



# **Riigivastutuse seaduse muutmisevajaduse analüüs**

**Mait Laaring**

Tallinn 2009

Väljaandja:  
Justiitsministeerium  
Tõnismägi 5a  
15191 Tallinn  
Telefon: 6 208 100  
Faks: 6 208 109  
e-post: [info@just.ee](mailto:info@just.ee)

Kõik käesolevas materjalis esitatu on kaitstud autoriõigusega, mis kuulub Justiitsministeeriumile. Väljaande tsiteerimine või refereerimine on lubatud üksnes juhul, kui viidatakse materjali autoritele. Ilma Justiitsministeeriumi kirjaliku nõusolekuta ei ole väljaannet või selle osi lubatud mingil viisil publitseerida.

## 1. Analüüsi eesmärk ja meetodid

Käesoleva analüüsi eesmärgiks on selgitada välja, riigivastutuse seaduse (edaspidi: *RVastS*) võimaliku muutmise vajadus tulenevalt seaduse rakendamise praktikas ilmnenu probleemidest, võrdlusest teiste riikide õigusega ning uuenenud teoreetilistest seisukohtadest. Analüüsi tulemuste pinnalt välja selgitatud muutmisvajadus realiseeritakse riigivastutuse seaduse muutmise seaduse eelnõuga, mille valmimise tähtajaks on Justiitsministeeriumi tööplaani kohaselt 1. september 2009.

Uurimuse põhiosa on üles ehitatud *RVastS*-i kommenteerimisele ja analüüsimisele üksikute paragrahvide kaupa seostatult õigusteoorias tõstatatud probleemide ning kohtupraktikaga. Analüüsi autori arvates tagab selline käsitlusviis kõige selgema ja laiahaardelisema riigivastutusõigusega seotud probleemide käsitluse. Kuna analüüsi eesmärk on praktiline – võimaliku seaduseelnõu koostamise vajaduse üle otsustamine - siis tagatakse üldisema ja teoreetilisema käsitluse asemel sellega paremini kogu uurimuse materia süsteemne käsitamine, ilma et mõni üksikprobleem võiks jääda tähelepanu alt välja. Sarnast analüüsimeetodit on tervikseaduste analüüsimisel kasutatud ka varem, muuhulgas põhiseaduse ekspertiisikomisjoni lõpparuande koostamisel.

Iga *RVastS*-i paragrahvi analüüsimisel on kõigepealt välja toodud sätte sisule seadusandja soovi järgi omistatud tähendus (eelkõige *RVastS* eelnõu seletuskirjale tuginevalt) ning kommenteeritud tema süstemaatilist seost seaduse muude sätetega. Järgnevas õigusvõrdlevas analüüsis on püütud võimaluse korral välja tuua sarnaste probleemide lahendus eraõiguslikus kahju hüvitamise regulatsioonis, samuti teiste riikide õiguskordades (piirdub analüüsi piiratud võimaluste tõttu enamasti küll Saksa õigusega). Lõpuks on võimalusel toodud välja iga sätte kohaldamise praktikas kohtute poolt tuvastatud probleemid viidetega kohtupraktikale. Iga paragrahvi võtab kokku eraldi alajaotis, kus esitatakse analüüsi autori seisukoht sättega seotud probleemide ja nendest tingitud muutmisvajaduse kohta. Analüüsi lõpuosas on esitatud kokkuvõtlikud järeldused ja tuvastatud probleemid.

Lisaks riigivastutuse seaduse kommenteerimisele ja analüüsimisele moodustavad käesoleva uurimuse sissejuhatava osa ülevaatepeatükid riigivastutuse ajaloolist kujunemist, tema põhijoontest mõnedes teistes riikides ja Euroopa Liidu õiguses. Sellega antakse analüüsi autori arvates parem sissejuhatus riigivastutuse problemaatikasse, mis lihtsustab hilisema analüüsi mõistmist.

Analüüsi koostamisel on põhilise allikatena lisaks *RVastS* kehtiva teksti, seaduse varasemate redaktsioonide, nende eelnõude ja seletuskirjade kõrval kasutatud Tartu Ülikooli õppejõu Ene Andreseni käesoleval aastal ilmunud kohtunike koolitusmaterjali „Riigivastutus“<sup>1</sup>. Riigivastutusega seotud siseriiklike kohtulahendite analüüs tugineb olulises osas 2008. aastal Riigikohtu õigusteabe osakonnas haldusõiguse analüütiku Liina Kangeri poolt koostatud kohtupraktika analüüsil<sup>2</sup>. Samuti on kasutatud mitmesugust muud Eesti õiguskirjanduses riigivastutusõiguse kohta olemasolevat materjali (artiklid ajakirjast *Juridica*, põhiseaduse kommenteeritud väljaande asjakohased osad, eelkõige § 25 kommentaar). Õigusvõrdleval analüüsil on kasutatud mõningal määral riigivastutusõiguse alast saksa- ja inglisekeelset

---

<sup>1</sup> E. Andresen. Õppematerjal kohtunikele. Riigivastutus. Tartu 2009

<sup>2</sup> Kättesaadav: [http://www.riigikohus.ee/vfs/775/Analys%20Riigivastutus%28L\\_Kanger%29.pdf](http://www.riigikohus.ee/vfs/775/Analys%20Riigivastutus%28L_Kanger%29.pdf)

õigusteoreetilist kirjandust, samuti asjakohaseid õigusaktide tekste (Saksa tsiviilseadustik, Saksa riigivastutuse seadus, Austria ametivastutuse seadus).

Analüüsi tõhususe suurendamiseks viidi halduskohtunike hulgas 2009. a märtsis-aprillis läbi küsitlus RVastS-i rakendamisel ilmnenud praktiliste probleemide kohta<sup>3</sup>. Küsitluse põhjal võib üldinfona välja tuua, et riigivastutusnõuetega seotud menetluste osakaal halduskohtunike igapäevatoos on üsna suur (keskmiselt ligi veerand menetlustest, tõstetakse esile vangide poolt esitatavate kaebuste hulka). Riigivastutusega seotud menetlusi peetakse valdavalt keskmisest keerukamateks (väljatoodud põhjused varieeruvad ulatuslikult). Menetluse keskmine kestus ühes kohtuastmes on kohtunike hinnangu järgi 5 kuud. Kõige sagedamini esitatavad riigivastutusnõuded kohtumenetluses on kahju (nii varalise kui mittevaralise) hüvitamise nõuded. Kõige vähem esineb õigusvastase tagajärje kõrvaldamise nõudega seonduvaid, regressiga seonduvaid ja alusetu rikastumisega seonduvaid vaidlusi. Sisuliste küsimuste osas on kohtunike poolt tehtud tähelepanekuid kasutatud analüüsi 4. osas. Üldiselt peetakse RVastS-i üldiselt õnnestunud regulatsiooniks, kuid kõlab ka kriitilisi seisukohavõtte, nt ettepanek muuta seaduse regulatsioon tunduvalt tihedamaks, et oleks võimalik loobuda eraõiguse kasutamisest subsidiaarõigusena.

## **2. Riigivastutuse instituudi ajalooline kujunemine Eestis**

Balti Provintsiaseadustiku 3. osa, mis reguleeris tsiviilõigust Eesti alal 1865. aastast kuni esimese iseseisvusperioodi lõpuni, ei sisaldanud erinorme avalike ülesannete täitmisel tekitatud kahju hüvitamise kohta. Üksikutes erivaldkondades kehtisid avaliku võimu poolt tekitatud kahju hüvitamise erisätted, nt kinnisasjade sundvõõrandamisega tekitatud kahju hüvitamist reguleeris kinnisasja sundvõõrandamise seadus. 1940. aastaks valminud tsiviilseadustiku projektis<sup>4</sup> sisaldas avalike ülesannete täitmisel tekitatud kahju hüvitamist käsitlevad erinormid 5. raamatu 2. osa 10. peatükis „Riigi ja riigiteenistuja vastutus“. See oma aja kohta üsnagi eesrindlik regulatsioonikavand sisaldas mitmeid olulisi Eesti kehtivas riigivastutusõiguses tuntud põhimõtteid, ent ka olulisi erinevusi. Eelnõu kohaselt olid ametnik ja riik ametniku tegevusega tekitatud kahju eest solidaarselt vastutavad. Eelnõu käsitles üksnes õigusvastaselt tekitatud kahju hüvitamist ning kahju hüvitamise eelduseks oli seatud kahju põhjustanud ametniku süü. Olulisi erisusi hüvitamisel oli kahju tekitanud ametniku süüvormide puhul – nii näiteks oli kahju hüvitamise eelduseks primaarnõuete ärakasutamine üksnes hooletusest tekitatud kahju korral. Ametniku diskretsiooniotsuse puhul vastutas riik aga üksnes tahtlikult tekitatud kahju eest. Kahju hüvitamise ulatust eelnõu ei piiranud ning võimaldas seega nii varalise kui ka mittevaralise kahju hüvitamist täies ulatuses. Riigi kõrval vastutas kahju tekitamise eest kolmanda isiku ees solidaarselt ka konkreetne kahju tekitanud ametnik. Samuti oli eelnõus sätestatud riigi õigus nõuda ametnikult tema poolt tekitatud kahju hüvitamist (regress). Erisätted puudutasid kohtumenetluses tekitatud kahju hüvitamist, sh kohtusse hoiule antud asjade kaotsimineku või halvenemisest tingitud kahju ja hagi tagamise või otsuse eeltäitmisega tekitatud kahju. Erinevalt üldisest hagi aegumise tähtajast oli riigivastutustlike nõuete puhul kehtestatud lühem tähtaeg – 6 kuud kahju tekitamisest teadasaamisest.

Nõukogude õigus eristas avaliku võimu poolt tekitatud kahju hüvitamist deliktilisest vastutusest üksnes väga piiratud määral. Avalike ülesannete täitmisel tekitatud kahju

---

<sup>3</sup> Analüüsi tulemuste koond asub JM siseveebis : O:\OOT\Mõjuanalüüsid\Riigivastutuse seadus\DOK\_Riigivastutuse seaduse küsimustik kohtunikele 28.04.09.docx

<sup>4</sup> Eesti Vabariigi tsiviilseadustik (eelnõu EV Riigivolikogu erikomisjoni 12.III 1940. a redaktsioon).

hüvitamise erisätted olid ENSV tsiviilkoodeksi (edaspidi *TsK*) §-d 450 ja 451. Paragrahv 450 nägi ette, et riikliku või ühiskondliku asutuse või organisatsiooni või ametiisiku poolt oma ametikohustuste täitmisel administratiivse haldamise alal õigusvastaste tegudega tekitatud kahju hüvitamine toimub üldistel kahju hüvitamiseks ette nähtud alustel (§-d 448 ja 449), kui seadus ei sätesta teisiti. Seega kuulusid riigivastutuse koosseisu 1) haldusekandja poolt avaliku ülesande täitmine, 2) õigusvastasus ametiisiku käitumises, kes haldusülesannet täidab 3) tavapärase deliktilise vastutuse üldised alused, milleks oli kahju tekkimine ja kahju tekitamise süülisus kas hooletuse või tahtluse vormis. *TsK* § 451 sätestas vastutuse erijuhud ebaseaduslikult kohtumõistmisega, vahi alla võtmisega ning halduskaristuse kohaldamisega tekitatud kahju korral, niisugusel viisil tekitatud kahju kuulus hüvitamisele igal juhul, sõltumata tekitanud ametiisiku süüst. Kahju hüvitanud riigiasutuse või organisatsiooni regressiõigust oma ametniku või töötaja vastu, kes kahju tekitas, ei tunnustatud.

Kuna nimetatud sätted kehtisid edasi ka pikka aega pärast Eesti taasiseseisvumist (riigivastutuse seaduse jõustumiseni 2002.a), siis tuli nende rakendamise praktikasse teha uutes oludes nii põhiseadusest kui ka muudest uutest õiguspõhimõtetest tulenevalt (eelkõige kohtupraktika kaudu) mitmeid muudatusi. Nii näiteks loobuti õigusteoorias ja kohtupraktikas *TsK* § 450 lg-ga 2 juriidilistele isikutele kehtestatud ebavõrdsest kohtlemisest kahjuhüvitise saamise võimaluste osas<sup>5</sup>. Samuti leidis tunnustamist regressiõiguse kahju põhjustanud ametiisiku vastu, mis küll piirati lähtuvalt *ATS* § 13 lõikest 1 oluliste summaliste piirangutega. Samuti laiendati kahju hüvitamist mittevaralisele kahjule, mida nõukogude tsiviilõigus ei tundnud. Mitmetes riigivastutuse erivaldkondades kehtestati juba enne riigivastutuse seaduse vastuvõtmist eriseadustega uued vastutuse alused. Nii reguleeriti üks oluline õiguspäraselt tekitatud kahju hüvitamise valdkond kinnisasja sundvõõrandamise seaduses, vabaduse võtmisega seotud tõkenditega tekitatud kahju reguleeriti alusetult vabaduse võtmisega tekitatud kahju hüvitamise seaduses (edaspidi *AVVKHS*), mitmete ametiisikute (notarid, kohtutäiturid, pankrotihaldurid jm) õigusvastase tegevusega tekitatud kahju hüvitamise aluseid reguleeriti nende tegevust puudutavates eriseadustes, samuti sisaldus eriregulatsioone *TsK*-st mitmetes seadustes, mis nägid ette eriti suure kahju tekitamise tõenäosusega seotud riiklikke menetlusi (nt erakorralise seisukorra seadus, eriolukorra seadus, riigikaitseliste sundkoormiste seadus, päästeseadus).

Riigivastutuse seadus võeti vastu 2. mail 2001. aastal ja jõustus 1. jaanuaril 2002. Seadust on selle vastuvõtmisest alates muudetud 4 korral. Kahel juhul – 2002 aasta 1. oktoobril ja 2003. aasta 1. juulil jõustunud muudatustega parandati seadust kasuistlikult haigekassa regressiõigust ja üürivaidluste lahendamise kaasnivat riigivastutust puudutavates küsimustes. Olulisemaid *RVastS* muudatusi sisaldas 2004. aasta 25 juulil jõustunud *RVastS*-i ja põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse muudatuste pakett, millega tehti mitmeid seaduse kontseptsiooni seisukohalt põhimõttelisi muudatusi ja täpsustusi (seaduse reguleerimisala täpsustamine haldusakti ja halduse toimingute mõistete ümbersisustamise kaudu, eraõiguslike nõuete esitamise lubamine teatud riigivastutuse juhtudel jne). Viimased senistest *RVastS*-i muudatustest, mis tehti 2006. aasta 18. novembril jõustunud seadusega, puudutasid Euroopa Inimõiguste Kohtus (edaspidi *EIOK*) tuvastatud isiku Euroopa Inimõiguste Konventsioonist (edaspidi *EIOKonv*) tulenevate õiguste rikkumisega tekitatud kahju hüvitamist. See muudatus oli hädavajalik, viimaks meie õigust kooskõlla konventsioonist tulenevate nõuetega.

---

<sup>5</sup> I. Pilving Halduse vastutus kahju tekitamise eest. *Juridica* VI 1998

### 3. Riigivastutuse instituudi ajalooline kujunemine ja põhijooned teistes riikides

Saksa õiguses, nagu mitmel pool mujalgi Mandri-Euroopas, kujunes avaliku võimu tegevusega seotud vastutus välja algselt ametniku personaalse tsiviilõigusliku vastutusena (ametivastutus – *Amtshaftung*) tema poolt võimu teostamisel õigusvastaselt tekitatud kahjude eest. Sellise vastutuse olemasolu hakati üldiselt tunnistama alates 18. sajandist. Riigiteenija ja valitseja suhet käsitleti eraõigusliku lepingulise suhtena ja nn mandaaditeooria kohaselt oli ametnikul riigi mandaat ainult õiguspäraseks tegutsemiseks. Õigusvastaste tegude eest vastutas ametnikandja kahjustatud isiku ees eraisikuna. Samast põhimõttest lähtuti ametniku vastutuse määramisel ka Saksa tsiviilseadustiku koostamisel, mille § 839 lõige 1 sätestab „Kui ametnik rikub tahtlikult või hooletuse tõttu temal kolmanda isiku suhtes olevat ametkohustust, peab ta hüvitama kolmandale isikule sellest tekkinud kahju. Kui ametnik tegi seda ainult hooletuse tõttu, siis võib tema vastu nõude esitamata jätta ainult juhul, kui kannatanu ei saa muul viisil hüvitist nõuda.“ Lõige 2 reguleerib kahju hüvitamise erisusi õigusemõistmisel tekitatud kahju korral ja lõige 3 kehtestab üldise kahjuhüvitise saamise eelduse esmaste riigivastutusnõuete rakendamise kohustuse näol. Weimari vabariigi konstitutsiooni kehtestamisel sätestati selles põhimõte, et riik vastutab ametniku tegevuse eest tema asemel. Väiksemate redaktsiooniliste parandustega sisaldub sama põhimõte ka Saksa kehtiva põhiseaduse artiklis 34, mis sätestab „*Verletzt jemand in Ausübung eines ihm anvertrauten öffentlichen Amtes die ihm einem Dritten gegenüber obliegende Amtspflicht, so trifft die Verantwortlichkeit grundsätzlich den Staat oder die Körperschaft, in deren Dienst er steht. Bei Vorsatz oder grober Fahrlässigkeit bleibt der Rückgriff vorbehalten. Für den Anspruch auf Schadensersatz und für den Rückgriff darf der ordentliche Rechtsweg nicht ausgeschlossen werden.*“ Nii on Saksamaa kehtiv riigivastutusõigus välja kujundatud BGB ametniku vastutust ettenägeva normi ja põhiseaduse artikli 34 ühismõjus, mille kohaselt riik võtab ametnikult tema personaalse vastutuse üle. Teiseks oluliseks Saksa riigivastutusõiguse aluseks ametivastutuse kõrval on juba 18. saj loomuõiguslikest arusaamadest lähtuv nn ohverdusnõude põhimõte, mis kohustab avalikkust hüvitama eraisikule tema poolt avalikes huvides kantud ebaproportsionaalselt suuri õiguste kitsendusi, isegi kui sellised kitsendused olid isikule seatud õiguspärasel viisil. Esialgu puudutasid ohverdusnõuded just omandikitsendustega seotud erahuvide piiranguid (nt kinnisasjade sundvõõrandamine). Sellest allikast kujunes välja õiguspäraselt tekitatud kahju hüvitamise kaasaegne regulatsioon. Lisaks nendele põhialustele tunnustatakse Saksa riigivastutusõiguses veel mitmesugustest muudest allikatest tulenevaid riigivastutuslikke nõudeid ja edasisi õigusi, nt kahju hüvitamise nõuded, mis tulenevad tsiviilõiguslikust kohustissuhtest, kohtupraktikas välja arendatud õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamise nõudeid, viimasel ajal üha enam ka Euroopa Liidu õigusest ja EL kohtu praktikast riigiorganite poolsete kohustuste rikkumise nõudeid<sup>6</sup>.

Suur tähtsus Saksa riigivastutusõiguse kujunemisel on olnud positiivse õiguse kõrval kohtupraktikal ja tavaõigusel. Riigivastutusõigus oli ja on eelkõige pretsedendiõigus. H. Maureri sõnul moodustab Saksa riigivastutusõigus „...mitmekihilise, lünkliku ja ebaülevaatliku mateeria.“<sup>7</sup> 1970.-aastatel välja töötatud ja 26. juunil 1981 vastu võetud riigivastutuse seaduse<sup>8</sup> (*Staatshaftungsgesetz, edaspidi StHG*) tunnistas Liidu põhiseaduskohus liidul puuduva pädevuse tõttu põhiseadusevastaseks ning kehtetuks. Kuigi liidu selge seadusandlik kompetents selles valdkonnas loodi põhiseaduse muudatustega 1994.

<sup>6</sup> H. Maurer. Haldusõigus. Üldosa. 14. trükk, lk 425

<sup>7</sup> samas, lk 424.

<sup>8</sup> Koos BVerfG tühistamise otsusega kättesaadav: <http://s6.rewi.huberlin.de/index.php?path=../jura/pd/lmn/sthr/sthg1981.htm>

aastal, ei ole StHG uue vastuvõtmiseni seni jõutud. Hoolimata seaduse kehtetuks tunnistamisest on selles sisalduvatel põhimõtetel olnud oluline mõju Saksa riigivastutuse teooria ning kohtupraktika edasisele arengule. Seadus nägi ette riigi otsese, primaarse ja vältimatu vastutuse oma organite õigusvastaste tegude eest, erinevalt senisest ametivastutuse kontseptsioonist, mille järgi riik võitab vaid põhiseaduse alusel üle ametniku eraõigusest tuleneva vastutuse. Olukorda komplitseerib see, et pärast Saksa Liitvabariigi ja Saksa DV taasühinemist kehtib idapoolsetes liidumaades osaliselt edasi Saksa DV 1969. aasta riigivastutuse seadus.<sup>9</sup> Täpsemalt on StHG üksikuid norme käsitletud käesoleva analüüsi järgnevas osades, kus neis sisalduvaid põhimõtteid võrreldakse Eesti kehtiva riigivastutusõigusega.

Prantsuse õiguses valitses kuni Suure Prantsuse Revolutsioonini valitses arusaam, et monarh ja tema haldusaparaat ei kanna vastutust oma tegevusega tekitatud kahjude eest. Valitseja võis sellised kahjud hüvitada *ex gratia*, kuid õiguslikku kohustust selleks polnud. Revolutsiooni ajal ja selle järel toimus esmane areng riigi vastutuse tunnustamise suunas mõnedes kodanikele kahju põhjustanud tegevustes, eelkõige omandikitsendustega, avalikele töödele (*travaux publics*) kaasamisega, tollivõimude ja armee poolt tekitatud kahju hüvitamise nõudeõiguse tunnustamisega – seega Saksa ohverdusnõudele sarnane areng õiguspäraselt tekitatud kahju osas.

Kaasaegse riigivastutusõiguse tekkimiseks loetakse kohtuasjas *l'arret Blanco* 1873. aastal *Tribunal des conflits* poolt tehtud otsust<sup>10</sup>. Selle otsusega määrati kindlaks, et riik (mitte kahju tekitanud ametnik) on oma tegevuses üldiselt vastutav ametniku poolt tekitatud kahjude eest, kuid see vastutus on põhimõtteliselt erinev eraõiguslikust vastutusest, seetõttu ei ole sellistele vaidlustele kohaldatavad *Code Civil*'i sätted. Riigivastutusõiguse edasine areng on toimunud peamiselt pretsedentiõigusena *Conseil d'Etat* praktika alusel. Positiivõiguslikku regulatsiooni on selles valdkonnas vähe, nagu ka Saksamaal. Seetõttu on Prantsuse riigivastutusõigus kasuistlik ning raskesti süstematiseeritav. Riigivastutuse põhiseadusliku alusena nähakse eelkõige võrdse kohtlemise põhimõtet (*egalite devant les charges publiques*). Üksikisik ei pea halduse toimimise nimel taluma teistest suuremaid põhiõiguste kitsendusi.

Üldiselt jagatakse riigivastutus süüliseks (*responsabilite pour faute*) ja mittesüüliseks (*responsabilite sans faute*) riigivastutuseks, seega ei tulene põhijaotus mitte haldustegevuse õiguspärasusest või õigusvastasusest, nagu meie õiguses. Mittesüülisel riigivastutusel on omakorda kaks kitsamat alamkategoriat – riskivastutus (*responsabilite pour risque*) ja võrduspõhimõtte rikkumine selle laiemas tähenduses, viimane hõlmab muuhulgas meie õiguses õiguspäraselt tekitatud kahju sarnaseid hüvitusjuhtumeid.

Itaalia õiguses andis selge seadusliku aluse riigivastutuslike nõuete esitamiseks 1942. aasta tsiviilkoodeksi artikkel 2043, mis kõlab „Iga hooletu või tahtlik tegu, mis tekitab teisele õigusvastase kahju, kohustab selle teo toimepanijat kahjude hüvitamiseks.“ See eraõigusliku vastutuse üldnorm kehtib ka avaliku võimu poolt tekitatud kahju hüvitamisel. Uue põhiseaduse väljatöötamisel sätestati selles ka riigivastutuse alused, art 28: „Riigi ja muude avalik-õiguslike isikute ametnikud ja töötajad on nende poolt teostatud õigusvastaste tegude eest vahetult vastutavad kriminaal-, tsiviil- ja haldusseaduste järgi. Neil juhtudel laieneb tsiviilõiguslik vastutus riigile ja avalik-õiguslikele isikutele.“ Nende normide alusel koosneb

---

<sup>9</sup> Kättesaadav: <http://www.verfassungen.de/de/ddr/staatshaftung69.htm>

<sup>10</sup> P. Nacimiento Gemeinschaftsrechtliche und nationale Staatshaftung in Deutschland, Italien und Frankreich. Nomos 2006, lk 116

ka Itaalia riigivastutusõiguse põhiskeem analoogiliselt Saksa õigusega tsiviilõigusliku ja põhiseadusliku normi koosmõjust. Iseärasuseks on aga see, et riik ei võta põhiseaduse normi alusel kahju tekitanud ametniku vastutust täielikult üle, vaid vastutab solidaarselt tema kõrval. Ametnike puhul on täiendavate vastutuse alustena olemas erinormid 1957. aasta ametnikeseaduses.

#### **4. Riigivastutus liikmesriigi poolt Euroopa Liidu õigusest tulenevate kohustuste rikkumise korral EL kohtu praktika järgi**

EL õiguse rikkumistest tulenevad kahjuhüvitusnõuded on EL liikmeks olevas riigis loomulik. Liikmesriikide vastutuse põhimõtted EL õiguse rikkumise eest on oma praktikas välja töötanud EL kohus. Riigivastutus EL õiguse rikkumise eest tugineb järgmistele põhimõteteliste seisukohtadele:

- 1) EL aluseks olevad riikidevahelised lepingud ja EL määrused on liidu liikmesriikides otsekohalduv õigus. Ka direktiividest, mis ei ole üldjuhul otsekohalduv õigus, võivad teatud tingimustel (eelkõige nende tähtaegsel ülevõtmata jätmisel) tekkida isikutele õigused riigi suhtes;
- 2) Liikmesriikidel ja kõigil nende organitel on asutamislepingutest tulenev lojaalsuskohustus aidata kaasa Liidu eesmärkide saavutamisele;
- 3) EL õigus on siseriikliku õiguse suhtes ülimuslik. Siseriiklik kohus peab vastuolu korral EL õigusega jätma siseriikliku normi kohaldamata.

Neile põhimõtetele tuginedes peab iga liikmesriigi õigussüsteem võimaldama hüvitada riigipoolsest EL õiguse rikkumisest tulenevat kahju. Põhimõtteliselt võib siin eristada olukorda, kus liikmesriik on tekitanud kahju otsekohalduvast EL õigusaktist (lepingust, määrusest) tuleneva kohustuse rikkumisega ja olukorda, kus riigi vastutus tekib direktiivi ülevõtmata jätmisest või selle ebaõigest ülevõtmisest (õigustloova tegevusega tekitatud kahju).

EL õiguse rikkumisega tekitatud kahju sisuliseks hindamiseks on EL kohus loonud järgmised kriteeriumid:

- 1) rikkumine tuleneb sellisest EL õiguse normist, mis loob isikutele vahetult õigusi (lepingud, määrused ja direktiivid juhul, kui nad ebakorrektselt ülevõtmise tõttu on muutunud otsekohaldatavateks)<sup>11</sup>;
- 2) EL õiguse piisavalt raske (*sufficiently serious*) rikkumine. Selle kriteeriumiga piiratakse riigi vastutust ning võimaldatakse arvestada kahju tekitamise etteheidetavust riigile. Direktiivide ülevõtmise puhul tähendab nt EL võimaliku kaasvastutuse arvestamist, kes pole siseriiklikku õigusesse ülevõetavaid nõudeid piisavalt selgelt ja ühemõtteliselt määratlenud<sup>12</sup>;

---

<sup>11</sup> samas, lk 65

<sup>12</sup> samas, lk 66



3) peab olema tuvastatav põhjuslik seos rikkumise ja tekkinud kahju vahel<sup>13</sup>.

Kui esinevad kõik 3 kriteeriumi, tekib isikul EL kohtu praktika kohaselt riigivastutusnõue. Riigivastutusnõude vahetuks aluseks on EL õigus. See, kuidas aga toimub kahjude hüvitamine selle nõude alusel, tuleneb siseriiklikust riigivastutusõigusest, niivõrd, kui liidu õigus ei näe siin ette erisusi ja arvestades kaht EL kohtu poolt välja töötatud kriteeriumi – diskrimineerimiskeeldu ja efektiivsuse nõuet.

Mis puudutab EL õiguses seni kindlaks määratud hüvitusnõude sisulisi tingimusi ja piiranguid, siis EL kohus on tunnistanud oma praktikas nt primaarsete õiguskaitsevahendite ärakasutamise kohustust ja kaassüü põhimõtet, kui vastutuse vähendamise alust. Samuti on kohust toonitanud, et hüvitus peab olema kohane ning ei tohi välistada ühtegi liiki kahju hüvitamist, kui seda liiki kahju on tekkinud.

Diskrimineerimiskeeld tähendab, et siseriiklik riigivastutusõigus ei tohi raskendada EL õigusest tulenevate riigivastutusnõuete esitamist võrreldes puhtalt siseriiklikust õigusest tulenevate nõuetega.<sup>14</sup>

Efektiivsuse nõue, ehk takistamiskeeld tähendab eelkõige seda, et siseriiklik õigus ei tohi takistada EL õiguse täielikku rakendumist. Siseriikliku riigivastutuse eripärasid on võimalik arvestada, kuid seda üksnes määrami, mil EL õiguse rakendamine muutuks praktiliselt võimatuks<sup>15</sup>. Näiteks Saksa õiguse puhul on välja toodud vastutuse süülisuse põhimõtte ja legislatiivse vastutuse piirangud, need nõuded on EL õiguse rakendamise suhtes liialt piiravateks ning nad ei saa sellisel kujul kohalduda.<sup>16</sup>

RVastS-i väljatöötamisel EL õiguse mõjusid analüüsiti. Samuti on seadust hiljem kohendatud just tulenevalt vajadusest parandada selle kooskõla EL kohtu praktikaga – 2004. aastal vastu võetud riigivastutuse seaduse ja põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse muutmise seadus, mis keskendus õigusaktiga tekitatud kahju hüvitamise regulatsiooni uuendamisele. Tõepoolest on just õigeaegselt vastuvõtmata või ebakorrektselt üle võetud direktiivide puhul tegemist kõige sagedamini riigi EL õigusega seonduvat vastutust tekitava olukorraga. EL kohtu praktika uueneb aga pidevalt ja praktikas on tõusetunud küsimusi meie RVastS regulatsiooni kooskõlast EL õigusega ka muudes küsimustes – nt õigusemõistmisel tekitatud kahju hüvitamise piirangute küsimus seoses EL kohtu uuemate seisukohavõttudega (vt § 15 analüüs).

## **5. Kehiva RVastS-i analüüs**

### **1. peatükk**

Esimene peatükk annab riigivastutuse mõiste ja selle kaudu seaduse reguleerimisala, samuti määratleb kokkuvõtlikult selle seaduse alusel esitatavad nõuded ja hilisemate sätete mõistmiseks vajalike põhimõistete sisu.

#### ***§ 1. Seaduse reguleerimisala***

<sup>13</sup> samas, lk 70

<sup>14</sup> samas, lk 72

<sup>15</sup> samas, lk 73

<sup>16</sup> Maurer, lk 543

*(1) Käesolev seadus sätestab avaliku võimu volituste rakendamisel ja muude avalike ülesannete täitmisel rikitud õiguste kaitse ja taastamise ning tekitatud kahju hüvitamise alused ja korra (riigivastutus).*

*(2) Käesolev seadus ei reguleeri õiguste taastamist ega kahju hüvitamist eraõiguslikus suhtes.*

*(3) Kahju tekitamisena eraõiguslikus suhtes käsitatakse kahju tekitamist avaliku võimu kandja poolt:*

*1) võlaõigussuhtest tuleneva kohustuse rikkumisel, sealhulgas eraõiguslikus vormis veo-, ravi- või muu teenuse osutamisel;*

*2) kinnisasja, tee, veekogu või muu asja omanikuna oma kohustusi, välja arvatud liikluseaduse (RT I 2001, 3, 6) §-s 45 sätestatud kohustusi, rikkudes;*

*3) liikluses osalemisel või ohtliku seadme kasutamisel või aine valdamisel, kasutamata avaliku võimu kandja erioigusi;*

*4) muul viisil eraõiguslikus vormis tegutsedes.*

Riigivastutuse seaduse § 1 määrab kindlaks seaduse reguleerimisala. Paragrahvi lõige 1 määrab kindlaks riigivastutuse mõiste sisu ning lõiked 2 ja 3 püüavad lahendada üht riigivastutusõiguse põhiprobleemidest - piiritlevad riigivastutust eraõiguslikus suhtes tekitatud kahju hüvitamisest.

Seaduse reguleerimisalaga on seotud tema süstemaatiline asend õigussüsteemis. Seetõttu on siinkohal paslik käsitleda esmalt küsimust RVastS kui eraldiseisva seaduse vajalikkusest – see küsimus tekitab juristide hulgas diskussiooni ka praegusel ajal. Seadus peab sisaldama õigusnorme ja õigusinstituute, mis on üksteisega lähedases seoses. Võimalusel tuleb sarnaseid õigussuhteid reguleerivad normid koondada ühte seadusesse või seadustikku. Selle nõude täitmisega tagatakse õigusselgus ja võimalus õigussüsteemis orienteerumiseks. Ei saa ka unustada, et normide asend üksteise suhtes on süstemaatilise tõlgendamise osana iseseisev tõlgendusargument ning mõjutab normide sisu kindlaksmääramist.

Ajalooliselt on riigivastutusõigus olnud nii Eestis kui ka mujal kontinentaal-Euroopa õiguses tihedalt seotud eraõigusliku vastutusega tekitatud kahjude eest<sup>17</sup>. Kaasaegne riigivastutus kui riigi või muude avalik-õiguslike isikute vahetu vastutus oma organite tegevuse eest on välja arenenud ametnike personaalsest tsiviilõiguslikust vastutusest nende poolt oma ametiülesannete täitmisel tekitatud kahjude eest. Anakronismina sellest perioodist on mitmete riikide tsiviilõiguses määratletud normid ametnike poolt tekitatud kahjude hüvitamise kohta. Kaasaegne õigusriiklik areng on viinud aga riikliku vastutuse järjest suuremale eraldumisele eraõiguslikust deliktisest vastutusest. Eesti õiguskorras oli riigivastutusõiguse esmane reguleerimine kavas 1940. aasta tsiviilseadustiku projektis iseseisva peatükina, riigivastutuslikud erisätted olid ka nõukogude perioodil sätestatud TsK-is. Ka esimene katse kehtestada riigivastutuslikku positiivõigust pärast taasiseseisvumist tehti eraõigusliku seaduse raames – algselt kavandati riigivastutuslike nõuete reguleerimist võlaõigusseaduse osana (VõSE 54. peatüki 4. jagu).

