

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
AVALIKU ÕIGUSE INSTITUUT

Katre Rugo

**LIIKMESRIIGI VASTUTUS EUROOPA LIIDU ÕIGUSE RIKKUMISE EEST JA
SELLE KOHALDAMINE EESTI SISERIIKLIKUS ÕIGUSES**

Magistritöö

Juhendaja:
professor K. Merusk

Tartu 2014

Sisukord

Sissejuhatus.....	4
I Liikmesriigi vastutuse põhimõtte kujunemine Euroopa Kohtu praktikas	8
1.1 Liikmesriigi vastutuse põhimõtte olemus ja vajalikkus.....	8
1.2 Võrdväarsuse ja tõhususe põhimõtted liikmesriigi vastutuse tingimuste hindamisel liikmesriigi menetlusautonoomia kontekstis	11
1.3 Liikmesriigi vastutuse tingimused	15
1.3.1 Rikutud õigusnorm peab andma õigusi üksikisikutele.....	15
1.3.2 Rikkumine peab olema piisavalt oluline	19
1.3.3 Põhjuslik seos.....	27
1.3.4 Lisatingimused liikmesriigi vastutuse põhistamisel.....	29
1.3.4.1 Kahju	29
1.3.4.2 Süü.....	30
1.4 Tähtaeg nõude esitamiseks liikmesriigi poolt kohustuse rikkumise korral	31
1.5 Rikkumise eest vastutav organ	33
1.5.1 Siseriikliku kohtu vastutus	35
1.6 Liikmesriikide praktika liikmesriigi vastutuse printsiibi kohaldamisel.....	37
1.6.1 Liikmesriikides välja mõistetud kahju	40
II Riigivastutus Euroopa Liidu õiguse rikkumise eest Eesti siseriiklikus õiguses	42
2.1. Õiguslik alus riigi vastutuse rakendamisel Euroopa Liidu õiguse rikkumise eest.....	42
2.1.1. Õigus isikule tekitatud kahju hüvitamiseks Eesti Vabariigi põhiseaduses	42
2.1.2. Liikmesriigi vastutuse põhimõtte kehtivas riigivastutuse seaduses	44
2.2 Riigi vastutus Euroopa Liidu õiguse rikkumise eest Eesti kohtupraktikas.....	48
Kokkuvõte.....	53
Resume	58
Member State liability for the infringement of European Union law and its application in the legal system of Estonia.	58
Lühendid.....	64
Kasutatud allikad	65

Kasutatud kirjandus	65
Kasutatud normatiivmaterjal.....	66
Kohtupraktika	66
Eesti Vabariigi Riigikohus	66
Euroopa Kohus.....	67
Muud materjalid.....	68
Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks	69

Sissejuhatus

Käesoleva magistritöö teema kannab pealkirja „Liikmesriigi vastutus Euroopa Liidu õiguse rikkumise eest ja selle kohaldamine Eesti siseriiklikus õiguses“. Töö teema on valitud soovist analüüsida Euroopa Liidu (edaspidi ka EL) õigusest tuleneva liikmesriigi vastutuse põhimõtte kui Eesti õiguskorra lahutamatu osa rakendumist Eesti riigivastutusõiguses.

Liikmesriigi vastutus Euroopa Liidu õiguse rikkumise eest on unikaalne õigusinstituut, kuna on liidu õiguskorda tutvustatud täielikult Euroopa Kohtu (edaspidi ka EK) praktika pinnalt. Samamoodi on liikmesriigi vastutuse tingimused määratletud Euroopa Kohtu ees olnud kaasuste analüüsil. Printsibi eesmärgiks on tagada isikutele Euroopa Liidu õiguskorrast tulenevate õiguste kaitse ning sealjuures ühtlustada liikmesriikides tingimusi, kuidas vajaduse korral seda meedet maksma panna.

Liikmesriigi vastutuse Eesti siseriikliku õiguses rakendumise käsitlemise aktuaalsus ning vajadus on tingitud asjaolust, et seni pole ei Riigikohtu ega alamate astmete kohtute praktikas riigi vastutus Euroopa Liidu õiguse rikkumise eest arutlusel olnud, kuid esmakordselt on Euroopa Liidu õiguse rikkumist puudutav vaidlus jõudnud arutamisele Riigikohtusse, mistõttu on võimalik ja vajalik Euroopa Liidu õiguse siseriiklikku kohaldamist hinnata ka Eesti kohtupraktika pinnalt. Samuti on hetkel Riigikogu menetluses uue riigivastutuse seaduse eelnõu, mille muudatused puudutavad ka liikmesriigi vastutust käsitlevaid küsimusi.

Ehkki sarnasel teemal on Eestis kirjutatud mõningaid artikleid ning teemat puudutatud ka mõnedes bakalaureuse- ja magistritöödes, ei ole küsimust hiliseimat kohtupraktikat ning Eesti siseriikliku õiguse võimalikku muutmist arvestades analüüsitud, mistõttu üritatakse tööga anda ajakohane ja ülevaatlik käsitus liikmesriigi vastutuse printsibi rakendumises Eesti siseriiklikus õiguses.

Magistritöö teemavaliku olulisus tuleneb üldisemalt Euroopa Liidu õiguse Eesti siseriiklikus õiguses rakendumise ning seeläbi Euroopa Liidu kodanikele võrdsete õiguslike võimaluste garanteerimise vajalikkusest. Eelneva valguses on relevantne Eesti õiguskorras võimalike tõusetuvate probleemide lahendamine tagada selliselt, et isikutele Euroopa Liidu õigusest tulenevate õiguste rikkumise korral oleks nende realiseerumise riigipoolne õigusvastane takistamine kompenseeritud võrdsetel alustel teiste Euroopa Liidu riikide kodanikega. Kuna justnimelt liikmesriikide pädevuses on lõppastmes tagada riigi vastutuse realiseerumine, vääribki teema igas liikmesriigis siseriikliku õiguse ja kohtupraktika valguses käsitlemist.

Käesoleva töö lähtekohaks on hüpotees, et riigi vastutuse kohaldamine Eesti õiguses Euroopa Liidu õiguse rikkumise eest on rakendunud kooskõlas Euroopa Kohtu vastava praktikaga ning võimaldab tagada Eesti õiguskorras kahju hüvitamise liikmesriigi poolse rikkumise korral efektiivselt. Hüpoteesile kinnituse otsimiseks vaadeldakse töös esmalt, milliseks on riigivastutuse õigus Euroopa Kohtu praktikas kujunenud. Täpsemalt analüüsitakse töös liikmesriigi vastutuse tingimusi ja tuuakse välja, kas ja kui suures ulatuses on need tingimused kindlaks määratud Euroopa Kohtu poolt ning kui palju on liikmesriikidele nende sisustamisel kaalutusruumi jäetud. Lisaks hindab töö ka kuidas on liikmesriigi vastutuse tingimusi kohaldatud teistes liikmesriikides ning üritab leida, millised on liikmesriikide praktikas printsiibi kohaldamisel enim tõusetunud probleemid.

Seejärel hinnatakse töös Euroopa Kohtu otsuste pinnalt Eesti siseriiklikku õigust üritades vastata küsimusele, kuidas on liikmesriigi vastutuse tingimused sisustatud kehtivas õiguses ning kuidas on neid rakendatud kohtupraktikas pöörates sealjuures suuremat tähelepanu Eesti kohtupraktikas seni ainsat riigi vastutuse küsimust käsitlevale Riigikohtu lahendile.

Eelnevast johtuvalt on töö jaotatud kahte suuremasse ossa. Kuna riigi vastutuse printsiip Euroopa Liidu õiguse rikkumise eest ei tulene liidu aluslepingutest, vaid on sündinud kohtupraktika pinnalt, on vajalik õigusinstituudi vigadeta kohaldamiseks ning selle riiki distsiplineeriva toime tagamiseks kaardistada ja järgida Euroopa Kohtu poolt vastu võetud otsustes toodud põhimõtteid. Riigi vastutuse küsimus Euroopa Liidu õiguse rikkumise eest võib tõusetuda erisuguste vaidluste pinnalt ning erinevate riigiorganite tegevuse tõttu, mistõttu käsitlebki töö esimene peatükk riigi vastutuse küsimust laiemalt, selgitades Euroopa Kohtu praktika põhjal tekkinud riigi vastutuse olemust ning kohaldamise kriteeriume.

Liikmesriik võib tekitada isikutele kahju nii liidu esmasest kui teisest õigusest tuleneva kohustuse rikkumisega, käesolev töö keskendub sealjuures peamiselt olukordadele, kus riigi vastutus tekib direktiivi ülevõtmata jätmisest või selle ebaõigest ülevõtmisest, kuna tegemist on praktikas kõige komplitseerituma riigi vastutuse tekkimise alusega.

Töö üritab leida, kas ja kui palju ruumi jätavad Euroopa Kohtu poolt määratud vastutuse tingimused liikmesriikide kohtutele ning püüab välja selgitada kriteeriumid ning põhimõtted, millest liikmesriigid ei tohi riigivastutuse kohaldamisel kõrvale kalduda ja mida peavad kindlasti silmas pidama.

Hinnates liikmesriigi vastutuse kujunemist ning sellekohast kohtupraktikat üritab töö välja selgitada liikmesriigi vastutuse instituudi olemuse ning tunnused, mille pinnalt saada

juhtnõõrid, millest ka Eesti siseriiklik õigus peab riigi vastutuse küsimust lahendades lähtuma. Sealjuures tuleb silmas pidada, et ehkki Euroopa Kohus on käinud välja näpunäited riigivastutuse kohaldamiseks, toimub lõppastmes kahju väljamõistmine siiski siseriiklike kohtute poolt, mistõttu on töös riigivastutuse instituudi rakendumist lõppastmes uuritud ka teiste liikmesriikide asjassepuutuvat kohtupraktikat hinnates. Täpsemalt üritab töö teiste liikmesriikide praktika pinnalt välja selgitada, kui ühtlaseks võib hinnata liikmesriigi vastutuse printsiibi kohaldumist liikmesriikide õiguskorras ning samuti uurida, kui alati liikmesriigid üldse on liikmesriigi vastutuse doktriini kohaldama. Lisaks puudutatakse töös põgusalt küsimust, milliste riigiorganite tegevuse vastu saab liikmesriigi vastutuse printsiibi alusel kahjunõudeid esitada.

Töö teine suurem peatükk käsitleb riigi vastutuse küsimust Euroopa Liidu õiguse rikkumise eest Eesti riigivastutusõiguses. Kuna Euroopa Liidu õiguskorra mõju sõltub olulisel määral just sellest, kuidas Euroopa Liidu õigust liikmesriikides rakendatakse,¹ hindab töö, kas ja kuidas kohaldatakse Euroopa Kohtu poolt välja töötatud riigivastutuse doktriini Eesti õiguses.

Analüüsides kehtivat riigivastutuse regulatsiooni ning hetkel Riigikogus menetluses olevat riigivastutuse seaduse eelnõud, määratletakse töös esmalt, milline on riigivastutuse tekkimise alus Euroopa Liidu õiguse rikkumise eest Eesti siseriiklikus õiguses ning hinnatakse selle kooskõla Euroopa Kohtu praktikaga. Seejärel analüüsitakse töös teemakohast kohtupraktikat keskendudes Riigikohtu lahendile nr 3-3-1-37-12, kus Riigikohus käsitles esmakordselt Eesti õiguses riigi vastutust Euroopa Liidu õiguse rikkumise eest. Eelneva põhjal seab töö eesmärgiks välja selgitada, kuidas on Euroopa Liidu õiguse rikkumise puhul kohaldatav riigi vastutuse põhimõte võetud üle Eesti seadusandlusesse ning analüüsib, kas ja kui edukalt on Riigikohus siseriiklikult rakendanud Euroopa Kohtu poolt välja töötatud põhimõtteid riigivastutuse kohaldamisel.

Kuna riigi vastutus Euroopa Liidu õiguse rikkumise eest on instituut, mis on kujunenud kohtupraktika pinnalt, on magistritöö kirjutamisel põhirõhk Euroopa Kohtu asjassepuutuva praktika analüüsil kasutades võrdlev-analüütilist uurimismeetodit. Samuti on kohtupraktika tõlgendamiseks ning paremaks mõistmiseks tuginetud asjakohasele teoreetilisele, peamiselt ingliskeelsele, kirjandusele ning teemat puudutavatele artiklitele. Sealjuures on Euroopa Kohtu praktikat selgitava kirjanduse leidmisel üritatud töös kasutada võimalikult aktuaalseid ja hiljutisi allikaid. Samuti on töö koostamisel kasutatud siseriiklikku riigivastutusõigust

¹ U. Lõhmus. Kuidas liikmesriigi kohtusüsteem tagab Euroopa Liidu õiguse tõhusa toime? *Juridica* 2007/3, lk 143.

käsitlevaid allikaid, sealhulgas riigivastutuse seaduste eelnõusid käsitlevaid materjale ning riigivastutust puudutavad kohtupraktikat.

I Liikmesriigi vastutuse põhimõtte kujunemine Euroopa Kohtu praktikas

1.1 Liikmesriigi vastutuse põhimõtte olemus ja vajalikkus

Põhimõttest, et liikmesriik on vastutav kahju eest, mis on isikule tekkinud liikmesriigi poolt toime pandud Euroopa Liidu õiguse rikkumise tõttu, on praeguseks saanud üks Euroopa Liidu õiguse nurgakivisid. Liikmesriigi vastutuse printsiibi algeid võib leida Euroopa Kohtu otsusest *Russo v Aima*², kus EK leidis, et liikmesriik peaks hüvitama kahju, mis on isikule tekkinud liikmesriigi poolt EL õiguse rikkumise tõttu, viidates siiski, et vastutuse küsimus tuleb lahendada vastavalt siseriiklikule õigusele. Liikmesriigi vastutus, nagu see tänapäeval EL õiguskorras eksisteerib, käidi Euroopa Kohtu poolt esmakordselt välja aga 1991. aastal teedrajas *Frankovich* lahendis. Seal sõnas EK selgelt, et ühenduse õiguse osaks on printsiip, mille kohaselt on liikmesriigid kohustatud üksikisikutele liikmesriigi poolt ühenduse õigusest tulenevate kohustuste rikkumisega tekitatud kahju hüvitama.³ Sealjuures märkis EK, et ühenduse reeglite efektiivsus ja nendega loodavate õiguste kaitse nõrgeneks, kui isikutel puuduks võimalus saada hüvitist, kui neid õigusi rikkuv liikmesriik selle rikkumise eest vastutab.⁴ Liikmesriigi vastutuse põhimõtte tutvustamise EL õiguskorda tingiski ühelt poolt vajadus tagada liikmesriikide kodanikele EL õigusest tulevate õiguste realiseerimine siseriiklikul tasandil ning teisalt ka liikmesriikide survestamise vajadus, et nad võtaksid korrektselt üle EL-i poolt välja töötatud direktiivid.⁵

Ehkki isikul on võimalus oma õigusi kaitsta ka Euroopa Liidu õiguse osaks olevatele otsese või kaudse õigusemõju doktriinidele tuginedes, ei ole see võimalus alati isikutele kaitse tagamiseks piisav, mistõttu oli liikmesriikide poolt isikutele riigil lasuvate kohustuste täitmata jätmise korral tekkinud kahju hüvitamise kohustuse tunnustamine Euroopa Kohtu poolt ainuvõimalik samm. Nagu mainitud, on teatud juhtudel isikutel võimalus oma õiguste kaitseks tugineda Euroopa Kohtu poolt esmakordselt *Van Gend en Loosi* otsuses välja toodud vahetu õigusemõju doktriinile. Selle doktriini kasutamise tingimuseks on, et säte oleks piisavalt täpne ning tingimusteta⁶ (liikmesriigil puudub diskretsiooniõigus), st liidu õiguse sättest peab tulenema üheselt, kes on õigussuhte õigustatud ja kohustatud subjektid ning millised on nende õigused ja kohustused. Tasub aga tähele panna, et direktiivide puhul saab

² EK otsus 22.01.1976 nr 60/75, *Russo*.

³ EK otsus 19.11.1991 nr C-6/90 ja C-9/90, *Frankovich*, p 37.

⁴ *Ibid*, p 33.

⁵ A. Kaczorowska. *European Union Law*. Second edition. London; New York: Routledge 2011, p 366.

⁶ EK otsus 04.12.1974 nr C-41/74, *Van Duyn*.

vahetu õigusmõju doktriinile tugineda vaid vertikaalse iseloomuga suhetes; Euroopa Kohus on kinnitanud, et vahetu õigusmõju doktriinile suhetes üksikisikuga tugineda ei saa.⁷

Samuti teenib Euroopa Liidu õiguse toimimise tõhusamaks muutmise eesmärki kaudse õigusmõju doktriin. See doktriin kehtib ka EL-i õigusaktide sätete osas, millel puudub otsene õigusmõju. Doktriini põhimõtte seisneb selles, et siseriikliku õiguse sätteid tuleb tõlgendada kooskõlas direktiivide sõnastuse ja nende poolt taotletavate eesmärkidega.⁸ Seda isegi juhul, kui direktiivi pole siseriiklikku õigusesse üle võetud, mispuhul tuleb järgida direktiivi mõtet siseriikliku õigusakti tõlgendamisel. See kehtib ka horisontaalsetes suhetes. Doktriini oluliseks piiranguks isikute õiguste täieliku kaitse saavutamisel on aga see, et võib puududa siseriiklik õigusakt, mida oleks võimalik liidu õiguse valguses tõlgendada. Lisaks piirab doktriinile tuginemist õiguskindluse printsiip, mis ei luba siseriiklikku õigust igal juhtumil laialt tõlgendada.⁹

Eelneva pinnalt on selge, et üksikisikute õiguste kaitseks ei piisa alati otsese ega kaudse õigusmõju doktriinidest. Sellises olukorras osutubki vajalikuks pöörduda riigi vastutuse põhimõtte poole. Vastupidisel juhul puuduks üksikisikutel täiendav õiguskaitselahendus ja nad peaksid oma õiguste kaitsmisel tuginema vaid siseriikliku õiguse vastavatele sätetele, mis võivad liikmesriigiti oluliselt erineda. Sealjuures võivad mõnes riigis üksikisiku õigused olla kaitstud piisavalt hästi, ent teises liikmesriigis võib üksikisik jääda tõhusa kaitseta. Selline situatsioon oleks ühelt poolt vastuolus Euroopa Liidu õiguse ühetaolise kohaldamise põhimõttega ning vähendaks märkimisväärselt Euroopa Liidu õigusnormide toimimise tõhusust.¹⁰

Ehkki tõepoolest on riigivastutuse printsiip liidu õiguse efektiivsema toimimise seisukohast asendamatu, ei kujuta see endast siiski vahendit, millega oleks võimalik täielikult tagada liidu õiguse ühetaoline kohaldamine, kuna erinevalt liidu õiguse otsese õigusmõju doktriinist, annab see võimaluse kõigest negatiivsete tagajärgede heastamiseks. Samuti on liikmesriigi vastutuse põhimõtte puuduseks otsese õigusmõju doktriini asendamisel ka asjaolu, et vastutust peab alati kandma avaliku võimu kandja ning tegelik liidu õigusest kõrvalekalduja

⁷ EK otsus 26.02.1986 nr C-152/84, *Marshall*, p 43.

⁸ EK otsus 10.04.1984, nr 14/83, *Von Colson*.

⁹ S. Hargreaves. *EU Law Concentrate*, New York: Oxford University Press 2011, p 34.

¹⁰ A. Taro. Euroopa Ühenduse õiguse rikkumisega tekitatud kahju. Ühenduse liikmesriigi vastutus. *Juridica* 2003/3, lk 171.

jääb sanktsioneerimata.¹¹ Niisugusel kujul ei stimuleeri liikmesriigi vastutuse põhimõte neid isikuid, kellele liidu õigusnormi regulatsioon on suunatud. Samuti on üksikisiku vaatepunktist reeglina komplitseeritum tõestada talle riigi poolt EL õiguse rikkumisega tekitatud kahju, kui tugineda õigusvaidluses vahetult liidu õigusnormile. Samuti ei pruugi teatud olukordades väljamõistetav kahjuhüvitis asendada isikule EL-i õiguskorrast tulenevaid õigusi (nt töösuhetes töökoha ennistamine).¹²

Ehkki Euroopa Kohus oli oma varasemas praktikas välja käinud, et Liidu aluslepingud ei ole mõeldud enam liidu õiguse järgimiseks täiendavaid kaitsevahendeid looma¹³, see pidi jääma siseriikliku õiguse ülesandeks, näitas Euroopa Kohus *Frankovich* otsusega selgelt, et täiendav kaitsevahend nõudmaks liikmesriigilt kahju, mis on tekitatud EL õiguse rikkumisega, on vajalik ning pakub alternatiivse lahenduse olukorraks, kus siseriiklikku õigust ei oleks saanud mingil moel tõlgendada.¹⁴ Vaatamata riigi vastutuse printsiibi ebatäiuslikkusele Euroopa Liidu õiguse ühtse kohaldamise eesmärgist lähtudes, on EK poolt iseseisva liikmesriigi vastutuse instituudi loomine siiski vajalik meede tagamaks liikmesriikide kodanikele nende Euroopa Liitu kuulumisest tulenevate õiguste realiseerumine. Vastavalt Prechal'ile on liikmesriigi vastutus kui teisene õiguskaitsevahend, mis kujutab endast alternatiivi liidu otsese ja kaudse õiguspõhise doktriinidele olles sealjuures justkui päästerõngas olukordadeks, kus teisi meetmeid ei saa kohaldada.¹⁵ Nagu ka kohtujurist asjas *Brasserie* märkis, siis oleks vastuolus kogu liidu õigussüsteemiga, iseäranis liidu ja liikmesriikide vahelise pädevuse jagunemist silmas pidades, kui liit taandaks ennast riigivastutuse küsimusest ning jätaks selle täielikult siseriiklike kohtute pädevusse.¹⁶

¹¹ R. Mastroianni. On the Distinction between Vertical and Horizontal Direct Effects of Community Directives: What Role for the Principle of Equality? *European Public Law*, 1999, No 5, p 419.

¹² *Ibid.*

¹³ EK otsus 07.07.1981, nr 158-89, *Rewe-Handelsgesellschaft*, p 44.

¹⁴ P. Craig, G. de Burca. *EU Law: Text, cases and materials*. Fifth Edition. Oxford: Oxford University Press 2011, p 231.

¹⁵ *Ibid.*, p 253.

¹⁶ EK otsus 05.03.1996 nr C-46/93 ja C-48/93, *Brasserie du Pêcheur*, kohtujurist G. Tesouro ettepanek, p 14.

1.2 Võrdväarsuse ja tõhususe põhimõtted liikmesriigi vastutuse tingimuste hindamisel liikmesriigi menetlusautonoomia kontekstis

Liikmesriigi vastutuse näol on tegemist meetmega, mille eesmärgiks on peatada EL õigusest tulenev rikkumine ning pöörata tagasi rikkumise tagajärjed. Kui isikule tuleneb EL õiguskorrast mingi õigus, peab selle õiguse kaitseks eksisteerima ka vastav meede, millega siseriiklikud kohtud saaksid kaitsta isikule kuuluvaid õigusi ning anda isikutele võimalus need õigused siseriiklikult maksma panna.¹⁷ Sealjuures ei ole liikmesriigi vastutuse põhimõtte, nagu teistele EK poolt välja töötatud doktriinidele omane, tekkinud liikmesriikide siseriikliku õiguse pinnalt ja kõigis liikmesriikides sellist doktriini, vähemalt vormis, milles EK seda tunnustanud on, ei leidugi.¹⁸ Seega, ehkki liikmesriikides eksisteerivad küll riigivastutuse instituudid, ei ole liikmesriikide tasandil olemas ühtseid aluseid, millele saaks liikmesriigi vastutuse sisustamisel tugineda.

