



Euroopa Liit
Euroopa Sotsiaalfond



Eesti
tuleviku heaks

EV Justiitsministeerium

**„Haldusvõimekus“ meetme 12.2 „Poliitikakujundamise kvaliteedi arendamine“
projekt 2014-2020.12.02.006.01.15-0007 „Õiguse revisjon“**

RIIGIVASTUTUSE ERISUSED KRIISI JA ERIKORRA AJAL

ANALÜÜS

Kristi Aule

Analüüs on koostatud vastavalt koostaja ja Justiitsministeeriumi vahel 6. juulil 2017 sõlmitud töövõtulepingule ning selle lisaks olevale lähteülesandele.

Tallinn
2018

SISUKORD

Sissejuhatus	3
1. Ülevaade riigi vastutuse regulatsioonist	7
1.1. Eraõigusliku kahju hüvitamine	7
1.2. Riigivastutuse üldised alused	8
1.3. Kriisiaja riigivastutuse alused	16
1.3.1. Kriis ja erikord kui <i>vääramatu jõud</i>	16
1.3.2. Talumiskohustus ja kahju hüvitamine	20
1.3.3. Kahju hüvitamine ja õiglane hüvitis	23
2. Kriisi ja erikorra riigivastutuse analüüs	37
2.1. Hädalukorra lahendamine	39
2.2. Eriolukorra lahendamine	40
2.3. Erakorraline seisukord	41
2.4. Kõrgendatud kaitsevalmidus ja sõjaseisukord	44
2.5. Sundkoormisest tuleneva kahju hüvitamine	52
2.6. Kahju hüvitamine rahvusvahelises koostöös	54
3. Võrdlus teiste riikide kahju hüvitamise regulatsiooniga	63
3.1. Riigivastutus Kontinentaal-Euroopa õigussüsteemis	63
3.1.1. Saksamaa	63
3.1.2. Austria	64
3.1.3. Prantsusmaa	65
3.1.4. Võrdlus Eesti riigivastutuse süsteemiga	66
3.2. Sõjalise konflikti käigus välisriigis tekitatud kahju hüvitamine	68
3.2.1. Saksamaa	68
3.2.2. Austria	69
3.2.3. Prantsusmaa	70
3.2.4. Võrdlus Eesti õigusega	70
3.3. Euroopa Inimõiguste Kohtu lahendid riigivastutusest	71
3.4. Riigivastutus Euroopa Liidu õiguses ja kohtupraktikas	75
4. Järeldused ja ettepanekud	80
Kokkuvõte	96
Bibliograafia	97
Lisad	101

SISSEJUHATUS

1. [Eesti Vabariigi põhiseaduse](#) (edaspidi PS) §-dest 3, 13, 14 ja § 15 lõikest 1 tuleneb riigi kohustus hoiduda isikute õiguste rikkumisest ja õigusvastasest tegevusest ning isiku õigus kohutlikule kaitsele riigivõimu kuritarvituste vastu. PS §-st 25 tuleneb riigivastutuse nõue, kui riigivõim on isiku subjektiivseid õigusi rikkunud ning rikkumise lõpetamine üksi ei kõrvalda kogu riigi tegevusega põhjustatud ebaõigust. PS § 25 näeb ette õigusvastaselt tekitatud kahju hüvitamise kohustuse, kuid ei välista ka õiguspäraselt tekitatud kahju hüvitamist või õiglase hüvitise või tasu maksmist isikule, kes täidab või talub seadusega määratud kohustust või koormist.
2. Õiguspäraselt tekitatud kahju hüvitamise aluseks on põhiseaduse üldised põhimõtted (seaduslik alus ja seaduslikkus, proportsionaalsus, isiku õiguste kaitsmine riigivõimu omavoli vastu). Riigivastutuse eesmärgiks on asetada kahjusaja sellisesse olukorda, kui kahju kaasa toonud sündmus poleks aset leidnud (diferentsi hüpotees). Riigil ei ole kohustust hüvitada iga sugust õiguspäraselt tekitatud kahju, kuid õigusriigi põhimõttest tulenevalt peab olema isikul võimalik saada kasvõi osalist hüvitist juhtudel, kui tema õigusi on suures ulatuses piiratud ilma, et ta ise oleks selleks põhjust andnud. Kahju hüvitamisest ei tohi riik taganeda ka erakorralise seisukorra ja sõjaseisukorra ajal (vt PS § 130, mis loetleb põhiõigused, mida ei ole lubatud piirata ühelgi juhul), kuid riik võib piirata õigusvastaselt tekitatud kahju hüvitamise õigust ning näha ette õiguspäraselt tekitatud kahju hüvitamise erisused, kui see on avaliku korra kaitseks või kriisi ja erikorra (eriolukorra, erakorralise seisukorra, kõrgendatud kaitsevalmiduse ja sõjaseisukorra) tulemuslikumaks lahendamiseks vajalik. Kahju hüvitamise õiguse piiramine on võimalik, lähtudes põhiõiguse juures toodud seadusreservatsiooni piiridest nii väljaspool väljakuulutatud erikorda kui ka selle ajal. Riigi vastutus kahju hüvitamisel on piiritletud [riigivastutuse seadusega](#) (edaspidi RVastS) ja eriseadustega.
3. Teatud juhtudel võib seadusandja näha ette õiglase hüvitise või tasu maksmise siis, kui ta on pannud isikule väga koormava kohustuse või sundinud teda taluma väga ulatuslikke piiranguid. Sellistel juhtudel vähendab isikule makstav õiglase hüvitise või tasu temale pandud kohustuse koormavat iseloomu. PS § 32 lõike 1 kohaselt võib omandit omaniku nõusolekuta võõrandada ainult seaduses sätestatud juhtudel ja korras üldistes huvides õiglase ja kohese hüvitise eest. Kaitstavaks omandiks võib olla ka palga või muu tasu nõude õigus, mille inimene tema suhtes riikliku järelevalve meetme kohaldamise tõttu kaotab. [Päästeseaduse](#) (edaspidi PäästeS) § 46 lõike 1 kohaselt makstakse ulatuslikul või pikaajalisel päästetööl osalevale vabatahtlikule päästjale ja päästetööde juhi korraldusel päästetööle rakendatud füüsilisele isikule päästetööl osaletud aja eest tasu ning § 47 lõike 1 kohaselt on talle tagatud toitlustamine ja joo-givesi. [Riigikaitseaduse](#) (edaspidi RiKS) § 71 kohaselt makstakse isikule lisaõppekogunemise aja eest toetust, tagatakse tasuta transport, majutus ja toitlustus ning hüvitatakse sõidukulu. [Hädaolukorra seaduse](#) (edaspidi HOS) § 43 lõigete 1 ja 2 ning Vabariigi Valitsuse 22. juuni 2017. aasta määruse nr 110 (RT I, 28.06.2017, 37) "[Eriolukorra tööle rakendatud isikule toetuse maksmise ulatus ja kord](#)" kohaselt makstakse erikorra töödele rakendatud isikule toetust alam-palga ulatuses.
4. Üheks kahju hüvitamise võimaluseks on rahaline hüvitis, mis aitab luua varalise olukorra, milles kannatanu oleks siis, kui tema õigusi ei oleks rikutud, ning heastab mittemateriaalse kahju (st väärkuse alandamine, tervise kahjustamine, vabaduse võtmine, kodu või eraelu puutumatus või sõnumi saladuse rikkumine, au või hea nime teotamine). RVastS § 7 lõikest 1 tuletatava üldprintsibi kohaselt tekib isikul kahju rahalise hüvitamise nõudeõigus üksnes siis, kui teised õiguskaitsevahendid (nt haldusakti andmine, haldusakti kehtetuks tunnistamine, toimingu sooritamine jne) on ammendunud. RVastS-i järgi võib isik nõuda ka õiguspärase, kuid

tema põhiõigusi või -vabadusi erakordselt piirava haldusakti või halduse toiminguga tekitatud varalise kahju hüvitamist õiglasel ulatusel (RVastS § 16 lõige 1). RVastS-is ega muus õigusaktis ei ole kehtestatud erikorda riikliku järelevalve, kriisi või erikorra lahendamise (sealhulgas põhiseaduslikku korda või riigi julgeolekut ähvardava ohu tõrjumise) käigus tekitatud kahju hüvitamise kohta¹. Kehtestatud on üksikuid erandeid (nt [riigikaitseliste sundkoormiste seaduse](#) – edaspidi RKSKS – § 8 kohaselt koormistega tekitatud kahjuna ei käsitata vara hävimist, riknemist või vara väärtuse vähenemist sõjategevuse käigus, samuti HOS § 42 eriolukorra ajal tekkinud kahju hüvitamise erisused ja PäästeS § 48 õnnetusest põhjustatud kahju eriregulatsioon).

5. Õiguspäraselt tekitatud kahju hüvitamisele vastandub talumiskohustus. Isikul on kohustus taluda avaliku võimu või teise isiku õiguspärasest tegevusest saamata või kandes selle tegevusega seotud kulusid (nt peab isik ise koristama või remontima läbiotsimise või ruumi läbivaatuse käigus segi aetud või lõhutud ruumi hüvitist saamata). Mõnel juhul on kehtivas õiguses loetud haldusorgani tegevusega tekitatud kahju loodusjõudude või muu sarnase sündmusega põhjustatud kahjuks (nt PäästeS §-i 48 kohaselt loetakse päästetööde ja riikliku järelevalve meetmete kohaldamisega tekitatud kahju õnnetusest põhjustatud kahjuks) või on selgesõnaliselt välistatud kahju hüvitamine (nt [hädaolukorra seaduse](#) – edaspidi HOS – § 42 punkti 3 kohaselt on välistatud eriolukorra väljakuulutamise põhjustanud hädaolukorra lahendamiseks vajalikust lammutustööde tegemisest, puude maha raiumisest ja veekogude tõkestamisest tuleneva kahju hüvitamine riigi poolt). Seadusandja ülesanne on määrata õigussuhte poolte õiguspäraseid huvisid arvestav ning õiglane tasakaal talumiskohustuse ja kahju hüvitamise vahel. Talumiskohustus ja kahju hüvitamine ei ole vastastikku välistavad, vaid talumiskohustusega kaasnevat koormavat mõju võib vähendada isiku õigus saada õiglast hüvitist või tasu.

6. Kehtivas õiguses eristatakse õigusvastast kahju alusetult tekitatud kahjust. Viimasel juhul on tegemist *ex ante* õiguspärase tegevusega, mille aluse puudumine tuvastatakse *ex post*. Nii nähakse [süüteomenetluses tekitatud kahju hüvitamise seaduse](#) (edaspidi SKHS) §-s 5 jt ette isiku õigus nõuda süüteomenetlusega tekitatud kahju hüvitamist, kui ta mõistetakse õigeks või tema suhtes lõpetatakse kriminaalmenetlus.² [Korraldusseaduse](#) (edaspidi KorS) § 83 lõike 2 kohaselt hüvitab haldusorgan juhul, kui läbi vaadatud vallasasja ei ole võimalik pärast läbivaatust tavapäraselt kasutada, vallasasja või vallasasja tavapäraseks kasutamiseks taastamise maksumuse selle valdajale ning tasub vallasasja kohta võetud proovide, teostatud mõõtmiste ja tehtud või tellitud ekspertiisi kulud, samuti vallasasja hävitamise või tagastamisega seonduvad kulud, v.a kui asi ei vastanud nõuetele või tuvastati oht või rikkumine. [Riigikaitseliste sundkoormiste seadus](#) (edaspidi RKSKS) ja RiKS koostoimes näevad ette, et kui Riigikogu ei kiida heaks Vabariigi Valitsuse kaitsevalmiduse kõrgendamise otsust või ei kuuluta Vabariigi Presidendi ettepanekul sõjaseisukorda välja, tuleb vahepealsel perioodil isikutele piiravate meetmetega tekitatud otsene varaline kahju hüvitada RVastS-ga sätestatud tingimustel ja korras (RiKS § 13 lõige 5, RKSKS § 8 ja § 17 lõige 5; ErSS § 5).

¹ Praeguses analüüsis on läbivalt mõeldud kriisi all mistahes olukorda, kus korraldusorganid ei saa oma tavapärase ressurside, volituste ja juhtimiskorralduse raames ohtu avalikule korrale tõrjuda ega rikkumist kõrvaldada sõltumata sellest, kas erikord on välja kuulutatud või mitte. Erikorra all mõeldakse selles analüüsis välja kuulutatud eriolukorda, erakorralist seisukorda, kõrgendatud kaitsevalmidust ja sõjaseisukorda, st mistahes olukorda, kus kriisi lahendamiseks kehtestatakse tavakorraldusest erinev juhtimiskorraldus, jagatakse ümber ressursse ning lubatakse põhiõiguste piiramise meetmete kohaldamist ilma iga isiku suhtes konkreetse aluse tuvastamist (st üldkorraldusena). Arvestades täna kehtivat korraldusseadust ja selles analüüsis välja pakutud erisusi, kahtleb autor, kas eriolukorra käsitlemine erikorrana on üldse vajalik, kuid selle seisukoha kujundamine väljub praeguse analüüsi raamidest.

² Asendab kuni 31. aprillini 2015 kehtinud [riigi poolt isikule alusetult vabaduse võtmisega tekitatud kahju hüvitamise seadust](#).

7. Kriisides ja nende lahendamiseks väljakuulutatud erikordades põhiõigusi ja -vabadusi piiravate meetmete rakendamisel tekitatud kahju hüvitamise tingimused ja kord eraldi reguleeritud ei ole (vt erisusi PäästeS § 44, HOS § 43, RiKS § 55 lõige 2). Kriisi ja erikorra ajal rakendatavad meetmed on intensiivsusele ning laadilt erinevad sellest, mida haldusorganid võivad kohaldada tavaolukorras. Analüüsimist vajab, millised peaksid olema kriisi ja erikorra ajal tekitatud kahju hüvitamise alused ja kord, samuti õiglase hüvitise või tasu maksmise tingimused ja kord. Eraldi vajab analüüsimist riigikaitseülesannete täitmise ja rahvusvahelises sõjalises koostöös tekitatud kahju hüvitamise kord.

8. Analüüsi „Riigivastutuse erisused kriisi ja erikorra ajal“ (edaspidi analüüs) eesmärk, kavandatud tulemused, küsimused ja sisu on järgmised:

eesmärk:	<p>1. Hinnata riigi poolt korra säilitamise sündmuse, hädaolukorra, erikordade ja mobilisatsiooni/demobilisatsiooni ajal tekitatud kahju hüvitamise regulatsiooni sobilikkust.</p> <p>2. Pakkuda välja kahju hüvitamise erisätted, mis tagavad majanduse ja ühiskonna toimepidevuse ka pikale veniva sõjalise- või hübriidkonflikti või hädaolukorra tingimustes.</p> <p>3. Analüüsida teiste riikide (Saksamaa, Soome, Rootsi, Norra jne) vastava valdkonna õigusakte ja praktikat.</p>
tulemus:	<p>1. Töötatakse välja avaliku korra ja riigi julgeoleku tagamise käigus isikutele tekitatud kahju hüvitamise eriregulatsioonid ning kehtiva regulatsiooni muutmise ettepanekud.</p> <p>2. Analüüsi alusel töötatakse välja vastavate õigusaktide väljatöötamiskavatsused ja eelnõud.</p> <p>3. Väljapakutud ettepanekud regulatsioonide muutmiseks arvestavad nii riigi kohustusega tagada sisemine ja väline rahu kui ka kohustusega kindlustada põhiõiguste järgmine (tekitatud kahju hüvitamine). Ettepanekud peavad arvestama riigi piiratud ressurssidega, olukorra lahendamise kiireloomulisusega ning kõigi kodanike võrdse õigusega osaleda riigikaitstes ning kohustusega panustada riigikaitsele solidaarselt.</p> <p>Eesmärgiks on kujundada seadusandlikul teel õiguskorra ühtsed põhimõtted riigivastutuse aluste ja korralduse kohta hädaolukorra, erikordade, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni olukorras.</p>
küsimused:	<p>1) Milliseid piiranguid seab avaliku võimu kandja kahju hüvitamise kohustuse kitsendamisele PS ja EL õigus ning EIÕK? Milliste tingimuste esinemisel on õigustatud kahju hüvitamise erisuste kehtestamine?</p> <p>2) Millised peaksid olema korra säilitamise sündmuse, hädaolukordade ja erikorra, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni ajal piiravate meetmete (töökohustuse panemine, asja sundkasutus, asja sundvõõrandamine, sundvaldus jne) kohaldamisega tekitatud kahju hüvitamise ühtsed alused ning erisused üldisest kahju hüvitamise korrast (nt tähtajad, kahju hüvitamise taotluse esitamine, kahju tõendamiskoormus, kahju ulatus, kahju hüvitamise aeg jne)? Kas erikordade ajal tekitatud kahju hüvitamisele saaks ja võiks kehtestada ühtse korra? Kas avaliku korra kaitse tagamisel tekitatud kahju hüvitamise regulatsiooni osas tuleks ette näha erisused KorS-is või tuleks erisused vajadusel sätestada eriseadustes?</p> <p>3) Millised peaksid olema ettevõtte sundkasutamise tekkinud kahju hüvitamise tingimused ja kord? Kas tekitatud kahjuna tuleks hüvitada ka klientidega sõlmitud lepingute täitmata jätmisest tekkinud kahju nõuded ja leppetrahvid?</p> <p>4) Kas ja millistel juhtudel peaks olema välistatud riigi poolne kahju hüvitamine või õiglase hüvitise maksmine privileegi või riigi poliitilise otsusena? Kas erikordades saab kahju hüvitamise välistamise alused ühtlustada? Nt kui kahjuna ei käsitata vara hävimist, rikkumist või vara väärte vähenemist sõjategevuse läbi, siis kas seda saaks ja võiks laiendada ka põhiseaduslikku korda ähvardava ohu tõrjumisele ja muudele tegevustele?</p> <p>5) Kas piiravate meetmete kohaldamisel ja avaliku võimu õiguspärase tegevuse käigus tekitatud kahju tuleks hüvitada õiglases ulatuses? Millistel juhtudel peaks avaliku võimu kandja hüvitama isikule kogu kahju (saamata jäänud tulu ja otsese varalise kahju) ja millisel juhul oleks õiglase kahjuhüvitise vähendamine? Mida mõista õiglase hüvitise ja kuidas seda eristada kahjuhüvitisest?</p> <p>6) Millised peaksid olema riigikaitseülesannete täitmise tekitatud kahju hüvitamise tingimused ja kord kõrgendatud kaitsevalmiduse, sõjaseisukorra ja mobilisatsiooni/demobilisatsiooni ajal?</p> <p>7) Kas ja millistel alustel tuleks ette näha kahjuhüvitise maksmise edasilükkamine või ajatamine?</p> <p>8) Kes kannab täidesaatsva riigivõimu interventsiooniõigusest (HOS § 24 lõige 2, ErSS § 18 lõige 2 punkt 1 ja § 20 lõige 8 koostoimes §-ga 25; RiKS § 9) tulenevat vastutust tekitatud kahju eest või on õiguslikult vastutav? Kas vajalikud on riigivastutuse erisätted?</p>

	<p>9) Kas rahvusvahelises sõjalises koostöös tekitatud kahju hüvitamise kord on piisav või tuleks regulatsioonis teha muudatusi? Kui, siis milliseid?</p> <p>10) Kas ja millistel juhtudel on õigustatud rahalise hüvitise asemel kahju kõrvaldamine muul õiguspärasel viisil (nt asendab riik asja samaväärsega või parandab asja ise)?</p>
sisu:	<p>1. peatükis antakse ülevaade kahju hüvitamise ja riigivastutuse regulatsioonist. Võrreldakse riigi vastutust eraõiguslikel alustel, riigivastutuse korras ning eriseaduste alusel. Eraldi analüüsitakse, kas kriis või erikord võib olla eraõiguslikes suhetes <i>force majeure</i> ja mis on selle õiguslik tähendus. Käsitletakse talumiskohustuse seost riigi kohustusega hüvitada kahju või muul viisil (sh õiglase hüvitis) vähendada piiravate meetmega kaasnevat koormavat mõju.</p> <p>2. peatükis analüüsitakse kriisi ja erikorra tingimustes kahju hüvitamise ning õiglase hüvitise maksmise tingimusi ja korda. Analüüsitud on iga erikorra käigus kahju hüvitamise regulatsiooni ja selle muutmise vajadusi. Eraldi on käsitletud kahju hüvitamist rahvusvahelise sõjalise koostöös raames ning selle kohta antud Vabariigi Valitsuse määrust.</p> <p>3. peatükis tehakse ülevaade Saksamaa, Austria ja Prantsusmaa riigivastutuse õiguslikust regulatsioonist ja sõjalise konflikti käigus tekitatud kahju hüvitamise korraldusest. Samuti on antud ülevaade Euroopa Inimõiguste kohta praktikast sõjalise konflikti käigus tekitatud kahju hüvitamisel.</p> <p>4. peatükis antakse vastused analüüsi lähteülesandes püsitatud küsimustele. Kokku võetakse analüüsi tulemused ja esitatakse analüüsi tulemusena tehtud järeldused ning tehakse ettepanekud kehtivate õigusaktide muutmiseks. Samuti leiavad vastuse küsimused, mida analüüsi osas piisavalt põhjalikult ei kajastatud. Tehtud ettepanekute põhjal on lisades koostatud õigusaktide muutmise ettepanekud.</p>

9. Analüüs on koostatud vastavalt **Kristi Aule** ja Justiitsministeeriumi vahel 6. juulil 2017 sõlmitud töövõtulepingule ning selle lisaks olevale lähteülesandele. Analüüsi 3. peatüki on koostanud **Margo Roasto** ja toimetanud Kristi Aule. Analüüsi koostamisel on konsulteeritud **Sander Põllumäe** ga.

1. Ülevaade riigi vastutuse regulatsioonist

1.1. Eraõigusliku kahju hüvitamine

10. Eraõiguslik kahju hüvitamise regulatsioon jaguneb tehingu täitmisega tekitatud kahju hüvitamiseks ja lepinguvälise kahju hüvitamiseks. Tehingu täitmisega tekitatud kahju hüvitamine on üks õiguskaitsevahenditest kohustuse rikkumise korral ([võlaõigusseaduse](#) – edaspidi VÕS – § 101 lõige 1 punkt 3: „*Kui võlgnik on kohustust rikkunud, võib võlausaldaja: [---] 3) nõuda kahju hüvitamist [---]*“). Kahju hüvitamist võib nõuda ka koos heastamise vastuvõtmisega (VÕS § 107 lõige 4), viivisega (VÕS § 113 lõige 5) või kohustuse täitmiseks täiendava tähtaja andmisega (VÕS § 114 lõige 3). VÕS § 115 lõike 1 kohaselt võib võlausaldaja, kui võlgnik rikub kohustust, koos kohustuse täitmisega või selle asemel nõuda võlgnikult kohustuse rikkumisega tekitatud kahju hüvitamist.

11. Kahju hüvitamine võib kaasneda ka tehingu tühistamisega ning siis on selle eesmärgiks tehingu tühistanud isiku asetamine olukorda, milles ta oleks olnud, kui ta ei oleks tehingut teinud ([tsiviilseadustiku üldosa seaduse](#) – edaspidi TsÜS – § 101 lõige 1). Tühise lepingu puhul peab tühisuse kaasatunud asjaolu eest vastutav lepingupool hüvitama teisele lepingupoolele kahju, mis tekkis seetõttu, et teine lepingupool uskus, et leping on kehtiv (VÕS § 15 lõiked 1 ja 2). Kahju hüvitamine võib olla seotud ka edasilükkava tingimusega tehtud tehinguga ning sellisel juhul saab kahju hüvitamist nõuda pool, kelle õigus ei teki või ei teki ettenähtud kujul teisest poolest tuleneva asjaolu tõttu (TsÜS § 107 lõige 2). Hädaseisundis tekitatud kahju peab hüvitama kas isik, kellest tuleneva asjaolu tõttu tõrjutav oht tekkis (TsÜS § 141 lõige 2), või isik, kelle huvides kahju tekitati (TsÜS § 141 lõige 3).

12. Kahju hüvitamise eesmärk on kahjustatud isiku asetamine olukorda, mis on võimalikult lähedane olukorrale, milles ta oleks olnud, kui kahju hüvitamise kohustuse aluseks olevat asjaolu ei oleks esinenud (VÕS § 127 lõige 1). Kahjuhüvitisest tuleb maha arvata igasugune kasu, mida kahjustatud isik sai kahju tekitamise tagajärjel, eelkõige tema poolt säästetud kulud, välja arvatud juhul, kui kasu maha arvamine oleks vastuolus kahju hüvitamise eesmärgiga (VÕS § 127 lõige 5). Kahju ei kuulu hüvitamisele ulatuses, milles kahju ärahoidmine ei olnud selle kohustuse või sätte eesmärgiks, mille rikkumise tagajärjel kahju hüvitamise kohustus tekkis (VÕS § 127 lõige 2). Lepingulist kohustust rikkunud lepingupool peab hüvitama üksnes kahju, mida ta nägi rikkumise võimaliku tagajärjena ette või pidi ette nägema lepingu sõlmimise ajal, välja arvatud juhul, kui kahju tekitati tahtlikult või raske hooletuse tõttu (VÕS § 127 lõige 3). Kahjuhüvitist vähendatakse ulatuses, milles kahju on tekkinud kahjustatud isikust tulenevatel asjaoludel või ohu tagajärjel, mille eest kahjustatud isik vastutab (VÕS § 139 lõige 1). Samuti võib kohus kahjuhüvitist vähendada, kui kahju hüvitamine täies ulatuses oleks kohustatud isiku suhtes äärmiselt ebaõiglane või muudel põhjustel mõistlikult vastuvõtmatu (VÕS § 140 lõige 1).

13. Teisele isikule (kannatanu) õigusvastaselt kahju tekitanud isik (kahju tekitaja) peab kahju hüvitama, kui ta on kahju tekitamises süüdi või vastutab kahju tekitamise eest vastavalt seadusele (VÕS § 1043). Kahju tekitamise õigusvastasus on reguleeritud VÕS §-des 1045–1049. Süü on reguleeritud VÕS §-is 1050. Reeglina ei vastuta kahju tekitaja kahju tekitamise eest, kui ta tõendab, et ei ole kahju tekitamises süüdi (VÕS § 1050 lõige 1). Vastavalt VÕS § 1056 lõikele 1 vastutab kahju põhjustamise korral eriti ohtlikule asjale või tegevusele iseloomuliku ohu tagajärjel kahju tekitamise eest, sõltumata oma süüst, ohu allikat valitsenud isik. Asja või tegevust loetakse suurema ohu allikaks, kui selle olemuse või selle juures kasutatud ainete või vahendite tõttu võib isegi asjatundjalt oodatava hoolsuse rakendamise korral tekkida suur kahju või võib kahju tekkida sageli (VÕS § 1056 lõige 2).

Eelnevast nähtub, et avaliku võimu teostamisel ja erikorra lahendamisel, sh eriti vahetu sunni ning sõjalise jõu kasutamisel, on tegemist suurema ohu allikaga, millele iseloomuliku ohu tagajärjel kahju põhjustamise korral vastutab ohu allikat valitsenud isik sõltumata oma süüst. Samast põhimõttest on kantud ka riigivastutuse regulatsioon.

* * *

Kokkuvõte 1: Kriisi ja erikorra ajal kehtivad eraõiguslikud kahju hüvitamise põhimõtted. Avaliku võimu teostamisel ja erikorra lahendamisel tekkinud kahju puhul võib tekkida suurema ohu allika valitseja mittesüüline vastutus ja kohustus hüvitada lepinguväline õigusvastaselt tekitatud kahju. Hädaseisundis tegutsenud isiku põhjustatud vajaliku mõistliku kahju peab hüvitama ohu tekitanud isik või juhul, kui see on mõistlik, isik, kelle huvides kahju tekitati.

1.2. Riigivastutuse üldised alused

14. PS § 25 kohaselt on igapähe õigus talle ükskõik kelle poolt õigusvastaselt tekitatud moraalse ja materiaalse kahju hüvitamisele. Põhiseaduses ei sätestata sõnaselgelt õigust õiguspäraselt tekitatud kahju hüvitamisele. Õiglase hüvitise maksmise (mis on selgesõnaliselt sätestatud PS § 32 lõikes 1) kohustus võib tõusetuda juhtudel, kui avalikes huvides piiratakse konkreetse isiku õigusi väga suures ulatuses, muude põhiõiguste piirangute proportsionaalsuse tagamise ning PS § 14 põhiõiguste kaitsmise vajaduse korral. PS § 25 kehtib ka riigi ja isiku vahelistele suhetele. [Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioonis](#) (edaspidi EIÕK) ei ole eraldi reguleeritud kahju hüvitamist, aga artikli 41 kohaselt võib kohus konventsiooni või selle protokolli rikkumise tuvastamisel vajaduse korral määrata kahjustatud poolele õiglase hüvituse. Õiglase hüvitise selgeid kriteeriume ei ole sätestatud ja seda on kujundanud kohtupraktika.

Riigivastutus tähendab avaliku võimu volituste rakendamisel ja muude avalike ülesannete täitmisel rikunud õiguste kaitse ja taastamise ning tekitatud kahju hüvitamise aluseid ja korda (RVastS § 1 lõige 1). Riigivastutuse eriregulatsiooni vajadus tuleneb sellest, et teostades avalikku võimu, teostab riik või muu avaliku võimu kandja sundi ning on isiku suhtes jõupositsioonil. Selles olukorras on tõenäoline, et avaliku võimu teostamisel võib riik või muu avaliku võimu kandja ka rikkuda isiku õigusi ja tekitada talle kahju. Riigivastutuse reegleid ei kohaldata, kui avaliku võimu kandja (halduskandja) tegutseb eraõiguslikus vormis, sealhulgas 1) võlaõigussuhetest tuleneva kohustuse rikkumisel, nt eraõiguslikus vormis veo-, ravi- või muu teenuse osutamisel; 2) kinnisasja, tee, veekogu või muu asja omanikuna oma kohustusi (v.a liikluse korraldamine liiklusseaduse § 6 alusel) rikkudes; samuti 3) liikluses osalemisel või ohtliku seadme kasutamisel või aine valdamisel, kasutamata avaliku võimu kandja eriõigusi (RiKS § 1 lõige 3). Samas, kui seadusega pole sätestatud teisiti ja see pole vastuolus avalikõiguslike suhete olemusega, kohaldatakse avaliku võimu teostamisel tekitatud kahju hüvitamisel lisaks RVastS-ile ka eraõiguslike kahju hüvitamise sätteid (RVastS § 7 lõige 4; vt ka RVastS § 4 lõige 2, § 5 lõige 3, § 22 lõige 3 jt).

15. RVastS § 1 lõikes 3 nimetatud õiguslikuks vormiks ei ole avaliku võimu kandja enda õiguslik vorm (riik, kohaliku omavalitsuse üksus, muu avalik-õiguslik juriidiline isik või muu avalikke ülesandeid avalik-õiguslikul alusel väljaspool alluvussuhet teostav füüsiline isik või eraõiguslik juriidiline isik). Avaliku võimu kandjaks on iga isik, kellele on seadusega antud avaliku võimu ülesande täitmise pädevus ja avaliku võimu volitused. Mõeldud on tegevuse õiguslikku vormi. Riigivastutuse seadust ei kohaldata juhul, kui avaliku võimu kandja (sõltumata

tema enda õiguslikust vormist) tegutseb eraõiguslikus vormis. Eraõiguslikus vormis tegutsemiseks on eelkõige tsiviilõigusliku lepingu sõlmimine ja sellest tulenevate kohustuste täitmine, asja omand või valdus ning sellest tulenevate kohustuste täitmine, pärandi vastuvõtmine ja sellest tulenevate kohustuste täitmine, autoriõigusest, autoriõigusega kaasnevatest õigustest või tööstusomandiõigusest tulenevate kohustuste täitmine jms. Kui eraõiguslik juriidiline isik või füüsiline isik, kellele on iseseisvaks täitmiseks volitatud haldusülesanne, tekitab selle ülesande raames antava haldusakti, halduslepingu või toiminguga kahju, siis kohaldub riigivastutuse regulatsioon. Siiski, kui füüsilisest või eraõiguslikust juriidilisest isikust avaliku võimu kandja tekitab haldusvälisele isikule kahju, siis vastutab tekitatud kahju eest riik, kohaliku omavalitsuse üksus või muu avalik-õiguslik juriidiline isik, kes andis füüsilisele või eraõiguslikule juriidilisele isikule volitused avalike ülesannete täitmiseks (RVastS § 12 lõige 3), kui seadus ei sätesta teisiti (vrd nt notariaadiseaduse § 14; kohtutäituri seaduse § 9 jt).

16. Riigivastutuse regulatsioon jaguneb õiguste kaitse ja taastamise nõueteks (primaarsed nõuded) ning kahju hüvitamise, tagajärje kõrvaldamise või alusetult rikastumise nõueteks (sekundaarsed nõuded). RVastS § 7 lõikest 1 tuleneb seaduse keskne põhimõte, et kahju hüvitamise, tagajärje kõrvaldamise või alusetult rikastumise nõuet (sekundaarnõuet) saab esitada reeglina siis, kui isik on RVastS §-des 3, 4 ja 6 sätestatud õiguste kaitse ja taastamise nõude (primaarse nõude) esitamise võimaluse ammendanud või kahju ei olnud võimalik vältida ega ole võimalik kõrvaldada. Kui VÕS-i järgi ei välista rikkumise heastamise (§ 107) või kahju tekitava tegevuse keelamise (§ 1055) kasutamata jätmine kahju hüvitamise nõude esitamist ega ole nende võimaluste kasutamata jätmine kahju nõude esitamist välistavaks asjaoluks, siis **riigivastutuse õiguses peab kannatanu ise aktiivselt tegema kõik endast sõltuva, et primaarnõue esitada**. Kui kannatanu jätab põhjusel, mille eest ta ise vastutab, õiguste kaitse ja taastamise nõude esitamata või õigeaegselt esitamata, minetab ta ka kahju hüvitamise nõude esitamise võimaluse.

17. Riigikohtus on oma praktikas esmaste õiguskaitsevahendite loetelu laiendanud. Riigikohtu halduskolleegium andis asjas nr [3-3-1-51-03](#)³ tõlgenduse, mille kohaselt „*Riigivastutuse seaduse § 7 lg-st 1 tuleneb põhimõte, et kannatanu peab võimaluse korral püüdma ära hoida kahju tekkimist, vaidlustades õigeaegselt kahju põhjustava avaliku võimu kandja tegevuse.*“ Sellest tõlgendusest tulenevalt peab kannatanu õigeaegselt vaidlustama kahju tekitava haldusakti või toiminguga. Halduskolleegium leidis asjas nr [3-3-1-8-04](#)⁴, et RVastS § 7 lõige 1 võimaldab jätta kahju hüvitamise nõude rahuldumata, kui isik oleks saanud kahju tekkimise ära hoida, esitades vaidmenetluses või halduskohtumenetluses nõude haldusakti tühistamiseks, toiminguga lõpetamiseks, haldusakti andmiseks või toiminguga sooritamiseks. Asjas nr [3-3-1-33-04](#)⁵ leiti, et isik võib täita RVastS § 7 lõikest 1 tulenevat kahju tekkimise ärahoidmise nõuet mitte üksnes vaide- ja kohtumenetluses, vaid ka muude kohaste õiguskaitseabinõude kasutamise teel, sh nt ka sellega, kui kaebuse esitajad püüdsid kahju tekkimist ära hoida, taotledes maavanemalt tema pädevusse mitte kuuluva järelevalve tegemist maa erastamise seaduslikkuse üle.

Kõige põhjalikumalt on esmaseid õiguskaitsevahendeid analüüsinud Riigikohtu halduskolleegium asjas nr [3-3-1-47-08](#)⁶: „*RVastS § 7 lg-st 1 tuleneb põhimõte, et kahju ei kuulu hüvitamisele juhul, kui kahju olnuks võimalik vältida kohase õiguskaitsevahendi kasutamisega. Ehkki RVastS § 7 lg 1 viitab otsesõnu üksnes RVastS §-des 3, 4 ja 6 sätestatud õiguskaitsevahenditele, leiab kolleegium, et sätte teleoloogilisel tõlgendamisel saab asuda seisukohale, et kui kahju ei*

³ RKHKo 20.06.2003 nr [3-3-1-51-03](#), punkt 12.

⁴ RKHKo 11.03.2004 nr [3-3-1-8-04](#), punkt 10.

⁵ RKHKo 18.11.2004 nr [3-3-1-33-04](#), punkt 15

⁶ RKHKo 20.11.2008 nr [3-3-1-47-08](#), punkt 22.

tekitatud haldusmenetluse käigus, ent siiski avaliku võimu kandja poolt ja avalik-õiguslikus suhtes, on kahju hüvitamise eelduseks samuti see, et isik oleks kasutanud kahju vältimiseks kohaseid õiguskaitsevahendeid. Riigivastutuse seaduse eelnõu seletuskirja kohaselt oli eelnõu üks eesmärke vähendada avaliku sektori kulutusi üksikisiku õiguste kaitsel. [---] Kolleegium ei näe põhjust, miks haldusmenetluse raames tekitatud kahju hüvitamise eelduseks on eelnevate õiguskaitsevahendite kasutamine isiku poolt, aga teiste avaliku võimu poolt läbiviidud menetluste käigus tekitatud kahju puhul kuuluks kahju isikule hüvitamisele hoolimata sellest, et tema võimuses olnuks kohaste õiguskaitsevahenditega kahju tekkimist vältida. Analoogiliselt RVastS §-dega 3, 4 ja 6 tulevad kõne alla niisugused taotlused ja kaebused, mis aitaksid sellises õigussuhtes kahju tekkimist vältida. [---]“.

Riigikohtu üldkogu väljendas asjas nr [3-3-1-85-09](#)⁷ seisukohta, et RVastS 7 lõikest 1 ei saa tuleneda kohustust kasutada kriminaalmenetluslikke õiguskaitsevahendeid isegi juhul, kui võrdväärised õiguskaitsevahendid on olemas. Riigikohus on siiski ka selgitanud, et tühistamiseks kaebuse esitamata jätmise saab kahjunõude välistada vaid siis, kui kahju sellisel viisil kõrvaldamise võimalikkus pidi olema kannatanu jaoks arusaadav ja tühistamiskaebuse esitamata jätmiseks ei olnud mõjuvaid põhjusi; ainult sellisel viisil võis kahju olla realselt kõrvaldatav.⁸

18. Õiguste kaitse ja taastamise nõuded (primaarnõuded) on:

1) **haldusakti kehtetuks tunnistamine.** RVastS § 3 lõigete 1 ja 2 kohaselt võib isik nõuda haldusakti kehtetuks tunnistamist üksnes selles ulatuses, milles rikutakse tema õigusi, kui õigused ei ole taastatavad haldusakti muutmisega. Haldusakti kehtetuks tunnistamist võib nõuda kaebusega halduskohtumenetluses või vaidega haldusmenetluses (RVastS § 3 lõige 4);

2) **toiminguga õiguste rikkumise lõpetamine.** RVastS § 4 lõike 1 kohaselt võib isik nõuda halduse jätkuva toiminguga kaasneva õiguste rikkumise lõpetamist, kui õiguste rikkumise lõpetamise kulud ei ületa oluliselt isikule õiguste rikkumisega tekitatavat kahju. Taotluse toimumingu lõpetamiseks võib esitada toimingut sooritavale haldusorganile või kaebuses halduskohtule (RVastS § 4 lõige 3);

3) **haldusakti andmisest või toimumingu sooritamisest hoidumine.** RVastS § 5 lõike 1 kohaselt võib isik nõuda haldusakti andmata jätmist või halduse toimumingu sooritamata jätmist, kui haldusakt või toiming rikuks tema õigusi ja tooks tõenäoliselt endaga kaasa tagajärje, mida ei saaks kõrvaldada haldusakti või toimumingu hilisemal vaidlustamisel. Erinevalt RVastS §-de 3, 4 ja 6 nõuetest ei ole hoidumise nõude esitamine kahju hüvitamise nõude esitamise tingimuseks (RVastS § 7 lõige 1). Taotluse haldusakti andmata jätmiseks või toimumingu sooritamata jätmiseks võib esitada pädevale haldusorganile või kaebuses halduskohtule (RVastS § 4 lõige 2);

4) **haldusakti andmine või toimumingu sooritamine.** RVastS § 6 lõike 1 kohaselt võib isik nõuda haldusakti andmist või toimumingu sooritamist, kui avaliku võimu kandja on kohustatud haldusakti andma või toimumingu sooritama ja see puudutab isiku õigusi. Taotlus haldusakti andmiseks või toimumingu sooritamiseks tuleb esitada selleks pädevale haldusorganile. Taotluse rahuldamata või tähtaegselt läbi vaatamata jätmise korral võib isik esitada vaide haldusorganile või kaebuse halduskohtule. (RVastS § 6 lõige 2)

5) **asja uuesti otsustamine.** RVastS § 6 lõigete 1 ja 4 kohaselt võib isik nõuda avaliku võimu kandjale asja uueks otsustamiseks ettekirjutuse tegemist, kui avaliku võimu kandja on

⁷ RKÜKo 22.03.2011 nr [3-3-1-85-09](#), punkt 115.

⁸ RKKKo 19.03.2002 nr [3-3-1-11-02](#), punkt 16.

õigusvastaselt jätnud andmata haldusakti või sooritamata toimingut, mille andmine või sooritamine tuleb otsustada kaalutlusõiguse (diskretsiooni) alusel, ja see puudutab isiku õigusi. Asja uueks otsustamiseks ettekirjutuse tegemist võib nõuda vaidega haldusmenetluses või kaebuses halduskohtule (RVastS § 6 lõige 2 teine lause).

19. Kahju hüvitamise ja tagajärje kõrvaldamise nõuded (sekundaarnõuded) on:

1) tekitatud kahju hüvitamine või tagajärje kõrvaldamine. RVastS § 7 lõike 1 kohaselt võib kannatanu nõuda talle tekitatud kahju hüvitamist, kui kahju ei olnud võimalik vältida ega ole võimalik kõrvaldada RVastS §-des 3, 4 ja 6 sätestatud viisil õiguste kaitsmise või taastamisega. Hüvitatakse nii otsene varaline kahju kui ka saamata jäänud tulu (RVastS § 8), samuti seaduses nimetatud mittevaraline kahju (RVastS § 9)⁹. RVastS § 11 lõigete 1 ja 3 kohaselt võib kannatanu nõuda avaliku võimu kandjalt haldusakti või toimingut õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamist ning avaliku võimu kandja võib, sõltumata kannatanu tahtest, kõrvaldada tagajärjed, kui rahaline hüvitis oleks oluliselt suurem tagajärgede kõrvaldamise kuludest ja isikul pole kaalukat põhjust nõuda rahalist hüvitist;

2) avalik-õiguslikus suhtes alusetult saadu tagastamine. RVastS § 22 lõike 1 kohaselt võib isik nõuda avaliku võimu kandjalt õigusliku alusega avalik-õiguslikus suhtes üle antud asja või raha tagastamist või asja väärtuse hüvitamist rahas. Taotlus tuleb esitada asja või raha saanud haldusorganile kolme aasta jooksul, arvates päevast, millal õigustatud isik nõudest teada sai või pidi teada saama, sõltumata teada saamisest aga 10 aasta jooksul nõude tekkimisest arvates (RVastS § 24 lõige 2); ning keeldumise korral vaidega haldusorganile või kaebusega halduskohtule.

20. Teine peamine erinevus tsiviilõigusliku kahju hüvitamise ja riigivastutuse vahel on süü tingimus. Kui eraõigusliku kahju hüvitamise peamiseks tingimuseks on süü (VÕS § 1050 lõige 1) ning süüta vastutus on erand (eelkõige seoses kõrgema ohu allika valitsemisega vastavalt VÕS § 1056 lõikele 1, aga ka teise isiku tekitatud kahju eest vastutamisel), siis **riigivastutuse puhul on süüta vastutus reegel**. Erandina hüvitatakse mittevaraline kahju üksnes süü tingimusel (RVastS § 9 lõige 1) ning saamata jäänud tulu ei hüvitata, kui kahju hüvitamiseks kohustatud isik tõendab, et ta ei olnud kahju tekitamises süüdi (RVastS § 13 lõige 2).

21. Riigivastutuse korras kuulub reeglina hüvitamisele üksnes õigusvastaselt tekitatud kahju (v.a RVastS §-is 16 sätestatud juhul). Teo õigusvastasuse aluseid RVastS-is eraldi reguleeritud ei ole ning analoogia korras on kohaldatavad VÕS §-s 1045 jj sätestatud alused. Küll on vaja selgitada, millise aja seisuga õigusvastasus kindlaks tehakse. Õiguskantsler on avaldanud asjas nr [3-3-1-85-09](#)¹⁰ arvamust, et kohtueelse kriminaalmenetlusega tekitatud kahju hüvitamise nõuet läbi vaadates peaks halduskohus hindama kriminaalmenetluse toimingute õiguspärasust *ex post* perspektiivist, samas kui üldkohus annab samadele kriminaalmenetluse toimingutele hinnangu *ex ante* perspektiivist. Riigikohus leidis siiski, et esialgse õiguskaitse kohaldamisel tekitatud kahju hüvitamise nõuet lahendades tuleb hinnang kohtu tegevuse õiguspärasusele

⁹ Riigikohtu tsiviilkolleegium leidis 1996. aastal, et moraalse kahjuna kuuluvad PS § 25 alusel hüvitamisele kehvastusest tingitud püsiv kehalise terviklikkuse kaotus, väljanägemise muutus või oluline psüühika ja närvitegevuse häire, samuti heaolu langus, tingituna ajutisest või püsivast piirangust isiku tegevuses ning elukorralduses või põhjendatult loodetud heaolu loomise võimaluse kaotus. Heaolu langus või põhjendatult loodetud heaolu loomise võimaluse kaotus on seega moraalseks kahjuks üksnes püsiva kehalise terviklikkuse kaotuse, väljanägemise muutuse või olulise psüühika ja närvitegevuse häire tuvastamisel. RKTko 12.12.1996 nr [3-2-1-111-96](#).

¹⁰ RKÜKo 22.03.2011 nr [3-3-1-85-09](#), punkt 53.

anda esialgse õiguskaitse määruse tegemise seisuga ehk *ex ante* perspektiivist.¹¹ Kohtu hool-
susstandardit sisustades tuleb küsida selle järele, mida kohus teadis või pidi teadma esialgse
õiguskaitse määruse tegemise seisuga, mitte aga tugineda asjaoludele, mis on teatavaks saanud
pärast määruse tegemist.¹² Sama põhimõte on kantav üle ka haldusorgani poolt haldusakti and-
mise või toimingute sooritamise õiguspärasuse hindamisele.

22. Lisaks tuleb riigivastutuses arvestada riigivastutuse erijuhtudega (RVastS §-d 14–16 ning
SKHS §-d 5–7). Järgnevalt on käsitletud täpsemalt RVastS §-dest 14–16 tulenevaid **riigivas-
tutuse erisusi**:

1) Õigustloova aktiga tekitatud kahju. RVastS § 14 lõike 1 kohaselt võib isik nõuda õi-
gustloova 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 erili-
selt kannatanud isikute rühma. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium leidis asjas
nr [3-4-1-12-08](#)¹³, et sellise hüvitise taotlemise võimalus on RVastS-i järgi olemas. Halduskoh-
tute praktikas on rõhutatud põhimõtet, et õigustloova aktiga tekitatud kahju hüvitamiseks pea-
vad kõik RVastS § 14 lõikes 1 nimetatud asjaolud esinema ühiselt (mitte nt ainult kuulumine
eriliselt kannatanud isikute rühma). Samuti on rõhutatud põhjusliku seose nõuet, mis lisandub
§ 14 lõikes 1 nimetatud asjaoludele täiendava hüvitise maksmise tingimusena (nt Tallinna ring-
konnakohus asjas nr [3-04-438](#)¹⁴).¹⁵ Samas ei ole RVastS § 14 lõike 2 kohaselt välistatud vastu-
tus õigustloova akti alusel antud haldusakti või sooritatud toiminguga tekitatud kahju eest. Sel-
lest nähtub õigustloova aktiga tekitatud kahju hüvitamise kriteerium „rikutud kohustuse aluseks
olev norm on otsekohaldatav“ – õigusloova aktiga tekitatud kahju hüvitamisega on tegemist
vaid juhul, kui kahju põhjustab õigustloova akti norm vahetult. Kõigil juhtudel, kus õigustloova
akti alusel antakse haldusakt või sooritatakse toiming (luba, keeldumine, karistusotsus vms),
saab nõuda kahju hüvitamist üldistel alustel;

2) Õigusemõistmisel tekitatud kahju. RVastS § 15 lõigete 1 ja 2 kohaselt võib isik nõuda
kohtumenetluse käigus, sealhulgas lahendiga tekitatud kahju hüvitamist üksnes juhul, kui koh-
tunik on kohtumenetluse käigus, vaidluse kohtuvälise lahendamise organ on vaidluse lahenda-
mise käigus või kohtuvälise menetleja on vääртеomenetluse käigus toime pannud kuriteo¹⁶.
Kohtuniku kuritegu, mille ta on toime pannud kohtuasja arutades või läbi vaadates ja mis on

¹¹ RKÜKo 22.03.2011 nr [3-3-1-85-09](#), punktid 140–142.

¹² **Kärsten, Katariina** (2013) [Riigivastutus kohtu poolt esialgse õiguskaitse kohaldamise käigus tekitatud kahju eest](#). Magistritöö. – Ene Andresen (juhendaja). Tartu Ülikool, õigusteaduskond, lk 59.

¹³ RKPJKm 30.12.2008 nr [3-4-1-12-08](#), punkt 25.

¹⁴ TlnRingKo 21.11.2006 nr [3-04-438](#), punkt 6.

¹⁵ **Laaring, Mait** (2009) [Riigivastutuse seaduse muutmise analüüs](#). – Justiitsministeerium, lk 52.

¹⁶ Tallinna ringkonnakohus, tuginedes analoogiale RVastS § 15 lõikega 3 ja arvestades [inimõiguste ja põhiva-
baduste kaitse konventsiooni](#) artikkel 5 lõikes 5 sätestatut, leidis, et kohtulahendiga tekitatud kahju hüvitamist
on isikul õigus nõuda RVastS-i alusel ka juhul, kui kohtulahendi tõttu võeti isikult vabadus, kohtulahend on kohtu
olulise vea tõttu tühistatud ja hüvitamine ei ole reguleeritud muu seadusega (TlnRingKo 20.06.2007 nr [3-06-1321](#),
punkt 27). Riigikohus on pidanud RVastS § 15 põhiseadusega vastuolus olevaks osas, mis ei näe ette ebamõistli-
kult pika kohtueelse kriminaalmenetlusega tekitatud mittevaralise kahju hüvitamist (RKÜKo 22.03.2011 nr [3-3-
1-85-09](#)), kohtueelses kriminaalmenetluses ametikohalt kõrvaldamisega õiguspäraselt tekitatud varalise kahju hü-
vitamist (RKÜKo 30.08.2011 nr [3-3-1-15-10](#)) ja kohtueelses kriminaalmenetluses ametikohalt kõrvaldamisega
õigusvastaselt tekitatud varalise kahju hüvitamist (RKÜKo 31.08.2011 nr [3-3-1-35-10](#)); ning leidnud, et kui kohus
ei vabasta õigeksmõistva otsuse kuulutamisel isikut kohtus vahi alt, tuleb kahju hüvitada RVastS § 15 alusel
(RKHKm 28.11.2012 nr [3-3-1-60-12](#), punkt 12), samuti tuleb hüvitada vahi all viibimise ajal järelevalveta jäänud
varale tekkinud kahju (RKHKm 06.03.2013 nr [3-3-1-73-12](#), punktid 8 ja 10). RVastS § 15 lõige 1 reguleerib üks-
nes kohtumenetluses tekitatud kahju hüvitamist, kuid mitte kohtueelses kriminaalmenetluses tekitatud kahju hüvi-
tamist (RKÜKo 22.03.2011 nr [3-3-1-85-09](#), punkt 112, ja 31.03.2011 nr [3-3-1-69-09](#), punkt 74).

tuvastatud jõustunud kohtuotsusega kriminaalasjas, on kohtuotsuse teistmise aluseks ([tsiviilkohtumenetluse seadustiku](#) § 702 lõige 2 punkt 5, [halduskohtumenetluse seadustiku](#) – edaspidi HKMS – § 240 lõige 2 punkt 5, [kriminaalmenetluse seadustiku](#) – edaspidi KrMS – § 366 punkt 2; samuti KrMS § 366 punkt 3 kohtueelse menetleja ametniku või prokuröri suhtes). Sellisteks süütegudeks võivad olla eelkõige [karistusseadustiku](#) – edaspidi KarS – §-des 294–298 (alkäemaksu võtmine, vahendamine ja andmine), §-is 298¹ (mõjuvõimuga kauplemine), §-is 299 (dokumendi võltsimine) ning §-des 310–323 sätestatud kuriteod isiku õiguste vastu kohtueelses, kohtuvälises ja kohtumenetluses. Arvestades, et kahju hüvitamise eelduseks on sellisel juhul kohtuniku, prokuröri või uurimisasutuse ametniku eelnev süüdimõistmine, on õigusemõistmisega tekitatud kahju hüvitamist praktiliselt võimatu nõuda. See löi korrakaitseorganite ja teiste haldusorganite jaoks suure motivatsiooni alustada ohu, rikkumise või selle kahtluse korral pigem väärteo- või kriminaalmenetlust, et õigusvastaselt tekitatud kahju korral ei oleks kannatanul võimalik nõuda kahju hüvitamist. 1. mail 2015 jõustunud SKHS §-des 4–8 on kahju hüvitamise võimalusi siiski oluliselt laiendatud ning ka süüteomenetluses tekitatud kahju hüvitamist on võimalik realselt nõuda;

3) õiguspärase tegevusega tekitatud kahju. RVastS § 16 lõike 1 kohaselt võib isik nõuda õiguspärase, kuid tema põhiõigusi või -vabadusi erakordselt piirava haldusakti või halduse toiminguga tekitatud varalise kahju hüvitamist õiglasel ulatusel. 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 (RVastS § 16 lõige 3). Riigivastutus on aga üldse välistatud, kui põhiõiguste või -vabaduste piiramine toimus isiku huvides, isikute eriline kohtlemine on ette nähtud seadusega või isikul on hüvitist võimalik saada mujalt, sealhulgas kindlustuselt (RVastS § 16 lõige 2 punktid 1–3). RVastS § 16 lõige 2 punkti 4 kohaselt on hüvitise maksmise reguleerimist teiste seadustega käsitletud pigem kahju hüvitamist välistava asjaoluna. RVastS § 16 lõike 1 alusel ei saa hüvitada kohtueelses kriminaalmenetluses ametikohalt kõrvaldamisega õiguspäraselt tekitatud kahju, kuna tegemist ei ole haldusakti või haldustoiminguga¹⁷; kohaldada ei saa ka analoogiat¹⁸.

Riigikohtu halduskolleegium leidis asjas nr [3-3-1-70-15](#)¹⁹, et „õiguste piiramise erakordsus ei ole taandatav ainuüksi riive intensiivsusele. Ka paljusid väga intensiivseid riiveid, nt pikaajalist vangistust, peavad isikud tihtipeale taluma ilma hüvitiseta. Riive erakordsus eeldab lisaks intensiivsusele ka seda, et isikul puudub riigi sekkumise vajadusega selline seos, mis õigustaks sekkumise tõttu tekkinud kahju jätmist isiku kanda. Teisisõnu, õiguspäraselt tekitatud kahju hüvitamiseks peab olema tegemist olukorraga, kus riigi tegevus on vajalik ülekaaluka avaliku huvi tõttu, kuid tegevuse kahjulikud tagajärjed tekivad juhuslikult kannatanud isikul. [---] [V]õrduspõhimõttega [oleks] vastuolus ka olukord, kus juhuslik kannatanu peab üldistes huvides kandma suuremaid kulutusi kui teised, kes võidavad riigi sekkumisest kannatanuga samaväärselt (vrd Riigikohtu üldkogu 31. märtsi 2011. a otsus asjas [3-3-1-69-09](#), p 61). Kui aga isik ise on aidanud kaasa sellele, et riigi sekkumine on muutunud vajalikuks või kui sekkumine toimub isiku enda huvides, siis ei saa isik nõuda, et sekkumisega kaasnenud kahjulikud tagajärjed peaks enda kanda võtma üksnes riik,“ ning täpsustab: „Kui isik ise on aidanud kaasa sellele, et riigi sekkumine on muutunud vajalikuks või kui sekkumine toimub isiku enda huvides, siis ei saa isik nõuda, et sekkumisega kaasnenud kahjulikud tagajärjed peaks enda kanda võtma üksnes riik. Äriühingu juhtimisega seotud isik ei saa nõuda, et kohtu õiguspärase tegevusega tekitatud kahju hüvitamise kaudu jäetaks ettevõtluse kahjulikud tagajärjed seotud isiku asemel ühiskonna kanda.“

¹⁷ RKÜKo 31.03.2011 nr [3-3-1-69-09](#), punkt 77

¹⁸ RKÜKo 30.08.2011 nr [3-3-1-15-10](#), punkt 57.

