

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL

Sotsiaalteaduskond

Õiguse instituut

Siret Kütt

Õigustloova aktiga või selle andmata jätmisega tekitatud kahju hüvitamine

Magistritöö

Juhendaja: Viktor Turkin, *M.A.*

Tallinn 2014

Sisukord

Sissejuhatus	4
1. Õigustloova aktiga või selle andmata jätmisega tekitatud kahju hüvitamise nõudeõigus.....	10
1.1. Igäihe õigus kahju hüvitamisele ja kahju hüvitamise nõue Eesti riigivastutusõiguses	10
1.2. Liikmesriigi vastutus Euroopa Liidu õiguse rikkumise eest	12
1.3. Õigustloova aktiga või selle andmata jätmisega tekitatud kahju hüvitamine vastavalt RVastS § 14.....	17
1.3.1. Regulatsiooni eesmärk.....	20
1.3.2. Isik	22
1.3.3. Õigustloova akti andmine või andmata jätmine	22
1.3.4. Kahju	25
1.3.5. Otsene põhjuslik seos	27
1.3.6. Avaliku võimu kandja kohustuste oluline rikkumine.....	28
1.3.7. Rikutud kohustuse aluseks oleva normi otsekohaldatavus / eesmärk luua isikule vahetult õigusi	33
1.3.8. Kuulumine eriliselt kannatanud isikute rühma	35
1.4. RVastS § 14 lõike 1 muutmise vajadus	39
2. Vastutuse piiramine ja hüvitusnõude menetlus	43
2.1. Õigustloova akti andja vastutuse piiramine vastavalt RVastS § 13	43
2.1.1. Kahju tekkimise ettenägematus	45
2.1.2. Objektiivsed takistused kahju ärahoidmisel	46
2.1.3. Õiguste rikkumise raskus	48
2.1.4. Eraõiguses sätestatud piirangud seoses kannatanu osaga kahju tekitamisel	49
2.1.5. Muud asjaolud, millest tulenevalt kahju hüvitamine täies ulatuses oleks ebaõiglane.....	50
2.2. Õigustloova aktiga või selle andmata jätmisega tekitatud kahju hüvitamise nõude menetlemine.....	51

2.2.1.	Hüvitusnõude esitamise tähtaeg	52
2.2.2.	Nõude suuruse piiritlemine ja riigilõiv	54
2.2.3.	Menetluskäik	55
	Kokkuvõte	58
	Kasutatud kirjandus	69
	Kirjandus	69
	Kohtupraktika	71
	Eesti	71
	Rahvusvaheline.....	72
	Õigusaktid.....	73
	Muud allikad.....	73

Sissejuhatus

Tänapäeval on vähe, kui üldse, ühiskondlikke suhteid, mis poleks suuremal või väiksemal määral seaduste või määrustega reguleeritud. Eestis kehtib praegusel ajal enam kui 350 erinevat seadust ning tuhandeid keskväimu ja kohaliku omavalitsuse tasandi määrusi. On öeldud, et iga seadus on olulises osas keeluseadus või piiramise seadus ning õige seadus ei tohi muud keelata ega piirata kui ülekohut.¹ Õigusriigis pole mingit põhjust kahelda, et iga õigusloomepädevust omav väimuorgan sellisest juhtmõttest ka juhindub ning püüab alati toimida kõrgemalseisvate normide alusel ja nendega seatud piirides ning täita oma ülesandeid hoolsalt ja tõhusalt. Alati see aga ei õnnestu, olgu selleks põhjused millised tahes. Sellisel juhul kerkib küsimus riigi vastutusest tema tegevuse või tegevusetuse läbi kannatanute ees. Eesti Vabariigi põhiseaduse (PS) §-st 25 tuleneb igaühe õigus talle ükskõik kelle poolt õigusvastaselt tekitatud moraalse ja materiaalse kahju hüvitamisele. Nimetatud sättest tulenev kahju tekitaja põhikohustus kahju hüvitamiseks seob eraisikute kõrval ka avaliku väimu kandjat, sealhulgas seadus- ja määrusandjat. Samas on PS §-le 25 vahetu tuginemine selle väga suure abstraktsusastme tõttu problemaatiline, kuivõrd selles sisalduv põhiõigusnorm ei sätesta piisava selgusega, millal on tegu kahjuga, millal on kahju vastutava isiku poolt tekitatud, kes on vastutav isik ning milline ja kui suur peab olema hüvitis. Need küsimused peab vältimatult lahendama seadusandja.² Muu hulgas on seadusandjal kohustus reguleerida tema enda ja muude õigusloojate normatiivse tegevuse tagajärjel isikutele tekitatud kahju hüvitamise tingimused ja vastavate nõuete esitamise kord.

