

RIIGIKOHUS
ÕIGUSTEABE OSAKOND

KAHJU HÜVITAMISE NÕUE RIIGIVASTUTUSE SEADUSE ALUSEL

Kohtupraktika analüüs

Liina Kanger
haldusõiguse analüütik

Tartu

2008

Sisukord

Sissejuhatus: analüüsi materjal ja eesmärgid	3
1. Riigivastutusnõuete lahendamiseks pädev kohus	6
2. Varane praktika: riigivastutuse nõuded enne 1. jaanuari 2002	8
3. Riigivastutusõigussuhe: isikud kahju hüvitamise nõudes	10
3.1 Kannatanu ja kahju hüvitamiseks kohustatud isik	10
3.2 Regress	12
4. Kahju hüvitamise nõue	13
4.1 Kahju hüvitamise eesmärk	13
4.2 Kahju hüvitamise nõude eeldused	13
4.2.1 Õigusvastasus	15
4.2.2 Põhjuslik seos	15
4.2.3 Süü	16
4.2.4 Vastutuse piiramise alused	18
4.3 Varalise kahju hüvitamise nõue	18
4.4 Mittevaralise kahju hüvitamise nõue	20
4.4.1 Mittevaralise kahju tõendamine	21
4.4.2 Mittevaralise kahju suurus ja selle hindamise alused	22
4.4.3 Tõendamiskoormis mittevaralise kahju hüvitamise nõudes	24
5. Õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamise nõue	25
6. Õigustloova aktiga tekitatud kahju hüvitamise nõue	27
7. Õigusemõistmisel tekitatud kahju hüvitamise nõue	29
7.1 Kohtuniku vastutuse laiendav tõlgendus: § 15 lg 1 ja lg 3 ¹	30
7.2 RVastS § 15 ja § 16 kohaldamisala piiritlemine	32
8. Riigivastutuse ja deliktivastutuse piiritlemine	33
9. Alusetu rikastumise nõue avalik-õiguslikus suhtes	36
10. Mõningaid korduma kippuvaid märkusi	36
10.1 Normide seostamine faktiliste asjaoludega	36
10.2 Kohtuliku läbivaatamise piirid	37
Kokkuvõte	38

Sissejuhatus: analüüsi materjal ja eesmärgid

Käesoleva analüüsi teema on valitud seoses SA Eesti Õiguskeskuse kohtunike koolitusprogrammiga 2009. aastaks, milles riigivastutus on märgitud ära kui viimaste aastate avaliku õiguse üks prioriteete. Koolitusprogrammis öeldakse, et nii kohtunike, Riigikohtu nõunike, advokaatide kui ka riigiametnike arvates on jätkuvalt aktuaalne Riigivastutuse seaduse alusel kahju hüvitamine, samuti kahju hüvitamise ja õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamise piiritlemine. Analüüs pakub praktikaülevaate, mis kajastaks nii kohtupraktika tendentse ajas kui ka läbilõiget probleemidest, mis on tõusetunud riigivastutusnõuete lahendamise seoses.

Alljärgnevas tulevad uurimisele peamiselt halduskohtute otsused, kuid seonduvalt maa- ja halduskohtute pädevuse eristamisega ning deliktiõiguse ja riigivastutuse piiritlemisega lisanduvad ka mõned tsiviilkohtute lahendid. Analüüsi aluseks olev lahendite valik oli selles mõttes ilma piiranguteta, et riigivastutuse seaduse¹ (edaspidi: *RVastS*) teatud normi kohta rakenduspraktikat otsides, toimus otsing kõigi KIS lahendite hulgast. KIS sisaldab kohtulahendeid alates 2006. aastast (1. jaanuarist 2006 jõustunud ja avalikustamisele kuuluvad lahendid). Seejuures on riigivastutuse seaduse alusel esitatud nõudeid käsitlevaid I ja II astme kohtulahendeid järgmiselt:

2005. a - 19 lahendit (määrust ja otsust kokku; ülejäänud on salvestatud KOLA-sse);

2006. a - üle 200 otsuse (KIS ei võimalda täpsustada, kui palju üle 200);

2007. a - 142 otsust;

2008. a - 111 otsust (seisuga 1.09.2008).²

Samas moodustus siiski ka suletud valim lahenditest, mida lähemalt uuriti, mille pinnalt üldistusi tehti ning mida järgnevates näidetes on kajastatud. Kõnealusesse valimisse kuulus 50 halduskohtu otsust, 35 ringkonnakohtu otsust ja 10 kohtute pädevuse küsimusega tegelevat määrust (Kokku maa- ja halduskohtud ja ringkonnakohtud s.o kõik määrused, mis sellega küsimusega tegelesid). Lisaks neile 95 kohtulahendile on käesoleva analüüsi koostamise materjaliks Riigikohtu lahendid.

Kõige varasem I astme kohtu otsus oli kuupäevaga 17.12.2003, kuid see jäi üksikuks erandiks. Ülekaalukas osa lahenditest pärineb märksa lähedamast ajast, nimelt 2006. ja 2007. aastast. 2008. aastanumbriga oli kokku 31 kohtuotsust, neist viimane kannab kuupäeva 07.07.2008.

¹ RT I 2001, 47, 260;... RT I 2006, 48, 360.

² Otsing hõlmas vaid lõplahendeid; korraldavaid kohtumäärused hõlmatud ei olnud.

Märkus: KIS otsingutulemus kajastab ka neid lahendeid, kuis *RvastS*-st on küll mainitud, kuid leitud, et see ei kuulu asjas kohaldamisele. Seeläbi tuleb arvestada, et ületekstiotsingu kaudu saadavad andmed sisaldavad viga: piisab sellest, kui mõni asjaosalistest toob välja *RvastS*, kui see satub juba käesoleva statistika hulka kui riigivastutust puudutav kohtulahend.

Analüüsi üldeesmärk on anda praktikaülevaade kõigist riigivastutuse sekundaarnõuetest ja käsitleda iga nõude juures tõusetunud tõlgendamis- ja kohaldamisprobleeme. Selleks on analüüs jaotatud nõuete kaupa peatükkidesse. Keskendutakse seega kahju hüvitamise nõuetele:

- varalise kahju hüvitamise nõudele;
- mittevaralise kahju hüvitamise nõudele.

Paralleelselt tuleb vaatluse alla tagajärgede kõrvaldamise nõue. Tähelepanus on ka kõik RVastS-st tulenevad vastutuse erijuhud:

- õigustloova aktiga tekitatud kahju hüvitamise nõue;
- õigusemõistmisel tekitatud kahju hüvitamise nõue ning
- õiguspärase haldusakti või toiminguga tekitatud kahju hüvitamise nõue.

Analüüs lõpeb alusetu rikastumise õigust ja deliktiõigust käsitlevate peatükkidega, kuivõrd need valdkonnad külgnevad riigiõigusega ja analüüsi autori arvates on perspektiivitundeline uurida, kas juba ja kui siis mismoodi on era- ja avaliku õiguse piiritlemine siin kandunud üle praktikasse.

Sissejuhatavalt kuuluvad käsitlemisele asja kohtuliku läbivaatamise ettevalmistamise seisukohalt otsustavad küsimused:

- kas kohus on pädev asja lahendama?
- kas kahju hüvitamise taotlus on esitatud tähtaegselt?

Nimetatud küsimustele vastamine eeldab maa- ja halduskohtu pädevuse piiritlemist ning hinnangut, kas RVastS regulatsioon kohaldub või mitte. Vastust otsitakse analüüsi esimeses kahes peatükis. Järgnevates peatükkides tegeldakse RVastS vastavate normide kohaldamisala ning nõude eelduste kirjeldamisega. Paratamatult koguneb sellisele uurimistöole terve variatiivne rida erieesmärke, mille loetelu võiks olla järgmine. Leida kohtupraktikast vastus,

- kas juhul, kui kaebuse esitaja ei ole seda suutnud ise teha, määratlevad kohtud riigivastutusnõudes kahju hüvitamiseks kohustatud isiku, kaasates ta menetlusse või lastes täiendada taotlust kaebuse esitajal?;
- kas leidub näiteid solidaarvastutuse kohaldamisest - kas ning kuidas sel juhul hinnatakse iga vastustaja käitumist vastavalt tema vastutusalale?;
- kas esitatud on regressinõudeid ja kas need on olnud edukad?;
- millistel juhtudel kohaldatakse eraõiguse kahju hüvitamise sätteid (§ 7 lg 4)?;
- kas peetakse kinni kahju hüvitamise nõude lahendamise skeemist, tuvastades kahju tekkimise, õigusvastasuse, põhjusliku seose, süü, esmaste õiguskaitsevahendite ammendumise ning vastutuse piiramise aluste kohaldamise vajaduse?
- kas mittevaralist kahju võib hüvitada muul viisil kui rahas? Mis viisil?;

- kuidas jaotub tõendamiskoormis nii varalise kui ka mittevaralise kahju hüvitamise nõudes?;
- kuidas on piiritletud õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamise nõuet kahju hüvitamise nõudest?;
- millised on õigustloova aktiga tekitatud kahju hüvitamise nõude eeldused ja kui ulatuslik on vastav praktika?;
- kas on rakendatud RVastS § 15 lg-t 1 ja mõistetud välja kahjuhüvitis õigusmõistmisel tekitatud kahju eest?;
- kas kohtupraktikas on tulnud teha vahet riigivastutuse ja deliktiõiguse vahel? Millised on vaheteo kriteeriumid?;
- kuidas on kohaldatud alusetu rikastumise nõuet avalikus õiguses ja millised on VÕS-i sätted, mis seejuures samuti kohaldamisele kuuluvad?

Proportsionaalselt väiksemat tähelepanu on analüüsis pööratud nendele teemadele, kus praktika on ühetaoline, ja suuremat tähelepanu vaieldavatele küsimustele. Seda isegi siis, kui lahendite hulk, mida eeskujuks tuua, on vaidlusaluse teema juures kasin.

1. Riigivastutusnõuete lahendamiseks pädev kohus

Riigivastutuse seaduse § 17 lg 1 näeb ette, et kahju hüvitamiseks võib esitada taotluse kahju tekitanud haldusorganile või kaebuse halduskohtule. Halduskohtu pädevusse kuuluvad aga vaid avalik-õiguslikest suhetest tulenevad vaidlused, seega tuleb tsiviil- ja halduskohtu pädevuse piiritlemisel lähtuda vaidlusaluse õigussuhte iseloomust. Õigussuhte eraõiguslikuks või avalik-õiguslikuks piiritlemise näiteid leidub nii maakohtute kui ka halduskohtute praktikas.

Näide 1.

Asja menetlusse võtmise küsimuse otsustamisel peaks kohus muuhulgas ka hindama, kas Eesti Vabariigi vastu esitatud nõude läbivaatamine on tsiviilkohtu pädevuses. Kohtute pädevuse piiritlemisel tuleb lähtuda vaidlusaluse õigussuhte iseloomust. Avalik-õiguslikest suhetest tulenevad vaidlused on halduskohtu pädevuses. RVastS § 1 lg 1 kohaselt sätestab riigivastutuse seadus avaliku võimu volituste rakendamisel ja muude avalike ülesannete täitmisel rikutud õiguste kaitse ja taastamise ning tekitatud kahju hüvitamise alused ja korra (riigivastutus).³

Sätted, millele kohtute pädevuse piiritlemisel viidatakse, erinevad määruseti. Nii tuginetakse üld- ja halduskohtu pädevust sätestavatele normidele (TsMS §-le 1 ja § 371 lg 1 p-le 1, HKMS §-le 6), RVastS reguleerimisalale (RVastS § 1 lg-le 1, mis sätestab riigivastutuse mõiste), õiguste kaitse ja taastamise ning kahju hüvitamise nõuetele (RVastS §-le 2) ja §-le 17, mis sätestab pädeva kohtuna halduskohtu.

Vaatleme järgnevalt tsiviilkohtute määrusi. Määrused, millega vastav pädevusküsimus ning asja edasine käik lahendatakse, ei ole aga praktikas samasisulised, vaid jagunevad resolutsiooni järgi kaheks:

- keelduda hagi menetlusse võtmast TsMS § 371 lg 1 p 1 alusel ja tagastada see esitajale;
- anda asi üle kohtualluvuse järgi halduskohtule (pärast avalduse menetlusse võtmist leiab kohus, et asi ei ole selle kohtu pädevuses).

Erinevus on problemaatiline. Tekib kaks küsimust: kas tsiviilkohus saab/peab andma omal algatusel asja lahendamise üle halduskohtule ja kas kohtualluvuse sätteid tohib kohaldada kohtu pädevuse küsimuse lahendamiseks?

Esimese küsimuse osas on kohtumäärustes võetud kindel seisukoht selles, et halduskohtusse peaks pöörduma **avalduse esitaja ise uuesti** ja asja pädevale kohtule edastamine ei ole kohtu kohustuseks, vaid kohus peaks menetlusosalistele üksnes kõnealuse võimaluse ära näitama.⁴ Tsiviilkohtu pädevuse TsMS § 371 lg 1 p 1 kohaselt ei võta kohus hagiavaldust menetlusse, kui kohus ei ole pädev asja lahendama. Juba menetlusse võetud asjade puhul on TsMS § 423

³ TlnRK 3. märts 2008 tsiviilasjas nr 2-07-43017.

⁴ Vt nt menetlusse võtmisest keeldumise ja tagastamise määrusi: ViruMKm 22. jaanuar 2007 asjas nr 2-06-7334; ViruMKm 15. august 2007 asjas nr 2-06-23121; 13. veebruar 2007 PärnuMKm (Pärnu kohtumaja) asjas nr 2-07-50814.

lg 1 p 13 aluseks, mille kohaselt jätab kohus hagi läbi vaatamata, kui kohus ei ole pädev asja lahendama.⁵

Näiteks Viru Ringkonnakohus on tsiviilasjas nr 2-2-317/03⁶ leidnud, et halduskohtu pädevusse kuuluva asja saamisel **ei saada maakohus asja ise edasi halduskohtusse**, vaid keeldub asja läbivaatamisest ja tagastab asja avaldajale. Samale otsusele tugineb Viru Maakohus⁷ ja jätab hagi läbi vaatamata ning **tagastab hagiavalduse** koos lisadega avaldajale. Kohus selgitab hagejale, et tal on võimalus pöörduda sama avaldusega halduskohtu poole. Vastupidine olukord, kus maakohus hagi kaebuse pähe halduskohtule edastab, kõne alla ei tule. Küll aga võib maakohus täita oma abistavat funktsiooni, selgitades ka sobiva kaebuse liigi ja nõude valikut:

Näide 2.

*Tsiviilkohus ei leia küll ennast pädev olevat asja lahendama ja seega keeldub TsMS § 371 lg 1 p 1 alusel hagejate hagi menetlusse võtmast Eesti Vabariigi vastu. Kuid näitab määruses ära lisaks mittevaralise kahju hüvitamise nõudele võib kannatanu võib RVastS § 11 lg 1 järgi avaliku võimu kandjalt rahalise hüvitise asemel nõuda kehtetuks tunnistatud või vastavas osas muudetud haldusakti või toimingu õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamist.*⁸

Teine küsimus, kas kohtualluvuse sätteid tohib kohaldada kohtu pädevuse küsimuse lahendamiseks, tuleb kindlasti vastata eitavalt. Nimelt TsMS § 75 lg 1 ja 2 järgi kontrollib avalduse saanud kohus, kas asi allub kohtule, kuhu avaldus esitati, ja kui asi sellele kohtule ei allu, saadab kohus avalduse õigele kohtule. TsMS § 76 lg 1 järgi juhul, kui kohus avastab pärast avalduse menetlusse võtmist, et asi ei allu sellele kohtule, teeb kohus määruse asja üleandmiseks **kohtualluvuse** järgi. Need sätted ei ole aga rakendatavad tsiviilkohtu ja halduskohtu omavahelise pädevusküsimuse lahendamiseks, vaid reguleerivad üksnes tsiviilasju läbivaatavate kohtute kohtualluvust, pannes kohtule ülesande edastada asi ise õige kohtualluvuse järgi. Samasugust edastamise korda ei ole sätestatud pädeva kohtu määramise juhtumiks. Ebaõigeks tuleb pidada, kui kohus kohaldab kohtualluvuse sätteid ekslikult pädeva kohtu küsimuse lahendamiseks.⁹ **Maakohus ei saa asja kohtualluvuse sätete järgi asja halduskohtule või muule vaidlust läbivaatavale organile üle anda.** Viru Ringkonnakohus on märkinud, et maakohtul oleks saanud materjalide halduskohtule edastamise kohustus vaid juhul, kui halduskohtule oleks esitatud kaebus maakohtu kaudu (HKMS § 9¹),¹⁰ see puudutab aga üksnes dokumentide kohtusse toimetamise lisavõimalusi, mitte asja edastamist sisulistel kaalutlustel.

Näide 3.

*Eeltoodu alusel leiab kohus, et tegemist on avalik-õigusliku vaidlusega, mis ei kuulu lahendamisele üldkohtus tsiviilkohtumenetluse korras ja seega tuleb TsMS § 371 lg 1 p 1 alusel keelduda hagejate hagi menetlusse võtmast Eesti Vabariigi vastu, kuna kohtul puudub pädevus asja lahendada. Sarnasel seiskohal on olnud Riigikohus oma määruses tsiviilasjas nr 3-2-1-63-07.*¹¹

⁵ ViruRKm 1. veebruar 2008 tsiviilasjas nr 2-06-23121.

⁶ ViruRKm 17. detsember 2003

⁷ ViruMK m 15. august 2007 asjas nr 2-06-23121.

⁸ HarjuMKm (Kentmanni) 28.05.2008 tsiviilasjas nr 2-07-50039.

⁹ HarjuMKm 21. jaanuar 2008 tsiviilasjas nr 2-08-1164.

¹⁰ ViruRKm 17. detsember 2003 tsiviilasjas nr 2-2-317/03.

¹¹ HarjuMKm (Kentmanni) 28. mai 2008 tsiviilasjas nr 2-07-50039.

Kuidas lahendada kaebuse tähtaegsuse probleem, kui alguses on pöördutud ekslikult maakohтусse ja kui isik alles kohtumääruse kaudu pädevast kohtust teada saab, kohtupraktikas seni vastust leidnud veel ei ole. Ilmselt tuleks siis hinnata kas, kohtutee tervikuna võeti ette tähtaegselt: kaebuse tähtaegsuse üle otsustamisel oleks loogiline arvestada selle päevaga, mil esitati hagi maakohтусse ja sellega, kas pärast hagi tagastamise määruse saamist pöörduti viivitusega pädevasse kohtusse ehk halduskohtusse.

Eraldi analüüsi vajavad hagi või kaebuse menetlusse võtmata jätmise ja tagastamise määrused, mis tuginevad RVastS § 17 lg 1 lausele 2. RVastS § 17 lg 1 lause 2 kohaselt esitatakse taotlus **kohtu poolt tekitatud kahju hüvitamiseks Justiitsministeeriumile**. Sellisel juhul ei ole tegemist pädeva kohtu määramisega, vaid pädeva institutsiooni nimetab seadus. Nii maakohtus kui ka halduskohtus on leidnud, et ei ole pädevad asja lahendama ja on keeldunud hagi või kaebuse menetlusse võtmisest: tsiviilasjas TsMS § 371 lg 1 p 1 alusel¹² ja haldusasjas HKMS § 11 lg 4 alusel.¹³ Halduskohtus näitab seadusest tulenevalt kaebuse tagastamise määruises võimaluse korral ka ära, kuhu tuleb pöörduda.

Kokkuvõttes peab kohus, kes asja lahendamiseks pädev pole, tagastama talle esitatud hagi või kaebuse selle esitajale, võimalusel näidates ära pädeva kohtu või organi. Muusugust praktikat aga tuleb pidada väärapraktikaks.

2. Varane praktika: riigivastutuse nõuded enne 1. jaanuari 2002¹⁴

Riigivastutuse seadus jõustus 01.01.2002. Kuigi sellest ajast on möödas juba kuus aastat, siis jätkuvalt tuleb praegu otsuseni jõudvates vaidlustes ette küsimus, missuguseid regulatsioone kohaldada, kui kahju on tekkinud enne 2002. aasta 1. jaanuarit. RVastS rakendussäte § 31 lg 1 näeb ette, et avalik-õiguslikus suhtes tekitatud kahju hüvitamiseks enne RVastS jõustumist esitatud kaebuse või hagi läbivaatamisel kohaldatakse enne sama seaduse jõustumist kehtinud sätteid ja kahju hüvitamise üldisi põhimõtteid. Peamisteks kahju hüvitamist reguleerivaiks säteteks olid TsK § 448-450. 1. juulist 2002 tuli RVastS kõrval arvesse võtta võlaõigusseadust¹⁵ (edaspidi: VÕS).

