohtumenetluses; teised on kättesaadavad üksnes kahjuhüvitamismõuete korral, mis on seotud õigusnormide väidetava rikkumisega sellistes valdkondades nagu tarbijakaitse, keskkonnakaitse, investorikaitse, konkurentsioigus jne. Esineb ka süsteeme, kus teatavat liiki kollektiivhagi on lubatav alles siis, kui riigiasutus on tuvastanud asjaomaste õigusnormide rikkumise (nn järelhagid)³⁵..

Tuleks tagada, et kollektiivse kahjuhüvitushagi (kahju hüvitav õiguskaitse) saab esitada üksnes juhul, kui on täidetud teatavad hagi menetlusse võtmise tingimused. Igal juhul peaks kohus tegema otsuse konkreetse kollektiivhagi lubatavuse kohta kohe menetluse alguses.

3.3. Hagi esitamise õigus

See, kellel on liikmesriigis õigus esitada kollektiivhagi, sõltub kollektiivse õiguskaitse mehhanismi konkreetsest liigist. Teatavat liiki kollektiivhagide korral – näiteks grupihagid, mille puhul saavad hagi esitada ühiselt isikud, kes on väidetavalt kahju kannatanud – on kaebeõiguse küsimus suhteliselt selge. Esindushagide osas tuleb kaebeõiguse küsimust

³⁵ Nt Ühendkuningriigi pädeva asutuse rikkumisohtu järgne esindushagi sellise kahju hüvitamiseks, mis tuleneb konkurentsioiguse rikkumisest, mille pädev asutus on kindlaks teinud.

selgitada. Esindushagi on hagi, mille esitab esindusorganisatsioon (mõnes süsteemis võib see olla ka riigiasutus) selliste füüsiliste või juriidiliste isikute piiritletud rühma nimel, kes väidavad, et nad on sama väidetava rikkumise tõttu kahju kannatanud. Üksikisikud ei ole menetluspoolad ja hagejate poolal tegutseb üksnes hagejaid esindav esindusorganisatsioon. Seepärast tuleks tagada, et esindusorganisatsioon tegutseb tõepoolest esindatava rühma huvides, mitte omakasu eesmärgil. Komisjoni arvates on soovitatav, et kollektiivhagi oleks Euroopa horisontaalse kollektiivse õiguskaitse raamistiku alusel kõigis liikmesriikides nii füüsilistele kui ka juriidilistele isikutele kättesaadav kui vahend, mille abil taotleda kollektiivselt ebaseadusliku tegevuse keelamist või nõuda hüvitist kahju eest, mida asjaomased isikud on nende ELi õigusest tulenevate õiguste rikkumise tõttu kannatanud.

Selliste esindusorganisatsioonide pädevuse hindamiseks, mis ei ole riigiasutused, kasutatakse erinevaid kriteeriume. Üks võimalus on lasta kohtul juhtumipõhiselt kontrollida, kas esindusorganisatsioon on eesmärgi täitmiseks sobiv (juhtumipõhine volitamise). Teine võimalus on kehtestada seadusega teatavad kriteeriumid ja teha nende põhjal organisatsiooni pädevus juba eelnevalt kindlaks. Kriteeriumide täitmise kontrollimise võib jätta kohtu ülesandeks, kuid kasutusele võib võtta ka eelneva vastavuskontrolli süsteemi, mille puhul riigiasutus peab kontrollima kriteeriumide täitmist. Massikahju võib ulatuda üle riigipiiride, eriti arenenud digitaalse ühtse turu kontekstis, ja seepärast peaks sellistel esindusorganisatsioonidel, kes on pärit muust liikmesriigist kui kollektiivhagi esitamise liikmesriik, olema võimalus jätkata oma ülesande täitmist.

Osa sidusrühmi (eelkõige ettevõtjad) pooldavad kindlalt esindushagi esitamise õiguse andmist üksnes sõnaselgeid kriteeriume täitvatele organisatsioonidele; teised sidusrühmad on siiski selle vastu, et kaebeõiguse omamist või mitteomamist hinnata seaduse alusel, ja väidavad, et see võib põhjendamatult piirata isikute võimalusi alata selliseid kohtumenetlusi, mille raames nõutakse hüvitist kõigi potentsiaalselt kahju kannatanute eest. Komisjon peab soovitavaks määrata esindushagi esitamise õiguse saamise kriteeriumid kindlaks komisjoni soovitusel³⁶.