Kuna üldistavaid ja üldkehtivaid käitumisjuhiseid andes tuleb paratamatult väga sageli tegutseda õigusliku ja faktilise määramatuse tingimustes, siis ei pruugi õigustloova akti andja suuta ette näha kõiki oma tegevuse mõjusid, mistõttu on ka aktiga mõnele isikule suuremal või vähemal määral kahju tekitamise oht kõrge ning kannatanute arv võib osutada märkimisväärseks. Sellest

¹ Tennmann, E. Varjatud varandus. – Tartu: Ilmamaa, 1999, lk 89.

² Pilving, I. PS § 25 kommentaarid – Madise, Ü. (toim) jt. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Kolmas, täiendatud väljaanne. Tallinn: Juura, 2012, lk 330.

tulenevalt on traditsiooniliselt seadus- või määrusandja vastutuskohustust ulatuslikult piiratud. Eestis on avaliku võimu kandja õigusvastase või õiguspärase, kuid põhiõigusi erakordselt piirava tegevuse vastu suunatud õiguskaitsevahendid sätestatud 2. mail 2001 vastu võetud ning 1. jaanuaril 2002 jõustunud riigivastutuse seaduses (RVastS). Riigivastutusnõudeid liigitatakse esmasteks ja teisesteks õiguskaitsevahenditeks ehk primaar- ja sekundaarnõueteks. Esmaste õiguskaitsevahendite eesmärk on kahju tekkimist vältida või tekkinud kahju kõrvaldada ehk taastada endine olukord ning kui see pole enam võimalik, siis on teiseseks abinõuks kahju hüvitamine.

Käesolev magistritöö keskendub ühele riigivastutuse erijuhule, milleks on RVastS § 14 lõikes 1 reguleeritud õigustloova aktiga või selle andmata jätmisega tekitatud kahju hüvitamine. Nimetatud säte näeb ette, et isik võib nõuda õigustloova aktiga või selle andmata jätmisega tekitatud kahju hüvitamist üksnes juhul, kui kahju põhjustati avaliku võimu kandja kohustuste olulise rikkumisega, rikutud kohustuse aluseks olev norm on otsekohaldatav ning isik kuulub õigustloova akti või selle andmata jätmise tõttu eriliselt kannatanud isikute rühma. Üksnes juhul, kui kõik need eeldused on üheaegselt täidetud, esineb isikul riigi suhtes nõudeõigus üldaktist või selle puudumisest põhjustatud kahju hüvitamiseks. Töö esimeses peatükis selgitatakse esmalt riigivastutusõiguse seost põhiõigusega kahju hüvitamisele ja Euroopa Liidu riigivastutusõiguse arengusuundi ning seejärel analüüsitakse RVastS § 14 lõikes 1 sätestatud õigustloova aktiga või selle andmata jätmisega tekitatud kahju hüvitamise nõudeõigust selle üksikute elementide kaupa, selgitamaks välja sätte tegelik sisu ja ulatus ning positsioneerimaks Eesti regulatsiooni Euroopa Liidu riigivastutusõiguse maastikul. Paralleelselt peetakse silmas Riigikogu menetluses oleva uue riigivastutuse seaduse eelnõus³ sama küsimust reguleeriva § 16 lõikes 1 ettenähtavaid muudatusi, hindamaks nende põhjendatust ja vajalikkust ning ka võimalikke mõjusid kohtupraktikale. Esmajoones tuleb siinkohal vaatluse alla loobumine tingimusest, et isik peab kuuluma õigustloova akti või selle andmata jätmise tõttu eriliselt kannatanud isikute rühma, millest eelnõus on loobutud ja mis on kohtupraktikas loetud Euroopa Liidu õigusega vastuolus olevaks.⁴ Euroopa Kohtu praktika järgi on isikule Euroopa Liidu õiguse normi rikkumisega tekitatud kahju hüvitamiseks liikmesriigi vastutuse tekkimiseks nõutud kumulatiivselt järgmist: rikutud säte annab isikule vahetult õigusi; isikule Euroopa Liidu õigusaktist tulenevate õiguste sisu on kindlaks määratav ehk norm on selge, täpne ja tingimusteta; rikkumine on piisavalt