Riigikohtu erikogu andis vastavad suunised 04.03.2002 määruses nr 3-3-4-1-02 ja 10. aprilli 2002. a määruses nr 3-3-4-2-02, p 8: kui kahju tekitati enne 1. jaanuari 2002, siis kohaldatakse kahju hüvitamisel pärast 1. jaanuari 2002 esitatud kaebuste läbivaatamisel enne riigivastutuse seaduse jõustumist kehtinud sätteid ja kahju hüvitamise üldisi põhimõtteid. Nii kujunes ka varasemal ajal tekkinud kahju hüvitamist puudutav praktika põhimõtete keskseks, tehes viiteid nii juba nimetatud erikogu määrustele kui ka nt halduskollegiumi 17. aprilli 2001 otsusele nr 3-3-1-10-01.¹⁶ millised olid siis nimetatud üldpõhimõtted? Vastuse leiame samuti mõnedest Riigikohtu lahenditest. Näiteks on kahju hüvitamise üheks üldpõhimõtteks kogu aeg olnud

¹² TrtMKm 7. juuni 2007 tsiviilasjas nr 2-07-20881.

¹³ TrtHKm (Jõhvi) 19. märts 2008 haldusasjas nr 3-08-540.

¹⁴ Valik RVastS § 31 käsitlevatest kohtulahenditest: TlnRKO 7. juuli 2008 haldusasjas nr 3-04-129; TlnRKO 5. aprill 2006 haldusasjas nr 3-03-64; TlnRKO 28. mai 2007 haldusasjas nr 3-04-117; TlnHKm 2. juuni 2006 ja TlnRKM 17. aprill 2007 haldusasjas nr 3-06-878; TlnHKm 16. aprill 2007 ja TlnRKM 29. juuni 2007 haldusasjas nr 3-05-530; TlnRKM 28. juuni 2007 haldusasjas nr 3-05-517; TlnHKo 4. mai 2006 haldusasjas nr 3-05-1394.

¹⁵ RT I 2001, 81, 487;... RT I 2007, 56, 375.

¹⁶ Vt nt TlnRK 5. aprill 2006 3-03-64, p 13 ja TlnHKo 4. oktoober 2004 haldusasjas nr 3-04-77 (vana numbriga 3-1386/2004).

see, et kahjunõude rahuldamine ei tohi viia kannatanu alusetu rikastumiseni, s.o olukorrani, kus kannatanu oleks pärast kahju hüvitamist majanduslikult paremas olukorras kui ilma kahju tekitamiseta (RKHKo 30. november 2004 haldusasjas nr 3-3-1-64-04, p 32); samuti see, et rahalist hüvitust halduse poolt tekitatud kahju eest ei saa nõuda, kui kahju oleks tunduvalt odavam kõrvaldada muude õiguskaitsevahenditega (eelkõige haldusaktide ja toimingutega) ja kui muu õiguskaitsevahendi kasutamine on reaalselt võimalik (RKHKo 03. aprill 2002. a haldusasjas nr 3-3-1-14-02, p 19).

RVastS § 31 lg 2 kohaselt tuleb enne RVastS jõustumist tekitatud kahju hüvitamiseks esitada kaebus või taotlus enne nimetatud seaduse jõustumist vastava vaidluse lahendamiseks kaebuse või hagi esitamiseks kehtinud tähtaja jooksul, kuid mitte hiljem kui kolme aasta jooksul riigivastutuse seaduse jõustumisest arvates. (Seega mitte hiljem kui 01.01.2005.) Sellest tähtajast teeb erandi § 31 lg 3, mis sätestab, et lõiget 2 ei kohaldata, kui isik sai nõudeõiguse tekkimisest teada pärast käesoleva seaduse jõustumist. Kuidas määratleda nimetatud ajapunkt?

Tallinna Ringkonnakohus selgitanud, et "**nõudeõigusest teada saamise**" all peetakse silmas **kahjust teada saamist**: *Kahju hüvitamise kaebuse esitamise tähtaeg hakkab kulgema päevast, millal kaebuse esitaja kahjust ja selle põhjustanud isikust teada sai või pidi teada saama. /---/ RVastS § 31 lõikes 3 kasutatud väljendiga – nõudeõiguse tekkimisest teadasaamine – peetakse samuti silmas kahjust teadasaamist.¹⁷ Teadasaamise ajamomendi määratlemisel annab ringkonnakohus samas lahendis juhise, et haldusakti või toimingu tähendusest ja nende vaidlustamise võimalusest puudulik arusaamine ei välista kaebetähtaja kulgema hakkamist: *kaebaja väited seoses toimingu õigusvastasusest arusaamise raskendatusega ei puuduta hüvitamiskaebuse tähtaja kulgemise algust. Toimingu õigusvastasusest arusaamise raskendus võib teatud juhul olla vaadeldav kaebuse esitamise tähtaja möödalaskmise mõjuva põhjusena.¹⁸**

Veel üks näide Tallinna Ringkonnakohtu praktikast, mis puudutab nõudeõiguse tekkimisest teadasaamist, täpsustab, et „nõudeõiguse tekkimisest teadasaamine“ ei tähenda teadasaamist kahju hüvitamise materiaalõiguslike aluste muudatusest. Vaidluses tuli arutluseks see, kas RVastS § 31 lg 3 kohaldamise seisukohast omab tähtsust RVastS § 14 lg 1 25.07.2004 jõustunud muudatus, millega laiendati õigustloova aktiga tekitatud kahju hüvitamise aluseid. Ringkonnakohus leidis, et kuivõrd **RVastS § 31 lg 3 eesmärgiks on välistada enne selle seaduse jõustumist kulgema hakanud kaebetähtaja lõppemine 1. jaanuaril 2005 juhul, kui isik on talle enne selle seaduse jõustumist 01.01.2002 tekitatud kahjust teada saanud pärast viimatinimetatud kuupäeva**, ei oma seaduse muutmise teada saamise hetk tähtsust. Kahju hüvitamise kaebuse esitamise tähtaegade kulgemise sõltuvusseseadmine kahju hüvitamise materiaalõiguslike aluste laiendamisest poleks põhjendatud juba seetõttu, et õiguse üldpõhimõtete kohaselt peaks kahju tekitaja vastutama kahju tekitamise ajal kehtinud kahju hüvitamise aluste kohaselt.¹⁹

Kui kahju on tekkinud osalt enne, osalt pärast riigivastutuse seaduse jõustumist, siis neid perioode tuleb vaadelda eraldi ja kannatanul on õigus nõuda hüvitist siiski vaid perioodi eest, mille osas kaebetähtaeg veel läbi ei ole.²⁰

¹⁷ TlnRKm 29. juuni 2007 haldusasjas nr 3-05-350, p 7.

¹⁸ TlnRKm 29. juuni 2007 haldusasjas nr 3-05-350, p 7.

¹⁹ TlnRKm 17. aprill 2007 haldusasjas nr 3-06-878, p 10.

²⁰ Vt nt TlnRKo 31. oktoober 2005 haldusasjas nr 3-04-77 (vana numbriga 2-3/355/05).

Tallinna Ringkonnakohtu tsiviilkolleegiumi 24. jaanuari 2007. a asjas nr 2-05-2639 on selgitatud ka seda, et aegumistähtaeg ei puuduta avaliku võimu kandja nõuet eraisiku vastu (RVastS § 22 lg 3): *Kuna RVastS ei ole kohaldatav avaliku võimu kandja nõuetele teiste isikute vastu, siis ei muutnud selle seaduse jõustumine nende nõuete suhtes midagi, nende nõuete suhtes ei ole vajadust rakendusnormi järele ja RVastS § 31 ei saa loogiliselt käia avaliku võimu kandja nõuete kohta. Seda, nagu oleks seadusandja soovinud selles normis reguleerida lisaks avaliku võimu kandja vastu esitatavatele nõuetele ka tema poolt esitatavaid nõudeid, ei tulene ka normist endast. Kuigi § 31 lõikes 2 ei ole nimetatud, kelle kahju hüvitamise või alusetult üleantud raha või asja tagastamiseks esitatavaid nõudeid silmas peetakse, tuleneb ka normis kasutatud sõnadest „taotlus“ ja „kaebus“ ühemõtteliselt, et silmas on peetud isikute poolt avaliku võimu kandjale või halduskohtule esitatavaid taotlusi ja kaebusi.*

3. Riigivastutusõigussuhe: isikud kahju hüvitamise nõudes

3.1 Kannatanu ja kahju hüvitamiseks kohustatud isik

Õigus nõuda hüvitist avalik-õiguslikus suhtes tekitatud kahju eest on rahaliselt hinnatav õigus. riigivastutusõigussuhte üheks pooleks on kannatanu ja teiseks pooleks kahju tekitaja ehk avaliku võimu kandja. Mõlemal poolel võib isikuid olla mitu.

Kannatanuks tavatähenduses võib lisaks isikutele olla veel ka muud subjektid, näiteks ettevõtte. Varasemal ajal esines probleeme halduskohtumenetluses kahju hüvitamiseks õigustatud isiku määramisel. Tallinna Ringkonnakohus on selgitanud, et tekitatud kahju hüvitamist saab nõuda vaid õigusvõimeline isik, mitte konkreetne tankla (ettevõtte).²¹

Tallinna Ringkonnakohtu menetluses on olnud asi, mis vajab hinnangut sellele, kas kahju hüvitamise nõue avaliku võimu kandja vastu kuulub mõlemale abikaasale nende ühisvara osana või ainult ühele neist. Ringkonnakohus tõi välja, et *kaebaja võib ühisvara hulka kuuluva nõude esitada täies ulatuses, sest ühisvara puhul ei ole ühiste omanike osade suurus kindlaks määratud (asjaõigusseaduse § 70 lg 4). Ühisvara hulka kuuluva nõude eest saadava rahalise hüvitise jagamine on aga kaebaja ja tema abikaasa omavahelise tsiviilõigusliku suhte küsimus, mis vastustaja kohustust kahju kaebajale hüvitada ei mõjuta.*²²

Lisaks isiku määramisele, kellele kahju hüvitamise nõue kuulub, tuleb määratleda ka õige kahju hüvitamiseks kohustatud isik, keda võib vastustaja poolel olla ka mitu. Riigikohtu halduskolleegiumi otsuse nr 3-3-1-91-06 punktis 16 on leitud, et HKMS § 9 lg 4 ning RVastS § 7 lg 1 ja § 12 lg 1 kohaselt ei ole kahju hüvitamise kaebuse esitamisel nõutav, et kaebuse esitaja määratleks iseseisvalt konkreetse haldusorgani, kes tuleks tema arvates kohtumenetlusesse vastustajana kaasata, vaid piisab äranäitamisest, millise avaliku võimu kandja (nt riik või kohaliku omavalitsuse üksus) tegevusega kahju tekitati. Õige vastustaja kindlaksmääramine on HKMS § 12 lg 2 p 1 kohaselt eelkõige halduskohtu ülesanne.

Samal ajal on halduskolleegium oma otsuse 3-3-1-87-06, punktis 13 märkinud ka seda, et ei või uurida sellise avaliku võimu kandja akte või toiminguid, kelle vastu ei ole kahjunõuet

²¹ TlnRKO 31.okotoober 2005 haldusasjas nr 3-04-77 (vana numbriga 2-3/355/05), p 24.

²² TlnRKO 20. detsember 2007 haldusasjas nr 3-05-89, p 17.

suunatud. Õigusliku hinnangu saab anda vaid nende aktide ja toimingute suhtes, mis on kaebuse esemeks. Seega kerkib küsimus, kas kohus peab uurimisprintsipiist tulenevalt määrama ise õige vastustaja või peab kaebaja kaebust muutma, suunates selle õige vastustaja vastu? Sarnase küsimuse ees on Tallinna Ringkonnakohus otsuses nr 3-04-215, milles kaebus esitati Tallinna linna vastu, kuid õige kahju hüvitamiseks kohustatud isik sai ringkonnakohtu hinnangul olla ainult riik. Kuna kaebaja jäi kindlaks oma soovile nõuda hüvitist linnalt, mitte riigilt, siis jäi nõue rahuldamata. Ringkonnakohus märkis, et kahjunõude linna vastu suunamine oli kaebaja ja tema õigusteadmistega esindaja teadlik valik.²³ Seega käitus ringkonnakohus kaebaja suhtes abistavalt, aidates määratleda õige vastustaja, samas teda ise ei kaasanud ega asunud uurima neid akte ja toiminguid, mida kaebuse esitaja vaidlustada ei soovinud.

Vastustajate paljususe näiteks on veel teinegi Tallinna Ringkonnakohtu otsus, kus kohus määrab ise õiged vastustajad, saates olulise menetlusnormi rikkumise tõttu asja tagasi esimese astme kohtule uueks arutamiseks. Ühtlasi teeb ringkonnakohus kindlaks, milline on kellegi vastutusala:

Näide 4.

Ringkonnakohtu hinnangul on käesolevas asjas õigeteks vastustajateks Justiitsministeerium, Kernu Hooldekodu ja Harju maavanem. Justiitsministeerium omab volitusi taotluste osas, mis puudutavad õigusemõistmisel tekitatud kahju. Kernu Hooldekodu oli riigiasutuseks, kes teostas kaebaja suhtes järelevalvet. Harju maavanem on sotsiaalministri 3. jaanuari 2002 määruse nr 4 „Hoolekandeesutustele ja hoolekandeteenustele esitatavad kohustuslikud nõuded“ § 7 kohaselt ööpäevaringsele tugevdatud järelevalve teenusele suunajaks ning teostab järelevalvet maakonnas osutatavate sotsiaalteenuste ja muu abi kvaliteedi üle vastavalt SHS § 7 lg 2. /---/ Eelpool kirjeldatud kontrolli tulemusena selgub, kas ja millises ulatuses võib Riigikohtu poolt tühistatud Tartu Maakohtu otsus olla kaebajale kahju tekkimisega põhjuslikus seoses.²⁴

RVastS § 12 lg 4 näeb ette, et kui kahju on kohustatud hüvitama mitu avaliku võimu kandjat, vastutavad nad kannatanu ees solidaarselt. Solidaarvastutus tähendab, et kannatanu saab kahju hüvitamist nõuda nii kõigilt kohustatud isikutelt ühiselt kui ka igaühelt eraldi. Ringkonnakohus selgitas eeltoodud näites, kuidas uurida iga avaliku võimu kandja tegevust oma vastutusvaldkonnas. Ilmselt võib sellest järeldada, et I astme kohus asja uuesti läbi vaadates, tuvastab eraldi, missugune on isikule mingis menetlusetapis tekitatud kahju ja missugune peaks olema vastava kahjuhüvitise suurus. Tekib küsimus, kas halduskohus peaks ka nt väga erinevate kahjusummade juures kohaldama solidaarvastutust või mõistma kahjusumma välja igalt vastustajalt välja eraldi vastavalt tema tekitatud kahju suurusele? Ehk teisisõnu, kas riigivastutus saaks mingitel tingimustel siiski olla osavastutuse vormis? RVastS § 12 lg-t 1 võiks ju mõista ka nii, et kui erinevate avalike võimu kandjate osad kahju tekitamisel on selgelt eristatavad, siis kahju kannatanud isikule on kahju hüvitama kohustatud see avaliku võimu kandja, kelle tegevusega kahju tekitati (s.t hinnata eraldi, kas kahju tekitati selle avaliku võimu kandja poolt ja igaüks võiks vastutada oma osa eest). Antud diskussioon võimalikust osavastutusest praktikas tegelikult tõusetunud ei ole, tuleneb ju solidaarvastutuse

²³ TlnRko 29. mai 2007 haldusasjas nr 3-04-215, p 14. Analüüsi kirjutamise ajal (aug.2008) on asi võetud Riigikohtu menetlusse, kuid pole tehtud otsust.

²⁴ TlnRko 20. juuni 2006 haldusasjas nr 3-06-1321, p 24-27. Vt ka kolmaski näide õige vastustaja kaasamisest, kus apellatsiooniasjade samuti tühistab halduskohtu otsuse ja saadab asja uueks arutamiseks samale kohtule: TlnRko 20. juuni 2006 haldusasjas nr 3-06-1321.

nõue otse seadusest. Eks lõppastmes olenemata, milline haldusorgan riigi huve kohtus poolena kaitseb, on kahju hüvitamiseks kohustatud ikkagi riik kui avaliku võimu kandja.

Solidaarvastutuse kohaldamise näiteks on Tallinna Halduskohtu lahend, milles käsitleti kahte avaliku võimu kandjat: Riigiprokuratuuri ja Keskkriminaalpolitseid kahju hüvitamiseks solidaarselt kohustatud subjektidena. Halduskohus selgitas: "*Käesoleval juhul on kaebuse esitajale kahju tekitatud avaliku võimu kandjate poolt nende antud volituste rakendamisel ja avalike ülesannete täitmisel ning selle kahju tekitajateks on olnud Keskkriminaalpolitsei oma uurija isikus, kes koostas määruse kaebuse esitaja teenistusest kõrvaldamise kohta, ning Riigiprokuratuur vastava prokuröri isikus, kes nimetatud määruse sanktsioneeris.*"²⁵ Ringkonnakohus küll muutis kohtuotsuse põhjendusi, leides, et RVastS regulatsiooni ei saa kohaldada (sest kahju on tekkinud enne RVastS jõustumist - § 31 lg 1), kuid jättis kahjuhüvitise solidaarse väljamõistmise jõusse õiguse üldpõhimõtetest lähtuvalt. Asja resolutsioonist märgitakse ainult üldsumma, mis solidaarvastutajatelt välja mõistetakse. Kuidas nad selle sisesuhtes jagavad, on nende omavaheline küsimus, kuid kehtib eeldus, et solidaarvõlgnikud peavad kohustuse täitma võrdsetes osades (VÕS § 69 lg 1). Nimetatud sättele viidatud kohtupraktikas ei ole, kuid puudub alus kahtlemiseks, et selles sätestamist leidnud põhimõte ei võiks kohalduda.

3.2 Regress

Regressinõuete kohtupraktikat ei õnnestunud üldse leida, on üsna tõenäoline (usaldades KIS-i), et seda ei olegi ja RVastS paragrahve 19 - 21 ei ole kohtud veel kohaldanud. Küll aga on kohtud otsustes sedastanud, et vastav regressivõimalus on põhimõtteliselt olemas:

Näide 5.

*KOKS, HMS ega ka HKMS ei reguleeri seda, kes vastutab kolmandate isikute ees, kui avalike ülesannete täitmine teatud valdkonnas on kohaliku omavalitsuse poolt delegeeritud eraõiguslikule isikule ning vaidlustatakse toimingut, mis on teostatud seoses halduslepingu alusel delegeeritud ülesande täitmisega. Samas on analoogse küsimuse osas regulatsioon olemas seoses kahju hüvitamiseks kohustatud isiku määramisega RVastS-s, s.o. RVastS § 12 lg 3 järgi vastutab riik, kohaliku omavalitsuse üksus või muu avalik-õiguslik juriidiline isik, kes andis füüsilisele või eraõiguslikule juriidilisele isikule volitused avalike ülesannete täitmiseks, kui seadus ei sätesta teisiti. RVastS § 19 lg 1 järgi on kahju hüvitanud avaliku võimu kandjal regressinõue sama seaduse § 12 lg-tes 2 ja 3 nimetatud isikute vastu, kelle õigusvastase tegevuse tulemusena kahju tekkis.*²⁶

Samuti on käsitletud ametniku vastutuse ja avaliku võimu kandja vastutuse suhet. Seda illustreerib allolev näide, kus Toll tõlgendas ebaõigesti Vabariigi Valitsuse 28.04.1999 määrusega nr 140 kinnitatud „Import vabaks ringluseks“ eeskirja sätteid ning ebaõige tõlgenduse tõttu ei lähtunud maksumenetlusele omasest uurimisprintsiiibist ega teinud kindlaks kauba tegelikku saajat:

Näide 6.

Ringkonnakohus nõustub halduskohtu seisukohaga, et toll ei ole tõendanud oma süü puudumist kahju tekkimises. Kahju tekitajaks on käesoleval juhul riik kui avaliku võimu kandja. Seetõttu ei saa kahjutekitaja süü hindamisel aluseks võtta üksiku ametniku ega ka

²⁵ TlnHKo 15. november 2004 haldusjas nr 3-03-64 (vana numbriga 3-318/2004).

²⁶ TrtRko 19. mai 2005 haldusjas nr 3-04-93 (2-3-156/05).