3.4. Osalemisvõimalusega menetlus ja loobumisvõimalusega menetlus

Esindatava hagejate rühma moodustamiseks on kaks peamist viisi: osalemisvõimaluse meetod, mille puhul hõlmab rühm üksnes neid füüsilisi või juriidilisi isikuid, kes on aktiivselt sellise valiku teinud, ja loobumisvõimaluse meetod, mille puhul koosneb rühm kõigist neist isikutest, kes kuuluvad määratletud rühma ja väidavad, et nad on sama või sarnase rikkumise tõttu kahju kannatanud (välja arvatud juhul, kui nad otsustavad aktiivselt rühma mitte kuuluda). Osalemisvõimalusega menetluse korral on kohtuotsus siduv kõigile, kes otsustasid rühma kuuluda; kõik muud üksikisikud, kellele sama või sarnane rikkumine võis kahju tekitada, võivad esitada oma kahjuhüvitamismõude eraldi. Loobumisvõimalusega menetluse korral on kohtuotsus seevastu siduv kõigile määratletud rühma kuuluvatele isikutele, välja arvatud neile, kes on sõnaselgelt otsustanud rühma mitte kuuluda. Enamikus kollektiivset õiguskaitsemehhanismi rakendavates liikmesriikides kasutatakse osalemisvõimaluse meetodit. Loobumisvõimaluse meetodit kasutatakse Portugalis, Bulgaarias ja Madalmaades (kollektiivkõiguse korral) ning Taanis selgelt kindlaksmääratud tarbijavaidlustes, mille korral esitatakse esindushagi³⁷.

³⁶ Vt komisjoni soovitus, punktid 6-9.

³⁷ Loobumisvõimalusega süsteemil on kaks eelist ja see selgitab, miks osa liikmesriike on selle kasutusele võtnud: esiteks parandab see õiguskaitse kättesaadavust juhtudel, kui individuaalne kahju on nii väike, et osa võimalikke hagejaid ei teeks otsust menetluses osaleda. Teiseks annab loobumisvõimalusega menetlus kohtutele suurema kindluse, sest kohtuotsus ei oleks siduv üksnes neile, kes otsustasid menetluses osalemisest loobuda.

Suur hulk sidusrühmi (eelkõige ettevõtjad) on kindlalt loobumisvõimaluse meetodi vastu, väites, et seda saab hõlpsamini kuritarvitada ja see võib mõnes liikmesriigis olla põhiseadusevastane või vähemalt vastuolus nende õigustraditsioonidega. Osa tarbijaorganisatsioone seevastu väidavad, et osalemisvõimalusega süsteemid ei pruugi tagada õiguskaitse tõhusat kättesaadavust kõigile kahju kannatanud tarbijatele³⁸. Seetõttu on loobumisvõimaluse pakkumine nende arvates soovitatav, seda vähemalt ühe võimalusena asjaomaste juhtumite korral ja kohtu heakskiidul.

Komisjoni arvates tuleks tagada, et esindatav rühm on selgelt kindlaks määratud, nii et kohus saaks juhtida menetlust nii, et kõigi poolte ja eelkõige kostja õigused oleksid tagatud.

Osalemisvõimalusega süsteemis austatakse isiku õigust otsustada, kas osaleda menetluses või mitte. Seepärast tagab see paremini poolte sõltumatuse kohtuvaidluses osalemise otsuse tegemisel. Kollektiivse vaidluse väärtust saab selles süsteemis lihtsamalt kindlaks teha, sest see on individuaalsete nõuete summa. Kohus saab paremini asja sisuliselt läbi vaadata ja hinnata kollektiivhagi lubatavust. Osalemisvõimalusega süsteem tagab ka selle, et kohtuotsus ei ole siduv muudele hagejatele, kellel võib olla õigus nõuet esitada, kuid kes kollektiivhagiga ei ühinenud.

Loobumisvõimalusega süsteem tekitab rohkem põhimõttelisi küsimusi seoses võimalike hagejate vabadusega otsustada, kas nad tahavad kohtuvaidluses osaleda või mitte. Õigust tõhusale õiguskaitsele ei saa tõlgendada viisil, mis takistab inimesi tegemast (teadlikku) otsust selle kohta, kas nad tahavad kahjuhüvitist nõuda või mitte. Peale selle ei pruugi loobumisvõimalusega süsteem olla kooskõlas kollektiivse õiguskaitse põhieesmärgiga, s.o saada tekkinud kahju eest hüvitist, sest selliseid isikuid ei tuvastata ja saadud kahjuhüvitist nendega ei jagata.

