

**EUROOPA KOLLEDŽI LOENGUD**

**VIHIK NR. 16**

**Taavi Annus**

**EUROOPA LIIDUGA LIITUMISE  
HALDUSSUUTLIKKUSE  
ÕIGUSLIK DIMENSIOON:  
EUROOPA ÜHENDUSE ÕIGUSE MÕJU  
LIIKMESRIIKIDE HALDUSÕIGUSELE**

**TARTU 2002**

Vastutav toimetaja  
Liina Kulu

Keeletoimetaja  
Eve Kask

Kaane kujundanud  
Aita Linnas

Käesoleva brošüüri ilmumist toetab Euroopa Liit.  
Brošüüris avaldatud seisukohad ja arvamused ei pruugi ühtida  
Euroopa Liidu ametlike seisukohtadega ning  
Euroopa Liit esitatud seisukohtade eest ei vastuta.

© TÜ Euroopa Kolledž, 2002  
ISBN 9985-4-0284-7  
ISSN 1406-7862  
Tartu Ülikooli Kirjastus  
Tiigi 78, Tartu 50410

## SAATEKS

Eesti Euroopa Liiduga ühinemine on Eesti ja teiste kandidaatriikide jaoks ühtlasi nii paljutõotav võimalus kui ka tõsine väljakutse. Et eesootavate muutustega edukalt toime tulla, peaksime katsuma enda jaoks selgeks mõelda, mida Euroopa integratsioon meile tähendab ja mida see endaga kaasa toob. Nüüd, kus Eesti ja Euroopa Liidu vahelised ühinemisläbirääkimised on jõudnud lõppjärku, on arutelu liitumise mõjude ja tagajärgede üle ulatuslikum kui kunagi varem. Samas tuleb tunnistada, et sageli kaasatakse eurointegratsiooni teemalisse väitlusesse üksnes poliitikuid ja mõnikord ka teadlasi. Kuna lõpliku otsuse Euroopa Liiduga ühinemise osas langetab siiski eesti rahvas, ei tohiks diskussioon Euroopa Liiduga ühinemise üle jääda vaid eliidi pärusmaaks.

Tartu Ülikooli Euroopa Kolledži brošüüride sari „Euroopa Kolledži loengud“ üritab laiendada eurodebati kandepinda Eesti ühiskonnas. Seni ilmunud kolmteist vihikut sisaldavad peamiselt akadeemilise ringkonna argumenteeritud hinnanguid Euroopa Liiduga liitumise küsimuses. Rangelt akadeemiline käsitluslaad ei ole aga käesoleva sarja eesmärgiks. Sarjas on ilmunud ka Jaan Kaplinski esseistlik mõtisklus Euroopasse integreerumisest, samuti on oma arvamust avaldanud ühinemisläbirääkimiste juht Alar Streiman. Vihikutesarja eesmärgiks on suurendada avalikkuse informeeritust Euroopa Liidu laienemisega seotud valdkondades, tuginedes eelkõige sellistele märksõnadele nagu argumenteeritus ja aktuaalsus.

Käesolev brošüüride sari kasvas välja 1998. aastal alguse saanud eurokoolituse projektist, mille korraldasid Avatud Hariduse Liit, Tartu Ülikooli Euroopa Kolledž ja Riigikantselei Euroopa Liidu Infosekretariaat. Käesoleva vihiku väljaandmist on toetanud Euroopa Liit, Balti ülikoolide juures tegutsev EuroFaculty programm ning Tartu Ülikooli Euroopa Kolledž. Sarjas on praeguseks ilmunud juba kolmteist brošüüri, mis peaksid andma lugejale senisest täpsema ettekujutuse Euroopa Liidu poliitikest ja tegevusest eelkõige Eesti vaatevinklist lähtudes. Varemilmunud artiklitega on võimalik tutvuda TÜ Euroopa Kolledži koduleheküljel (<http://ec.ut.ee>). Ilmumisejärge ootavad vihikud, mis käsitlevad Euroopa Liidu ühtse põllumajanduspoliitika rakendamise seotud probleeme Kesk- ja Ida-Euroopas ning Euroopa poliitilise koostöö arengusuundi.

Head lugemist soovides,

Piret Ehin, TÜ Euroopa Kolledži asedirektor

## SISSEJUHATUS

Euroopa Liidu ühinemisega seonduvas kirjanduses kasutatakse tihti terminit “haldussuutlikkus”. See mõiste viitab tavaliselt liikmesriikide suutlikkusele ellu viia Euroopa Ühenduse (edaspidi kasutatud ka EÜ) õigust. Tegemist on kandidaatriikidele esitatava kriteeriumiga, mis leidis eraldi rõhutamist 2000. a. Santa Maria da Feiras toimunud Euroopa tippkohtumisel. Kohtumise lõppjärgelduste 16. punkt sätestas: “Euroopa Ülemkogu tuletab meelde, et lisaks läbirääkimistel arutatavatele sisulistele küsimustele sõltub läbirääkimiste edukas kulg ka sellest, kuivõrd on kandidaatriigid suutelised *acquis’ d* enda seadusandlusesse üle võtma ning eriti sellest, kuivõrd on nad võimelised seda efektiivselt rakendama. Kuigi selles vallas on juba edusamme tehtud, on kandidaatriikidel siiski tarvis teha olulisi jõupingutusi, eriti mis puudutab haldus- ja justiitsstruktuuride tugevdamist.”

Seega on tegemist suuresti poliitilise kriteeriumiga. Kas kandidaatriik on kriteeriumi täitnud või mitte, on eelkõige poliitilise otsustamise küsimus. Käesolev brošüür läheneb haldussuutlikkusele aga teistmoodi ning vaatleb õiguslikke nõudmisi, mida on kandidaatriikidele asutamislepingutega (Euroopa Kohtu tõlgenduses) pandud. Vaatluse alla tulevad Euroopa Kohtu poolt siseriiklikule haldusele, eriti haldusõigusele esitatud Euroopa õiguse nõuded. Käesolev brošüür tegeleb üldiste haldusõiguse teemadega (haldusmenetlus, riigivastutus jne.), mitte aga spetsiifiliste poliitikavaldkondadega.

Vastavat valdkonda puudutava kirjanduse hulk on viimastel aastatel märkimisväärselt suurenenud. Praeguseks on Jürgen Schwarzi kirjutatud kaheosalisele teosele (vt. Schwarz 1988, inglise keeles 1992), millele omistatakse teedrajavat tähtsust, järgnenud arvukad monograafiad ja kogumikud. Nendes teostes käsitletakse näiteks haldusõiguse üldisi teemasid (Bergmann ja Kenntner 2002; Ladeur 2002; Kadelbach 1999; Schwarze 1996; von Danwitz 1996), halduskohtumenetlust (Buck 2000; Ehlers 1999; Rohde 1998; Lehr 1997; Tonne 1997; Burgi 1996; Classen 1996), riigivastutust (Wolf 1999; Albers 1995) ning õiguskindlust (Müller 2000; Berninghausen 1998; Blanke 1998).

Käesoleva brošüüri eesmärk on teha need diskussioonid Eesti situatsiooni arvestades siinsele lugejale kättesaadavaks. Seni on EÜ õiguse mõju haldusõigusele saanud Eestis liiga vähese tähelepanu osaliseks. Näiteks on haldusmenetluse seaduse seletuskirja kohaselt haldusmenetluse reeglid jäetud liikmesriikide otsustada. Kuigi see on osaliselt tõsi, eksisteerib siiski teatud mõju, mida tuleb eraldi vaadelda.

Brošüür on jagatud kahte ossa. Esimeses osas vaadeldakse meetodeid, millega EÜ õigus mõjutab siseriiklikku haldusõigust. Selle eesmärgiks ei ole olla protsessi suhtes kriitiline, vaid pigem tuua välja viimase aja arengud. Teine osa käsitleb mõju, mida on osutatud haldusõiguse spetsiifilistele valdkondadele. Keskendatud on haldusmenetlusele, halduskohtumenetlusele ning riigivastutusele. Haldusmenetluse all mõistetakse alljärgnevalt nii menetlust kui ka halduse tegevusele haldusmenetluse seaduses seatud üldisi nõudeid.

## MÕJUTAMISE MEETODID

Põhimõtteliselt rakendavad EÜ õigust Euroopa Liidu liikmesriigid (“kaudne rakendamine”). Teatud juhtumitel osalevad otsusetegemise protsessis nii siseriiklikud kui EÜ institutsioonid (“koostöömenetlus”) ning vaid väga kindlatel spetsiifiliselt ning selgelt piiratud juhtudel vastutab selle eest kas Euroopa Komisjon või mõni muu EL-i institutsioon (vt. Kadelbach 1999, lk. 18). Juhul, kui EÜ õigust rakendavad EÜ institutsioonid, kuulub kohaldamisele EÜ haldusõigus. Asjaomased reeglid sisalduvad nii asutamislepingus kui sekundaarses seadusandluses. Näiteks kartellivastase võitlusega seonduvad reeglid sisalduvad Ministrite Nõukogu sellekohases määruses (EL-i Ministrite Nõukogu, Määrus nr. 17). Sellise “otsese rakendamise” juhtudel vastutavad võimude kohta esitatud kaebuste lahendamise eest Euroopa Kohus (edaspidi ka lühend ECJ) ja Esimese Astme Kohus (edaspidikasutatud ka lühendit CFI). Seejuures tuleb arvestada, et otsesel rakendamisel ei kuulu kohaldamisele siseriiklik haldusõigus, vaatamata sellele, et ECJ ja CFI kasutavad tihti liikmesriikide poolt tunnustatud õiguse üldpõhimõtteid.

Ka asutamisleping ei anna EÜ-le pädevust harmoneerida liikmesriikide üldist haldusõigust. Seetõttu ei näe enamik spetsialiste võimalust, et haldusõigus lähitulevikus harmoneeritaks (nt Wolff, Bachof, Stober 1999, lk. 176). Kuna haldusõiguse areng on olnud eri liikmesriikides erinev, on enne tõsise harmoneerimiseni viivate ühiste seisukohtade leidmist vaja palju aega. Seetõttu on vahendid, millega EÜ liikmesriikide haldusõigus mõjutab, peidetumad. Käesolev osa vaatlebki neid võimalusi.

Esiteks võib EÜ haldusõigust mõjutada “pehmete” vahenditega. Näiteks on võimalik liikmesriike veenda järgima hea halduse põhimõtteid. EÜ haldusõigus võib toimida liikmesriikide suhtes eeskujuna. Samuti võivad Euroopa Liidu institutsioonid võtta vastu deklaratsioone ja soovitusi hea halduse kohta. Näiteks sisaldab EÜ põhiõiguste harta modernset õigust “heale haldusele” (art. 41) ning õigust juurdepääsule ametlikele dokumentidele (art. 42). Õigus heale haldusele sisaldab näiteks õigust igäühe ärakuulamisele enne isikut puudutava negatiivse otsuse vastuvõtmist, ning otsuste motiveerimiskohustust. Harta paneb kohustusi ka EÜ institutsioonidele ning liikmesriikidele, kui viimased kohaldavad EÜ õigust. Samas ei ole veel tegemist juriidiliselt kohustusliku dokumendiga (nt. Sacerdoti 2002, lk. 49).