Ühtsete protseduurireeglite puudumise tõttu EL-i tasandil on iga liikmesriigi kohustus määrata menetlusnormid, mille alusel otsustada liikmesriigi vastutuse küsimuste üle siseriiklikult.¹⁹ Seda tuntakse täpsemalt liikmesriigi protseduurilise autnoomiana, mida EK tunnustas esmakordselt lahendis *Rewe-Zentralfinanz eG*, kus märkis ka, et sellised tingimused, mida kohaldatakse EL õiguse pinnalt tõusetunud vaidluse lahendamisel ei saa olla vähem soodsad, kui need, mida rakendatakse sarnaste siseriikliku iseloomuga vaidluste lahendamisel.²⁰

Sealjuures on protseduurireeglid äärmiselt olulise tähtsusega, kuna puudutavad selliseid liikmesriigi vastutuse põhistamise seisukohalt äärmiselt olulisi kriteeriume nagu põhjuslik seos, kahju, aegumistähtaeg, tõendamiskoormis jne. Jättes sellised näitajad siseriiklike protseduurireeglite, mis on liikmesriikides erinevad ning mis ei võta alati arvesse EL õiguse eripära, otsustada, võidakse õõnestada EL õiguse poolt isikutele ette nähtud õiguste kaitset, kahjustada õiguskindlust ning muuta küsitavaks EL õiguse autoriteet.²¹

¹⁷ T. Tridimas. *The General Principles of EU Law*. Oxford: Oxford University Press 2007, p 418.

¹⁸ M. Rotkirch. *The Principle of State Liability. The Creation of a General Principle of Law to Enhance Effective Judicial Protection of Individual EC Rights*. Centre for European Studies at Lund University. 2002, p 10.
Arvutivõrgus <http://www.cfe.lu.se/upload/LUPDF/CentrumforEuropaforskning/cfewp21.pdf>

¹⁹ A. Kaczorowska, p 378.

²⁰ EK otsus 16.12.1976 nr 33/76, *Rewe-Zentralfinanz eG*, p 46.

²¹ A. Kaczorowska, p 379.

Ka EK on olnud teadlik ülalviidatud kitsaskohtadest ning liikmesriikide protseduurilist autonoomiat piiranud, tuginedes ELL art 4 (3), millest tulenevalt peavad liikmesriigid võtma kõik vajalikud meetmed, et tagada aluslepingutest tulenevate kohustuste täitmine ning hoiduma meetmetest, mis võiksid ohustada liidu eesmärkide saavutamist. Sealjuures peavad liikmesriikide siseriiklikud kohtud lähtuma võrdväarsuse ja tõhususe põhimõtetest.²²

Võrdväarsuse põhimõttest lähtuvalt ei tohi liikmesriigi poolt kehtestatud sisulised ega menetluslikud normid olla vähem soodsad, kui need, mis puudutavad samalaadseid siseriiklikke nõudeid²³. Sealjuures tuleb tähele panna, et liit peab järgima võrdväarsuse põhimõtet nii selle formaalses kui sisulises osas²⁴, st garanteerima isikutele nii menetlusliku võrdsuse kui võrdsuse seaduste sisulise kohaldamise osas. Põhimõte aitab välistada, et samasuguseid olukordi käsitletakse erinevalt, kui selleks puudub mõistlik õigustus.²⁵

Samuti peavad liikmesriigid vastutuse kohaldamisel arvestama efektiivsuse põhimõttega, mis näeb ette, et siseriiklike reeglite ja protseduuride kohaldamine ei tohi muuta isikutele EL õigusest tulenevate õiguste kaitset võimatuks või ülemäära keeruliseks.²⁶ Sama on kohus kinnitanud ka hilisemates otsustes²⁷. Asjas *Danske Slagterier* märkis EK sealjuures, et on justnimelt liikmesriigi kohtu kontrollida, kas kahju hüvitamise tingimused liikmesriigi poolt liidu õiguse rikkumise tõttu saadud kahju hüvitamiseks on vähem soodsad kui siseriiklikul õigusel põhineva samalaadse kahju hüvitamisel.²⁸

Sealjuures on EK oma praktikas välja käinud, et otsustamaks, kas siseriiklikult on isiku õiguste kaitse võimatu või ülemäära keeruline, tuleb hinnata kohtumenetlust siseriiklikus kohtus kui tervikut.²⁹ Tõhususe printsiip on küllaltki laia amplituudiga, hõlmates enda all nii kohtutesse pöördumise võimalikkust üldiselt kui ka sisulisi ja menetluslikke reegleid.³⁰

²² *Ibid.*

²³ EK otsus 19.11.1991 nr C-6/90 ja C-9/90, *Frankovich*, p 43; EK otsus 16.12.1976, nr 33/76, *Rewe-Zentralfinanz eG*, p 46.

²⁴ T. Tridimas, p 61.

²⁵ *Ibid.*, p 62.

²⁶ EK otsus 16.12.1976 nr 45/76, *Comet*.

²⁷ EK otsus 10.07.1997 nr C-261/95, *Palmisani*, p 27; EK otsus 24.03.2009 nr C-445/06, *Danske Slagterier*, p 31.

²⁸ EK otsus 24.03.2009 nr C-445/06, *Danske Slagterier*, p 35.

²⁹ A. Kaczorowska, lk 379.

³⁰ J. Lonbay, A. Biondi. *Remedies for Breach of EU Law*. Chichester: Wiley 1997, p 4.

Tegemist on seega küllaltki üldiselt ning seega suuresti kaasuse asjaolusid arvestava tingimusega.

Danske Slagterieri otsuses märkis kohus, et oleks tõhususe põhimõttega vastuolus, kui kahjustatud isikutelt nõuda, et nad kasutaksid alati kõiki nende käsutuses olevaid õiguskaitsevahendeid, ka juhul, kui see võib tekitada neile ülemääraseid raskusi või seda ei saa neilt mõistlikult eeldada.³¹ Seega ei ole tõhususe põhimõttega ning EL õigusega vastuolus, kui siseriiklik õigus paneb isikule kohustuse kasutada talle siseriiklikus õiguses saada olevaid meetmeid, võttes arvesse, et nende poole pöördumist võib isikute poolt mõistlikult oodata. Tihti võib tõhususe põhimõtte kaasa tuua vajaduse mitte vaid kahju hüvitada, aga ka võimalikke tulevikus tekkivaid õigusrikkumisi ära hoida. Samuti on ebaselge, kas tõhususe printsiip on mõeldud teenima eelkõige üksikisiku huve või liidu õiguse ühetaolise kohaldamise huve.³² Ehkki enamasti on need huvid ühesuunalised, ei pruugi see alati aga nii olla. Seega ei ole üllatuslik, et selle põhimõtte järgimine on kohtute poolt osutunud keeruliseks.³³

Lisaks tuleb liikmesriigi vastutuse siseriiklikul sisustamisel arvestada ka proportsionaalsuse põhimõttega, st isikule ei tohi panna kohustusi, välja arvatud ulatuses, milles need on rangelt vajalikud avaliku huvi jaoks, et saavutada meetme eesmärki. See tähendab, et meede peab olema sobiv ning vajalik, et saavutada sellega soovitud eesmärki. Kuna tegemist on hinnangulise printsiibiga, on kohtu määrata, kas mõni meede on proportsionaalne või mitte.³⁴

Tuleb märkida, et tõhususe ja võrdväarsuse kriteeriumid peavad olema täidetud mõlemad. Sealjuures kujutab võrdväarsuse kriteerium endast absoluutset miinimumi, mida siseriiklik kohus peab silmas pidama ning tihti ei piisa, kui liikmesriigi õiguse rikkumise korral rakendatavad meetmed on samaväärsed siseriikliku õiguse rikkumise korral kohaldatavate reeglitega, kuna tõhususe põhimõtte võib liidu õiguse rikkumise korral nõuda kõrgemate standardite täitmist.³⁵

Viidatud printsiipe on oma otsustes kohaldanud ka EK. Otsuses *Simmenthal*³⁶ pidi siseriiklik kohus jätma kõrvale EL õigusega vastuolus oleva siseriikliku sätte, sealjuures ootamata

³¹ EK otsus 24.03.2009 nr C-445/06, *Danske Slagterier*, p 62.

³² J. Lonbay, A. Biondi, lk 12.

³³ S. Hargreaves, lk 39.

³⁴ A. Kaczorowska, p 210.

³⁵ J. Lonbay, A. Biondi, p 6.

³⁶ EK otsus 09.03.1978 nr 106/77, *Simmenthal*.

seadusandja poolt sätte kehtetuks tunnistamist. *Von Colsoni*³⁷ kaasuses pidi siseriiklik kohus kindlustama hüvitise kohasuse lähtuvalt efektiivsuse põhimõttest selliselt, et hüvitis oleks adekvaatne ning enam kui kõigest nominaalne. Otsuses *Dekker*³⁸ pidi siseriiklik kohus kõrvale jätma sätte, mis asetab tööandja vastutuse võrdse kohtlemise nõuete rikkumise eest sõltuvusse süü tõendamisest. *Transportes Urbanos*³⁹ otsuses leidis EK, et Hispaania siseriiklikud menetlusnormid rikkusid võrdväarsuse põhimõtet, kuna sätestasid erinevad menetlusreeglid sõltuvalt sellest, kas riigivastutus tekib EL õiguse rikkumise või põhiseadusliku sätte pinnalt. Ehkki reeglina annab EK liikmesriikidele pelgalt juhised, mille põhjal liikmesriigi kohus saaks hinnata, kas liikmesriigi vastutuse tekkimise tingimused on täidetud, siis olukorras, kus EK-l on selleks piisavalt teavet, on kohus teatud juhtudel ka ise analüüsinud, kas liikmesriigi vastutuse tingimused on täidetud (nt otsuses *Köbler*⁴⁰).

Hinnates, kas siseriiklik reegel või põhimõte võib kahjustada EL õiguskorrast tulenevate õiguste kaitset, peavad siseriiklikud kohtud kaaluma tõhususe ja võrdväarsuse põhimõtete nõudeid siseriikliku reegli eesmärgi ning funktsiooni valguses.⁴¹ EK praktika pinnalt tuleb jõuda seisukohale, et iga siseriiklikku sätet, mis on mõeldud kaitsma EL õiguskorrast tulenevaid õigus siseriikliku kohtu ees, tuleb hinnata mitte abstraktselt, vaid võttes arvesse iga kohtuasja asjaolusid ning analüüsida, kas õiguse maksmapanek on ülemäära takistatud.

Kuna Euroopa Liidu tasandil on ühtsed reeglid siiski veel põhjalikult välja töötamata, oleks ühelt poolt vaja, et EK täpsustaks liikmesriigi poolt kahju hüvitamise meetme ulatust, teisalt peavad siseriiklikud kohtud leidma EL õigusega kooskõlas olevaid viise, kuidas selline meede siseriiklikku õigusesse kohaldada. On keeruline öelda, kust täpselt läheb piir liikmesriigi autonoomia ning EK poolt ette nähtud reeglite järgimise vahel. Kirjanduses on väidetud, et kuna kõik liikmesriigi vastutuse tingimused on määratud EL õiguse poolt, välistab see, et liikmesriigid saaksid üldsegi tugineda regulatsioonile, mis on EL õigusega vastuolus. Mõned autorid on märkinud, et kuigi Euroopa Liidul pole üldist pädevust harmoniseerida menetlusnorme, tuleb olukorras, kus menetlusnorm ohustab EL õiguse tõhusat kohaldamist, jätta see kõrvale, mistõttu ei ole liikmesriikidel enam menetlusautonoomiat.⁴² Sealjuures võib jääda küsitavaks, kas liikmesriigid on sedavõrd ulatusliku meetme kohaldamise kompetentsi

³⁷ EK otsus 10.04.1984, nr 14/83, *Von Colson*.

³⁸ EK otsus 08.11.1990 nr 177/88, *Dekker*.

³⁹ EK otsus 26.01.2010 nr C-118/08, *Transportes Urbanos*.

⁴⁰ EK otsus 30.09.2003 nr C-224/01, *Köbler*, p 101.

⁴¹ P. Craig, G. de Burca, p 231.

⁴² U. Lõhmus, lk 144.

liidule üldseüldse andnud.⁴³ Ilmselt tuleks siinjuures liikmesriigi menetlusautonoomia piiride kindlaksmääramisel liikmesriigi vastutuse küsimuses lähtuda sellest, kas siseriiklik meede muudab võimatuks või ülemäära keeruliseks liidu õiguse siseriikliku rakendumise. Seega on selge, et liikmesriigi protseduuriline autonoomia on piiratud eesmärgiga garanteerida EL õiguskorrast tulenevate nõuete täitmine.

Kohtupraktikas ning kirjanduses on läbivalt kinnitatud, et EL õigusest tulenevaid kahjunõudeid reguleeriv kord ei tohi olla rangem siseriiklike nõudeid puudutavast korrast. Täpsemalt peab liikmesriik järgima liikmesriigi poolt kahju tekitamise nõude lahendamisel EL õiguse osaks olevaid võrdväarsuse ja tõhususe printsiipe, mille abil EK liikmesriike EL õiguse pinnalt tekkiva vastutuse hindamisel saab oluliselt piirata. EL õiguse poolt ettenähtud nõuetest ning võrdväarsuse ja tõhususe põhimõtetest tulenevalt on kahju hüvitise nõudmiseks mõeldud protseduurireegleid oluliselt muudetud, et kindlustada isikule, kellele EL õigusest tulenevaid õigusi on rikutud, sobilik võimalus kahju hüvitist nõuda. On oluline rõhutada, et kuna siseriiklikel kohtutel on kohustus tõlgendada siseriiklikku õigust kooskõlas EL õigusega, peavad liikmesriikide kohtunikud siseriiklikele protseduurireeglitele lähenema loovalt, et tagada EL õiguse realiseerumine.

1.3 Liikmesriigi vastutuse tingimused

1.3.1 Rikutud õigusnorm peab andma õigusi üksikisikutele

Euroopa Liidu õiguse rikkumisega tekitatud kahju sisuliseks hindamiseks on EK loonud kriteeriumid, mis toodi esmalt välja juba *Frankovich* lahendis ning mida EK on oma hilisema praktika käigus täpsustanud ning sisustanud. Kui esinevad kõik kolm kriteeriumi, tekib isikul EK praktika kohaselt nõue riigi vastu Euroopa Liidu õiguse rikkumisega tekitatud kahju hüvitamiseks.

Frankovich kaasuses sisustati vastutuse aluseks olevaid kriteeriume aga laialt, määratlemata konkreetselt, millal isik saab riigi vastutuse printsiibile tugineda ning jäädi sealjuures äärmiselt lakooniliseks, märkides, et tingimused, mis võivad isikule anda õiguse nõuda kahju hüvitamist sõltuvad liidu õiguse rikkumise iseloomust. Sellise lähenemise eest on kohust ka

⁴³ N. Zingales. Member State Liability vs National Procedural Autonomy: What Rules for Judicial Breach of EU Law? German Law Journal. Vol 11, No 04, p 429-430.

kritiseeritud.⁴⁴ Sestap ei ole üllatuslik, et EK on sedavõrd uuendusliku printsiibi väljatöötamise järgselt oma kohtupraktikaga liikmesriigi vastutuse tingimusi pidanud ohtralt täpsustama.

Tingimused, mis on eelduseks liikmesriigi vastutuse kohaldamisele on järgmised:

- rikkumine tuleneb sellisest EL-i õiguse normist, mille eesmärk on õiguste loomine üksikisikutele;
- Euroopa Liidu õiguse rikkumine on piisavalt raske (*sufficiently serious*);
- peab olema tuvastatav otsene põhjuslik seos rikkumise ja tekkinud kahju vahel.⁴⁵

Liikmesriigi vastutuse tekkimiseks liidu õiguse rikkumise eest on esmalt vajalik, et rikkumine tuleneks sellisest EL õiguse normist, mille eesmärgiks on õiguste loomine üksikisikutele. Sellele nõudele viitas EK juba *Frankovich* lahendis, kus sõnastas tingimuse selliselt, et üheks vastutuse kohaldamise eelduseks on, et üksikisikutele antavate õiguste sisu peab olema piiritletav direktiivi sätete põhjal.⁴⁶ Täpsemalt, selleks, et olla kindel, kas direktiiv on mõeldud andma õigusi üksikisikutele, peaks direktiivi sätte piisava selgusega defineerima isikud, kellele sätte on mõeldud õigusi looma ning kriteeriumid hindamaks, kas isik kuulub sellisesse isikute gruppi, samuti õiguse sisu ja ulatuse ning liikmesriigis direktiivist tuleneva õiguse kaitsmise eest vastutav organi.⁴⁷ *Brasserie* lahendist alates ei piirdu liikmesriigi kohustus arvestada EK praktikaga vaid olukordadega, kus liikmesriik on üksikisikule kahju põhjustanud direktiivi ülevõtmata jätmisega; EK loodud uue põhimõttega tuleb arvestada kõigi liidu normide rikkumiste puhul, mis üksikisikutele õigusi loovad.⁴⁸

Kaasuste põhjal, mida EK on liikmesriigi vastutuse küsimuses arutanud, võib teha üldistuse, et õigused, mis võivad olla aluseks liikmesriigi vastutuse tekkimisele võivad põhineda aluslepingutel (*Brasserie*) ja seadusandlusel (*Frankovich*); olla kas otsekohalduvad (*Brasserie*) või ilma otsekohalduva toimeta (*Frankovich*). Samuti võivad õigused olla kas

⁴⁴ P. Spink, p 112.

⁴⁵ EK otsus 19.11.1991 nr C-6/90 ja C-9/90, *Frankovich*, p 40; EK otsus 05.03.1996 nr C-46/93 ja C-48/93, *Brasserie du Pêcheur*, p51.

⁴⁶ EK otsus 19.11.1991 nr C-6/90 ja C-9/90, *Frankovich*, p 40.

⁴⁷ A. Kaczorowska, p 370.

⁴⁸ K. Koik. Euroopa Liidu liikmesriigi vastutuse vahetu mõju liikmesriigi menetluspädevusele ja kaudne mõju Eesti siseriiklikule riigivastutusõigusele. Magistritöö. Tartu: Tartu Ülikool 2010.

positiivsed, st nõuavad liikmesriigilt millegi tegemist (*Frankovich*) või negatiivsed, st keelavad liikmesriigil midagi teha (*Brasserie*).⁴⁹

P. Aalto toob EK praktika pinnalt välja ühe võimaliku jaotuse üksikisikutele õigusi andvate õigusnormide kohta:

„ Kohtupraktika on seisukohal, et õigusnormiga luuakse üksikisikule õigusi siis, kui:

- rikkumine puudutab sätet, millest üksikisikule tulenevate õiguste kaitse kuulub siseriiklike kohtute pädevusse, nii et sellel on vahetu õigusmõju⁵⁰;
- millest tulenevaid eeliseid võib pidada omandatud õiguseks⁵¹;
- mis kaitseb üksikisikute õigusi⁵² või
- mis loob üksikisikutele selliseid õigusi, mille olemus on selgelt eristatav.^{53,54}

Euroopa Kohus on kinnitanud, et üksikisikute õigused ei pruugi tõusetuda sealjuures ainult otseselt, vaid ka kaudselt, st tuleneda kolmandate isikute kohustustest.⁵⁵ Samuti tuleb silmas pidada, et ehkki direktiivi eesmärgiks võib olla õiguste loomine üksikisikutele, on õiguste täpsema sisu kindlaksmääramine jäetud liikmesriikide pädevusse. Selliselt formuleeritud õigus direktiivis ei saa seega olla aluseks liikmesriigi vastutusele üksikisiku ees.⁵⁶ Samas jällegi asjaolu, et õigusnormi eesmärgiks on kaitsta pigem üldisi kui üksikisiku huve, ei välista, et õigusnorm on kavandatud looma õigusi üksikisikutele ning viimased saavad selle alusel nõuda liikmesriigilt tekitatud kahju hüvitamist.⁵⁷

Euroopa Liidu põhivabadustele tuginemist ei ole praktikas kuigi palju esinenud. Siiski, otsuses *Eman ja Sevinger*, mis puudutas õigust Euroopa Parlamendi valimistel hääletada, leidis Euroopa Kohus, et esimene liikmesriigi vastutuse tingimus, st õiguste loomine üksikisikule, on täidetud olukorras, kus rikuti võrdse kohtlemise printsiipi⁵⁸. Täpsemalt

⁴⁹ P. Aalto. *Public Liability in EU Law: Brasserie, Bergaderm and Beyond*. Oxford; Portland (Oreg.): Hart Publishing 2011, p 159.

⁵⁰ EK otsus 05.03.1996 nr C-46/93 ja C-48/93, *Brasserie du Pêcheur*, p54.

⁵¹ EÜK otsus 29.01.1998 nr T-113/96, *Dubois et Fils*, p 63-65.

⁵² EK otsus 25.05.1978 nr 83 ja 94/76, 4, 15 ja 40/77 *Bayerische HNL jt v. Nõukogu ja Komisjon*, p 5.

⁵³ EK otsus 08.10.1996 nr C-178, 179 ja 188-190/94, *Dillenkofer*, p 22.

⁵⁴ P. Aalto, p 159.

⁵⁵ EK otsus 05.03.1996 nr C-46/93 ja C-48/93, *Brasserie du Pêcheur*, p 54.

⁵⁶ S. Prechal. *Directives in European Community Law. A Study of Directives and Their Enforcement in National Courts*. Oxford: Clarendon Press, New York: Oxford University Press 1995, p 330.

⁵⁷ A. Taro., lk 175.

⁵⁸ EK otsus 12.09.2006 nr C-300/04, *Eman ja Sevinger*.

märkis kohus, et ehkki liikmesriigi pädevuses on määrata tingimused selle kohta, kes on riigis hääleõiguslikud isikud ning isikud, keda võib valida,⁵⁹ peab tulenevalt võrdse kohtlemise printsiibist vältima sellist olukorda, kus riik määrab tingimused, millest tuleneks erinev kohtlemine kodanikele, kes on võrdses positsioonis, kui selline teistsugune kohtlemine ei ole objektiivselt õigustatav.⁶⁰ Seega kinnitas kohus võimalikku vastutuse tekkimist ka EL põhivabaduste rikkumise eest.

Mis puutub lepingutesse, kus Euroopa Liit on üheks osapooleks, siis on Euroopa Kohus vaid harvadel kordadel aktsepteerinud neid kui allikaid, mis annavad õigusi üksikisikutele. Maailma Kaubandusorganisatsiooni lepingu kohta kinnitati otsuses *Portugali Vabariik v Euroopa Liidu Nõukogu*, et see pole allikaks üksikisikute õiguste tekkimisele.⁶¹ Ka asjas *Kondova* tõusetus küsimus selle üle, kas rahvusvahelisest lepingust, täpsemalt assotsiatsioonilepingust, võivad tekkida õigused üksikisikutele. Euroopa Kohus otseselt sellele küsimusele ei vastanud, vaid tõlgendas õigust laiemalt ning leidis, et antud juhul seda liikmesriigi poolt rikutud ei olnud.⁶²

P. Aalto toob välja huvitava tähelepaneku, et alates *Frankovichi* otsusest aastal 1991, on riigi vastutuse kohtupraktika puudutanud vaid kahte direktiivi, mis annavad õigusi üksikisikutele ning mis on vastu võetud pärast *Frankovichi* otsust (Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 98/37/EÜ, 22. juuni 1998, masinaid käsitlevate liikmesriikide õigusaktide ühtlustamise kohta ja Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2001/83/EÜ, 6. november 2001, inimtervishoius kasutatavaid ravimeid käsitlevate ühenduse eeskirjade kohta), mis mõlemad on faktiliselt eksisteerinud ka varem, kuna uued tekstid on konsolideeritud versioonid varasematest.⁶³ On keeruline öelda, kas see on kõigest kokkusattumus või seadusandja teadlik soov vältida loomast uusi teise õiguse instrumente, mis võiksid olla aluseks liikmesriigi vastutusele.

