

Kes vastutab põhiseadusvastase seaduse või seadusetuse eest?¹

Virgo Saarmets

Tallinna Ringkonnakohtu kohtunik

Vastutusega kipub ikka olema nii, et ega keegi ei taha eriti vastutada. Selleks ongi mõeldud välja jagatud vastutus, piiratud vastutus, kollektiivne vastutus ning sageli räägime ka vastutuse hajutamisest, ülekandmisest jne. Ka näiteks Eesti Keele Instituudi ühendsõnastikus² on sõna „vastutus“ kasutuse kohta kõige esimeseks näitelauseks „Keegi ei tahtnud endale vastutust võtta.“ Riigivastutus ei ole siin erand. Siinne artikkel keskendub küsimusele, kas olukorras, kus kahju³ on tekitatud põhiseaduseõiguse vastase normi alusel antud haldusakti või tehtud toiminguga või normi põhiseadusvastase puudumise tõttu andmata jäetud haldusakti või tegemata jäetud toiminguga, tuleks kahju hüvitamise nõue lahendada riigivastutuse seaduse⁴ (RVastS) §-s 7 sätestatud kahju hüvitamise üldkoosseisu alusel või RVastS § 14 lg-s 1 sätestatud erijuhtumi alusel ehk õigustloova akti andmise või selle andmata jätmisega tekitatud kahju hüvitamise nõudena. See küsimus tõusetub eeskätt siis, kui seaduse või määruse andja on jätnud isiku õiguste realiseerimiseks vajalikud õigusnormid kehtestamata (nt kooseluseaduse rakendusaktide puudumine) või on kehtestanud jäiga regulatsiooni, mis toob rakendamisel konkreetsel juhul kaasa isiku õiguste ebaproportsionaalse piirangu või ebavõrdse kohtlemise (nt vahistatute pikaajaliste kokkusaamiste keeld⁵).

Samad põhimõtted kehtivad põhiosas ka Euroopa Liidu (EL) õigusega vastuolus oleva õigustloova aktiga või selle andmata jätmisega tekitatud kahju hüvitamise vaidlustele, sest RVastS § 14 ei tee vahet, kas tegemist on Eesti või EL-i üldaktiga.⁶ Küll võivad EL-i õigusega vastuolu puhul kerkida täiendavad küsimused, mida on järgnevalt siiski käsitletud vaid põgusalt. Küsimus, kes peaks avaliku võimu kandja⁷ nimel vastutama, ei ole ainult teoreetiline, sest sellest sõltub muu hulgas, millistel tingimustel kahju hüvitatakse, kellele tuleks esitada taotlus kahju hüvitamiseks ja kes peaks osalema kahjunõude läbivaatamisel halduskohtumenetluses vastustajana. Ja muidugi kelle rahakotti tuulutatakse.

¹ Artikkel põhineb 26.–27.05.2022 toimunud konverentsil „Haldusmenetlus 20“ peetud ettekandel „Riigivastutus ja n-õ viimase lüli kohtupraktika“.

² Sõnaveeb, sõna *vastutus*.

³ „Kahju on ühe isiku õigushüve vähenemine teise isiku teo tulemusena.“ – **J. Jäätma, I. Pilving**, [Põhiseaduse § 25 kommentaar](#), komm 8. – Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, 5., täiend. vlj. Tartu: Iuridicum, 2020, lk 371.

⁴ [RT I, 17.12.2015, 76](#).

⁵ Nt Riigikohtu 11.06.2019 otsus nr [5-18-8](#); 17.06.2021 otsus nr [3-19-1416](#).

⁶ Riigikohtu 20.05.2022 otsus nr [3-20-1684](#), p 16; 31.10.2013 otsus nr [3-3-1-84-12](#), p 20.

⁷ RVastS § 2 lg 1 kohaselt on avaliku võimu kandjateks riik, kohaliku omavalitsuse üksus, muu avalik-õiguslik juriidiline isik või muu avalikke ülesandeid avalik-õiguslikul alusel väljaspool alluvussuhet teostav isik. Kuivõrd RVastS § 12 lg 3 kohaselt vastutab füüsilisest või eraõiguslikust juriidilisest isikust avaliku võimu kandja tekitatud kahju eest üldjuhul teda avalikke ülesandeid täitma volitanud riik, kohaliku omavalitsuse üksus või muu avalik-õiguslik juriidiline isik, siis puudub kahju hüvitamise kontekstis vajadus volitatud isikuid eraldi käsitleda.

1. Taustaks

Teemapüstituse ajendiks on Riigikohtu halduskollegiumi täiskoosseisu 2020. a otsus, mis puudutas kooseluseaduse rakendusaktide vastu võtmata jätmisega tekitatud mittevaralise kahju hüvitamist.⁸ Tegemist oli vaidlusega, kus välismaalane ja temaga samast soost Eesti kodanik sõlmisid Eestis notariaalse kooselulepingu ning järgmisel päeval esitas välismaalane Politsei- ja Piirivalveametile (PPA) taotluse elamisloa saamiseks oma registreeritud elukaaslase juurde elama asumiseks. PPA keeldus, sest välismaalaste seadus võimaldas elamisloa anda üksnes abikaasa juurde elama asumiseks. Halduskohtumenetluses taotleti nii PPA otsuse tühistamist ja elamisloa andmiseks kohustamist kui ka mittevaralise kahju hüvitamist. Ringkonnakohus rahuldab kaebuse osaliselt, tühistas PPA otsuse ja kohustas PPA-d vaatama kaebaja taotluse uuesti läbi, tunnistades taotluse rahuldamis võimaldava normistiku puudumise põhiseadusega vastuolus olevaks.⁹ Mittevaralise kahju hüvitamise nõude jättis ringkonnakohus rahuldamata. Riigikohus tunnistas välismaalaste seaduse põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks osas, milles see välistab tähtajalise elamisloa andmise välismaalasele Eesti kodanikust samast soost registreeritud elukaaslase juurde Eestisse elama asumiseks.¹⁰

Haldusasja kassatsiooniastmes oli vaidluse alla jäänud üksnes mittevaralise kahju hüvitamise nõue ning Riigikohtul ilmnisid põhimõttelised laadi erimeelsused küsimuses, millise riigiorgani tegevusega tuleks kaebajale kahju tekkimist seostada. Otsuses on eristatud, et ajavahemikul alates kooselulepingu sõlmimisest kuni elamisloa taotluse kohta tehtud PPA otsuseni sai olla tegemist õigustloova akti andmata jätmisega tekitatud kahjuga, mida reguleerib RVastS § 14 lg 1, kuid pärast elamisloa taotluse kohta keelduva haldusakti andmist tekkinud võimalik kahju tuleb hüvitada RVastS § 7 alusel. Otsuses viidati senisele pikaajalisele, juba 2004. a-l Tallinna tänavakaubanduse kauplemistasude kaasustes¹¹ kujundatud praktikale, mis järgis Eesti õiguskirjanduses varemgi esitatud seisukohta¹², et „RVastS § 14 lg 1 kohaldamiseks on nõutav, et kahju on tekitatud vahetult õigustloova akti või selle andmata jätmisega, mitte õigustloova akti alusel antud haldusakti või sooritatud toiminguga.“ Riigikohus mõistis kokkuvõttes PPA-lt kaebaja kasuks välja hüvitise 500 eurot, rõhutades, et kannatanu seisukohalt toimib avalik võim ühtsena ning põhiseadusvastane seadus ei ole haldusorgani vastutust piiravaks ega välistavaks asjaoluks RVastS § 13 mõttes. Kuna tegemist oli mittevaralise kahju hüvitamise nõudega, mille puhul näeb RVastS § 9 lg 1 ette süüalise vastutuse, siis on oluline seegi, et Riigikohtu hinnangul tuleb võtta arvesse süüdi avaliku võimu kandja mistahes otsustustasandil ning praegusel juhul määratleti nii PPA otsust kui ka selleni viinud välismaalaste seaduse regulatsiooni tahtliku

⁸ Riigikohtu 18.06.2020 otsus nr [3-16-1903](#).

⁹ Tallinna Ringkonnakohtu 17.09.2018 otsus nr [3-16-1903](#).

¹⁰ Riigikohtu 21.06.2019 otsus nr [5-18-5](#).