¹⁹ RKHKo 28.03.2015 nr [3-3-1-70-15](#), punktid 28 ja 29.

23. Ka nendel juhtudel, kui kahju hüvitist võib nõuda, võib määratava või väljamõistetava kahju hüvitist vähendada. RVastS § 13 lõigete 1–3 kohaselt **arvestatakse hüvitise ja selle suuruse määramisel järgmiste asjaoludega:**

1) kahju tekkimise ettenägematus. RVastS § 13 lõige 1 punkti 1 kohta kohtupraktika puudub, kuid analoogia korras saab kasutada tsiviilkohtupraktikat. Riigikohtu tsiviilkolleegium leidis asjas nr [3-2-1-178-13](#)²⁰: „Kahju ettenähtavuse puhul on oluline selgitada, kas lepingut rikkunud pool pidi arvestama lepingurikkumise korral selliste tagajärgedega, s.o sellist liiki ja sellise suurusega kahju tekkimisega. Kahju ettenähtavust tuvastades tuleb arvestada üldjuhul seda, kas lepingut rikkunud pool nägi või pidi asjas esile toodud asjaoludel kahju ette nägema, kuid majandus- ja kutsetegevuses lepingut rikkunud poole puhul saab lähtuda ka sellest, mida pidi ette nägema sellel majandus- või kutsealal tegutsev keskmine mõistlik isik. Majandus- ja kutsetegevuses tegutsevale isikule on üldjuhul ettenähtav, et kohustuse rikkumine võib tuua teisele lepingupoolele kaasa vastutuse teiste lepingupartnerite ees, sh võib olla ettenähtav kohustus maksta kohustuse täitmisega viivitamise tõttu leppetrahvi või kohustus hüvitada kolmandale isikule kohustuse täitmisega viivitamise tõttu tekkinud kahju.“ Riigikohtu tsiviilkolleegium leidis asjas nr [3-2-1-53-06](#)²¹: „VÕS § 127 lõiked 2 ja 3 võimaldavad seega jätta tähelepanuta lepingulise kohustuse rikkumise negatiivsed tagajärjed, mis on küll põhjuslikus seoses lepingu rikkumisega, kuid on mõistliku inimese seisukohalt vaadates erakordsed. VÕS § 127 lg-t 2 tuleb kohaldada ka lepinguväliselt tekitatud kahju hüvitamise juhtudel. Seejuures tuleb keelu eesmärgi kindlakstegemisel muuhulgas arvestada sellega, kuivõrd ettenähtav oli kahjulik tagajärg mõistlikule isikule.“

2) objektiivsed takistused kahju ärahoidmisel. Riigikohus on leidnud, et objektiivseks takistuseks kahju ärahoidmisel ei ole ehituslikud puudused (jalutusala puudumine, puudulik valgustus ja värske õhk arestimajas)²², menetlusnormide ebaselgus ja selge õigusliku regulatsiooni puudumine²³;

3) õiguste rikkumise raskus. Riigikohus on leidnud, et õiguste rikkumise raskust tuleb arvestada ka mittevaralise kahju hüvitamisel²⁴ ning raskuse arvestamisel saab võtta aluseks nt tervishoiuteenuse osutamise viivitamisega kaasnenud valude ajalist kestvust²⁵.

4) eraõiguses sätestatud piirangud seoses kannatanu osaga kahju tekitamisel. VÕS § 139 lõigete 1 ja 2 kohaselt vähendatakse kahjuhüvitist ulatuses, milles kahju tekkis kahjustatud isikust tulenevatel asjaoludel või ohu tagajärjel, mille eest kahjustatud isik vastutab, või kui kahjustatud isik jättis kahju tekitaja tähelepanu juhtimata ebatavaliselt suurele kahju tekkimise ohule või jättis kahju tekkimise ohu tõrjumata või jättis tegemata toimingut, mis oleks tekkinud kahju vähendanud, kui kahjustatud isikult võis seda mõistlikult oodata. Riigikohtu tsiviilkolleegium leidis asjas nr [3-2-1-64-06](#)²⁶: „Kannatanu tegevus kui VÕS § 1059 kohaldamist välistav asjaolu tähendab loogiliselt võttes kannatanu tahtlikku enesekahjustamist, sest üksnes selline kannatanu tegevus välistab ehitisele kui suurema ohu allikale iseloomuliku ohu realiseerumise. Üksnes kannatanu hooletus (sh raske hooletus) talle kahju tekkimises ei välista

²⁰ RKTko 13.02.2014 nr [3-2-1-178-13](#), punkt 12

²¹ RKTko 26.09.2006 nr [3-2-1-53-06](#), punkt 13.

²² RKTko 21.04.2010 nr [3-3-1-14-10](#), punkt 15.

²³ RKTko 13.06.2013 nr [3-3-1-80-12](#), punkt 28.

²⁴ RKHko 11.12.2014 nr [3-3-1-64-14](#), punkt 17.

²⁵ RKHko 27.06.2017 nr [3-3-1-9-17](#), punkt 14.

²⁶ RKTko 20.06.2006 nr [3-2-1-64-06](#), punkt 16.

kolleegiumi arvates ehitise omaniku vastutust VÕS § 1059 alusel. Küll võib kannatanu hooletus anda alust vähendada kahjuhüvitist VÕS § 139 lg 1 alusel.“;

5) muud asjaolud, millest tulenevalt kahju hüvitamine täies ulatuses oleks ebaõiglane. Selline hüvitise vähendamise alus on võrreldav VÕS §-is 140 sätestatud üldiste kahju hüvitamise alustega ning on RVastS § 7 lõike 4 alusel süstemaatilise tõlgendamise kaudu samal viisil kohaldatav.²⁷ Selliseks asjaoluks on kohtupraktikas peetud eelkõige RVastS § 7 lõikes 1 nimetatud õiguskaitsevahendi kasutamata jätmist, kui kahju hüvitamisest täielik keeldumine oleks ebaõiglane. Riigikohus on leidnud: „RVastS § 7 lg-t 1 on võimalik tõlgendada selliselt, et õiguskaitsevahendite kasutamata jätmine ei välista alati hüvitise väljamõistmist täielikult, vaid võib olla aluseks hüvitise vähendamisele. Olukorras, kus õiguskaitsevahendi olemasolu võis olla isiku jaoks ebaselge või selle kasutamise vajalikkus raskesti ettenähtav, võib olla hüvitise vähendamine põhjendatud.“²⁸;

6) kohustatud isiku süü puudumine. RVastS § 13 lõike 2 kohaselt ei hüvitata saamata jäänud tulu, kui kahju hüvitamiseks kohustatud isik tõendab, et ta ei olnud kahju tekitamises süüdi. Kohtupraktikas on sellele sättele viidatud ka kui otsese varalise kahju hüvitise vähendamise alusele. Riigikohus on leidnud, et süü võib osaliselt puududa, kui seadusandjale oli direktiivi ülevõtmisel antud ulatuslik kaalutusõigus ning see annab alust kahju hüvitise vähendamiseks²⁹;

7) vajaliku hoolsuse järgimine. RVastS 13 lõike 3 kohaselt vabaneb avaliku võimu kandja vastutusest avalike ülesannete täitmisel tekitatud kahju eest, kui kahju tekitamist ei olnud võimalik vältida ka avalike ülesannete täitmisel vajalikku hoolsust täielikult järgides. Riigikohus on leidnud järgmist: „Kahjuhüvitise suuruse kindlaks määramisel tuleb arvestada ka seda, kas avalikku ülesannet täideti vajalikku hoolsust täielikult järgides ning kas vajaliku hoolsuse järgimine oleks kahju tekkimise ära hoidnud (RVastS § 13 lg 3). Kui kahju ei olnud ka vajaliku hoolsuse korral välditav, siis saab kahjuhüvitise ulatust vähendada või avaliku võimu kandja vastutusest vabastada.“³⁰ Teises asjas on kohus leidnud, et „oleks vastuoluline olukord, kus õigusvastaselt tekitatud kahju hüvitamist võib piirata, kuid haldusakti õiguspärase kehtetuks tunnistamise tõttu tekkiv usalduskahju tuleks ükskõik mis asjaoludel alati täielikult hüvitada. Hüvitise vähendamine juhul, kui kahju täielik hüvitamine oleks ebaõiglane, on üldpõhimõtte, mis kehtib nii õiguspäraselt kui ka õigusvastaselt tekitatud kahju puhul. Seetõttu on RVastS § 16 lg 3 põhimõtteliselt kohaldatav ka HMS § 67 lg-s 3 sätestatud hüvitise piiramise alusena, kuid seda tuleb kohaldada HMS § 67 lg 3 eripära ja eesmärgi arvestades.“³¹

* * *

Kokkuvõte 2: Riigivastutuse õiguses on vastutajaks avaliku võimu kandja, kelle määratleb sellena tegevuse õiguslik vorm. Kannatanu peab ise aktiivselt tegema kõik endast sõltuva, sh kohtu- ja vaidemenetluse väliseid kohaseid õiguskaitsevahendeid kasutades, et esitada õiguste kaitse ja taastamise nõue. See on eelduseks kahju hüvitamise, tagajärje kõrvaldamise või alusetult rikastumise nõude esitamisele. Riigivastutuse puhul on vastutus mittesüüline (v.a mittevaralise kahju ja saamata jäänud tulu korral). Reeglina hüvitatakse üksnes õigusvastaselt tekitatud

²⁷ VÕS § 140 lõikes 1 sätestatakse: „Kohus võib kahjuhüvitist vähendada, kui kahju hüvitamine täies ulatuses oleks kohustatud isiku suhtes äärmiselt ebaõiglane või muudel põhjustel mõistlikult vastuvõetamatu. Seejuures tuleb arvestada kõiki asjaolusid, eelkõige vastutuse iseloomu, isikutevahelisi suhteid ja nende majanduslikku olukorda, sealhulgas kindlustuse olemasolu.“

²⁸ RKHKo 20.11.2008 nr [3-3-1-47-08](#), punkt 24.

²⁹ RKHKo 26.02.2015 nr [3-3-1-80-14](#), punktid 17 ja 18.

³⁰ RKHKo 26.02.2015 nr [3-3-1-80-14](#), punkt 11.

³¹ RKHKo 08.05.2015 nr [3-3-1-9-14](#), punkt 55.

kahju. Õigusvastasust hinnatakse haldusakti andmise või toimingu sooritamise aja seisuga. Riigivastutuse erijuhtudeks on õigustloova aktiga, õigusemõistmisel ja õiguspärase tegevusega tekitatud kahju. Hüvitise väljamõistmist ja selle suurust mõjutavad erinevad RVastS § 13 lõigetes 1–3 sätestatud asjaolud.

1.3. Kriisiaja riigivastutuse alused

1.3.1. Kriis ja erikord kui *vääramatu jõud*

24. Vabandavuse ehk vääramatu jõu instituut tugineb põhimõttele, et üldreeglina on võlgnik valmis võtma vastutuse üksnes selliste riskide eest, mis on tema kontrolli all. Kui aga lepingu täitmist mõjutab mingi asjaolu, mida ei olnud lepingu sõlmimisel võimalik ette näha ning mida ei saa täitmiseks kohustatud pool kuidagi mõjutada, siis ei saa tegelikult ka eeldada, et võlgniku tahe oleks olnud lepingu sõlmimisel see risk endale võtta, sest tal ei olnud algusest peale üldse võimalikki sellise riskiga arvestada.³²

Vääramatu jõud on asjaolu, mida võlgnik ei saanud mõjutada ja mõistlikkuse põhimõttest lähtudes ei saanud temalt oodata, et ta lepingu sõlmimise või lepinguvälise kohustuse tekkimise ajal selle asjaoluga arvestaks, seda väldiks või takistava asjaolu või selle tagajärje ületaks (VÕS § 103 lõige 2). Süülise vastutuse printsiibi kohaselt vastutab võlgnik ainult oma süü korral ning vastutusest vabanemiseks piisab, kui võlgnik tõendab, et ta ei tegutsenud süüliselt. Erinevalt sellest vabaneb võlgnik vabandavuse põhimõtte kohaselt vastutusest üksnes juhul, kui tema lepingu rikkumise tingis vääramatu jõud. Kui asjaolu, mille tõttu lepingu rikkumine aset leidis, on võlgniku võimuses, siis süülise vastutuse korral on põhimõtteliselt võimalik vabaneda vastutusest, kui võlgnik on olnud piisavalt hoolas, kuid vabandavuse korral on see välistatud. Seega saab väita, et vabandavusele tuginev vastutus on rangem kui süüline vastutus.³³ Süülist vastutust ilmestab Riigikohtu tsiviilkolleegiumi hinnang asjas nr [3-2-1-73-02](#)³⁴: kui isik ei ole nõutavalt hoolas, ei vabane ta täielikult vastutusest lepingu rikkumise eest.

Riigikohtu tsiviilkolleegium leidis asjas nr [3-2-1-111-03](#)³⁵, et vääramatu jõuna saab käsitada erakordset ja konkreetsete asjaolude juures objektiivselt vääramatut sündmust, mis on väljaspool võlgniku mõjupiirkonda. Asjas nr [3-2-1-144-00](#)³⁶ leidis Riigikohus, et loodusjõudu saaks pidada vääramatuks jõuks vaid siis, kui kahju oleks olnud tingitud üksnes loodusjõust enesest ja mitte võlgniku tegematajätmisest. Kohus võttis asjas nr [3-2-1-138-01](#)³⁷ seisukoha, et teatud loodusjõud ja nende mõjud ei ole erakorralised, nende esinemist on võimalik ette näha ja hävitavat toimet on võimalik vältida või kahjustava toime tõenäosust miinimumini viia. Töötaja tööle sundimine sellise loodusjõu tingimustes, mis võivad olla ohtlikud tema elule ja tervisele, on seaduse rikkumine.

³² Sein, Karin (2004) Mis on vääramatu jõud? – Juridica 2004/VIII, lk-d 511–519; kättesaadav: www.juridica.ee.

³³ Ibidem.

³⁴ RKTko 21.05.2002 nr [3-2-1-73-02](#), punkt 10.

³⁵ RKTko 16.10.2003 nr [3-2-1-111-03](#), punkt 12; 20.06.2006 nr [3-2-1-64-06](#), punkt 16.

³⁶ RKTko 18.01.2001 nr [3-2-1-144-00](#), punkt IV.

³⁷ RKTko 7.12.2001 nr [3-2-1-138-01](#), punkt IV.

Tulenevalt VÕS § 108 lõikest 1 ja § 103 lõikest 1 ei ole rahalise nõude korral reeglina võimalik tugineda kohustuse rikkumise vabandatavusele.³⁸

25. VÕS § 103 lõike 1 kohaselt vastutab võlgnik kohustuse rikkumise eest, välja arvatud, kui rikkumine on vabandatav. Eeldatakse, et kohustuse rikkumine ei ole vabandatav. VÕS § 103 lõike 2 kohaselt on kohustuse rikkumine vabandatav, kui võlgnik rikkus kohustust vääramatu jõu tõttu. Kui vääramatu jõu mõju on ajutine, on kohustuse rikkumine vabandatav üksnes aja vältel, mil vääramatu jõud kohustuse täitmist takistas (VÕS § 103 lõige 3). Seaduses või lepinguga ettenähtud juhtudel vastutab isik oma kohustuse rikkumise eest rikkumise vabandatavusest sõltumata (VÕS § 103 lõige 4). Vääramatu jõud on eraldi vastutusest vabanemise alusena toodud välja VÕS § 793 lõikes 1 (vedaja vastutus veose kaotamiseks või kahjustamise või veotähtaja ületamise eest) ja § 912 lõike 1 punktis 3 (majutusettevõtja vastutus asja kahjustamisest, hävimisest või kaotamisest tuleneva kahju eest). See annab ka aluse lepingu ülesütlemiseks VÕS §-is 879 (lepingu ülesütlemine, kui reisiteenuse osutamine muutub võimatuks või oluliselt raskendatuks või ohtlikuks) ja tähtaegade järgimata jätmiseks vekslit (VÕS § 978) või tšeki (VÕS § 1002) suhtes.

Eriline tähtsus vastutust välistava asjaoluna on vääramatul jõul seoses suurema ohu allikaga tekitatud kahju hüvitamisega. Asja või tegevust loetakse suurema ohu allikaks, kui selle olemuse või selle juures kasutatud ainete või vahendite tõttu võib isegi asjatundjalt oodatava hoolsuse rakendamise korral tekkida suur kahju või võib kahju tekkida sageli või kui seadusega on ette nähtud vastutus, sõltumata allikat valitsenud isiku süüest (VÕS § 1056 lõige 2). Kahju põhjustamise korral eriti ohtlikule asjale või tegevusele iseloomuliku ohu tagajärjel vastutab kahju tekitamise eest, sõltumata oma süüest, ohu allikat valitsenud isik (VÕS § 1056 lõige 1). Kuigi süü puudumine ei välista vastutust, siis VÕS § 1057 punkti 3 kohaselt ei vastuta mootorsõiduki otsene valdaja, kui kahju põhjustas vääramatu jõud või kannatanu tahtlik tegu, välja arvatud juhul, kui kahju tekkis õhusõiduki käitamisel. VÕS § 1058 lõige 3 punkti 2 alusel ei vastuta ohtliku ehitise või asja omanik selles toodetava, ladustatava või edastatava energia või tule-, kiirgus- või plahvatusohtlike, mürgiste, sööbivate või keskkonnaohtlike ainete tõttu või muul põhjusel ehitisest lähtuva erilise ohu tagajärjel tekkinud kahju eest, kui kahju on tekkinud vääramatu jõu tõttu. Vääramatu jõud välistab ehitisealuse maa omaniku vastutuse ehitise kokkuvõrsemise tõttu, ehitiselt selle osade, jääpurikate või muu sellise eraldumise ja alla langemise tõttu tekkinud kahju eest (VÕS § 1059). Välistatud ei ole üksnes loomapidaja vastutus looma poolt tekitatud kahju eest (VÕS § 1060).

Lisaks toob TsÜS § 163 kohaselt vääramatu jõu esinemine kaasa aegumise peatumise, kui õigustatud isik ei saa aegumistähtaja viimase kuue kuu jooksul vääramatu jõu tõttu oma õigusi kohtus või muul seaduses sätestatud viisil kaitsta.

26. Selleks, et mingit asjaolu saaks pidada vääramatuks jõuks, peab vääramatule jõule (vabandatavusele) tuginev isik tõendama, et see asjaolu vastab järgmistele tunnustele: 1) asjaolu asub väljaspool võlgniku mõjusfääri; 2) mõistlikkuse põhimõttest lähtudes ei saanud võlgnikult oodata, et ta lepingu sõlmimise või lepinguvälise kohustuse tekkimise ajal selle asjaoluga arvestaks; 3) mõistlikkuse põhimõttest lähtudes ei saa võlgnikult oodata, et ta seda asjaolu väldiks või takistava asjaolu või selle tagajärje ületaks.³⁹ **Karin Sein** on 2004. aasta artiklis „Mis on vääramatu jõud?“ sisustanud need kriteeriumid järgmiselt⁴⁰:

³⁸ RKTko 7.11.2005 nr [3-2-1-118-05](#), punkt 16; 12.06.2006 nr [3-2-1-50-06](#), punkt 15.

³⁹ **Sein, Karin** (2004) **Mis on vääramatu jõud?** – Juridica VIII/2004; lk-d 511–519; kättesaadav: <https://www.juridica.ee/>.

⁴⁰ *Ibidem*.

1) asjaolu kuuluvus võlgniku mõjusfääri. Asjaolu peab olema selline, mille olemasolu või kulgu ei saa võlgnik mõjutada. Vääramatute jõuna on tavapäraselt käsitletud loodusjõude (maavärin, üleujutus, keeristorm jne), sotsiaalseid või poliitilisi sündmusi (nt sabotaaž, rahutused, terrorismiakt, üldstreik), õigusakte või muid avaliku võimu akte (nt sisse- või väljasõidukeeld, embargo jt). Vääramatute jõuga ei ole tegemist, kui võlgnikult võis konkreetse asjaolu mõjutamist või ärahoidmist objektiivselt oodata. Vabandatavusele ei saa tugineda juhul, kui risk on võlgniku tegevusega seotud (nt finantsolukord, hanketegevus, seadmete rikked, streik tema ettevõttes, töökorralduse probleemid jms isegi juhul, kui võlgnik ei ole enda kohustusi süüliselt rikkunud);

2) asjaolu ettenähtavus võlgniku jaoks. Vääramatute jõuga ei ole tegemist, kui võlgnik võis asjaolu mõistlikult ette näha. Kui mingit asjaolu on võimalik ette näha, siis võtab kohustust rikkunud isik endale riski ehk valmisoleku asjaolu eest vastutada. Lähtuda tuleb tavalise mõistliku isiku seisukohast, kas ta samas olukorras oleks sellist asjaolu ette näinud ning sellega arvestanud. Nii ei saa pidada vääramatuteks jõuks ehitus- või tegevusloast keeldumist seadusega lubatud kaalutusõiguse raames, aga vääramatuteks jõuks võib olla asjaolude muutumisest tingitud tegevuskeelu kehtestamine või riikliku järelevalve meetmena tegevuse keelamine ametliku eksimuse tõttu;

3) asjaolu välditavus või tagajärje ületatavus. Lisaks peab kohustust rikkunud võlgnik tõendama, et ta ei saanud asjaolu vältida ega selle tagajärge ületada. Võlgnik peab tegema kõik võimaliku, et tema mõjusfäärist väljaspool oleva ettenähtamatu asjaolu ilmnemisele vaatamata kohustust täita. Loodusjõududest tulenevaid tagajärgi on võimalik vältida spetsiaalseid tehnikaid kasutades, kuid võlgnikult ei saa eeldada ebamõistlike ja ülemäära kulukate ettevaatusabinõude kasutamist. Õigusaktidest, kohtu- ja haldusotsustest tulenevate piirangute ületamiseks peab võlgnik kasutama kohaseid õiguskaitsevahendeid, kuid temalt ei saa eeldada õiguse rikkumist.

27. Ka siis, kui võlgnik ei vastuta enda kohustuse rikkumise eest, jäävad võlausaldajale alles muud õiguskaitsevahendid, sh õigus keelduda oma kohustuse täitmisest, öelda leping üles, taganeda lepingust või alandada hinda. Võlgniku vastutuse välistamise tagajärjeks on kahju hüvitamise nõude, mitterahalise kohustuse täitmise nõude ning rahalise nõude täitmisel viivisenõude välistamine. Samas ei ole kahjunõue vääramatute jõu korral välistatud siis, kui võlgnik rikub VÕS §-st 102 tulenevat kohustust teavitada võlausaldajat asjaoludest, mis takistavad kohustuse täitmist, ning kahju on seotud teatamiskohustuse rikkumisega.

28. Riigikaitse seisukohalt on vastutuse välistamine ehk vääramatute jõud oluline kahest aspektist: a) millisel juhul on riigi või muu avaliku võimu kandja vastutus enda kohustuste täitmise eest või enda tegevusega tekitatud kahju hüvitamise eest välistatud; ning b) millistel asjaoludel on välistatud võlausaldaja kahju hüvitamise nõue võlgnikule, millega võiks kaasneda kahju hüvitamise nõue riigi või muu avaliku võimu kandma vastu.

29. Laiapindse riigikaitse õigusliku regulatsiooni seisukohalt on kõige olulisem hinnata, kas riik või muu avaliku võimu kandja saab enda kohustuse rikkumisel tugineda vääramatute jõuna relvakonflikti või muu kriisi asjaolule või erikorra väljakuulutamisele. Eelviidatud kriteeriumitele tuginedes võib kriisi või erikorra väljakuulutamist iseenesest pidada riigi mõjusfääri kuuluvaks. Riigil on võimalik pidada diplomaatilisi läbirääkimisi ja teha rahvusvaheliselt koostööd relvakonflikti ärahoidmiseks. Riigi üheks ülesandeks on riigikaitse ehk riigi välise julgeoleku

tagamine, seega kuulub relvakonflikti ärahoidmine või selle puhkemisel relvakonflikti pidamine riigi ülesannete hulka ning sellega seoses tekkinud kahju ka riigi riisiko hulka. Riigi julgeolekut ja põhiseaduslikku korda ähvardava ohu ennetamine ja tõrjumine on samuti riigi ülesanne. Ka loodusõnnetused ning nende esinemisel kahju ärahoidmise või vähendamise meetmete ettevalmistamine kuuluvad riigi spetsiaalsete ülesannete hulka. Seega tuleb ainuüksi mõjusfääri argumentid tulenevalt eitada, et riik või tema loodud muu avaliku võimu kandja võiks vabaneda vastutusest relvakonflikti, muu kriisi või erikorra asjaolude kui vääramatü jõu alusel.

30. Vääramatü jõud ehk vabandatavus omab riigi vastutuse seisukohalt tähtsust üksnes kohustuse rikkumisel ning olukorras, kus riik või muu avaliku võimu kandja peaks enda õiguspärase tegevusega tekitatud kahju hüvitama. Kui võlgnik rikub võlausaldaja ees kohustust asjaolude tõttu, mille eest riik või muu avaliku võimu kandja vastutab, võib võlgnik omakorda esitada kahju hüvitamise nõude riigi või muu avaliku võimu kandja vastu. **Seetõttu on riigi või muu avaliku võimu kandja vastutuse seisukohalt oluline, kas võlgnik pidi võlausaldajale teatama kohustuse täitmist takistavast asjaolust või kas ta pidi vabandatavusest tulenevalt esitama võlausaldajale vastuväite kahju hüvitamise või selle suuruse osas. Selles osas, milles võlgnik ei esitanud võlausaldajale teateid või vastuväiteid, ei ole tal riigi või muu avaliku võimu kandja suhtes nõudeõigust** (vt analoogselt VÕS § 67 lõige 3 ja § 139 lõiked 1 ja 2).

VÕS § 102 kohaselt peab võlgnik võlausaldajale teatama kohustuse täitmist takistavast asjaolust ja selle mõjust kohustuse täitmisele viivitamata pärast seda, kui ta sai takistavast asjaolust teada. Kui kahju on tekkinud täielikult või osaliselt sellest, et võlgnik ei ole võlausaldajat kohustuse täitmist takistavast asjaolust ja selle mõjust kohustuse täitmisele teavitanud, siis on selles osas riigi või muu avaliku võimu kandja vastutus välistatud.

31. VÕS § 103 lõike 2 kohaselt ei ole vääramatuks jõuks asjaolud, millest võlgnik teadis või pidi teadma ning mis kuuluvad tema äririski. Sundkoormis, töökohustus, kaitseväeteenistuse kohustus ja paljud muud riigikaitsega seotud kohustused määratakse reeglina kindlaks rahuajal ning on seega võlgnikule ettenähtavad. **Seetõttu peab võlgnik tehingu tegemisel arvestama enda riigikaitse kohustustega ning tegema tehingu tingimustel, mille järgi ta ei vastuta sellise kohustuse täitmisest tulenevate tagajärgede eest. Kui võlgnik ei määratle tehingu tegemisel vastutust välistava asjaoluna enda riigikaitse kohustusi, mis talle on tehingu tegemisel ettenähtavad, siis on ta ise võtnud riski ning selles osas on riigi või muu avaliku võimu kandja vastutus välistatud.**

Vastutus võib tekkida siis, kui riigikaitse kohustus määratakse riigi või muu avaliku võimu kandja poolt ühepoolselt pärast tehingu tegemist (vt allpool talumiskohustuse kohta). Sellise kohustuse määramisel ning relvakonflikti, muu kriisi või erikorra ajal rakendamisel tekib võlgnikul VÕS §-st 102 tulenev võlausaldaja teavitamise kohustus (vt ülalpool). Talumiskohustus puudutab eelkõige isikut, kellele kohustus on õigusaktiga või selle alusel pandud, ja seetõttu ei välista see tehingust tuleneva kohustuse kehtivust või sissenõutavust, samuti selle rikkumisega seotud õiguskaitsevahendite kohaldamist. **Võlausaldaja poolt võlgniku suhtes kohustuse rikkumisel kasutatavate õiguskaitsevahenditega kaasnev täiendav kulu või saamata jäänud tulu, samuti rikkumisest tulenev mainekahju võivad olla käsitletavad meetme kohaldamisega tekitatud kahjuna. Sellise kahju hüvitamise alus sõltub sellest, kas riigikaitse kohustus tekib vahetult seadusest või eeldab seaduse alusel haldusakti andmist või toimingu sooritamist, samuti kas selline õigusakt, haldusakt või toiming on õiguspärane või -vastane (sh kehtiv, seaduslik, mõõdukas ja õigesti kaalutletud).**

1.3.2. Talumiskohustus ja kahju hüvitamine

32. Avaliku võimu teostamise eelduseks on see, et isik, kelle suhtes avalikku võimu teostatakse, on kohustatud enda suhtes õiguspärasest võimu teostamist taluma ega või võimu teostajale vastu hakata⁴¹ (edaspidi talumiskohustus). Põhiseaduslikul tasandil on talumiskohustus üldisatult tuletatav kodaniku kohustustest olla ustav põhiseaduslikule korrale ning muu isiku kohustusest järgida põhiseaduslikku korda (PS § 54 lõige 1 ja § 55), mille osaks on ka riigivõimu teostamise seaduslikkuse põhimõte (PS § 3 lõige 1). Talumiskohustus väljendub ka põhiseaduses väljendatud põhiõiguste ja -vabaduste piiramise võimaluses⁴². Avaliku võimu teostamise talumise kohustus võib olla eriseaduses sõnaselgelt väljendatud, tuletatav karistusnormist või tõlgendamise teel tuletatav õiguskorra ülesehituse kaudu.

33. Kohus on talumiskohustuse ja isikule tekitatud kahju hüvitamisega seoses leidnud, et kriminaalmenetluses tõe väljaselgitamine on oluline üldine huvi ja kahtlustataval on kohustus taluda tema suhtes kriminaalmenetluse toimingute tegemist ning tema põhiõiguste piiranguid. Isikul lasub teatav kohustus taluda oma õiguste piiramist ilma selle eest täielikku hüvitist saamata. Õigusvastane tegu võis selles kaasuses seisneda selles, et prokurör oleks võinud varem hinnata, kas isiku ametikohalt kõrvaldamine on jätkuvalt põhjendatud. Ametialase kuriteo puhul peaks üks esimesi tuvastatavaid asjaolusid olema see, kas isik saab olla kuriteo subjekt või mitte. Kahju tekkimine pidi olema avalikule võimule ettenähtav, sest ametikohalt kõrvaldamisel ei näe seadus ette palga säilitamist või muud hüvitise maksmist. Üldiste huvide kaalukust vähendas selles asjas aga asjaolu, et kohtueelne kriminaalmenetlus lõpetati KrMS § 199 lõike 1 punkti 1 ja § 200 kohaselt, kuna puudus kriminaalmenetluse alus. Kriminaalasja keerukus ja raskused tõendi kogumisel mõjutavad väljamõistetava õiglase hüvitise suurust ka siis, kui sellega seoses ei anta hinnangut menetlustoimingute õiguspärasusele.⁴³

34. Talumiskohustus välistab ka hädaseisundi, hädakaitse ja omaabi kasutamist avaliku võimu kandja poolt avaliku võimu volituste teostamise suhtes isegi siis, kui konkreetsel juhul võib tegevus olla õigusvastane või selles väljenduv õigusakti isegi tühine. Talumiskohustusest tulenevalt peab isik ise avaliku võimu kandja tegevuse vaidega kohtuväliselt või kaebusega halduskohtule vaidlustama. Isiku rikutud õigused taastatakse haldus-, vaide- või kohtumenetluses õiguskaitsevahendite kasutamise läbi.

Näide 1: Kaitseväge suurõppuse „Kevadtorm“ ajal sõitsid kaks Kaitseväge luure-ATVd üle I.L.-le kuuluva põllu ja istandiku elumaja hoovist läbi. Sõidukid hävitasid enda teele jäänud kuuseistikud ning hirmutasid elumajas viibivaid I.L. naist ja lapselapsi. I.L. asus Kaitseväge sõidukeid üle põllu oma autoga taga ajama, tõkestas nende tee ja tulistas jahikarabiinist lasu õhku. I.L. leiab, et ta tegutses hädakaitse piires ning kaitses sellega enda valdust ebaseadusliku sissetungi ja vara hävitamise eest. Kaitsevägi on avaliku võimu kandja (riigi) organ ning õppuse korraldamine on avaliku võimu teostamine.

⁴¹ Ainsaks indikatsiooniks vastuhaku lubatavuse kohta on PS § 54 lõikest 2 tuletatav õigustus, hakata vastu okupatsiooni teel või muul põhiseadusliku korra vastasel viisil võimu haaranud valitsusele ja selle kehtestatud õigusaktidele ning seegi on kohaldatav õigusvastasust välistava asjaoluna üksnes pärast põhiseadusliku korra taastamist. See küsimus väljub aga praeguse analüüsi raamast.

⁴² Näiteks on kohus leidnud, et „*üksikisikul on teatud ulatuses kohustus taluda enda suhtes toimuvat kriminaalmenetlust*,” ning välistanud sellest tulenevalt PS § 25 alusel kahju hüvitamise (vt RKÜKo 31.03.2011 nr [3-3-1-69-09](#), punktid 60 ja 65).

⁴³ RKÜKo 30.08.2011 nr [3-3-1-15-10](#), punktid 13, 68, 69 ja 71.

Vaieldav võib olla, kas Kaitseväl on õppuse korraldamiseks avaliku võimu volitus siseneda valdusesse ning lõhkuda selle käigus vara (vrd KorS § 50) või saab seda teha vaid maa valdajaga sõlmitud lepingu alusel. Isegi kui Kaitseväe tegevus oli ebaseaduslik, oleks I.L. pidanud kasutama enda õiguste kaitseks ja taastamiseks õiguskaitsvahendeid – esitama Kaitseväle taotluse toimingute lõpetamiseks ja edasistest toimingutest hoidumiseks (RVastS §-d 4 ja 5) või kohustamiskaebuse halduskohtule. Kuni õigusvaidluse lahendamiseni peab isik taluma ka õigusvastast tegevust ega saa sellele tugineda kui enda tegevuse õigusvastust välistavale asjaolule (vt KarS § 28).⁴⁴

35. Asjaõiguses väljendub talumiskohustus kinnisasja omaniku kohustuses taluda tema kinnisasja maapinnal, maapõues ning õhuruumis ehitatavaid tehnovõrke ja -rajatisi (kütte-, veevarustus- või kanalisatsioonitorustikku, elektroonilise side või elektrivõrku, nõrkvoolu-, küttegaasi- või elektripaigaldist või surveseadmestikku ja nende teenindamiseks vajalikke ehitisi). Talumiskohustus on kinnisasja omanikul, kui tehnovõrk või -rajatis on vajalik avalikes huvides või teiste kinnisasjade eesmärgipäraseks kasutamiseks või majandamiseks ning nende ehitamine ei ole kinnisasja kasutamata võimalik või puudub muu tehniliselt ning majanduslikult otstarbekam lahendus (AÕS §-d 158 ja 158¹). AÕS § 158² lõike 1 kohaselt on kinnisasja omanikul õigus saada talumiskohustuse eest tasu. Kuni 17. aprillini 2012 kehtinud [asjaõigusseaduse rakendamise seaduse](#) § 15⁴ lõiked 2–4 sätestasid tasu suuruseks tehnovõrgu või -rajatise kaitsevööndile vastava maa üheprotsendilise maksustamishinna arvulise näitaja ja maa sihtotstarbest sõltuva koefitsiendi korrutise. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium leidis asjas nr [3-4-1-25-11](#), et „[t]alumiskohustusega kinnisasja olukord on võrreldav sellega, kui omanik annab oma maa kellegi teise kasutusse – teisel isikul on õigus maad mingil viisil kasutada ja omanik ise loobub täielikult või osaliselt enda võimalusest sel ajal maad kasutada.“ Makstavat tasu kui omandiõiguse piirangut leevendavat meetet analüüsid leidis kohus: „igal juhul [on] tegemist omandiõiguse ebaproportsionaalse piiranguga, kui maa sihtotstarbeline kasutamine on võimatu ning piirangu eest saadav hüvitis on isegi väiksem kui maamaks. [---] arvestades nii üldist huvi saada universaalteenuseid mõistliku hinnaga kui ka talumiskohustusega koormatud kinnisasja omanike põhiseadusest tulenevat õigust saada hüvitatud talumiskohustuse eest, tuleb piirang kinnisasja omanikele igal juhul hüvitada. Kuigi piirangu eest tuleb igal juhul ette näha hüvitis, võib see üldise huvi tõttu olla väiksem, kui oleks piirangu täies ulatuses hüvitamine. Seejuures tuleb arvestada tehnovõrgu või -rajatise tegelikku mõju kinnisasjale.“⁴⁵

36. Asjaõiguse valdkonnas võib asjaõiguse piirangu talumise kohustus tekkida ka tavalisest haldusmenetlusest erinevalt. Riigikohtu halduskolleegium selgitas asjas nr [3-3-1-57-16](#)⁴⁶, et eratee on võimalik avalikuks kasutamiseks määrata sundvõõrandamise või sundvalduse seadmise kaudu ([kinnisasja sundvõõrandamise seaduse](#) § 3 lõige 1 punkt 7, § 6 lõige 1 ja [ehitusseadustiku](#) – edaspidi EhS – § 92 lõige 5). Valikult kasutatavaks muutub eratee siis, kui pärast sundvalduse seadmist teeb volikogu eraldi otsuse tunnistada eratee avalikult kasutatavaks (EhS § 94 lg 2). Alles tee avalikuks kasutamiseks määramisega tekib ühtlasi AÕS § 155 lõike 1 järgi seadusjärgne kitsendus ja sellest tulenevalt igäühe õigus tee omaniku suhtes sellise tee kasutamiseks. AÕS § 155 lõikest 1 tuleneb samuti, et kinnisasja omaniku vahetumisel ei või

⁴⁴ Sarnane juhtum leidis aset 2017. aastal suurõppusel „Kevadtorm“, mille kohta on avalik teave kättesaadav: <https://www.postimees.ee/4126129/kaitsevaelasi-pussiga-taga-ajanud-mees-mind-oli-aetud-viimase-piirini> ja <https://virumaateataja.postimees.ee/4184595/suuroppusel-pussi-paugutanud-ja-kaitsevaelasi-taga-ajanud-taluniku-saatus-on-prokurori-kates>. Avalik teave asjas tehtud lahendi kohta analüüsi koostamise hetkel puudub.

⁴⁵ RKPJKo 17.04.2012 nr [3-4-1-25-11](#), punktid 43, 46 ja 50.

⁴⁶ RKHKo 9.11.2016 nr [3-3-1-57-16](#), punktid 14, 15, 18 ja 19.

uus omanik, sõltumata kitsenduse kandmisest kinnistusraamatusse, takistada avalikult kasutatavaks määratud tee kasutust. AÕS § 141 lõike 1 järgi kehtib seadusjärgne kitsendus kinnistusraamatusse kandmata, kuid see ei kehti kohaliku omavalitsuse üksuse kasuks seatava isikliku kasutusõiguse puhul. Isikliku kasutusõiguse tekkimine eeldab AÕS § 64¹ järgi asjakohase kande tegemist kinnistusraamatusse. Kui eratee määratakse avalikuks kasutamiseks sundvaldusena seatava isikliku kasutusõiguse alusel, peab isiklik kasutusõigus enne olema kantud kinnistusraamatusse.

37. Avaliku korra tagamise valdkonnas avaldub see eelkõige KorS § 23 lõikes 3 sätestatud isiku kohustuses taluda tema suhtes seaduses sätestatud alusel ja korras kohaldatava riikliku järelevalve meetet. Üldisemalt avaldub see isiku kohustuses järgida mistahes õigusnormi ja selle alusel antavaid haldusakte ja sooritatavaid toiminguid kui osa avalikust korras (KorS § 2 lõige 2). Kui isik ei allu avaliku võimu kandja (korrakaitseorgani) poolt kohaldatud riikliku järelevalve meetmele ehk ei täida talumiskohustust, siis võib korrakaitseorgan kasutada isiku suhtes tema õigusi ja vabadusi veelgi enam piiravaid meetmeid (sunniraha või muud haldussunni vahendit, sundtoomist, kinnipidamist võib vahetut sundi). KorS § 23 lõike 4 kohaselt on korrakaitseorganil volitus riikliku järelevalve meetme kohaldamiseks teha järelevalve subjektile ettekirjutus ning rakendada sunniraha kuni 9600 EUR. Kui ettekirjutuse täitmine asendustäitmise ja sunnirahaga ei ole võimalik või ei anna tulemusi ning ettekirjutuse täitmist on võimalik saavutada vahetu sunniga, võib ettekirjutuse täitmiseks kohaldada vahetut sundi (KorS § 28 lõige 3, § 76 lõige 1). Vahetut sundi võib kasutada ka kõrgendatud ohu ennetamiseks (KorS § 24 lõige 6). Vahetu sund on füüsilise isiku (edaspidi isik), looma või asja mõjutamine füüsilise jõuga, erivahendiga või relvaga (KorS § 74 lõige 1).

Haldussunni kohaldamise eelduseks on ettekirjutuse kehtivus ([asendustäitmise ja sunniraha seaduse](#) – edaspidi ATSS – § 8 lõige 1), mitte selle õiguspärasus või formaalne seadusjõud (st vaidlustamise võimaluste ammendumine). Sunnivahendi kohaldamise õiguspärasus ei sõltu täidetava ettekirjutuse õiguspärasusest, kuid ettekirjutuse tühistamine või kehtetuks tunnistamine võib tuua kaasa ka sunnivahendi tagasitäitmise. Sarnaselt on ka KorS § 76 lõikes 1 vahetu sunni kohaldamise tingimuseks „*kehtiva haldusaktiga [---] pandud kohustuse täitmise tagamine*“, mitte selle haldusakti (ettekirjutuse) õiguspärasus, ning vahetu sunni kohaldamise õiguspärasus ei sõltu riikliku järelevalve meetme, selle kohaldamise ettekirjutuse või muu haldusakti, millega isikule pannakse ohu väljaselgitamise, tõrjumise või korrarikkumise kõrvaldamise kohustus, õiguspärasusest. Vahetu sunni eripärast tulenevalt ei ole kohaldatud vahetut sundi võimalik riikliku järelevalve meetme, ettekirjutuse või haldusakti õigusvastaseks või kehtetuks tunnistamisel tagasi täita, vaid üksnes tekitatud kahju hüvitada.

Näide 2: Tallinna kesklinnas liikus ringi paljasjalgne mees, hoides paremas käes oranži käepidemega ehitusnuga, teises käes kööginuga. Ümber kaela oli tal mitmeid kordi mäsitud matkanööri meenutav pael ning otsa ette kirjutatud «LOLL». Meest märgati kõigepealt Raekoja platsil, kus ta kõndis pikemat aega sihitult ringi, seejärel suundus ta Harju tänavale ja liikus seal edasi Vabaduse väljakule. Häirekeskusesse saabunud kõnede põhjal oli „mees nagu omas maailmas“, „rääkis kujuteldavate isikutega“ ja „liikus sihitult ringi ja ei pannud justkui kedagi ümberringi tähele“. Vabaduse väljakul andsid politseinikud mehele korralduse noad maha panna. Kui mees seda ei teinud, vaid jooksis noad käes politseiametniku poole, tegi politseinik teenistusrelvaga Glock hoiatuslasud õhku ja seejärel tulistas meest rindkere piirkonda, millest tekkinud vigastuse tagajärjel mees suri. Tagantjärele põhjendas politsei, et politseiametnikul puudub väljaõpe psühhosis inimest ära tunda ja teda haigusele vastavalt kohelda. Samuti ei kasutanud polit-

seiametnikud enesekaitsevahendeid, mis oleksid võimaldanud ohtu nende elule ja tervisele vähendada. Väljaõppe puudumisega ei saa õigustada tulirelvaga surma põhjustamist, kui ohtu oleks võimalik tõrjuda ka enesekaitsevahendite ja haigusseisundile vastava vestlemise tulemusena. Isegi kui ettekirjutuse tegemine isikule, kelle võime aru saada enda käitumisest ja seda juhtida oli piiratud, ei olnud õigesti kaalutud (st õigusvastane) ning enesekaitsevahendite kasutamata jätmine oli valesti kaalutud (st õigusvastane), siis vahetu relvastatud ründe korral politseiametniku suunas võis vahetu sunni (tulirelva) kasutamine olla siiski õiguspärane.⁴⁷

38. Eelnevatest õigusaktidest ja kohtupraktikast nähtub, et talumiskohustuse sisuks on eelkõige passiivne kohustus mitte takistada avaliku võimu kandjal või teisel isikul enda avaliku võimu volituste või subjektiivsete õiguste ja vabaduste teostamist. Talumiskohustus on isikul kas hüvitist saamata või talumiskohustusega tekkinud õiguspärase kahju eest õiglase hüvitise maksmisega. Riigikaitse valdkonnas tähendab talumiskohustus eelkõige asja sundvõõrandamise, -valduse või -kasutuse talumist ning kehtestatud piirangute talumist. Talumiskohustusega pole hõlmatud kohustused, mis eeldavad isiku poolt aktiivset tegevust (n-ö tegutsemiskohustused, sealhulgas töökohustus, kaitseväeteenistuse kohustus, ajateenistuse kohustus), kuid nendega võivad kaasnedä talumiskohustusega sarnased passiivsed mõjud (näiteks palga või muu sissetuleku kaotus). Veelgi enam, kui talumiskohustus eeldab inimeselt passiivseks jäämist ning on kohtupraktika kohaselt vähemalt osaliselt hüvitatav, siis seda enam peaks kehtivas õiguses olema ette nähtud hüvitis tegutsemiskohustuste korral. Seega võib järeldada, et riigikaitseõiguse kujundamisel ning sellest tulenevate piirangute põhiseaduspärasuse hindamisel ei ole raskuspunkt mitte niivõrd küsimusel, kas ja millises ulatuses on isikul talumis- või tegutsemiskohustus, vaid milline on õiglase hüvitise.

1.3.3. Kahju hüvitamine ja õiglase hüvitise

39. RiKS-i koostamisel oli vaidlusaluseks küsimuseks töökohustus ja sellega seotud hüvitised. Õiglase hüvitise maksmise küsimus tõusetub ka seoses muude riigikaitseliste sundkoormistega. Samuti võib õiglase hüvitise maksmise küsimus tõusetuda ulatuslike piirangute ja kohustuse kehtestamisel, kui selliselt mõnele isikule kohalduv piirang või kohustus koormab teda ebavõrdselt teiste isikutega. Avaliku võimu teostamine kätkeb endas sageli isikute õiguste piiramist, sellise piiramise talumise või aktiivse tegutsemise kohustust. Õiguskorra määratleda on kõigepealt see, milline osa avaliku võimu teostamisega kaasnevast õiguste piiramisest on õiguspärane ja paratamatu ebamugavus, mis talumiskohustuse osana tuleb jätta isiku kanda, ning milline osa õiguste piiramisest on üldse käsitletav kahjuna õiguslikus mõttes. Isegi kui õiguskorra mõttes on tegemist kahjuga, siis mitte iga õiguspäraselt tekitatud kahju ei pea hüvitama, vaid õiguskorra poolt võib talumiskohustus olla laiendatud ka osale õiguspäraselt tekitatud kahjule. Selle käsitluse keskmes on mõiste „õiglase hüvitise“.

40. Termin „õiglase hüvitise“ on põhiseaduses kasutusel seoses omandiõiguse sundvõõrandamisega. PS § 32 lõike 1 kohaselt võib omandit omaniku nõusolekuta võõrandada ainult seaduses sätestatud juhtudel ja korras üldistes huvides õiglase ja kohese hüvitise eest. Tegemist on ainsa põhiõigusega, mida põhiseadus kaitseb õiglase hüvitise tagatise abil – niivõrd ulatuslikku

⁴⁷ Näide põhineb 31. oktoobril 2017 Tallinnas aset leidnud sündmusel, kus politsei kasutas tulirelva psühhoosis isiku suhtes, kes ei allunud politsei ettekirjutusele kaasas olevad noad maha panna. Avalik teave juhtunu kohta on kättesaadav: <https://tallinn.postimees.ee/4294329/fotod-ja-videod-politsei-lasi-vabaduse-valjakul-noaga-vehkinud-mehe-maha>; <https://tallinn.postimees.ee/4295129/saatuslikud-sekundid-politseid-kooginoaga-runnanud-mees-lasti-maha> või <https://pluss.postimees.ee/4302711/politsei-noamees-peatati-hadakaitseks-jt>.

tagatist ei ole antud isegi elu või vabaduse jt oluliste põhiõiguste puhul. Omandiõiguse erilist positsiooni põhiseaduse koostamise ja 1990-date ühiskonnas väljendas omandiõiguse restitutsioon, mille käigus tagastati või hüvitati endistele omanikele või nende järglastele Eesti NSV võimu poolt natsionaliseeritud maa ja omand⁴⁸. Seda ideed väljendab 2004. aasta Riigikohtu praktika, milles leitakse, et omandil on oluline tähtsus turumajandusele põhinevas ühiskonnas ning et omandi vaba valdamise, kasutamise ja käsutamise õigus ja omandi võrdne kaitstud tagab vaba turu⁴⁹. 2016. aastal märkis kohus sama seisukohta kinnitades, et omand on põhiõigusena kõrgendatud kaitse all⁵⁰. Just omandiõiguse kaitsega seoses väljendub termini „õiglase hüvitus“ tähendus.

Omandi kaitse eelduseks on, et omand peab olema tekkinud õiguspärasel teel ning seda ei ole kasutatud üldiste huvide vastaselt. Riigikohus on korduvalt väljendanud seisukohta, et PS § 32 alusel kaitstakse üksnes õiguspärasel teel saadud omandit.⁵¹ Seevastu konfiskeerimist on käsitletud osana karistusest ning selle kohaldamise eeldusena vähemalt osavõttu süüteo toimepanemisest.⁵² Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium on selgitanud omandiõiguse rii-

⁴⁸ Riigikohus on siiski järjekindlalt eitanud, et restitutsioonile võiks laieneda PS § 32 või et Eesti Vabariik vastutaks okupatsioonirežiimi tekitatud kahju eest (vt RKÜKo 28.10.2002 nr [3-4-1-5-02](#), punkt 36; RKPJKo 16.09.2003 nr [3-4-1-6-03](#), punkt 16; RKHKo 19.11.2001 nr [3-3-1-41-01](#), punkt 4; RKHKm 8.12.1995 nr [III-3/1-42/95](#), punkt 2, jt; vt ka RKHKo 11.06.2001 nr [3-3-1-32-01](#), punkt 2).

⁴⁹ RKPJKo 30.04.2004 nr [3-4-1-3-04](#), punkt 24.

⁵⁰ RKTm 16.06.2016 nr [3-2-1-180-15](#), punkt 33.

⁵¹ RKPJKo 21.12.1994 nr [III-4/A-10/94](#); RKHKm 11.10.1996 nr [3-3-1-28-96](#), punkt 4. Samuti on vara õigusvastane omandamine olnud konfiskeerimise aluseks. Kohus on leidnud, et „*KarS § 83² lg 1 kohaldamine põhineb asjaolude kindlakstegemisel, millele tuginedes on alust eeldada, et isik sai vara kuriteo toimepanemise tulemusena. See tähendab, et isiku legaalse sissetuleku ja elustaseme võrdluse tulemusena peab kohus olema jõudnud veendumusele, et süüdlasele kuuluv vara pärineb eeldatavalt varasematest kuritegudest*“ (RKKKm 4.10.2013 nr [3-1-1-76-13](#), punkt 8). Kuriteoga saadud vara konfiskeerimise eesmärk on vältida isiku rikastumist kuriteo toimepanemise tagajärjel (RKKKo 15.03.2011 nr [3-1-1-4-11](#), punkt 9). Erinevalt rahalisest karistusest ja teatud juhtudel ka kuriteo vahendi konfiskeerimisest ei ole kriminaaltulu konfiskeerimisel domineeriv karistuslik mõju (RKKKo 23.02.2015 nr [3-1-1-62-14](#), punktid 21.1 ja 21.2).

⁵² Riigikohtu kriminaalkolleegium leidis 24. märtsi 2014. aasta määruses asjas nr [3-1-1-15-14](#) (punkt 10): „*KarS § 83 lg 3 p 1 kohaselt ei nõua objekti konfiskeerimine kolmandalt isikult üksnes kaasaaitamist objektiivses mõttes, vaid ka seda, et kaasaaitamistegu oleks selle toimepanijale subjektiivselt omistatav. Omistatav on see juhul, kui kaasaaitaja suhtub objekti kasutamisse süüteo toimepanemisel või ettevalmistamisel vähemalt kergemeelselt. Seda enam tuleb kaasaaitajale omistada kaasaaitamistegu, mida toime pannes on tal objekti väärkasutamise suhtes tahtlus.*“ Karistuse mõistmisel tuleb arvestada ka muid mõjutusvahendeid, sealhulgas vara laiendatud konfiskeerimist, kui võrd need omavad mõju karistuse eesmärkide saavutamisele ja isiku suunamisele edaspidi süütegude toimepanemisest hoidumisele (RKKKo 12.12.2014 nr [3-1-1-82-14](#), punkt 11). Riigikohtu kriminaalkolleegium selgitas 10. oktoobri 2015. aasta määruses asjas nr [3-1-1-44-14](#) (punkt 8) täpsemalt konfiskeerimise mõju järgmiselt: „*Tulenevalt KarS § 85 lg 2 esimesest lausest läheb konfiskeeritud asja omand või muu konfiskeeritud õigus KarS § 85 lg 1 alusel riigile üle vaid tingimusel, et konfiskeeritu kuulus konfiskeerimisotsustuse tegemise ajal isikule, kelle suhtes see otsustus on tehtud. Peaks aga konfiskeeritu tegelikult kuuluma isikule, keda konfiskeerimisotsustuses adressaadina ei nimetata, jäävad selle isiku õigused KarS § 85 lg 2 esimese lause alusel vaatamata konfiskeerimisele püsima. See tähendab, et tema omand või muu konfiskeeritud õigus konfiskeerimisel ei lõpe ega lähe riigile üle (RKÜKo 3-1-2-3-12, p 56). [---] KarS § 85 lg 2 teine lause näeb ette, et riik maksab kolmandale isikule hüvitusi, välja arvatud sama seadustiku § 83 lg-tes 3 ja 4, § 83¹ lg-s 2 ning § 83² lg-s 2 sätestatud juhtudel. (RKÜKo 3-1-2-3-12, p 70). Isikul tekib riigi vastu KarS § 85 lg 2 teisest lausest tulenev kahjuhüvitusnõue eeskätt juhul, kui 1) tema vara on teise isiku suhtes tehtud konfiskeerimisotsustusega konfiskeeritud; 2) selle konfiskeerimisotsustuse täitmisega on talle kahju tekitatud ja 3) tema ise ei vasta KarS § 83 lg-tes 3 või 4, § 83¹ lg-s 2 või § 83² lg-s 2 nimetatud tunnustele. Kahjuhüvitusnõude tekkimine ei eelda kriminaalasja menetleja tegevuse või tegevusetuse õigusvastasust. Isikul on õigus hüvitisele ka siis, kui menetleja ei teadnud ega pidanudki teadma võimalusest, et konfiskeeritav ese ei kuulu (kavandatava) konfiskeerimisotsustuse adressaadile, vaid mõnele teisele isikule. Samuti ei eelda KarS § 85 lg 2 teisest lausest tuleneva kahjuhüvitusnõude esitamine konfiskeerimisotsustuse tühistamist (RKÜKo 3-1-2-3-12, p 71). KarS § 85 lg 2 teise lause alusel esitatavad kahjuhüvitusnõuded tuleb HKMS § 4 lg 1 kohaselt läbi vaadata halduskohtumenetluses (RKÜKo 3-1-2-3-12, p 75).“*

vet järgmiselt: “Omandipõhiõiguse riived jagunevad kaheks. PS § 32 lõike 1 teine lause sätestab tingimused omandi omaniku nõusolekuta võõrandamiseks. Muid piiranguid reguleerib PS § 32 lõike 2 teine lause.”⁵³ Seega on **omandipõhiõiguse riiveteks**:

1) omandi omaniku nõusolekuta võõrandamine. Omandi omaniku nõusolekuta võõrandamisega on tegu siis, kui isik kaotab formaalselt omaniku positsiooni, ning samuti muude meetmete korral, mille majanduslik mõju sarnaneb omaniku positsiooni kaotamisega. Otsustavaks kriteeriumiks on, kas omanikule jäänud õiguslik positsioon võimaldab veel rahas mõõdetavat väärtust omava asja mõistlikku majanduslikku kasutamist⁵⁴. Formaalselt on omandi omaniku nõusolekuta võõrandamine sundvõõrandamine (natsionaliseerimine, rekvireerimine), sundenampakkumine ja konfiskeerimine⁵⁵. Materiaalselt on omandi omaniku nõusolekuta võõrandamine lisaks eelnimetatule ka tähtajatu sundvalduse või -kasutuse seadmine; õigusaktist vahetult, haldusaktist või kohtulahendist tulenev ulatuslik talumiskohustus; õigusaktist vahetult, haldusaktist või kohtulahendist tulenev piiratud asjaõigus teise isiku või üldsuse kasuks⁵⁶; asjaga seotud ülemääraste avalik-õiguslike kohustuste määramine või asja kasutamise ülemäärane piiramine vms. Riigikohus on pidanud PS § 32 lõiget 1 kohaldatavaks, kui omanik jäetakse täielikult või osaliselt ilma subjektiivsest õigusest, mille säte garanteerib⁵⁷: “Põhiseaduse § 32 lg 1 lauses kaks kaitstakse omandit võimupoolse meelevaldse võõrandamise eest.”⁵⁸

2) muud omandiõiguse kitsendused ja riived. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium on leidnud: “Olukorras, kus piiratakse isiku õigust oma omandit vabalt kasutada, on tegemist PS §-ga 32 tagatud omandiõiguse riivega.”⁵⁹ Kuid kui PS § 32 hõlmaks kõik asja kasutamised, siis võiks väga suure hulga põhiõiguste riivetest lugeda omandipõhiõiguse riiveteks. Näiteks on kohus pidanud võimalikuks, et kui riik ei võimalda ehitist või selle osasid tsiviilkäibes kasutada, võib see rikkuda õigust omandit vabalt kasutada.⁶⁰ Vara arestimine riivab omandipõhiõigust, “kuna sellega piiratakse omaniku õigust oma vara käsutada”.⁶¹ Sisuliselt võib käsutusõiguse riiveks pidada ka [laeva lipuõiguse ja laevaregistrite seaduses](#) sätestatud kohustust tõestada avaldus laeva laevakinnistusraamatust kustutamiseks notariaalselt, kui laev kaotab omandi ülemineku tõttu õiguse kanda Eesti riigilippu.⁶² Samuti on käsutusõiguse piiranguks ravimimüügi juurdehindluse piirhindade kehtestamine: “Olukorras, kus piirmäärasid ei oleks kehtestatud, võiksid ravimite jae- ja hulgimüüjad lisada ravimite müügil sellise juurdehindluse, nagu nad turutingimustes ise vajalikuks peavad.”⁶³ Nii Eesti kui Euroopa Liidu kohtu praktikas on nn „kassetitasu“ peetud autori omandiõiguse riiveks, mille eest autoril on

⁵³ RKPJKo 17.04.2012 nr [3-4-1-25-11](#), punkt 35.