Hoolimata õiguslikus inertsist võib soovi riigivastutuslike nõuete õigussüsteemiliselt eraõigusest eraldatud reguleerimise järele kergesti märgata ka teiste germaani õigusperekonna riikide juures, kelle õigussüsteemid oleme seadnud eeskujuks oma õiguse arendamisel.

---

<sup>17</sup> Vt riigivastutuse ajaloolise arengu kohta nt F. Ossenbühl Staatshaftungsrecht. 4. Auflage 1991, lk 6 jj.

Nagu nähtub eelpool esitatud ülevaatest on riigivastutuse positiiv-õiguslikud normid Saksa kehtivas õiguses sätestatud eelkõige Tsiiviilseadustikus. Samas on sealse õigusteaduslikus diskussioonis juba aastakümneid domineerinud seisukoht, et riigivastutuslikud õigussuhtes on eraõiguslikust vastutusest põhimõtteliselt erinevad ning vajavad reguleerimist eraldiseisvas õigusaktis. Selle seisukoha loomulikuks väljundiks oli eraldiseisva riigivastutuse seaduse (StHG) väljatöötamine ja vastuvõtmine. See regulatsioon kehtis küll väga lühiajaliselt, et see tulenes üksnes formaalsetest põhiseadusliku pädevusjaotuse küsimustest. Praegu, mil varasem põhiseaduslik takistus on kõrvaldatud on valitsev arvamus taas asunud toetama riigivastutuse seaduse vastuvõtmist.

Austrias kehtestati riigivastutuslikke nõudeid sisaldav eriseadus (Amtshaftungsgesetz<sup>18</sup> - *Bundesgesetz vom 18. Dezember 1948, womit die Haftung des Bundes, der Länder, der Bezirke, der Gemeinden und der sonstigen Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts für den in Vollziehung der Gesetze zugefügten Schaden geregelt wird*) juba 1948. aastal.

Prantsusmaal ja Itaalias riigivastutuse seadusi eraldi normikogumitena kehtestatud ei ole. Itaalias moodustavad ohtra kohtupraktika kõrval riigivastutusõiguse tuuma sarnaselt Saksamaaga tsiiviilseadustiku sätted.

Kuna ajaloolistel traditsioonidel põhinev inerts takistab positiivse riigivastutusõiguse arengut pea kõigis vaadeldud riikides, siis on vastukaaluks sellele kujunenud välja väga laiaulatuslik, ebaülevaatlik ja kohati vastukäiv kohtupraktika.

Vaatamata sarnasusele eraõigusliku deliktilise vastutusega reguleeritava mateeria sisus, on riigivastutusõiguse normid oma olemuselt avalik-õiguslikud<sup>19</sup>, mitte eraõiguslikud. Nende normide eesmärgiks on kaitsta kahjustatud erahuvi kõrval ka avalikku huvi ning reguleerida avalik-õiguslike suhete tulemusel tekkinud ebaõigluse kõrvaldamist.

Lisaks tuleb vaadata ka regulatsioon praktilisi aspekte. Pole kahtlust, et riigivastutusõigus vajab oluliselt eraõiguslikest kahju hüvitamise põhimõtetest erinevat reguleerimist (olulisemate erisustena tavatsetakse välja tuua primaarnõuete esitamise kohustus kui kahjuhüvitise saamise eeldus, samuti võimukandja süü kui vastutuse aluse esinemine ainult väga piiratud juhtudel) ning nende erisuste maht annab välja iseseisva seaduse mahu. Kuigi mõningates riigivastutuse valdkondades kohaldatakse subsidiaarõigusena eraõigust, on riigivastutusõiguse süsteem tervikuna ja riigivastutusnõuete olemus siiski tsiiviilõigusega raskesti ühitatavad. Riigivastutuse reguleerimisel koos võlaõiguslike normidega tuleks hakata tsiiviilõiguslike aktidega paratamatult andma sisu haldusõiguslikele põhimõtetele ja normidele, nt tekib küsimus kuidas ja kus käsitleda riigivastutuse primaarnõudeid. Primaarnõuded on eranditult seotud avaliku võimu aktide vastaste kaitsemeetmetega, oma materiaalse iseloomu tõttu ei ole neid nõudeid sobilik paigutada protsessuaalsetesse avalik-õiguslikesse aktidesse nagu HMS ja HKMS. Kuna puudub ka muu mõistlik alternatiivne koht primaarnõuete reguleerimiseks, tähendaks avalikes suhetes tekitatud kahju hüvitamise reguleerimine tsiiviilseaduses, et vajaksime eraldiseisvat riigivastutuse primaarnõuete seadust. See lõhuks avaliku õiguse väljakujundatud süsteemi ja samas ei annaks midagi juurde tsiiviilõiguse süsteemile.

---

<sup>18</sup> Kätesaadav: [http://www.internet4jurists.at/gesetze/bg\\_ahg01.htm](http://www.internet4jurists.at/gesetze/bg_ahg01.htm)

<sup>19</sup> vt Pilving 1999 VIII, lk 1

Lõpuks on RVastS kui eraldi regulatsioonikogumi säilitamine põhjendatud juba ainuüksi õigusloome ökonomika põhimõttega. Pole alust kahelda 2000. aastate alguses tehtud õiguspoliitilise valiku õigsuses ning kujundada rakendunud ja arusaadavat süsteemi ümber. Lõike 1 kohaselt on riigivastutuse mõiste esimeseks komponendiks avaliku võimu volituste rakendamine ja muude avalike ülesannete täitmine. Mistahes nõuded, mida käesoleva seaduse alusel esitatakse, peavad olema tuletatavad avalike ülesannete täitmisest. Seejuures eristatakse sõnaselgelt nn võimuhalduslikku komponenti, mille korral riigi ülesandeid täidetakse subordinatsioonipositsioonis oleva isiku suhtes võimupositsioonilt ning muid avalikes huvides täidetavaid ülesandeid, mida täidetakse küll avalik-õiguslikus vormis, kuid millega ei kaasne võimusuhet.

Kokkuvõttes on käesolevas normis antava riigivastutuse mõistega kaetud kogu isikute tegevus avalike ülesannete täitmisel, mis toimub avalik-õiguslikes vormides. Selline kõikehõlmav lähenemine, millest seaduse hilisemas regulatsioonis eraldatakse üksikud valdkonnad, on põhjendatud ja tagab avaliku võimu poolt kahjustatud isikute üldise kaitse ning võrdse kohtlemise (PS §-d 12 ja 25).

Üldine ja kogu avaliku tegevuse sfääri hõlmav lähenemine on igati põhjendatud, kuid tekitanud seaduse rakendamise praktikas ka probleeme. Nimelt võib öelda, et seadus on oma alguses redaktsioonis koostatud nõo haldusõiguse keskselt. Seadus räägib nt täitevvõimu tegevusega seoses läbivalt haldusaktidest ja halduse toimingutest, kusjuures neid mõisteti kitsalt haldusmenetluse seaduse tähenduses (RVS § 2 lg 3 esialgses redaktsioonis viidati selgesõnaliselt HMS-ile). See tõi kaasa olukorra, kus kohtueelse kriminaalmenetluse ning muude HMS-i § 2 lg-s 2 nimetatud menetlustega isikutele tekitatud kahju hüvitamine RVS-i alusel (hoolimata seaduse reguleerimisala laiast määratlusest) osutus küsitavaks. Ka Riigikohus leidis (nt Riigikohtu tsiviil- ja halduskolleegiumi vahelise erikogu 10.04.2002. a määrust asjas nr 3-3-4-2-02, haldus- ja kriminaalkolleegiumi vahelise erikogu 10.05.2002. a määrust asjas nr 3-3-4-6-02, haldus- ja kriminaalkolleegiumi vahelise erikogu 12.11.2002. a määruse p 13 asjas nr 3-3-4-7-02), et kõikehõlmava kaitse tagamiseks on vajalik sisustada riigivastutuse seaduse reguleerimisala oluliselt laiemalt, kui seda teevad seaduse järgnevad paragrahvid. Reaktsiooniks sellisele kohtupraktikale viidi 2004. aastal RVastS-i ja põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse muutmise seadusega RVastS-i sisse haldusakti mõistet laiendavad muudatused (täpsemalt vt § 2 lg 3 analüüs). Selle muudatuse järel on selgemalt väljendatud seaduse § 1 lg 1 algne eesmärk. Käesolev seadus peab üldseadusena tagama kõikehõlmava ja lünkitaitava kaitse ning reguleerimata saab ta jätta ainult eriseadustega reguleeritud riigivastutuse valdkonnad (nt kinnisasja sundvõõrandamise hüvitamine kinnisasja sundvõõrandamise seaduse alusel, alusetult vabaduse võtmisega tekitatud kahju hüvitamine AVVKHS alusel jne). Siiski ei saa seda eesmärki pidada seaduse tekstis ka veel praegu piisava selgusega väljendunuks. Eksitavana mõjub haldusakti ja halduse toimingu mõistete laiendamine haldusmenetluse välistele riikliku tegevuse valdkondadele. Ka Riigikohus on veel hiljuti lahendanud vaidlust RVastS kohaldatavuse üle kohtueelse süüteomenetluse toimingutele, ning märkinud: „RVastS §-d 3, 4 ja 6 reguleerivad vastavalt haldusakti kehtetuks tunnistamise nõuet, toimingu lõpetamise nõuet ja haldusakti andmise või toimingu sooritamise nõuet. Kolleegium leiab, et ehkki nimetatud sätted reguleerivad grammatiliselt võttes üksnes haldusakti või toiminguga seonduvat, on Riigivastutuse seaduse reguleerimisala tervikuna siiski laiem. RVastS § 1 lg 1 kohaselt sätestab Riigivastutuse seadus avaliku võimu volituste rakendamisel ja muude avalike ülesannete täitmisel rikutud õiguste kaitse ja taastamise ning tekitatud kahju hüvitamise alused ja korra. Seaduse reguleerimisalast on välistatud üksnes eraõiguslike suhete pinnalt tekkivad nõuded (RVastS § 1 lg 2). Ka RVastS § 7 lg 1 ei reguleeri kahju hüvitamisega

seonduvat üksnes juhtumil, kus kahju tekitaja on haldusorgan ja kahju tekitatud haldusmenetluse raames, vaid on laiem, nähes ette nõudeõiguse avaliku võimu kandja poolt avalik-õiguslikus suhtes tekitatud kahju hüvitamiseks. Seega on Riigivastutuse seadus kohaldatav kõigile avalik-õiguslikus suhtes avaliku võimu kandja poolt tekitatud kahju hüvitamise juhtudele, kus puudub täpsem eriregulatsioon. Käesolevas asjas on väidetav kahju tekitatud MTA poolt kriminaalasja kohtueelse menetluse raames kautsjoni tühistamise taotluse esitamata jätmisega. Seega on tegemist avalik-õiguslikus suhtes avaliku võimu kandja poolt tekitatud kahjuga ning kohaldamisele kuulub Riigivastutuse seadus. Ükski teine eriseadus selliselt tekitatud kahju hüvitamist ei reguleeri.”<sup>20</sup>

Lõikes 1 kajastub riigivastutuse jagunemine esmaseks õiguste kaitseks („...rikutud õiguste kaitse ja taastamise...” seaduse 2. peatükk) ja kahju hüvitamist reguleerivaks osaks („...tekitatud kahju hüvitamise alused ja korra...” 3. peatükk). Riigivastutuse mõiste laieneb seaduse kohaselt mõlemale valdkonnale. Tähelepanu tuleb pöörata ka sellele, et sättes räägitakse kaitse ja taastusvahenditest õiguste rikkumise korral, seega õigusvastase tegevuse korral, kuid tekitatud kahju hüvitamise puhul õigusvastasust eeldusena ei mainita. Selline sätestus on eesmärgipärane, sest seadus reguleerib nii õigusvastaselt kui ka õiguspäraselt tekitatud kahju hüvitamisele suunatud nõudeid.

Saksa õigusteooria defineerib riigivastutust üldjuhul kui normide kogumit, mis reguleerib endise olukorra taastamist (restitutsioon) ja tekitatud kahju hüvitamist (kompensatsioon) avaliku võimu (*öffentlicher hand*) tegevusega seoses<sup>21</sup>. Seega on riigivastutuse õigusteoreetiline käsitlus kitsam, kui Eesti riigivastutuse seaduses antud riigivastutuse mõiste. Riigivastutusena (*Staatshaftung*) ei mõisteta üldjuhul õiguspäraselt tekitatud kahjude hüvitamist (ohverdusnõuet, riskivastutuslikke nõudeid, mis ei tulene tegevuse õigusvastasusest, vaid ohuallika valdamisest jm). Sellist arusaama peegeldab ka Saksa StHG, mille § 1 lg 1 kohaselt käsitleb see seadus avaliku võimu poolt oma avalikust õigusest tulenevate kohustuste rikkumisega tekitatud kahjude hüvitamise eest. Seega ei reguleeri StHG õiguspäraselt tekitatud kahjude hüvitamist. StHG reguleerimisala ja seeläbi ka riigivastutuse mõiste sisustus on RVastS-ist kitsam ka selle poolest, et seadus ei sisalda ise materiaalseid riigivastutuse primaarnõudeid, vaid teeb üksnes viite nende kohaldamise eeldusele teatud kahjuhüvitusnõuete esitamise korral (§ 6). Ka Austria AhG § 1 sätestab, et selle seaduse alusel toimub üksnes liidu, liidumaade jt võimukandjate seaduste elluviimisele suunatud kuid õigusvastase tegevusega tekitatud kahjude hüvitamine. Seega ei reguleeri ka AhG õiguspäraselt tekitatud kahjude hüvitamist. AhG § 2 lg 2 sätestab sarnaselt StHG-ga vaid väga üldise eeldusena primaarnõuete esitamise kohustuse, ega loo selleks iseseisvaid materiaalseid aluseid. AhG on oma reguleerimisalalt kitsam ka StHG-st, sest ta võimaldab vaid seaduste elluviimisele suunatud õigusvastase tegevuse hüvitamist, seega jääb reguleerimisalast välja näiteks seadusega tekitatud kahju, mida StHG reguleerib sõnaselgelt §-s 5. Eelöeldu puudutab üksnes riigivastutust käsitlevate üldseaduste reguleerimisalade formaalset analüüsi. See, et StHG ja AhG on RVastS-ist kitsama reguleerimisalaga ei tähenda mingil juhul, et Saksamaal ja Austrias ei oleks võimalik õiguspäraselt avaliku võimu tegevusega tekitatud kahjude hüvitamine, või riigivastutuslike nõuete esitamine oleks muul viisil oluliselt piiratum, nimetatud küsimused on lahendatud lihtsalt teisiti, eelkõige kohtupraktika kaudu.

---

<sup>20</sup> RKHKo nr 3-3-1-47-08, p 11.

<sup>21</sup> Ossenbühl, lk 1

RVastS-i reguleerimisala on tegelikult veelgi laiem kui vaid riigivastutust puudutavate küsimuste reguleerimine. Seaduse 5. peatükk reguleerib alusetu rikastumise õigust, mis pole oma olemuselt riigivastutuslike normide kogum. Alusetut rikastumist seaduse reguleerimisala puudutavalt eraldi ei mainita.

Lõige 2 täpsustab riigivastutuse seost kahju hüvitamisega eraõiguslikus suhtes. Eraõiguslikus vormis tekitatud kahju ei kuulu hüvitamisele riigivastutuse seaduse alusel ka juhul, kui kahju on tekitatud avaliku võimu kandja poolt, kes tegutseb eraõiguslikus suhtes. Erakäibes toimivad ka haldusekandjad tavapärase tsiviilõiguse subjektidena ning kahju tekitamise korral kuuluvad kohaldamisele kõik võlaõiguses oma kohustuste rikkumisest tulenevad lepingulised ja lepinguvälised kaitsevahendid.

Eristus eraõiguslike ja avalik-õiguslike suhete vahel ja sellest tulenevalt riigivastutuse ja tsiviilvastutuse vahel kujutab endast mitmetel juhtudel keerukat õiguslikku probleemi. Selle küsimuse abstraktne lahendamine seaduse tasandil ei saa olla tulemuslik. RVS-is on seadusandja püüdnud siiski era ja avalik-õiguslike suhete eristamist lihtsustada näitliku loetelu andmise teel § 1 lõikes 3 nendest juhtumitest, mis on tüüpilised avaliku võimu kandja tegevusele eraõiguslikus suhtes ja ei kuulu seetõttu RVS-i reguleerimisalasse. Sellisteks juhtumiteks on: 1) võlaõigussuhtest tuleneva kohustuse rikkumisel, sealhulgas eraõiguslikus vormis veo-, ravi- või muu teenuse osutamisel 2) kinnisasja, tee, veekogu või muu asja omanikuna oma kohustusi, välja arvatud liiklusseaduse §-s 45 sätestatud kohustusi, rikkudes (liiklusseaduse § 45 määrab kindlaks kohustused liikluse korraldamisel (liikluse reguleerimine, liikluskorraldusvahendite paigaldamine), mis on oma olemuselt kohalike omavalitsuste ja riigi avalik-õiguslik ülesanne). 3) liikluses osalemisel või ohtliku seadme kasutamisel või aine valdamisel, kasutamata avaliku võimu kandja eriõigusi (avaliku võimu kandja eriõigused liikluses osalemisel tulenevad näiteks liiklusseaduse §-st 71, mis määrab kindlaks eritalituse sõidukid ja sellise sõidukiga liiklevate isikute õigused) 4) muul viisil eraõiguslikus vormis tegutsedes. Samas ei saa selline konkretiseering arusaadavalt kõiki tekkida võivaid tõlgendusprobleeme lahendada. Samuti tuleb arvestada, et lg 3 puudutab ainult kahju tekitamist, ega käsitle esmaseid õiguskaitsevahendeid. Suhte määratlemine on oluline just RVastS § 7 lg 1 sätestatud kahju hüvitamise üldkoosseisu täitmise seisukohalt.

Seni RVastS-i rakendamisel kujunenud haldus- ja kohtupraktika pinnalt võib öelda, et suuri sisulisi probleeme eraõiguslike ja avalik õiguslike suhete ja sellest tulenevalt valiku vahel riigivastutuse seaduse või eraõiguslike kaitsevahendite vahel pole seni ilmnenud<sup>22</sup>. Tõsi küll, mõned kohtunikud viitavad riigivastutuse küsitluste tulemustes avalike ja eraõiguslike suhete eristamisele kui potentsiaalsele probleemile, kuid ilmnenud konkreetseid juhtumeid peaaegu ei kirjelda. Suhete sisu õige kvalifitseerimise asemel on rohkem probleeme tekitanud (eriti RVastS rakendumisjärgus) õiguste kaitsmise formaalsed aspektid, eelkõige vaidluse lahendamiseks pädeva kohtu valiku küsimus<sup>23</sup>. Kohtud on tuvastanud küll enamasti õigesti suhte materiaalse sisu, kuid on leidnud, et neil puudub kohtumenetluse seadustikust tulenev pädevus asja menetlemiseks.

---

22 vt siiski nt Riigikohtu halduskolleegiumi 17.04.2009. otsus asjas nr 3-3-1-16-09, kus probleemiks oli kohtulikule sundraviotsusele järgneva raviteenuse õiguslik vorm.

Riigikohus jõudis seisukohale, et psühhiaatriline sundravi, mis toimub pärast kohtulikku otsust isiku ravile paigutamise kohta, on oma olemuselt eraõiguslik suhe, ning raviga põhjustatud kahju ei kuulu hüvitamisele riigivastutuse seaduse alusel

23 nt Riigikohtu tsiviil- ja halduskolleegiumi vahelise erikogu 10.04.2002. a määrust asjas nr 3-3-4-2-02, mis puudutas vaidlust kohtutäituri poolt tekitatud kahju hüvitamisel, ning haldus- ja kriminaalkolleegiumi vahelise erikogu 10.05.2002. a määrust asjas nr 3-3-4-6-02, mis käsitles küsimust kohtualluvusest riigi poolt isikule alusetult vabaduse võtmisega tekitatud kahju hüvitamisel. Samuti haldus- ja kriminaalkolleegiumi vahelise erikogu 12.11.2002. a määruse p 13 asjas nr 3-3-4-7-02.

AhG ei sisalda RVastS-le sarnast selget sätestust, et seadus ei laiene eraõiguslikus suhtes rikutud õiguste taastamisele ja kahju hüvitamisele. Seaduste tekstist on samas siiski selge, et reguleeritakse üksnes avalik-õiguslikus vormis toimuvast tegevusest tulenevaid tagajärgi. Seevastu StHG §-s 17 „Haftungsabgrenzung zum Privatrecht“ võib näha otsest eeskju RVastS § 1 lõigetele 2 ja 3. Selle paragrahvi järgi vastutab võimu kandja eraõiguslikust käibest osavõtu korral selleks kehtestatud eeskirjade järgi. Seejuures vastutab avalik võim ka oma avalik-õigusliku tegevuse eest ainult eraõiguse normide alusel, kui

### Muutmisvajadus

RVastS § 1 sätestab avara riigivastutuse mõiste. Seaduse järgi kuulub riigivastutuse alla mistahes avaliku võimu kandja poolt avalik-õiguslikus vormis nii õiguspäraselt kui ka õigusvastaselt tekitatud kahju hüvitamine ja õiguste taastamine. Seadus püüab eristada selgelt avaliku võimu kandjate tegevust eraõiguslikes ja avalik-õiguslikes suhetes. Võrreldes StHG ja AhG regulatsiooniga on ühte seadusesse koondatud suurem hulk olemuslikult riigivastutuslikke nõudeid, samuti on püütud selgemalt läbi viia riigivastutuse eristus eraõiguslikust vastutusest, sellega tagab RVastS paremini lihtsa ja õigusselge lähenemise riigivastutussuhetele. Paragrahv muutmist ei vaja, kuid temas sätestatud reguleerimisala universaalsusega peavad olema kooskõlas seaduse hilisemad paragrahvid, eelkõige puudutav see riigivastutuse primaarnõuete peatükki, mis oma grammatilise sisu järgi ja lahutatuna kohtu poolt antud tõlgendustest käsitleb riigivastutust üksnes täitevõimu teatud tegevusele laienevana.

### **§ 2. Õiguste kaitse ja taastamise ning kahju hüvitamise nõuded**

*(1) Käesoleva seaduse alusel võib isik riigilt, kohaliku omavalitsuse üksuselt, muult avalik-õiguslikult juriidiliselt isikult või muult avalikke ülesandeid avalik-õiguslikul alusel väljaspool alluvussuhet teostavalt isikult (avaliku võimu kandjalt) nõuda:*

- 1) haldusakti kehtetuks tunnistamist;*
- 2) jätkuva toimingu lõpetamist;*
- 3) haldusakti andmisest või toimingu sooritamisesest hoidumist;*
- 4) haldusakti andmist või toimingu sooritamist;*
- 5) tekitatud kahju hüvitamist;*
- 6) avalik-õiguslikus suhtes alusetult saadud asja või raha tagastamist.*

*(2) Seadusega võib isiku õiguste taastamiseks, kaitseks või kahju hüvitamiseks ette näha täiendavaid nõudeid või käesolevas seaduses sätestatud nõudeid piirata.*

*(3) Mõisteid «haldusakt» ja «toiming» kasutatakse käesolevas seaduses halduskohtumenetluse seadustikus (RT I 1999, 31, 425; 96, 846; 2000, 51, 321; 2001, 53, 313; 58, 355; 2002, 29, 174; 50, 313; 53, 336; 62, 376; 2003, 13, 67; 23, 140) määratletud tähenduses. Vaide võib esitada haldusmenetluse seaduse (RT I 2001, 58, 354; 2002, 53, 336; 61, 375; 2003, 20, 117; 78, 527) §-s 51 sätestatud tunnustele vastava haldusakti peale.*

Paragrahv 2 koondab teise ja viimase üldsätete paragrahvina endasse muud lisaks paragrahvile 1 hilisemate paragrahvide sisu ja seose mõistmiseks vajalikud sätted.

Lõige 1 sätestab koondatult kõik materiaalsed nõudeõigused, mida RVastS alusel isikutel avaliku võimu kandjate vastu oma õiguste kaitseks on võimalik esitada. 4 esimest nõuet moodustavad nn esmased riigivastutusnõuded ehk primaarnõuded, neid nõudeid käsitleb

lähemalt seaduse 2. peatükk. 5. nõue on keskne riigivastutusnõue - kahju hüvitamise nõue -, mida käsitleb seaduse 4. peatükk. 6. ja viimase nõude moodustab alusetust rikastumisest tulenev nõue, mida lähemalt käsitletakse seaduse 5. peatükis. Väärrib märkimist, et käesolev säte ei käsitle kahju hüvitamise nõude kõrval iseseisva riigivastutusliku sekundaarnõudena õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamise nõuet. Arvestades RVastS § 11 lg-t 1, mille kohaselt võib isik rahalise hüvitise asemel nõuda haldusakti või toiminguga õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamist, tuleks seda nõuet mõista kui üht kahjuhüvitusnõude alaliiki - naturaalselt teostatavat kahju hüvitamist. Germaani õigus seevastu eristab naturaalse restitutsiooni läbiviimise nõudeõigust kui tavapärasest kahjuhüvitusnõudest eraldiseisvat õigusinstituuti. Lähemalt on sellel küsimusel peatunud § 11 analüüsimisel.<sup>24</sup>

Lõike 1 eesmärk on eelkõige õigusselgust tagav, seaduse hilisemates paragrahvides esitatud materiaalsed nõudeõigused on koondatud ülevaatlikkuse huvides ühte paragrahvi. Sellega jätkatakse paragrahvis 1 alustatud seaduse reguleerimisala ülevaatlikku kirjeldamist.

Ühtlasi määrab lõige oma preambulis ära riigivastutusnõuete adressaadi, keda puudutavat samuti seaduse hilisemates paragrahvides konkretiseeritakse: nõude võib esitada avaliku võimu kandja vastu, kellena tuuakse välja riik, kohalik omavalitsus, avalik-õiguslik isik, või muu avalik-õiguslikul alusel avalikke ülesandeid täitev (füüsiline või eraõiguslik) isik. Nõude adressaadiks ei saa olla alluvussuhtes olev isik, sellega tehakse selgeks, et nõuet ei saa esitada avalikku ülesannet haldusekandja nimel teostava konkreetse ametniku kui füüsilise isiku vastu, sest pole tegemist tema personaalse vastutuse reguleerimisega.

Kuna § 1 lõikest 1 tulenevalt on riigivastutus juba oma olemuselt ainult avalike ülesannete täitmisel tekitatud kahjude hüvitamine ning avalikke ülesandeid saavad täita ainult avaliku võimu kandjad (avaliku halduse kandjad), siis ei saa riigivastutusnõue olla suunatud muude isikute kui avaliku võimu kandjate vastu. Niisiis ei oma käesolev säte iseseisvat õiguslikku väärtust, vaid ainult selgitab avaliku võimu kandja mõistet, mida kasutatakse korduvalt ka seaduse hilisemates paragrahvides.

Lõike 1 punkti 1 muudeti 2004. aastal riigivastutuse seaduse ja põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse muutmise seadusega. Punktis algselt sisaldunud haldusakti tühistamise nõudeõigus asendati akti kehtetuks tunnistamise nõudeõigusega. Kuna tühistamisena mõistetakse haldusakti kehtetuks tunnistamist algusest peale (tagasiulatavalt), kuid HMS § 64 jj võimaldavad haldusakti kehtetuks tunnistamist nii edasiulatavalt, kui ka tagasiulatavalt, siis piiras üksnes tühistamise võimaluse ettenägemine olulisel määral kahjustatud isiku kaebevõimalusi. Tühistamise mõiste asendati kehtetuks tunnistamise mõistega ka seaduse §-des 3 ja 11 lg 1.

Lõige 2 on selgitava iseloomuga, ning määrab kindlaks võimaluse kehtestada käesolevast üldseadusest erinevaid nõudeid riigivastutuse erivaldkondades. Iseenesest ei ole sellise sätte olemasolu seaduses obligatoorne, sest seadusandja ei seo ennast tahes või tahtmata üht regulatsiooni vastu võttes kohustusega sellest teise seadusega mitte kõrvale kalduda. Selleks peab olema vaid põhjendatud vajadus. Selliseid erisusi sisaldab näiteks HMS seoses halduslepingust tulenevate vaidlustega (kahjustatud isiku õigus nõuda lepingu lõpetamist).

---

<sup>24</sup> Selle küsimuse kohta lähemalt vt ka: E. Andresen Õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamine ja kahju hüvitamine riigivastutusõiguses.



Lõige 3 määratleb seaduse reguleerimisala seisukohalt äärmiselt oluliste mõistete “haldusakt” ja “(halduse) toiming” sisu. Nende mõistetega on seotud kõik riigivastutuse primaarnõuded ja seega ka nõudeõiguste ulatus. Lõige sätestab, et mõisteid “haldusakt” ja “toiming” mõistetakse eelnõus halduskohtumenetluse seadustiku tähenduses. Vaide võib seevastu esitada vaid sellise haldusakti peale, mis vastab haldusmenetluse seaduse §-s 51 sätestatud haldusakti mõiste tunnustele.

Haldusmenetluse seaduse selle lõike varasem (algne) redaktsioon sätestas, et haldusakti ja toiminguna käsitletakse haldusakti ja toimingut haldusmenetluse seaduse tähenduses. Praeguse sõnastuse kehtestamise põhjuseks oli asjaolu, et halduskohtumenetluse seadustik ja selle rakendamisel kujunenud kohtupraktika käsitlevad haldusakti ja toimingu mõistet oluliselt laiemalt kui haldusmenetluse seadus. Kuna §-s 1 sätestatud reguleerimisala viitab seaduse universaalsele kehtivusele kõigis avalik-õiguslike suhete valdkondades ning seda toetab ka käesoleva paragrahvi lõikes 1 sätestatud nõudeõigused kõigi avaliku võimu kandjate vastu, siis tekitas haldusakti ja toimingu mõistmine HMS-i tähenduses vastuolu seaduse erinevate paragrahvide vahel. HMS § 51 ja 106 lg 1 määratlevad haldusakti ja toimingu vaid kitsalt täitevvõimu haldusmenetlusliku tegevusena. Haldusmenetlus ei hõlma aga nt kohtueelses süüteomenetluses, riigihankemenetluses jms tehtud otsustusi ning seetõttu osutus küsitavaks, kas RVastS sellistele riikliku tegevuse valdkondadele üldse laieneb.

Riigikohtu praktika on määratlenud haldusakti ja halduse toimingu mõiste ning läbi selle ka halduskohtute pädevuse oluliselt laiemalt, kui HMSist tulenevad mõisted. Riigikohus on leidnud, et halduskohtu pädevuses on RVastS kohaselt igasugune avalik-õiguslikus suhtes tekitatud kahju hüvitamine, kui seadus ei tee sellest selgesõnaliselt erandit (nt Riigikohtu tsiviil- ja halduskolleegiumi vahelise erikogu määrus asjas 3-3-4-2-02 10. aprillist 2002). Sellest lähtuvalt võib ka haldusakti ja halduse toiminguna käesoleva seaduse tähenduses mõista mitte üksnes haldusmenetluse raames antud akte ja teostatud toiminguid, vaid ka nt kohtueelses süüteomenetluses teostatud toiminguid. Sellest haldusakti ja toimingu avaramast mõistest lähtuti ka RVastS muudatuste kavandamisel. Uus lahendus on küll kahtlemata õiguslikult avaram, kui seaduse algne redaktsioon ja vähendab isikute õiguste rikkumise ohtu, mis tuleneb seaduse liiga kitsast tõlgendusest. Samas tuleb siiski märkida, et soovitatav ei ole olukord, kus õiguskorras eksisteerib kaks erinevat haldusakti ja halduse toimingu mõistet. Ühtlasi ei sobi haldusakti ja halduse toimingu mõiste juba üldkeeleliselt kirjeldama süüteomenetluse jmt toiminguid. Siin on aga tegemist juba pigem halduskohtumenetlusliku kui riigivastutusõigusliku probleemiga.

Nagu juba eespool märgitud, käsitlevad nii StHG kui ka AhG riigivastutuse mõistet oluliselt kitsamalt kui RVastS. Seetõttu on AhG alusel võimalik nõuda ning oleks StHG kehtivuse korral võimalik nõuda nende seaduste alusel üksnes tekitatud kahju hüvitamist või õigusvastase tegevuse tagajärgede kõrvaldamist. Muud RVastS sätestatud nõudeõigused (või neile sarnased õigused) leiavad neis seadustes üksnes mainimist kui kahjuhüvitusnõude esitamise eeldused. Samuti ei sisalda kumbki nimetatud seadus alusetu rikastumise alast regulatsiooni.

### Muutmisvajadus

Paragrahvi 2 eesmärgiks on eelkõige selgitada ja täpsustada seaduse reguleerimisala ning hilisemate sätete sisu. Paragrahvi võib oma rõhuasetuselt pidada õnnestunuks. Paragrahvi 11 hilisemal analüüsil käsitletakse konkreetsemalt kahju hüvitamise nõude ning õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamise nõude omavahelist seost. Juhul, kui osutub otstarbekas

viimatinimetatud nõude selgem eristamine kahju hüvitamise nõude koosseisust, peaks see leidma väljenduse ka käesoleva paragrahvi lõikes 1 sätestatud loetelus.

## **2. Peatükk**

Seaduse teine peatükk käsitleb niinimetatud riigivastutuse primaarnõudeid. Nende avalikõiguslike nõuete esitamine on suunatud õigusvastaste tagajärgede tekkimise ja kahju ärahoidmisele. Need nõudeõigused moodustavad isiku kaitseõiguste tuuma avaliku võimu õigusvastase tegevuse tõkestamisel. Enamikul juhtudest on nende nõuete ärakasutamine eelduseks kahjuhüvitusnõude esitamisele RVastS § 7 alusel. Primaarsete riigivastutusnõuetega tagatakse ühelt poolt isikute õiguste efektiivne kaitse avaliku võimu tegevuse eest (preventiivne kaitse kompensatsioonilise kahjuhüvitise asemel), teiselt poolt tagatakse avaliku võimu käsutuses olevate ressursside efektiivne kasutamine kahjuhüvitiste piiramise kaudu ja riigi kaitse kahjustatud isikute pahatahtliku käitumise vastu. Kahjuhüvitise piiramine primaarnõuete esitamise kohustusega on germaani riigivastutusõiguse üldine põhimõte, kuid erinevalt RVastS-ist ei käsitle ei StHG ega AhG seda nõuet võrreldava detailsusega, vaid jätab need küsimused paljuski kohtupraktika lahendada. RVastS-i 2. peatükk sätestab materiaalsed nõudeõigused. Nende nõuete realiseerimisel tuleb arvestada protsessuaalseid vorme, mis on kohtueelse ja haldusmenetluse raames toimuva vaidlustuse puhuks sätestatud HMS-is (eelkõige vaidemenetluse peatükis) ning halduskohtumenetluse puhul kaebuse liike käsitlevates normides.