Kuna käesolev brošüür vaatleb õiguslikke nõudmisi, ei ole uurimuse mahu piiratuse tõttu võimalik “pehmetel” meetoditel pikemalt peatuda. Märkimisväärsed on siiski kaks erandit, kus ECJ on õiguslike nõudmiste kujundamisel võtnud otseselt aluseks EÜ organitele seatud standardid. Esiteks, kui liikmesriikide koh-

tud kohaldavad esialgse õiguskaitse, on nende kohtud seotud samade kriteeriumidega, mida järgivad EÜ kohtud, kui uurivad otsese rakendamise juhtumeid (vt. *Zuckerfabrik Süderdithmarschen* ning Kokott 1998, lk. 338). Teiseks, liikmesriikide kohtud pole kohustatud teostama järelevalvet kaalutusõiguse üle ulatuslikumalt, kui seda teevad Euroopa kohtud (vt. *Upjohn*).

“Tugev” lähenemine põhineb asjaolul, et liikmesriigid võivad EÜ poliitikat ellu viies olla seotud EÜ õiguslike nõudmistega. Kuigi järelevalve kaudse kohaldamise üle on liikmesriikide kohtute ülesanne (Euroopa kohtutel puudub sellisel juhul pädevus tegeleda individuaalsete kaebustega), võimaldavad eelotsuse ning vähemal määral lepingu rikkumise järelevalve menetlused ECJ-l mõjutada siseriiklikku otsuselangetamist. Olukorras, kus lepingud või sekundaarne seadusandlus (või nende tõlgendamine ECJ poolt) teevad haldusõiguse valdkonnas ettekirjutusi, viivad EÜ õiguse kõrgem õigusjõud ning otsene kohaldatavus selleni, et liikmesriigid on EÜ õigusega otseselt seotud. Samasugune on olukord isegi siis, kui siseriiklikud normid sisalduvad põhiseaduses (vt. *Port*).

Vaatamata eeltoodule, on Euroopa Kohtu praktika siiski seotud vaid juhtumitega, mil rakendamisele kuuluvad EÜ reeglid. Isegi sellisel juhul tuleneb subsidiaarsuspõhimõttest tõik, et liikmesriikidele jääb märkimisväärne autonoomia. Näiteks on EÜ õigusel tühine mõju liikmesriikide halduskorraldusele (Kahl 1996; Kadelbach 2002, lk. 169–172). Seda piirangut arvestab ka ECJ, kes sõnaselgelt tunnustab liikmesriikide autonoomia põhimõtet. ECJ on märkinud, et juhtumitel, mil harmoneerimine ei ole aset leidnud, tuleb EÜ õiguse kohaldamisel lähtuda kohalikest menetlusreeglitest. Samasugune põhimõte kehtib kohtumenetluses (*Rewe*, § 5): “Et kaitsta Ühenduse õiguse otsekohaldatavusest tulenevaid õigusi, on ette nähtud siseriiklikud kohtud. Sellest põhimõttest tulenevalt määratakse kohtualluvus ning menetlusreeglid siseriikliku õigusega niivõrd, kuivõrd vastavat küsimust ei ole reguleeritud EÜ õigusega.”

Selles kaasuses aktsepteeris Euroopa Kohus siseriiklikult seatud kaebetähtaega. Samamoodi aktsepteeris ECJ kaebetähtaegade seadmist *Comet* kaasuses, kus probleemiks oli Hollandi võimude poolt kogutud maksud, mida EÜ reeglite kohaselt käsitleti tollimaksuga võrdsustatud keelatud maksuna.

Põhilised piirangud liikmesriikide autonoomiale on seatud EÜ lepingu 10. artiklis, mis sätestab: “Liikmesriigid võtavad kõik vajalikud üld- või erimeetmed tagamaks, et täidetakse nende kohustused, mis tulenevad käesolevast lepingust või ühenduse institutsioonide võetud meetmetest. Nad aitavad kaasa ühenduse eesmärkide saavutamisele. Liikmesriigid hoiduvad kõigist meetmetest, mis võiksid kahjustada käesoleva lepingu eesmärkide saavutamist.”

Euroopa Kohtu tõlgenduse kohaselt nõuab see säte, et liikmesriigid tagaksid EÜ õiguse efektiivse ja võrdse kohaldamise (Rodriguez Iglesias 1997). Need piirangud peegeldavad üldist ideed, et liikmesriigid ei tohi viidata siseriiklikule õiguskorrale, õigustamaks EÜ õiguse mittekohaldamist (nt. *Commission v Italy*

1987). Kui EÜ õigusega on isikutele tagatud mingid õigused, peavad siseriiklikud kohtumenetluse reeglid vastama kahele spetsiifilisemale nõudmisele:

- a) reeglid ei tohi olla “vähem soodsad kui need reeglid, mida kohaldatakse sarnaste siseriiklike juhtumite puhul (võrdsuspõhimõte)” (*Edis*, § 34; sarnaselt nt. *Levez*, § 39–53).;
- b) reeglid ei tohi “muuta EÜ õigusega tagatud õiguste kaitset sisuliselt võimatuks või ülemäära raskeks (efektiivsuspõhimõte)” (*Edis*, § 34, sarnaselt näiteks *Levez*, § 18–34).

Lisaks nendele kahele reeglile on liikmesriigid kohustatud järgima ECJ poolt tunnustatud õiguse üldpõhimõtteid, sh. näiteks proportsionaalsuse põhimõtet (Kadelbach 1999, lk. 119–130).

Teoreetiliselt on võimalik, et liikmesriigid võtavad vastu spetsiifilised nõudmised EÜ õiguse kohaldamiseks, milles on ette nähtud soodsamad reeglid võrreldes siseriikliku õigusega. Puhtalt siseriiklikud vaidlused jääksid eraldi reguleerimise objektiks. Eraldi reeglite vastuvõtmine poleks isegi vajalik – kohtud võiksid EÜ õiguse kaudse rakendamise juhtudel olemasolevaid reegleid lihtsalt erinevalt tõlgendada. Siiski ei oleks see kuigi õnnestunud lahendus (vt. näiteks Huber 2001) ning tõenäoliselt nii ei juhtu. Vaevalt on olemas kaalukat argumenti, miks oleks vaja spetsiifilisi reegleid EÜ õiguse kohaldamiseks. Üksikisiku jaoks tähendaks see ühtsete reeglite puudumist ning see raskendaks tema õiguste kaitset. Seeläbi seatakse ohtu õiguskindlusele, mida Riigikohus on aga sageli toonud välja kui ühte väga olulist väärtust.

Muidugi ei tähenda see, et erinevaid menetlusreegleid ei võiks kehtestada teatud eriliste valdkondade tarvis, kusjuures need valdkonnad võivad olla tihedasti seotud EÜ õigusega. Näiteks on erilised nõudmised väga levinud keskkonnaõiguses, kus nad ei tulene mitte ainult EÜ reeglitest, vaid ka asjaolust, et keskkonnaküsimused võivad oma olemuselt nõuda teistsuguseid menetlusreegleid. Samas peab diferentseerimine tulenema valdkonnast, mitte aga seotusest EÜ õigusega.

## MÕJUTATUD VALDKONNAD

Euroopa mõju on eelkõige ilmnenud kolmes haldusõiguse üldosa puudutavas olulises valdkonnas: haldusmenetlus, halduskohtumenetlus ja riigivastutus. Haldusesised normid on jäänud puutumata. See on aga mõistetav, sest Euroopa Kohus on valdavalt tegelenud kaasustega, kus isikud otsivad kaitset õiguste rikkumise eest. Kuigi liikmesriikidel lasub kohustus tagada, et riigis kehtiksid efektiivsed haldussüsteemid (Kahl 1996; Classen 1998, lk. 309), on nende süsteemide rajamiseks mitmeid võimalusi ning kohtud ei ole üldjuhul võimelised selliseid institutsionaalseid aspekte hindama. Liikmesriikide autonoomia kehtib põhimõtteliselt ka haldusmenetluse, halduskohtumenetluse ning riigivastutuse



osas (Schoch 2001, lk. 771–774). Samas on kõikides nendes valdkondades EÜ õigusel märgatav mõju liikmesriikide normide üle.

## Haldusmenetlus

Euroopa Ühenduse institutsioonide siseste menetlusreeglite osas eksisteerib juba märkimisväärne kohtupraktika (üldiselt vt. Nehl 1999). Näiteks on Euroopa Kohtu ja Esimese Astme Kohtu praktikas mainitud õigust ärakuulamisele, õigust tutvuda dokumentidega ning halduse kohustust otsuseid põhjendada (Müller-Ibold 1990). Osaliselt on see praktika mõjutanud siseriiklikke protseduure, eriti seda, mis puudutab koostöömenetlust. Siiski ei ole selle praktika otsene mõju olnud märkimisväärne. Näiteks pole kaudse rakendamise juhtumitel otsust õigust ärakuulamisele. Siiski on riigivõimudel näiteks kohustus kaaluda erinevaid pakkumisi riigihangete korral (vt. Kadelbach 2002, lk. 198).

Siiski eksisteerib üks oluline nõudmine, mis puudutab kohustust põhjendada haldusotsuseid. See kohustus toodi selgelt välja *Heylensi* kaasuses. Heylens oli Belgias litsentseeritud jalgpallitreener. Ta taotles Prantsusmaal oma litsentsi tunnustamist, kuid sellest keelduti. Keeldumist ei põhjendatud ning Prantsuse õigussüsteemis ei olnud ka ette nähtud võimalust keeldumise peale kaevata. Kuna Heylens jätkas töötamist, tõstatati tema vastu kriminaalsüüdistus. Kriminaalkohus küsis Euroopa Kohtult eelotsuse tegemiseks, kas EÜ õiguse kohaselt on õiguskaitsevõimalus nõutav. ECJ kinnitas sellise kohustuse olemasolu: “Efektiivne õiguskaitse, mis hõlmab ka vaidlustatud otsuse põhjenduste kontrolli, eeldab, et otsust langetav kohus saaks nõuda otsuselangetajalt otsuse põhjendusi. Seevastu juhtumite korral – nagu ka käesoleval juhul –, mil on tegemist pigem EÜ lepinguga töötajale tagatud põhiõiguse efektiivse kaitse tagamisega, peab töötajal olema võimalik oma õigusi kaitsta parimatel võimalikel tingimustel ning tal peab olema (kõiki asjassepuutuvaid fakte teades) võimalik otsustada, kas kohtusse pöördumine on mõistlik või mitte. Seega on sellistel juhtumitel riigivõimu teostaval institutsioonil kohustus negatiivse otsuse põhjendused teatavaks teha otsuse adressaadile, seda kas otsuses endas või hiljem, adressaadi vastavale palvele reageerides (§ 15).”