*konkreetsse tollipunkti tegevust vaid avaliku halduse kui terviku tegevust. Seega ei oma tähtsust, et konkreetne ametnik tugines eeskirja tõlgendamisel kõrgemal seisva organi antud tõlgendusele.*²⁷

4. Kahju hüvitamise nõue

4.1 Kahju hüvitamise eesmärk

Kahju legaaldefiniitsiooni ei ole sätestatud ei VÕS-s ega mujal. Käesoleva analüüsi koostaja vaatevälja jäi Tallinna Halduskohtu poolt antud definiitsioon: *kahjuna saab käsitleda seadusega kaitstavate õigushüvede väärtuse vähenemist, millel on kannatanu suhtes negatiivne iseloom ning mida on võimalik hinnata ja hüvitada.*²⁸

Hüvitisega tuleb luua varaline olukord, milles kannatanu oleks siis, kui tema õigusi ei oleks rikutud. Kahju hüvitamise eesmärk on niisiis kannatanu asetamine olukorda, mis on võimalikult lähedane olukorrale, milles ta oleks olnud, kui kahju hüvitamise kohustuse aluseks olevaid asjaolusid ei oleks esinenud, seega olukorda, kui tema õigusi ei oleks rikutud. Nimetatud eesmärk tuuakse välja kohtuotsusest-kohtuotsusesse ja selle käsitlemine on kohtupraktika kõikidel astmetel läbiv.

Riigikohtu tsiviilkolleegium on asunud seisukohale, et kahju hüvitamise eesmärgiks ei ole kohustust rikkunud poole karistamine.²⁹ Halduskolleegiumi hinnangul kehtib sama põhimõte ka avalikus õiguses.³⁰

4.2 Kahju hüvitamise nõude eeldused

Lahendades kahju hüvitamise kaebust, tuleks eelkõige tuvastada, kas kaebajal on **kahju** tekkinud, kas kaebaja poolt avalik-õiguslikus suhtes antud haldusakt või toiming (sh ka tegevusetus), millega talle väidetavalt kahju tekitati, on **õigusvastane**, ning kas esineb **põhjuslik seos** tekitatud kahju ja õigusvastase haldusakti või toimingu vahel. Kui üks nimetatud tingimustest puudub, ei kuulu kahju hüvitamise kaebus rahuldamisele.³¹

Enamasti algabki kohtuotsus sissejuhatava lõiguga kahju, õigusvastasuse ja põhjusliku seose suhtest.³² Niisugune kohtupoolne selgitus on vajalik, sest see võimaldab mõista kohtuotsuse kujunemise loogikat ning tagab vaidluse lahendamise süstemaatilise käigu. Pärast nimetatud elementide tuvastamist võetakse seisukoht kahju suuruse osas, mis varalise kahju puhul hüvitatakse RVastS § 8 lg 1 järgi rahas. Mittevaralise kahju puhul puudub seaduses norm, mis viisil kahju hüvitada tuleb. Sellest tulenevalt on alljärgnevas kohtupraktika pinnalt ka vastust

²⁷ TlnRko 14. märts 2006 haldusajal nr 3-04-473.

²⁸ TlnHko 16. august 2006 haldusajal nr 3-05-503.

²⁹ RKTko 21. detsember 2005. a tsiviilajal nr 3-2-1-137-05.

³⁰ RKHko 4. aprill 2006 haldusajal nr 3-3-1-13-06, p 23.

³¹ Seesama kehtis ka TsK ajal: kahju hüvitamise nõude tekkimiseks pidi tulenevalt TsK § 450 lg-st 1 ja §-st 448 kindlaks tegema, kas kaebuse esitajal on tekkinud kahju, kas väidetav kahju on tekkinud haldusorgani õigusvastase tegevuse tulemusena ja kas tekkinud kahju ja õigusvastase tegevuse vahel esineb põhjuslik seos TsK alusel kahju hüvitamise praktika kohta vaata nt TlnRko 25. november 2005 haldusajal nr 3-04-55 (vana numbriga 2-3/765/05).

³² Vt nt TlnRko 30. märts 2006 haldusajal nr 3-04-477, p 8; TrtHko 30. detsember 2005 haldusajal nr 3-04-477 (vana numbriga 3-659/04); TlnHko 22. aprill 2003 haldusajal nr 3-02-13.

otsitud, kuidas hüvitada mittevaralist kahju ning kas varalise kahju hüvitamiseks võib olla alternatiivseid viise rahalise tasumise kõrval?

Riigivastutuse üldpõhimõtete kohaselt tekib õigusvastase toiminguga või haldusaktiga tekitatud kahju rahalise hüvitamise nõudeõigus alles siis, kui teised õiguskaitsevõimalused on ammendatud ning naturaalarstitutsiooni kohaldada ei ole enam võimalik (ehk taotletavat eesmärki pole võimalik saavutada tühistamis- ja kohustamiskaebuste (RVastS § 3-6) kaudu. See on leidnud sätestamist RVastS § 7 lg-s 1. Korra on halduskohtu tasemel loetud primaarnõuetega võrdseks ka tsiviilõiguslike nõuete esitamine, mis peab olema enne kahju hüvitamise nõude esitamist läbitud.³³ Riigikohtu halduskolleegiumi 3. aprilli 2002. a otsuses haldusasjas nr 3-3-1-14-02 p-s 19 leiti, et RVastS § 7 lg-s 1 sätestatud põhimõte on kahju hüvitamise üldise põhimõttena kohaldatav ka enne RVastS jõustumist tekitatud kahju puhul.

Esialgsete õiguskaitsevahendite läbimine tähendab, et kannatanu peab õigeaegselt vaidlustama kahju tekitava haldusakti või toiminguga. Vastava juhise andis Riigikohtu halduskolleegium 20. juuni 2003. a otsuses haldusasjas nr 3-3-1-51-03 p-s 12, kus sedastas, et RVastS § 7 lg-st 1 tuleneb põhimõte, et kannatanu peab võimaluse korral püüdma ära hoida kahju tekkimist, vaidlustades õigeaegselt kahju põhjustava avaliku võimu kandja tegevuse. 11. märtsi 2004. a otsuses haldusasjas nr 3-3-1-8-04 p-s 10 märkis halduskolleegium veel, et RVastS § 7 lg 1 võimaldab jätta kahju hüvitamise nõude rahuldamata, kui isik oleks saanud kahju tekkimise ära hoida, esitades vaidemenetluses või halduskohtumenetluses nõude haldusakti tühistamiseks, toiminguga lõpetamiseks, haldusakti andmiseks või toiminguga sooritamiseks.³⁴

Mitmel juhul on kaebus jäänud rahuldamata just põhjusel, et esialgsed õiguskaitsevahendid on läbimata.

Näide 7.

*RVastS § 7 lg 1 järgi võib isik, kelle õigusi on avaliku võimu kandja õigusvastase tegevusega avalik-õiguslikus suhtes rikkunud (edaspidi kannatanu), nõuda talle tekitatud kahju hüvitamist, kui kahju ei olnud võimalik vältida ega ole võimalik kõrvaldada käesoleva seaduse §-des 3, 4 ja 6 sätestatud viisil õiguste kaitsmise või taastamisega. Kaebaja ongi pöördunud kaebusega halduskohtusse, et nõuda haldusakti kehtetuks tunnistamist. Seepärast on kaebaja nõue kahju hüvitamiseks praegu **ennatlik**, sest isikul on võimalik halduskohtumenetluses kaitsta oma õigusi haldusakti kehtetuks tunnistamise nõudega.³⁵*

Praktika näitab erinevust vastutust mõjutavate asjaolude ning esmaste õiguskaitsevahendite olemasolu hindamisel sõltuvalt sellest, millal kahju tekkis. Kuna RVastS jõustus 01.01.2002, siis enne seda kuupäeva tekkinud kahjule tuleb kohaldada TsK-i, mille alusel tuli kahju hüvitamise nõude lahendamisel arvestada, **kas kahjukannataja on teinud omapoolselt mõistlikult vajaliku, et kahju ära hoida või vähendada**. Seejuures võimaldasid TsK §-d 229 ja 462 lg 1 kahjuhüvitisest keelduda, kui kannatanu raske ettevaatamatus soodustas kahju tekkimist. Kohtupraktika seab kahju mõistlikule ärahoidmisele tulenevalt Riigikohtu lahenditest nr 3-3-1-8-04³⁶ ja 3-3-1-11-02³⁷ kaks eeldust: Esmase õiguskaitsevahendiga kahju tõrjumise võimalus peab olema kannatanule **arusaadav** ja kahju vältimine või kõrvaldamine ka **reaalselt võimalik**. Näiteks on Tallinna Halduskohus arutlenud nii:

³³ TlnHKO 22. aprill 2003 haldusasjas nr 3-02-13.

³⁴ RKHKO 18. november 2004 haldusasjas nr 3-3-1-33-04, p 14.

³⁵ TrtHKK (Jõhvi) 28. mai 2008 haldusasjas nr 3-08-1028.

³⁶ RKHKO 11. märts 2004 haldusasjas nr 3-3-1-8-04, p 12.

³⁷ RKHKO 19. märts 2002 haldusasjas nr 3-3-1-11-02, p 16.

Näide 8.

Käesolevas asjas ei ole kaebaja eelnevalt kasutanud ühtegi RVastS §-des 3, 4 ja 6 nimetatud õiguskaitsevahendit. Kaebaja ei ole tähtaegselt vaidlustanud ainsatki temale väidetavalt kahju tekitanud aktidest /---/. Nimetatud haldusaktid kehtivad ja nendega tekitatud kahju hüvitamist ei ole võimalik enam taotleda. Kohus leiab, et kaebajal oli võimalik väidetavat kahju vältida nõudes nimetatud haldusaktide tühistamist. Kaebaja pole tõendanud, et nimetatud aktide tühistamisnõude esitamine polnud reaalselt võimalik. Sellisel viisil kahju kõrvaldamise võimalikkus pidi kaebaja jaoks olema arusaadav. /---/ Asjas ei nähtu ühtegi tühistamiskaebuse esitamist takistanud asjaolu. /---/ Kuna nimetatud aktide tühistamine oleks kahju vältinud ja sellise õiguskaitsevahendi (haldusakti tühistamise nõue) kasutamine oli reaalselt võimalik, siis langeb hüvitusenõue seetõttu ära. Seega oleks kaebaja kahjunõude rahuldamine vastuolus RVastS § 7 lõikes 1 sätestatud põhimõttega.³⁸

Arusaadavuse ja reaalse võimalikkuse kriteeriumist esmaste õiguskaitsevahendite läbimisel RVastS kehtivusajal räägitakse § 7 lg 1 valguses ehk kontrollitakse, kas "kahju oli võimalik vältida või kõrvaldada" esmaste õiguskaitsevahenditega.

4.2.1 Õigusvastasus

Aktide või toimingute õigusvastasuse tuvastamine on halduskohtule tüüpiline tegevus ja selle kohta ei ole käesoleva analüüsi raames mingeid erilisi märkmeid teha. Seepärast olgu siinkohal esitatud vaid üks näide kahju hüvitamise eelduseks olevast õigusvastasuse tuvastamisest:

Näide 9.

Käesolevas asjas on kaebuses taotletud linnavalitsuse kohustamist kaebuse esitaja esitatud vaiete sisuliseks läbivaatamiseks ning linnavalitsuselt vaiete tagastamisega tekitatud moraalse kahju hüvitise väljamõistmiseks. Nende taotluste rahuldamise eelduseks on, et tuvastatakse, et linnavalitsuse poolt vaiete läbivaatamata tagastamine oli õigusvastane.³⁹

4.2.2 Põhjuslik seos

Tulenevalt kahju hüvitamise üldpõhimõtetest on vajalik tuvastada põhjuslik seos õigusvastase tegevus(etus)e ja väidetavalt tekitatud kahju vahel. Kohus teeb loogilise tehte, mõeldes ära sündmuse, mis väidetavalt kahju põhjustas, ja hindab, milline olu on tagajärg ilma selleta.

Näide 10.

Põhjuslik seos tegevusetuse ja erastamisõiguse kaotamise tõttu väidetava kahju tekkimise vahel puudub, kui lõpptulemusena oleks tulnud erastamisavaldus ikkagi rahuldamata jätta seoses erastamisõiguse välistamisega õigusaktide alusel. Kaebajale kahjulik tagajärg oleks antud juhul saanud ka siis, kui haldusorgan oleks käitunud kaebaja poolt soovitud viisil.⁴⁰

Enamasti ei märgita kohtuotsuses, milline meetodika põhjuslikkuse hindamiseks kasutusel on. Küll aga pakub huvitavat vaheldust *conditio sine qua non* testi ning vajaliku tingimuse teooria mainimine Tallinna Ringkonnakohtu kahes otsuses:

Näide 11.

³⁸ TlnHKo 19. september 2006 haldusasjas nr 3-04-117, p 5.1.

³⁹ TlnRko 25. jaanuar 2006 haldusasjas nr 3-03-45, p 9.

⁴⁰ TlnHK 29. mai 2007 haldusasjas nr 3-04-215, p 41.

*Põhjusliku seose olemasolu kontrollitakse **conditio sine qua non** testi abil, mille kohaselt ajaliselt eelnev sündmus loetakse hilisema sündmuse põhjuseks, kui ilma esimese sündmuseta poleks ajaliselt hilisemat sündmust toimunud. Selle tuvastamiseks saab kasutada nn elimineerimise meetodit, mille abil jäetakse vastustaja väidetav tegu mõtteliselt kõrvale ja uuritakse kas kahjulik tagajärg oleks ka ilma selle teota saabunud. Kui kahjulik tagajärg oleks saabunud ka ilma vastustaja väidetava teota, pole eelnimetatud tegu kahju põhjuseks. Tegevusetuse puhul saab elimineerimise asemel kasutada asendamist – õigusvastane käitumine asendatakse kaebaja poolt soovitud õiguspärase käitumisega.⁴¹*

Näide 12.

*Halduskohus on õigesti leidnud, et puudub vältimatu põhjuslik seos õigusvastase haldusakti ja kaebajal väidetavalt tekkinud kahju vahel ning apellatsioonkaebuse väited ei anna alust asuda teisele seisukohale. Põhjuslik seos eeldab, et õigusvastane haldusakt oleks kaebajal tekkinud **kahju vajalikuks põhjuseks**, s.o eksisteerima peaks otsene vältimatu seos Võru Linnavolikogu 04.06.2004 otsuse nr 130 ja väidetavalt vähem saadud sünnitus- ja vanemahüvitise vahel.⁴²*

Põhjusliku seose hindamine on kahju hüvitamise nõude otsustavaks eelduseks, millest sageli sõltub nõude rahuldamine.

4.2.3 Süü

Süü hindamisel ei piisa ainuüksi tuvastamisest, et vaidlusalune haldusakt või toiming on õigusvastane. Süülisust hinnatakse eraldi.

RVastS § 9 lg 2 näeb ette, et mittevaraline kahju hüvitatakse proportsionaalselt õiguserikkumise raskusega ning arvestades süü vormi ja raskust. Siit tõusetub ka küsimus, kas halduskohus peaks eristama süü vorme lähtuvalt VÕS § 104 lg-st 2: hooletust, rasket hooletust ja tahtlust? Pole teada, missugune oli seadusandja ettekujutus tulevases § 9 lg 2 kohaldamisest: sõnastus "arvestades süü vormi ja raskust" jätab ju mulje, et ei saakski eraldi rääkida süü vormist eraõiguslikus mõttes (hooletus, raske hooletus või tahtlus) ja süü raskusest (kerge, raske?) - need juba dubleerivad teineteist. Seega hõlmavad eraõiguse mõisteaparaadis süü vormid juba süü raskuse. Kas antud ummikseis annab aluse arvata, et eraõiguse normide juurde ei olegi antud juhul asja ja süü vorm ja raskus saavad avalikus õiguses oma tähenduse? Kohtupraktika ei kinnita seda hüpoteesi ega lükka ümber. Teine võimalus oleks möönda, et RVastS ja VÕS mõisteaparaat ei kattu omavahel täielikult s.t tegemist on seadusandja ebatäpsusega, millel ei peaks aga olema pragmaatilist kaalu ja mõistlik oleks käsitleda süüid nii avalikus kui ka eraõiguslikus kahju hüvitamise nõudes samasisulisena. Sellisel juhul tuleks ette võtta ka seadusandluse ühtlustamine.

Ühelt poolt ei esinenud riigivastutust puudutavates vaidlustes ühtki viidet VÕS-i nimetatud paragrahvile VÕS § 104 lg 2.⁴³ Küll aga viitab Tallinna Halduskohus kahes sarnases otsuses VÕS §-le 1155:

⁴¹ TlnRKO 31. jaanuar 2008 haldusasjas nr 3-03-93, p 7.

⁴² TlnRKO 21. september 2006 haldusasjas nr 3-06-338, p 6.

⁴³ Halduskohtute otsustest andis KIS üldse kokku ühe otsuse, kus on käsitletud süü vorme, täpsemalt hooletust. Antud otsuseksi ei viidata VÕS §-le 104 ja hooletust käsitletakse mitte avaliku võimu poolse rikkumise, vaid kaebuse esitaja enda hoolekohustuse üle otsustamiseks: TlnRKO 24. aprill 2007 haldusasjas nr 3-06-1289.

Näide 13.

Samuti on kaebajal jäänud tähelepanuta ka muud RVastS-st tulenevad avaliku võimu kandja vastutust piiravad sätted: näiteks RVastS § 13 lg 2 järgi saamata jäänud tulu ei hüvitata, kui kahju hüvitamiseks kohustatud isik tõendab, et ta ei olnud kahju tekitamises süüdi, ning lg 3, mille kohaselt avaliku võimu kandja vabaneb vastutusest avalike ülesannete täitmisel tekitatud kahju eest, kui kahju tekitamist ei olnud võimalik vältida ka avalike ülesannete täitmisel vajalikku hoolsust täielikult järgides. Seega on saamata jäänud tulu puhul täiendav eeldus – süü, vastavalt VÕS §-le 1155 hooletuse, raske hooletuse või tahtluse vormis, rääkida aga õiguspärase kohtulahendi puhul kohtu süüst oleks ilmselgelt kohatu.⁴⁴

Kuna VÕS-s on kokku 1068 paragrahvi ja § 1155 ei ole olemas, on ilmne, et halduskohus on milleski eksinud.⁴⁵ Samas on toodud näites sõnaselgelt sees „hooletus, raske hooletus ning tahtlus“, millest järeldub, et halduskohus on pidanud õigeks sisustada süü vorme vastavalt VÕS-le. See näide on aga ainus, kus süü vormidest selliselt kõneldakse, mujal räägitakse süüst üldiselt.

Ka Riigikohtu halduskolleegium pole VÕS-i süü vormidele viidanud. Siiski on mainitud näiteks tahtlust: 5. oktoobri 2006. a otsuse nr 3-3-1-44-06 p-s 11 ollakse seisukohal, et „**tahtluse** puudumine ei välista vastutust väärikuse alandamise või au või hea nime teotamise eest. RVastS § 9 lg 1 seab mittevaralise kahju hüvitamise eelduseks üksnes selle, et kahju põhjustaja tegutses **süüliselt**.” Sama otsuse punktist 11 leiame mittevaralise kahju hüvitamise nõude kohta käiva lause "Tallinna Linnavalitsus ei ole kohtumenetluses tõendanud, et ta polnud mittevaralise kahju tekitamises süüdi", mis jätab lahtiseks, kas avaliku võimu kandja peaks hakkama oma tegevuse hoolsust tõendama vastavalt süü vormidele VÕS-st juhindudes.⁴⁶

Alapeatüki lõpetuseks mõned näited alamate kohtute lahenditest süü mõiste sisustamise kohta:

Näide 14.

K. hooldekodu töötajad hoidsid kaebajat teadlikult ja tahtlikult ilma kohtulahendita kahel perioodil kokku 1,5 aastat hooldekodu kinnises osakonnas ning Harju Maavalitsus ei lõpetanud seda õigusvastast tegevust, kuigi oli selleks kohustatud. Seega on vastustajad kaebajale mittevaralise kahju tekitamises süüdi.⁴⁷

Näide 15.

Ringkonnakohus ei nõustu halduskohtuga, et vastustaja tegevuses puudub süü. Haldusakti andmise aluseks olnud asjaolud olid vastustaja poolt ebapiisavalt välja selgitatud. See, et kaebajal ei ole kehtivat distsiplinaarkaristust, pidi olema vastustaja jaoks kergesti tuvastatav.

⁴⁴ TlnHKo 14. jaanuar 2008 haldusasjas nr 3-07-1430, p 9 ja täpselt samas sõnastuses on lõik ka: TlnHKo 21. november 2007 haldusasjas nr 3-07-1129, p 8.

⁴⁵ Teiseks, kui kohus on tuvastanud, et kahju põhjustanud käitumine polnud õigusvastane. Kuna õigusvastasus puudub, ei olegi vajalik süü küsimusel peatuda. Viimasel seisukohal ei ole mitte ainult analüüsi autor, vaid selle leiab nt ka: TlnHKo 14. jaanuar 2008 haldusasjas nr 3-07-1430, p 9 ja täpselt samas sõnastuses on lõik ka: TlnHKo 21. november 2007 haldusasjas nr 3-07-1129, p 8.

⁴⁶ Vrd veel ka RKKo nr 3-3-1-30-05, p 22: "Arvestades õiguserikkumise asjaolusid, süü vormi ja raskust ning kaaludes mittevaralise kahju hüvitamise ja kahju tekitamise tagajärgede kõrvaldamise mõju M. Malševile ja avaliku võimu kandjale, peab Riigikohtu halduskolleegium põhjendatuks...".