⁵⁴ Ernits, Madis, Kelli, Aleksei, Roosma, Peeter (2017) [Põhiseaduse § 32 kommentaar, komm 15](#). – Madise, Ülle jt (toim.) Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4., täiend. tr. Tallinn: Juura.

⁵⁵ Riigikohus on leidnud, et bussi kui vallasasja konfiskeerimine riivab bussi omaniku omandipõhiõigust (RKÜKo 16.05.2008 nr [3-1-1-88-07](#), punkt 41)

⁵⁶ Riigikohtu tsiviilkolleegiumi arvates kujutab iga sunniviisiline kinnisomandi kitsendamine endast omandipõhiõiguse riivet (RKTko 16.06.2016 nr [3-2-1-180-15](#), punkt 33).

⁵⁷ RKÜKo 18.03.2005 nr [3-2-1-59-04](#), punkt 13; 3.12.2007 nr [3-3-1-41-06](#), punkt 27. Samas on kohtupraktikas peetud sarnasel juhul primaarseks omandikitsendust, vt RKPJKo 17.04.2012 nr [3-4-1-25-11](#), punkt 35 (kui muu piirang võrreldes omandi omaniku nõusolekute võõrandamisega).

⁵⁸ RKTko 19.12.2001 nr [3-2-1-160-01](#), punkt IV.

⁵⁹ RKPJKo 17.04.2012 nr [3-4-1-25-11](#), punkt 35.

⁶⁰ RKPJKo 22.06.2000 nr [3-4-1-7-00](#), punkt 13.

⁶¹ RKKKm 20.02.2012 nr [3-1-1-1-12](#), punkt 16.

⁶² RKTkm 13.05.2005 nr [3-2-1-49-03](#), punkt 29.

⁶³ RKPJKo 18.05.2015 nr [3-4-1-55-14](#), punkt 56; vrd RKHko 31.10.2013 nr [3-3-1-84-12](#), punkt 38.

õigus „õiglasele hüvitisele“.⁶⁴ PS § 32 lõikest 2 on tuletatud lepinguvabaduse põhimõtte.⁶⁵ Riigikohus on märkinud, et “[v]õrdselt kaitstud on nii asjaõiguslik kui võlaõiguslik nõue, mis tuleneb omandist.”⁶⁶ Maksude tõstmine riivab omandipõhiõiguse kaitseala.⁶⁷ Samuti kätkeb ärikeeld endas omandi kasutamise riivet.⁶⁸

Tabel 1: Omandiõiguse piirangute liigid kehtivas õiguses

liik	sisu ja mõju	õiguslik alus
riigistamine ehk natsionaliseerimine	Riigistamine on protsess, mille käigus riik omandab eraomanikele kuuluva vara. Riigistamine hõlmab teatud liiki vara (nt mõisad, ettevõtted), teatud liiki asju (nt kõik kinnisasjad ehk maa, elamud, laevad jt) või teatud liiki isikutele kuuluvaid asju (nt mõisaomanikud, kulakud jt).	
sundvõõrandamine ehk rekviireerimine	Sundvõõrandamine on 1) kinnisasja võõrandamine omaniku nõusolekuta üldistes huvides õiglase ja kohese hüvitamise eest (nt relvakonflikti ajal, loodusõnnetuse ja katastroofi korral) ja 2) äratarvitavate vallasasjade sundvõõrandamine.	<p>KASVS §-d 2 ja 3 – kinnisasja võib üldistes huvides sundvõõrandada järgmistel eesmärkidel: 1) politsei-, tolli-, kinnipidamisasutuste-, päästeasutuse ehitiste rajamiseks või laiendamiseks; 2) üldhuviteenuse taristu rajamiseks või 3) riigikaitse objekti rajamiseks.</p> <p>RKSKS §-d 14, 15, 18 ja 19 – sundvõõrandada võidakse: 1) kütte- ja määrdeaineid; 2) toiduaineid; 3) ravimeid ja ravivahendeid; 4) muud vallasvara, mis vara omadustest lähtuvalt on äratarvitav. Sundvõõrandamisele kuuluv vara toimetatakse sundvõõrandamise käsundis ettenähtud kohta valdaja poolt ning see peab vastama riiklikult kehtestatud standarditele, tehnilistele ja kvaliteedinõuetele ning vedel- ja puisteained peavad olema nõuetekohases taaras, pakendis või mahutis.</p> <p>HOS § 27 – küttaaine, toidu, ravimi või muu äratarvitava vallasasja sundvõõrandamise riigi omandisse, kui asi on vajalik eriolukorra töö tegemiseks</p> <p>PäästeS § 20 – ärakasutatava asja sundkasutusse võtmine. Päästetööde juht võib võtta sundkasutusse vett, liiva, kruusa ning muid päästetööks või demineerimistööks vajalikke aineid ja materjale, mis on päästetöödeks vajalikud.</p>

⁶⁴ Riigikohus on viitega Euroopa Kohtu praktikale selgitanud mõistet „õiglase hüvitise“ järgmiselt: „[Õ]iglase hüvitise eesmärk on kompenseerida autoritele kaitstud teoste nende loata reprodutseerimine isiklikuks tarbeks, mistõttu tuleb seda hüvitist lugeda kompensatsiooniks kahju eest, mis on autorile tekkinud sellise loata reprodutseerimise tagajärjel.“ (RKHKo 29.09.2016 nr [3-3-1-9-16](#), punkt 16). Õiglase hüvitise määramise probleeme on käsitlenud ka **Silver Tamm** 2016. aastal Tartu Ülikooli õigusteaduskonnas kaitstud magistritöös „[Õiglase hüvitise maksmise õiguslikud probleemid isiklike koopiade lubatavuse kontekstis Euroopa Liidus ja Eestis](#).“ – Aleksi Kelli (juhendaja), Tallinn: Tartu Ülikool, õigusteaduskond. Euroopa Liidu kohus on 22. juuni 2016. aasta otsuses kohtuasjas nr [C-280/15](#) Irina Nikolajeva versus Multi Protect OÜ (punkt 57) leidnud järgmist: „Mõistliku kompensatsiooni“ kindlaksmääramisel tuleb seega lähtuda kasumi sissenõudmise kriteeriumist [mille kohaselt tuleb tagastada kasu, mille kolmandad isikud on alusetult saanud kaubamärgi kasutamisest] ja jätta kompensatsioonist välja kaubamärgi omanikul kaubamärgi kasutamise tõttu tekkida võinud ulatuslikuma kahju hüvitamine, mis võib hõlmata ka mittevaralist kahju.“

⁶⁵ RKTko 4.03.2010 nr [3-2-1-164-09](#), punkt 30.

⁶⁶ RKTko 5.10.1995 nr [III-2/1-56/95](#); 1.11.1995 nr [III-2/3-26/95](#).

⁶⁷ RKPJKo 29.01.2014 nr [3-4-1-52-13](#), punkt 43.

⁶⁸ RKTkm 22.02.2010 nr [3-2-1-124-09](#), punkt 15.

		<p>PPVS § 7⁷ lõige 3 – politseiametnik võib sundkasutusse võtta äratarvitatavaid seadmeid ja abivahendeid, kui see on vältimatult vajalik otsingu- või päästetööks veekogus ning muud võimalused asja sundkasutamiseks puuduvad või oleksid ebamõistlikult koormavad.</p> <p>KorS §16 lõige 1 – korrakaitseorgan võib kohustada kõrvalist isikut andma korrakaitseorgani kasutusse ese, , kui tema valduses on ohu tõrjumiseks või korrarikkumise kõrvaldamiseks vajalik äratarvitav ese.</p>
sundvaldus	Sundvalduse seadmine seisneb kinnisasja koormamises piiratud asjaõigusega või tehnovõrgu või -rajatise talumiskohustuse kehtestamises.	<p>RKSKS § 6 – kui esinevad kinnisasja sundvõõrandamise tingimused, kuid see ei ole otstarbekas, võib kinnisomandit üldistes huvides kitsendada sundvalduse seadmisega.</p> <p>KASVS § 6 – sundvalduse seadmine, kui sundvõõrandamine ei ole otstarbekas. Kui kinnisasja sundvõõrandamine ei ole otstarbekas, võib kinnisomandit üldistes huvides kitsendada sundvalduse seadmisega. Sundvalduse seadmine seisneb kinnisasja koormamises piiratud asjaõigusega või talumiskohustuse kehtestamises.</p>
sundkasutus	Sundkasutuse seadmine seisneb vallasja omaniku koormamist kohustusega anda asi avaliku võimu kasutusse ning tagama sealhulgas selle kohale toimetamine, nõuetele vastavus, komplekteeritus ning sõiduki puhul ka tankimine ja juhtimine.	<p>RKVS §-d 21, 22, 26 – sundkasutusele võidakse võtta: 1) maatükke; 2) sõidukeid, ujuvvahendeid ja õhusõidukeid; 3) ettevõtteid (sh. haiglaid); 4) masinaid ja seadmeid; 5) ehitisi ja rajatise; 6) elektri-, side-, gaasi- ja muid liine; 7) relvi, optika- ja mõõte- ning arstirriistu; 8) muud vallasvara. Sundkasutusse ei või võtta sundvõõrandatavat vara ega vara, mida on keelatud sundvõõrandada. Asi peab vastama tehnilistele nõuetele ja olema komplekteeritud, tangitud ja rikked parandatud ning juht tagatud.</p> <p>RKVS § 27 – ettevõtte sundkasutus on: 1) ettevõtte omanikule või valdajale kohustuslike riigikaitselike ülesannete andmine; 2) ettevõtte ajutine riigi valdusesse võtmine.</p> <p>HOS § 28 – asja sundkasutus eriolukorra tööde tegemiseks.</p> <p>PäästeS § 20 – mitte-ärakasutatava asja sundkasutusse võtmine. Päästetööde juht võib võtta sundkasutusse sõiduki või seadme, mis on päästetöödeks vajalikud. Pärast vajaduse äralangemist asi tagastatakse.</p> <p>PPVS § 7⁷ lõige 3 – politseiametnik võib sundkasutusse võtta mitte-äratarvitatavaid seadmeid ja abivahendeid, kui see on vältimatult vajalik otsingu- või päästetööks veekogus ning muud võimalused asja sundkasutamiseks puuduvad või oleksid ebamõistlikult koormavad.</p> <p>KorS §16 lõige 1 – korrakaitseorgan võib kohustada kõrvalist isikut andma korrakaitseorgani kasutusse mitte-äratarvitav ese, kui tema valduses on ohu tõrjumiseks või korrarikkumise kõrvaldamiseks vajalik mitte-äratarvitav ese.</p>
veokohustus	Veokohustuse seadmine seisneb sõiduki omaniku koormamises kohustu-	RKSKS §-d 33–36 – veokohustus on sõiduki, ujuvvahendi või õhusõiduki valdaja kohustus vedude teostami-

	sega teha enda omandis oleva sõidukiga avaliku võimu kandja määratud vedusid.	seks koos juhi või meeskonnaga riigikaitsealisteks vajadusteks. Sõiduki, ujuvvahendi või õhusõiduki tehniline seisund peab vastama kehtivatele nõuetele sõitjate ja veoste vedudeks.
töökohustus	Töökohustuse seadmine seisneb isiku koormamises kohutusega teha avaliku võimu kandja määratud tööd.	RiKS §-d 46–51 – riigikaitsealine töökohustus; RiKS §-d 52–56 – sundtöökohustus; RiKS §-d 57–82 – kaitseväeteenistus (ajateenistus, reservteenistus, tegevteenistus). KorS § 16 – muu isiku kaasamine avaliku korra tagamiseks. PäästeS § 19 – isiku rakendamine päästetöödel. HOS § 26 – eriolukorra tööde tegemise kohustus.

Tabelis toodud koormised ei ole ammendav loetelu kõigist otsestest ja kaudsetest omandi piirangutest ning kõigil juhtudel ei ole nähtud ette kahju hüvitamise või tasu maksmise kohustust või see ei kata tegelikku kaotatud omandit (nt kohaliku omavalitsuse üksuse poolt tavaolukorras kinnisasja omanikele seatavad koormised ja piirangud).

Lisaks võib kahju hüvitamise, õiglase hüvitise maksmise või muu riigi abi andmise kohustuse küsimus tõusetuda, kui riik on kohaldanud viibimiskeeldu, võtnud asja hoiule või põhjustanud muu tegevusega olukorra, kus isik ei saanud oma vara kaitsta ja see hävis kolmanda isiku tegevuse tulemusena.

41. Kuigi PS § 32 lõikes 1 on õiglase hüvitise maksmine seotud omandiõiguse täieliku äravõtmisega, on kohtupraktikas kaalutud õiglase hüvitise maksmist ka PS § 32 lõikes 2 nimetatud juhtudel. Kehtivas õiguses on **reguleeritud õiglase hüvitise⁶⁹ maksmine ka järgmistel juhtudel:**

1) proovi, näidise või muu materjali kulude hüvitamine. KorS § 83 lõike 2 kohaselt hüvitab vallasasja läbi vaadanud korrakaitseorgan vallasasja või vallasasja tavapäraseks kasutamiseks taastamise maksumuse selle valdajale ning tasub vallasasja kohta võetud proovide, teostatud mõõtmiste ja tehtud või tellitud ekspertiisi kulud, samuti vallasasja hävitamise või tagastamisega seonduvad kulud, kui KorS § 49 alusel läbi vaadatud vallasasja ei ole võimalik pärast läbivaatust tavapäraselt kasutada ning vallasasi või selle kasutamine vastavad õigusaktidest tulenevatele nõuetele või kui valdaja ei olnud ega pidanudki olema rikkumisest teadlik. PäästeS §-de 20 ja 44 kohaselt hüvitatakse päästetööde tegemiseks sundkasutusse võetud vee, liiva või muu aine, materjali, seadme või vallasasja sundkasutusse võtmisega tekkinud kulud. Vabariigi Valitsuse 27. jaanuari 2011. aasta määruse nr 18 „[Päästetööl või demineerimistööl asja sundkasutusse võtmisega tekkinud kulude hüvitamise ulatus ja kord](#)“ § 2 lõike 1 kohaselt hüvitab riik asja sundkasutusse võtmisega tekkinud kulud õiglasel ulatusel. Sama paragrahvi lõike 2 kohaselt on õiglasel hüvitiseks asja kasutuskõlbmatuks muutumisel asja harilik väärtus selle asja kohaliku keskmise müügihinna alusel;

2) töötamine või ülesande täitmisele kaasamine. KorS § 16 alusel kaasatud isikule tasu ega muud hüvitist tehtud töö eest ei maksta ning vigastuse või haigestumise korral hüvitist ravikulude, saamata jäänud tulu või mittevaralise kahju eest ei maksta (v.a RVastS §-is 16 sätestatud tingimustel ja korras). PäästeS §-de 19 ja 41 alusel päästetöödele rakendatud füüsilisele isikule tasu ei maksta, kuid PäästeS §-de 45–47 alusel võib ulatuslikele või pikaajalistele päästetöödele kaasatud isikule hüvitada kulud, välja arvatud saamata jäänud tulu ja maksta tasu; lisaks tagatakse tasuta toitlustamine ja joogivesi. Vabariigi Valitsuse 9. septembri 2010. aasta

⁶⁹ Nimetatud kas „tasu“, „hüvitis“, „hüvitus“, „toetus“ vms.

määruse nr 134 „[Ulatusliku või pikaajalise päästetöö või demineerimistöoga seotud kulude hüvitamise ja tasu maksmise ulatus ja kord](#)“ § 5 lõike 2 kohaselt lähtutakse tasu maksmisel päästeteenistuja madalaimale palgaastmele vastavast palgamäärast. HOS §-de 26 ja 43 kohaselt võib eriolukorra lahendamiseks kohustada vähemalt 18-aastat isikut tegema kuni 48 tundi eriolukorra tööd, makstes töötatud aja eest toetust. Vabariigi Valitsuse 22. juuni 2017. aasta määruse nr 110 „[Eriolukorra tööle rakendatud isikule toetuse maksmise ulatus ja kord](#)“ § 1 lõike 2 alusel makstakse eriolukorra töödele rakendatud isikule toetust tunnitasu alammäära summas iga töötatud tunni eest;

3) sõiduki või muu seadme kasutamine. KorS § 16 alusel kaasatud isikule tasu ega muud hüvitist asja kasutamise eest tasu ei maksta (sh kui asja valdajat kohustati sõiduki juhi või muu operaatorina osalema avaliku korra tagamisel), samuti ei hüvitata asja rikkumise või hävimise või selle juhi või muu operaatori vigastuse või haigestumise korral hüvitist ravikulude, saamata jäänud tulu või mittevaralise kahju eest (v.a RVastS §-is 16 sätestatud tingimustel ja korras). PäästeS §-de 20 lõige 3 ja 44 alusel võib päästetööde juht kohustada sundkasutusse võetava asja omanikku või valdajat toimetama vallasasja selle üleandmiseks määratud kohta ning riik hüvitab asja sundkasutusse võtmisega seotud kulud. Vabariigi Valitsus 27. jaanuari 2011. aasta määruse nr 18 „[Päästetööl või demineerimistööl asja sundkasutusse võtmisega tekkinud kulude hüvitamise ulatus ja kord](#)“ § 1 lõike 2 kohaselt hüvitatakse asja sundkasutusse võtmisega tekkinud kulud, kui seadusest ei tulene teisiti, ning § 2 lõike 1 kohaselt hüvitab riik asja sundkasutusse võtmisega tekkinud kulud õiglasel ulatuses;

4) kaasatud isiku hukkimine, vigastus või haigestumine. PäästeS §-de 19 ja 41 alusel päästetöödele rakendatud füüsilise isiku hukkimise korral maksab riik tema pereliikmetele hüvitist isiku 10 aasta palga summas ja kannab matusekulud. Vigastusest või haigusest tekkinud täieliku töövõimetuse korral maksab riik hüvitist kuni 7 aasta palga ja osalise töövõimetuse korral kuni 2 aasta palga summas. HOS §-de 26 ja 44 kohaselt maksab riik eriolukorra töödele kaasatud isiku hukkimise korral tema pereliikmetele hüvitist isiku 10 aasta palga summas ja kannab matusekulud. Vigastusest või haigusest tekkinud täieliku töövõimetuse korral maksab riik hüvitist 7 aasta palga ja osalise töövõimetuse korral 2 aasta palga summas.

42. Vastavalt KorS § 83 lõikele 4 hüvitab sundtoomisega tekkinud kulud seda taotlenud korrakaitseorgan ning KorS § 83 lõike 5 kohaselt hüvitab vahetu sunni kohaldamisega tekkinud kulud seda taotlenud korrakaitseorgan. Nendest sätetest võib jääda mulje, nagu oleks isikul õigus nõuda tema sundtoomisest või talle vahetu sunni kohaldamisega seotud kulude hüvitamist. [Korrakaitseaduse eelnõu 49 SE](#) seletuskirja⁷⁰ kohaselt oli regulatsiooni eesmärk järgmine: „[---] Avaliku korra eest vastutava isiku vastutuses tema poolt tekitatud ohu või korrariikkumise eest võib eristada primaar- ja sekundaartasandit. Esmasel tasandil on isiku kohustus tõrjuda tema tekitatud oht, teisel tasandil – kui isik ei tõrjunud õigel ajal tekkinud ohtu ning tema asemel pidi sekkuma korrakaitseorgan või korrakaitseesse kaasati muu isik – peab järgnema ohu tekitaja vastutus korrakaitseorgani või kolmanda isiku poolt korra taastamisel kantud kulude eest. [---]“ Sellest tulenevalt on vaja käsitleda seda, millistel juhtudel on seadusandja pidanud õiglasel kulude sissenõudmist riivehalduse raames antud haldusakti või sooritatud toiminguga adressaadilt või kolmandalt isikult.

43. Vastupidiselt on õigusaktides nähtud ette mitmeid juhtumeid, kus **isik peab lisaks avaliku võimu teostamise talumisele maksma kinni ka selle menetluse või meetme kohaldamise kulud:**

⁷⁰ [Korrakaitseaduse eelnõu 49 SE](#) seletuskiri, lk 120.

1) sundraha ja menetluskulude hüvitamine. Isiku õigusi kõige enam koormvaks menetluseks on kriminaalmenetlus ning isiku talumiskohustus ulatub kõigile kriminaalmenetluse toimingutele ja tõkenditele. Lisaks kriminaalmenetluse talumisele peab isik KrMS § 179 alusel süüdimõistva kohtuotsuse korral maksma sundraha, mille suurus on 1,5–2,5 kuupalga alamäär, ning KrMS § 180 lõigete 1 ja 4 järgi hüvitama menetluskulud, arvestades tema varalist seisundit ja resotsialiseerumise väljavaateid;

2) ettekirjutuse asendustäitmise kulude hüvitamine. AtSS § 15 lõike 1 kohaselt nõutakse adressaadilt sisse asendustäitmise kulud. Asendustäitmise kulude hulka kuuluvad: 1) asendustäitmise läbi viinud haldusorgani kulud; 2) asendustäitmise läbi viinud kolmandale isikule makstav tasu; 3) hüvitis isikule, kellele on õiguspäraselt tekitatud kahju asendustäitmist rakendades (AtSS § 14 lõige 1). Asendustäitmise kulud nõutakse sisse nii siis, kui AtSS § 8 tingimused on täidetud, kui ka AtSS §-is 12 nimetatud erijuhul asendustäitmisel ilma hoiatuse või ettekirjutuseta. Vabariigi Valitsuse 27. novembri 2001. aasta määruse nr 361 „[Asendustäitmise kulude arvutamise kord ja asendustäitmise läbi viinud kolmandale isikule makstava tasu piirmäär ning tasu maksmise ja tasaarvelduse kord](#)“ §-de 2 lõike 1, 3 lõike 1 ja 4 järgi loetakse asendustäitmise kulude hulka tegelikult läbi viidud toimingute kulu vastavalt asendustäitmise protokollis fikseeritud asendustäitetoimingute sisule, sealhulgas kolmandale isikule õiguspäraselt tekitatud kahju hüvitis;

3) riikliku järelevalve toimingute kulude hüvitamine. Üldiselt riikliku järelevalve meetme kohaldamise ega vahetu sunni kohaldamisega seotud kulusid ega kahju isikule ei hüvitata. Kaks erandit on seotud vallasasja läbivaatuse ja valduse läbivaatusega, kus asja või valdusega seotud nõuete järgimise korral kulud hüvitatakse. Kulusid ei hüvitata nõuete rikkumise korral järgmistel juhtudel:

a) vallasasja läbivaatuse kulud. KorS § 83 lõige 2 – kui proovi, mõõtmistulemuste või ekspertiisi kohaselt selgub, et vallasasi või selle kasutamine ei vasta seaduse ja selle alusel kehtestatud õigusaktide nõuetele ning valdaja oli sellest teadlik või pidi sellest teadlik olema, siis võib korrakaitseorgan otsustada mitte hüvitada vallasasja maksumust valdajale ning nõuda valdajalt proovi võtmise, mõõtmise ja ekspertiisi tegemise ning vallasasja hävitamise või tagastamisega seonduvate põhjendatud ja dokumentaalselt tõendatud kulude hüvitamist;

b) valduse läbivaatuse kulud. KorS § 83 lõige 3 – kui proovi-, mõõtmistulemuste või ekspertiisi kohaselt selgub, et valdus või selle kasutamine ei vasta seaduse ja selle alusel kehtestatud õigusaktide nõuetele ning valdaja oli sellest teadlik või pidi sellest teadlik olema, siis võib korrakaitseorgan nõuda põhjendatud ja dokumentaalselt tõendatud kulude hüvitamist;

c) päästetööde kahju hüvitamine. PäästeS 48 kohaselt loetakse päästesündmuse käigus lammutus-, kaeve- ja raietööde, tõkestustule, kraavide, ojade ja jõgede tõkestamise ning muude päästetööde tegemiseks vajalike töödega ning vallasasja läbivaatuse, valdusesse sisenemise ja vallasasja hoiulevõtmisega (KorS §-d 49, 50 ja 52) isikule Päästeameti poolt tekitatud kahju õnnetusest põhjustatud kahjuks.

44. Kuigi kohtupraktikas on õiglase hüvitise maksmise küsimus tõusetunud eelkõige omandiõiguse (sh on omandiõigusest hõlmatud õigus töötasule, elatisele või muu nõudeõigus) riive korral ja eesmärgiga tagada omandiõiguse riive proportsionaalsus, siis õiglase hüvitise maksmine võib olla sobiv meede ka muu olulise põhiõiguse riive või põhiõiguse muu olulise riive proportsionaalsuse tagamiseks. Kehtivas õiguses on selleks eelkõige töökohustuse rakendamisel makstav toetus ja hukkamise, vigastuse või haigestumise korral makstav hüvitis.

Samuti võib õiguspäraselt kahju tekitamise juhtudel olla menetlusökonoomia põhimõttest lähtuvalt mõistlik maksta välja õiglane hüvitist ilma konkreetset kahju ja selle suurust igal üksikjuhtumil tuvastamata. Üheks selliseks valdkonnaks, kus tekitatud kahju täpse suurus rahaline hüvitamine on oluliselt raskendatud, on mittevaralise kahju hüvitamine. VÕS § 134 lõike 2 kohaselt tuleb mittevaralise kahju tuvastamisel „kahjustatud isikule mittevaralise kahju hüvitiseks maksta mõistlik rahasumma“. Autori hinnangul on VÕS § 134 lõikes 2 kasutatud termin „kahju hüvitamiseks mõistlik rahasumma“ sisuliselt sama tähendusega terminiga „mõistlik hüvitis“. Selline terminikasutus väljendab olukorda, kus kahju konkreetset ulatust ei ole võimalik kindlaks teha või see oleks menetlust tervikuna arvestades ülemäärane.

Õiglase hüvitise maksmise küsimus võib tõusetuda järgmiste laiapindse riigikaitse valdkonnas isikule pandavate kohustuste või koormiste korral, samuti kahju õiguspärase tekitamise juhtudel riigi või teise relvakonfliktis osaleva, riigi tunnustatud isiku poolt:

- a) asja sundvõõrandamine, -valdus ja -kasutamine;
- b) töökohustuse või muu koormise rakendamine;
- c) kaitseväekohustuse rakendamine, sh mobilisatsioon;
- d) sundkoormise määramisest tulenevad kohustused;
- e) sundkoormise rakendamisest tulenevad kohustused;
- f) õiguspärase viibimiskeelu ja läbiotsimisega isiku või vara kahjustamine;
- g) õiguspärase valdusesse sisenemise ja läbivaatusega vara kahjustamine;
- h) õiguspärase vahetu sunni teostamisega isiku või vara kahjustamine;
- i) sõjalise jõu ja relvakonfliktis osalemisega isiku või vara kahjustamine.

45. Riigikohtu praktika kohaselt on õiglase hüvitise omandi sundvõõrandamise korral reeglina asja harilik väärtus ehk selle kohalik keskmine müügihind (turuhind).⁷¹ Hüvitise suurus võib turuhinnast erineda vaid erandlikel juhtudel.⁷² Ehkki üldjuhul saab õiglaseks väärtuseks lugeda asja turuväärtust, võib põhiseadusega kooskõlas olla ka väiksem hüvitis, kui täielik hüvitamine ei ole sundvõõrandamise asjaolusid arvestades põhjendatud. Hüvitise õiglasele hinnangu andmiseks tuleb üksikisiku huve kaaluda üldiste huvidega.⁷³ Nii on kinnistu osa sundvõõrandamisel tee laiendamise eesmärgil õiglaseks hüvitiseks kinnistu suurusele vastava osa väärtus senise sihtotstarbega endise kogu kinnistu turuväärtusest, millest on lahutatud omanikule alles jäänud kinnistu osa turuväärtus.⁷⁴

⁷¹ Samas suurus on hüvitis määratud ka mõnes õigusaktis. HOS § 29 lõike 3 kohaselt maksab riik isikule tema asja eriolukorra ajal sundvõõrandamise või sundkasutuse eest hüvitist õiglases ulatuses. Vabariigi Valitsuse 22. juuni 2017. aasta määruse nr 109 „[Eriolukorra ajal asja sundvõõrandamise ja sundkasutuse eest hüvitise arvutamise ja maksmise kord](#)“ § 2 lõigete 1 ja 3 kohaselt maksab riik asja sundvõõrandamise või sundkasutusse võetud asja kasutuskõlbmatuks muutumise korral rahalist hüvitist, mille suurus vastab asja harilikule väärtusele selle asja kohaliku keskmise müügihinna alusel.

⁷² RKÜKo 18.03.2005 nr [3-2-1-59-04](#), punktid 18, 19 ja 22.

⁷³ RKÜKo 18.03.2005 nr [3-2-1-59-04](#), punkt 19.

⁷⁴ Kohus argumenteeris õiglast hüvitist järgmiselt: „Kinnistuomanikule makstava õiglase tasu (kinnistu turuväärtuse) suurus sõltub sellest, milline maa sihtotstarve võetakse aluseks kinnistu turuväärtuse leidmisel, samuti sellest, millise ajahetke seisuga kinnistu turuväärtus kindlaks määratakse. [...] praegusel juhul ei mõjuta linna kohustust omandada planeeringuga avalikuks kasutamiseks määratud kinnistuosade õiglase hinna eest asjaolu, et kinnistu omanik pärast planeeringu kehtestamist muutus. [...] PES § 30 lg 5 p-st 2 ja PlanS § 30 p-st 2 nähtuvalt on omandamisnõudega hüvitatavaks väärtuseks just kinnistasja senine kasutus. Kinnistu omaniku omandiõigust riivati detailplaneeringuga, mille alusel maa-ala, millel senini oli tootmismaa sihtotstarve [...] [Õ]iglase tasu määramisel planeeringu kehtestamisest tuleneva omandamisnõude menetluses ei saa lähtuda asjaoludest, mis tekkisid planeeringu kehtestamisega või selle tagajärjel [...]. Selline lähenemine ei tagaks õiglast hüvitist omandiõigusesse sekumise eest. [...] [K]innistu turuväärtuse määramiseks tuleb välja selgitada kogu endise [...] tootmismaa kinnistu turuväärtus ning arvutada siis sellest praeguse [...] kinnistu suurusele (2102 m²) vastava osa väärtus. [...] [K]una

Tasu kui õiglase hüvitise maksmise kohustus on AÕS §158² lõikest 1 ja [asjaõigusseaduse rakendamise seaduse](#) § 15⁴ lõikest 1 tulenevalt ka juhul, kui kinnisasja kasutatakse tehnovõrgu või -rajatise ehitamiseks võõrale kinnisasjale AÕS §-de 158 ja 158¹ alusel. Kinnisasja omanikule makstava tasuga seoses on kohus leidnud: „[A]rvestades nii üldist huvi saada universaalteenuseid mõistliku hinnaga kui ka talumiskohustusega koormatud kinnisasja omanike põhiõigusest tulenevat õigust saada hüvitist talumiskohustuse eest, tuleb piirang kinnisasja omanikele igal juhul hüvitada. Kuigi piirangu eest tuleb igal juhul ette näha hüvitis, võib see üldise huvi tõttu olla väiksem, kui oleks piirangu täies ulatuses hüvitamine.“⁷⁵

46. Kui õigusvastase teoga tekitatud kahju hüvitamisel on lähtekohaks kannatanu õiguste täielik taastamine, mida võib seaduses sätestatud alustel ja ulatuses piirata, siis õiglase hüvitis ei pea korvama kogu tekitatud kahju, vaid arvestab ka õiguskorrast tulenevat talumiskohustust. Riigikohtu üldkogu on analüüsinud õiglase hüvitise määramist järgmiselt: „[---] Kriminaalmenetlus tervikuna ja üksikud menetlustoimingud, sealhulgas vahistamine on suunatud kriminaalasjas tõe väljaselgitamisele eesmärgiga karistada teo toime pannud isikut. [---] Üldistes huvides üksikisikule pandud kohustused peavad jagunema üksikisikute vahel võrdselt. PS § 12 lõike 1 esimese lause kohaselt on kõik seaduse ees võrdsed. Võrdsuspõhimõttega oleks vastuolus olukord, kus üks või mõned üksikud peaksid üldistes huvides kandma suuremaid kulutusi kui teised, kes samuti kasutavad üldistes huvides loodud vahendeid ja ressursse. Õiglase hüvitise maksmise vajadus omandipõhiõiguse riive proportsionaalsuse tagamiseks tekib olukorras, kus ühe üksikisiku varaline kaotus on võrreldes teiste isikutega ebaproportsionaalselt suur. Riigi sekkumisega üksikisiku õigustesse kaasneb isikule varaline kaotus, mis talumiskohustuse võrdsust arvestades on ülemäärane. [---] Pole välistatud, et kriminaalmenetluse reeglitega kooskõlas toimunud vahistamine toob mõnele isikule kaasa palju suurema kahju võrreldes teiste vahistatud isikutega, pannes sellele isikule üldistes huvides ebavõrdselt suure talumiskohustuse. [---] PS §-dest 32 ja 12 koostoimes tuleneb riigi kohustus maksta kohtueelses kriminaalmenetluses õiguspärase vahistamisega omandipõhiõiguse riivamisel õiglast hüvitist juhul, kui vahistamine riivab üksikisiku omandipõhiõigust rohkem, kui seda õigustab talumiskohustus üldistes huvides. Sellisel juhul pole võimalik saavutada õiglast tasakaalu üldiste huvide ja üksikisiku õiguste vahel ilma hüvitist maksmata. Hüvitise puudumise korral või juhul, kui hüvitis pole õiglase, on PS §-dest 32 ja 12 tulenevate põhiõiguste riive ebaproportsionaalne ja vastav regulatsioon on vastuolus PS §-dega 32, 12 ja 11 nende koostoimes [---]. Õiglase hüvitis on sellisel juhul tegeliku varalise kaotuse ja talumiskohustuse vahe. [---]“⁷⁶

47. Kui õiglase hüvitis omandi sundvõõrandamise korral – asja harilik väärtus – on küllaltki ulatuslik, siis muude põhiõiguste piiramisel makstava hüvitise suurus on palju vaieldavam. Riigikohtu üldkogu mõistis asjas nr [3-3-1-85-09](#)⁷⁷ isikule, kelle suhtes oli mõistlikku menetlustähtaega rikkudes ligi kümne aasta jooksul kohaldatud elukohast lahkumise keeldu, hüvitisena välja 1250 EUR-i. Sealhulgas mõonis kohus, et piiranguga kaasnes au ja hea nime teotamine ning selle kohtuliku kaitse võimatus, töö- või tegevusala valiku, elukoha valiku ja liikumisvabaduse ning riigist lahkumise vabaduse piirangud ja et koostoimes on tegemist isiku põhiõiguste ja -vabaduste intensiivse riivega. Sellest tulenevalt saab järeldada, et ka juhtudel, kui riigivõim teostab isiku suhtes piiravaid meetmeid õigusvastaselt, on kohtupraktikas väljamõistetavad hüvitisid pigem sümboolsed ega mõju avaliku võimu kandja finantsvõimet arvestades

kinnistuomaniku omandiõiguse riive tulenes detailplaneeringust, tuleb tasu suuruse määramisel arvestada detailplaneeringu kehtestamise aja seisuga.“ (RHKKo 29.05.2012 nr [3-3-1-19-12](#), punktid 11–15)

⁷⁵ RKPJKo 17.04.2012 nr [3-4-1-25-11](#), punkt 46.

⁷⁶ RKÜKo 31.03.2011 nr [3-3-1-69-09](#), punktid 60–65.

⁷⁷ RKÜKo 22.03.2011 nr [3-3-1-85-09](#), punktid 133–143.

isiku õiguste ja vabaduste kaitse seisukohalt heidutavalt. Hüvitised puuduvad või on veelgi väiksemad siis, kui avaliku võimu teostamine on õiguspärane (nt KorS § 16 alusel kaasatud isikule ei ole üldse hüvitist ette nähtud).

48. EIÕK [lisaprotokoll nr 1](#) artikli 1 lõike 1 kohaselt on igal füüsilisel või juriidilisel isikul õigus oma omandit segamatult kasutada ning kellelki ei või võtta tema omandit muidu, kui üldistes huvides ja seaduses ettenähtud tingimustel ning rahvusvahelise õiguse üldpõhimõtteid järgides. PS § 32 lõike 2 kohaselt võib enda omandit vabalt vallata, kasutada ja käsutada⁷⁸, kuid sellele vastandub keeld kasutada omandit üldiste huvide vastaselt ning võimalus omandi kasutamise vabadust seadusega piirata.

49. PS § 32 lõike 1 kohaselt võib omandit „omaniku nõusolekuta võõrandada ainult [---] kohese hüvituse eest“. Hüvituse kohesuse nõudest tuleneb, et isikul on õigus saada hüvitis hiljemalt samal ajal **omandi omaniku nõusolekuta võõrandamise** lõpuleviimisega. Vaidluse korral tohib omandi omaniku nõusolekuta võõrandamise läbi viia alles pärast vastava kohtuotsuse jõustumist ja selle otsusega määratud tasu saamist⁷⁹. Hüvitise kohesel maksmisel isiku vara ei vähene, kuid muutub vara struktuur. Kohtupraktikas ei ole siiski tõstatatud küsimust ega kujundatud seisukohta, kas õigus „kohesele hüvitisele“ kohustab kohut menetlema sellist nõuet kiirendatud korras või eelisjärjekorras.

Põhiseaduse Assamblee tegevuse ajal oli suhteliselt suur inflatsioon ning raha kaotas võrdlemisi kiiresti ja palju oma ostuväärtust. Selle tõttu võis Põhiseaduse Assamblee pidada oluliseks lisaks õigusele „õiglasele hüvitisele“ sätestada ka „kohese hüvitise kohustuse“. Sarnaselt on Euroopa Inimõiguste Kohus (edaspidi EIK) leidnud EIÕK lisaprotokoll nr 1 artikli 1 rikkumise asjas, kus sundvõõrandamise eest makstava hüvitise maksmisega viivitamine tõi kaasa hüvitise reaalkaalu vähenemise inflatsiooni tõttu⁸⁰. Inflatsiooni mõju saab vähendada sellega, et hüvitatavalt summalt arvestatakse intressi (vt nt RVastS § 23 punkt 1, VÕS § 113 lõige 1). Kui kohese hüvitise maksmise eesmärgina näha hüvitise väärtuse säilimist, siis juhul kui õiglase hüvitise maksmine kohe ei ole võimalik, tuleb kaaluda intressi maksmist vähemalt inflatsiooni määras.

50. Kui omandi omaniku nõusolekuta võõrandamine tuleb otsustada kiiresti ning avalikud huvid kaaluvad kohese hüvitise maksmise üle, peab vastav erand olema seadusega selgelt re-

⁷⁸ Põhiseaduse Assamblees toimus arutus omandi üle sellega seotud kohustustest vabaduse suunas. Põhiseaduse Assamblee 17. istungil 23. novembril 1992 leidis **Hando Runnel** järgmist: „[K]as ei oleks õigem juba siin jätkata natuke täpsemalt ja öelda julgelt, et riik peab talitsemata oligarhiline või erakapitali survet üksikule kodanikule piiravate seadustega ja võib-olla panna ka erakapitalile sõnaselgelt kohustuse teha eraldi ühiskonna sotsiaalseks ja kultuuriliseks arendamiseks. [---]“ (Justiitsministeerium (1997) **Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Kohusteos**. – Tallinn: Juura, Õigusteabe AS, lk-d 540–541). Sellist põhimõtet ei toetatud ning Põhiseaduse Assamblee 24. istungil 6. veebruaril 1992 võttis **Liia Hänni** omandiõiguse kohta arutatu kokku järgmiselt: „[P]raeguses olukorras on Eesti ühiskonnas just omandiküsimus väga põhimõtteline ja antud olukorras vajab selgepiirilist kaitset, kui see oli näiteks vajalik 1938. aastal. [---] [P]raegune redaktsioon tagab ühelt poolt omandi kaitse, sätestades selle puutumatus, kõigi omandi võrdse kaitse, lisaks õiglasele hüvitisele on sisse toodud kohese hüvitamise põhimõte ja õigus vaidlustada mitte ainult vara võõrandamist, vaid ka hüvitus ja selle suurus, kuid teiselt poolt on peetud vajalikuks sisse tuua ka garantiid ühiskonnale kitserinnalise omanikuhuvi eest ja selles sättes on öeldud, et omandit ei tohi kasutada üldiste huvide vastaselt ja samuti on riigil õigus seada sisse piirangud teatud liiki varade omandamisele.“ (samas, lk 762). Oluline on see, et kuni Põhiseaduse Assamblee 30. istungini kätkes omandiõiguse säte ka sõnu „omand kohustab“, mis jäeti eelnõust välja redaktsioonitoimkonna ettepanekul (samas, lk 1036).

⁷⁹ RKPJKo 08.11.1996 nr [3-4-1-2-96](#), punkt V.

⁸⁰ EIKo 06.07.2010 nr [40349/05 Yetiş jt vs. Türki](#).

guleeritud. HOS § 22 lõike 1 kohaselt võib eriolukorra juht või eriolukorra tööde juht võib otustada kütteaine, toiduaine, ravimi või muu äratarvitatava vallasasja sundvõõrandamise riigi omandisse, kui asi on vältimatult vajalik eriolukorra lahendamiseks või selle tagajärgede kõrvaldamiseks ning muud võimalused asja õigeaegseks saamiseks puuduvad või oleksid ebamõistlikult koormavad. Sarnased volitused on korrakaitseorganil ka KorS § 16, PPVS § 7⁷ lõike 3 ja PäästeS § 20 alusel. Sellistel puhkudel võib olla põhjendatud ka hilisem hüvitise maksmine. Erakorralise või sõjaseisukorra ajal võib PS § 130 kohaselt piirata muu hulgas PS §-s 32 sätestatud õigusi, kuid õiguste piirangu alus võib tuleneda avaliku korra kaitse, riigi julgeoleku tagamise või sõjalise riigikaitse edasilükkamatust vajadusest. Erikorra väljakuulutamise iseenesest ei pruugi takistada õiglase hüvitise kohest väljamaksmist, kuid edasilükkamatu tegutsemise vajadus, võimalus vaidlustada hüvitise suurus hiljem kohtus ning õigus saada hüvitise summalt intressi võivad kohese hüvitamise kohustuse kompenseerida.

51. PS §-dega 12, 14 ja 32 võib olla vastuolus see, kui hüvitist makstakse juhuslikult, juhtumipõhiselt ning ilma selge korralduse ja menetluseta. Kui erakorralise seisukorra lahendamisel kohaldatud meetmetega tekitatud kahju hüvitatakse poliitilistel või muudel kaalutlustel ilma selgelt määratletud õiguslike aluste ja korrata, siis võivad isikud või grupid, kelle suhtes kohaldati koormavamaid meetmeid või kelle põhiõiguste ja -vabaduste suhtes tekitati suurem kahju, jääda ilma õiglasest hüvitisest, samas kui huvi-, surve- või riskigruppide liikmed, kes on esindatud esindusorganisatsioonide kaudu, suudavad endale hüvitisid ja toetuse n-õ välja kaubelda.

52. Riigikohtu praktikas on õigust „õiglasele hüvitisele“ seostatud eelkõige omandiõiguse piiramisega. Riigikohus on leidnud, et omandil on oluline tähtsus turumajandusele põhinevas ühiskonnas ning et omandi vaba valdamise, kasutamise ja käsutamise õigus ning omandi võrdne kaitse tagab vaba turu ja selletõttu on omandi põhiõigusena kõrgendatud kaitse all (vt ülal, punkt 40, lk 25). Sellest ei saa siiski järeldada, et omandiõigus oleks ainus põhiõigus, mille kaitseks võiks õiglast hüvitist kasutada.

Riigikohus on rõhutanud, et inimväärikus on kõigi isiku põhiõiguste alus ning põhiõiguste ja vabaduste kaitse eesmärk⁸¹. Inimväärikus on osa põhiõiguste olemusest⁸² ja selle osaks on tegevabadus⁸³. Riigikohus on pidanud inimväärikust alandavaks selliseid vabadusõiguse piirangu tingimusi, mis ületasid piirangu kohaldamisega kaasneva kannatuste vältimatu taseme⁸⁴. Piiravate tingimuste hindamisel tuleb arvesse võtta erinevate meetmete kumulatiivset mõju ja ajavahemikku, mille jooksul isiku suhtes meetmeid kohaldatai⁸⁵. Siiski on senises kohtupraktikas tuvastatud kahju hüvitise väljamõistmise eeldusena meetmete kohaldamise õigusvastasus; kahju hüvitamise aluseks on olnud RVastS § 9.

Samuti on Riigikohus leidnud, et igapäevane elu on esmane ja kõrgeim põhiseaduslik väärtus⁸⁶. Seega oleks ka juhtudel, kus isik on kaotanud riigi, ühiskonna või teiste isikute õiguste kaitsmise huvides riigi õiguspärase tegevuse tulemusena elu, asjakohane kaaluda lähedastele õiglase hüvitise maksmist.

⁸¹ RKHKo 22.03.2006 nr [3-3-1-2-06](#), punkt 10.

⁸² RKHKo 28.03.2006 nr [3-3-1-14-06](#), punkt 11.

⁸³ RKHKo 21.04.2014 nr [3-3-1-17-14](#), punkt 12.

⁸⁴ RKHKo 20.09.2010 nr [3-3-1-3-10](#), punkt 9; 21.04.2014 nr [3-3-1-17-14](#), punkt 12.

⁸⁵ RKHKo 19.06.2012 nr [3-3-1-18-12](#), punkt 25.

⁸⁶ RKHKo 30.05.1997 nr [3-3-1-14-97](#), punkt 1.

53. Riigikohtu praktikast ei saa järeldada ning autor ei ole seisukohal, et riik peaks maksma õiglast hüvitist mistahes isiku õigusi intensiivselt piiravate ning isikule kahju tekitavate meetmete kohaldamisel. **Õiglast hüvitist tuleks tasuda üksnes siis, kui see on võrdõiguslikkuse tagamiseks vajalik ja sellega vähendatakse üksikisikule või grupile riigi või ühiskonna huvides pandud eriti intensiivse kohustuse või piiranguga kaasnevat koormavat mõju.**

* * *

Kokkuvõte 3: Kriis ja erikord ei ole riigi ja muu avaliku võimu kandja vastutuse mõttes vääramatuks jõuks. Avaliku võimu kandja vastutus enda kohustuste täitmise eest või enda tegevusega tekitatud kahju hüvitamise eest on välistatud juhul, kui tema õiguspärase tegevusega tekkinud hüvitamisele kuuluva kahju korral ei teata talt kahju hüvitamist taotlev võlgnik enda võlausaldajale kohustuse täitmist takistavast asjaolust ega esita vabandatavusest tulenevat vastuväidet kahju hüvitamisele või selle suuruse osas (VÕS § 102).

Sundkoormis, töökohustus, kaitseväeteenistuse kohustus ja paljud muud riigikaitsega seotud kohustused on võlgnikule ettenähtavad ja seetõttu peab isik neid arvestama tehingu tegemisel. Kui riigikaitse kohustus määratakse riigi või muu avaliku võimu kandja poolt ühepoolset pärast tehingu tegemist, tekib võlgnikul VÕS §-st 102 tulenev võlausaldaja teavitamise kohustus. Talumiskohustus ei välista tehingust tuleneva kohustuse kehtivust või sissenõutavust, samuti selle rikkumisega seotud õiguskaitsevahendite kohaldamist. Võlausaldaja poolt võlgniku suhtes kohustuse rikkumisel kasutatavate õiguskaitsevahenditega kaasnev täiendav kulu või saamata jäänud tulu, samuti rikkumisest tulenev mainekahju võivad olla käsitletavad meetme kohaldamisega tekitatud kahjuna.

Riigikaitse valdkonnas tähendab talumiskohustus eelkõige asja sundvõõrandamise, -valduse või -kasutuse ning kehtestatud piirangute talumist. Talumiskohustusega pole hõlmatud kohustused, mis eeldavad isiku poolt aktiivset tegevust (n-õ tegutsemiskohustused, sealhulgas töökohustus, kaitseväeteenistuse kohustus, aja-teenistuse kohustus), kuid nendega võivad kaasneda talumiskohustusele sarnased passiivsed mõjud (näiteks palga või muu sissetuleku kaotus). Kehtivas õiguses peaks olema ette nähtud hüvitis tegutsemiskohustuste korral.

Õiglase hüvitise maksmise küsimus võib tõusetuda järgmistes laiapindse riigikaitse valdkonnas isikule pandavate kohustuste või koormiste korral, samuti kahju õiguspärase tekitamise juhtudel riigi või teise relvakonfliktis osaleva, riigi tunnustatud isiku poolt: 1) asja sundvõõrandamine, -valdus ja -kasutamine; 2) töökohustuse või muu koormise rakendamine; 3) kaitseväekohustuse rakendamine, sh mobilisatsioon; 4) sundkoormise määramisest tulenevad kohustused; 5) sundkoormise rakendamisest tulenevad kohustused; 6) õiguspärase viibimiskeelu ja läbiotsimistega isiku või vara kahjustamine; 7) õiguspärase vahetu sunni teostamisega isiku või vara kahjustamine; 8) sõjalise jõu ja relvakonfliktis osalemisega isiku või vara kahjustamine.

Õiglase hüvitise maksmine võib olla sobiv meede olulise põhiõiguse riive või põhiõiguse muu olulise riive proportsionaalsuse tagamiseks. Isegi kui riigikaitse kohustused on õiguskorra mõttes kahju, ei pea iga õiguspäraselt tekitatud

kahju hüvitama, vaid talumiskohustus võib laieneda ka osale õiguspäraselt tekitatud kahjule. Õiguspäraselt kahju tekitamise juhtudel võib olla menetlusökoonomia põhimõttest lähtuvalt mõistlik maksta välja õiglane hüvitist ilma konkreetset kahju ja selle suurust igal üksikjuhtumil tuvastamata.

**Õiglane hüvitis ei pea korvama kogu tekitatud kahju, vaid arvestab ka õiguskor-
rast tulenevat talumiskohustust. Juhtudel, kui riigivõim teostab isiku suhtes piira-
vaid meetmeid õigusvastaselt, on kohtupraktikas väljamõistetavad hüvitised pi-
gem sümboolsed ega mõju avaliku võimu kandja finantsvõimet arvestades isiku
õiguste ja vabaduste kaitse seisukohalt heidutavalt. Hüvitised puuduvad või on
veelgi väiksemad siis, kui avaliku võimu teostamine on õiguspärane (nt KorS § 16).**

2. Kriisi ja erikorra riigivastutuse analüüs

54. Riigivastutuse alusena tuleb määratleda, milline õigusakt reguleerib avalik-õiguslikus suhtes halduskandja poolt kahju tekitamist tava- ja erikorra ajal. Riigikohtu halduskolleegium on asjas nr [3-3-1-47-08](#)⁸⁷ leidnud, et riigivastutuse seadus on kohaldatav kõigile avalik-õiguslikus suhtes avaliku võimu kandja tekitatud kahju hüvitamise juhtudele, kus puudub täpsem eriregulatsioon. Riigivastutuse seadus on avaliku võimu vastutust reguleeriv üldseadus, mille reguleerimisalasse kuulub avaliku võimu kandjate tekitatud kahju hüvitamine niivõrd, kui võrd see ei ole reguleeritud eriseaduses.⁸⁸

Riigivastutuse üldine regulatsioon (vt eespool) ei käsitle spetsiifiliselt kahju hüvitamist hädaolukorra lahendamisel või erikorra ajal. Samuti ei ole selles reguleeritud kahju hüvitamist relvakonflikti käigus. Vaieldav on, kas tavakorrast erinevas olukorras on mõistlik kohaldada riigivastutuse reegleid n-ö *mutatis mutandis* või tuleks õigusselguse huvides erisused selgelt lahti kirjutada. Kuna kohtupraktika (vt eespool) on olnud küllaltki juhtumipõhine ja tõlgendanud erandlikel juhtudel keeldumise aluseid kitsendavalt või üksnes kahju hüvitise suuruse piiramise alustena, siis õiguslikult võib asuda seisukohale, et eriregulatsiooni puudumine ei ole iseenesest PS § 13 lõikega 2 ja §-ga 14 koostoimes §-dega 25 või 32 vastuolus. Vastuolu puudumisele vaatamata võib selge eriregulatsioon olla soovitatav (vrd nt süüteo menetluses tekitatud kahju hüvitamise seaduse ([eelnoõ 635 SE](#)) seletuskirjas antud põhjendustega⁸⁹).

55. Hädaolukorra lahendamisel ja erikorra ajal kohaldatud ulatuslikud ja isiku põhiõigusi ning –vabadusi oluliselt piiravad meetmed on sageli õigustatavad riigi ja tema institutsioonide, ühiskonna ja teiste isikute õiguste kaitse vajadusega. Seega ei ole hädaolukorra lahendamisel või erikorra ajal meetmete kohaldamisel enamasti tegemist sellise kahjuga, mida saaks hüvitada diferentsi hüpoteesi alusel ehk „*asetades isiku olukorda, kus ta oleks olnud, kui kahju ei oleks tekitatud*“. Pigem on lähtekohaks isiku, kelle põhiõigusi ja –vabadusi on avalikes huvides teistega võrreldes ebavõrdselt piiratud, asetamine teistega võrdsesse olukorda. Kuna sellise kahju hüvitamise lähtekohaks on eelduslikult õiguspäraselt tekitatud kahju või pandud kohustuste õiglane hüvitamine või võrdse kohtlemise taastamine, on see eelkõige riigi enda kohustus. Eelneva analüüsi põhjal saab tuua välja mõned **põhimõttelised erisused, mille tõttu võiks kaaluda kriisi ja erikorra ajal tekitatud kahju hüvitamise eriregulatsiooni koostamist:**

1) **esmate nõuete esitamise kohustus.** Kuna hädaolukorra lahendamisel või erikorra ajal tuleb reeglina tegutseda kiirelt, siis võib primaarnõuete esitamine olla õiguslikult, poliitiliselt või muul põhjusel problemaatiline. RVastS § 7 lõike 1 sõnastus ja kohtupraktika võimaldavad suhteliselt paindlikku lähenemist esmase nõude esitamise kohustusele. Seda, kas isik oli takistatud nõude esitamisel, saab vaadelda faktilise asjaoluna, mida kohus on pädev igal juhtumil eraldi hindama. Õigusselguse ning – niigi riigi poolt koormatud – isiku tõendamiskoormuse vähendamiseks tuleks kaaluda eelduse, et isikul ei olnud kriisi või erikorra ajal esmast nõuet võimalik eesmärgipäraselt esitada, sätestamist seaduses;

⁸⁷ RKHKo 20.11.2008 nr [3-3-1-47-08](#), punkt 11.

⁸⁸ RKÜKo 22.03.2011 nr [3-3-1-85-09](#), punkt 110.