¹¹ Riigikohtu 10.04.2002 otsusega nr [3-4-1-4-02](#) oli tunnistatud põhiseadusvastaseks ja kehtetuks linnaosavalitsuse korraldused, millega kehtestati kauplemistasude tasumäärad. Ettevõtjad esitasid kaebused põhiseadusvastase määruse alusel võetud kauplemistasude hüvitamiseks. Riigikohus leidis, et kuivõrd tasu võeti kauplemistasude alusel, siis ei saa tegemist olla õigustloova aktiga tekitatud kahju hüvitamisega. „Selleks, et kahju oleks tekkinud põhiseadusvastase üldaktiga, peab olema tuvastatud otsene põhjuslik seos üldakti ja väidetava kahju vahel.“ – vt Riigikohtu 30.11.2004 otsus nr [3-3-1-64-04](#), p 24; 30.11.2004 otsus nr [3-3-1-56-04](#), p 14.

¹² Vt **I. Pilving**. Põhiseadusvastase määruse alusel tasutud maksuintressi tagasinõudmine. – *Juridica* 2002, nr 10, lk 702–708.

tegevusena.¹³ Selle ajavahemiku osas, mis eelnes PPA otsusele, kaebajal mittevaralise kahju tekkimist ei tuvastatud.

Kuuest kohtunikust kolm jäid eriarvamusele ning leidsid, et kahju tulnuks tervikuna hüvitada kui õigustloova akti andmata jätmisega tekitatud kahju, sest kahju tekkis seadusandja kohustuse olulise rikkumise tagajärjel. Ehk siis eriarvamuse koostajate sõnu laenates: „ei ole oluline mitte niivõrd küsimus, kas kaebaja õiguste tagamine eeldas haldusakti andmist ja seega mis kahju vahetult põhjustas (n-ö viimase lüli põhimõte), vaid see, kes oma kohustusi rikkus ja seega kahju tegelikult tekitas.“ Sellest nähtuvalt võib teatava suure vastasseisuna piiritleda kaks põhimõtteliselt erinevat lahendust: n-ö viimase lüli vastutus ja n-ö kohustuse rikkuja vastutus.

Sisuliselt sama teema oli tegelikult tõstatatud juba mõni kuu varem tehtud otsusele lisatud eriarvamuses¹⁴, milles leiti, et RVastS §-st 14 ei tulene kohustust jätta kahjunõue rahuldamata pelgalt seetõttu, et õigustloova akti alusel on antud haldusakt. See vaidlus puudutas olukorda, kus vee-ettevõtja taotles enam kui miljoni euro suuruse varalise kahju hüvitamist selle eest, et Vabariigi Valitsuse määrusega olid merre juhitavale heitveele teatud ajavahemikul kehtestatud mõningate ohtlike ainete nii ranged piirsisaldused, mida oli väidetavalt tehniliselt võimatu täita, ja seetõttu pidi ettevõtja maksma saastetasu kõrgendatud määras. Nimetatud asjas jäi samuti peale seisukoht, et RVastS § 14 lg 1 ei ole kohaldatav, sest konkreetsed saasteainete piirmäärad tulenesid Keskkonnaameti väljastatud keskkonnaloast, mitte aga vahetult valitsuse määrusest. Kuna selles asjas ei olnud kaebaja taotlenud kahju hüvitamist RVastS § 7 alusel või, kuivõrd ringkonnakohus seda siiski täiendavalt analüüsis, oli kaebaja jätnud kasutamata esmased õiguskaitsevahendid, ei jõutud siin tegelikult üldse määruse põhiseaduspärasuse hindamiseni.

Igatahes on praegune valitsev kohtupraktika jätkuvalt selline, et õigustloova akti alusel antud haldusakti või tehtud toiminguga tekitatud kahju hüvitamise taotlus tuleb lahendada RVastS § 7 alusel ning RVastS § 14 lg 1 on kohaldatav üksnes juhtudel, kus kahju on tekitatud vahetult õigustloova akti või selle andmata jätmisega. Küll võiks viidatud eriarvamuste pinnalt küsida, kas peaksime ehk lähiajal panema ennast valmis praktika muutuseks, sest üha rohkem paistab olevat neid riigihalduskohtunikke, kes senise praktika jätkamise küsimuses eriarvamusele jäävad. Samuti tasub viidata, et kui seni viimases Riigikogu menetluses jõudnud RVastS-i eelnõus¹⁵ oli kavas selgelt seadusesse raiuda, et õigustloova akti ja kahju vahel peab olema otsene põhjuslik seos, siis värskemates RVastS-i muudatuste kavandites on pakutud lähenemist, et kahju hüvitab see avaliku võimu kandja organ, kes kahju tegelikult põhjustas. Praegu on maailm siiski veel endine, aga ehk olekski põhjust kaaluda praktika või seaduse muutmist.

2. Hüvitamiskaebuse piirid

Enne kui saab asuda analüüsima küsimust, kes peaks olema õige vastutaja, tuleks täpsustuseks markeerida, kus on hüvitamiskaebuse lahendamise piirid. Halduskohtumenetluse seadustiku¹⁶

¹³ Sama ka nt Riigikohtu 17.06.2021 otsus nr [3-19-1416](#), p 27.

¹⁴ [Eriarvamus](#) Riigikohtu 20.02.2020 otsusele nr [3-16-2267](#).

¹⁵ [Riigivastutuse seaduse eelnõu](#) (Riigikogu XII koosseisu 7 SE) seletuskiri.

¹⁶ [RT I, 05.05.2022, 3](#).

(HKMS) § 41 lg 1 kohaselt määravad vaidluse eseme halduskohtumenetluses kindlaks kaebuse nõue vastavalt HKMS §-le 37 ja kaebuse alus. Kohus ei või teha otsust nõude ega aluse kohta, mida ei ole kaebuses esitatud, ega ületada nõude piire. Kaebuse nõuet iseloomustavad nõude liik (nt kahju hüvitamine), nõude ese (nt kahju, mille hüvitamist soovitakse) ja nõude ulatus (nt taotletava hüvitise suurus). Kaebuse aluseks on HKMS § 41 lg 2 järgi põhiliste asjaolude kogum, millega seoses nõue esitatakse. Hüvitamiskaebuse aluseks on kas haldusakt, toiming või muu avaliku võimu kandja tegu (sh õigustloov akt, kohtulahend), millega on kaebaja hinnangul temale kahju tekitatud.¹⁷ Hüvitamiskaebuse aluse kindlaks tegemisel tuleb igal konkreetsel juhtumil lähtuda eelkõige sellest, millise avaliku võimu kandja teoga (tegevuse või tegevusetusega) on kaebaja temale kahju tekkimist seostanud ja kuidas on kaebust faktiliselt (mitte õiguslikult) põhjendatud (HKMS § 38 lg 1 p-d 6 ja 7). Vaidluse eseme kindlaks tegemine on halduskohtu ülesanne (HKMS § 120 lg 1 p 1) ja vajaduse korral tuleb halduskohtul HKMS § 2 lg 4 alusel kaebust tõlgendada ning asjaolusid täpsustada, et selgitada välja kaebaja tegelik tahe.¹⁸

Siinkohal on aga väga oluline silmas pidada, et dispositsioonipõhimõttest (HKMS § 2 lg 3) lähtudes on kaebajal ainuõigus määrata, millises ulatuses asi läbi vaadatakse. Ainult kaebaja saab otsustada, kelle ja mille peale ta soovib kaebust esitada ning mida ta soovib kaebusega nõuda. Halduskohus saab ja peab kaebajat oma selgitustega küll abistama kaebuse eesmärgi saavutamiseks tõhusaima nõude esitamisel, kuid ei saa asuda lahendama vaidlust, mida pole kohtu ette toodud. Nii on Riigikohus eespool viidatud vee-ettevõtja saastetasu asjas välistanud võimaluse, et olukorras, kus kaebaja taotles üksnes õigustloova aktiga (Vabariigi Valitsuse määrusega) tekitatud kahju hüvitamist, kuid kohtute hinnangul puudus õigustloova akti ja kahju vahel vahetu põhjuslik seos, saaksid kohtud ilma kaebaja taotluseta (s.o kaebuse muutmiseta) asuda hindama seda, kas kahju tuleks siiski hüvitada RVastS § 7 lg-s 1 sätestatud vastutuse üldkoosseisu järgi.¹⁹

Praeguse teemaarenduse seisukohast on kokkuvõttes tähtis, et küsimus RVastS § 14 lg 1 ja § 7 tegelikust konkurentsist saab tekkida vaid tingimusel, et kaebaja on kas omast tarkusest või kohtu õpetusest pidanud sama kahju tekitamist võimalikuks nii õiguse looja kui ka õiguse rakendaja poolt. Kui kaebaja seostab temale kahju tekitamist rangelt kas ainult õigustloova aktiga või ainult haldusakti või toiminguga, saab halduskohus samuti hinnata üksnes seda, kas täidetud on vastavalt RVastS § 14 lg-s 1 või §-s 7 sätestatud tingimused kahju hüvitamiseks, aga mitte mõlemat korraga.