### **§ 3. Haldusakti kehtetuks tunnistamise nõue**

*(1) Isik võib nõuda haldusakti kehtetuks tunnistamist üksnes selles ulatuses, milles rikutakse tema õigusi, kui seadusega ei ole sätestatud teisiti.*

*(2) Haldusakti ei tunnistata kehtetuks, kui isiku õigused on taastatud haldusakti muutmisega.*

*(3) Haldusakti võib jätta kehtetuks tunnistamata, kui:*

*1) rikutud menetlus- või vorminõue ei võinud mõjutada asja otsustamist;*

*2) kehtetuks tunnistamise nõue on esitatud oluliselt hiljem haldusakti adressaadile teatavakstegemisest ja kehtetuks tunnistamine võib rikkuda kolmanda isiku õiguspärast ootust.*

*(4) Haldusakti kehtetuks tunnistamist võib nõuda kaebusega halduskohtumenetluses või vaidega haldusmenetluses.*

Haldusakti kehtetuks tunnistamise nõue on esimene ja oma praktiliselt tähtsusest ilmselt olulisim riigivastutuse primaarnõue. Nõudeõigusi võib jagada sõltuvalt sellest, kas nad on suunatud avaliku võimu õigusliku või faktilise tegevuse vastu. Haldusakti kehtetuks tunnistamise nõue kuulub esimesse liiki ning on vahetult suunatud üksnes õigusliku olukorra muutmisele. Faktilised muudatused võivad selle kaitsevahendi kasutamisest tuleneda üksnes kaudselt.

Lõike 1 kohaselt on võimalik nõuda haldusakti kehtetuks tunnistamist ulatuses, milles aktiga rikutakse isiku õigusi. Nagu tuleneb § 2 lg-st 3, mõistetakse haldusakti käesoleva nõudeõiguse kontekstis oluliselt laiemalt, kui seda teeb HMS § 51. Selliseks aktiks võib olla mistahes õiguslik üksikakt, millega riigivõim sekkub isiku õigustesse, haldusmenetluses

tehtud haldusakti kõrval niisiis ka näiteks vääртеomenetluses või kohtueelses süüteomenetluses vormistatud õigusakt.

Akti kehtetuks tunnistamine on üldmõiste, mis hõlmab nii kehtetuks tunnistamist tagasiulatuvalt (tühistamist) kui ka edasiulatuvat kehtetuks tunnistamist. HMS § 71 lg 1 p 1 ja 2 võimaldab vaidemenetluses nii tagasi- kui edasiulatuvat kehtetuks tunnistamist. Halduskohtumenetluses on seevastu võimalik ainult tühistamiskaebuse esitamine (HKMS § 6 lg 2 p 1).

Säte seab nõude eelduseks isiku õiguste rikkumise. Seega peab olema tegemist objektiivse õigusnormi rikkumisega avaliku võimu kandja poolt õigusaktiga, millest ühtlasi tuleneb isiku subjektiivse õiguse rikkumine. Sättest tuleneb ka selgelt, et nõue saab puudutada ainult isiku õigusi puudutavat osa haldusaktist. Seega võib akti kehtetuks tunnistamine vastavalt olukorrale olla kas täielik või osaline.

Nimetatud nõudega, kuid ka muude primaarnõuetega, seondub esialgse õiguskaitse taotlemise võimalus halduskohtumenetluses, mis viidi HKMS-i tsiviilkohtumenetluse seadustiku eeskujul sisse koos RVastS-i jõustamisega. Ka HMS-i § 81 kohaselt võib vait lahendav haldusorgan haldusakti täitmise peatada, kui see on vajalik avaliku huvi, haldusakti adressaadi või kolmanda isiku õiguste kaitseks.

Väärrib ka märkimist, et kui haldusakti õiguspärase kehtetuks tunnistamisega kaasneb kahju, siis on selline kahju õiguspäraselt tekitatud kahjuks RVastS-i mõttes. Seega on sellise kahju hüvitamine võimalik ainult RVastS § 16 sätestatud juhtudel.

Lõige 2 täpsustab, et haldusakti ei tunnistata kehtetuks, kui isiku õigused on taastatavad haldusakti muutmisega. Sellega tagatakse haldusotsustuse võimalikult ulatuslik kehtimajäämine ning võimalike kolmandate isikute huvide kaitse.

Lõige 3 määratleb juhud, mil asja vaidemenetluses lahendaval haldusorganil või halduskohtul on oma diskretsioonist lähtuvalt õigus jätta haldusakt kehtetuks tunnistamata. Kõigepealt on selline diskretsioon võimalik juhul, kui rikutud menetlus- või vorminõuded ei võinud mõjutada asja lõpptulemust. Selline üksnes formaalsetel põhjustel haldusakti kehtetuks tunnistamise välistamine on enesestmõistetav. See alus korrespondeerib HMS §-le 58, mille kohaselt ei saa haldusakti kehtetuks tunnistamist nõuda üksnes põhjusel, et haldusakti andmisel rikuti menetlusnõudeid, või et haldusakt ei vasta vorminõuetele, kui eelnimetatud rikkumised ei võinud mõjutada asja otsustamist. Samas on RVastS säte oma mõjult laiem, sest haldusakti mõiste käesoleva seaduse tähenduses on laiem kui HMS-is. Käsitletava aluse puhul tuleb siiski märkida, et siin tundub kohatuna rääkida nõuet menetleva organi diskretsioonist – juhul, kui organ on kindlaks teinud menetlusliku vea, kuid see viga ei saanud mõjutada menetluse lõpptulemusena vastu võetud haldusakti sisu, siis ei saa organil olla võimalust haldusakti ei vaidemenetluses, ega ka kohtmenetluses kehtetuks tunnistada.

Teise alusena on võimalik haldusakti kehtetuks tunnistamisest keelduda ka juhul, kui kehtetuks tunnistamise nõue on esitatud oluliselt hiljem akti adressaadile teatavakstegemisest ja kehtetuks tunnistamine võib kahjustada kolmanda isiku õiguspärast ootust. Selle regulatsiooni mõttena võib näha ühelt poolt soovi kaitsta kehtivat õiguslikku olukorda (õiguskindlust), pidades silmas eelkõige kolmandate isikute huvisid, kes on haldusaktis reguleerituga seotud. Teiselt poolt motiveerib see alus isikut tema suhtes toime pandud õigusrikkumist võimalikult kiiresti vaidlustama. Ka Riigikohtu halduskolleegium on

märkinud: „... peab kohus ... asja sisulisel lahendamisel arvestama ka õiguskindluse põhimõttega. Kolleegium nõustub ringkonnakohtuga selles, et kui kaebetähtaeg hakkab kulgema haldusakti andmise hetkest oluliselt hiljem, peab halduskohus tühistamiskaebuse läbivaatamisel kaaluma, kas kaebaja õigus nõuda haldusakti tühistamist kaalub üles kolmanda isiku võimaliku õiguspärase ootuse, et haldusakt jääb kehtima. Kuigi HMS §-d 64-70 ei reguleeri otseselt haldusakti tühistamist halduskohtu poolt, on nendes sätetes õiguspärase ootuse ja usalduse kaitseks kehtestatud põhimõtted halduskohtumenetluse erisusi arvestades rakendatavad ka haldusakti tühistamisel kohtu poolt, kui kaebus esitati haldusakti andmisest oluliselt hiljem.”<sup>25</sup>. Selles tõdemuses võib näha käsitletava normi otsest põhjendust ja eeskuju.

Lõige 4 määratleb kehtetuks tunnistamise kaebuse realiseerimise vormid – õiguse pöörduda tühistamiskaebusega (HKMS § 6 lg 2 p 1) halduskohtusse ja õiguse esitada vaie haldusmenetluses. Nimetatud nõuded on alternatiivsed, halduskohtumenetlus võib järgneda vaidemenetlusele.

Nagu juba öeldud, ei reguleeri StHG ja AhG RVastS-iga võrreldaval viisil riigivastutuse primaarnõuete esitamist. StHG § 6 sätestab, et rahaline hüvitis kahju hüvitamiseks langeb ära, kui kahjustatud isik ei kasuta kohtulikku kaebevõimalusi (*gerichtliche Klageerhebung*) või muud tavapärast seaduslikku menetlusvahendit avaliku võimu tegevuse õiguspärasuse kontrollimiseks. See ei kehti, kui kahjustatul ei olnud süüd kaitsevahendite kasutamata jätmisel. Ka Saksa Tsiviilseadustiku § 839 lg 3 näeb ette põhimõtte, et kui kannatanu jätab süüliselt kasutamata võimaluse vältida kahju tekkimist õiguskaitsevahendi esitamise abil, siis ei saa ta esitada nõuet kahju hüvitamiseks. AhG-i § 2 lg 2 kohaselt ei teki kahjuhüvitusnõuet, kui kahjustatu oleks võinud selle kõrvaldada muude õiguskaitsevahenditega või kaebusega halduskohtusse. Saksa õigus mõistab Tsiviilseadustiku §-s 839 mainitud kaitsevahenditena mistahes vormilisi, tavapäraseid õiguskaitsevahendeid, eelkõige halduskohtulikku kaebusi. Vastandina eristatakse ka nn mitteformaalseid kaitsevahendeid, mis ei ole kaitsevahendid nimetatud paragrahvi mõttes, nendena peetakse silmas mitteametlikke vastuväiteid, teenistusliku järelevalve alustamise ettepanekuid ametnike suhted jmt.<sup>26</sup>

### Muutmisvajadus

Üldpõhimõtete osas paragrahv muutmist ei vaja. Samas on praegu seaduse tasandil lahendamata küsimus haldusakti ja selle alusel sõlmitud lepingute (eraõiguslik, või ka haldusleping) omavahelisest seosest. Lepingud antakse sageli haldusaktide alusel, nende õiguslik kehtivus ei ole aga seoses haldusaktide kehtivusega, vaid tuleneb eraõiguses sätestatud alustest. Tekib küsimus, kas isikul, kes on vaidlustanud haldusakti, mille alusel on sõlmitud leping, oleks õigus nõuda ka sellise lepingu tühistamist. Isiku õiguste piisavalt ulatusliku kaitse tagamiseks peaks see olema võimalik, vastasel juhul välistatakse kaebuse esitanud isiku võimalus saavutada eesmärki, mis oli tema poolt haldusakti tühistamise taotlemise tegelikuks põhjuseks. Antud juhul ei piisa ainult isikule sellise lepinguga tekitatud kahjude hüvitamisest. See küsimus on seotud ka RVastS §-s 11 sätestatud tagajärgede kõrvaldamise nõudega, kuna ka sellise lepingu puhul on tegemist kahjustava tegevuse tagajärjega.

---

<sup>25</sup> Riigikohtu halduskolleegiumi otsus asjas nr 3-3-1-41-02, p 12-13

<sup>26</sup> nt Windthorst/Sproll Staatshaftungsrecht, München 1994, lk132-133.

#### **§ 4. Toimingu lõpetamise nõue**

*(1) Isik võib nõuda halduse jätkuva toiminguga kaasneva õiguste rikkumise lõpetamist, kui see on võimalik ülemääraste kuludeta. Õiguste rikkumise lõpetamise kulud on ülemäärased, kui need ületavad oluliselt isikule õiguste rikkumisega tekitatavat kahju.*

*(2) Kui õiguste rikkumine seisneb asja õigusvastases valdamises, võib asja valdamiseks õigustatud isik nõuda asja oma valdusesse andmist. Taotluse asja õiguspärasesse valdusesse andmiseks võib haldusorganile esitada 30 aasta jooksul nõudeõiguse tekkimisest arvates.*

*(3) Taotluse toimingu lõpetamiseks võib esitada toimingut sooritavale haldusorganile või kaebuses halduskohtule.*

*(4) Käesolev paragrahv ei välista nõude esitamist eraõiguses sätestatud alustel ja korras.*

Paragrahv 4 sätestab kaitsevahendi isiku subjektiivseid õigusi rikkuvate halduse toimingute vastu. Lähtudes riigivastutuse seaduse reguleerimisala laiast tõlgendusest tuleb halduse toimingutena mõista ka sellist faktilist avalike ülesannete täitmisel teostatavat tegevust, mis ei toimu haldusmenetluses, see tuleneb ka haldustoimingu mõistest HKMS-i tähenduses, mille § 4 lg 2 kohaselt on toiminguks, mille peale võib halduskohtusse kaevata või protestida avalik-õiguslikke haldusülesandeid täitva asutuse, ametniku või muu isiku tegevus või tegevusetus või viivitus avalik-õiguslikus suhtes. Erinevalt eelmises paragrahvis käsitletud halduse õigusakti vastu suunatud nõudest ei taotle käesolev nõue õiguslikku muudatust, eesmärgiks on üksnes faktilise tagajärje saavutamise (nt õigusliku aluseta ära võetud juhiloa tagastamine või isiku kinnipidamise lõpetamine). Toiming peab olema jätkuv, st tema faktiline toime peab kestma ka kaebuse esitamise ajal, vastasel juhul ei oleks nõude rahuldamisel mingit mõju. Protsessuaalselt toimub toimingu lõpetamise nõude realiseerimine HMS § 109 kohaselt, mis sätestab, et kui toiminguga rikutakse isiku õigusi, võib isik nõuda haldusorganilt või kohtult toimingu ärajätmist või lõpetamist ning toimingu tagajärgede kõrvaldamist ja kahju hüvitamist vastavalt riigivastutuse seadusele ning pöörduda selleks halduskohtusse halduskohtumenetluse seadustikus ettenähtud korras. Haldusmenetluses realiseeritakse nõudeõigus pöördumisega toimingut sooritava haldusorgani poolt, millist menetluskorda rakendatakse, pole üheselt selge. HKMS ei sisalda otseselt toimingu lõpetamisele suunatud kaebuse eriliiki, vaid räägib § 6 lg 2 p 2 peatatud või sooritamata toimingu sooritamist. Kuna HKMS § 4 lg 2 annab väga laialdase toimingu mõiste, siis on ka toimingu lõpetamist võimalik vaadelda eraldi toiminguna, mida selle kohustamiskaebusega nõutakse. Samuti on § 6 lõike 3 kohaselt võimalik toimingu õigusvastasuse kindlakstegemiseks tuvastushagi esitamine.

Rikkumise lõpetamise eelduseks on seatud see, et rikkumise kõrvaldamise kulud on väiksemad, kui rikkumisega isikule tekitatav kahju. See piirang kannab ilmselt avaliku huvi kaitse nõuet – mitte igasugune isiku erasfääri kahjustamine ei tingi automaatselt kaitsemeetmete rakendamist, vaid seda tuleb vaadata seoses toimingut avalikes huvides teostava võimukandjaga.

Lõige 2 on erisätteks, mis reguleerib asja valduse äravõtmist avalik-õiguslikus suhtes kui haldustoimingu. Säte räägib valdamiseks õigustatud isikust, niisiis on hõlmatud nii omanik kui ka asja muul õiguslikul alusel valdav isik. Kuna nõude eelduseks on isiku õiguste rikkumine, siis peab valduse äravõtmisel puuduma õiguslik alus või see peab olema ära langenud. Seda nõuet tuleb eristada olukorrast, kus avaliku võimu kandjale on ilma õigusliku

aluseta üle läinud ka asja omand, sellisel juhul on tegemist alusetu rikastumisega, mida reguleerib seaduse 4. peatükk. Samuti ei saa käesolevas paragrahvis sätestatud nõudeõiguse alusel nõuda tagasi asja, mis on läinud avaliku võimu kandja käest üle kolmandale (haldusvälisele) isikule, sest sellisel juhul on halduse toiming juba lõppenud. Haldusväliselt isikult saab sellisel juhul asja välja nõuda tsiviilõigusliku vindikatsioonihagiga, kui see pole aga võimalik, siis on isikul kahju hüvitamise nõue avaliku võimu kandja vastu käesoleva seaduse 3. peatüki (kahjunõue) kohaselt.

Erinevalt üldistest halduskohtuliku kaebuse ja vaide esitamise tähtaegadest võib asja valduse äravõtmisega seotud kahjuhüvitusnõude esitada oluliselt pikema aja jooksul – 30 aasta jooksul nõudeõiguse tekkimisest (oma õiguste rikkumisest teadasaamisest) arvates. Ilmselt on selle põhjuseks olnud analoogia tsiviilseadustiku üldosaseaduse §-s 155 sätestatud omandiõigusest tuleneva väljaandmisnõude tähtajaga, mis on samuti 30 aastat. Selline lahendus on ka korrektne, sest isik ei pea olema oma valduse tagasinõudmisel halvemas seisundis ainuüksi seetõttu, et asja ebaseaduslik valdus on tekkinud avalik-õiguslike suhete tulemusena.

Taotlus toimingute lõpetamiseks esitatakse halduskohtule või toimingut teostavale haldusorganile. Väärrib tähelepanu sõnastuslik erinevus võrreldes § 3 lg-ga 4, mis määratleb menetluskorra haldusakti tühistamise nõude esitamisel. Sättes ei mainita erinevalt § 3 lg-st 4 vaidemenetlust kui nõude haldusmenetlusliku esitamise korda, vaid räägitakse taotluse esitamisest toimingut sooritavale haldusorganile. Tõenäoliselt on see erinevus tehtud teadlikult, arvestusega, et sellise nõude menetlemine ei toimu vaidemenetluse kaudu. Ka HMS § 109 ei maini haldustoimingute vaidlustamiseks esitatavate nõuete seost vaidemenetlusega. Vaidemenetluse eset määratlev HMS § 72 lg 1 p 3 sätestab, et vaidega saab taotleda üksnes ettekirjutuse tegemist (seega haldusakti andmist) toimingute sooritamiseks (mitte aga jätkuva toimingute lõpetamist). § 72 näib üldse käsitlevat menetlustoiminguid, mitte haldustoimingut HMS 8. peatüki tähenduses. Ka selle paragrahvi lõige 3 ei näe ette nõuet, mis sobiks toimingute lõpetamise nõudmiseks RVastS § 4 lg 1 järgi.

Lõike 4 kohaselt ei välista toimingute lõpetamise nõude esitamine eraõiguses sätestatud nõuete esitamist. Nimetatud lõiget seaduse esialgses redaktsioonis ei sisaldunud, ning see lisati sinna täiendamise seadusega 2004. aasta. Selle muudatuse eesmärgiks oli lihtsustada isiku jaoks oma õiguste kaitsmist avaliku võimu toimingute vastu. Erinevalt riigivõimu õiguslikust tegevusest ei ole faktilise tegevuse puhul tihti üheselt selge, kas tegevusel on avalik-õiguslik või eraõiguslik vorm. Eelnõu seletuskirja kohaselt oligi muudatuse eesmärgiks lihtsustada isikutel oma õiguste kaitsmist selliste toimingute vastu. Näiteks avaliku halduse ülesannet täitva ettevõtte tegevuse tagajärjel tekkiva müra vältimiseks võivad naabruses elavad isikud esitada nõude nii avalikus õiguses (toimingute hoidumise nõue) kui ka eraõiguses ette nähtud alustel ja korras (naabusõigused); sama kehtib politsei poolt hoiule võetud auto tagastamise nõude kohta (toimingute sooritamise nõue või valduse kaitse). Siiski on selline eraõiguslike õiguskaitsevõimaluste laiendamine haldustoimingutele ka mõneti küsitav, selle mõtte loogilisel lõpuniarendamisel võiks koguni väita, et ka kahju hüvitamise nõuetele peaks saama kohaldada alternatiivselt eraõiguslike deliktilise vastutuse sätteid, eks laiendaks ju seegi avaliku võimu tegutsemisvormide paljususes isikute võimalusi oma õigusi kaitsta. Sellega kaotaks aga riigivastutuslik eriregulatsioon oma mõtte. Samuti tekib küsimus, millisesse seosesse paneb eraõigusliku kaitsevahendi kasutamine kahjustatud isiku toiminguga tekitatud kahju hüvitamise nõudega seoses. Primaarnõude ärakasutamine on eelduseks riigivastutusliku kahjunõude esitamisele. Kui isik ei kasuta primaarnõuet, vaid kaitseb oma õigusi toimingute vastu eraõigusliku nõudeõigusega, kuid talle on ühtlasi tekkinud juba ka kahju, siis tekib

küsimus, kas tal on võimalik taotleda selle hüvitamist RVastS alusel. Tsiviilõigus sellise avaliku ülesande täitmisel tekitatud kahju hüvitamiseks õigust ei anna.

Primaarnõuete kohta Saksa ja Austria õiguses vt eelmise paragrahvi analüüs.

### Muutmisvajadus

Paragrahvi muutmiseks vajadus puudub.

### **§ 5. Haldusaktist või toimingust hoidumise nõue**

*(1) Isik võib nõuda haldusakti andmata jätmist või halduse toimingu sooritamata jätmist, kui haldusakt või toiming rikuks tema õigusi ja tooks tõenäoliselt endaga kaasa tagajärje, mida ei saaks kõrvaldada haldusakti või toimingu hilisemal vaidlustamisel.*

*(2) Taotluse haldusakti andmata jätmiseks või toimingu sooritamata jätmiseks võib esitada haldusakti andmiseks või toimingu sooritamiseks pädevale haldusorganile või kaebuses halduskohtule.*

*(3) Käesolev paragrahv ei välista nõude esitamist halduse toimingu sooritamata jätmiseks eraõiguses sätestatud alustel ja korras.*

Paragrahv 5 sätestab haldusaktist või toimingust hoidumise nõude. Erinevalt kahest varasemast nõudeõigusest võimaldab see vahend vältida isiku õiguste rikkumist veelgi varasemal ajahetkel, hoides selle täielikult ära. Kuna tegemist on halduse tegevuse prognoosile rajaneva nõudeõigusega, siis on selle esitamise võimalus suhteliselt piiratud, nõude halduse tegevust ennetava esitamise mõte saabki seisneda just sellise õigusvastase halduse tegevuse takistamises, mille tagajärjed oleksid kahjustatud isiku jaoks pöördumatud ja mille puhul hilisem vaidlustamine ei oleks seetõttu enam mõjus. Seda mõtet väljendab paragrahvi lõige 1 nõude esitamise eeldusi kirjeldades selgelt.

Kuna selle nõude esitamine eeldab isikul teabe olemasolu halduse kavandatava tegevuse kohta, siis saab see tähtsust omada eelkõige sellistes halduse erimenetlustes, mille puhul on ette nähtud haldusakti andmisele või toimingu teostamisele eelnevad teavitamis- või hoiatamisprotseduurid või vaba juurdepääs otsustuse kavandile (nt planeerimismenetlus ja muud avatud haldusmenetluse liigid).

Hoidumise nõudele sarnast võimalikult varase sekkumise ja sellega pöördumatult tekkiva kahju hüvitamise funktsiooni täidavad juba jõustunud haldusaktide ja toimingute puhul HKMS-i esialgse õiguskaitse võimalused ja vaidemenetlust läbi viiva organi võimalus vaidlustatud haldusakti täitmine peatada.

Käesolev nõue erineb muudest 2. peatükis sätestatud riigivastutusnõuetest selle poolest, et tegemist ei ole kahju hüvitamise nõude esitamise eeldusega – RVastS § 7 lg 1 ei maini § 5 kui kahjuhüvitusnõude esitamise eeldust. Kuna tegemist on ebakindla, st prognoosil põhineva meetmega, siis ei saa selle kasutamist potentsiaalselt kahju kannatada võivale isikule kohustuseks teha, vastasel juhul raskendataks põhjendamatult tema võimalust kahjuhüvitise saamiseks. Seega on käesolev nõue küll oluline kaitsevahend avaliku halduse õigusvastase tegevuse vastu, kuid ta ei kujuta endast primaarnõuet samas tähenduses kui ülejäänud nõudeõigused RVastS 2. peatükis.

Lõige 2 määratleb nõudeõiguse realiseerimise korra. Sõnastuselt langeb lg 2 kokku eelmise paragrahvi lg-ga 3. Haldusorganilt kui ka kohtult toimingu ärajätmise nõudeõigust mainib HMS § 109, nõue tuleb esitada “vastavalt riigivastutuse seadusele”. Haldusakti puhul ei näe vaidemenetluse alused ette otsest alust nõuda akti andmatajätmist. See annab alust öelda, et haldusakti andmatajätmiseks esitatud nõue ei ole HMS-i idee kohaselt mitte vaidemenetluslik, vaid RVastS alusel esitatud muu haldusmenetluslik nõue. Halduskohtumenetluses on hoidumise nõude esitamise vormiks HKMS § 6 lg 2 p 2 sätestatud kohustamiskaebus, selle kohaselt võib halduskohtus taotleda peatatud haldusakti täitmist või välja andmata jäetud haldusakti väljaandmist, peatatud või sooritamata toimingu sooritamist. Toiminguks HKMS-i mõistes loetakse § 4 lg 2 kohaselt ka tegevusetust, seega saab isik sellist “toimingut” halduskohtus ka nõuda. HKMS § 6 lg 2 p 2 ei maini sõnaselgelt haldusakti andmatajätmist, kuid tõenäoliselt on ka seda võimalik mahutada toimingu mõiste alla eeltoodud laias tähenduses.

Lõikes 3 on 2004. aastal analoogiliselt eelmise paragrahviga tehtud muudatus, ning lisatud isikute õiguste laialdasema kaitse tagamiseks võimalus esitada nõudeid ka eraõigusest tulenevatel alustel.

Primaarnõuete kohta Saksa ja Austria õiguses vt § 3 analüüs.

### Muutmisvajadus

Paragrahvi muutmiseks vajadus puudub.

### **§ 6. Haldusakti andmise või toimingu sooritamise nõue**

*(1) Isik võib nõuda haldusakti andmist või toimingu sooritamist, kui avaliku võimu kandja on kohustatud haldusakti andma või toimingu sooritama ja see puudutab isiku õigusi.*

*(2) [Kehtetu – [RT I 2004, 56, 405](#) – jõust. 25. 07. 2004]*

*(3) Taotlus haldusakti andmiseks või toimingu sooritamiseks tuleb esitada selleks pädevale haldusorganile. Taotluse rahuldamata või tähtaegselt läbi vaatamata jätmise korral võib isik esitada vaide haldusorganile või kaebuse halduskohtule.*

*(4) Kui õigusvastaselt on jäetud andmata haldusakt või sooritamata toiming, mille andmine või sooritamine tuleb otsustada kaalutusõiguse (diskretsiooni) alusel, teeb kohus nõude rahuldamise korral avaliku võimu kandjale ettekirjutuse asja uueks otsustamiseks.*

*(5) Käesoleva paragrahvi lõikes 4 sätestatud juhul võib kohus teha avaliku võimu kandjale ettekirjutuse haldusakti andmiseks või toimingu sooritamiseks ilma asjaolude täiendava kaalumiseteta vaid juhul, kui juhtumi asjaolude tõttu ei saa avaliku võimu kandja haldusakti andmisest või toimingu sooritamiseast asja uuel otsustamisel ühelgi tingimusel keelduda.*

*(6) Käesoleva paragrahvi lõikes 4 sätestatud juhul võib valet lahendav haldusorgan nõude rahuldamisel valida, kas teha pädevale organile ettekirjutus haldusakti andmiseks või toimingu sooritamiseks ilma asjaolude täiendava kaalumiseteta või teha ettekirjutus asja uueks otsustamiseks.*



Paragrahv 6 sätestab viimase riigivastutuse primaarnõude – õiguse nõuda haldusakti andmist või toimingu sooritamist. See nõue on vastandlik eelmises paragrahvis esitatud nõudele, olles suunatud kaebust esitavale isikule kahjuliku haldusakti või toimingu vaidlustamise asemel isikut soodustava akti või toimingu saamisele. Nõude esitamisele seab paragrahv kaks eeldust. Nagu kõigi varasemate nõuete puhul, nii peab ka siin olema otsene seos nõuet esitava isiku subjektiivsete õigustega. Teiseks eelduseks on aga see, et organil peab olema kohustus haldusakti andmiseks või toimingu sooritamiseks. Seega ei saa seda nõuet esitada sellise haldusakti või toimingu puhul, millega kaasneb seadusest tulenevalt organi diskretsiooniõigus. See on ka enesestmõistetav, sest vastasel juhul hakkaks kaebuse esitaja ise sisustama organi diskretsiooniruumi, mis oleks lubamatu. Erijuhtumiks, mida täpsustavad paragrahvi lõiked 4-6, on olukord, kus haldusorganil on formaalselt õigusakti järgi küll diskretsioon olemas, kuid konkreetse juhtumi asjaoludest lähtuvalt on kaalutlus tegelikult välistatud (nn diskretsiooni redutseerumine nullini).

Paragrahvi lõige 2 tunnistati kehtetuks 2004. aastal jõustunud riigivastutuse seaduse muutmiselega. Selle sätte sisuliseks asendamiseks lisati paragrahvile kolm uut lõiget (4-6). Seaduse algse redaktsioonis nägi just see lõige ette diskretsiooni redutseerumise juhtumi, sätestades, et diskretsiooniõiguse olemasolu korral võib isik käesolevas paragrahvis esitatud nõude esitada üksnes juhu, kui haldusakt või toiming puudutab tema õigusi ja juhtumi asjaolude tõttu ei saa organ akti andmisest või toimingu sooritamisest keelduda. Kehtetuks tunnistamise põhjendusena toodi välja lõike eksitavus ning vajadus käsitleda halduskohtumenetlust ja haldusmenetlust diskretsiooniotsuste hindamise aspektist erinevalt, kuna halduskohtu volitused haldusorganite diskretsiooni hindamisel on HKMS § 19 lg 6 kohaselt tunduvalt piiratumad, kui haldusorganil vaidemenetluses HMS § 83 lg 1 ja 85 järgi. Selline lahendus on kahtlemata õigusselgem, kuid tekitab ka mõningaid küsimusi (vt lg 4-6 analüüsi).

Lõige 3 määrab nõude esitamise korra. Erinevalt muudest primaarnõuetest on siin piiratud isiku õigust pöörduda oma õiguste kaitsmiseks koheselt kohtu poole. Kaebuse peab esimeses astmes läbi vaatama haldusakti või toimingu teostamiseks pädev organ ning üksnes juhul, kui see jäetakse rahuldamata või tähtaegselt läbi vaatamata, võib isik esitada haldusorganile vaide või pöörduda kohtu poole. Selline kaebevõimaluse kitsendamine on põhjendatav asjaoluga, et kohesel kohtusse pöördumisel poleks selge, kas organi ja isiku vahel üldse esineb õiguslik vaidlus ja kohtu sekkumine võib olla tarbetu. Organ ei ole akti andnud või toimingut sooritanud, isik ei pruugi olla isegi tema poole pöördunud, seetõttu pole veel selge, milline on organi meelestatus taotluse suhtes ja kas isikule soodsas lahenduse saavutamiseks on kohtu poole pöördumine üldse vajalik. Teiselt poolt võiks esitada küsimuse, kas samal põhjusel ei tuleks kohustuslikku kohtumenetlusele eelneva haldusmenetluse korda rakendada ka muude nõuete puhul, sest ka muudel juhtudel (nt § 5 sätestatud ennetav sekkumine haldusakti või toimingu ärajätmiseks) võib kohene kohtu poole pöördumise võimalus tähendada seda, et rikutakse menetlusökonomikat, sest isik oleks saanud oma nõude palju lihtsamalt rahuldada vahetult organi poole pöördudes. See oli ilmselt ka põhjus, miks RVastS eelnõu varasem kavand nägi käesoleva lõikega sarnase menetluskorra ette kõigi primaarnõuete esitamiseks ja lisaks veel ka kahju hüvitamise nõudele. Eelnõu menetlemisel Riigikogus see regulatsioon kõrvaldati ning säilitati erandina üksnes käesolevas lõikes. Muudatuse põhjuseks oli tõenäoliselt soov mitte piirata liigselt PS § 15 sätestatud oma õiguste rikkumise korral kohtusse pöördumise õigust. Tundub mõistlikuna mitte piirata liigselt isikute õigust vahetuks kohtu poole pöördumiseks, samas on käesolevas paragrahvis sätestatud nõude esitamiseks eelnev menetlus haldusorganis hädavajalik, sest kogu vaidlustamisvõimalus tugineb potentsiaalsele kohtueelse vaidluse olemasolule (haldusmenetlusele).

Halduskohtumenetluses on selle nõude menetlemise protsessuaalseks vormiks, nagu ka §-des 4 ja 5 sätestatud nõuete puhul, HKMS § 6 lg 2 p 2 sätestatud kohustamiskaebus.

Lõiked 4- 6 panevad paika nõuded diskretsiooniliste otsustustega seotud nõude menetlemiseks. Lõige 4 on erinorm diskretsioonilise haldusotsuse või toimingu nõude menetlemiseks halduskohtus. Normi mõte seisneb kohtu piiratud võimaluste rõhutamises haldusorganite diskretsiooniliste otsuste vaidlustamisel. HKMS-i § 19 lg 6 kohaselt kontrollib kohus diskretsiooniotsustuste puhul, kas haldusakti andmisel või toimingu sooritamisel on järgitud diskretsiooni piire, eesmärki ning proportsionaalsuse, võrdse kohtlemise ja muid õiguse üldtunnustatud põhimõtteid. Kohus aga ei saa diskretsiooni õiguspärase teostamise kontrollimise kõrval sekkuda täitevvõimu teostamisse, hinnates diskretsiooniotsuse otstarbekust. Seetõttu ei saagi kohus diskretsiooni kindlakstegemise korral nõude rahuldamise või mitterahuldamise otsust teha, vaid peab selle tagastama haldusorganile uueks otsustamiseks. Lõike 1 kohaselt on kaebuse esitamise eelduseks see, et haldusorgan peab akti andma või toimingu sooritama, siis võib sellest teha järelduse, et käesolevas lõikes mõeldud diskretsiooni all tuleb silmas pidada ainult valikudiskretsiooni. Otsustusdiskretsiooni korral ei oleks lg 1 nõude esitamiseks seatud eeldused täidetud, sest siis ei oleks haldusorganil üldse kohustust haldusakti anda või toimingut teostada.

Lõige 5 reguleerib nn haldusorgani diskretsiooni redutseerumist nullile, mis enne 2004. aastal RVastS-is tehtud muudatusi oli reguleeritud käesoleva paragrahvi lõikega 2. Käesoleva lõike kohaselt võib halduskohus kohustada pädevat organit haldusakti andmiseks või toimingu sooritamiseks ilma asja organile uueks otsustamiseks saatmata, kui *“ juhtumi asjaolude tõttu ei saa avaliku võimu kandja haldusakti andmisest või toimingu sooritamiseast asja uuel otsustamisel ühelgi tingimusel keelduda ”*. Arvestades eelmises lõikes öeldut peab tegemist olema valikudiskretsiooni redutseerumisega, seega peab menetleva kohtu jaoks olema selge, et asja lahendamisel on võimalik ainult üks kindla sisuga otsus. Lõike sõnastus jätab samas võimaluse tõlgenduseks, et välistatud peab olema üksnes otsustamisest keeldumise võimalus, mitte aga ka ainuvõimalikuna ära määratud otsustuse ühene sisu.