⁸⁹ [Süüteo menetluses tekitatud kahju hüvitamise seadus 635 SE](#) seletuskirjas (lk 3) selgitatakse õigusaktide vahetõttu järgmiselt: „Reguleerides süüteo menetluses tekitatud kahju hüvitamist kui riigivastutuse üht eriliiki, asetub uus seadus süstemaatiliselt kehtiva [RVastS] kõrvale, sätestades tervikliku süüteo menetluses tekitatud kahju hüvitamise regulatsiooni.“

2) **taotluse reservatsiooniga menetlus.** RVastS §-de 17 ja 18 kohaselt peab isik taotlema kahju hüvitamist. Taotluse õigeaegselt esitamata jätmisel või keeldumise vaidlustamata jätmisel kaotab isik võimaluse saada kahju hüvitist. Kriisi ja erikorra ajal tekitatud kahju osas on kannatanul sageli raskendatud kahju hüvitamise taotluse esitamine, samuti võib olla keeruline määratleda hüvitatav kahju. Riigi kohustus on tagada isikute võrdne kohtlemine, põhiõiguste austamine ning nende teostamist võimaldavate regulatiivsete normide ja menetluskorra kehtestamine. Olukorras, kus isik on enda õiguste teostamisel takistatud asjaolude tõttu, mille eest riik vastutab, on tõhusaks ja sobivaks menetluseks avaliku võimu kandja poolt omal algatusel talle teada oleva kahju hüvitamine teada olevatele kannatanutele. See ei tohiks välistada taotluse esitamist, kui kahju või kannatanu polnud riigile või muule halduskandjale teada, samuti kui kannatanu ei ole nõus kahju hüvitamise ulatuse või viisiga;

3) **proportsionaalsus ja kahju hüvitamine.** Erinevalt tavakorrast, kus halduskandja võib avaliku võimu volitusi kohaldada niivõrd, kui see on konkreetse üksikjuhtumi lahendamiseks hädavajalik, võib kriisi ja erikorra ajal olla vajalik kasutada avaliku võimu volitusi (sh lahingu- tehnikat, relvi ja füüsilist jõudu inimeste, loomade ning asjade suhtes jne) heidutamise kaalutlusel. Heidutusena kasutatav jõud võib konkreetse üksikjuhtumi seisukohalt olla ülemäärane, kuid olla vajalik kriisi või erikorra kui terviku lahendamiseks. Heidutava jõu kasutamine ei pruugi olla õigusvastane ([haldusmenetluse seaduse](#) – edaspidi HMS – § 54) vaatamata sellele, et see konkreetse üksikjuhtumi seisukohalt ei pruugi olla proportsionaalne. Lisaks selgetele reeglitele heidutava jõu kasutamise kohta on vaja ka regulatsiooni selle kohta, millal ja millises määras maksta hüvitist isikutele, kelle suhtes kasutati heidutavat jõudu või kes selle kõrvalmõjuna kannatasid;

4) **vastutus teiste või puuduvate osapoolte eest.** Erikorra ajal tekitatud kahju ei pruugi olla õiguslikult omistatav riigi või muu halduskandja tegevusele, kuid selle hüvitamata jätmine võib olla vastuolus avalike huvidega. Sellisteks olukordadeks võivad olla eelkõige rahvusvahelised ja riigisisised relvakonfliktid, aga ka teise riigi või riigivälise ühenduse terrorirünnakud, politseioperatsioonid või relvastatud vastuhakud nii Eesti Vabariigi territooriumil kui ka väljaspool seda. Sellise riigi tegevusega seotud, kuigi riigi enda poolt mitte põhjustatud kahju hüvitamata jätmine (menetluslikel või sisulistel põhjustel) võib olla kannatanud isikute suhtes äärmiselt ebaõiglane või vastuolus riigi huvidega. Seetõttu on vajalik õiguslik alus ka sellise kahju hüvitamiseks avalikest vahenditest.

* * *

Kokkuvõte 4: Hädalukorra lahendamisel ja erikorra ajal kohaldatud ulatuslikud ning isiku põhiõigusi ja -vabadusi oluliselt piiravad meetmed on sageli õigustatavad riigi ja tema institutsioonide, ühiskonna ning teiste isikute õiguste kaitse vajadusega. Sellise kahju hüvitamise lähtekohaks on eelduslikult õiguspäraselt tekitatud kahju, pandud kohustuste õiglane hüvitamine või võrdse kohtlemise taastamine.

Soovitav on selge kriisi ja erikorra ajal tekitatud kahju hüvitamise riigivastutuse eriregulatsiooni koostamine. Seda vajadust põhjendavad olukorra spetsiifikaga seotud raskused primaarnõuete ja üldisemalt kahju hüvitamise taotluse esitamisel. Kriisi ja erikorra ajal võiks õigusnormiga olla selgelt välistatud primaarnõude esitamise kohustuslikkus (erand RVastS § 7 lõike 1 suhtes). Õigusselguse tagamiseks on vajalik reguleerida avaliku võimu kasutatud heidutava jõu proportsionaalsuse

kriteeriumid ja hindamise üldised alused. Vajalik on lahendada küsimus, kas avalikest vahenditest konflikti on võimalik hüvitada teise osapoole või riigivälise ühenduse tekitatud kahju.

2.1. Hädaolukorra lahendamine

56. Hädaolukorra lahendamisel tekitatud kahju hüvitamise eriregulatsiooni ette nähtud ei ole. Kuna hädaolukorra lahendamisel ei muutu kohaldatavad meetmed ega meetmete kohaldamise alused, siis saab hädaolukorra lahendamisel lähtuda riikliku järelevalve meetmete kohaldamisel tekitatud kahju hüvitamise kohta sätestatust.

57. Korrakaitseaduses, mis on riikliku järelevalve meetmete ja vahetu sunni kohaldamist reguleeriv üldseadus, ei ole reguleeritud kahju hüvitamise või õiglase hüvitise maksmist juhtudel, kui õiguspäraste põhiõigusi ja -vabadusi piiravate meetmetega tekitatakse isikule kahju (erandiks on proovi ja näidise võtmisel või ekspertiisi tegemisel tekitatud otsese varalise kahju hüvitamine, kui riikliku järelevalve meetme kohaldamine oli alusetu; vt eespool KorS § 83 lõigete 1 ja 2 kohta). Teatud erisused on kehtestatud päästesündmuse käigus läbiviidavate töödega ja rakendatavate meetmetega isikule Päästeameti poolt tekitatud kahju hüvitamisele.⁹⁰ PPVS § 7⁷ lõigete 7 ja 8 alusel hüvitab riik PPVS § 7⁷ lõike 2 alusel asja sundkasutusse võtmisega tekkinud kulud.

58. Justiitsministeeriumis 2006. aastal väljatöötatud korrakaitseaduse eelnõud oli reguleeritud korrakaitstes õigusvastaselt ja õiguspäraselt tekitatud kahju hüvitamine, regress ning riikliku järelevalve meetmete kulude sissenõudmine. Eelnõu seletuskirjas on seda selgitatud järgmiselt: „Riikliku järelevalve teostamisel tekkinud kahju hüvitamine kujutab endast riigivastutuse erivormi, millel on olulised erijooned võrreldes tavalise riigivastutusega. [---] [Korrakaitseõigus] on reeglina esiplaanil avalik huvi korrakaitsemeetme kiire realiseerimise poolt, sest kindlaks tehtud oht tuleb tõrjuda. Kas meede oli õigusvastane, selle saab reeglina välja selgitada alles tagantjärele. [---] Kuna õiguskaitse tuleb reeglina kõne alla alles tagantjärele, on sellest lähtuvalt menetlusökoonoomika seisukohalt efektiivsem esitada koheselt kahjutasu nõue, mitte kõigepealt meetme õigusvastasuse tuvastamise ja alles seejärel kahjutasu nõue. Seda enam, et näiteks näiva ohu korral on piir õiguspärase ja õigusvastase meetme vahel õhkõrn. Teine oluline põhjus regulatsiooni eristamiseks on see, et korrakaitsemeetmed kujutavad endast reeglina isiku põhiõiguste väga intensiivset riivet. Sellele peaks korrespondeeruma isiku tõhusam õiguste kaitse sekundaartasandil, milleks on kahjutasu tasand. [---] Kuna riikliku järelevalve sisuks on ohtude tõrjumine, mis peab tihti toimuma kiiresti, samas aga mõjusalt, ning isikute õigusi tugevalt riivavate vahenditega (nt vahetu sunni meetmed), on kolmandate, asjaga mitte seotud või vähe seotud isikute õiguste kahjustamine tõenäolisem kui paljudel teiste riikliku tegevuse aladel. [---] Oluliseks erinevuseks õiguspäraselt tekitatud kahjude juures on korrakaitse riigivastutuse puhul ka avaliku võimu kandja võimalus nõuda 3. isikule hüvitatud kahju omakorda sisse ohu tekitanud isikult. Sellega kannab regulatsioon § 12 väljendatud põhimõtet, et iga isik peab ise kõrvaldama endast või enda võimu all olevast asjast lähtuvad ohud, kui isik seda ei tee, tõrjub ohu korrakaitseorgan ning kahju tekkimisel 3. isikule sellise menetluse käigus peab lõppvastutust kandma ohu või rikkumise tekitaja sekundaartasandil.” Säilinud

⁹⁰ PäästeS § 48 – Päästesündmuse käigus käesoleva seaduse §-s 21 nimetatud töödega ning [KorS] §-des 49, 50 ja 52 nimetatud meetmete kohaldamise käigus juriidilisele või füüsilisele isikule Päästeameti poolt tekitatud kahju loetakse õnnetusest põhjustatud kahjuks. PäästeS § 44 – asja sundkasutusest tekitatud kahju hüvitamine; PäästeS § 47 – toitlustuse ja joogivee kulude hüvitamine.

dokumentidest ei selgu, miks otsustati kahju hüvitamise regulatsioon eelnõust välja jätta, kuid seletuskirjas esitatud argumendid on jätkuvalt aktuaalsed.

* * *

Kokkuvõte 5: Hädaolukorra lahendamisel kohaldub (sh õiguspärase haldusakti või toiminguga tekitatud kahju osas) RVastS-i üldregulatsioon. KorS-i alusel hüvitatakse vaid alusetu riikliku järelevalve meetme kohaldamisel proovide ja näidiste võtmisel ja ekspertiisi tegemisel tekitatud otsene varaline kahju ning PäästeS-e alusel teatud juhtudel päästesündmuse käigus isikule Päästeameti poolt tekitatud kahju. KorS ja eriseadustes tuleks reguleerida õiglase hüvitise maksmine või kahju hüvitamise erisused.

2.2. Eriolukorra lahendamine

59. Eriolukorras⁹¹ on riigi vastutus piiratud HOS-ga. Eriolukorras ei hüvita riik eriolukorra väljakuulutamise põhjustanud hädaolukorras süüdi oleva füüsilise isiku kulusid; omanikule kuulunud ainete ja materjalide väärtust, kui neid aineid ja materjale kasutati tema huvides; ega eriolukorra töödega tekitatud kahju (HOS § 42). Täpsemalt on **hüvitamise alused ja kord sätestatud järgmistes õigusnormides:**

1) **asja sundvõõrandamise või -kasutamise hüvitamine.** HOS § 29 lõike 4 kohaselt maksab riik isikule asja eriolukorra ajal sundvõõrandamise või sundkasutuse eest hüvitist õiglates ulatuses. Hüvitise arvutamise ja maksmise kord on sätestatud Vabariigi Valitsuse 22. juuni 2017. aasta määruses nr 109 „[Eriolukorra ajal asja sundvõõrandamise ja sundkasutuse eest hüvitise arvutamise ja maksmise kord](#)“. Määruse § 2 lõike 1 kohaselt hüvitatakse sundvõõrandamise korral asja harilik väärtus ja lõike 2 kohaselt sundkasutusse võtmise korral isikule asja sundkasutusse võtmisega tekitatud kulu, välja arvatud HOS §-is 42 sätestatud juhul või kui isikul on võimalik saada hüvitist mujalt;

2) **eriolukorra tööle rakendatud füüsilise isiku tasustamine.** HOS § 43 lõike 1 alusel maksab riik eriolukorra tööle rakendatud isikule töötatud aja eest toetust, v.a kui ametnikule või töötajale säilitatakse eriolukorra tööde tegemise ajaks tema senine töötasu. Toetuse maksmise täpsem ulatus ja kord on kehtestatud Vabariigi Valitsuse 22. juuni 2017. aasta määruses nr 109 „Eriolukorra tööle rakendatud isikule toetuse maksmise ulatus ja kord“. Viidatud määruse § 1 lõike 2 kohaselt on makstava toetuse suuruseks Vabariigi Valitsuse määrusega kehtestatud tunnitasu alammäära summas iga töötatud tunni eest;

3) **keeld eriolukorra töödele rakendatud isikuga lepingut üles öelda.** HOS § 44 lõike 1 alusel ei või tööandja või ametiasutus töötajaga töölepingut üles öelda või ametnikuga teenistussuhet lõpetada põhjusel, et töötaja või ametnik on rakendatud eriolukorra tööle. Kulusid, mis tööandjal tekivad töötaja töölepingu ülesütlemise keelu tõttu, ei hüvitata;

4) **eriolukorra töödele rakendatud isiku hukkamisel makstav hüvitis.** Kui eriolukorra tööle rakendatud isik selle töö tõttu hukkab või sellel tööl saadud vigastuse tagajärjel sureb, maksab riik [perekonnaseaduse](#) alusel tema ülalpidamisel olnud isikutele hüvitist kokku isiku

⁹¹ Eriolukord on loodusõnnetusest, katastroofist või nakkushaiguse levikust põhjustatud hädaolukorra lahendamiseks välja kuulutatud erikord.

kümne aasta töötasu või palga ulatuses ning toetust matuse korraldamiseks (HOS § 44 lõiked 2 ja 3);

5) eriolukorra töödel vigastada saanu või haigestumise hüvitis. Kui eriolukorra tööle rakendatud isikul tuvastatakse [töövõimetoetuse seaduse](#) alusel osaline või puuduv töövõime eriolukorra tööl saadud vigastuse või töö tõttu tekkinud haiguse tagajärjel, maksab riik talle hüvitist (HOS § 44 lõige 15). Hüvitise maksmise tingimused ja kord on määratud täpsemalt siseministri 6. juuni 2017. aasta määruses nr 24 „[Eriolukorra tööle rakendatud isiku hukkamise, surma või osalise või puuduva töövõime korral makstava hüvitise ja kulude arvutamise ning hüvitise määramise ja maksmise kord](#)“.

Kahju hüvitamist tuleks eristada õiglase hüvitise maksmisest. Enamus eelnimetatud hüvitistest ei ole iseenesest õiguspäraselt tekitatud kahju hüvitamine, vaid õiglase hüvitise maksmine. Autor on seisukohal, et koos meetmete ülekandmisega KorS-i tuleks KorS-is reguleerida ka õiglase kahju hüvitamine (vt allpool).

* * *

Kokkuvõte 6: Eriolukorras reguleerib riigi vastutust HOS. Riik ei hüvita eriolukorra väljakuulutamise põhjustanud hädaolukorras süüdi oleva füüsilise isiku kulusid, omanikule kuulunud ja tema huvides kasutatud ainete ja materjalide väärtust ega eriolukorra töödega tekitatud kahju (HOS § 42), kuid näeb samas ette erinevad hüvitised ja kaitse eriolukorra tööle rakendatud isikule ning hüvitised tema omandiõiguse piiramise eest. Autori hinnangul tuleks riikliku järelevalve meetmete kohaldamisel õiguspärase kahju hüvitamise ja õiglase hüvitise maksmise regulatsioon sätestada KorS-is.

2.3. Erakorraline seisukord

60. Riigikogu kuulutab erakorralise seisukorra Vabariigi Presidendi või Vabariigi Valitsuse ettepanekul välja, kui põhiseaduslikku korda ähvardava ohu kõrvaldamine ei ole võimalik [erakorralise seisukorra seaduses](#) (edaspidi ErSS) sätestatud abinõusid rakendamata (ErSS § 2 lõiked 2 ja 3). Põhiseaduslikku korda ähvardav oht võib tuleneda (ErSS § 3): 1) Eesti põhiseadusliku korra vägivaldse kukutamise katsest; 2) terroristlikust tegevusest; 3) vägivaldse seotud kollektiivsest surveaktsioonist; 4) ulatuslikust vägivaldse seotud isikugruppide vahelisest konfliktist; 5) Eesti Vabariigi mõne paikkonna vägivaldsest isoleerimisest; 6) vägivaldse seotud pikaajalistest massilistest korratused.

Meetmeteks, mida põhiseaduslikku korda ähvardava ohu kõrvaldamiseks kasutatakse, on põhiõiguste ja -vabaduste piirangud (ErSS § 4), mittetulundusühingute tegevuse peatamine (ErSS § 19) ja massiteabevahendite valdajatele kohustuste panemine (ErSS § 26; samuti Vabariigi Valitsuse (ErSS § 17), erakorralise seisukorra juhi (ErSS § 18) ja sisekaitseüleva (ErSS § 20) volitused; Kaitseväge ja Kaitseliidu kaasamine (ErSS § 15 ja § 15¹) ning linnapea ja vallavanema allumiskohustus (ErSS § 25). Erakorralise seisukorra lahendamiseks kohaldatavad meetmed toovad kaasa ulatuslikud põhiõiguste ja -vabaduste piirangud, mille suhtes kehtib talumiskohustus. Põhiõiguste ja -vabaduste riive intensiivsuse või ulatuse vähendamiseks võib näha ette õiglase hüvitise maksmise või üksikjuhtudel hüvitada isikule õiguspäraselt tekitatud kahju. ErSS-is ei ole nähtud ette õiglase hüvitise maksmise regulatsiooni.

61. ErSS § 5 kohaselt hüvitatakse Eesti põhiseaduslikku korda ähvardava ohu kõrvaldamisel tekitatud materiaalne kahju seadusega sätestatud alustel ja korras. ErSS-is ei ole nähtud ette eraldi kahju hüvitamise ega õiglase hüvitise maksmise aluseid. Kuna tegemist on avaliku võimu teostamisel tekitatud kahjuga, siis võiks kahju hüvitamine olla reguleeritud RVastS-es. Eeldades, et erakorralise seisukorra lahendamisel kohaldatavad meetmed on õiguspärased, on isikul võimalik nõuda vaid RVastS § 16 alusel õiguspärase haldusakti või toiminguga tekitatud kahju hüvitamist.

Isik võib nõuda õiguspärase, kuid tema põhiõigusi või -vabadusi erakordselt piirava haldusakti või halduse toiminguga tekitatud varalise kahju hüvitamist õiglases ulatuses (RVastS § 16 lõige 1). 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 (RVastS § 16 lõige 3). Oht põhiseaduslikule korrale kui kahju hüvitamisel arvestatav asjaolu ning kasu, mida põhiõiguste ja -vabaduste piiramine avalikele huvidele kaasa tõi, välistavad põhimõtteliselt kahju hüvitamise erakorralise seisukorra lahendamisel tekitatud kahju suhtes. Seetõttu võib ErSS §-is 5 sätestatud viidet kahju hüvitamisele pidada eksitavaks.

62. Üldisest võrdõiguslikkuse tagamise kohustusest võib tuleneda nõudeõigus riigi vastu saada õiglast hüvitist isikutele, kelle põhiõigusi ja -vabadusi on erakorralise seisukorra lahendamise meetmetega oluliselt piiratud ning kellel on tekkinud sellest oluline kahju. Õiglase hüvitise maksmise aluseks on asjaolu, et konkreetset isikut on koormatud üldistes huvides avaliku võimu teostamisel erakordselt ulatuslikult. Õiglase hüvitise maksmisega jaotatakse kohaldatud koormavate meetmete mõju ühtlasemalt ühiskonna liikmete vahel. **Meetmeteks, millega seoses võib tekkida suur varaline kahju, mida võib olla õiglase jaotada ühiskonna liikmete vahel, võivad olla järgmised meetmed:**

a) Vabariigi Valitsus võib kehtestada erakorralise seisukorra ajal põhiseaduslikku korda ähvardava ohu kõrvaldamiseks piirangud Eestisse sisse- ja väljasõitmisel (ErSS § 17 lõige 1 punkt 2);

b) Vabariigi Valitsus võib erakorralise seisukorra ajal põhiseaduslikku korda ähvardava ohu kõrvaldamiseks peatada raadio- ja telesaadete edastamise ning ajakirjandusväljaannete väljaandmise (ErSS § 17 lõige 1 punkt 8);

c) Vabariigi Valitsus võib erakorralise seisukorra ajal põhiseaduslikku korda ähvardava ohu kõrvaldamiseks piirata või keelata relvade, mürkainete ja alkoholsete jookide müüki (ErSS § 17 lõige 1 punkt 11);

d) Vabariigi Valitsus võib kehtestada erakorralise seisukorra ajal põhiseaduslikku korda ähvardava ohu kõrvaldamiseks toiduainete müügi erikorra (ErSS § 17 lõige 1 punkt 12);

e) Vabariigi Valitsus võib erakorralise seisukorra ajal põhiseaduslikku korda ähvardava ohu kõrvaldamiseks kehtestada mootorikütuse müügi erikorra (ErSS § 17 lõige 1 punkt 13);

f) Vabariigi Valitsus võib erakorralise seisukorra ajal põhiseaduslikku korda ähvardava ohu kõrvaldamiseks kehtestada piirangud sidevahendite kasutamisele (ErSS § 17 lõige 1 punkt 14);

g) Vabariigi Valitsus võib erakorralise seisukorra ajal põhiseaduslikku korda ähvardava ohu kõrvaldamiseks kehtestada piirangud transpordivahendite liikumisele (ErSS § 17 lõige 1 punkt 15);

h) erakorralise seisukorra juht võib erakorralise seisukorra ajal põhiseaduslikku korda ähvardava ohu kõrvaldamiseks peatada kuni erakorralise seisukorra lõppemiseni täidesaatva riigivõimu asutuse ametniku teenistussuhte, kui on alust arvata, et ametnik oma tegevusega ohustab Eesti põhiseaduslikku korda, teatades sellest Vabariigi Valitsusele (ErSS § 18 lõige 2 punkt 2);

i) erakorralise seisukorra juht võib erakorralise seisukorra ajal põhiseaduslikku korda ähvardava ohu kõrvaldamiseks peatada valla- ja linnavalitsuse ametniku teenistussuhte kuni erakorralise seisukorra lõppemiseni, kui on alust arvata, et ametnik oma tegevusega ohustab Eesti põhiseaduslikku korda, teatades sellest vastavale valla- või linnavolikogule (ErSS § 18 lõige 2 punkt 3);

j) erakorralise seisukorra juht võib erakorralise seisukorra ajal põhiseaduslikku korda ähvardava ohu kõrvaldamiseks viia täidesaatva riigivõimu asutuse või valla- või linnavalitsuse ametniku üle teisele ametikohale või teise paikkonda kuni erakorralise seisukorra lõppemiseni ja anda talle ametiväliseid ülesandeid ilma ametniku nõusolekuta (ErSS § 18 lõige 2 punkt 4);

k) erakorralise seisukorra juht võib erakorralise seisukorra ajal põhiseaduslikku korda ähvardava ohu kõrvaldamiseks piirata liikumisvabadust Eesti territooriumil või selle osal (ErSS § 18 lõige 2 punkt 5);

l) sisekaitseülem võib erakorralise seisukorra ajal piirata põhiseaduslikku korda ähvardava ohu kõrvaldamiseks transpordivahendite liikumist ning sõnumisaladust (ErSS § 20 lõige 3 punktid 1 ja 6).

Eelnevalt loetletud piirangud toovad suure tõenäosusega kaasa varalise kahju tekkimise. Varaline kahju seisneb eelkõige piiratud võimaluses teenida tulu. See tähendab kas töö-, teenistus- või tegevusala valiku ja töötamise vabaduse (PS § 29) või ettevõtlusvabaduse (PS § 31) riivet sel moel, et omandit (PS § 32) ei teki, seda ei saa vabalt kasutada või kaotatakse omand tingimustel, millega isik muul juhul nõus ei oleks olnud.

63. Õigus kahju hüvitamisele (PS § 25) on seotud õigusvastase kahju tekitamisega. Kui tegu, millega kahju tekitati, oli õiguspärane, siis saab kahju hüvitamist nõuda üksnes RVastS § 16 sätestatud asjaoludel. Muus osas on isik kohustatud taluma riigi poolt õiguspäraselt avaliku võimu teostamist. Vaatamata sellele, et isikul ei ole õigust kahju hüvitamisele, võib seadusandja näha ette õiglase hüvitise maksmise, kui muul juhul oleks talumiskohustus isikule ülemäära koormav.

64. Selleks, et eelkirjeldatud meetmete kohaldamisel saaks varem kirjeldatud põhiseaduslikus raamistikus tekkida **alus õiglase hüvitise maksmiseks, peaks meetme kohaldamisel olema konkreetset isikut või isikute gruppi koheldud teiste isikute või kogu ühiskonnaga võrreldes ebavõrdselt ja sellise teistest erineva kohtlemise tagajärg peab isiku või isikute grupi jaoks olema raske ning sellise tagajärje konkreetsete isikute või grupi kanda jätmise olema ebaõiglane.** Mitte iga koormise või muu kohustuse panek, põhiõiguse või -vabaduse riive (sh omandiõiguse riive) ning sellega seotud kahju, kulu või õiguste kitsendus ei anna alust maksta õiglast hüvitist (või hüvitada kahju).

* * *

Kokkuvõte 7: Erakorralise seisukorra lahendamisel kohaldatavate meetmetega võib riik intensiivselt piirata üksikisiku või grupi põhiõigusi ja -vabadusi. Sellisel piirangul võib olla mõju omandiõigusele ning seetõttu tuleks kohtupraktikat arvestades kaaluda õiglase hüvitise maksmist. Põhiseadusest tulenevalt võib võrdõiguslikkuse tagamiseks olla vajalik näha ette õiglase hüvitise ka siis, kui õiguspärase meetmega piiratakse intensiivselt isiku omandiga mitte seotud olulisi põhiõigusi (inimväarikus, elu). Õiglase hüvitise maksmine peab põhinema selgelt määratletud alustel ja korral ning olema põhiõiguste kandja jaoks ettenähtav. Seda tuleks maksta vaid siis, kui see on omandi kaitse, võrdõiguslikkuse või muu põhiõiguse piirangu proportsionaalsuse tagamiseks vajalik ja vähendab intensiivsete meetmete tekitatud ülemäärast koormavat mõju isikule. Õiglase hüvitise võib anda ka toetuse, abi või muus vormis, mitte üksnes rahalise väljamaksena.

2.4. Kõrgendatud kaitsevalmidus ja sõjaseisukord

65. Vabariigi Valitsus võib Eesti Vabariigi julgeolekut ähvardava suurenenud ohu korral ja kollektiivkaitse rahvusvahelisel sõjalisel operatsioonil osalemiseks kõrgendada kaitsevalmidust (RiKS § 13 lõige 1), teavitades kaitsevalmiduse kõrgendamise otsusest ning selle põhjustest viivitamata Riigikogu ja Vabariigi Presidenti (RiKS § 13 lõige 2). Kaitsevalmiduse kõrgendamise kiidab heaks Riigikogu (RiKS § 13 lõige 2). Kaitsevalmiduse kõrgendamine toimub enne tegeliku ohu tekkimist ohuhinnangu alusel (RiKS § 13 lõige 1) ja seisneb üksnes ettevalmistumises agressiooniks, relvakonfliktiks või mobilisatsiooniks. Erinevalt erakorralisest seisukorrast või sõjaseisukorrast saab kõrgendatud kaitsevalmiduse kehtestamist ja sellel käigus rakendatavaid meetmeid põhjendada üksnes prognoositava ohu tõrjumisega, mitte tegeliku ohu tõrjumise või riigi julgeoleku vastu toime pandud rünnaku kõrvaldamisega.

Vabariigi Valitsuse korraldus kaitsevalmiduse kõrgendamise kohta jõustub koheselt ja selle jõustumise eelduseks ei ole korralduse sanktsioneerimine ehk kinnitamine. RiKS § 13 lõikes 2 nimetatud Riigikogu heakskiit ei ole vaadeldav kaitsevalmiduse kõrgendamise sanktsioneerimisena, sest riigikaitseülesannetega asutus ja isik asub koheselt pärast Vabariigi Valitsuse poolt kaitsevalmiduse kõrgendamise korralduse andmist täitma kõrgendatud kaitsevalmiduse ajaks ette nähtud riigikaitseülesandeid, tohtides kehtestada ja kohaldada piiravaid meetmeid (RiKS § 13 lõige 3). Sellest tulenevalt saab järeldada, et Riigikogu Vabariigi Valitsuse poolt kaitsevalmiduse kõrgendamise otsustamisel ei osale, vaid teostab üksnes eriliiglist parlamentaarset järelkontrolli Vabariigi Valitsuse kaitsevalmiduse kõrgendamise korralduse üle. Selle tõttu tuleb hinnata, kas ja milline on selle kontrolli ulatus ning millisel määral vastutab Riigikogu kaitsevalmiduse kõrgendamisega tekitatud kahju eest. Küsimus on selles, kas kohalduvad riigivastutusele üldised alused või RVastS § 14 sätestatud oluliselt piiravam regulatsioon.

66. RiKS-is ega muus seaduses ei ole reguleeritud, mida Riigikogu kaitsevalmiduse kõrgendamise otsustamisel peab hindama või millest lähtuvalt heakskiitmise otsustama. RiKS § 13 lõikes 4 üksnes konstateeritakse, et „*[k]aitsevalmiduse kõrgendamise heaks kiitmata jätmise otsusest alates kehtib üldine kaitsevalmidus ja lõpetatakse kõrgendatud kaitsevalmiduse ajaks ette nähtud riigikaitseülesannete täitmine ja piiravate meetmete kohaldamine*“. Õiguslikult

võib selline otsus olla põhjendatud nii sellega, et kaitsevalmiduse kõrgendamine ei olnud algusest peale õiguspärase, kui ka sellega, et kaitsevalmiduse kõrgendamise asjaolud on ära langenud.⁹² Samas võib Riigikogu otsus olla tingitud ka poliitilistest või majanduslikest põhjustest või soovist luua eeldused võimaliku agressoriga diplomaatiliste lahenduste otsimiseks. **Ühelgi juhul ei saa pelgalt asjaolust, et Riigikogu jättis kaitsevalmiduse kõrgendamise heaks kiitmata, järeldada seda, et Vabariigi Valitsuse korraldus kaitsevalmiduse kõrgendamise kohta oleks olnud selle andmise või kehtivuse ajal õigusvastane või alusetu.** Samuti ei välista Riigikogu poolt kaitsevalmiduse kõrgendamata jätmine seda, et Vabariigi Valitsus annab uue korralduse kaitsevalmiduse kõrgendamiseks, kui esinevad RiKS § 12 lõikes 2 nimetatud asjaolud.

67. RiKS § 13 lõikes 5 sätestatakse: „*Kaitsevalmiduse kõrgendamise otsuse ja selle heaks kiitmata jätmise otsuse vahelisel perioodil kõrgendatud kaitsevalmiduse ajaks ette nähtud riigikaitseülesannete täitmisega ja piiravate meetmete kohaldamisega tekitatud otsene varaline kahju hüvitatakse isikule riigivastutuse seaduses sätestatud tingimustel ja korras.*“ RiKS § 13 lõikest 5 ei nähtu, kas peetakse silmas õigusvastaselt või ka õiguspäraselt tekitatud otsese varalise kahju hüvitamist ja kas sellega välistatakse kaudse varalise kahju, tervise- ja surmaga põhjustatud kahju ning mittevaralise kahju hüvitamine. Asjaolule, et tegemist ei ole erinormiga üldise kahju hüvitamise regulatsiooni suhtes, viitavad sätte lõpus olevad sõnad „*riigivastutuse seaduses sätestatud tingimustel ja korras*“. Sätte sõnastus „*otsese varalise kahju*“ ei anna siiski alust järeldada, et RiKS § 13 lõike 5 ja RVastS-i regulatsioon koostoimes välistab tervisekahju, surma põhjustamisega seotud kahju ja mittevaralise kahju hüvitamise. Ennem on RiKS § 13 lõige 5 viiteline õigusnorm, mis seob omavahel kaitsevalmiduse kõrgendamise ja riigivastutuse regulatsioonid.⁹³ Sellest lähtuvalt tuleb kaitsevalmiduse kõrgendamisega seoses tekkinud kahju hüvitada RVastS-is sätestatud üldistel tingimustel ja korras, see tähendab et kahju hüvitamiseks tuleb tuvastada nii põhjuslik seos, haldusorgani tegevuse õigusvastasus kui ka mittevaralise kahju ja kaudse varalise kahju hüvitamisel süü, samuti peab isik kahju hüvitamise nõude esitamiseks olema esitanud RVastS § 7 lõike 1 kohaselt haldusakti kehtetuks tunnistamise, jätkuva koormava toimingu lõpetamise või haldusorgani otsustamiseks kohustamise nõude.

Selleks, et isik saaks vaidlustada kõrgendatud kaitsevalmiduse ajal riigikaitse ülesande täitmise, sundkoormise rakendamise või riigikaitse ülesannete kohaldamisega seoses tekitatud kahju, peab ta muu hulgas vaidlustama Vabariigi Valitsuse korralduse kaitsevalmiduse kõrgendamise kohta (eelhaldusakt). Eelhaldusakti vaidlustamiseks peab isik pöörduma kohtusse, kuna haldusakti, halduslepingu sõlminud või toimingu sooritanud haldusorgan ega tema üle teenistuslikku järelevalvet teostav haldusorgan ei saa hinnata Vabariigi Valitsuse korralduse õiguspärasust. Eelhaldusakti vaidlustamata jätmisel võib kohus jätta kaebuse isiku õigusi vahetult piirava haldusakti, halduslepingu või toimingu peale rahuldamata. Samas on Vabariigi Valitsusel kaitsevalmiduse kõrgendamise otsustamisel ulatuslik kaalutusõigus, millesse halduskohus ei saa sekkuda. Seetõttu ei saa ka halduskohus kohtuasja läbivaatamisel lõplikku sisulist otsust teha, vaid võib kohustada Vabariigi Valitsust ja sellest tulenevalt ka isiku õigusi piiranud haldusorganit asja uueks otsustamiseks. HKMS § 152 lõike 1 punkti 4 kohaselt lõpetab halduskohus määrusega kohtumenetluse, kui kaebuses vaidlustatud haldusakt on kehtetuks tunnistatud

⁹² Riigikaitse seaduse eelnõu nr 772 SE seletuskirja lk 27 kirjutatakse: „*Juhul, kui Riigikogu leiab, et kaitsevalmidust ei olnud põhjust kõrgendada, jätab ta otsuse heaks kiitmata ning edasi kehtib üldine kaitsevalmidus.*“ (kättesaadav <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/444b1af3-5b34-424d-bea0-2b211bb1a8b9>)

⁹³ Riigikaitse seaduse eelnõu nr 772 SE seletuskirja lk 27 kirjutatakse: „*Kui ilma Riigikogu heakskiiduta on juba asutud täitma kaitsevalmiduse kõrgendamise ajaks ette nähtud riigikaitse ülesandeid, tuleb isikutele, kellele tekitati sellega kahju, hüvitada see riigivastutuse seaduses sätestatud tingimustel ja korras. Riigivastutuse seaduses hetkel sõjaaja erisusi ei kajastu, nimetatud seadust uuendatakse teises etapis Justiitsministeeriumi eestvedamisel.*“ (kättesaadav <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/444b1af3-5b34-424d-bea0-2b211bb1a8b9>)

või kaebuses nõutav haldusakt on antud või toiming tehtud. RiKS § 13 lõike 6 kohaselt vaatab Riigikogu iga kolme kuu tagant üle otsuse kaitsevalmiduse kõrgendamise kohta ja võib tunnista heakskiidu ohu vähenemise korral kehtetuks. Arvestades tavapäraselt kohtumenetlusele kuuluvat aega, ei ole isiku õiguste kaitsmine tühistamis- või kohustamiskaebusega tõenäoline. Autor on seisukohal, et RiKS § 13 lõike 5 alusel kahju hüvitamise otsustamisel peaks erandina RVastS-i üldisest regulatsioonist vähemalt primaarnõude esitamise tingimus olema välistatud.

Autor leiab, et kahju hüvitamise regulatsioon ei ole ilmselt sobiv viis, et kaitsta isikute õigusi seoses Vabariigi Valitsuse korraldusega kaitsevalmiduse kõrgendamise kohta ega selleks, et taotleda selle alusel kohaldatud piiravate meetmete talumise tõttu kantud kahju hüvitamist. Autor on seisukohal, et piiravate meetmete kohaldamise õiguspärasus ei sõltu sellest, kas Riigikogu kiidab kaitsevalmiduse kõrgendamise heaks või mitte – sellest sõltumata on tegemist õiguspäraselt tekitatud kahjuga või talumiskohustusega kaasnevate ebamugavuste ja kuludega. Selliste piirangute proportsionaalsuse tagamiseks peaks seadusandja nägema ette õiglase hüvitise maksmise. See, milline hüvitis on õiglane ja millisel viisil seda isikule antakse (rahaline makse, kulude ülevõtmine, heastamine, tervishoiuteenuse tasuta osutamine vms), tuleb reguleerida iga piirava meetme regulatsiooni juures eraldi.

68. Sõjaseisukorra kuulutab välja Riigikogu Vabariigi Presidendi ettepanekul (RiKS § 17 lõige 1). Reeglina võib riigikaitseülesannetega asutus ja isik asuda alles sõjaseisukorra väljakuulutamise järel täitma sõjaseisukorra ajaks ette nähtud riigikaitseülesandeid ning kehtestada ja kohaldada sõjaseisukorra ajaks ette nähtud piiravaid meetmeid (RiKS § 17 lõige 3). Erandina võib pädev asutus või isik siis, kui see on vältimatult vajalik riigi julgeolekut ähvardava ohu kiireks ennetamiseks või tõrjumiseks, asuda juba sõjaseisukorra väljakuulutamise ettepaneku järel riigikaitseülesandeid täitma ning piiravaid meetmeid määrama ja kohaldama. Ajal, kui Riigikogu arutab sõjaseisukorra väljakuulutamist, ei peatata sõjaseisukorra ajaks ette nähtud riigikaitseülesannete täitmist ja piiravate meetmete kohaldamist. Juhul kui Riigikogu otsustab jätta sõjaseisukorra välja kuulutamata, lõpetatakse sõjaseisukorra ajaks ette nähtud riigikaitseülesannete täitmine ning piiravate meetmete kohaldamine (RiKS § 17 lõige 4). Vabariigi Presidendi ettepaneku ja sõjaseisukorra välja kuulutamata jätmise otsuse vahelisel perioodil sõjaseisukorra ajaks ette nähtud riigikaitseülesannete täitmisega ja piiravate meetmete kohaldamisega tekitatud otsene varaline kahju hüvitatakse isikule RVastS-is sätestatud tingimustel ja korras (RiKS § 17 lõige 5).

Sarnaselt kaitsevalmiduse kõrgendamise Riigikogu poolt heakskiitmise ajal kohaldatud meetmetega tuleb sõjaseisukorra väljakuulutamise ettepaneku arutamise ajal riigikaitseülesannete täitmine ning piiravate meetmete kohaldamisega tekitatud kahju hüvitada RVastS-is sätestatud tingimustel ja korras, ilma et RiKS § 17 lõikest 5 tekiks sisulist erandit kahju ulatuse ega selle hüvitamise tingimuste ja korra suhtes. Autor on seisukohal, et sõjaseisukorra väljakuulutamise ettepaneku arutamise ajal on kohaldatud piiravad meetmed RiKS § 17 lõike 3 alusel (õiguslik alus) eelduslikult õiguspärased. Erinevalt Vabariigi Valitsuse korraldusest kaitsevalmiduse kõrgendamise kohta ei ole Vabariigi Presidendi ettepanek sõjaseisukorra väljakuulutamiseks eelhaldusakt ning isikul ei ole sellest tulenevaid menetluslikke takistusi tema suhtes kohaldatud piiravate meetmete vaidlustamiseks. Autor on seisukohal, et kahju hüvitamine ei ole siiski sobiv ja isikut mõistlikult koormav lahendus piiravate meetmete talumise kohustuse korral. Selleks tuleks autori hinnangul näha ette õiglase hüvitise maksmine juhul, kui piirava meetme kohaldamisega isikule pandud talumiskohustus on tema põhiõigusi ülemäära piirav või koormab teda ebavõrdselt teiste isikutega.

69. Kõrgendatud kaitsevalmiduse ajal võib Vabariigi Valitsus, peaminister ja Kaitseväge juhataja ning sõjaseisukorra ajal sisejulgeoleku tagamise valdkonna eest vastutav minister kehtestada ja kohaldada piiravaid meetmeid RiKS §-is 15⁹⁴ sätestatud tingimustel ja korras (RiKS § 14 lõike 1 punkt 2, lõike 2 punkt 2, lõike 3 punkt 2 ja § 18 lõike 3 punkt 1). Sõjaseisukorra ajal võivad Vabariigi Valitsus, peaminister ja sisejulgeoleku tagamise valdkonna eest vastutav minister kehtestada ja kohaldada piiravaid meetmeid RiKS §-de 19 ja 20 alusel (RiKS § 18 lõike 1 punkt 1, lõike 2 punkt 1 ja lõike 3 punkt 2).

Piirava meetme kirjeldus	Kõrgendatud kaitsevalmidus	Sõjaseisukord	Kahju hüvitamise, heastamise või õiglase hüvitise maksmine
1) keelata lahkuda Eestist isikutel, kelle töö- või teenistuskohast tuleneb töökohustus	RiKS § 15 lg 1; Vabariigi Valitsus		Piirava meetme kohaldamine on suunatud eelkõige töökohustuse tagamisele ja seega ei tekita see isikule eraldi kahju. Kahju võib tekkida siis, kui töökohustus puudub või seda konkreetse isiku suhtes ei rakendata. Eelduslikult pole piirang isikut ülemäära koormav ja õiglase hüvitise maksmiseks vajadus puudub. Samas pole seaduses nähtud ette konkreetseid tingimusi, sh erandite tegemist, mille tõttu üksikjuhtumil võib meetme rakendamine olla ülemäära koormav ja tekitada kahju. Kaaluda tuleb erandite tegemise võimalust ja vajadusel võimaldada iga üksikjuhtumi eraldi kaalumist, kui see vastab erandi asjaoludele.
2) määrata riigikaitselisi sundkoormisi ja korraldada eelnevalt määratud riigikaitseliste sundkoormiste rakendamist	RiKS § 15 lg 2; RKSKS-is sätestatud haldusorgan	RiKS § 20 lg 1 alusel kohaldub ka sõjaseisukorra ajal	Piirava meetme kohaldamine võib koormata isikut väga erineval määral ja seetõttu tuleb kahju olemasolu või õiglase hüvitise maksmise tingimusi kaaluda igal üksikjuhul eraldi (nt isegi kui veokohustuse või ettevõtte sundvalduse tõttu ei saa isik üldse majandustegevust jätkata, siis tuleb hinnata, kas isikul konkreetsetes olukorras oleks üldse olnud võimalik majandustegevust jätkata). Õiglase hüvitise maksmise kohta sundkoormistega seoses vt allpool (jagu 2.5, lk 52).
3) rakendada füüsilise isiku suhtes töökohustust	RiKS § 15 lg 3; RiKS 5. peatüki 1. jaos sätestatud haldusorgan	RiKS § 20 lg 1 alusel kohaldub ka sõjaseisukorra ajal	Piirav meede võib olla isiku jaoks väga koormav, kui riik samal ajal vähendab palka ega taga isikule tema kohustuste täitmist (vt allpool). Riigikaitseline töökohustus seisneb eelkõige selles, et isik jätkab enda senisel töö- või teenistuskohal ülesannete täitmist ja seetõttu on riive PS §-des 29 või 32 sätestatud põhivabadusele ja -õigusele väike (piiratakse üksnes õigust

⁹⁴ RiKS § 10 lõike 2 kohaselt kehtestatakse piiravad meetmed RiKS § 9 lõike 2 alusel antavate haldusaktidega. Samas on ülejäänud seaduses siiski süstemaatiliselt eristatud RiKS § 9 lõike 2 alusel antavaid haldusakte ja piiravaid meetmeid (vt nt RiKS § 14 lõike 1 punktid 1 ja 2 või § 18 lõike 3 punktid 1 ja 2).

			omal soovil lahkuda). Seevastu sundtöö kohustus võib olla väga koormav (vt täpsemalt allpool).
4) kohustada massiteabevahendi valdajat, elektroonilise side ettevõtjat ja muud isikut avaldama või edastama tasuta, muutmata kujul ja viivitamata või ettenähtud ajal riigikaitse korraldamiseks vajalikke teateid ning õigusakte	RiKS § 15 lg 4; Vabariigi Valitsus, peaminister ja Kaitseväge juhataja, samuti Kaitseväge juhataja volitatud ülem	RiKS § 20 lg 1 alusel kohaldub ka sõjaseisukorra ajal	Piirav meede ei eelda adressaadilt täiendavate seadmete soetamist, töötajate erilist väljaõpet ega keela ajal, kui teadet ei edastata, kasutada eetrit ja seadmeid tavapärase programmi edastamiseks. Elektroonilise side ettevõtetele ei ole teadete ja õigusaktide edastamine tavapärase majandustegevuse osa ning neil võib kaasneda sellega kulutusi (eelkõige asjakohase sihtrühma väljaselgitamine ja teate edastamine enda kulud). Eelnevad ei ole eelduslikult sellised kulud, mille talumise eest peaks riik põhiseaduse järgi õiglast hüvitist maksma.
5) keelata kuni sõjaseisukorra lõppemiseni avalikku korda ähvardava ohu ennetamiseks avalike ürituste ja koosolekute pidamise, sõltumata nende eesmärgist ning pidamise kohast		RiKS § 20 lg 2; Vabariigi Valitsus	Piirava meetmega võib tekkida varaline kahju ainult juhul, kui avaliku ürituse korraldaja korraldab avaliku ürituse ärilisel eesmärgil ja kaotab selletõttu avaliku ürituselt loodetud tulu. Avaliku koosoleku või muu avaliku ürituse keelamine võib oluliselt takistada sõnavabadust ja tekitada sellega eelkõige mittevaralist kahju. Arvestades, et mittevaralise kahju hüvitiseks mõistetakse välja õiglane hüvitis (vt VÕS § 127 lg 6 ja § 134 ning TsMS § 233 lg-d 1 ja 2), tuleks reguleerida avalik-õiguslikus suhtes õiglase hüvitise määrad ja väljamaksmise lihtsustatud kord.
6) peatada kuni sõjaseisukorra lõppemiseni avalikku korda ähvardava ohu ennetamiseks streigid ja töösulud ning keelata nende korraldamise, sõltumata asutusest ja organisatsioonist.		RiKS § 20 lg 3; Vabariigi Valitsus	Piirav meede on suunatud sõjaseisukorra lahendamise takistamise ärahoidmisele ning võib piirata töötajate PS § 29 lg-st 5 tulenevat lihtsa seaduse reservatsiooniga põhiõigust streikida. Streik on üksnes üks meetod töötajate poolt enda õiguste ja huvide eest seismiseks. KTTLS § 21 kohaselt on streigid keelatud valitsusasutustes, teistes riigiasutustes ja kohaliku omavalitsuse asutustes, Kaitseliidus, kohtutes ja päästeasutustest ning piiratud üldhuviteenuseid osutavates ettevõtetes ja asutustes – nende töötajate osas piirav meede täiendavalt kahju tekitada ei saa. Kuna töötajatele jäävad muud õiguspärased võimalused enda õiguste ja huvide kaitsmiseks, siis eelduslikult see piirav meede isikutele kahju tekitada ei saa.
7) piirata kuni sõjaseisukorra lõppemiseni teatud liiki või tea-		RiKS § 20 lg 4; Vabariigi Valitsus	Piirav meede annab väga ulatusliku volituse piirata ükskõik kelle vahel

<p>tud tunnustele vastavate vallasajade müüki, keelata nende väljaveo riigist või teatud piirkonnast, samuti määrata neile sundhindu juhul, kui need vallasajad on vajalikud elanikkonna esmavajaduste rahuldamiseks või riigi sõjalise kaitsmise toetamiseks</p>			<p>ja mistahes vallasajade tsiviilkäivet. Nii võrd ulatuslik volitus võib viia ebaproportsionaalsete piirangute kehtestamiseni ning sellisel juhul kohaldub üldine RVastS-st tulenev kahju hüvitamise regulatsioon. Õiguspärase piirangu korral mõjutab piirang otseselt asja omaniku õigust enda asja käsutada, mis on PS § 32 lg-s 1 sätestatud põhiõiguse sisuks, eriti kui asja peamine otstarve on selle võõrandamine majandustegevuses. Vastavalt PS § 32 lg-le 1 tuleb vallasaja rekvireerimisel või natsionaliseerimisel maksta isikule õiglast hüvitist. Piirava meetme tõttu võib asi minetada oma majandusliku väärtuse ja sellisel juhul on piirava meetme toime käsitletav sundvõõrandamisena PS § 32 lg 1 tähenduses. Õiglase hüvitise maksimisele tuleks enne sõjaseisukorra kehtestamist kehtinud asja turuhinna arvestamisel lähtuda ka sellest, kas asjal on üldse turuväärtus sõjaseisukorra ajal ja kas omanikul on majanduslikult võimalik oma asja riigisiselt või -väliselt müüa.</p>
<p>8) piirata kuni sõjaseisukorra lõppemiseni sidevahendite kasutamist juhul, kui on alust arvata, et nende vahendusel levitav teave võib ohustada riigi sõjalist kaitsmist või muul viisil riigi julgeolekut</p>		<p>RiKS § 20 lg 5; Vabariigi Valitsus</p>	<p>Piirav meede on suunatud nii sõnumite edastamise (perekonna- ja eraelu puutumatus), kui ka ideede leviku ja sõnavabaduse piiramisele. Mõlemal juhul võib piirava meetme kohaldamine tuua kaasa olulise mittevaralise kahju (vt avalike kogunemiste piiramisega seonduvat, eespool). Samuti toob see elektroonilise side ettevõtjale kaasa keelu võimaldada sidevahendite kasutamist klientidele ja seetõttu ka teenida tulu. Selline minetus võib olla vaadeldav omandi sundvõõrandamisena PS § 32 lg 1 tähenduses ning eeldab kohese ja õiglase hüvitise maksmist. Samas tuleb arvestada võimaliku hüvitise maksimisele, et ettevõtjal oli keelatud aidata kaasa mistahes viisil, sh sidevahendi kasutamise võimaldamisega, kuriteole (sh nt KarS § 234¹: sõja või okupatsiooni toetamine, § 235¹: riigivastane vandenõu või § 236: üleskutse kuriteo toimepanemisele riigi vastu), ja ta oleks hoolsuskohustusest tulenevalt pidanud ise rakendada meetmeid riigivastasele teole kaasaaitamise vältimiseks. Seda kohustust ületavas osas tuleks tulu teenimise võimaluse minetamise puhuks ette näha õiglase hüvitise</p>

<p>9) keelata kuni sõjaseisukorra lõppemiseni massiteabevahendis teatud sisuga teabe edastamise, kui selle avalikustamine võib ohustada riigi sõjalist kaitsmist või muul viisil riigi julgeolekut</p>		<p>RiKS § 20 lg 6; Vabariigi Valitsus, peaminister ja siseminister</p>	<p>maksmine.</p> <p>Piirav meede on suunatud teatud sisuga teabe edastamise tõkestamisele ja piirab seetõttu eelkõige sõnavabadust (PS § 45). Piirava meetme kohaldamiseks võib olla samuti vajalik panna massiteabevahendite valdajatele kohustus tõkestada ettemääratud sisuga sõnumite avaldamist, kuid piirava meetme mõju massiteabevahendite valdajate majandustegevuse vabadusele on kaudne ja majanduslik mõju sõltub nende enda võimest toota ja levitada muu sisuga meediatoodangut. Sõnumisaladusega seotud kahju hüvitamise osas on üldiselt kohaldatav avalike kogunemiste keelamisega seonduv (vt eespool), aga piirang võib oluliselt mõjutada neid ettevõtjaid ja teisi isikuid, kelle põhitegevuseks on riigi sõjalist kaitsmist ja muul viisil riigi julgeolekut kahjustava teabe levitamine. Kuigi sõnavabadus põhiõiguseksena kaitseb ka riigi põhiseadusliku korra rahumeelsele ja demokraatlikule muutmisele suunatud ideede levitamist, ei ole autori hinnangul selle kaitsealas siiski riigi julgeolekut ohustav teavitamine, sh vaenuliku riigi propaganda või riigi sõjalist kaitsmist kahjustavate valesõnumite levitamine (vt nt KarS § 236 koosseisu). Seetõttu ei saa PS §-dest 25 ega 32 tuletada õigust hüvitisele sellise sõnavabaduse piiramise korral.</p>
<p>10) peatada sõjaseisukorra lõppemiseni meediateenuste osutamise ja ajakirjandusväljaande väljaandmise, kui on alust arvata, et nende vahendusel avalikustatav teave võib ohustada riigi sõjalist kaitsmist või muul viisil riigi julgeolekut</p>		<p>RiKS § 20 lg 7; Vabariigi Valitsus, peaminister ja siseminister</p>	<p>(vt eelmine)</p>
<p>11) kehtestada ning kohaldada isiku põhiõigusi ja -vabadusi piiravat meedet, mida seaduses ei ole sätestatud, kui seda on sõjaseisukorra ajal riigi julgeolekut ähvardava ohu ennetamiseks või tõrjumiseks vältimatult vaja</p>		<p>RiKS § 19 lg 1; Vabariigi Valitsus</p>	<p>Piirava meetme intensiivsus seisneb eelkõige selles, et tehakse erand seadusliku aluse põhimõttest (PS § 3 lg 1). Selline volitus on omane eelkõige dekreedioigusele (seadusdekreedid ja hädadekreedid) ning seetõttu on vaieldav, kas selline norm ja selle alusel kohalduvad piirangud üldse saavad olla formaalselt õiguspärased ja põhiseadusega kooskõlas. Sellise piiranguga tekitatud kahju hüvitamise küsimus tõusetub eelkõige sellest, kas formaalselt võis Vabariigi Valitsus</p>

			<p>selle piirangu kohaldamist reguleerida. Konkreetse piirava meetme kohaldamine võib olla samas materiaalselt õiguspärane ja tugineda seaduslikul alusel (KorS, JAS, KrMS vms seadus). Seega võib kahju hüvitamine olla välistatud põhjusel, et piiravat meetet kohaldanud haldusorgan oleks saanud seda meetet kohaldada ka ilma Vabariigi Valitsuse haldusaktita piirava meetme kohaldamise kohta. Eelkõige riikliku järelevalve üldmeetmete kontseptsiooni silmas pidades võib selline vaieldav volituskohaldamine olla ülearune ja võimalik kahju hüvitamise küsimus tuleb lahendada pigem RVastS § 14 alusel.</p>
--	--	--	---

70. Töökohustuse rakendamine tõstatab küsimuse eelkõige õiglase hüvitise maksmisest, aga ka vastutusest isiku seiniste kohustuste täitmise eest ning sellega seotud omandi riivist. Töökohustus on Eesti kodaniku või muu Eestis alaliselt elava füüsilise isiku kohustus teha riigikaitsealist tööd, kui töö tegemine on vajalik riigikaitseülesannete täitmiseks või selle toetamiseks (RiKS § 44 lõige 1). RiKS 5. peatüki 1. jao mõistes ei ole formaalselt töökohustuseks tegevvalitsuse poolt sõjaaja ametikoha ülesannete täitmine, ajateenistus, reservteenistus ja asendusteenistus (RiKS § 44 lõige 2), kuid kahju hüvitamise ja õiglase hüvitise maksmisega seotud küsimused tõusetuvad viimati nimetatud töökohustusega seoses samal viisil ja ulatuses. Riigikaitsealist kohustused jagunevad töökohustuseks (RiKS §-d 44–56; riigikaitsealisteks töökohustuseks ja sundtöökohustuseks), sundkoormise täitmiseks (RKSKS; sundvõõrandamine, sundkasutus ja sundvaldus ning veokohustus) ning kaitseväeteenistuseks (RiKS §-d 57–82; ajateenistus ja asendusteenistus, reservteenistus ja tegevteenistus). Riigikaitsealine töökohustus ja tegevteenistus erinevad teistest riigikaitsealistest töötamise kohustustest selle poolest, et isikut ei kohustata tegema tööd, mida ta enda vaba tahte kohaselt ei pruugi soovida teha (PS § 29 lõike 1 piirang). Piirangust kui töötamise kohustusest eraldi tuleb vaadata RiKS § 49 ja § 57 lõike 7 volitust vähendada palka või palka mitte maksta. Sundtöökohustusele, ajateenistus- ja asendusteenistuskohustusele või reservteenistuskohustusele allutatud isiku puhul piiratakse nii nende PS §-st 29 tulenevaid õigusi töökoha valikule kui ka PS § 32 lõikest 1 tulenevat põhiõigust omandile (palgale) üheaegselt. Ei riigikaitsealistele töökohustusele ja sundtöökohustusele allutatud isikule tagatud alampalgamääras makstav tasu (RiKS § 49 lõige 3 ja § 55 ning Vabariigi Valitsuse 28.01.2016 määrus nr 12 „[Sundtöökohustuse toetuse ulatus ja maksmise kord](#)“) ega kaitsevälialastele antavad tagatised (RiKS §-d 62 ja 71, v.a mõnel juhul RiKS § 77 lõike 1 ja Vabariigi Valitsuse 17.12.2015 määruse nr 33 „[Tegevvälialaste sõjaaja ametikohtade palgaastmestik ja Kaitseväe juhataja sõjaaja ametikoha palk](#)“ alusel makstav palk) ei pruugi võimalda pidada ülal ja toetada majanduslikult peret, maksta laene ega täita muid kohustusi, mis eeldavad palgatulu või muud sissetulekut.