Euroopa Kohus pole oma praktikas esimest vastutuse tekkimise alust tihti analüüsinud, mistõttu on üksikisikutele õigusi loova vastutuse tingimuse täpsem sisu praktikas jäänud küllaltki ebaselgeks.⁶⁴ Vaatamata sellele saab järeltada, et õiguse andmist üksikisikutele kui

⁵⁹ EK otsus 12.09.2006 nr C-300/04, *Eman ja Sevinger*, p 45.

⁶⁰ *Ibid.*, p 58, 61.

⁶¹ EK otsus 23.11.1999 nr C-149/96, *Portugali Vabariik v Euroopa Liidu Nõukogu*, p 47.

⁶² P. Aalto, lk 171; EK otsus 27.09.2001 nr C-235/99, *Kondova*.

⁶³ P. Aalto, lk 176.

⁶⁴ A. Vaitkevičiūtė. Member States Liability in Damages for the Breach of European Union Law – Legal Basis and Conditions for Liability. Mykolas Romeris University, Department of International and European Union Law, 2011, p 55.

esimest riigi vastutuse kriteeriumit on kohus tõlgendanud küllaltki laialt. Sealjuures on enamikes EK ees olnud vaidlustes leitud, et Euroopa Liidu õigusaktide (direktiivid, lepingud, määrused) sätted on olnud mõeldud isikutele õigusi looma, seda iseäranis just selliste normide puhul, mis on seotud Euroopa Liidu põhivabadustega.⁶⁵

Euroopa Kohtu otsuste ning juriidilises kirjanduses toodu pinnalt on selge, et õigust, mida norm peab vastutuse tekkimiseks üksikisikule andma, tuleb mõista Euroopa Liidu, mitte siseriikliku õiguse kontekstis. Seetõttu peavad siseriiklikud kohtud seda vastutuse tingimust hindama vastavalt Euroopa Liidu õigusele, liikmesriikide diskretsiooniõigus antud asjas puudub. Samuti tuleb silmas pidada, et alati pole kriteerium seotud sätte otsekohalduvuse põhimõttega, mis teeb sellest tingimuse täidetuse hindamise nii mõnigi kord keerukaks.

1.3.2 Rikkumine peab olema piisavalt oluline

Liikmesriigi vastutuse teist tingimust, mille kohaselt peab riigipoolne rikkumine olema piisavalt oluline, peetakse riigivastutuse instituudi kohaldamisel keskseks ning sealjuures ka kõige keerulisemaks küsimuseks.⁶⁶ Seda seetõttu, et vastutuse põhistamiseks ei piisa vaid rikkumise fakti tuvastamisest, rikkumise intensiivsus peab ületama teatud lävendi, st see peab olema ka piisavalt oluline. Mõiste „piisavalt oluline rikkumine (*sufficiently serious breach*)” tuleb Euroopa Kohtu praktikast Euroopa Liidu lepinguvälise vastutuse küsimustes.⁶⁷

Piisavalt olulise rikkumise mõiste sisustamisel tuleb esmalt tuvastada Euroopa Liidu õiguse rikkumise fakt avaliku võimukandja poolt ning seejärel hinnata, kas rikkumine kvalifitseerub piisavalt oluliseks. Seega, isegi kui rikkumise fakt on tuvastatud, ei ole see alati piisav, et kohaldada liikmesriigi vastutust. Otsustes *Brasserie* ja *Factortame* määras Euroopa Kohus, et oluliseks tuleb pidada rikkumist, kui liikmesriik on oma seadusandliku võimu teostamisel selgelt ja jämedalt rikkunud oma kaalutusõiguse piire.⁶⁸ Samas otsuses tõi EK välja ka kriteeriumid, mida siseriiklik kohus peaks rikkumise olulisuse hindamise juures arvesse võtma. Nendeks on:

- 1) rikutud õigusnormi selgus ja täpsus;
- 2) siseriiklikele organitele jäetud diskretsiooni ulatus;

⁶⁵ A.Vaitkevičiūtė, p 55.

⁶⁶ P. Spink, p 116.

⁶⁷ A.Vaitkevičiūtė, p 57.

⁶⁸ EK otsus 05.03.1996 nr C-46/93 ja C-48/93, *Brasserie du Pêcheur*, p 55.

- 3) rikkumise ja seeläbi kahju tekitamise tahtlus;
- 4) ühenduse õiguse sisu osas eksimise õigustatavus;
- 5) asjaolu, kas ühenduse institutsioonide seisukohad võisid soodustada ühenduse õiguse rikkumist liikmesriigi poolt;
- 6) ühenduse õigusega vastuolus oleva siseriikliku regulatsiooni kehtestamine või säilitamine liikmesriigi poolt.⁶⁹

Tuleb silmas pidada, et rikkumise olulisuseks ei ole kõigi eelpooltoodud tingimuste esinemine vajalik, piisab, kui nende hulgast esineb üks või kaks.⁷⁰

Kohtupraktikast võib välja lugeda, et rikutud õigusnormi selgus ja täpsus on üks kõige tihedamini vaadeldud tingimusi rikkumise olulisuse määramisel (*Larsy*⁷¹, *Robins*⁷², *Synthon*⁷³). Ühtlasi võib sellest teha järelduse, et mida selgem ja täpsem on rikutud norm, seda lihtsam on otsustada rikkumise olulisuse üle, mida ebaselgem norm on, seda lihtsam on õigustada liikmesriigi tegevust. Viimasel juhul tuleb rikkumise olulisuse üle otsustades arvesse võtta ka muid ülalpoolmainitud kriteeriume.

Kohus rõhutas *Brasserie* otsuses ka, et ühenduse õiguse rikkumine on piisavalt oluline, kui see on toimunud vaatamata varasemale kohtuotsusele, millega rikkumine on tuvastatud, samuti vaatamata eelotsusele või kohtupraktikale, millest on selge, et vaidlusalune tegevus kujutab endast rikkumist.⁷⁴ Sellised tingimused jäid sisuliselt muutumatuks, kuni otsuseni asjas *Köbler*, kus EK sõnas, et arvesse tuleb võtta ka seda, kui siseriiklik kohus on jätnud täitmata EÜ artiklist 234 (nüüd ETLT artikkel 267) tuleneva kohustuse taotleda eelotsust.⁷⁵ Samas otsuses on välja toodud, et igal juhul on ühenduse õiguse rikkumine piisavalt selge juhul, kui kõnealust lahendit tehes on jäetud ilmselgelt tähelepanuta EK asjassepuutuv kohtupraktika.⁷⁶

⁶⁹ EK otsus 05.03.1996 nr C-46/93 ja C-48/93, *Brasserie du Pêcheur*, p 55-56.

⁷⁰ A.Vaitkevičiūtė, p 58.

⁷¹ EK otsus 28.06.2001 nr C-118/00, *Larsy*, p 46.

⁷² EK otsus 25.01.2007 nr C-278/05, *Robins*, p78.

⁷³ EK otsus 16.10.2008 nr C-452/06, *Synthon*, p 42-43.

⁷⁴ EK otsus 05.03.1996 nr C-46/93 ja C-48/93, *Brasserie du Pêcheur*, p 57.

⁷⁵ EK otsus 30.09.2003 nr C-224/01, *Köbler*, p 55.

⁷⁶ EK otsus 05.03.1996 nr C-46/93 ja C-48/93, *Brasserie du Pêcheur*, p 57; EK otsus 30.09.2003 nr C-224/01, *Köbler*, p 56.

Piisavalt olulise rikkumise tingimuse määratlemisel lähtuti pikka aega sellest, kas riigile on antud vaidlusaluses küsimuses lai diskretsiooniõigus või on riigi diskretsiooniõigus piiratud (või puudub üldse). Klassikaline näide vaidlusest, milles liikmesriigile on antud lai otsustusõigus, kuid siiski on liikmesriik neid piire ületanud, on *Brasserie* ja *Factortame* kaasused. Seal leidis Kohus esmalt, et nii Saksamaa seadusandja (*Brasserie*) kui ka Ühendkuningriigi seadusandja (*Factortame*) omasid laia diskretsiooniõigust⁷⁷, mistõttu olid nad liidu õiguse kohaldamisel võrdses positsioonis liidu institutsioonidega.⁷⁸ Seejärel jätkas EK analüüsiga, kas seadusandja oli ületanud laia diskretsiooniõiguse piire.

Otsuses *Hedley Lomas* läks Euroopa Kohus piisavalt olulise kriteeriumi hindamisel kaugemale, tutvustades koguni põhimõtet, et olukorras, kus liikmesriigil oli väid vähendatud diskretsioon või puudus see üldse, võib ka pelgalt liidu õiguse rikkumise fakt tuua kaasa piisavalt olulise rikkumise kriteeriumi täitmise.⁷⁹ Viidatud asjas leidiski EK, et kui Ühendkuningriigi põllumajanduse, kalanduse ja toidu ministerium keeldus süstemaatiliselt välja andmast lubasid elusloomade ekspordiks Hispaaniasse, rikkus ta sellega direktiivi 74/577, kuna Ühendkuningriigil oli antud küsimuses piiratud diskretsioon, mistõttu loeti täidetuks liikmesriigi vastutuse teine kriteerium. Kohus lisas, et Ühendkuningriigi võimetus esitada mingitki õigustust oma süstemaatilisele rikkumisele rõhutab veelgi rikkumise olulisust.⁸⁰

Hedley Lomase otsuses toodud põhimõtet kordas EK hilisemates otsuses veelgi. Otsuses *Norbrook Laboratories*⁸¹ oli riiklik pädev asutus seadnud veterinaarravimite müügiloale liidu direktiividega sätestatust rangemad tingimused, rikkudes nii EL õigust. Antud asjas EK siiski ise ei otsustanud, kas tegu oli piisavalt olulise rikkumisega või mitte, jättes selle siseriikliku kohtu hooleks. Asjas *Synthon* tekkis vaidlus, kuna Ühendkuningriigi raviamet keeldus tunnustamast müügiluba, mis oli ravimile antud teises liikmesriigis. EK leidis, et Euroopa Liidu asjassepuutuv direktiiv välistab igal juhul selgel ja täpsel viisil igasuguse võimaluse, et liikmesriik võiks jätta vastastikuse tunnustamise taotluse rahuldamata, kui ta ei ole eelnevalt läbi viinud selles sättes ettenähtud menetlust ja lisas, et sellistel asjaoludel piisab kõigest

⁷⁷ EK otsus 05.03.1996 nr C-46/93 ja C-48/93, *Brasserie du Pêcheur*, p 48-49.

⁷⁸ P. Spink, p 115.

⁷⁹ EK otsus 23.05.1996 nr C-5/94, *Hedley Lomas*, p 28.

⁸⁰ P. Spink, p 123.

⁸¹ EK otsus 02.04.1998 nr C-127/95, *Norbrook Laboratories*.

direktiivi vaidlusaluse rikkumisest, mille ravimiamet pani toime põhikohtuasjas, et tuvastada liidu õiguse piisavalt selge rikkumine.⁸²

Euroopa Kohus on leidnud, et ka liikmesriigi seadusandja puhul võib diskretsiooni ulatus osutada piiratuks. Kaasus *Rechberger*, mis tõusetus Nõukogu 13. juuni 1990. a direktiivi 90/314, mis käib reisipakettide, puhkusepakettide ja ekskursioonipakettide kohta, pinnalt, käsitles olukorda, kus isikule õigusi andvat direktiivi artiklit 7 ei olnud korralikult siseriikliku õigusesse üle võetud. Viidatud direktiivi artikkel nägi ette kindla kuupäeva, millest alates pidi võimalik olema direktiivist tulenevatele õigustele tuginemine, kuid Austria seadusandja määras direktiivi jõustumiseks hilisema kuupäeva. See takistas kaebajatel, kes olid ostnud paketteise, mis kuulus direktiivi kohaldamisalasse, saamast hüvitist reisikorraldaja käest, kes oli muutunud maksejõuetuks. Üks siseriikliku kohtu poolt esitatud küsimusi oli, kas viidatud direktiivi artikli 7 mittenõuetekohane ülevõtmine kujutab endast olulist rikkumist, mis annaks aluse hüvitisnõude tekkimisele. Euroopa Kohus leidis, et direktiivis ei esinenud midagi sellist, mis lubaks liikmesriigil piirata direktiivi artikli 7 kehtivuse algust.⁸³ Seega ei omanud liikmesriik antud juhul diskretsiooni, et määrata siseriikliku seadusega artikli 7 jõustumisaeg. Isegi fakt, et liikmesriik oli üle võtnud kõik teised direktiivi sätted, ei olnud asjas määrav.

Kaasuses *Stockholm Lindöpark* tekkis vaidlus seoses direktiivi ebaõige ülevõtmisega. EK leidis, et direktiivi artiklid on piisavalt selged, täpsed ning tingimusteta, et üksikisik saaks nendele tuginedes liikmesriigi vastu kohtus end kaitsta⁸⁴ ning et direktiivi sõnastusest oli selgelt mõista, et Rootsil puudus direktiivi kohaldamisel diskretsiooniõigus, mistõttu oli tal ülimalt piiratud või isegi olematu diskretsioon.⁸⁵ Seega piisas ka sellises olukorras vaid rikkumise faktist, et teine liikmesriigi vastutuse tingimus oleks täidetud.

Otsuses *Bergaderm* märkis EK, et diskretsiooni piire ei saa hinnata ilmtingimata asutuse poolt võetud meetmest lähtudes.⁸⁶ Täna on EK oma praktikas selgitanud, et diskretsiooni ulatus ei pruugi alati rikkumise olulisuse üle otsustamisel tähtsust omadagi. Otsuses *Haim* on EK märkinud, et diskretsiooni piirid võivad olla määratletud Euroopa Liidu, mitte siseriikliku

⁸² EK otsus 16.10.2008 nr C-452/06, *Synthon*, p 42-43.

⁸³ EK otsus 15.06.1999 nr C-140/97, *Rechberger*, p 48.

⁸⁴ EK otsus 18.01.2001 nr C-150/99, *Stockholm Lindöpark*, p 33

⁸⁵ *Ibid.*, p 40.

⁸⁶ EK otsus 04.07.2000 nr C-352/98, *Bergaderm*, p 46.

õiguse poolt,⁸⁷ mistõttu ei ole rikkumise olulisuse hindamisel määravaks diskretsiooniõigus, mis on antud siseriikliku õiguse järgi siseriiklikule institutsioonile.⁸⁸

Piisavalt olulise rikkumise kriteeriumit on ka kritiseeritud. Tõpoolest, on vajalik tasakaalustada vajadust efektiivsete õiguskaitsevahendite järele, et saavutada liidu õiguse tõhus toimimine ning huvi mitte hoida liikmesriigi organeid vastutavaks iga liidu õigusega vastuolus oleva õigusakti eest. Määratledes liikmesriigi vastutuse rikkumise aluseks pelgalt rikkumise, võiks liikmesriigi vastutus tõusetuta vägagi kergesti ning hoida seega liikmesriikide seadusandlikke ja täitevvõimu organeid teostamast oma kohustusi.⁸⁹ Seetõttu on mõistetav Euroopa Kohtu lähenemine, et juhul, kui liikmesriigil on küsimuses lai diskretsioon, on vastutust vajalik põhjalikumalt sisustada. Samas ohustab piisavalt olulise rikkumise standardile liiga range lähenemine, nt siseriiklikust õigusest lähtudes, isikute õiguste kaitset. Ehkki tingimuse sisustamisel tuleb arvesse võtta võrdväarsuse ja tõhususe põhimõtteid, mis aitaksid seda välistada, oleks vajalik konkreetselt määratleda, mida piisavalt oluline rikkumine Euroopa Liidu õiguses kujutab. Seega oleks liikmesriigi vastutuse doktriini parima kohaldamise huvides, kui EK tulevikus riigi vastutuse küsimust analüüsid seda tingimust täpsustaks.

1.3.2.1 Piisavalt olulise rikkumise kriteeriumi kohaldamise pädevus

Vastavalt Euroopa Kohtu praktikale kuulub liidu õiguse rikkumise olulisuse üle otsustamine siseriiklike kohtute pädevusse.⁹⁰ Tuleb siiski silmas pidada, et “piisavalt oluline rikkumine” on liidu õiguse kontseptsioon ning selle aluseks olevad kriteeriumid on välja töötanud Euroopa Kohus. Seega jääb siseriiklike kohtute ülesandeks vaid nende kriteeriumide kohaldamine konkreetse kohtuasja faktidele.⁹¹

Kuna tegemist on vastutuse aluseks olevate kriteeriumite seast keerulisimaga, pöörduvad liikmesriikide kohtud tihti just selle kriteeriumi hindamisel Euroopa Kohtu poole. Ehkki EK on ise märkinud, et põhimõtteliselt kuulub siseriiklike kohtute ülesannete hulka teha kindlaks, kas on täidetud liikmesriigi vastutuse tingimused, võib kohus täpsustada teatavaid asjaolusid,

⁸⁷ EK otsus 04.07.2000 nr C-424/97, *Haim*, p 40.

⁸⁸ *Ibid.*

⁸⁹ M. Rotkirch, p 17.

⁹⁰ EK otsus 05.03.1996 nr C-46/93 ja C-48/93, *Brasserie du Pêcheur*, p 58.

⁹¹ A. Taro , lk 177.

mida siseriiklikel kohtutel tuleb sellise hinnangu andmisel arvestada.⁹² Sealjuures on EK läinud mõnda kaasust arutades koguni nii kaugemale, et on võtnud enda kanda otsustamise, kas tegemist on ka sisuliselt olulise rikkumisega või mitte, põhjendades sellise otsuse tegemise pädevust sellega, et kohtule on esitatud küllaldaselt informatsiooni ise tuvastamiseks, kas tegemist on piisavalt olulise rikkumisega⁹³.

Seega ei ole Euroopa Kohus piirdunud vaid piisavalt olulise rikkumise tingimuste tõlgendamisega, vaid selle tingimuse esinemist teatud olukordades ka ise hinnanud. Järgnevalt vaatleb töö olukordi, kus EK ongi piisavalt olulise rikkumise kriteeriumi sisustamise suuresti enda kanda võtnud ning määratlenud ära teatud juhud, mil kriteerium on kindlasti kohaldatav, või vastupidi, millal olulist rikkumist ei esine.

1.3.2.2 Rikkumine, mis on ilmselgelt või automaatselt piisavalt oluline

Direktiivi mitteõigeaegne ülevõtmine, nagu oli probleemiks *Frankovichi* kaasuses oli algselt kõige ilmekam näide riigi vastutuse tekkimisest. Kohtupraktika arenedes pole selline liikmesriigi poolne rikkumine aga enam kõige tüüpilisem või sagedasem rikkumise alus, kuid ometigi on tegu kõige selgema näitega, millal on Euroopa Liidu õiguse rikkumine hinnatav kui piisavalt oluline.

Pärast *Brasserie* otsust rõhutati, et kui liikmesriik ei suuda võtta vajalikke meetmeid, et saavutada direktiiviga ettenähtud tulemust, võibki piisata kõigest õiguse rikkumise faktist, et tegu oleks piisavalt olulise rikkumisega. Vastutuse tingimusi täpsustas pisut *Dillenkoferi* lahend, milles Euroopa Kohus ütles, et selline rikkumine annab aluse kahju hüvitamise nõudeks kui direktiivi poolt ette nähtud tulemus on mõeldud andma õigusi üksikisikutele ning nende õiguste sisu on direktiivi sätete põhjal selgeks tehtav ning liikmesriigi kohustuse rikkumise ja tekkinud kahju vahel eksisteerib põhjuslik seos. Sellisel juhul pole tarvis arvesse võtta muid tingimusi.⁹⁴ Seega kordas *Dillenkoferi* otsus sisuliselt *Frankovichi* kohtuasja

⁹² EK otsus 16.10.2008 nr C-452/06, *Synthon*, p 36; EK otsus 18.01.2001 nr C-150/99, *Stockholm Lindöpark*, p 38.

⁹³ EK otsus 28.06.2001 nr C-118/00, *Larsy*, p 40, EK otsus 17.10.1996 nr C-283/94 ja C-291-292/94, *Denkavit*, p 49.

⁹⁴ EK otsus 08.10.1996 nr C-178, 179 ja 188-190/94, *Dillenkofer*, p 27.

põhimõtet ning kinnitas, et direktiivi mitteõigeaegne ülevõtmine kujutab endast *per se* piisavalt olulist rikkumist.⁹⁵

Brasserie kohtuotsusest tuleneb ka põhimõte, et igal juhul on liidu õiguse rikkumine piisavalt oluline, kui see on jätkunud hoolimata Euroopa Kohtu otsusest, millega on tuvastatud ühenduse õiguse rikkumine liikmesriigi poolt, või eelotsusest või väljakujunenud kohtupraktikast, millest tulenes üheselt, et liikmesriigi käitumine vaidlusalusel viisil kujutab endast ühenduse õiguse rikkumist.⁹⁶ Kohtuasjas *Larsy*⁹⁷ esineski olukord, kus EK poolt oli vaidluses tõusetunud küsimus juba eelnevalt selgeks tehtud, mistõttu ei leidnud EK õigustust sellele, et riiklik sotsiaalkindlustuse institutsioon jättis kohaldamata kohtu varasema otsuse praktika. Sama põhimõtet kordas Euroopa Kohus selgelt ka asjades *Köbler* ja *Traghetti*, kui sõnas, et igal juhul on ühenduse õiguse rikkumine piisavalt selge juhul, kui kõnealust lahendit tehes on jäetud ilmselgelt tähelepanuta EK asjassepuutuv kohtupraktika.⁹⁸

Lisaks ei saa üksikisikutele kuuluvad õigused sõltuda sellest, kas komisjon peab menetluse algatamist liikmesriigi vastu EÜ artikli 226 alusel otstarbekaks, ega sellest, kas Euroopa Kohus on rikkumise oma otsusega kindlaks teinud.⁹⁹ Seega on EK poolt selgelt välja käidud, et rikkumise tuvastamine on kahtlemata otsustava tähtsusega asjaolu, aga mitte tingimata vajalik selleks, et liidu õiguse piisavalt selge rikkumise tingimus oleks täidetud.

1.3.2.3 Euroopa Liidu õiguse rikkumine, mis ei kujuta endast olulist rikkumist

Euroopa Kohtu praktikas on käsitletud ka juhtumeid, kus liikmesriik on küll rikkunud Euroopa Liidu õigust, kuid liikmesriigi vastutust siiski eitatud, kuna rikkumine ei ole piisavalt olulisena kvalifitseeritav. Seda näiteks *British Telecommunications* kaasuses, mis puudutas direktiivide ülevõtmist.¹⁰⁰ Täpsemalt vaieldi selle üle, kas kahe telekommunikatsiooni puudutava direktiivi ülevõtmine toimus Ühendkuningriigis EL õigusega seatud piirides. Kohus leidis, et piisavalt olulist liidu õiguse rikkumist ei esinenud, kuna direktiivi sõnastus oli ebaselge ning Ühendkuningriigi interpretatsioon oli heauskne ja ei läinud oluliselt direktiivi

⁹⁵ EK otsus 08.10.1996 nr C-178, 179 ja 188-190/94, *Dillenkofer*, p 21-27.

⁹⁶ EK otsus 05.03.1996 nr C-46/93 ja C-48/93, *Brasserie du Pêcheur*, p57.

⁹⁷ EK otsus 28.06.2001 nr C-118/00, *Larsy*.

⁹⁸ EK otsus 30.09.2003 nr C-224/01, *Köbler*, p 56; EK otsus 13.06.2006 nr C-173/03, *Traghetti*, p 43.