Seepärast leiab komisjon oma soovitusel, et Euroopa horisontaalse kollektiivse õiguskaitse raamistiku alusel tuleks hagejate rühm moodustada osalemisvõimaluse meetodil ja sellest põhimõttest erandi tegemine – kas seaduse või kohtumäärusega – peaks olema tõrgeteta õigusemõistmise huvides nõuetekohaselt põhjendatud.

3.5. Võimalike hagejate tõhus teavitamine

Tõhus teavitamine kollektiivhagist on äärmiselt oluline selleks, et need, kes võivad väita, et nad on sama või sarnase väidetava rikkumise tõttu kahju kannatanud, saaksid teada võimalusest ühineda esindushagi või grupihagiga ja saaksid seega kasutada seda õiguskaitsevahendit. Teisalt ei saa eirata fakti, et kollektiivhagi esitamise kavatsusest teatamisel (nt TV või reklaamlehtede kaudu) võib olla negatiivne mõju kostja mainele ja see võib kahjustada tema majanduslikku olukorda.

Sidusrühmad peavad üksmeelselt tähtsaks norme, millega nähakse ette, et esindusorganisatsioon on kohustatud esindatava rühma võimalikke liikmeid tõhusal viisil teavitama. Paljud sidusrühmad soovivad kohtul selle kohustuse täitmist aktiivselt kontrollida.

Võimalike hagejate teavitamist reguleerivate normide puhul mis tahes kollektiivhagiliikide korral tuleks leida tasakaal sõnavabaduse ja teabesaamise õiguse ning kostja maine kaitsmise vahel. Tasakaalu hoidmisel mängivad tähtsat rolli teabe esitamise aeg ja tingimused.

³⁸ Ühendkuningriigi tarbijaorganisatsioon Which? viitab oma kogemusele *Replica Football Shirts* kohtuasjas, milles osalemisvõimalusega kollektiivhagi (pädeva asutuse rikkumisotsuse järgne kahjuhüvitamishagi konkurentsi valdkonnas) tagas kokkuvõttes hüvitise üksnes väga väikesele osale neist, kes olid konkurentsiasutuse otsuse kohaselt kahju kannatanud.

3.6. Seos kollektiivse õiguskaitse ja õigusnormide täitmise tagamise vahel avalik-õiguslike meetmetega konkreetsetes poliitikavaldkondades

Enamiku sidusrühmade arvates on neis ELi poliitikavaldkondades, kus õigusnormide täitmise tagamisel avalik-õiguslike meetmetega on tähtis roll (nt konkurents, keskkond, andmekaitse või finantsteenused), vaja kehtestada erinormid, et reguleerida õigusnormide eraõigusliku ja avalik-õigusliku täitmise tagamise omavahelist seost ning kaitsta viimase tõhusust³⁹.

Reguleeritud poliitikavaldkondades esitatakse kollektiivne kahjuhüvitushagi tavaliselt pärast riigiasutuse rikkumisotsust ja hagi tuginetakse rikkumise tuvastamisele; sageli on selline tuvastamine siduv tsiviilkohtule, kellele kollektiivhagi esitatakse. Konkurentsi valdkonnas on näiteks määruses (EÜ) nr 1/2003 sätestatud, et kui liikmesriigi kohus teeb otsuse asjas, mis on seotud ELi konkurentsieeskirjadega ja mille kohta komisjon on juba otsuse teinud, ei saa kohtu otsus olla vastuolus komisjoni otsusega.

Sel juhul käsitletakse järelhagis põhimõtteliselt küsimust, kas rikkumine tekitas kahju ja kui tekitas, siis kellele ja millises ulatuses.