3. N-ö viimase lüli vastutus vs. kohustuse rikkuja vastutus

Eespool viidatud kooseluseaduse rakendusaktide andmata jätmisega tekitatud kahju hüvitamise asjas tehtud otsusele lisatud eriarvamuses²⁰ leiti muu hulgas, et kuigi kannatanu jaoks ei ole

¹⁷ **I. Pilving.** HKMS § 41 kommentaar. – K. Merusk, I. Pilving (toim). Halduskohtumenetluse seadustik. Kommenteeritud väljaanne. Tartu: Juura 2013, lk 170–174.

¹⁸ **R. Piir.** HKMS § 38 kommentaar. – K. Merusk, I. Pilving (toim). Halduskohtumenetluse seadustik. Kommenteeritud väljaanne. Tartu: Juura 2013, lk 163–164.

¹⁹ Riigikohtu 20.02.2020 otsus nr [3-16-2267](#), p-d 13–15.

²⁰ [Eriarvamus](#) (p 3) Riigikohtu 18.06.2020 otsusele nr [3-16-1903](#).

iseenesest tähtis, kes täpselt temale kahju hüvitab, võib n-ö viimase lüli vastutuse põhimõttest lähtumisel olla kaugemale ulatuvaid negatiivseid tagajärgi.

1. Saavutamata võib jääda RVastS § 14 lg 1 eesmärk piirata õigustloova akti või selle andmata jätmisega tekitatud kahju hüvitamist. Kui põhiseadusvastaseks tunnistatud õigustloova akti (või selle andmata jätmise) alusel on antud haldusakt või tehtud toiming ning kahju hüvitamine tuleb alati otsustada RVastS § 7 alusel, viitab see kahju hüvitamise aluste laiendamisele ja võib ka tekitada surve kitsendada RVastS § 7 rakenduspraktikat, et õigustloova aktiga tekitatud kahju hüvitamine ei muutuks liiga avaraks.
2. Hägustub tegelik vastutus, sest kui kahju peab hüvitama seadust kohaldav haldusorgan, keda seob põhiseadusvastane normistik, võimaldab see seadusandjal vabaneda riigivastutusõiguslikust vastutusest põhiseadusvastase olukorra tekkimise eest ning tal ei teki survet oma otsustusi tagantjärele analüüsida ega motivatsiooni lahendada ebamugavaid või päevapoliitiliselt tundlikke probleeme põhiseaduspäraselt.
3. Kui seadust peab rakendama muu avaliku võimu kandja (nt kohaliku omavalitsuse üksus), siis tekitab n-ö viimase lüli vastutuse põhimõte olukorra, kus riigi tekitatud kahju peab hüvitama teine avaliku võimu kandja, kellel puudub kehtiva õiguse järgi ka võimalus esitada regressinõue.

Lisaks on märgitud, et seda loetelu võiks jätkata, aga seda pole jätkatud. Järgnevalt püüangi analüüsida eriarvamuses esile toodud argumente ning esitada oma nägemuse, kas ja miks oleks õigem lähtuda n-ö viimase lüli (et mitte öelda nõrgima lüli) vastutusest või kohustuse tegeliku rikkuja vastutusest.

3.1. Tegeliku vastutuse hägustumine

Esimese ja pigem kõrvalise tähtsusega aspektina viitaksin, et kummagi lähenemise puhul ei tekiks seadusandja vahetult tunnetatavat vastutust, sest seadusega või seaduse andmata jätmisega tekitatud kahju hüvitamise asjas oleks kohtumenetluses vastustajaks ministeerium, kelle valitsemisalasse seadus kuulub (HKMS § 17 lg 3 teine lause), mitte Riigikogu. Seega vastutab seadusandja asemel tegelikult täitevvõim. Samas peakski seaduse või seaduse andmata jätmise põhiseadusvastaseks ja asjakohasel juhul ka kehtetuks tunnistamine olema iseenesest piisav avalik hukkamõist, mis peaks seadusandjat motiveerima kiiremas korras kõrvaldama enda tegevuse või tegevusetusega põhjustatud põhiseadusvastane ning isikuid kahjustav olukord. Lisaks tuleb arvestada, et absoluutse enamuse seaduseelnõudest algatabki Vabariigi Valitsus²¹ ja seetõttu on suur võimalus, et ka põhiseadusvastase normi oli ette valmistanud halduskohtus vastustajana osalev ministeerium, kelle ülesanne peaks nüüd olema töötada välja vajalikud parandused.

Õigustloova akti andnud või andma pidanud organ oleks ka kohustuse rikkuja vastutusest lähtumise korral kahju hüvitamise vaidluses ise vastustaja positsioonis üksnes juhul, kui kahju

²¹ Nt Riigikogu viie viimase koosseisu poolt ehk alates 2003. a-st vastu võetud seaduste eelnõudest on Vabariigi Valitsus algatanud üle 80% ja osakaal tõuseb pidevalt – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/toouleavaade/statistika/>.

on põhjustatud Vabariigi Valitsuse või ministri määrusega või selle andmata jätmisega. Kuigi võib nõustuda, et õigustloova akti andja võib osata kõige paremini selgitada ühe või teise normi sisu ja eesmärgi, ei ole siiski põhjust arvata, et kui kohtumenetluses osaleb vastustajana seaduse või määruse reguleerimisvaldkonda valitseva ministeeriumi asemel asjaomase seaduse või määruse alusel haldusakti andnud või toimingute teinud asutus, mis on sama ministeeriumi valitsemisalas, ei jõuaks teave probleemsetest normidest ja nendest tingitud hüvitistõuetest tegeliku rikkujani piisava tõsidusega, et rikkumine operatiivselt kõrvaldada, või ei suudaks haldusakti andnud või toimingute sooritanud asutus kahjuvaidlustes adekvaatselt riigi huvide eest seista. Praktikas on halduskohtud normikontrolli taotluste puhul vahel kaasanud asjassepuutuva sätte ettevalmistanud ministeeriumi kohtumenetlusesse HKMS § 24 lg 1 p-de 2 ja 4 alusel kaasatud haldusorganina, kuid seda ei saa pidada väga põhjendatuks.²² Seda enam, et vaidlust asjassepuutuvate normide või nende puudumise põhiseaduspärasuse üle ei lahendata lõplikult halduskohtumenetluses, vaid otsustav vaatus leiab eraldiseisva n-ö *spin-off*-menetlusena aset põhiseaduslikkuse järelevalve asjas, millesse kaasatakse teiste hulgas ka õigustloova akti vastu võtnud või andnud või vastu võtmata või andmata jätnud organ ning valdkonna eest vastutav minister ja Vabariigi Valitsust esindav minister, kes saavad oma põhjendused välja tuua selles menetluses.²³ Tõsi küll, EL-i õigusega vastuolus oleva õigustloova aktiga või selle andmata jätmisega tekitatud kahju hüvitamise asjades sellist eraldi väljakasvatavat menetlust siiski ei ole (v.a juhul, kui küsitakse Euroopa Kohtult eelotsust).²⁴

Kuna kohaliku omavalitsuse üksuste ja muude avalik-õiguslike juriidiliste isikute organeid menetlusosalistena ei eristata, vaid nemad on vastustajateks tervikuna (HKMS § 17 lg 1), siis kohalike üldaktide andmiseks pädevad organid on mõtteliselt alati kaasatud.