Kohtupraktikas (vt jaotis 1.3.3, lk 23) on omandiks PS § 32 tähenduses peetud ka varalisi nõudeid, sh saamata jäänud palka. Riigikaitsealist töötamise kohustuse rakendamisel, v.a sundtöökohustus kestvusega kuni 48 tundi⁹⁵, ei kaota isik üksnes nõudeõigust palgale või muule tööta-

⁹⁵ RiKS § 54 lõikes 1 on küll määratud sundtöökohustuse kestvuseks kuni 48 tundi, kuid ei ole reguleeritud, kui mitu korda või millise sagedusega võib isiku suhtes sundtöökohustust rakendada. Kui RiKS §-e 53 ja 54 tõlgen-

sule, vaid selle tõttu võib võlausaldaja pöörata nõude ka tema vallas- ja kinnisvarale. Riigikaitsealise töötamise kohustus on piirava meetmena põhjuslikus seoses omandi kaotamisega ning sellest tulenevalt võiks isikul tekkida nõudeõigus riigi vastu kahju hüvitamiseks. Vaieldav on, kas PS § 32 lõike 1 eesmärk on kaitsta isiku omandit olukorras, kus ta sissetuleku kaotamise tõttu ei suuda täita omandiga seotud kohustusi. Seetõttu võib kahju hüvitamine olla välistatud. Samas on isiku põhiõigust omandile ulatuslikult piiratud ja faktiline tagajärg isiku jaoks ei erine omandi sundvõõrandamisest. Nii satuvad isikud, kellelt riik omandi sundvõõrandas, oluliselt paremasse olukorda kui need, kes kaotasid omandi neile riigi poolt pandud kohustuse täitmise tõttu. Autor on seisukohal, et PS § 32 lõiget 1 tuleks tõlgendada laiemalt kaitsena omandi säilitamiseks mistahes omaniku tahtest sõltumatu võõrandamise eest. Selleks, et kaitsta isiku, kellele riik paneb riigikaitsealise töötamise kohustuse, omandit selle isiku tahte vastase võõrandamise eest, on erinevaid võimalusi. Üheks võimaluseks on säilitada isikule palk vähemalt ulatuses, mis on vajalik tema omandi, ülalpidamise jms kohustuste täitmiseks. Teiseks võimaluseks on vähendada küll palka, kuid võtta riigikaitsealise töötamise kohustuse täitmise ajaks üle varalised kohustused vähemalt seoses isiku kodu säilimise ja perekonna ülalpidamisega. Samuti on võimalik jagada riigikaitsealise töötamise kohustuse mõjude talumise kohustus isiku ja tema võlausaldajate vahel selliselt, et isiku kodule ja perekonna ülalpidamisega seotud varale ei saa pöörata sissenõuet (peatada kohustuse täitmine isiku riigikaitsealise töötamise kohustuse määramise haldusaktiga või vahetult seaduse alusel). Niivõrd kui riik ei ole ühtegi nendest meetmetest kohaldanud selle isiku, kellele ta paneb riigikaitsealise töötamise kohustuse, omandi kaitseks, leiab autor, et isikul on õigus saada PS § 32 lõike 1 alusel kohest ja õiglast hüvitist tema suhtes kohaldatud piirava meetme tõttu võõrandatud omandi eest.

* * *

Kokkuvõte 8: Kaitsevalmiduse kõrgendamisel kohaldub üldine RVastS-i regulatsioon, mis sisuliselt välistab õiguspärase haldusakti või -toiminguga tekitatud kahju hüvitamise. Sõjaseisukorra väljakuulutamise ettepaneku arutamise ajal kohaldatud piiravate meetmetega tekitatud kahju hüvitamine on õiguslikult võimalik, kuid samuti seotud isiku ja kohtu jaoks oluliste menetluslike piirangutega. Oluliseks piiranguks kahju hüvitamise nõude esitamisel on kohustus vaidlustada Vabariigi Valitsuse korraldus või Riigikogu otsus kui eelhaldusakt kohaldatud piiravate meetmete vaidlustamiseks ja kui esmaste õiguskaitsevahendite kasutamise tingimus (RVastS). Riigikaitsealise töötamise kohustuse kohaldamisel ei ole tagatud isikute vara kaitse ja seetõttu võib isikutel olla vahetult PS § 32 lõike 1 alusel õigus nõuda omandi võõrandamisega seoses kohest ja õiglast hüvitist.

2.5. Sundkoormisest tuleneva kahju hüvitamine

dada selliselt, et isikule võib panna sundtöökohustust korduvalt kuni RiKS § 53 lõikes 3 nimetatud asjaolude ära langemiseni, siis muutub RiKS § 54 lõikes 1 nimetatud piirang sisutühjaks. Kehtiv õigus aga ühtegi pidepunkti selle kohta, kui sageli ja pika perioodi jooksul ühte isikut võib sundtöökohusega koormata, ei sätesta. Ainsa piirangu saab tuletada RiKS § 53 lõike 3 punktist 3, mille kohaselt võib sundtöökohustuse panna isikule, kui „sundtöökohustuse täitmine ei tekita ebaproportsionaalselt suurt ohtu sundtööde tegevale isikule või tema varale ega ole vastuolus isiku muude seadusest tulenevate kohustustega“. Sellisel juhul oleks sundtöökohustuse panemine keelatud, kui saamata jäänud palga tõttu ei oleks isikul võimalik täita laenukohustust või mõnda seadusest tulenevat kohustust (nt ülalpidamiskohustust, maksukohustust vms).

71. Riigikaitselisi sundkoormisi saab määrata ja teha teatavaks nii rahuajal kui sõjaseisukorra ajal (RKSKS § 3) ja neid täidetakse kas sõjaseisukorra, kõrgendatud kaitsevalmiduse, mobilisatsiooni või demobilisatsiooni ajal (RKSKS § 4 lõige 1). Isikule hüvitatakse sundkoormisega tekitatud kahju seadusega sätestatud korras (RKSKS § 8 lõige 1). Sundkoormisega tekitatud kahjuna ei käsitata vara hävimist, rikkumist või vara väärtuse vähenemist sõjategevuse läbi (RKSKS § 8 lõige 2). RKSKS ei näe ette kahju hüvitamise erisusi sõjaseisukorra ajaks.

Kriisi või erikorra ajal rakendatud riigikaitselisi sundkoormisega isikule tekitatud kahju hüvitatakse RVastS-i alusel (RKSKS § 8 lõige 1¹). Ka ErSS⁹⁶ teeb põhiseaduslikku korda ähvardanud ohu kõrvaldamisel tekitatud kahjuga seoses kaudse viite RVastS-ile ega kehtesta kahju hüvitamise erisusi erakorralise seisukorra ajaks. Seega kohaldub kriisi ja erikorra ajal määratud ja täidetud riigikaitselisi sundkoormisega tekitatud kahju hüvitamisele RVastS §-is 16 sätestatud õiguspärase haldusaktiga tekitatud (varalise) kahju hüvitamise regulatsioon.

Selline kahju hüvitamise regulatsiooni on äärmiselt piirav ning sisuliselt muudab kahju hüvitamise sätte tühjaks (vt RVastS § 16 lõikest 2 tulenevaid välistavaid tingimusi). Selleks, et kahju hüvitamise regulatsioon ei oleks sisutühi, tuleks välistada vähemalt RVastS § 16 lõikes 2 nimetatud välistavate tingimuste kohaldamine või kehtestada koormise määramise ja rakendamise isikule õiguspäraselt tekitatud kahju hüvitamise erisused. Kui koormis on määratud või rakendatud õigusvastaselt, siis saab isik kaitsta enda õigusi RVastS-i esmase nõudega või kahju hüvitamise nõude esitamisega üldises korras.

72. Sarnaselt sätestab RiKS, et juhul, kui Riigikogu ei kiida heaks Vabariigi Valitsuse kaitsevalmiduse kõrgendamise otsust või ei kuuluta Vabariigi Presidendi ettepanekul sõjaseisukorda välja, tuleb vahepealsel perioodil isikutele piiravate meetmetega tekitatud otsene varaline kahju hüvitada RVastS-ga sätestatud tingimustel ja korras (RiKS § 13 lõige 5 ja § 17 lõige 5). RiKS ei näe ette saamata jäänud tulu ega mittevaralise kahju hüvitamist. Sellest tulenevalt ei ole haldusorganil võimalik ka kaaluda, kas hüvitada saamata jäänud tulu või mittevaraline kahju või hüvitada see kasvõi osaliselt. Kuna saamata jäänud tulu on tõenäoliselt peamiseks kõrgendatud kaitsevalmiduse või sõjaseisukorra lahendamise meetmetega tekitatava kahju liigiks, siis selle hüvitamise täielik välistamine võib olla ülemäära koormav piirang.

* * *

Kokkuvõte 9: Isikule riigikaitselisi sundkoormisega tekitatud kahju hüvitatakse RVastS-ga sätestatud korras. RKSKS-is ega RiKS-is ei ole reguleeritud õiglase hüvitise maksmist isikutele, keda sundkoormise kohaldamine võib avalikes huvides ebavõrdselt ja ülemääraselt koormata. RiKS § 13 lõige 5 ja § 17 lõige 5 välistavad täielikult kaudse varalise kahju ja mittevaralise kahju hüvitamise ilma, et haldusorganil oleks võimalik hüvitamist kaaluda.

⁹⁶ ErSS § 5 – Eesti põhiseaduslikku korda ähvardava ohu kõrvaldamisel tekitatud materiaalne kahju hüvitatakse seadusega sätestatud alustel ja korras.

2.6. Kahju hüvitamine rahvusvahelises koostöös

73. Riigi kohustus hüvitada tema tegevusega tekitatud kahju võib tekkida ka väljaspool Eesti Vabariigi territooriumi. Riigikaitse valdkonnas on selleks juhtumiks eelkõige osalemine rahvusvahelises sõjalises koostöös. Rahvusvahelises sõjalises koostöös osalemine on: 1) Kaitseväge kasutamine rahvusvahelisel sõjalisel operatsioonil; 2) Kaitseväge osalemine rahvusvahelisel sõjalisel õppusel; 3) välisriigi relvajõudude Eesti Vabariigi territooriumil ajutise viibimise või maldamine seadusega sätestatud alustel ja korras; 4) rahvusvahelise sõjalise peakorterit staatuse tunnustamine, peakorterit tegevuses osalemine ja selle tegevuse toetamine; 5) Eesti Vabariigi, rahvusvahelise organisatsiooni ja välisriigi ühiste kaitseprojektide kavandamine ning elluviimine (RiKS § 29 lõige 1).

Liikmelisus [Põhja-Atlandi Lepingu Organisatsioonis](#) (*North Atlantic Treaty Organization* – edaspidi NATO) kohustab Eestit panustama NATO kollektiivsesse kaitsetesse ning annab ka võimaluse osaleda NATO juhitud missioonidel, mis suurendab sõjalist koostööd ja läbikäimist rahvusvahelisel tasandil. Paralleelselt on arenemas ühtne Euroopa julgeoleku- ja kaitsepoliitika, mis omakorda tihendab Euroopa riikide relvajõudude vahel toimuvat koostööd. Samuti osalevad kaitseväelased [Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni](#) (edaspidi ÜRO) operatsioonidel. Eesti ja välisriikide relvajõud teevad iga-aastaselt koostööd rahvusvahelistel sõjalistel õppustel, rahvusvahelistes kaitseprojektides ning sõjalistes peakorterites. Eestis on loodud [NATO küberkaitsekoostöö keskus](#), [NATO staabielement](#) (*NATO Force Integration Unit* – NFIU) ja [Balti Kaitsekolledž](#). Kaitseväge osaleb iga-aastaselt umbes 60-s rahvusvahelises sõjalises õppuses. Lisaks sellele suurendab liitlaste tegevust Eestis 2016. aasta juulis toimunud Varssavi tippkohtumisel heaks kiidetud liitlaste suurenenud kohalolu.⁹⁷

Eesti on panustanud rahvusvahelistesse sõjalistesse operatsioonidesse alates 1990-ndatest aastatest. Aktiivne ja järjepidev osalemine rahvusvahelistel sõjalistel operatsioonidel on üks olulisem Eesti julgeoleku- ja kaitsepoliitika lähtekoht peale SKT-st riigikaitsekuludeks 2% eraldamise. Osavõtt rahvusvahelistest sõjalistest operatsioonidest on aastate vältel kinnistanud Eesti usaldusväärset rahvusvahelises kogukonnas, kuna me ei ole ainult julgeoleku tarbijad, vaid ka selle tootjad. Eesti kaitseväelased osalevad välisoperatsioonidel juba 1995. aastast, kui osaleti ÜRO rahuvalvemissioonil Horvaatias. Esimese lahingukogemuse said kaitseväelased 2003. aastal Iraagist.⁹⁸ Operatsioonideks, milles Eesti osaleb, on: ÜRO rahuvalvemissioon Liibanonis UNIFIL, ÜRO vaatlusmissioon Iisraelis ja Liibanonis UNTSO, ÜRO rahuvalvemissioon Malis (MINUSMA), Euroopa Liidu missioon Malis (EUTM), operatsioon Vahemerel ja Liibüa rannikul inimkaubanduse tõkestamiseks (EUNAVFOR Med/Sophia), NATO väljaõppe- ja nõustamissioon Afganistanis (Resolute Support), Ameerika Ühendriikide juhitud rahvusvaheline sõjaline operatsioon Iraagis (Inherent Resolve) ning NATO missioon Kosovos (KFOR).⁹⁹

74. KKS § 44 lõike 3 kohaselt lähtutakse rahvusvahelises sõjalises koostöös osalemisel asjaomase välisriigi, rahvusvahelise organisatsiooni ja riigikaitse korraldamise valdkonna eest vastutava ministri kehtestatud jõu kasutamise korrast. Kui välisriigi või rahvusvahelise organi-

⁹⁷ Vabariigi Valitsuse määruse “Rahvusvahelises sõjalises koostöös tekitatud kahju nõude menetlemise, kahju hüvitamise ning kahjuhüvitisest loobumise kord” eelnõu seletuskiri (ETIS toimik nr 16-0888; kättesaadav: <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/2ac9d646-64ed-4772-a1f7-6b5ad5cbf6dd>).

⁹⁸ Välisministeerium; kättesaadav: <http://vm.ee/et/tegevused-eesmargid/julgeolekupoliitika/eesti-osalus-rahvusvahelises-kriisiohjes>.

⁹⁹ Kaitseväge; kättesaadav: <http://www.mil.ee/et/operatsioonid>.

satsiooni kehtestatud jõu kasutamise korras sätestatud reegel on vastuolus sõlmitud välislepinguga või rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtete ja normidega või Eesti Vabariigi õigusaktidega, ei rakenda Kaitseväge kõnealust reeglit ning teavitab sellest Kaitseministeeriumi ja välisriigi või rahvusvahelise organisatsiooni asjaomast ametiisikut (KKS § 44 lõige 4). Kui välisriigi või rahvusvahelise organisatsiooni kehtestatud jõu kasutamise korras sätestatud reeglit ei saa rakendada muul põhjusel, teavitab Kaitseväge sellest Kaitseministeeriumi ja seejärel välisriigi või rahvusvahelise organisatsiooni asjaomast ametiisikut (KKS § 44 lõige 5).

75. Kõige tõenäolisemaks kahju tekitamise juhtumiks on jõu kasutamine. Rahvusvahelises sõjalises koostöös osaledes võib Kaitseväge teenistusülesande täitmisel kasutada jõudu: 1) enda või teise inimese vastu suunatud ründe tõrjumiseks; 2) Kaitseväge või koos Kaitseväega rahvusvahelises sõjalises koostöös osalevate relvajõudude valduses olevate objektide vastu suunatud ründe tõrjumiseks; 3) rahu ja julgeoleku säilitamiseks või taastamiseks Kaitsevägele antud ülesannete täitmiseks (KKS § 48 lõige 1). Otsustades jõu kasutamist ja valides selle kasutamise viisi, peab kaitsevaelane lähtuma olukorrast ning hindama ka selle isiku ohtlikkust, kelle suhtes jõudu kasutatakse (KKS § 48 lõige 2). Kaitsevaelane ei tohi ründe tõrjumisel kasutada sellist jõudu, mis ei ole ilmses vastavuses ründe iseloomuga, kinnipeetava isiku või olukorra ohtlikkusega (KKS § 48 lõige 3).

Jõu kasutamisel võib kõrvale kalduda inimõigusi käsitleva välislepinguga võetud kohustustest, kui see on lubatud välislepinguga ja jõu kasutamine on kooskõlas teiste rahvusvahelise õiguse normidega (KKS § 48 lõige 5). Välislepinguga võetud kohustustest kõrvale kaldumise otsustab riigikaitse korraldamise valdkonna eest vastutav minister kooskõlastatult välissuhtlemise valdkonna eest vastutava ministriga (KKS § 48 lõige 6). Muul juhul võib välislepinguga võetud kohustustest kõrvale kalduva jõu kasutamine olla õigusvastane ja selliselt tekitatud kahju kuuluda hüvitamisele õigusvastaselt tekitatud kahjuna.

76. Kuna RiKS-is ei ole nähtud ette kahju hüvitamise eriregulatsiooni, siis ka rahvusvahelise sõjalise koostöö raames kohalduvad RiKS ja VÕS ning teised õigusaktid, mis reguleerivad kahju hüvitamise tingimusi. [Põhja-Atlandi lepingu osapoolte relvajõudude staatust käsitleva lepingu](#) (*Agreement Between the Parties to the North Atlantic Treaty Regarding the Status of Their Forces*; edaspidi NATO SOFA) artikli 8 para 5 mõjul laiendatakse saatva riigi vastutust tekitatud kahju eest kõikide selliste olukordadeni, kus kahju tekitajana vastutaks ka asukohariik, ning seetõttu oleneb saatva riigi vastutuse täpne ulatus asukohariigis kehtivatest riigivastutust reguleerivates õigusaktides sätestatust.¹⁰⁰

77. RiKS §-is 32 on antud volitus üksnes kahju hüvitamise korra kehtestamiseks: „*Rahvusvahelises sõjalises koostöös tekitatud kahju nõude menetlemise, kahju hüvitamise ning kahjuhüvitise loobumise korra kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega.*“ Volituspõhise alusel on antud Vabariigi Valitsuse 11.11.2016 määrus nr 123 „[Rahvusvahelises sõjalises koostöös tekitatud kahju nõude menetlemise, kahju hüvitamise ning kahjuhüvitise loobumise kord](#)“. Selles määruses endas esinevad mõned õiguslikud küsitavused, mis mõjutavad määruse kohaldamist tervikuna:

1) kahju, mille eest Eesti riik ei vastuta. Määruse § 1 lõike 3 kohaselt võib Kaitseväge välislepingu või ametkondliku välislepingu alusel hüvitada kahju, mille eest Eesti riik ei vastuta. Määruse eelnõu seletuskirja kohaselt antakse „*Kaitsevägele diskretsiooniõigus hüvitada*

¹⁰⁰ Vt täpsemalt Vabariigi Valitsuse määruse „Rahvusvahelises sõjalises koostöös tekitatud kahju nõude menetlemise, kahju hüvitamise ning kahjuhüvitise loobumise kord“ eelnõu seletuskiri (ETIS toimik nr 16-0888; kättesaadav: <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/2ac9d646-64ed-4772-a1f7-6b5ad5cbf6dd>).

*kahju ex gratia, st olukorras kus Eesti riigil puudub kohustus kahju hüvitamiseks. Sellist võimalust võib kasutada, kui see on eelnevalt kokku lepitud õiguslikult siduvas rahvusvahelises kokkuleppes, st välislepingus või ametkondlikus välislepingus. Sätte sõnastuses on lähtunud välissuhtlemisseaduse mõistetest. Näiteks reguleerib NATO SOFA artikkel VIII paragrahv 6 nõudeid, mis ei ole tõusetunud ametkohustuste täitmisest. Sellisel juhul ei ole saatval riigil kohustust kahju hüvitada, kuid saatev riik (teatud juhtudel nt Eesti Vabariigi esindajana Kaitseväge) võib hea tahte märgiks kahju siiski hüvitada. Samuti on ex gratia kahju hüvitamise võimalus ette nähtud Eesti ja Saksamaa relvajõudude külastuste kokkulepe artikkel 10 lõike 3 punktis f). Kaitseväge võib sellise otsuse vastu võtta rahvusvahelise koostöö huvides. Näiteks võib selline hüvitamine aidata tagada asukohariigi elanikkonna toetust Kaitseväge tegevusele.*¹⁰¹ Seletuskirjast nähtub, et alusnorm hüvitada kahju ex gratia tuleneb rahvusvahelisest lepingust, samas kui määruse § 1 lõige 3 on ise sõnastatud materiaalsooõigusliku alusnormina. Määruse § 1 lõige 3 on formaalselt vastuolus põhiseadusega osas, milles täiendava kahju hüvitamise aluse kehtestamiseks määrusega puudub volitusnorm. Arvestades, et nt NATO SOFA artikkel 8 para-d 6–8 on n-õ ex gratia kahju hüvitise määramise korra ja aluste osas oluliselt täpsemad, võib määruse § 1 lõige 3 olla ka materiaalselt vastuolus põhiseadusega. Kuna määruse § 1 lõikes 3 viidatakse kahju hüvitamisele „välislepingu või ametkondliku välislepingu alusel“, siis selle normi õiguspärasel kohaldamisel on Kaitseväge seotud nii välislepingu alus- kui ka menetlusnormidega ja sisuline vastuolu põhiseadusega peaks selle tõttu olema välistatud;

2) kahju hüvitamise lisatingimuste kehtestamine. Määruse § 1 lõikes 6 antakse edasivolitus kahju hüvitamise nõude läbivaatamise, kahju hüvitamise ja kahjuhüvitisest loobumise lisatingimuste kehtestamiseks (§ 1 lõige 6). Seletuskirjas on seda volitust käsitletud oluliselt kitsamalt, kui sätte tekst väljendab, ja selgitatud järgmiselt: „Kaitseministeerium võib kehtestada tingimusi kogu Kaitseministeeriumi valitsemisalas, Kaitseväge võib kehtestada nõudeid Kaitseväge siseselt. Kehtestatavad nõudeid ei või sisaldada täiendavaid nõudeid kahju hüvitamise taotluse esitamisele kahju kannataja poolt. Sätte eesmärk on võimaldada Kaitseministeeriumil ja Kaitseväel täpsustada ning vajadusel viia sisse muudatusi kahju hüvitamise praktilisse menetlusse. Näiteks võib Kaitseministeerium pidada vajalikuks sätestada Kaitsevägele lisatingimusi, kui tehakse eelnõu paragrahv 1 lõikes 3, paragrahv 7 lõikes 2 või paragrahv 8 lõikes 2 nimetatud diskretsiooniotsus. Samuti võib Kaitseväge näiteks täpsustada isikud, kelle õiguseks ja kohustuseks on kahju hüvitamist menetleda.“ Sätte tekstis väljendavad eksternset ehk välist õigussuhet sõnad „peale käesoleva määruse kehtestada lisatingimusi“ ning selliseks õigusaktiks saaks olla üldkorraldus (sisu järgi ka määrus, aga kohtupraktikas on sellist määrusandluse pädevust selgelt eitatud). Seletuskirjas viidatakse seevastu halduseeskirjadele (menetlusnormid) ja diskretsioonijuhistele (kaalutluste täpsustamine), mille andmise õigusaktiks on käskkiri. Kuna halduseeskirjade, diskretsioonijuhiste, töökorralduse, asjaajamise jms siseaktide kehtestamine on osa juhtimise pädevusest, puudub vajadus sellist volitust, nagu seletuskirjas on kirjeldatud, määruses sätestada. Selles osas, milles määruse § 1 lõige 6 võimaldab anda eksternseid õigusakte lisatingimustena, väljub nimetatud määrus volitusnormi raamest, ning osas, milles seda võib tõlgendada internsete õigusaktide andmise volitusena, on määrus eksitav asutuse juhi tegeliku juhtumispädevuse suhtes;

3) õiguspärase tegevusega põhjustatud kahju. Määruse § 1 lõige 5 punkti 1 kohaselt ei reguleerita määruses õiguspärase tegevuse käigus tekitatud kahju hüvitamist. Seletuskirjas on seda sätet selgitatud järgmiselt: „Punkti 1 järgi ei reguleerita määruses kahju hüvitamist, mis on tekkinud õiguspärase tegevuse tagajärjel. Näiteks kehtib rahvusvahelises õiguses põhimõte, mille kohaselt ei kohaldata tavapäraseid kahju hüvitamise reegleid sõjakahjude suhtes. See

¹⁰¹ Ibidem.

põhimõte on sätestatud ka NATO SOFA artikli XV lõikes 1.“ Selles osas on määrus kitsam volitusnormis sätestatud. Kuna volitusnormiga on Vabariigi Valitsusele pandud imperatiivne kohustus kehtestada rahvusvahelises sõjalises koostöös tekitatud kahju, sh õiguspärase tegevusega tekitatud kahju nõude menetlemise, kahju hüvitamise ja kahjuhüvitisest loobumise kord, siis on selle korra reguleerimata jätmine volitusnormiga vastuolus. Kuna RiKS §-ga 32 on nähtud ette erikorra olemasolu, siis õiguspärase tegevusega tekitatud kahju hüvitamisele RVastS §-de 17 ja 18 kahju hüvitamise korda ei saa kohaldada. Seega on tegemist õiguslüngaga, mis tuleb ületada analoogiat kohaldades. Analoogia korras võib olla lähimaks regulatsiooniks määrusega reguleeritud kahju hüvitamise kord;

4) teenistussuhte peatumise ajal tekitatud kahju. Määruse § 1 lõike 5 punkti 1 kohaselt ei reguleerita määruses selle kahju hüvitamise korda, mille on tekitanud isik, kelle töö- või teenistussuhe oli kahju tekkimise ajal peatunud või lõppenud. RVastS § 12 lõike 2 kohaselt loetakse avaliku võimu kandja poolt tekitatud kahjuks igasugune selle avaliku võimu kandja ülesandeid täitnud füüsilise isiku poolt vahetult põhjustatud kahju, sõltumata sellest, kas ülesandeid täideti teenistussuhte, lepingu, üksikkorralduse või muul alusel. Koostoimes RVastS § 7 lõikega 4 võib olla kohaldatav ka TsÜS § 132 lõige 2, mille kohaselt vastutab isik samuti teise isiku käitumise või temast tulenevate asjaolude eest, kui ta kasutab seda isikut oma kohustuste täitmisel ja selle isiku käitumine või temast tulenevad asjaolud on seotud selle kohustuse täitmisega. Samuti ei ole õiguslikult välistatud olukord, kus riik talub isiku tegutsemist enda esindajana kooskõlas TsÜS § 118 lõikega 2 või on volitus TsÜS § 127 lõike 1 alusel antud ametitunnistuse või vormirietuse väljastamisega. Sellest tulenevalt võib avaliku võimu kandja vastutada ka sellise isiku tegevuse eest, kelle teenistus- või töösuhe oli ajutiselt peatunud, kuid kes jätkas temale volitatud avaliku võimu volituse või avaliku võimu kandja muu kohustuse täitmist. Seletuskirjas on viidatud võimalusele, et kahju tekitab ametnik või töötaja, kes on puhkuselt tagasi kutsutud puhkuse peatumist ametlikult vormistamata – sellisel juhul täidab isik vorminõuete rikkumisele vaatamata selgelt ametikohustust ja kohaldub riigivastutus. Kuna RiKS §-ga 32 on nähtud ette erikorra olemasolu, siis teenistus- või töösuhte peatumise ajal tekitatud kahju hüvitamisele RVastS §-de 17 ja 18 kahju hüvitamise korda ei saa kohaldada. Rahvusvaheline leping, sh NATO SOFA artikkel 8 para 6, ei reguleeri isiku ja riigi vahel kahju nõude esitamise ja lahendamise üksikasju. Seega on tegemist õiguslüngaga, mis tuleb ületada analoogiat kohaldades. Analoogia korras võib olla lähemaks regulatsiooniks määrusega reguleeritud kahju hüvitamise kord.

Eelnevast nähtub, et määruse reguleerimisalas on puudusi, mis võivad rakendamisel tekitada segadust ja õiguslikke vaidlusi.

78. Määruse §-s 4 reguleeritakse kahju hüvitamise tingimusi. Seletuskirjas on välja toodud, et §-s 4 korratakse RVastS §-de 8 ja 11 sätteid, aga ei ole selgitatud, miks nende taasesitamine määruses on vajalik. Kuigi RiKS §-is 32 sätestatud volitusnorm on antud üksnes kahju hüvitamise korra kehtestamiseks, on määruses reguleeritud ka kahju hüvitamise tingimusi. Kuna kahju hüvitamise tingimuste kehtestamiseks puudub volitusnorm, siis on selles osas määrus formaalselt põhiseadusega vastuolus. Selline vastuolu ei tähenda, et määrusele tuginemine võiks viia materiaalselt õigusvastase ja põhiseadusega vastuolus oleva otsuse tegemiseni, kui taasesitatavad seaduse sätted vastavad mahult ja sisult seadusest tulenevale regulatsioonile ega kitsenda, muuda või moonuta seadusest tulenevaid kahju hüvitamise lauseid muul viisil.

Määruse § 4 lõike 1 kohaselt hüvitatakse kahju rahas ja § 4 lõike 2 esimeses lauses sätestatakse, et kahjuhüvitise suuruse määramisel lähtutakse eesmärgist luua võimalikult selline olukord,

milles õigustatud isik oleks siis, kui tema õigusi ei oleks rikutud. RVastS § 8 lõikes 1 sätestatakse: „Varaline kahju hüvitatakse rahas. Hüvitisega tuleb luua varaline olukord, milles kannatanu oleks siis, kui tema õigusi ei oleks rikutud.“ Võrdlusest nähtub, et määruse § 4 lõige 1 ja lõike 2 esimene lause kordavad RVastS § 8 lõikes 1 sätestatud. Sõnastuse erinevus „lähtutakse eesmärgist luua võimalikult selline olukord“ ja „tuleb luua varaline olukord“ võib nähtuda küll rõhuasetuse erinevus, kuid sisuliselt reguleeritakse määruuses kahju hüvitamise ulatust samas mahus seaduses sätestatuga.

Määruse § 4 lõike 2 teise lause kohaselt arvestatakse kahjuhüvitise suuruse määramisel muu hulgas kannatanu vastutust kahju tekkimise eest. RVastS § 13 lõike 1 punkti 4 kohaselt arvestatakse hüvitise suuruse määramisele eraõiguses sätestatud piiranguid seoses kannatanu osaga kahju tekitamisel. Need piirangud on sätestatud VÕS § 139 lõikes 1, mille kohaselt eelkõige juhul, kui kahju osaliselt tekkis kahjustatud isikust tulenevatel asjaoludel või ohu tagajärjel, mille eest kahjustatud isik vastutab, vähendatakse kahjuhüvitist ulatuses, milles need asjaolud või oht soodustasid kahju tekkimist. Sama paragrahvi lõike 2 kohaselt vähendatakse kahjuhüvitist ka ulatuses, milles kahjustatud isik jättis kahju tekitaja tähelepanu juhtimata ebatavaliselt suurele kahju tekkimise ohule või jättis kahju tekkimise ohu tõrjumata või jättis tegemata toimingut, mis oleks tekkinud kahju vähendanud, kui kahjustatud isikult võis seda mõistlikult oodata. Kuigi seaduse tekst on oluliselt täpsem määruse tekstist, siis eelnevas osas vastuolu ei ole. Küll ei ole määruse koostamisel arvestatud, et VÕS § 139 lõike 3 kohaselt võib isiku surma põhjustamise või tema tervise kahjustamise korral kahjuhüvitist VÕS § 139 lõikes 1 nimetatud alusel vähendada üksnes juhul, kui kahju tekitamisele aitas kaasa kahjustatud isiku tahtlus või raske hooletus. Selles osas on määruuses sätestatud kahjuhüvitise piirang ka sisuliselt vastuolus seadusega ja seega põhiseadusega materiaalselt vastuolus.

Määruse § 4 lõikes 3 sätestatakse, et kahju tekitamise tagajärjed võib sõltumata taotluse esitaja tahtest kõrvaldada igasugusel õiguspärasel viisil, kui rahaline hüvitis oleks märgatavalt suurem tagajärgede kõrvaldamise kuludest ja isikul ei ole kaalukat põhjust nõuda rahalist hüvitist. Sellega korratakse RVastS § 11 lõikes 3 sätestatud tagajärje kõrvaldamise regulatsiooni. Määrusest on jäetud välja RVastS § 11 lõigetest 1 ja 2 tulenev taotleja õigus nõuda tagajärje kõrvaldamist ja haldusorgani kohustus kõrvaldada tagajärg, kui tagajärgede kõrvaldamise kulud ei ületa oluliselt rahalist hüvitist. Sellest võib järeldada, et määrus mitte üksnes ei korda tarbetult seaduse teksti, vaid on tagajärje kõrvaldamise regulatsiooni suhtes väljajääteline ja eksitav ning selles osas ka seadusega vastuolus.

Samuti on määruse § 3 lõikes 7 sätestatud taotluse rahuldamata jätmise tingimused, sh kui kahju tekitamine või kannatanu ei ole tuvastatavad või puudub põhjuslik seos kahju ja teo vahel. Seletuskirjas on selgitatud, et need punktid rõhutavad, „et taotlust saab jätta läbi vaatamata või rahuldamata vaid õigusaktides sätestatud põhjustel. Selliseks õigusaktiks võib olla ka välisleping või ametkondlik välisleping.“¹⁰² Kuna selles sättes üksnes konstateeritakse kahju hüvitamise aluseid ja võimalikke probleeme tõendamisel, siis ei ole seda sätet võimalik vahetult kohaldada ega ole võimalik õiguslikult analüüsida selle puutumust teistes seadustes sätestatud kahju hüvitamise tingimustega. Selline sisuliselt tühi ja vahetult mitte kohaldatav säte võib olla eksitav ja tuleks seetõttu määrusest välja jätta.

79. RVastS § 17 lõike 1 kohaselt esitatakse taotlus kahju hüvitamiseks kahju tekitanud haldusorganile või kaebusena halduskohtule. RVastS § 18 lõike 1 kohaselt lahendab haldusorgan

¹⁰² Vabariigi Valitsuse määruse “Rahvusvahelises sõjalises koostöös tekitatud kahju nõude menetlemise, kahju hüvitamise ning kahjuhüvitisest loobumise kord” eelnõu seletuskiri (ETIS toimik nr 16-0888; kättesaadav: <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/2ac9d646-64ed-4772-a1f7-6b5ad5cbf6dd>)

taotluse kahe kuu jooksul selle esitamisest alates. Kahju hüvitamise taotlus lahendatakse või sellest keeldutakse haldusaktiga. Kahju hüvitamise taotlust käsitletakse kohtueelse menetlusega. Selle haldusakti vaidlustamise erikord on nähtud ette RVastS § 18 lõikes 2 ja HKMS § 47 lõikes 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 (RVastS § 18 lõige 2).

Seevastu määruse § 2 lõike 1 kohaselt esitab kahju kannataja või muu õigustatud isik taotluse rahvusvahelises sõjalises koostöös tekitatud kahju hüvitamiseks Kaitsevæele. Seletuskirja kohaselt kasutatakse sellist taotlust nii välisriigi kui ka Eesti rahvusvahelises sõjalises koostöös osaleja poolt tekitatud kahju hüvitamise menetluses. Esimesel juhul menetleb Kaitsevægi kahju hüvitamist, mille on tekitanud Eestiga rahvusvahelist sõjalist koostööd tegev välisriik. Teisel juhul, kui kahjunõue on esitatud Kaitsevæe vastu, menetleb Kaitsevægi taotlust kui kahju tekitaja esindaja ja hilisem kahjunõude hüvitaja. Kahju hüvitamise taotluse Kaitsevæe kaudu esitamise eesmärgiks on tagada parimate teadmiste kasutamine hüvitamise menetlemisel.¹⁰³

Kaitsevægi kontrollib taotluses nimetatud asjaolusid. Kaitsevægi määrab vajadusel ekspertiisi kahju suuruse või selle tekke asjaolude väljaselgitamiseks, võides küsida taotlejalt tema käsutuses olevat lisateavet ja -tõendeid kahju tekkimise, kahju suuruse ja põhjuslike seoste kohta (määruse § 3 lõige 1). Isiku surma põhjustamisel või muu olulise asjaolu ilmnemisel kaasab Kaitsevægi kahju hüvitamise menetlusse Kaitseministeeriumi (määruse § 3 lõige 3). Kaitsevæe juhataja või tema volitatud ametnik teeb otsuse kahju hüvitamise või sellest keeldumise kohta esimesel võimalusel, kuid hiljemalt kahe kuu jooksul taotluse saamisest arvates. Rahvusvahelises sõjalises koostöös osaleja poolt välisriigis tekitatud kahju menetlemise tähtaega võib mõjuval põhjusel pikendada kuni ühe kuu võrra (määruse § 3 lõige 8). Hüvitis makstakse välja Kaitsevæe eelarvest (määruse § 6 lõige 1).

Määruse kohaselt lahendab Kaitsevægi kahju hüvitamise taotluse sõltumata sellest, kas ta oli kahju põhjustanud haldusorgan või on kahju põhjustanud mõne teise riigi relvajõud. Selline pädevusnorm on kooskõlas NATO SOFA artikli 8 para 5 punktiga a ning täpsustab seda riigisiselt. Muus osas on määruse § 2 lõikes 1 ja §-is 3 sätestatu kooskõlas seadusega ning vastab volitusnormi piiridele.

80. Erandkorras võib Kaitsevægi hüvitada rahvusvahelise sõjalise operatsiooni käigus rahvusvahelises sõjalises koostöös osaleja poolt tekitatud kahju taotluse esitanud õigustatud isikule kohe (määruse § 5 lõige 1). Seletuskirjas on seda regulatsiooni põhjendatud järgmiselt: „*Sellisel võimalusel on kaks olulist põhjust. Esiteks võib õigustatud isikul seoses kahju kandmisega olla tekkinud kohene rahaline vajadus (näiteks surma põhjustamisel matusekulude kandmine). Teiseks on mitmetes teistes kultuurides tavaks kannatanule tekitatud kahju eest koheselt rahalist hüvitist pakkuda. Kohene kahjuhüvitise maksmine on ühtlasi oluline samm poliitilise toetuse tagamiseks ja sõbralike suhete säilitamiseks kohaliku elanikkonnaga. Kui operatsioonialal tekitatakse tsiviilkeskkonnas kahju ja seda kahju koheselt ei hüvitata, võib kohalike elanike seas levida vastumeelsus, mis võib ohustada kohapeal olevate Eesti isikute turvalisust. [---] Seejuures tuleb toonitada, et tegemist on menetlusliku lihtsustusega, mitte uue õigusliku alusega kahju hüvitamiseks.*“¹⁰⁴ Selleks määratakse Kaitsevæe üksuste välisriiki lähetamisel üksusest kaitse-

¹⁰³ *Ibidem.*

¹⁰⁴ Vabariigi Valitsuse määruse “Rahvusvahelises sõjalises koostöös tekitatud kahju nõude menetlemise, kahju hüvitamise ning kahjuhüvitisest loobumise kord” eelnõu seletuskiri (ETIS toimik nr 16-0888; kättesaadav: <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/2ac9d646-64ed-4772-a1f7-6b5ad5cbf6dd>)

väelane, kes tagab üksuse tekitatud või üksusele tekitatud kahju hüvitamiseks vajalike toimingute tegemise (määruse § 3 lõige 4). Kohe hüvitamisel ei või kahjuhüvitise suurus olla suurem kui 3200.- eurot (määruse § 5 lõige 2). Kahju kohe hüvitamine, selle põhjendused ja kahjuhüvitise suurus fikseeritakse kirjalikult esimesel võimalusel (määruse § 5 lõige 3).

Tegemist on olulise erisusega kahju hüvitamise korrast. Nõustuda tuleb sellega, et kahju hüvitamine kohe ei ole täiendav materiaalõiguslik alus, vaid lihtsustatud menetlus. Kuna esmapilgul tundub olevat tegemist olulise menetlusliku erinevusega üldisest haldusmenetlusest, siis võib olulisuse põhimõttest ja parlamendi reservatsioonist (PS §-d 3 lõige 1, 13 lõige 2 ja 14 koostoimes) tulenevalt olla vajalik selline menetluslik erisus näha ette kõigepealt RiKS §-is 32 ning siis seda määruuses täpsustada. Hindamaks, kas sellise erikorra reguleerimine üksnes määruuse tasemel on olulisuse põhimõtte või parlamendi reservatsiooni rikkumine, tuleb hinnata selle menetlusliku erisuse olulisust.

RVastS § 18 lõike 1 kohaselt lahendab haldusorgan kahju hüvitamise taotluse kahe kuu jooksul taotluse esitamisest arvates. Tähtaja mõttes on „kohe“ oluliselt lühem kui „kahe kuu jooksul“, aga RVastS § 18 lõikes 1 sätestatud tähtaega tuleb tõlgendada koostoimes HMS-is sätestatuga. Vastavalt HMS § 5 lõikele 2 viiakse haldusmenetlus läbi eesmärgipäraselt ja efektiivselt, samuti võimalikult lihtsalt ja kiirelt, vältides üleliigseid kulutusi ja ebameeldivusi isikutele. Vastavalt HMS § 18 lõikele 1 protokollitakse menetlustoiming reeglina üksnes siis, kui seda peab vajalikuks haldusorgan või see kohustus tuleneb õigusaktist.¹⁰⁵ HMS § 55 lõike 2 kohaselt antakse haldusakt kirjalikus vormis, kuid edasilükkamatu korralduse võib anda ka muus vormis. Sealhulgas on HMS § 56 järgi haldusorganil haldusakti põhjendamisel ulatuslik kaalutusõigus otsustada, kui põhjalikult ta esitab hüvitamise põhjendused haldusakti tekstis (v.a õigusliku ja faktilise aluse äranäitamine). HMS § 5 lõikest 1 tulenevalt otsustab haldusorgan haldusmenetluse üksikasjad kaalutusõiguse alusel. Seega võib asuda seisukohale, et kui kahju olemasolu, ulatus ja põhjuslik seos ning kannatanud on selged, siis tuleb ka RVastS § 18 lõike 1 alusel otsustada kahju hüvitamine kohe.

Seega määruse §-s 5 üksnes rõhutatakse asja kiire lahendamise ja vormivabaduse põhimõtteid rahvusvahelise sõjalise koostöö kontekstis. Sisuliselt üksnes täpsustatakse seaduses sätestatud menetluskorda erisust tegemata. Selline täpsustamine määruuses või ka täiendav täpsustamine siseaktis ei riku olulisuse põhimõtet ega parlamendi reservatsiooni.

Määruse § 5 lõike 2 kohaselt võib kohe maksta välja hüvitise üksnes summas 3200.- eurot. Seletuskirjas ei ole seda piirangut põhjendatud. Kui kahju hüvitamise asjaolud on selged kohe, siis puudub mõistlik põhjus keelduda ka 3200.- eurot ületava kahjuhüvitise väljamaksmisest. Arvestades, et haldusakti kahju hüvitamise kohta ei pea vormistama arvutis ning soodustava haldusakti põhjendustena piisab reeglina õigusliku ja faktilise aluse äranäitamisest, ei ole ka kirjaliku haldusakti vormistamine aeganõudev ega töömahukas (nt võib täita haldusakti ülesannet kassa väljamineku order, kui selles on vastav põhjendus kirjas). Kitsendus oleks õiguspärane, kui seda tõlgendada siseõigusliku menetlusnormiga, mis kohustab enne 3200.- eurot ületava kahjuhüvitise väljamaksmist vormistama haldusakti ja lubab seega maksta sellest väik-

¹⁰⁵ HMS § 18 lõikes 1 sätestatakse: „Menetlustoiming protokollitakse, kui: 1) menetlusosaline esitab selleks põhjendatud taotluse; 2) seda peab vajalikuks asja menetlev haldusorgan; 3) toimingu sisu on ütluse, arvamuse või seletuse andmine haldusorganile; 4) protokollimise kohustus tuleneb seadusest või määrusest.“ Kuna HMS § 18 lõike 1 punktides 1 ja 3 hindab taotluse põhjendatust või ütluste, arvamuse või selgituse tähtsust asja sisulisel lahendamisel haldusorgan, siis on tal nendel alustel ka suur kaalutusõigus protokollimise otsustamisel.

sema kahjuhüvitise välja edasilükkamatutel juhtudel ilma haldusakti üldse kirjalikult vormistamata. Kuna määruse ja seletuskirja põhjal ei ole võimalik üheselt normi kohaldamisala, eesmärki ja võimalikku mõju määrata, tuleks sätet täpsustada.

81. NATO SOFA artikli 8 para 5 punkti e kohaselt jagatakse kulud saatva ja vastuvõtva riigi vahel sõltuvalt vastutuse määrast. Isegi kui kahju eest vastutab üksnes saanud riik, siis kannab vastuvõttev riik 25% kahjusummast. Määruse § 7 kohaselt arvatakse regressi korras tagasimakse riigi tuludesse ja antakse Kaitsevägele volitus, et kui välisriik soovib rahvusvahelise kokkuleppe väliselt hüvitada Kaitseväge poolt õigustatud isikule väljamakstud kahjuhüvitise, võtta see vastu rahvusvahelise koostöö huvides. Muus osas kohaldatakse vahetult välislepingut.

82. NATO SOFA artikli 8 para 1 kohaselt ei hüvitata vastuvõtvale riigile kahju, mida saatva riigi sõjaväelased või töötajad on põhjutanud oma ülesannete täitmise käigus nende käsutusse antud varale. Sama artikli para 2 kohaselt hüvitatakse vastuvõtvale riigile poolte vahel määratud vahekohtuniku kindlaksmääratud ulatuses kahju, mida saatva riigi sõjaväelased või töötajad on põhjutanud oma ülesannete täitmise käigus vastuvõtva riigi muule varale, kui pool ei ole punkti f kohaselt nõudest loobunud.

Määruse § 8 lõigete 1 ja 2 kohaselt, kui välisriik on tekitanud kahju Eesti riigi varale ja rahvusvaheline kokkulepe näeb ette loobumise kahju hüvitamise nõudest, siis tagab Kaitsevägegi vajalike riigisiseste toimingute tegemise. Kaitsevägegi teavitab vajaduse korral välisriiki vara kuulumisest riigi omandisse ja sellest tulenevast kahju hüvitamise nõudest loobumisest. Kahju hüvitamise nõudest võib loobuda rahvusvahelise koostöö huvides. Kaitseväge eelarvest eraldatud vahenditest loobumise otsustab Kaitsevägegi, muudest vahenditest loobumise otsustab Kaitseministeerium.

* * *

Kokkuvõte 10: RiKS-is ei ole nähtud ette kahju hüvitamise eriregulatsiooni ja seega kohalduvad ka rahvusvahelise sõjalise koostöö raames RiKS ja VÕS ning teised õigusaktid, mis reguleerivad kahju hüvitamise tingimusi. Põhja-Atlandi lepingu osapoolte relvajõudude staatust käsitleva lepingu artikli 8 para 5 mõjul laiendatakse saatva riigi vastutust tekitatud kahju eest kõikide selliste olukordadeni, kus kahju tekitajana vastutaks ka asukohariik. Seetõttu oleneb saatva riigi vastutuse täpne ulatus asukohariigis kehtivates riigivastutust reguleerivates õigusaktides sätestatust.

RiKS §-is 32 on antud täitevvõimule volitus üksnes kahju hüvitamise korra kehtestamiseks. Selle alusel antud Vabariigi Valitsuse 11. novembri 2016. aasta määruses nr 123 „Rahvusvahelises sõjalises koostöös tekitatud kahju nõude menetlemise, kahju hüvitamise ning kahjuhüvitisest loobumise kord“ esinevad mitmed õiguslikud küsitavused, mis võivad rakendamisel tekitada segadust ja õiguslikke vaidlusi. Põhiseadusega on formaalselt vastuolus määruses kahju hüvitamise tingimuste kehtestamine (§ 4) ja põhiseadusega võib olla vastuolus täiendava kahju hüvitamise aluse sätestamine (§ 1 lõige 3). Volitusnormi raamest väljuvad määruses kehtestatud kahju hüvitamise lisatingimused (§ 1 lõige 6). Kuna määrus ei reguleeri õiguspärase tegevuse käigus tekkinud kahju hüvitamist ega teenistussuhte peatumise ajal tekitatud kahju hüvitamise korda (§ 1 lõike 5 punktid 1 ja 2, vrd RiKS § 32), siis on praegu tegemist õiguslüngaga. Analoogia korras võib olla lähemaks regulatsiooniks määrusega reguleeritud kahju hüvitamise kord. Määrus

lubab arvestada kahjuhüvitise suuruse määramisel muu hulgas kannatanu vastutust kahju tekkimise eest (§ 4 lõike 2 teine lause), mis on vastuolus VÕS § 139 lõikega 1 ja seega materiaalselt ka põhiseadusega.

Kui kahju hüvitamise asjaolud on kohe selged, siis puudub mõistlik põhjus keelduda ka 3200.- eurot ületava kahjuhüvitise väljamaksmisest kahju kohe hüvitamisel (vt § 5 lõige 2). Kuna määruse ja seletuskirja põhjal ei ole võimalik üheselt normi kohaldamisala, eesmärki ja võimalikku mõju määrata, tuleks sätet täpsustada.

3. Võrdlus teiste riikide kahju hüvitamise regulatsiooniga

3.1. Riigivastutus Kontinentaal-Euroopa õigussüsteemis

3.1.1. Saksamaa

83. Saksamaa õigussüsteemis puudub üks ja ainus riigivastutust reguleeriv õigusakt. Mitmetest seadustest tulenevad erinevad riigivastutusnõuded, mille konkreetsed eeldused ja ulatus on sisustanud kohtupraktika. Riigivastutuse üldiseks alusnormiks on Saksamaa Liitvabariigi põhiseaduse (*Grundgesetz*, edaspidi GG) artikkel 34, mille järgi riik vastutab avalike ametiasutuste poolt tekitatud kahju eest. Kõige olulisemaks riigivastutuse (*Staatshaftung*) liigiks Saksamaal on ametivastutus (*Amtshaftung*), mida reguleerib Saksa tsiviilseadustiku (*Bürgerliches Gesetzbuch*, edaspidi BGB) § 839, mis sätestab ametniku süülise vastutuse ametikohustuste rikkumise tagajärjel tekkinud kahju eest.

84. Ajaloolise arengu tulemusena on ametivastutusnõude (*Amtshaftungsanspruch*) aluseks BGB § 839 koostoimes GG artikliga 34. Ametikohustuse rikkumine on BGB §-s 839 määratletud deliktina, mille eest ametnik vastutab isiklikult. GG artikli 34 mõjul aga võtab riik vastutuse ametnikult üle. Ametivastutus on Saksamaal seega reguleeritud kaudse, mitte vahetu riigivastutusena.¹⁰⁶ Selle tagajärjel on ametivastutusel kui riigivastutuse liigil Saksamaal mitmed eripärad. Esiteks, riik võtab üle ametniku isikliku vastutuse. Ametivastutus on piiritletud ametniku isikliku vastutuse ulatusega, mistõttu reeglina on ametivastutusnõude sisuks rahaline hüvitis, mitte õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamine. Teiseks, riik vastutab ametniku tekitatud kahju eest samadel eeldustel nagu ametnik ise. BGB § 839 aga sätestab ametivastutuse eeldusena ametniku süü.¹⁰⁷ Lisaks toob ametivastutuse paiknemine eraõiguse ja avaliku õiguse piierialal Saksamaal kaasa olukorra, kus haldusakti kehtetuks tunnistamise nõue tuleb esitada halduskohtule, haldusakti tulemusena tekitatud kahju hüvitamise nõue aga tsiviilkohtule.¹⁰⁸

85. BGB § 839 ja GG artikli 34 alusel esitatud ametivastutusnõude eelduseks on: 1) tegutsemine avalikus ametis; 2) ametikohustuse rikkumine; 3) rikutud ametikohustuse suunatus kolmandate isikute kaitsele; 4) põhjuslik seos; 5) süü; 6) vastutust piiravate asjaolude puudumine.¹⁰⁹ Avaliku ameti mõiste ei tähista siinkohal isiku õiguslikku staatust, vaid funktsiooni. Nii tegutsevad avalikus ametis lisaks ametnikele ka kõik eraõiguslikud isikud, kes teostavad avalikku võimu. Ametikohustuse rikkumise tuvastamise järel on vaja küsida, kas rikutud kohustuse eesmärk on kaitsta kolmandaid isikuid selle kohustuse rikkumise tagajärjel tekkinud kahju eest. BGB § 839 I seab ametniku vastutuse eelduseks süü tahtluse või hooletuse vormis. Hooletuse korral vastutab ametnik üksnes juhul, kui kannatanul ei ole võimalik kahju hüvitamist nõuda mõnel muul viisil.¹¹⁰ Lisaks peab kannatanu enne kahju hüvitamise nõude esitamist võimaluse korral kasutama esmaseid õiguskaitsevahendeid, näiteks nõudma õigusvastase haldusakti kehtetuks tunnistamist.¹¹¹

106 Ossenbühl, Fritz, Cornils, Matthias (2013) *Staatshaftungsrecht*. München: Beck, lk-d 11–12.

107 *Op. cit.*, lk-d 12–13.

108 *Op. cit.*, lk 122.

109 *Op. cit.*, lk 14; Hartmann, Bernd J., Tieben, Samuel (2014) *Amtshaftung*. – JA 2014, H. 6, lk-d 401–406.

110 *Op. cit.*, lk-d 401–405.

111 Magnus, Ulrich (2016) *The liability of public authorities in Germany*. – The liability of public authorities in comparative perspective. Oliphant, Ken (toim). Cambridge *etc.*: Intersentia, lk-d 177–194 (siin lk 192); Ossenbühl, Fritz, Cornils, Matthias (2013) *Staatshaftungsrecht*. München: Beck, lk-d 93–94.

Riigivastutuse süsteem üldiselt on Saksamaal pälvinud kriitikat, kuna sellel puuduvad selged üldpõhimõtted ja läbipaistvus. Mitmed reformiettepanekud on jäänud tagajärgedeta.¹¹² Ametivastutuse piirid ja ulatus on aga küllaltki selgelt kindlaks määranud kohtupraktika.

86. Austrias ja Saksamaal on võimalik hüvitada riigi poolt õiguspäraselt tekitatud kahju, kuid sellega seotud küsimused on suuresti lahendatud kohtupraktika kaudu¹¹³. Sellise küll õiguspärase, kuid ebaõiglaselt koormava kahju isikutele hüvitamise nõue on ajalooliselt kujunenud Saksa õiguses üldise ohverdusnõudena (*Aufopferungsanspruch*)¹¹⁴.

87. Saksa 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 sundvõõrandamisega 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 ja kohati vastandlik.¹¹⁵

3.1.2. Austria

88. Austria õiguskirjanduses eristatakse mõisteid riigivastutus (*Staatshaftung*) ja ametivastutus (*Amtshaftung*). Riigivastutuse mõiste tähistab Austria riigi vastutust Euroopa Liidu õiguse rikkumisel. Käsitledes riigi või selle institutsioonide vastutust avaliku võimu teostamisel tekitatud kahju eest, kasutatakse mõistet ametivastutus.¹¹⁶

89. Austrias kehtestab ametivastutuse üldised alused ametivastutuse seadus (*Amtshaftungsgesetz*, edaspidi AHG). See määratleb nii ametivastutuse materiaalsed eeldused kui ka menetluskäigu. AHG on eriseaduseks Austria tsiviilseadustiku (*Allgemeines bürgerliches Gesetzbuch*, ABGB) ja Austria tsiviilkohtumenetluse seadustiku (*Zivilprozessordnung*, ZPO) suhtes. Kahju hüvitamise nõuded AHG alusel tuleb esitada tsiviilkohtule.¹¹⁷ AHG § 2 II kohaselt ei saa aga kannatanu kahju hüvitamise nõuet esitada, kui kahju oleks saanud vältida kasutades teisi õiguskaitsevahendeid või esitades kaebuse halduskohtule. Seega saab kahju hüvitamise nõude AHG alusel tsiviilkohtule esitada alles pärast seda, kui on ammendunud kõik muud õiguskaitsevahendid.

AHG § 1 I alusel esitatud kahju hüvitamise nõude eelduseks on: 1) organi tegevus; 2) põhjuslik seos organi tegevuse ja kahju tekkimise vahel; 3) organi tegevuse õigusvastasus; 4) süü.¹¹⁸ Or-

112 Magnus, Ulrich (2016) *The liability of public authorities in Germany*, lk 194.

113 Laaring, Mait (2009) [Riigivastutuse seaduse muutmise vajaduse analüüs](#). – Tallinn: Justiitsministeerium, lk 13.

114 *Op. cit.*, lk 58.

115 *Op. cit.*, lk 60.