⁹⁹ EK otsus 24.03.2009 nr C-445/06, *Danske Slagterier*, p 37-38.

¹⁰⁰ EK otsus 26.03.1996 nr C-392/93, *British Telecommunications*.

sõnastuse ja eesmärgiga vastuollu¹⁰¹ ning kuna rikkumist ei esinenud, ei hakatud uurima ka riigi vastutust. Analoogselt toimis Euroopa Kohus ka asjas *Kondova*.¹⁰² *British Telecommunications* kaasuses pöörati tähelepanu ka liidu õiguse rikkumise üle otsustamisel varasema EK praktika arvesse võtmisele. Kohus märkis, et kui Euroopa Kohtu ees pole vaidluse all olevat küsimust varem puudutatud, millest tulenevalt ei ole Euroopa Kohtu kui ühenduse õiguse tõlgendaja positsioon, millest liikmesriik oleks saanud juhinduda, selge, võib see koostoimes muude faktoritega välistada ühenduse õiguse rikkumise olulisuse.¹⁰³

Denkavit otsuses leidis EK samuti, et direktiivi ülevõtmisel ei esinenud olulist rikkumist. Seda põhjusel, et direktiiv võeti ka teiste liikmesriikide poolt siseriiklikku õiguskorda üle sarnasel viisil, samuti puudus küsimuses eelnev kohtupraktika. Kohus märkis, et kui enamik teisi liikmesriike on tõlgendanud vaidlusalust õigusnormi samal viisil, võib see viidata asjaolule, et liidu õiguse rikkumine liikmesriigi poolt on õigustatav ning seda ei saa pidada piisavalt oluliseks.¹⁰⁴ Sealjuures võivad ka isegi liikmesriikide esindajate arutelud õigusaktide väljatöötamisel nõukogus olla olulised, otsustamaks selle üle, kas eksimine oli õigustatav või mitte.¹⁰⁵ Samas aga, kui sellised arutelud ja liikmesriikide tahteavaldused ei kajastu tegelikult liidu akti tekstis, puuduvad neil õiguslikud tagajärjed ning need ei mõjuta ühenduse õiguse rikkumist, ent vaidlusaluse akti vastuvõtmisel nõukogus toimunud arutelude valguses võib see olla õigustatav.¹⁰⁶

Euroopa Kohus on viidanud arvestamisele kuuluvate asjaolude hulgas ka Euroopa Komisjoni käitumisele, st kas Euroopa Komisjon on algatanud liikmesriigi suhtes rikkumismenetluse või mitte. Ent õiguskirjanduses on asutud seisukohale, et Komisjoni käitumine on liikmesriigi rikkumise olulisuse üle otsustamisel väiksema kaaluga¹⁰⁷. Asjaolu, et Komisjon leiab liikmesriigi poolt rakendatava tõlgenduse olevat vastuolus ühenduse õigusega, pole määrava tähtsusega, sest Komisjonil puudub ühenduse õigussüsteemis pädevus anda ühenduse õiguse autentset tõlgendust.¹⁰⁸

¹⁰¹ *Ibid.*, p 43-45.

¹⁰² EK otsus 27.09.2001 nr C-235/99, *Kondova*.

¹⁰³ EK otsus 26.03.1996 nr C-392/93, *British Telecommunications*, p 44.

¹⁰⁴ EK otsus 17.10.1996 nr C-283/94 ja C-291-292/94, *Denkavit*, p 51-52.

¹⁰⁵ *Ibid.*, p 51.

¹⁰⁶ A. Taro, lk 176.

¹⁰⁷ A. Taro, lk 176.

¹⁰⁸ *Ibid.*, lk 177.

1.3.3 Põhjuslik seos

Liikmesriigi vastutuse tekkimise kolmandaks tingimuseks on põhjusliku seose esinemine rikkumise ja tekkinud kahju vahel. *Brasserie* ja *Factortame* kaasustes on Euroopa Kohus viidanud, et välja selgitamine, kas liidu õiguse rikkumise ja isikul tekkinud kahju vahel esineb põhjuslik seos, kuulub siseriiklike kohtute pädevusse.¹⁰⁹ Sellisest kohtu formuleeringust võib jääda mulje, nagu kuuluks ka põhjusliku seose esinemise tingimuste üle otsustamine siseriiklike kohtute kompetentsi.¹¹⁰ Selline lähenemine ei oleks vastavalt EK praktikale siiski täiesti korrektne.

Põhjuslikku seost kui riigi vastutuse tekkimise ühte tingimust on EK põhjalikumalt analüüsinud lahendites *Brinkmann* ja *Rechberger*, kus EK leidis, et põhimõtteliselt on küll kausaalseose tuvastamine liikmesriigi rikkumise ja üksikisikul tekkinud kahju vahel liikmesriigi kohtu ülesandeks, ent kui Euroopa Kohtul on olemas selleks vajalik (faktiline) informatsioon, võib ta otsustada põhjusliku seose esinemise üle ka ise.¹¹¹ Sellest järeldub, et põhjusliku seose instituut põhineb siiski liidu õigusel ning liikmesriikide kohtute pädevuses on liidu õigusest tulenevate põhjusliku seose tingimuste rakendamine konkreetse kohtuasja faktidele. Selline seisukoht on liikmesriigi vastutuse üldise eesmärgi taustal ka igati aktsepteeritav, kuna vastasel juhul sõltuks liikmesriigi vastutuse koosseis liialt siseriiklikust õigusest, millega võidakse kahjustada ühenduse õiguse ühetaolise kohaldamise põhimõtet.¹¹² EK ees olnud kaasustest nähtuvalt jätabki kohus kausaalsuse kindlakstegemise pigem siseriiklike kohtute poolt otsustada.¹¹³

Otsuses *Rechberger* põhjendas Euroopa Kohus põhjusliku seose esinemist direktiivi 90/314 mittekohase ülevõtmise ja tarbijale tekkinud kahju vahel direktiivi eesmärki hinnates. Sealjuures tõi kohus välja, et direktiivi eesmärgiks oli tarbijate kaitse justnimelt sellistes olukordades, kus reisiteenuse pakkuja muutub maksejõuetuks, mistõttu tuleneb direktiivi

¹⁰⁹ EK otsus 05.03.1996 nr C-46/93 ja C-48/93, *Brasserie du Pêcheur*, p 65.

¹¹⁰ A. Taro, lk 177.

¹¹¹ EK otsus 24.09.1998 nr C-319/96, *Brinkmann*, p 26; EK otsus 15.06.1999 nr C-140/97, *Rechberger*, p 72, 76.

¹¹² A. Taro, lk 177.

¹¹³ A. Vaitkevičiūtė, p 57.

artiklist 7 õigus reisijale saada tagasi ettemaks, mis ta on maksejõuetule reisikorraldajale tasunud¹¹⁴.

Brinkmanni kaasuses aga, vastupidiselt, ei leidnud kohus põhjuslikku seost kahju ning direktiivi siseriiklikku õigusesse ülevõtmata jätmise vahel. *Brinkmanni* otsuses oli vaidluse esemeks Saksa ettevõtte poolt Taani imporditud tubakatoodete klassifitseerimine ja selle alusel määratav käibemaksumäär. Tulenevalt asjassepuutuvast direktiivist, pidi siseriiklik õigus kehtestama täpsed kriteeriumid tubakatoodete liigitamiseks, kuid Taani seda teinud ei olnud. Selle asemel kohaldas Taani asjassepuutuvat direktiivi tubakatoodete klassifitseerimiseks otse, tehes seda aga EK hilisema praktika kohaselt vääralt, millest tulenevalt leidis aset liikmesriigi poolne EL õiguse rikkumine.¹¹⁵

Vastavalt EK praktikale kujutab direktiivi rakendamata jätmine iseenesest liidu õiguse olulist rikkumist¹¹⁶, kuid *Brinkmanni* otsuses leidis kohus, et kuna puudub otsene põhjuslik seos rikkumise ja tekkinud kahju vahel, liikmesriigi vastutuse põhimõtte siiski kohaldatav pole.¹¹⁷ Seega vältis kohus oma varasema praktikaga vastuollu minekut ning rajas liikmesriigi vastutuse piiramise olulise rikkumise kriteeriumi puudumise asemel hoopiski põhjusliku seose tingimuse täitmata jätmisele. Ehkki ühelt poolt annab see liikmesriikidele võimaluse vastutusest kõrvale hoida, stimuleerib selline lahendus teisalt avaliku võimu organeid järgima ühenduse õiguse sätteid ka juhul, kui seadusandja pole suutnud liidu direktiivi nõuetekohaselt siseriiklikku õigusesse üle kanda.¹¹⁸ Kuna *Brinkmanni* lahendis tugineti ka direktiivi sätete ebapiisavale selgusele¹¹⁹, ei motiveeri lahend aga igal juhtumil liidu õiguse sätteid järgima, *Brinkmanni* lahendi pinnalt on see kohustuslik vaid olukorras, kus direktiivi sätted on piisavalt selged ja konkreetset.

Seega ei ole Euroopa Kohus oma praktikas andnud kindlat vastust sellele, kuidas määratleda põhjuslikku seost riigi vastutuse tekkimise kontekstis. EK praktikale lepinguvälise vastutuse osas tugineda ei oleks kohane, kuna kohus ise seda praktikat riigi vastutuse määramise asjades ei järgi.¹²⁰ Seega tasub jääda seisukohale, et põhjusliku seose kindlaksmääramine jääb

¹¹⁴ EK otsus 15.06.1999 nr C-140/97, *Rechberger*, p 27.

¹¹⁵ EK otsus 24.09.1998, nr C-319/96, *Brinkmann*, p 27.

¹¹⁶ EK otsus 24.09.1998 nr C-319/96, *Brinkmann*, p 28; EK otsus 08.10.1996 nr C-178, 179 ja 188-190/94, *Dillenkofer*, p 29.

¹¹⁷ EK otsus 24.09.1998 nr C-319/96, *Brinkmann*, p 29.

¹¹⁸ A. Taro, lk 178.

¹¹⁹ EK otsus 24.09.1998 nr C-319/96, *Brinkmann*, p 30-31.

¹²⁰ A.Vaitkevičiūtė, p 61.

siseriiklike kohtute pädevusse, kes analüüsivad seda vastavalt siseriiklikule õigusele võttes arvesse efektiivsuse ja võrdsuse printsiipe.¹²¹ Küll aga on vajalik silmas pidada, et liikmesriikide siseriiklikud õigused võivad oluliselt erineda, kuna põhjusliku seose kindlaksmääramine sõltub siseriiklikest menetlusnormidest.¹²² Seetõttu on liikmesriigi kohtute poolt põhjusliku seose hindamisel siseriiklike reeglite järgi vajalik silmas pidada, et tingimuse sisustamisel ei kasjustataks võrdväarsuse ega tõhususe põhimõtteid ning jäeta isikut siseriikliku õiguse erisuste tõttu ilma Euroopa Kohtu poolt ette nähtud kaitsevahendist.

1.3.4 Lisatingimused liikmesriigi vastutuse põhistamisel

1.3.4.1 Kahju

Ehkki Euroopa Kohus ei ole liikmesriigi vastutuse tekkimise tingimusena eraldi kahju tekkimist nimetanud, on selge, et vastutus liidu õiguse rikkumise eest saab tekkida vaid olukorras, kus isik on riigi tegevuse või tegevusetuse tõttu kandnud kahju. Kaasustes *Brasserie* ja *Hedley Lomas* märkisid kohtujuristid, et kahju võib seisneda ka saamata jäänud tulus või võimaluses tulu saada, kuid olema reaalne, kindel ja tegelik.¹²³ Sealjuures tõi kohtujurist otsust *Hedley Lomas* analüüsides välja ka, et kahju näol peab olema tegemist millegi erilisega, mis puudutab vaid teatud hulka isikuid ning olema tavapäratu, st ületama tavapäraselt selles valdkonnas esinevaid riske.¹²⁴ Euroopa Kohus on sealjuures ka märkinud, et kahju, mis põhineb spekulatiivsetel faktidel ei kuulu kompenseerimisele.¹²⁵

Tõepoolest, kahju näol on tegemist kohustusliku tingimusega, millela riigi vastutus tekkida ei saa, kuna vastasel korral on võimatu tõestada põhjusliku seose olemasolu. Kahju olemasolu hindamine põhineb aga siseriiklikul õigusel, mis peab arvestama efektiivsuse ja võrdsuse põhimõtetega.

¹²¹ A.Vaitkevičiūtė, p 61.

¹²² *Ibid.*

¹²³ EK otsus 05.03.1996 nr C-46/93 ja C-48/93, *Brasserie du Pêcheur*, kohtujurist G. Tesauro ettepanek, p 91; EK otsus 23.05.1996 nr C-5/94, *Hedley Lomas*, kohtujurist P. Léger'i ettepanek, p 183.

¹²⁴ EK otsus 23.05.1996 nr C-5/94, *Hedley Lomas*, kohtujurist P. Léger'i ettepanek, p 178.

¹²⁵ EK otsus 14.07.1967 nr 5/66, 7/66 ja 13/66 kuni 24/66 *Kampffmeyer v Komisjon*, lk 266.

1.3.4.2 Süü

Lisaks on Euroopa Kohus riigiorgani vastutuse küsimuse puhul märkinud: „Sellest järeldub, et üksikisikutele tekitatud kahju hüvitamise kohustus ei saa põhineda süü mõistest tuleneval tingimusel, mis esitab rangemaid nõudmisi kui ühenduse õiguse piisavalt selge rikkumine eeldaks. Sellise lisatingimuse kehtestamine paneks kahtluse alla ühenduse õiguskorral põhineva õiguse kahju hüvitamisele.”¹²⁶ Selliselt on Euroopa Kohus süü küsimuses liikmesriigi vastutuse kohaldamisel lähtunud põhimõttest, et riigiorgani vastutuse kohaldamiseks on vajalik vaid õiguse rikkumine, mitte aga piiranud võimalikku vastutust rangelt süü kriteeriumiga.

Varasemas praktikas on kohus koguni selgitanud, et süü kriteeriumi elemendid sisalduvad piisavalt olulise rikkumise tingimuses, mistõttu ei ole liikmesriigi vastutuse põhendamiseks vajalik süü olemasolu kui eraldi aluse tuvastamine, seda enam, et tegemist on mõistega, mida sisustatakse liikmesriigiti erinevalt.¹²⁷

Teisalt on kohus *Brasserie* otsuses märkinud: “Liikmesriikide õigussüsteemide ühise üldpõhimõtte kohaselt on kahjustatud isik kohustatud tõendama, et ta on ilmutanud hoolt, mida saab mõistlikult oodata, et kahju ära hoida või selle ulatust piirata, vastasel korral jääb kahju tema enda kanda,”¹²⁸ asetades nii riigiorgani võimaliku vastutuse tekkimisel hoolsuskohustuse teatud piirini ka isikule endale. Kirjanduses on märgitud, et süü lisamine liikmesriigi vastutuse tingimuste hulka tooks kaasa hulgaliselt probleeme.¹²⁹ Seega ei ole süü tõendamine liikmesriigi vastutuse tingimuste täitmisel vajalik ning liikmesriigid ei tohiks liikmesriigi vastutuse küsimust analüüsides lähtuda sellest, kas riigiorgani poolne rikkumine on aset leidnud süüliselt. Tuleb aga nentida, et teatud süü elemendid peegelduvad juba Euroopa Kohtu poolt loodud liikmesriigi vastutuse tingimustes.

¹²⁶ EK otsus 05.03.1996 nr C-46/93 ja C-48/93, *Brasserie du Pêcheur*, p 79.

¹²⁷ J. Lonbay, A. Biondi, p 16.

¹²⁸ EK otsus 05.03.1996 nr C-46/93 ja C-48/93, *Brasserie du Pêcheur*, p 85.

¹²⁹ P. Spink, p 119-120.

1.4 Tähtaeg nõude esitamiseks liikmesriigi poolt kohustuse rikkumise korral

Liikmesriigi rikkumise eest kahju väljamõistmine kuulub teatavasti siseriiklike kohtute pädevusse, küll aga on Euroopa Kohus oma praktikas pööranud tähelepanu ajalistele piiridele, millal isikud selliseid nõudeid saavad esitada ning märkinud, et eelkõige tuleb sealjuures arvesse võtta võrdväärsuse ja tõhususe põhimõtteid.¹³⁰ Võrdväärsuse ja tõhususe printsiipe ongi liikmesriigi vastutuse hindamisel rakendatud justnimelt aegumistähtaegu ning ka väljamõistetavat kahju puudutavas osas. EK on märkinud, et siseriiklikult sätestatud tähtajad kahju hüvitamise nõude esitamiseks on mõistlikud ning sobivad Euroopa Liidu õigusega kokku, kui need ei tee isikutele võimatuks või ülemäära keeruliseks neile EL õiguskorrast tulenevate õiguste kaitset.¹³¹

Üldine kohtu seisukoht ongi, et siseriikliku õiguse poolt mõistlike aegumistähtaegade sätestamine on kooskõlas liidu õigusega. Küll aga võivad need osutada kokkusobimatuks liidu õigusega, kui EL õiguskorrast tulenevate õiguste kaitset ohustavad muud tegurid: kui kuupäev, mil aegumistähtaeg jooksmas hakkab, on ebaselge; kui aegumistähtaeg algab enne, kui isik rikkumisest teadis, kui aegumistähtaega kohaldatakse tagasiulatuvalt või kui siseriiklikul kohtul on liiga suur pädevus otsustada, kas menetlus alustati õigeaegselt.¹³²

Otsuses *Emmott* märkis Euroopa Kohus, et seni, kuni direktiivi ei ole korrektselt üle võetud, ei või liikmesriik tugineda üksikisiku viivitusele alustada menetlust talle direktiivist tulenevate õiguste realiseerimiseks, mistõttu ei ole lubatav, kui siseriiklikult kehtestatud aegumistähtaeg hakkab kulgema enne direktiivi korrektset ülevõtmist¹³³, kuna vaid direktiivi õige ülevõtmine tagab isikule õiguskindluse.¹³⁴ Seda seisukohta muutis kohus oma hilisemas praktikas pisut leebemaks. Otsuses *Danske Slagterier* nentis EK, et Euroopa Liidu õigus ei välista aegumistähtaja seadmist selliselt, et see algab ajal, kui esimesed kahju ilmingud esinevad, isegi kui see juhtub enne, kui direktiiv on siseriiklikku õigusesse kohaselt üle võetud.¹³⁵ Samas otsuses tõi kohus välja ka, et isik ei pea ootama siseriiklikus kohtus hagi esitamisega kohtuotsuse tegemiseni, millega tehakse kindlaks liikmesriigi poolt liidu õiguse

¹³⁰ EK otsus 24.03.2009 nr C-445/06, *Danske Slagterier*, p 36.

¹³¹ EK otsus 10. 07 1997 nr C-261/95, *Palmisani*, p 27; EK otsus 24.03.2009 nr C-445/06, *Danske Slagterier*, p 31.

¹³² P. Craig, G. de Burca, p 231.

¹³³ EK otsus 25.07.1991 nr C-208/90, *Emmott*, p 23.

¹³⁴ *Ibid.*, p 22.

¹³⁵ *Ibid.*, p 56.

rikkumine.¹³⁶ Lisaks võttis kohus seisukoha, et asjas liikmesriigi poolt seatud kolmeaastane aegumistähtaeg ei lähe vastuollu efektiivsuse nõudega, küll aga tuleb aegumistähtajad õiguskindluse põhimõttest lähtuvalt sätestada eelnevalt.¹³⁷ Lisaks märkis Euroopa Kohus, et kui Euroopa Komisjon on algatanud kohustuste rikkumise menetluse EÜ asutamislepingu artikli 226 (nüüd ELTL 258) alusel, ei ole nõutav ega võrdväarsuse põhimõttega vastuolus, et siseriikliku õiguse alusel sätestatud aegumistähtaeg kõnealusel perioodil peatuks või katkeks¹³⁸

Kohtuasjas *Palmisani* märkis EK, et liidu õigusega ei ole vastuolus, kui üks liikmesriik kehtestab hagide puhul, mis esitatakse direktiivi hilinenud ülevõtmise tõttu tekkinud kahju hüvitamiseks, üheaastase aegumistähtaja, mis algab direktiivi liikmesriigi õigusesse ülevõtmise kuupäevast, tingimusel, et kõnealune menetlusnorm ei ole ebasoodsam kui samasuguste siseriiklike hagidega seotud menetlusnormid.¹³⁹ Kohtu arvates ei muuda niisugused tähtajad liidu õiguskorraga antud õiguste kasutamist sisuliselt võimatuks ega ülemäära raskeks,¹⁴⁰ kuid aegumistähtaeg tagaks õiguskindluse vaid siis, kui see on varem kindlaks määratud.¹⁴¹ Muu hulgas sätestas Euroopa Kohus samas kohtuotsuses, et liidu õigus ei keela sätestada direktiivi ebaõige ülevõtmise korral riigivastutusest tuleneva nõude aegumistähtaja algusena ajahetke, mil ebaõige ülevõtmise esimesed kahjulikud tagajärjed on tekkinud ja edasised kahjulikud tagajärjed on tõenäolised, isegi kui see ajahetk on enne direktiivi nõuetekohast ülevõtmist.¹⁴²

Eelpooltoodud juhiseid silmas pidades on EK liikmesriigi vastutuse puhul aegumistähtaegade sätestamisel pidanud põhiliseks, et aegumistähtaeg ei algaks enne, kui isikule on õiguse rikkumisest kahjulikud tagajärjed tekkinud, st isik on saanud teadlikuks oma õiguste rikkumisest. Samas jätab kohus liikmesriigile vabad käed aegumistähtaja pikkuse kindlaksmääramisel ning on õigussealguse saavutamise eesmärgist lähtudes aktsepteerinud direktiivi hilinenud ülevõtmise korral aegumistähtaega üks aasta.

¹³⁶ EK otsus 24.03.2009 nr C-445/06, *Danske Slagterier*, p 39.

¹³⁷ EK otsus 11.07.2002, nr C-62/00, *Marks & Spencer*.

¹³⁸ EK otsus 24.03.2009 nr C-445/06, *Danske Slagterier*, p 45-46.

¹³⁹ EK otsus 10. 07 1997 nr C-261/95, *Palmisani*, p 39-40.

¹⁴⁰ EK otsus 24.03.2009 nr C-445/06, *Danske Slagterier*, p 32.

¹⁴¹ *Ibid.*, p 33.

¹⁴² *Ibid.*, p 56.

1.5 Rikkumise eest vastutav organ

Riigi vastutuse käsitlemisel võib tekkida küsimus, millist riigiorganit saab üldsegi liidu õiguse rikkumise eest vastutavaks lugeda. Traditsiooniliselt on paljudes liikmesriikides piiratud seadusandja ning kohtuvõimu vastutus. Samuti võib riigi vastutus tekkida mitme riigiorgani tegevuse toimel. Segadust võib tekitada näiteks ka olukord, kus liikmesriik on jätnud direktiivi siseriiklikku õigusesse üle võtmata ning selle pinnalt tekkiva vaidluse lahendamisel kohaldab ka siseriiklik kõrgeima astme kohus siseriiklikku õigust Euroopa Liidu õigusega vastuolus olevana ja / või ei esita Euroopa Kohtule eelotsusetaotlust. On vaieldav, kas üksikisikule on tekkinud kahju seadusandja, haldusorgani või kohtu tegevuse tagajärjel, st millise organi vastu, ning mis kõige olulisem, millistel tingimustel, peaks kahjunõue olema esitatud.¹⁴³

Euroopa Kohus on asjas *Brasserie ja Factortame* selgitanud, et riigi vastutuse printsiip on kohaldatav igas asjas, milles esineb liidu õiguse rikkumine, sõltumata sellest, milline riigiorgan rikkumise eest vastutab.¹⁴⁴ Samas otsuses on välja toodud põhimõte, mille kohaselt on liidu õiguse ühtlase kohaldamise huvides oluline, et kohustus ühenduse õiguse rikkumisega tehtud kahju eraisikutele hüvitada ei sõltuks siseriiklikust pädevuse jaotumisest riigi institutsioonide vahel.¹⁴⁵ Sama seisukohta kordas kohus otsuses *Haim*, kus märkis, et liikmesriik ei saa tugineda oma õiguskorrale, et end selle alusel kõnealuselt vastutusest vabastada.¹⁴⁶ Üks vastutuse režiim kohaldub nii valitsuse, kohalike omavalitsuste, avalike asutuste, seadusandja ning isegi kohtute osas.¹⁴⁷ Seega on EK üheselt seisukohal, et sõltumata sellest, milline organ rikkumise eest vastutab, peab isikule jääma võimalus talle Euroopa Liidu õiguse rikkumisega tehtud kahju hüvitamisele.