See kohustus on väga sarnane Riigikohtu praktikas kinnistunud (nt. *Jänes v Ida-Viru Politseiprefektuur*) ning praegu Haldusmenetluse seaduses (§ 56) tunnustatud motiveerimiskohustusele.

Küsimus selle üle, kas vormi- ja menetlusreeglite rikkumine toob endaga kaasa kohustuse haldusakt kehtetuks tunnistada, on vaieldav (Jans ja de Jong 2002; Lateur ja Prella 2002; Hufen 1998). Vastavalt HMS-ile (§ 58) ja Riigikohtu praktikale (nt. *Rauks v Helme vald*; *Emajõe Halduse OÜ v Maksuamet*) ei too menetlusvead iseenesest kaasa kohustust haldusakti kehtetuks tunnistada. Ka Euroopa Kohtu ja esimese Astme Kohtu kohtupraktika ei ole selles valdkonnas kaugeltki selge (Nehl 1999, lk. 97–98). Siiski on mõningatel juhtudel “vähe-

olulise vea” põhimõttest kõrvale kaldunud, vähemalt selles osas, mis puudutab õigust ärakuulamisele (*Fiskano*, § 44).

Euroopa Ühenduse mõjud haldusõiguse “sisulistele” reeglitele on leidnud veelgi rohkem käsitlemist. Need sisulised põhimõtted hõlmavad õiguskindlust, õiguspärasust ning õigusselgust. Kaasustes EÜ õiguse otsese rakendamise kohta on Euroopa Kohus mitmes otsuses tunnustanud nende põhimõtete kehtivust (üldiselt vt. Borchardt 1988 ja Blanke 1998). Need õiguse üldpõhimõtted kehtivad ka kaudse rakendamise puhul. Näiteks nõuab õigusselguse põhimõte, et liikmesriigid peavad EÜ direktiivides sisalduvad nõudmised siseriiklikku õigusesse üle võtma selgelt ja täpselt (*Commission v Belgium 1980*).

Olulisim valdkond, milles EÜ õiguse mõju on üsnagi selge, puudutab õiguskindlust ja õiguspärase ootuse põhimõtet. Erilisel kohal on riiklike institutsioonide õigus ja kohustus oma varasemaid otsuseid kehtetuks tunnistada ning nende otsuste alusel osutatud riigiabi tagasi nõuda (Scheuing 2001; Schwarz 2001; Müller 2000; Berninghausen 1998; Sinnaeve 1997). Mis puudutab Euroopa Kohtu kohtupraktikat otsese rakendamise juhtumite korral, on see võimalik, “arvestades, et teatud erandlikel juhtudel tuleb piisavalt arvesse võtta õiguskindluse põhimõtet” (*Lemmerz Factories*, § 3). Riiklikele institutsioonidele on sealjuures jäetud avar hindamisruum otsustamiseks, kas EÜ vahenditest makstud abi tagasi nõuda või mitte (*Steff-Houlberg Export*).

Mis puudutab aga ebaseaduslikult riigi vahenditest makstud riigiabi, siis on kohtupraktika läinud teist teed. Juba esimesed otsused selles valdkonnas näitasid, et EÜ õiguse efektiivne kohaldamine on otsustamisel oluline tegur.

Kuulsaim sellekohane kaasus on *Alcan II*. Selles kaasuses oli Euroopa Kohtus tegemist juhtumiga, kus Saksa Rheinland-Pfalzi liidumaa valitsus oli andnud riigiabi Alcani-nimelisele ettevõtjale kuulunud alumiiniumitöötlemistehasele. Tehas oli suurenenud elektrikulude tõttu finantsraskuses. Abi suurus oli 8 miljonit Saksa marka ning abi osutati 1983. a. Euroopa Komisjon leidis 1985. aastal, et abi andmisel oldi vastuolus EÜ reeglitega. Euroopa Komisjoni palvel kohustas Euroopa Kohus 1989. aastal Saksamaad abi tagasi nõudma. Rheinland-Pfalzi valitsus tegigi nii, kuid Alcan kaebas selle otsuse kahel põhjusel edasi halduskohtusse. Esiteks leiti, et oli möödas üheaastane periood, mis oli ette nähtud Saksa haldusmenetluse seaduses haldusaktide kehtetuks tunnistamiseks. Samuti oleks raha tagasinõudmisega rikutud Alcani õiguspärasust ning õiguskindluse põhimõtet. Lisaks ei arvestanud liidumaa väidetavalt asjaoluga, et abi oli juba ära kulutatud ning enam ei kaasnenud sellega mingit konkurentsieelist.

Euroopa Kohtu otsus rajanes Euroopa Ühenduse õiguse efektiivse rakendamise vajaduse põhimõttel. ECJ tunnistas küll eelkõige, et liikmesriigi reeglid määravad ära haldusakti kehtetuks tunnistamise nõuded ning samuti tunnustati õiguspärase ootuse ja õiguskindluse põhimõtteid, kuid neid ei peetud aga absoluutseteks põhimõteteks. Esiteks ei tohi siseriiklikud reeglid EÜ õiguse rakendamist

muuta “praktiliselt võimatuks.” Teiseks ei saa abi saanud ettevõtetel “põhimõtteliselt tekkida õiguspärasest ootusest haldusakti kehtima jäämise osas, kui see pole kooskõlas EÜ lepingu artiklis 93 ettenähtud protseduuridega. Hoolikas ettevõtja peaks üldjuhul olema võimeline tuvastama, kas seda protseduuri järgiti või mitte” (§ 25). Veelgi enam, “kui riigiabi on ühisturu nõuetega vastuolus, on siseriiklike organite ülesandeks rakendada Komisjoni poolt vastuvõetud otsust. Seetõttu ei ole neil organitel mitte mingisugust kaalutusõigust küsimuses, kas tunnistada abi andmise otsust kehtetuks või mitte” (§ 34). Seetõttu ei mängi mingit rolli ka siseriiklikus õiguses määratud tähtaeg – tal ei ole õiguskindlust tagavat funktsiooni, sest pärast abi ebaseaduslikuks tunnistamist ei ole enam mingit kahtlust selles, kas abi nõutakse tagasi või mitte. Vastupidine järeldus tähendanuks seda, et “vääralt makstud abi tagasinõudmine muutuks praktiliselt võimatuks ning EÜ reeglid riigiabi kohta kaotaksid oma efektiivsuse” (§ 37).

Hilisem kohtulahend puudutas Prantsuse valitsuse poolt antud riigiabi restruktureerimisprotsessis olevale kompaniile *Nouvelle Filature Lainière de Roubaix*, vältimaks selle pankrotistumist (*Commission v French Republic 2001*). Euroopa Kohus märkis, et “tuleb silmas pidada, et abi tagasinõudmine on loogiline tagajärg abi ebaseaduslikuks tunnistamisele. Kohus on juba varem leidnud, et ainus vastuväide, mis liikmesriigil Komisjoni taotlusele (riik lepingu rikkumises süüdi tunnistada) on, seonduv absoluutse võimatusega Komisjoni ettekirjutust korrektseks täita.” “Absoluutse võimatuse” kriteerium on kahtlemata küllaltki range kriteerium õigustamiseks abi tagasinõudmata jätmist.

Praeguseks on riigiabiga seonduvad protseduurireeglid kindlaks määratud Ministrite Nõukogu määrusega nr. 659/1999 (kommentaariid vt. Kruse 1999). Määruse art. 14 lg 1 kohaselt peab Komisjon pärast riigiabi ebaseaduslikuks tunnistamist kohustama riike “ette võtma kõiki vajalikke meetmeid saavutamaks abi tagasimaksmine. Komisjon ei nõua tagasimaksmist vaid juhul, kui see oleks vastuolus EÜ õiguse üldpõhimõtetega.” Kuigi määrus jätab võimaluse teha erandit, viidates õiguse üldpõhimõtetele, tundub õiguskindlusel selles otsustusprotsessis ikkagi olevat väike tähendus.

Õiguskindluse ja õiguspärase ootuse põhimõtted on Eestis juba reguleeritud HMS-is (§ 64–70). Euroopa Kohtu järeldused tunduvad nende reeglitega vastuolus olevat mitmest aspektist lähtuvalt. Esiteks ei ole võimalik kaaluda konkreetseid asjaolusid, nagu nõuab HMS § 64. Teiseks ei ole nähtavasti võimalik arvestada abisaaja usaldusega (HMS § 67; *Alcani* otsuse kriitika kohta seoses sarnase mõjuga Saksa haldusõigusele vaata Scholz 1998). Samas ei sisalda HMS spetsiifilist ajalist piirangut ebaseaduslikult makstud abi tagasinõudmiseks. Kui Eesti kohtud aktsepteerivad (ning neil tundub puuduvat alternatiiv) Euroopa Kohtu poolt toodud argumente selles osas, kuivõrd on vajalik EÜ õigust efektiivselt rakendada, on tõenäosus küllaltki suur, et HMS-i tõlgendatakse sel viisil, mis tagab ebaseaduslikult makstud riigiabi tagasinõudmise.

Sarnased küsimused ilmnesid ka hiljutises *Erich Ciola* kaasuses, kus Austria liidumaa Vorarlbergi võimud andsid 1990. aastal välja haldusakti, millega piirati välismaalastele kuuluvate paatide sadamakohti Erich Ciola hallatavas sadamas Konstanzi järve ääres. Piirang oli vastuolus teenuste vaba liikumise põhimõttega. Kuigi see kaasus võib tunduda spetsiifiline tänu Austria liitumisprotsessile Euroopa Liiduga, võivad Euroopa Kohtu järeldused omada laiemat tähendust. ECJ leidis, et EÜ õigusel on selge prioriteet siseriikliku õiguse ees. Veelgi enam, “kohustus jätta kohaldamata ükskõik milline siseriiklik akt, mis on EÜ õigusega vastuolus, ei puuduta mitte ainult kohtuid, vaid kõiki haldusasutusi, sealhulgas detsentraliseeritud asutusi. Veelgi enam, kohaldamata tuleb jätta vastuolulised siseriiklikud õigusaktid, sõltumata sellest, kas tegu on seadusandliku või täidesaatva võimu poolt antud õigusaktidega, kusjuures viimane kategooria hõlmab mitte üksnes üldisi ja abstraktseid reegleid, vaid ka konkreetseid individuaalseid haldusakte” (pealdise § 2).

Need järeldused on huvitavad kahes mõttes. Esiteks, mitte ainult kohtud ei ole kohustatud jätma kohaldamata siseriiklikke akte, kui need on vastuolus EÜ õigusega. Tõsi, siinkohal pole tegemist Euroopa Kohtu uue järeldusega. Kaasuses *Fratelli Costanzo* tunnistas ECJ Itaalia munitsipaalvõimude kohustust jätta kohaldamata riiklikud riigihangete reeglid ning kohaldada nende asemel EÜ vastavaid reegleid. Samas ei ole Eesti õiguses üheselt lahendatud küsimus selles osas, kas täidesaatval võimul on kohustus jätta kohaldamata hierarhias kõrgemalseisva õigusega vastuolulisi norme või mitte (näiteks põhiseadusevastaste õigusaktide kohaldamise kohta vt. Annus 2001, lk. 134–137).