⁴⁷ TlnHKo 15. juuni 2007 haldusasjas nr 3-06-2496.

Käesoleval juhul on vastustaja oma kohustustesse suhtunud ebapiisava hoolsusega, millest tulenes õigusvastase haldusakti andmine.⁴⁸

Kokkuvõttes võib nentida, et "arvestades süü vormi ja raskust" ei tähenda kohtupraktikas eraõiguslikku süü mõiste sisustamist, kuid hooletuse ja tahtluse mõistest ei minda siiski mööda ja need on kasutusel ilma eraõigusest laenatud legaaldefiniitsioonideta nõ üldkeelsena.

4.3 Vastutuse piiramise alused

Kannatanu vastutuse juures tuleb arvestada § 13 lg-st 1 johtuvalt mitmeid asjaolusid, mis on kahju tekkimist mõjutanud. Võiks arvata, et vastutuse piiramise kohta võib tuua arvukalt näiteid, ent vastu ootusi RVastS § 13-le palju viiteid ometi ei leia. Mõne võib siiski tuua: näiteks kahju tekkimise ettenägematus (p 1) kirjeldab järgnev lõik:

Näide 16.

*Kahju tekkimine pidi olema avalikule võimule ettenähtav, sest seadus palga või muu hüvitise maksmist ette ei näinud. Seega oleks avalik võim saanud kaebaja põhiõiguste riivet ja **kahju suurust vähendada** kriminaalmenetluse läbiviimist kiirendades.⁴⁹*

Märkusena seadusandluse aadressil olgu välja toodud, et RVastS § 13 lg 1 p 1 kasutab sõna "ettenägematus", samal ajal kui VÕS-is räägitakse kahju tekkimise "ettenähtavusest" (sama mõistekasutuse ebaühtluse etteheide käis ka süü mõiste kohta). Siinjuures ei ole välja tuua mingeid nähtavaid põhjendusi, miks need sõnad peaksid seadustes erinema. Selles valguses oleks eriti huvitav ka § 13 lg 1 p 4 rakendamine, mis näeb hüvitise suuruse hindamise alusena ette eraõiguses sätestatud piirangud seoses kannatanu osaga kahju tekitamisel, kuid need selgesõnaliselt kohtupraktikas käsitletud kahjuks ei ole.

Käesoleva analüüsi lahenditevalimis oli huvipakkuv ka üks RVastS § 13 kohaldamise juhtum, nimelt RVastS § 13 lg-st 3 tõlgendamise teel saadud alus: *Vastutuse piiramise alus võib RVastS § 13 lg 3 kohaselt olla **objektiivselt keeruline õigusolustik**.*⁵⁰ Antud asjas leiti, et kahjustatud isik ei olnud õiguskorra ebaselguse tõttu eksituses.

4.4 Varalise kahju hüvitamise nõue

Selles peatükis ei otsita kohtupraktika pinnalt mingeid keskmisi kahjunõude summasid - iga nõude suurus sõltub kahjujuhtumi asjaoludest ja kahju suurusest ja proportsioonist rikkumise raskusega -, vaid püütakse välja tuua kahjunõude kujunemise alused.

VÕS § 128 lg 1 ja 2 alusel võib hüvitamisele kuuluv varaline kahju olla eelkõige otsene varaline kahju ja saamata jäänud tulu, mis sama paragrahvi 4. lõike teise lause kohaselt võib seisneda ka kasu saamise võimaluse kaotamises.

Otsese varalise kahju äranäitamise osas reeglina probleeme ei ole (kui siis vaid tõenduslikud, kahju olemus on aga nii kohtu kui ka poolte jaoks määratletav). Seevastu komplitseeritum on saamata jäänud tulu hindamine. VÕS § 128 lg 4 kohaselt on saamata jäänud tulu kasu, mida

⁴⁸ TlnRko 14. aprill 2008 haldusasjas nr 3-07-2153, p 10.

⁴⁹ TlnRK 21. mai 2008 haldusasjas nr 3-07-1430, p 18.

⁵⁰ TlnRko 31.oktoober 2005 haldusasjas nr 3-04-77 (vana numbriga 2-3/355/05), p 26.

isik oleks vastavalt asjaoludele, eelkõige tema poolt tehtud ettevalmistuste tõttu, tõenäoliselt saanud, kui kahju hüvitamise aluseks olevat asjaolu ei oleks esinenud. Esimene järeldus, mis legaaldefiniitsiooni pinnalt teha saab, on see, et saamata jäänud tulu hindamine eeldab vältimatult põhjusliku seose tuvastamist.⁵¹ Teiseks järeldub, et saamata jäänud tulu on hinnanguline suurus.

Kuivõrd VÕS § 127 lg 6 sätestab, et kui kahju tekitamine on kindlaks tehtud, kuid kahju täpset suurust ei saa kindlaks teha, otsustab hüvitise suuruse kohus ja nimetatud säte kuulub kohaldamisele ka halduskohtumenetluses kahjunõuete lahendamisel,⁵² siis avaneb võimalus heita pilk, kuidas teostab halduskohus hindamisdiskretsiooni. Kohtud on leidnud, et pelgalt teoreetiline võimalus kasu saada ei anna alust saamata jäänud tulu hüvitamiseks.⁵³ Näiteks ei ole Tallinna Halduskohus pidanud piisavaks, et saamata jäänud tulu arvestuses lähtutakse ainult kaebuse esitaja suva järgi korrigeeritud müügimahtudest. Kohus leiab, et see ei ole põhjendatud ega võimalda usaldusväärset kindlaks teha tulu suurust, mis jäi kaebuse esitajal tema õiguste rikkumise tõttu saamata.⁵⁴ Hindamisdiskretsiooni heaks näiteks on Tallinna Ringkonnakohtu 31. oktoobri 2005. a otsus nr 3-04-77, milles tanklale tekitatud kahju suuruse kohta puuduvad objektiivsetel põhjustel otsesed ja täpsed tõendid, ja kus kohus määrab hüvitise hinnanguliselt (250000), põhjendades seda igakülgset majanduslike näitajatega.

Kohtupraktikat üldistades võib kindlalt väita, et hüvitada tuleb tõenäoliselt tekitatud kahju. Seejuures on oluline Riigikohtu 8. novembri 2002. aasta otsuses haldusasjas nr 3-3-1-53-02 p-s 16 väljendatud seisukoht, et ei ole õiglane jätta kahjunõuet rahuldamata üksnes põhjusel, et kahju suurust ei ole võimalik kindlaks teha, ega ka põhjusel, et kahju tekkimine ei ole täiesti kindel.

Riigikohtu halduskolleegium on leidnud, et on paratamatu, et olukorras, kus puuduvad veenvad tõendid kahju tuvastamiseks, lähtub kohus paljuski poolte esitatud seisukohtadest. Kohtu otsustada jääb, milliseid seisukohti ta veenvamaks peab.⁵⁵ Sama leiame ka alamate kohtute lahenditest:

Näide 17.

*Kuna asjas tuleb lähtuda sündmuste hüpoteesilisest arengust hoone tagastamata jätmise korral, ei ole ringkonnakohtul võimalik üheselt tuvastada, kellele oleks U. B. ja kaebaja kokkuleppel eluruum erastatud. Lisaks potentsiaalselt kahju kannatada võinud isikute arvule tuleb tõenäolise kahju hüvitamisel arvestada kahju tekkimise tõenäosust ühel või teisel isikul. Riigikohtu 8. novembri 2002. a otsuses asjas nr 3-3-1-53-02, p 16, on kahju **täpse tekkimise tuvastamise võimatuse korral peetud oluliseks ka kahju tekkimise tõenäosust. Seega tuleb ringkonnakohtul väljamõistetavat hüvitist vähendada proportsionaalselt sellega, kui tõenäoline oleks olnud säärane sündmuste käik, mille kohaselt kaebaja ei oleks eluruumi saanud erastada seetõttu, et eluruum oleks erastatud U. B-le.***

Ringkonnakohtus peab kaebajal kahju tekkimise võimalust oluliselt tõenäolisemaks kui stsenaariumi, mille kohaselt korteri oleks erastanud U. B. Ta oli juba 1993. aastal eluruumist lahkunud. 1994. aastal esitas ta küll erastamisavalduse, kuid avaldus ei välista, et tema tahe oligi suunatud sellele, et eluruumi omandaks just kaebaja. Ehkki U. B. suhted kaebajaga

⁵¹ Vt nt TlnRKO 21. september 2006 haldusasjas nr 3-06-338, p 6.

⁵² Selle on välja öelnud Riigikohtu halduskolleegium oma 8. juuni 2006 haldusasjas nr 3-3-1-18-06, p 12 ja rakendanud enne seda nt ka TlnRKO 31. oktoober 2005 haldusasjas nr 3-04-77 (vana numbriga 2-3/355/05), p 10.

⁵³ TlnRKO 28. jaanuar 2008 haldusasjas nr 3-04-292.

⁵⁴ TlnHKO 4. oktoober 2004 haldusasjas nr 3-04-77 (vana numbriga 3-1386/2004).

⁵⁵ RKHKO 04. aprill 2006 haldusasjas nr 3-3-1-13-06, p 18.

võisid olla jahedad või komplitseeritud, ei ole alust arvata, et U. B. oleks soovinud jätta oma lapsed ja nende ema eluruumi erastamise võimaluseta.⁵⁶

Tehes kokkuvõtteid, näeme, et saamata jäänud tulu ja muu tõenäolise kahju suuruse hindamine on kohtu diskretsiooniline otsus, mida mõjutab kahtlemata see, kui edukad on pooled kahju tõendamisel. Otsuse motiveerimine nõuab kohtunikult tõtt-öelda empaatilisust, sest kohus peab kujutlema hüpoteetilisi ahelaid, mis oleksid võinud juhtuda ning nende kõrvutamist tegelikult toimunuga. Veel on näha, et haldusasja lahendamisel on rakendatavad VÕS-i üldosa kahju hüvitamise (7. ptk) sätted.

4.5 Mittevaralise kahju hüvitamise nõue⁵⁷

Mittevaralise kahju hüvitamine kaitseb mitmeid põhiseaduslikke väärtusi: kõige laiemas mõttes inimväärikust, selle komponente au ja head nime, aga ka põhiõigusi, mis inimväärikusel rajanevad, nagu era- ja perekonnaelu puutumatus, tervist ning isikuvabadust. VÕS § 128 lg 5 kohaselt hõlmab mittevaraline kahju eelkõige kahjustatud isiku füüsilist ja hingelist valu ja kannatust. Antud definitsioon on kohaldatav ka avalikus õiguses, kuivõrd RVastS ei sätesta teisiti ning see pole vastuolus avalikõiguslike suhete olemusega (RVastS § 7 lg 4): Riigikohtu halduskolleegiumi 6. juuni 2002. a otsuse nr 3-3-1-27-02 punktis 14 on märgitud, et mittevaraline kahju seisneb isiku hingelistes kannatustes (nt alandatus, solvumine, hirm, nõrdimus, mure, kaotusvalu) või füüsilistes kannatustes, mida on talle tekitatud tahtlikult või hooletuse tõttu.

RVastS § 9 lg 1 kohaselt võib füüsiline isik nõuda mittevaralise kahju hüvitamist **süüliselt vääriskuse alandamise, tervise kahjustamise, vabaduse võtmise, kodu või eraelu puutumatus** või sõnumi saladuse rikkumise, au või hea nime teotamise korral. Loetelu on ammendav ja muudel juhtudel mittevaralise kahju hüvitamine kõne alla ei tule. Juriidilisel isikul mittevaralise kahju hüvitamise nõuet riigi vastu ei ole, küll aga tuleb mõnda, on võimalik, et ka juriidilisel isikul tekib mittevaraline kahju ning kehtiv õigus võib jätta juriidilised isikud osaliselt õiguskaitseta. Õiguskirjanduses on peamiselt käsitletud juriidilise isiku mittevaralise kahju juhtumina isiku maine kahjustamist nt ebaõigete väidete levitamise korral. Sellisel juhul on käesoleva analüüsi autori arvates võimalik kasutada RVastS § 11 lg 1 alusel toimingute õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamise nõuet (nt nõuda ebaõigete väidete ümberlükkamist) või nõuda ebaõigete andmete avaldamise eest vastutavalt isikult andmete ümberlükkamist või paranduse avaldamist VÕS § 1047 lg 4 alusel.⁵⁸ Lisaks maine kahjustamisele võib aga esineda ka muid koosseise, kus juriidilisel isikul tekib kahju sarnaselt nagu füüsilisel isikul: nt sõnumi saladuse rikkumisel.⁵⁹ PS § 25 tagab igaühele ükskõik kelle

⁵⁶ TlnRKo 20. detsember 2007 haldusasjas nr 3-05-89, p 14.

⁵⁷ Mittevaralise kahju hüvitamist on käsitletud Riigikohtu 2007. a analüüsis "Mittevaralise kahju hüvitamise nõuded halduskohtus", samuti selle põhjal kirjutatud artiklis: Vutt, M. "Mittevaralise kahju hüvitamine Eesti kohtutes: mida näitas kohtupraktika analüüs aastal 2007?" - *Juridica* V/2008, lk 283-292.

Et vältida dubleerimist, ei käsitleta käesolevas analüüsis mitte niivõrd mittevaralise kahju hüvitise suurust ega konkreetseid või tüüpilisi juhtumeid, vaid keskendutakse mittevaralise kahjunõude olemusele ning nõude eeldustele teoreetilisest aspektist, seostades neid praktikas ette tulevate kohaldamisprobleemidega.

⁵⁸ Vrdl T. Tampuu ja J. Lahe kommentaare VÕS § 134 kohta *Juridica* V/2007 artiklis "Võlaõigusseadus I. Kommenteeritud väljaanne. Märkusi võlaõigusseaduse 7. peatüki kommentaaride kohta", lk 314-331 (326).

⁵⁹ Näide. Kas juriidilisel isikul ei peaks olema õigust avaliku võimu kandja vastu mittevaralise kahju hüvitamise nõudeks, kui avalikuks on tulnud kirja saladus? Eriti arvestades olukorda, et avalikuks tulnud saladuse puhul on

poolt õigusvastaselt tekitatud moraalse ja materiaalse kahju hüvitamise õiguse. Põhiseaduse totaalse kahju hüvitamise printsiibi valguses võiks leiduda kohta teatud juhtudel ka juriidilise isiku mittevaralise kahju nõudele riigi vastu.

4.5.1 Mittevaralise kahju tõendamine

Mittevaralise kahju tekkimist peab tõendama kannatanu ja enamasti on see keerulisem kui varalise kahju tõendamine. Kohtud on väljendanud mõlemat: nii seda, et mittevaralise kahju tekkimist peab olema võimalik objektiivselt hinnata⁶⁰ kui ka seda, et hinnang mittevaralise kahju olemasolule jääb vaidlusaluses olukorras paratamatult tõenäoliseks, seega kohtu diskretsiooni.⁶¹ Igal juhul tuleb kaebuses märkida, millise konkreetse § 9 lg-s 1 sätestatud õigusvastase toiminguga seoses on kahju tekitatud ja milline on kahju olemus. Seepärast ongi kohtud jätnud rahuldamata peamiselt just sellised mittevaralise kahju hüvitamise nõuded, milles mittevaralise kahju olemust ei ole piisavalt kirjeldatud. Nendel juhtudel oleks kaebajad justkui jäänud lootma kergele võimalusele saada ka lisahüvitis, kui väidavad, et lisaks materiaalsele kahjule on tekkinud ka mittevaraline kahju: enamasti pettumustunne ning tervise halvenemine, nagu unetus või depressioon.

Lihtsalt ebamugavus ei ole piisav põhjendus, rääkimaks mittevaralisest kahjust. Paaril korral on nt püütud taotleda mittevaralise kahju hüvitamist ühissõidukis sõidupiletita sõitmise eest tehtud trahvi (väärteo kiirmenetluse otsus) menetlemise ebapädevuse eest, mis ühel juhul väidetavalt põhjustas kaebajal terviserikke ja andis ebameeldiva kogemuse,⁶² teisel juhul väitis kaebaja, et AS Falck kui eraõiguslik juriidiline isik ei oma teenuse osutamiseks pädevust ja läbiviidav menetlus ei kaitse piisavalt isiku põhiõigusi.⁶³ Mõlemas otsuses luges halduskohus kaebaja väited umbmääraseks ning jättis kaebuse rahuldamata.

Kuigi võiks eeldada, et nõude põhjendatuse analüüs kulgeb reeglina järjekorras, et esmalt vastatakse küsimusele, kas üldse mingi kahju on tekkinud, kas vastav käitumine oli õigusvastane ning põhjuslikus seoses avaliku võimu käitumisega ning lõpuks, kas ka süüline, siis mittevaralise kahju puhul on näha kohtute lähenemises kompleksust. Kaotusvalu olemasolu hindamist mõjutab mh see, kui võrd kannatanu suudab põhjendada avaliku võimu käitumise õigusvastasust ja süülisust. Kui viimased on selged, siis möönab kohus tõenäosust, et kahju on tekkinud ja põhjuslikus seoses avaliku võimu tegevusega.

Näide 18.

Kohus arvestab seejuures, et mittevaralise kahjuna käsitatavaid kannatusi ei ole kannatanul alati võimalik tõendada. Seega tuleb vajaduse korral hinnata kas mittevaralise kahju tekkimine oli vaidlusaluses olukorras tõenäoline. /---/ sisuliselt taandub küsimus sellele, kas vastustaja poolt julgeolekuabinõude õigusvastase kohaldamise ning haigusnähtude ilmumise vahel eksisteeris põhjuslik seos. Kohus leiab, et haldusasja materjalide põhjal ei saa põhjuslikku seost täielikult välistada. Isegi kui lähtuda vastustaja seisukohast, et haiguse kulg on peamiselt seotud toitumisharjumustega, on võimalik, et haigusnähtud võivad tekkida või ägeneda ka muudel põhjustel, näiteks stressi korral. Kohus möönab, et julgeolekuabinõude

tagajärgede kõrvaldamise nõue realselt teostamatu. Iseasi, et ilmselt tekib aga nt ärisaladuse avalikuks tulemisega ka varaline kahju, mille hüvitamist saab nõuda.

⁶⁰ Vt nt TlnHKo 30. juuni 2005 haldusasjas nr 3-04-108 (3-1509/04).

⁶¹ Vt nt TlnHKo 4. juuni 2007 haldusasjas nr 3-06-1563.

⁶² TrtHKo 20. november 2007 haldusasjas nr 3-07-1830.

⁶³ TlnHKo 13. juuni 2005 haldusasjas nr 3-341/05.

*kohaldamine ilma käskkirjas tähtaega määramata ja kohtuvaidlus julgeolekuabinõude kohaldamise õiguspärasuse üle võisid tekitada tavapärasest suuremat stressi. Kohus leiab, et antud juhul võis julgeolekuabinõude kohaldamise ja haigusnähtude vahel olla põhjuslik seos ning kaebuse esitaja võis sellega seonduvalt kannatada füüsilist valu. Seega tuleb järgnevalt analüüsida, kas on tõendatud, et vastustaja on süüliselt kaebuse esitaja tervist kahjustanud.*⁶⁴

4.5.2 Mittevaralise kahju suurus ja selle hindamise alused

Kui mittevaralise kahju tõendamine on keeruline, siis veel keerulisem on määratleda selle materiaalselt ekvivalenti ehk õiglast summat, mis vastaks kannatuse suurusele. Tallinna Ringkonnakohus on näiteks viidanud "Võlaõigusseaduse kommenteeritud väljaandele",⁶⁵ asudes seisukohale, et füüsilise ega vaimse valu ning kannatuste puhul ei ole nende mõõtmine objektiivselt võimalik.⁶⁶ Sama leiame teistegi kohtute otsustest: "*Moraalse kahju suuruse kindlaksmääramisel objektiivsed kriteeriumid puuduvad ning kohus peab juhinduma õiguse üldpõhimõtetest, ühiskonna heaolu tasemest ning kohtupraktikast*"⁶⁷ või "*Küll aga vajab määratlemist moraalse kahju eest väljamõistetava hüvitise suurus, mille kindlaksmääramiseks objektiivsed kriteeriumid puuduvad ning mille määramisel arvestab kohus tekitatud moraalse kahju ulatust ja iseloomu. Mittevaraline kahju ei ole otseselt rahaliselt mõõdetav, selle eest makstav rahaline hüvitis on ühiskonnas kokkuleppeline*".⁶⁸

Selle sisetunde kujunemine, mille alusel kahju suurus määrata, näitab - samamoodi nagu varalise kahjugi puhul - algselt ära kannatanu, seejärel kohus põhjendades, miks vastavat summat peetakse proportsionaalseks õigusrikkumise raskusega. Samuti peaks kohus põhjendama seda, kui ta otsustab rahuldada nõude ainult osaliselt, millised kaalutlused ei luba välja mõista tervet nõutud hüvitist. Piisavaks ei saa pidada pelka konstateeringut otsuses - õigustatud kahjusumma on x krooni - kui sellest ei paista kohtu veendumuse kujunemise alused. Alljärgnevalt mõned näited kohtuniku sisetunde kujunemisest.