Lõige 6 käsitleb erisusi nõude rahuldamisel vaidemenetluse kaudu. Nagu juba eespool öeldud, tuleneb HMS-ist, et vaidemenetluses on võimalik teostada järelevalvet ka haldustegevuse otstarbekuse üle. Selle põhjuseid võib näha täitevvõimu hierarhilises ülesehituses. Erinevalt kohtuvõimust, mida takistab teise võimuharu tegevusse suuremal sekkumisel võimude lahususe põhimõte, on täitevvõimu organisatsiooni sisesed järelevalvevõimalused hoopis laialdasemad. Seetõttu võib vait lahendav organ võtta alluva organi eest diskretsiooni teostamise ka enese kätte. Käesoleva lõike eesmärgiks on välja tuua selgelt välja vait lahendava haldusorgani võimalus lahendada diskretsioonilist otsustust nõudev vaidlus iseseisvalt või suunata see tagasi madalamalseisvale organile. Sellega rõhutatakse vaidemenetluslike võimaluste erinevust kohtumenetlusest.

### Muutmisvajadus

Paragrahvi võiks paaris küsimuses täpsustada. Halduskohtunikud on juhtinud küsimustiku vastustes tähelepanu sellele, et praegu pole üheselt selge tühistamiskaebuse (§ 3) ja käesolevas paragrahvis sätestatud nõude seos. Sellele vastavalt ka HKMS-is. Juhul, kui teatud haldusaktist või toimingust on keeldutud iseseisva haldusakti andmise teel, siis peaks sellise akti või toimingu taotlemiseks õiguskaitse toimuma selguse huvides keeldumist sisaldava haldusakti kehtetuks tunnistamise nõudega.

Samuti on juhitud tähelepanu sellele, et paragrahvi lõikes 3 sätestatud erandlik vahetu kohtusse pöördumise õiguse piirang ei taga kõigil juhtudel isikute õiguste piisavalt efektiivset kaitset – olukorras, kus haldusakt tuleb anda või toiming sooritada haldusorgani poolt ilma soodustatud isiku enda initsiatiivita peaks isik saama pöörduda vahetult kohtusse.

### **3. peatükk**

RVastS 3. peatükk sätestab riigivastutusõiguse tuuma – riigivastutuse kahjuhüvitusnõudeid puudutava.

#### **§ 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.*

*(2<sup>1</sup>) Lisaks käesoleva paragrahvi lõigetes 1 ja 2 sätestatule võib isik nõuda avaliku võimu kandja tegevuse või tegevusetusega tekitatud kahju hüvitamist juhul, kui Euroopa Inimõiguste Kohus on rahuldanud tema individuaalkaebuse Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni või selle protokollrikkumise tõttu asjaomase avaliku võimu kandja poolt, isiku õigusi rikuti oluliselt ning isikul puuduvad muud võimalused oma õiguste taastamiseks. Kahju hüvitamist võib nõuda ka isik, kes on sarnases asjas ja samal õiguslikul alusel esitanud Euroopa Inimõiguste Kohtule individuaalkaebuse või kellel on sarnases asjas ja samal õiguslikul alusel sellise kaebuse esitamise õigus Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikli 35 lõikes 1 sätestatud tähtaega arvestades.*

*(3) Käesoleva paragrahvi lõigete 1–2<sup>1</sup> alusel hüvitatakse otsene varaline kahju ja saamata jäänud tulu.*

*(4) Kui seadusega pole sätestatud teisiti ja see pole vastuolus avalik-õiguslike suhete olemusega, kohaldatakse avaliku võimu teostamisel tekitatud kahju hüvitamisel lisaks käesolevale seadusele ka eraõiguse kahju hüvitamise sätteid.*

Paragrahv määrab kindlaks riigivastutuse kahjuhüvitusnõude üldise koosseisu. See on alusnorm, millest tuleneb üldine riigivastutuse kahjuhüvitusnõue. Vastutuse erijuhtude jaoks on eraldi koosseisud §-des 14 - 16 ning mittevaralise kahju hüvitamisel lisanduvad sellele koosseisule täiendavad elemendid (süü) § 9 lg 1 järgi, kõigil muudel käesolevas seaduses sätestatud hüvitusjuhtudel tuleb lähtuda käesolevast kahjuhüvitusnõude koosseisust.

Lõige 1 annab isikule õiguse nõuda talle tekitatud kahju hüvitamist järgmistel eeldustel:

- 1) kahju on tekitanud avalik-õiguslikus suhtes avaliku võimu kandja (kahjul on põhjuslik seos avaliku võimu kandja tegevusega);
- 2) rikutud on kahju hüvitamist nõudva isiku subjektiivset õigust;
- 3) kahju tekitamine on olnud õigusvastane;

- 4) kahju ei olnud võimalik vältida ega ole võimalik kõrvaldada riigivastutuse primaarnõuete esitamisega.

Riigivastutus tähendab vaid avalik-õiguslikus suhtes avaliku võimu kandja poolt tekitatud kahju hüvitamist. Eraõiguslikus suhtes tekitatud kahju hüvitamine ei tule riigivastutusnõude alusel kõne alla. See põhimõtte tuleneb juba eelnõu reguleerimisala puudutavatest ja varem kommenteeritud § 1 lg 1 ja 2, § 2 lg 1.

Kahjuna tuleb RVastS eelnõu seletuskirja kohaselt mõista “kulutusi, vara hävimist või rikkumist, samuti saamatajäänud tulu”. See definitsioon jätab kahju mõiste alt välja mittevaralise kahju, mille hüvitamise kohta on erinormid RVastS § 9. Kahju mõiste sisustamisel riigivastutusõiguses ei ole põhimõttelist erinevust eraõiguslikust vastutusest, avaliku võimu tegevuse tagajärjed võivad tuua kaasa samasuguse kahju tekkimise, nagu eraisikute tegevuski. Üldiselt võib kahjuna mõista „ühe isiku õigushüve mittevaralikkude vähenemist teise isiku teo tulemusena”<sup>27</sup>. Nagu eraõiguseski (VÕS § 128 lg 1), nii jaguneb ka riigivastutuslik kahju varaliseks kahjuks ja mittevaraliseks kahjuks. Varalise kahju liike käsitleb täpsemalt käesoleva paragrahvi kolmas lõige, mittevaralist kahju RVastS § 9. Lisaks neile kahele võib iseseisva kahju liigina käsitleda keskkonnakahju.<sup>28</sup> Keskkonnakahju hüvitatakse keskkonnastutuse seaduse (KVastS) alusel sõltumata sellest, kas see tekitati eraõiguslikus või avalik-õiguslikus suhtes. Üksnes nendel juhtudel, mil KVastS-i seaduse rakendumine on välistatud ja kahju on tekitatud avalik-õiguslikus suhtes, nt riigikaitselised tegevused KVastS-i § 1 lg 2 p 5 järgi, oleks võimalik nõuda keskkonnakahju hüvitamist varalise või mittevaralise kahjuna RVastS-i alusel.

Kahju mõiste sisustamisel RVastS-i järgi tuleb arvestada ka seda, et võlaõiguse põhimõtete järgi, millest lähtuvad ka halduskohtud, ei käsitleta õiguslikus mõttes kahjuna sellist saabunud negatiivset tagajärge, mille ärahoidmine ei olnud rikutud normi eesmärgiks (RKHKo 3-3-1-13-06). Normi eesmärgi teooria tuleneb VÕS § 127 lg-st 2. Kui õigusnormil ei olnud eesmärki isikut sellist liiki kahju eest kaitsta, siis langeb hüvitusnõue ära. Selle põhimõtte rakendumine riigivastutusõiguses tuleneb RVastS-i § 7 lg 4, mis rakendab riigivastutusele osaliselt ka eraõiguse põhimõtteid. Siiski tuleb arvestada, et normi eesmärgi teooria rakendamine võib avalik-õiguslike ja eraõiguslike suhete puhul osutada oluliselt erinevaks.<sup>29</sup>

Põhjuslik seos tähendab et kahju tekkimine oli tingitud võimukandja teost. Ka põhjusliku seose määramisel ei ole põhimõttelist erinevust tsiviilõigusest (VÕS § 127 lg 4, RKTKo 3-2-1-78-06). Kui kahju on tekkinud tegevuse tulemusena, siis rakendavad halduskohtud sarnaselt tsiviilkohtutega *conditio sine qua non* põhimõtet. Kui kahju tuleneb tegevusetusest, siis rakendatakse nn vajaliku tingimuse teooriat<sup>30</sup>.

*„Põhjusliku seose olemasolu kontrollitakse **conditio sine qua non** testi abil, mille kohaselt ajaliselt eelnev sündmus loetakse hilisema sündmuse põhjuseks, kui ilma esimese sündmuseta poleks ajaliselt hilisemat sündmust toimunud. Selle tuvastamiseks saab kasutada nn elimineerimise meetodit, mille abil jäetakse vastustaja väidetav tegu mõtteliselt kõrvale ja uuritakse kas kahjulik tagajärg oleks ka ilma selle teota saabunud. Kui kahjulik tagajärg*

<sup>27</sup> PS kommenteeritud väljaanne. 2 trükk, lk 268 p 2.1.; sama TlnHKo 3-05-503

<sup>28</sup> samas lk 270 p 2.1.3.

<sup>29</sup> Andresen, lk 34

<sup>30</sup> Vt viimase kohta RKHKo3-3-1-13-06

*oleks saanud ka ilma vastustaja väidetava teota, pole eelnimetatud tegu kahju põhjuseks. Tegevusetuse puhul saab elimineerimise asemel kasutada asendamist – õigusvastane käitumine asendatakse kaebaja poolt soovitud õiguspärase käitumisega.*<sup>31</sup>

Õigusteoorias tuntakse ka adekvaatse põhjusliku seose teooriat, mis eristab faktilist (st eelnevalt käsitletud põhimõtete alusel määratud) ja õiguslikku põhjuslikku seost, ning välistab õiguslikult relevantse põhjusliku seose juhul, kui tegemist on väga kaudse faktilise põhjusliku seosega. Eesti riigivastutusõiguses seda teooriat seni kasutatud ei ole, kuid sisuliselt sama tulemuse annab vastutuse piiramine selle vähese ettenähtavuse tõttu, mida võimaldab RVastS § 13 lg 1 p 1.<sup>32</sup>

Järgmine kahjuhüvituse koosseisu tunnus on isiku subjektiivse õiguse rikkumine. Nii primaarsete nõuete, kui ka kahjuhüvitusnõude esitamise alusena on see mainitud juba RVastS § 1 lg 2 ja § 2 lg 2. Subjektiivse õiguse rikkumisega piiri tõmbamine kahju hüvitamise nõudele tähendab eelkõige seda, et subjektiivset õigust loov alusnorm (subjektiivne õigus võib tuleneda nii seadusest, määrusest, halduslepingust, kui ka haldusaktist), mille rikkumine tõi kaasa isikule kahju tekkimise, oli mõeldud just isikule subjektiivse õiguse loomiseks või selle õiguse kaitseks. Kahjustatu peab kuuluma rikutud õigusnormi kaitsevaldkonda (RKEKo 3-3-1-15-01). Eraõiguses ei nimetata subjektiivse õiguse rikkumist küll iseseisva kahju hüvitamisnõude koosseis elemendina, kuid sisuliselt sama põhimõtte tuleneb VÕS § 127 lg 3 – rikutud normi kaitse-eesmärk. Lepingu rikkumisega tekitatud kahju hüvitamist ei ole võimalik nõuda kolmandatel isikutel, kui leping ei olnud sõlmitud spetsiaalselt nende õiguste kaitseks (VÕS § 81 lg 2).

Kahju tekitamise õigusvastatus on täiendav eeldus, mis tuleneb kahju hüvitamise üldkoosseisust. Subjektiivse õiguse rikkumise kõrval tõstetakse siin esile ka objektiivse õigusnormi rikkumist. Õigusvastatus, so õigusnormi rikkumine on iga subjektiivse õiguse rikkumise eelduseks, st eelmisena nimetatud koosseisutunnus saab esineda ainult koos õigusrikkumisega. Õigusrikkumise esinemine ei tähenda samas alati isiku subjektiivse õiguse rikkumist (lähtuvalt normi eesmärgist). Kahju tekitamise õigusvastatus on ka PS § 25 tuleneva kahjuhüvituspõhiõiguse tunnuseks, samas ei laiene see üldkoosseisu element RVastS § 16 tulenevale õiguspäraselt tekitatud kahju hüvitamise koosseisule.

Kuigi ka eraõigusliku deliktilise vastutuse puhul on kahju tekitamise õigusvastatus hüvitamise eeltingimuseks (VÕS § 1043), siis toonitatakse õiguskirjanduses, et nii kohustuse rikkumise õigusvastasuse kui ka isiku subjektiivsete õiguste rikkumise hindamisele tuleb riigivastutusõiguses laiendada teistsuguseid põhimõtteid. Eraõiguses on üldjuhul lubatud igasugune tegevus, millel pole sõnaselget keeldu, avaliku võimu tegevus allub aga seaduslikkuse, seaduse reservatsiooni, proportsionaalsuse jm põhimõtetele. Formaalselt õigusvastane akt ei pruugi seda olla sisuliselt. Samuti tuleb arvestada organite kaalutusõigusega, kui see on neile seaduse või määrusega antud. Õigusvastasuse kui kahju hüvitamise koosseisutunnuse tuvastamisel tuleb riigivastutuse puhul seetõttu hoiduda eraõiguse põhimõtete rakendamisest. Õigusvastasusel ja õiguste rikkumisel PS § 25 ja RVastS § 7 lg 1 tähenduses on iseseisev, võlaõigusest sõltumatu tähendus (RKHKo 3-3-1-18-06; 3-3-1-13-06)<sup>33</sup>.

---

<sup>31</sup> TlnRko nr 3-03-93, p 7

<sup>32</sup> Vt ka PS komm lk 270, p 2.1.4.

<sup>33</sup> PS komm, lk 272, p 2.2.2

Neljas eeldus määrab kindlaks riigivastutuse primaar- ja sekundaarnõuete omavahelise seose ning on samuti üks riigivastutuse kesketest printsiipidest. Nagu juba varem märgitud, mainib säte ära kolm neljast 2. peatükis sätestatud primaarnõudest. Haldusaktist või toimingust hoidumise nõue ei saa olla oma halduse edaspidise tegevuse hüpoteetilisele arengule suunatud iseloomu tõttu kohustuslikuks kahjuhüvitusnõude esitamise eelduseks. Riigikohus on esmase õiguskaitsevahendi mõistet oma praktikaga laiendanud, nt on loetud nimetatud koosseisuelement olemasolevaks, kui isik ei esitanud küll ühtki primaarnõuet RVastS-i 2. peatüki kohaselt, kuid pöördus järelevalve alustamise taotlusega maavanema poole (RKHKo 3-3-1-33-04, p 15). Siiski ei saa sellest tuletada isiku kohustust kasutada hüvitusnõude täitmise eeldusena ka muid õiguskaitsevahendeid, see saab tähendada ainult kohtu õigust arvestada vajadusel ka muude kasutatud vahenditega, kui need olid kohtu arvates kohased. Seaduse sõnastus RVastS-i esmaste õiguskaitsevahendite ringi laiendamise võimalust praegu ette ei näe.

Riigikohus on seda vastutuse elementi kui üldist põhimõtet oma praktikaga laiendanud ka sellisele kahjule, mis tekitati enne RVastS-i jõustumist, kui primaarnõuete ärakasutamise kohustust seaduses selgelt ei sisaldunud (RKHKo 3-3-1-14-02, p 19).

Halduskohtute praktikas rakendatakse esmaste õiguskaitsevahendite kasutamise põhimõttele mitu täiendavat eeldust. Hoolimata § 7 lg 1 imperatiivsest sõnastusest ei loe kohtud mitte igal primaarnõuete esitamata jätmise juhtumil seda hüvitusnõude puudumise aluseks. Esmalt on kohtupraktikas leitud, et vahendi kasutamise kohustust ei ole, kui on selge, et kahju ei oleks selle tõttu tekkimata jäänud, st vahend poleks saanud olla efektiivne (RKHKo 3-3-1-56-04, 20; 3-3-1-11-02, p 16). Teiseks ei ole nõude esitamatajätmise kahju hüvitamist välistavaks tingimuseks juhul, kui nõude esitamise võimalus polnud isikule arusaadav või realselt võimalik (RKHKo 3-3-1-8-04, p 12; 3-3-1-11-02, p 16). Lõpuks on kohtupraktika aktsepteerinud ka teatud muid mõjuvaid põhjuseid, mille tõttu esmane hüvitusnõue jäi esitamata, nt haigus, kinnipidamiskohas viibimine (RKHKo 3-3-1-8-04, p 16). Need kriteeriumid ei tulene seadusest küll sõnaselgelt, kuid kohtud viivad need analüüsil tagasi § 7 lg 1 osale, mis räägib primaarnõuetest kui hüvitusnõude eeldusest, millega „kahju oli võimalik vältida või kõrvaldada“.

Eraõiguslik vastutus mingite eelnevate nõuete esitamise kohustust kahjuhüvitusnõude eeldusena ette ei näe. Teisalt pole välistatud, et kui laseb eraõiguslikus suhtes pahauskselt kahjul suureneka, ega võta midagi ette selle vältimiseks, siis võib see olla üheks hüvitise piiramisel arvesse võetavaks asjaoluks VÕS § 140 järgi. Sellele vastavalt tunneb eraõiguslik deliktiline vastutus kahjuhüvitusnõude kõrval iseseisvate nõudeõigustena riigivastutuse primaarsetele nõuetele sarnaseid nõudeõigusi, millega saab piirata kahju tekkimist või edasist suurenemist (VÕS § 1055 – kahju tekitava tegevuse keelamine).

Vastutuse üldkoosseisu ei kuulu kahju tekitanud avaliku võimu kandja süü. Piisab tegevuse õigusvastasusest. Süü arvestamise kohustus lisandub täiendava kvalifitseeriva elemendina mõnes üksikus riigivastutusõiguse valdkonnas (saamatajäänud tulu ja mittevaralise kahju hüvitamise puhul). Selles väljendub üks riigivastutusõiguse olulisimaid erisusi võrreldes eraõigusliku deliktilise vastutusega (VÕS §-d 1043 ja 1050).

Primaarnõuete puhul räägitakse nii õiguste kaitsmisest kui ka taastamisest. Seega leiavad rõhutamist nii preventiivne kui ka endise olukorra taastamisele suunatud aspekt. Õiguste taastamisel primaarnõuete esitamise kaudu on tekitanud praktilisi probleeme selliste nõuete

eristamine seaduse §-s 11 sätestatud tagajärgede kõrvaldamise nõudest (vt täpsemalt § 11 analüüs).

Lõige 2 reguleerib tegevusetusega tekitatud kahju hüvitamise koosseisu. Säte on täpsustava ja selgitava iseloomuga, tuues ka siin analoogiliselt eelmise lõikega välja isiku subjektiivse õiguse rikkumise avaliku võimu tegevuses. Rikkumine peab aga olema toimunud haldusakti või toimingute tegemata jätmisega, mille saamiseks isikul oli õigus. Seega on tegemist kas diskretsioonita tegevusega, mille näeb otseselt ette õigusakt, või siis diskretsiooni redutseerimisega. Selgelt tuuakse välja ka ajaline kriteerium - kahju võib olla tekitatud tegevusetusega ka sel juhul, kui haldusakt või toiming küll teostati, kuid seda ei tehtud õigeaegselt.

Ka eraõiguses on nii lepingulise kui deliktalise vastutuse puhul võimalik nii tegevuse kui tegevusetusega tekitatud kahju hüvitamine, kuid VÕS seda eraldi ei käsitle. Tegevusetuse korral peab isikul olema kohustus tegutseda, st tegevusetus on õigusvastane.

Lõige 2<sup>1</sup> lisati seadusesse 2006. aastal jõustunud muudatustega. Muudatuse eesmärgiks oli seletuskirja kohaselt tagada isikule avaliku võimu poolt tekitatud kahju hüvitamine ka nendel juhtudel, mil EIÕK on tuvastanud isiku konventsioonijärgsete õiguste rikkumise. Selgituse kohaselt ei võimaldanud RVastS-i varasem § 7 lg 1 õiguspäraselt tekitatud kahju hüvitamist, kuid EIÕK lahend, millega tuvastatakse isiku konventsioonijärgsete õiguste rikkumine, ei tähenda veel siseriiklikus kohtumenetluses tehtud kohtulahendite automaatset kehtetuks muutumist. Seega – kuna siseriiklikus kohtumenetluses pole tuvastatud õiguserikkumist – siis ei ole § 7 lg 1 järgi alust kahju hüvitamist nõuda<sup>34</sup>.

Siin tegemist eraldiseisva kasuistliku kahju hüvitamise koosseisu loomisega, millesse kuuluvad:

- 1) kahju tekitamine avalik õiguslikus suhtes avaliku võimu kandja tegevuse või tegevusetusega;
- 2) EIÕK on rahuldanud kahju kannatanud isiku individuaalkaebuse konventsiooni või selle lisaprotokolli rikkumise kohta vastava võimukandja poolt;
- 3) isiku (konventsioonist tulenevate) õiguste rikkumine oli oluline;
- 4) rikkumist ei ole võimalik heastada muul viisil.

Siseriiklikus praktikas hindamiseks annab see koosseis määratlemata õigusmõiste “oluline rikkumine”, samuti on suhteliselt ebamäärane kahju muul viisil hüvitamise võimaluse küsimus.

Rikkumise olulisuse kriteeriumina on seaduse väljatöötaja seletuskirjas mõistnud seda, et isikul ei oleks võimalik taotleda kahju hüvitamist juhul, kui EIÕK on rikkumise küll tuvastanud, kuid ei ole pidanud seda piisavalt oluliseks, et isikule välja mõista omapoolne kahjuhüvitis, st rikkumine on loetud heastatuks juba tuvastava otsuse tegemisega.

---

<sup>34</sup> Tsviilkohtumenetluse seadustiku, halduskohtumenetluse seadustiku, riigivastutuse seaduse, väärteomenetluse seadustiku ja kriminaalmenetluse seadustiku muutmise seaduse eelnõu seletuskiri. Kättesaadav: <http://web.riigikogu.ee/ems/saros-bin/mgetdoc?itemid=043490019&login=proov&password=&system=ems&server=ragne11>

Muul viisil kahju hüvitamise võimalus saab tähendada eelkõige ainult seda, et siseriikliku kohtumenetluse jaoks esineb mõni siseriiklikult õigusvastase kahju tekkimist mittetuvastanud kohtulahendi teistmise alus ja seega on võimalik uues kohtumenetluses tuvastada avaliku võimu tegevuse õigusvastasus, ning nõuda kahju hüvitamist § 7 lg 1 alusel.

Tuleb rõhutada, et käesolev lõige ei käi siseriikliku kohtu otsusega tekitatud kahju hüvitamise kohta, vaid muu avaliku võimu poolt konventsioonijärgsete õiguste rikkumisega tekitatud kahju kohta, mille olemasolu pole siseriiklikus kohtus üksnes tuvastatud. Siseriikliku kohtu poolt õigusemõistmisel tekitatud kahju hüvitamine - kui rikkumise on tuvastatud EIÕK - toimub § 15 lg 3<sup>1</sup> kohaselt (vt vastav kommentaar).

Säte võrdsustab kaks isikute kategooriat – need isikud, kelle õiguste rikkumise on EIÕK juba tuvastanud ja isikud kelle suhtes on tehtud sarnases kohtuasjas siseriikliku kohtu menetluses samasugustel asjaoludel sarnane otsus ja kes juba on pöördunud kaebusega EIÕK poole, samuti isik, kes küll veel ei ole esitanud kaebust, kuid kellele kaebuse esitamiseks võimaldatud tähtaeg ei ole veel lõppenud.

Lõige 3 täpsustab sama paragrahvi varasemate lõigete alusel hüvitamisele kuuluva kahju koosseisu. Kahju hüvitamise ulatust täpsustavad hilisemad paragrahvid (eelkõige §-d 8 ja 13). Hüvitamisele kuuluvad otsene varaline kahju ja saamata jäänud tulu. Seega on sättel piirav roll mittevaralise kahju hüvitamise osas. Mittevaraline kahju hüvitatakse ainult RVastS § 9 sätestatud täiendavate eelduste olemasolul. Kohtupraktika on otsese varalise kahju ja saamata jäänud tulu mõiste sisustamisel võtnud analoogia korras aluseks võlaõiguses kasutusel oleva määratluse (VÕS § 128 lg 3 ja 4). Otsene varaline kahju võib seisneda eelkõige varast ilmajäämises või selle hävinemises, asja rikkumises või selle väärtuse vähenemises, aga ka suurenenud kohustustes ja kuludes. Saamatajäänud tulu on õiguste rikkumise tõttu teenimata jäänud kasu.

Lõige 4 määratleb eraõiguslike kahju hüvitamise normide kohaldatavuse riigivastutussuhetele. Eraõigus on riigivastutusõiguse suhtes subsidiaarõiguseks. Kahju hüvitamist puudutavad sättes sisalduvad eraõiguses eelkõige VÕS-i §-des 127-140 (üldised kahju hüvitamise kohta käivad sätted) ja §-des 1043-1066 (lepinguväliselt tekitatud kahju ehk deliktivastutus). Praktikas on selline eraõiguse normide kohaldatavuse hindamine üks riigivastutuslike kaasuste lahendamise võtmeküsimusi. Kohtunikud on kurtnud, et sarnaselt muude õigusvaldkondadega, millele subsidiaarselt kohaldatakse teise õigusharu norme, on ka siin keeruline aru saada, millal kuulub kohaldamisele riigivastutuse seadus, ja millisel juhul on regulatsioonis tegelikult lünk, mille peaks täitma eraõigusega. Samuti on keerukaks osutunud eraõiguse kohaldatavuse hindamine seoses “avalik-õiguslike suhete olemusega”, see määratlus annab seaduse rakendajale väga laia hindamisruumi.

Ka käesoleva normi puudumisel võiks õiguse analoogia korras eraõiguse normid sarnaste suhete reguleerimisel kohaldamisele tulla, seega on sätte eesmärk eelkõige selgitav, mitte materiaalseid aluseid loov.

StHG §-st 1 võib tuletada meie üldisele kahjuhüvitusnõudele sisuliselt sarnase hüvitusnõude koosseisu. Avaliku võimu kandja vastutus tekkib, kui ta on rikkunud oma avalikust õigusest tulenevat kohustust, mis tal on teise isiku ees ja selle tulemusena on tekkinud kahju. Siit tuleneb 3 hüvitusnõude komponenti – tegevus avalik-õiguslikus suhtes, millega on põhjuslikus seoses kahju, oma avalikust õigusest tuleneva kohustuse rikkumine (st objektiivne õigusrikkumine) ja selle kohustuse olemasolu „teise isiku ees“, st tema



subjektiivse õiguse rikkumine. Primaarnõuete ärakasutamise kohustus tuleneb StHG § 6, kuid kahju rahalise hüvituse jaoks ja § 4 lg 2 lausest 2, kui tegemist on tagajärgede natuuras kõrvaldamise nõudega, viimasel juhul ei saa küll rääkida rangelt primaarnõuetest RVastS-i tähenduses.

### Muutmisvajadus

Tegemist on kogu seaduse ühe keskse sättega, mille tähendust tuleb arvestada praktiliselt igasuguse riigivastutusnõude lahendamisel. Kohtupraktika on paragrahvi lõiget 1 mõnes osas täpsustanud ja modifitseerinud, seetõttu võiks kaaluda sätte sõnastuse täpsustamist (nt ka muude nõuete kui RVastS-is sätestatud primaarnõuete kasutamise lubatavus kui esmase õiguskaitse tingimust täitev alus). Kuna rangelt võttes ei kujuta esialgsete õiguskaitsevahendite ärakasutamise kohustus endast mitte hüvitusnõude koosseisutunnust, vaid seda võib vaadelda ka kui hüvitise piiramise alust (sarnaselt RVastS § 13 lg 1), siis võiks kaaluda primaarnõuete ärakasutamise kohustuse paigutamist kas hüvitise piiramise aluste alla, või selle käsitlemist iseseisvas paragrahvis. Sellist lähenemist toetab ka StHG eeskuju.

Paragrahvi lõige 2<sup>1</sup> lause 2 vajaks täpsustamist osas, mis puudutab EIÕKonv rikkumist. Praegu jääb sätte lõpuosast mulje, justkui piisaks kahju hüvitamise nõude esitamiseks üksnes EIÕK-le kaebuse esitamise õigusest. Selgelt peaks olema väljendatud ka see, et tuvastada tuleks siiski ka konventsiooni rikkumise fakt.

Tulenevalt avaliku võimu tegevuse hindamiseks rakendatavatest kriteeriumidest, mis erinevad põhimõtteliselt eraõiguslikest, tuleks täpsustada, et kahju tekitamise õigusvastasust hinnatakse lähtuvalt avaliku õiguse üldpõhimõtetest, haldusmenetluse seaduse põhimõtetest ja avalik-õiguslike eriseaduste põhimõtetest. Vastasel juhul võib tekkida küsimus, kas RVastS § 7 lg 4 kohaselt peaks avaliku võimu tegevuse õiguspärasuse hindamisel tulema kohaldamisele võlaõiguse põhimõtted. Selline tõlgendus tuleks välistada. Seoses sama põhimõttega ning arvestades Riigikohtu praktikat võiks RVastS rõhutada eraõigusest erinevat põhimõtet, et haldusmenetluses tehtud menetlus- või vormiviga, samuti kaalutlusviga ei anna alust kahju hüvitamiseks, kui see ei mõjutanud haldusmenetluses tehtud otsust sisuliselt. Kui ei ole võimalik kindlaks teha, kas menetlus-, vormi- või kaalutlusvea puudumisel oleks samuti kahju tekkinud, hüvitatakse kahju selle tekkimata jäämise tõenäosust arvestades. Nõue võib olla seostatud ka vastutuse piiramise alustega RVastS §-s 13.

Täpsustada võiks kahjuhüvituse koosseisu kahjustavate toimingute jada korral, st olukorras, kus üks kahjustav toiming tulenes teisest. Nõude õigeks aluseks peab olema akt või toiming, mis kahju tekitava jada tegelikult käivitab ja viis vältimatult kahju tekitamiseni, mitte kahju vahetult kaasa toonud toiming, mille sooritamiseks sama või mõni teine asutus oli varasema otsuse tõttu juba sunnitud. See on oluline õige akti või toimingu õiguspärasuse hindamiseks, kaebetähtaegade õigeks arvutamiseks jne.

Omaette küsimuseks on sellise vastutuse küsimus, mis toimub avaliku võimu poolt halduslepingus tuleneva kohustuse rikkumise korral. Praegu seadus sellekohaseid erisätteid ei sisalda ning avalik-õiguslikes lepingulistes suhetes kahju tekitamine toimub järelikult kõigi koosseisutingimuste täitmise korral hüvitamisele üldises korras. Siiski vääriks usaldus poolte lepingulistes suhetes sarnaselt eraõigusega suuremat kaitset ja eristamist. Võimalik, et põhjendatud oleks teatud erinormide loomine või täiendavate viidete tegemine eraõigusliku lepingulise vastutuse erisätetele. Käesolev järeldus ei ole seotud ainult RVastS-i paragrahviga, vaid võib mõjutada ka seaduse muid sätteid (vastutuse piiramise alused jne).

Võimalik, et põhjendatud oleks eraldi paragrahvi või paragrahvide väljatöötamine avalik-õigusliku lepingulise vastutuse erisätete kohta, sarnaselt vastutuse erijuhtudele §-des 14-16. Avalik-õiguslikku lepingulist vastutust puudutavalt on küsimusi tekitav ka lepingupooleks oleva eraisiku vastutus, kui kahjustatud pooleks on avaliku võimu kandja. Sellise kahju hüvitamine peaks toimuma eraõigusliku lepingulise vastutuse sätete järgi, kuid võib vajada olulist eriregulatsiooni. Käesoleva uurimuse jaoks olemasolevad ajalised võimalused ei lubanud nende küsimuste detailset analüüsimist.

Suure abstraktsusastmega on paragrahvi lõige 4, kohtunike seas läbi viidud uuringust nähtub, et sätte rakendamine on eriti just 1. astme kohtunikele mõnel juhul osutunud keerukaks. Keerukas on hinnata, kas tegemist on lüngaga, mille saab täita eraõiguse normidega või ei tule eraõigus kohaldamisele tema vastuolu tõttu avalik-õiguslike suhete olemusega. Lahendust on nähtud RVastS-i regulatsiooni detailsemaks muutmises, et seaduse lünklikkus väheneks. Käesoleva analüüsi autor on siiski seisukohal, et selle küsimuse lahendamine riigivastutuse regulatsiooni ja eraõigusliku kahjuhüvituse täieliku eristamisega ei oleks võimalik ega otstarbekas.

### **§ 8. Varalise kahju hüvitamine**

*(1) Varaline kahju hüvitatakse rahas. Hüvitisega tuleb luua varaline olukord, milles kannatanu oleks siis, kui tema õigusi ei oleks rikutud.*

*(2) Kehavigastuse tekitamisel või tervise kahjustamisel võib kannatanu nõuda sellega tekitatud kulutuste hüvitamist. Sealhulgas võib kannatanu nõuda järgmiste kulutuste hüvitamist:*

*1) vajalikud ravikulud;*

*2) vajaduste suurenemisest tingitud kulud;*

*3) töövõimetuse tõttu saamata jäänud tulu, sealhulgas sissetulekute vähenemisest või edasiste majanduslike võimaluste halvenemisest tingitud kahju.*

*(3) Hüvitist töövõimetuse tõttu saamata jäänud tulu eest ei saa nõuda osas, milles kannatanul on õigus kahju tekitamisest tulenevalt saada töövõimetuspension.*

*(4) Püsiva terviserikke tekitamisel tuleb kahju hüvitada perioodiliste rahaliste maksetena iga kolme kuu eest ette. Kahju iseloomu arvestades võib hüvitise määramisel või väljamõistmisel seda ajavahemikku muuta või näha ette ühekordse makse.*

Paragrahv 8 on loogiliseks järelmiks kahju hüvitamise üldkoosseisu määratlemisele §-s 7 ja täpsustab ühe § 7 lg 3 kohaselt hüvitatava kahju liigi – varalise kahju – hüvitamise erisusi.

Lõige 1 määratleb varalise kahju hüvitise eelduslikult rahalisena. Sarnane põhimõte on kasutusel ka eraõiguslikus kahju hüvitamise regulatsioonis (VÕS § 136). Sama põhimõte kehtib üldise kahjuhüvituspõhimõttena ka Saksamaal ja Austrias (StHG § 2).<sup>35</sup>

Lõike lause 2 sätestab varalise kahju suuruse määramiseks diferentsihüpoteesi põhimõtte. Kannatanule tuleb luua kahju hüvitamisega varaline olukord, milles ta oli enne kahju tekitamist. Seega võrreldakse kahte varalist olukorda (enne kahju tekitamist ja kahju

---

<sup>35</sup> Lähemalt Ossenbühl lk 92.

tekitamise tulemusel tekkinud) ning tehakse kindlaks nende erinevus. Tulenevalt § 7 lõikes 3 sätestatust tuleb olukordade erinevuse hindamisel võtta otsese varalise kahju kõrval arvesse ka saamatajäänud tulu. Sama põhimõtte kehtib kahju hüvitamisel ka eraõiguses (VÕS § 127 lg 1) Samuti on see Saksa riigivastutusõiguse üldiseks põhimõtteks<sup>36</sup>. Selle põhimõttega on ühtlasi määratletud, et kahju hüvitamise eesmärgiks ei ole kahju tekitanud avaliku võimu karistamine, st anglo-ameerika õigusest tuntud karistuslikud kahjuhüvitised, vaid ainult endise olukorra taastamine (RKHKo 3-3-1-13-06). Ühtlasi tähendab kahju suuruse määramine diferentsihüpoteesi alusel ka seda, et hüvitisest tuleb maha arvata kogu kasu, mida isik kahju tekkimise tõttu (põhjuslik seos kahjustamise ja sellest kasu saamise vahel) muudest allikatest võis saada (mh ka tulu saamiseks vajalikud kulud, mis jäid kahju saamise tõttu kandmata), vastasel juhul ei taastataks endist olukorda, vaid rikastataks kahjustatud isikut alusetult. Samas on siiski võimalik, et kahju tekitamisega seoses saadud kasu ei arvestata kahjuhüvitisest maha, kui mahaarvamine oleks vastuolus kahju hüvitamise eesmärgiga (sama põhimõtte ka eraõiguses, VÕS § 127 lg 5, riigivastutuse puhul tunnustatud Riigikohtu poolt lahendis 3-3-1-56-04, p 22-24).

