

# Euroopa Ühenduse õiguse rikkumisega tekitatud kahju.

## Ühenduse liikmesriigi vastutus

Kui Euroopa Ühenduse (edaspidi ühendus) liikmesriik rikub ühenduse õigusest tulenevaid kohustusi, peaks ta õigusriiklikest põhimõtetest lähtuvalt hüvitama seeläbi üksikisikutele põhjustatud kahju. Ühenduse õiguses kehtiva liikmesriikide protseduurilise autonoomia põhimõtte kohaselt tuleb kahju hüvitamise kohustuse tekkimise üle otsustamisel juhinduda eelkõige liikmesriigi enese õigusest. Kui liikmesriigis kehtiv kahju hüvitamise regulatsioon – kas siis üldine tsiviilõiguslik deliktiõigus või spetsiifiline riigivastutusõigus – näeb sarnase siseriikliku rikkumise korral ette vastutuse, tuleb seda rakendada ka ühenduse õiguse rikkumise puhul. Samas on selge, et liikmesriigiti võib kahju hüvitamise regulatsioon ning sellest tulenev üksikisikute õiguste kaitse olla väga erinev – mõnes riigis võib olla väljastatud seadusandliku võimu teostamisel tekitatud kahju hüvitamine, teisel jällegi piiratud hüvitatava kahju ulatus jne.

1991. aastal sõnastas Euroopa Kohus *Francovich* kohtuasjas esmakordselt ühenduse õiguse põhimõttena liikmesriigi kohustuse hüvitada üksikisikutele ühenduse õiguse rikkumisega tekitatud kahju. Alates *Francovich* otsusest tuleb kahju hüvitamise kohustuse tekkimise üle otsustamisel siseriikliku kahju hüvitamise õiguse kõrval arvestada ka Euroopa Kohtu poolt kehtestatud nõuetega. Kui Euroopa Kohtu praktikast tulenevad vastutuse tingimused on täidetud, tekib liikmesriigil kahju hüvitamise kohustus sellest hoolimata, kas liikmesriigi enese õigus näeb sarnastel tingimustel vastutuse tekkimise ette või mitte. See Euroopa Kohtu poolt loodud vastutuse doktriin annab üksikisikutele lisavõimaluse oma õiguste kaitseks ning aitab ühtlasi tagada ühenduse õigusest tulenevate kohustuste hoolikamat järgimist liikmesriikide poolt. Liikmesriigi vastutuse põhimõttel on seega oluline roll ühenduse õiguse tõhususe tagamisel, üksikisikute õiguste kaitsmisel ning ühenduse õiguskaitsevahendite süsteemi täiustamisel.

Käesolev artikkel vaatleb, milles seisnes *Francovich* kohtuotsuse uudsus, milline on liikmesriigi vastutuse põhimõtte asend ja funktsioon ühenduse õiguskaitsevahendite süsteemis, milliste liikmesriigi organite rikkumistele ning millise iseloomuga rikkumistele vastutus järgneda võib, millised on vastutuse eeltingimused, kes otsustab liikmesriigi vastutuse üle, milline on vastutuse koosseis ning millise liikmesriigi võimuharu või organi tegevusega vastutust seostada tuleks.

## 1. *Francovich* kohtuasja kontekst ning lahendi uudsus

Ühenduse õigusele on iseloomulik, et selle subjektideks on ühenduse liikmesriikide kõrval ka üksikisikud. Ühenduse õiguse kontekstis on üksikisikud nii kohustuste kandjaks kui ka õiguste omajaks. Ühendusel puudub aga üksikisikute õiguste kaitsmiseks iseseisev rakendusüsteem. Euroopa Ühenduse asutamisleping (edaspidi EÜA) näeb ette vaid ühenduse õiguse avalik-õigusliku rakendusmehhanismi.<sup>\*1</sup> Juba ühenduse varases arengustaadiumis sai Euroopa Kohtule kui ühenduse õiguse tõlgendajale selgeks, et need vahendid üksinda polnud piisavad ühenduse pretensioonikate eesmärkide saavutamiseks ning üksikisikute õiguste tõhusaks kaitseks.<sup>\*2</sup>

<sup>1</sup> EÜA artiklid 226–228 reguleerivad Euroopa Komisjoni ja liikmesriikide poolt teostatavat järelevalvet ühenduse õigusest tulenevate kohustuste täitmise üle liikmesriikide poolt.

<sup>2</sup> G. Anagnostaras. State Liability v. Retroactive Application of Belated Implementing Measures: Seeking the Optimum Means in Terms of Effectiveness of EC Law. – Web Journal of Current Legal Issues, 2000, nr 1. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://webjcli.ncl.ac.uk/2000/issue1/anagnostaras1.html> (16.10.2002).

Sellest tulenevalt on Euroopa Kohus loonud süsteemi, kus ühenduse õiguses üksikisikutele antud õiguste kaitsmine on jäetud peaaesjalikult siseriiklike instantside pädevusse. Siseriiklikel kohtutel lasub kohustus kaitsta üksikisikute õigusi, mis tulenevad ühenduse õigusest, ning nad peavad tagama ühenduse õiguse sätete täieliku rakendamise.<sup>\*3</sup> Iga liikmesriigi kohus, sõltumata selle siseriiklikust kompetentsist, on samaaegselt ühenduse üldjurisdiktsiooniga kohtuks ning selle pädevuses on rakendada kõiki ühenduse õigusnorme.<sup>\*4</sup>

Ühenduse õigus ei näe samas ette ühtset õiguslikku regulatsiooni, mille raames liikmesriikide kohtud peaksid nimetatud ülesannet täitma. Euroopa Kohus on sätestanud oma praktikas põhimõtte, et liikmesriikide kohtud rakendavad ühenduse õigust siseriikliku menetlusõiguse<sup>\*5</sup> poolt kehtestatud raamistikus. Põhimõtteliselt ei kohusta ühenduse õigus liikmesriike looma selle rakendamiseks uusi menetlusi ega õiguskaitsevahendeid.

Ka liikmesriigi deliktilise vastutuse küsimuses kandis *Francovich* lahendile eelnenud Euroopa Kohtu praktika üsna selgelt mõtet, et liikmesriik võis küll vastutada üksikisikule ühenduse õiguse rikkumisega tekitatud kahju eest, ent selline vastutus sai tuleneda vaid liikmesriigi enese õigusest.<sup>\*6</sup> Kuna liikmesriigi deliktilise vastutuse küsimus kuulus ühenduse õiguse rakendamise valdkonda, oli selle reguleerimine liikmesriikide pädevuses. Ühenduse tasandil puudus liikmesriigi deliktilise vastutuse regulatsioon.

Tuleb aga silmas pidada, et protseduurilise autonoomia põhimõttest juhendumisel võib liikmesriigi deliktilise vastutuse küsimuses kujuneda olukord, kus eri liikmesriikide kodanike võimalused nõuda riigilt kahju hüvitamist on olulisel määral erinevad. Kui üksikisikute õigused oleksid tagatud muude õiguskaitsevahendite abil (nt otsese õigusmõju doktriiniga ehk võimalusega tugineda vahetult ühenduse õiguse sättele), ei omaks see ühenduse seisukohalt tähtsust. Kui aga muud mehhanismid ei võimalda üksikisikute õiguste tõhusat kaitset, ei oleks selline olukord vastuvõetav.