Näide 19.

*Ringkonnakohus leiab, et kaebaja mittevaralise kahju nõue tuleb rahuldada osaliselt, põhjendades oma seisukohta sellega, et kaebaja jäi kohaliku omavalitsuse tegevuse tõttu ilma maa erastamise õigusest. Ta oli maatiikki, mille erastamist soovis, kasutanud kohaliku omavalitsuse loal alates 1993. aastast. Nimetatud maatiikist osa erastati naabrile, kes tegelikult selle maa erastamiseks avaldust esitanud ei olnud. Kaebaja oli korduvalt veel enne käesolevas asjas käsitletud haldusaktide vastuvõtmist pöördunud kohaliku omavalitsuse poole, selgitanud oma soovi ning palunud selgitusi maa erastamise võimaluste kohta. Valla selgitused ei olnud konkreetset ega selged, osalt on selgitused eksitavad, ja selles nägi ringkonnakohus vallavalitsuse ametnike süülist tegutsemist. Seepärast on kaebaja nõrdimus ja kaotusvalu maa erastamisvõimalusest ilmajäämise tõttu tõendatud sellises mahus, et selle kompenseerimine rahaliselt on põhjendatud. Kolleegium peab mõistlikuks 20 000 krooni väljamõistmist mittevaralise kahjuna.*⁶⁹

⁶⁴ TlnHKo 4. juuni 2007 haldusasjas nr 3-06-1563.

⁶⁵ Koost. Paul Varul, Irene Kull, Villu Kõve ja Martin Käerdi, Tallinn 2006.

⁶⁶ TlnRKO 31. märts 2008 haldusasjas nr 3-06-1680, p 15.

⁶⁷ TrtHKo 30. mai 2008 haldusasjas nr 3-08-654.

⁶⁸ TlnHKo 15. juuni 2007 haldusasjas nr 3-06-2496.

⁶⁹ TlnRKO 25. november 2005 haldusasjas nr 3-04-55 (vana numbriga 2-3/765/05).

Näide 20.

Mittevaralise kahju hüvitise suuruse otsustab kohus. Ringkonnakohus arvestab kahjuhüvitise määramisel käesoleval juhul seda, et kaebaja vasaku silma nägemisvõime taastamise võimalikkus ei ole selge ja on seotud riski ning igal juhul ebamugavustega, vastustaja süü ohutusjuhendite väljatöötamata jätmisel ning vajalike kaitsevahendite muretsemisel esines hooletuse vormis, kaebajale on makstud tervisekahjustusega seoses ca 47 000 krooni toetust. Arvestades kohtupraktikat tervisekahjustustega seotud hüvitiste väljamõistmise osas (vt analüüsi „Mittevaralise kahju hüvitamise nõuded tsiviilasjades esimese ja teise astme kohtutes 2006. aastal“ Riigikohtu võrgulehel aadressil www.riigikohus.ee), tuleb ringkonnakohtu arvates käesoleval juhul pidada õiglaseks ja põhjendatuks 80 000 kroonise hüvitise määramist kaebajale.⁷⁰

Näide 21.

Kohus on seisukohal, et kaebuse esitajale on vastustaja süülike käitumise tõttu tekitatud moraalne kahju, kuid kohtu hinnangul võib selle suuruseks hinnata 3 000 krooni. Moraalse kahju määratlemine on hinnanguline küsimus ning kohus peab otsustama, kas taotletav summa on kohane ja põhjendatud või mitte. Käesoleval juhul kohus hindab I. M-ile Tallinna Linnavalituse poolt moraalset kahju tekitamise rahalises vääringus 3 000 krooni.⁷¹

Kahju hüvitatakse proportsionaalselt rikkumise raskusega. Siingi on keeruline, kui mitte võimatu välja tuua mingit printsiipi, mis näitaks, millisel juhul on rikkumine raske või kerge. Tegu on üksikjuhtumile antava hinnanguga. Järgmine näide illustreeribki kahju ja rikkumise proportsionaalsuse hindamist:

Näide 22.

Nii on Tallinna Ringkonnakohus ühes 2005. aasta otsuses selgitanud, et **ainuüksi** kinnipeetava suhtes täiendavate julgeolekuabinõude kohaldamise aluseks oleva käskkirja **õigusvastasus ei too kaasa inimväärkuse alandamist**, vaid arvestada tuleb ka käskkirja õigusvastaseks tunnistamise põhjusi. /---/ Antud asjas eksis vastustaja täiendavate julgeolekumeetmete kohaldamisel vaid selle vastu, et jättis käskkirjas määramata julgeolekumeetmete kohaldamise lõpetamise tähtaja. Kokkuvõttes tuleb asuda seisukohale, et antud juhul **ei olnud tegemist sellise rikkumisega, mille raskus õigustaks mittevaralise kahju hüvitamist ning seetõttu jääb kaebus rahuldamata.**⁷²

Kohus on leidnud, et ka mittevaralise kahju hüvitamise viise on mitmeid: lisaks rahalisele nõudele võib leiduda veel teisigi hüvitusvõimlusi: *PS § 25 eesmärk ei ole moraalset kahju tingimusteta ja üksnes rahaline hüvitamine. Mittevaraline kahju võib olla heastatav ka teiste vahenditega, näiteks vabandamisega kannatanu ees.*⁷³ Selle otsusega tabab halduskohus mõtet, mille olulisust rõhutab paar kuud hiljem halduskolleegium: Riigikohtu tsiviilkolleegium on leidnud, et "igale au teotamise juhtumile ei pea reageerima rahalise kompensatsiooni väljamõistmisega, sest kohtumenetlus ise ja kohtulahend võivad olla piisavad selleks, et kõrvaldada au teotamisega põhjustatud negatiivsed tagajärjed" (11. veebruari 2004. a otsuses asjas nr 3-2-1-11-04). Riigikohtu halduskolleegium jagab tsiviilkolleegiumi seda seisukohta, leides, et halduskohtumenetluses ettenähtud õiguskaitsevahendid, eeskätt õigusvastasuse tuvastamise nõue võib rahuldamise korral olla

⁷⁰ TlnRKO 31. märts 2008 haldusasjas nr 3-06-1680, p 16.

⁷¹ TlnHKO 19. aprill 2005 haldusasjas nr 3-03-45 (vana numbriga 3-243/04).

⁷² TlnRKO 7. jaanuar 2005 haldusasjas nr 3-03-59 (vana numbriga 2/3-33-05)

⁷³ TlnHKO 16. august 2006 haldusasjas nr 3-05-503.

piisav, heastamaks väiksema intensiivsusega au teotamisega tekitatud hingelisi üleelamisi. Samuti on isikul võimalik au teotavate ebaõigete andmete avaldamisel nõuda Võlaõigusseaduse § 1047 lg 4 alusel andmete avaldamise eest vastutavalt isikult andmete ümberlükkamist või paranduse avaldamist avaldaja kulul.⁷⁴

Seega mõjutavad mittevaralise kahju kui kohtu diskretsioonis oleva summa väljamõistmist kannatanu taotluse põhjendatus, eeskätt oskuslik põhjusliku seose tõendamine, aga ka kohtupraktika muudes sarnastes asjades ning rikkumise raskus.

4.5.3 Tõendamiskoormis mittevaralise kahju hüvitamise nõudes

Halduskohtumenetluses üldiselt lasub tõendamiskoormis poolel, kes vastavale asjaolule tugineb. Selle sätestab HKMS § 16 lg 2 ja § 15 lg 3, millest tulenevalt lasub halduskohtusse pöördujal kohustus tõendada neid asjaolusid, millele tuginevad tema väited ja põhjendada oma väiteid vastavate tõenditega s.t kaebaja peab näitama, et just tema on asjas kannatanu, samuti tõendama kahju olemasolu ja selle suurust.⁷⁵ Halduskohtumenetluses ei tohi aga tähelepanuta jätta ka kohtu uurimisprintsipi, mille kohaselt peab kohus kahju hüvitamise küsimuse otsustamiseks välja selgitama kõik olulised asjaolud.⁷⁶

Mittevaralise kahju korral on aga mitmes lahendis põhjendatud tõendamiskoormise nihkumist avalikule võimule. Esimene niisugune olukord puudutab vastutuse piiramist RVastS § 13 lg 3 alusel, mille kohaselt avaliku võimu kandja vabaneb vastutusest avalike ülesannete täitmisel tekitatud kahju eest, kui kahju tekitamist ei olnud võimalik vältida ka avalike ülesannete täitmisel vajalikku hoolsust täielikult järgides. Järelikult *avaliku võimu kandja vabaneb mittevaralise kahju rahalise hüvitamise kohustusest, kui ta tõendab, et kahju põhjustanud avalikku ülesannet täitnud isik ei olnud kahju tekitamises süüdi.*⁷⁷

Ka halduskolleegiumi 5. oktoobri 2006 a otsuse nr 3-3-1-44-06 p-st 11 järeldub, et mittevaralise kahju tõendamiskoormis lasub kahju tekitajal.

Teist liiki argumentatsioon tugineb VÕS-i sätetele. Nimelt leiab Tallinna Ringkonnakohus "Võlaõigusseaduse kommenteeritud väljaande" (VÕS § 130 lg 2) toel, et mittevaralise kahju olemasolu kehavigastuse või tervisekahjustuse tekitamise korral ei pea kannatanu tõendama, kuna seda eeldatakse:

VÕS § 130 lg 2 kohaselt on kahjustatud isikul õigus saada mittevaralise kahju hüvitisena mõistlik rahasumma, kui kahju tekitajal on kahju hüvitamise kohustus. Võlaõigusseaduse kommenteeritud väljaandes (koostajad Paul Varul, Irene Kull, Villu Kõve ja Martin Käerdi, Tallinn 2006) on asutud seisukohale, et füüsilise ega vaimse valu ning kannatuste puhul ei ole nende mõõtmine objektiivselt võimalik. Juhtudel, kus seadus näeb expressis verbis mingi õigushüve rikkumise korral mittevaralise kahju hüvitamise ette, tuleks kannatanul üldreeglina mittevaralise kahju tekkimist eeldada. VÕS § 130 lg 2 kommentaaris on märgitud, et mittevaralise kahju olemasolu viidatud sätte sõnastust ja eesmärki arvestades kehavigastuse või tervisekahjustuse tekitamise korral eeldatakse ning VÕS regulatsiooni kehtestamisele eelnenud ajal toimepandud õiguserikkumisi puudutanud kohtupraktika ei ole enam kohaldatav. Ringkonnakohtu hinnangul saab VÕS § 130 lg 2 ja selle tõlgendust kohaldada

⁷⁴ RKHK 5. oktoober 2006 haldusasjas nr 3-3-1-44-06, p 13. Antud asjas tunnistas Riigikohus kontrollakti vaidlusaluse au teotava punkti õigusvastaseks, jättes rahalise kahju hüvitise välja mõistmata.

⁷⁵ TlnHK 28. november 2007 haldusasjas nr 3-07-1715, p 2.

⁷⁶ Vrd RKHKo 16. detsember 2004 haldusasjas nr 3-3-1-60-04, p 17-18.

⁷⁷ TlnHKo 16. august 2006 haldusasjas nr 3-05-503.

ka avalikõiguslikus suhtes tekitatud mittevaralise kahju nõude lahendamisel. Seega ei ole põhjendatud vastustaja seisukoht, et kaebaja oleks pidanud käesolevas asjas tõendama mittevaralise kahju olemasolu.⁷⁸

Samamoodi peab ka Tallinna Halduskohus mittevaralise kahju tekkimist eeldatavaks, kuid tugineb mitte VÕS § 130 lg-le 2, vaid TsMS § 231 lg-le 1, mis võimaldab arvata mõne asjaolu üldtuntuse tõttu väljapoole tõendamiseset:

Seadusliku aluseta hooldekodu kinnises osakonnas hoidmisega kaebajale põhjustatud hingelised kannatused ning sellega tekitatud mittevaraline kahju ei vaja eraldi tõendamist. Tsiviilkohtumenetluse seadustiku § 231 lg 1 sätestab, et tõendada pole vaja asjaolu, mida kohus loeb üldtuntuks. Kahtlust pole, et inimest erutab ja ärritab ning põhjustab alandatud, solvumist, hirmu, nõrdimust ja muret tema tahtevastane kinnihoidmine lukustatud uste ja läbipaistmatust klaasist akendega ruumis koos isikutega, kellega ta omal vabal tahtel koos ei elaks, ning olukord, kus ta ei saa ise vabalt käsutada ega kasutada endale kuuluvat raha isegi mitte kohtu poolt lubatud elukondlike pisitehingute tegemiseks.⁷⁹

Seega võib teha vahekokkuvõtte, et mittevaralise kahju puhul ei pea igal juhul kannatanu tõendama selle olemasolu ja suurst, vaid tõendamiskoormis läheb üle vastustajale, kelle asi on tõendada oma käitumise mittesüülsust. Teatud juhtumid nagu kehavigastuse tekitamine või isiku seadusliku aluseta kinnipidamine on sellised, kus mittevaralise kahju tekkimist eeldatakse.

5. Õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamise nõue

RVastS § 11 lg 1 alusel võib kannatanu avaliku võimu kandjalt rahalise hüvitise **asemel** nõuda kehtetuks tunnistatud või vastavas osas muudetud haldusakti või toimingu õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamist.⁸⁰ Tagajärgede kõrvaldamise nõude kohta käiv praktika on paraku napp. Sama järeldust kohtab ka kirjanduses: "Eesti senises riigivastutusõiguse alases kohtupraktikas on õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamise nõue ilmselgelt kahju rahalise hüvitamise nõude varju jäänud"⁸¹ Kui analüüsi sissejuhatuses avaldati praktikute lootus piiritlemaks kahjuhüvitamise nõudeid ja õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamise nõuet selgemalt, siis vastava kohtupraktika vähesuse tingimustes on seda lootust raske täita. Huvitaval kombel on enamus tagajärgede kõrvaldamise nõuet sisaldavatest kohtuasjadest jõudnud välja Riigikohtuni. (KIS andis vaid ühe asja, milles ringkonnakohtu lahend jõustus).

⁷⁸ TlnRko 31. märts 2008 haldusasjas nr 3-06-1680, p 15.

⁷⁹ TlnHko 15. juuni 2007 haldusasjas nr 3-06-2496. Ehkki käesoleva analüüsi autori arvates puudutab TsMS § 231 lg 1 asjaolude üldtuntuks lugemise võimalus eeskätt selliseid asjaolusid, mis on teaduslikult kontrollitavad (hinnatavad kas tõeseks või vääraks või muul viisil kindlakstehtavad), mitte aga hinnangut nõudvaid asjaolusid, siis kohtu lõppjäreldusega, et kahju tekkimist tuleb eeldada, võib nõustuda.

⁸⁰ Seaduse sõnastus "õigusvastased tagajärjed" on käesoleva analüüsi autori arvates problemaatiline, sest kas silmas on peetud olukorda, kus avaliku võimu tegevus oli õigusvastane, mis tõi kaasa kannatanule negatiivsed tagajärjed, või peavad ka tagajärjed ise olema mingil moel õigusvastased? Nt ebaõigete andmete avaldamine kui toiming saab küll olla vastuolus seadusega, küll aga on raske väita, et tekkinud moraalne kahju ehk juriidilise isiku maine kahjustumine oleks õigusvastane tagajärg. Mingist õiguspärasest moraalsest kahjust rääkimine tundub ebakohane. Probleemi aitab vältida antud olukorra jaoks tõlgendus: "õigusvastaselt tekitatud tagajärgede" kõrvaldamine, mis ei peaks kalduma kõrvale ka sätte sisust ja mõttest.

⁸¹ Andresen, E. "Õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamine ja kahju hüvitamine riigivastutusõiguses" - *Juridica* III/2006, lk 159-171, (159).

Järgnevalt tulevadki konspektiivse vaatluse alla mõned Riigikohtu lahendid.

Riigikohtu halduskolleegium märkis 9. juuni 2008. a otsuses haldusasja nr 3-3-1-17-08 p-s 19, et isikul, kes on avaliku võimu kandja õigusvastase tegevuse tõttu kahju kandnud, on riigivastutuse seaduse alusel 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. Kolleegium asus seisukohale, et riigivastutuse seadus ei välista ka kahju hüvitamist natuuras, kui osapooled selles kokku lepivad.⁸² Seda, et tegu on alternatiivsete nõuetega, ütles halduskolleegium ka asjas nr 3-3-1-17-06, p 11.⁸³ Samas 03.04.2002. a Riigikohtu otsuses haldusasjas nr 3-3-1-14-02 on märgitud, et haldusakti tagasitaitmise võimalus ei välista aga iseenesest kahju rahalise hüvitamise nõuet.

Riigikohus on selgitanud, et kehtetuks tunnistatud haldusakti õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamise kaebus esitatakse haldusorgani õigusvastasele tegevusele eelnenud olukorra taastamise eesmärgil ja kahju hüvitamise nõudega sarnaselt on sellise kaebuse eelduseks kahju tekkimine.⁸⁴

Riigikohus on oma lahendites kirjeldanud ka nõude piiranguid, osundades RVastS § 11 lg 2 regulatsioonile kui kahju hüvitamise üldpõhimõttele, mille kohaselt tagajärgede kõrvaldamist ei saa nõuda, kui kõrvaldamise kulud ületaksid kaebuse esitajale tekitatud kahju.⁸⁵ Sama korratakse otsuse nr 3-3-1-41-03 punktis 41.⁸⁶

Avaliku võimu kandja õigusvastase tegevuse tõttu kahju kandnud isiku kaebusele tagajärgede kõrvaldamise nõudes kohaldatakse sama kaebetähtaega kui kahju hüvitamise kaebusele. Seega on HKMS § 9 lg-st 4 ning RVastS § 17 lg-st 3 tulenevalt kaebetähtajaks 3 aastat arvates päevast, mil kaebuse esitaja kahjust ning selle põhjustanud isikust teada sai või pidi teada saama.⁸⁷ Kaebetähtaja kulgemise algushetke kindlaksmääramisel avaliku võimu kandja õigusvastase tegevuse tõttu kahju kandnud isiku nõudes tagajärgede kõrvaldamiseks, tuleb lähtuda kahju hüvitamise kaebuse tähtaja regulatsioonist. Tulenevalt HKMS § 9 lg-st 4 ning RVastS § 17 lg-st 3 algab kaebetähtaja kulgemine päevast, mil kaebuse esitaja kahju tekkimisest ja kahju põhjustanud isikust teada sai või pidi teada saama. Samast hetkest hakkab kulgema ka tagajärgede kõrvaldamise kui alternatiivse nõude tähtaeg.⁸⁸

Ka Riigikohtu tsiviilkolleegium on tagajärje kõrvaldamise nõude osas sõna võtnud. Ta tegi seda 5. juuni 2007. a määruses nr 3-2-1-63-07. Tsiviilkolleegium märkis, et kannatanu võib RVS § 11 lg 1 järgi avaliku võimu kandjalt rahalise hüvitise asemel nõuda kehtetuks tunnistatud või vastavas osas muudetud haldusakti või toiminguga õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamist ja et nimetatud sätte alusel on isikul muu hulgas õigus nõuda avaliku võimu kandjalt tema kohta avaliku võimu teostamisega seoses avaldatud ebaõigete andmete

⁸² RKHKo 9. juuni 2008 haldusasjas nr 3-3-1-17-08, p 19.

⁸³ RKHKm 11. oktoober 2006 haldusasjas nr 3-3-1-71-06, p 11.

⁸⁴ RKHKm 11. oktoober 2006 haldusasjas nr 3-3-1-71-06, p 11.

⁸⁵ RKHKo 14. mai 2002 haldusasjas nr 3-3-1-25-02, p 25.

⁸⁶ RKHKo 13. juuni 2003 haldusasjas nr 3-3-1-41-03, p 41: "Põhimõtteliselt võib isik vastavalt Riigivastutuse seaduse § 11 lg-tele 1 ja 2 taotleda kohalikult omavalitsuselt ka õigusvastase ehitusloa tagajärgi kõrvaldavate haldusaktide andmist. Ehitusloa kui haldusakti tagajärgede kõrvaldamise nõue aga eeldab, et kaebuse esitajale ehitusloaga tekitatud kahju on suurem kui tagajärgede kõrvaldamise (s.o ehitise lammutamise) tõttu loa andjale ja kolmandatele isikutele tekkiv kahju (Riigivastutuse seaduse § 11 lg 2)."

⁸⁷ RKHKm 11. oktoober 2006 haldusasjas nr 3-3-1-71-06, p 12.