On vaja tagada, et kollektiivhagid või hagi, mis esitatakse kohtule riigiasutuses poolelioleva uurimismenetluse ajal, ei ohustaks avaliku sektori asutuste tegevuse tõhusust õigusnormide täitmise tagamisel. See võib üldiselt tingida vajaduse kehtestada normid, mis reguleerivad hagejate juurdepääsu riigiasutuste poolt uurimismenetluse käigus saadud või koostatud dokumentidele, või hagi aegumist käsitlevad erinormid, mis võimaldavad võimalikel hagejatel oodata kollektiivhagi esitamisega seni, kuni riigiasutus teeb rikkumise kohta otsuse. Lisaks sellele, et sellised normid aitavad kaitsta avaliku sektori asutuste tegevust õigusnormide täitmise tagamisel, parandavad need ka kollektiivhagide kaudu õiguskaitse tulemuslikku ja tõhusat kättesaadavust. Nimelt võivad hagejad järelhagis suurel määral tugineda avaliku sektori asutuse menetluse tulemustele ja vältida seega (korduvat) kohtuvaidlust teatavates küsimustes. Poliitikavaldkondades, kus õigusnormide täitmise tagamisel avalik-õiguslike meetmetega on tähtis roll, tuleks arvesse võtta kollektiivsete kahjuhüvitushagide eripära, et saavutada kaks eesmärki: kaitsta avaliku sektori asutuste tegevuse tõhusust õigusnormide täitmise tagamisel ja toetada tõhusat eraõiguslikku kollektiivset õiguskaitset, eelkõige rikkumisotsusejärgsete kollektiivhagide vormis.

3.7. Õigusnormide täitmise tõhus tagamine piiriüleste kollektiivhagide korral rahvusvahelise eraõiguse normide kaudu

Euroopa rahvusvahelise eraõiguse üldpõhimõtete kohaselt peaks piiriülese mõjuga kollektiivset vaidlust lahendama kohus, kes on selleks pädev kohtualluvust, sh kohtu valikut käsitlevate Euroopa normide kohaselt, et vältida meelepärase kohtualluvuse valimist. Euroopa tsiviilmenetlusõigust ja kohaldatavat õigust reguleerivad normid peaksid toimima tõhusalt, et tagada riikide kollektiivse õiguskaitse menetluste nõuetekohane koordineerimine piiriüleste juhtumite korral.

Seoses kohtualluvuse normidega soovisid paljud sidusrühmad, et kollektiivhagimenetlusi käsitletak just Euroopa tasandil. Selles osas nende seisukohad siiski erinesid, milline peaks olema konkreetse juhtumi ja kohtu vaheline seos. Esimene rühm sidusrühmi pooldas uue normi kehtestamist, millega antaks kollektiivsete nõuete menetlemise ülesanne sellele

³⁹ Konkurentsi valdkonnaga seoses rõhutavad paljud sidusrühmad vajadust kaitsta komisjoni ja liikmesriikide konkurentsiasutuste leebusprogrammide tõhusust, mida nad kasutavad kartellidevastases võitluses ELi konkurentsioiguse normide täitmise tagamisel. Selles kontekstis mainitakse sageli ka liikmesriikide konkurentsiasutuste rikkumisotsuste siduvat mõju seoses selliste rikkumisotsusejärgsete kollektiivsete kahjuhüvitamishagidega (nn järelhagidega) ja konkreetsete aegumistähtaegade kehtestamist järelhagide esitamiseks.

kohtule, kelle kohtualluvuses elab enamik väidetavalt kahju kannatanud isikuid, ja/või tarbijalepingute puhul kohtualluvuse laiendamist esindusorganisatsioonidele, kes kollektiivhagi esitavad. Teine rühm leidis, et kostja elukoha järgne kohtualluvus on sobivaim, sest see on hõlpsasti tuvastatav ja tagab õiguskindluse. Kolmas rühm tegi ettepaneku luua Euroopa Liidu Kohtu juurde spetsiaalne kohtukolleegium piiriüleste kollektiivhagide jaoks.

Komisjoni seisukoht selles küsimuses on, et määruses (EÜ) nr 44/2001 (kohtualluvuse ja kohtuotsuste täitmise kohta tsiviil- ja kaubandusajades; edaspidi „Brüsseli I määrus”)⁴⁰ sätestatud kehtivaid norme tuleks täielikult ära kasutada. Võttes arvesse piiriülestes asjades edaspidi saadavaid kogemusi, tuleks Brüsseli I määruse kohaldamise kohta esitatavas aruandes käsitleda kohtuotsuste tõhusat täitmist piiriüleste kollektiivhagide puhul.