²² Vt ka **L. Madise**. HKMS § 24 kommentaar. – K. Merusk, I. Pilving (toim). Halduskohtumenetluse seadustik. Kommenteeritud väljaanne. Tartu: Juura 2013, lk 120. – Samas pidas Riigikohus kooseluseaduse rakendusaktide vaidluses samuti vajalikuks kaasata HKMS § 24 lg 1 p-de 1 ja 2 alusel kohtumenetlusesse Siseministeeriumi ja siseministri, paludes neilt seisukohta, kas hüvitistõue tuleks lahendada RVastS § 14 lg 1 alusel või § 7 alusel – vt Riigikohtu 23.04.2020 määrus nr [3-16-1903](#).

²³ Vt põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse (PSJKS, [RT I, 07.03.2019, 4](#)) § 10 lg 1 p-d 1, 1¹, 6 ja 7.

²⁴ Kui riigisisene säte on vastuolus EL-i õiguse sättega, millel on vahetu õigusmõju, peab liikmesriigi kohus jätma riigisisese sätte kohaldamata, st EL-i õigusel on kollisiooni korral esimus riigisisese õiguse ees. EL-i õiguse esimuse põhimõtte kehtib kogu Eesti riigisisese õiguse, sh põhiseaduse suhtes niivõrd, kui võrd see ei ole vastuolus põhiseaduse aluspõhimõtetega. Eesti õigusnormi kohaldamata jätmine EL-i õiguse esimuse tõttu ja põhiseadusvastasuse tõttu üldjuhul ei välista üksteist ega vastandu üksteisele. Sõltumata asjassepuutuva normi võimalikust kooskõlast või vastuolust põhiseadusega, on Eesti kohtul õigus taotleda Euroopa Kohtult eelotsust asjakohase EL-i õiguse tõlgendamiseks, sh selleks, et eelotsuse alusel selgitada välja Eesti õiguse kooskõla EL-i õigusega. Kui Eesti õigusakt on kohtuasja lahendava kohtu hinnangul põhiseaduspärane, aga vastuolus EL-i sättega, millel on vahetu õigusmõju, tuleb Eesti õiguse säte jätta kohaldamata põhiseaduslikkuse järelevalvet algatamata. Samas ei ole ka välistatud, et kohus jätab kohtuasja lahendamisel kohaldamata Eesti sätte selle vastuolu tõttu vahetu õigusmõjuga EL-i õigusega, algatades ühtlasi põhiseaduslikkuse järelevalve kohaldamata jätud Eesti sätte põhiseaduspärasuse kontrolliks. See võib olla otstarbekas põhjusel, et kui Riigikohus teeb kindlaks sätte põhiseadusvastasuse, on tal volitus tunnistada see kehtetuks ja kõrvaldada seeläbi sätte toime õiguskorras täielikult. Seevastu Eesti õiguse vastuolu korral EL-i õigusega puudub kohtul võimalus tunnistada Eesti õigustloov akt või selle sätte kehtetuks, vaid see tuleb jätta üksnes konkreetsetes vaidlustes kohaldamata (riigil tekib siiski kohustus kõrvaldada õiguskorras EL-i õigusega vastuolus olevad sätted). – Vt selle kohta lähemalt Riigikohtu 15.03.2022 otsus nr [3-19-29](#), p-d 36–49; vrd Riigikohtu 20.05.2022 otsus nr [3-20-1684](#), p 16.

3.2. Vastutuse ülekandumine teisele avaliku võimu kandjale

N-ö viimase lüli põhimõttest lähtumisel on minu hinnangul kõige problemaatilisem olukord, kus kahju on vahetult põhjustatud kohaliku omavalitsuse üksuse või muu avalik-õigusliku juriidilise isiku haldusakti või toiminguga, mis on antud või tehtud põhiseadusvastase seaduse või üleriigilise määruse alusel. Kui senist praktikat järgides välistada haldusakti või toimingu olemasolu korral põhjuslik seos õigustloova akti või selle andmata jätmisega, siis võib tõepoolest tekkida olukord, kus riigi kehtestatud põhiseadusvastase regulatsiooni tõttu peab kahju hüvitama muu avaliku võimu kandja ning seejuures ei oleks tegemist solidaarvastutusega (RVastS § 12 lg 4) ja puuduks võimalus esitada regressinõue (RVastS §-d 19–21) või nõuda omakorda riigilt õigustloova aktiga tekitatud kahju hüvitamist. On siiski küsitav, kas sellise avaliku võimu kandjate vahelise ebaõigluse lahendamiseks peaks muutma õigustloova aktiga tekitatud kahju hüvitamise üldist korraldust või piisaks lihtsalt regressi aluste laiendamisest. Küsimus taandub lõppastmes ikkagi sellele, kes peab kandma kulud.

3.3. Õigustloova akti andja piiratud vastutuse avardamine või vastutuse üldkoosseisu kitsenemine

Kõige põhjalikumat analüüsimist vajab argument, et n-ö viimase lüli põhimõttest lähtumise korral võib jääda saavutamata RVastS § 14 lg 1 eesmärk piirata õigustloova akti või selle andmata jätmisega tekitatud kahju hüvitamist ning see võib omakorda tekitada surve kitsendada RVastS § 7 rakenduspraktikat, et õigustloova aktiga tekitatud kahju hüvitamine ei muutuks liiga avaraks. Vaidlust ei ole selles, et õigustloova akti andja vastutus on enamikus õiguskordades ajalooliselt olnud kas üldse välistatud või vähemasti oluliselt piiratud.²⁵ Varem põhjendati seda riigi (valitseja) suveräänsusega õigusnormide kehtestamisel, kuid praegusel ajal tuuakse põhjuseks esmajoonel seadusandliku tegevuse eripära. Selleks, et demokraatia toimiks, peab parlamendile jääma teatud tegutsemisvabadus ja seda ei tohiks kammitsema ülemäära range kahju hüvitamise režiim. Kuna õigusnormid on suure üldistusastmega ja puudutavad paljusid isikuid, siis on õigustloova akti andjal äärmiselt keeruline prognoosida kõiki kehtestatavate sätete üksikjuhtudel rakendamisega kaasneva võivaid tagajärgi. Seetõttu on oht õigustloova aktiga mõnele isikule suuremal või vähemal määral kahju tekitada suur ning piiramatu vastutus võiks nii pärssida seaduse või määruse andja otsustusjulgust kui ka tuua riigile kaasa massnõuded ja raskesti ettenähtavad kulud kahjuhüvitistele, mis võiksid omakorda ohustada riigi muude funktsioonide täitmiseks vajalike ressursside säilimist.²⁶ Seega, kuigi põhiseaduse § 25 sätestab, et igal on õigus talle ükskõik kelle poolt õigusvastaselt tekitatud moraalse ja materiaalse kahju hüvitamisele, ning seda piirab põhimõtteliselt iga selline lisatingimus, mis välistab totaalreparatsiooni muu hulgas õigustloova akti andja tekitatud kahju eest, ei ole alust üldistavalt järeldada, et õigustloova akti alusel antud haldusaktiga tekitatud kahju hüvitamise alused ei tohiks ühelgi juhul olla sama piiratud kui vahetult õigustloova aktiga tekitatud kahju hüvitamise tingimused.

²⁵ E. Andresen. Riigivastutus. Tartu: Riigikohus 2009, lk 86.

²⁶ J. Jäätma, I. Pilving (viide 3), lk 381; I. Pilving (viide 12), lk 704; M. Laaring. [Riigivastutuse seaduse muutmise vajaduse analüüs](#). Tallinn: Justiitsministeerium 2009, lk 50; Riigikohtu 31.03.2014 otsus nr [3-3-1-53-13](#), p 49.

RVastS-is on õigustloova akti andja vastutust piiratud järgmiselt:²⁷

„§ 14. Õigustloova aktiga tekitatud kahju

(1) Isik võib nõuda õigustloova aktiga või selle andmata jätmisega tekitatud kahju hüvitamist üksnes juhul, kui kahju põhjustati avaliku võimu kandja kohustuste olulise rikkumisega, rikutud kohustuse aluseks olev norm on otsekohaldatav ning isik kuulub õigustloova akti või selle andmata jätmise tõttu eriliselt kannatanud isikute rühma.