³ Riigivastutuse seaduse eelnõu. Riigikogu 12. koosseisu 7 SE.

⁴ Riigikohtu 31.10.2013 otsus nr 3-3-1-84-12, p 21.

tõsine / oluline ning riigi kohustuste rikkumise ja kahjustatud isikul kahju tekkimise vahel esineb otsene põhjuslik seos.⁵

Magistritöö teises peatükis on analüüsitud normilooja vastu suunatud nõudeõiguse realiseerimisega seonduvaid piiranguid, mis peaksid tagama, et vastutus kahju tekitaja ja kahjustatud isiku vahel jaguneks õiglaselt. Selleks tuleb hinnata RVastS § 13 lõigetes 1 ja 3 ning RVastS eelnõu §-s 14 sisalduvate seadus- või määrusandja vastutuse piiramise aluste eesmärgipärasust ja proportsionaalsust. Viidatud sätete kohaselt arvestatakse hüvitise suuruse määramisel: kahju tekkimise ettenägematust; objektiivseid takistusi kahju ärahoidmisel ka vajaliku hoolsusega tegutsedes; õiguste rikkumise raskust; eraõiguses sätestatud piiranguid seoses kannatanu osaga kahju tekitamisel ning muid asjaolusid, millest tulenevalt kahju hüvitamine täies ulatuses oleks ebaõiglane. Vastutuse piiramise aluseid on hinnatud eelkõige sellest aspektist, kas ja kui võrd on need rakendatavad RVastS § 14 lõike 1 alusel esitatud hüvitusnõude rahuldamisel väljamõistmisele kuuluva hüvitise suuruse vähendamisel või selle sootuks välja mõistmata jätmisel, arvestades seejuures ka Euroopa Liidu õigusega seotud kahjunõuete erisusi ehk Euroopa Kohtu praktikast tulenevaid piiranguid. Viimasena võetakse luubi alla õigustloova aktiga või selle andmata jätmisega tekitatud kahju hüvitamise nõude menetlemise kord. Antud valdkonnas on kahju hüvitamise mehhanism tavapärasest oluliselt erinev, sest riigisiseste rikkumiste puhul eeldab hüvitusnõuete rahuldamine üldaktide kehtetuks tunnistamist või nende puudumise põhiseadusevastaseks tunnistamist, mida saab aga teha üksnes põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses.⁶

Magistritöö teema on aktuaalne, sest Euroopa Kohtu 19. novembri 1991. aasta otsusega Francovich kohtuasjas⁷ sai alguse riigivastutuse areng, mis ei ole käesoleva hetkeni peatunud.⁸ Euroopa Kohtu praktika on antud valdkonnas suunanäitajaks ja eestvedajaks, kuid senini ollakse liikmesriikides küllaltki ettevaatlikud ulatuslikuma vastutuse ettenägemisel avaliku võimu kandjate õigusloomelise tegevuse eest, et mitte ohustada riigi korra kohast toimimist.⁹ Ka Eestis on õigustloova aktiga või selle andmata jätmisega tekitatud kahju hüvitamise regulatsiooni

⁵ Euroopa Kohtu 05.03.1996 otsus kohtuasjas C-46/93 ja C-48/93: *Brasserie du Pêcheur ja Factortame*, punktid 56-57.