*Francovich* kaasuses muutiski Euroopa Kohus EÜA üldsüsteemile ja selle põhimõtetele tuginedes oluliselt oma varasema praktika käigus kujundatud seisukohta ning otsustas, et üksikisikutele on õigus saada hüvitist liikmesriigi poolt ühenduse õigusest tulenevate kohustuste rikkumisega tekitatud kahju eest ning see õigus põhineb otse ühenduse õigusel.<sup>\*7</sup> Sellest tulenevalt peavad liikmesriigi kohtud nõudma riigilt temal lasuvate kohustuste rikkumisega üksikisikule tekitatud kahju välja ka juhul, kui see muidu poleks siseriikliku õiguse kohaselt lubatav. Seega aktsepteerib Euroopa Kohus liikmesriigi vastutuse põhimõtte näol esmakordselt iseseisva ja spetsiifilise ühenduse õigusest tuleneva õiguskaitsevahendi olemasolu.<sup>\*8</sup>

## 2. Liikmesriigi vastutuse põhimõtte loomise motiivid ning funktsioon

### 2.1. Õiguskaitsevahendi loomine juhuks, kui muud õiguskaitsevahendid pole kohaldatavad

Liikmesriigi vastutuse põhimõtte kehtestamisel toob Euroopa Kohus peamise argumendina välja vajaduse tagada ühenduse õigusnormide toimimise tõhusus ning nendega loodavate õiguste piisav kaitse.<sup>\*9</sup> Kohus leiab, et võimalus saada liikmesriigilt hüvitist on hädavajalik eelkõige siis, kui ühenduse normide tõhus toimimine sõltub liikmesriigi eelnevatest meetmetest ja kui selliste meetmete puudumisel ei saa üksikisikud siseriiklikes kohtutes nõuda neile ühenduse õigusaktidega antud õigusi.<sup>\*10</sup>

<sup>3</sup> S. Prechal. *EC Requirements for an Effective Remedy*. – J. Lonbay, A. Biondi (toim.). *Remedies for Breach of EC Law*. Chichester: Wiley, 1997, lk 3.

<sup>4</sup> J. Temple Lang. *The Duties of National Courts under Community Constitutional Law*. – *European Law Review*, 1997, nr 22, lk 3.

<sup>5</sup> Siinkohal ei peeta silmas vaid menetlusõigust *sensu stricto*. Protseuurilise autonoomia põhimõtte kohaselt on liikmesriikide pädevuses määrata ühenduse õiguse rikkumise puhuks sanktsioonid ja õiguskaitsevahendid, menetlused, mille raames kindlaksmääratud sanktsioone ja õiguskaitsevahendeid rakendatakse ning kõik muud ühenduse õigusest tulenevate üksikisikute õiguste kaitsmisega seonduvad aspektid, mille kohta puudub regulatsioon ühenduse tasandil. Vt W. Van Gerven. *Of Rights, Remedies and Procedures*. – *Common Market Law Review*, 2000, nr 37, lk 501 jj.

<sup>6</sup> Euroopa Kohtu otsus, 22. jaanuar 1976, kohtuasi nr 60/75 (nn *Russo* kaasus). – EKL 1976, 46.

<sup>7</sup> Euroopa Kohtu otsus, 19. november 1991, liidetud kohtuasjad nr C-6/90 ja C-9/90 (nn *Francovich* kaasus). – EKL 1991, I-5357, p 41.

<sup>8</sup> M. Ross. *Beyond Francovich*. – *The Modern Law Review*, 1993, nr 56, lk 55.

<sup>9</sup> *Francovich* kaasus (viide 7), p 33.

<sup>10</sup> Samas, p 34.

Kui liikmesriik pole võtnud tarvitusele ühenduse õigusnormi rakendamiseks vajalikke meetmeid, ei pruugi see siiski tähendada, et üksikisik ei saa sellele normile tugineda. Vastavalt ühenduse õiguse otsese õigusmõju doktriinile võib üksikisik teatud tingimustel tugineda suhetes teiste õigussubjektidega (sh riik) vahetult ühenduse õiguse sätetele ning liikmesriigi kohtutel on kohustus neid üksikisiku õigusi kaitsta.<sup>\*11</sup> Otsese õigusmõju kriteeriumideks on ühenduse sätte piisavalt täpne ja tingimusteta iseloom. Ühenduse õiguse sättest peab seega tulenema üheselt, kes on õigussuhte õigustatud ja kohustatud subjektid ning millised on nende õigused ja kohustused. Otsese õigusmõju doktriinil on aga oluline piirang. Nimelt puudub direktiivide sätetel horisontaalne õigusmõju ehk neile pole võimalik tugineda suhetes üksikisikutega.<sup>\*12</sup> Selline lahendus toob endaga paratamatult kaasa ebasoovitavad tagajärjed. Ühe lihtsaima näitena võib tuua olukorra, kus töötaja, kes töötab riigiasutuses või riigiga seotud ettevõttes, saab tugineda vahetult töötajate kaitse direktiividele, selline töötaja aga, kes töötab erasektoris, ei saa. Ilmselt on siin tegemist isikute ebavõrdse kohtlemisega.<sup>\*13</sup>

Otsese õigusmõju doktriini kõrval teenib ühenduse õiguse tõhusa toimimise tagamise eesmärki kaudse õigusmõju ehk kooskõlalise tõlgendamise doktriin. See doktriin sarnaneb suures osas Mandri-Euroopa õigussüsteemidele tuttava põhiseaduskonformse tõlgendamise printsiibiga ning seisneb selles, et siseriikliku õiguse sätteid tuleb alati tõlgendada kooskõlas ühenduse direktiivide sõnastuse ja nende poolt taotletavate eesmärkidega.<sup>\*14</sup> Lisaks direktiivide rakendusaktidele laieneb kaudse õigusmõju doktriin ka kõigile teistele siseriiklikele õigusaktidele ja seda sellest sõltumata, kas konkreetne akt võeti vastu enne või pärast direktiivi kehtestamist.

Kaudse õigusmõju doktriin täiendab otsese õigusmõju doktriini, sest see kehtib ka selliste ühenduse õiguse sätete osas, millel puudub otsene õigusmõju. Kuna kohaldatavaks õigusnormiks on siseriikliku õiguse norm, olugi et sellele on antud tõlgendus ühenduse õiguse valguses, kehtib kaudse õigusmõju doktriin ka horisontaalsetes suhetes ehk üksikisikute vahel. Sellega on võimalik mõningal määral leevendada direktiivide horisontaalse toime puudumisest tulenevaid ebaõiglasi tagajärgi. Kaudse õigusmõju doktriini immanentseks piiranguks on aga asjaolu, et tihtipeale puuduvad siseriiklikud õigusaktid, mida oleks võimalik ühenduse õigusega kooskõlas tõlgendada. Teiseks selle doktriini piiranguks on nõue, et siseriiklikule õigusele antud tõlgendus ei tohi sattuda vastuollu õiguskindluse printsiibiga.

Otsese ja kaudse õigusmõju doktriinide piirid võib kokku võtta järgmiselt.

#### Otsese õigusmõju doktriin

1. Sätte pole piisavalt täpne (s.t pole võimalik määratleda õigustatud või kohustatud subjekti või õiguste-kohustuste sisu).
2. Sätte pole tingimusteta (s.t riigile on jäetud diskretsiooniõigus).
3. Direktiivi sätetele ei saa tugineda suhetes üksikisikutega.

#### Kaudse õigusmõju doktriin

1. Puuduvad aktid, mida oleks võimalik vaidlusaluse suhte kohaldada ja seejuures ühenduse õigusega kooskõlas tõlgendada.
2. Tõlgendamisel on immanentsed piirid, normile antud tõlgendus ei tohi rikkuda õiguskindluse põhimõtet.