⁸⁸ RKHKm 11. oktoober 2006 haldusasjas nr 3-3-1-71-06, p 13.

ümberlukkamist. Seejuures võib kohus tulenevalt HKMS § 7 lg-st 4 juhinduda VÕS § 1047 lg-s 4 sätestatust.⁸⁹

Ringkonnakohtu lahendini jõudis kohtuasi, milles kaebuse esitaja leidis, et Riigi Teataja Lisas on tema kohta avaldatud ebaõigeid andmeid selle kohta, nagu oleks ta olnud Julgeoleku- või luureorgani teenistuses või sellega koostööd teinud isik. Ringkonnakohus märkis, et *vastavalt RVastS § 11 lg-le 1 ja analoogiale HKMS § 26 lg 1 p-ga 1 võib isik halduskohtus nõuda ka õigusvastase toimingu tagajärgede kõrvaldamist. Teabe avaldamise korral võib tagasitüitmine seisneda vastustaja poolt andmeid ümberlukkava teate avaldamises.*⁹⁰

Nähtub, et õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamise nõude osas pakuvad ülalmainitud Riigikohtu lahendid teoreetilist tuge tulevikuks, kuid alamate astmete lahendite pinnalt praegusel ajahetkel veel midagi öelda ega järeldada ei õnnestu.

6. Õigustloova aktiga tekitatud kahju hüvitamise nõue

RVastS § 14 lg 1 sätestab, et isik võib nõuda õigustloova aktiga või selle andmata jätmisega tekitatud kahju hüvitamist üksnes juhul, kui

- kahju põhjustati avaliku võimu kandja kohustuste olulise rikkumisega,⁹¹
- rikutud kohustuse aluseks olev norm on otsekohaldatav ning
- isik kuulub õigustloova akti või selle andmata jätmise tõttu eriliselt kannatanud isikute rühma.

KIS-i andmeil on toimunud neli kohtuasja, milles sätet on kohaldatud.⁹² Nendest asjadest moodustuv kohtupraktika kinnitab, et RVastS § 14 lõike 1 sõnastusest nähtub selgelt, et isiku õigus nõuda õigustloova aktiga tekitatud kahju hüvitamist tekib üksnes juhul, kui **üheaegselt on täidetud kõik nimetatud sättes ettenähtud kahju hüvitamise eeltingimused**. Riigikohus on enne RVastS kehtimist põhjustatud kahju osas seadnud tingimuseks, et tuvastatud oleks otsene põhjuslik seos üldakti ja väidetava kahju vahel.⁹³ Põhjuslik seos on nõude eelduseks ka RVastS § 14 lg 1 alusel, kusjuures kaebajal lasub väidetava kahju ja selle kahju tekitanud õigustloova akti vahelise põhjusliku seose tõendamiskoormus.⁹⁴

Sätte tausta kohta võime lugeda ühest kohtuotsusest, mis mainitud nelja hulka ei kuulu:

Näide 23.

Kui kahju tekitati kaebuse esitajale eluruumide erastamise seaduse vastuvõtmisega, tuleb kaebuse esitajal märkida, millise rahvusvahelisest õigusest tuleneva sätte alusel võib kahju tekitamist väita ehk millisel põhjusel kaebuse esitaja leiab, et eluruumide erastamise seadus on õigusvastane (sh kas õigusvastane on mõni konkreetne säte või seadus tervikuna), samuti põhjused, miks tuleb pidada seadust õigusvastaseks. Kohtule jääb ühtlasi arusaamatuks, miks tugineb kaebuse esitaja oma kahjunõude põhistamisel RVastS § 14 lõikele 1. Nimetatud säte

⁸⁹ RKTkm 5. juuni 2007 tsiviilasjas nr 3-2-1-63-07, p 9.

⁹⁰ TlnRko 22. november 2007 haldusasjas nr 3-06-1235, p 7.

⁹¹ Siit võib tõlgendamise teel välja lugeda, et esinema peab põhjuslik seos.

⁹² Kohtumenetlused nr 3-05-1006, 3-04-438, 3-07-1800, 3-07-2630.

⁹³ RKHKo 30. november 2004 haldusasjas nr 3-3-64-04, p 24.

⁹⁴ TlnHKm 2. juuni 2006 haldusasjas nr 3-06-878, p 3.

on riigivastutuse seadusesse lisatud seoses Euroopa Kohtu lahenditega (liidetud kohtuasjad C-6/90 ja C-9/90, *Andrea Francovich ja teised versus Itaalia Vabariik*; vt. “Euroopa Kohtu lahendid”, Tallinn 2001, lk. 383-392). Eeltoodud asjas leidis Euroopa Kohus, et üksikisikul peab olema õigus nõuda siseriiklikes kohtutes selliste õiguste kaitset, mille sisu saab piisava täpsusega kindlaks määrata ainuüksi direktiivi sätete põhjal. Seega rikutud kohustuse aluseks olev norm tuleneb sellisel juhul Euroopa Liidu direktiivist, mida saab kohaldada juhul, kui liikmesriik ei ole täitnud oma asutamislepingu artikli 189 kolmanda lõigu järgset kohustust võtta direktiiviga ettenähtud eesmärgi saavutamiseks kõik vajalikud meetmed (näiteks võtta vastu mingi õigustloov akt).⁹⁵

RVastS § 14 lg 1 nõude elementidest esitab kõige suurema väljakutse hinnang, kas isik kuulub õigustloova akti või selle andmata jätmise tõttu eriliselt kannatanud isikute rühma ja missugune niisugune rühm olla võiks. Kas rõhutada tuleks seda, et isik on eriliselt kannatanud s.t hinnata kannatuse suurust või seda, kas isik kuulub kannatanute rühma? Käsitletud lahendid näitavad, et esmalt selgitatakse välja, kas isik kuulub kannatanute rühma, seejärel hinnatakse veel tekkinud kahju suurust, millest sõltub kas kahju kuulub üldse hüvitamisele.

Näide 24.

*Ainuüksi kuulumine õigustloova akti tõttu eriliselt kannatanud isikute rühma, nagu on antud juhul leidnud kaebuse esitaja, ei anna õigust nõuda kahju hüvitamist RVastS § 14 lg 1 alusel. Kaebaja kuulumine isikute hulka, kellel seadusest tulenevalt ei olnud võimalik erastada nende poolt kasutatavat eluruumi selle õigusvastaselt võõrandatud varana tagastamise või omandisse andmise tõttu omandireformi õigustatud subjektidele või nende õigusjärglastele, ei tähenda iseenesest kuulumist õigustloova akti tõttu eriliselt kannatanud isikute rühma. Kaebaja poolt esitatud väidete põhjal ei selgu, milliste kriteeriumide alusel tuleks kaebaja selliste isikute hulka kuuluvaks lugeda. Arvamus, et selleks on piisav üksnes nn sundüürnike hulka kuulumine, põhineb kaebaja enda subjektiivsele arvamusele ning esindaja soovile lahendada konkreetsete kohtukaebuste kaudu üldisi sundüürnikega seotud probleeme Eesti Vabariigis.*⁹⁶

Maksuotsust puudutavas vaidluses, milles etendusasutus palub hüvitada enammakstud käibemaksu, mis tekkis, kui kohaldati 5%-käibemaksumäära asemel 18%-st, leiab Tallinna Halduskohus, et KMS § 15 lg 2 p 6 oli otsekohaldatav ja kaebaja kuulus õigustloova akti tõttu eriliselt kannatanud isikute rühma (etendusasutused, kellel ei lubatud rakendada käibemaksu soodumäära). Kohus nõustub kaebajaga, et tema ebavõrdne kohtlemine Riigikohtu poolt põhiseadusevastaseks tunnistatud normi alusel on avaliku võimu kandja kohustuste oluline rikkumine ning et KMS § 15 lg 2 p 6 oli otsekohaldatav.⁹⁷ Kuna kohtule polnud teada, kas kaebajale on selle ebavõrdse kohtlemisega üldse kahju põhjustatud, kui suur see kahju on ning kas kaebaja kuulub selle tõttu eriliselt kannatanud isikute rühma, kohustab ta vastustajat Maksu- ja Tolliameti Põhja maksu- ja tollikeskust kahju hüvitamise nõude uuesti läbi vaatama. Järeldub, et lisaks kannatanud isikute rühma kuulumisele, on oluline kindlaks teha ka konkreetne kahju.

⁹⁵ TlnHKm 12. detsember haldusajand nr 3-05-1171 (3-1547/2005), p 2.

⁹⁶ TlnHK 16. mai 2006 haldusajand nr 3-05-1006, p 4.

⁹⁷ TlnHKO 18. aprill 2008 haldusajand nr 3-07-2630.

7. Õigusemõistmisel tekitatud kahju hüvitamise nõue

Õigusemõistmine RVastS § 15 tähenduses ei seisne üksnes vaidluste lahendamises ning isikute süüüüsimuse otsustamises vaid hõlmab ka seadusega kohtu pädevusse antud küsimuste üle otsustamise. Õigusemõistmise funktsiooni alt väljub üksnes kohtu kinnistus- ja registriosakondade tegevus, sest tegemist on haldusfunktsiooni teostamisega,⁹⁸ loeme Tallinna Ringkonnakohtu otsusest.

Tallina Halduskohus on tõlgendanud sama sätet ja leidnud, et *vaatamata paragrahvi pealkirjale nähtub nii viidatud lg-st 1 kui ka lg-st 2, mille kohaselt selle paragrahvi lõiget 1 kohaldatakse ka kahju suhtes, mis on tekkinud vaidluse lahendamisel seadusega vaidluste kohtuväliseks lahendamiseks loodud organi poolt ning väärteo kohtuvälise menetlemise käigus, et seadusandja on pidanud silmas „õigusemõistmist“ laiemas tähenduses kui seda käsitleb kaebaja kitsalt KrMS mõttes. Iseenesest on õige, et kriminaalasjas õigusmõistmine on eelkõige isiku süü küsimuse otsustamine vastava kohtulahendiga, kuid mitte ainult. Õigusemõistmine PS § 146 tähenduses on oluliselt laiem mõiste ja tähendab kõigi seadustega kohtu pädevusse antud küsimuste lahendamist kohtumenetluses vastavate seaduste alusel. Seda järeldust kinnitab ka kohtute seaduse § 2, kus on sätestatud, et kellelgi ei ole õigust sekkuda õigusemõistmisse ning et kohtus ja selle lähikonnas on keelatud teod, mis on suunatud õigusemõistmise häirimisele. Kuna kohtud lahendavad nii tsiviil-, haldus- kui ka väärteo- ja kriminaalasju, siis on selge, et kohtu teostataval õigusemõistmisel ei lahendata üksnes isiku süü küsimust. On ilmne, et ka RVastS § 15 reguleerib kahju hüvitamise aluseid õigusemõistmisel selle laiemas tähenduses (kohtumenetluses). /---/ Järelikult kuulub kohtulahendiga tekitatud kahju hüvitamisele vaid siis, kui kohtunik on kohtumenetluse käigus toime pannud kuriteo.⁹⁹*

Mõnes Tallinna Halduskohtu otsuses on eraldi toonitatud, et *niisuguse sätte lisamine riigivastutust reguleerivasse seadusesse väljendab täielikult ja selgelt seadusandja tahet: hüvitise saamise õigus tekib isikul üksnes sel juhul, kui kohtu tegevus on olnud rängalt õigusvastane, st kohtunik on kohtumenetluse käigus toime pannud kuriteo.*¹⁰⁰

Sellele tõlgendusele on aga ka laiendavaid tõlgendusi, nagu selgub allpool analüüsi järgmises alapeatükis 7.1. Enne edasiarendavate tõlgenduste juurde asumist olgu esitatud veel üks selline näide, mis keelab kuriteomõiste laiendava tõlgendamise:

*PS § 25 tuleb tõlgendada aga koosmõjus RVastS § 15 lõikega 1 ja nende sätete tõlgendusest koosmõjus tuleb järeldada, et kohtuniku poolt kohtumenetluse käigus toime pandud õigusvastaseks tegevuseks saab pidada vaid sellist tegevust, mida saab karistusseadustiku järgi käsitleda kuriteona. Õigusvastaseks teoks, mille alusel kahju nõuda, ei saa seega PS § 25 mõistes pidada sellist kohtuotsust ega määrust, mis järgmises kohtuastmes tühistatakse põhjusel, et kohtunik on seadust valesti kohaldanud või tõlgendanud või tõendeid vääralt hinnanud. Kahjunõude aluseks olevaks õigusvastaseks teoks ei saa seega pidada kohtuniku iga otsustust, mis on vormistatud kohtumääruse- või otsusena. Hüvitise taotlejal puudub seega alus eeldada, et tema hüvitise taotlus igal juhul ja koheselt rahuldatakse.*¹⁰¹

⁹⁸ TlnRK 21. mai 2008 haldusasjas nr 3-07-1430, p 11.

⁹⁹ TlnHKO 21. september 2006 haldusasjas nr 3-06-402, p 3.

¹⁰⁰ TlnHK 21. november 2007 haldusasjas nr 3-07-1129, p 5; sama ka TlnHK 14. jaanuar 2008 haldusasjas nr 3-07-1430, p 4.

¹⁰¹ TrtHKO 29. veebruar 2008 haldusasjas nr 3-07-1393.

7.1 Kohtuniku vastutuse laiendav tõlgendus: § 15 lg 1 ja lg 3¹

Kohtupraktika on leidnud seadusandluse lünga, mis ei lase kannatanul kahju välja nõuda juhul, kui temalt on alusetult, nii materiaalselt kui ka menetlusõiguse norme rikkudes - võetud vabadus, kuid seda tehes ei ole asja otsustanud kohtunik toime pannud kuritegu. Lünk ületatakse RVastS sätete laiendava tõlgendamise teel, võttes arvesse Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (edaspidi: *EIÕK*) eesmärgi ja Euroopa Inimõiguste Kohtu (edaspidi: *EIK*) praktikat.

Problemaatika tutvustamiseks tuleb vaatluse alla kohtuasi, milles vaidlustati Tartu Maakohtu Jõgeva kohtumaja määrus, millega isik paigutati psühhiaatrilisele sundravile erirežiimiga psühhiaatriahaiglasse. Isiku suhtes oli maakohtu poolt lõpetatud väärteoasi, kuna isik ei olnud võimeline aru saama oma tegude iseloomust, neid juhtima ega olnud võimeline kandma kohtulikku karistust, seega tühistati vaidlustatud kohtuvälise menetleja otsus, kuna puudus süüteomenetluse subjekt. Tartu Maakohus (Jõgeva kohtumaja) määras isiku kui psühhiaatrilist ravi vajava isiku ärakuulamise ning seejärel paigutati ta Tartu Maakohtu 05.03.2007.a kohtumäärusega psühhiaatrilisele sundravile erirežiimiga psühhiaatriahaiglasse. Isik esitas selle määruse peale kaebuse Tartu Ringkonnakohtusse, kes selle tühistas, leides, et asja materjalidest nähtuvalt ei menetlenud maakohus tema psühhiaatriakliinikusse määramise hetkel tema suhtes ühtegi väärteo- ega ka kriminaalasja (eelnev väärteomenetlus kaebuse esitaja suhtes oli maakohtu poolt lõpetatud ja tema suhtes polnud alustatud ka mingit uut väärteo- ega ka kriminaalasja) ning seega puudus maakohtul seaduslik alus kohaldada isiku suhtes psühhiaatrilist sundravi. Ringkonnakohtus oli seisukohal, et psühhiaatrilise ravivajaduse oleks pidanud lahendama Psühhiaatrilise abi seadusest lähtudes.

Isiku suhtes lõpetati psühhiaatriline sundravi ja ta vabastati erirežiimiga psühhiaatriahaiglast, kus ta oli selleks ajaks viibinud 2 kuud ja 5 päeva, misjärel ta esitas taotluse Tartu Halduskohtule moraalse kahju - 100 000 euro - hüvitamiseks.

Oli vaieldamatult tõendatud, et kaebuse esitaja suhtes ei järgitud vabaduse võtmiseks sätestatud menetluskorda. Halduskohtu ees seisis küsimus: kas ebaõigesti mõistetud psühhiaatrilise sundravi ja isikult alusetult vabaduse võtmisega tekitatud kahju hüvitamisel kohaldada RVastS sätteid ja kui, siis milliseid?¹⁰²

Kaebuse esitaja arvas, et kohaldub **RVastS § 15 lõige 4**, mis sätestab, et sama paragrahvi lõiked 1 ja 2 ei välista avaliku võimu kandja vastutust, kui kohtunik või vaidluse või väärteoasja kohtuvälise lahendaja on kahju tekitanud õigusemõistmise, vaidluse või väärteoasja lahendamise mitteseotud tegevusega. Halduskohus sellega ei soostunud, sest kohtuniku poolt kohtumenetluse käigus toime pandud õigusvastaseks tegevuseks saab pidada vaid sellist tegevust, mida saab karistusseadustiku järgi käsitleda kuriteona ja antud asjas kuriteokoosseis puudus.

¹⁰² Kohus leidis, et ei kohaldu Riigi poolt isikule alusetult vabaduse võtmisega tekitatud kahju hüvitamise seaduses sätestatu. Kohus nõustus vastustajaga, kes selgitas, et alusetult vabaduse võtmisega põhjustatud kahju hüvitamise seaduse (AVVKHS) § 1 lg 1 p 5 kohaselt hüvitatakse alusetult vabaduse võtmisega tekitatud kahju isikule, kes oli kohtu poolt alusetult paigutatud psühhiaatrilisele sundravile seoses karistusseadustikus sätestatud õigusvastase teo toimepanemisega ning kelle suhtes tehtud kohtumäärus on tühistatud. Kuid sätte kohaldamiseks puudub üks peamistest sätte kohaldamise eeldustest: nimelt kaebajat ei paigutatud sundravile karistusseadustikus sätestatud õigusvastase teo toimepanemise eest. Kohus ei menetlenud kaebaja suhtes ühtegi väär- ega kuriteoasja. Järelikult puuduvad kaebaja puhul alused nõuda võimaliku kahju hüvitamist AVVKHS alusel.

Esmalt kontrollis halduskohus **RVastS § 15 lõike 1** kohaldumist, mida vaatles koostoimes **PS §-ga 25**. Kohus leidis põgusalt, et need sätted välistavad samuti kaebuse rahuldamise, kuna tegemist on õigusemõistmisel tekitatud kahjuga ja riigivastutus on piiratud.

Seejärel, tuginedes Tallinna Ringkonnakohtu varasemale sarnasele praktikale¹⁰³ nägi halduskohus kahju osalise väljamõistmise alusena hoopis **RVastS § 15 lõiget 3¹**, mis sätestab, et lisaks sama paragrahvi lõikes 1 sätestatule võib isik nõuda sama paragrahvi lõigetes 1 ja 2 ettenähtud menetluste käigus, sealhulgas asjas tehtud lahendiga tekitatud kahju hüvitamist juhul, **kui Euroopa Inimõiguste Kohus on rahuldanud tema individuaalkaebuse** Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni või selle protokollrikkumise tõttu asjaomases menetluses, kui rikkumine viis asja ebaõige lahendamiseni ja isikul puuduvad muud võimalused oma õiguste taastamiseks. Seega eeldab nõude esitamine viidatud sätte alusel muuhulgas EIK positiivset otsust EIÕK rikkumise tuvastamiseks.

Kaebuse esitaja ei olnud pöördunud küll Euroopa Inimõiguste Kohtusse, kuid halduskohus leidis, et tal puuduvad muud võimalused oma õiguste taastamiseks. Halduskohus asus seisukohale, et tegemist oli Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni vastase vabaduse võtmisega, kuid kahjunõue on võimalik lahendada siseriikliku õiguse eesmärgipärase kohaldamise teel:

"EIK kohtupraktikas on ülekaalukalt valitsevaks seisukohaks, et ebaterve psüühikaga isikute kinnipidamiseks peab olema seaduslik alus ja järgitud peab olema siseriigis kehtestatud menetluskorda. Kui siseriigis kehtestatud menetluskorda pole järgitud, on vabaduse võtmine tunnustatud reeglina artikkel 5 lõike 1 rikkumiseks. Vabaduse meelevaldset võtmist peetakse õigusriigis lubamatuks ja üheks tõsisemaks inimõiguste rikkumiseks. Käesoleval juhul tuvastas aga apellatsioonikohus sedavõrd olulise materiaal- ja menetlusõiguse rikkumise, et see tõi kaasa maakohtu määruse tühistamise. /---/ Õigusvastase vabaduse võtmise korral eeldatakse Eesti kohtupraktikas, et sellega kaasnevad paratamatult kannatused ja ebamugavused ning mittevaralise kahju tekkimine ei vaja eraldi tõendamist."