(2) Käesoleva paragrahvi lõige 1 ei välista vastutust õigustloova akti alusel antud haldusakti või sooritatud toiminguga tekitatud kahju eest.“

RVastS § 14 lg 1 järgi peavad õigustloova akti või selle andmata jätmisega tekitatud kahju hüvitamise nõude rahuldamiseks olema üheaegselt täidetud järgmised tingimused: 1) on antud õigustloov akt või jäetud see andmata; 2) isikule on tekkinud kahju; 3) kahju põhjustati avaliku võimu kandja kohustuste olulise rikkumisega; 4) esineb põhjuslik seos avaliku võimu kandja kohustuste olulise rikkumise ja isikule tekkinud kahju vahel; 5) rikutud kohustuse aluseks olev norm on otsekohaldatav; 6) isik kuulub õigustloova akti või selle andmata jätmise tõttu eriliselt kannatanud isikute rühma. Lisaks peab õigustloova akti või selle andmata jätmisega rikutud norm olema vähemalt muu hulgas suunatud kaebaja õiguste kaitsele ning rikutud kohustuse eesmärk peab olema just sellise kahju ärahoidmine.²⁸

Vastutuse üldkoosseis on RVastS-i kohaselt järgmine:

„§ 7. Vastutuse alused

(1) Isik, kelle õigusi on avaliku võimu kandja õigusvastase tegevusega avalik-õiguslikus suhtes rikkunud (edaspidi *kannatanu*), võib nõuda talle tekitatud kahju hüvitamist, kui kahju ei olnud võimalik vältida ega ole võimalik kõrvaldada käesoleva seaduse §-des 3, 4 ja 6 sätestatud viisil õiguste kaitsmise või taastamisega.

(2) Tegevusetusega tekitatud kahju hüvitamist võib nõuda üksnes juhul, kui haldusakt jäi õigeaegselt andmata või toiming õigeaegselt sooritamata ja sellega rikuti isiku õigusi.

/.../“

Kahju hüvitamiseks peavad RVastS § 7 lg-test 1 ja 2 tulenevalt olema täidetud järgmised eeldused: 1) kannatanu õiguste rikkumise tagajärjel temale kahju tekkimine; 2) avaliku võimu kandja õigusvastane tegevus või tegevusetus avalik-õiguslikus suhtes; 3) põhjuslik seos kahju ja õigusvastase teo vahel; 4) esmaste õiguskaitsevahendite kasutamine kahju tekkimise ära

²⁷ Selline redaktsioon kehtib alates 25.07.2004, mil seda muudeti seoses Eesti EL-iga liitumisega. RVastS § 14 lg 1 varasem redaktsioon, mis kehtis 01.01.2002–24.07.2004, oli oluliselt piiratum, nähes ette, et isik võib nõuda õigustloova aktiga tekitatud kahju hüvitamist üksnes juhul, kui õigustloova aktiga rikutud oluliselt tema õigusi ja Riigikohus on tunnistanud vastava sätte kehtetuks või põhiseadusvastaseks. Lisaks sätestas RVastS § 14 lg 2 toona, et õigustloova akti tõttu saamata jäänud tulu või sellega tekitatud mittevahaline kahju, samuti seadusega või õigustloova akti andmata jätmisega tekitatud kahju hüvitatakse üksnes eraldi seaduses sätestatud juhtudel. Praegu kehtiva RVastS § 14 lg 2 on identne RVastS algteksti § 14 lg-ga 3.

²⁸ Riigikohtu 31.10.2013 otsus nr [3-3-1-84-12](#), p 13; 10.04.2018 määrus nr [5-17-42](#), p 39.

hoidmiseks või kahju kõrvaldamiseks; 5) kahju hüvitamise hõlmatus rikutud kohustuse või normi kaitse-eesmärgiga (võlaõigusseaduse²⁹ (VÕS) § 127 lg 2 ja § 1045 lg 3).³⁰

Sellest nähtuvalt on RVastS § 7 lg-tes 1 ja 2 ning § 14 lg-s 1 sätestatud kahju hüvitamise nõuete rahuldamise eeldused küll osalt kokkulangevad, kuid siiski märkimisväärselt erinevad. Praeguse teemaarenduse seisukohalt on eelkõige määrav, et kui vastutuse üldkoosseisu järgi piisab kahju tekitanud avaliku võimu kandja tegevuse või tegevusetuse õigusvastasusest,³¹ siis õigustloova akti andja vastutab üksnes juhul, kui ta rikkus oma kohustusi oluliselt. Erinev on seegi, et RVastS § 7 lg 1 järgi on kahju hüvitamise nõudel sekundaarne iseloom, mis tähendab, et isik ei saa nõuda kahju hüvitamist, kui ta ei ole kasutanud enne ära mõistlikke võimalusi tekkinud kahju vältida või kõrvaldada. Haldusakti või toiminguga suhtes nn primaarnõuete (RVastS §-d 3, 4 ja 6) esitamata jätmise välistab üldjuhul sama haldusakti või toiminguga tekitatud kahju hüvitamise, välja arvatud siis, kui esmaste õiguskaitsevahendite kasutamine poleks kahju tekkimist ära hoidnud, tekkinud kahju kõrvaldanud või selle ulatust vähendanud.³² Õigustloova aktiga või selle andmata jätmisega tekitatud kahju hüvitamise nõude rahuldamine seevastu ei eelda, et kaebaja peaks olema enne püüdnud kasutada mingeid esmaseid õiguskaitsevahendeid.³³ Täiendavad vastutuse piiramise alused on sätestatud RVastS §-s 13, kuid need on põhimõtteliselt kohaldatavad nii RVastS § 7 lg-te 1 ja 2 alusel kui ka § 14 lg 1 alusel esitatud nõuete lahendamisel.³⁴ Mittevahalise kahju hüvitamise spetsiifilised tingimused (RVastS § 9 lg 1) on samuti kohaldatavad nii vastutuse üld- kui ka erijuhtudele.³⁵

3.3.1. Põhjuslik seos

Nagu eespool märgitud, takistab n-ö viimase lüli vastutuse asemel kohustuse rikkuja vastutuse juurutamist peamiselt kohtupraktikas seni valitsev lähenemine, et õigustloova akti ja kahju vahel peab olema otsene (vahetu) põhjuslik seos. Kuna riigivastutuse seadus põhjusliku seose tuvastamist ei reguleeri, siis lähtutakse põhjusliku seose sisustamisel üldjuhul RVastS § 7 lg 4 alusel VÕS § 127 lg-st 4, mille kohaselt peab isik kahju hüvitama üksnes juhul, kui asjaolu, millel tema vastutus põhineb, on kahju tekkimisega sellises seoses, et tekkinud kahju on selle asjaolu tagajärg. Põhjusliku seose tuvastamisel tuleb juhinduda *conditio sine qua non* (vajaliku tingimuse) põhimõttest, mille järgi ajaliselt eelnev sündmus loetakse hilisema sündmuse põhjuseks, kui ilma esimese sündmuseta poleks ajaliselt hilisemat sündmust toimunud. Selleks saab kasutada elimineerimismeetodit, mille abil jäetakse väidetavalt kahju põhjustanud tegu

²⁹ [RT I, 15.03.2022, 15.](#)

³⁰ Nt Riigikohtu 23.03.2020 otsus nr [3-16-1634](#), p 20; 07.10.2015 otsus nr [3-3-1-11-15](#), p-d 11–12.

³¹ Siiski ei saa kahju hüvitamise nõude rahuldamist õigustada ainuüksi menetlus- ja vormivead (st formaalne õigusvastasus), vaid kohtul tuleb hinnata, kas need vead on toonud kaasa ka sisuliselt ebaõige otsuse tegemise (st materiaalse õigusvastasuse) ja seeläbi kaebajale kahju tekkimise. Kui menetlus- või vormiveale vaatamata oleks samasisuline haldusakt tulnud ikkagi välja anda, puudub õigusvastase haldusakti ja tekitatud kahju vahel põhjuslik seos (nt Tallinna Ringkonnakohtu 23.09.2021 otsus nr [3-15-2232](#), p 13); vt ka **I. Pilving** (viide 12), lk 708.

³² Nt Riigikohtu 04.06.2018 otsus nr [3-15-2943](#), p 14; 27.05.2016 otsus nr [3-3-1-21-16](#), p 10.1.