⁶ Laaring, M. Riigivastutuse seaduse muutmise vajaduse analüüs. – Justiitsministeerium, 2009, lk 50.

⁷ Euroopa Kohtu 19.11.1991 otsus liidetud kohtuasjades C-6/90 ja C-9/90: *Francovich ja Bonifaci*.

⁸ Scherr, K. M. Comparative aspects of the application of the principle of State liability for judicial breaches. – ERA Forum, Springer, 2012, Vol. 12, Issue 4, p 566.

⁹ Campbell, J. D. Unenforceable impracticality: Exploring Köbler's constitutional, jurisprudential and practical miscues. – Syracuse Journal of International Law and Commerce, 2010, Vol. 38, Issue I, p 2.

Euroopa Liiduga liitumisel juba korra muudetud, leevendades algseid oluliselt piiravamaid tingimusi seoses nende Euroopa Kohtu praktikaga kokkusobimatusega. Käesoleval ajal on Riigikogu menetluses uus RVastS eelnõu, mis avardab veelgi isikute võimalusi nõuda õigustloova aktiga või selle andmata jätmisega tekitatud kahju hüvitamist. Ka sellel korral on muutmisvajadust põhjendatud olemasoleva regulatsiooni osalise vastuoluga Euroopa Kohtu poolt väljatöötatud põhimõtetega.

Võib tõdeda, et Eesti seadusandja või vähemasti eelnõu ettevalmistajad näivad selgelt pooldavat riigi ranget vastutust ning riigisisese õiguse ja Euroopa Liidu õiguse ühetaolist rakendamist. Olukorras, kus Euroopa Kohus on üha jõulisemalt juurutamas liikmesriikide vastutust Euroopa Liidu õiguse rikkumise eest, kujundades sellest teatud määral justkui rikkumismenetluse aseainet või eraviisilist (ja liikmesriikide kohtutes toimuvat) sunnimehhanismi Euroopa Liidu õiguse täielikuks ja viivituseeta ülevõtmiseks, tekib aga küsimus, kas Eesti seadusandjal on põhjust ka riigisisel õigusel põhinevate hüvitusnõuete puhul sellise näiva „edumeelsuse võidujooksuga“ peaaegu pimesi või ummisjalu kaasa tormata või tasuks siiski enne põhjalikumalt kaaluda, kas muutmiseks esineb ratsionaalne vajadus ja kas riik on piisavalt võimekas kaasnevaid riske taluma. See eeldab ühelt poolt tõhusat õigusnormide kehtestamisega kaasnevate tagajärgede prognoosimist (s.o eeldatavate mõjude analüüsimist), kuid teisalt ka teatud suutlikkust või isegi fatalistlikku valmisolekut võtta enda kanda õigusloomeprotsessis asetleidnud võimalike minetuste tõttu esitatavad hüvitusnõuded. Põhiõigus kahju hüvitamisele ei ole aga kaugeltki ainus põhiõigus, mida riik on kohustatud tagama ja enamike põhiõiguste efektiivne kaitsmine nõuab muu hulgas rahalist panustamist. Lisaks vajab demokraatia toimimiseks kaitset seadusandja poliitiline hindamisruum, mis Euroopa Liidu õiguse ülevõtmise kontekstis on märksa vähem ulatuslik. Massilised hüvitusnõuded õigusloomeliste minetuste puhul võivad oluliselt takistada riigi ülesannete täitmist isegi siis, kui need rahuldamata jäetakse, sest nende menetlemine kulutaks märkimisväärselt juba ainuüksi kohtusüsteemi ressursi.