Otsese varalise kahju ulatus määratakse ka riigivastutusõiguses üldjuhul eraõiguse põhimõtete järgi. Otsese varalise kahju näitlik loetelu on toodud VÕS § 128 lg-s 3. Saamata jäänud tulu mõiste tuleb sisustada VÕS § 128 lg 4 alusel.

Kohtupraktika on RVastS § 8 lg-st 1 tulenevaid põhimõtteid mitmes osas täpsustanud. Kõigepealt on määratletud, et kahju tehakse kindlaks kohtuotsuse tegemise aja seisuga ja hindades (RKHKo 3-3-1-33-02, 3-3-1-27-04, 3-3-1-10-07). Sageli on kohtupraktikas kahju suuruse hindamisel kokku puutunud ka probleemiga, et kahju suuruse täpne hindamine ei osutu mingil põhjusel võimalikuks. Sellisel juhul on halduskohtud rakendanud subsidiaarselt VÕS § 127 lg 6 põhimõtet, et kohtul on kahju ulatuse määramisel diskretsioon (RKHKo 3-3-1-12-06; 3-3-1-18-06). Eriti oluline on see põhimõtte saamata jäänud tulu hüvitamisel, mille suuruse tõendamine on otsesest varalisest kahjust komplitseeritum. Riigikohus on siin leidnud, et kohtul tuleb paratamatult lähtuda eelkõige poolte poolt esitatud seisukohtadest, hinnates, kumma poole seisukohti ta veenvamaks peab (RKHK 3-3-1-13-06). Kohus on läinud aga ka selleni, et pidanud kahju väljamõistmist riigivastutusesasjas võimalikuks juhul, kui kahju tekkimine konkreetsel isikul pole isegi tõendatud, kuid on kindlaks tehtud, et isik kuulub gruppi, mille koosseisu kuuluvatest isikutest kellelgi kindlalt kahju tekkis (nt RKHKo 3-3-1-10-07).

Lõige 2 sätestab hüvitise suuruse määramise erinormid kehavigastuse tekitamisega või tervise kahjustamisega tekitatud kahju hüvitamisel. Eraõiguses korrespondeerib sellele sättele eelkõige VÕS § 130. Põhimõtteliselt langevad eraõiguses lepinguliselt tekitatud kahju hüvitamise alus ja käesolevas seaduses sätestatud kahju hüvitamise alus kokku. Lõige 3 täpsustab, et tervisekahju ei kuulu hüvitamisele osas, milles isik saab töövõimetuspension. See säte on tuletatav diferentsihüpoteesi põhimõttest. Töövõimetuspension on kasu, mida isik kahju tekkimisest sai, ning selle mitteamistamine kahju hüvitamisel tooks kaasa isiku kahju tekitamise eelsega võrreldes paremasse majanduslikku olukorda asetamise. VÕS-is on sätestatud see põhimõtte tunduvalt üldisemalt - § 127 lg 5 järgi tuleb kahjuhüvitisest maha arvata igasugune kasu, mida kahjustatud isik sai kahju tekitamise tagajärjel, eelkõige tema poolt säästetud kulud, välja arvatud juhul, kui kasu mahaarvamine oleks vastuolus kahju hüvitamise eesmärgiga. Mõneti ebaselgeks jääb, miks RVastS-is on üldse vajalik selliste

---

<sup>36</sup> Lähemalt Winforst/Sproll lk 112

erinormide sätestamine ja miks ei peetud võimalikuks nende jätmist eraõigusest tuleneva subsidiaarse reguleerimise objektist. Nimetatud lõige lisati RVastSi eelnõusse Riigikogu menetluse käigus. Eelnõu algses seletuskirjas nimetati ühe eraõiguslike normide subsidiaarse kohaldamise vajadust põhjendava asjaoluna näiteks just soovi hoiduda tervisekahjustuse põhjustamisega tekitatud kahju detailse erinormistiku esitamisest.

Lõige 4 käsitleb tervise kahjustamisega tekitatud kahju hüvitamise korda. Kahju tuleb üldjuhul hüvitada perioodiliste maksetena 3 kuu eest ette. Samas pole see põhimõtte lõike teise lause kohaselt imperatiivne, vaid kahju iseloomu arvestades võib sellest põhimõttest ka kõrvale kalduda. VÕS-is sätestab kahju hüvitamise täpsema viisi tervise kahjustamise korral § 136 lg 2. Seal on analoogiliselt ette nähtud kahju hüvitamine perioodiliste maksetena (küll mitte ainult püsiva terviserikke korral, vaid räägitakse tervise kahjustamisest üldiselt) ning võimalus sellest põhimõttest kahju iseloomu arvestades kõrvale kalduda. Sätestatud ei ole 3 kuulist tähtaega hüvitiste maksmisel. Ka selle sätte puhul on küsitav eriregulatsiooni vajalikkus RVastS-is.

Sellised detailidesse minevad erisused ei ole küll määravad, ning võib väita, et valdavas osas langevad kahju suuruse kindlaksmääramise ja hüvitamise viisid kokku. Samas tekitavad erisused siiski küsimusi. Riigivastutuse seaduse eelnõu Riigikokku edastatud esialgses redaktsioonis oli nimetatud paragrahv sõnastatud tunduvalt erineval viisil. Tervise kahjustamist puudutava kahju hüvitamise sätted lisati eelnõusse põhiseaduskomisjoni ettepanekul ning põhjendusena esitati vaid lause: *“Käesoleva paragrahvi lõigete 2-4 uues redaktsioonis täpsustatakse mittevahalise kahju tekitamisega kaasneva vahalise kahju hüvitamise tingimusi ja korda.”*

StHG § 2 lg 3 kohaselt hõlmab hüvitatav kahju ka saamata jäänud tulu, mida asjade tavapärasel kulgemisel või erilisi asjaolusid arvestades oleks saadud (sõnast „ka“ võib järeldada, et otsese vahalise kahju hüvitamine on enesestmõistetav). Samas ei hüvitata saamatajäänud tulu sama sätte teise lause kohaselt juhul, kui kahju tekitati põhiõiguse rikkumisega. Seaduse § 8 reguleerib pensione kehalise puutumatuse ja tervise kahjustamise korral, mis on põhimõtteliselt sarnane RVastS § 8 lg-tes 2-4 sätestatud perioodiliste rahaliste maksete tegemisega.

### Muutmisvajadus

Seoses asjaoluga, et riigivastutuse praktikas on kohtud läinud kaugemale kui VÕS § 127 lg 6, st kahju on väljamõistetud ka siis, kui kahju tekkimine ei ole kindlaks tehtud, kuid kindlaks on tehtud see, et isik kuulus gruppi, kelle liikmetest kellelegi kindlasti kahju tekitati (nt eluruumi erastamata jäämisel), siis tuleb sellele praktikale anda hinnang ja vajadusel näha ette alused sellise kahju hüvitamiseks. Positiivne õigus sellist hüvitusnõude laiendust praegu ei võimalda.

Küsimusi tekitab, kas kehavigastuse põhjustamisel ja tervisekahjustuse tekitamisel kahju kohta erinormide ettenägemine RVastS-is on põhjendatud, või piisaks eraõiguslikust regulatsioonist.

### **§ 9. Mittevahalise kahju hüvitamine**

*(1) Füüsiline isik võib nõuda mittevaralise kahju rahalist hüvitamist süüliselt väärrikuse alandamise, tervise kahjustamise, vabaduse võtmise, kodu või eraelu puutumatusse või sõnumi saladuse rikkumise, au või hea nime teotamise korral.*

*(2) Mittevaraline kahju hüvitatakse proportsionaalselt õiguserikkumise raskusega ning arvestades süü vormi ja raskust.*

*(3) Kahju tekitamise süülisust ei arvestata, kui mittevaralise kahju hüvitamist taotletakse Euroopa Inimõiguste Kohtu otsuse alusel, millega on tuvastatud avaliku võimu kandja poolt Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni või selle protokolli rikkumine.*

Käesolev paragrahv sätestab teise suure kahjude liigi – mittevaralise kahju hüvitamise põhimõtted. Mittevaraline ehk moraalne kahju on mittevaralise, aga teatud tingimustel ka varalise hüve (ese, millel on isikuga eriline seos, nt perekonnareliikvia) kahjustamisest tekkinud füüsiline või hingeline kannatus (hirm, mure, nõrdimus jms), VÕS § 128 lg 5. Mitte igasugune moraalne kahju ei ole hüvitatav, et kannatus muutuks nõ hüvituskõlblikuks, peab ta omandama teatud intensiivsuse<sup>37</sup>.

§ 9 lg 1 loetleb konkreetsed mittevaralise kahju liigid, mille hüvitamist on võimalik kahjustatud isikul rahalise hüvitusega nõuda. Samuti on erisuseks varalisest kahjust või primaarnõuetest, et mittevaralise kahju hüvitamist võib sätte sõnastuse järgi nõuda ainult füüsiline isik. Juriidilise isiku puhul on mittevaralise kahju tekkimise võimalus välistatud. Kuigi VõSi tekst mittevaralise kahju hüvitamist juriidilistele isikutele sõnaselgelt ei välista, siis on ka tsiviilkohtute praktikast tuletav põhimõte, mille kohaselt juriidilistele isikutele mittevaralist (moraalset) kahju tekitada ei saa (nt RKTko 3-2-1-35-97), küll on võimalik nt au teotamisest tuleneva varalise kahju tekkimine juriidilisele isikule. Samas on avaldatud ka arvamust, et mittevaralise kahju tekkimine juriidilisele isikule pole siiski välistatud ja kehtiv õigus võib nad PS § 25 tuleneva üldise õiguskaitse taustal jätta piisava kaitseta.<sup>38</sup>

Kohtupraktika on loonud tüüpjuhtumid, mille esinemise korral mittevaralise kahju tekkimist eeldatakse – kehavigastuse või tervisekahjustuse tekitamine, vabaduse võtmine (nt TlnRko 3-06-1680; TlnHko 3-06-2496). See tähendab üldise tõendamiskoormise nihkumist väidetavalt kahju tekitanud isikule, kui üldjuhul peab HKMS üldiste põhimõtete järgi mingi asjaolu esinemist tõendama isik, kes sellele tugineb, siis antud juhul on vastupidi.

Kolmanda erisusena on mittevaralise kahju rahaliseks hüvitamiseks sätestatud vastutuse süülisuse põhimõte. Võimukandja tegevus, kes kahju põhjustas, peab olema talle hooletuse või tahtluse vormis etteheidetav.

Eelnõu seletuskirja kohaselt on sellise rahaliselt hüvitatava moraalse kahju piiramine süüpõhimõttega seletatav asjaoluga, et rahaline hüvitis ei saa moraalset kahju täielikult kunagi tegelikult ja täielikult hüvitada, vaid üksnes tasakaalustada ühe hüve kaotust võiduga teises hüves. Muul juhul toimub riigivastutusõiguses mittevaralise kahju rahalise hüvitamise asemel heastamine muude vahenditega, eelkõige saavad sellistena kõne alla tulla RVastS § 11 sätestatud õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamise nõue. Nt avalik vabandamine riigiasutuse poolt vm asutuse toiming, millel võib olla moraalset kannatust heastav toime.

---

<sup>37</sup> PS kamm, lk 269, p 2.1.2

<sup>38</sup> L. Kanger Kahju hüvitamise nõue riigivastutuse seaduse alusel. Kohtupraktika analüüs, lk 20-21

Ka süülisuse põhimõtte puhul on kohtupraktika loonud ümberpööratud tõendamiskoormise põhimõtte – süü puudumist peab tõendama isik, kelle süüd mittevaralise kahju tekkimisel väidetakse (RKHKo 3-3-1-27-02). Seaduse sõnastus sellisele koormisjaotusele tuge ei paku, erinevalt nt § 13 lg 2, millest tulenev selgelt, kellel on süüga seotud hüvitamiskohustus saamatajäänud tulu hüvitamisel.

VõS § 128 lg 5 sätestab eraõiguses hüvitatava mittevaralise kahju piirid tunduvalt laiemalt. Hüvitamisele võivad põhimõtteliselt kuuluda nii füüsilised ja hingelised kannatused, kui ka põhimõtteliselt mistahes muu tekkinud mittevaraline kahju, kui see omandab teatud intensiivsust. Seega on vähemalt seaduse teksti pinnalt mittevaralise kahju hüvitamine riigivastutusõiguses oluliselt piiratum kui eraõiguses. Samuti on mittevaralise kahju hüvitamine riigivastutusõiguses oluliselt piiratum kui varalise kahju hüvitamine. Üks kohtunik on riigivastutuse küsimustikule vastamisel välja toonud, et erisuste tegemine eraõigusest ei ole mittevaralise kahju ulatuse määramisel RVastS-is põhjendatud, selle seisukohaga on siiski raske nõustuda.

Hüvede määratlemisel, mille kahjustamisel mittevaraline kahju RVastS-i alusel hüvitatakse on lähtunud eelduslikult füüsilise isiku jaoks kõige suurema väärtusega hüvedest – väärikus, tervise kahjustamine, vabaduse võtmine, kodu ja eraelu puutumatus, sõnumi saladuse rikkumine, au ja hea nime teotamine. Ebaselge on piiri tõmbamine loetelu esimese ja viimasena nimetatud kaitstava hüve vahele.

Üht nimetatud mittevaralise kahju liikidest – vabaduse võtmisega tekitatud mittevaralise kahju hüvitamist – reguleerib eriseadus, AVVKHS, mis määrab kindlaks konkreetsed piirmäärad tekitatud kahju hüvitamiseks. Alusetult vabaduse võtmisega tekitatud kahju hüvitamisel tuleb silmas pidada, et see on AVVKHS kohaselt üldjuhul õiguspäraselt tekitatud kahju, käesolev sätte reguleerib õigusvastase ja süülise kahju hüvitamist.

Väljaspool AVVKHS-i ei ole sätestatud konkreetseid hüvitusemäärasid moraalsele kahjule. Samuti on kohtud tunnistanud, et AVVKHS-i alusel konkreetsetes määrades hüvitatav moraalne kahju ei pruugi katta kogu tegelikult tekkinud kahju ja ülejäänud osas on võimalik kahju välja nõuda üldistel alustel (RKHKm 3-3-1-32-06). Sel juhul pakub pidepunkti kahju suuruse kindlaksmääramiseks RVastS-i käesoleva paragrahvi lõige 2. Halduskohtud on ka siin kohaldanud subsidiaarõigusena VÕS § 127 lg 6 tulenevat diskretsiooniõigust.

Lõige 2 annab aluskriteeriumid mittevaralise kahju hüvitise kindlaksmääramiseks. Need reeglid on paratamatult siiski väga üldised ja võimaldavad kohtule laialdast hindamisruumi. Hindamisel tuleb ühelt poolt aluseks võtta õigusrikkumise raskust, sest eelduslikult on isikule tekkinud mittevaraline kahju seda suurem, mida kaalukamat hüvet on kahjustatud. Teiselt poolt tuleb arvestada ka hüvede kahjustamise etteheidetavust avalikule võimule, ehk süüvormi ja süü suurust. Süü vormidena kuuluvad loogiliselt subsidiaarsele kohaldamisele VÕS § 104 lg 4 nimetatud süüvormid – hooletus, raske hooletus ja tahtlus. Tähelepanu on juhitud kirjanduses sellele, et süü vormid võlaõiguse kohaselt juba tähendavadki süü raskusele hinnangu andmist.<sup>39</sup> Suurt tähelepanu on nii Riigikohtu tsiviil- kui ka halduskolleegium pööranud mittevaralise kahju hüvitamist reguleerides just ühtlaste hindamiskategooriate kujundamisele, et tagada kohtute poolt võrreldava suurusega hüvitiste väljamõistmine võrreldava raskusega rikkumiste korral.

---

<sup>39</sup> Kanger, lk 17

Lõige 3 lisati käesolevasse paragrahvi 2006. a riigivastutuse seaduse muutmise seadusega. Muudatuse eesmärgiks oli mittevahalise kahju tekitamise süülisuse põhimõtte piiramine teatud mittevahalise kahju tekitamise juhtudel. Selle põhjuseks oli asjaolu, et EIÕK konv § 41, mis näeb ette isikutele konventsiooni rikkumisega tekitatud kahju hüvitamist ei sea vastutuse eeltingimuseks süü olemasolu. Kui EIÕK riigi poolse rikkumise tulemuseks oli isikule moraalse kahju tekkimine, siis on kahju hüvitatav sõltumata selle tekitamise etteheidetavusest. Muus osas on mittevahalise kahju hüvitamise võimalused eelõu seletuskirja kohaselt piisavalt avarad, et konventsiooni nõuetele vastata.

Saksa õiguses on mittevahalise kahju hüvitamine riigivastutusõiguses samuti võimalik, alus selleks on tuletatud BGB §-st 847. Praktilist tähtsust näevad Saksa õigusteadlased sellel hüvitusliigil just üldisesse isikuõigusse sekkumisel (põhimõtteliselt hõlmab kommenteeritava paragrahvi lõikes 1 nimetatud juhud). Kohtupraktika on hüvitusvõimalused aga rangelt piiranud ning hüvitust saab juhul, kui tegemist on isikuõiguste raske rikkumisega ja hüvitamine ei ole võimalik muus vormis, st naturaalarstitutsioonina vabandamise vmt kaudu.<sup>40</sup> ShHG-s reguleeris mittevahalise kahju hüvitamist § 7. Ka see paragrahv loetles analoogiliselt RVastS-ile konkreetseid hüved, mille kahjustamise korral oli mittevahalise kahju hüvitamine võimalik: kehaline puutumatus, tervis, vabadus, isikuõiguste raske rikkumine. Nende hüvede iseloomust tulenevalt sai tegemist olla ainult füüsilisele isikule tekitatud kahju hüvitamisega. Nendel juhtudel oli võimalik hüvituse nõudmine rahas. Hüvitusnõue langes ära ulatuses, milles hüvitamine oli võimalik naturaalarstitutsioonina või muul viisil. Nimetatud paragrahvis võib näha RVastS § 9 otsest eeskujut.

### Muutmisvajadus

Kaaluda võiks mõningaid mittepõhimõttelisi sõnastuslikke täpsustusi paragrahvi tekstis, vastavalt varasemas analüüsis väljatoodule, nt süü vormide ja süü raskuse mõistete eristamisest loobumine. Samuti võiks süü tõendamiskoormise osas kaaluda analoogilist sõnastamist § 13 lg 2, jmt.

Selguse huvides tuleks § 9 lõikes 3 täpsustada, et süü puudumine ei välista ka konventsiooni rikkumise korral hüvitise vähendamist vastavalt §-le 13. See ei oleks vastuolus EIÕK praktikaga ning välistaks samas võimalikud väärtõlgendused.

Lisada võiks täiendava mittevahalise kahju hüvitamise vahendi, sätestades, et rahaline hüvitis võidakse asendada õigusrikkumise tunnistamisega avaliku võimu kandja poolt või selle tuvastamisega kohtu poolt, kui rikkumine ei ole oluline. Selline kaitsevahend ei oleks võrdsustatav § 11 tuleneva tagajärgede kõrvaldamise nõudega<sup>41</sup>.

### **§ 10. Kahju hüvitamine kolmandatele isikutele**

*(1) Surma põhjustamisel, kehavigastuse tekitamisel või tervise kahjustamisel on kolmandal isikul õigus nõuda sellega seoses kantud kulutuste, äralangenud ülalpidamise ja mittevahalise kahju hüvitamist eraõiguses sätestatud alustel.*

---

<sup>40</sup> Vt Ossenbühl, lk 92

<sup>41</sup> Vt samas RKTkm 3-2-1-63-07

*(2) Äralangenud ülalpidamise hüvitamist ei saa nõuda ulatuses, milles kolmandal isikul tekkis surma põhjustamisest tulenevalt õigus saada toitjakaotuspensioni. Äralangenud ülalpidamine hüvitatakse maksetega sarnaselt käesoleva seaduse § 8 lõikele 4.*

Käesolevat paragrahvi RVastS-i eelnõu Riigikogule esitatud alguses redaktsioonis ei olnud. Nimetatud kahju eriliiki käsitlevad sätted lisati eelnõule Riigikogu menetluse käigus. Säte käib avaliku võimu poolt kaudselt tekitatud kahjude kohta ning hõlmab nii varalise kui ka mittevaralise kahju hüvitamist. Sellised kaudselt kahjustatud kolmandad isikud ei mahu § 7 lg 1 alusel kannatanu üldmõiste alla.

Lõige 1 loetleb juhtumid, mille korral on ühe isiku ülalpidamisel olnud, või tema surma tõttu kulusid kandnud või mittevaralist kahju kannatanud isikutel õigus nõuda neile selle isiku surma põhjustamise, kehavigastuse või tervise kahjustamisega tekitatud kahjude hüvitamist (seega nii teatud varalise kui ka mittevaralise kahju hüvitamist). On enesestmõistetav, et ka sellises kaudses põhjuslikus seoses avaliku võimu tegevusega tekitatud kahju tuleb ülalpeetavatele isikutele hüvitada, kuid käesoleva normi puudumisel oleks isikutele sellise avaliku võimu poolt tekitatud kahju hüvitamine problemaatiline, sest puudub vahetu seos avaliku võimu tegevuse ja kolmandate isikute kahju vahel. Kahju hüvitamist on aga piiratud sättes ammendavalt loetletud kahju liikidega nii varalise kui mittevaralise kahju osas. Sätetatud on need kahju liigid, mille puhul on tõenäoline, et kahju tekkimine kolmandal isikul saab olla avaliku võimu tegevusega põhjuslikus seoses.

Säte viitab kahju hüvitamisele eraõiguses sätetatud alustel. Seega tuleb kohaldamisele eelkõige VÕS regulatsioon. Eraldi normistikku pole siin loodud ja see oleks ka ebaotstarbekas. Kuna tegemist on eraõiguse normide alusel toimuva kahjude hüvitamisega, siis nõuab hüvitise saamine kõigi deliktilise kahju koosseisuelementide täitmist, seega ka kahju tekitaja süüd.

Surma põhjustamisega tekitatud kahju hüvitamist reguleerivad VÕS § 129 lg-d 1 ja 2, äralangenud elatise hüvitamist VÕS § 129 lg 3-6, mittevaralise kahju hüvitamise alused tulenevad VÕS § 134 lg-st 3. Varalise kahju hüvitamist kolmandale isikule seoses teise isiku tervise kahjustamisega või talle kehavigastuse tekitamisega VÕS eraldi ette ei näe. Mittevaralise kahju hüvitamine on VÕS-i kohaselt võimalik juhul, kui tegemist on raske kehavigastuse või tervisekahjustusega tekitatud kahjuga (VÕS § 134 lg 3).

Paragrahvi lõige 2 on § 8 lõikega 3 sarnane diferentsihüpoteesi konkretiseering, mis väldib, et kaudselt kahjustatud isik sattuks kahjude hüvitamisel soodsamasse olukorda, kui vahetult kannatanud isik. Hüvitamise kord on määratletud sarnaselt § 8 lõikega 4, kuna tegemist on olemuslikult sarnase hüvitamisolukorraga.

Nimetatud paragrahvi otsest eeskju võib näha StHG §-s 9, mis näeb samuti ette alused kaudselt avaliku võimu tegevusega kahjustatud isikule kahjude hüvitamiseks. Hukkimise korral hüvitatakse kulusid kandnud isikule matusekulud. Samuti hüvitatakse hukkunu ülalpidamisel olnud isikule rahaliste maksete sisseseadmise kaudu talle tekkinud kahju, mida hukkunud isik oleks oma eluaja jooksul eeldatavalt kannatanule maksnud. Erinevalt RVastS-ist on StHG regulatsioon kaudselt tekitatud kahjude osas mõneti laiem ja samas ka mõneti kitsam. Nimelt ei näe StHG ette kolmandale isikule teise isiku surmaga tekitatud mittevaralise kahju hüvitamist, samuti kehavigastuse või tervise kahjustamisega tekitatud kahju hüvitamist. Selle asemel sätestab StHG § 9 lg 3 aga, et kahju hüvitatakse sellisele isikule, kellele surnud isik oli kohustatud osutama seaduse alusel teenuseid tema majapidamises või ettevõttes. Viide



seaduse alusel tekkinud suhtele tähendab tõenäoliselt seda, et silmas ei peeta tavalist töösuhet, vaid mingeid vahetult seaduse alusel tekkinud erisuhteid. RVastS sellist hüvitamiskohustust ette ei näe.

### Muutmisvajadus

Paragrahv on riigivastutussuhetes õiglase tulemuse saavutamiseks vajalik ning oma põhiosas muutmist ei vaja. Kuna säte viitab eraõiguses sätestatud alustele, siis tuleks üle vaadata temas sätestatud hüvitusjuhtumite ühildumine eraõigusega – nt varalise kahju hüvitamist kolmandale isikule seoses teise isiku tervise kahjustamisega või kehavigastuse tekitamisega VÕS ette ei näe, samas sätestab RVastS, et isik võib nõuda sellise kahju hüvitamist eraõiguses sätestatud alustel. Ühtlasi tõusetub siin üks laialdasem probleem – küsimus riigivastutusnõuete loovutamise võimalikkusest. RVastS seda küsimust praegu ei reguleeri. Kohtud on samas leidnud, et eraõigust siin analoogia korras kohaldada ei saa, kuna tuleb arvestada avalik-õiguslike suhete eripära (RKHKm 3-3-1-77-07, p 3 ja 5) Olukorras, kus eraõigus kolmandal isikul hüvitusnõude esitamist ei võimaldagi ning kahju § 7 lg 1 alusel kandnud isiku nõudeõigus hüvitusele lõppeb (surma tõttu), oleks õiglane, kui tema hüvitusnõue läheks vastavas osas üle 3. isikule. Ka kohtunikud on küsitlusel riigivastutusnõuete loovutatavusega seotud küsimuse esile tõstnud kui põhjendamatu erisuse eraõigusest.

### **§ 11. Tagajärgede kõrvaldamine**

*(1) Kannatanu võib avaliku võimu kandjalt rahalise hüvitise asemel nõuda kehtetuks tunnistatud või vastavas osas muudetud haldusakti või toimingu õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamist.*

*(2) Avaliku võimu kandja on tagajärgede kõrvaldamisel kohustatud rakendama kõiki õiguspäraseid abinõusid, sealhulgas andma haldusakte, sooritama toiminguid või esitama kolmanda isiku vastu eraõiguslikke nõudeid, kui selleks on olemas õiguslik alus ja tagajärgede kõrvaldamise kulud ei ületaks oluliselt rahalist hüvitist.*

*(3) Avaliku võimu kandja võib, sõltumata kannatanu tahtest, kõrvaldada tagajärjed käesoleva paragrahvi lõikes 2 sätestatud viisil, kui rahaline hüvitis oleks oluliselt suurem tagajärgede kõrvaldamise kuludest ja isikul pole kaalukat põhjust nõuda rahalist hüvitist.*

Tagajärgede kõrvaldamise nõue on oluline riigivastutusõiguse instituut, mis kannab edasi kahju naturaalistitutsiooniga kõrvaldamise ideed. Rahaline hüvitis, mille maksmise näevad ette eelnevad paragrahvid, ei taasta iseenesest täielikult kahju tekitamisele eelnenud olukorda, vaid võib sellise olukorra taastamiseks üksnes eeldused luua. Seevastu vahetu kahjuliku tagajärje kõrvaldamine avaliku võimu poolt vastab paremini riigivastutuse algsele idee. Teisalt võib selline tagajärgede vahetu kõrvaldamine aidata oluliselt kaasa ka avalike vahendite säästlikuma kasutamise võimalustele.

Lõike 1 kohaselt võib kahjustatud isik nõuda rahalise hüvitise asemel kehtetuks tunnistatud või muudetud toimingu õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamist. RVastS reguleerib õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamise nõuet kui üht kahjuhüvitusnõuete alaliiki varalise ja mittevaralise kahju kõrval, natuuras hüvitatavat kahju. Nagu kinnitab ka Riigikohtu praktika (RKHKo 3-3-1-30-05) on see nõue käsitletav alternatiivina rahalisele kahjuhüvitusnõudele ning selle esitamise eelduseks peaksid põhimõtteliselt olema samade koosseisunõuete

täitmine, mis ka rahalise hüvituse nõudmise korral. Kohtupraktikas on siin siiski esinenud ka ebajärjekindlust.

Tagajärgede kõrvaldamise nõude eeldusteks on seega kahju rahalise hüvitamise üldkoosseisu täitmine ja täiendavate eeldustena kehtetuks tunnistatud või muudetud haldusakti või halduse toimingu olemasolu. Selle põhjuseks on asjaolu, et isegi õigusvastane haldusakt on kuni oma kehtetuks tunnistamiseni täitmiseks kohustuslik, ning sellest tulenevaid tagajärgi ei ole ilma akti mõju kõrvaldamiseta võimalik muuta. Seevastu rahalise hüvitise saamise võimalust õigusvastase haldusakti kehtivus või kehtetus ei mõjuta, kuna hüvitus ei too iseenesest kaasa tegelikku muudatust õiguslikus olukorras.

Tagajärgede kõrvaldamise praegust regulatsiooni RVastS-is on kritiseeritud, kuna see käsitleb tagajärgede kõrvaldamise nõuet liialt kitsalt ning vaid natuuras kahju hüvitamise nõudena, rahalise kahjuhüvitusnõude alternatiivina, sidudes selle rahalise hüvitise saamise eeldustega. Teine võimalus oleks käsitleda tagajärgede kõrvaldamise nõuet täiesti iseseisva riigivastutusnõudena kahju hüvitamise nõude kõrval, nagu seda teeb Saksa õigus.

Ka eraõigus tunneb võimalust kahju natuuras hüvitamiseks. VÕS § 136 lõike 5 kohaselt on võimalik nõuda kahju hüvitamist ka muul viisil, kui rahas, kui see on mõistlik, lepingus kokku lepitud või seadusest tulenev. Eraõigus ei näe ette riigivastutusõigusele iseloomulikku põhimõtet, et ka kahju tekitanud isik võib teatud juhtudel ise otsustada kahju hüvitamise viisi üle.

Kohtupraktika on tagajärgede kõrvaldamise nõuet puudutavalt olnud seni napp. Tagajärgede kõrvaldamise nõue on jäänud rahalise hüvitusnõude varju. Samas on sellele küsimusele pööratud suhteliselt palju tähelepanu õigusteoreetilises kirjanduses<sup>42</sup>.

Paragrahvi lõige 2 täpsustab, millisel viisil kahju natuuras hüvitamine toimub. Põhimõtteliselt võib kahju tekitanud võimukandja kasutada selleks kõiki tema käsutuses olevaid õiguspäraseid vahendeid, alustades faktilistest toimingutest kuni õiguslike nõuete esitamiseni kolmandate isikute vastu. Kogu tegevusel peab aga lõike sõnastuse järgi olema “õiguslik alus ja tagajärgede kõrvaldamise kulud ei ületaks oluliselt rahalist hüvitist”. Nimetatud õigusliku aluse nõude tõlgendamine on kohtupraktikas tekitanud mõningaid probleeme. Pole täpselt arusaadav, kas seadusandja on siin silmas pidanud iga konkreetse akti andmiseks või toimingute tegemiseks spetsiaalse õigusliku aluse (pädevusnormi) olemasolu mõnes õigusaktis. Sellise järelduse korral oleks tagajärgede kõrvaldamise nõue äärmiselt piiratud. Õigusteoorias on omaks võetud pigem lähenemine, et aluse haldusaktide andmiseks ja toimingute tegemiseks annab käesolev lõige ise, piiravaks tingimuseks sellele tegevusele on aga üksnes see, kui haldusakt või toiming osutuks ise mõne õigusnormiga vastuolus olevaks.<sup>43</sup> Enesestmõistetav on teine naturaalse hüvitamise võimalust piirav tingimus – avalike vahendite säästliku kasutamise tagamiseks tuleb hüvitamiseks valida kõige vähem kulusid tekitav ja lihtne viis (RKHKo 3-3-1-25-02, p 25; 3-3-1-41-03, p 41).

Lõige 3 kehtestab täiendava avalike vahendite säästlikuks kasutamiseks olulise põhimõtte. Rahalise hüvituse nõude esitamise korral saab avaliku võimu kandja, kelle vastu nõue esitati,

---

<sup>42</sup> E. Andresen Õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamine ja kahju hüvitamine riigivastutusõiguses. Juridica 2006 nr III, lk 159 jj.

<sup>43</sup> Andresen, Riigivastutus, lk 78

otsustada ise naturaalsest õigusest kasuks, kui see on säästlikum viis kahju hüvitamiseks ja kui kahjustatud isikul pole kaalukat põhjust nimelt rahalise hüvitise saamiseks.

Saksa õiguses on tagajärgede kõrvaldamise nõudele antud laiem tähendus, kui RVastS-is. Kui RVastS-i § 11 lg 1 tekst ja Riigikohtu poolt antud tõlgendus lähtuvad sellest, et tegemist on kahju rahalise hüvitise nõude asemel esitatava naturaalse hüvitamise nõudega, mille rahuldamiseks peavad olema täidetud samad tingimused, mis rahalise hüvitise saamiseks, siis Saksamaal on tegemist iseseisva riigivastutusnõudega.