Teiseks, kohustus jätta kohaldamata EÜ õigusega vastuolulised haldusaktid tõstatab veelgi tugevamini vajaduse kaitsta õiguskindlust. HMS-i kohaselt kehtivad haldusaktid niikaua, kuni nad ei ole kehtetuks tunnistatud (§ 61 lg 2). Akti ebaseaduslikkus ei ole iseenesest põhjuseks kaotada selle akti kehtivus ning jätta see rakendamata. Seega võivad EÜ reeglid muuta seda seisukohta kardinaalselt.

## Halduskohtumenetlus

Siseriiklikud kohtud peavad efektiivselt tagama selle, et Euroopa norme rakendataks (Tonne 1997). Tänu sellele nõudele on Euroopa Kohus mõjutanud mitmes otsuses siseriikliku protsessiõiguse ülesehitust.

Euroopa Ühenduse üldine õiguspõhimõte nõuab, et igaihel peab olema võimalik, juhul, kui tema õigusi rikutakse, pöörduda kohtu poole. See põhimõte leidis selgesõnalise väljenduse *Johnstoni* kaasuses, mis käsitles Suurbritannias elanud naispolitseinikku, kes vabastati teenistusest, olles vastuolus EÜ võrdse kohtlemise direktiiviga. Euroopa Kohus leidis: “Kohtuliku kontrolli nõue peegeldab liikmesriikide konstitutsioonides kajastatud õiguse üldpõhimõtet. See põhimõte on sätestatud ka Euroopa Inimõiguste Konventsiooni artiklites 6 ja 13. Arvestades (võrdse kohtlemise direktiivis) sätestatud õigust eelpoolnimetatud põhimõt-

te valguses, peab igaljuhul olema võimalik saada pädevalt kohtult efektiivset kaitset juhul, kui rikutakse naiste ja meeste võrdse kohtlemise põhimõtet. Liikmesriikide ülesandeks on tagada direktiivides ja nende rakendamiseks vastuvõetud seadustes ettenähtud õiguste kaitseks loodud kohtumenetluse efektiivsus” (§ 18 ja § 19).

Hilisemas *Heylensi* kaasuses (faktid vt. eelnevalt) kinnitas Euroopa Kohus veelkord selle põhimõtte tähtsust. ECJ deklareeris: “Kuna võimalus vabalt valida töökohta on EÜ lepinguga igale töötajale antud põhiõigus, on hädavajalik, et oleks kohtulik kaitse igasuguse otsuse vastu, mis selle õiguse kasutamist takistab, tagamaks selle õiguse efektiivset kaitset. Nagu kohus leidis (Johnstoni) otsuses, peegeldab see nõudmine EÜ õiguse üldpõhimõtet” (§ 14).

*Borelli* otsuses kinnitas Euroopa Kohus, et efektiivse õiguskaitse põhimõte kehtib ka koostöömenetluses, kui siseriiklikel organitel on vaid osa terves otsuseprotsessis. *Borelli* oli taotlenud raha Euroopa Liidu struktuurifondidest. Lõpliku otsuse eest vastutas küll Euroopa Komisjon, kuid arvestades Itaalia võimude negatiivset arvamust, keelduti rahastamisest. *Borelli* kaebas lõpliku otsuse ja arvamuse Euroopa Kohtusse, kuna Itaalia siseriiklikud protsessireeglid ei näinud ettevalmistavate meetmete eraldi kaebamist ette. ECJ leidis: “Siseriiklike otsuste seaduslikkuse üle otsustamine on siseriiklike kohtute ülesanne, vajaduse korral pärast eelotsuse küsimist ECJ-lt. Sealjuures saavad siseriiklikud kohtud ettevalmistavate meetmete seaduslikkuse üle otsustamisel lähtuda samadest tingimustest kui lõplike otsuste seaduslikkuse üle otsustamisel, isegi kui siseriiklikud reeglid ei näe kaebuse esitamise võimalust sellisel juhul ette” (§ 13).

See kohtupraktika ei tundu esmapilgul vastavat Riigikohtu praktikale, eriti mis puudutab varasemat praktikat. Riigikohus nõuab kaebeõiguse eeldusena isiku õiguste selget rikkumist (nt. *Liiv v Tallinna Linnavolikogu*). Siiski nõuab õiguste efektiivse kaitse põhimõte, et isik ei pea lõplikku otsust ära ootama. Ta võib vaidlustada ka eelnevaid toiminguid või otsuseid, kui nendega on sisuliselt põhjustatud õiguste rikkumine (vt. *AS Vartech International v Ridala vallavolikogu*). Seetõttu vastavad Eesti reeglid nii efektiivse õiguskaitse põhimõttele kui ka spetsiifilistele reeglitele, mis tulenevad *Borelli* kaasusest.

Sarnaselt haldusmenetlusega seonduvad vaieldavamad küsimused õiguskindluse põhimõttega. Uudne ja teedrajav oli *Theresa Emmott`i* kaasus. Juhtum puudutas sotsiaalkindlustuse valdkonnas võrdse kohtlemise direktiivi, mille Iiri siseriiklikku õigusesse ülevõtmisega viivitati. Theresa Emmott taotles direktiivi alusel ettenähtud sotsiaalkindlustushüvitisi pärast direktiivi lõplikku ülevõtmist, kuid tegi nii alles pärast seda, kui siseriiklikus õiguses ettenähtud kaebetähtaeg oli möödunud. Võttes aluseks oma varasema kohtupraktika, loetles Euroopa Kohus kaks kriteeriumi, millele tuginedes vastavat siseriiklikku praktikat hinnata. Esiteks ei tohi tegu olla vähem soodsamate reeglitega, kui võrrelda sarnaseid küsimusi reguleerivate siseriiklike reeglitega, ning teiseks ei tohi reeglid olla ku-

jundatud selliselt, et EÜ õigusega tagatud õiguste kasutamine on muudetud sisuliselt võimatuks (§ 16). Hinnates küsimust, kas need tingimused olid konkreetsel juhtumil täidetud või mitte, märkis Euroopa Kohus: “Niikaua, kuni direktiiv ei ole nõuetekohaselt siseriiklikku õigusesse üle võetud, ei ole isikud võimelised kindlaks tegema oma õiguste tegelikku ulatust. [...] Sellest tuleneb, et niikaua, kuni direktiivi ei ole korrektselt üle võetud, ei saa kohustust rikkuv riik tugineda isiku viivitusele, kui see algatab oma õiguste kaitse eesmärgil protsessi. Siseriiklikus õiguses sätestatud kaebetähtaeg ei saa seetõttu hakata kulgema enne direktiivi ülevõtmist.” (§ 21 ja § 23).

See otsus oleks tähendanud, et EÜ õiguse pinnalt esitatud kaebuste puhul oleks kaebetähtajad muutunud võrdlemisi ebaefektiivseks. Hilisemad otsused muutsid seda lähenemist. *Fantaski* kaasuses lahendas Euroopa Kohus Taanist pärinenud juhtumi, kus mitmed ettevõtjad kaebasid ettevõtete registreerimise tasude ja omakapitali suurendamise registreerimise tasude tõstmise üle. Nad nõudsid kompensatsiooni aastatel 1983–1992 makstud tasude eest, tuginedes osaliselt Taani õigusesse õigeaegselt ülevõtmata jäänud direktiivile. Euroopa Kohus lükkas Taani võimude vastuväite tagasi, põhjendades, et võimud ei olnud tasude ebaseaduslikkusest teadlikud – see oleks muutnud kompensatsiooni saamise liiga raskeks (§ 40). Samas tunnistas ECJ, et “Emmotti otsuses tehtud lahend on õigustatud tulenevalt selle kaasuse erandlikest asjaoludest, kus kaebetähtaeg oleks kaebuse esitajalt võtnud igasuguse võimaluse tugineda võrdse kohtlemise direktiiviga tagatud õigusele” (§ 51). Seega jäävad ainsateks nõueteks need, mille kohaselt siseriiklikud reeglid “ei tohi olla vähem soodsad võrreldes sarnaseid küsimusi reguleerivate siseriiklike reeglitega ega olla kujundatud selliselt, mis muudaks EÜ õigusega tagatud õiguste kasutamise sisuliselt võimatuks või ülemäära raskeks” (§ 47). Mis puudutab kaebetähtaegu, siis tuleb hinnata seda, kas tähtajad on “mõistlikud” (§ 48). Konkreetse juhtumi puhul tunnistati, et viieaastane kaebetähtaeg on mõistlik. Aprile II otsuses leiti, et Itaalia viieaastane kaebetähtaeg teatud tollimaksude tagastamise vaidluses on samuti mõistlik. Sarnaselt oli mõistlik kolmeaastane kaebetähtaeg kaasuses, mis puudutas ettevõtete registreerimistasusid Itaalias (*Edis*). Saksa kohtud on pidanud EÜ õigusega kooskõlas olevaks kolmekümnepäevaseid tähtaegu (Schoch 2002, lk. 9).

Kas Eestis kehtivad kaebetähtajad (Halduskohtumenetluse seadustik HKMS § 9) on mõistlikud või mitte, on ebaselge. Eestis eksisteerib kaks üldist kaebetähtaega. Esiteks kehtib 30-päevane kaebetähtaeg kaebustele, millega nõutakse haldusakti kehtetuks tunnistamist või haldusakti väljastamist või toimingute sooritamist. Teiseks eksisteerib ka kolmeaastane kaebetähtaeg kaebustel, millega nõutakse kahjutasu ebaseaduslike aktide ja toimingute korral (arvestades kahju tekkimisest teadasaamisest) ning kaebustele, millega taotletakse haldusakti õigusvastasuse tunnistamist. Olukord on komplitseeritud seetõttu, et kahjutasu saab täies ulatuses nõuda vaid juhul, kui isik ise ei ole vastutav kahju eest. Kui isik on 30-päevase tähtaja esialgse haldusakti kehtetuks tunnistamiseks mööda lasknud, võivad kahjutasu saamise võimalused väheneda. See sõltub asjaolust, kas esialgse otsuse vaidlustamise võimalus oli isikule “arusaadav” ning kas

vaidlustamata jätmiseks ei esinenud “mõjuvaid põhjuseid” (*OÜ Peipus v Ida-Viru Maavanem; Külaots v Karksi Vallavalitsus*). Lisaks sellele on võimalik kaebetähtaega ennistada, kui on mõjuvad põhjused (HKMS § 12 lg 3). Direktiivi ebakorrektnesse ülevõtmine Eesti õigusesse suurendab kahtlemata isiku võimalusi kohtuliku kaitse saamiseks, isegi kui ta ei ole kaebetähtaegu rangelt järginud.