Lõpuks tõstatas osa sidusrühmi probleemi, et vastavalt kehtivatele ELi kollisiooninormidele⁴¹ peab kohus, kes lahendab mitmest liikmesriigist pärit hagejaid hõlmavat kollektiivset vaidlust, mõnikord kohaldama nõude sisu suhtes mitme eri riigi õigust. Lepinguvälist kahju käsitlevates asjades kehtib üldreegel, mille kohaselt kohaldatakse lepinguvälisest kahjust tulenevate kohustuste korral selle riigi õigust, kus toimus kahju tekitanud sündmus. Tootevastutusega seotud lepinguvälist kahju käsitlevates asjades tehakse kohaldatav õigus kindlaks kahju kannatanud isiku alalise elukoha põhjal. Ebalausat konkurentsi puudutavates asjades kohaldatakse selle riigi õigust, kus konkurentsisuhteid või tarbijate ühiseid huve on kahjustatud või tõenäoliselt kahjustatakse. Esineda võib tõepoolest olukordi, kus kollisiooninormide rakendamine võib muuta piiriülese kohtuvaidluse keerukaks, seda eelkõige juhul, kui kohus peab iga kahju kannatanud isikute rühma suhtes kohaldama mitut hüvitamiseseadust. Komisjon ei ole siiani siiski veendunud, et kollektiivsete nõuete puhul oleks asjakohane kehtestada erinorm, mis näeks ette, et kohus peab asjas üksnes ühte õigust kohaldama. Kui tegemist ei ole kahju hüvitamist nõudva isiku riigi õigusega, võib see tekitada ebakindlust.

3.8. Kollektiivse konsensusliku vaidluste lahendamise mehhanismi kättesaadavus

Sidusrühmad möönavad, et konsensuslik vaidluste lahendamise mehhanism võib olla poolte jaoks kiire, odav ja lihtne vahend vaidluste lahendamiseks. Konsensuslik vaidluste lahendamine võib vähendada ka vajadust kasutada kohtulikke õiguskaitsevahendeid. Seepärast peaks kollektiivmenetluse pooltel olema võimalik lahendada oma vaidlused kollektiivselt väljaspool kohut, kas kolmanda isiku kaasamisega (nt kasutades sellist mehhanismi nagu vahetekohus või vahendusmenetlus) või teda kaasamata (nt kokkulepe vaidluse poolte vahel).

Valdav osa sidusrühmi, sealhulgas väikesed ja keskmise suurusega ettevõtjad (VKEd) leiavad, et kollektiivne konsensuslik vaidluste lahendamine ei peaks olema esimene kohustuslik samm enne kohtusse pöördumist. Selline lähenemisviis võib tõepoolest tekitada ebavajalikke kulusid ja viivitusi ning võib teatavates olukordades isegi kahjustada õiguskaitse kättesaadavuse põhiõigust⁴². Kollektiivse konsensusliku vaidluste lahendamise mehhanismi kasutamine peaks seega olema vabatahtlik, kusjuures arvesse tuleb võtta vaidluste kohtuvälise lahendamise valdkonnas kehtivaid ELi õigusnorme. Kollektiivhagisid menetlevatel

⁴⁰ Määrust on muudetud määrusega (EÜ) nr 1215/2012, mis jõustub 10. jaanuaril 2015, ELT L 351, 20.12.2012.

⁴¹ Määrus (EÜ) nr 593/2008 lepinguliste võlasuhete suhtes kohaldatava õiguse kohta („Rooma I”), ELT L 177, 4.7.2008, ja määrus (EÜ) nr 864/2007 lepinguväliste võlasuhete suhtes kohaldatava õiguse kohta („Rooma II”), ELT L 199, 31.7.2007.

⁴² Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikkel 47.

kohtunikel ei tohiks siiski olla keelatud teha pooltele ettepanek kasutada vaidluse lahendamiseks kollektiivset konsensuslikku vaidluste lahendamise mehhanismi⁴³.

Vaidluse kollektiivse konsensusliku lahendamise tulemuse õiguspärasuse ja täitmisele pööratavuse kontrollimine on kollektiivsete vaidluste korral eriti tähtis, kuna osal rühma liikmetest, kes väidavad, et nad on väidetava ebaseadusliku tegevuse tõttu kahju kannatanud, ei pruugi alati olla võimalik vaidluse kollektiivses konsensuslikus lahendamises vahetult osaleda. Kohtuvälise menetluse tulemuse peaks seepärast kinnitama kohus. Komisjon soovib seda liikmesriikidele⁴⁴.