116 Koch, Bernhard A. (2016) *The liability of public authorities in Austria*. – The liability of public authorities in comparative perspective. Oliphant, Ken (toim). Cambridge *etc.*: Intersentia, 2016, lk-d 19–50 (siin lk 20).

117 Kucsko-Stadlmayer, Gabriele (2014) *Österreich*. – Staatshaftung in Europa. Nationales und Unionsrecht. Dörr, Oliver (toim.). Berliin *etc.*: De Gruyter, 2014, lk-d 429–459 (siin lk-d 432 ja 451).

118 Kucsko-Stadlmayer, Gabriele (2013) *Österreich*. – Staatshaftung in Europa: Nationales und Unionsrecht. lk-d 440–446.

gani (*Organ*) mõistel on Austria ametivastutuses väga lai tähendus. Eelkõige on organiteks füüsilised isikud, kes täidavad avaliku võimu funktsioone, näiteks ametnikud, aga ka õpetajad ja notarid. Austria ülemkohus (*Oberste Gerichtshof*, edaspidi OGH) on siiski leidnud, et ka juriidilised isikud võivad olla organid AHG tähenduses.¹¹⁹ Seejuures on organi mõiste sisustamisel määrav just isiku funktsioon konkreetsel ajahetkel. Kohtuasjas, kus politsei oli palunud sõidu-teelt takistuse kõrvaldamiseks juhuslikult mööduva kolmanda isiku abi, jõudis OGH otsusele, et ka selline juhuslik mööduja muutub organiks selle lühikese ajahetke jooksul, mil ta politseid abistab.¹²⁰

90. Organi õigusvastase tegevuse eest vastutab avaliku õiguse kandja (*Rechtsträger*), kelle ülesandeid organ täitis. Kannatanu ei saa esitada AHG alusel nõuet organi vastu. Küll aga on avaliku õiguse kandjal õigus esitada organi vastu regressinõue.¹²¹ Reeglina saab AHG alusel nõuda avaliku õiguse kandjalt üksnes rahalist hüvitist. Selline lahendus tugineb arusaamale, et kohtuvõim ei saa sekkuda täidesaatva võimu tegevusse ega muuta avaliku õiguse kandja nimel tehtud otsuseid. Haldusakti vaidlustamise võimaluse näeb ette haldusõiguse regulatsioon, mitte AHG.¹²²

3.1.3. Prantsusmaa

91. Riigivastutuse (*responsabilité administrative*) süsteem on kujunenud Prantsusmaal ajalooliselt välja halduskohtute praktika tulemusena. 19. sajandil levinud mõtteviis, et avalik huvi seab riigivastutusele piirangud, on asendunud tänapäevase käsitusega, mille kohaselt riik vastutab avaliku võimu teostamisel õigusvastaselt tekitatud kahju eest.¹²³ Riigivastutuse õiguslikke raame kujundavas Prantsuse kohtupraktikas on kesksel kohal teenistusalase süü (*faute de service*) mõiste.

92. Teenistusalase süü kui riigivastutusnõude eelduse tuvastamine on oluline eelkõige kahel põhjusel. Esiteks, Prantsuse riigivastutus eristab ametniku teenistusalast süüd ja isiklikku süüd (*faute personnelle*). Kui ametniku õigusvastane tegu lähtus teenistusalasest süüst, siis saab kannatanu esitada kahju hüvitamise nõude riigi vastu halduskohtusse. Kui ametniku õigusvastane tegu lähtus aga isiklikust süüst, siis vastutab ametnik isiklikult ja kannatanu saab tema vastu nõude esitada tsiviilkohtusse. Kui algselt välistasid teenistusalane süü ja isiklik süü teineteist, siis nüüdseks on kohtupraktika tunnistanud, et teenistusalane süü ja isiklik süü võivad esineda ka koos. Kohtud on leidnud, et riigivastutus on välistatud üksnes siis, kui ametniku tegudel puudub väiksemgi seos teenistusülesannetega. Selle arengu tulemusena on riigivastutuse ulatus Prantsusmaal üha suurenenud.¹²⁴

Teiseks, teenistusalase süü mõiste hõlmab endas nii ametniku teo objektiivse õigusvastasuse kui ka subjektiivse süüilisuse. Kuigi riigivastutus on Prantsusmaal määratletud süülise vastutuseks, piisab halduskandja süü tekkimiseks juba haldustegevuse õigusvastasuse tuvastamisest.

119 Koch, Bernhard A. (2016) *The liability of public authorities in Austria*, lk-d 30–31.

120 *Op. cit.*, lk 40.

121 *Op. cit.*, lk-d 37–38.

122 *Op. cit.*, lk-d 26–27.

123 Fairgrieve, Duncan, Lichere, François (2016) *The liability of public authorities in France*. – The liability of public authorities in comparative perspective. Oliphant, Ken (toim.). Cambridge etc.: Intersentia, lk-d 155–175 (siin lk-d 156–158).

124 Fairgrieve, Duncan (2003) *State liability in tort. A comparative law study*. Oxford etc.: Oxford University Press, lk-d 20–23.

Kuna avalik võim on kohustatud tegutsema õiguspäraselt, siis kaasneb avaliku võimu õigusvastase tegevusega kohe ka avaliku võimu kandja süüülisus.¹²⁵ Erandiks on teatud valdkonnad, kus riigivastutuse eelduseks on raske süü (*faute lourde*) ja kus teenistusalase süüga kaasneva kerge süü (*faute simple*) tõendamisest ei piisa.¹²⁶ Prantsuse kõrgeim halduskohus Riiginõukogu (*Conseil d'Etat*) on raske süü kui nõude vajaliku eelduse kehtivusala viimastel aastakümnetel siiski üha kitsendanud.¹²⁷

93. Ametniku teenistusalase süü eest vastutab avaliku võimu kandja, kelle ülesandeid ametnik täitis. Enne kohtusse pöördumist peab kannatanu nõudma kahju hüvitamist avaliku võimu kandjalt. Alles siis, kui avaliku võimu kandja keeldub nõude rahuldamisest või ei vasta kahe kuu jooksul taotlusele, võib kannatanu esitada kahju hüvitamise nõude kohtule.¹²⁸ Seejuures saab kannatanu kahju hüvitamise nõudele lisaks kasutada ka teisi õiguskaitsevahendeid, näiteks esitada kohtule haldusakti kehtetuks tunnistamise nõude.¹²⁹

94. Õigusaktiga tekitatud kahju puhul on seni kehtinud seadusandja ja selle kaudu rahva vaba tahte (*volonté générale*) kontrollimatuse põhimõte, kuid viimasel ajal on peetud võimalikuks ka seadusandja võimalikku riigivastutust.¹³⁰ Kohtuniku ebaseaduslik tegevus (sh ebamõistlik menetlusaeg) võib tuua kaasa riigivastutuse, kuid sel viisil ei tohi uuesti hakata läbi vaatama jõustunud kohtuotsuseid (*autorité de la chose jugée*).¹³¹

3.1.4. Võrdlus Eesti riigivastutuse süsteemiga

95. Kuigi riigivastutuse süsteem Saksamaal, Austrias ja Prantsusmaal on küllaltki erinev, lähtuvad kõigi nimetatud riikide õiguskorrad põhimõttest, et riik peab õigusvastase tegevuse tulemusena tekitatud kahju eest vastutama. Sarnaselt Austriaga on Eestis riigivastutuse üldregulatsioon kehtestatud ühe õigusaktiga. Saksamaal ja Prantsusmaal on riigivastutuse üldprintsüübid kujundanud eelkõige kohtupraktika.

96. Kui Austrias kuulub AHG süstemaatiliselt eraõiguse valdkonda, siis Eestis liigitub RVastS avaliku õiguse valdkonda. Selle selgeks väljenduseks on riigivastutusnõuete erinev kohtutee Eestis ja Austrias. Nõuded RVastS-i alusel tuleb esitada halduskohtule, nõuded AHG alusel aga tsiviilkohtule. Mõlemal lahendusel on eeliseid ja puuduseid. Saksamaal ja Austrias lähtutakse arusaamast, et avaliku võimu õigusvastane tegevus on üks delikti liik, millele kohalduvad kõik deliktiõigusest tulenevad põhimõtted. Kui aga kohtuasja lahendab tsiviilkohus, siis seab see piirangud riigi vastu esitatud nõude sisule. Nimelt ei saa tsiviilkohus otsustada haldusakti muutmise või tühistamise nõuete üle, mistõttu need nõuded tuleb ka Saksamaal ja Austrias siiski esitada halduskohtule. „*Sellised nõuded tsiviilseadustesse ei sobi, sest eraõigus ei näe ette vahendeid, et sundida kohustatud isik soovitud viisil tegutsema, avalikus õiguses on*

125 Fairgrieve, Duncan (2003) *State liability in tort*, lk-d 28–35 ja 103–105.

126 *Op. cit.*, lk 106.

127 Marsch, Nikolaus (2014) *Frankreich*. – Staatshaftung in Europa. Nationales und Unionsrecht. Dörr, Oliver (toim.). Berliin etc.: De Gruyter, lk-d 195–225 (siin lk 208).

128 Fairgrieve, Duncan, Lichere, François (2016) *The liability of public authorities in France*, lk 170.

129 *Op. cit.*, lk-d 160–161.

130 Dörr, Oliver (2014) *Staatshaftung in Europa: Vergleichende Bestandsaufnahme*. – Staatshaftung in Europa. Nationales und Unionsrecht. Dörr, Oliver (toim.). Staatshaftung in Europa. Nationales und Unionsrecht. Berliin etc.: De Gruyter, 2014, lk 9.

131 *Op. cit.*, lk 11.

*see aga võimalik. Eeltoodust tulenevalt ka üldkohus ei saa panna haldusorganile avalik-õiguslikku kohustust jne.*¹³² Just selline arutluskäik oli üks põhjuseid, miks Eesti seadusandja otsustas jätta riigivastutusnõuded halduskohtu pädevusse. Lisaks tagab halduskohtumenetluses keh-tiv uurimispõhimõte kannatanu õiguste tõhusa kaitse.¹³³

97. Nii Eestis kui ka kõikides eelpool käsitletud riikides on riigivastutuse kõige olulisemaks eelduseks avaliku võimu tegevus. Ametikoostuste rikkumise, organi õigusvastase tegevuse ja teenistusalase süü kategooriaid on Saksa, Austria ja Prantsuse kohtupraktikas sisustatud üha avaramalt. Selle tulemusena on jõutud käsituseni, mille kohaselt vastutab riik alati, kui kahju on avaliku võimu funktsioone täites tekitatud õigusvastaselt.

98. Kõige olulisem Eesti riigivastutuse süsteemi erinevus eelkäsitletud riikidega võrreldes on mittesüüline vastutus.¹³⁴ Saksamaal ja Austrias on süü riigivastutuse struktuuri oluline element, mis tuleneb deliktiõigusest. Prantsusmaal mõistetakse avaliku võimu kandja süüd eelkõige or-ganisatsioonilise süüna, mis kaasneb konkreetse õigusvastase teoga ja moodustab teenistusalase süü.

* * *

Kokkuvõte 11: Kõik vaadeldud õiguskorrad lähtuvad põhimõttest, et riik vastutab avalikke funktsioone täites õigusvastase tegevuse tulemusena tekitatud kahju eest. Sarnaselt Austriaga on Eestis riigivastutuse üldregulatsioon kehtestatud ühe õigu-saktiga. Saksamaal ja Prantsusmaal on riigivastutuse üldprintsipiibid välja kujun-danud eelkõige kohtupraktika.

Saksamaal ja Austrias liigitatakse avaliku võimu õigusvastane tegevus ühe delikti liigina, mistõttu kohalduvad deliktiõigus ja asju menetlevad tsiviilkohtud. Haldusakti muutmise või tühistamise nõue tuleb esitada eraldi halduskohtule. Ametivastutus on Saksamaal piiritletud ametniku isikliku vastutuse ulatusega, mistõttu reeglina on ametivastutusnõude sisuks rahaline hüvitis, mitte õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamine. Riik vastutab ametniku tekitatud kahju eest samadel eeldustel nagu ametnik ise. Kui Eestis on avaliku võimu organi vastutus mittesüüline (v.a mitte-varalise kahju hüvitamisel), siis Saksamaal ja Austrias on süü riigivastutuse struk-tuuri oluline element, mis tuleneb deliktiõigusest.

132 **Simm, Heete** (2004) **Riigivastutuse kujunemine ja ametniku vastutus**. Magistr töö. Indrek Koolmeister (juhendaja). Tartu: Tartu Ülikool, õigusteaduskond, lk-d 30–31.

133 **Andresen, Ene** (2009) **Riigivastutus**. Tartu: Riigikohus, lk-d 15–16.

134 RVastS § 9 lõike 1 järgi on süü vastutuse eeldusena kehtestatud üksnes mittevaralise kahju hüvitamise nõude korral. Vt ka **Andresen, Ene** (2009) **Riigivastutus**, lk 55.

3.2. Sõjalise konflikti käigus välisriigis tekitatud kahju hüvitamine

3.2.1. Saksamaa

99. Saksa õiguskirjanduses on viimastel aastakümnetel tõusetanud küsimus, kas Saksamaa Liitvabariigi relvajõudude poolt välisriigis rahvusvahelise õiguse rikkumisel on kannatanutel õigus nõuda tekitatud kahju hüvitamist Saksa õiguse riigivastutuse sätete alusel. Küsimus hõlmab kahte üldist probleemi ja mitmeid väiksemaid õiguslikke küsimusi. Esiteks, kas relvastatud konfliktide käigus tekkinud õigussuhteid reguleerib üksnes rahvusvaheline õigus või saab selle kõrval paralleelselt nõudeid tekkida ka riigisisese õiguse alusel. Teiseks, kas Saksa õiguse riigivastutuse sätteid saab üldse kohaldada eriolukordades, mille hulka kuuluvad kindlasti ka sõjalised konfliktid. Lisaks tuleb Saksa riigivastutuse struktuurist lähtudes igal konkreetsel juhul kontrollida, kas relvajõud on rikkunud mingit ametikohustust ja kas rikutud ametikohustuse eesmärk oli kaitsta kolmandaid isikuid.¹³⁵

100. Teema kohta leidub mitmeid kohtulahendeid, millest järgnevalt on käsitletud kahte olulisimat. Nn [Varvarini kaasuse](#)¹³⁶ taustaks oli Saksamaa õhujõudude tegevus 1999. aasta NATO operatsioonil Jugoslaavias. Saksa õhujõudude rünnaku tagajärjel purustati 1999. aasta mais Varvarini linnas sild, hukkus 10 ja sai vigastada 30 inimest. Kuna silla kandevõime oli väike ja linna läheduses ei asunud militaarrajatisi, siis väitsid serblastest kannatanud ja hukkunu te lähedased, et rünnak oli suunatud tsiviilelanike vastu ning seega oli tegemist rahvusvahelise õiguse rikkumisega. Kannatanud esitasid Saksamaa Liitvabariigi vastu kahju hüvitamise nõude.

Liidumaa ülemkohus (*Oberlandesgericht Köln*) leidis, et Saksamaa õhujõud ei rikkunud ametikohustust ja seetõttu on Saksa Liitvabariigi vastutus BGB § 839 ja GG artikli 34 alusel välistatud. Küll aga leidis kohus, et riigivastutuse sätted on selles kaasuses kohaldatavad. Asjaolu, et Saksamaa relvajõud tegutsesid välisriigis ja kannatanud olid välisriigi kodanikud ning et kahju tekitati relvastatud konflikti käigus, ei välistanud kohtu hinnangul BGB riigivastutuse sätte kohaldamist.¹³⁷

Ka **Stefanie Schmahl** arvates ei välista relvastatud konflikti olukord riigivastutust BGB § 839 ja GG artikli 34 alusel. Schmahl hinnangul ei välista rahvusvaheline õigus välisriikide kodanike individuaalkaebusi Saksamaa Liitvabariigi vastu nimetatud riigivastutuse sätete alusel.¹³⁸ Samal järeldusele jõudis oma varasemas artiklis **Michael Terwiesche**.¹³⁹ Seevastu **Christian Raap** eristas sõjalisi konflikte ja mittesõjalisi välismissioone ning väitis, et riigivastutuse sätete alusel saab Saksamaa vastu nõudeid esitada üksnes mittesõjaliste välismissioonide käigus tekitatud kahju hüvitamiseks. Raapi arvates ei ole BGB § 839 ja GG artikli 34 eesmärk kaitsta ka sõjalise konflikti käigus kahju kannatanud isikuid.¹⁴⁰

¹³⁵ **Ossenbühl, Fritz, Cornils, Matthias** (2013) *Staatshaftungsrecht*, lk-d 43–44.

¹³⁶ OGL Köln 28.07.2005 7 U 8/04.

¹³⁷ **OLG Köln: Keine Suspendierung des Staatshaftungsrechts in Kriegszeiten.** – NJW 2005, H. 39, lk-d 2860–2865.

¹³⁸ **Schmahl, Stefanie** (2006) *Amtshaftung für Kriegschäden.* – ZaöRV 2006, H. 3, lk-d 699–718.

¹³⁹ **Terwiesche, Michael** (2004) *Kriegschäden und Haftung der Bundesrepublik Deutschland.* – NVwZ 2004, H. 11, lk-d 1324–1327.

¹⁴⁰ **Raap, Christian** (2013) *Staatshaftungsansprüche im Auslandseinsatz der Bundeswehr?* – NVwZ 2013, H. 9, lk-d 552–555.

Sergey Sayapin on juhtinud tähelepanu sellele, et Varvarini kaasuses oli NATO rikkunud Genfi konventsioonide I lisaprotokoll. Kannatanute nõuet ei saanud kohus aga mitmel põhjusel rahuldada. Esiteks ei suutnud kannatanud tõestada Saksa relvajõudude konkreetset õigusvastast tegevust kahju tekitamisel. NATO operatsioonis osalenud riigid ei vastuta tekitatud kahju eest solidaarselt. Teiseks puudub seni üksmeel selles osas, kas rahvusvahelise humanitaarõiguse rikkumise tagajärjel kannatanud isikud saavad esitada individuaalkaebuse kahju tekitanud riigi vastu.¹⁴¹ Valitseva arvamuse kohaselt kaitseb rahvusvaheline humanitaarõigus indiviidide õigusi, jättes nende õiguste kaitse konkreetse riigi ülesandeks. Mitmed autorid on aga arvamusel, et käsitus, mille kohaselt Genfi konventsioonid ja nende lisaprotokollid annavad isikutele õigused, kuid isikud saavad neid õigusi teostada üksnes oma koduriigi vahendusel, tundub tänapäeval vananenud. Nende autorite arvates tuleks luua süsteem, mis võimaldaks füüsilistel isikutel esitada individuaalkaebusi riikide vastu, mis on rikkunud rahvusvahelist humanitaarõigust.¹⁴²

101. Nn [Kunduzi kaasuses](#)¹⁴³ oli 2009. aasta aprillis Afganistanis Kunduzi linna lähistel läbi viidud NATO õhurünnak, mille sihtmärgiks olid kütuseveokid. Õhurünnaku tagajärjel hukkusid ka tsiviilisikud. Hukkunute lähedased esitasid kahju hüvitamise nõuded Saksamaa Liitvabariigi vastu. Saksa ülemkohtu (*Bundesgerichtshof*) otsuse kohaselt ei rikkunud Saksa sõdurid rahvusvahelist õigust. Samuti leidis Saksa ülemkohus, et sellisel juhul, kui Saksa sõdurid tekitavad välisriigis relvastatud konflikti käigus välisriigi kodanikele kahju, ei ole BGB § 839 ja GG artikkel 34 üldse kohaldatavad. Kohtu põhjenduse kohaselt ei olnud seadusandja tahe BGB § 839 loomisel, et see säte hõlmaks ka kahjunõudeid relvastatud konflikti käigus välisriigis tekitatud kahju eest.¹⁴⁴

Stefanie Schmahl on Ülemkohtu otsuse suhtes kriitiline ja väidab, et ükski kehtiv õigusnorm ei välista BGB § 839 kohaldamist ka relvastatud konfliktide ajal. Küll aga räägivad selle kohaldamise poolt põhiseaduses sisalduvad inimväärikuse kaitse ja õigusriigi põhimõtted. Schmahli arvates peaks seadusandja riigivastutust relvastatud konfliktide ajal eraldi seadusega reguleerima.¹⁴⁵

3.2.2. Austria

102. Austrias reguleerib riigikaitselise tegevuse käigus tekitatud kahju hüvitamist Militaarpädevuseseadus (*Militärbefugnisgesetz*, edaspidi MBG). MBG § 43 I ja II näevad ette riigivastutuse militaarorganite poolt tekitatud kahju eest. MBG § 43 V viitab AHG §-le 7, mis võimaldab piirata välisriigi kodanike võimalusi esitada AHG alusel kahju hüvitamise nõudeid.

Kaasuses [N.K. vs. Austria](#)¹⁴⁶ esitas ÜRO rahuvalve operatsioonil osalenud Austria sõdur AHG alusel nõude Austria riigi vastu ühe teise samal operatsioonil osalenud Austria sõduri poolt talle

¹⁴¹ Sayapin, Sergey (2004) *The Varvarin Case: Compensation Impossible?* – Journal of Military Ethics (2004), 3(2), lk-d 188–193.

¹⁴² Quéniwet, Noëlle (2004) *The Varvarin Case: The Legal Standing of Individuals as Subjects of International Humanitarian Law*. – Journal of Military Ethics (2004), 3(2), lk-d 181–187; Kleffner, Jann K. (2002) *Improving Compliance with International Humanitarian Law Through the Establishment of an Individual Complaints Procedure*. – Leiden Journal of International Law (2002), 15(1), lk-d 237–250.

¹⁴³ BGH 6.10.2016 [III ZR 140/15](#).

¹⁴⁴ *Der Bundesgerichtshof Schadensersatzanspruch gegen Bundesrepublik wegen Luftangriffs in Afghanistan*. – NJW 2016, lk-d 3656–3664.

¹⁴⁵ Schmahl, Stefanie (2017) *Keine Amtshaftung für schuldhafte Völkerrechtsverstöße in bewaffneten Auseinandersetzungen?* – NJW 2017, H. 3, lk-d 128–131.

¹⁴⁶ Oberlandesgericht Wien 26.02.1979 *NK vs. Austria*. ILR 77 (1979), lk 470.

tekitatud kahju hüvitamiseks. Hageja väitis, et Austria väekontingent esindab rahuvalveoperatsioonil Austria riigivõimu, mistõttu kahjunõue AHG alusel on igati õigustatud. Liidumaa Ülemkohus Viinis leidis, et kahju hüvitamise nõue tuleb jätta rahuldamata, sest organiteooria kohaselt täidavad Austria sõdurid ÜRO rahuvalve funktsiooni, alluvad ÜRO vägede käsuliinile ja kujutavad endast seega ÜRO organeid, mitte Austria vabariigi omi.¹⁴⁷

3.2.3. Prantsusmaa

103. Prantsusmaa seadusandja on küll näinud ette hüvitise teatud sõjaliste operatsioonide tagajärjel tekkinud kahju korral, kuid üldreeglina on riigivastutusnõuded sõja ajal välistatud. Prantsuse õiguses lähtutakse põhimõttest, et sõda asub väljaspool õiguskorda. Sellest tulenevalt ei ole sõjalise konflikti korral kahjunõude eeldused täidetud, kuna puudub põhjuslik seos riigi haldustegevuse ja kahju tekkimise vahel.¹⁴⁸

3.2.4. Võrdlus Eesti õigusega

104. Kehtiva RiKS § 32 järgi kehtestab rahvusvahelises sõjalises koostöös tekitatud kahju hüvitamise korra Vabariigi Valitsus määrusega. Vabariigi Valitsuse vastava määruse¹⁴⁹ § 2 lg 1 kohaselt tuleb taotlus kahju hüvitamiseks esitada Kaitsevæele. Otsuse kahju hüvitamise või sellest keeldumise kohta teeb määruse § 3 lõike 8 alusel Kaitsevæe juhataja või tema volitatud ametnik.

* * *

Kokkuvõte 12: See, kui Saksamaa relvajõud tegutsevad välisriigis ja kannatanud on välisriigi kodanikud ning kahju tekitatakse relvastatud konflikti käigus, ei välista BGB riigivastutuse sätte kohaldamist. Oluline on Saksa riigivastutuse struktuurist lähtudes kontrollida, kas relvajõud on rikkunud mingit ametikohustust ja kas rikutud ametikohustuse eesmärk oli kaitsta kolmandaid isikuid. Olukorras, kus Saksa sõdurid tekitavad välisriigis relvastatud konflikti käigus välisriigi kodanikele kahju, ei ole BGB § 839 ja GG artikkel 34 kohaldatavad. Seadusandja tahe BGB § 839 loomisel ei olnud selline, et sätte hõlmaks ka kahjunõudeid seoses relvastatud konflikti käigus välisriigis tekitatud kahjuga.

Austrias ei saa esitada kahju hüvitamise nõuet sõdurite vastu, kes täidavad ÜRO rahuvalve missioonil selle funktsiooni ja alluvad ÜRO vägede käsuliinile ning kujutavad endast seega ÜRO, mitte Austria vabariigi organeid. Prantsuse õiguse järgi on riigivastutusnõuded sõja ajal välistatud, kuna sõda asub väljaspool õiguskorda ja seetõttu ei ole sõjalise konflikti korral kahjunõude eeldused täidetud.

¹⁴⁷ Zwanenburg, Marten (2005) *Accountability of Peace Support Operations*. Leiden; Boston: Martinus Nijhoff, 2005, lk 93.

¹⁴⁸ Videlin, Jean-Christophe (2014) *Droit de la défense nationale*. 2. tr, Brüssel: Bruylant, 2014.

¹⁴⁹ Vabariigi Valitsuse määrus nr 123 „[Rahvusvahelises sõjalises koostöös tekitatud kahju nõude menetlemise, kahju hüvitamise ning kahjuhüvitisest loobumise kord](#)“.

3.3. Euroopa Inimõiguste Kohtu lahendid riigivastutusest

105. Euroopa Inimõiguste Kohtu (EIK) tegevuse aluseks on Euroopa [inimõiguste ja põhi-
baduste kaitse konventsioon](#) (EIÕK). EIK-il on otsustamispädevus riikide üle, kes on EIÕK-ga liitunud. EIÕK artikkel 1 kohustab konventsiooniga liitunud riike tagama igapähele, kes on nende jurisdiktsiooni all, konventsioonis määratletud õigused ja vabadused. EIÕK artikli 1 sõnastuse järgi ei vastuta seega konventsiooniga liitunud riik konventsiooni alusel, kui rikutud on isiku õigusi, kes ei olnud rikkumise hetkel selle riigi jurisdiktsiooni all.

106. EIÕK artikli 13 kohaselt on igapähel, kelle käesolevas konventsioonis sätestatud õigusi ja vabadusi on rikutud, õigus tõhusale menetlusele enda kaitseks riigivõimude ees ka siis, kui rikkumise pani toime ametiisik. EIÕK artikli 50 kohaselt olukorras, kus kohus leiab, et mõni võimu langetatud otsus või rakendatud abinõu on täielikult või osaliselt vastuolus konventsioonist tulenevate kohustustega ja kus lepinguosalise siseriiklik õigus lubab otsuse või abinõu läbi kahjustatule ainult osalist hüvitust selle otsuse või abinõu tagajärgede eest, võib kohus vajadusel oma otsusega määrata kahjustatud poolele õiglase hüvituse. [EIÕK lisaprotokoll nr 11](#) artikli 41 kohaselt, kui kohus leiab, et konventsiooni või selle juurde kuuluvaid protokolle on rikutud ja lepinguosalise siseriiklik õigus lubab ainult osalist hüvitust, võib kohus vajadusel määrata kahjustatud poolele õiglase hüvituse.

107. Kuna HOS § 32 kohaselt võivad Vabariigi Valitsus ja eriolukorra juht korraldusega piirata avalike koosolekute ja avalike ürituste pidamist eriolukorra piirkonnas või keelata nende pidamise eriolukorra piirkonnas ning ErSS § 4 lõike 1 punkti 13 alusel võib piirata isikute õigust ilma eelneva loata rahumeelselt koguneda ja koosolekuid pidada ning ErSS § 17 lõike 1 punkti 6 kohaselt võib Vabariigi Valitsus keelata koosolekute, demonstratsioonide ja pikettide korraldamise ja muud isikute kogunemised avalikes kohtades, siis on järgnevalt toodud mõned näited EIK-i praktikast koosolekuvabaduse piiramisel. Kohus leidis asjas **Chengelyan jt vs. Bulgaaria**¹⁵⁰, et kuna kaebajad ei nõudnud *restitutio in integrum*it, siis pidi Bulgaaria kaebajatele maksma rahalise hüvitise, mis vastas nende kinnisvara turuväärtusele. Asjas **Kiril Ivanov vs. Bulgaaria**¹⁵¹ selgitas kohus, et „*kui võimud seisavad silmitsi EIÕK artikli 11 alusel esitatud kaebusega, mis puudutab kogunemiste vabaduse õigust, peavad nad muuhulgas uurima, kas selle õiguse piiramine on taotletavat legitiimset eesmärki silmas pidades „demokraatlikus ühiskonnas vajalik“*. Samuti peavad võimud leidma nimetatud õiguse ning nende huvide, mille alusel nimetatud õigust piiratakse, vahel tasakaalu ilma, et nad eelistaksid automaatselt nimetatud muid huvisid“ ja määras kahju hüvitise summas 6000.- EUR. Võrdluseks käsitles kohus asjas **Mocanu jt vs. Rumeenia**¹⁵² Bukarestis 1990. aastal toimunud meelevaldusega, mille käigus hukkus mitmeid isikuid ja teisi, sh kaebajaid, väärkoheldi, seotud uurimist. Kohus leidis, et lepinguosalisel riigil on kohustus isikuvastaste kuritegude kiireks ja tõhusaks uurimiseks ning süüdlaste vastutusele võtmiseks. Kohus tuvastas EIÕK artikli 6 rikkumise ja mõistis ühele kaebajale abikaasa surma hüvitiseks 30 000.- EUR ning teisele väärkohtlemise hüvitiseks 15 000.- EUR suuruse summa. Asjas **Lashmankin jt vs. Venemaa**¹⁵³ märkis kohus, et kogunemiste vabaduse rikkumine ei pruugi seisneda vaid sündmuse toimumise keelamises, vaid see võib ilmned ka läbi muude piirangute, ja kogunemiste vabadus hõlmab õigust valida kogunemise aeg, koht ja viis. Kohus määras kaebajatele hüvitised vahemikus 5000–10 000.- EUR.

¹⁵⁰ EIKo 23.11.2017, 47405/07, **Chengelyan jt vs. Bulgaaria**, punkt 28.

¹⁵¹ EIKo 11.01.2018, 17599/07, **Kiril Ivanov vs. Bulgaaria**, punkt 59.

¹⁵² EIKo 17.09.2014, 10865/09, 32431/08 ja 45886/07, **Mocanu jt vs. Rumeenia**, vt punkti 322–323, 325.

¹⁵³ EIKo 07.02.2017, 57818/09, **Lashmankin jt vs. Venemaa**, punkt 405.

Nagu eelnevast nähtub, on väljamõistetavad hüvitised pigem sümboolsed ega mõjuta riiki tegelikult õiguste rikkumisest hoiduma ja ei korva kogu tekitatud kahju. Eraldi probleem on see, millal üldse saab isik nõuda kahju hüvitamist.

108. Välisriigis sõjalise konflikti ajal tekitatud kahju korral ongi esimeseks küsimuseks, kas EIÕK kaitseb kannatanud isikute õigusi või mitte. Üheks teedrajavaks lahendiks oli otsus asjas **Bankovich jt vs. Belgia jt**¹⁵⁴. Selle taustaks oli NATO õhurünnak Serbia tele- ja raadiomajale, milles hukkus 16 isikut. Sama palju oli vigastatud. Hukkunute lähedased pöördusid EIK-sse ja väitsid, et NATO operatsioonis osalenud EIÕK-ga liitunud riigid rikkusid EIÕK artiklis 2 ja artiklis 10 määratletud põhiõiguseid. EIK leidis aga, et EIÕK-i ei ole rikutud, sest Serbia ei olnud ühegi NATO operatsioonis osalenud EIÕK-ga liitunud riigi jurisdiktsiooni all. EIK selgitas, et EIÕK-i eesmärk on tagada konventsioonis määratletud põhiõiguste kaitse konventsiooniga liitunud riikide õigusruumis, mitte mujal maailmas. Seetõttu ei võtnud kohus taotlust menetlusse.

109. Lahendis **Issa jt vs. Türgi**¹⁵⁵ pöördusid Iraagi külaelanikud EIK-i ja väitsid, et Türgi sõjaväe poolt läbi viidud operatsiooni käigus tapsid Türgi sõdurid Iraagi territooriumil seitse rahumeelset külaelanikku. EIK leidis, et kui EIÕK-ga liitunud riigi relvajõud teostavad väljaspool riigi piire sõjalist operatsiooni, mille käigus omandatakse efektiivne kontroll välisriigi mingi territooriumi üle, siis laieneb sellele territooriumile ka EIÕK kaitseala. Seega ütles EIK selles lahendis selgelt, et EIÕK ruumiline kehtivusala hõlmab ka välisriigi kodanikke, kes on sõjalise missiooni käigus langenud riigi jurisdiktsiooni alla. Konkreetnes lahendis jäi kaebus siiski rahuldamata, sest kannatanute lähedased ei suutnud EIK-le tõendada, et Türgi sõjaline operatsioon oli hõlmanud ka kõnealuse küla ja et kannatanud oli tapnud Türgi väeüksus.

110. Lahendis **Behrami ja Behrami vs. Prantsusmaa ning Saramati vs. Prantsusmaa, Saksamaa ja Norra**¹⁵⁶ esitasid Kosovo elanikud kaebuse ÜRO mandaadi alusel loodud rahvusvaheliste julgeolekut tagavate relvajõudude tegevuse vastu. EIK leidis, et taotlust ei saa võtta menetlusse, kuna relvajõudude tegevuse eest vastutab ÜRO, mis on ise rahvusvahelise õiguse subjekt, kuid ei ole ühinenud EIÕK-ga. Seevastu lahendis **Al-Jedda vs. Ühendkuningriik**¹⁵⁷ ei nõustunud EIK Ühendkuningriigi vastuväitega, et Briti relvajõude tegevuse eest Iraagis vastutab ÜRO. Nimelt esitas Ühendkuningriigi vastu kaebuse Iraagi kodanik, keda oli kolm aastat peetud vangistuses Briti sõdurite poolt kontrollitud vanglas. EIK rõhutas, et ÜRO roll Iraagis kõnealusel perioodil oli eelkõige humanitaarabi andmine, mitte julgeoleku tagamine. Viimase eest vastutasid eelkõige USA ja Ühendkuningriik. Seega olid kõik Briti relvajõudude kontrollitud vanglad Ühendkuningriigi jurisdiktsiooni all EIÕK artikli 1 tähenduses.

111. EIK on oma praktikas kujundanud põhimõtte, mille kohaselt reeglina hõlmab EIÕK kaitseala üksnes EIÕK-ga ühinenud riikide territooriumi, erandina aga ka EIÕK-ga ühinenud riikide poolt okupeeritud territooriume, mis on nende riikide efektiivse kontrolli ja jurisdiktsiooni all. Ka hilisemates lahendites on EIK selgitanud EIÕK-i ruumilise kehtivusala põhimõtet, lisades sellele siiski uusi tõlgendusviise. Lahendis **Al-Skeini vs. Ühendkuningriik**¹⁵⁸ kinnitas EIK, et EIÕK kehtib ka konventsiooniga liitunud riikide poolt okupeeritud aladel. Selle kaasuse taustaks oli Briti armee sõjaline sekkumine Iraagis. Briti sõdurite patrulli käigus hukkusid Basras

¹⁵⁴ EIKo 12.12.2001, 52207/99, **Bankovich jt vs. Belgia ja 16 liikmesriiki**.

¹⁵⁵ EIKo 16.11.2004, 31821/96, **Issa jt vs. Türgi**, punktid 69, 72, 74.

¹⁵⁶ EIKo 02.05.2007, 71412/01 ja 78166/01, **Behrami ja Behrami vs. Prantsusmaa; Saramati vs. Prantsusmaa, Saksamaa ja Norra**.

¹⁵⁷ EIKo 07.07.2011, 27021/08, **Al-Jedda vs. Ühendkuningriik**.

¹⁵⁸ EIKo 07.07.2011, 55721/07, **Al-Skeini jt vs. Ühendkuningriik**.

tulevahetuses 5 tsiviiliskut. Nende lähedased pöördusid EIÕK-i alusel kohtusse. EIK leidis, et riik vastutab konventsiooni rikkumise korral võõrriigis, kui riik teostab territooriumi üle efektiivset täitevvõimu ja kohtuvõimu. EIK-i hinnangul oli Ühendkuningriik (koos USA ja teiste liitlastega) Iraagi Baathi režiimi kukutamise järel võtnud endale ülesande tagada julgeolek okupeeritud territooriumil. Seetõttu olid Basras hukkunud isikud Ühendkuningriigi jurisdiktsiooni all EIÕK artikli 1 tähenduses.

112. Marko Milanovic on seejuures osutanud muutusele EIK-i praktikas. Milanovici hinnangul on EIK täiendanud Bankovici lahendis esitatud ruumilist mudelilt Al-Skeini lahendi personaalse mudeliga. Milanovic toob välja EIK-i käsitluse, et teatud olukordades piisab EIÕK-i kehtivuseks üksnes sellest, kui on kindlaks tehtud riigivõimu füüsiline kontroll konkreetse sõjalise konflikti piirkonnas kahju kannatanud isiku üle.¹⁵⁹ Selline personaalne mudel vabastab EIK-i kohustusest iga kaasuse korral kontrollida, kus täpselt algas ja kus lõppes konkreetse riigi poolt kontrollitud territoorium liitlasvägede poolt läbiviidud sõjalistes operatsioonides. EIÕK-st tulenevad kannatanule õigused, kui on tõendatud, et EIÕK-ga liitunud riigi relvajõud omasid konkreetsel ajahetkel jurisdiktsiooni kannatanu üle.

113. Olulise selgituse senisele praktikale lisas EIK lahendis **Hassan vs. Ühendkuningriik**¹⁶⁰. Hassani vend oli vangistatud Briti sõdurite poolt Iraagi sõja alguses. Ühendkuningriik väitis, et sündmus leidis aset aktiivse sõjalise tegevuse faasis, mil Ühendkuningriigi ja teiste riikide liitlasväed ei olnud veel Iraaki okupeerinud. Seetõttu väitis Ühendkuningriik, et kannatanu üle ei teostanud jurisdiktsiooni Briti valitsus, mistõttu EIÕK selles kaasuses ei kohaldu. EIK-i jaoks ei olnud Ühendkuningriigi argumendid veenvad. EIK leidis, et kannatanu oli kinnipidamise hetkest Briti relvajõudude kontrolli all ja tema üle teostas jurisdiktsiooni Ühendkuningriik. Siiski jättis EIK kaebuse rahuldamata, sest kohtus ei leidnud tõendamist, et Briti relvajõud oleksid vangistuse ajal EIÕK-is määratletud inimõigusi rikkunud.

114. Lawrence Hill-Cawthorne on Hassani lahendit kommenteerides juhtinud tähelepanu sellele, et EIK selgitas oma otsuses ka rahvusvahelise humanitaarõiguse ja rahvusvaheliste inimõiguste omavahelist suhet. EIK ei olnud nõus Ühendkuningriigi väitega, et sõjalise konflikti käigus on riigid seotud rahvusvahelise humanitaarõigusega, mis on *lex specialis* ja välistab seetõttu EIÕK-i kohaldamise. EIK-i arvamusel kohaldu EIÕK ka sõjalistele konfliktidele, kuid konventsioonis kehtestatud õiguste piiramine võib olla õiguspärane, kui selline võimalus tuleneb rahvusvahelisest humanitaarõigusest.¹⁶¹

* * *

Kokkuvõte 13: EIÕK-ga liitunud riik ei vastuta konventsiooni alusel, kui rikutud on isiku õigusi, kes ei olnud rikkumise hetkel selle riigi jurisdiktsiooni all (artikkel 1). Reeglina hõlmab EIÕK-i kaitseala üksnes EIÕK-ga ühinenud riikide territooriumi, erandina aga ka EIÕK-ga ühinenud riikide poolt okupeeritud territooriume, mis on nende riikide efektiivse kontrolli ja jurisdiktsiooni all (ruumiline mudel): riik teostab territooriumi üle efektiivset täitevvõimu (nt vastutab julgeoleku tagamise eest) ja kohtuvõimu.

¹⁵⁹ Milanovic, Marko (2011) **European Court Decides Al-Skeini and Al-Jedda**. – Blog of the European Journal of International Law; kättesaadav: <https://www.ejiltalk.org/european-court-decides-al-skeini-and-al-jedda/>

¹⁶⁰ EIKo 16.09.2014, 29750/09, **Hassan vs. Ühendkuningriik**.

¹⁶¹ Hill-Cawthorne, Lawrence (2014) **The Grand Chamber Judgment in Hassan vs. UK**. – Blog of the European Journal of International Law; kättesaadav: <https://www.ejiltalk.org/the-grand-chamber-judgment-in-hassan-v-uk/>

Kui EIÕK-ga liitunud riigi relvajõud teostavad väljaspool riigi piire sõjalist operatsiooni, mille käigus omandatakse efektiivne kontroll välisriigi mingi territooriumi üle, siis laieneb sellele territooriumile ka EIÕK-i ruumiline kehtivusala. See hõlmab ka EIÕK-ga liitunud riigi jurisdiktsiooni alla langenud välisriigi kodanikke. Teatud olukordades piisab EIÕK-i kehtivuseks üksnes sellest, kui on kindlaks tehtud riigivõimu füüsiline kontroll konkreetse sõjalise konflikti piirkonnas kahju kannatanud isiku üle (personaalne mudel). EIK-i arvamuse kohaselt kohalduvad EIÕK ka sõjalistele konfliktidele, kuid konventsioonis kehtestatud õiguste piiramine võib olla õiguspärane, kui selline võimalus tuleneb rahvusvahelisest humanitaarõigusest.

Oluline on eristada, kes vastutab relvajõudude tegevuse eest, kas ÜRO, mis on ise rahvusvahelise õiguse subjekt, kes pole liitunud EIÕK-iga, või mõne EIÕK liikmesriigi relvajõud.

EIÕK kohalduvad ka sõjalistele konfliktidele, kuid konventsioonis kehtestatud õiguste piiramine võib olla õiguspärane, kui selline võimalus tuleneb rahvusvahelisest humanitaarõigusest.

3.4. Riigivastutus Euroopa Liidu õiguses ja kohtupraktikas

115. Euroopa Liidu õiguses eristatakse Euroopa Liidu kui juriidilise isiku vastutust ja Euroopa Liidu sisest vastutust. **Thomas Oppermann** toob 1999. aastal avaldatud käsitluses välja, et Euroopa Ühenduse vastutuse kõige tähtsam õiguslik alus on [Euroopa Ühenduse asutamislepingu](#) artikkel 215 (uus artikkel 288), kuid reguleerimata on ühenduse vastutus lepinguvälise kahju korral, mis on tekkinud väljaspool teenistuja ametialast tegevust, samuti ei ole reguleeritud ühenduse teenistuja isiklikku vastutust kannatanu ees.¹⁶² Sama tekst on kantud üle [Euroopa Liidu toimimise lepingu](#) artiklisse 340 ja selle lõige 2 kõlab järgmiselt: „Lepinguvälise vastutuse korral heastab liit kõik oma institutsioonide või oma teenistujate poolt ülesannete täitmisel tekitatud kahjud vastavalt liikmesriikide seaduste ühistele üldprintsüüpidetele.“ Euroopa Liidu leping, Euroopa Liidu toimimise leping ja Euroopa Liidu põhiõiguste harta ei sisalda põhiõigust kahju hüvitamisele ega õigust nõuda liikmesriigilt kahju hüvitamist juhul, kui liikmesriik on rikkunud isiku õigusi, mis põhinevad Euroopa Liidu õigusel või liikmesriigi õigusel, mis tuleb Euroopa Liidu õigusest. Samas on Euroopa Liidu õiguse tõhus realiseerimine tagatud, kui isikul on võimalik õiguste rikkumise korral saada hüvitist liikmesriigilt.

Riigikohus on selgitanud Euroopa Liidu õiguse ja riigisisese õiguse vahekorda järgmiselt: „Kohaldada saab seejuures üksnes seda osa põhiseadusest, mis on Euroopa Liidu õigusega kooskõlas või reguleerib suhteid, mida Euroopa Liidu õigus ei reguleeri. Põhiseaduse nende sätete toime, mis pole Euroopa Liidu õigusega kooskõlas ja mida seepärast kohaldada ei saa, aga peatub. Teisisõnu tähendab see seda, et Euroopa Liidu ainupädevuses või Euroopa Liiduga jagatud pädevuses olevates valdkondades kohaldatakse Eesti seaduste, sealhulgas põhiseaduse vastuolu korral Euroopa Liidu õigusega Euroopa Liidu õigust.“¹⁶³

Liikmesriigi vastutus Euroopa Liidu õiguse rikkumise eest tugineb järgmistele ühenduse õiguse põhimõtetel: 1) aluslepingud ja määrused on liikmesriikides otsekohaldatavad ja ka direktiividest võivad teatud tingimustel (eelkõige nende tähtaegselt üle võtmata jätmise korral) tekkida isikutele õigused liikmesriigi suhtes; 2) liikmesriikidel on lojaalsuskohustus aidata kaasa liidu eesmärkide saavutamisele; 3) Euroopa Liidu õiguse ülimuslikkus riigisisese õiguse suhtes, vastuolu korral Euroopa Liidu õigusega tuleb riigisisene norm jätta kohaldamata.¹⁶⁴

116. Euroopa Liidu õiguses puudub isikul võimalus pöörduda individuaalkaebusega Euroopa Kohtusse liikmesriigi vastu, kuid ta saab pöörduda liikmesriigi kohtusse või taotleda Euroopa Komisjonilt liikmesriigi suhtes rikkumismenetluse alustamist. **Thomas Oppermann** leiab, et selles osas oli tegemist õiguse lüngaga.¹⁶⁵ Seda lünka hakkas Euroopa Kohus ületama eriti raskestel juhtudel, mil liikmesriigid olid jätnud direktiivi üle võtmata. Euroopa Kohus on põhistanud liikmesriigi kohustust hüvitada isikule kahju sellega, et see on vajalik ühenduse õigusnormide tõhusaks toimimiseks¹⁶⁶. Ühenduse õigusele toetuva, eraisiku poolt riigi vastu suunatud

¹⁶² **Oppermann, Thomas** (2002) **Euroopa õigus**. II trükk – Julia Laffranque (toimetaja) Tallinn: Juura, lk 66.

¹⁶³ RKPJK arvamus 11.05.2006 nr [3-4-1-3-06](#), punkt 16.

¹⁶⁴ **Kütt, Siret** (2014) **Õigustloova aktiga või selle andmata jätmisega tekitatud kahju hüvitamine**. Magistritöö. – Viktor Turkin (juhendaja) Tallinn: Tallinna Tehnikaülikool, sotsiaalteaduskond, 2014, lk-d 12 ja 13; milles viidatakse edasi riigivastutuse seaduse eelnõu nr 7 SE seletuskirjale.

¹⁶⁵ **Oppermann, Thomas** (2002) **Euroopa õigus**. II trükk – Julia Laffranque (toimetaja) Tallinn: Juura, lk 69.

¹⁶⁶ Euroopa Kohus leidis, et kui „üksikisikul puuduks võimalus nõuda kahju heastamist, mis on talle põhjustatud ühenduse õiguse rikkumisega ning mille eest vastutab liikmesriik, siis oleks ühest küljest kahjustatud ühenduse õigusnormide toimimise tõhusus ning teisest küljest oleks nõrgestatud ühenduse õigusest tulenev üksikisiku õiguste kaitse.“ Euroopa Kohtu 19.11.1991 otsus liidetud kohtuasjades [C-6/90 ja C-9/90](#), **Francovich ja Bonifaci vs. Itaalia**, punkt 33.

hüvitusnõude peamine idee oli riigile omistatav ühenduse õiguse rikkumine. Euroopa Kohtu teeneks on, et ta aitas Francovich lahendiga sulgeda üksikisiku õiguste kaitseks ühenduse õiguse vastutust sätestavas regulatsioonis olulise lünga.¹⁶⁷

117. Euroopa Liidu lepingu jõustumise järgselt kohaldatakse olukordades, kus Euroopa Liidu õiguse rikkumise tagajärjena peaks ülesse kerkima liikmesriigi vastutus, kuid vastutuse põhistamiseks liidu õiguses täpsem säte puudub, liikmesriigi vastutuse alusena Euroopa Liidu lepingu artiklit 4. Sätte järgi tuleb liikmesriikidel kasutada kõiki asjakohaseid üld- või erimeetmeid, et tagada aluslepingutest või liidu institutsioonide õigusaktidest tulenevate kohustuste täitmine (lojaalsuskohustus) ja see laieneb nii seadusandlikule, täidesaatvale kui ka kohtuvõimule.¹⁶⁸

118. Selleks, et üksikisikul tekiks õigus nõuda liikmesriigilt Euroopa Liidu õiguse rikkumisega põhjustatud kahju hüvitamist, peavad olema täidetud kolm tingimust¹⁶⁹, mis on kujundatud kohtupraktikas järgmiselt:

a) rikutud õigusnorm peab looma üksikisikule õigusi. Üksikisikule loob õigusi õigusnorm siis, kui vastava normi ja puudutatud isiku huvide vahel on piisav seos. Direktiivi rikkumisel peab üksikisikule antavate õiguste sisu olema piiritletav direktiivi sätete põhjal. Üksikisikule ei tulene õigusi mitte ainult siis, kui need on *expressis verbis* ühenduse õiguses sätestatud, vaid ka liikmesriikidele, üksikisikutele ning Euroopa Liidu institutsioonidele pandud kohustuste kaudu. Ka selliseid õigusnorme, mille eesmärgiks on kaitsta pigem üldisi huve kui üksikisiku omasid, peetakse teatud tingimustel selliseks, mis on kavandatud looma üksikisikule õigusi.¹⁷⁰ Õigusnorm on üksikisiku õiguse tuvastamisel otsekohaldatav, kui norm on piisavalt täpne ja selge, mis omakorda seondub avaliku võimu kandjale antud kaalutusõigusega – kas see on ulatuslik või piiratud;¹⁷¹

b) liikmesriigi rikkumine peab olema piisavalt oluline. Õiguse rikkumise olulisuse hindamisel võetakse arvesse rikutud normi selgust ja täpsust, rikutud normist siseriiklikele institutsioonidele tuleneva kaalutusõiguse ulatust, seda, kas rikkumine ning seeläbi kahju tekitamine oli tahtlik, ja rikkumise vabandatavust, samuti ühenduse institutsioonide seisukohtade

¹⁶⁷ **Oppermann, Thomas** (2002) **Euroopa õigus**. II trükk – Julia Laffranque (toimetaja) Tallinn: Juura, lk-d 69 ja 70.

¹⁶⁸ Euroopa Kohtu 05.03.1996 otsuses liidetud kohtuasjades [C-46/93 ja C-48/93 Brasserie du Pêcheur SA vs. Bundesrepublik Deutschland ja The Queen vs. Secretary of State for Transport, ex parte Factortame Ltd jt](#) täpsustas kohus tingimusi liikmesriigi vastutuse osas ja laiendas liikmesriigi vastutust nii seadusandlikule, täidesaatvale kui ka kohtuvõimule; vt **Laffranque, Julia** (2001) **Lojaalsuse põhimõte Euroopa Liidus ja selle mõju Eestile**. – Juridica, 2001 (9), lk-d 617–618; viidatud läbi **Vellis, Meris** (2014) **Riigivastutus õigusmõistmisel Euroopa Liidu õiguse rikkumisega tekitatud kahju eest**. Magistritöö. – Kalle Merusk (juhendaja), Tartu: Tartu Ülikool, õigusteaduskond, 2014, lk 8.

¹⁶⁹ Euroopa Kohtu 17.10.1996 otsus liidetud kohtuasjas nr [C-283/94 Denkavit Internationaal jt vs. Bundesamt für Finanzen](#), 18.01.2001 otsus asjas nr [C-150/99 Stockholm Lindöpark](#), 04.07.2000 otsus asjas nr [C-424/97 Haim vs. Kassenzahnärztliche Vereinigung Nordrhein](#), 24.09.1998 otsus asjas nr [C-319/96 Brinkmann Tabakfabriken vs. Skatteministeriet](#), punkt 25; viidatud läbi **Vellis, Meris** (2014) **Riigivastutus õigusmõistmisel Euroopa Liidu õiguse rikkumisega tekitatud kahju eest**. Magistritöö. – Kalle Merusk (juhendaja), Tartu: Tartu Ülikool, õigusteaduskond, 2014, lk 9.

¹⁷⁰ **Vellis, Meris** (2014) **Riigivastutus õigusmõistmisel Euroopa Liidu õiguse rikkumisega tekitatud kahju eest**. Magistritöö. – Kalle Merusk (juhendaja), Tartu: Tartu Ülikool, õigusteaduskond, 2014, lk 10.

¹⁷¹ **Krümmler, Thomas, D'Sa, Rose M.** (2009) **Implementation by German Courts of the Jurisprudence of the European Court of Justice on State Liability for Breach of Community Law as Developed in Francovich and Subsequent Cases**. – Kluwer Law International, lk 277; viidatud läbi **Kütt, Siret** (2014) **Õigustloova aktiga või selle andmata jätmisega tekitatud kahju hüvitamine**. Magistritöö. – Viktor Turkin (juhendaja) Tallinn: Tallinna Tehnikaülikool, sotsiaalteaduskond, 2014, lk 14.

mõju rikkumisele ning liikmesriigi käitumist rikkumise tuvastamisel. Piisavalt olulise rikkumise kriteerium ei pruugi olla täidetud juhul, kui liikmesriigil polnud võimalik korrektsest tõlgendusest juhinduda.¹⁷² Kui liikmesriigil puudub diskretsioon teha seaduslikke valikuid, või kui liikmesriigile jäetud diskretsioon on väga kitsas, kuid hoolimata sellest rikub liikmesriik liidu õigust, on „piisavalt olulise“ rikkumise kriteerium täidetud juba ainuüksi rikkumise faktist endast tulenevalt. Rikkumine on igal juhul „piisavalt oluline“, kui jätkatakse tegevust, mille õigusvastasus on kohtuotsusega tuvastatud või kui Euroopa Kohtu eelotsusest või väljakujunenud praktikast tulenevalt on ilmne, et vastav tegevus on Euroopa Liidu õigusega vastuolus;¹⁷³

c) liikmesriigi õigusrikkumise ja üksikisikule tekkinud kahju vahel peab eksisteerima otsene põhjuslik seos. Euroopa Kohtu 14.07.1994 otsuse asjas nr [C-91/92](#) Faccini Dori vs. Recreb ning 07.03.1996 otsuse asjas nr [C-192/94](#) El Corte vs. Blazques Rivero kohaselt **ei pidanud põhjuslik seos rikkumise ja kahju vahel olema otsene.** Seevastu Euroopa Kohtu 10.07.1997 otsuses asjas nr [C-373/95](#) Maso jt vs. INPS ja Repubblica Italiana 22.04.1997 otsuses asjas [C-66/95](#) The Queen vs. Secretary of State for Social Security *ex parte* Sutton, ja järgnevad on kohus asunud seisukohale, et **tõendada tuleb otsene põhjuslik seos.** Euroopa Kohtu praktika ei ole järjepidev. Euroopa Kohtu 15.06.1999 otsuses asjas nr [C-140/97](#) Walter Rechberger, Renate Greindl, Hermann Hofmeister ja teised vs. Republik Österreich nägi kohus otsese põhjusliku seosena asjaolu, et direktiiv, mida vaidlusega seotud liikmesriik oli väärtalt kohaldanud, omas spetsiifilist (tarbijate kaitse) eesmärki. Seevastu Euroopa Kohtu 24.09.1998 otsuses asjas nr [C-319/96](#) Brinkmann Tabakfabriken GmbH vs. Skatteministeriet leidis kohus vastupidiselt, et direktiivi mittenõuetekohane rakendamine ei olnud põhjuslikus seoses vaidlusega seotud äriühingule põhjustatud kahjuga.¹⁷⁴

119. Euroopa Liidu õiguses ei ole määratletud, millises ulatuses võib kahju hüvitamist nõuda. Euroopa Kohus lahendab asju üldjuhul *ad hoc* korras ning pigem väldib kindlate ja selgete üldpõhimõtete väljaütlemisest. Selleks, et isikul oleks üldse võimalik Euroopa Liidu institutsioonide poolt tekitatud kahju hüvitamist nõuda, peab isikule põhjustatud kahju kohtupraktika kohaselt olema: 1) selgelt määratletav; 2) spetsiifiline; 3) otsene; 4) tegelik ning kindel. Hüpooteetiline, tulevikus tekkida võiv kahju hüvitamisele ei kuulu. Kui eeldused on täidetud, kuulub hüvitamisele nii varaline kui ka moraalne kahju.¹⁷⁵ Riigivastutuse täpsemad tingimused ja korra määrab liikmesriik riigisisese õiguse ja kohtupraktikaga.