Teatud olukordades pole seega võimalik üksikisikute õigusi otsese ega kaudse õigusmõju doktriinide abil kaitsta.<sup>\*15</sup> Kui ühenduse õigus ei näeks sellisel juhul üksikisikutele ette täiendavat õiguskaitsevahendit, sõltuksid nad üksnes siseriikliku õiguse poolt pakutavatest võimalustest, mis võivad liikmesriigiti oluliselt erineda. Mõnes riigis võivad üksikisiku õigused olla kaitstud piisavalt hästi, ent teisel võib üksikisik jääda tõhusa kaitseta. Selline situatsioon oleks ühelt poolt vastuolus ühenduse õiguse ühetaolise kohaldamise põhimõttega, teiselt poolt aga väheneks oluliselt ühenduse õigusnormide toimimise tõhusus. Selles valguses on Euroopa Kohtu poolt liikmesriigi vastutuse põhimõtte loomine mõistetav ning aktsepteeritav.

Ilmselt pole aga liikmesriigi vastutuse põhimõtte parim vahend direktiivide horisontaalse õigusmõju puudumisest tulenevate probleemide lahendamiseks, sest võrreldes horisontaalse õigusmõju doktriiniga kätkeb see endas mitmeid olulisi probleeme nii ühenduse kui ka üksikisiku tasandil vaadatuna.

<sup>11</sup> Euroopa Kohtu otsus, 5. veebruar 1963, kohtuasi nr 26/62 (nn *Van Gend en Loosi* kaasus). – EKL 1963, 1.

<sup>12</sup> Euroopa Kohtu otsus, 26. veebruar 1986, kohtuasi nr 152/84 (nn *Marshall I* kaasus). – EKL 1986, 723. Kuna direktiivide vertikaalne õigusmõju, s.t direktiivi sätetele tugineda suhetes riigiga, on lubatud, on Euroopa Kohus ühe abinõuna direktiivide horisontaalse õigusmõju puudumise negatiivsete tagajärgede leevendamiseks asunud tõlgendama riigi mõistet võimalikult laiana. Lisaks riigi keskasutustele on lubatud rakendada direktiive ka kohalike omavalitsuste ja avalik-õiguslike juriidiliste isikute, aga teatud tingimustel koguni eraõiguslike isikute vastu. Vt Euroopa Kohtu otsus, 12. juuli 1990, kohtuasi nr C-188/89 (nn *Foster* kaasus). – EKL 1990, 3343.

<sup>13</sup> Vt ka A. Mailend. Direktiivide vahetu õigusmõju: Euroopa kohtupraktika *éclairé*. – *Juridica*, 1995, nr 2, lk 63 jj.

<sup>14</sup> Euroopa Kohtu otsus, 10. aprill 1984, kohtuasi nr 14/83 (nn *Von Colson* kaasus). – EKL 1984, 1891.

<sup>15</sup> Ka *Franco v. Chi* kaasuses esines selline olukord. Euroopa Kohus leidis, et kuna vaidlusaluse direktiivi sätetest ei tulenenud üheselt, kes oli õigussuhte kohustatud subjektiks, puudus neil sätetel otsene õigusmõju.

Ühenduse seisukohalt ei taga liikmesriigi vastutuse põhimõtte erinevalt otsese õigusmõju doktriinist ühenduse õiguse ühetaolist kohaldamist terves ühenduses. See õiguskaitsevahend annab üksikisikule vaid võimaluse nõuda riigipoolse ühenduse õiguse rikkumise negatiivsete tagajärgede kõrvaldamist.<sup>16</sup> Liikmesriigi vastutuse põhimõtte kohaldamine ei suuda ära hoida ühenduse sätete diskrimineerivat kohaldamist ühes liikmesriigis, s.t olukorda, kus avalikus sektoris juhitudakse teatud ühenduse õiguse sätetest, erasektoris aga mitte.<sup>17</sup> Ühenduse õiguse seisukohalt on liikmesriigi vastutuse põhimõtte puuduseks otsese õigusmõju doktriini asendamisel ka asjaolu, et vastutust peab alati kandma avaliku võimu kandja ning tegelik ühenduse õigusest kõrvalekalduja jääb sanktsioneerimata. Niisugusel kujul ei stimuleeri liikmesriigi vastutuse põhimõtte neid isikuid, kellele ühenduse õigusnormi regulatsioon on suunatud. Üksikisiku tasandilt vaadatuna tuleb aga esmalt märkida, et enamasti on isikul keerulisem tõendada talle riigi poolt ühenduse õiguse rikkumisega tekitatud kahju, kui tugineda õigusvaidluses vahetult ühenduse õigusnormile. Teatud olukordades ei pruugi aga väljamõistetav kahjuhüvitis asendada isikule ühenduse õigusnormist tulenevaid õigusi (nt töösuhetes töökooha ennistamist).<sup>18</sup>

T. Tridimas toob siinkohal välja veel kolm põhjust, miks liikmesriigi vastutuse põhimõtte pole otsese õigusmõju doktriinile kohaseks alternatiiviks. Esiteks, horisontaalse õigusmõjuga sätet saaks üksikisik kasutada tema vastu algatatud kohtuasjades ka enese kaitseks, riigilt kahju hüvitamise nõudmine oleks võimalik ainult pärast kahju tekkimist ehk pärast temale ebasoodsa kohtuotsuse tegemist. Teiseks, *Francovich* põhimõtte alusel saab nõuda kahju hüvitamist vaid riigilt, mistõttu peab hageja esitama lisaks esialgsele kostjale nõude ka riigi vastu ja osalema seega kahes kohtuasjas. Kolmandaks, Euroopa Kohtu praktika kohaselt sõltub riigi vastutuse põhimõtte teatud tingimuste osas liikmesriikide õigusest, mistõttu riigi poolt üksikisikule sarnase rikkumise puhul makstav hüvitis võib liikmesriigiti erineda. Otsust õigusmõju omava sättega üksikisikule loodud õigus on aga kõikides liikmesriikides ühesuguse sisuga.<sup>19</sup>

Kokkuvõtteks tuleb nentida, et liikmesriigi vastutuse põhimõtte võimaldab küll teatud ulatuses täita ühenduse õiguskaitsevahendite süsteemis esinevaid lünki ja tõhustada seeläbi üksikisikute õiguste kaitset ning suurendada ühenduse õiguse ühetaolist kohaldamist, ent selles ei saa siiski näha vahendit, mille abil oleks võimalik kompenseerida täielikult ühenduse direktiivide horisontaalse õigusmõju puudumisest tulenevaid vajakajäämisi ühenduse õiguskaitsevahendite süsteemis.

## 2.2. Teiste õiguskaitsevahendite täiendamine

Liikmesriigi vastutuse põhimõtte funktsioon ei piirdu siiski vaid lahenduse pakkumisega olukordadele, kus üksikisikul puudusid muud õiguskaitsevahendid. *Francovich* kaasusele järgnenud otsustes on Euroopa Kohus deklareerinud, et liikmesriigi vastutuse instituut on kohaldatav paralleelselt teiste õiguskaitsevahenditega ning selles tuleks näha nende täiendajat. Näiteks võidakse ühenduse õiguse sätet küll isiku huvides vahetult kohaldada, ent sellest hoolimata võib tal tekkida riigi poolt ühenduse õiguse rikkumise tagajärjel kahju. Sellisel juhul ei jääks üksikisiku õigused kahjuhüvitusnõude puudumisel täiesti kaitseta, ent kahjuhüvitusnõude esitamise võimalus ühtlustaks ja parandaks oluliselt üksikisikute õiguste kaitset ning muudaks ka ühenduse õigusnormid tõhusamaks. Seega on *Francovich* põhimõtte üldisemaks eesmärgiks ühenduse õiguskaitsevahendite süsteemi efektiivsemaks muutmine.