Tuleb märkida, et tulenevalt *Brinkmanni* lahendist, on seadusandja vastutus liidu õiguse rikkumise siiski küllaltki piiratud. Euroopa Liidu õiguse otsese ja kaudse õigusmõju doktriinist lähtuvalt tuleb siseriikliku ja liidu õiguse konflikti korral lähtuda alati liidu õigusest.¹⁴⁸ Seega, isegi kui seadusandja on kehtestanud liidu õigusega vastuolus oleva

¹⁴³ A. Taro, lk 178.

¹⁴⁴ EK otsus 05.03.1996 nr C-46/93 ja C-48/93, *Brasserie du Pêcheur*, p 32.

¹⁴⁵ *Ibid.*, p 33.

¹⁴⁶ EK otsus 04.07.2000 nr C-424/97, *Haim*, p 28.

¹⁴⁷ M. P. Granger. National Applications of 'Frankovich' and the Construction of a European Administrative jus commune. *European Law Review*. Vol 32. No 2. 2007, p 159.

¹⁴⁸ EK otsus 10.04.1984 nr 14/83, *Von Colson*.

regulatsiooni, peab täitevvõim lähtuma ikkagi EL õigusest, mistõttu oleks seadusandja vastutus võimalik vaid juhtudel, kus kahju tekib vahetult seadusandja rikkumisest või kui puudub võimalus tugineda otsese ja kaudse õigusmõju doktriinidele, et vastuolu siseriikliku ja EL õiguse vahel kõrvaldada.¹⁴⁹

Tasub mainida, et kui tegemist on föderaalsete struktuuriga liikmesriigiga ning kui riigisisises õigussüsteemis kehtivad menetluseeskirjad võimaldavad tõhusalt kaitsta üksikisikutele liidu õigusega antavaid õigusi, ei pea liidu õigusega vastuolus oleva riikliku meetme võtmisega üksikisikule põhjustatud kahju tingimata hüvitama föderaalne riik, selleks, et tema kohustused ühenduse ees oleks täidetud.¹⁵⁰ Kõnealust põhimõtet laiendati kohtuasjas *Haim* liikmesriikidele, kus föderaalne struktuur puudub, kuid kus teatavad haldusülesanded on detsentraliseeritud teataval määral autonoomsete territoriaalsete üksuste vahel või on antud riigist õiguslikult eraldiseisvale avalik-õiguslikule asutusele.¹⁵¹

Tähelepanuväärne on ka kaasus *AGM*, kus EK otsustas, et liikmesriik võib olla vastutavaks olukorras, kus riigiteenistuja esineb isikliku seisukohta edasi andvate väidetega, mis võivad aga isikutele, kellele need adresseeritud on, jätta mulje, et tegemist on liikmesriigi ametliku seisukoha avaldamisega. Kohus rõhutas, et vastutuse omistamisel liikmesriigil on sellisel juhul oluline hinnata, kas antud kontekstis võivad isikud, kellele positsioon on suunatud, mõistlikult arvata, et ametniku väljaütlemised kujutavad endast riigi ametlikku seisukohta.¹⁵² Samuti on EK leidnud, et ühenduse õigusega ei ole vastuolus, kui liikmesriigile lisaks peetakse vastutavaks ka teist õigussubjekti, mis on tekitatud üksikisikutele meetmetega, mida see õigussubjekt on võtnud ühenduse õigust rikkudes.¹⁵³

Seega on selge, et EK on lähtunud põhimõttest, et kui isiku õigusi on tõepoolest liidu õigusega rikutud, peab esinema ka riigiorgan, keda rikkumise eest vastutusele saaks võtta; sealjuures võib vastutusele võtta kõiki riigiorganeid, ka kohtuid¹⁵⁴.

¹⁴⁹ A. Taro, lk 178.

¹⁵⁰ EK otsus 01.06.1999 nr C-302/97, *Konle*, p 63.

¹⁵¹ EK otsus 04.07.2000 nr 424/07, *Haim*, p 31.

¹⁵² EK otsus 27.04.2007 nr C-470/03, *AGM*, p 66.

¹⁵³ EK otsus 27.04.2007 nr C-470/03, *AGM*, p 98; EK otsus 04.07.2000 nr 424/07, *Haim*, p 32.

¹⁵⁴ Vt. alapunkt 1.5.1.

1.5.1 Siseriikliku kohtu vastutus

Nagu mainitud, on riigi vastutuse printsiip kohaldatav iga riigiorgani poolt Euroopa Liidu õiguse rikkumise korral. Seda ka juhtudel, kus vastutus tekib siseriiklike kohtute tegevuse või tegevusetuse tõttu. Sealjuures käsitleb EK oma praktikas siseriiklikke kohtuid vastutavate organitena teistest riigi institutsioonidest vastutuse küsimuses aga pisut erinevalt. Isegi kui leitakse, et kohtud on rikkunud EL õigust, siis on alused, mille põhjal kohtuid vastutusest vabastada, laiemad ning kohtute vastutuse küsimus ei tõusetu kergesti. Sellistele järeldustele jõudis EK otsustes *Köbler* ja *Traghetti*, mille järgi ei ole siseriiklikud kohtud liidu õiguse rikkumise eest vastutusele võtmise ees immuunsed, küll aga on nende vastutuse tekkimise lävi kõrgem.

Esimest korda sätestatigi riigi vastutuse põhimõtte kohaldamine kohtutele selgesõnaliselt otsuses *Köbler*: „EK on leidnud, et põhimõte, mille järgi liikmesriigid on kohustatud hüvitama neile süüks arvatavate ühenduse liidu rikkumistega eraõiguslikele isikutele põhjustatud kahju, on kohaldatav ka juhul, kui kõnealune rikkumine tuleneb viimase astmena asja lahendanud kohtu lahendist.“¹⁵⁵ Kohus põhjendas vajalikkust laiendada vastutust liidu õiguse rikkumise eest ka kohtutele, kuna eraõiguslike isikute õiguste rikkumist ei saa kohtu lõplikuks muutunud lahendiga reeglina enam heastada, mistõttu on vajalik tagada isikutele võimalus saavutada oma õiguste kohtulik kaitse.¹⁵⁶

Samuti viitas Euroopa Kohus konkreetselt EÜ asutamislepingu artikli 234 (nüüd ELTL artikkel 267) kolmandale lõigule, mille alusel lasub kohtutel, kelle lahendite peale ei saa siseriikliku õiguse alusel edasi kaevata, eelotsusetaotluse esitamise kohustus.¹⁵⁷ Kohus leidis, et riigivastutuse põhimõtte laiendamine ka kohtutele ei kahjusta viimase astmena asja lahendava kohtu autoriteeti, kuna õiguskaitsevahendit, mis võimaldab vigase kohtulahendiga tekitatud kahjustavad tagajärjed korvata, võib pidada õiguskorra kvaliteeti ja ühtlasi kohtuvõimu autoriteeti edendavaks. Samuti ei riku see kohtulahendi seadusjõu põhimõtet, sest isik, kes on riigivastutuse tuvastamise menetluses hageja, saavutab edukaks osutumise korral selle, et riigilt mõistetakse tema kasuks välja hüvitis kantud kahju eest, ent kahju tekitanud lõpliku kohtulahendi seadusjõudu seetõttu tingimata küsimuse alla ei seata.¹⁵⁸

¹⁵⁵ EK otsus 30.09.2003 nr C-224/01, *Köbler*, p 59.

¹⁵⁶ *Ibid.*, p 34.

¹⁵⁷ *Ibid.*, p 35.

¹⁵⁸ *Ibid.*, p 39-43.

Hilisemas kohtuotsuses *Traghetti* korrati ning täpsustati *Köbleri* otsuses välja toodud põhimõtteid. Kui *Köbleris* tekkis kohtu vastutuse küsimus siseriikliku kohtu kohtulahendi pinnalt, siis asjas *Traghetti* oli menetluses küsimus kahju kohta, mida meretranspordiettevõtja kannatas eelkõige seetõttu, et viimase astme kohus keeldus täitmast oma kohustust taotleda Euroopa Kohtult eelotsust asutamislepingu artikli 234 (nüüd ELTL artikkel 267) kolmanda lõigu alusel. Kohus leidis, et igasuguse riigivastutuse tekkimise võimaluse välistamine juhul, kui liikmesriigi kohtule etteheidetav rikkumine on seotud õigusnormide tõlgendamise või faktiliste asjaolude või tõendite hindamisega tema poolt viiks selleni, et riigivastutuse põhimõte kaotab oma tähenduse, ning kaoks üksikisikute õiguskaitse, juhul kui kõrgeima astme riiklik kohus paneks tõlgendamisel või hindamisel toime selge rikkumise.¹⁵⁹

Seega on Euroopa Kohus selgesõnaliselt rõhutanud vajalikkust võtta siseriiklikud kohtud liidu õiguse rikkumise eest vastutusele ning andnud selleks oma praktikale tuginedes ka võimaluse. Kohus on selgitanud, et võttes arvesse õigusemõistmise spetsiifilisust ja õiguskindluse legitiimseid nõudeid, ei ole riigivastutus piiramatu. Kohtute vastutusele kohalduvad samad tingimused, mis teistelegi riigi institutsioonidele, kuid lisaks: „...tuleb arvestada õigusemõistmise funktsiooni eripära ja õiguskindluse legitiimsete nõuetega.“- „Niisuguse lahendiga toime pandud ühenduse õiguse rikkumine toob riigivastutuse kaasa ainult erandjuhul, kui kohtunik eiras ilmselgelt kohaldatavat õigust.“¹⁶⁰ Sellise tingimuse hindamisel peab hüvitisnõuet lahendav siseriiklik kohus võtma arvesse kõiki tema käsitletavat olukorda iseloomustavaid tegureid, eelkõige rikutud õigusnormi selguse ja täpsuse astet, rikkumise tahtlikkust, õigusliku vea vabandatavust või vabandamatust, asjakohasel juhul seisukohta, mille on võtnud ühenduse institutsioon, samuti seda, kui kõnesolev kohus on jätnud täitmata oma kohustuse taotleda eelotsust asutamislepingu artikli 234 (nüüd ELTL artikkel 267) kolmanda lõigu alusel.¹⁶¹

¹⁵⁹ EK otsus 13.06.2006 nr C-173/03, *Traghetti*, p 36.

¹⁶⁰ EK otsus 30.09.2003 nr C-224/01, *Köbler*, p 53.

¹⁶¹ *Ibid.*, p 32.

1.6 Liikmesriikide praktika liikmesriigi vastutuse printsiibi kohaldamisel

Liikmesriigi vastutuse põhimõtte tutvustamine Euroopa Liidu õiguskorda oli revolutsioonilise tähendusega, kuna varasemalt liikmesriigi vastutust kui sellist liikmesriikides kuigivõrd ei tunnustatud.¹⁶² Ehkki sisuliselt olid liikmesriikides küll olemas riigivastutuse režiimid, mis kaitsesid üksikuid riigipoolsete rikkumiste tõttu, tuli alates *Frankovich* lahendist arvesse võtta ka liidu poolt seatud reegleid, mille tõttu tekkis liikmesriigi vastutuse tingimuste sisustamisel erinevaid probleeme.¹⁶³ Sealjuures kohaldasid liikmesriigid alguses riigivastutust EL õiguse rikkumise eest küllatki vastumeelselt, eriti mis puudutas rikkumisi seadusandja ja kohtute poolt.¹⁶⁴ Enamikel juhtudel jäeti siseriiklik riigivastutust puudutav seadusandlus muutmata, mistõttu jäi kohtute ülesandeks liikmesriigi vastutuse põhimõtte siseriiklik kohaldamine.¹⁶⁵ Järgnevalt esitatakse mõned tähelepanuväärsemad näited liikmesriigi vastutuse siseriiklikust kohaldamisest illustreerimaks liikmesriigi vastutuse kohaldamise raskusi ning eripärasid liikmesriikide poolt.

Nagu mainitud, ei ole liikmesriikides alati mindud siseriikliku õiguse muutmise teed, ehkki selline vajadus võiks liikmesriigi vastutuse kriteeriumite erinevuse tõttu siseriiklikust õigusest vajalikuks osutada. Rootsis lõi justiitsministeerium eraldi komisjoni, mille ülesandeks oli analüüsida liikmesriigi ning kohalike omavalitsuste vastutuse küsimust Euroopa Liidu õigusest tulenevate rikkumise eest. Komisjon leidis, et siseriiklik säte, mille kohaselt seadusandjat ega kohust ei saa EL õiguse rikkumise korral vastutavaks lugeda, ei ole kooskõlas liikmesriigi vastutuse doktriiniga. Vaatamata komisjoni seisukohale, Rootsis siseriiklikku õigust ei muudetud, mis aga ei ostunud takistuseks liikmesriigi vastutuse küsimuses Euroopa Kohtu poolt sätestatud kriteeriumite kohaldamisel.¹⁶⁶

Reeglina jäetaksegi liikmesriigi vastutuse puhul doktriini kohaldamine kohtute ülesandeks, mistõttu on arvukalt esinenud olukordi, kus liikmesriikide kohtud pidid liikmesriigi vastutuse osas rakendama teistsuguseid standardeid, kui siseriikliku vastutuse küsimuses. Näiteks pidi Prantsuse Conseil d'État muutma vastutuse aluse režiimi, mis algelt nägi ette vastutuse vaid ettenägematu ning ulatusliku kahju eest vähem piirava süül põhineva režiimi vastu.¹⁶⁷ Samuti

¹⁶² M. P. Granger, p 157.

¹⁶³ *Ibid.*, p 160.

¹⁶⁴ *Ibid.*, p 159.

¹⁶⁵ *Ibid.*, p 157.

¹⁶⁶ M. Rotkirch, p 24.

¹⁶⁷ M. P. Granger, p 160.

on Saksa õiguse puhul välja toodud vastutuse süülisuse põhimõte ja legislatiivse vastutuse piirangud, millised nõuded on EL õiguse rakendamise suhtes liialt piiravateks ning mida ei saa sellisel kujul kohaldada.¹⁶⁸

Mis puudutab direktiivi ülevõtmata jätmisega või hilise ülevõtmisega seotud kahju nõudeid, siis olid liikmesriigid sellistel juhudel küllatki vastumeelsed liikmesriigi vastutuse kohaldamisel, kuna nii mõneski liikmesriigis (nt Inglismaa, Saksamaa) puudus alus seadusandja vastutusele võtmiseks.¹⁶⁹ Üleüldiselt, mis puudutab direktiivi ülevõtmata jätmist siseriiklikku õiguskorda ning selle tõttu isikule tekkinud kahju, on liikmesriikide kohtud pidanud liikmesriiki kahju tekkimise eest vastutavaks. Seda ilmselt Euroopa Kohtu poolt antud küllatki selgete juhiste tõttu. Seevastu, mis puudutab direktiivi ebakohast ülevõtmist õiguskordadesse, ei ole kohtud olnud nii aldis riigivastutuse põhimõtet kohaldama. Seda eelkõige kuna direktiivi ülevõtmata jätmise võib tuleneda liidu õiguse keerukusest ning olla tahtmatu.¹⁷⁰ Liikmesriikide praktika on sealjuures küsimuses olnud küllatki vastukäiv.

Probleeme esineb peamiselt piisavalt olulise rikkumise kriteeriumi sisustamisega, kuna piisavalt oluline rikkumine ei ole paigutatav traditsiooniliselt kahju hüvitamisega seotud kategooriate alla nagu süü või hooletus.¹⁷¹ Sealjuures, olukordades, kus liikmesriikidel esineb diskretsioon, ei ole kohtud nii vastutulelikud liikmesriigi vastutuse põhimõtet kohaldama.¹⁷² Otsuse *Brasserie* lõpplahendusena hindas Saksamaa kohus piisavalt olulise rikkumise kriteeriumi vägagi piiravalt, leides, et nõue, mis esitati Saksa organite poolt prantsuse õlle turule toomise keelamise tõttu seal sisalduvate lisaainete tõttu, ei ole põhjendatud, kuna ei kujuta endast olulist rikkumist, sest lisaainete regulatsioon ei olnud enne otsust selge.¹⁷³ Belgia esimese astme kohus leidis, et piisavalt olulise rikkumisega on tegu isegi juhul, kui direktiiv on küll siseriiklikusse õigusesse üle võetud, kuid üle võtmata on jäänud vajalik rakendusakt.¹⁷⁴ Samas on olulise rikkumise kriteeriumisse suhtunud ka märksa leebemalt -

¹⁶⁸ M. Laaring. Riigivastutuse seaduse muutmise vajaduse analüüs, lk 9.

¹⁶⁹ M. P. Granger, p 163.

¹⁷⁰ M. P. Granger, p 170.

¹⁷¹ *Ibid.*, p 168.

¹⁷² *Ibid.*, p 174.

¹⁷³ *Ibid.*, p 173.

¹⁷⁴ Applications by national courts. Belgium, *Rechtbank van eerste aanleg Brussel*. Arvutivõrgus kättesaadav: http://www.asser.nl/upload/eel-webroot/www/documents/cms_eel_id170_1_Applications%20by%20National%20Courts.pdf (1. mai 2014).

Inglise ja Wales'i kohtud on leidnud, et *bona fide* Euroopa Liidu õigusakti vale tõlgendamine ei kujuta endast olulist rikkumist.¹⁷⁵

Kaasuse *Factortame* lõppjärel duse üle otsustades pidi Ühendkuningriigi kohus hindama, kas rikkumine kujutas endast piisavalt olulist liidu õiguse rikkumist. Sealjuures oli tegemist ajaloolise otsusega - esmakordselt kohaldas Ühendkuningriigi kohus liikmesriigi vastutuse printsiipi. Lordide Koda leidis, et tegemist oli piisavalt olulise rikkumisega, kuna kujutas endast ETL artikli 18 tähenduses diskrimineerimist kodakondsuse alusel. Vastuargumentideks, miks ei peaks rikkumist hindama piisavalt olulisena toodi sealjuures, et Ühendkuningriigile oli küsimuse lahendamisel antud lai diskretsioon, mistõttu ei rikkunud ta oma kaalutusõiguse piires; rikkumine oli vabandatav, kuna selles valdkonnas oli seadusandlus ebaselge ning Ühendkuningriigi käitumist õigustas objektiivselt ühelt poolt see, et riikidel on õigus otsustada, kellel peaks olema lubatud riigi nime all laevu registreerida ning teisalt pidi liikmesriik ise hea seisma, et liikmesriikidele ette nähtud piiravudest peetakse kinni. Lordide Koda leidis aga, et tegemist oli eelnevalt kaalutud ning läbimõeldud teguviisiga, mis kujutas endast olulist rikkumist viidates meetme rakendamise perioodi lühidusele, õigusabi kasutamisele meetme loomise eelselt ning faktilise, et diskrimineerimine oli niivõrd ilmselge.¹⁷⁶

Ka isikutele õiguste andmise kriteeriumi kohaldamine on liikmesriikides erinev, kuna erinevad liikmesriikide vastutuse standardid ning puuduvad selged juhised liidu poolt.¹⁷⁷ Samuti esineb põhjusliku seose kindlakstegemisel oht liikmesriikide poolt selle tingimuse erinevaks kohaldamiseks, kuna liikmesriikide kohtud soovivad järgida endi poolt välja töötatud siseriiklike kausaalsuse reegleid.¹⁷⁸ Viimase päästerõngana pääsemaks liikmesriigi vastutuse sisustamisest tuginevadki liikmesriigid tihti põhjusliku seose puudumisele, aga ka kahju vähendamata jätmisele või hooletusele. Tihti on need argumendid toodud välja pahauskelt ning jäetakse kohtute poolt kõrvale.¹⁷⁹

Probleeme tekitab liikmesriikides ka küsimus, mis organi vastu kahjunõue esitada. Mõningates riikides on äärmiselt keeruline liikmesriigi vastutuse kohaldamine seadusandja suhtes. Osa riike on sellise võimaluse välistanud oma siseriikliku õigusega (Belgia, Ühendkuningriigid, Soome ja Rootsi), teistes on seadusandja vastutus küll võimalik, kuid

¹⁷⁵ Applications by national courts. United Kingdom, *Lay and Gage*.

¹⁷⁶ A. Kaczorowska, p 377-378.

¹⁷⁷ Granger, p 178.

¹⁷⁸ *Ibid.*, p 178.

¹⁷⁹ *Ibid.*, p 179.

seada vaid äärmiselt piiratud tingimustel (Saksamaa, Hispaania ja Itaalia).¹⁸⁰ Sealjuures võib esineda ka olukordi, kus kohus on lükanud tagasi liikmesriigi vastutusest tuleneva nõude, kuna see on esitatud vale organi vastu. Austria Ülemkohus lükkas tagasi liikmesriigi vastutusest põhineva nõude, kuna leidis, et see tuleks esitada kohaliku omavalitsuse, mitte aga riigi vastu.¹⁸¹ Sarnaselt lükkas Itaalia kohus tagasi nõude, mis oli esitatud mitte haridusministeeriumi, vaid riigi vastu.¹⁸² On selge, et Euroopa Kohus on võtnud suuna mitte sekkuda menetluslikesse küsimustesse, kuid liikmesriigi vastutuse põhimõttest tulenevalt ei saa kuidagi lubada olukorda, kus pelgalt see, kui nõue esitatakse vale organi vastu, või on see üldegi välistatud, võtab isikult võimaluse oma õigusi kaitsta.

Üldiselt on siseriiklikud kohtud küllatki truud liikmesriigi vastutuse doktriinile, seda isegi olukorras, kus vastutus tekib seadusandja või kohtute tegevuse tõttu. Tuleb aga märkida, et liikmesriikide kohtud on liikmesriigi vastutuse printsiibi tingimuste kohaldamisele lähenenud erinevalt, seda peaaesjalikult siseriikliku õiguse mõjul. Osalt on see kindlasti põhjustatud ühiste reeglite puudumisest liidu tasandil, teisalt aga siseriikliku õiguse traditsioonide järgimisest ja harjumusest doktriiniga.

1.6.1 Liikmesriikides välja mõistetud kahju

Euroopa Kohtu poolt eelotsusega sätestatud tingimuste täitmine annab liikmesriikidele aluse siseriiklikult kahju hüvitise nõude realiseerumiseks. Liikmesriikide praktikas jõutakse kahju hüvitise tegeliku väljamõistmiseni kas siseriikliku kohtu otsuse või kokkuleppemenetluse teel. Sealjuures peab kohtu poolt välja mõistetav kompensatsioon vastama kantud kahjule.¹⁸³ Samuti peaks see olema samaväärne siseriiklikult tavaliselt sellistes olukordades väljamõistetava hüvitisega¹⁸⁴. Sealjuures võib kohus arvesse võtta, kas isik on kahju ärahoidmisel näidanud üles mõistlikku hoolt ja kasutanud kõiki saadaolevaid õiguslikke vahendeid.¹⁸⁵

¹⁸⁰ M. Rotkirch, lk 23.