Mis puudutab kohtu järelevalve ulatust, siis EÜ õigus ei ole kuigi nõudlik. Euroopa Kohus on rõhutanud, et riiklikel võimuorganitel on märkimisväärne hindamisruum, mis seondub otsuste vastuvõtmisega keerulises olukorras ning kohtutel ei ole kohustust teostada kaalutusõiguse üle põhjalikku kontrolli. *Upjohn* kaasuses tuli lahendamisele kaasus, mis puudutas meditsiinilise kauba turustamise litsentsi kehtetuks tunnistamist Iiri ametivõimude poolt. Litsentsi omanik, *Upjohn Ltd.* kaebas otsuse kohtusse ning Euroopa Kohtule esitati eelotsuse tegemiseks küsimus kohtu kontrolli nõutava ulatuse kohta. Otsuses järgis ECJ liikmesriigi autonoomia doktriini võrdsus- ja efektiivsuspõhimõtte valguses (§ 32). Lahendusele jõudmisel tugines ECJ omaenda praktikale, mis puudutas EÜ õiguse otsest rakendamist EÜ institutsioonide poolt. Selliste küsimuste hindamisel tuginetakse järgnevatele standarditele (§ 34): “Kui EÜ institutsioon teeb oma kohustuste täitmisel keerulisi otsuseid, on neil institutsioonidel Kohtu praktikat arvestades avar hindamisruum. Selline kaalutusõiguse teostamine on avatud vaid piiratud kohtulikule kontrollile, kusjuures EÜ kohtud ei tohi asendada otsuse langetanud institutsiooni hinnanguid enese omadega. Seega peavad EÜ kohtud piirduma kontrolliga selle üle, kas institutsioonide poolt kogutud faktid on täpsed ning kas seadust on kohaldatud õieti, samuti seda, kas vastav institutsioon ei ole otsuse langetamisel teinud ilmselget viga või kuritarvitanud talle kuuluvat võimu ega astunud selgelt üle kaalutusõiguse piiridest.”

Liikmesriikide kohtud ei ole kohustatud looma menetlust, mis sunniks ulatuslikumale kohtulikule järelevalvele (§ 35; ülevaade vt. Kadelbach 2002, lk. 185).

Eesti seadusandja ja Riigikohtu poolt sätestatud standardid ei ole oluliselt erinevad ning kindlasti piiratumad võrreldes EÜ kohtu poolt sätestatuga. Vastavalt HKMS § 19 lg 6 võib kohus kontrollida “seda, kas haldusakti andmisel või toimingute sooritamisel on järgitud diskretsiooni piire, eesmärki ning proportsionaalsuse, võrdse kohtlemise ja muid õiguse üldtunnustatud põhimõtteid.” See jätab kohtutele piisavad võimalused riigivõimu kontrollimiseks, kuid ei sunni ka teostama liigselt ulatuslikku kontrolli. Kaasuses, mis puudutas avaliku teenistuja ametist vabastamist, kinnitas Riigikohus, et ametniku töötulemuste hindamisel on hindajal märkimisväärne hindamisruum (*Drenkham v Antsla vallavalitsus*, § 5).

Olulise tähendusega on küsimus, kes on õigustatud Euroopa Ühenduse õiguse rikkumise korral pöörduma kohtusse. Siinkohal väärib märkimist, et EÜ kohtutes EÜ institutsioonide vastu kaebuse esitamiseks peab kaevatav akt või toiming puudutama kaebuse esitajat “otseselt ja individuaalselt” (EÜ lepingu art. 230 (4)).

Olukorras, kus siseriiklikud institutsioonid rakendavad Euroopa Ühenduse õigust, muutub oluliseks õigupoolest küsimus, millal EÜ õigus tagab isikutele subjektiivseid õigusi. “Subjektiivse õiguse” tähendus võib Euroopa Ühenduse õiguses olla teistsugune kui Eestis õiguses. Muidugi ei ole kaebeõigust antud igapähele, mis viiks populaarkaebuseni (Ehlers 1993). Samas, kui “subjektiivse õiguse” tähendus EÜ õiguses oleks ulatuslikum kui Eestis, takistaksid Eestis menetlusreeglid kohtusse pöörduda, isegi kui EÜ reeglid seda nõuaksid.

Tuntuimad kaasused selles valdkonnas seonduvad keskkonnaõigusega. Terve seeria kaasuseid 1990-ndate aastate algusest puudutas keskkonnaalaste direktiivide ülevõtmist Saksa õigusesse nn. halduseeskirjade abil. Saksa õiguse kohaselt ei garanteeri halduseeskirjad üldjuhul subjektiivseid õigusi. Euroopa Kohus leidis, et halduseeskirjad ei ole piisavad direktiivide ülevõtmiseks ning vajalikud on kohtutes kohaldatavad reeglid (vt. nt. *Surface water directive* kaasus). Saksa valitsuse seisukoht, mille järgi direktiivid olid vastu võetud avalike väärtuste ning mitte subjektiivsete õiguste kaitseks, ei veennud ECJ-d, kes leidis, et direktiivid on “määratud kaitsma tervist,” millest tuleneb, et “millal iganes võib direktiivides sätestatud nõuete täitmatajätmine isikute tervist kahjustada, peab asjast puudutatud isikutele olema võimalus tugineda kohustuslikele reeglitele, et oma õigusi kaitsta” (*Surface water directive*, § 14). See vastandub Saksa traditsioonilisele vaatenurgale, mille kohaselt tervise kaitse on üldine avalik hüve, mida ei saa kaitsta isiklike kaebuste esitamise abil halduskohtutes. Sarnane muutus on aset leidnud riigihangete reeglites, mis on samuti Saksa õiguses muutusi kaasa toonud (Kokott 1998, lk. 351).

Eestis ei tohiks need nõuded ületamatuid probleeme tekitada (Saksamaa kohta vt. sarnaselt Götz 2002). Riigikohus on küll võtnud formaalselt omaks saksapärase kitsa “kaitsenormiteooria” (vt. Pilving 1999), mille kohaselt eksisteerivad subjektiivsed õigused vaid juhul, kui seadusandja on nii otsustanud. Samas ei ole Eestis kohtutel takistusi leidmaks, et direktiivid või direktiivide alusel vastu võetud siseriiklikud õigusaktid on määratud kaitsma üksikisiku õigusi lisaks avalikele hüvedele. Praktikas hinnatakse eelkõige puudutatud isikute huve, mitte niivõrd seadusandja subjektiivset tahet – kohtud peavad hindama “normi eesmärki, samuti huvide kaalukust.” Lisaks tuleb arvestada, et oluline ei ole mitte ainult see, kas seadusandja on pidanud huvi kohtuliku kaitse vääriliseks, vaid ka see, kas seadusandja “oleks pidanud” kohtulikku kaitset ette nägema (*AS Lasnamäe-S ja V.A.O. Grupp OÜ v Tallinna Linnavalitsus*, § 24). Näiteks on riigihangete valdkonnas kohtulikud vaidlused laialt levinud. Seetõttu ei ole mõju ka teooriale nii suur, kui see on näiteks Saksamaal (Huber 2001, lk. 585).

Nõuded esialgse õiguskaitse valdkonnas (Buck 2000; Schoch 1997; Sandner 1998) on kahte liiki. Esiteks peab eksisteerima esialgse õiguskaitse võimalus. Teiseks ei tohi need võimalused olla liiga ulatuslikud.

Olulisim kaasus, mis puudutab nõuet esialgse õiguskaitse olemasolule, on *Factortame'i juhtum*. (fakte vt. *Brasserie du Pêcheur and Factortame* otsuse



juures alljärgnevalt). Euroopa Kohus mõistis hukka Suurbritannia reeglid, millega oli välistatud esialgne õiguskaitse valitsuse tegevuse osas. Esialgne õiguskaitse pidi olema võimalik isegi parlamendi poolt vastu võetud seaduste suhtes, mis Briti õigussüsteemis oli ennekuulmatu. Kuna Eestis on esialgse õiguskaitse võimalused küllaltki ulatuslikud (HKMS § 12<sup>1</sup>), ei tohiks tekkida probleeme EÜ õiguse järgimisega.

Mis puudutab esialgsele õiguskaitsele seatud piiranguid, siis olulisimad kaasused on *Wine distilleries`i* ja *Zuckerfabrik Süderdithmarscheni juhtumid*. Esimene kaasus puudutas Saksamaa võimude poolt antud korraldust lauaveini destilleerimiseks, et vähendada liigsete veinivarude hulka. Korraldus põhines Euroopa Ühenduse määrusel. Veinitootjad esitasid aga kaebuse halduskohtule, väites, et korraldused rikkusid võrdse kohtlemise põhimõtet. Saksa menetlusseaduse kohaselt ei kuulu kaevatud otsused täitmisele, kui kohese täitmise kohta ei võeta vastu eraldi otsust. Kuna antud juhul sellist otsust vastu ei võetud, jäi suur osa veini destilleerimata. Euroopa Komisjon esitas Euroopa Kohtule kaebuse Saksamaa vastu, väites, et viimane rikkus talle määrusega pandud kohustusi. ECJ leidis, et konkreetsel juhtumil oleks EÜ õiguse efektiivne rakendamine nõudnud otsuste kohest täitmist.

*Zuckerfabrik Süderdithmarscheni* kaasus käsitles juhtu, kus kahele suhkruvabrikule määrati eriline suhkru "likvideerimismaks." See otsus kaevati kohtusse argumendiga, et maksu määramise aluseks olev määrus on tühine. Euroopa Kohus pidi eelotsuses selgitama siseriiklike kohtute võimalusi peatada EÜ õigusel põhinevate toimingute ja aktide täitmine. ECJ kinnitas, et selline õigus on siseriiklikel kohtutel põhimõtteliselt olemas. Samas lisati õigusele rida tingimusi. Kohus võib otsuse täitmise peatada:

- “(i) kui kohtul on tõsine kahtlus, et EÜ õigusakt on kehtetu ning esitab selle õigusakti kehtivuse küsimuse ECJ-le, kui seda pole juba varem tehtud;
- (ii) kui tegemist on olukorraga, kus otsuse täitmine tooks endaga kaebuse esitaja jaoks kaasa tõsised ja parandamatud tagajärjed;
- (iii) ning kui siseriiklik kohus võtab piisavalt arvesse EÜ huve” (§ 33).

Esialgse õiguskaitse meetmete ulatuslikkus tuli vaatluse alla ka *Atlanta Frucht-handelsgesellschaft I* kaasuses. Atlanta Fruchthandelsgesellschaft oli kolmandatest riikidest pärit banaanide importöör, kes vaidlustas talle ja ta tütarettevõtjatele määratud kvoodid. Samuti vaidlustas ta kvootide aluseks olnud EÜ määruse. Euroopa Kohus kinnitas, et siseriiklikul kohtul on õigus osutada esialgset õiguskaitset ka "positiivsete" sammudega.