## 2.3. Liikmesriikide lojaalsuskohustus

*Francovich* otsuse põhjendamisel viitab Euroopa Kohus ka EÜA artiklis 10 sätestatud liikmesriikide lojaalsuskohustusele, mille kohaselt peavad liikmesriigid rakendama kõiki asjakohaseid üld- või erimeetmeid, et tagada ühenduse õigusest tulenevate kohustuste täitmine. Kohtu arvates kuulub nende hulka ka kohustus kõrvaldada ühenduse õiguse rikkumise seadusvastased tagajärjed, mille üheks alaliigiks on kohustus hüvitada kahju.<sup>20</sup> On aga selge, et see säte on nii üldise sõnastusega, et sellest ei

<sup>16</sup> 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, nr 5, lk 419.

<sup>17</sup> Samas.

<sup>18</sup> Samas.

<sup>19</sup> T. Tridimas. Member State Liability in Damages for Breach of Community Law: An Assessment of the Case Law. – J. Beatson, T. Tridimas (toim.). New Directions in European Public Law. Oxford: Hart Publishing, 1998, lk 32–33.

<sup>20</sup> *Francovich* kaasus (viide 7), p 36.

saa üheselt lugeda välja liikmesriigi kohustust kahju hüvitada.<sup>\*21</sup> Seega on sellel Euroopa Kohtu argumendil liikmesriigi vastutuse põhimõtte kehtestamisel vaid toetav iseloom ning see ei saanud olla liikmesriigi vastutuse kehtestamisel määravaks.

### 3. Liikmesriigi vastutuse põhimõtte üldiseloostus

*Francovich* kohtuasjas käsitles Euroopa Kohus liikmesriigi vastutust direktiivi siseriiklikku õigusesse üle kandmata jätmise eest. Sellest tõusetus küsimus, kas liikmesriigi vastutus on piiratud vaid selliste juhtumitega või kehtib üldine põhimõte, mille kohaselt vastutavad liikmesriigid ka ühenduse õiguse teist laadi rikkumiste eest.

Õiguskirjanduses tekkinud vaidlused lahendas Euroopa Kohus 1996. aastal *Brasserie* kohtuasjas, mis tõi ka muudes aspektides vastutuse põhimõtte dogmaatikasse olulist selgust. Selles kohtulahendis otsustas Euroopa Kohus, et kuna liikmesriigi vastutuse põhimõtte tuleneb asutamislepingust, kehtib see igal juhtumil, kui liikmesriik rikub ühenduse õigust, sõltumata sellest, millise riigiorгани tegevus või tegevusetus tõi kaasa ühenduse õiguse rikkumise.<sup>\*22</sup>

Sellega kinnitab kohus, et liikmesriikide vastutuse põhimõtte on üldise kehtivusega ja ei sõltu ühenduse õiguse rikkumise iseloomust. Seega võib liikmesriikidel tekkida kahju hüvitamise kohustus kõigi ühenduse siduva toimega õigusaktide rikkumisel. Senises praktikas on Euroopa Kohus käsitlenud järgmisi juhtumeid: liikmesriigi poolt direktiivi siseriiklikku õigusesse üle kandmata jätmise<sup>\*23</sup>, siseriikliku seadusandja poolt EÜA sätte rikkumine<sup>\*24</sup>, haldusorgani poolt EÜA sätte rikkumine<sup>\*25</sup> ning direktiivi mittenõuetekohane ülekandmine siseriiklikku õigusesse.<sup>\*26</sup>

Viidatud Euroopa Kohtu formuleeringust *Brasserie* otsuses tuleneb veel, et liikmesriik vastutab oma organite positiivse tegevuse kõrval ka nende tegevusetuse eest. Vastutus võib seega järgneda ka siis, kui riigiorган jätab välja andmata ühenduse õiguse rakendamiseks tarviliku õigusakti.

*Brasserie* kohtuotsusega sai selgeks, et vastutuse põhimõtte puhul lähtub kohus riigi unitaarsest käsitlusest<sup>\*27</sup>, s.t riik vastutab ühenduse õiguse rikkumise eest sellest sõltumata, kas rikkumise põhjustas seadusandja, administratsioon või kohus.

Liikmesriigi vastutuse põhimõtte järgmiseks oluliseks aspektiks on see, kas riigi poolt ühenduse õigusnormide rikkumine peab olema eelnevalt Euroopa Kohtu poolt EÜA artiklis 226 sätestatud menetluse raames tuvastatud. Euroopa Kohus on siinkohal leidnud, et liikmesriigi vastutuse kindlaksmääramisel ei ole tarvilik, et Euroopa Kohus oleks eelnevalt langetanud EÜA artikli 226 alusel otsuse riigi poolt kohustuste rikkumise kohta. Sellisel Euroopa Kohtu otsusel on vaid toetav iseloom ning põhimõtteliselt piisab sellest, kui siseriiklik kohus leiab, et riik on rikkunud ühenduse õigusest tulenevaid kohustusi. Üksikisikute seisukohalt on selline lahendus olulise tähtsusega, sest neil puudub võimalus sundida Euroopa Komisjoni algatama liikmesriigi vastu EÜA artiklis 226 sätestatud rikkumismenetlust.<sup>\*28</sup> Samas aga peab sellisel juhul riigi poolt kohustuste rikkumise või mitterikkumise üle otsustama Euroopa

<sup>21</sup> Liikmesriigi lojaalsuskohustuse kohta vt J. Laffranque. Lojaalsuse põhimõtte Euroopa Liidus ja selle mõju Eestile. – *Juridica*, 2001, nr 9, lk 616 jj.

<sup>22</sup> Euroopa Kohtu otsus, 5. märts 1996, liidetud kohtuasjad C-46/93 ja C-48/93 (nn *Brasserie du Pêcheur* kaigus). – EKL 1996, I-1029, p 32.

<sup>23</sup> *Francovich* kaigus (viide 7); Euroopa Kohtu otsus, 8. oktoober 1996, liidetud kohtuasjad nr C-178, 179 ja 188-190/94 (nn *Dillenkoferi* kaigus). – EKL 1996, I-4845.

<sup>24</sup> *Brasserie* kaigus (viide 22); Euroopa Kohtu otsus, 1. juuni 1999, kohtuasi nr C-302/97 (nn *Konle* kaigus). – EKL 1999, I-3099.

<sup>25</sup> Euroopa Kohtu otsus, 9. juuli 1997, kohtuasi nr C-5/94 (nn *Hedley Lomasi* kaigus). – EKL 1996, I-2553; Euroopa Kohtu otsus, 2. aprill 1998, kohtuasi nr C-127/95 (nn *Norbrook* kaigus). – EKL 1998, I-1531; Euroopa Kohtu otsus, 4. juuli 2000, kohtuasi C-424/97 (nn *Haim II* kaigus). – EKL 2000, I-5123.

<sup>26</sup> Euroopa Kohtu otsus, 26. märts 1996, kohtuasi nr C-392/93 (nn *British Telecommunicationsi* kaigus). – EKL 1996, I-1631; Euroopa Kohtu otsus, 17. oktoober 1996, liidetud kohtuasjad C-283/94 ja C-291-292/94 (nn *Denkavit* kaigus). – EKL 1996, I-5063; Euroopa Kohtu otsus, 24. september 1998, kohtuasi nr C-319/96 (nn *Brinkmanni* kaigus). – EKL 1998, I-5255; Euroopa Kohtu otsus, 15. juuni 1999, kohtuasi nr C-140/97 (nn *Rechbergeri* kaigus). – EKL 1999, I-3499; Euroopa Kohtu otsus, 18. jaanuar 2001, kohtuasi nr C-150/99 (nn *Stockholm Lindöparki* kaigus). – EKL 2001, I-00493.

<sup>27</sup> P. P. Craig. Once More unto the Breach: the Community, the State and Damages Liability. – *The Law Quarterly Review*, 1997, nr 113, lk 68.

<sup>28</sup> S. Prechal. Directives in European Community Law. A Study of Directives and Their Enforcement in National Courts. Oxford: Clarendon Press, 1995, lk 314.