Kokkuvõttes leidis halduskohus, et RVastS § 15 lõike 3¹ analoogiale tuginedes ja arvestades EIÕK artikkel 5 lõikes 5 sätestatud, on isikul õigus nõuda kohtulahendiga tekitatud kahju hüvitamist RVastS alusel ka juhul, kui kohtulahendi tõttu võeti isikult vabadus, kohtulahend on kohtu olulise vea tõttu tühistatud ja hüvitamine ei ole reguleeritud muu seadusega. Halduskohus rahuldab moraalset kahju hüvitamise nõude 7800 krooni ulatuses.

Apellatsioonistmes suurendati kahjusummat 23 760 kroonini, sisulises argumentatsioonis jääb aga ka Tallinna Ringkonnakohtu tõlgenduse juurde, et RVastS § 15 lg-t 1 tuleb näha koosmõjus § 15 lõikega 3¹. Veel leidsid mõlemad astmed, et kaebaja kahjunõudele on RVastS §-s 15 lg 1 seatud piirangud ebaproportsionaalsed võrreldes tema põhiõiguste rikkumisega.

Haldusasja nr 3-06-1321 lahendamisel on Tallinna Ringkonnakohtu põhjendanud ka seda, miks § 15 lg 1 ei ole vastuolus põhiseadusega:

Näide 25.

Ringkonnakohtu hinnangul ei ole RVastS § 15 lg 1 siiski põhiseadusevastane, sest seda on võimalik põhiseaduspäraselt tõlgendada. Sätestades kohtulahendiga tekitatud kahju hüvitamise võimaluse EIK lahendiga tuvastatud inimõiguste või põhivabaduste rikkumise korral, samuti erinevate süüteo menetlustega seotud alusetu vabaduse võtmise juhtumite korral, on seadusandjal jäänud märkamata, et seadus ei taga kahju hüvitamist juhtudel, mil

¹⁰³ TlnRKO 20.06.2006 haldusasjas nr 3-06-1321.

vabadus on EIÕK artikkel 5 vastaselt võetud õigusvastaselt tsiviilkorras ning kohtulahendi õigusvastasus on kindlaks tehtud riigisisesele tühistamise teel, mitte EIK poolt. Ringkonnakohtu hinnangul ei vasta selline lünk seadusandja tegelikule tahtele, sest selliseks lahenduseks puuduvad mõistlikud põhjendused. Tuginedes analoogiale RVastS § 15 lg-ga 3¹ ja arvestades EIÕK artikli 5 lg-s 5 sätestatud, leiab ringkonnakohus, et kohtulahendiga tekitatud kahju hüvitamist on isikul õigus nõuda RVastS alusel ka juhul, kui kohtulahendi tõttu võeti isikult vabadus, kohtulahend on kohtu olulise vea tõttu tühistatud ja hüvitamine ei ole reguleeritud muu seadusega.¹⁰⁴

Kokkuvõttes kaitseb RVastS § 15 lg 1 sätestatud piirang kohtulahendi seadusjõudu ja kohtuniku sõltumatust, PS §-s 25 ettenähtud õigust kahju hüvitamisele aitab paremini kaitsta RVastS § 15 lg 3¹, mille kohaldamine ühtlasi avardab ka § 15 lg 1 kuriteo mõistelt muude kohtupoolsete raskete rikkumisteni, millega kaasnevad isiku kannatused ja üleelamised.

7.2 RVastS § 15 ja § 16 kohaldamisala piiritlemine

RVastS § 16 lg 1 järgi võib isik nõuda õiguspärase, kuid tema põhiõigusi või -vabadusi erakordselt piirava haldusakti või halduse toiminguga tekitatud varalise kahju hüvitamist õiglasel ulatuses. RVastS § 15 võimaldab, nagu leidis käsitlemist eelnevalt, nõuda õigusemõistmisel tekitatud kahju hüvitamist.

RVastS § 15 ja § 16 kohaldamisala piiritlemise küsimus on praktikas mitu korda tõusetunud seoses ametniku kriminaalmenetluse ajaks ametikohalt kõrvaldamisega, mida tehakse tulenevalt KrMS § 141 lg-st 1 prokuratuuri taotlusel eeluurimiskohtuniku määruse või kohtumäärusega. Kaebuse sisuks on ametnikule saamata jäänud töötasu eest õiglase hüvitise nõue. Tallinna Halduskohus on vähemalt kahel korral olnud seda meelt, et isikule ametist kõrvaldamise tõttu tekkinud väidetav kahju on põhjustatud kohtumäärusega, st kohtu poolt, mistõttu on põhjendatud taotluse esitamine Justiitsministeeriumile¹⁰⁵ ja RVastS § 16 ei kohaldu. Ühel juhul on Tallinna Ringkonnakohus teinud juba asjas otsuse (ja teises asjas on ta apellatsioonkaebuse menetlusse võtnud), kus analüüsib, milline akt või toiming siiski isikule kahju põhjustab: haldusakt või kohtumäärus ja kumb säte kohaldub, kas RVastS § 15 või § 16.

Ringkonnakohus leiab, et kuigi *kohtumäärusega tekitatud kahju hüvitamist ei saa tõepoolest nõuda RVastS § 16 alusel, ei saa käesoleval juhul kahju tekkimist seostada üksnes kohtumäärusega. Kohtumäärus oli ametist kõrvaldamise vahetuks aluseks, kuid ametist kõrvaldamise kestuse ja seega riive ulatuse osas omas määravat rolli kriminaalmenetlus. Kaebaja on halduskohtule esitatud kaebuses rõhutanud, et soovib hüvitust kui õigeksmõistetud, kellele tekitati kriminaalmenetluse läbiviimisega kahju saamata jäänud töötasu ulatuses.*¹⁰⁶ **Eeltoodust tulenevalt tõlgendab ringkonnakohus kaebust kui kahjunõuet kriminaalmenetluse läbiviimisega tekitatud kahju hüvitamiseks ning loeb § 15 lg 4 asjassepuutumatuks.**

Veel vajab hinnangut kahju hüvitamise nõude põhjendatus. RVastS § 16 lg 1 annab kahju hüvitamise nõude üksnes nende **õiguspärase haldusaktide ja toimingute suhtes, mis on isiku põhiõigusi ja -vabadusi erakordselt piiravad**. Kas ametniku ametist kõrvaldamine kriminaalmenetluse läbiviimise ajaks ja selle aja eest palga maksmata jätmine on erakordselt piirav?

¹⁰⁴ TlnRKO 20. juuni 2006 haldusasjas nr 3-06-1321, p 27.

¹⁰⁵ TlnHK 21. november 2007 haldusasjas nr 3-07-1129, p 4; TlnHK 14. jaanuar 2008 haldusasjas nr 3-07-1430.

¹⁰⁶ TlnRK 21. mai 2008 haldusasjas nr 3-07-1430, p 10.

Tallinna Halduskohus (kuigi ta peab kohalduvaks § 15) peab vajalikuks täiendavalt märkida, et "Ametniku ametist kõrvaldamine ei ole tema suhtes erakordselt piirav, kuna üldjuhul ei ole isiku võimalus sel ajal muud tööd teha ja sissetulekut saada oluliselt piiratud, v. a teatud ametialased kitsendused. Ka käesolevas asjas on näha, et kaebaja leidis endale praktiliselt kohe mujal rakendust ja sai sellega süstemaatiliselt sissetulekuid."¹⁰⁷ Halduskohus põhjendab oma seisukohta argumentidega, et "ATS ei näe ette ametipalga säilitamist, kui teenistussuhe peatub seoses ametniku kahtlustatavana ametist kõrvaldamisega KrMS-s ettenähtud korras, ning et sellist kohustust ei sätesta ka KrMS, millest üldse tuleneb õigus kahtlustatava ametist kõrvaldamiseks. Eeltoodust järeldub üheselt, et seadusandja ei ole pidanud vajalikuks palga säilitamist niisugusel alusel ametist kõrvaldatud isikule ega näinud ette võimalust esitada oma konkreetse tööandja vastu kohtumäärusega ametist kõrvaldamise tõttu saamata jäänud töötasu või hüvitise nõuet." Veel leiab halduskohus, et kriminaalmenetluse tagamise vahendite kohaldamine kohtu poolt on kriminaalasjas tõe väljaselgitamise huvides, seega avalikes huvides, ning kui kohus kohaldab neid vahendeid õiguspäraselt, siis lasub isikul kohustus teatavat õiguste piirangut taluda ilma selle eest hüvitist saamata. Hüvitise saamise õigus tekib isikul üksnes sel juhul, kui kohtu tegevus on olnud rängalt õigusvastane, st kohtunik on kohtumenetluse käigus toime pannud kuriteo.¹⁰⁸

Ringkonnakohus tühistab otsuse ja märgib, et piirangut saab lugeda erakordseks. Selles asjas on Ringkonnakohus lugenud piisavalt tõsiseks PS § 29 sätestatud põhiõiguse riiveks, kui kriminaalmenetluse ajaks ametist kõrvaldatud isikule teenistussuhte peatamise ajaks hüvitist ei maksta. Ringkonnakohus loeb RVastS § 16 lg 1 koosseisu täidetuks, sest ühestki normist ei saa järeldada, et seadusega ongi soovitud õigeksmõistetud kanda jätta kriminaalmenetluse läbiviimise ja palga kaotusega tekitatud kahju."¹⁰⁹

Seega, kirjeldatud piiripealsele juhtumile, kus isik vabastatakse ametist kriminaalmenetluse kohtueelseks uurimiseks ja tal tekib kahju, loetakse apellatsiooniasutuse praktika järgi kohaldatavaks RVastS § 16 lg 1, kui kahju tekkimist ei saa seostada üksnes kohtumäärusega, vaid kogu menetlusega.

8. Riigivastutuse ja deliktivastutuse piiritlemine

Riigivastutus külgneb lepinguvälistest võlasuhetest tuleneva vastutusega, eeskätt deliktivastutusega ja nende omavaheliseks piiritlemiseks oodatakse juhiseid peamiselt kohtupraktikalt. Praeguseks tuleb tunnistada, et kohtupraktikat peaaegu ei ole ja ka vastuseidki mitte. Norm, mis eristab era- ja avaliku õiguse nõudeid, on RVastS § 1 lg 3, sätestades juhtumid, mil kahju tekitamist avaliku võimu kandja poolt käsitatakse kahju tekitamisena eraõiguslikus suhtes. Loetelu hõlmab lepingulisi ja lepinguväliseid võlasuhteid.¹¹⁰ Kuivõrd RVastS ei reguleeri õiguste taastamist ega kahju hüvitamist eraõiguslikus suhtes (§ 1 lg 2), kuulub loetletud juhtudel kohaldamisele ainult VÕS. Delikti

¹⁰⁷ TlnHK 14. jaanuar 2008 haldusasjas nr 3-07-1430, p 8.

¹⁰⁸ TlnHK 21. november 2007 haldusasjas nr 3-07-1129, p 5; sama ka TlnHK 14. jaanuar 2008 haldusasjas nr 3-07-1430, p 4.

¹⁰⁹ TlnRK 21. mai 2008 haldusasjas nr 3-07-1430, p 9, 12 ja 15.

¹¹⁰ Kahju tekitamine avaliku võimu kandja poolt võlaõigussuhtest tuleneva kohustuse rikkumisel, sealhulgas eraõiguslikus vormis veo-, ravi- või muu teenuse osutamisel; kinnisasja, tee, veekogu või muu asja omanikuna oma kohustusi, välja arvatud liiklusseaduse §-s 45 sätestatud kohustusi, rikkudes; liikluses osalemisel või ohtliku seadme kasutamisel või aine valdamisel, kasutamata avaliku võimu kandja eriõigusi; muul viisil eraõiguslikus vormis tegutsedes.

toimepanijaks võib olla ka avaliku võimu kandja, kuid avaliku võimu kandja õigusvastasest avalik-õiguslikust tegevusest tulenevaid kahju hüvitamise nõudeid reguleeritakse avaliku õigusega.¹¹¹

Analüüsi koostamisel õnnestus leida ainult üks kohtulahend, mis tegeleb riigivastutuse korras kahju hüvitamise ja deliktiõiguse piiritlemisega. See on Tartu Maakohtu otsus tsiviilasjas nr 2-02-202 2007. aasta novembrikuust.¹¹² Kas maakohtu käsitus on õnnestunud, on Tartu Ringkonnakohtu otsustada, kes võttis asja 5. detsembril 2007 menetlusse, kuid pole analüüsi kirjutamise ajaks veel kohtuotsust teinud. Siinkohal on ülevaade otsusest esitatud illustratiivsel eesmärgil ja taotlusega pakkuda lugejatele võimalust aimu saada, missuguses olukorras riigivastutuse ja deliktivastutuse nõuded omavahel põrkuvad.

Kõnealuses tsiviilasjas esitas hageja ERGO vastutuskindlustusjuhtumi (uputuse) esinemisel kahjukindlustusnõude kindlustussumma väljamõistmiseks ERGO Kindlustuse AS-i vastu ning alternatiivnõude kostja Konguta valla vastu, kes jättis väidetavalt hooldamata sadevee äravoolu süsteemid, mille tagajärjel tekkis hageja krundil ulatuslik üleujutus. Kas realiseerus kindlustusjuhtumina käsitletav loodusõnnetuse risk või oli tegu inimese tegevusest tingitud veekahjuga, oli otsustav küsimus ERGO vastu suunatud nõude lahendamiseks. Avaliku õiguse seisukohalt pakub aga huvi hoopis esitatud alternatiivnõue ning küsimus, kas paralleelselt kindlustusnõudega saab samas tsiviilasjas esitada ka kahju hüvitamise nõude avaliku võimu kandja vastu?

Hageja pidas seda võimalikuks ja esitas kahju hüvitamise nõude kostja Konguta valla vastu.

Hageja leidis, et üleujutused olid põhjustatud valla õigusvastasest ja süülisest tegevusest Konguta-Puhja teel teeviida püstitamisel, mille tõttu ummistus Konguta vallale kuuluv kogumiskaev, ja Annikoru juurdepääsutee laiendamisel, mille tagajärjel purunes kollektor. Ta leidis, et vallal lasub maa ja maaparandussüsteemi korrashoiukohustus KOKS § 6 lg 1 ja lg 3 p 2 alusel. Veeseaduse § 3 lg 2 alusel on Konguta vald kohustatud korraldama veevariide ja nende tagajärgede kiiret likvideerimist. Hageja väitis, et kumbagi seadusest tulenevat kohustust Konguta vald ei täitnud ja sellise tegevuse/tegevusetuse tagajärjel on tekitatud talle Konguta valla poolt veevarii tagajärjel kahju (hoone põrandad pehkinud, hoone seinad vettinud, küttekolded kahjustunud jne). Konguta vald vastutab hageja arvates TsK § 448 alusel lepinguväliselt.

Konguta vald palus tema vastu esitatud hagi jätta rahuldamata argumentidega, et ta on teinud kõik võimaliku liigvee likvideerimiseks ja tal puudub süü liigvee tekkimises. Vald leidis, et ta ei vastuta Konguta sovhoosi ajal aastail 1989-1990 tehtud tööde eest, sest tol ajal ei olnud Konguta valda veel olemas. Lisaks sellele ei ole ta seotud kohustusega hoida korras vaba maad, mis on Maareformi seaduse § 31 lg 2 tähenduses maa, mida ei ole tagastatud, erastatud ega antud munitsipaalomandusse ning mida ei ole jäetud riigi omandisse.

Tartu Maakohus käsitleb asja lahendades hageja nõuet kui eraõiguslikku nõuet. Kohus tugineb RVastS § 2 lg 3 p-le 2, mille kohaselt kahju tekitamisena eraõiguslikus suhtes käsitatakse ka kahju tekitamist avaliku võimu kandja poolt **kinnisasja, tee, veekogu või muu asja omanikuna oma kohustusi rikkudes**. Veel tsiteerib maakohus KOKS § 6 lg-t 1 ja lg 3 punkti 2, mis sätestavad, et omavalitsuse ülesandeks on korraldada antud vallas või linnas sotsiaalabi ja -teenuseid, vanurite hoolekannet, noorsootööd, elamu- ja kommunaalmajandust, veevarustust ja kanalisatsiooni, heakorda, territoriaalplaneerimist, valla- või linnasisest

¹¹¹ Tampuu, T. Lepinguväliste võlasuhete õigus, Juura 2007, lk 114.

¹¹² TrtMKo 12. november 2007 tsiviilasjas nr 2-02-202.

ühistransporti ning valla teede ja linnatänavate korrashoidu, juhul kui need ülesanded ei ole seadusega antud kellegi teise täita.

Nimetanud need sätted, teeb kohus järelduse:

Seega vastavalt RVastS § 1 lg 3 p-le 2 ja KOKS §-le 6 lg 1 ja lg 3 p 2, on kohus on seisukohal, et antud juhul kuulub kohaldamisele TsK § 448, lepinguväline kahju ja deliktiline üldvastutus. Lepinguväliselt teisele isikule kahju tekitanud isik peab kahju hüvitama ainult siis, kui ta on kahju tekitamises süüdi või vastutab kahju tekitamise eest vastavalt seadusele. TsK § 448 kohaselt kodaniku isiksusele või varale, samuti ka organisatsioonile tekitatud kahju kuulub kahju tekitanud isiku poolt hüvitamisele täies ulatuses. Kahju tekitanu vabaneb selle hüvitamisest, kui ta tõendab, et kahju on tekitatud mitte tema süü läbi.

Järgnevas kontrollib maakohus, kas Konguta vald on täitnud VeeS ja KOKS-i nõudeid ja leiab, et rikkumine pole tõendatud. Kohus on seisukohal, et puudub ka põhjuslik seos 1989-1990. a toimunud tee laiendamise kui üleujutuse põhjuse ja Konguta valla tegevuse vahel. Kohtuotsus lõpeb seisukohaga: *Eeltoodust nähtub, et antud juhul puuduvad Konguta valla suhtes lepinguvälise kahju hüvitamise kohustuslikud eeltingimused - rikkumine, põhjuslik seos ja süü. Arvestades eeltoodut, on kohus seisukohal, et H. M. hagi Konguta valla vastu ei kuulu rahuldamisele.*

Ääremärkusena võib veel täheldada, et maakohus ei peatu RVastS § 31 lg-1 1, kuna leiab, et kahju pole põhjustatud avalik-õiguslikus suhtes. Asjaoludest nähtub, et kui vaidlus oleks loetud avalik-õiguslikuks, siis kohalduks RVastS § 31 lg 1, mis suunab asja lahendamise kahju hüvitamise üldpõhimõtete juurde, sest lahend puudutab kahju, mis on tekkinud enne RVastS jõustumist.

Kokkuvõttes ei anna kirjeldatud kaasus pidepunkte, kuidas otsustada, kas tsiviilkohus on pädev asja lahendada, kas hageja ja valla vahel oli avalik-õiguslik või eraõiguslik suhe või millised on RVastS § 1 lg 3 p 2 kohaldamise eeldused ehk kuidas tõlgendada "eraõiguslikus suhtes", "asja omanikuna"¹¹³ ja "kohustusi rikkudes". Maakohus käsitles nõuet kui lepinguvälise kahju nõuet ja kohaldas deliktivastutust. Kohus küll tõstas põgusalt võimaluse, et kohaldub riigivastutus, kuid tegelikult oma pädevuse küsimust, ega nõue kuulu lahendamisele riigivastutuse alusel halduskohtus, ei käsitletud. Käesoleva analüüsi autori arvates jääb seeläbi vastuseta ka, miks kohus käsitles hageja ja valla suhet eraõiguslikuna, miks järeldati, et KOV tegevusetus ei too antud juhul kaasa avalik-õiguslikku õigussuhet, vaid erandliku eraõigussuhte? Isegi kui lähtuda analüüsi eespool märgitud halduskohtu tõlgendusest, et riigivastutuse korras nõutud kahju hüvitamise eelduseks on primaarnõuete eelnev läbimine (ptk 4.2, viide nr 35) sh tsiviilõiguslike nõuete esitamine, jääb siiski selgusetuks, miks muutub KOV tegevusetus maakohtu arvates tsiviilõiguslikuks vastutuseks. Jääb üle vaid loota, et lisanduv praktika hõlbustab mõista RVastS § 1 lg 3 kohaldamise eeldusi ning tingimusi.

¹¹³ Käesolevas vaidluses oli esil küsimus, kellele kuulus maa, millel asus üleujutuse põhjustanud trass. Küsimus, kes on kinnisasja omanik, jäi aga vaidluses lahendamata ja asendus küsimusega, kas KOV on täitnud oma valla territooriumil KOKS ja VeeS sätteid.

9. Alusetu rikastumise nõue avalik-õiguslikus suhtes

Alusetut rikastumist avalik-õiguslikus suhtes reguleerib RVastS § 22. Lisaks tulevad kohaldumisele eraõiguse sätted, kui RVastS-ga ei ole reguleeritud teisiti ja see ei ole vastuolus avalik-õigusliku suhte olemusega. Alusetu rikastumise nõue võib olla mõlemal poolel: nii isikul (lg 1) kui ka avaliku võimu kandjal (lg 3).