Kaasuses *T. Port* puutus Euroopa Kohus kokku sarnase küsimusega. *T. Port GmbH & Co KG* oli banaanimportöör, kellele EÜ määrusele tuginedes eraldatud kvoot oli suhteliselt madal, seda aga eelkõige seetõttu, et kvoodi jagamise aluseks olnud referentsperioodil olid ettevõtte jaoks olud erakordselt halvad. *T. Port* esitas kaebuse kohtule, viidates, et sellistel erakordsetel asjaoludel on vajalik sätestada üleminekuperiood. Vastasel korral oleks *T. Port* läinud pank-

rotti, millega oleks omakorda rikutud ettevõtte põhiseaduslikke õigusi. Kuigi EÜ määrus nägi ette üleminekusätete kehtestamise, ei olnud Komisjon vastavaid sätteid vastu võtnud. Euroopa Kohus pidi otsustama, kas ka sellisel juhul on positiivsete meetmete vastuvõtmine esialgse õiguskaitse korras võimalik. ECJ leidis: “EÜ lepingus ei ole ette nähtud menetlust, mille abil liikmesriigi kohus saaks küsida ECJ-lt eelotsust selle kohta, kas EÜ institutsioon on rikkunud talle pandud kohustust seeläbi, et pole vastu võtnud akti või sooritanud toimingut. Seega ei ole liikmesriigi kohtul võimalik ka esialgse õiguskaitse korras astuda samme, kui EÜ institutsioon peaks selles valdkonnas tegutsema. Kohtulik kontroll väidetava tegevusetuse üle on võimalik vaid EÜ kohtutes (§ 53).”

Ettevõttel oleks olnud võimalus pöörduda Euroopa Komisjoni poole palvega üleminekusätteid vastu võtta. Kui Komisjon poleks tegutsenud, oleks võidud pöörduda Esimese Astme Kohtu poole. Seda otsust on aga kritiseeritud, kuna EÜ kohtutel puudub võimalus sundida EÜ institutsioone määrusi vastu võtma, samuti on kahtluse all kogu menetluse efektiivsus ja õigeaegsus (Huber 2001, lk. 584).

*Krügeri* kaasuses võttis Euroopa Kohus esialgse õiguskaitse osutamise tingimused kokku. Kaasus puudutas eksporditoetust teatud piimatoodetele. Hamburgi tolliamet oli määranud *Krüger GmbH* ile eksporditoetuse, kuid avastas hiljem, et vastava EÜ määruse alusel ei olnud konkreetsete piimatoodete puhul eksporditoetused õigustatud, ning nõudis seetõttu toetust tagasi. Krüger vaidlustas selle otsuse kohtus ning taotles esialgse õiguskaitse korras otsuse peatamist. Krüger toetus sealjuures argumendile, et vastav määrus oli vastuolus EÜ lepinguga. Euroopa Kohus leidis kõigepealt, et tegelikult oli määrust valesti tõlgendatud ning et eksporditoetuse maksimine oli siiski lubatud. Seejärel peatus ECJ menetluslikel küsimustel, milles kinnitati varasemat kohtupraktikat täielikult. Sealjuures märgiti, et kui siseriiklikus kohtus on esialgse õiguskaitse otsus tunnistanud apellatsiooni korras kehtetuks, puudub vajadus eelotsuse tegemiseks, sest liikmesriikide kohtud on sellega taganud EÜ õiguse kohaldamise (§ 48–54).

Need otsused piiravad Eesti kohtute võimalusi HKMS § 12<sup>1</sup> järgi. Eesti kohtud peavad end selle praktikaga kurssi viima ning ka vastavalt käituma. Samas ei ole kindel, et esialgse õiguskaitsega seonduvad reeglid takistaksid piisavalt efektiivse õiguskaitse osutamist vastavalt põhiseaduse §-dele 14 ja 15.

Viimane küsimus, mis seondub halduskohtumenetlusega, puudutab uurimispõhimõtet. *Peterbroeck* kaasuses oli küsimuseks, kas kohtud peavad omal initsiatiivil kontrollima haldusakti vastavust EÜ õigusele lisaks kaebuse esitaja poolt mainitud väidetavatele vastuoludele siseriikliku õigusega. *Peterbroeck, van Campenhout & Cie* oli Belgia piiratud vastutusega ühing. Pärast seda, kui ühele Hollandi ettevõttele laekus tulu *Peterbroeck, van Campenhout & Cie* lt, määrati viimasele maks, mis oli kõrgem kui Belgia ettevõtjate puhul oleks olnud. Selline maks oli aga vastuolus EÜ õiguses sätestatuga. Kohtus aga jättis *Peterbroeck, van Campenhout & Cie* vastuolule EÜ õigusega viitamata, osundades sellele

alles edasikaebestantsis, *Cour d'Appel*'is. Protseduurireeglid nägid ette, et kaebuse muutmise või täiendamine on võimalik vaid 60-päevase täht aja jooksul. Euroopa Kohus tunnustas oma otsuses liikmesriikide autonoomia põhimõtet menetlusreeglite sätestamisel, kuid viitas jällegi efektiivsuspõhimõttele – reeglid ei tohi muuta õiguste kaitse sisuliselt võimatuks või ülemäära raskeks. Seda, kas tingimused muudavad õiguste kaitse võimatuks või ülemäära raskeks, “tuleb hinnata, arvestades vastava reegli rolli kogu siseriiklike organite ees toimunud menetluses tervikuna, samuti menetluse kulgu ja erilisi asjaolusid. Sealjuures tuleb arvesse võtta siseriikliku õigussüsteemi üldpõhimõtteid nagu kaitseõigus, õiguskindlus ja menetluse korrektne läbiviimine” (§ 14). Euroopa Kohtu otsus tugines küll Belgia menetlusreeglitele, kuid märkimist väärrib üldisem tähelepanek: “Kõige lõpuks, reeglid, mis ei anna kohtutele võimalust enda initsiatiivil tõstatada EÜ õigusega seonduvaid küsimusi, ei tundu olevat piisavalt õigustatud selliste põhimõtetega nagu õiguskindlus või menetluse korrektne läbiviimine” (§ 20). Kuna Eesti kohtud on kohustatud õigust enda initsiatiivil kohaldama, ei tohiks see kaasus siiski kehtestada nõudeid, mida Eesti juba praegu täita ei suudaks.

## Riigivastutus

Liikmesriikide vastutus oma kodanike ees on küsimus, mis tundub jäävat kaugel Euroopa Ühenduse pädevusest. Tõepoolest, seda küsimust ei ole otseselt reguleeritud. Samas on Euroopa Ühenduse õiguse efektiivne kohaldamine sundinud tegutsema Euroopa Kohtu.

Kaasus, milles toodi selgesõnaliselt välja põhjendused ja tingimused Euroopa Ühenduse õiguse pinnalt tekkivale riigivastutusele, on *Francovich*’i juhtum. Selles kaasuses jäi Andrea Francovichil koos teiste isikutega saamata töötasu. Pärast seda, kui tööandja kuulutati pankrotis olevaks, oleks saamata jäänud tasu kaotsi läinud. Samal ajal oli Ministrite Nõukogu vastu võtnud direktiivi, millega kohustati liikmesriike looma tööandja pankroti korral töötajatele teatud miinimumtagatised. Itaalia ei olnud selliseid garantiisid loonud ning rikkus seega Euroopa Ühenduse õigust.

Oma otsuses viitas Euroopa Kohus kõigepealt sellele, et direktiiv oli otsekohaldatav. Seejärel tõi ta välja kaks põhilist põhjendust, miks liikmesriigid on kohustatud nende poolt tekitatud kahju hüvitama. Esiteks, “EÜ õiguse täielik efektiivsus oleks häiritud ning sellega antud õiguste kaitse oleks nõrgestatud, kui isikutel puuduks võimalus liikmesriikide poolt toimepandud õiguste rikkumist kõrvaldada” (§ 33). Teiseks, EÜ lepingu artikkel 5 (praegune artikkel 10), mis kohustab liikmesriike tarvitusele võtma kõiki abinõusid oma EÜ õigusest tulenevate kohustuste täitmiseks, sisaldab kohustust “kõrvaldada EÜ õiguse rikkumisest tulenevad ebaseaduslikud tagajärjed” (§ 36).

Riigivastutusega seoti kolm tingimust. *Francovich* kaasuses olid need tingimused järgnevad (§ 40):

1. Direktiiv peab sisaldama õigusi üksikisiku jaoks.
2. Direktiivi põhjal peab olema võimalik tuvastada õiguste sisu.
3. Liikmesriigi kohustuse ja tekitatud kahju vahel peab eksisteerima põhjuslik seos.

Kuigi liikmesriikidel on teatud autonoomia kahjuhüvitise protseduuri reeglite ja sisuliste tingimuste määramisel, ei tohi need reeglid ja tingimused olla “vähem soodsad, võrreldes sarnaste siseriiklike nõuetega ning ei tohi olla selliselt kujundatud, mis teeks kahjuhüvitise saamise sisuliselt võimatuks või ülemäära raskeks” (§ 43).

Hilisemas *Brasserie du pêcheur and Factortame`i* otsuses täpsustati neid tingimusi ja kahjutasu ulatust. See otsus oli seotud kahe eri kaasusega, vastavalt Saksamaalt ja Suurbritanniast. *Brasserie du pêcheur*, Prantsuse ettevõtte, oli sunnitud katkestama õlle ekspordi Saksamaale tulenevalt Saksa poole esitatavast nõudest õlle puhtusele. See nõue oli aga vastuolus EÜ õigusega. *Factortame`i* kaasuses oli rida kalapüügi ettevõteteid sunnitud lõpetama oma tegevuse, sest Suurbritannias vastu võetud seaduse kohaselt oli nende laevade registreerimiseks ja sellega kaasnevaks kalapüügiõiguseks vajalik, et ettevõtet juhitaks Suurbritannias. Ka see nõue oli vastuolus EÜ õigusega. Mõlemal juhul taotlesid kaebuse esitajad hüvitist tekitatud kahju, sealhulgas saamata jäänud tulu eest.

Euroopa Kohus võttis kõigepealt seisukoha, mille kohaselt ei sõltu riigi vastutus Euroopa Ühenduse õigust rikkudes tekitatud kahju puhul sellest, milline organ oma tegevuse või tegevusetusega kahju põhjustas (§ 32). See tähendab, et ka seadusandja tegevusetus võib põhjustada kahjuhüvitise nõude. Kahju väljamõistmise tingimused on aga järgmised (vt. § 51):

1. Rikutud normi eesmärk peab olema õiguste andmine üksikisikutele.
2. Rikkumine peab olema piisavalt tõsine.
3. Kahju ja riigi poolt kohustuse rikkumise vahel peab olema otsene põhjuslik seos.