Eelkõige tuleneb riigisisest riigivastutusõigusest üldjuhul kahju hüvitamise nõuete menetlemise kord, mille sätestamisel tuleb arvestada tingimusega, et vastav norm peab olema kooskõlas diskrimineerimiskeelu ja efektiivsuse nõudega. Diskrimineerimiskeeld tähendab, et liikmesriikidel on kohustus tagada, et materiaalsed ja menetluslikud tingimused Euroopa Liidu õiguse rikkumisel tuginevate kahjunõuete lahendamiseks ei oleks vähem soodsad riigisiseste kahjunõuete esitamise suhtes ettenähtutest. Efektiivsuse nõue ehk takistamiskeeld tähendab eelkõige

¹⁷² *Ibidem.*

¹⁷³ Euroopa Kohtu 05.03.1996 otsuses liidetud kohtuasjades [C-46/93 ja C-48/93](#) Brasserie du Pêcheur SA vs. Bundesrepublik Deutschland ja The Queen vs. Secretary of State for Transport, *ex parte* Factortame Ltd jt asus kohus seisukohale, et siseriiklik kohus ei tohi Euroopa Liidu õiguse rikkumise olulisuse hinnangut seada sõltuvusse riigisisese organi süüst (tahtlus või hooletus), millest tuleneksid riigi vastutuse tekkimisele rangemad tingimused kui Euroopa Liidu õiguses tunnustatud „piisavalt olulise“ rikkumise nõue. Sellest tulenevalt ei ole rikkumise „piisavalt olulisuse“ kriteerium samastatav liikmesriikide õigussüsteemis kasutatava „süü“ mõistega. **Vellis, Meris (2014) Riigivastutus õigusemõistmisel Euroopa Liidu õiguse rikkumisega tekitatud kahju eest.** Magistritöö. – Kalle Merusk (juhendaja), Tartu: Tartu Ülikool, õigusteaduskond, 2014, lk 11.

¹⁷⁴ **Vellis, Meris (2014) Riigivastutus õigusemõistmisel Euroopa Liidu õiguse rikkumisega tekitatud kahju eest.** Magistritöö. – Kalle Merusk (juhendaja), Tartu: Tartu Ülikool, õigusteaduskond, 2014, lk 12.

¹⁷⁵ *Op. cit.*, lk 14.

seada, et liikmesriigi õigus ei tohi takistada Euroopa Liidu õiguse täielikku rakendumist. Riigisisese riigivastutuse eripärasid on võimalik küll arvestada, kuid seda üksnes määrami, mil Euroopa Liidu õiguse rakendamine muutuks praktiliselt võimatuks. Näiteks ei või kahju hüvitamise kohustust piirata tingimusega, et liikmesriigi poolt Euroopa Liidu õiguse rikkumisega tekitatud kahju kuulub hüvitamisele ainult siis, kui Euroopa Kohus on liikmesriigi poolse kohustuse rikkumise tuvastanud.¹⁷⁶

120. Euroopa Liidu õigusest tulenev liikmesriigi vastutus saab kehtida vaid valdkonnas, kus Euroopa Liit on ainupädevuse või jagatud pädevuse raames kehtestanud õigusnormid, millest tuleneb isiku õigus (vt eespool). Seetõttu vajab analüüsi küsimus, millises ulatuses võib üldse Euroopa Liidu õiguse alusel riigivastutus tekkida.

Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 72 (varasema Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikli 64 lõige 1 ja endine Euroopa Liidu lepingu artikkel 33) kohaselt on avaliku korra säilitamise ja sisejulgeoleku kaitsmisega seotud kohustuste täitmine liikmesriikide pädevuses. Liikmesriikide pädevus on piiratud muu hulgas Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 67 (endine Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikkel 61 ja endine Euroopa Liidu lepingu artikkel 29) lõikega 1 („Liit moodustab vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala, kus austatakse põhiõigusi ning liikmesriikide erinevaid õigussüsteeme ja –traditsioone.“) ja lõikega 3 („kõrge turvalisuse tase kuritegevuse, rassismi ja ksenofoobia vastu võitlemise meetmetega, politsei ja õigusasutuste ning muude pädevate asutuste tegevuse koordineerimise ja koostöö tagamise meetmete, samuti kriminaalasjades tehtud kohtuotsuste vastastikuse tunnustamisega ning vajaduse korral kriminaalõiguse alaste õigusaktide lähendamise“). Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 87 lõike 1 kohaselt seab liit politsei-, tolli- ja teiste õiguskaitseasutuste vahel sissepolitseikoostöö, mis hõlmab kuritegude ennetamist, avastamist ja uurimist.

Euroopa Liidu lepingu artikli 42 lõigete 1 ja 2 kohaselt hõlmab ühine julgeoleku- ja kaitsepoliitika liidu ühise kaitsepoliitika järkjärgulist kujundamist ning see viib ühiskaitseni. Ühine julgeoleku- ja kaitsepoliitika on ühise välis- ja julgeolekupoliitika lahutamatu osa ning see tagab liidule operatiivse tegutsemise võime, kasutades tsiviil- ja sõjaväelisi vahendeid. Sama artikli lõike 3 kohaselt kohustuvad liikmesriigid oma sõjalisi võimeid järk-järgult täiustama, sh selgitama välja operatiivvajadused, edendama nende vajaduste rahuldamist tagavaid meetmeid, aitama kaasa kaitsesektori tööstusliku ja tehnoloogilise baasi tugevdamiseks mõeldud meetmete väljaselgitamisele ja vajaduse korral rakendamisele.

121. Eelnevast nähtub, et Euroopa Liidu õigusel on oluline osa ühise julgeoleku- ja kaitsepoliitika kujundamisel, politsei koostöö korraldamise, vabadusel, turvalisusel ja õigusel põhineva ala tagamise ning politsei ja teiste õiguskaitse asutuste koostöö korraldamisel. Tegemist on jagatud pädevuse alaga, kus Euroopa Liit võib ühepoolset kehtestada liikmesriikidele siduvaid norme.

Riigivastutuse aluseks võib kriisi või erikorra ajal olla nt isikuandmete töötlemise nõuete rikkumine, riigihangete regulatsiooni rikkumine vms, kui õigusnormist saab tuletada liikmesriigi kohustuse või isiku õiguse liikmesriigi sooritusele. Nende normide rikkumine võib anda alusega ka riigivastutuseks.

Autori hinnangul ei ole sellisel kahju hüvitamise regulatsioonil midagi eripärast või sellist, mille tõttu tuleks kehtestada erinorme. Kuigi Euroopa Kohus käsitleb õigusnormist tulenevat

¹⁷⁶ Kütt, Siret (2014) *Õigustloova aktiga või selle andmata jätmisega tekitatud kahju hüvitamine*. Magistritöö. – Viktor Turkin (juhendaja) Tallinn: Tallinna Tehnikaülikool, sotsiaalteaduskond, 2014, lk 15.

subjektiivset õigust avaramalt kui riigisiselt, siis pelgalt kollektiivhüvede (riigikaitse, riigi julgeolek, kriminaalpoliitika või avalik kord tervikuna) suhtes autori arvates subjektiivset õigust tuvastada ei saa. Küll võib nende ülesannete raames esineda töid, millel on siiski puutumus Euroopa Liidu õigusega ja sellest tulenevate õigusnormidega (nt isiku värbamine kriminaalpolitseisse, politseiametniku terviseandmete töötlemine jne).

Eriolukorra, erakorralise seisukorra, kõrgendatud kaitsevalmiduse, sõjaseisukorda, mobilisatsiooni või demobilisatsiooni läbiviimine iseenesest ei ole Euroopa Liidu pädevuses olev küsimus. Samas kui tööle rakendatud isiku puhul rikutakse tööõiguse nõudeid, isikuandmete töötlemise nõudeid vms, siis võib selle rikkumisega ka kaasneda riigivastutus Euroopa Liidu õiguse alusel.

* * *

Kokkuvõte 14: Euroopa Liidu õigus ei näe ette riigivastutuse eriregulatsiooni kriisi või erikorra ajaks. Eriolukorra, erakorralise seisukorra, kõrgendatud kaitsevalmiduse, sõjaseisukorra, mobilisatsiooni või demobilisatsiooni läbiviimine iseenesest ei ole Euroopa Liidu pädevuses. Kui tööle rakendatud isiku puhul rikutakse tööõiguse nõudeid, isikuandmete töötlemise nõudeid vms, siis võib selle rikkumisega kaasneda riigivastutus Euroopa Liidu õiguse alusel.

4. Järeldused ja ettepanekud

122. Kehtiva riigivastutuse õiguse peamiseks kitsaskohaks, millel on otsene ja ulatuslik puutumus riigikaitse regulatsiooniga, on kahju hüvitamise ja õiglase hüvitise selge vaheteo puudumine. Õiguspärase haldusakti või toiminguga tekitatud kahju hüvitamise eristamine õiglase hüvitise maksmise nõudest võimaldaks seadusandja poolt määrata selge ja lihtsa hüvitiste süsteemi väga ulatuslike ja intensiivsete põhiõiguste ja -vabaduste piirangute korral. Õiglase hüvitise regulatsioon on kehtivas õiguses killustunud ning selle kohta puuduvad ka üldsätted ning dogmaatika (sh nt süüteomenetluses tekitatud kahju hüvitamist ning süüteomenetluse talumise seaga seotud õiglase hüvitise maksmist dogmaatikas ei eristata). Määratletud dogmaatiliste lähtekohtade puudumine on viinud regulatsiooni hägustumiseni.

Tavakorra ajal võib õiglase hüvitise maksmise vajadus tõusetuda omandi sundvõõrandamisel (PS § 32 lõige 1, vt ka [kinnisasja sundvõõrandamise seadus](#)) või kinnisomandi kitsenduse talumiskohustuse määramisel (AÕS § 158¹ ja § 158²) ning seoses süüteomenetluse või karistuse talumisega (SKHS *passim*). Lisaks eelnimetatud juhtudele on niivõrd erakordselt isikute põhiõigusi ja -vabadusi piiravad meetmed kohaldatavad eelkõige erikorra ehk laiapindse riigikaitse kontseptsiooni kohaselt riigikaitse – nii sõjalise riigikaitse, põhiseadusliku korra kaitse ja riigi julgeoleku, elutähtsate teenuste ja muu elanikkonnakaitse kui ka tsiviiltoetuse korraldamise – valdkonnas. Kui lähtuda seisukohast, et RiKS reguleerib kõiki laiapindsest riigikaitsest hõlmatud küsimusi, siis tuleks koondada ka õiglase hüvitise regulatsiooni üldosa RiKS-i. RiKS § 1 lõikes 1 sätestatud reguleerimisala määratlus ja HOS-i ning ErSS-i regulatsioonide säilitamine räägivad sellele seisukohale *de lege lata* vastu. Laiapindse riigikaitse kontseptsiooni selgemaks rakendamiseks tuleks *de lege ferenda* koostada kõiki erikordi reguleeriv õigusakt – kas RiKS-i muutmise või uue seaduse koostamise näol, milles tuleks reguleerida ka õiglase hüvitise maksmise üldised põhimõtted ja alused.

123. Autor on seisukohal, et õigusselgust ja rakendamise kindlust suurendaks, kui kahju hüvitamise mehhanism oleks kõigi erikordade ajal ühetaoline ja reguleeritud ühes õigusaktis. Autori hinnangul **peaks erikorra õiguskaitse regulatsioon erinema tavakorra regulatsioonist eelkõige järgmiste tunnuste poolest:**

1) erikorra ajal ei eeldata isikult, et ta peab kasutama haldusakti tühistamise, toimingu lõpetamise või muid primaarseid nõudeid, samuti ei ole nende kasutamine kahju hüvitamise nõude esitamise tingimuseks. Primaarnõuete esitamata jätmisel võib kahju hüvitist vähendada analoogiliselt VÕS § 139 lõikes 2 sätestatud tingimustega, st võetakse arvesse kahjustatud isiku osa kahju tekkimisel, nt jättis isik kahju tekkimise ohu tõrjumata või tegemata toimingut, mis oleks tekkinud kahju vähendanud, kui kahjustatud isikult võis seda mõistlikult oodata;

2) erikorra ajal ei hüvitata reeglina tegelikult tekkinud kahju, vaid isikule makstakse õiglase hüvitise. Erikorra ajal võib olla takistatud kahju suuruse kohta tõendite kogumine, samas aga on häiritud ka raviteenuse osutamiseks, asja parandamiseks või uue asja ostmiseks vajalik ja muu elukorralduse seisukohalt oluline taristu – seega ei ole kahju tegelikku suurust selle tekkimise ajal võimalik täpselt tõendite põhjal tuvastada;

3) erikorra ajal kahju hüvitamine või õiglase hüvitise maksmine või selle eelduseks olevate asjaolude tuvastamine, tõendite kogumine ja toimingut dokumenteerimine on eelkõige avaliku võimu kohustus. Isik ise võib täita erikorra ajal riigikaitse kohustust, alluda viibimiskeelule

või olla muul põhjusel kahju tekkimise kohast lahkunud. Tema õiguste kaitse tagamine on seega avaliku võimu kohustus. Isiku enda kohustus on eelkõige tõendada oma varaline või muu seisund, mis tal oli enne erikorra väljakuulutamist või, kui meetmeid kohaldati enne erikorra väljakuulutamist, enne nende meetmete kohaldamist.

124. Autor leiab, et laiapindse riigikaitse kontseptsiooniga oleks paremas kooskõlas koostada RiKS-i uus terviktekst, milles tuleks reguleerida riigikaitse valdkonnas õiglase hüvitise maksimise põhimõtted, põhimõisted ja alus- ning menetlusnormid ja koondada need ühte peatükki. Kuna uue tervikteksti väljapakkumine väljuks käesoleva analüüsi piirest, sõnastab autor ettepanekud üksnes selle peatüki osas alljärgnevalt ja analüüsi lisas (vt Lisa 1, lk 101) sõnastab üksnes kehtiva seaduse muutmise ettepanekud. Autor teeb ettepaneku sõnastada peatükk järgmiselt:

„Riigikaitse seadust täiendatakse ##. peatükiga järgmises sõnastuses:

##. peatükk
Õiglase hüvitise maksimine

§ #1. Õiglase hüvitise mõiste ja põhimõtted

(1) Kui seadusega või seaduse alusel on isik kohustatud riigikaitse, riigi julgeoleku või avaliku korra tagamise huvides taluma ulatuslikke põhiõiguste ja -vabaduste piiranguid või täitma kohustust, siis makstakse isikule seadusega või seaduse alusel määratud õiglast hüvitist.

(2) Õiglase hüvitise maksimise eesmärk on:

- 1) vähendada isiku suhtes seadusega või seaduse alusel kohaldatud põhiõiguste piirangu koormavat mõju,*
- 2) vähendada isikule seadusega või seaduse alusel pandud talumiskohustuse või muu kohustusega kaasnevat koormust ning*
- 3) jaotada avalikes huvides rakendatavate meetmetega kaasnevat koormavat mõju ühiskonna liikmete vahel võrdselt ja õiglaselt.*

(3) Õiglast hüvitist makstakse ulatuses, mis on vajalik põhiõiguste ja -vabaduste piirangu proportsionaalsuse saavutamiseks või isiku ebavõrdse kohtlemise kõrvaldamiseks. Välislepingus, seaduses või seaduse alusel määratud juhtudel makstakse õiglast hüvitist ulatuses, milles isik oleks olnud, kui tema põhiõigusi ja -vabadusi poleks piiratud või temale kohustust pandud, või kõigi piirangu või kohustuse tagajärgede kõrvaldamise ulatuses.

(4) Õiglase hüvitise liigid on järgmised:

- 1) ühekordne rahaline väljamakse või asja asendamine;*
- 2) perioodiline rahaline hüvitis, palk, tasu või pension;*
- 3) osutatav ravi-, hooldus-, taastusravi või muu teenus;*
- 4) talumis- või muu kohustusega seotud kulude hüvitamine;*
- 5) isiku eluaseme, ravi-, hooldus- või muu kulu katmine;*
- 6) isiku ülalpeetavatele elatise või hüvitise maksimine;*
- 7) muu seaduses sätestatud toetus või isikule antav abi.*

(5) Kui seaduses või seaduse alusel ei ole nähtud ette muud õiglase hüvitise liiki, siis makstakse õiglase hüvitise välja ühekordse rahalise maksena. Kui seadusega või seaduse alusel on nähtud ette mitu erinevat liiki õiglast hüvitist, siis hinnatakse neid kogumis.

(6) Seadusega võib kahju hüvitamise asendada õiglase hüvitise maksimisega, kui põhi-seadusest või välislepingust ei tulene kohustust hüvitada kahju.

§ #2. Õiglase hüvitise määramise kriteeriumid

(1) Kui piiratud põhiõigus või -vabadus on rahaliselt hinnatav, siis lähtutakse õiglase hüvitise määramisel piiratud põhiõiguse või -vabaduse tavalisest hinnast. Õiglase hüvitise määratakse ulatuses, milles põhiõiguse või -vabaduse piiranguga kaasnevat kulu oleks ebaõiglase jätta üksnes konkreetse isiku kanda.

(2) Kui piiratud põhiõigus või -vabadus ei ole rahaliselt hinnatav, siis lähtutakse õiglase hüvitise määramisel üksnes sellest, millisel määral avaliku võimu kandja kohtles isikut erinevalt võrreldes teiste samas olukorras olevate isikutega. Õiglase hüvitise määratakse, lähtudes piiratud õigushüve olulisusest, ebavõrdse kohtlemise ulatusest, meetme mõjust isikule ning riigi üldisest sotsiaal-majanduslikust olukorrast.

(3) Kui hüvitise suurus ei ole seadusega või seaduse alusel antud määrusega siduvalt kindlaks määratud, siis arvestatakse õiglase hüvitise määramisel järgmisi kaalutlusi:

- 1) millisel määral oli isik ise ennast pannud piirangu kohaldamise olukorda;
- 2) millisel määral kohaldati piirangut isiku enda või tema vara huvides;
- 3) millisel määral on isik võtnud endale vabatahtlikult kohustuse või ülesande;
- 4) millisel määral oleksid põhiõigused ja -vabadused saanud kahjustada avaliku võimu kandja tegevusele vaatamata või millises osas avaliku võimu kanda tegevus vähendas või hoidis ära kahju tekkimist isiku põhiõigustele ja -vabadustele;
- 5) konkreetse isiku tegeliku abivajadust senise tegevuse ja elukorralduse taastamisel.

§ #3. Õiglase hüvitise maksmine omandiõiguse piiramisel

(1) Omandi sundvõõrandamisel makstakse õiglast hüvitist lähtuvalt asja tavalisest väärtusest tavakorra ajal.

(2) Omandi piiramisel makstakse õiglast hüvitist proportsionaalselt piirangu ulatusega lähtuvalt asja tavalisest väärtusest tavaolukorras.

(3) Õiglast hüvitist võib vähendada, kui asi oleks tõenäoliselt hävinud või tema väärtus vähenenud sõltumata avaliku võimu kandja kohaldatud meetmetest.

(4) Kui seadusega või seaduse alusel on määratud õiglase hüvitise määrad, siis makstakse õiglast hüvitist lähtuvalt nendest määradest.

§ #4. Õiglase hüvitise maksmine ettevõtluse piiramisel

(1) Ettevõtte sundkasutamise või sundvalduse korral makstakse ettevõtjale õiglast hüvitist summas, mis oli ettevõtte kaudu teenitud kasum tavakorra ajal.

(2) Tootmis- või müügipiirangu või muu ettevõtlusega seotud piirangu korral makstakse ettevõtjale õiglast hüvitist summas, mille võrra ettevõtte kaudu teenitud kasum vähenes võrreldes tavaolukorraga.

(3) Õiglast hüvitist võib vähendada, kui ettevõtja selle ettevõtte kaudu teenitud kasum oleks vähenenud sõltumata avaliku võimu kandja kohaldatud meetmetest.

(4) Õiglast hüvitist võib vähendada, kui ettevõtja sai ettevõtte sundkasutamise, sundvalduse või ettevõtlusega seotud piirangu ajal kasumit piiranguga seotud majandustegevuselt.

(5) Õiglast hüvitist võib vähendada, kui ettevõtja osutab elutähtsat või üldhuviteenust, on oma majandustegevuse kaudu kaasatud avaliku korra, riigi julgeoleku ja riigikaitse tagamisse.

(6) Õiglast hüvitist ei maksta osas, mis ettevõtja täidab halduslepingu või tsiviilõigusliku lepingu kaudu haldusülesannet.

(7) Kui seadusega või seaduse alusel on määratud õiglase hüvitise määrad, siis makstakse õiglast hüvitist lähtuvalt nendest määradest.

§ #5. Õiglase hüvitise maksmine töökohustuse eest

(1) Töökohustuse või koormise täitmise korral makstakse isikule õiglast hüvitist lähtuvalt kohutuse tekkimisele eelneva kuu keskmisest päevapalgast, kui seaduses või seaduse alusel ei ole nähtud ette teisiti.

(2) Töökohustuse või koormise täitmise eest ei maksta õiglast hüvitist, kui tööandja või ametiasutus säilitab isikule töökohustuse või koormise täitmise ajaks tema keskmise palga.

(3) Töökohustuse või koormise täitmise eest ei maksta õiglast hüvitist, kui töökohustust või koormist tuleb täita tavalise kodanikukohustuse osana ning selle täitmine ei takista isiku tavapärasest töö- või teenistuskohustuste täitmist.

(4) Kui isik kaotas töökohustuse või koormise täitmise tõttu olulise osa oma senisest sissetulekust, siis võib maksta isikule täiendavalt hüvitist järgmiste kulude katteks:

1) vajalikud kulutused isiku poolt ülalpidamiskohustuse täitmiseks;

2) vajalikud kulutused isiku poolt võetud võlakohustuse täitmiseks;

3) vajalikud kulutused õigusaktiga isikule pandud kohustuse täitmiseks;

4) elatist, kui isik jääb pärast vajalike kohustuste täitmist ilma elatusvahenditest.

(5) Kui seadusega või seaduse alusel on määratud õiglase hüvitise määrad, siis makstakse õiglast hüvitist lähtuvalt nendest määradest.

§ #5. Õiglase hüvitise maksmine vigastuse või haiguse korral

(1) Töökohustuse või koormise täitmisel hukkumise või saadud vigastuse või haigestumise tagajärjel saabunud surma korral maksab riik isiku ülalpidamisel olnud isikutele ühekordset hüvitist kokku hukkunud või surnud isiku kümne aasta palga ulatuses.

(2) Käesoleva paragrahvi lõikes 1 sätestatud juhul katab riik isiku matuse korraldamise kulud ATS § 49 lõikes 4 sätestatud ulatuses.

(3) Töökohustuse või koormise täitmisel saadud vigastuse või tekkinud haiguse tagajärjel osalise või puuduva töövõime tuvastamisel, maksab riik hüvitist, lähtudes Eesti Töötukassa poolt töövõime esmakordsel hindamisel tuvastatud töövõime ulatusest, järgmiselt (edaspidi hüvitise maksimummäär):

1) osalise töövõime korral – tema kuni kahe aasta palga ulatuses;

2) puuduva töövõime korral – tema kuni seitsme aasta palga ulatuses.

(4) Käesoleva paragrahvi lõikes 3 sätestatud hüvitist makstakse välja osade kaupa. Osa suurus sõltub töövõime esmakordsel või kordushindamisel tuvastatud osalise või puuduva töövõime kestusest.

(5) Hüvitist ei maksta kokku rohkem töövõime esmakordsel hindamisel tuvastatud töövõime ulatusele vastavast hüvitise maksimummäärast.

(6) Kui isiku töövõime ulatus muutub, lähtutakse hüvitise edasisel maksmisel töövõime kordushindamisel tuvastatud töövõime ulatusele vastavast käesoleva paragrahvi lõikes 3 sätestatud hüvitise määrast, võttes arvesse juba välja makstud hüvitist.

(7) Kui kordushindamise tulemusena on isikul õigus saada hüvitist väiksemas ulatuses, kui talle on välja makstud, siis enamakstud summat tagasi ei nõuta.

(8) Isikul, kellele seoses töövõime kordushindamisega enam hüvitist ei makstud, kuid kelle töövõime uue kordushindamise alusel on vähenenud, ei tohi makstava hüvitise aeg koos ajaga, mille eest hüvitist ei makstud, kokku olla pikem tema hüvitise maksimummäära arvutamise aluseks olevast ajast.

(9) Kui töövõime kordushindamisel tuvastatud osalise või puuduva töövõime periood algab töövõime esmakordsele hindamisele järgneval kalendriaastal, korrigeeritakse hüvitise arvutamise aluseks olevat palka osalise või puuduva töövõime esmakordse tuvastamise aasta tarbijahinnaindeksiga. Kui töövõime kordushindamisel tuvastatud osalise või puuduva töövõime periood algab hiljem, korrigeeritakse hüvitise arvutamise aluseks olevat palka tarbijahinnaindeksitega alates osalise või puuduva töövõime esmakordse tuvastamise aastast kuni viimasele töövõime kordushindamisele eelneva aastani.

(10) Töökohustuse või koormise täitmisel hukkunud või saadud vigastuse või haiguse tagajärjel surnud või töövõime kaotanud isiku ühe kuu palga arvutamise aluseks võetakse tema hukkumise või vigastada saamise või haigestumise kuule eelnenud tööle-

pingu seaduse alusel arvatud keskmine palk. Kui isik ei töötanud hukkumisele või vigastada saamisele eelneval perioodil, võetakse hüvitise arvutamise aluseks hukkumise või vigastada saamise ajal keskmine palk.

(11) Kui töökohustuse või koormise täitmisel vigastada või on haigestunud isiku ravi- ja ravimikulud kannab riik.

(12) Käesolevas paragrahvis sätestatud ei kohaldata, kui töökohustust või koormist täitnud isik oli vigastuse saamisel või haigestumisel pannud toime:

- 1) tahtliku kuriteo, mis on vigastuse või haigestumisega põhjuslikult seotud;*
- 2) enesetapu või enesetapukatse, mis põhjustas vigastuse või haigestumise;*
- 3) enesevigastuse, mis ei ole põhjuslikus seoses haigusliku seisundiga ega tulenenud teiste isikute õigusvastasest käitumisest, kuid põhjustass vigastuse või haigestumise;*
- 4) enda joobesse viimise alkoholse, narkootilise või psühhotroopse ainega.“.*

125. Õiglase hüvitise instituudi täpsemal reguleerimisel puudub vajadus kriisiks ja erikordadeks eraldi kahju hüvitamise eriregulatsiooni väljatöötamiseks ja RiKS-i ning välislepingute sätted on piisavad kahju hüvitamise küsimuste lahendamiseks. Nii õiglase hüvitise kui ka kahju hüvitamise regulatsioon peab võimaldama arvestada muud toetust, mida riik või muu avaliku võimu kandja sõja, kriisi või erikorra ajal ja selle tagajärgede kõrvaldamiseks isikule on andnud.

126. Analüüsi lähteülesandes on sõnastatud konkreetsed küsimused, millele analüüsi käigus tuli vastata. Täpsemalt on vastatud lähteülesandes esitatud küsimustele järgnevalt esitatud tabelis (vt Tabel 2, lk 86) ja tehtud ettepanekute põhjal on koostatud õigusaktide eelnõud (vt Lisa 1, lk 101, ja Lisa 2, lk 104).

Tabel 2: Kokkuvõtte kriisi ja erikorra lahendamise seotud riigivastutusest

Lähteülesande küsimused:	Kokkuvõtte analüüsist ning järeldused ja ettepanekud
<p>1) Milliseid piiranguid seab avaliku võimu kandja kahju hüvitamise kohustuse kitsendamisele PS-i, EL õiguse ja EIÕK-i raamistik? Milliste tingimuste esinemisel on õigustatud kahju hüvitamise erisuste kehtestamine?</p>	<p>Avaliku võimu kandja vastutuse piiramise alusel tuleb eristada õigusvastaselt tekitatud kahju hüvitamist ning talumis- või tegevuskohustuse ebavõrdsest jaotumisest tulenevat õiglase hüvitise maksmise kohustust. PS §-s 25 on sätestatud põhiõigus õigusvastaselt tekitatud kahju hüvitamisele ning seda võib piirata üksnes juhul, kui kahju täies ulatuses hüvitamine kahjustaks ülemäära muid põhiseadusest tulenevaid õigushüvesid, sh riigivõimu teostamist ning teiste isikute õiguste tagamist.</p> <p>Euroopa Nõukogu ja Euroopa Liidu kaudu kujundatud õigusruumis on üldlevinud lähenemine, et isiku põhiõiguste kaitseks peab riik vastutama oma tegude eest. Juhul, kui isiku EIÕK-st tulenevaid õigusi on rikutud ning rikkumine ei ole siseriiklikult heastatud, on isikul võimalik rikutud õiguste heastamiseks, sh kahju hüvitamiseks pöörduda EIÕK artikkel 34 alusel kaebusega Euroopa Inimõiguste Kohtusse. Samas Euroopa Liidu õiguses puudub isikul võimalus pöörduda individuaalkaebusega Euroopa Kohtusse, vaid ta saab pöörduda üksnes liikmesriigi kohtusse või taotleda Euroopa Komisjonilt liikmesriigi suhtes rikkumismenetluse alustamist. Euroopa Kohus on põhistanud liikmesriigi kohustust hüvitada isikule kahju sellega, et see on vajalik ühenduse õigusnormide tõhusaks toimimiseks¹⁷⁷. Erinevalt riigisisest õigusest on kahju hüvitamise eeldusena Euroopa Kohtu praktikas nimetatud ka tingimust „<i>liikmesriigi rikkumine peab olema piisavalt oluline</i>“. Euroopa Nõukogu ega Euroopa Liidu õigusest ega kohtupraktikast ei tulene vajadust kehtestada eriregulatsiooni kriisi ja erikorra ajal tekitatud kahju hüvitamiseks. Euroopa Liidu tegevus riigikaitse, julgeoleku ning turvalisusel ja õigusel põhineva ala tagamisel on piiratud eelkõige riikidevahelise koostöö koordineerimise ja ühise kavandamisega. Liikmesriikide vastutuse küsimus tõusetub eelkõige siis, kui Euroopa Liit hakkab andma otsekohaldavaid õigusnorme, mis puudutavad isiku õigusi ning mille tagamiseks võiks olla õigustatud ka liikmesriigi vastu kahju nõude esitamine.</p> <p>Kahju hüvitamise piiramise või muude kahju hüvitamise erisuste kehtestamise aluseks kriisi ja erikorra tingimustes on eelkõige kahju ettenägematus ning asjaolu, et avaliku võimu kandja ei pruugi suuta ka hoolsa käitumise korral täielikult kahju ära hoida. Tsiviilõiguslik vastutusest vabastamise ehk vääramatü jõu regulatsiooni kohaldamine on problemaatiline, kuna riigil ja muul avaliku võimu kandjal on kohustus tagada sisemine ja välimine rahu ning tema käsutuses on ka diplomaatilised, sõjalised jms vahendid kahju ärahoidmiseks.</p> <p>Analüüsi põhjal tehakse järgmised järeldused ja ettepanekud:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) avaliku võimu kandja vastutuse piiramisel tuleb selgelt eristada õigusvastase kahju hüvitamist ning õiguspärase tegevuse tagajärgede õiglast hüvitamist; 2) õiglase hüvitise eesmärk on vähendada teiste isikute või üldsuse huvides avaliku võimu teostamisega kaasneva talumis- või tegutsemiskohustuse ülemäära koormavat mõju konkreetsele isikule.
<p>2) Millised peaksid olema korrakaitsete sündmuste, hädaolukordade ja erikorra, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni ajal</p>	<p>Erinevate koormiste määramise regulatsioon ei erine oluliselt määramise asjaolude poolest. Üldistatult on koormise määramise aluseks asjaolu, et avaliku võimu kandja ei suuda enda ega oma lepinguliste partnerite vahenditega või isikutega olulist või kõrgendatud ohtu avalikule korrale või ohtu riigi julgeolekule kõrvaldada ning avalik huvi kaalub üle koormatava isiku õigused. Küll on väga erinev koormise kohaldamise alusnormi üldistuse aste (nt KorS §-st 16 tulenev kaasamise regulatsioon võimaldab</p>

¹⁷⁷ Euroopa Kohus leidis, et „Tuleb tõdeda, et ühenduse normide täielik toime muutuks küsitavaks ja nendega antavate õiguste kaitse nõrgeneks, kui üksikisikutel ei oleks võimalik saada hüvitist oma õiguste kahjustamise korral liikmesriigile süüks arvatava ühenduse õiguse rikkumisega.“ Euroopa Kohtu otsus 19.11.1991, nr [C-6/90 ja C-9/90](#), punkt 33.

<p>piiravate meetmete kohaldamisega (töökohustuse panemine, asja sundkasutus, asja sundvõõrandamine, sundvaldus jne) tekitatud kahju hüvitamise ühtsed alused ning erisused üldisest kahju hüvitamise korrast (nt tähtajad, kahju hüvitamise taotluse esitamine, kahju tõendamiskoormus, kahju ulatus, kahju hüvitamise aeg jne)? Kas erikordade ajal tekitatud kahju hüvitamisele saaks ja võiks kehtestada ühtse korra? Kas avaliku korra kaitse tagamisel tekitatud kahju hüvitamise regulatsiooni osas tuleks näha erisused KorS-is või tuleks erisused sätestada vajadusel eriseadustes?</p>	<p>kohaldada sisuliselt mistahes koormisi, v.a kinnisasja sundvõõrandamine või riigistamine) ning sellega seotud õiglase hüvitise maksmise regulatsioon. Erikorra tingimustes on koormise kohaldamine kitsamalt reguleeritud ning isikute õigused keeldumisele, hüvitisele ja sotsiaalsetele tagatistele paremini reguleeritud kui tavakorras. Samuti ei ole KorS-is reguleeritud riikliku järelevalve teostamisel tekitatud õiguspärase kahju hüvitamise või õiglase hüvitise maksmise tingimusi ega korda.</p> <p>Ülesannete jäävuse põhimõttest tulenevalt tekib erikorra ajal just koormiste kohaldamisel konflikt korrakaitseorgani pädevuse – kaasata isik KorS §-i 16 alusel – ning erikorra juhi pädevuse – otsustada koormise kohaldamine – vahel. Õigusselguse huvides ning ülesannete jäävuse põhimõtte teostamiseks tuleks kaaluda koormiste regulatsiooni koondamist ühte õigusakti.</p> <p>Analüüsi põhjal tehakse järgmised järeldused ja ettepanekud:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) tavakorra, kriisi ja erikorra ajal kohaldatavad koormised või muud piiravad meetmed tuleks reguleerida ühes õigusaktis süsteemselt ja terviklikult. Selleks õigusaktiks oleks kehtivas õiguses eelkõige KorS, kuid spetsiifiliste koormiste (sh töökohustus jt) regulatsiooni võiks koondada ka RiKS-i; 2) meetmete kohaldamisel tuleb selgelt eristada juhtimiskorraldust, meetme kohaldamise pädevust ning meetme kohaldamise tingimusi ja korda; 3) ülesannete jäävuse põhimõtte tagamiseks peaks meetme kohaldamise tingimused tuvastama alati meedet kohaldav haldusorgan, kuid erikorra ajal võib haldusorgan olla allutatud erikorra juhi korraldustele; 4) koormise või piirava meetme kohaldamisel adressaadile makstava tasu, sotsiaalse tagatise või õiglase hüvitise küsimus tuleks lahendada meetme kohaldamist reguleerivas õigusaktis; 5) kahju hüvitamise tingimused ja kord tuleks reguleerida terviklikult RVastS-is. Korrakaitstes ja riikliku järelevalve teostamisel tekitatud kahju hüvitamise alused ja kord ning nende võimalikud erisused ei ole ulatuslikud ning pigem on kohaldatav kehtiv kord (mõned muudatused üldisesse korda on esitatud teiste küsimuste vastustena, nt punkt 4 allpool).
<p>3) Millised peaksid olema ettevõtte sundkasutamise tekkinud kahju hüvitamise tingimused ja kord? Kas tekitatud kahjuna tuleks hüvitada ka klientidega sõlmitud lepingute täitmata jätmisest tekkinud kahju nõuded ja leppetrahvid?</p>	<p>Ettevõtte sundkasutusel kehtib talumiskohustus sarnaselt muu piirava meetme kohaldamisega. Talumiskohustuse faktilised tagajärjed ei ole käsitletavad iseenesest kahjuna, kuid meetme kohaldamisega kaasneva võimaliku ebavõrdse kohtlemise ja omandiõiguse piirangu tõttu tuleb maksta õiglast hüvitist. Kehtivas õiguses ei ole reguleeritud õiglase hüvitise arvestamise aluseid. Kohtupraktikas on õiglase hüvitise korral võib selleks hinnaks olla ettevõtte rendi hind. Kriisi või erikorra väljakuulutamise ajendiks olnud asjaolude tõttu ei pruugi ettevõtte rent olla võimalik või selle hind erineda oluliselt selle hinnast tavakorra ajal. Ettevõtte sundkasutus ei välista ka seda, et ettevõtja saab samal ajal osaliselt ise ettevõtet kasutada või saab toodetava kauba müügist tulu.</p> <p>Teisele isikule makstavate leppetrahvide ja kahjuhüvitiste korral võib puududa alus nende kahjude hüvitamiseks või õiglase hüvitise maksmiseks, kui isik ise ei ole lepingu sõlmimisel teinud kõik nende kahjude vältimiseks (nt ei arvestanud sundkoormise olemasoluga, ei teavitanud lepingu teist poolt sundkoormisest ja selle rakendamisest vms). Selles osas saab regressinõude välistamise alusena kasutada eraõiguse sätteid.</p> <p>Analüüsi põhjal tehakse järgmised järeldused ja ettepanekud:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) ettevõtte sundkasutamisel kehtib ettevõtja suhtes talumiskohustus. Õiglase hüvitise maksmise küsimus tõusetub siis, kui talumiskohustuse tõttu peab konkreetne ettevõtja kandma üldistes huvides ebavõrdset suurt kohustust; 2) õiglase hüvitise määramisel tuleb lähtuda ettevõtte turuväärtusest selle rendi või muu kasutamise hinna alusel, arvestades kriisi või erikorra väljakuulutamise ajendiks olnud asjaolusid;

	<p>3) õiguspäraselt tekitatud kahju hüvitist ega õiglast hüvitist ei maksta osas, mille eest ettevõtja ise vastutab. Ettevõtja vastutab ka selliste lepingu rikkumisest tingitud kohustuste eest, mida tal oli võimalik lepingu sõlmimisel ette näha ja mille osas enda lepinguline vastutus välistada;</p> <p>4) ettevõtte sundkasutamise seotud õiglase hüvitise maksmise tingimused ja kord tuleks reguleerida õigusaktis, milles on reguleeritud ettevõtte sundkasutus.</p>
<p>4) Kas ja millistel juhtudel peaks olema välistatud riigi poolne kahju hüvitamine või õiglase hüvitise maksmine privileegi või riigi poliitilise otsusena? Kas erikordades kahju hüvitamise välistamise alused saab ühtlustada? Nt kui kahjuna ei käsitata vara hävimist, rikkumist või vara väärtuse vähenemist sõjategevuse läbi, siis kas seda saaks ja võiks laiendada ka põhiseaduslikku korda ähvardava ohu tõrjumisele ja muudele tegevustele?</p>	<p>Riigi poolt kahju hüvitamine või õiglase hüvitise maksmine peaks olema välistatud nendel juhtudel, kui see ohustab teisi põhiseaduslikke õigushüvesid või ei saa vastutust kahju tekitamise eest omistada riigile. Viimasel juhul saab riik poliitilistel kaalutlustel otsustada õiglase hüvitise maksmise (nt okupatsiooni ajal tekitatud kahju hüvitamine okupeeritud riigi poolt). Õiglase hüvitise maksmine on õiguslikult välistatud ka siis, kui riik tekitab õiguspärase jõu kasutamise või muu avaliku võimu kasutamisega kahju välisriigi territooriumil, sest riigil puudub välisriigi territooriumil kohustus tagada isikute võrdne kohtlemine. Hüvitise maksmine isikutele, kes on kannatanud õiguspärase jõu kasutamise tagajärjel välisriigis, on eelkõige välispoliitiline otsustus, mis võib aidata kaasa riigi tegevuse legitimeerimisele välisriigi elanike silmis. Seevastu olukorras, kus kahju hüvitamine tooks kaasa riigi julgeoleku, põhiseadusliku korra või nendega võrreldava põhiseadusliku õigushüve kahjustamise, oleks kahju hüvitamine vastuolus põhiseadusega. Sellisel juhul võib näha ette kahju hüvitamise asemel õiglase hüvitise maksmise või muu riigi toetuse kahju kannatanud isikule.</p> <p>Teatud liiki varalise kahju hüvitamise välistamine on ulatuslik sekkumine omandiõigusesse. Oma mõjult omab see sarnast toimet vara riigistamisega ning saab olla õigustatav üksnes riigikaitse, riigi julgeoleku või põhiseadusliku korra tagamiseks. Sarnaselt muude põhiõiguste piirangutega võib juhul, kui seadusega on välistatud teatud kahju hüvitamine, selle piirava meetme intensiivsuse vähendamiseks näha ette õiglase hüvitise maksmine. Õiglase hüvitise ei pea vastama hüvitatava kahju summale ning selle maksmise eelduseks on põhiõiguse piirang ise, mitte konkreetse kahju, põhjusliku seose ja vastutuse tuvastamine.</p> <p>Tava- ja erikorra ajal tekitatud kahju hüvitamise tingimused ja kord on põhimõtteliselt samad ning puuduvad mõjuvad kaalutlused kriisi ja erikorra lahendamisel tekitatud kahju eritingimuste või erikorra reguleerimiseks. Kui asjaolud on selged, siis on kahju hüvitamine võimalik kiiresti ja ilma ülemääraste menetlus- ja vorminõuete järgimiseta. Kahju hüvitamise tingimused on iseenesest paindlikud ning võimaldavad arvestada kriisi ja erikorra lahendamisest tulenevaid asjaolusid kahju hüvitamise või hüvitise suuruse määramisel. Kehtivas õiguses võib olla puudu kahju hüvitamise alternatiive – nt õiglase hüvitise maksmine või riigi poolt rikkumise heastamine, mis võimaldaksid seadusandjal luua paindlikke lahendusi tüüpolukordadeks, kus kahju hüvitamise regulatsiooni järgimine ei ole isikute õiguste kaitseks vajalik ning koormaks ülemäära haldusorganeid ja -kohtuid.</p> <p>Analüüsi põhjal tehakse järgmised järeldused ja ettepanekud:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) riigi tekitatud kahju hüvitamine on vastuolus põhiseadusega, kui see tooks kaasa riigi julgeoleku, põhiseadusliku korra või nendega võrreldava põhiseadusliku õigushüve kahjustamise. Kui kahju täielik hüvitamata jätmine oleks isikule ülemäära koormav, võib seadusega näha ette õiglase hüvitise või muu toetuse maksmise; 2) kui riik ei ole õiguslikult vastutav tekitatud kahju eest või ei ole kohustatud võrdse kohtlemise tagamiseks maksta õiglast hüvitist, siis võib riik maksta õiglast hüvitist poliitilistel kaalutlustel. Hüvitise maksmise võimalus peab olema õigusaktiga ette nähtud; 3) kahju hüvitise või õiglase hüvitise maksmisel tuleb arvestada riigi antava muu rahalise või mitterahalise toetusega. Õigusselguse huvides tuleb kahju hüvitise, õiglase hüvitise ja muu toetuse regulatsioon sätestada ühes õigusaktis ühe tervikliku regulatsioonina; 4) kahju hüvitise välistamine riigi julgeolekut ja põhiseaduslikku korda ähvardava ohu tõrjumisel või rikkumise kõrvaldamisel haldusorgani õigusvastase

	<p>tegevuse eest või fiktsiooni kaudu selle tegevuse käigus hävinud vara, saamata jäänud tulu, minetatud ülalpidamise või kahjustatud au, eraelu jt mittevaraliste hüvede mitte kahjuks lugemine on tõenäoliselt ülemäärane kahju hüvitamise õiguse piirang. Eesmärk on tõenäoliselt saavutatav õiglase hüvitise (vt ülalpool) või rikkumise heastamisega (vt allpool).</p>
<p>5) Kas piiravate meetmete kohaldamisel ja avaliku võimu õiguspärase tegevuse käigus tekitatud kahju tuleks hüvitada õiglases ulatuses või millistel juhtudel peaks avaliku võimu kandja hüvitama isikule kogu kahju (saamata jäänud tulu ja otsese varalise kahju) ja millisel juhul oleks õiglase kahjuhüvitise vähendamine? Mida mõista õiglase hüvitise ja kuidas seda eristada kahjuhüvitisest?</p>	<p>PS § 25 kohaselt on õigus kahju hüvitamisele üksnes isikul, kellele on kahju tekitatud õigusvastaselt. Õiguspärase tegevuse tagajärjel tekkiv kahju on osaliselt hõlmatud talumiskohustusega. Õiguspärase kahju hüvitamine võib ülemäära koormata avaliku võimu kandja eelarvet ja vähendada sellega muid avalikke teenuseid või suurendada teiste isikute maksukoormust. Avaliku võimu kandja õiguspärase tegevuse tagajärjel tekitatud kahju täies ulatuses hüvitamine ei ole õiglase, kui isik osaleb talumis- või tegevuskohustuse kaudu teiste isikutega võrdselt avaliku võimu ülesande täitmisel või nende toetamisel. Kuna hüvitise saamine ei vähenda isiku maksukohustust ega muid avalik-õiguslikke ega eraõiguslikke kohustusi, siis võib kahju osaline või täielik hüvitamine olla õigustatud.</p> <p>Kehtiva õiguse kohaselt hüvitatakse reeglina kahju täies ulatuses, kui pole alust kahju hüvitise vähendamiseks (RVastS § 13). RVastS § 13 lõigete 1–3 järgi oleksid peamised kahju hüvitise vähendamise alused kahju tekkimise ettenägematus, objektiivsed takistused kahju ärahoidmisel ja süü puudumine saamata jäänud tulu hüvitamisel ning kahju osas, mille tekitamist ei olnud võimalik vältida ka avalike ülesannete täitmisel vajaliku hoolega täielikult järgides. Õiguspärase haldusakti või toiminguga tekitatud kahju suhtes tulenevad täiendavad piirangud RVastS §-st 16. Samad kahju hüvitise vähendamise alused on kohaldatavad ka kriisi ja erikorra tingimustes.</p> <p>RVastS § 16 lõike 2 punkti 2 kohaselt on hüvitise maksmine välistatud, kui isiku eriline kohtlemine on nähtud ette seadusega. Selliseks aluseks võib olla ka koormise või muu piirava meetme kohaldamise alusnorm. Kuigi sellisel juhul puudub isikul õigulik alus nõuda kahju hüvitist, ei ole välistatud meetme kohaldamise õigusaktis õiglase hüvitise (tasu, kulude hüvitamise, sotsiaalsete tagatiste vms) maksmise reguleerimine.</p> <p>Analüüsi põhjal tehakse järgmised järeldused ja ettepanekud:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) RVastS §-de 13 ja 16 kahju hüvitamise piirangud on kohaldatavad ka kriisi ja erikorra tingimustes. Piirangute eesmärk on tagada riigivõimu teostamine ilma, et see tooks kaasa ülemäärast ja riigi muude kohustuste täitmist takistavad rahalist kohustust. Õigusvastaselt tekitatud kahju tuleb eelduslikult hüvitada alati täies ulatuses, kui ei esine hüvitise vähendamise aluseid. Kriisi ja erikorra lahendamisel tekitatud kahju hüvitamisel tuleb arvestada, et isegi õigusvastane tegevus võib olla õigustatud edasilükkamatust tegutsemise vajadusega, ressursside nappusega jms objektiivsete asjaoludega, mille eest riik või muu avaliku võimu kandja ei vastuta; 2) kahju hüvitise tuleb luua varaline olukord, milles kannatanu oleks siis, kui tema õigusi ei oleks rikutud. Õiglase hüvitise tuleb luua olukord, kus varalise hüvitise tagatakse omandi või muu põhiõiguse piirangu proportsionaalsus ja üldine võrdsusõigus. Kahju hüvitise ja õiglase hüvitise eristamise aluseks on nii makstava hüvitise ulatus (kas eelduslikult kogu kahju või õiglase osa piiranguga kaasnenud kahjust) ning eesmärk (õigusvastase kahju hüvitamine on õigus ja eesmärk iseenesest, samas kui õiglase hüvitise eesmärk on vähendada põhiõiguse piirangu ebaproportsionaalset mõju konkreetsele isikule).
<p>6) Millised peaksid olema riigikaitseüleannete täitmisega tekitatud kahju hüvitamise tingimused ja kord kõrgendatud kaitsevalmiduse, sõjasei-</p>	<p>Kahju hüvitamisel kõrgendatud kaitsevalmiduse, sõjaseisukorra ja mobilisatsiooni/demobilisatsiooni (riigikaitsele erikorra) ajal on kehtiva õiguse järgi viidatud üksnes RVastS-le. Riigikaitsele erikorra on omane riigi ressursside koondumine riigi kaitseks: inimesed ja varad on koondatud riigi sõjaliseks kaitseks, tsiviiltoetuse tagamiseks ja elanikkonnakaitse korraldamiseks, mille tõttu ei pruugi olla ressurssi kahju hüvitise lahendamiseks ega väljamaksmiseks. Kehtivas õiguses ei ole eritingimusi ega</p>

<p>sukorra ja mobilisatsiooni/ demobilisatsiooni ajal?</p> <p>7) Kas ja millistel alustel tuleks ette näha kahjuhüvitise maksimise edasilükkamine või ajatamine?</p>	<p>-korda kahju hüvitamise asjade lahendamiseks, kuid haldusmenetluse ja halduskohutemenetluse üldine regulatsioon võimaldab tähtaegasid edasi lükata või kaalutusõiguse alusel kasutada kiiremat ja lihtsamat menetluskorda.</p> <p>Vabariigi Valitsuse 11.11.2016 määruse nr 123 „Rahvusvahelises sõjalises koostöös tekitatud kahju nõude menetlemise, kahju hüvitamise ning kahjuhüvitisest loobumise kord“ analüüs näitas, et kehtiva õiguse kohaselt on võimalik kahju hüvitamine otsustada kiiresti ja vähese ebamugavusega adressaadi jaoks. Õiguspoliitiliselt võib olla eelistatud kahju hüvitamise nõuete ja ka teiste õiguskaitsemeetmete kohaldamise edasi lükkamine kuni riigikaitse erikorra lõppemiseni (nt keerulisemad või vaieldavad juhtumid, ulatuslik kahju või menetluslikud takistused). Selline edasilükkamine võib olla automaatne (nt relvakonflikti ajal sõjategevuse piirkonnas) või sõltuda menetleja kaalutusõiguse alusel tehtavast otsusest. Samuti tuleks sätestada avalikõiguslike nõuete aegumise katkemine riigikaitse erikorra ajal, mis vähendab survet pöörduda vaide, taotluse või kaebusega haldusorgani või -kohtu poole riigikaitse erikorra ajal.</p> <p>Analüüsi põhjal tehakse järgmised järeldused ja ettepanekud:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) riigikaitse erikorra ajal tekkinud kahju hüvitamise kiireks ja menetluslikult lihtsaks otsustamiseks on kehtivas õiguses vajalik regulatsioon olemas. Õigusselguse huvides võib HMS-ist ja RVastS-ist tulenev regulatsioon olla riigikaitse erikorra kontekstis ka eraldi lahti kirjutatud, täpsustada võiks pädevusnorme; 2) tuleks sätestada avalikõiguslike nõuete esitamise tähtaja katkemine riigikaitse erikorra ajal. See vähendab isikute survet pöörduda riigikaitse erikorra ajal haldusorgani või -kohtu poole ning menetlejate koormust riigikaitse erikorra tõttu viivitusega esitatud taotluste tähtaja ennistamise küsimuste lahendamisel; 3) seal, kus seadustes on reguleeritud koormise või muu piirava meetme kohaldamisel õiglase hüvitise maksimine, peaks regulatsioonist nähtuma sellega seotud haldusmenetluse läbiviimine pärast riigikaitse erikorra lõppu, kui asjaolud ei võimalda õiglase hüvitise kohest väljamaksmist; 4) relvakonflikti või muu kriisi piirkonnas tekkinud kahju hüvitamise või muu õiguskaitse juhtumid tuleks lahendada pärast kriisi või erikorra lõppu. Samuti tuleks menetlejale anda õiguslik alus lükata keeruliste või vaieldavate juhtumite lahendamine edasi riigikaitse erikorra lõppemiseni.
<p>8) Kes kannab täidesaatva riigivõimu interventsiooniõigusest (HOS § 24 lg 2, ErSS § 18 lg 2 p 1 ja § 20 lg 8 koostoimes §-ga 25; RiKS § 9) tulenevat vastutust tekitatud kahju eest või on õiguslikult vastutav? Kas vajalikud on riigivastutuse erisätted?</p>	<p>Ühe haldusorgani sekkumisel teise haldusorgani tegevusse (interventsiooniõigus) tekitava kahju hüvitamise eriregulatsiooni kehtestatud ei ole. Kahju hüvitamise üldise korra kohaselt on kahju hüvitama kohustatud avaliku võimu kandja, kelle tegevusega kahju tekitati (RVastS § 12 lõige 1). Avaliku võimu kandja poolt tekitatud kahjuks loetakse igasugune selle avaliku võimu kandja ülesandeid täitnud füüsilise isiku poolt vahetult põhjustatud kahju (RVastS § 12 lõige 1). Kahju hüvitamise nõue esitatakse kahju tekitanud haldusorganile (RVastS § 17 lõige 1) või halduskohtule (vastustaja peale, kelle tegevusega kahju põhjustati (HKMS § 17 lõiked 1 ja 2)). Kui teoks, millega kahju põhjustati, on HOS § 24 lõikes 2, ErSS § 18 lõike 2 punktis 1 ja § 20 lõikes 8 või RiKS §-is 9 nimetatud organi sekkumine, siis esitatakse kehtiva õiguse järgi kahju hüvitamise taotlus või kaebus kohtule selle haldusorgani (Vabariigi Valitsus, peaminister, minister või riigiasutus, sh kui vaidlustatakse tema koosseisu kuuluva ametiisiku või kollegiaalorgani tegevust) peale, kes sekkus teise haldusorgani tegevusse (tegi ettekirjutuse, andis korralduse, peatas, muutis või tunnistas kehtetuks teise haldusorgani haldusakti vms).</p> <p>Kuna kehtiv regulatsioon vastab halduskorralduse, haldusmenetluse ja riigivastutuse üldistele põhimõtetele ja on kohaldatav ka erikorra ajal tekitatud kahju hüvitamise suhtes ning on piisavalt õiguselge, siis puudub vajadus riigivastutuse erisätete kehtestamiseks.</p> <p>Vaieldav on primaarnõude esitamise kohustus (RVastS § 7 lõige 1) ja võimalikkus. HOS § 24 lõige 2, ErSS § 18 lõike 2 punkt 1 ja § 20 lõige 8 ja RiKS § 9 on siseaktid,</p>

	<p>mis on suunatud teisele haldusorganile tema pädevuses oleva haldusülesande täitmisel. Siseakti peale ei saa reeglina haldusväline isik taotlust, vaiet ega kaebust esitada¹⁷⁸. Siiski ei saa asjaolust, et siseakt ei ole suunatud haldusevälistele isikutele, järeldada seda, et siseakt ei või rikkuda isiku õigusi ega olla seetõttu halduskohtus vaidlustatav¹⁷⁹. Seetõttu peab Vabariigi Valitsus, peaminister, sisekaitseülem vms haldusorgan HMS § 11 lõike 1 punkti 3 alusel kaasama sekkumise haldusmenetlusse ka isiku, kelle õigusi võib sekkumise tulemusena antav, muudetav, peatatav või kehtetuks tunnistatav haldusakt või toiming puudutada. Kui sekkumise tulemus on haldusorgani jaoks siduv, siis on sekkumisel haldusvälise isiku suhtes eelhaldusakti (HMS § 52 lõike 1 punkt 1) tunnused ja see tuleb isikule kätte toimetada¹⁸⁰, samas on isikul enda õiguste kaitseks kohustus eelhaldusakt eraldiseisvalt kohtus vaidlustada¹⁸¹.</p> <p>Kuna haldusmenetluse adressaadid ei pruugi olla teise haldusorgani sekkumisest ega enda õiguste kaitsmise tingimustest ja korrast teadlikud, siis lasub menetlusosalisi vahetult puudutava haldusakti andval või toimingut sooritaval haldusorganil HMS § 36 alusel ulatuslik selgitamiskohustus ning sekkumise aluseks olevas siseaktis peab sisalduma HMS § 57 tunnustele vastav selgitus õiguskaitse võimaluste kohta.</p> <p>Analüüsi põhjal tehakse järgmised järeldused ja ettepanekud:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) kehtiva õiguse kohaselt vastutab sekkumisega tekitatud kahju eest sekkunud haldusorgan (Vabariigi Valitsus, peaminister või muu haldusorgan). Sama haldusorgan lahendab ka kahju hüvitamise taotluse ning on vastustajaks halduskohtumenetluses; 2) sekkumine otsustatakse küll siseaktiga (st sekkumise otsus on suunatud teisele haldusorganile tema haldusülesande täitmisel), kuid see võib mõjutada ka haldusvälise isiku õigusi. Haldusväline isik tuleb seetõttu otsustamisse kaasata, talle haldusakt teatavaks teha ning selgitada haldusakti vaidlustamise tingimusi ja korda; 3) kuna isiku õigustesse vahetult sekkumine ning interventsioon toimuvad erineval aja ja viisil, oleks vajalik täpsema halduseeskirja kehtestamine õiguskaitse tagamise kohta seoses sekkumisega.
<p>9) Kas rahvusvahelises sõjalises koostöös tekitatud kahju hüvitamise kord on piisav või tuleks regulatsioonis näha ette muudatusi? Kui, siis milliseid?</p>	<p>Vabariigi Valitsuse 11. novembri 2016. aasta määrus nr 123 „Rahvusvahelises sõjalises koostöös tekitatud kahju nõude menetlemise, kahju hüvitamise ning kahjuhüvitisest loobumise kord“ on kehtestatud RiKS § 32 alusel. Volitusnormist tulenevalt võib reguleerida üksnes korda (menetlusnormid) ning eriregulatsioonile on allutatud nii õigusvastaselt kui ka -pärast tekitatud, nii varaline kui mittevaraline, otsene kui kaudne kahju. Määruses on taasesitatud mõningaid materiaalsoiguskaitse norme, ei ole reguleeritud õiguspärastelt või väljaspool töö- ja teenistussuhet riigi kohustuste täitmisel tekitatud kahju ning esineb muid ebatäpsusi volitusnormi suhtes.</p> <p>Määruse kehtestamise vajadus on tingitud NATO SOFA-st ning teistest sõjalise koostöö lepingutest, kuid määrus ei reguleeri kõiki nendes välislepingutes sätestatud menetluslike küsimusi ja kohati on välisleping määrusest täpsem. Määrusesse tuleks koondada välislepingute rakendamiseks vajalik riigivastutuse erikord osas, milles välislepingud ei ole RVastS-is sätestatud korras rakendatavad. Pädevusalluvuse erisused tuleb sätestada seaduse tasemel. Kahju hüvitamise lisatingimuste reguleerimisel tuleb eristada sise- ja välisõigust.</p> <p>Analüüsi põhjal tehakse järgmised järeldused ja ettepanekud:</p>

¹⁷⁸ RKHKm 29.04.2014 nr [3-3-1-78-13](#), punkt 15.