Kohtu asemel siseriiklik kohus. Viimane võib küll kasutada EÜA artiklis 234 sätestatud võimalust taotleda Euroopa Kohtult eelotsust, ent Euroopa Kohus saab anda siseriiklikule kohtule vaid juhtnööre ühenduse õiguse tõlgendamise kohta ning lõpliku otsuse asjas peab langetama ikkagi siseriiklik kohus.<sup>\*29</sup>

Eelnevalt leidis juba põgusalt käsitlemist ka liikmesriigi vastutuse põhimõtte ja ühenduse õiguse otse- se õigusmõju doktriini vahekorra küsimus. Vastutuse põhimõtte kohaldamisala on otsese õigusmõju doktriini kohaldamisalast laiem peamiselt kahe asjaolu tõttu. Esiteks võib liikmesriigil tekkida üksik- isiku ees vastutus ka selliste ühenduse sätete alusel, mis ei vasta otsese õigusmõju tingimustele. Tei- seks võivad vastutuse aluseks olla ka direktiivide sätted, mis reguleerivad üksikisikute vahelisi ehk horisontaalseid suhteid. Teatud erandlikel juhtudel võib otsese õigusmõju doktriin tagada üksikisikute õigustele siiski laiema kaitse kui liikmesriigi vastutuse põhimõtte. Nimelt ei pruugi otsest õigusmõju omav piisavalt täpne ja tingimusteta õigusnorm luua alati üksikisikule õigusi<sup>\*30</sup>, mistõttu oleks välistatud selle alusel riigilt kahju hüvitamise nõudmine. J. Steiner on juhtinud tähelepanu ka sellele, et otsese õigusmõju kriteeriumid on objektiivsed, s.t ühenduse sättele võib tugineda sellest sõltumata, kas liikmesriigi poolt ühenduse õigusnormi nõuetekohaselt üle kandmata jätmise oli süüline või mitte. Seevastu riigi vastutuse aluseks on põhimõtteliselt riigil teatava süü esinemine – Euroopa Kohtu sõ- nastuse kohaselt saab vastutuse aluseks olla vaid piisavalt oluline rikkumine. Seega, teatud juhtudel võib üksikisikul olla lihtsam tugineda otsese või kaudse õigusmõju doktriinile kui liikmesriigi vastu- tuse põhimõttele.<sup>\*31</sup>

*Brasserie*’ kohtuasjas tõusetus veel küsimus sellest, kas otsest õigusmõju omavate sätete puhul on nende alusel liikmesriigilt kahju hüvitamise nõudmine välistatud. Euroopa Kohus kinnitas oma otsu- ses, et see pole nii. Otsene õigusmõju ei taga üksikisikutele igal juhul neile antud õiguste kasutamist ning sellega ei ole alati võimalik vältida üksikisikule kahju tekkimist liikmesriigi poolt ühenduse õigu- se rikkumise tagajärjel. Sellest tulenevalt tuleb liikmesriigi vastutuse põhimõttes näha otsese õigus- mõju doktriini täiendust, mitte selle asendajat.<sup>\*32</sup> Samas tuleks vastutuse põhimõtet käsitleda siiski subsidiaarse õiguskaitsevahendina, mida üksikisikul on võimalik kasutada vaid juhul, kui tema õigusi pole võimalik kaitsta otsese ega kaudse õigusmõju doktriinide abil.<sup>\*33</sup>

Teema kokkuvõtteks võib öelda, et *Francovich* kaasusest alguse saanud kohtupraktika käigus on Euroo- pa Kohus kehtestanud võrdlemisi laia ja üldise kehtivusega liikmesriigi vastutuse põhimõtte, mille iseloomulikud jooned on järgmised:

- liikmesriik vastutab nii oma organite tegevuse kui ka tegevusetuse eest;
- vastutust tuleb kanda ühenduse õigusest tulenevate kohustuste rikkumisel nii seadusandja, täitev- võimu kui ka kohtute poolt;
- vastutada tuleb ka kesk võimust iseseisvate avaliku võimu kandjate (nt kohalik omavalitsus) poolt ühenduse õigusest tulenevate kohustuste rikkumisega tekitatud kahju eest;
- liikmesriigi poolt ühenduse õiguse rikkumine ei pea olema eelnevalt Euroopa Kohtu poolt tu- vastatud;
- ühenduse õigusnormi otsene õigusmõju ei välista liikmesriigi vastutuse tekkimist;
- vastutuse tingimused erinevad otsese õigusmõju doktriini tingimustest, vastutus võib tekkida ka selliste ühenduse õigusnormide alusel, millel puudub otsene õigusmõju.

## 4. Euroopa Kohtu poolt formuleeritud vastutuse tingimused

Liikmesriigi vastutuse sisuliste tingimuste osas on Euroopa Kohus korduvalt märkinud, et need sõltu- vad konkreetse rikkumise iseloomust. Siiski on kohtupraktika võrdlemisi ühtlane olnud ning on või- malik välja tuua kolm ühenduse õigusest tulenevat spetsiifilist tingimust, mis peavad olema rahulda-

<sup>29</sup> Samas.

<sup>30</sup> Nn objektiivse otsese õigusmõju kohta vt K. Sirg. Otsese õigusmõju doktriin. Selle kohaldamine keskkonnamõju hindamise direktiivi sätetele. – *Juridica*, 2001, nr 9, lk 626 jj.

<sup>31</sup> J. Steiner. From Direct Effects to *Francovich*: Shifting the Means of Enforcement of Community Law. – *European Law Review*, 1993, nr 18, lk 20.

<sup>32</sup> *Brasserie*’ kaasus (viide 22), p 22.

<sup>33</sup> S. Prechal (viide 28), lk 341.

tud ning mis on samal ajal piisavad selleks, et liikmesriigil tekiks vastutus ühenduse õiguse rikkumisega tekitatud kahju eest. Need tingimused on järgmised:

- rikutud õigusnorm peab olema kavandatud looma üksikisikutele õigusi;
- liikmesriigi rikkumine peab olema piisavalt oluline ning
- üksikisiku poolt kantud kahju ja liikmesriigi õigusrikkumise vahel peab olema otsene põhjuslik seos.<sup>\*34</sup>

## 4.1. Õiguste loomine üksikisikutele

Nõudmine, et liikmesriigil vastutuse tekkimiseks peab tema poolt rikutud ühenduse õigusnorm olema kavandatud looma üksikisikutele õigusi, täidab Euroopa Kohtu praktikas kahjuhüvitusnõuete piiramise funktsiooni. Selle tingimuse kohaselt peab eksisteerima rikutud õigusnormi ja sellest mõjustatud üksikisiku huvi vahel piisav seos.<sup>\*35</sup>

Direktiivide osas on Euroopa Kohus kehtestanud lisaks nõude, mille kohaselt peab üksikisikule antavate õiguste sisu olema piiritletav direktiivi sätete põhjal.<sup>\*36</sup> Selle tingimuse vajadus tuleneb asjaolust, et direktiivi eesmärgiks võib küll olla üksikisikule õiguste loomine, ent õiguste täpsema sisu kindlaksmääramine on jäetud liikmesriikide pädevusse. Selliselt formuleeritud õigus direktiivis ei saa seega olla aluseks liikmesriigi vastutusele üksikisiku ees.<sup>\*37</sup>

Käesoleva vastutuse tingimuse osas on oluline silmas pidada, et üksikisikute õigused ei teki üksnes siis, kui need on sõnaselgelt ühenduse õigusega antud, vaid ka kohustuste kaudu, mille ühenduse õigus paneb selgelt kindlaks määratult nii üksikisikutele, liikmesriikidele kui ka ühenduse institutsioonidele.<sup>\*38</sup> Asjaolu, et õigusnormi eesmärgiks on kaitsta pigem üldisi kui üksikisiku huve, ei välista, et õigusnorm on samas kavandatud looma üksikisikutele õigusi ning viimased saavad selle alusel nõuda liikmesriigilt tekitatud kahju hüvitamist.<sup>\*39</sup>