¹⁸¹ Applications by national courts. Austria, *Oberster Gerichtshof*.

¹⁸² Applications by national courts. Italy, *Dambone Il Foro*.

¹⁸³ EK otsus 10.04.1984 nr 14/83, *Von Colson*, p 23.

¹⁸⁴ J. Laffranque. Euroopa Liidu õigussüsteem ja Eesti õiguse koht selles. Tallinn: Juura 2006, lk 303.

¹⁸⁵ P. Spink, p 120.

Nagu mõistlikult võib eeldada, tuginevad liikmesriigid kahju väljamõistmisel enda siseriikliku õiguse poolt välja töötatud lähenemistele. Tegemist on tõepoolest vastutuse küsimuse lahendamisel valdkonnaga, kus liikmesriikidel on küllatki lai otsustamisvabadus ning kus siseriiklikud õigustraditsioonid mõjutavad suuresti liikmesriigi vastutuse praktilist tulemit.¹⁸⁶

Kaasuse *Brasserie* teine pool, *Factortame*, jõudis lõppastmes märkimisväärse kahjutasu väljamõistmiseni. 1999. aastal kinnitas Lordide Koda rikkumise ja sealjuures Ühendkuningriigi vastutuse. Vastavalt kaebaja esindajale, oli kahjuhüvitise suuruseks 55 miljonit naela, pluss kohtukulud.¹⁸⁷ Soome kohtus vaidluse all olnud asjas *AGM* andis Euroopa Kohus detailse juhise vastutuse kohaldamise tingimuste kohta märkides sealjuures, et liikmesriik ei tohi sätestada lisatingimusi, mis muudaks kahju hüvitamise ülemäära raskeks.¹⁸⁸ Pärast Euroopa Kohtu eelotsust jõuti siseriiklikus kohtus kokkuleppeni, millega mõisteti riigilt välja kahjuhüvitis. Hüvitise summa pole teada, kuid esialgne nõue oli rohkem kui 1 miljon eurot.¹⁸⁹

Dillenkoferi kaasus jõudis välja suurte kahjuhüvitusnõueteni Saksamaa vastu. Väidetavalt ligi 9000 eraisikut küsisid koondkompensatsiooni suuruses üle 20 miljoni saksa marga. On tähelepanuväärne, et lõplik summa, mis riik hüvitisena maksis, oli pisut üle 11 miljoni saksa marga (üle 5 miljoni euro).¹⁹⁰ Kahju maksti välja aga vaid neile isikutele, kes ostsid paketteisei pärast direktiivi ülevõtmise tähtaega ning enne Saksamaa poolt direktiivi hilisemat ülevõtmist. *Dillenkoferi* enda kahju nõue hüvitamisele ei kuulunud, kuna ta ostis paketi enne ülevõtmise tähtaega, vaatamata sellele, et reis oli planeeritud pärast seda kuupäeva.¹⁹¹

Seega on näha, et kahju hüvitamise tingimuste täitmisel on liikmesriikide kohtud olnud valmis mõistma isikutele, nagu Euroopa Kohtu praktika seda ette näeb, kohase ning piisava hüvitise tekkinud kahju heastamiseks. Kahju hüvitise suurus ei ole liikmesriigi vastutuse kohaldamise juures olnud aga keskseks probleemiks, vastutuse tingimuste täitmisel ollakse siseriiklikult valmis isikutele tekkinud kahju ka hüvitama.

¹⁸⁶ M. P. Granger, p 182.

¹⁸⁷ P. Aalto, p 195.

¹⁸⁸ EK otsus 27.04.2007 nr C-470/03, *AGM*, p 90.

¹⁸⁹ P. Aalto, p 195.

¹⁹⁰ *Ibid.*

¹⁹¹ M. P. Granger, p 186.

II Riigivastutus Euroopa Liidu õiguse rikkumise eest Eesti siseriiklikus õiguses

2.1. Õiguslik alus riigi vastutuse rakendamisel Euroopa Liidu õiguse rikkumise eest

2.1.1. Õigus isikule tekitatud kahju hüvitamiseks Eesti Vabariigi põhiseaduses

Eesti Vabariigi põhiseaduse § 25 sätestab igatüüpi õiguse ükskõik kelle poolt õigusvastaselt tekitatud moraalise ja materiaalse kahju hüvitamisele.¹⁹² Tegemist on abstraktse normiga; vahetult viidatud paragrahvi alusel kahju hüvitamist välistavat või piiravat seadust põhiseadusevastaseks tunnistamata ei ole kahju hüvitamise nõuet võimalik esitada.¹⁹³ Hüvitispõhiõigusega tuleb arvestada aga kahju heastamist reguleerivaid seadusi tõlgendades.¹⁹⁴ Põhiõiguste ja muude subjektiivsete õiguste kaitse jääks pelgalt illusoorseks, kui isikul puuduks õiguste rikkumise korral kaebeõigus. Samamoodi sisutuks jääks kaebeõigus, kui sellega ei kaasneks õiguskaitsevahendid ja menetlus, mis võimaldaksid isiku õigustele tõhusat kaitset.¹⁹⁵ Seega ei anna põhiseadus küll alust liikmesriigi poolt kahju hüvitamiseks, kuid käib analoogiliselt Euroopa Kohtuga välja, et isikule peab kahju tekkimise korral olema garanteeritud võimalused talle õigusvastaselt tekitatud kahju tekkimisel kasutada sobilikke õiguskaitsevahendeid rikkumise heastamiseks, mis käib ka EL õiguse rikkumisega tekitatud kahju kohta.

Kahju hüvitamiseks kohustatud isikute ringi määratledes märgib põhiseaduse kommenteeritud väljaanne, et Euroopa Liidu õiguse mõjul on EL õiguse rikkumise korral kohustus kahju hüvitada ka traditsiooniliselt piiratumatel alustel kahju hüvitamiseks kohustatud seadusandja ning kohtute poolt.¹⁹⁶ Vaatamata eelpooltoodule ning põhiseaduse sätte sõnastusele, mis näeb ette õiguse ükskõik kelle poolt õigusvastaselt tekitatud kahju hüvitamisele, märgib põhiseaduse kommenteeritud väljaanne, et seadusandja vastutus on ette nähtud igasuguse otsekohaldatava seadusest kõrgemal seisva normi olulisel rikkumisel, sh seadusandja tegevusetuse korral, kui isik kuulub normi läbi eriliselt kannatanud isikute rühma.¹⁹⁷

¹⁹² Eesti Vabariigi Põhiseadus - RT 1992, 26, 349; RT I 27.04.2011, 2.

¹⁹³ I. Pilving. Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne, § 25, komm. 1.1.

¹⁹⁴ *Ibid.*

¹⁹⁵ E. Andresen. Riigivastutus. Tartu: Riigikohus 2009, lk 9.

¹⁹⁶ I. Pilving. Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne, § 25, komm. 3.2.1.

¹⁹⁷ *Ibid.*

Ehkki tõepoolest, seadusandja vastutuse jaatamine on kooskõlas Euroopa Kohtu praktikaga, ei saa nõustuda reservatsiooniga, mille kohaselt on seadusandja vastutus ette nähtud vaid otsekohaldatava seadusest kõrgemal seisva normi olulisel rikkumisel. Nagu liikmesriigi vastutuse printsiibi vajalikkuse juures juba selgitatud, oli üheks doktriini tuvustamise põhjuseks Euroopa Liidu õiguskorda justnimelt asjaolu, et direktiivi sätted ei ole alati otsekohaldatavad. Seega ei ole EK praktikale tuginedes korrektne kitsendada seadusandja vastutust vaid otsekohaldatava normi olulisel rikkumisel. Vastutus võib tõusetuda ka normi rikkumisel, mis ei pruugi olla küll otsekohaldatav, kuid on mõeldud andma isikule Euroopa Liidu õiguskorrast tulenevaid õigusi.

Samuti on tingimus, mille kohaselt peab isik kuuluma normi läbi eriliselt kannatanud isikute rühma, vastuolus EK poolt seatud liikmesriigi vastutuse tingimustega, kehtestades täiendava aluse kahju hüvitamise nõude esitamisel, mille siseriiklikus õiguses sätestamine muudab Euroopa Kohtu praktikast isikutele tulenevate õiguste kaitse keerulisemaks minnes nii vastuollu tõhususe ja võrdväarsuse põhimõtetega. Samas mainib põhiseaduse kommentaar, et EL õiguse rikkumise puhul võib riigivastutus olla sõbralikum kui riigisisese õiguse rikkumisel, kuna juba EK vastav praktika annab nõudele piisava aluse, mistõttu ei ole vajalik nõude tingimusi tingimata liikmesriigi seadusega dubleerida.¹⁹⁸

Seega tuleb põhiseadusest tulenevat hüvitisõigust mõista selliselt, et see pole piiratud vaid olukordadega, kus seadusandja rikub seadusest kõrgemal seisvat otsekohalduvat normi ning sealjuures, kus isik kuulub normi läbi eriliselt kannatanud isikute rühma. Selline käsitlus ei sobiks kokku Euroopa Kohtu poolt välja töötatud liikmesriigi vastutuse tingimustega ning kitsendaks põhjendamatult isikutele Euroopa Liidu õiguskorrast kui Eesti õiguskorra osaks olevast õigussüsteemist tulenevaid õigusi. Seega on ka põhiseaduse tasandil ette nähtud, et kahju hüvitamise nõude hindamisel EL õiguse rikkumise eest on kohtutel võimalus lähtuda mitte siseriiklikust õigusest, vaid tugineda Euroopa Liidu õiguskorras sätestatud tingimustele.

¹⁹⁸ Pilving, I. Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 3. täiend väljaanne. Tallinn: Juura 2012. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.pohiseadus.ee/> (11.12.2012), § 25 komm 3.2.1.

2.1.2. Liikmesriigi vastutuse põhimõte kehtivas riigivastutuse seaduses

Eesti riigivastutuse seaduses (RVastS) käsitleb liikmesriigi poolse rikkumise tõttu tekitatud kahju hüvitamist § 14, mille lõige 1 sätestab: „Isik võib nõuda õigustloova aktiga või selle andmata jätmisega tekitatud kahju hüvitamist üksnes juhul, kui kahju põhjustati avaliku võimu kandja kohustuste olulise rikkumisega, rikutud kohustuse aluseks olev norm on otsekohaldatav ning isik kuulub õigustloova akti või selle andmata jätmise tõttu eriliselt kannatanud isikute rühma.“¹⁹⁹ Juba sätte sõnastusest on selge, et Eesti siseriiklik õigus käsitleb riigivastutuse tingimusi Euroopa Kohtust pisut erinevalt nähes kahju hüvitamiseks ette lisatingimuse, mille kohaselt peab isik kuuluma õigustloova akti või selle andmata jätmise tõttu eriliselt kannatanud isikute rühma. Sellise tunnuse riigivastutuse seadusesse lisamise eesmärgiks oli eelkõige vältida massnõuete esitamist.²⁰⁰ Samuti tuleb tähele panna, et säte on kohaldatav juhtudel, kus kahju on tekkinud õigustloova akti või selle andmata jätmise tõttu; liikmesriigi vastutuse Euroopa Liidu õiguse rikkumise eest võib kaasa tuua aga ka täitevvõimu või kohtuvõimu poolne tegevus.

Riigivastutuse seadus näeb õigustloova aktiga tekitatud kahju hüvitamise tingimustena ette järgnevad kriteeriumid:

- 1) õigustloova akti andmine või andmata jätmine on tekitanud isikule kahju;
- 2) tegemist peab olema võimukandja kohustuste olulise rikkumisega legislatiivfunktsiooni täitmisel;
- 3) norm, millega kahju tekitati on otsekohaldatav (st õigused või kohustused tekivad sellest normist vahetult);
- 4) isik, kellele kahju tekitati kuulub selle tõttu eriliselt kannatanud isikute rühma (st isikut on peab ebavõrdselt koheldud).²⁰¹

On selge, et viidatud tingimused erinevad liikmesriigi vastutuse aluseks olevatest kriteeriumitest (rikutud norm peab andma õigusi üksikisikutele, esineb piisavalt oluline rikkumine ning rikkumise ja kahju vahel on põhjuslik seos), kuna nõuavad ka seda, et isik,

¹⁹⁹ Riigivastutuse seadus. – RT I 2001, 47, 260; RT I, 13.09.2011, 11.

²⁰⁰ RKHKo 31.10.2013. a otsus haldusajlas nr 3-3-1-84-12, p 23.

²⁰¹ M. Laaring, lk 53; Riigivastutuse seadus. – RT I 2001, 47, 260; RT I, 13.09.2011, 11.

kellele kahju tekitati kuuluks eriliselt kannatanud isikute rühma. Selline lisakriteerium on takistuseks Euroopa Kohtu poolt välja töötatud liikmesriigi vastutuse doktriini kohaldamisel, kuna piirab nõude esitamise võimalust võrreldes EK poolt välja töötatud kriteeriumitega, minnes nii vastuollu ka võrdväärsuse ja tõhususe põhimõtetega.

Vastutuse õigusemõistmisel tekitatud kahju eest näeb ette RVastS § 15, mille lõige näeb ette, et isik võib nõuda kohtumenetluse käigus, sealhulgas kohtulahendiga tekitatud kahju hüvitamist üksnes juhul, kui kohtunik on kohtumenetluse käigus toime pannud kuriteo.²⁰² Ka selline sätte sõnastus on võrreldes Euroopa Kohtu poolt seatud tingimustega isiku õigust kahju hüvitamisele selgelt piirav, kuna EK on tunnustanud võimalust võtta kohtud Euroopa Liidu õiguse rikkumise eest vastutusele, kuid täidetud on kohtu poolt välja töötatud kolm liikmesriigi vastutuse aluseks olevat kriteeriumi (*Köbler, Traghetti*). Kohtute vastutuse piiranguid põhjendatakse reeglina vajadusega kaitsta kohtuotsuse seadusjõudu ning selle kaudu üldist õigusrahu ja vajadusega kaitsta kohtu sõltumatust. Ehkki tegemist on kaalukate argumentidega, ei saa täielikult välistada kohtuvõimu teostamisega tekitatud kahju hüvitamise võimalust, kuna inimeste õiguste ja seaduslikkuse kaitse kaalub need argumendid üles.²⁰³

Seega on praegu kehtivas Eesti riigivastutuse seaduses liikmesriigi vastutuse tingimused võrreldes Euroopa Kohtu poolt seatutega märksa rangemad ning piiravad oluliselt liikmesriigi vastutuse kohaldamise võimalikkust. Ehkki seadust muudeti Eesti Euroopa Liiduga liitumise järgselt justnimelt eesmärgiga viia riigivastutuse seadus kooskõlla Euroopa Liidu õiguskorraga, ei arvesta seaduse sõnastus liikmesriigi vastutuse küsimuses EK praktikat. Järgnevalt vaadatakse töös hetkel menetluses oleva riigivastutuse seaduse eelnõud ja samuti hinnatakse, kas selline piirav sõnastus võib olla isikutele takistuseks liikmesriigi vastutuse põhimõttest tulenevalt nõuete esitamisel.

²⁰² Riigivastutuse seadus. – RT I 2001, 47, 260; RT I, 13.09.2011, 11.

²⁰³ M. Laaring, lk 53.

2.1.2.1 Riigivastutuse tingimuste muutmine uue riigivastutuse seaduse eelnõus

Seisukohale, et praegune riigivastutuse seadus ei vasta EK poolt välja töötatud tingimustele, jõuti ka riigivastutuse seaduse muutmise vajaduse analüüsi²⁰⁴ käigus. Hetkel Riigikogus menetluses oleva uue riigivastutuse seaduse eelnõu seletuskirjas on liikmesriigi vastutust käsitlevaid sätteid täpsustatud ja tõlgendatud Euroopa Liidu õigusele vastavalt ning tehtud sealjuures ettepanek muuta riigivastutuse paragrahve 14 ja 15.

Mis puudutab isikule õigustloova aktiga tekitatud kahju hüvitamist, on sättest jäetud välja tingimus, mille kohaselt isik peab kuuluma ka õigustloova akti või selle andmata jätmise tõttu eriliselt kannatanud isikute rühma. Sellise tingimuse ettenägemine ei ole eelnõu seletuskirja kohaselt vastavuses Euroopa Kohtu senise praktikaga ning piirab põhjendamatult kahjunõude esitamist. Eelnõuga nähakse õigustloova aktiga või selle andmata jätmisega tekitatud kahju hüvitamine ette tingimustel, et kahju põhjustati avaliku võimu kandja kohustuste olulise rikkumisega, rikutud kohustuse aluseks oleva normi eesmärk on luua isikule vahetult õigusi ning rikkumise ja kahju tekkimise vahel on otsene põhjuslik seos.²⁰⁵ Seega on seaduseelnõus esitatud sättes lähtunud EK poolt välja töötatud liikmesriigi vastutuse tingimustest.

Riigivastutuse seaduse muutmisevajaduse analüüsis toodi välja, et õigusemõistmisel tekitatud kahju hüvitamist sätestavat paragrahvi võib pidada praktikas ühes problemaatilisemaks sätteks kehtivas riigivastutuse seaduses märkides, et sätte ja EK praktika vahel EL õiguse rikkumisest tuleneva kahjunõude esitamisel kätkeb endas võimalikku konflikti.²⁰⁶ On selge, et nõue, mille kohaselt sõltub kohtu poolt tekitatud kahju hüvitamise võimalikkus sellest, kas kohtunik on pannud toime kuriteo, on kahju hüvitamise nõuet oluliselt piirav.

Uue riigivastutuse seaduse eelnõu seletuskirja kohaselt lisatakse praegusele õigusemõistmisel tekitatud kahju aluseks olevale kohtuniku poolt kuriteo toimepanemise nõudele alternatiivselt kaks võimalust, mis annavad aluse õigusemõistmisel tekitatud kahju hüvitamiseks. Nendeks on juhud, kus kohus on vähemalt raske hooletuse tõttu rikkunud oluliselt menetlusõiguse normi ning õigusvastasus on samas asjas eelnevalt tuvastatud edasikaebemenetluses; samuti, kui kohus on vähemalt raske hooletuse tõttu rikkunud menetlusõiguse normi, rikkudes isiku

²⁰⁴ M. Laaring.

²⁰⁵ Riigivastutuse seaduse eelnõu seletuskiri lk 11-12.

²⁰⁶ M. Laaring, lk 53, 56.

õigust õigusemõistmisele mõistliku aja jooksul ning ennetav õiguskaitsevahend ei ole kasutatav või ei olnud mõjus.²⁰⁷

Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne näeb ette, et kuna RVastS § 15 lg 1 takistab Euroopa Liidu õiguse kohaselt nõutava hüvitise väljamõistmist, tuleks see jätta kohaldamata ja juhendada liidu õigusest, mistõttu puudub vajadus viidatud sätet muuta.²⁰⁸ Seadusemuudatuse sisseviimisel märgiti, et ehkki Euroopa Liidu õiguse ülimuslikkus ja kohaldamiseelis ei sõltu selle siseriiklikust reguleerimisest, on seadusemuudatus vajalik aga õigusselguse kaalutlustest lähtudes.²⁰⁹ Tõepoolest, vaatamata sellele, et Eesti siseriiklik õigus kehtestab Euroopa Kohtu praktikaga võrreldes liikmesriigi vastutuse jaoks rangemad tingimused, ei ole seadusemuudatused EK praktika pinnalt ilmtingimata vajalikud, kuna liikmesriigi vastutuse küsimust arutades tuleks jätta piiravam siseriiklik õigus kõrvale ning lähtuda EK poolt välja töötatud kriteeriumitest.

Seega on selge, et kehtiv Eesti riigivastutuse seadus on võrreldes EK praktikaga sätestanud Euroopa Liidu õiguse rikkumisest tulenevatele nõuetele märksa rangemad tingimused, mida küll hetkel Riigikogu menetluses oleva uue riigivastutuse seaduse eelnõuga soovitakse EK praktikaga kooskõlla viia. Sealjuures liikmesriigi vastutuse doktriinist inspireeritud muudatus, millega soovitakse ühtlustada vastutuse standardid Euroopa Liidu õiguse ja siseriikliku õiguse rikkumise eest igati tervitatav, kuna kaotab ära olukorra, kus isikul on paremad võimalused kahju hüvitise saamiseks, kui tema suhtes rikutakse Euroopa Liidu õigust kui siseriiklikku õigust.

Nagu eespool märgitud, tuleks olukorras, kus siseriiklik õigus kehtestab sellisel juhul piiratumad tingimused, lähtuda Euroopa Kohtu poolt välja töötatud liikmesriigi vastutuse standarditest. Seega on liikmesriigi vastutuse korrektset kohaldumist hinnates vajalik analüüsida, kuidas on liikmesriigi vastutuse sisustamine toimunud kohtupraktikas, st kas Eesti kohtute praktika lähtub liikmesriigi vastutuse nõude hindamisel piiratumast Eesti siseriiklikust õigusest või juhendub Euroopa Kohtu poolt välja töötatud kriteeriumitest. Ehkki riigivastutuse seaduse eelnõu väljatöötamise ajal ei olnud liikmesriigi vastutuse küsimust puudutavaid kohtuasju Eesti kohtutes arutlusel olnud, on tänaseks Riigikohtus lahendamisel olnud küsimus liikmesriigi vastutusest direktiivi korrektselt siseriiklikku õigusesse ülevõtmata jätmise tõttu. Seega tuleks liikmesriigi vastutuse kohaldumise edukust Eesti õiguskorras

²⁰⁷ Riigivastutuse seaduse eelnõu seletuskiri, lk 14.

²⁰⁸ I. Pilving. Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne, § 25, komm. 3.2.1.

²⁰⁹ *Ibid.*

hinnates analüüsida, millistest kriteeriumitest on oma lahendis lähtunud Riigikohus ning kas ja kuidas sealjuures arvesse võtnud EK vastavat praktikat.

2.2 Riigi vastutus Euroopa Liidu õiguse rikkumise eest Eesti kohtupraktikas

Riigi vastutust Euroopa Liidu õiguse rikkumise eest on Eesti kohtute praktikas puudutatud vaid vähestel kordadel. Asjas 3-3-1-84-12 möönis Riigikohus (edaspidi ka RK), et EL õiguse rikkumisega tekitatud kahju hüvitamise reguleerimisel peab liikmesriigi seadusandja arvestama liikmesriigi vastutuse kohta käivate Euroopa Liidu õiguspõhimõtetega selliselt, nagu neid on sisustanud EK oma praktikas. Samuti märkis kohus selgesõnaliselt, et riigisisese riigivastutusõiguse ja Euroopa Liidu õiguspõhimõtete vastuolu korral tuleb liidu õiguse ülimuslikkusest lähtudes kõrvale heita riigisisene norm või jätta EL õigusega vastuolus olev osa sellest normist EL õigusega seotud asjades kohaldamata.²¹⁰ Samas otsuses nentis Riigikohus ka, et tingimus, mille kohaselt peab isik kahju hüvitamise nõude esitamiseks kuuluma eriliselt kannatanud isikute hulka, ei ole kooskõlas praeguse EK praktikaga liikmesriigi vastutuse küsimuses ning selline tingimus tuleb EL õiguse rikkumisega tekitatud kahju hüvitamise asjas kohaldamata jätta.²¹¹ Tegemist oli aga kaasusega, kus vaidlusküsimus otseselt liikmesriigi vastutust ei puudutanud ning kohus pikemalt liikmesriigi vastutuse tingimuste analüüsimisse ei laskunud.