¹⁷⁹ RKHKm 25.05.1999 nr [3-3-1-25-99](#), punktid 1 ja 2; RKHKm 29.01.2001 nr [3-3-1-64-00](#), punktid 1 ja 2; RKHKm 29.01.2001 nr [3-3-1-65-00](#), punkt 1 ja 2; vt ka RKEK 20.12.2001 nr [3-3-1-15-01](#), punkt 22.

¹⁸⁰ RKHko, 23.04.2001 nr [3-3-1-33-03](#), punkt 14.

¹⁸¹ RKHko 13.03.2001 nr [3-3-1-3-01](#), punkt 5; RKHKm 15.10.2002 nr [3-3-1-48-02](#), punktid 8 ja 9; RKHko 01.03.2016 nr [3-3-1-65-15](#), punktid 9 ja 11.

	<ol style="list-style-type: none"> 1) määrus tuleb viia vastavusse RiKS §-st 32 tuleneva volitusnormiga. Eelkõige tuleb jätta määrusest välja kahju hüvitamise tingimused (määruse § 3 lõige 7 ja § 4); 2) RiKS §-i 32 tuleb täiendada ja näha ette pädevusnorm Kaitseväge kahju hüvitamise nõuete menetlemiseks (määruse § 3 lõige 1) ning Kaitseministeeriumiga kooskõlastamine (määruse § 3 lõige 3); 3) RiKS § 32 tuleb täiendada selliselt, et seaduse tasemel on antud volitus vastutusega kahju hüvitamiseks välislepingus sätestatud tingimustel (määruse § 1 lõige 3); 4) määruse § 1 lõiget 6 tuleb muuta selliselt, et see reguleerib üksnes siseakte (halduseeskirjad, diskretsioonijuhised), mitte haldusvälise isiku suhtes kehivaid lisatingimusi.
<p>10) Kas ja millistel juhtudel on õigustatud rahalise hüvitise asemel kahju kõrvaldamine muul õigusparasel viisil (nt asendab riik asja samaväärsega või parandab asja ise)?</p>	<p>RVastS § § 11 lõike 1 kohaselt võib kannatanu avaliku võimu kandjalt rahalise hüvitise asemel nõuda kehtetuks tunnistatud või vastavas osas muudetud haldusakti või toimingu õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamist. RVastS §11 lõike 2 kohaselt on avaliku võimu kandja 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. Samas RVastS § 11 lõike 3 kohaselt võib avaliku võimu kandja, sõltumata kannatanu tahtest, kõrvaldada tagajärjed selle paragrahvi lõikes 2 sätestatud viisil, kui rahaline hüvitis oleks oluliselt suurem tagajärgede kõrvaldamise kuludest ja isikul pole kaalukat põhjust nõuda rahalist hüvitist.</p> <p>Tagajärje kõrvaldamise osas on kohtupraktika napp ning keskendub küsimusele, kelle initsiatiivil võib tagajärje kõrvaldada. 2004. aastal leidis Riigikohus, et „<i>avaliku võimu kandja võib sõltumata kannatanu tahtest kõrvaldada haldusakti või toimingu tagajärjed RVastS § 11 lõikes 2 sätestatud viisil, kui rahaline hüvitis oleks oluliselt suurem tagajärgede kõrvaldamise kuludest ja isikul pole kaalukat põhjust nõuda rahalist hüvitist.</i>“¹⁸² Seevastu 2006. aasta otsuses¹⁸³ leidis Riigikohus, et „<i>tagajärgede kõrvaldamise nõue esitatakse haldusorgani õigusvastasele tegevusele eelnenud olukorra taastamise eesmärgil. RVastS § 11 alusel esitatud tagajärgede kõrvaldamise kaebus on käsitatav alternatiivse nõudena kahju hüvitamisele. Kahju hüvitamise nõudega sarnaselt on sellise kaebuse eelduseks kahju tekkimine</i>“, ning „<i>isikul, kes on avaliku võimu kandja õigusvastase tegevuse tõttu kahju kandnud, on võimalus valida kahju hüvitamise ja tagajärgede kõrvaldamise nõude vahel. Samuti võib avaliku võimu kandja ise otsustada rahalise hüvitise asemel RVastS § 11 lõikes 3 toodud tingimustel tagajärgede kõrvaldamise kasuks.</i>“ 2008. aasta otsuses¹⁸⁴ on Riigikohus toonud lisaks välja, et „<i>[r]iigivastutuse seadus ei välista kahju hüvitamist natuuras, kui osapooled selles kokku lepivad.</i>“ Vaatamata sellele, et RVastS § 7 lõike 4 kohaselt kohaldatakse avaliku võimu teostamisel tekitatud kahju hüvitamisel lisaks eraõiguse norme, ei ole kohus viidanud eraõiguslikule rikkumise heastamise regulatsioonile (VÕS § 107).</p> <p>Eraõiguse normid ei reguleeri tagajärje kõrvaldamist lepinguväliselt tekitatud kahju korral. VÕS § 107 lõike 1 kohaselt võib lepingulist kohustust rikkunud lepingupool rikkumise oma kulul heastada, muu hulgas mittekohase täitmise parandada või asendada, kuni teine lepingupool ei ole lepingust taganenud, seda üles öelnud või nõudnud kohustuse täitmise asemel kahju hüvitamist, kui: 1) heastamine on vastavalt asjaoludele mõistlik ja 2) heastamisega ei põhjustata kahjustatud lepingupoolele põhjendamatuid ebamugavusi ega kulutusi ning 3) kahjustatud lepingupoolel ei ole õigustatud huvi heastamisest keelduda. VÕS § 112 lõike 5 kohaselt ei või üks lepingupool lepingu hinda alandada selles osas, milles teine lepingupool enda kohustuse heastas. Lepinguväliselt õigusvastaselt tekitatud kahju ei saa heastada, vaid see tuleb hüvitada (VÕS § 1043, § 1044 lõige 1). VÕS § 136 lõikest 1 tuleneb põhimõte, et</p>

¹⁸² RKHKo 11.03.2004 nr [3-3-1-8-04](#), punkt 22.

¹⁸³ RKHKo 11.10.2006 nr [3-3-1-71-06](#), punkt 11.

¹⁸⁴ RKHKo 09.06.2008 nr [3-3-1-17-08](#), punkt 19.

kahju tuleb hüvitada ühekordselt makstava rahasummana, välja arvatud juhul, kui vastavalt kahju iseloomule on mõistlik kahju hüvitamine perioodiliste maksetena. VÕS § 107 alusel tulenev heastamise regulatsioon võiks olla kohaldatav halduslepingutele ning haldusmenetluses tekitatud kahjule, kuid RVastS § 11 põhimõtteliselt teistsugune regulatsioon välistab selle. RVastS § 11 ja VÕS § 107 ei ole autori hinnangul ka kahepoolsetes avalik-õiguslikes suhetes samaaegselt kohaldatavad. Kui VÕS § 107 lõike 1 kohaselt peab lepingut rikkunud pool ise aktiivselt asuma rikkumist heastama, et vältida selles osas hinna alandamise või kahju hüvitamise nõuet, siis RVastS § 11 kohaselt peab kannatanu taotlema kahju hüvitamist või tagajärje kõrvaldamist ning haldusorgan ise otsustab, kas ta hüvitab kahju rahas või kõrvaldab tagajärje. Autori arvates tuleb seetõttu VÕS §-st 107 tulenev hüvitamise regulatsioon RVastS §-de 7–16 kahju hüvitamise või tagajärje kõrvaldamise kohaldamisel *de lege lata* jätta täiesti kõrvale.¹⁸⁵ Kriisi ja erikorra ajal võib menetlusökonoomia kaalutlusel olla mõistlik avaliku võimu kandja poolt tema seadusest või lepingust tulenevate kohustuste rikkumise heastamine, et ennetada ja välistada kahju hüvitamise või tagajärje kõrvaldamise taotluse esitamist. Kahju hüvitamise ja tagajärje kõrvaldamise menetlus eeldab kannatanu taotlust, kahju ja selle ulatuse tõendamist, põhjusliku seose tuvastamist, kahju hüvitamist välistavate asjaolude väljaselgitamist ning hüvitise suuruse kindlaksmääramist. VÕS §-ga 107 analoogilise heastamise korral saab haldusorgan viivitamatult isiku taotlust ootamata temale sobival ajal ning temal olemasolevate tõendite põhjal rikkumise heastada (täita seadusest või lepingust tulenev kohustus niivõrd, kui see on viivitust või muutunud asjaolusid arvestades võimalik, või asendada kohustuse täitmine teise samast eesmärgist kantud tegevusega).

Terminid „heastamine“ on kasutatud seoses riikliku järelevalve pädevuse määratlemisega. [Elektriturseaduse](#) (edaspidi EITS) v.r § 95 lõike 1 (kehtetu alates 1. juulist 2014¹⁸⁶) kohaselt oli Konkurentsiameti pädevuses teha turuosalistele ja teistele isikutele EITS-i, selle alusel kehtestatud õigusakti või tegevusloa tingimuste rikkumise korral, samuti muudel selles seaduses ettenähtud juhtudel kohustuslikke ettekirjutusi rikkumise lõpetamiseks, rikkumise tagajärgede kõrvaldamiseks või rikkumise heastamiseks või muude toimingute tegemiseks. Riigikohtu otsuses asjas nr [3-3-1-43-12](#)¹⁸⁷ on halduskolleegium EITS § 95 lõike 1 tõlgendamisel leidnud, et riikliku järelevalve teostamisel rikkumise tagajärgede kõrvaldamiseks või heastamiseks ettekirjutuse tegemine on kohane meede, kui isik ei ole kaebuse lahendamise hetkel enam turuosaline ja selle tõttu ei ole võimalik teha ettevõtjale muud ettekirjutust rikkumise lõpetamiseks. Kehtiva [majandustegevuse seadustiku üldosa seaduse](#) (edaspidi MsüS) § 62 kohaselt võib teha ettekirjutuse „majandustegevuse nõuete ja tegevusloa kõrvaltingimuste rikkumise vältimiseks, tegevuse majandustegevuse nõuete või tegevusloa kõrvaltingimustega kooskõlla viimiseks, teatamiskohustuse ja loakohustuse täitmiseks, riikliku järelevalve teostamise takistamise lõpetamiseks ning muudel käesolevas seaduses sätestatud juhtudel“. Majandustegevuse nõuete rikkumine võib seisneda muu hulgas kliendi, tarbija või muu isiku õiguste ja õigustatud huvide rikkumise vältimises. Tõhus rikkumiste heastamise süsteem võib olla osa ettevõtja hoolsuskohustuse (MsüS § 29) täitmisest ning majandustegevuse nõuete rikkumise vältimisest – seega saab see olla ka MsüS § 62 alusel antava ettekirjutuse sisuks. Rikkumise heastamiseks kohustamine ei või seisneda pooltevahelise õigusvaidluse lahendamises (subjektiivne aspekt), vaid olla suunatud ettevõtja poolt tema tegevuse suhtes kehtivate majandustegevuse nõuete täitmisele või rikkumise vältimisele (objektiivne aspekt). Seega pole rikkumise heastamiseks kohustamine riikliku järelevalve üldmeetmega (eelkõige teavitamine või ettekirjutus) välistatud.

¹⁸⁵ Kohus asus KrMS § 202 lõige 2 punkti 1 tõlgendamisel seisukohale, et „*kuriteoga tekitatud kahju heastamine*“ on sünonüüm mõistele „*kuriteoga tekitatud kahju hüvitamine*“ ning seisneb koosseisu tunnuseks oleva tagajärje kõrvaldamises, st äriühingule süüks pandud tasumata maksu summa tasumises ning see hõlmab ka seadusest tuleneva intressi tasumist (RKHKo 30.11.2009 nr [3-3-1-68-09](#), punktid 10 ja 11). Teises asjas leidis kohus, et „*kahju hüvitamise eesmärgiks on isikule tekitatud kahju heastamine*“ ning võrdsustas sellega ka kahju heastamise ja kahju hüvitamise (RKHKo 15.03.2010 nr [3-3-1-93-09](#), punktid 12 ja 14).

¹⁸⁶ [RT I, 29.06.2014, 1.](#)

¹⁸⁷ RKHKo 19.11.2012 nr [3-3-1-43-12](#), punkt 21.

RVastS §-is 11 reguleeritud „tagajärje kõrvaldamine“ on lähedane HMS § 85 punktides 1 ja 3 sätestatud „haldusakti faktilise tagajärje kõrvaldamise“ ja „toimingu tagasitaitmise“ mõistetega ning HKMS § 37 lõige 2 punktis 5 sätestatud „haldusakti või toimingu õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamise“ ehk heastamiskaebusega. Riigikohtu praktikas ei ole kohus HMS § 85 punktides 1 ja 3 ega HKMS § 37 lõike 3 punktis 5 nimetatud heastamiskaebuse määratlemise küsimust lahendanud. Anno Aedmaa jt on selgitanud haldusakti faktiliste tagajärgede kõrvaldamist ja toimingu tagasitaitmist järgmiselt: „Tunnistades haldusakti või selle osa kehtetuks, tuleb vastavalt kõrvaldada ka haldusakti faktilised tagajärjed. Faktiliste tagajärgede kõrvaldamine võib toimuda nii toimingute teel (tagastatakse kehtetuks tunnistatud maksuettekirjutuse alusel tasutud maksusumma) kui ka uute haldusaktide andmise teel (kehtetuks tunnistatud ehitusloa alusel juba ehitamist alustanud isikule tehakse ettekirjutus, millega kohustatakse juba valminud ehitisosa likvideerima). [---] Toimingu tagasitaitmine on vajalik juhtudel, kui toiminguga on õigusvastaselt piiratud isiku õigusi ning isiku õiguste taastamiseks on vajalik toimingu tagasitaitmine. Sisuliselt on tegemist toimingu faktiliste tagajärgede kõrvaldamisega.“¹⁸⁸ Seevastu on Kalle Merusk ja Ivo Pilving sidunud HKMS § 37 lõike 1 punkti 5 heastamisnõude RVastS §-des 7–16 sätestatud kahju hüvitamise ja tagajärje kõrvaldamise alustega ning selgitanud seda järgmiselt: „Heastamiskaebuse nõue on suunatud haldusakti või toimingu tagajärgede kõrvaldamisele naturaalsestitutsiooni korras (HKMS § 37 lg 2 p 5). Ehkki sel teel võidakse kõrvaldada haldustegevusega tekitatud kahju, on heastamis- ja hüvitamisnõuete näol tegemist eri liiki nõuetega, seega vastavate kaebuste esemed ei kattu. Järelikult ei saa kohus hüvitamiskaebuse alusel teha ettekirjutust tagajärgede kõrvaldamiseks ega heastamiskaebuse alusel mõista välja hüvitist. Heastamisotsusega haldusorganile ettekirjutatav konkreetne meede peab haldusasjas olema kohtuliku arutelu objektiks. [---]“.¹⁸⁹ Sellest nähtub, et õigusteaduslikus kirjanduses seostatakse RVastS §-i 11 ja HKMS § 37 lõike 1 punkti 5 heastamisnõue omavahel, aga haldusakti faktilise tagajärje kõrvaldamist ja toimingu tagasitaitmist käsitletakse üksnes menetluslike meetmetena haldusakti tühistamise või toimingu õigusvastasuse tuvastamise otsuse täitmisel.

Analüüsi põhjal tehakse järgmised **järeldused ja ettepanekud**:

- 1) RVastS §-de 7–16 alusel kahju hüvitamisel või tagajärje kõrvaldamisel ei saa olemusliku erinevuse tõttu kohaldada VÕS §-st 107 tulenevat lepingulise kohustuse rikkumise heastamise regulatsiooni. Autor on seisukohal, et tava korras ei ole VÕS §-ga 107 analoogiline kohustuse rikkumise heastamise regulatsioon vajalik. Kriisi ja erikorra ajal võib olla seadusest või lepingust tuleneva avaliku võimu kandja kohustuse rikkumise heastamine menetluskonoomia seisukohalt vajalik. Sellistel asjaoludel kohustuse rikkumise heastamise regulatsioon peaks sisalduma seaduses, mis reguleerib seadusega pandud kohustuse või selle alusel sõlmitava lepingu täitmist. Tegemist võib olla kõrvuti õiglase hüvitisega alternatiivse või fakultatiivse piirava meetme või koormise proportsionaalsuse tagamise viisiga;
- 2) kehtiva õiguse järgi on avaliku korra või majandustegevuse nõuete rikkumise heastamiseks võimalik teha ettekirjutus vastutava isiku kohustuse või ettevõtja hoolsuskohustuse tagamise osana. Autor on seisukohal, et sellise ettekirjutuse tegemise võimalus ei ole kehtivas õiguses piisavalt selgelt reguleeritud. Selge regulatsiooni puudumine võib olla oluline siis, kui haldusorgan täidab haldusülesannet ettevõtja või muu isiku kaudu ning rikkumise heastamine võimaldaks vältida hilisemat avaliku võimu kandja vastu suunatud kahju hüvitamise nõuet (nb! autor ei analüüsinud sellise ettekirjutuse vajalikkust tavaolukorras ettevõtja klientide, tarbijate või muude isikute õiguste kaitseks). Autor teeb ettepaneku kaaluda, kas reguleerida RiKS-is või muus seaduses avaliku võimu volitus määrata ettekirjutusega rikkumise

¹⁸⁸ Aedmaa, Anno, Lopman, Evelin, Parrest, Nele, Pilving, Ivo ja Vene, Einar (2004) [Haldusmenetluse käsiraamat](#). – Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, lk 423.

¹⁸⁹ Merusk, Kalle, Pilving, Ivo (2013) [Halduskohtumenetluse seadustik. Kommenteeritud väljaanne](#). – Tallinn: Kirjastus Juura, lk-d 158 ja 174.

	heastamise kohustus, ja seda eelkõige juhtudel, kui see võimaldab välistada või vähendada hilisemat kahju hüvitamise nõuet avaliku võimu kandja vastu.
--	--

KOKKUVÕTE

127. Praeguse analüüsi eesmärk oli analüüsida „riigi poolt korrakaitse sündmuse, hädaolukorra, erikordade ja mobilisatsiooni/demobilisatsiooni ajal tekitatud kahju hüvitamise regulatsiooni, hinnata regulatsiooni sobilikkust ning pakkuda välja kahju hüvitamise erisätteid, mis tagavad majanduse ja ühiskonna toimepidevuse ka pikaleveniva sõjalise- või hübriidkonflikti või hädaolukorra tingimustes“. Analüüsi käigus on hinnatud kriisi ja erikordade lahendamiseks sätestatud kahju hüvitamise ja õiglase hüvitise regulatsiooni ning leitud, et RVastS-i kahju hüvitamise üldine regulatsioon ja seda täpsustav kohtupraktika annavad küllaltki paindlikud võimalused kahju hüvitamiseks ning õiglasel summal kahju hüvitise määramiseks. Nii kahju hüvitamist välistavate asjaolude kui ka kahju hüvitise vähendamise alused on piisavad selleks, et arvestada kahju hüvitamisel ja hüvitise suuruse määramisel mõjuga riigi rahalisele võimekusele ja teiste põhiseadusest tulenevate ülesannete täitmise vajadustega. Seetõttu puudub ka õiguslik vajadus sätestada selgelt kahju hüvitamist välistavaid erinorme. Pigem tuleks sellistesse normidesse, seal kus need on olemas, suhtuda kriitiliselt ning tõlgendada neid kitsendavalt. Samas oleks vaja selgelt määratleda õiglase hüvitise dogmaatika ja maksmise alused.

128. Lähteülesande kohaselt tuli analüüsi tulemusena töötada välja „avaliku korra ja riigi julgeoleku tagamise käigus isikutele tekitatud kahju hüvitamise eriregulatsioonid ning kehtiva regulatsiooni muutmise ettepanekud, mis arvestavad nii riigi kohustusega tagada sisemine ja väline rahu kui ka kohustusega kindlustada põhiõiguste järgimine (tekitatud kahju hüvitamine)“. Kavandatavale tulemusele oli lähteülesande kohaselt määratud järgmised kriteeriumid: „1) ettepanekud regulatsioonide muutmiseks peavad arvestama riigi piiratud ressursidega, olukorra lahendamise kiireloomulisusega; 2) ettepanekud regulatsioonide muutmiseks peavad arvestama kõigi kodanike võrdse õigusega osaleda riigikaitse ning kohustusega panustada riigikaitsele solidaarselt; 3) ettepanekud peavad võimaldama töötada välja vastavate õigusaktide väljatöötamiskavatsused ja eelnõud.“

Analüüsi tulemusena töötati välja kahe õigusakti eelnõud. Riigikaitse seaduse, riigivastutuse seaduse ja seotud seaduste muutmise seaduse eelnõu kavandis (Lisa 1, lk 101) täpsustatakse rahvusvahelise sõjalise koostöös tekitatud kahju hüvitamise regulatsiooni ja seotakse see selgelt ka välislepingutest tulenevate kahju hüvitamise erisustega. RVastS-is täpsustatakse õigusjärgselt tekitatud kahju hüvitamise mõistet ja tingimusi ning kahju hüvitamise nõude esitamise ja lahendamise tähtaja peatumise ja peatamise tingimusi ja korda, samuti nähakse ette rahvusvahelises sõjalises koostöös tekitatud kahju hüvitamiseks pädev haldusorgan. KKS-is täpsustatakse rahvusvahelises sõjalises koostöös jõu kasutamise tingimusi ja hädakaitse kasutamist.

Vabariigi Valitsuse määruse „Vabariigi Valitsuse 11.11.2016 määruse nr 123 „Rahvusvahelises sõjalises koostöös tekitatud kahju nõude menetlemise, kahju hüvitamise ning kahjuhüvitise loobumise kord“ muutmise“ eelnõu kavandis (Lisa 2, lk 104) pakutakse välja määruse muudatused, et viia see paremini kooskõlla volitusnormiga. Oluliselt täpsustatakse kahju hüvitamise korda ning pakutakse välja ka regulatsioon enam kui 3200.- EUR suuruses kahju hüvitise maksmiseks kiirendatud korras.

BIBLIOGRAAFIA

- Aedmaa, Anno, *et al.* Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, 2004.
- Andresen, Ene. Riigivastutus. Tartu: Riigikohus, 2009.
- Asendustäitmise ja sunniraha seadus. RT I, 12.07.2014, 29.
- Asjaõigusseadus. RT I, 25.01.2017, 5.
- Asjaõigusseaduse rakendamise seadus. RT I, 25.01.2017, 6.
- Bundesgerichtshof. „Schadensersatzanspruch gegen Bundesrepublik wegen Luftangriffs in Afghanistan.“ NJW (2016): 3656–3664.
- Bürgerliches Gesetzbuch. 1896.
- Eesti Vabariigi põhiseadus. RT I, 15.05.2015, 2.
- Ehitusseadustik. RT I, 03.03.2017, 2.
- Erakorralise seisukorra seadus. RT I, 12.03.2015, 12.
- Ernits, Madis, Kelli, Aleksei ja Roosma, Peeter. „Põhiseaduse § 32 kommentaar.“ Madise, Ülle. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4. täiendatud trükk. Tallinn: Juura, 2017.
- Euroopa Inimõiguste Kohtu otsus asjas nr 27021/08, Al-Jedda vs. Ühendkuningriik. 07.07.2011.
- Euroopa Inimõiguste Kohtu otsus asjas nr 29750/09, Hassan vs. Ühendkuningriik. 16.09.2014.
- Euroopa Inimõiguste Kohtu otsus asjas nr 52207/99, Bankovic jt vs. Belgia ja 16 liikmesriiki. 12.12.2001.
- Euroopa Inimõiguste Kohtu otsus asjas nr 55721/07, Al-Skeini jt vs. Ühendkuningriik. 07.07.2011.
- Euroopa Inimõiguste Kohtu otsus asjas nr 71412/01 ja nr 78166/01, Behrami ja Behrami vs. Prantsusmaa ja Saramati vs. Prantsusmaa, Saksamaa ja Norra. 02.05.2007.
- Euroopa Inimõiguste Kohtu otsus asjas nr 31821/96, Issa jt vs. Türgi. 16.11.2004.
- Euroopa Kohtu otsus asjades C-46/93 ja C-48/93, Brasserie du Pêcheur SA vs. Saksamaa Liitvabariik ja The Queen vs. Secretary of State for Transport, *ex parte*: Factortame Ltd jt. 05.03.1996.
- Euroopa Kohtu otsus asjades C-6/90 ja C-9/90, Francovich ja Bonifaci vs. Itaalia. 19.11.1991.
- Euroopa Kohtu otsus asjas C-150/99, Stockholm Lindöpark. 18.01.2001.
- Euroopa Kohtu otsus asjas C-283/94, Denkvit Internationaal jt vs. Bundesamt für Finanzen. 17.10.1996.
- Euroopa Kohtu otsus asjas C-319/96, Brinkmann Tabakfabriken vs. Skatteministeriet. 24.09.1998.
- Euroopa Kohtu otsus asjas C-424/97, Haim vs. Kassenzahnärztliche Vereinigung Nordrhein. 04.07.2000.
- Euroopa Kohtu otsus asjas nr C-280/15, Irina Nikolajeva vs. Multi Protect. 22.06.2016.
- Fairgrieve, Duncan ja Lichere, François. „The liability of public authorities in France.“ Oliphant, Ken (Toim.) The liability of public authorities in comparative perspective. Cambridge etc.: Intersentia, 2016. 155–175.
- Fairgrieve, Duncan. State liability in tort. A comparative law study. Oxford etc: Oxford University Press, 2003.
- Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. 1949.
- Halduskohtumenetluse seadustik. RT I, 28.11.2017, 3.
- Haldusmenetluse seadus. RT I, 25.10.2016, 5.
- Hartmann, Bernd J. ja Tieben, Samuel. „Amtshaftung.“ JA 6 (2014): 401–407.
- Hill-Cawthorne, Lawrence. „The Grand Chamber Judgment in Hassan v UK.“ 2014. Blog of the European Journal of International Law. 11. 12 2017. a. <<https://www.ejiltalk.org/the-grand-chamber-judgment-in-hassan-v-uk>>.
- Hädaolukorra seadus. RT I, 28.12.2017, 49.
- Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. RT II 1996, 11, 34.
- Kaitseministeerium. „Vabariigi Valitsuse määruse “Rahvusvahelises sõjalises koostöös tekitatud kahju nõude menetlemise, kahju hüvitamise ning kahjuhüvitisest loobumise kord” eelnõu seletuskiri.“ 2016. <<https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/2ac9d646-64ed-4772-a1f7-6b5ad5cbf6dd>>.
- Kaitseväe korralduse seadus. RT I, 05.05.2017, 3.
- Kaitseväeteenistuse seadus. RT I, 01.03.2017, 3.
- Kaitsevägi. Kaitseväe osalemine rahvusvahelistel operatsioonidel. 2017. 07.12.2017 <<http://www.mil.ee/et/operatsioonid>>.
- Karistusseadustik. RT I, 30.12.2017, 29.
- Kinnisasja sundvõõrandamise seadus. RT I, 25.01.2017, 8.
- Kleffner, Jann K. „Improving Compliance with International Humanitarian Law Through the Establishment of an Individual Complaints Procedure.“ Leiden Journal of International Law 15.1 (2002): 237–250.
- Koch, Bernhard A. "The liability of public authorities in Austria." Oliphant, Ken. The liability of public authorities in comparative perspective. Cambridge etc: Intersentia, 2016. 19–50.

Kohtutäituri seadus. RT I, 30.12.2017, 17.

Korrakaitse seadus. RT I, 02.12.2016, 6.

Kriminaalmenetluse seadustik. RT I, 05.12.2017, 8.

Kucsko-Stadlmayer, Gabriele. „Österreich.“ Hrsg. von Dörr, Oliver. Staatshaftung in Europa. Nationales und Unionsrecht. Berlin etc.: De Gruyter, 2014. 429–459.

Kärsten, Katariina. Riigivastutus kohtu poolt esialgse õiguskaitse kohaldamise käigus tekitatud kahju eest. Magistrirõõ. Juhend. Ene Andresen. Tartu: Tartu Ülikool, õigusteaduskond, 2013.

Kütt, Siret. Õigustloova aktiga või selle andmata jätmisega tekitatud kahju hüvitamine. Magistrirõõ. Juhend. Viktor Turkin. Tallinn: Tallinna Tehnikaülikool, sotsiaalteaduskond, 2014.

Laaring, Mait. Riigivastutuse seaduse muutmise analüüs. Tallinn: Justiitsministeerium, 2009.

Laffranque, Julia. „Lojaalsuse põhimõte Euroopa Liidus ja selle mõju Eestile.“ Juridica 9 (2001): 617–618.

Magnus, Ulrich. „The liability of public authorities in Germany.“ Oliphant, Ken (Toim.) The liability of public authorities in comparative perspective. Cambridge etc: Intersentia, 2016. 177–194.

Marsch, Nikolaus. „Frankreich.“ Dörr, Oliver (Toim.) Staatshaftung in Europa. Nationales und Unionsrecht. Berlin etc.: De Gruyter, 2014. 195–225.

Merusk, Kalle, Pilving, Ivo. Halduskohtumenetluse seadustik. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Kirjastus Juura, 2013.

Milanovic, Marko. „European Court Decides Al-Skeini and Al-Jedda.“ 2011. Blog of the European Journal of International Law. 08. 12 2017. a. <<https://www.ejiltalk.org/european-court-decides-al-skeini-and-al-jedda/>>.

Notariaadiseadus. RT I, 09.05.2017, 22.

Oberlandesgericht Köln. „Keine Suspendierung des Staatshaftungsrechts in Kriegszeiten.“ Neue Juristische Wochenschrift 39 (2005): 2860–2865.

Oppermann, Thomas. Euroopa õigus. 2. trükk. Laffranque, Julia (Toim.) Tallinn: Juura, 2002.

Ossenbühl, Fritz, Cornils, Matthias. Staatshaftungsrecht. München: Beck, 2013.

Päästeseadus. RT I, 28.12.2017, 53.

Quénivet, Noëlle. „The Varvarin Case: The Legal Standing of Individuals as Subjects of International Humanitarian Law.“ Journal of Military Ethics 2.3 (2004): 181–187.

Raap, Christian. „Staatshaftungsansprüche im Auslandseinsatz der Bundeswehr?“ NVwZ 9 (2013): 552–555.

Riigikaitseliste sundkoormiste seadus. RT I, 04.07.2017, 26.

Riigikaitse seadus. RT I, 27.06.2017, 6.

Riigikohtu arvamus asjas nr 3-4-1-3-06. 11.05.2006.

Riigikohtu erikogu määrus asjas nr 3-3-1-15-01. 20.12.2001.

Riigikohtu halduskolleegiumi määrus asjas nr 3-3-1-25-99. 25.05.1999.

Riigikohtu halduskolleegiumi määrus asjas nr 3-3-1-28-96. 11.10.1996.

Riigikohtu halduskolleegiumi määrus asjas nr 3-3-1-33-03. 23.04.2001.

Riigikohtu halduskolleegiumi määrus asjas nr 3-3-1-48-02. 15.10.2002.

Riigikohtu halduskolleegiumi määrus asjas nr 3-3-1-60-12. 28.11.2012.

Riigikohtu halduskolleegiumi määrus asjas nr 3-3-1-64-00. 29.01.2001.

Riigikohtu halduskolleegiumi määrus asjas nr 3-3-1-65-00. 29.01.2001.

Riigikohtu halduskolleegiumi määrus asjas nr 3-3-1-73-12. 06.03.2013.

Riigikohtu halduskolleegiumi määrus asjas nr 3-3-1-78-13. 29.04.2014.

Riigikohtu halduskolleegiumi määrus asjas nr III-3/1-42/95. 08.12.1995.

Riigikohtu halduskolleegiumi otsus asjas nr 3-3-1-11-02. 19.03.2002.

Riigikohtu halduskolleegiumi otsus asjas nr 3-3-1-14-06. 28.03.2006.

Riigikohtu halduskolleegiumi otsus asjas nr 3-3-1-14-97. 30.05.1997.

Riigikohtu halduskolleegiumi otsus asjas nr 3-3-1-17-08. 09.06.2008.

Riigikohtu halduskolleegiumi otsus asjas nr 3-3-1-17-14. 21.04.2014.

Riigikohtu halduskolleegiumi otsus asjas nr 3-3-1-18-12. 19.06.2012.

Riigikohtu halduskolleegiumi otsus asjas nr 3-3-1-19-12. 29.05.2012.

Riigikohtu halduskolleegiumi otsus asjas nr 3-3-1-2-06. 22.03.2006.

Riigikohtu halduskolleegiumi otsus asjas nr 3-3-1-3-01. 13.03.2001.

Riigikohtu halduskolleegiumi otsus asjas nr 3-3-1-3-10. 20.09.2010.

Riigikohtu halduskolleegiumi otsus asjas nr 3-3-1-32-01. 11.06.2001.

Riigikohtu halduskolleegiumi otsus asjas nr 3-3-1-33-04. 18.11.2004.

Riigikohtu halduskolleegiumi otsus asjas nr 3-3-1-41-01. 19.11.2001.

Riigikohtu halduskolleegiumi otsus asjas nr 3-3-1-47-08. 20.11.2008.

Riigikohtu halduskolleegiumi otsus asjas nr 3-3-1-47-08. 20.11.2008.

Riigikohtu halduskolleegiumi otsus asjas nr 3-3-1-51-03. 20.06.2003.

Riigikohtu halduskolleegiumi otsus asjas nr 3-3-1-57-16. 09.11.2016.

Riigikohtu halduskolleegiumi otsus asjas nr 3-3-1-64-14. 11.12.2014.
 Riigikohtu halduskolleegiumi otsus asjas nr 3-3-1-65-15. 01.03.2016.
 Riigikohtu halduskolleegiumi otsus asjas nr 3-3-1-71-06. 11.10.2006.
 Riigikohtu halduskolleegiumi otsus asjas nr 3-3-1-80-14. 26.02.2015.
 Riigikohtu halduskolleegiumi otsus asjas nr 3-3-1-8-04. 11.03.2004.
 Riigikohtu halduskolleegiumi otsus asjas nr 3-3-1-8-04. 11.03.2004.
 Riigikohtu halduskolleegiumi otsus asjas nr 3-3-1-84-12. 31.10.2013.
 Riigikohtu halduskolleegiumi otsus asjas nr 3-3-1-9-14. 08.05.2015.
 Riigikohtu halduskolleegiumi otsus asjas nr 3-3-1-9-16. 29.09.2016.
 Riigikohtu halduskolleegiumi otsus asjas nr 3-3-1-9-17. 27.06.2017.
 Riigikohtu halduskolleegiumi otsus asjas nr 3-3-1-93-09. 15.03.2010.
 Riigikohtu kriminaalkolleegiumi määrus asjas nr 3-1-1-1-12. 20.02.2012.
 Riigikohtu kriminaalkolleegiumi määrus asjas nr 3-1-1-44-14. 10.10.2015.
 Riigikohtu kriminaalkolleegiumi määrus asjas nr 3-1-1-76-13. 04.10.2013.
 Riigikohtu kriminaalkolleegiumi otsus asjas nr 3-1-1-4-11. 15.03.2011.
 Riigikohtu kriminaalkolleegiumi otsus asjas nr 3-1-1-62-14. 23.02.2015.
 Riigikohtu kriminaalkolleegiumi otsus asjas nr 3-1-1-82-14. 12.12.2014.
 Riigikohtu kriminaalkolleegiumi otsus asjas nr 3-3-1-68-09. 30.11.2009.
 Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi määrus asjas nr 3-4-1-12-08. 30.12.2008.
 Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsus asjas nr 3-4-1-25-11. 17.04.2012.
 Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsus asjas nr 3-4-1-3-04. 30.04.2004.
 Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsus asjas nr 3-4-1-52-13. 29.01.2014.
 Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsus asjas nr 3-4-1-55-14. 18.05.2015.
 Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsus asjas nr 3-4-1-6-03. 16.09.2003.
 Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsus asjas nr 3-4-1-7-00. 22.06.2000.
 Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsus asjas nr III-4/A-10/94. 21.12.1994.
 Riigikohtu tsiviilkolleegiumi määrus asjas nr 3-2-1-124-09. 22.02.2010.
 Riigikohtu tsiviilkolleegiumi määrus asjas nr 3-2-1-180-15. 16.06.2016.
 Riigikohtu tsiviilkolleegiumi määrus asjas nr 3-2-1-49-03. 13.05.2005.
 Riigikohtu tsiviilkolleegiumi otsus asja nr 3-2-1-164-09. 04.03.2010.
 Riigikohtu tsiviilkolleegiumi otsus asjas nr 3-2-1-111-03. 16.10.2003.
 Riigikohtu tsiviilkolleegiumi otsus asjas nr 3-2-1-111-96. 12.12.1996.
 Riigikohtu tsiviilkolleegiumi otsus asjas nr 3-2-1-118-05. 07.11.2005.
 Riigikohtu tsiviilkolleegiumi otsus asjas nr 3-2-1-138-01. 07.12.2001.
 Riigikohtu tsiviilkolleegiumi otsus asjas nr 3-2-1-144-00. 18.01.2001.
 Riigikohtu tsiviilkolleegiumi otsus asjas nr 3-2-1-160-01. 19.12.2001.
 Riigikohtu tsiviilkolleegiumi otsus asjas nr 3-2-1-178-13. 13.02.2014.
 Riigikohtu tsiviilkolleegiumi otsus asjas nr 3-2-1-180-15. 16.06.2016.
 Riigikohtu tsiviilkolleegiumi otsus asjas nr 3-2-1-50-06. 12.06.2006.
 Riigikohtu tsiviilkolleegiumi otsus asjas nr 3-2-1-53-06. 26.09.2006.
 Riigikohtu tsiviilkolleegiumi otsus asjas nr 3-2-1-64-06. 20.06.2006.
 Riigikohtu tsiviilkolleegiumi otsus asjas nr 3-2-1-73-02. 21.05.2002.
 Riigikohtu tsiviilkolleegiumi otsus asjas nr 3-3-1-14-10. 21.04.2010.
 Riigikohtu tsiviilkolleegiumi otsus asjas nr 3-3-1-80-12. 13.06.2013.
 Riigikohtu tsiviilkolleegiumi otsus asjas nr III-2/1-56/95. 05.10.1995.
 Riigikohtu tsiviilkolleegiumi otsus asjas nr III-2/3-26/95. 01.11.1995.
 Riigikohtu üldkogu otsus asjas nr 3-2-1-59-04. 18.03.2005.
 Riigikohtu üldkogu otsus asjas nr 3-1-1-88-07. 16.05.2008.
 Riigikohtu üldkogu otsus asjas nr 3-3-1-15-10. 30.08.2011.
 Riigikohtu üldkogu otsus asjas nr 3-3-1-35-10. 31.08.2011.
 Riigikohtu üldkogu otsus asjas nr 3-3-1-41-06. 03.12.2007.
 Riigikohtu üldkogu otsus asjas nr 3-3-1-69-09. 31.03.2011.
 Riigikohtu üldkogu otsus asjas nr 3-3-1-70-15. 28.03.2015.
 Riigikohtu üldkogu otsus asjas nr 3-4-1-5-02. 28.10.2002.
 Riigikohtu üldkogu otsus asjas nr 3-3-1-85-09. 22.03.2011.
 Riigivastutuse seadus. RT I, 17.12.2015, 76.
 Sayapin, Sergey. „The Varvarin Case: Compensation Impossible?“ *Journal of Military Ethics* 3.2 (2004): 188–193.
 Schmahl, Stefanie. „Amtshaftung für Kriegschäden.“ *ZaöRV* 3 (2006): 699–718.

- „Keine Amtshaftung für schuldhafte Völkerrechtsverstöße in bewaffneten Auseinandersetzungen?“ NJW 3 (2017): 128–131.
- Sein, Karin. „Mis on vääramatu jõud?“ Juridica VIII (2004): 511–519.
- Simm, Heete. Riigivastutuse kujunemine ja ametniku vastutus. Magistritöö. Juhend. Indrek Koolmeister. Tartu: Tartu Ülikool, õigusteaduskond, 2004.
- Siseministri määrus nr 24 „Eriolukorra tööle rakendatud isiku hukkamise, surma või osalise või puuduva töövõime korral makstava hüvitise ja kulude arvutamise ning hüvitise määramise ja maksmise kord“. 06.06.2017.
- Süüteo menetluses tekitatud kahju hüvitamise seadus. RT I, 20.11.2014, 1.
- Zwanenburg, Marten. Accountability of Peace Support Operations. Leiden; Boston: Martinus Nijhoff, 2005.
- Tallinna Ringkonnakohtu kohtuotsus asjas nr 3-04-438. 21.11.2006.
- Tallinna Ringkonnakohtu kohtuotsus asjas nr 3-06-1321. 20.06.2007.
- Tamm, Silver. Õiglase hüvitise maksmise õiguslikud probleemid isiklike koopiade lubatavuse kontekstis Euroopa Liidus ja Eestis. Juhend. Aleksei Kelli. Tallinn: Tartu Ülikool, õigusteaduskond, 2016.
- Terwiesche, Michael. „Kriegschäden und Haftung der Bundesrepublik Deutschland.“ NVwZ 3 (kuupäev puudub): 1324–1327.
- Tsiviilkohtumenetluse seadustik. RT I, 04.07.2017, 29.
- Tsiviilseadustiku üldosa seadus. RT I, 12.03.2015, 107.
- Vabariigi Valitsuse määrus nr 109 „Eriolukorra ajal asja sundvõõrandamise ja sundkasutuse eest hüvitise arvutamise ja maksmise kord“. 22.06.2017.
- Vabariigi Valitsuse määrus nr 110 „Eriolukorra tööle rakendatud isikule toetuse maksmise ulatus ja kord“. 22.06.2017.
- Vabariigi Valitsuse määrus nr 123 „Rahvusvahelises sõjalises koostöös tekitatud kahju nõude menetlemise, kahju hüvitamise ning kahjuhüvitisest loobumise kord“. 11.11.2016.
- Vabariigi Valitsuse määrus nr 134 „Ulatusliku või pikaajalise päästetöö või demineerimistöoga seotud kulude hüvitamise ja tasu maksmise ulatus ja kord“. 09.09.2010.
- Vabariigi Valitsuse määrus nr 18 „Päästetööl või demineerimistööl asja sundkasutusse võtmisega tekkinud kulude hüvitamise ulatus ja kord“. 27.01.2011.
- Vabariigi Valitsuse määrus nr 361 „Asendustäitmise kulude arvutamise kord ja asendustäitmise läbi viinud kolmandale isikule makstava tasu piirmäärad ning tasu maksmise ja tasaarvelduse kord“. 27.11.2001.
- Vabariigi Valitsuse seadus. RT I, 28.12.2017, 19.
- Vellis, Meris. Riigivastutus õigustõistmisel Euroopa Liidu õiguse rikkumisega tekitatud kahju eest. Magistritöö. Juhend. Kalle Merusk. Tartu: Tartu Ülikool, õigusteaduskond, 2014.
- Videlin, Jean-Christophe. Droit de la defence nationale. Brussels: Bruylant, 2014.
- Võlaõigusseadus. RT I, 31.12.2017, 7.
- Välisministeerium. Eesti osalus rahvusvahelises kriisiohjes. 2017. 07.12.2017 <<http://vm.ee/et/tegevused-eesmargid/julgeolekupoliitika/eesti-osalus-rahvusvahelises-kriisiohjes>>.

Lisa 1. Riigikaitseseaduse, riigivastutuse seaduse ja seotud seaduste muutmise seaduse eelnõu

EELNÕU

RIIGIKAITSESEADUSE, RIIGIVASTUTUSE SEADUSE JA SEOTUD SEADUSTE MUUTMISE SEADUS

§ 1. Riigikaitseseaduse muutmine

Riigikaitseseaduses tehakse järgmised muudatused:

1) seadust täiendatakse paragrahvi 11¹ järgmises sõnastuses:

„§ 11¹. Heastamine, kahju hüvitamine ja õiglane hüvitis

(1) Kõrgendatud kaitsevalmiduse, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni korraldamiseks ning sõjaseisukorra lahendamiseks antud haldusakti või sooritatud toiminguga tekitatud kahju heastatakse või hüvitatakse, kui seadusega pole nähtud ette õiglase hüvitise maksmist. Kahju hüvitatakse riigivastutuse seaduses sätestatud tingimustel ja korras, kui käesolevas seaduses ei ole nähtud ette teisiti.

(2) Kõrgendatud kaitsevalmiduse, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni korraldamiseks ning sõjaseisukorra lahendamiseks haldusakti andnud või toimingut sooritanud haldusorgan peab pidama arvestust tekitatud kahju kohta ning võimalusel heastama kahju esimesel võimalusel. Kahju heastamise viisi, ulatuse ja muud üksikasjad otsustab haldusorgan kaalutlusõiguse alusel. Kui haldusülesannet täidab halduslepingu alusel füüsiline isik või eraõiguslik juriidiline isik, siis võib haldusülesande volitanud haldusorgan teha sellele isikule ettekirjutuse kahju heastamiseks.

(3) Kui haldusorgan ei ole käesoleva paragrahvi lõike 2 alusel kahju heastanud, siis võib isik nõuda temale kõrgendatud kaitsevalmiduse, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni korraldamiseks ning sõjaseisukorra lahendamiseks antud haldusakti või sooritatud toiminguga tekitatud kahju hüvitamist või tagajärje kõrvaldamist. Riigivastutuse seaduse §-des 3, 4 ja 6 sätestatud viisil õiguste kaitsmine ei ole kahju hüvitamise tingimus.

(4) Kahju hüvitamise ja hüvitise summa määramisel arvestab haldusorgan järgmisi asjaolusid:

- 1) põhiõiguste või -vabaduste piiramise põhjustas isik ise või aitas sellele kaasa;
- 2) põhiõiguste ja vabaduste piiramine toimus avalikes või isiku enda huvides;
- 3) isiku talumis- ja tegevuskohustust ning seadusega sätestatud erilist kohtlemist;
- 4) millise kahju kandmist võib oodata isikult üldise kodanikukohustuse osana;
- 5) millises osas tooks kahju hüvitamine kaasa avalike või teiste isikute huvide kahjustamise.

(5) Isikule seadusliku haldusakti või toiminguga tekitatud kahju ei heastata, kahju ei hüvitata ega tagajärge kõrvaldata, kui käesoleva seaduse järgi on nähtud ette isikule õiglase hüvitise maksmine.“;

2) paragrahv 32 sõnastatakse järgmiselt:

„§ 32. Rahvusvahelises sõjalises koostöös tekitatud kahju hüvitamine

(1) Rahvusvahelises sõjalises koostöös tekitatud kahju hüvitatakse välislepingus sätestatud tingimustel ja korras. Kahju hüvitamisel kohaldatakse riigivastutuse seadust, kui see ei ole vastuolus Riigikogu poolt ratifitseeritud välislepingutega.

(2) Rahvusvahelises sõjalises koostöös tekitatud kahju hüvitamise otsustab Kaitsevägi, kui seadusest või välislepingust ei tulene teisiti.

(3) Kaitsevägi võib välislepingu või ametkondliku välislepingu alusel või kui see on vajalik riigi välissuhtluse ja rahvusvahelise sõjalise koostöö huvides hüvitada kahju, mille eest Eesti riik ei vastuta (kahju hüvitamine *ex gratia*). Seaduses või seaduse alusel määratud juhul peab Kaitsevägi kooskõlastama kahju hüvitamise Kaitseministeeriumi või muu ministeeriumiga.

(4) Rahvusvahelises sõjalises koostöös tekitatud kahju nõude menetlemise, kahju hüvitamise ning kahjuhüvitisest loobumise korra kehtestab [Vabariigi Valitsus](#) määrusega.“;

§ 2. Riigivastutuse seaduse muutmise

Riigivastutuse seaduses tehakse järgmised muudatused:

1) paragrahv 16 lõige 1 sõnastatakse järgmiselt:

„(1) Isik võib nõuda õiguspärase, kuid tema põhiõigusi või -vabadusi erakordselt piirava haldusakti või halduse toiminguga tekitatud varalise kahju hüvitamist ~~õiglases ulatuses, kui seadusega ei ole nähtud ette õiglase hüvitise maksmist või piiratud õigust kahju hüvitamisele.~~ Kahju hüvitise suurus määratakse käesoleva paragrahvi lõike 3 alusel ja ulatuses.“;

2) paragrahvi 17 lõiget 1 muudetakse ja täiendatakse kolmanda lausega järgmises sõnastuses: „Rahvusvahelises sõjalises koostöös tekitatud kahju hüvitamise taotlus esitatakse Kaitsevæele.“;

3) paragrahvi 17 täiendatakse lõikega 4 järgmises sõnastuses:

„(4) Käesoleva paragrahvi lõikes 3 nimetatud tähtaeg katkeb eriolukorra või erakorralise seisukorra väljakuulutamise, kaitsevalmiduse kõrgendamise, sõjaseisukorra, mobilisatsiooni või demobilisatsiooni väljakuulutamisel. Tähtaeg hakkab uuesti kulgema alates tavakorra taastamisest.“;

4) paragrahvi 18 täiendatakse lõikega 1¹ järgmises sõnastuses:

„(1¹) Kui kahju hüvitamise taotlus on esitatud või käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud tähtaeg saabub eriolukorra, erakorralise seisukorra, kõrgendatud kaitsevalmiduse, sõjaseisukorra, mobilisatsiooni või demobilisatsiooni ajal ning asja keerukust või mahtu arvestades on selle lahendamine erikorra ajal raskendatud, siis võib haldusorgan peatada menetluse kuni tavakorra taastumiseni. “.

§ 3. Kaitseväe korralduse seaduse muutmine

Kaitseväe korralduse seaduses tehakse järgmised muudatused:

- 1) paragrahvi 48 lõike 1 sissejuhatavas osas asendatakse tekstiosa „Kaitsevägi teenistusülesannete täitmisel kasutada jõudu“ tekstiosaga „kaitseväelane kasutada jõudu teenistusülesannete täitmisel“;
- 2) paragrahvi 48 lõike 1 punktis 1 asendatakse sõna „enda“ tekstiosaga „Kaitseväe, kaitseväelase“;
- 3) paragrahvi 48 lõike 2 senine sõnastus loetakse teiseks lauseks ning lõiget täiendatakse esimese lausega järgmises sõnastuses: „Käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud juhul otsustab jõu kasutamise teenistusülesannet täitev kaitseväelane või tema otsene ülem.“;
- 4) paragrahvi 48 lõige 7 tunnistatakse kehtetuks.

Eiki Nestor
Riigikogu esimees

Tallinn „.....“ 2018. a

Algatab Vabariigi valitsus
„.....“ 2018. a

Lisa 2. Vabariigi Valitsuse määruse „,Vabariigi Valitsuse 11.11.2016 määruse nr 123 „Rahvusvahelises sõjalises koostöös tekitatud kahju nõude menetlemise, kahju hüvitamise ning kahjuhüvitisest loobumise kord“ muutmise“ eelnõu

EELNÕU

VABARIIGI VALITSUS

MÄÄRUS

Tallinn,

2018 nr

Vabariigi Valitsuse määruse „Vabariigi Valitsuse 11.11.2016 määruse nr 123 „Rahvusvahelises sõjalises koostöös tekitatud kahju nõude menetlemise, kahju hüvitamise ning kahjuhüvitisest loobumise kord“ muutmise

Määrus kehtestatakse [riigikaitseaduse](#) § 32 alusel.

Vabariigi Valitsuse 11.11.2016 määruse nr 123 „Rahvusvahelises sõjalises koostöös tekitatud kahju nõude menetlemise, kahju hüvitamise ning kahjuhüvitisest loobumise kord“ tehakse järgmised muudatused:

- 1) määruse sissejuhatavat osa muudetakse ja täiendatakse peale tekstiosa „§ 32“ tekstiosaga „lõike 4“;
- 2) paragrahvi 1 lõiget 1 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:
„(1) Määruses sätestatakse rahvusvahelises sõjalises koostöös tekitatud kahju nõude menetlemise, kahju hüvitamise ning kahjuhüvitisest loobumise kord.“;
- 3) paragrahvi 1 lõige 3 tunnistatakse kehtetuks;
- 4) paragrahvi 1 lõike 5 punktid 1 ja 2 tunnistatakse kehtetuks;
- 5) paragrahvi 1 lõige 6 sõnastatakse järgmiselt:
„(6) Kaitseväge juhataja või tema volitatud ametnik võib kehtestada halduseeskirju Kaitseväge pädevuses oleva rahvusvahelises sõjalises koostöös tekitatud kahju nõude menetlemise, kahju

hüvitamise ning kahjuhüvitisest loobumise haldusasja lahendamiseks. Kaitseministeerium võib kehtestada halduseeskirju käesoleva määruse § 3 lõike 3 rakendamiseks.“;

6) paragrahvi 3 lõige 3 sõnastatakse järgmiselt:

„(3) Isiku surma põhjustamisel, muu olulise asjaolu ilmnemisel või kahju hüvitamisel *ex gratia* kooskõlastab Kaitsevägi kahju hüvitamise otsuse Kaitseministeeriumiga.“;

7) paragrahvi 3 lõige 7 tunnistatakse kehtetuks;

8) paragrahv 4 tunnistatakse kehtetuks;

9) paragrahvi 5 lõiked 1 ja 2 sõnastatakse järgmiselt:

„(1) Kaitsevägi võib rahvusvahelise sõjalise operatsiooni käigus rahvusvahelises sõjalises koostöös osaleja poolt tekitatud kahju hüvitada õigustatud isikule kirjalikku põhjendatud kahju hüvitamise otsust vormistamata (kahju hüvitamine kohe). Kahju võib kohe hüvitada, kui kahju hüvitamise asjaolud on selged või neid ei ole vaidlustatud ning rahvusvahelise sõjalise operatsiooni asjaolud ei võimalda põhjendatud kirjalikku haldusakti vormistada. Kirjalik põhjendatud kahju hüvitamise otsus vormistatakse esimesel võimalusel pärast otsuse vormistamist takistavate asjaolude äralangemist. Kahju hüvitamise kohe otsustab käesoleva määruse § 3 lõikes 4 nimetatud ametiisik.

(2) Kahju hüvitamisel kohe ei või kahjuhüvitise suurus olla reeglina suurem kui 3200 eurot. Suurema kui 3200 euro suuruse kahju võib hüvitada kohe, kui kahju hüvitamise asjaolud on selged ja tõendatud, kahju hilisem hüvitamine ei ole eesmärgipärane või on oluliselt takistatud ning see võib ohustada riigi välissuhtlust ja sõjalist koostööd. Kui kahju ei hüvitata kohe, protokollib käesoleva määruse § 3 lõikes 4 nimetatud ametiisik teadaolevad asjaolud ning jätkab menetlust käesoleva määruse § 3 sätestatud korras.“.

.....
Peaminister

.....
Kaitseminister

Heiki Loot
Riigisekretär