### Muutmisvajadus

Eesti õiguskorras mõistetakse riigivastutuslikku tagajärgede kõrvaldamise nõuet kitsalt vaid rahalise kahjuhüvitise alternatiivina. Vajab kaalumist, kas see nõue peaks omandama suurema ja iseseisva tähendusega positsiooni riigivastutusnõuete hulgas. Muuhulgas on üks võimalus sätestada tagajärgede natuuras kõrvaldamise võimatus rahalise hüvituse nõude esitamise eeldusena. Probleemi võib näha ka selles, et õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamise ja kahju hüvitamise eeldused ei saa tegelikult täiesti kattuda. Haldusakti õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamist on võimalik nõuda üksnes siis, kui haldusakt on vähemalt mingis osas tagasiulatuvalt kehtetuks tunnistatud. Seevastu saab nõuda sellise haldusaktiga tekitatud kahju hüvitamist, mis on küll kehtiv, kuid mille õigusvastatus on tuvastatud. Järelikult ei pruugi igasugune kahju, mis kuulub rahalisele hüvitamisele, kuuluda RVastS § 11 alusel kõrvaldamisele. Tegelikuses ei pruugi tagajärje kõrvaldamise nõude eelduseks olla üldsegi kahju tekkimine haldusakti või toimingute tulemusena, tagajärje kõrvaldamise nõude esitamine peaks olema võimalik juba juhul, kus tekitatud on ainult õigusvastane tagajärg, kahju sellest tagajärjest veel aga ei tulene (nt õigusvastane keskkonnamõju ei pruugi veel olla samastatav keskkonnakahju tekkimisega). Kahju ja õigusvastase tagajärje vahele ei saa panna võrdumärki. Seetõttu tuleks kahju hüvitamise ja tagajärgede kõrvaldamise nõude vahelised seosed RVastS-is üle vaadata ja neid parandada isikute rikutud õiguste taastamise laiemal võimaldamise huvides.

### **§ 12. Kahju hüvitamiseks kohustatud isik**

*(1) Kahju kannatanud isikule on kahju hüvitama kohustatud avaliku võimu kandja, kelle tegevusega kahju tekitati. Tegevusega tekitatud kahju on kohustatud hüvitama avaliku võimu kandja, kes jättis õigeaegselt haldusakti andmata või toimingute sooritamata.*

*(2) Avaliku võimu kandja poolt tekitatud kahjuks loetakse igasugune selle avaliku võimu kandja ülesandeid täitnud füüsilise isiku poolt vahetult põhjustatud kahju, sõltumata sellest, kas ülesandeid täideti teenistussuhte, lepingu, üksikorralduse või muul alusel. Käesolevas lõikes nimetatud füüsiline isik kannatanu ees ei vastuta, kui seadus ei sätesta teisiti.*

*(3) Füüsilisest või eraõiguslikust juriidilisest isikust avaliku võimu kandja poolt tekitatud kahju eest vastutab riik, kohaliku omavalitsuse üksus või muu avalik-õiguslik juriidiline isik, kes andis füüsilisele või eraõiguslikule juriidilisele isikule volitused avalike ülesannete täitmiseks, kui seadus ei sätesta teisiti.*

*(4) Kui kahju on kohustatud hüvitama mitu avaliku võimu kandjat, vastutavad nad kannatanu ees solidaarselt. Avaliku võimu kandja osa ei saa solidaarvastutuse korras nõuda isikult, kes vastutab kannatanu ees eraõigusest tulenevalt.*

*(5) Kui tagajärgede kõrvaldamiseks vajaliku haldusakti andmine või toimingu sooritamine ei ole käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud avaliku võimu kandja pädevuses, on tagajärgede kõrvaldamiseks vajaliku haldusakti või toimingu kohustatud andma või sooritama pädev avaliku võimu kandja.*

Paragrahviga 11 lõpetab RVastS-i 3. peatükk kahju hüvitamise materiaalsete tingimuste kirjeldamise ja asub määratlema hüvitamise aluseks olevat protsessi.

Lõike 1 kohaselt on kahju kohustatud hüvitama avaliku võimu kandja (kellena koosmõjus sama paragrahvi lõikega 3 tuleb mõista ainult riiki, KOV-i, muud avalik-õiguslikku juriidilist isikut), kelle tegevus oli kahju tekkimisega põhjuslikus seoses. Tegevusetusega tekitatud kahju on kohustatud hüvitama isik, kes oli õigusaktist tulenevalt kohustatud tegutsema, kuid seda ei teinud või ei teinud õigeaegselt. Seega sätestatakse käesolevas lõikes enesestmõistetav kahju põhjuslikus seoses hüvitamise põhimõtte, mis eraõigusliku kahjuhüvitusnõude jaoks on antud VÕS § 127 lg 4. Iseenesest on see põhimõtte tuletatav juba ka seaduse varasematest sätetest, eelkõige paragrahvidest 2 ja 7.

Lõige 2 täpsustab kahjuhüvitise seost kahju tekitanud avaliku võimu kandja siseste suhetega. Kahju kannatanud isiku jaoks ei oma põhimõtteliselt tähtsust, millises sisesuhtes oli võimuorganiga isik, kes selle organi nimel tegutsedes talle kahju tekitas. Oluline on ainult põhjusliku seose olemasolu tegevuse vahel, mis tõi kaasa kahju tekkimise ja selle tegevuse teostamine avaliku võimu ülesandel tegutseva isiku poolt. Seetõttu loetleb seadus erinevaid seoseid, mis võimukandja nimel tegutseval füüsilisel isikul võib olla. Eelkõige on kahju tekkimine tõenäoline subordinatsioonisuhtes, mida tekitavad avaliku võimu nimel tegutsedes ametnikud (teenistussuhe). Samas võib avaliku võimu nimel tegutseda ka temaga lepingulises suhtes olev füüsiline isik, nt abiteenistuja avaliku teenistuse seaduse tähenduses töölepinguseaduse alusel.

Lõike 2 lausest 2 tuleneb üks kaasaegse õigusriikliku riigivastutusõiguse kandvamaid põhimõtteid. Füüsiline isik, kes võimu nimel tegutseb, ei vastuta kahju kannatanud isiku ees personaalselt. Sellise nn otsese riigivastutuse mudeli kasutamiseni on enamikus Euroopa riikides viinud pikaajaline ajalooline areng. Saksa õiguses on see põhimõtte sätestatud põhiseadusliku põhimõttena (GG art 34). Selle põhimõtte eesmärgiks võib kõige lakoonilisemalt nimetada ühelt poolt maksejõulise hüvitaja kindlustamist kahju kannatanud isikule, teiselt poolt kahju tekitanud konkreetse füüsilise isiku kaitsmist talle ettenägematute tagajärgede kandmise eest. Füüsilise isiku vastutus tagatakse kaudselt § 19 lg 1 sätestatud võimukandja regressiõiguse kaudu. Seega ei tähenda käesolev säte füüsilisest isikust kahju tekitaaja tegelikku ja täielikku vabanemist vastutusest, vaid üksnes mõistlikku tasakaalu avalike ja erahuvide kaitsmise vahel. Seadusega võib teha füüsilise isiku vastutuse välistamise põhimõttest erandeid.

Lõige 3 sätestab vastutuse jaotuse mitme avaliku võimu kandja poolt kahju tekitamisel. Seega peab kahju tekkimise ja avaliku võimu kandja tegevuse vahel eksisteerima seos vähemalt 2 avaliku võimu kandja puhul. Mitme võimukandja vastutuse korral vastutavad nad kahju tekitamise eest solidaarselt. Solidaarvõla mõiste sisustamisel tuleb subsidiaarselt lähtuda VÕS § 65 lg-st 1 tulenevast solidaarvõla mõistest. Seega võib võlausaldaja nõuda solidaarvõla korral kohustuse täielikku või osalist täitmist kõigilt kahju tekitanud võimukandjatelt ühiselt või igaühelt või mõnelt neist. Põhimõtte, et mitu isikut, kelle tegevus on kahju tekkimisega põhjuslikus seoses on kehtiv ka eraõiguses – VÕS § 137 lg 1.

See põhimõte muudab kahju kannatanud isiku jaoks kahjuhüvitise saamise võimalikult lihtsaks.

Et mitte ajada segamini avalik-õiguslikke ja eraõiguslikke suhteid kahjuhüvitamisel, tuleneb lõike lausest 2, et solidaarvastutus kehtib ainult avalik-õiguslikul alusel kahju tekitanute suhtes. Riigivastutuse seadus ei saa reguleerida eraõiguslikus suhtes tekitatud kahju hüvitamist.

Lõige 5 on erisäte, mis käsitleb tegevust RVastS § 11 tuleneva tagajärgede kõrvaldamise nõude täitmise korral. Sätte asend kahju hüvitamise korda puudutavas paragrahvis peegeldab seadusandja arusaama tagajärgede kõrvaldamise nõudest kui naturaalselt toimuvast kahjude hüvitamisest. Tagajärgede kõrvaldamisel võib tekkida olukord, kus kahju tekitanud avaliku võimu kandja ja tagajärgede kõrvaldamiseks vajaliku haldusakti andmiseks pädev haldusekandja ei lange kokku. Kui rahalist kahju suudavad vajaliku ressursi olemasolul ühesuguselt hüvitada kõik haldusekandjad ja nende organid, siis naturaalseks kahjude hüvitamiseks, kui see toimub haldusakti andmisega, st isikute õigustesse sekkumisega peab haldusekandjal olema täiendav pädevusnorm. Kahjud, mis ühele avaliku võimu kandjale täiendava haldusmenetluse läbiviimise vajadusega tekitatakse, võib ta sisse nõuda samuti RVastS-I alusel kui ühe võimukandja poolt teisele tekitatud kulud.

Käesoleva paragrahvi reguleerimisala puudutavalt on kohtupraktikas enim probleeme tekitanud kahju tekitanud võimukandja kindlaksmääramine – mitmetel juhtudel on tekkinud vaidlus küsimuse ümber põhjuslikust seosest haldusekandja tegevuse ja kahju tekkimise põhjusliku seose vahel. Vastustaja esmane määratlemine on esmaselt halduskohtulikku kaebust või haldusmenetluslikku hüvitusnõuet esitava isiku pädevuses. Samas peab halduskohus lähtuvalt kohtumenetluses kehtivast uurimispõhimõttest olema võimeline ise välja selgitama isiku, kes on tema arvates tegelik kahju tekitaja ning suunama nõude tema vastu. Üksnes juhul, kui kaebuse esitanud isik keeldub hüvitusnõude esitamisest kohtu poolt määratava isiku vastu, peab kohus kaebust menetlema vastavalt kaebuse esitaja soovile (RKHKo 3-3-1-91-06).

Ka kohtunikud on riigivastutuse küsimustikule vastates rõhutanud, et vastutava isiku kindlaksmääramisega seotud probleeme esineb nt eluruumide erastamisega tekitatud kahju hüvitamise küsimustes (kas KOV või riik), vahialuse vara säilimise tagamise küsimuses (KOV, kes on kohustatud rakendama meetmeid vara säilimiseks või riik (prokuratuur)), juhtumil, kui kahju tekitanud organ struktureeritakse ümber jne. Raske oleks leida neile küsimustele aga lahendust RVastS-i muutmisega.

Enamasti on vaidlusi tekitanud just riigi ja omavalitsuse tegevus kahju tekitamise jagamisel. Põhjusliku seose kriteeriumi alusel on kohus tuvastanud hüvitamiskohustuse puudumise.

StHG ei võta kõiki nimetatud kahju hüvitamiseks kohustatud isikut puudutavaid sätteid sellisel viisil ühte paragrahvi kokku. Siiski võib enamikule RVastS-i käesolevas paragrahvis sätestatud küsimustele leida StGH-st sarnased vastused. StHG § 1 lg 3 kehtestab otsese riigivastutuse põhimõtte – vahetult kahju tekitanud isik ei vastuta kahju eest. Seadus ei täpsusta samas, kas StGH alusel tuleb kahju tekitanud füüsilise isiku seost võimukandjaga mõista sama laialt, kui seda teeb RVastS § 12 lg 2. RVastS §-le 12 lg-le 3 analoogilise põhimõtte, mille järgi vastutab üle antud avaliku ülesande täitmisel tekkinud kahju eest ülesande originaarne täitja, sätestab StHG § 12 (üleantud võim). Mitme kahju tekitanud isiku solidaarne vastutus tuleneb StHG §-st 10. Solidaarselt vastutanud kahjutekitajad vastutavad

oma sisesuhtes vastavalt asjaoludele, eelkõige arvestades iga kahjutekitaja rikkumise raskust ja kaassüüd.

### Muutmisvajadus

Praktikas pole käesoleva paragrahviiga seoses tõusetunud suuremaid probleeme, mille lahendamiseks vajaks paragrahv muutmist.

### **§ 13. Vastutuse piiramine**

*(1) Hüvitise suuruse määramisel arvestatakse:*

- 1) kahju tekkimise ettenägematust;*
- 2) objektiivseid takistusi kahju ärahoidmisel;*
- 3) õiguste rikkumise raskust;*
- 4) eraõiguses sätestatud piiranguid seoses kannatanu osaga kahju tekitamisel;*
- 5) muid asjaolusid, millest tulenevalt kahju hüvitamine täies ulatuses oleks ebaõiglane.*

*(2) Saamata jäänud tulu ei hüvitata, kui kahju hüvitamiseks kohustatud isik tõendab, et ta ei olnud kahju tekitamises süüdi.*

*(3) Avaliku võimu kandja vabaneb vastutusest avalike ülesannete täitmisel tekitatud kahju eest, kui kahju tekitamist ei olnud võimalik vältida ka avalike ülesannete täitmisel vajalikku hoolsust täielikult järgides.*

*(4) Tagajärgede kõrvaldamist nõudev kannatanu on kohustatud kandma tagajärgede kõrvaldamise kulud ulatuses, mis vastab tema osale tagajärgede tekitamisel. Kui tagajärjed jäävad kõrvaldamata seetõttu, et kannatanul ei ole võimalik oma osale vastavaid kulusid kanda, võib ta nõuda rahalist hüvitist avaliku võimu kandja osale vastavas ulatuses.*

Vastutus peab kahju tekitaja ja kahjustatud isiku vahel jagunema õiglaselt. Eraõiguses tagab selle eelkõige süü põhimõttega arvestamine (VÕS § 1050). Riigivastutuse puhul, milles süü põhimõtte rakendamine vastutuse alusena on tunduvalt piiratum, on õigluse saavutamiseks oluline arvestada ka muid käesolevas lõikes sätestatud vastutuse piiramise aluseid. Hüvitise piiramise aluseid võib jaotada vastavalt sellele, kas nad puudutavad kahju tekitanud võimukandja või kahjustatud isiku tegevust.

Lisaks süü põhimõttele näevad VÕS §-d 139-140 ette veel mitmeid eraõiguslikke kahju hüvitamise piiramise võimalusi, eelkõige kahjustatud isiku osa arvestamine kahju tekitamisel ja lõpuks võib hüvitise piiramise aluseks olla ka see, kui täieliku kahjusumma hüvitamine oleks „muul põhjusel mõistlikult vastuvõetamatu“. Seega annab eraõigus laiad ja paindlikud võimalused kahjuhüvituse piiramiseks. Põhimõtteliselt sama võimaldab avalikus õiguses ka käesolev paragrahv, mille lõike 1 punkt 5 võimaldab võtta kahju hüvitamisel arvesse kõikvõimalikke asjaolusid, mille esinemise tõttu kahju täies ulatuses hüvitamine oleks ebaõiglane. Seega võib teha järelduse, et kui mitte arvestada süü põhimõtet, siis suuri erinevusi kahju hüvitise piiramise põhimõtetes eraõigusliku ja avalik-õigusliku vastutuse vahel ei ole. Küll täpsustab RVastS mõnd avalikus õiguses olulist hüvitise piiramise nüanssi.

Lõige 1 määrab kindlaks hüvitise suuruse kindlaksmääramise üldised kriteeriumid. Kahjuhüvitise suurus kujunebki üldiste hüvituspõhimõtete alusel määratud üldsumma ja sellest vastutuse piiramise põhimõtete kaudu maha arvatud osa kombineerimisel. Siin ei ole

tegemist asjaoludega, mis põhjusliku seose kahju tekkimise ja avaliku võimu tegevuse vahel täielikult katkestaks, sellisel juhul on kahju hüvitamine välistatud juba põhjuslikku seost kui hüvitamise eeldust käsitlevate asjaoludega. Samuti peavad olema olemas muud kahju hüvitamise nõude esitamise eeldused. Seega on käesoleval juhul kõik kahju hüvitamise eeldused formaalselt täidetud, kahju jääb aga hüvitamata teatud muude asjaolude arvestamise vajaduse tõttu.

Esimese kahjuhüvitise piiramise alusena nimetatakse kahju tekkimise ettenägematust kahju tekitaja jaoks. Eraõigus sellist alust kahjuhüvitise piiramiseks selgesõnaliselt ette ei näe. See alus sarnaneb sama paragrahvi lõikes 3 sätestatud vastutusest vabastamise alusega, mille kohaselt vabaneb võimukandja vastutusest siis, kui kahju tekkimist ei olnud võimalik vältida ka ülesannete täitmiseks vajalikku hoolsust täielikult rakendades. Erinevus on siin selles, et § 13 lg 3 arvestatakse võimukandja teo ja kahju tekkimise vahelise põhjusliku tagajärje kindlakstegemisel. Käesolev säte käsitleb aga juhtumit, kus põhjusliku seose olemasolus ei saa kahelda – kahju tekkimine pidi olema ettenähtav, kuid raskesti ettenähtav, ja see võimaldab hüvitise suurust diferentseerida. Eelkõige on see nii juhtudel, kus kahju tekib kaudses põhjuslikus seoses võimukandja tegevusega.

Punkt 2 nimetab täiendava vastutuse piiramise alusena „objektiivseid takistusi kahju ärahoidmisel“. Ka sellist sõnaselget alust eraõigus kahjuhüvitise piiramise alusena ei anna ning piiramisvõimalus tuleneb süüühimõttest ja VÕS §-st 140. Põhimõtteliselt võib selle sätte lugeda *force majeure* sätteks avalik-õiguslikes suhetes. Tegemist on asjaoludega, mis tekitavad kahju avaliku võimu tegevusest sõltumatult. Sellisteks asjaoludeks võivad olla nt streik, majandus- või sotsiaalne kriis või poliitilised sündmused, ilmastikuolud vms.

Punkt 3 võimaldab arvestada kahjustatud õiguste rikkumise raskust. Tegemist on süüteomenetluse termineid kasutades nõ avaliku võimu bagatellidelikte käsitleva sättega. Kui rikkumisega tekitatud kahju on niivõrd vähene, et selle suurus pole võrreldav nt hüvitusmenetluse kuludega, siis võib ei ole hüvituse maksmine põhjendatud isegi juhul, kui formaalselt on kahju tekkinud ning kõik muud hüvitamise eeldused täidetud. Muuhulgas peaks see alus olema rakendatav ka juhtudel, kus tekkinud kahju on osutunud oluliselt väiksemaks samasisulise õigusvastase teoga seoses tavaliselt tekkivast kahjust.

Lõige 1 p 4 käsitleb kahjuhüvitise piiramise alusena eraõiguses sätestatud kahjustatud isiku tegevust kahju tekitamisel (kaassüü). Kui varasemad vastutuse piiramise alused käsitlesid eelkõige kahju tekitaja tegevust ja sellele hinnangu andmist, siis nüüd vaadeldakse ka asjaolusid, mis on seotud kahjustatud isiku tegevusega või talle etteheidetavad. Eelkõige tähendab see kahjustatud isiku tegevuse arvestamist VÕS § 139 järgi. Tegemist on muuhulgas kohtupraktikas seni kõige sagedamini kasutatud riigivastutusliku vastutuse piiramise alusega.

Kuigi VÕS § 139 sõnastusest see otseselt ei tulene, tähendab kaassüü põhimõtte arvestamine seda, et kahju tekkimine peab olema kannatanule etteheidetav. Kannatanu on jätnud täitmata oma hoolsuskohustuse. Kui kannatanu ei oleks saanud oma aktiivse tegevusega kahju vähendada või ära hoida, siis puudub ka alus kaassüü põhimõtte alusel kahjuhüvitist vähendada.

Riigikohus on väljendanud selle hüvitise piiramise alusega seoses veel üht seisukohta, mida tuleb arvestada – kahju hüvitist ei saa kaassüüle viidates piirata ainuüksi seetõttu, et isik rakendas oma teist samaväärselt kaitstud seaduslikku õigust. Nt avaliku võimu tegevuse tõttu

tervisekahjustuse saanud isik ei pea valmima endale kõige odavamalt võimalikku raviasutust (RKHKo 3-3-1-12-06).

Lõpuks jätab lõike 1 punkt 5 vastutust piiravate asjaolude loetelu avatuks, ning võimaldab arvesse võtta ka muid asjaolusid, mille korral oleks kahju hüvitamine täies ulatuses ebaõiglane. Kohtupraktikat selliste „muude asjaolude“ kohta seni praktiliselt ei ole ning vastutuse piiramist on halduskohtute poolt peetud võimalikuks muudel alustel, eelkõige sama lõike punkti 4 alusel.

Lõige 2 piirab saamata jäänud tulu hüvitamise avaliku võimu kandja süü põhimõttega. Lisaks sellele alusele on süü vastutuse koosseisuliseks tunnuseks veel mittevaralise kahju hüvitamisel (RVastS § 9 lg 1). Seega piiratakse siin sarnaselt mittevaralise kahjuga olulisel määral saamata jäänud tulu hüvitamise võimalust avalik-õiguslikus suhtes. Eraõigusega võrreldes siin erisust ei ole, sest VÕS § 1043 näeb süü kui kahju hüvitamise eelduse deliktilise vastutuse puhul ette ka saamata jäänud tulu hüvitamise eeldusena.

On siiski tähelepanuväärne, et seadusandja on lähenenud kahju hüvitamise süülisusele mittevaralise kahju ja saamata jäänud tulu puhul erinevalt. Kui mittevaralise kahju puhul on süü sätestatud § 9 lõikes 1 kui vastutuse koosseisuline element, vastutuse eeldus, siis käesoleva paragrahvi kohaselt, mis süstemaatiliselt peaks reguleerima kahjuhüvitise piiramise juhtumeid, ei ole tegemist mitte hüvitamise eeldusega. Tegemist pole aga rangelt võttes ka vastutuse piiramise alusega, sest säte võimaldab hüvitamise täielikku välistamist selle kahjuliigi osas, mitte üksnes selle asjaolu arvessevõtmist hüvitise suuruse määramisel. Tõendamiskoormis on analoogiliselt VÕS § 1050 lg-le 1 asetatud kahju tekitajale – koosseis on täidetud ja hüvitamine peab toimuma, va juhul kui kahju tekitaja ei tõenda vastupidist. Mittevaralise kahju hüvitamise puhul tõendamiskoormise sellist jaotust ette nähtud ei ole.

RVastS § 13 lg 3 sätestab kahju ettenähtavuse põhimõtte riigivastutuse alusena. Eraõiguses on sama põhimõtte analoogiks VÕS § 127 lg 3, mis kehtib küll ainult lepingulises suhtes tekitatud kahjule, selle järgi hüvitatakse lepingulises suhtes ainult kahju, mille tekkimine pidi olema kahju tekitajale ettenähtav, välja arvatud kui kahju ei tekkinud raskest hooletusest või tahtlikust tegevusest. Väljaspool lepingulisi suhteid VÕS kahju ettenähtavuse kohustust vastutuse alusena ei rakenda, seega on riigivastutuse puhul tegemist vastutusele täiendava kvalifitseeriva tunnuse lisamisega eraõigusliku vastutusega võrreldes. See säte lisati eelnõusse Riigikogu menetluse käigus ning tema ja ta süstemaatilise asukoha täpset põhjendust eelnõu materjalidest ei leia. Üldiselt tuleb lähtuda sellest, et ettenägematu kahju puhul puudub küllaldane põhjuslik seos kahju tekitaja tegevuse ja tekkinud kahju vahel, sellisel juhul on kahju ilmselgelt prognoosimatu või ebatõenäoline. Riigikohus on leidnud, et nt maksuvõlgniku staatuse ja maksuvõla avalikustamise kartuses maksuvõla tasumiseks laenu võtmist ja maksusumma tasumist ei saa pidada niivõrd ebatavaliseks, et välistada selle ettenähtavus Maksu- ja Tolliameti poolt (RKHKo 3-3-1-21-08). Kohtupraktikas on ka leitud, et teatud juhtudel võib vastutuse piiramise aluseks olla näiteks keeruline õigusolustik, st õigusselguse puudumine (TlnRko 3-04-77, p 26).

Lõige 4 käsitleb juhtumit, mille korral on tegemist tagajärgede natuuras hüvitamisega (RVastS § 11). Ka sel juhul võib tekkida küsimus kannatanu kaassüüst. Kaassüü korral peab kahjustatu, kellele kahju hüvitatakse natuuras, kandma hüvitamise kulutused proportsionaalselt oma vastutust puudutava osa suuruse järgi. Kui isikul ei ole võimalik kulude katmisel osaleda, siis ei pea avalik võim neid ise katma – sel juhul jäetakse naturaalsestitutsioon ära, ning hüvitatakse isikule kulud rahas.



Üldiselt on vastutuse piiramise aluseid käsitlevat halduskohtute praktikat veel üsna vähe ning selle aluse eriti kaalukaid järeldusi teha ei saa.<sup>44</sup>

StHG ei sisalda RVastS-iga võrreldavalt konkreetseid vastutuse piiramise aluseid. Ilmselt oleks seaduse kehtivuse korral olnud võimalik analoogia korras kohaldada BGB sätteid. Siiski sätestab StHG kannatanu kaassüü põhimõtte, samuti on seaduses sõnaselgelt sätestatud RVastS § 13 lg 3 sätestatud kahju tekkimise ettenähtavuse põhimõtte. StHG § 2 lg 1 lause 2 kohaselt ei maksta kahjuhüvitisena rahalist hüvitist, kui kahju tekkimist ei oleks olnud võimalik ära hoida ka võimu tegevuseks vajalikku hoolsust üles näidates. See piirang ei kehti, kui tegemist on tehnilise vahendi (*technischer Einrichtung*) kasutamisest tekkinud kahjuga (sel juhul seega hoolsusnõuet ei arvestata). StHG § 3 lg 3 sätestab RVastS § 13 lõikega 4 praktiliselt sõnasõnaliselt kokku langeva nõude, et kahju tekitamise osaliseks olev isik peab naturaalistitutsiooni korral kandma ise taastamise kulud oma süüle vastavas ulatuses. Kui tema süü on valdav, siis langeb hüvitusnõue ära. Sellisel juhul tekib selle nõude asemele rahalise hüvituse nõue StHG § 2 lg 1 ja 4 lg 2 alusel, seega samamoodi nagu näeb ette RVastS.

StHG § 2 lg 4 sätestab kahjustatud isiku kaasvastutuse põhimõtte rahalise hüvituse puhul. Kaaspõhjustamist võetakse arvesse kahjuhüvitise suuruse määramisel, arvestades seejuures kumb pool rohkem kahju tekitas.

Seega võib mitmetes RVastS § 13 sätetes näha kas otsest analoogiat või seost StHG normidega kahju hüvitamise põhimõtete sätestamisel.

Kehtiv Saksa õigus rakendab hüvitise piiramisel eelkõige Saksa tsiviilseadustikus § 254 tulenevat kaasvastutuse põhimõtet. Samuti loetakse hüvitise piiramise aluseks esmaste õiguskaitsevahendite kasutamata jätmine § 839 lg 3 järgi<sup>45</sup>.

### Muutmisvajadus

Üldjoontes paragrahv muutmist ei vaja. Lõikes 1 võiks väljendada selgemalt ja kooskõlas paragrahvi pealkirjaga, et tegemist on hüvitise piiramise alustega ning piiramine võib tähendada hüvitise vähenemist kuni nullini, st ka hüvitise täielikku ärajäämist.

### **§ 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.*

Seaduse järgnevad paragrahvid käsitlevad mõningate spetsiifiliste riiklike tegevustega põhjustatud kahjude hüvitamist. Kui eraõiguslik vastutus ei vaja enamasti diferentseerimist

---

<sup>44</sup> Kanger, lk 18

<sup>45</sup> Ossenbühl lk 73 jj.

lähtuvalt kahju tekitava tegevuse laadist (küll tehakse erisusi tekkinud kahju iseloomust lähtudes), siis riigivastutuse puhul tuleb arvesse võtta ka erinevate võimu teostavate asutuste positsiooni võimustruktuuris ja nende tegevuse materiaalsel iseloomu.

Üheks selliseks erivaldkonnaks, milles teostatava tegevuse sisulist eripära riigivastutuse hindamisel tuleb arvestada, on õigustloov tegevus. Varasemas käsitluses loeti riigi tegevust õigusnormide andmisel suveräänseks ja kahjuhüvitusnõudele mittealluvaks (nt Saksa *Reichsgerichti* praktika enne II maailmasõda) ning ka kaasajal on see valdkond paljude riikide õiguskordades kahjuhüvitusnõude alt kas hoopis välistatud või piiratud väga kitsalt. Ka kehtiva RVastS-i § 14 võimaldab õigustloova tegevusega tekitatud kahju hüvitamist võrreldes üldjuhtudega ainult piiratud ulatuses.

Põhiline põhjus, miks õigustloova tegevusega tekitatud kahju hüvitamiseks on vaja üldisest erinevat regulatsiooni, tuleneb seadusandja poliitilise hindamisruumi kaitsmise vabadusest. Samuti sellest, et seadusandja tegutseb mitmeti teistsugustes tingimustes kui täitev- või kohtuvõim. Õigusnormide suurest abstraktsusastmest tulenevalt on tunduvalt keerulisem hinnata kõiki nende kehtestamisega kaasnevaid tagajärgi, seetõttu vajavad õigusloomeprotsessi silmas pidades kindlasti suuremat kaitset ka riigi rahalised ressursid, mis piiramatu vastutuse korral saaksid oluliselt kahjustatud. Samuti vajab tavapärasest erinevat reguleerimist sellise kahjuhüvitamise mehhanism, sest nõuete rahuldamine eeldab üldaktide kehtetuks tunnistamist, mida saab aga teha üksnes põhiseaduslikkuse järelevalve menetlust alustades.

§ 14 sätestabki õigustloova tegevusega tekitatud kahju erisused. Õigustloova aktiga tekitatud kahju hüvitamine on selle paragrahvi järgi põhimõtteliselt võimalik, kuid selleks peavad olema täidetud järgmised tingimused:

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

See paragrahv tegi läbi olulise muutmise 2004. aasta põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse ja riigivastutuse seaduse muutmise seadusega. Paragrahvi algne redaktsioon nägi ette kehtivast õigusest oluliselt erinevad õigustloova tegevusega tekitatud kahju hüvitamise põhimõtted. Muutmisvajaduse põhjuseks võib eelkõige lugeda Eesti liitumist Euroopa Liiduga ning sellest tulenevat vajadust arvestada kahjuhüvitusnõuete menetlemisel ka siseriiklikult Euroopa Kohtu praktikast tulenevate põhimõtetega. Võrreldes seaduse varasema redaktsiooniga toodi sisse olulisi uusi põhimõtteid, muuhulgas laiendati kahju hüvitamise võimalusi, varasemalt ei olnud nt võimalik mittevõrdalise kahju ja saamata jäänud tulu hüvitamine.

Muudetud regulatsiooni kohaselt viidi nii EL direktiivide üle võtmata jätmisega tekitatud kahju hüvitamise regulatsioon, kui ka EL õigusega seost mitteomav üldaktiga tekitatud kahju hüvitamise regulatsioon ühesugustele alustele. Kaalumisel oli ka variant, mille kohaselt nõ tavapärase siseriikliku õigusega tekitatud kahju oleks hüvitatud ühtede põhimõtete ja normide alusel ning EL õiguse rikkumisega (EL akti harmoneerimata jätmise või ebaõige

harmoneerimisega) tekitatud kahju hüvitamist puudutav oleks olnud reguleeritud erinormidega. Sellisest lahendusest siiski loobuti mitmetel põhjustel, eelkõige tulenevalt tekkiva regulatsiooni ebaselgusest ja ohust, et tekib ebavõrdne kohtlemine erinevatel juhtudel üldakti andja tegevuse tõttu kannatanud isikute vahel (see võiks rikkuda EL kohtu poolt loodud mittediskrimineerimise põhimõtet, vt analüüsi p 4 EL riigivastutusõiguse põhimõtete kohta).

Erinevalt Saksa õigusest ei erine vastutuse alused selle järgi, millise õigustloova aktiga on kahju tekitatud, oluline on ainult see, et tegu oleks legislatiivfunktsiooni täitmisega. Peale riigiorganite on üldaktide andmise pädevus veel kohalikel omavalitsustel, Eesti Pangal ja avalik-õiguslikel ülikoolidel.

Isikule kahju tekkimine eeldab, et on rikutud mõnda tema subjektiivset õigust. Sellele õigusele korrespondeerib seadusandja kohustus isiku õigusi järgida. Käesoleva normi sõnastuse järgi peab rikkumine olema oluline. Olulisuse põhimõtte (*sufficient seriousness*) on oma praktikas välja kujundanud Euroopa Kohus. Piisavalt olulise rikkumisena käsitleb EL kohus nt direktiivi teatud ajaks tähtaegselt ülevõtmata jätmist, enamikul juhtudel ka selle ebaõiget rakendamist. Pole päris selge, mida tähendab piisav olulisus nendes asjades, mis pole seotud EL õiguse rikkumisega, seni puudub Eestis kõrgemate kohtute kohtupraktika, millele tuginevalt seda mõistet saaks täpsemalt sisustada. On selge, et õigusloome eripärast ja poliitilisest tegevusruumist tulenevalt ei saa olla eraisikule hüvitatav mistahes õigusnormi tulemusel tekkida võiv kahju, hüvitamine saab toimuda siiski eelkõige juhul, kui seadusandja rikub oluliselt isikute põhiõigusi ja vabadusi. Eesti kohtupraktikas on Tallinna Halduskohus leidnud, et isiku ebavõrdne kohtlemine Riigikohtu poolt põhiseadusevastaseks tunnistatud normi alusel on *a priori* seadusandja kohustuste oluline rikkumine (Tln HKo 3-07-2630).

Normi otsekohaldatavus tähendab Euroopa Kohtu praktikas seda, et norm on piisavalt selge, täpne ja tingimusteta, et see saaks avaliku võimu kohustusena vahetult rakenduda.

Kuulumine eriliselt kannatanud isikute rühma on Euroopa Kohtu praktikas kaebeõiguse üldine eeltingimus. Otsuse adressaadiks mitteolev isik on ainult siis individuaalselt puudutatud, kui see otsus mõjutab teda üksnes temale ainuomase tunnuse tõttu või faktiliste asjaolude tõttu, mis eristavad teda kõigist teistest isikutest, ning seeläbi eristavad teda individuaalselt samal viisil, nagu seda, kellele otsus on suunatud. Eesti siseriiklikus kohtupraktikas on nt leitud, et ainult isiku kuulumine nn sundüürnike hulka, et muuda teda eriliselt kannatanud isikute rühma kuuluvaks TlnHKo 3-05-1006. Lahendis 3-07-2630 on Tallinna Halduskohus leidnud, et etendusasutused, kellel ei ole lubatud rakendada käibemaksu soodsmäära KMS § 15 lg 2 p 6 alusel moodustavad eriliselt kannatanud isikute rühma, kuna see säte tunnistati Riigikohtu poolt põhiseadusevastaseks.

Nagu juba öeldud, ei piira 2004. aastal jõustunud regulatsioon enam saamata jäänud tulu ja mittevaralise kahju kui kahju eriliikide hüvitamist. Selliseks piiranguks puudub alus ka Euroopa Kohtu praktika kohaselt, sest seal hüvitusvõimalustele selliseid piire ei seata, samuti ei mängi kohtupraktika järgi sellise vastutuse juures rolli avaliku võimu süü kahju tekitamisel, loeb ainult olulisuse kriteeriumi täitmine. Ka Riigikohus on tunnistanud mittevaralise kahju tekkimise võimalikkust õigustloova akti andmata jätmise tulemusena (RKHKo 3-3-1-92-04).