Kuna liikmesriik vastutab vaid üksikisikule kavandatud õiguse rikkumisel, ei järgne automaatselt riigi vastutust näiteks tema poolt EÜA artikli 249 lõike 3 rikkumisele ehk direktiivi siseriiklikku õigusesse nõuetekohaselt üle kandmata jätmisele.<sup>\*40</sup> Liikmesriigil ei teki tõenäoliselt vastutust ka ühenduse õigusest tulenevate kõrvalkohustuste<sup>\*41</sup> rikkumisest, sest need ühenduse õiguse sätteid ei ole kavandatud looma üksikisikutele õigusi ja seega pole täidetud liikmesriigi vastutuse tingimused.<sup>\*42</sup>

## 4.2. Kohustuste piisavalt oluline rikkumine

Liikmesriigi vastutus ühenduse õiguse rikkumisega tekitatud kahju eest ei ole riskivastutus, s.t ühenduse õiguse rikkumine iseenesest ei too reeglina kaasa vastutust.<sup>\*43</sup> Euroopa Kohtu praktika kohaselt järgneb vastutus vaid kohustuste piisavalt olulisele rikkumisele.

Otsustamaks selle üle, kas liikmesriigi poolt ühenduse õiguse rikkumine on piisavalt oluline, tuleb arvestada mitmesuguste objektiivsete ja subjektiivsete faktoritega. Rikkumise olulisuse kriteerium ei ole samastatav liikmesriikide õiguskordades kasutatava subjektiivse süü mõistega. Selle kohta märgib Euroopa Kohus, et eri liikmesriikide õiguskorrad sisustavad süü mõistet erinevalt, mistõttu ei või liikmesriigid seada vastutust sõltuvusse nende õiguskordades kasutatavast süü mõistest, kui see esitaks vastutuse tekkimisele rangemaid tingimusi kui ühenduse õigusest tulenev piisavalt olulise rikkumise nõue.<sup>\*44</sup>

<sup>34</sup> *Brasserie'* kaasus (viide 22), p 51; *Dillenkoferi* kaasus (viide 23), p-d 21 ja 23; *Denkaviti* kaasus (viide 26), p 48; *Brinkmanni* kaasus (viide 26), p 25; *Rechbergeri* kaasus (viide 26), p 21; *Haim II* kaasus (viide 25), p 36; *Stockholm Lindöparki* kaasus (viide 25), p 37.

<sup>35</sup> S. Prechal (viide 28), lk 326.

<sup>36</sup> *Francovichi* kaasus (viide 7), p 40; *Dillenkoferi* kaasus (viide 23), p 22.

<sup>37</sup> S. Prechal (viide 28), lk 330.

<sup>38</sup> *Van Gend en Loosi* kaasus (viide 11).

<sup>39</sup> T. Tridimas (viide 19), lk 20.

<sup>40</sup> S. Prechal (viide 28), lk 326.

<sup>41</sup> Nt kohustus informeerida Euroopa Komisjoni rakendusmeetmetest, konsulteerimiskohustus, teatud uuringute või analüüside läbiviimise kohustus, vastastikuse infovahetuse kohustus jne.

<sup>42</sup> S. Prechal (viide 28), lk 328.

<sup>43</sup> P. P. Craig (viide 27), lk 76.

<sup>44</sup> *Brasserie'* kaasus (viide 22), p-d 76 ja 79.

Euroopa Kohtu praktikast tuleneb, et rikkumise olulisuse kriteeriumid omavad tähtsust vaid juhul, kui liikmesriik on rikkunud ühenduse õigust valdkonnas, kus ta omas märkimisväärset otsustusvabadust. Kui liikmesriik on rikkunud ühenduse õigust tingimustes, kus tal puudus vabadus teha seadusandlikke valikuid ning talle kuulus vaid piiratud diskretsiooniõigus või puudus see tal üldse, kujutab ühenduse õiguse rikkumise fakt iseenesest piisavalt olulist rikkumist ning selle alusel tekib liikmesriigil muude tingimuste täidetuse korral kohustus hüvitada üksikisikutele ühenduse õiguse rikkumisega tekitatud kahju.<sup>\*45</sup>

Ka liikmesriigi poolt direktiivi nõuetekohane üle kandmata jätmise siseriiklikku õiguskorda on *per se* oluline kohustuse rikkumine ning see võib olla aluseks liikmesriigi vastutuse tekkimisele. Vastutus ei sõltu sellisel juhul asjaoludest, mis tingisid direktiivi ülekandmiseks ettenähtud tähtaja ületamise.<sup>\*46</sup>

Kui liikmesriik on rikkunud ühenduse õigust valdkonnas, kus ta omas märkimisväärset otsustusvabadust, tuleb rikkumise olulisuse üle otsustamisel lähtuda sellest, kas liikmesriik on ületanud ilmselt ja oluliselt talle kuuluva diskretsiooni piire. Asjaolud, millega rikkumise olulisuse üle otsustav kohus peaks esmajärjekorras arvestama, on järgmised:

- 1) rikutud õigusnormi selgus ja täpsus;
- 2) siseriiklikele organitele jäetud diskretsiooni ulatus;
- 3) rikkumise ja seeläbi kahju tekitamise tahtlus;
- 4) ühenduse õiguse sisu osas eksimise õigustatavus;
- 5) kas ühenduse institutsioonide seisukohad võisid soodustada ühenduse õiguse rikkumist liikmesriigi poolt;
- 6) ühenduse õigusega vastuolus oleva siseriikliku regulatsiooni kehtestamine või säilitamine liikmesriigi poolt.<sup>\*47</sup>

Kui vaidlusalune ühenduse õigusnorm on sõnastatud ebatäpselt ja see võimaldab erinevaid tõlgendusi, peaks liikmesriigi rikkumise üle otsustav kohus kontrollima, kas liikmesriik on tegutsenud heas usus, s.t kas tema poolt ühenduse õigusnormile antud tõlgendus on mõistlikult tuletatav selle sõnastusest ning kas see on koosõlas normi poolt taotletavate eesmärkidega.<sup>\*48</sup> Tähelepanu tuleks pöörata ka sellele, millist tõlgendust on kasutanud teised liikmesriigid. Kui enamik teisi liikmesriike on tõlgendanud vaidlusalust õigusnormi samal viisil, võib see viidata asjaolule, et ühenduse õiguse rikkumine liikmesriigi poolt on õigustatav ning seda ei saa pidada piisavalt oluliseks.<sup>\*49</sup>

Liikmesriikide esindajate arutelud õigusaktide väljatöötamisel nõukogus võivad samuti olla olulised, otsustamaks selle üle, kas eksimine oli õigustatav või mitte.<sup>\*50</sup> Samas aga, kui sellised arutelud ja liikmesriikide tahteavaldused ei kajastu tegelikult ühenduse akti tekstis, puuduvad neil õiguslikud tagajärjed ning need ei mõjuta ühenduse õiguse tõlgendust. Sellise tõlgenduse järgimine võib seega kujutada endast ühenduse õiguse rikkumist, ent vaidlusaluse akti vastuvõtmisel nõukogus toimunud arutelude valguses võib see olla õigustatav.