³³ Riigikohtu 20.02.2020 otsus nr [3-16-2267](#), p 15. [Riigivastutuse seaduse eelnõu](#) (Riigikogu IX koosseisu 480 SE) algredaktsioonis plaaniti küll siduda õigustloova aktiga tekitatud kahju hüvitamise nõudeõigus tingimusega, et kannatanud pidanuks olema taotlenud asjaomase normi suhtes kas õiguskantslerilt või kohtult põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatamist, aga menetluse käigus leiti, et see on ikka ülemäära kitsendav.

³⁴ Vt Riigikohtu 28.11.2012 otsus nr [3-3-1-37-12](#), p 28.

³⁵ Riigikohtu 31.03.2014 otsus nr [3-3-1-53-13](#), p 29.

mõtteliselt kõrvale ja uuritakse, kas kahjulik tagajärg oleks ilma selleta saabunud. Kui kahjulik tagajärg oleks ikkagi saabunud, pole isiku käitumine kahju põhjuseks. Tegevusetuse korral saab kasutada asendamismeetodit, mille abil asendatakse ära jäänud tegevus mõtteliselt ning vaadatakse, kas kahju oleks siis jäänud olemata.³⁶

Seejuures on ka riigivastutuse asjades üldjuhul aktsepteeritud lähenemist, et kahju ei pea olema teo vahetu tagajärg, vaid tegemist võib olla ka põhjuste ahelaga. See ahel võib põhimõtteliselt hõlmata avaliku võimu kandja organi mitut tegu (nt õigusvastase haldusakti alusel on tehtud mingeid toiminguid³⁷ või antud muid haldusakte³⁸). Eelnev ei tähenda siiski, et kannatanule tuleb hüvitada igasugune ja rikkumisega ükskõik kui kauges seoses olev negatiivne tagajärg. Teoga liialt kauges põhjuslikus seoses oleva tagajärje eest hüvitise määramine on piiratud VÕS § 127 lg 2 ja § 1045 lg 3 alusel – seadusest tuleneva kohustuse rikkumisega tekitatud kahju ei tule hüvitada ulatuses, milles kahju ärahoidmine ei olnud selle kohustuse või sätte eesmärgiks, mille rikkumise tagajärjel kahju hüvitamise kohustus tekkis.³⁹ Normi kaitse-eesmärgiga hõlmamata õigusi halduse õigusvastane tegevus ei riku.⁴⁰

Seadusest ega kohtupraktikast ei tulene seega üldist välistust, et kahjuga saab põhjuslikus seoses olla ainult avaliku võimu viimane tegu. Samuti, kuigi eraõiguse sätete kohaldamisel on tuginetud RVastS § 7 lg-le 4, mis kuulub kahju hüvitamise üldsätetesse, ei ole põhjust asuda seisukohale, et see ei saaks kuidagi laieneda vastutuse erijuhtudele (sh RVastS § 14 lg-le 1). Põhjusliku seose kontekstis on raske näha olemuslikku erinevust sellel, kas kahju põhjustamist seostatakse varasema üldakti või üksikaktiga. Asjaolu, kas konkreetset juhul põhjuslik seos üldaktiga tegelikult esineb või mitte, tuleb teha kindlaks kahju hüvitamise nõude sisulisel lahendamisel. RVastS § 14 lg 2 sõnastus, mille kohaselt RVastS § 14 lg 1 ei välista vastutust õigustloova akti alusel antud haldusakti või sooritatud toiminguga tekitatud kahju eest, näib viitavat konkureerivate nõuete esitamise lubatavusele ja jätab iseenesest võimaluse muuta senist praktikat, mille kohaselt peab põhjuslik seos õigustloova akti ja kahju vahel olema vahetu. Järelikult võib nõustuda, et seadusest ei tulene, et õigustloova akti ja kahju vahel ei saa olla põhjuslikku seost, kui nende vahele on end sisse seadnud ka mõni haldusakt või toiming. Iseküsimus on, kas see tingib vajaduse praktikat (või seadust) muuta.

³⁶ Nt Riigikohtu 06.06.2018 otsus nr [2-16-14655](#), p 12.1; 08.01.2013 otsus nr [3-2-1-173-12](#), p 18.

³⁷ Nt Riigikohtu 14.12.2006 otsus nr [3-3-1-56-06](#); isikult võeti piiripunktis pass ära ja ei lubatud ületada piiri, sest tema pass oli varasema haldusaktiga tunnistatud õigusvastaselt kehtetuks. Kuigi faktilised üleelamised seonduvad piiriametniku toimingutega, hinnati mittevahalise kahju põhjustanud teoks siiski passi kehtetuks tunnistamine.

³⁸ Nt kahju tekkimine selgub lõplikult maa mittetagastamise haldusaktist, mis tugineb varasemale õigusvastasele haldusaktile sama maa erastamise kohta. – Riigikohtu 25.10.2007 määrus nr [3-3-1-50-07](#), p 9.

³⁹ Rikutud kohustuse eesmärgi teoorias vt lähemalt **K. Sein**. Ettenähtavus ja rikutud kohustuse eesmärk kui lepingulise kahjuhüvitise piiramise alused. Doktoritöö. Tartu: TÜ Kirjastus 2007, lk 28–35; **K. Sein**. VÕS § 127 kommentaar. – P. Varul jt (koost). Võlaõigusseadus I. Üldosa (§§ 1–207). Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura 2016, lk 659–662.

⁴⁰ Nt Riigikohtu 07.10.2015 otsus nr [3-3-1-11-15](#), p 12; 06.06.2018 otsus nr [2-16-14655](#), p 15.1.

3.3.2. Põhiseadusvastase sätte või lünga tõttu antud haldusakti või tehtud toiminguga tekitatud kahju hüvitamise piiramise vajadus

Kuigi RVastS § 14 lg 2 ei välista kahju seostamist õigustloova aktiga, tuleneb nimetatud sättest selgelt vähemasti see, et tegemist on erinormiga RVastS § 14 lg 1 suhtes ning seetõttu ei ole kehtiva õiguse kohaselt alust piirata vastutust ükskõik missuguse (sh põhiseadusvastase) õigustloova akti alusel antud haldusakti või tehtud toiminguga tekitatud kahju eest RVastS § 14 lg-s 1 sätestatud piiravate tingimustega. Teisisõnu, RVastS § 14 lg-s 1 sätestatud kitsendused ongi mõeldud kohalduma ainult sellises olukorras, kus taotletakse vahetult õigustloova akti või selle andmata jätmisega tekitatud kahju hüvitamist, ilma et isik oleks enne teinud katset oma õigusi realiseerida, kuid see ei osutunud põhiseadusvastase sätte või ületamatu lünga tõttu edukaks.⁴¹ Kõigil muudel juhtudel tuleb rakendada kahju hüvitamise üldsätteid.

Isegi kui möönda, et tundub natuke ebaloogiline, kui kahju hüvitamise sisulised eeldused on erinevad, olenevalt sellest, kas kahju on tekitatud vahetult õigustloova aktiga või selle andmata jätmisega või n-ö vahendatult haldusaktiga või toiminguga, kusjuures haldusorganil puudus regulatsiooni täpsuse ja jäikuse tõttu võimalus jõuda põhiseaduspärasele tulemusele (st norm ei jätnud ruumi kaalumiseks ega põhiseaduskonformseks tõlgendamiseks), tuleb silmas pidada, et seaduse või määruse andja vastutust võidakse täiendavalt piirata ka muul viisil. Näiteks siis, kui Riigikohus tunnistab isiku õigusi rikkuva haldusakti andmise või toimingu tegemise aluseks olnud õigustloova akti või selle sätte erandina⁴² kehtetuks edasiulatuvalt (*ex nunc*)⁴³ ja omistab otsusele üksnes piiratud tagasiulatuva mõju, näiteks kaebajale konkreetses asjas ja teistele isikutele, kes olid Riigikohtu otsuse jõustumise ajaks esitanud kaebuse või kahju hüvitamise taotluse.⁴⁴ See võib suures plaanis viia samale tulemusele nagu RVastS § 14 lg-s 1 sätestatud piirangud. Kuigi Riigikohus ei pruugi õigustloova akti kehtetuks tunnistamise tagasiulatuva mõju piiramist tingimata põhjendada riigi võimalike kulutuste vältimise argumendiga (pigem õigustatakse seda õiguskindlusega⁴⁵), siis faktiliselt on ikkagi tegemist hoovaga, mis võimaldab Riigikohtul nn negatiivse seadusandjana oluliselt kitsendada riigile kaasnedu võivaid tagajärgi seadusandja tegevuse või tegevusetuse eest (sh välistada massilised hüvitusnõuded).⁴⁶

⁴¹ Kohtud peavad sellistes asjades veenduma, et kahju hüvitamise nõue ei oleks pelgalt hüpoteetiline – vt Riigikohtu 10.04.2018 otsus nr [5-17-42](#), p-d 36–38; 07.06.2019 otsus nr [3-16-1191](#), p-d 9.1–9.3.