Liikmesriigi vastutuse pinnalt kahju hüvitamise nõude tekkimist on Eesti Riigikohus esmakordselt analüüsinud asjas nr 3-3-1-37-12. Kaasus puudutab Nõukogu 13. juuni 1990. aasta direktiivi nr 90314/EMÜ reisipakettide, puhkusepakettide ja ekskursionipakettide kohta ning täpsemalt direktiivi artikli 7 ülevõtmist Eesti siseriiklikku õiguskorda. Viidatud artikkel sätestab: „*Lepingu korraldav ja / või vahendav pool peab suutma piisavalt tõendada tagatise olemasolu, et maksejõuetuse korral hüvitatakse makstud raha ja tarbija toimetatakse kodumaale tagasi.*“ Eesti õiguskorda on viidatud säte üle võetud turismiseaduse (TurS)²¹² § 15-ga, mis sätestab reisievetõõtja tagatise kohta käivad kriteeriumid. Kaasuses sõlmis kaebaja reisievetõõtjaga pakettreisilepingu ning tasus lepingu alusel ettemaksu. Pärast lepingu sõlmimist teavitas reisievetõõtja oma maksejõuetusest ning kõigi broneeringute ja reiside

²¹⁰ RKHKO 31.10.2013. a otsus haldusasjas nr 3-3-1-84-12, p 20.

²¹¹ *Ibid.*, p 21. Riigivastutuse seadus. – RT I 2001, 47, 260; RT I, 13.09.2011, 11.

²¹² Turismiseadus – RT I 2000, 95,607; RT I, 13.03.2014, 69.

tühistamisest. Tarbijakaitseamet tagastas sealjuures kaebajale tagatise arvelt ca 11% ettemaksuna tasutud summast.

Seejärel pöördus kaebaja Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi poole taotlusega, et talle hüvitataks kahju, mis seisnes kaebajale reisiettevõtja pankroti järel turismiseaduse tagatise arvel ebapiisava summa maksmisses. Kaebaja leidis, et talle tekitati ebapiisava tagatise tõttu kahju direktiivi artikli 7 mittekohase ülevõtmisega siseriiklikku õiguskorda. Ehkki reisiettevõtja tagatis vastas TurS § 15 lõike 5 punkti 3 nõuetele, ei vastanud see direktiivi 90/314/EMÜ artiklis 7 ette nähtud tagatise nõudele ega artikli eesmärgile. Kaebaja leidis, et kui direktiivi direktiivi 90/314/EMÜ artikkel 7 oleks nõuetekohaselt siseriiklikusse õigusesse üle võetud, oleks kaebajale olnud võimalik hüvitada ettemaks reisikorraldaja tagatise arvel täies ulatuses ning kahju oleks tekkimata jäänud.

Vastustaja oli aga seisukohal, et direktiiv on siseriiklikku õigusesse kohaselt üle võetud ning kahju ei tekkinud kaebajale mitte riigi käitumise tõttu, vaid ettevõtja poolt siseriiklike normide rikkumise tõttu. Seega tugines vastustaja oma argumentatsioonis sellele, et liikmesriigi vastutuse tekkimiseks puudub vastutuseks vajalik kolmas tingimus ehk põhjuslik seos riigi tegevuse ja kahju vahel. Vastustaja soovis koguni küsida Euroopa Kohtult eelotsust, et selgeks teha, kuidas tuleks tõlgendada direktiivi 90/314/EMÜ artiklit 7.

Halduskohus rahuldab kaebuse ning mõistis Eesti Vabariigilt kaebaja kasuks välja kahjuhüvitise põhjendades oma otsust *Frankovichi* lahendist tuleneva põhimõttega, viidates, et RVastS § 14 lg 1 tuleb jätta kohaldamata osas, milles see takistab Euroopa Kohtu lahendites väljendatud seisukohtade tõhusa õigusemõju saavutamist. Kohus viitas, et direktiivi 90/314/EMÜ artiklit 7 ei ole liikmesriigi õigusesse kohaselt üle võetud, kui reisiettevõtjalt nõutakse vaid tagatise piisavat tõendamist, mitte aga selle tegelikku olemasolu. Kohus lähenes direktiivi kohase ülevõtmise hindamisele direktiivi eesmärgist lähtudes ning leidis, et ehkki riigil on valikuvabadus meetmete osas, on käesoleval juhul kaitstav õigus piisava täpsusega sätestatud. Lisaks märkis kohus liikmesriigi vastutuse kriteeriumite täitmise hindamisel, et tegemist on piisavalt tõsise rikkumisega ja tõi välja ka fakti, et riik on ise regulatsiooni puudulikkust sedastanud. Seega lähenes halduskohus nõudele seda pikemalt EK praktikas välja käidud tingimusi analüüsimate, leides, et direktiivi eesmärki mitteamvestav ülevõtmine kujutab endast piisavalt olulist rikkumist ning jättis käsitlemata vastustaja poolt välja toodud põhjusliku seose puudumise argumenti.

Ka Tallinna Ringkonnakohus nõustus halduskohtu poolt tehtud otsusega, lisades sealjuures, et kuna Euroopa Kohus on varasemalt juba tõlgendanud vaidlusaluse direktiivi artiklit 7, ei ole vajalik antud küsimuses EK-le eelotsuse taotlust esitada.

Riigikohus võttis riigivastutuse hindamisel analoogiliselt esimese astme kohtuga arvesse direktiivi artikli eesmärki nii, nagu seda oli eelnevalt käsitletud teistes sama artiklit puudutavates EK otsustes (*Dillenkofer* ja *Blödel-Pawlik*²¹³) ning märkis: „...juhul, kui tarbijal jääb reisikorraldaja pankroti korral tagatise ebapiisavuse tõttu saamata osa pakettreisi ettemaksust, ei ole seda eesmärki saavutatud ning seetõttu ei saa pidada ka direktiivi korrektselt Eesti õiguskorda üle võetuks.”²¹⁴ Seega leidis Riigikohus, et direktiiv on Eesti õiguskorda üle võetud mittekohaselt. Kohus leidis, et liikmesriigi vastutuse tingimused on käesoleval juhul täidetud. Ehkki kohus viitas oma argumentatsioonis mitmete Euroopa Kohtu poolt välja toodud lahenditele, ei märkinud kohus, mis asjaoludele ta konkreetselt rikkumise piisava olulisuse kriteeriumi täitmisel tugineb. Ilmselt lähtus kohus lahendist *Dillenkofer*, mis käis samuti direktiivi 90/314/EMÜ artikli 7 pinnalt tõusetunud riigi vastutuse küsimuse kohta ning kus märgiti selgelt, et artikli 7 eesmärk on kaitsta tarbijaid reisiettevõtja pankroti eest ning direktiiviga ette nähtud tagatise nõue peab võimaldama tarbijal ettemakstud raha ka tegelikkuses kätte saada.²¹⁵

Eraldi peatus Riigikohus aga kahju hüvitise küsimuse juures, sealjuures mitte nõustudes esimese ja teise astme kohtute seisukohaga nagu ei oleks rikkumise olulisuse põhjalikum analüüs ja vastutuse piiramise aluste väljaselgitamine vajalik. Nimelt viitas Riigikohus Euroopa Kohtu seisukohale asjas *Dillenkofer*, kus kohus märkis, et ehkki direktiivi artikkel 7 on täpne, selge ja tingimusteta eesmärgi ja isikule tuleneva õiguse osas, ei ole see selge küsimuses, milline peaks olema reisiettevõtja poolt vajaliku tagatise konkreetne vorm ja suurus, millega oleks tarbijale tagatud makstud raha hüvitamine ja reisijate kodumaale toimetamine.²¹⁶

Seega jõudis kohus seisukohale, et kahju hüvitamise eelduste täidetuse kontrollimisel ei ole välistatud RVastS § 13 kohaldamine ning vastutust piiravate ja välistavate asjaolude arvesse võtmine ning märkis, et hinnates riigi tegevust direktiivi artikli 7 ülevõtmisel, peaks arvestama, kas eelnõu menetlemise ajaks kujunenud kohtupraktika ning teiste liikmesriikide

²¹³ EK otsus 16.02.2012 nr 134/11, *Blödel-Pawlik*.

²¹⁴ RKHKo 28.11.2012. a otsus haldusasjas nr 3-3-1-37-12, p 16.

²¹⁵ EK otsus 08.10.1996 nr C-178, 179 ja 188-190/94, *Dillenkofer*, p 36, 41.

²¹⁶ *Ibid.*, p 27.

rakendamispähtika taustal ning tollast majandussituatsiooni arvesse võttes võis direktiivi ülevõtmisel kehtestatud abinõu olla taotluslikult ebapiisav või oli tegemist objektiivse takistusega saavutada direktiivi eesmärki silmas pidades piisav lahendus.²¹⁷ Saates asja uueks läbivaatamiseks esimese astme kohtule viitas Riigikohus, et kohus peaks arvesse võtma teiste liikmesriikide kogemusi direktiivi ülevõtmisel ning seaduseelnõu menetlemise materjale, et hinnata, kas esineb vastutust välistavaid või vähendavaid asjaolusid.

Seega, vaatamata sellele, et Riigikohus kinnitas, et direktiivi puuduliku ülevõtmisega toimunud rikkumise tõttu on liikmesriigi vastutuse kohaldamise eeldused täidetud, ei kinnitanud Riigikohus, et isikule tuleb kahju automaatselt välja maksta. Riigikohus nentis, et lõplikku seisukohta liikmesriigi vastutuse küsimuses analüüsides peaks siseriiklik kohus arvesse võtma muuhulgas teiste liikmesriikide rakendamispähtikat ning direktiivi ülevõtmise aegset majandussituatsiooni, et selgeks teha vastutust piiravad või välistavad asjaolud.

Kuna Riigikohtu ees arutlemisel olnud kaasus puudutas direktiivi, mille pinnalt tõusetunud vaidlusi on Euroopa Kohtu ees olnud ka varasemalt (*Dillenkofer, Rechberger, Blödel-Pawlik*) oli Riigikohtu käsutuses küllaldaselt juhised, mille põhjal hinnata liikmesriigi vastutuse tingimuste täitmine.

Kahjuks on hetkel teadmata, kuidas on madalama astme kohtud lähenenud Riigikohtu poolt viidatud juhistele, kuna käesoleval hetkel on asja menetlus pooleli ning kaasus arutamisel Tallinna Ringkonnakohtus.²¹⁸

Kuna Riigikohus on oma pähtikas jätanud kõrvale liikmesriigi vastutuse põhimõtte kohaldamist piirava sätte, on näha, et Riigikohus on lähtunud Euroopa Kohtu poolt seatud põhimõtetest, mille kohaselt ei tohi siseriiklik kahju hüvitamise nõude aluseks olev õigus piirata isikule Euroopa Liidu õiguskorrast tulenevat võimalust talle tekkinud kahju hüvitamiseks tugineda EK poolt välja töötatud liikmesriigi vastutuse doktriinile. Seega on näha, et Eesti siseriiklikus õiguses EK pähtikaga võrreldes piiravam riigivastutuse seadus ei takista isikutel endale EL õiguskorrast tulenevaid õigusi maksma panna.

Ehkki Eesti kohtupähtikas on liikmesriigi vastutuse küsimust Euroopa Liidu õiguse rikkumise eest puudutatud vaid vähestel kordadel, on Riigikohus otsuse 3-3-1-37-12 ja ka 3-3-1-84-12 käinud selgelt välja, et liikmesriigi vastutuse põhimõtet tunnustatakse ka Eesti õiguskorras. Tuleb aga märkida, et Eesti kohtupähtikas ei ole veel esinenud liikmesriigi

²¹⁷ RKHKo 28.11.2012. a otsus haldusasjas nr 3-3-1-37-12, p 30.

²¹⁸ Seisuga 1. mai 2014.

vastutuse küsimust kohtute poolt tekitatud kahju eest, mistõttu ei saa liikmesriigi vastutuse printsiibi järgimist sajaprotsendiliselt kinnitada. Eelnevast tulenevalt ei ole liikmesriigi vastutuse vaatepunktist ilmtingimata vajalik kehtiva riigivastutuse seaduse muutmine. Siiski, muudatuse praktilist väärtust - õigusselguse loomine ning siseriiklike riigivastutuse tingimuste ühtlustamine EK poolt liikmesriigi vastutuse tingimustega – ei saa õigusselguse ja õiguskindluse printsiipidest lähtudes alahinnata.

Kokkuvõte

Magistritöö eesmärgiks oli tuvastada, millised on Euroopa Kohtu poolt loodud liikmesriigi vastutuse tekkimise alused ning kuidas on liikmesriigi vastutuse doktriini realiseerimine toimunud Eesti õiguskorras. Uurimaks, millised on liikmesriigi vastutuse tingimused ning kas ja kuidas on need rakendunud Eesti õiguskorras, analüüsis töö esmalt Euroopa Kohtu asjassepuutuvat praktikat, et täpsustada liikmesriigi vastutuse tekkimise aluseid ning hinnata, mil määral on need Euroopa Kohtu poolt kindlaks määratud ja kui suures osas on õigus liikmesriigi vastutuse tingimusi sisustada jäetud siseriiklikele kohtutele.

Kohtulahendites esitatud seisukohti kõrvutati erialakirjanduses esitatuga ning hinnati ka, kuidas on liikmesriigi vastutuse printsiipi rakendatud Euroopa Liidu liikmesriikide kohtupraktikas. Hindamaks, kuidas on Euroopa Kohtu poolt välja käidud tingimused realiseerunud Eesti õiguskorras, vaatas töö Eesti siseriiklikus õiguskorras liikmesriigi vastutust käsitlevaid sätteid ning analüüsis asjakohast kohtupraktikat. Töö hüpoteesiks oli, et Eesti õiguskorras on liikmesriigi vastutuse printsiibi rakendumine toimunud efektiivselt, st selliselt, et isikul on võimalus talle Euroopa Liidu õiguskorrast tulenevaid õigusi kaitsta esitades liikmesriigi vastutuse põhimõttele tuginedes vastavalt Euroopa Kohtu poolt välja kujunenud praktikale.

Liikmesriigi vastutuse kujunemine Euroopa Kohtu praktika, mitte aga liikmesriikide siseriikliku õiguse pinnalt, muudab selle õigusinstituudi ning selle kohaldamise unikaalseks. Tegemist on doktriiniga, mis aitab isikute õigus kaitsta täites tühimiku õiguskaitsevahendite hulgas, kui direktiivi otsesele või kaudsele õigusmõjule tuginedes on välistatud. Ehkki tegemist on meetmega, mis on suunatud isiku õiguste heastamisele, kui neid on juba kahjustatud, ei saa alahinnata liikmesriigi doktriini põhimõtte distsiplineerivat toimet, mis stimuleerib riike isikutele Euroopa Liidu õiguskorrast tulenevaid õigusi Euroopa Liidu õigusaktide korrektse kohaldamise või ülevõtmisega tagama.

Üheks liikmesriigi põhimõtte rakendamisele omaseks ja sealjuures liikmesriigi vastutuse juures ka kõige keerulisemaks küsimuseks on selle kohaldamine lõppastmes. Vaidluse korral võib Euroopa Kohus küsimuses anda üksikisikule küll õiguse, kuid see ei tähenda, et isikule automaatselt ka kahjuhüvitis määratakse, kuna lõplik sõna asjas jääb siseriikliku kohtu oelda. Liikmesriigi vastutuse rakendamisel ongi keskne küsimus, kuidas leida tasakaal Euroopa Kohtu poolt välja töötatud praktika ning liikmesriikide menetlusautonoomia vahel. Kohtupraktika on tõmmanud piiri üldistatult selliselt, et Euroopa Liidu õigusest tulenevaid

kahjunõudeid reguleeriv kord ei tohi olla rangem siseriiklikke nõudeid puudutavast korrast. Sealjuures peavad liikmesriigid lähtuma Euroopa Liidu õiguskorra alusteks olevatest võrdväärsuse ja tõhususe põhimõtetest. Sealjuures on oluline tõhususe nõue, millest tulenevalt ei tohi siseriiklik õigus takistada Euroopa Liidu õiguse täielikku rakendumist. Seega võib siseriikliku riigivastutuse eripärasid küll arvestada, kuid seda üksnes määrani, mil Euroopa Liidu õiguse rakendamine muutuks praktiliselt võimatuks. Seega peab liikmesriik vastutuse küsimusele Euroopa Liidu õiguse rikkumise eest lähenema loovalt ning vajadusel oma siseriiklikus õiguses doktriini kohaldades mõõndusi tegema.

Legendaarse *Frankovich* otsusega lõi Euroopa Kohus liidu õigussuhete jaoks äärmiselt olulise printsiibi, jättes aga juhtnöörid põhimõtte rakendamiseks tulevase kohtupraktika kujundada. Tänapäevaks on Euroopa Kohtu praktika läbi erinevate kaasuste määratlenud liikmesriigi vastutuse kohaldamisele üha selgemad piirid. Liikmesriigi vastutuse kohaldamiseks on esiteks vajalik, et rikutud norm oleks mõeldud andma õigusi üksikisikutele. Ehkki seda vastutuse tingimust ei ole Euroopa Kohus reeglina liikmesriigi vastutust puudutavates kaasustes põhjalikult pidanud vajalikuks analüüsida, on kohus tingimusele lähenenud pigem laialt, jaatades erinevate Euroopa Liidu õigusaktide sätete mõju üksikisiku õigustele, iseäranis juhul, kui tegemist on Euroopa Liidu põhivabadustega seotud normidega. Samuti on selge, et õigust, mida selle tingimuse all silmas peetakse, tuleb tõlgendada mitte siseriiklikust õigusest, vaid Euroopa Liidu õigusest lähtudes. Komplitseerituks muudab tingimuse sisustamise aga asjaolu, et alati pole see seotud sätte otsekohalduvusega.

Teine ja keerulisim liikmesriigi vastutuse kohaldamise tingimus näeb ette, et isiku suhtes toime pandud rikkumine peab olema piisavalt oluline, st ületama teatud intensiivsuse läve. Ehkki kriteerium on mõeldud hoidmaks ära liikmesriigi vastutuse tekkimist igasuguse rikkumise eest, mis võiks takistada liikmesriigi organeid oma tegevuses, on selle sisustamine praktikas osutunud küllaltki keeruliseks. Lihtsam on kriteeriumi täitmist hinnata juhul, kui direktiiv, mis on mõeldud isikule õigus andma, on siseriiklikku õigusesse õigeaegselt üle võtmata, sellisel juhul on tegemist piisavalt olulise rikkumisega ning kriteerium Euroopa Kohtu praktika kohaselt täidetud. Komplitseeritum on aga olukord, kus direktiiv on küll siseriiklikku õigusesse üle võetud, ent seda mitte kohaselt. Sellisel juhul lähtutakse kriteeriumi täidetuse hindamisel reeglina sellest, kui lai oli liikmesriigi organi diskretsioon küsimuse lahendamisel. Ehkki kohus on ka täiendavalt käinud välja asjaolusid, mida rikkumise olulisuse hindamisel arvesse tuleks võtta, siis kuna tegemist on tihti vaidluse all oleva kriteeriumiga, oleks liikmesriigi vastutuse doktriini parima kohaldamise huvides, kui Euroopa Kohus tulevikus riigi vastutuse küsimust analüüsides seda tingimust täpsustaks.

Kolmandaks tingimuseks, mis peab olema täidetud liikmesriigi vastutuse tekkimiseks on põhjuslik seos kahju tekkimise ja rikkumise vahel. Tegemist on kriteeriumiga, mille sisustamine on küll pealtnäha jäetud siseriiklike kohtute ülesandeks, kuid ka selle kriteeriumi sisustamisel ei saa liikmesriigid lähtuda jäigalt oma siseriiklikust seadusandlusest, kuna õiguskordade erinevuse tõttu võiks kahjustatud saada võrdväarsuse ja tõhususe põhimõtted.

Lisaks eelnevale kolmele tingimusele on kirjanduses käsitletud liikmesriigi vastutuse võimalike tingimustena veel kahju tekkimist rikkumise tagajärjel. On selge, et kahju näol on tegemist kohustusliku tingimusega, mille esinemata jätmisel ei saa riigivastutus tekkida. Kahju olemasolu hindamine jäetakse siseriiklike kohtute ülesandeks, Euroopa Kohus on aga märkinud, et kahju peab olema reaalne, kindel ja tegelik.

Samuti on liikmesriigi vastutuse põhistamisel arutletud süü kui ühe vastutuse tingimuse üle. Euroopa Kohus on seisukohal, et selline tingimus esitab rangemaid nõudmisi, kui õiguse piisavalt selge rikkumine ning lisaks on selle mõiste sisustamine liikmesriigiti erinev, mistõttu ei tohiks liikmesriigi vastutuse sisustamisel süü esinemist liikmesriigi organi tegevuses kohustuslikuks pidada. Samas on süü näol tegemist tingimusega, mille teatud osad sisalduvad juba liikmesriigi vastutuse teistes tingimustes.

Mis puudutab liikmesriigi vastutuse nõude esitamise tähtaega, siis on Euroopa Kohus aktsepteerinud, et liikmesriikidel on õigus seada selle nõude esitamiseks piirid ning jätnud liikmesriikidele ajaliselt aegumistähtaja kindlaksmääramisel külltki vabad käed. Liikmesriigid peavad eelkõige aga silmas pidama, et nõude esitamiseks ei algaks aegumistähtaeg enne seda, kui isik oma õiguste rikkumisest teadlik on.

Euroopa Kohus on oma praktikas puudutanud ka hüvitusnõude sisulisi tingimusi ja piiranguid, tunnustades sealjuures primaarsete õiguskaitsevahendite ärakasutamise kohustust ja kaassüü põhimõtet, kui vastutuse vähendamise alust. Samuti on kohus toonitanud, et hüvitus peab olema kohane ning ei tohi välistada ühtegi liiki kahju hüvitamist, kui seda liiki kahju on tekkinud.

Euroopa Kohus on kinnitanud, et kui liikmesriik on isikule Euroopa Liidu õigusest tulenevaid õigusi oma tegevusega rikkunud, ei saa kohustus liidu õiguse rikkumisega tekkinud kahju isikutele hüvitada sõltuda siseriiklikust pädevuse jaotumisest riigi institutsioonide vahel, st kui isiku õigusi on rikutud, peab esinema ka riigiorgan, kelle vastu oleks võimalik nõue esitada. Selle põhimõtte rakendamist on Euroopa Kohus kinnitanud ka kohtute suhtes seda olukorras, kus siseriiklik kohus jätab Euroopa Kohtult küsimata eelotsuse olukorras, kus ta on

selleks kohustatud. Tuleb aga märkida, et kohtute vastutuse tekkimise lävi on Euroopa Kohtu praktika kohaselt võrreldes teiste riigiorganitega kõrgem.

Vaadates liikmesriigi vastutuse tingimuste kohaldamist liikmesriikides ilmneb aga doktriini ühetaolise kohaldamise saavutamise keerukus. Peamiselt on see seotud liikmesriigi vastutuse teise tingimuse – piisavalt oluline rikkumine – sisustamisega. Tegemist on osalt raskusega kohaldada vastutuse suhtes, mis tekib liidu õiguse rikkumisel ja vastutuse suhtes, mis tekib siseriikliku õiguse rikkumisel, erinevaid standardeid. Samuti võib see olla põhjustatud sellest, et liikmesriigi vastutuse näol on tegemist Euroopa Kohtu poolt välja töötatud printsiibiga ning kõigi võimalike doktriini kohaldamise raames tõusetuvate küsimuste osas ei ole Euroopa Kohus selgeid juhiseid välja käinud. Seega on tingimused, mille alusel riigi vastutus võib tekkida küll vajalikeks suunisteks doktriini kohaldamisel, kuid näiteks teine tingimus, mille kohaselt tegu peab olema piisavalt olulise rikkumisega, et kohaldada riigi vastutust, jätab palju ruumi interpretatsiooniks ning seetõttu on isikul selle tingimuse esinemist küllaltki raske tõendada.