Eesti kohtupraktikas on õigustloova aktiga või selle andmata jätmisega tekitatud kahju hüvitamise nõudeid seni lahendatud väga vähe,¹⁰ paar vaidlust on praegusel ajal veel ka

¹⁰ Riigikohtu 28.11.2012 otsus nr 3-3-1-37-12; 12.12.2012 määrus nr 3-3-1-59-12; 31.10.2013 otsus nr 3-3-1-84-12; 31.03.2014 otsus nr 3-3-1-53-13.

pooleli.¹¹ Senistes kaasustes on kohtud küll juhtinud tähelepanu mitmetele olulistele seikadele, kuid nende osas puudub siiski lõplik selgus. Näiteks on Riigikohus möönud vastutuse piiramise aluste asjassepuutuvust õigustloova aktiga või selle andmata jätmisega tekitatud kahju hüvitamise kaebuse lahendamisel, kuid ebaselge on nende piirangute tegeliku rakendatavuse ulatus, eriti juhul, kui vaidluse all on Euroopa Liidu õiguse rikkumine. Väga paljusid aspekte pole kohtupraktikas üldse puudutatud, samuti napib selle kohta eestikeelset õiguskirjandust. Magistritöö koostamisel on kasutatud esmajoones omamaiseid ja ka kättesaadavaid võõrkeelseid uuemaid teadusartikleid ning ülevaateid, samuti õigusaktide kommenteeritud väljaandeid. Töös on tähtsal kohal Eesti kohtute ja Euroopa Kohtu lahendid, lisaks õigusaktide mõjude analüüsid ja eelnõude seletuskirjad. Tegemist on teoreetilise uurimusega, milles käsitletust võiks olla kasu ka praktikas ettetulevate vaidluste lahendamisel, seda eelkõige asjassepuutuvate normide tõlgendamise seisukohast.

Metoodiliselt on magistritöö koostamisel tuginetud esmajoones asjakohase teaduskirjanduse analüüsile ja sünteesile ning võrdlevalt on käsitletud Euroopa Liidu riigivastutusõiguse arengute osas avaldatud seisukohti ja hinnanguid. Kuna suur osa õigustloovate aktidega või nende andmata jätmisega seonduvatest kahju hüvitamise vaidlustest seondub just Euroopa Liidu direktiivide ebapiisava või mitteõigeaegse ülevõtmisega ning neis vaidlustes ei ole riigisisestele lisapiirangutele tuginemine võimalik (vastavad sätted tuleb nende olemasolul jätta kohaldamata), siis ei olnuks töö kirjutamine ilma taolise võrdluseta ilmselgelt võimalik.

Magistritöö hüpoteesiks on, et arvestades Euroopa Kohtu üha kannatanusõbralikumaks muutuvat praktikat õigusloomerikkumistega seotud kahju hüvitamise asjades, ei saa Eesti riigivastutusõiguses sätestatud õigustloova aktiga või selle andmata jätmisega tekitatud kahju hüvitamise regulatsiooni edasist kriitikavaba ühtlustamist Euroopa Liidu õigusega pidada põhjendatuks. Loodetavasti suudab magistritöö pakkuda selles osas Eesti õigusloome ja

¹¹ Tallinna Ringkonnakohtu menetluses olev haldusasi nr 3-11-836 puudutab Euroopa Ühenduste nõukogu 13.06.1990 direktiivi 90/314/EMÜ reisipakettide, puhkusepakettide ja ekskursioonipakettide kohta artikli 7 Eesti õigusesse turismiseaduse §-ga 15 ebapiisava ülevõtmisega tekitatud kahju hüvitamist; Tallinna Halduskohtu menetluses olevas haldusasjas nr 3-13-366 on esitatud kahju hüvitamise nõuded, mille aluseks on Vabariigi Valitsuse 17.01.2006 määruse nr 14 „Audiovisuaalse teose ja teose helisalvestise isiklikeks vajadusteks kasutamise kompenseerimiseks tasu maksmise kord, salvestusseadmete ja -kandjate loetelu ning muusika- ja filmikultuuri arendamiseks ning koolitus- ja teadusprogrammide finantseerimiseks või kasutamiseks muudel analoogsetel eesmärkidel tasu taotlemise kord“ väidetav vastuolu autoriõiguse seaduse §-dega 26 ja 27 ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiviga 2001/29/EÜ autoriõiguse ja sellega kaasnevate õiguste teatavate aspektide ühtlustamise kohta infoühiskonnas.