⁴² Üldjuhul muutub põhiseaduslikkuse järelevalve korras kehtetuks tunnistatav õigustloov akt kehtetuks algusest peale (*ex tunc*), kuid Riigikohtul on võimalik otsuse tagasiulatuvat mõju piirata, välistades seeläbi ka jõustunud kohtulahendite teistmise (vt Riigikohtu 10.03.2008 otsus nr [3-3-2-1-07](#), p-d 18–20). Tuleb rõhutada, et ka algusest peale kehtetuks tunnistatav õigustloov akt lakkab kehtimast Riigikohtu jõustumise hetkest ning keegi ei saa eitada, et akt kuni kehtetuks tunnistamiseni kehtis, kuigi pärast kehtetuks tunnistamist ei saa selle varasemale kehtivusele enam tugineda. Kehtetuks tunnistamise tagasiulatuva mõju tähendab seda, et sõltuvalt olukorrast tuleks õigustloova akti alusel toimunu varasema perioodi osas tagasi täita (vrd Riigikohtu 07.03.2003 määrus nr [3-3-1-21-03](#), p 14).

⁴³ Formaalselt väljendub see PSJKS § 15 lg 1 p-s 2 märgitud resolutsiooniga otsuse jõustumise PSJKS § 58 lg 3 alusel edasilükkamises kuni kuue kuu võrra.

⁴⁴ Nt Riigikohtu 11.06.2019 otsus nr [5-18-8](#), p 79; vt lisaks Riigikohtu 09.06.2020 otsus nr [3-14-51567](#).

⁴⁵ Nt Riigikohtu 25.01.2018 otsus nr [2-15-17249](#), p 86: „Edasiulatuva kehtetuks tunnistamine on põhjendatud PS §-st 10 tuleneva õiguskindluse põhimõttega ja eelkõige vajadusega kaitsta kohtutäitureid juba täidetud tasuotsuste tagasitäitmise eest. Seda toetab ka vajadus vältida kohtutäiturite ja kohtute koormamist vaidlustega täituritasude tagastamise üle.“; 12.04.2016 otsus nr [3-3-1-35-15](#), p 47: „Arvestades *res judicata* ehk kohtulahendi seadusjõu põhimõtte olulisust, ei oleks avalduste uuesti menetlemine sellises mahus kooskõlas õiguskindluse põhimõttega.“

⁴⁶ Nt Riigikohtu 31.03.2014 otsus nr [3-3-1-53-13](#), p 40; 17.04.2012 otsus nr [3-4-1-25-11](#), p 56. – Vahel on selleks kasutatud ka loominguilise tõlgendamise võimalusi, näiteks ebaproportsionaalselt suurte riigilõivude puhul leitud, et kui menetlus on jõustunud lahendiga lõppenud, ei saa isik enam tasutud riigilõivu tagastamist nõudes tugineda

Tuleb ka tähele panna, et õigustloova aktiga või selle andmata jätmisega tekitatud kahju hüvitamine eeldab RVastS § 14 lg 1 järgi avaliku võimu kandja kohustuse olulist rikkumist, mis omakorda seostub osaliselt küsimusega, kas rikutud kohustuse aluseks olev norm on otsekohaldatav ehk piisavalt selge ja täpne.⁴⁷ RVastS § 14 lg 1 tähenduses otsekohaldatavaks ei ole loetud näiteks seadusesätet, mis annab määruse andjale ulatusliku kaalutlusruumi (normi eesmärgi saavutamiseks tuleb teha keerukaid analüüse ja poliitilisi valikuid ning normi rakendamiseks on määratlemata hulk võimalikke alternatiive).⁴⁸ Seevastu juhul, kui Riigikohus kui põhiseaduslikkuse järelevalve kohus ehk nn negatiivne seadusandja on õigustloova akti andja kohustusi oma otsusega juba selgitanud, tunnistades õigustloova akti või selle andmata jätmise põhiseadusega vastuolus olevaks ja vajaduse korral kehtetuks, võib see muuta ka kohustuse aluseks oleva iseenesest ebapiisavalt selge ja täpse normi siiski otsekohaldatavaks.⁴⁹ Teisisõnu, põhjus, miks õigustloova akti või selle andmata jätmisega tekitatud kahju hüvitamist oluliselt piiratakse, on seadusandja avar poliitiline mänguruum, aga võib esineda olukordi, kus ka seadusandja peab mängimise asemel tööle hakkama. Kohustuse rikkumise olulisust ei saa küll tuletada ainuüksi sellest, et rikutud norm oli piisavalt selge ja täpne,⁵⁰ kuid kahtlemata tekitab see küsimuse, kas õigustloova akti andja vastutust on üksikjuhtudel alust jätkuvalt piirata, sest tal on olnud võimalus rikkumine kõrvaldada. Enamasti on põhiseadusvastase normistiku kehtestamine siiski n-ö tööõnnetus, mitte ideoloogiline valik, mille muutmiseks oleks tarvis teatavat laiemat ühiskondlikku nihet (nt teistsugust valimistulemust).

Sama küsimus kerkib tegelikult kõigil juhtudel, kus õigustloova akti alusel tuleb anda mõni haldusakt või teha mingi toiming, sest kui konkreetset juhul ilmneb, et õigustloov akt või selle puudumine (millega õiguse rakendaja on jäigalt seotud) rikuks isiku õigusi ja tekitaks talle kahju, peaks avalik võim asuma õigusvastast olukorda likvideerima ilma normikontrolli ja Riigikohtu juhiseid ära ootamata. Kuna üksikakti andmisel ei saa enam esineda samasugust määramatust ega massnõuete ohtu nagu üldakti andmisel, siis puudubki siin vajadus rangelt kaitsta õigustloova akti andja tegutsemisvabadust võimalike hüvitisnõuete eest. Nagu märgitud, kuigi põhiseadusvastase õigustloova akti alusel haldusakti andnud või toimingut sooritanud haldusorgan ei saa kahju hüvitamise asjas vabaneda vastutusest põhjendusega, et tal ei olnud regulatsiooni puudulikkuse või puudumise pärast võimalik kahju tekitamist vältida ka avalike

lõivu põhiseadusvastasusele, kui tal oli võimalus esitada selline taotlus menetluse ajal (Riigikohtu 02.04.2013 määrus nr [3-2-1-140-12](#), p-d 20–21; 10.12.2013 otsus nr [3-4-1-20-13](#), p 77).

⁴⁷ Riigikohtu 31.10.2013 otsus nr [3-3-1-84-12](#), p-d 42–43.

⁴⁸ Nt ravimiseadus sätestas tulevikku suunatud statistilise eesmärgi (ravimite jaemüügi kaalutud keskmine juurdehindlus pidi jääma vahemikku 21–25%), kuid Vabariigi Valitsuse määrusega kehtestatud juurdehindluse piirmäärad seda ei taganud. – Riigikohtu 31.10.2013 otsus nr [3-3-1-84-12](#), p 48.