Ka nimetatud sätte osas on veel vähe rakenduspraktikat. KIS andis kogu andmebaasi peale kaks haldusaja, milles avaliku õiguse alusetu rikastumise õigust on kohaldatud. Esimene neist oli Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalvemenetlusega päädinud AS Enimex Lennuameti vaidlus,¹¹⁴ milles kaebuse esitaja palus vastustajalt välja mõista ligi 155 000 kr alusetu rikastumise sätete alusel: **RVastS § 22 lõigete 1 ja 2 ning VÕS 1028 lg koosmõjus VÕS § 1032 lg 1** alusel. Tallinna Ringkonnakohus, rakendadeski neid sätteid, mõistis Lennuametilt AS-i Enimex kasuks välja õigusliku alusetu saadu. Lähemat teoreetilist käsitlust lahend ei paku, seega ei saa teha järeldusi, milles seisneb RVastS ja VÕS kohaldamise koosmõju. Riigikohtu praktikast teame, et alusetu rikastumise sätetel põhineva nõude põhjendatuse analüüsimise puhul on oluline see, et nii VÕS kui ka RVastS sätete järgi tuleb tagastada vara, mis omandati õigusliku alusetu. Vara tuleb tagastada ka siis, kui selle omandamise õiguslik alus on hiljem ära langenud.¹¹⁵

Tallinna halduskohtu menetluses olnud asi nr 3-07-598 on selle poolest märkimisväärne, et kohus selgitab otsuses võimalust **tasaarvestada** RVastS § 22 lg 3 alusel avaliku võimu kandja nõue eraisiku vastu ja ATS § 135 lg 2 alusel tekkinud isiku nõue ebaseaduslikult teenistusest vabastamise eest: *"RVastS § 22 lg 3 alusel võib avaliku võimu kandja isikult nõuda õigusliku alusetu avalik-õiguslikus suhtes üleantud raha tagastamist eraõiguses sätestatud alustel ja korras. Samas tekib kaebuse esitajatel õigus saada hüvitust ATS § 135 lõike 2 järgi kuue kuu ametipalga ulatuses. Avalik-õiguslikust suhtest tekkinud rahaliste kohustuste tasaarvestamise võimalust seaduses sõnaselgelt sätestatud ei ole. Küll sätestatakse VÕS § 197 lõikes 1 selline võimalus eraõiguslikus suhtes. Avalik-õiguslikes suhetes tuleb toimida tõhusalt ning üleliigseid kulusi ja isikule tekkivaid ebameeldivusi vältival viisil. Pidades silmas, et käesolevas asjas vaidluse all oleva avalik-õigusliku suhte iseloom ei ole selline, mis tasaarvestuse välistaks, peab kohus võimalikuks RVastS § 22 lg 3 ning VÕS §-i 197 alusel kaebuse esitajate ning vastustaja kui riigi haldusorgani vastastikkused nõuded tasaarvestada."*¹¹⁶

10. Mõningaid korduma kippuvaid märkusi

10.1 Normide seostamine faktiliste asjaoludega

Analüüsist-analüüsi torkab silma, et sõltumata uuritavast teemast on otsuste põhjendatuse määr kohtute lõikes ebaühtlane. Seda aitaks ühtlustada see, kui silmas peetakse lugejat, kes eeldab otsusest teada saada sündmuste käigu ja neile antava õigusliku hinnangu. Kohtuotsuse põhjendavas osas peaks õigusnormid seostama selgelt nende faktiliste asjaoludega, millele

¹¹⁴ TlnHKo 4. aprill 2007 ja TlnRKO 11. aprill 2008 haldusajal nr 3-06-2026 ning RKPSKo 01. juuli 2008 nr 3-4-1-6-08.

¹¹⁵ RKHKo 30. november haldusajal nr 3-3-1-64-04, p 19. (Otsuses kohaldatai TsK-i, aga sama seisukoht on laiendatav VÕS-le).

¹¹⁶ TlnHKo 30. mai 2007 haldusajal nr 3-07-598, p 59.

õiguslikku hinnangut antakse. Paraku pakuvad just esimese astme kohtute otsused siin näiteid, kus seostamine ei ole õnnestunud ja lugejale jääb raskesti arusaadavaks, millele kohtu järeldused tuginevad. Kui kohtuotsuses on esmalt eraldi lõik asjaolude kirjeldamise kohta ja seejärel seadust tsiteeriv lõik, siis võiks eeldada, et neile kahele kolmandas lõigus järgnev järeldus on midagi enam, kui "kohus leiab, et ülaltoodud tingimused on kaebuse rahuldamiseks täidetud". Paraku ei vasta just kõik kohtulahendid sellele ootusele.

Käesoleva analüüsi esimese peatüki jaoks uuritud kohtupädevust käsitletud määruste puhul paistis välja, et nende sisuline põhjendus ja kohaldatavate normide omavaheline seostamine ei ole paraku alati piisav. Kui ringkonnakohtu määruse põhjendused sisaldavad vaid kokkuvõtet "*Ringkonnakohus juhindus määruse tegemisel TsMS §-dest 423 lg.1 p.13, 427, 664, 666 lg.2, 667 ja 696 lg1*",¹¹⁷ kuid terves põhjendavas osas ei esitata sõnakestki nende sätete sisu kohta, jääb kohtulahendit lugevale inimesele selgusetuks, mida kohus sätete loetlemisega silmas pidas. Raskestimõistetavust suurendab see, et kohus toob ühes loetelus ära nii hagi läbi vaatamata jätmise õigusliku aluse (TsMS § 423 lg 1 p 13), menetlusnormid, mille alusel ta on tegutsenud (§ 664, 666 lg 2 ja 667), kui ka isiku võimalused edasikaebamiseks (§§ 427 ja 696 lg 1). Normide sisu avamata jääb täitmata TsMS § 465 lg 2 p 8 nõue, et määruks oleks märgitud põhjendused, mille alusel kohus järeldusteni jõudis. Võiks eeldada, et kohus struktureerib oma määrust vastavalt teemadele, mida on tulnud käsitleda. Ülaltoodud loetelus on paragrahvid esitatud aga aritmeetilises järjekorras ja kohtulahendi sisulise kujunemise järgitavuse põhimõtet selline ülesehitus ei täida. Kuna loetelus on nimetatud vaid paragrahve, mitte aga lõikeid ja punkte (näiteks TsMS §-l 667 on neli lõiget - millist kohus kohaldas?), siis jääb ka TsMS-st järje ajamisel kontrollimatuks, millist sätet kohus täpselt kohaldas. Kokkuvõttes eeldab kohtumääruste nagu kohtuotsustegi põhjendamise sisulist järgitavust ning seaduse loogikast lähtudes võib järeldada, et kohtumääruski nagu ka kohtuotsus ei tohi jääda menetlusosalisele ebaselgeks ja sisult arusaamatuks.

10.2 Kohtuliku läbivaatamise piirid

Ilmselge on see, et kohus saab asjas otsuse teha üksnes kaebuse piirides. Kui ta kaebuse piire ületab, või järgmise astme kohus lahendi tühistada. Kõiki niisuguseid asju aga ei kaevatagi edasi, mistõttu võib juhtuda, et menetlusnormi rikkuv lahend jõustub. Seega tuleb ka riigivastutuse valdkonnas silmas pidada, et kohtul ei ole vajalik ega lubatud anda hinnanguid muude isikute tegevuse õiguspärasuse või süüüisuse kohta peale kahju hüvitamiseks kohustatud avaliku võimu kandja. Et manitsus ei jääks abstraktseks, olgu esitatud ka konkreetne näide. Käesoleva analüüsi autor ei pea õigeks, kui kohtuotsuses on kirjas: "*Vastustaja tegevuses kohus ei tuvastanud süüülist õigusvastast käitumist, mistõttu selles osas jätab kohus kaebuse rahuldamata. Küll aga on kaebaja vend – A.T. pahatahtlikul eesmärgil kasutanud oma venna G.T. isikuandmeid, esitades need kohtuvälisele menetlejale ja tekitades sellega G.T-le ebameeldivusi,*"¹¹⁸ sest kui kaebus ei olnud esitatud A.T vastu, siis ei ole asjakohane ka tema käitumise õigusvastasust analüüsida.

¹¹⁷ ViruRKm 1. veebruar 2008 tsiviilasjas nr 2-06-23121.

¹¹⁸ TrtHKo 20. november 2007 hadusasjas nr 3-07-1830.

Kokkuvõte

Käesoleval analüüsil oli lai uurimisala: hõlmata kõik RVastS kahju hüvitamise koosseisud. Ka lahendite ajaline vahemik oli suur, ulatudes riivamisi nendegi nõueteni, mis puudutasid kahju hüvitamist enne RVastS jõustumist. Põhirõhk oli siiski praktilal aastast 2006 käesoleva ajani.

Kuigi nende kohtulahendite üldarv on suur, mis sisaldavad viidet RvastS-le, kahaneb asjade arv vaid üksikute otsusteni kohe, kui tegemist on vastutuse erijuhtude, regressi või alusetu rikastumisega avalik-õiguslikus suhtes. Viimaseid saigi uurida vaid üksikute näidiskaasuste abil. Mingitest väljakujunenud kohtupraktika suundumustest neis valdkondades kõneleda on vara. Ohtralt lahendeid puudutab varalise ja mittevaralise kahju hüvitamist RvastS § 8 ja § 9 alusel. Seejuures on kõikide lahendite peale kokku selgelt kõige enam viidatavateks säteteks RvastS § 7 lg 1 ja § 1 lg 1, mis on ka mõistetav, sest need määratlevad seaduse kohaldamisala ning vastutuse alused, mida igal juhul tuleb tutvustada, kui tekib kahtlus, et nõue kuulub riigivastutuse õigusharusse.

Järeldused, mille kohtupraktika pinnalt käesolevatel lehekülgedel sai teha, oleksid järgmised.

- 1) Kui isik on esitanud riigi vastu hagi maakohtusse, ent kohus leiab, et asja lahendamine kuulub halduskohtu pädevusse, ei saada maakohus asja ise edasi halduskohtusse, vaid keeldub asja läbivaatamisest ja tagastab asja avaldajale. Kohus selgitab hagejale, et tal on võimalus pöörduda sama avaldusega halduskohtu poole, selgitades ka sobiva kaebuse liigi ja nõude valikut. Samamoodi ei ole asi üleantav ka muudele organitele, kelle pädevuse sätestab seadus.
- 2) Kui ei kohaldu RVastS, tuleb vaidluse lahendamisel lähtuda varem kehtinud regulatsioonidest ning kahju hüvitamise üldpõhimõtetest, millest on Riigikohtu poolt *expressis verbis* mainimist leidnud:
 - põhimõte, et kahjunõude rahuldamine ei tohi viia kannatanu alusetu rikastumiseni;
 - põhimõte, et rahalist hüvitust ei saa nõuda, kui kahju oleks tunduvalt odavam kõrvaldada muude õiguskaitsevahenditega.

Korduvalt on tõlgendatud kaebetähtaja arvutamist reguleerivat sätet RVastS § 31 lg-t 3, mis seab kaebetähtaja kulgemise sõltuvusse nõudeõigusest teadasaamisest. Ringkonnatasemel on seda mõistetud kui kahjust teadasaamist. RVastS §-s 31 sätestatud kaebetähtajad puudutavad vaid kannatanu kaebust riigi vastu, RVastS ei ole aga kohaldatav avaliku võimu kandja nõuetele teiste isikute vastu.

- 3) Kahju hüvitamise nõude lahendamiseks on vajalik määratleda nõude pooled. Tüüpiliselt see probleeme ei valmista, eriti mis puudutab kaebuse esitajat (olemas on HKMS § 7 lg 1 alusel kaebeõigus). Leidub vaid erandlikke näiteid, kus tegeletakse küsimusega, kas isikule üldse nõue kuuluda saab. Seevastu vastustaja määratlemine on keerulisem ja võib uurimisprintsibiist tulenevalt nõuda kohtupoolset sekkumist ning selgitust, kelle vastu oleks kõige otstarbekam nõue suunata, sh kui vastustajaid on mitu, siis millises osas. Käesoleval ajal võib öelda, et õige vastustaja määramine ei saa toimuda kaebuse esitaja tahtevastaselt. Kohus saab uurimisprintsibiist ning selgitamiskohustusest tulenevalt määratleda õige vastustaja, samas teda ise kaasamata

ega asumata uurima neid akte ja toiminguid, mida kaebuse esitaja vaidlustada ei soovinud.

- 4) Jõustunud lahendite seas olid niisugused, kus vastustajatelt oli välja mõistetud summa solidaarselt. Ühes näites saatis ringkonnakohus asja tagasi uueks arutamiseks I astmele, määrates, millise avaliku võimu kandja käitumine võis tingida teatud menetlusetapis põhjustatud kahju. Kui I aste hindab kahju tekkimist juhtumil, kus erinevate avaliku võimu kandjate vastutusala on selgelt piiritletavad ning igapähe poolt põhjustatud kahju eraldi määratletav, võiks tekkida küsimus, kas solidaarvastutuse asemel saab kohaldada ka osavastutust? Et seadusest tulenev solidaarvastutus (RVastS § 12 lg 4) on kannatanule soodsam, tuleb siiski eeldada, et avaliku võimu kandjate kahjusummade edasine jaotamine on puhtalt nende sisesuhte küsimus.
- 5) RVast § 19-21, mis reguleerivad regressinõuet, kohaldatud ei ole.
- 6) Kahju hüvitamise nõude eesmärgi osas - luua varaline olukord, milles kannatanu oleks siis, kui tema õigusi ei oleks rikutud – mingeid avardusi ega leide kohtute tõlgendustes ei olnud. Praktika kahju hüvitamise nõude olemuse, eelduste ja eesmärgi kohta on rohke, teoreetilistes aspektides kinnistunud ja võib-öelda, et ka ühetaoline. Kontrollitakse, kas kahju on tekkinud ja kas on läbitud esmased õiguskaitsvahendid, sest vastupidine oleks vastuolus RVastS § 7 lg-s 1 sätestatud põhimõttega. Enne RVastS kehtimist kontrolliti, kas kannatanul oli kahju tõrjumise võimalus, kas talle oli see arusaadav ja kas ta kasutas seda. Õigusvastasust, süüd ja põhjuslikku seost käsitletakse eraldi. Süü vormi ja raskuse hindamisel VÕS-le ei viidata, küll aga esinevad arutlused tahtlusest, hooletusest. Põhjusliku seose kohta õnnestus leida kaks näidet, mis märkisid ära ka rakendatava teooria: ühel juhul oli see *conditio*-vormel, teisel juhul vajaliku tingimuse teooria. Võib märkida, et kahju hüvitamise nõude lahendamise skeemist peetakse kinni.
- 7) Varalise kahju defineerimisel lähtutakse VÕS §-s 128 sätestatud kahju liikidest. Saamata jäänud tulu kuulub hüvitamisele lähtudes tõenäosusest, kusjuures kahjusumma kujunemine on suuresti kohtu diskretsioonis ja võib eeldada kohtunikult mitmete hüpoteetiliste arengute läbimängimist, et määratleda realistlik kahjusumma.
- 8) Mittevaralist kahju saab nõuda ainult seaduses kindlaks määratud juhtudel. Sageli püüab kannatanu umbmääraste väidetega väita, et lisaks varalisele kahjule kannatab ta ka tervisehalvenemise, depressiooni või muusuguse meeleolulanguse all, mis pole aga piisav kaebuse rahuldamiseks. On ilmne, et mittevaralise kahju tõendamise ei ole lihtne ja toob samuti kaasa selle, et kohus peab hindama kahju tõenäosust. Leidus nii rikkalikult argumenteeritud otsuseid kui ka selliseid, millest kohtuniku siseveendumus ei ole võõrale pilgule arusaadavalt ja järgitavalt kujunenud. Mõjutatult tsiviilkohtumenetlusest eeldatakse mittevaralise kahju olemasolu tervisekahjustuse tekitamise puhul. Ka õigusliku aluse vabaduse piiramises on nähtud alust, mille puhul lugeda kahju tekkimine eeldatavaks. Tõendamiskoormis oma käitumise mittesüülisuse osas läheb sel juhul üle avaliku võimu kandjale.
- 9) Mittevaralise kahju nõue võib olla asendatav VÕS § 1047 lg 4 kohase tagajärgede kõrvaldamise nõudega (mainet kahjustavate andmete ümberlükkamine). Tagajärgede kõrvaldamise nõude kohast praktikast napib ja see on peaaegu täielikult (ühe erandiga) jõudnud Riigikohtu lahenditeni, seega tutvustada mingeid uusi arenguid alumistes astmetes ei ole võimalik.

- 10) Õigustloova aktiga tekitatud kahju kuulub hüvitamisele, kui täidetud on kõik RvastS § 14 lg 1 eeldused. Viimatimainitud tõlgendatakse selliselt, et esiteks peab kaebaja kuuluma õigusakti tõttu eriliselt kannatanud isikute rühma ja teiseks tuleb kindlaks teha konkreetne kahju, mis ei tohi olla samuti tühine. Õigustloova aktiga tekitatud kahju juhtumeid oli kohtupraktikas (ajaperioodi kitsendamata) kokku neli.
- 11) Mitmetes lahendites on uuritud, kas RvastS § 15 lg-t 1 saab tõlgendada laiendavalt, nt et kohtumõistmisel tekitatud kahju hõlmaks ka väärteo kohtuvälist menetlemist või kohtulahendit, mis järgmises astmes tühistatakse. Siiski näitavad otsused järjepidevalt, et selle sätte näol üksi kohtute vastutust laiendada ei saa ja kahjuhüvitamist on siiski võimalik nõuda vaid siis, kui kohtunik on kohtumenetluse käigus toime pannud kuriteo. Küll aga on RvastS § 15 lõike 3¹ analoogialegi tuginedes ja arvestades EIÕK artikkel 5 lõikes 5 sätestatud isikul õigus nõuda kohtulahendiga tekitatud kahju hüvitamist RvastS alusel ka juhul, kui kohtulahendi tõttu võeti isikult vabadus, kohtulahend oli kohtu olulise vea tõttu tühistatud ja hüvitamine ei ole reguleeritud muu seadusega. Niisugust riigivastutuse ühe koosseisu - õigumõistmisega tekitatud kahju - avardavat tõlgendust võib nimetada kohtupraktika edasiarenduseks, millega täidetakse seadusandluse lünk. Täna on tõlgendust ringkonnakohtu tasemel kohaldatud mitmel korral, nii et võib rääkida juba vastavast praktikasuundumusest.
- 12) RvastS § 15 ja § 16 vahelise piiri küsimus on tõusetunud seoses ametniku kriminaalmenetluse ajaks ametikohalt kõrvaldamisega. Kuigi seda tehakse kohtumääruse alusel, tuleb kahju tekkimist seostada kogu menetluse, mitte ühe kohtulahendiga, ja kohaldub § 16 lg 1.
- 13) Riigivastutusnõuete deliktiõigusest piiritlemiseks on tarvis sisustada RvastS § 1 lg-t 3. Kuigi tänane praktika ei anna veel pidepunkte sätte tõlgendamiseks, võib avaldada lootust, et vähemasti ühes tsiviilõiguslikus kohtuasjas on tulemas ringkonnakohtu lahend, mis tõenäoliselt valgustab avaliku ja eraõigusliku vastutuse vahetegu.
- 14) Alusetu rikastumise nõude juures pakkus huvi, missugused VÕS-i sätted RvastS-ga koosmõjus kohaldamisele tulevad. Järeldus, et asjakohane praktika pea puudub. Välja sai tuua vaid RvastS § 22 lg 1 ja 2 kohaldamise koosmõjus VÕS §-ga 1028 ja VÕS § 1032 lg-ga 1, et välja mõista õigusliku aluseta saadu.
- 15) Alusetu rikastumise nõue on tasaarvestatav (VÕS § 197 lg 1) teise samaliigilise nõudega avalik-õigus suhtes, kui avalik-õigusliku suhte iseloom ei ole selline, mis tasaarvestuse välistaks. Seda õigustab ringkonnakohtu käsitluses efektiivsusprintsip.

Kokkuvõttes realiseerub riigivastutuse nõuete kaudu igäihe Põhiseaduse §-st 25 tulenev õigus talle ükskõik kelle poolt õigusvastaselt tekitatud moraalse ja materiaalse kahju hüvitamisele. Riigivastutuse kaudu kaitseb riik otseselt isikute põhiõigusi ja -vabadusi ning võtab endale kohustuse hüvitada kahju, mis ta neile on põhjustanud. Kohtud, rakendades RvastS sätteid, viivad ellu õigusriigi aluspõhimõtet, mis keelab avaliku võimu omavoli. Seega tuleb riigivastutuse valdkonnas tehtavat kohtupraktikat pidada üheks õigusriikluse mõõdupuuks ja avaldada lootust, et käesolev analüüs oli abiks, arendamaks seda ka edaspidi järjest suurema ühetaolisuse suunas.