Komisjon leiab seega, et konsensuslik vaidluste lahendamise mehhanism võib olla kasulik lisavahend. Tuginedes selles suunas juba tehtud sammudele, nimelt vahendusmenetluse direktiivile, tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise direktiivile ja tarbijavaidluste veebipõhise lahendamise määrusele, peab komisjon järgmiseks kasulikuks sammuks soovitada liikmesriikidel töötada välja kollektiivne konsensuslik vaidluste lahendamise mehhanism⁴⁵.

3.9. Kollektiivhagi rahastamine

Kollektiivse õiguskaitse korral võivad kulud, mida tsiviilkohtumenetluse pooled tavaliselt kannavad,⁴⁶ olla suhteliselt suured, eelkõige kui hagejaid on palju. Kuigi rahaliste vahendite puudumine ei tohiks piirata õiguskaitse kättesaadavust,⁴⁷ ei tohiks kollektiivhagide jaoks kättesaadavad rahastamismehhanismid luua stiimuleid kohtumenetluse kuritarvitamiseks.

3.9.1. Rahastamine kolmanda isiku vahenditest

Eraõiguslik kolmas isik, kes ei osale menetluses, võib rahalist abi anda mitmel moel. Kollektiivhagide otsest rahastamist kolmanda isiku vahenditest peetakse võimalikuks teguriks, mis ajendab kohtumenetlust kuritarvitama, kui selline rahastamine ei ole mõistlikult reguleeritud. Mõned peavad neutraalseks kohtukulude kindlustust ja kollektiivhagide puhul võiks kõne alla tulla n-ö tagantjärele sõlmitav kindlustus (ingl. k. *'after-the-event' insurance*).

Kolmanda isiku vahenditest rahastamine hõlmab tegelikult õigusteenuste eest makstavaid vaidluse tulemusest sõltuvaid tasusid, millest kaetakse nii juriidilise esindamise kulud kui ka ettevalmistava töö, tõendite kogumise ja asja üldise haldamise kulud. Liikmesriigid kasutavad nende tasude puhul eri lahendusi – osades riikides on need keelatud, osades lubatud. Osa sidusrühmi peavad vaidluse tulemusest sõltuvate tasude kaotamist vajalikuks kaitseabinõuks kohtumenetluste kuritarvitamise vastu, kuid teised käsivad selliseid tasusid kasuliku võimalusena kollektiivhagide rahastamiseks.

Rahastamine kolmanda isiku vahenditest on valdkond, mida tuleb kujundada selliselt, et see aitaks proportsionaalsel viisil kaasa õiguskaitse kättesaadavuse tagamisele. Seetõttu leiab

⁴³ See juba toimibki piiriüleste vaidluste puhul rakendatava vahendusmenetluse puhul, kus kohus, kellele hagi esitatakse, võib vastavalt direktiivi 2008/52/EÜ (vahendusmenetluse teatavate aspektide kohta tsiviil- ja kaubandusajades) artiklile 5 teha pooltele ettepaneku kasutada vaidluse lahendamiseks vahendusmenetlust.

⁴⁴ Vt komisjoni soovitus, punkt 30. Piiriüleste tsiviil- ja kaubandusvaidluste korral peab taotluse saanud kohus vastavalt direktiivile 2008/52/EÜ tunnistama vahendusmenetluse tulemusel sõlmitud kokkuleppe sisu täidetavaks, kui see ei ole vastuolus selle liikmesriigi õigusega, kus taotlus esitati, või kui kõnealuse liikmesriigi õigusega ei ole sellise kokkuleppe täitmist ette nähtud.

⁴⁵ Vt komisjoni soovitus, punktid 27-30. Tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise direktiiv ei takista liikmesriike kehtestamast või säilitamast alternatiivseid vaidluste lahendamise menetlusi, mille raames käsitletakse ühiselt identseid või sarnaseid ettevõtja ja mitme tarbija vahelisi vaidlusi, ning võimaldab seega välja töötada alternatiivsed vaidluste kollektiivse lahendamise menetlused.

⁴⁶ Sellised kulud sisaldavad kohtukulusid, juriidiliste esindajate tasusid, kohtuistungil osalemise kulusid, kohtuasja üldise haldamise kulusid, eksperdianalüüsides kulusid.