Oluliseks faktoriks ühenduse õiguse rikkumise olulisuse üle otsustamisel on vaidlusküsimuse kohta Euroopa Kohtu varasema praktika olemasolu. Kui Euroopa Kohtu praktikas pole varem vaidlusküsimust puudutatud ning seetõttu pole selge Euroopa Kohtu kui ühenduse õiguse tõlgendaja seisukoht, millest liikmesriik oleks saanud juhinduda, võib see koostoimes muude faktoritega välistada ühenduse õiguse rikkumise olulisuse.<sup>\*51</sup>

Igal juhul on aga ühenduse 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.<sup>\*52</sup>

Euroopa Kohus on viidanud arvestamisele kuuluvate asjaolude hulgas ka Euroopa Komisjoni käitumisele, s.t kas komisjon on algatanud liikmesriigi suhtes rikkumismenetluse või mitte. Ent õiguskirjanduses on asutud seisukohale, et komisjoni käitumine on liikmesriigi rikkumise olulisuse üle otsustamisel väiksema kaaluga.<sup>\*53</sup> Asjaolu, et komisjon leiab liikmesriigi poolt rakendatava tõlgenduse olevat

<sup>45</sup> *Hedley Lomasi* kaasus (viide 25), p 28; *Dillenkoferi* kaasus (viide 23), p 25; *Stockholm Lindöparki* kaasus (viide 26), p 40.

<sup>46</sup> *Dillenkoferi* kaasus (viide 23), p 27.

<sup>47</sup> *Brasserie'* kaasus (viide 22), p-d 55 ja 56.

<sup>48</sup> *British Telecommunicationsi* kaasus (viide 26), p 43.

<sup>49</sup> Samas; *Denkaviti* kaasus (viide 26), p 51.

<sup>50</sup> *Denkaviti* kaasus (viide 26), p 51.

<sup>51</sup> *British Telecommunicationsi* kaasus (viide 26), p 44; *Denkaviti* kaasus (viide 26), p 52.

<sup>52</sup> *Brasserie'* kaasus (viide 22), p 57.

<sup>53</sup> T. Tridimas (viide 19), lk 26.

vastuolus ühenduse õigusega, pole määrava tähtsusega, sest komisjonil puudub ühenduse õigussüsteemis pädevus anda ühenduse õiguse autentset tõlgendust.

Vastavalt Euroopa Kohtu praktikale kuulub ühenduse õiguse rikkumise olulisuse üle otsustamine siseriiklike kohtute pädevusse.<sup>\*54</sup> Tuleb siiski silmas pidada, et „piisavalt oluline rikkumine“ on ühenduse õiguse kontseptsioon ning selle aluseks olevad kriteeriumid on välja töötanud Euroopa Kohus. Seega jääb siseriiklike kohtute ülesandeks vaid nende kriteeriumide kohaldamine konkreetse kohtuasja faktidele.<sup>\*55</sup>

### 4.3. Otsene põhjuslik seos rikkumise ja kahju vahel

Et liikmesriigil tekiks ühenduse õiguse rikkumisel kahju kannatanud üksikisiku ees kahju hüvitamise kohustus, peab liikmesriigi poolt ühenduse õigusest tuleneva kohustuse rikkumise ning üksikisikul tekkinud kahju vahel olema otsene põhjuslik seos.

Euroopa Kohus on otsustanud, et ühenduse õiguse rikkumise ja isikul tekkinud kahju vahel põhjusliku seose kindlakstegemine kuulub siseriiklike kohtute pädevusse.<sup>\*56</sup> Sellisest kohtu formuleeringust võib jääda mulje, nagu kuuluks ka põhjusliku seose esinemise tingimuste üle otsustamine siseriiklike kohtute kompetentsi. Kirjanduses on asutud seisukohale, et kohtu otsust tuleks siiski tõlgendada nii, et põhjusliku seose kindlakstegemise sisulised tingimused määrab sarnaselt eelnevalt käsitletud piisavalt olulise rikkumise instituudile Euroopa Kohus. Siseriiklike kohtute pädevuses oleks, lähtudes Euroopa Kohtu poolt väljatöötatud kriteeriumidest, konkreetse asja faktide põhjal otsustada, kas otsene põhjuslik seos esineb või mitte.<sup>\*57</sup> Vastasel juhul sõltuks liikmesriigi vastutuse koosseis liialt siseriiklikust õigusest ning see kahjustaks ühenduse õiguse ühetaolise kohaldamise põhimõtet.

Põhjusliku seose osas on Euroopa Kohtu praktika olnud mõnevõrra vastuoluline, ent kohtu hilisemad lahendid näivad kinnitavat ülaltoodud tõlgenduse õigsust. *Brinkmanni* ja *Rechbergeri* kohtuasjades leidis kohus, et põhimõtteliselt on küll kausaalne 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.<sup>\*58</sup> Sellest järeldub, et põhjusliku seose instituut põhineb siiski ühenduse õigusel ning liikmesriikide kohtute pädevuses on ühenduse õigusest tulenevate põhjusliku seose tingimuste rakendamine konkreetse kohtuasja faktidele.

Siinkohal väärib lähemat tähelepanu *Brinkmanni* kohtuasi, sest see heitis valgust ka teistele olulistele põhjusliku seose tingimuse aspektidele liikmesriigi vastutuse doktriinis. *Brinkmanni* kaasuses käis vaidlus Brinkmann Tabakfabriken GmbH poolt Taani imporditud tubakatoodete klassifitseerimise ja selle alusel rakendatava käibemaksu määra üle. Tulenevalt Euroopa Ühenduse Nõukogu 18. detsembri 1978. aasta direktiivist 79/32/EMÜ<sup>\*59</sup> pidi siseriiklik õigus kehtestama täpsed kriteeriumid tubakatoodete liigitamiseks. Taani vastava seaduse kohaselt oli see ülesanne delegeeritud rahandusministrile, ent vaidluse tekkimise ajaks polnud viimane vajalikku rakendusakti vastu võtnud. Vastavalt Euroopa Kohtu praktikale kujutab direktiivi rakendamata jätmine iseenesest ühenduse õiguse olulist rikkumist. Hoolimata ministri määruse puudumisest, kohaldas aga vaidlust lahendav käibemaksuamet vahetult nimetatud direktiivi ning klassifitseeris Brinkmann Tabakfabriken GmbH toote selle alusel. Euroopa Kohtu hilisema otsuse kohaselt tõlgendas käibemaksuamet vaidlusalust direktiivi sätet valesti ja seetõttu rikkus Taani riik ühenduse õigusest tulenevaid kohustusi.

Taani riigi vastutuse osas leidis Euroopa Kohus, et direktiivi rakendamata jätmine kujutab endast küll *per se* ühenduse õiguse piisavalt olulist rikkumist, ent sellest hoolimata ei järgnenud sellele antud juhul vastutust, sest rikkumise ja tekkinud kahju vahel puudus põhjuslik seos. Kohus leidis, et Brinkmann Tabakfabriken GmbH-le tekkinud kahju oli hoopis otseses põhjuslikus seoses käibemaksuameti üksikotsusega.<sup>\*60</sup> Sellest tulenevalt võis Taani riik kanda Brinkmann Tabakfabriken GmbH ees vastutust vaid juhul, kui käibemaksuameti väärtõlgendus kujutas endast ühenduse õiguse olulist rikkumist. Kuna Euroopa Kohtul oli olemas kogu vajalik informatsioon, sai ta selle küsimuse lahendada ise. Euroopa

<sup>54</sup> *Brasserie'* kaasus (viide 22), p 58.

<sup>55</sup> T. Tridimas. Liability for Breach of Community Law: Growing up and Mellowing down? – Common Market Law Review, 2001, nr 38, lk 313.

<sup>56</sup> *Brasserie'* kaasus (viide 22), p 65.

<sup>57</sup> T. Tridimas (viide 55), lk 310.

<sup>58</sup> *Brinkmanni* kaasus (viide 26), p 26; *Rechbergeri* kaasus (viide 26), p-d 72 ja 76.