Esimene ja kolmas tingimus on sarnane *Francovich`i* kaasuses toodud tingimustega. Uus on aga “tõsiduse” tingimus. Euroopa Kohus selgitas, et “EÜ õiguse rikkumine on piisavalt tõsine, kui liikmesriik või EÜ institutsioon ilmselgelt ja jämedalt ületas talle antud kaalutusõiguse piire” (§ 55). Arvesse tulevad sellised asjaolud nagu rikutud normi selgus ja täpsus; liikmesriigile või EÜ institutsioonile jäetud kaalutusõiguse ulatus; see, kas rikkumine ja tekitatud kahju oli tahtlik või mitte; kas õiguslikud eksimused on vabandatavad või mitte; kas tegevusetuse võis põhjustada mõne EÜ institutsiooni käitumine ning kas EÜ õiguse vastane tegevus jätkus või mitte (§ 57). Selge viide tõsise rikkumise kohta on see, kui juba eksisteeriv kohtuotsus, eelotsus või kinnistunud kohtupraktika tunnistab eksimust (§ 57). Nii *Brasserie du Pêcheur* kui *Factortame`i* kaasuses leiti, et rikkumine oli piisavalt tõsine.

Mis puudutab kahjuhüvitise väljanõudmiseks esitatavaid menetlusnõudeid ja sisulisi tingimusi, siis selgitas Euroopa Kohus, et piirangud ei tohi muuta kahju väljanõudmist “praktiliselt võimatuks või ülemäära raskeks” (§ 68). Lubamatu oleks seega piirang, mille kohaselt seadusandja tegevus või tegevusetus peaks olema taandatav mingile konkreetsele situatsioonile või piirang, mille kohaselt kaebuse esitaja peaks tõendama seadusandja süülist käitumist (§ 71–73). Süü küsimus tulebki arvesse ainult rikkumise tõsidust hinnates (§ 75–80). Samas on lubatud hinnata seda, kas kahjukannataja näitas ise üles piisavalt hoolikust kahju vältimiseks või kahju ulatuse vähendamiseks ning kas ta kasutas talle kuuluvaid õiguskaitsevahendeid (§ 84). Mis puudutab kahjuhüvitise ulatust, siis liikmesriikide otsustada on küsimus, kas lubada karistusliku iseloomuga kahjutasu ning mis tüüpi kahjutasu lubada, tingimusel, et järgitud on võrdsus- ja efektiivsuspõhimõtteid (§ 83, 88, 89). Sealjuures ei ole saamata jäänud tulu täielik välistamine lubatud (§ 87).

*Brasserie du pêcheur and Factortame*’i kaasuses väljendatud kriteeriume on hiljem korduvalt kohaldatud. Näiteks *Hedley Lomas*’i kaasuses mõisteti Suurbritannialt kahjutasu välja seetõttu, et võimud keeldusid ekspordilitsentsi väljastamisest eluslammaste ekspordiks Hispaaniasse. Sellega rikuti aga Euroopa Ühenduse õigust. Kuna Suurbritannial ei olnud otsuse langetamisel erilist hindamisruumi, leidis Euroopa Kohus, et EÜ õiguse rikkumine oli iseenesest piisavalt tõsine (§ 28–29). Kaasuses *Dillenkofer and Others* mõisteti kahjutasu välja Saksamaalt, kes ei olnud õigeaegselt üle võtnud nn. pakettreisi direktiivi, millega oli reisijatele reisikorraldaja pankroti korral ette nähtud garantii. Kahjukannatajateks olid reisijad, kelle reisikorraldaja läkski reisi ajal pankrotti. Kuna liikmesriikidel puudub kaalutusõigus küsimuses, millal direktiivi üle võtta, oli ülevõtmisega viivitamine iseenesest piisavalt tõsine rikkumine (§ 25–29). Kaasuses *Rechberger and Others* oli pakettreiside direktiiv Austria õigusesse üle võetud tingimusega, et garantiid kohaldatakse reisidele, mis algavad neli kuud pärast direktiivi ülevõtmiseks sätestatud tähtaja möödumist. Euroopa Kohus leidis, et selline tingimus on piisavalt tõsine rikkumine. *British Telecommunications*’i kaasuses leidis ECJ, et direktiivi ebakorrekne ülevõtmine ei olnud piisavalt tõsine rikkumine, kuna direktiiv oli ise ebatäpselt sõnastatud ning Suurbritannia tegutses heas usus.

Salomone Haimi kaasuses oli küsimuseks see, kas Türgis väljaantud diplomiga hambaarst, kelle diplomit oli Belgia juba tunnustanud, pidi taotlema uut tunnustamist Saksamaal Saksa Sotsiaalkindlustussüsteemis töötamiseks. Saksa asjaomane sõltumatu institutsioon (Sotsiaalkindlustusskeemides Praktiseerivate Hambaarstide Liit) oli keeldunud tema oskusi tunnustamast ning Haim nõudis halduskohtust kahju hüvitamist, viidates otsuse vastuolule EÜ reeglitega. Euroopa Kohus leidis, et tema varasemates lahendites “ei ole midagi, mis viitaks sellele, et kahjuhüvitis EÜ õiguse rikkumise eest tuleb välja mõista liikmesriigilt endalt, tagamaks liikmesriigi kohustuste täitmine” (§ 29).

## KOKKUVÕTTEKS

Ehkki haldussuutlikkuse näol on suuresti tegemist poliitilise kriteeriumiga, vaadeldi käesolevas brošüüris seda terminit teise tähenduse alt. Käsitlemist leidsid õiguslikke nõudmisi, mida on Kesk- ja Ida-Euroopa kandidaatriikidele asutamislepingutega (Euroopa Kohtu tõlgenduses) pandud. Vaatluse alla tulid Euroopa Kohtu poolt siseriiklikule haldusele, eriti haldusõigusele esitatud Euroopa õiguse nõuded. Seejuures tegeleti käesolevas brošüüris üldiste haldusõiguse teemadega (haldusmenetlus, riigivastutus jne.), mitte aga spetsiifiliste poliitikavaldkondadega.

Seni on EÜ õiguse mõju haldusõigusele saanud Eestis liiga vähese tähelepanu osaliseks. Näiteks on haldusmenetluse seaduse seletuskirja kohaselt haldusmenetluse reeglid jäetud liikmesriikide otsustada. Kuigi see on osaliselt tõsi, eksisteerib siiski teatud mõju, mida tuleb eraldi vaadelda.

Euroopa Kohtu praktika kolmes haldusõiguse olulises valdkonnas näitab, et siseriiklik haldusõigussüsteem ei ole kindlasti täielikult autonoomne. Kuigi siseriiklikud reeglid kuuluvad kohaldamisele, võib Euroopa Ühenduse õiguse valguses osutada vajalikuks neid teistmoodi tõlgendada. Igal juhul ei tohi riigivõimuorganid EÜ õiguse kasvavat mõju selles valdkonnas tähelepanuta jätta. Haldus- ja justiitssuutlikkuse tõstmine ei tähenda seega mitte ainult ametnike ja kohtunike koolitamist, et nad EÜ õigust tunneksid, vaid ka Eesti haldusõiguse kohandamist, mis võimaldaks neil EÜ nõudmisi kohaldada.

# KIRJANDUS

## *A. Dokumendid*

Euroopa Liidu Põhiõiguste Harta, 2000/C 364/01

Ministrite Nõukogu. Määrus nr. 17 (6.02.1962) asutamislepingu artiklite 85 ja 86 [praegused artiklid 81 ja 82] rakendamiseks. Kättesaadav <http://www.europa.eu.int/comm/competition/antitrust/legislation/>

## *B. Kohtulahendid*

*Euroopa Kohus*

*Alcan II*. Land Rheinland Pfalz v Alcan Deutschland GmbH. Case C-24/95. ECR 1997, I-1591.

*Aprile II*. Aprile Srl, in liquidation, v Amministrazione delle Finanze dello Stato. Case C-228/96, ECR 1998, I-7141.

*Atlanta Fruchthandelsgesellschaft I*. Case C-465/93. ECR 1995, I-3761.

*Borelli*. Oleificio Borelli SpA v Commission of the European Communities. Case C-97/91. ECR 1992, I-6313.

*Brasserie du pêcheur and Factortame*. Brasserie du Pêcheur SA v Bundesrepublik Deutschland and The Queen v Secretary of State for Transport, ex parte: Factoratame Ltd and others. Joined cases C-46/93 and C-48/93. ECR 1996, I-1029.

*British Telecommunications*. The Queen v H. M. Treasury, ex parte British Telecommunications plc. Case C-392/93. ECR 1996, I-1631.

*Comet*. Comet BV v Produktschap voor Siergewassen. Case 45/76. ECR 1976, 2043.

*Commission v Belgium 1980*. Case 102/79. ECR 1980, 1473.

*Commission v French Republic 2001*. Case C-261/99. ECR 2001, I-2537.

*Commission v Italy 1987*. Case 49/86. ECR 1987, 2995.

*Dillenkofer and Others*. Erich Dillenkofer, Christian Erdmann, Hans-Jürgen Schulte, Anke Heuer, Werner, Ursula and Torsten Knor v Bundesrepublik Deutschland. Joined Cases C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 and C-190/94. ECR 1996, I-4845.

*Edis*. Edilizia Industriale Siderurgica Srl v Ministero delle Finanze. Case C-231/96. ECR 1998, I-4951.

*Erich Ciola*. Erich Ciola v Land Vorarlberg. Case C-224/97. ECR 1999, I-2517.

*Factortame*. The Queen v Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd and Others. Case C-213/89. ECR 1990, 2433.

*Fantask*. Fantask A/S e.a. v Industrieministeriet (Erhvervministeriet). Case C-118/95. ECR 1997, I-6783.

*Fiskano*. Fiskano v Commission. Case C-135/92. ECR 1994, I-2885.

*Francovich*. Andrea Francovich and others v Italian Republic. Joined Cases C-6/90 and C-9/90. ECR 1991, 5357.

*Fratelli Costanzo*. Fratelli Costanzo SpA v Comune di Milano. Case 103/88. ECR 1989, 1839.

*Hedley Lomas*. The Queen v Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte: Hedley Lomas (Ireland) Ltd. Case C-5/94. ECR 1999, I-2553.

*Heylens*. Union nationale des entraîneurs et cadres techniques professionnels du football (Unectef) v Georges Heylens and others. Case C-222/86. ECR 1987, 4097.

*Johnston*. Johnston v. Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary . Case C-222/84. ECR 1986, 1651.

*Lemmerz Factories*. Lemmerz-Werke GmbH v High Authority of the ECSC. Case 111/63. ECR 1965, 835.

*Levez*. B.S. Levez v T. H. Jennings (Harlow Pools) Ltd. Case C-326/96. ECR 1998, I-7835.

*Peterbroeck*. Peterbroeck, Van Campenhout & Cie SCS v Belgian State. Case C-312/93. ECR 1995, I-4599.

*Rechberger and Others*. Walter Rechberger, Renate Greindl, Hermann Hofmeister and Others v Republik Österreich. Case C-140/97. ECR 1999, I-3499.