Mitmeid erisusi on õigustloova aktiga tekitatud kahju hüvitamise menetluses (vt allpool), eelkõige tulenevad need sellest, et nõuet kahju hüvitamiseks pole mõnedel juhtudel (siis, kui kahju on tekitatud seadusega või seaduse andmatajätmisega Riigikogu poolt) võimalik esitada

nõuet vahetult kahju tekitanud organi vastu. Samuti toob kahjuhüvitise väljamõistmine õiguslooja tegevuse tõttu alati kaasa põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse alustamise, kui hüvitise väljamõistjaks on kohus.

Riigikohtu praktikas ei ole õigustloova aktiga tekitatud kahju hüvitamise juhtumeid sisuliselt lahendatud. Asjas 3-4-1-12-08 on Riigikohtu PSJVK üksnes möönnud, et sellise hüvitise taotlemise võimalus on RVastS-i järgi olemas (p 25). Halduskohtute praktikas on leidnud rõhutamist põhimõtte, et õigustloova aktiga tekitatud kahju hüvitamiseks peavad kõik § 14 lg 1 nimetatud asjaolud esinema ühiselt (mitte nt ainult kuulumine eriliselt kannatanud isikute rühma). Samuti on rõhutatud põhjusliku seose nõuet, mis lisandub § 14 lg 1 nimetatud asjaoludele täiendava hüvitise maksmise tingimusena TlnRK 3-04-438.

StHG reguleeris seadusandja (*Gesetzgeber*) tegevust puudutava vastutust § 5 lg-s 2. Seal sätestati küll vaid seda, seadusandja vastutab oma tegevusega tekitatud kahju eest ainult eriseaduses sätestatud juhul. Säte käis ainult seadusandja õigusvastase tegevuse kohta. Samuti täpsustas säte, et tema reguleerimisalasse ei kuulu täidesaatva või kohtuvõimu tegevus, mis tugineb seadusandja tegevusel. Seega jättis säte seadusandja vastutuse oma õigusvastase tegevuse eest sisuliselt reguleerimata, kuna vastavaid eriseadusi kehtestatud ei olnud.

Saksa kehtiv õigus, mis tuleneb kohtupraktikast ja õigusteoreetikute seisukohtadest, eristab vastutust seadusega (legislatiivne kahju) ja seaduse alusel antud üldaktiga põhjustatud kahju (normatiivne kahju) eest<sup>46</sup>. BGH praktika käsitleb riigivastutusnõudeid laienevatena ainult teatud seaduste rakendusaktide puhul, samuti riigivõimuvolitusi sätestavate seaduste ja üksnes formaalses mõttes seaduste (üksikjuhtumeid reguleerivad seadused) puhul. Muul juhul on seadusandja vastutus välistatud. Kirjanduses on nende seisukohtade üle tugev vaidlus ning liigutakse üha enam seadusandja vastutust laiendavate seisukohtade suunas. Kuna riigivastutus on Saksa õiguses säilitanud osaliselt veel siiski oma ametivastutusliku (ametniku vastutust puudutava) olemuse, siis mõeldakse, et sellised vastutusmudelid pole hästi kohaldatavad seadusandja vastutusele. Seetõttu leitakse üksmeelselt, et see küsimus vajab eriregulatsiooni.

### Muutmisvajadus

Paragrahvi rakendamise kohta on väga vähe kohtupraktikat. Hetkel puudub alus kahelda 2004. a valitud reguleerimisviisi õiguses. Kuna antud regulatsiooni väljatöötamisel oli väga oluliselt eeskujuks EL kohtu praktikas välja töötatud kahju hüvitamise regulatsioon, tekitab see siiski üldisema küsimuse, kas kõigis muudes riigivastutuse valdkondades on EL õiguse rakendamisel kahju hüvitamise põhimõtetega piisavalt arvestatud. Õigusloome ei ole riikliku tegevuse ainus valdkond, mis võib tekitada EL õiguse normide rikkumise ja sellest tuleneva kahju. Nagu näitab järgneva paragrahvi analüüs, on küsimused EL õiguse normide rikkumisest juba mõnes teises valdkonnas tõusetunud.

### **§ 15. Õigusemõistmisel tekitatud kahju**

*(1) Isik võib nõuda kohtumenetluse käigus, sealhulgas kohtulahendiga tekitatud kahju hüvitamist üksnes juhul, kui kohtunik on kohtumenetluse käigus toime pannud kuriteo.*

---

<sup>46</sup> Maurer, lk 446

(2) Käesoleva paragrahvi lõiget 1 kohaldatakse ka kahju suhtes, mis on tekkinud:  
1) vaidluse lahendamisel seadusega vaidluste kohtuväliseks lahendamiseks loodud organi poolt;

2) väärteo kohtuvälise menetlemise käigus.

(3) Käesoleva paragrahvi lõiget 1 ei kohaldata haldusorgani poolt vaidmenetluse käigus tekitatud kahju suhtes.

(3<sup>1</sup>) Lisaks käesoleva paragrahvi lõikes 1 sätestatule võib isik nõuda käesoleva paragrahvi lõigetes 1 ja 2 ettenähtud menetluste käigus, sealhulgas asjas tehtud lahendiga tekitatud kahju hüvitamist juhul, kui Euroopa Inimõiguste Kohus on rahuldanud tema individuaalkaebuse Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni või selle protokollrikkumise tõttu asjaomases menetluses, kui rikkumine viis asja ebaõige lahendamiseni ja isikul puuduvad muud võimalused oma õiguste taastamiseks.

(4) Käesoleva paragrahvi lõiked 1 ja 2 ei välista avaliku võimu kandja vastutust, kui kohtunik või vaidluse või väärteoasja kohtuvälise lahendaja on kahju tekitanud õigusemõistmise, vaidluse või väärteoasja lahendamise mitteseotud tegevusega.

Käesolevat õigusemõistmisel tekitatud kahju hüvitamist sätestavat paragrahvi võib pidada üheks praktikas kõige problemaatilisemaks sätteks kehtivas RVastS-is.

Ajalooliselt on jurisdiktsioonilise funktsiooni, kui riikliku tegevusega tekitatud kahju hüvitamine olnud sarnaselt õigusloomelise tegevusega kõige rohkem piiratud riigivastutuse valdkonnaks. Vastutus neis valdkondades tekitatud kahju eest oli pikka aega enamikus Euroopa riikides üldse välistatud.

Õigustmõistva tegevuse puhul tuuakse tavaliselt välja kaks põhjust tavapärasest suurematele vastutuse piirangutele:

1. Vaja on kaitsta kohtuotsuse seadusjõudu ja selle kaudu üldist õigusrahu (*res judicata* põhimõte). Kohtulahendi õigsus tagatakse kohtuastmete hierarhia kaudu, kui isik on selle hierarhia ammendanud, siis ei pea tal olema enam võimalust nõuda kohtulahendiga talle tekitatud kahju hüvitamist, sest see käivitaks asja uue hindamise ja otsustamise. Saksa õiguses nimetatakse seda kohtuniku või kohtuotsuse privileegi põhimõtteks.<sup>47</sup>

2. Kohtu sõltumatus kaitsmine. Kui kohtumenetluses tekitatud kahju oleks piiramatult hüvitatav (ja ka regressiõiguse alusel kohtunikult sissenõutav), siis väheneks väga olulisel määral kohtuniku otsustusjulgus. Kohtulahendite tegemiseks on aga asja õiglane ja erapooletu hindamine esmavajalik. Samuti suurendaks kahjunõude laiendamise täitevvõimu huvi kohtute tegevuse vastu ja survestaks neid võimalikult väikese riskiga otsuste tegemiseks.

Samas ei saa pidada õigeks ka kohtuvõimu teostamisega tekitatud kahju hüvitamise täielikku välistamist. Inimeste õigused ja seaduslikkus tuleb piisavalt mõjusasti tagada ja seetõttu pole õige luua valdkondi, milles avaliku võimu teostamisel võib tekkida karistamatuse tunne.

---

<sup>47</sup> Maurer lk 446

Lõige 1 käsitleb õigustmõistva tegevuse kõige olulisemat liiki – kohtumenetlust. Lõike kohaselt võib kahjustatud isik nõuda kohtumenetluse käigus tekitatud kahju hüvitamist, kui kohtunik on asja arutamisel toime pannud kuriteo. Eraldi nimetatakse nii kohtuotsust kui ka muud kohtu tegevust menetluse käigus, mis võis isikule kahju tekitada. Seega võib kahju olla tekkinud ka mõnest kohtumenetluse vaheetapil tehtud menetlustoimingust vmt, mitte ainult lõplikust otsusest. Oluline on ainult see, et kahju tekitamine oleks õigustmõistva tegevusega sisuliselt seotud (§ 15 lg 3). Kohtud on oma praktikas tõlgendanud, mida tähendab õigustmõistev tegevus RVastS § 15 lg 1 tähenduses, nende arvates tuleb õigusemõistmist sisustada laialt, ning see ei hõlma ainult vaidluste lahendamist ja süüküsimuse otsustamist, vaid ka muude seadusega kohtu pädevusse antud küsimuste otsustamist. Õigusemõistmise funktsiooni alt väljub üksnes kohtu kinnistus- ja registriosakondade tegevus, sest see on oma olemuselt haldusfunktsiooni teostamine (TlnRKO 3-07-1430).

Kahju tekitamise seostamine kuriteoga piirab kahju hüvitamist väga olulisel määral. Kui kohtuotsuse tegemisel tuvastatakse kohtuniku poolt kuriteo toimepanemine, on see kohtuotsuse teistmise aluseks. Kuna kohtuotsus läheks tõenäoliselt niigi ümbervaatumisele, siis puudub sellisel juhul vajadus kaitsta *res judicata* põhimõtet. Teisalt vajavad kahjustatud isikute õigused nii raske riive korral oluliselt suuremat kaitset, kui muudel juhtudel. Seega on vastutuse võimaldamine kuriteoga tekitatud kahju puhul igal juhul põhjendatud. Eeskujule sellele sättele võib näha Saksa tsiviilseadustiku §-s 839 lg 2, mis samuti piirab õigusemõistmisel tekitatud kahju hüvitamise üksnes kuritegudega.

RVastS § 15 lg 1 ei ole ainsaks normiks, mis võimaldab kohtute tegevusega tekitatud kahju väljamõistmist. Kui kahju on tekitatud isikult alusetult vabaduse võtmisega, sh vabaduse võtmisega kohtu otsuse alusel, siis on ka kohtute poolt sellega tekitatud kahju hüvitamist võimalik nõuda AVVKHS-i alusel.

Hoolimata eelnimetatud hüvitusvõimalustest tuleb käesoleva sätte juures esmalt välja tuua tema liigne piiravus, eriti arvestades Eesti riigi rahvusvahelisi kohustusi.

EIÕKonv paneb riigile kohustuse tagada kohtumenetluse läbiviimine mõistliku aja jooksul. Selle õiguse tagamiseks peavad isikul olema EIÕK praktikat arvestades tõhusad võimalused. Selliste võimalustena tulevad kõne alla nii preventiivsed kui ka tagajärgi kõrvaldavad vahendid. Tagajärgi kõrvaldavate vahenditena aktsepteerib kohus muuhulgas kahjude hüvitamist kohtumenetluse ebamõistliku pikkuse eest. Lahendis *Saarekallas vs Eesti* on EIÕK selgelt leidnud, et Eesti õiguskorras sellised kohtumenetluse mõistlikku pikkust tagavad vahendid puuduvad. Eesti siseriiklik kohtupraktika on tõlgendamise teel jõudnud siiski järeldusele, et sellise hüvitusnõude esitamine RVastS-i alusel on siiski võimalik (nt RKPSJKo 3-4-1-12-08, p 25). Samuti tuleb ka EIÕK praktikat silmas pidades lugeda preventiivsete kaitsevahendite, nt erilise kaebemenetluse loomist kahjuhüvitusnõuetest eelistatumaks. Siiski tuleb arvestades EIÕK seisukohti ja RVastS § 15 lg 1 praegust sõnastust arvestades kaaluda selle normi ümbersõnastamist, et laiendada sõnaselgelt kahjude hüvitamise võimalust ka mõistliku menetlusaja nõude rikkumistele (sõltumata sellest, et asja lahendamisel kuritegu toime ei ole pandud). Lahendust sellele probleemile ei paku ka RVastS § 15 2006. aastal lisatud täiendav lõige 3<sup>1</sup>, mis käsitleb ainult EIÕK poolt menetletud või juba menetletavate asjadega seotud kahju hüvitamist.

Teiseks tuleb silmas pidada EIÕK ja Riigikohtu praktikat muudel juhtudel, kus isikute põhiõigusi on väga oluliselt piiratud kohtuvõimu tegevusega, kuid kuriteo toimepanemist kohtu poolt pole toimunud. EIÕKonv art 5 kohaselt on igaühel õigus nõuda talle vabaduse

võtmisega tekitatud kahju hüvitamist, kui selline vabaduse võtmine oli EIÕKonv sätete vastane. AVVKHS reguleerib aga vabaduse võtmise juhtumid ainult osaliselt – süüteo menetluses vabaduse võtmise juhtumid. Vabaduse võtmine võib praktikas toimuda aga ka muude kohtu poolt tehtavate lahenditega, eelkõige tsiviilkohtute otsused isikute ravile paigutamise kohta. Kuna sellisel juhul ei ole reeglina tegemist juhtumiga, kus kohtunik oleks võinud otsustamise panna toime kuriteo, on tegemist seaduselüngaga.

Samuti on problemaatiline kahju hüvitamine isikutele nendel juhtudel, kui kohtumenetluses tekitatakse isikule kahju muul viisil, kui vabaduse võtmisega. Nt süüteo menetluses on võimaliku erinevate tõkendite kohaldamine, millel pole seost vabaduse võtmisega, kuid mis võivad tekitada isikule siiski nii varalist kui mittevaralist kahju. Praktikas on enam probleeme tekitanud isiku kriminaalmenetluse ajaks teenistusest kõrvaldamise nõue.

Riigikohus on märkinud (RKHKo 3-3-1-10-01) nt järgmist: *“Riigikohtu halduskolleegium on seisukohal, et ka neil juhtudel, kui ametikohalt kõrvaldamine toimus küll kooskõlas seadusega, kuid isik mõistetakse hiljem õigeks või kriminaalasja menetlus tema suhtes lõpetatakse, peab isikul olema võimalus saada riigilt õiglast hüvitist. Sellisel juhul on isik kahju kandnud kriminaalasjas tõe väljaselgitamise huvides, seega avalikes huvides. Seadusandja peab ette nägema sellise kahju hüvitamise alused ja korra, nagu ta on seda teinud näiteks kriminaalmenetluses alusetult vabaduse võtmisega tekitatud kahju hüvitamiseks. Käesoleval ajal ei ole sellise hüvitise maksmine seadusega reguleeritud, kuid riigi tegevusetus ei saa välistada riigi kohustust üksikisiku ees. Seega võib niisugustel juhtudel nõuda hüvitist õiguse üldpõhimõtetele tuginedes ka siis, kui seaduses vastav erinorm puudub.”*

Kuna enamasti ei ole võimalik rääkida kohtu poolt kuriteo toimepanemisest sellise kahjustamisjuhtumiga seoses, ning seadused ei näe praegu ette sõnaselget võimalust niisuguse kahju hüvitamiseks, siis on siin tegemist õigusliku lüngaga. Tsiviilkohtumenetluses on menetlust tagavate vahenditega seotud probleeme tekitanud eelkõige hagi tagamise nõudega seonduv (nt TlnHKo 3-06-1969).

Neid õiguslikke lünkasid on kohtud püüdnud täita seaduste põhiseaduskonformse tõlgendusega. Kohtulahendi alusel vabaduse võtmisega, mida ei kata ei RVastS, ega ka AVVKHS puhul on ringkonnakohtud leidnud, et analoogia korras saab sellisele juhtumile kohaldada RVastS § 15 lg-t 3<sup>1</sup>, arvestades EIÕKonv art 5 lõikes 5 sätestatud ning kohtulahendiga tekitatud kahju hüvitamist on võimalik nõuda seega ka juhul, kui isikult võeti lahendi alusel vabadus, lahend on tühistatud ja hüvitamiseks ei ole kehtestatud muud regulatsiooni (TlnRKo 3-06-1321, p 27).

Selliste kohtunikuõigusest tulenevate tõlgendustega ei saa siiski täielikult asendada normide tegelikku eesmärki ja varjata tõsiasja, et seadusandja on mõningate küsimuste lahendamise RVastS-i ja AVVKHS vastuvõtmisel tähelepanuta jätnud. Need küsimused saavad olla selgelt, üldiselt ja ühemõttelt lahendatud ainult seadusemuudatuste teel.

Küsimusi on praktikas tekitanud ka RVastS-i üldregulatsiooni ja AVVKHS omavaheline seos. Kuna AVVKHS määrab kahjuhüvitise kindlaks konkreetsete määradena, siis on tekkinud küsimus, kas hüvitust RVastS-i alusel on võimalik nõuda ka selle vabaduse võtmisega tekitatud kahju eest, mille hüvitamist AVVKHS ei võimalda. Riigikohus on asunud seisukohale, et sellise hüvitise nõudmine on võimalik (RKHKm 3-3-1-32-06).

Lõpuks tekitab üldise küsimuse õigusemõistmisega tekitatud kahju hüvitamise kohta ka EL kohtu praktika. Selle kohaselt vastutavad otsekohalduva EL õiguse rikkumise eest muude võimuorganitega samadel alustel ka kohtud.<sup>48</sup> Vastutuse alusena on aga EL kohus välja töötanud oma doktriini, mis ei lähe kokku väga kitsalt mõistetud kohtute vastutusega RVastS-is. Eelkõige on nendeks kriteeriumideks: rikutud normi eesmärk on õiguse loomine eraisikule, rikkumine peab olema piisavalt tõsine, riigi poolt kohustuse rikkumise ning tekitatud kahju vahel on põhjuslik seos. Seega kätkeb RVastS siin võimalikku konflikti.<sup>49</sup>

Lõige 2 laiendab lõike 1 tähendust ka sellisele materiaalses mõttes õigustloovale tegevusele, mida ei teostata kohtute kaudu. RVastS-i Justiitsministeeriumis koostatud versioon ei näinud selliseid laiendusi ette. Osaliselt (kohtuvälises väärteomenetluses tekitatud kahju hüvitamine) viidi vastav säte eelnõusse sisse Riigikogu menetluses, ülejäänud osas (muid kohtuväliseid vaidluste lahendamise organeid, nt üürivaidluskomisjonid, riigihangete vaidlustamise organid, töövaidluskomisjonid, tööstusomandi apellatsioonikomisjon, arbitraaž jne puudutavana) hilisemate muutmise seadustega. Tuleb nõustuda, et need tegevused on oma sisult sarnased kohtulikule õigusemõistmisega, seetõttu kehtivad nende puhul eriregulatsiooni ettenägemise põhjendamisel samad argumendid, mis lõike 1 kohta eelnevalt välja toodud. Paljudel juhtudel moodustavad kohtuvälise lepitamise organid kohtusüsteemiga terviku ja sisuliselt esimese kohtusüsteemi astme, mille vaidlus läbib.

Lõige 3 lisati oma praegusel kujul RVastS-i 2004. a jõustunud muudatustega. Täpsustamisvajadus tekkis lõike 2 muutmise tõttu, sest kohtuvälise vaidlus lahendamisenä on võimalik tõlgendada ka vaidemenetlust. Erinevalt kohtuvälisest lepitusmenetlustest, nõ kvaasikohtulikest menetlustest, on vaidemenetlus aga haldusmenetluse osa, seega nii formaalses kui materiaalses mõttes haldusmenetlus, mitte õigustmõistva funktsiooni täitmine. Puudub alus laiendada ühele haldusmenetluse osale selliseid õigusemõistmisega seotud garantiisid.

Lõige 3<sup>1</sup> lisati seadusesse 2006. aastal. Nagu ka juba varem kommenteeritud EIÕK praktikaga seotud sätete (nt § 7 lg 2<sup>1</sup>, § 9 lg 3) puhul on ka selle sätte eesmärgiks tagada meie riigivastutuse kooskõla EIÕKonv-st ja selle rakenduspraktikast tulenevaga. See säte laiendab võimalust saada hüvitist ka kohtumenetlusega tekitatud kahju eest juhul, kui EIÕK on tema kaebuse rahuldanud ja rikkumine, mille peale kaebus oli esitatud, kutsus esile asja ebaõige lahendamise siseriiklikus kohtus.

Tuleb toonitada, et see säte kehtib ainult juhtumite kohta, kus isiku kaebust on EIÕK-s menetletud. Säte ei võimalda vähemasti mitte oma grammatilisel tõlgendamisel mõista isikutele välja hüvitisi siseriiklikus kohtumenetluses nende põhiõiguste rikkumise eest ilma EIÕK sekkumiseta. Siiski on kohtud viimasel ajal asunud tuletama sellest normist põhimõtteid ka kohtute poolt tekitatud kahju hüvitamise võimaluste laiendamiseks (nt TlnRko 3-06-1321).

Lõige 4 püüab luua selgust küsimuses, milliseid kohtu või kvaasikohtu tegevusi ei saa kindlasti käsitleda õigusemõistmisena seaduse tähenduses. Kui tegevusel, millega kahju tekitati, puudub sisuline seos õigusemõistmisega, siis pole mingeid aluseid laiendada sellisele tegevusele ka õigusemõistmise puhuks sätestatud vastutuse piiranguid ja garantiisid. Nt võib

---

<sup>48</sup> Kohtuasi C-224/01 *Köbler v. Österreich*

<sup>49</sup> Vt lähemalt G. Ginter Riigi vastutus õigusemõistmisel tekitatud kahju eest, *Juridica VIII*, 2004, lk 520-525



isikule olla tekkinud kahju riigi tegevusega, mis tuleneb kohtute haldamisest kui täitevvõimu tegevusest, sellisel tegevusel ei ole sisulist seost õigusemõistmisega ning kahjunõudeid saab menetleda üldises korras.

StHG-s reguleeris vastutust õigusemõistmisel § 5 lg 1. Sellekohaselt vastutas haldusekandja õigusvastase õigustmõistva otsuse eest, millel on siduv toime või kohtuliku meetme eest, mille kaudu saavutatakse lõpliku otsuse alused, ainult juhul kui pannakse toime kuritegu ja kui kohtuotsus on tühistatud. See ei kehti juhul, kui sellisest õigusrikkumisest kahjustatud kolmas isik, kelle jaoks kohtuotsus ei ole siduv. Muu õigustmõistva võimu käitumise suhtes need piirangud ei kehti. Nagu näha on õigustmõistva võimu vastutuse põhiprintsiip – kuriteo toimepanemine, kehtiv ka selles sättes. Pole üheselt arusaadav, kas kohtuvõimu all (*rechtsprechende Gewalt*), mõeldakse siin ainult kohtusüsteemi formaalses mõttes, või võiks selle mõiste alla mahutada ka kvaasikohtulikke organeid, mille otsustel on samuti siduv iseloom. Erinevalt RVastS-ist sisaldab StHG kohtute vastutus laiendavat sätet kolmanda isiku suhtes – kui kohtuotsusest on tekkinud kahju kolmandale isikule, kelle suhtes see ei ole siduv. Ka siin polnud võimalik leida täpsemat infot, milliseid isikukategooriaid näiteks silmas peetakse.

Kehtivas Saksa õiguses reguleerib õigustmõistva võimu vastutust endiselt Tsiviilseadustiku § 839 lg 2, mis sätestab samuti, et kohtunik vastutab kohtuasjas otsuse langetamisel ainult siis, kui ta paneb sellega toime kuriteo. Kõne alla tulevad siin kaks kuriteokoosseisu – StGB § 336, tahtlik õiguserikkumine ja StGB § 332 lg 2 – altkäemaks kohtunikule<sup>50</sup>.

### Muutmisvajadus

Kohtumõistmisel tekitatud kahju hüvitamise regulatsioon vajab olulist täiendamist. Regulatsiooni ühtlustamiseks tuleb kaaluda kogu AVVKHS-i regulatsiooni toomist RVastS-i ja vastutuse koosseisude, hüvitusnõuete korra jms ühtlustamist. Kahju hüvitamise aluseid tuleb laiendada ka sellisele kohtu tegevusega õigusemõistmisel tekitatud kahjule, mis käsitleb vabaduse võtmist väljaspool süüteomenetlust ning kohtulikke tõkendeid süüteomenetluses. Koos kohtumenetluse efektiivsemaks muutmise võimaluste otsimisega mõistliku menetlusaja tagamiseks peab kaaluma ka kahjuhüvitusnõuete esitamise võimaluse laiendamist sellisele kahjule, mille põhjustab ebamõistlikult pikk menetlusaeg kohtus. Samuti tuleb kohtumenetlusega tekitatud kahju hüvitamise regulatsioon kriitiliselt üle vaadata lähtuvalt EL kohtu praktikast.

### **§ 16. Õiguspärase haldusakti või toiminguga tekitatud kahju**

*(1) Isik võib nõuda õiguspärase, kuid tema põhiõigusi või -vabadusi erakordselt piirava haldusakti või halduse toiminguga tekitatud varalise kahju hüvitamist õiglates ulatuses.*

*(2) Kui seadus ei sätesta teisiti, ei saa käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud hüvitist nõuda ulatuses, milles:*

- 1) põhiõiguste või -vabaduste piiramise põhjustas isik ise või see toimus tema huvides;*
- 2) isikute eriline kohtlemine on ette nähtud seadusega;*
- 3) isikul on hüvitist võimalik saada mujalt, sealhulgas kindlustuselt;*
- 4) hüvitise maksmise küsimus on reguleeritud muude seadustega.*

---

<sup>50</sup> Maurer lk 446

*(3) Hüvitise määramisel arvestatakse kasu, mida põhiõiguste või -vabaduste piiramine avaliku võimu kandjale või avalikele huvidele kaasa tõi, piiramise raskust, kahju tekkimise ettenägematust ja muid olulisi asjaolusid.*

Paragrahv 16 käsitleb õiguspärase, kuid isiku jaoks erakordselt koormava haldusakti või toiminguga tekitatud kahju hüvitamist. Erinevalt kogu varasemast RVastS-is sätestatud riigivastutusest ei ole käesoleval juhul tegemist kahjustatud isiku õiguste rikkumisega. Põhiseadus võimaldab riiklikus tegevuses isikute õiguste piiramist, kui selleks on olemas legitiimne põhjus ja riive on proportsionaalne. See ei tähenda aga, et isikule ei võiks tekkida sellise riive tulemusena kahju. Teatud juhtudel oleks sellise kahju isikutele hüvitamata jätmine äärmiselt ebaõiglane, st isik sattub eriseisundisse tulenevalt tema suhtes teostatava riive erakordses raskusest. Sellise küll õiguspärase, kuid ebaõiglaselt koormava kahju isikutele hüvitamise nõue on ajalooliselt kujunenud Saksa õiguses üldise ohverdusnõudena (*Aufopferungsanspruch*). Tõdemusest, et ühiskond peab üksikisiku huvidega sellisel juhtumil eriliselt arvestama, sest avalikes huvides kehtestatud koormised tuleb ühiskonnas jaotada võimalikult võrdselt. Seega on käesoleva paragrahvi reguleerimisala määratlemisel keskne küsimus, kas riive on omandanud sellise erakordse piiravuse, et nõuab erilist hüvitust.

Käesolevas paragrahvis sätestatud kahju hüvitamisel on erinevalt õigusvastaselt tekitatud kahjust teine põhiseaduslik alus. PS § 25 näeb ette ainult õigusvastaselt tekitatud kahju hüvitamise kohustuse. Õiguspäraselt tekitatud kahju hüvitamise aluseks on põhiseaduse üldised põhimõtted (proportsionaalsus, isiku õiguste kaitsmine riigivõimu omavoli vastu), samuti põhiõigusi puudutavatest erinormidest tulenevad alused, nt PS § 32 lg 1 lausest 2 tulenev sundvõõrandamishüvitise maksmise kohustus, mis on oma olemuselt klassikaline õiguspäraselt tekitatud kahju hüvitamise kohustus.

Lõike 1 kohaselt on kahju hüvitamiseks vajalik õiguspärane haldusakt või halduse toiming (mis hõlmab HKMS-i haldustoimingu mõiste kohaselt ka tegevusetust) ning selle erakordsel määral isiku põhiõigusi- ja vabadusi piirav toime. Välistatud on seega muude subjektiivsete õiguste rikkumisega tekitatud kahju hüvitamine. Samuti pannakse paika, et hüvitamisele võib kuuluda ainult varaline kahju ja seda mitte tingimata tervikuna, vaid proportsionaalselt õiguste piiramisega – s.o õiglates ulatuses.

Lõige 2 paneb paika kahjuhüvitist piiravad tingimused. Riigivastutuse üldine põhimõte on, et kahjuhüvitis ei või viia isiku põhjendamatu rikastumiseni või senisest paremasse olukorda panemiseni, vaid taastada tuleb üksnes kahju tekitamisele eelnev olukord. Kui isiku õiguste kaotus on kompenseeritud mingite muude hüvede saamisega või hüvitusega muust allikast, siis selles ulatuses kahjude hüvitamine pole põhjendatud.

Punkti 1 kohaselt ei hüvitata kahju, kui selle põhjustas isik ise või isiku õiguste piiramine toimus tema enda huvides. See, et põhjusliku seose puudumine välistab kahju hüvitamise, on juba riigivastutuse üldine põhimõte. Kui õiguste piiramine toimus isiku enda huvides, siis pole isik kannatanud avalikes huvides, järelikult puudub alus isikule ka hüvituse maksmiseks.

Mõnevõrra ebamäärasem on punkt 2, mille kohaselt ei maksta hüvitist, kui isikute eriline kohtlemine on ette nähtud seadusega. Kuidas seda nõuet täpselt sisustada, ei tulene ei kohtupraktikast, ega seaduseelnõu materjalidest. Võib oletada, et siin peetakse silmas juhtumit, kus isik pole sattunud erakordse piirangu ohvriks juhuslikult, vaid seadusandja on sellisesse isikutegrupi kuulunud isiku jaoks teadlikult ja tahtlikult näinud ette erilise õiguste

piiramise, lugedes selle põhiseaduspäraseks. Sellisel juhul on hüvitise saamise eelduseks vastavate normide põhiseaduspärasuse kindlakstegemine.

P 3 sätestab kahjuhüvitise saamise võimatuse, kui hüvitust võib saada muust allikast, nt kindlustuselt. Sellega välditakse kahjustatud isiku alusetut rikastumist.

P 4 viitab lõpuks ka muude seadustega kehtestatud kahju hüvitamise alustele kui välistavale tingimusele. Vastavalt õiguspäraselt tekitatud kahju hüvitamise erinormidele põhiseaduses on lisaks käesolevas paragrahvis sisalduvale üldregulatsioonile kehtestatud eriregulatsioone õiguspäraselt tekitatud kahju hüvitamise valdkondades, nt kinnisasja sundvõõrandamise seaduses või riigikaitseliste sundkoormiste seaduses. Käesoleval paragrahvil on üldsättena lünki täitev tähendus selliste õiguspärase kahju valdkondade jaoks, kus eriregulatsiooni ei ole kehtestatud.

Lõige 3 näeb ette veel täiendavad hindamiskriteeriumid lisaks lõikele 2. Arvestatakse kasu, mida põhiõiguste või -vabaduste piiramine avaliku võimu kandjale või avalikele huvidele kaasa toõi, piiramise raskust, kahju tekkimise ettenägematust ja muid olulisi asjaolusid. Üldjuhul võib nende hindamiskriteeriumite arvestamine tuua kaasa kahjuhüvitise suuruse piiramise, mitte selle suurendamise. Kuna loetelu on jäetud lahtiseks, siis on kahju suuruse hindamiseks loodud paindlikud võimalused sarnaselt RVastS § 13 lg 1 p 5.

Käesoleva paragrahvi seoses on kõige rohkem praktilisi probleeme põhjustanud õiguspäraselt tekitatud kahju hüvitamise nõude eristamine RVastS § 15 sätestatud õigustmõistva tegevusega tekitatud kahju hüvitamise nõudest. Mitmetel juhtudel, kui isikule on tekitatud kahju õiguspärase akti või toiminguga, on sellise piiramise eelduseks ka veel kohtu loa olemasolu. Eelkõige on see nii seoses vabaduse võtmise ja muude kahjude tekitamisega süüteomenetluse käigus (aga võib nii olla ka nt eriliste distsiplinaarmenetluste puhul). Ka juhul, kui süüteomenetluses sellisel viisil kahju kandnud isik jääb süüdi mõistmata (kahtlus ei leia kinnitust), ei saa öelda, et võimu tegevus oleks *ex ante* positsioonis olnud isiku suhtes tingimata õigusvastane. Vabaduse võtmisega tekitatud kahju hüvitamist reguleerib praegu AVVKHS, ning see langeb § 16 lg 2 p 5 alusel käesoleva paragrahvi kohaldamisalast igal juhul välja. Samuti võidakse isikule süüte- või distsiplinaarmenetlusega tekitada kahju ka muul viisil kui vabaduse võtmisega, nt ametist tõkendina kõrvaldamine, vara kasutamise võimatus selle arestimise korral.

Kui selline õiguspärane kahju on tekitatud ilma kohtu eelnevat sanktsiooni nõudva tegevuseta, siis võib selle hüvitamist nõuda käesoleva paragrahvi alusel. Kui aga see kahju on tekitatud kohtueelses menetluses kohtu loal või kohtumenetluse käigus, siis peaks hüvitamine kehtiva RVastS-i regulatsiooni kohaselt olema võimalik ainult § 15 nimetatud juhtudel ning käesolev paragrahv kohaldamisele tulla ei saa. Siiski on kohtupraktikas asutud seisukohale, et § 16 saab süüteomenetluses ka kohtu poolt kehtestatud tõkendi korral teatud juhtudel rakendada. TlnRK otsuses nr 3-07-1430 leiti, et kuigi isik oli kohtumääruse alusel kriminaalmenetluse ajaks ametist kõrvaldatud, saab talle sellega tekitatud õiguspärase kahju siiski hüvitada RVastS § 16 alusel, ilma § 15 sätestatud eelduseid rakendamata. Kohus põhjendas seda asjaoluga, et kohtumäärus oli vaid ametist kõrvaldamise vahetuks aluseks, seevastu ametist kõrvaldamise kestuse ja seega riive ulatuse osas omas määravat rolli kriminaalmenetlus, s.o uurimisorganite tegevus, mitte kohtu tegevus.