<sup>59</sup> Euroopa Ühenduse nõukogu 18. detsembri 1978. aasta teine direktiiv 79/32/EMÜ tubakatoodete tarbimist mõjutavatest maksudest. – EÜT 1979, L 10, lk 8.

<sup>60</sup> *Brinkmanni* kaasus (viide 26), p-d 28–29.

Kohus leidis, et arvestades kaasuse asjaolusid, polnud ühenduse õiguse rikkumine Taani riigi poolt piisavalt olulise iseloomuga ning seetõttu ei tekkinud Taani riigil ka kahju hüvitamise kohustust.<sup>\*61</sup>

*Brinkmanni* lahendis kasutas Euroopa Kohus põhjusliku seose tingimust, piiramaks liikmesriigi vastutust ühenduse õiguse rikkumise eest. Sellisel viisil ei pidanud kohus taganema oma otsusest, et direktiivi siseriiklikku õigusesse üle kandmata jätmise kujutab iseenesest ühenduse õiguse olulist rikkumist. *Brinkmanni* otsus andis liikmesriikidele olulise vastutuse ärahoidmise mehhanismi. Samas stimuleerib selline lahendus kõiki avaliku võimu organeid järgima ühenduse õiguse sätteid ka juhul, kui seadusandja pole suutnud ühenduse direktiivi nõuetekohaselt siseriiklikku õigusesse üle kanda. *Brinkmanni* lahendi tähtsust kahandab aga asjaolu, et sellest saab juhinduda vaid juhtudel, kus direktiivi asjassepuutuvad sätted on piisavalt konkreetset, et siseriiklikud organid saaksid neid vastavate siseriiklike sätete puudumisel vahetult kohaldada.<sup>\*62</sup>

## 5. Vastutuse seostamine õige organiga

Euroopa Kohtu praktika kohaselt võib liikmesriigi vastutus järgneda nii seadusandliku, haldus- kui ilmselt ka kohtuvõimu teostamisel ühenduse õigusest tulenevate kohustuste rikkumisele. Tihti peale tekitab aga raskusi määrata kindlaks, millise võimuharu tegevuse tagajärjel üksikisikule kahju tekkis. Olgu siinkohal toodud järgmine näide. Liikmesriik on jätnud ühenduse direktiivi siseriiklikku õigusesse üle kandmata. Liikmesriigi haldusorgan jätab direktiivi reguleerimisvaldkonnas kohaldamata direktiivi otsust õiguse mõju omava sätte. Haldusorgani otsuse peale on esitatud kaebus kohtusse ning kõrgeima astme kohus lükkab üksikisiku nõude tagasi ja jätab ühenduse õigusega vastuolus oleva haldusakti kehtima. Otsuse langetamisel ei tee kohus ka Euroopa Kohtule eelotsuse taotlust. Tekib küsimus, kas üksikisikule on tekkinud kahju seadusandja, haldusorgani või kohtu tegevuse tagajärjel, s.t millise organi vastu, ning mis kõige olulisem, millistel tingimustel peaks kahjunõue olema esitatud.

Võttes aluseks Euroopa Kohtu otsuse *Brinkmanni* asjas, tuleks see probleem ilmselt lahendada järgmiselt. Kuna ühenduse õiguse otsese ja kaudse õiguse mõju doktriinid laienevad ka siseriiklikele haldusorganitele, lasub neil kohustus juhinduda siseriikliku ja ühenduse õiguse vastuolu korral alati ühenduse õigusest.<sup>\*63</sup> Seega, kui liikmesriigi seadusandja jätab ühenduse meetme siseriiklikku õigusesse üle kandmata või kui ta kehtestab ühenduse õigusega vastuolus oleva regulatsiooni, rikub ta küll ühenduse õigusest tulenevaid kohustusi, ent see rikkumine ei pruugi olla otseses põhjuslikus seoses üksikisikutel tekkinud kahjuga. Otsene põhjuslik seos esineb haldusorgani tegevuse ja tekkinud kahju vahel. Haldusorganipoolne ühenduse õiguse rikkumine seisneks kas selles, et haldusorgan pole kohaldanud vahetult ühenduse õiguse otsese õiguse mõjuga sätteid, jättes ühenduse õigusega vastuolus olevad siseriiklikud sätted kohaldamata, või selles, et haldusorgan pole andnud siseriiklikule õigusele ühenduse õigusega kooskõlalist tõlgendust ega kõrvaldanud seeläbi siseriikliku õiguse vastuolu ühenduse õigusega.<sup>\*64</sup>

Sellise lahenduse kohaselt oleks üksikisikutele tekitatud kahju peaaegu alati seostatav administratsiooni tegevusega. Seadusandja oleks kahju otseseks põhjustajaks sisuliselt vaid kahel juhul:

- 1) kui tekkinud kahju tuleneb vahetult seadusandja rikkumisest ning haldusorganid pole antud asjaga mingil moel seotud (haldusorganid pole andnud ühtegi asjassepuutuvat haldusakti ning ka haldusakti andmata jätmise ei kujuta endast ühenduse õiguse rikkumist);
- 2) kui ühenduse rikutud õigusnormil puudub otsene õiguse mõju ning ka kaudse õiguse mõju doktriini abil poleks administratsioonil võimalik ületada vastuolu ühenduse ja siseriikliku õiguse vahel.<sup>\*65</sup>

<sup>61</sup> Samas, p 33.

<sup>62</sup> T. Tridimas (viide 55), lk 306–307.

<sup>63</sup> Euroopa Kohtu otsus, 22. juuni 1989, kohtuasi nr 103/88 (nn *Costanzo* kaasus). – EKL 1989, 1839, p 30; *Von Colsoni* kaasus (viide 14), p 26.

<sup>64</sup> G. Anagnostaras. The Allocation of Responsibility in State Liability Actions for Breach of Community Law: A Modern Gordian Knot? – *European Law Review*, 2001, nr 26, lk 143–145.

<sup>65</sup> Samas, lk 144.

## 6. Kokkuvõte

Euroopa Kohtu poolt 1991. aastal *Francovich* kohtuasjas välja töötatud ning järgnenud tosina aasta jooksul täpsustatud ja täiendatud liikmesriigi vastutuse doktriin on omanud olulist mõju nii ühenduse kui ka liikmesriikide õigussüsteemidele. Ühenduse õiguse kontekstis on see võimaldanud oluliselt tõhustada ühenduse õiguse toimimist. Liikmesriikide puhul on liikmesriigi vastutuse doktriin aga märkimisväärselt muutnud seniseid riigivastutuse piirjooni ning andnud üksikisikutele avaramad võimalused riigilt kahjuhüvitise nõudmiseks ühenduse õiguse rikkumise korral. Liikmesriigid on olnud sunnitud nii mitmelgi juhul hüvitama üksikisikutele liikmesriigi vastutuse põhimõtte alusel kahju situatsioonides, kus see siseriikliku riigivastutusõiguse kohaselt välistatud oleks olnud. Pidades silmas Eesti eeldatavat peatset liitumist Euroopa Liiduga, peame ka meie olema valmis selleks, et riigivastutuse seaduses sätestatu kõrval tuleb avaliku võimu kandjate vastutuse kindlaksmääramisel arvestada ka Euroopa Kohtu poolt kehtestatud nõuetega. Liikmesriigi vastutuse doktriini väljakujunemisest ning selle olulistest tingimustest ülevaate andmine käesolevas artiklis ongi ehk olnud esimeseks sobivaks sammuks sellel teel.

### Autorist:

Aivar Tarole anti 2002. aastal *baccalaureus artium*'i kraad õigusteaduse erialal (*cum laude*). Aivar Taro töötab advokaadibüroos Luiga & Mugu.