⁴⁷ Selle vältimiseks tuleks vastavalt vajadusele kasutada liikmesriikide õigusabi süsteeme.

komisjon oma soovitusel, et rahastamisele kolmanda isiku vahenditest tuleks kehtestada teatavad tingimused. Sobimatu ja läbipaistmatu kolmanda isiku vahenditest rahastamise süsteem võib viia kohtumenetluste kuritarvitamiseni või selliste kohtuvaidluste algatamiseni, mis ei kaitse vaidluspoolte huve.

3.9.2. *Rahastamine avalikust sektorist*

Teatavad sidusrühmad, nimelt tarbijaorganisatsioonid ja mõned juristid pooldasid avaliku konsultatsiooni käigus selliste avaliku sektori fondide loomist, millest antaks võimalikele kollektiivhagimenetluse hagejatele rahalist toetust.

Võttes siiski arvesse seda, et kollektiivhagimenetlus on kahe poole vahelisest tsiviilvaidlusest tulenev menetlus – isegi kui menetluse ühel poolel on mitu hagejat – ja rikkumise tõkestamine on selle menetluse kõrvalmõju, ei pea komisjon vajalikuks soovitada otsese toetuse andmist avaliku sektori vahenditest, sest kui kohus tuvastab kahju tekitamise, saab kahju kannatanud pool hüvitist kohtuvaidluse kaotanud poolelt ja viimane kannab ka kahju kannatanud poole kohtukulud.

3.9.3. *„Kaotaja maksab” põhimõte*

Põhimõte, et kohtuvaidluse kaotanud pool kannab kohtumenetluse kulud, on Euroopa õigustraditsioonis sügavalt juurdunud, kuigi seda ei rakendata igas Euroopa Liidu liikmesriigis ja selle rakendamise viis on liikmesriigiti erinev.

Avalikul konsultatsioonil möönsid kõik sidusrühmad, et „kaotaja maksab” põhimõtet tuleks kohaldada ka kollektiivhagimenetlustes. Komisjon ei kahtle, et „kaotaja maksab” põhimõte peaks olema osa Euroopa lähenemisviisist kollektiivsele õiguskaitsele, ja ta soovib seega seda põhimõtet kollektiivhagimenetlustes järgida⁴⁸.

4. KOKKUVÕTE

Komisjoni poolt 2011. aastal korraldatud avalik konsultatsioon, Euroopa Parlamendi 2. veebruari 2012. aasta resolutsioon ja komisjoni analüüsid võimaldasid kindlaks teha konkreetseid küsimused, mida tuleb Euroopa horisontaalse kollektiivse õiguskaitse raamistiku väljatöötamisel käsitleda. Komisjoni peamine järeldus on, et horisontaalne lähenemisviis võimaldab siseturu toimimise huvides vältida kooskõlastamata valdkondlike ELi algatuste ohtu ning tagada parima kooskõla liikmesriikide menetlusõiguse normidega.

Võttes arvesse ühest küljest teema keerukust ja teisest küljest vajadust tagada ühtne lähenemisviis kollektiivsele õiguskaitsele, esitab komisjon käesoleva teatisega samal ajal ELi toimimise lepingu artikli 292 alusel soovitusel, milles pakub välja Euroopa Liidu ühised horisontaalsed kollektiivse õiguskaitse põhimõtted, mida kõik liikmesriigid peaksid järgima. Liikmesriikidele tuleks anda pärast komisjoni soovitusel vastuvõtmist ja avaldamist kaks aastat aega soovitusel väljapakutud põhimõtete ülevõtmiseks liikmesriigi kollektiivse õiguskaitse mehhanismi. Komisjon hindab soovitusel rakendamisel saadud kogemuste põhjal neli aastat pärast soovitusel avaldamist vajadust teha ettepanekuid täiendavate õigusaktide vastuvõtmiseks, et ühtlustada ja täiendada käesolevas teatistes ja kõnealuses soovitusel käsitletud horisontaalset lähenemisviisi. Komisjon hindab eelkõige soovitusel rakendamist ja selle mõju õiguskaitse kättesaadavusele, hüvitise saamise õigusele, kohtumenetluste kuritarvitamise vältimise vajadusele ning ühtse turu toimimisele, Euroopa Liidu majandusele ja tarbijate usaldusele.

⁴⁸ Vt komisjoni soovitus, punkt 15.