Vaadates Eesti kehtivat õigust, sätestab asjassepuutuv õiguslik regulatsioon riigiorгани vastutuse rangemalt kui seda on teinud Euroopa Kohus märkides täiendava nõudena, et kahju hüvitamine on võimalik juhul, kui isik kuulub õigustloova akti selle andmata jätmise tõttu eriliselt kannatanud isikute rühma. Mis puudutab siseriiklike kohtute vastutust, siis on Eesti siseriiklik õigus võrreldes Euroopa Kohtu praktikaga veelgi rangem nähes vastutuse õigusemõistmisel tekitatud kahju eest ette vaid juhul, kui kohtunik on kohtumenetluse käigus toime pannud kuriteo. Riigivastutuse seaduse muutmisevajaduse analüüsi käigus leiti, et seadus on sellises sõnastuses vastuolus Euroopa Kohtu vastava praktikaga ning hetkel Riigikogus menetlemisel olev riigivastutuse seaduse eelnõu näeb vastutuse alused ette selliselt, et need on kooskõlas Euroopa Kohtu poolt seatud liikmesriigi vastutuse tingimustega.

Eesti kohtupraktikas on liikmesriigi vastutust sisuliselt käsitletud vaid ühes kohtuasjas, mis puudutas direktiivi mittekohast ülevõtmist Eesti siseriiklikku õigusesse. Riigikohus jättis korrektselt kõrvale piiravama siseriikliku sätte ning lähtus vastutuse hindamisel Euroopa Kohtu poolt seatud vastutuse tingimustest. Tuleb aga märkida, et kaasuses vaidluse all olnud direktiivi pinnalt oli Euroopa Kohtu ees vaidlusi tõusetunud ka varasemalt, mistõttu ei olnud liikmesriigi vastutuse sisustamine Euroopa Kohtu juhiseid järgides kuigi keerukas. Sealjuures kasutas Riigikohus võimalust kahju hüvitise määramisel lähtuda siseriiklikust õigusest ning andis kohtutele juhise võtta kahju hüvitise arvestamisel arvesse ka vastutus piiravaid ja välistavaid asjaolusid. Seega ei ole kehtiva riigivastutuse seaduse muutmine liikmesriigi

vastutuse kohaldamiseks Eesti õiguskorras ilmtingimata vajalik. Küll aga toob muudatus, millega ühtlustatakse vastutuse alused siseriikliku ja liikmesriigi vastutuse tekkimiseks parema õigusselguse ning ühtlasi muudab leebemaks ka siseriikliku õiguse rikkumisega tekkinud kahju hüvitamise tingimused, mida saab pidada Euroopa Liidu ja siseriikliku õiguse ühtlustamise vaatepunktist igati positiivseks.

Analüüsides Euroopa Kohtu poolt loodud liikmesriigi vastutuse tingimusi ning kõrvutades neid Eesti seadusandluse ja praktikaga on võimalik öelda, et liikmesriigi vastutuse printsiip on leidnud Eesti õiguskorras efektiivset kohaldamist. Samas tuleb märkida, et kohtupraktikat, mis liikmesriigi vastutust puudutaks, on äärmiselt vähe, mistõttu ei saa kindlusega väita, et doktriini kohaldamine tulevikus ei võiks probleeme tekitada. Küllap muutub aga ka Eesti õiguskorras liikmesriigi vastutuse kohaldamine järjest kindlamaks, mida enam tekib juurde Euroopa Kohtu vastavat praktikat.

Euroopa Kohtu poolt välja töötatud liikmesriigi vastutuse põhimõtte pakub liikmesriigi vastutuse jaoks vaid üldise raamistiku, mille abil muudetakse tõhusamaks isikule Euroopa Liidu õigusest tulenevate õiguste kaitse. Euroopa Kohtu praktika on aja jooksul läbi erinevate kaasuste määratlenud liikmesriigi vastutuse kohaldamisele üha selgemad piirid, millest liikmesriigid vastutuse sisustamisel lähtuma peavad. Vaatamata sellele, et paljude detailide kindlaksmääramine liikmesriigi vastutuse küsimuses on jäetud liikmesriikide otsustada, mis küll aitab suurendada põhimõtte kohaldamise paindlikkust, kuid teisalt ohustab ka printsiibi ühetaolist kohaldamist, on tegemist praktikas toimiva ning vajaliku õigusinstituudiga. Tsiteerides P. Aalto't :„*State liability is no theoretical liability (liikmesriigi vastutus ei ole vaid teoreetiline vastutus)*“²¹⁹ ja seda ka Eesti õiguskorras.

²¹⁹ P. Aalto, p 196.

Resume

Member State liability for the infringement of European Union law and its application in the legal system of Estonia.

Member State liability is a legal principle introduced to the legal order of the European Union (hereinafter also referred to as the EU) by the case-law of the European Court of Justice (hereinafter also referred to as the ECJ). It is a unique remedy meant to protect the rights that individuals are granted by the laws of the EU which by now has become a natural part of the EU legal system although it was only introduced in 1991 with the conceptional *Frankovich* judgment. The court declared that the full effectiveness of Community rules would be impaired and the protection of the rights which they grant would be weakened if individuals were unable to obtain redress when their rights are infringed by a breach of Community law for which a Member State can be held responsible thus creating a new doctrine which has been clarified and improved through the case-law of the ECJ. The main reasons for the introduction of the principle of state liability are on one hand to guarantee the protection of the rights that individuals are granted on the EU level in the national legal systems of the Member States and on the other hand also to pressure the Member States so they would implement the legal acts of the EU correctly in the manner they are intended.

The purpose of the thesis entitled “Member State liability for the infringement of European Union law and its application in the legal system of Estonia“ is to analyse the conditions of the doctrine of the Member State liability as laid out by the ECJ and also evaluate how these conditions are relied upon in Estonia’s national legal system. Since for the first time a case that touches upon the question of Member State liability has been under scrutiny by the Estonian Supreme Court it is possible and necessary to assess how the doctrine has been implemented in Estonia. Furthermore, although there exist some academic essays on the topic, Member State liability has not been analysed taking into account the latest developments in the case law of the ECJ and the Supreme Court of Estonia. Therefore the thesis was aimed at researching the conditions of the Member State liability based on which to evaluate how effectively the principle has been implemented in Estonia and to find out whether the hypothesis that the principle of Member State liability has been successfully applied in Estonian legal system is true or false.

In order to determine the nature and conditions of the doctrine, the thesis focused on the analysis of the relevant case-law of the ECJ and supported its conclusions by theoretical writings on the topic.

As already mentioned, the doctrine of Member State liability is unique, meaning that it has been developed by the ECJ and not based on the legal systems of the Member States. The doctrine is invaluable because it helps to overcome the lack of remedies in case the principles of direct applicability and indirect effect of EU law cannot be relied on.

It is inherent in the nature of the doctrine that its applicability and effect are determined by the Member States in their national legal orders. This is also the main source of difficulty when applying the principle because although the ECJ may give the Member States its guidance the last word in determining whether an individual has the right for damages is left to the national courts. Thus, the central question is how to draw the line between the conditions laid out by the ECJ and the procedural autonomy of the Member States. The general approach by the ECJ is that the national regulations which govern the application of the claims arising from the infringement of EU law cannot be more restrictive than the norms used for similar domestic claims. Also, the Member States have to keep in mind the principles of equality and effectiveness. Therefore, although it is not forbidden to take into account the traits of the national legal systems they must not render the possibility to rely on the doctrine of Member State liability impossible. Therefore Member States are required to be flexible in case of applying the conditions of Member State liability.

With the legendary *Frankovich* ruling, the ECJ founded the principle of Member State liability and also established the main conditions which give rise to liability in case of a violation. At first these conditions were rather ambiguous but they have become more precise throughout time.

The first condition that needs to be fulfilled in order to give rise to Member State liability is that the norm infringed should entail the grant of rights to individuals. At first this condition was only related to directives but later it was extended to all EU legislative acts. The condition has not been frequently touched upon by the ECJ but it can be said that the Court has been rather liberal in evaluating the criteria stating in most cases that the norm was indeed meant to grant rights to the individual. That is especially evident in case the norm relates to the fundamental rights of the EU. Also, it is clear that the condition has to be interpreted as regards European Union law not the national laws of the Member States. Difficulties may

occur when associating this criteria with the direct applicability because it may lead to wrongful implementation of the condition.

Second, and also the most complex of the conditions of Member State liability is that the infringement has to be sufficiently serious meaning that it has to exceed a certain level of severity. The application of this condition has turned out to be quite problematic in practice. In case of a late transposition of a directive, it is determined by the case-law of the ECJ that such infringement constitutes as sufficiently serious and no additional analysis is necessary. Then again, in case a directive has been wrongly transposed into the national legal order of a Member State the determination whether the condition is fulfilled requires a more thorough analysis. Usually courts first look at the scope of discretion the national authority held. In case the Member States enjoys very limited discretion or none at all, the ECJ has even held that a mere existence of an infringement may already give rise to Member State liability. Since the condition is often in the centre of the argument, it is in the best interest of the clarity of the doctrine to get some additional guidance on the applicability of the criteria.

Third condition which needs to be fulfilled is that there needs to be a causal link between the damage suffered and the infringement. It is a criteria which is mostly meant to be analysed by Member States' courts but still, the national courts cannot base their analysis of the applicability of the criteria entirely on their national laws because it may harm the principles of effectiveness and equality which have to be respected.

In addition to the three aforementioned conditions, it is evident that a person must have suffered damage in order to rely on the doctrine of Member State liability. Although the determination of the existence of damage is left for the Member States' courts, the ECJ has noted that the damage has to be real, certain and actual.

Also, oftentimes the concept of fault is used when talking about Member State liability. ECJ has taken the position that the use of the fault criteria is more difficult to establish than a sufficiently serious breach. Furthermore, the concept of fault differs considerably in Member States' legal orders which is why when applying the doctrine, Member States should not rely on the existence of fault when assessing the actions of the Member State. Although it is evident that the elements of fault are to some extent inserted in other Member State liability conditions.

As regards to the time limits set for bringing a claim for the infringement of EU law by a Member State, the ECJ has accepted the Member States' right to set time limits for presenting

such claims and has even left them quite a wide margin of discretion in determining the period of limitation. The most important rule that the Member States need to keep in mind when applying the limitation period is that the period must not start before the individual has been made aware of the infringement.

The ECJ has also touched upon the conditions of the damages and limits acknowledging the obligation to use all available remedies and also the principle of shared liability. As regards the size of compensation, the Court has held that it needs to be appropriate and no category of damages cannot be excluded from being compensated.

Regarding the body responsible for the infringement the ECJ has held that the obligation to compensate for the damages an individual has suffered because of the infringement by a Member State cannot depend on the internal distribution of powers in a Member State. Therefore the Court has been very clear that in case a violation occurs, there needs to be an authority against whom an individual can present a claim for the infringement of his rights. This position is held true even in case of national courts, although the conditions under which a national court can be held reliable differ slightly from the conditions of other liability of other Member State organs by being more strict in their nature.

By looking at the application of the doctrine of Member State liability in Member States one can easily see the complexities and difficulties as regards to the uniform application of EU law. The differences in the application of the doctrine are mostly due to the interpretation of the second criteria of Member State liability – the sufficiently serious nature of the infringement. Member States have found it difficult to use different standards for the infringement of EU law and for the infringement of national law. Also, the problem may be caused by the lack of strict rules by the ECJ as regards the application of the condition. Therefore, although in general the conditions of Member State liability work as efficient guidelines for establishing whether or not the conditions of liability are fulfilled, the second criteria which leaves a lot of room for interpretation has turned out to be the main reason for differing approaches in the question of Member State liability.

Looking at the national laws regarding state liability in Estonia, the relevant norms stipulated for substantiating state liability are more strict than those laid out by the ECJ. More specifically, the Estonian State Liability Act foresees that a person may claim compensation for infringement of European Union law if he belongs to a group of persons who have been specially injured due to the legislation of general application or by failure to issue legislation of general application. As regards to the liability of national courts, Estonian national law is

also rigid and allows for individuals to claim compensations for damage caused in the course of judicial proceedings only if a judge committed a criminal offence in the course of judicial proceedings. In analysing the need to change the State Liability Act that is currently in effect, it was found that these provisions are in conflict with conditions laid out by the ECJ. So, in the project for the new State Liability Act that is currently being discussed in the parliament, the conditions are changed to reflect those worked out by the ECJ.

In Estonian case-law the concept of Member State liability has been touched upon only in one case which occurred in connection with the incorrect transposition of a directive into Estonian national legal order. The Supreme Court, following the instructions of the ECJ, set aside the more strict national regime and turned to the conditions laid out by the ECJ. It might have been easier for the Estonian Supreme Court to decide upon the case because of existing practice by the ECJ regarding the same directive (*Dillenkofer, Rechberger, Blödel-Pawlik*). Also, the Court used the chance to turn to national law regarding the question of the scope of damages. Therefore, based on the case-law at hand, the necessity to change the State Liability Act does not seem that essential. Then again, the amendment would bring along more clarity and would also change the national state liability regime which are both purposes that deserve to be followed.

Therefore, after analysing the conditions laid out by the ECJ and comparing them to the national laws and practice of Estonian legal system, one can conclude that the principle has been implemented correctly and has served its purpose in protecting the rights granted to the individual by the legal order of the EU. It needs to be noted, though, that there is very little case-law regarding Member State liability which is why one cannot exclude the possibility of problems arising from the application of the doctrine in the future. Also, the evolvments in the practice of ECJ which help clarify the doctrine are bound to also influence the Estonian legal system.

The State Liability doctrine that has evolved based on the case-law of the ECJ has had an important impact on ensuring the effective implementation of EU law and the protection of rights that individuals derive from the legal system of the EU. It is certain that the establishment of the principle Member State liability has helped to ensure the protection of those rights. The ECJ has shaped the conditions of Member State liability to be more clear in order to give better guidance to national courts in implementing the doctrine. Despite the fact that the application regarding many elements of the doctrine is left for national courts which may endanger the unified application of the doctrine, it is certain that the doctrine has turned

out to be a necessary and working tool to ensure individuals the protection of their rights. To quote P. Aalto : „*State liability is no theoretical liability,*“²²⁰ which also applies to the principle in Estonian national legal order.

²²⁰ P. Aalto, p 196.

Lühendid

EK – Euroopa Kohus

EL - Euroopa Liit

ELL – Euroopa Liidu Leping

ELTL – Euroopa Liidu Toimimise Leping

EÜ – Euroopa Ühendus

EÜK - Üldkohus

PS – Eesti Vabariigi põhiseadus

RVastS – riigivastutuse seadus

TurS - turismiseadus

Kasutatud allikad

Kasutatud kirjandus

- 1) Aalto, P. Public Liability in EU Law: Brasserie, Bergaderm and Beyond. Oxford; Portland (Oreg.): Hart Publishing 2011.
- 2) Andresen, E. Riigivastutus. Tartu: Riigikohus 2009.
- 3) Craig, P., de Burca, G. EU Law: Text, cases and materials. Fifth Edition. Oxford: Oxford University Press 2011.
- 4) Granger, M. P. National Applications of 'Frankovich' and the Construction of a European Administrative jus commune. European Law Review. Vol 32. No 2. 2007.
- 5) Hargreaves, S. EU Law Concentrate, New York: Oxford University Press 2011.
- 6) Kaczorowska, A. European Union Law. Second edition. London; New York: Routledge 2011.
- 7) Koik, K. Euroopa Liidu liikmesriigi vastutuse vahetu mõju liikmesriigi menetluspädevusele ja kaudne mõju Eesti siseriiklikule riigivastutusõigusele. Magistritöö. Tartu: Tartu Ülikool 2010.
- 8) Laffranque, J. Euroopa Liidu õigussüsteem ja Eesti õiguse koht selles. Tallinn: Juura 2006.
- 9) Lõhmus, U. Kuidas liikmesriigi kohtusüsteem tagab Euroopa Liidu õiguse tõhusa toime? Juridica 2007/3.
- 10) Lonbay, J., Biondi, A. Remedies for Breach of EU Law. Chichester: Wiley 1997.
- 11) Mastroianni, R. On the Distinction between Vertical and Horizontal Direct Effects of Community Directives: What Role for the Principle of Equality? European Public Law, 1999, No 5.
- 12) Narits, R. jt. Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 3. täiend. vlj. Tallinn: Juura 2012. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.pohiseadus.ee/> (1. mai 2014).
- 13) Prechal, S. Directives in European Community Law. A Study of Directives and Their Enforcement in National Courts. Oxford: Clarendon Press, New York: Oxford University Press 1995.
- 14) Rotkirch, M. The Principle of State Liability. The Creation of a General Principle of Law to Enhance Effective Judicial Protection of Individual EC Rights. Centre for European Studies at Lund University. 2002. Arvutivõrgus kättesaadav:

<http://www.cfe.lu.se/upload/LUPDF/CentrumforEuropaforskning/cfewp21.pdf> (1. mai 2014).

- 15) Spink, P. Contravening EC Law: The Liability of the Member State. Northern Ireland Legal Quarterly. Belfast. Vol 48. No 2. 1997.
- 16) Taro, A. Euroopa Ühenduse õiguse rikkumisega tekitatud kahju. Ühenduse liikmesriigi vastutus. Juridica 2003/3.
- 17) Tridimas, T. The General Principles of EU Law. Oxford: Oxford University Press 2007.
- 18) Vaitkevičiūtė, A. Member States Liability in Damages for the Breach of European Union Law – Legal Basis and Conditions for Liability. Mykolas Romeris University, Department of International and European Union Law, 2011.
- 19) Zingales, N. Member State Liability vs National Procedural Autonomy: What Rules for Judicial Breach of EU Law? German Law Journal. Vol 11, No 04.

Kasutatud normatiivmaterjal

- 1) Euroopa Liidu Toimimise Leping.
- 2) Euroopa Liidu Leping.
- 3) Nõukogu direktiiv 13. juuni 1990, reisipakettide, puhkusepakettide ja ekskursioonipakettide kohta (90/314/EMÜ).
- 4) Riigivastutuse seadus. RT I 2001, 47, 260.
- 5) Turismiseadus. RT I 2000, 95, 607.

Kohtupraktika

Eesti Vabariigi Riigikohus

- 1) RKHKo 28.11.2012 nr 3-3-1-37-12
- 2) RKHKo 31.10.2013 nr 3-3-1-84-12

Euroopa Kohus

- 1) EK otsus 14.07.1967 nr 5/66, 7/66 ja 13/66 kuni 24/66 *Kampffmeyer v Komisjon*.
- 2) EK otsus 04.12.1974 nr C-41/74, *Van Duyn*.
- 3) EK otsus 22.01.1976 nr 60/75, *Russo*.
- 4) EK otsus 16.12.1976 nr 33/76, *Rewe-Zentralfinanz eG*.
- 5) EK otsus 16.12.1976 nr 45/76, *Comet*.
- 6) EK otsus 09.03.1978 nr 106/77, *Simmenthal*.
- 7) EK otsus 25.05.1978 nr 83 ja 94/76, 4, 15 ja 40/77 *Bayerische HNL jt v. Nõukogu ja Komisjon*.
- 8) EK otsus 07.07.1981, nr 158-89, *Rewe-Handelsgesellschaft*
- 9) EK otsus 10.04.1984, nr 14/83, *Von Colson*.
- 10) EK otsus 26.02.1986 nr C-152/84, *Marshall*.
- 11) EK otsus 08.11.1990 nr 177/88, *Dekker*.
- 12) EK otsus 25.07.1991 nr C-208/90, *Emmott*.
- 13) EK otsus 19.11.1991 nr C-6/90 ja C-9/90, *Frankovich*.
- 14) EK otsus 05.03.1996 nr C-46/93 ja C-48/93, *Brasserie du Pêcheur*.
- 15) EK otsus 05.03.1996 nr C-46/93 ja C-48/93, *Brasserie du Pêcheur*, kohtujurist G. Tesauro ettepanek.
- 16) EK otsus 26.03.1996 nr C-392/93, *British Telecommunications*.
- 17) EK otsus 23.05.1996 nr C-5/94, *Hedley Lomas*.
- 18) EK otsus 23.05.1996 nr C-5/94, *Hedley Lomas*, kohtujurist P. Léger'i ettepanek.
- 19) EK otsus 08.10.1996 nr C-178, 179 ja 188-190/94, *Dillenkofer*.
- 20) EK otsus 17.10.1996 nr C-283/94 ja C-291-292/94, *Denkavit*.
- 21) EK otsus 10.07.1997 nr C-261/95, *Palmisani*.
- 22) EÜK otsus 29.01.1998 nr T-113/96, *Dubois et Fils*.
- 23) EK otsus 02.04.1998 nr C-127/95, *Norbrook Laboratories*.
- 24) EK otsus 24.09.1998 nr C-319/96, *Brinkmann*.
- 25) EK otsus 01.06.1999 nr C-302/97, *Konle*.
- 26) EK otsus 15.06.1999 nr C-140/97, *Rechberger*.
- 27) EK otsus 23.11.1999 nr C-149/96, *Portugali Vabariik v Euroopa Liidu Nõukogu*.
- 28) EK otsus 04.07.2000 nr C-352/98, *Bergaderm*.
- 29) EK otsus 04.07.2000 nr C-424/97, *Haim*.
- 30) EK otsus 18.01.2001 nr C-150/99, *Stockholm Lindöpark*.
- 31) EK otsus 28.06.2001 nr C-118/00, *Larsy*.

- 32) EK otsus 27.09.2001 nr C-235/99, *Kondova*.
- 33) EK otsus 11.07.2002, nr C-62/00, *Marks & Spencer*.
- 34) EK otsus 30.09.2003 nr C-224/01, *Köbler*.
- 35) EK otsus 13.06.2006 nr C-173/03, *Traghetti*.
- 36) EK otsus 12.09.2006 nr C-300/04, *Eman ja Sevinger*.
- 37) EK otsus 25.01.2007 nr C-278/05, *Robins*.
- 38) EK otsus 27.04.2007 nr C-470/03, *AGM*.
- 39) EK otsus 16.10.2008 nr C-452/06, *Synthon*.
- 40) EK otsus 24.03.2009 nr C-445/06, *Danske Slagterier*.
- 41) EK otsus 26.01.2010 nr C-118/08, *Transportes Urbanos*.
- 42) EK otsus 16.02.2012 nr 134/11, *Blödel-Pawlik*.

Muud materjalid

- 1) Applications by national courts. Arvutivõrguskättesaadav: http://www.asser.nl/upload/eel-webroot/www/documents/cms_eel_id170_1_Applications%20by%20National%20Courts.pdf (1. mai 2014).
- 2) Riigivastutuse seaduse eelnõu ja seletuskiri (7 SE). Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=d89f1d8e-0242-ebe9-90db-ff1ba5364ac9&> (1. mai 2014).
- 3) Riigivastutuse seaduse eelnõu ja seletuskiri (480 SE). Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou2&op=ems2&eid=480&assembly=9&u=2014315134845> (1. mai 2014).
- 4) Tsiviilkohtumenetluse seadustiku, halduskohtumenetluse seadustiku, riigivastutuse seaduse, väärteomenetluse seadustiku ja kriminaalmenetluse seadustiku muutmise seadus (545 SE). Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou2&op=ems2&eid=545&assembly=10&u=20140315134948> (1. mai 2014).
- 5) M. Laaring. Riigivastutuse seaduse muutmisvajaduse analüüs. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.just.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=51165/Riigivastutuse+seaduse+muutmisvajaduse+anal%FC%FCs.pdf> (1. mai 2014).

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, Katre Rugo,

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose „Liikmesriigi vastutus Euroopa Liidu õiguse rikkumise eest ja selle kohaldamine Eesti siseriiklikus õiguses“, mille juhendaja on Kalle Merusk,

1.1.1. reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;

1.1.2. üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.

2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.

3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tartus, **05.05.2014. a.**