*Rewe*. Rewe-Zentralfinanz eG et Rewe-Zentral AG v Landwirtschaftskammer für das Saarland. Case 33-76. ECR 1976, 1989.

*Salomone Haim*. Salomone Haim v Kassenzahnärztliche Vereinigung Nordrhein. Case C-424/97. ECR 2000, I-5123.

*Steff-Houlberg Export*. Landbrugsministeriet - EF-Direktoratet v Steff-Houlberg Export I/S, Nowaco A/S, Nowaco Holding A/S and SMC af 31/12-1989 A/S. Case 366/95. ECR 1998, I-2661.

*Surface water directive*. Commission v Federal Republic of Germany. Case C-58/89. ECR 1991, I-4983.

*T. Port*. T. Port GmbH & Co. KG v Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung. Case C-68/95. ECR 1996, I-6065.

*Theresa Emmott*. Theresa Emmott v Minister of Social Welfare and Attorney General. Case C-208/90. ECR 1991, I-4269.

*Upjohn*. Upjohn Ltd v The Licensing Authority established by the Medicines Act 1968 and Others. Case C-120/97. ECR 1999, 223.

*Wine distilleries*. Commission v Germany. Case C-217/2879. ECR 1990, I-2879.

*Zuckerfabrik Süderdithmarschen*. Zuckerfabrik Süderdithmarschen AG v Hauptzollamt Itzehoe and Zuckerfabrik Soest GmbH v Hauptzollamt Paderborn. Joined cases C-143/88 and C-92/89. ECR 1991, I-415.

#### Riigikohus

*AS Lasnamäe-S ja V.A.O. Grupp OÜ v Tallinna Linnavalitsus*. Halduskolleegium nr. 3-3-1-15-01, 20.12.2001.

*AS Vartech International v Ridala vallavolikogu*. Halduskolleegium nr. 3-3-1-39-01, 27.09.2001.



- Drenkham v Antsla vallavalitsus*. Halduskolleegium nr. 3-3-1-27-01, 8.05.2001.
- Emajõe Halduse OÜ v Maksuamet*. Halduskolleegium nr. 3-3-1-3-01, 13.03.2001.
- Janes v Ida-Viru Politseiprefektuur*. Halduskolleegium nr. 3-3-1-14-97, 30.05.1997.
- Külaots v Karksi Vallavalitsus*. Halduskolleegium nr. 3-3-1-32-02, 17.06.2002.
- Liiv v Tallinna Linnavolikogu*. Halduskolleegium nr. 3-3-1-2-97, 21.02.1997.
- OÜ Peipus v Ida-Viru Maavanem*. Halduskolleegium nr. 3-3-1-11-02, 19.03.2002.
- Rauks v Helme vald*. Halduskolleegium nr. 3-3-1-53-01. 26.11.2001.

### C. Kirjandus

- Albers, C *Die Haftung der Bundesrepublik Deutschland für die Nichtumsetzung von EG-Richtlinien*. Baden-Baden: Nomos, 1995.
- Annus, T. *Riigiõigus*. Tallinn: Juura, 2001.
- Bergmann, J; Kenntner, M. *Deutsches Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluss. Handbuch für Justiz, Anwaltschaft und Verwaltung*. Stuttgart: Boorberg, 2002.
- Berninghausen, B. *Die Europäisierung des Vertrauensschutzes*. Frankfurt: Lang, 1998.
- Blanke, H.-J. *Vertrauensschutz im deutschen und europäischem Verwaltungsrecht*. Tübingen: Mohr Siebeck, 1998.
- Borchardt, K.-D. *Der Grundsatz des Vertrauensschutzes im Europäischem Gemeinschaftsrecht*. Kehl: Engel, 1988.
- Buck, W. *Die Europäisierung des verwaltungsgerichtlichen vorläufigen Rechtsschutzes*. Baden-Baden: Nomos, 2000.
- Burgi, M. *Verwaltungsprozess und Europarecht*. München: Vahlen, 1996.
- Classen, C. D. *Die Europäisierung der Verwaltungsgerichtsbarkeit*. Tübingen: Mohr Siebeck, 1996.
- Classen, C. D. Das nationale Verwaltungsverfahren im Kraftfeld des Europäischen Gemeinschaftsrechts. *Die Verwaltung*, 1998, nr. 31, lk. 307–334.
- von Danwitz, T. *Verwaltungsrechtliches System und Europäische Integration*. Tübingen: Mohr Siebeck, 1996.
- Ehlers, D. Die Klagebefugnis nach deutschem, europäischem Gemeinschafts- und U.S.-amerikanischem Recht. *Verwaltungsarchiv*, 1993, nr. 84, lk. 139.
- Ehlers, D. *Die Europäisierung des Verwaltungsprozessrecht*. Köln: Heymanns, 1999.
- Götz, V. Europarechtliche Vorgaben für das Verwaltungsprozessrecht. *Deutsches Verwaltungsblatt*, 2002, nr. 117, lk. 1–7.
- Huber, P. M. Die Europäisierung des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes. *Bayerische Verwaltungsblätter*, 2001, vihik nr. 19, lk. 577–585.
- Hufen, F. *Fehler im Verwaltungsverfahren*. München: Beck, 1998.
- Jans, I H.; de Jong, M. Between Direct Effect and Rewe/Comet: Remarks on Dutch Administrative Law, Procedural Defects and the EIA Directive. *The Europeanisation of Administrative Law: Transforming National Decision-Making Procedures*. Ed. K.-H. Ladeur. Aldershot et. al.: Ashgate, 2002, lk. 68–92.

Kadelbach, S. European Harmonisation of Administrative Law and/or The Law of a Europeanised Administration. In (eds.), *Good Governance in Europe's Integrated Market*. Ed. C. Joerges and R. Dehousse. Oxford: Oxford University Press, 2002.

Kadelbach, S. *Allgemeines Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluß*. Tübingen: Mohr Siebeck, 1999.

Kahl, W. Europäisches und nationales Verwaltungsorganisationsrecht. Von der Konfrontation zur Kooperation. *Die Verwaltung* 1996, nr. 31, lk. 341–384.

Kokott, J. Europäisierung des Verwaltungsprozessrechts. *Die Verwaltung* 1998, nr. 31, lk. 335–370.

Kruse, E. Bemerkungen zur gemeinschaftlichen Verfahrensverordnung für die Beihilfekontrolle. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 1999, nr. 18, lk. 1049–1056.

Ed. Ladeur, K.-H. *The Europeanisation of Administrative Law: Transforming National Decision-Making Procedures*. Aldershot et. al.: Ashgate, 2002.

Ladeur, K.-H.; Prella, R. Juridicial Control of Administrative Procedural Mistakes in Germany: A Comparative European View of Environmental Impact Assessments. *The Europeanisation of Administrative Law: Transforming National Decision-Making Procedures*. Ed. K.-H. Ladeur. Aldershot et. al.: Ashgate, 2002, lk. 93–111.

Lehr, S. *Einstweiliger Rechtsschutz und Europäische Union. Nationaler einstweiliger Verwaltungsrechtsschutz im Widerstreit von Gemeinschaftsrecht und nationalem Verfassungsrecht*. Berlin: Springer, 1997.

Müller, H. *Die Aufhebung von Verwaltungsakten unter dem Einfluss des Europarechts*. Berlin: Duncker & Humblot, 2000.

Müller-Ibold, T. *Die Begründungspflicht im europäischen Gemeinschaftsrecht und im deutschen Recht*. Frankfurt: Lang, 1990.

Nehl, H P. *Principles of Administrative Procedure in EC Law*. Oxford: Oxford University Press, 1999.

Pilving, I. Right of Action in Estonian Administrative Procedure. *Juridica International* 1999, nr. 4, lk. 55–66.

Rodriguez Iglesias, G. C. Zu den Grenzen der verfahrensrechtlichen Autonomie der Mitgliedstaaten bei der Anwendung des Gemeinschaftsrechts. *Europäische Grundrechte-Zeitschrift* 1997, nr. 24, lk. 289–295.

Rohde, Christian. *Vorläufiger Rechtsschutz unter dem Einfluss des Gemeinschaftsrechts*. Köln: Heymanns, 1998.

Sacerdoti, G. The European Charter of Fundamental Rights: From a Nation-State Europe to a Citizens' Europe. *Columbia Journal of European Law* 2002, nr. 8, lk. 37–52.

Sandner, W. Probleme der vorläufigen Rechtsschutzes gegen Gemeinschaftsrecht vor nationalen Gerichten. *Deutsches Verwaltungsblatt* 1998, nr. 113, lk. 262–267.

Scheuing, D. H. Europäisierung des Verwaltungsrechts – Zum mitgliedstaatlichen Verwaltungsvollzug des EG-Rechts am Beispiel der Rückforderung gemeinschaftrechtswidriger Beihilfen. *Die Verwaltung* 2001, nr. 34, lk. 107–143.

Schoch, F. Europäisierung des allgemeinen Verwaltungsrechts und des Verwaltungsprozessrechts. *Zeitschrift für öffentliches Recht in Norddeutschland* 2002, nr. 5, lk. 1–11.

Schoch, F. Europäisierung des Staatshaftungsrechts. *Staat, Kirche, Verwaltung: Festschrift für Hartmut Maurer zum 70. Geburtstag*. Hrsg. M.-E. Geis und D. Lorenz, München: Beck, 2001, lk. 759–775.

Schoch, F. Die Europäisierung des verwaltungsgerichtlichen vorläufigen Rechtsschutzes. *Deutsches Verwaltungsblatt* 1997, nr. 112, lk. 289–297.

Scholz, R. Zum Verhältnis von europäischem Gemeinschaftsrecht und nationalem Verwaltungsverfahrenrecht – Zur Rechtsprechung des EuGH im Fall “Alcan”. *Die öffentliche Verwaltung* 1998, nr. 51, lk. 261–268.

Schwarz, K-A. Vertrauensschutz im Spannungsfeld von Europäischem Gerichtshof und Bundesverfassungsgericht. *Die Verwaltung* 2001, nr. 34, lk. 397–431.

Schwarze, J. *Das Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluß*. Baden-Baden: Nomos, 1996.

Schwarze, J. *European Administrative Law*. London: Sweet & Maxwell, 1992.

Schwarze, J. *Europäisches Verwaltungsrecht*. 2 Bde. Baden-Baden: Nomos, 1988.

Sinnaeve, A. *Die Rückforderung gemeinschaftsrechtswidriger nationaler Beihilfen*. Berlin: Duncker & Humblot, 1997.

Tonne, M. *Effektiver Rechtsschutz durch Staatliche Gerichte als Forderung des Europäischen Gemeinschaftsrechts*. Köln: Heymanns, 1997.

Wolf, C. *Die Staatshaftung der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik für Verstöße gegen das Europäische Gemeinschaftsrecht*. Berlin: Duncker & Humblot, 1999.

Wolff, H J.; Bachof, O.; Stober, R. *Verwaltungsrecht*. Band 1. 11. Aufl. München: Beck, 1999.