⁴⁹ Riigikohtu 31.03.2014 otsus nr [3-3-1-53-13](#), p 19: „Otsekohaldatava normi, millest tulenevalt on riigil kohustus kõrvaldada õigusselgusetus nii Saksamaale ümberasunud isikute kui ka nendele kuulunud korterite üüriku jaoks ning tagada põhiõiguste kandjate õigus õigusselgusele, moodustavad sooritusõigusi sätestavad põhiseaduse §-d 13 ja 14 ning Riigikohtu üldkogu kui nn negatiivse seadusandja otsus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr [3-4-1-5-02](#). Selle kohtuotsuse resolutsiooniga tunnistab üldkogu ORAS § 7 lg 3 põhiseaduse §-dega 13 ja 14 vastuolus olevaks.“

⁵⁰ Rikkumise olulisuse hindamisel võivad tähtsust omada riivatud õiguse olulisus, riive intensiivsus, rikutud normi selgus ja sellega jäetud otsustamisruumi ulatus, kahju tekitanud õigusandja tahtlus, rikkumise vabandatavus, reguleeritavate õigussuhete keerukus. – Riigikohtu 31.10.2013 otsus nr [3-3-1-84-12](#), p 37.

ülesannete täitmisel vajalikku hoolsust täielikult järgides (RVastS § 13 lg 3),⁵¹ võib tema tegelik vastutus olla sellegipoolest oluliselt piiratud. Ka on jätkuvalt kohaldatavad muud RVastS § 13 lg-s 1 sätestatud vastutuse piiramise alused. Kui teadvustame, et RVastS § 7 kohaldamisel õigustloova akti alusel antud haldusakti või tehtud toiminguga tekitatud kahju hüvitamise nõuetele ei peagi hüvitamiskaebust lahendav kohus kaotama und seadusandja pärast, siis ei teki ehk ka soovi ega survet kitsendada RVastS § 7 rakenduspraktikat.

4. Järeldused

Kuhu ma eelneva jutuga tahtsin välja jõuda, on see, et kuigi n-ö kohustuse rikkuja vastutuse kontseptsioonil oleks kindlasti mitmeid positiivseid elemente ja ta justkui näib õiglasem (mh välistaks vastutuse ülekandumise teisele avaliku võimu kandjale), ei ole selleks siiski tegelikku vajadust ning senist n-ö viimase lüli vastutuse praktikat võiks ikkagi jätkata. Samamoodi näib ebaõiglane ju seegi, kui n-ö viimaseks lüliks olev avaliku võimu kandja organ peab sisuliselt sunnitud rikkujana vastutama olukorras, kus talle lihtsalt ei eraldata piisavalt ressursse, et oma ülesandeid nõuetekohaselt täita (nt ebapiisava kambripinna kaasused⁵²). Sellise ebaõigluse lahendamiseks peaks aga ka kohustuse rikkuja vastutust tublisti edasi arendama. Lõpuks võib tekkida soov minna veel kaugemale ja hakata vastutust suisa individualiseerima, mis oleks juba väga vale suund.⁵³ Võimalik, et see on ainult õnnelik juhus, aga siiani pole ilmnenud sellist elulist hädavajadust, mis tugevalt kannustaks senisest lähenemisest loobuma ning seetõttu võiks väärtustada rohkem normide ja praktika stabiilsust ning sellega kaasnevat suuremat selgust ja lihtsust.

Kohustuse rikkuja vastutuse juurutamine muudaks põhiseadusvastasel normistikul põhineva haldusakti või toiminguga tekitatud kahju hüvitamise vaidlused olulise põhjuse või kasuta kaebajate ja kohtute jaoks märkimisväärselt komplitseeritumaks, sest tekiks vajadus selgelt eristada nii seaduse või määruse andja kui ka selle rakendaja tegevust või tegevusetust ning selle seost kahjuga. Seda põhjusel, et kahju hüvitamise nõude rahuldamise eeldused oleksid erinevad, kuigi need võivad tegelikkuses olla isikule kahju põhjustanud koostoimes (st kahju tekkepõhjuseks ei pruukinud olla ainult vilets normistik, vaid ka viis, kuidas seda rakendati). Praktikast ei ole olnud probleemi, et väga piiratud RVastS § 14 lg 1 erijuhtumi asemel RVastS § 7 üldkoosseisu kohaldamise tõttu oleks avaliku võimu kandjatel tekkinud kohustus massiliselt

⁵¹ St põhiseadusvastane seaduse ei ole haldusorgani vastutust piiravaks või välistavaks asjaoluks RVastS § 13 mõttes. – Riigikohtu 17.06.2021 otsus nr [3-19-1416](#), p 28; 18.06.2020 otsus nr [3-16-1903](#), p 34.

⁵² Justiitsministri 30.11.2000 määruse nr 72 „Vangla sisekorraeeskiri“ § 6 lg 6 nägi enne 01.01.2014 ette, et kinnipeetavale on kambriks ette nähtud „vähemalt 2,5 m²“ põrandapinda. Kuna kinnipeetavate paigutamisel ja ka vanglate täituvuse hindamisel lähtuti eeldusest, et 2,5 m² on piisav, kuid Euroopa Inimõiguste Kohus leidis, et sedavõrd väike isiklik ruum alandab inimväärikust (nt 19.12.2013 otsus nr [429/12](#), Tunis vs. Eesti; 29.01.2019 otsus nr [23226/16 jt](#), Nikitin jt vs. Eesti), siis mõistsid kohtud välja hulgaliselt valurahasid neile kinnipeetavatele, kellele polnud tagatud minimaalselt 3 m² põrandapinda (sh arvestamata kambriks asuva tualeti pindala, kuid mitte arvestades maha mööbli alust pinda, kui see võimaldab kambriks mõistlikult liikuda). Vangla sisekorraeeskirja § 6 lg 6 alates 01.01.2014 kehtiva redaktsiooni järgi tuleb kinnipeetavale kambriks tagada vähemalt 3 m² põrandapinda ja faktiliselt on uutes vanglates tagatud oluliselt suurem isiklik ruum (varasem ruumikitsikuse probleem seonduski eeskätt endise Tallinna Vanglaga). Kambripinna asjades ei olnud siiski alust tunnistada seda sisekorraeeskirja sätet põhiseadusvastaseks, sest tegelik probleem oli ikkagi praktikas (st vangla ruumikitsikuses ja kambrite ehituses), kuna ka eeskirja varasem redaktsioon ei keelanud vanglat tagamast kinnipeetavatele suuremat põrandapinda kui 2,5 m² (vt Riigikohtu 20.06.2014 otsus nr [3-4-1-9-14](#), p 41; 09.12.2015 otsus nr [3-3-1-42-15](#), p 11).

⁵³ Riigivastutusõiguse tegelik areng on toimunud ikka vastupidiselt, üksikult üldisele.

hüvitada põhiseadusvastaseks tunnistatud normidel põhinevate haldusaktide või toimingutega tekitatud kahju. Pigem on olukord vastupidine, sest kui avaliku võimu kandja vastu esitatud kahju hüvitamise nõudeid rahuldatakse niikuinii harva, siis õigustloova aktiga või selle andmata jätmisega tekitatud kahju hüvitamise edukaid juhtumeid tuleb otsida lausa tikutulega.⁵⁴ Seetõttu võiks juhul, kui õigustloova akti alusel antud haldusakti või tehtud toiminguga tekitatud kahju hüvitamist osaliselt täiendavalt piirata RVastS § 14 lg-s 1 kehtestatud kriteeriumitega, kahju jääda sageli üldse hüvitamata. See ei pruugiks enam olla põhiseaduse §-ga 25 kooskõlas.

⁵⁴ Riigikohtu praktikast võib näiteks leida üksnes kaks kaasust, mis seonduvad EL-i õiguse ebakohase ülevõtmisega ning puudutasid esiteks olukorda, kus reisikorraldaja maksejõuetuse puhuks turismiseaduses ettenähtud tagatissüsteem ei taganud pakettreiside direktiivi eesmärgi saavutamist (vt Riigikohtu 26.02.2015 otsus nr [3-3-1-80-14](#); 28.11.2012 otsus nr [3-3-1-37-12](#)), ja teiseks autoriõiguse seaduse alusel Vabariigi Valitsuse määrusega ettenähtud nn tühja kasseti tasu regulatsioon ei vastanud infoühiskonna direktiivi nõuetele, sest ei taganud direktiivi mõttes õiglase hüvitise saamist (vt Riigikohtu 29.09.2016 otsus nr [3-3-1-9-16](#); Tallinna Ringkonnakohtu 30.06.2020 otsus nr [3-18-1490](#); 31.10.2017 otsus nr [3-13-366](#)).