Kuigi Riigikohus ei võtnud nimetatud asjas kassatsioonikaebust menetlusesse ning seega kaudsel nõustus Ringkonnakohtu seisukohaga, tuleb sellist lahendust pidada siiski

kaheldavaks. Kohtu tegevus oli käesoleval juhul isiku ametist kõrvaldamisega põhjuslikus seoses. Ka kohtud on selles küsimuses olnud varem teistsugusel arvamustel ja üldjuhul pidanud § 16 kohaldamist välistatuks, nt TlnHK 3-07-1129, 3-07-1430. Ringkonnakohtu ajendas paragrahvide sellise seose kasutamisele tõenäoliselt § 15 kohtumenetluses tekitatud kahju hüvitamisele seatud nõuete liigne kitsus ja sellest tulenev isiku ebaõiglane kohtlemine. Paragrahvide 15 ja 16 kohaldamisalade piiritlemisel tekkinud ebamäärasuse põhjuseks tuleb pidada eelkõige § 15 muutmise vajadust, mis on sundinud kohtuid otsima hüvitusnõuete lahendamisel abi ka §-st 16.

§ 16 kohaldamisel on ringkonnakohtus eelnimetatud lahendis analüüsinud ka seda, kas kahju tekitanud tegevust saab käesoleval juhul lugeda isiku suhtes erakordselt koormavaks, st kas on täidetud § 16 kohaldamise eeldused. Kohus jõudis seisukohale, et koosseis on täidetud, sest „...ühestki normist ei saa järeldada, et seadusega ongi soovitud õigeksmõistetud kanda jätta kriminaalmenetluse läbiviimise ja palga kaotusega tekitatud kahju.“

Hiljutises Riigikohtu lahendis kohtuniku ametist kõrvaldamise ja talle palga maksmise peatamise kohta A.Šuvalovi asjas ei käsitletud küsimust, kas selline juhtum võiks olla lahendatav ka RVastS § 16 alusel õiguspäraselt tekitatud kahju hüvitamise juhtumina.

StHG-s pani vastutuse õiguspäraselt tekitatud kahjude eest paika § 14. Selle kohaselt ei piira see seadus kahjuhüvitusnõuete esitamist, mis tulenevad sundvõõrandamisest ja ohverdusnõuetest avalikes huvides. Kui riivega toimub isiku õiguste kahjustamine üldistes huvides, ilma et selle riive hüvitamise viis ja suurus oleks seaduses kindlaks määratud, siis vastutab võimukandja riive eest käesoleva seaduse õigusvastast põhiõiguse riivet ette nägevate sätete alusel, niivõrd, kui vastutus ei tule muudest sätetest.

Saksa kehtivas õiguses moodustavad õiguspärased hüvitusnõuded keeruka kohtupraktikas välja arendatud süsteemi. Suure osa sellistest nõuetest moodustavad hüvitusnõuded omandi kahjustamise eest, nende hulgas eelkõige sundvõõrandamishüvitise nõue. Eraldi käsitletakse veel sundvõõrandamise sarnase riive (*enteignungsgleicher Eingriff*) mõistet, mis käsitleb õigusvastaseid kahju tekitamise juhtumeid varaliste õiguste osas. Omandikitsenduste hüvitamist käsitlevate nõuete kõrval moodustavad eraldi kategooria veel üldised ohverdusnõuded, mis tulevad kasutusele ainult mittevaraliste õiguste (eelkõige elu, tervis, vabadus) riivamise puhul. Kogu süsteem on keerukas, ebaülevaatlik ning kohati vastukäiv.

### Muutmisvajadus

Praegu puudub kohtupraktikast või muudest põhjustest tulenev vajadus selle paragrahvi muutmiseks. Paragrahvide 15 ja 16 reguleerimisalade piiritlemisel tekkinud küsimused saab lahendada § 15 muutmise raames.

### **§ 17. Taotluse või kaebuse esitamine**

*(1) Kahju hüvitamiseks võib esitada taotluse kahju tekitanud haldusorganile või kaebuse halduskohtule. Taotlus kohtu poolt tekitatud kahju hüvitamiseks esitatakse Justiitsministeeriumile.*

*(2) Kahju tekitamisel käesoleva seaduse § 12 lõikes 3 sätestatud juhul esitatakse taotlus haldusorganile, kes kahju tekitanud füüsilisele või eraõiguslikule juriidilisele isikule andis volitused avalike ülesannete täitmiseks. Kui volitused tulenevad vahetult seadusest, esitatakse*

*taotlus füüsilise või eraõigusliku juriidilise isiku üle riiklikku järelevalvet teostavale haldusorganile.*

*(3) Taotlus või kaebus tuleb esitada kolme aasta jooksul, arvates päevast, millal kannatanu kahjust ja selle põhjustanud isikust teada sai või pidi teada saama, sõltumata teada saamisest aga 10 aasta jooksul kahju tekitamisest või selle põhjustanud sündmusest arvates.*

Paragrahvid 17 ja 18 panevad paika riigivastutuslike nõuete menetluse korra. Kahju hüvitamise taotluse menetlemisel, nagu ka riigivastutuse primaarnõuete menetlemisel on isikul põhimõtteliselt võimalik valida, kas pöörduda hüvitusnõudega kahju tekitanud haldusekandja poole või halduskohtusse. Kuna kohtud tulenevalt oma tegevuse eripärast ja positsioonist riigihalduse süsteemis ei saa enda vastu esitatud kahjunõuet vahetult menetleda, siis on nende suhtes tehtud erand, ning hüvitusnõuded esitatakse täitevvõimule Justiitsministeeriumi näol. Eraldi sätet ei ole seaduses juhtumi puhuks, kus kahju on tekitatud seadusandja tegevuse või tegevusetusega, st õigustloova tegevusega § 15 alusel. Ka sellisel juhul on sarnaselt kohtutega välistatud, et nõuet oleks võimalik esitada vahetult Riigikogu või Vabariigi Valitsuse vastu.

Nimetatud valikupõhimõttest kahju tekitanud organi ja halduskohtu vahel on mõnedel juhtudel ka loobutud. Selline kohustuslik eelmenetlus on PS § 15 tuleneva kohtukaebeõiguse piirang. Näiteks vangistusseaduse § 1<sup>1</sup> lg 8 kohaselt on vahistatul kõigepealt võimalik nõuda kahju hüvitamist vanglalt ja alles seejärel pöörduda kahju hüvitamise nõudega kohtu poole. Põhjuseks on siin eelkõige kaebuste suur hulk. Samas on kohtunikud riigivastutuse küsitlusel välja toonud, et kohustuslikus eelmenetluse käigus tehtavad otsused on enamasti väga pinnapealsed ja vangide taotlused raskestimõistetavad, eelmenetlus ei vähenda oluliselt kohtute töökoormust.

Lõige 2 käsitleb avaliku halduse ülesannet täitva füüsilise või eraõigusliku isiku poolt tekitatud kahju korral nõuete esitamist. Kuna RVastS § 12 lg 3 näeb ette, et sellise kahju eest vastutab võimukandja, kes vastava ülesande eraõiguslikule isikule üle andis, siis on ka mõistlik, et kahjuhüvitusnõue esitatakse vastutavale isikule. Kui volitused avaliku ülesande täitmiseks tulenevad vahetult seadusest, esitatakse taotlus füüsilise või eraõigusliku juriidilise isiku üle riiklikku järelevalvet teostavale haldusorganile. Viimasel juhul ei oleks põhjendatud muudele organitele hüvitusnõuete esitamine, samas võib eraõigusliku isiku üle järelevalvet teostavat organit lugeda tema tegevuse eest ka vastutavaks.

Lõikest 3 tuleneb üldine kahjuhüvitusnõude esitamise tähtaeg. See on ühtne kõigi erinevate kahjuhüvitusnõuete esitamise puhul, sõltumata kahju tekitanud organist või kahju tekitamise viisist (kehtib ka tagajärgede kõrvaldamise nõude puhul, RKHKm 3-3-1-71-06) Erandiks on ainult sellised kahju hüvitamise nõuded, mis esitatakse teistmise korras EIÕK lahendi järgselt, TsMS § 704 kohaselt võib teistmisavalduse esitada 6 kuu jooksul EIÕK otsuse jõustumisest.

StHG ei sätesta otseselt kahju tekitanud haldusorgani vastu nõude esitamise korda, kuid määrab kahjuhüvitus ja taastamisnõuete esitamise üldised tähtajad. Paragrahvi 13 kohaselt aeguvad nõuded 3 aasta jooksul hetkest, kui kahjustatud isik saab kahjust teada ja kahju tekitanud isik kahju tekkimise kohta kinnituse? (*Kenntnis*), kuid sõltumata teadasaamisest 30 aasta jooksul kahju tekkimisest. Kohtumõistmisel tekitatud kahju puhul algab tähtaeg alles siis, kui kohtuotsus, millega kahju tekitati, tühistatakse. Kui kahjustatu ja kahjustaja vahel teostatakse läbirääkimisi kahjuhüvitise suuruse üle, siis peatub tähtaeg kuni üks pooltest

läbirääkimised katkestab. Lisaks kuuluvad subsidiaarselt kohaldamisele mitmed Tsiviilseadustiku normid.

Seaduse 3. jagu reguleerib kohtulikku õiguskaitset kahju tekitamise korral. Seejuures oli kohtulik kaitse jagatud üld- ja halduskohtute vahel. Rahalise hüvituse taotlemine toimus üldkohtute kaudu. Tagajärgede kõrvaldamise nõude puhul aga lahendab vaidluse see kohtuharu, kes peaks tegema otsuse kahju tekitanud avaliku võimu teostamise õiguspärasuse üle. Kui vaidlus toimub kohtuvõimu tegevusega tekitatud kahju üle, siis lahendab vaidluse see kohtuharu, millesse kuulus kahju tekitanud kohus. Järgnevad sätted reguleerivad kohtuasjade jaotumist erinevate kohtuharude sees ja kohtuasja menetlemise korda. Üldkohtutes menetleti riigivastutusnõudeid vastavalt tsiviilmenetluse seadustikule, töökohtutes vastavalt töökohtute seadusele otsustusmenetluses (*Urteilsverfahren*).

Ka kehtivas Saksa õiguses menetlevad riigivastutusnõudeid (täpsemalt ametivastutusnõudeid) üldkohtud. Tegemist on õigusliku anakronismiga, mis tuleneb Saksa põhiseaduse art 34 lauses 2 sätestatud nõudest, et riigivastutusnõuete menetlemisel ei tohi võtta ära võimalust üldkohtusse pöördumiseks. Halduskohtus on võimalik vaidlustada küll avaliku võimu õigusvastast tegevust või tegevusetust, kuid kui soovitakse ka kahju hüvitamist (*Amtshaftungsanspruch*), siis tuleb pöörduda üldkohtusse. Üldkohus saab seevastu lahendada mõlemad nõuded.<sup>51</sup>

### Muutmisvajadus

Paragrahviga seoses pole praegu praktikas üles kerkinud suuremaid probleeme. Lahendamist vajaks samas menetleva organi küsimus kui kahju on tekitatud seadusega. Ilmselgelt ei saa selleks organiks olla Riigikogu.

### **§ 18. Taotluse läbivaatamine**

*(1) Haldusorgan peab taotluse lahendama kahe kuu jooksul selle nõuetekohasest esitamisest arvates.*

*(2) Kui haldusorgan jätab kahju hüvitamise taotluse rahuldamata või tähtaegselt lahendamata või kui kannatanu ei nõustu hüvitise suuruse või viisiga, võib kannatanu 30 päeva jooksul esitada halduskohtule kaebuse hüvitise väljamõistmiseks.*

Paragrahv 18 lõige 1 kehtestab kahjuhüvitustaotlust menetlevale haldusorganile tähtaja selle läbivaatamiseks. Sellega välditakse taotluse läbivaatamisega põhjendamatut venitamist. Käesoleva normi puudumisel rakenduks HMS § 5 lõikest 2 tulenev üldine põhimõte, et haldusmenetlus viiakse läbi võimalikult kiirelt ja isiku jaoks lihtsalt. Käesoleval juhul on siiski eriti oluline tagada isikute õiguste kaitse ja seetõttu on siin üldises haldusmenetluses rakenduv diskretsioon välistatud.

Kui haldusorgan keeldub kahju hüvitamast, või tekib vaidlus muu hüvitamisega seonduva küsimuse osas, siis võib isik pöörduda kohtusse 30 päeva jooksul (haldusorgani otsusest teadasaamisest). See tähtaeg vastab HKMS-i § 9 lõigetes 1 ja 2 sätestatud üldisele halduskohtusse pöördumise tähtajale. Kui isik on juba pöördunud võimu poole oma

---

<sup>51</sup> Windthorst/Sproll lk 144-145.

hüvitustaotluse esitamiseks, siis peab ta kaitsma oma õigusi kohtumenetluses üldiste tähtaegade järgi, mitte jääma ootama 3 aastase tähtaja möödumist.

### Muutmisvajadus

Paragrahviga seoses pole praegu üles kerkinud probleeme. Muutmisvajadus puudub.

### **§ 19. Regressi alused**

*(1) Käesolevast peatükist tulenevalt kahju hüvitanud avaliku võimu kandja võib esitada regressinõude käesoleva seaduse § 12 lõigetes 2 ja 3 nimetatud isiku vastu, kelle õigusvastase tegevuse tulemusena kahju tekkis, või avaliku võimu kandja vastu, kelle eest solidaarvastutuse alusel kahju hüvitati.*

*(2) Hüvitist vähendatakse, kui regressinõude täielik rahuldamine oleks ebaõiglane, arvestades avaliku võimu kandja poolt antud korraldusi ja juhiseid ning käesoleva seaduse § 13 lõikes 1 nimetatud asjaolusid.*

*(3) Käesoleva seaduse § 12 lõikes 2 nimetatud isik vastutab avaliku võimu kandja ees üksnes süüliselt kahju põhjustamisel*

RVastS 4. peatüki 3. jagu reguleerib avalik-õiguslikku tagasinõuet ehk regressi riigivastutusõigusse. Regress on seostatav otsese riigivastutuse mudeliga. Asjaolu, et riik võtab konkreetse kahju tekitanud ametniku vastutuse vahetu kandmise endale, ei tähenda seda, et konkreetset kahju tekitades avaliku võimu nimel tegutsenud isikul ei oleks mingit vastutust tekitatud kahju eest või et see vastutus saaks tekkida ainult süüteokoosseisu täidetuse korral ja kaudu. Otsese riigivastutuse mõte seisneb eelkõige kahjustatud isikule maksevõimelise kahjuhüvitaja kindlustamine. Samas tuleb tagada ka võimu avalike institutsioonide nimel teostavate isikute vastutus ja distsipliin oma tegevuses ja avalike vahendite säästlik kasutamine. Selleks tuleb lõplik vastutus avalike ülesannete täitmisel tekitatud kahju eest õiglaselt jaotada.

§ 19 lg 1 sõnastusest tulenevalt pole kahju hüvitanud võimukandjal kohustust kahju tekitanud isikule regressinõuet esitada, vaid see on jäetud tema diskretsiooniotsustuseks.

Regressiõiguse subjektidena nimetab RVastS § 19 lg 1 kolm isikute kategooriat. Esmaselt on regressinõuet võimalik esitada avaliku võimu kandja ülesandeid täitnud ja kahju tekitanud füüsilise isiku (nt ametniku) vastu (RVastS § 12 lg 2). Teiseks võib regressinõude suunata füüsilise või eraõigusliku isiku vastu, kes täitis avalikku ülesannet küll oma nimel (mitte halduse kandja organina), kuid kelle tegevuse eest RVastS § 12 lg 3 kohaselt vastutab avalik-õiguslik juriidiline isik. Lõpuks on regress võimalik ka solidaarvõlgnikena (RVastS § 12 lg 4) kahju tekitamise eest vastutavad avaliku võimu kandjate vahel, selle võimukandja poolt kes kahjunõude rahuldab. Seega on regress suunatud kahju algselt ja tegelikult põhjustanud isiku vastu, sõltumata tema õiguslikust seosest regressinõuet esitava võimukandjaga, määrav on ainult tegutsemine avalikus suhtes ja kahju tekkimine selle tulemusena.

Kõige laialdasema potentsiaalse regressinõude adressaatide kategooria – ametnike – puhul tuleb regressinõudega seoses arvestada, et need rakenduvad üksnes avaliku teenistuse seadusest tulenevate erinormidega koos. ATS piirab oluliselt ametniku varalist vastutust §-des 89<sup>1</sup> ja 89<sup>2</sup>, mis lisati seadusesse koos RVastS-i rakendussätetega. Kui kahju pole tekitatud

tahtlikult, siis ei tohi kahjuhüvitis ületada ametniku kuuekordset palga ja lisatasude summat. Samuti vastutab ametnik üksnes juhul, kui tema poolt kahju tekitamine on võimalik viia tagasi teenistuskohustuse rikkumisele. Selliseid vastutuse piiranguid on eelnõu seletuskirjas põhjendatud ametnike tegutsemisjulguse tagamise vajadusega, sest just ametnikud teostavad avalik-õiguslikke võimusuhteid, mille korral võib kahju tekkimise võimalust pidada kõige suuremaks. Ametniku vastutust raskendab samas RVastS-i üldnormidega võrreldes asjaolu, et tema puhul ei ole ette nähtud kaalutusõigust regressinõude esitamiseks – ametniku ametisse nimetamise õigust omav isik on kohustatud selle kahju tekitamise korral esitama. Samuti on erisusi võrreldes üldise käesolevast seadusest tuleneva korruga ka ametnike poolt tekitatud kahju hüvitamise korras. Samuti sätestavad erisusi võrreldes RVastS-i üldkorruga mitmed teised teenistusseadused – nt kaitseväeteenistuse seadus.

Riigikogu menetluse esitatud avaliku teenistuse seaduse eelnõus on ühe erisusena kaotatud ametniku hooletust käitumisest tingitud vastutuse summaline piirang. Kahju tuleb kavandatava regulatsiooni kohaselt hüvitada ulatuses „mille määramisel arvestatakse ametniku teenistusülesandeid, süü astet, talle antud juhiseid, töötingimusi, ametipalka, töö iseloomust tulenevat riski, teenistussuhte kestust ametiasutuses ja senist käitumist, samuti ametiasutuse võimalusi kahjusid vältida“. (ATSE § 80 lg 4).

Käesoleva paragrahvi lõige 2 näeb ette regressiga nõutava summa vähendamise alused, nendeks on avaliku võimu kandja poolt isikule antud korraldused, kui need kohustasid kahju tekitama või aitasid sellele muul viisil kaasa (võimukandja kaassüü), samuti üldised riigivastutusnõude piiramise alused RVastS § 13 lg 1. On loomulik, et samad vastutuse piiramise alused, mille alusel piiratakse võimukandja enda vastutust, oleksid rakendatavad ka kahju tekitanud isiku enda suhtes. Kahju tekitamine pole talle võimukandjast suuremal määral etteheidetav.

Ametnikustaatuses isikutele regressinõude esitamisel on vastutust piiravaks erinormiks ATS § 89<sup>1</sup> lõige 4. See säte loetlev veel terve hulga asjaolusid, mida kahjuhüvitise suuruse määramisel tuleb arvesse võtta - arvestatakse ametniku majanduslikku olukorda, kahju suurust ametniku palgaga võrreldes, teenistuskohustuse iseloomust tulenevat riski kahju tekkimiseks, teenistusstaazist objektiivselt tulenevat kogemuste puudumist, ametnikule antud teenistusala seid korraldusi ja juhiseid, samuti muid asjaolusid, millest tulenevalt kahju täielik hüvitamine ametniku poolt oleks ebaõiglane. Ametnike puhul tuleb neid asjaolusid arvestada kumuleeruvalt regressinõude piiramise üldiste alustega.

Lõikest 3 tuleneb veel üks oluline regressiõigust piirav põhimõte. Kahju tekitanud avaliku võimu kandja nimel tegutsenud isik peab olema kahju tekitamises süüdi, st käitunud kas hooletult või tahtlikult. Siin leiab üldise väljenduse põhimõte, et füüsiliselt isikult kahjutasu nõudmiseks peab kahjustamine olema talle etteheidetav. Kui füüsiline isik on täitnud oma ülesandeid nõuetekohaselt, kuid kahju on siiski tekkinud, siis vastutab küll võimukandja kahjustatud isiku ees, kuid võimu teostanud füüsilise isiku vastu tagasinõude esitamiseks ei ole alust. Sellised kulud tuleb lugeda avaliku võimu teostamisega loomulikult kaasnevateks ning hüvitada võimukandja vahenditest. See põhimõte ei kehti aga vastutuses füüsiliste ja eraõiguslike isikute eest, kes on täitnud avalikke ülesandeid oma nimel (nt halduslepingu alusel), samuti mitte solidaarvõlgnike sisesuhtes mitme kahjutekitaja korral.

Ametnike puhul on kehtivas ATS-is leidnud rõhutamist nii ametikohustuste rikkumine kui ka süü vastutuse alustena. Ilma nende eelduste täitmiseta ei ole tagasinõue võimalik. Samad eeldused regressile säilitab ka ATSE.



Eesti kohtupraktikas regressinõudeid puudutavad lahendeid ei ole<sup>52</sup>. Ilmselt on selle põhjuseks asjaolu, et praktikas seni regressinõudeid peaaegu ei esitata. Küll on kohus mõnel juhul selgitanud, et regressinõuete esitamine on põhimõtteliselt võimalik ja toonitanud konkreetse kahju tekitanud ametniku ja avaliku võimu kandja vastutuse erinevust.

StHG regressiõigust võimukandja nimel tegutsenud füüsilise isiku vastu ei reguleerinud. § 11 nägi ette ainult avaliku võimu kandja võimaluse pöörduda tagasinõudega teise avaliku võimu kandja poole, kelle õigusvastasel tegevusel põhines kahju tekitanud võimukandja vastutus (kes oli oma õigusvastase käitumisega tekitanud olukorra, milles teine võimukandja kahju tekitas).

Kehtivas Saksa õiguses on regressinõue sõnaselgelt lubatud juba põhiseaduse tasandil - GG art 34 lause 2, kuid nõue on piiratud ainult raske hooletuse ja tahtlusega. Seega on regressi eelduseks süü, nagu Eesti õiguseski, samas ei ole vastutus võimalik iga süüvormi korral, Eesti õigus on selles küsimuses avalikku võimu teostava isik suhtes seega karmim, sest lihtne (kerge) hooletus on tegelikkuses kõige sagedamini esinev süüvorm. Põhiseaduse sättest ei tulene siiski vahetut tagasinõude alust, seetõttu tuleb tagasinõude võimalikkuse otsustamiseks alati leida lihtseaduse norm, mis tagasinõude tegelikult võimalikuks teeb.<sup>53</sup>

### Muutmisvajadus

Praktikas puudub info selle kohta, et regressinõudeid oleks esitatud ja täidetud. Vähemasti puudub selles osas kohtupraktika.<sup>54</sup> Kuna kahjunõuete esitamine avaliku võimu kandjate vastu on suhteliselt sagedane ja kuna ametnikuvastutuse puhul ei ole regressinõuete esitamine mitte kahju hüvitanud võimukandja õigus vaid kohustus, siis võib oletada, et regressinõuded jäetakse valdavas osas lihtsalt esitamata. Seetõttu võiks kaaluda mehhanismi loomist, mis tagaks efektiivsemalt regressinõuete esitamise, üks võimalus oleks nt kohustada kõiki ametiasutusi esitama mingile järelevalvet teostavale organile regulaarselt ülevaateid nende poolt rahuldatud kahjunõuete ja sellisel alusel omakorda esitatud regressinõuete kohta.

### **§ 20. Hüvitise nõudmise kord**

*(1) Regressinõude alusel hüvitise saamiseks teeb avaliku võimu kandja isikule kirjaliku ettepaneku, näidates ära kahju hüvitamise ulatuse, korra ja tähtaja ning hüvitise nõudmise aluseks olevad asjaolud. Isik vastab ettepanekule kirjalikult.*

*(2) Ettepaneku võib teha kolme kuu jooksul, arvates päevast, millal avaliku võimu kandja regressinõude aluseks olevatest asjaoludest teada sai või pidi teada saama, sõltumata teada saamisest aga kolme aasta jooksul kahju tekitamisest arvates. Nimetatud tähtaeg ei hakka kulgema enne avaliku võimu kandja poolt kannatanule kahju hüvitamise otsustamist või avaliku võimu kandjalt kannatanu kasuks hüvitise väljamõistmist.*

*(3) Ettepanekule vastamiseks tuleb isikule anda aega vähemalt kaks nädalat.*

---

<sup>52</sup> Kanger lk 12

<sup>53</sup> Maurer lk 430 p 10

<sup>54</sup> Kanger, lk 12

*(4) Kui isik ei ole õigeaegselt ettepanekule vastanud, keeldub kahju hüvitamisest või ei ole ettepanekus näidatud tähtajaks kahju hüvitanud, on avaliku võimu kandjal õigus pöörduda hüvitise väljamõistmiseks halduskohtusse 30 päeva jooksul käesolevas lõikes sätestatud asjaolude ilmnemisest arvates.*

*(5) Avaliku võimu kandjat esindab regressinõude esitamisel haldusorgan, kes otsustas kahju hüvitamise kannatanule.*

Paragrahvist 20 tuleneb regressinõude esitamise kord. Eraõiguslikud regressinõuded, mille rahuldamine toimub tsiviilkohtumenetluslike vahenditega ei ole siin kohased nagu ka muude riigivastutusnõuete puhul, sest ka haldusesisesed suhtes, millele regressinõue tugineb, on üldjuhul avalik-õiguslikku laadi (va § 21 lg 2 nimetatud juhtum).

Regressinõudele on otstarbeka ja säästliku menetluse tagamiseks lõikes 1 nähtud ette kohustuslik kohtueelse menetluse kord. Kohtusse saab pöörduda alles pärast selle korra läbimist.

Nõude täitmiseks tehakse kirjalik ettepanek ning isik on kohustatud esitama oma seisukoha ettepaneku suhtes. Regressiks kohustatud isiku huvides on ettepanekut võimalik teha üksnes kolme kuu jooksul regressi aluseks olevatest asjaoludest teadasaamisest, s.o kahju tekitamisest teadasaamisest, kuid mitte hiljem kui kolme aasta jooksul kahju tekitamisest. Kuna järgmine lause sätestab, et tähtaeg hakkab kulgema alles pärast seda, kui on kindel, et kahju omakorda võimukandja poolt kahjustatud isikule hüvitatakse, siis omab tegelikku tähtsust asjas eelkõige kahju kannatanule hüvitamise ajahetk. Üheselt ei ole selge, kas see käib ka kahju tekitamisest arvestatava 3 aastase tähtaja kohta, või on see igal juhul imperatiivne piir regressinõude esitamiseks.

Lõikes 3 on eelkõige regressiks kohustatud isiku kaitseks sätestatud talle ajavahemik ettepanekule vastamiseks. Kui regressi või regressiga seotud asjaolude ümber tekib vaidlus, siis võib avaliku võimu kandja pöörduda üldise tähtaja jooksul halduskohtusse. Siin on tegemist erandliku avalik-õigusliku vaidlusega, sest üldjuhul toimub halduskohtumenetluse kaudu erasikute huvide kaitsmine avaliku võimu tegevuse vastu, käesoleval juhul on kaebuse esitajaks aga võimukandja. 2002. aastal täiendati vastavalt ka halduskohtumenetluse seadustikku, millega muudeti selgemaks ja lihtsamaks selliste kaebuste esitamine.

ATS § 89<sup>2</sup> kordab regressinõude sellise hüvitamise korda sõna-sõnalt, va hüvitustähtaja kulgemist käsitlev RVastS § 20 lg 2 lause 2.

### Muutmisvajadus

Üle tuleb vaadata paragrahvi lõige 2 ning võimalusel kohendada seda õigusselgemaks. Muus osas muutmisvajadus puudub.

### **§ 21. Regressi erijuhud**

*(1) Ametnik vastutab avaliku võimu kandja ees avaliku teenistuse seaduses (RT I 1995, 16, 228; 1999, 7, 112; 10, 155; 16, 271 ja 276; 2000, 25, 144 ja 145; 28, 167; 102, 672; 2001, 7, 17 ja 18; 17, 78; 42, 233) sätestatud alustel ja korras.*

(2) Isik, kes tekitab kahju tema ja avaliku võimu kandja vahelise eraõigussuhte alusel tegutsedes, vastutab avaliku võimu kandja ees üksnes eraõiguses sätestatud alustel.

(3) Eesti Haigekassal on tagasinõudeõigus avaliku võimu kandja poolt kindlustatud isikule tervise kahjustamise või kehavigastusega tekitatud kahju puhul Eesti Haigekassa poolt tasutud ravikindlustushüvitise ulatuses. Nõue esitatakse käesoleva seaduse §-des 17 ja 18 sätestatud korras.

Paragrahv 21 teeb mõned erisused regressi üldisest korrast. Kõigepealt sätestab lg 1, et ametnikud vastutavad oma tegevuses regressi eest avaliku teenistuse seaduses sätestatud korras. Nagu juba varem öeldud, on ametnike vastutus võrreldes üldise regressinõudega mõnes osas laiem ja mõnes osas piiratum. RVastS üldised normid tulevad ametnike vastutuse puhul kohaldamisele üksnes juhul, kui ATS regulatsioon seda võimaldab, nt lubab vastutuse piiramise juures arvestada ka muid asjaolusid, millena tulevad kõne alla nt RVastS § 19 lg 1 nimetatud asjaolud. Tegelikult on regressi erijuhtumeid, mille puhul ATS on üldregulatsiooniks, ka mitmetes muudes teenistusseadustes.

Kuna RVastS ei reguleeri eraõiguslikus suhtes kahju tekitamist, siis ei saa ta reguleerida ka regressi eraõiguslikus sisesuhtes. Avalikke ülesandeid on võimalik täita nii avalik-õiguslikus kui eraõiguslikus vormis. Näiteks saab riigi haldusülesande anda eraõiguslikule isikule teatud juhtudel täitmiseks üle eraõigusliku lepingu, mitte halduslepingu alusel (vt nt RKHKo [3-3-1-64-03](#)). Sellisel juhul on võimukandjal haldusülesannet teostava eraisikuga eraõiguslik sisesuhe ja kuigi tema poolt haldusevälises suhtes tekitatud kahju võidakse hüvitada riigivastutuse seaduse alusel, ei tähenda see, et eraõiguslikule suhtele rakenduks riigivastutuslik regress. Sellisel juhul tuleb lähtuda võlaõigusseaduse lepingulise ning vajadusel deliktilise kahju hüvitamist puudutavatest sätetest. Kui tegemist on töölepingulise suhtega, siis laienevad hetkel veel töötaja varalist vastutust töökoodeksis ette nägevad sätted.

Lõiget 3 RVastS-i algses redaktsioonis ei sisaldunud, ning säte on lisatud vastutust täpsustavana seadusesse hiljem ravikindlustuse seaduse vastuvõtmisega. Ravikindlustuse seaduses korrespondeerub nimetatud sättele § 26 lg 2. Ravikindlustuse, nagu ka muude kindlustuse liikide puhul on üldiseks põhimõtteks, et kahju hüvitanud kindlusandjale läheb üle nõue kahju hüvitamiseks kahju tekitanud isiku vastu (RKS § 26 lg 1, lepingulises suhtes VÕS § 492). Sama põhimõte peab loogiliselt rakenduma ka avalik-õiguslikes suhetes, kuid ilma selle eraldi sätestamiseta RVastS-is poleks kahju hüvitamine võimalik, sest kahju, mille hüvitamise nõue üle läheb, on tekitatud avalik-õiguslikus suhtes. Käesoleval juhul on üks avalikke ülesandeid täitev isik hüvitanud kahju teise eest, ning tal tekib õigus esitada regressinõue selle isiku vastu. Kuna siin pole tegemist ühegi § 19 nimetatud regressivastutuse liigiga, siis vajab selline nõudeõigus eraldi nimetamist seaduses.

### Muutmisvajadus

Paragrahvi muutmiseks vajadus puudub.

## **6. Kokkuvõte**

Käesolev analüüs tegeles küsimusega, kas ja kui suures ulatuses vajab tulenevalt uutest teoreetilistest seisukohtadest, võrdlusest teiste riikide positiivse õigusega ja Eesti eraõiguse põhimõtetega ning haldus- ja kohtupraktikas ilmnenud probleemidega muutmist kehtiv RVastS.

Analüüsi käigus teostatud võrdlus näitab selgelt, et RVastS põhineb germaani õiguses omaks võetud riigivastutuse põhimõtetel. Üks eelnõu väljatöötamisel aluseks olnud eeskujudest on kindlasti olnud Saksa StHG. Seega sobib RVastS-i aluseks olnud üldine kontseptsioon meie õiguses üldiselt omaks võetud suundumustega.

Pole kahtlust selles, et õigusriigis on avaliku võimu vastutus tema poolt tekitatud kahju eest oluliselt erinev eraõiguslikust deliktilisest vastutusest. Riigivastutusega seoses vajavad eraldi reguleerimist vastutuse primaarnõuetega seotud küsimused, erinevad on põhimõtted avaliku võimu tegevuse õiguspärasuse/õigusvastasuse hindamisel, samuti erineb eraõiguslikust vastutusest oluliselt süü põhimõtte arvestamine, jne. Vastutuse ulatuses ja viisis on mitmeid erisusi lähtuvalt kahju tekitava tegevuse liigist (õigustloova tegevusega tekitatud kahju, õigusemõistmisel tekitatu kahju, õiguspäraselt tekitatud kahju). Seetõttu ei piisa riigivastutusõiguse optimaalseks reguleerimiseks erisätete lisamisest eraõiguslikku vastutust ette nägevatesse õigusakti, vaid õigeks tuleb pidada RVastS-i väljatöötamisel aluseks võetud püüet luua võimalikult detailne avaliku-õiguslike suhete eripära arvestav regulatsioon iseseisvas avaliku õiguse süsteemi kuuluvas seaduses. Sama püüet on selgelt nähtav ka Saksa ja Austria õiguses (StGH ja AhG).

Kehtiv RVastS on rakendunud ilma suuremate tõrgeteta. Kõige tõsisemaid probleeme võib praegu näha õigusemõistmisel tekitatud kahju hüvitamise võimaluste (RVastS § 15) liigeses piiratuses. Eelkõige tuleneb see muutmisvajadus EIÕK praktikast.

Põhimõttelisemat muutmist vajaks ka § 11, mis näeb ette õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamise võimaluse. Praegu käsitleb seadus seda kitsalt vaid kahju rahalist hüvitamist asendava hüvitusvõimalusena. Tegelikult peaks tagajärgede kõrvaldamise nõudel olema laiem ning iseseisev tähendus kahjuhüvitusnõude kõrval (mh arvestades võrdlust Saksa õigusega).

Laiemat tähendust omavaks on ka küsimus avalik-õiguslikust lepingulisest vastutusest. Eraõigus eristab selgelt deliktilist ja lepingulist vastutust ning näeb nende puhul ette olulisi erinevusi. Ka avalik õigus peaks sõnaselgelt arvestama lepingulises suhtes tekitatud kahju eripärasid.

Lisaks sellele vajab seadus mitmete sätete osas õigusselgust parandavaid muudatusi.

Et reguleerida riigivastutusõigust kompaktsemalt ja ühtlasemalt, tuleks RVastS-iga ühendada AVVKHS kui üht riigivastutuse erivaldkonda reguleeriv seadus. Normide jagamine kahte erinevasse õigusakti on siin ajalooliselt põhjustatud ja ei oma süstemaatilist põhjendust.