poliitikakujundamisega tegelejatele välja teatavad kriteeriumid, mida tasuks regulatsiooni muutmisel edaspidi silmas pidada. Eelkõige on selleks vajalik mõista olemasoleva sätte sisu, mida ongi töös püütud avada.

Püstitatud hüpoteesi silmas pidades tuleb magistritöös otsida vastuseid järgmistele uurimisküsimustele.

- 1) Millised on RVastS § 14 lõike 1 rakendamise piirid ning kas nimetatud säte piirab õigustloova aktiga või selle andmata jätmisega seotud kahju hüvitamise nõudeõigust ebamõistlikult?
- 2) Millises ulatuses on RVastS § 14 lõike 1 rakendamisel kohaldatavad RVastS § 13 lõigetes 1 ja 3 sätestatud vastutuse piiramise alused ning kas need kitsendavad kahju hüvitamise nõudeõigust ülemääraselt?

1. Õigustloova aktiga või selle andmata jätmisega tekitatud kahju hüvitamise nõudeõigus

1.1. Igäihe õigus kahju hüvitamisele ja kahju hüvitamise nõue Eesti riigivastutusõiguses

Riigivastutusõigus annab isikule õiguskaitsevahendid, mis peavad tagama tema õiguste tõhusa kaitse ja rikutud õiguste heastamise avaliku võimu kandja õigusvastase või erakordselt piirava tegevuse korral.¹² Riigivastutuse põhialus on õigusriigi põhimõtte ning riigivastutus ise täiendab seaduslikkuse põhimõtet ja õiguskaitse tagatist.¹³ Riigivastutuse instituudi abil kaitseb riik otseselt isikute põhiõigusi ja -vabadusi ning võtab endale kohustuse hüvitada kahju, mis isikutele on riigi poolt tekitatud.¹⁴ Riigivastutusnõuete ülesandeks on pakkuda isikutele avaliku võimu tegevuse eest ulatuslikku ja efektiivset õiguskaitset ning aidata tagada riigivõimu tegevuse õiguspärasust. Erinevad riigivastutusnõuded täiendavad ja toetavad üksteist, mis tähendab, et kui üks nõue end ammendab, siis peaks tema asemele astuma järgmine nõue.¹⁵ Riigivastutusnõudeid liigitataksegi tavapäraselt esmasteks ja teisesteks õiguskaitsevahenditeks ehk primaar- ja sekundaarnõueteks. Esmaste õiguskaitsevahendite eesmärgiks on kahju tekkimise ärahoidmine või selle kõrvaldamine ja sekundaarnõudena käsitletakse kahju hüvitamise nõuet.

Riigivastutuse üldpõhimõtete järgi tekib õigusvastase toiminguga või haldusaktiga tekitatud kahju rahalise hüvitamise nõudeõigus siis, kui teised võimalused õiguste kaitseks on ammendatud.¹⁶ See tähendab, et kui avaliku võimu kandja paneb toime õigusrikkumise ja seda õigusrikkumist ei ole võimalik enam kohtuliku õiguskaitse abil peatada, siis on võimalik kahju hüvitamine

¹² Andresen, E. Riigivastutus. Õppematerjal kohtunikele. – Riigikohus, 2009, lk 12.

¹³ Maurer, H. Haldusõigus. Üldosa. – Tallinn: Juura, 2004, lk 430.

¹⁴ Kanger, L. Kahju hüvitamise nõue riigivastutuse seaduse alusel. – Riigikogu Toimetised, 2008, nr 18, lk 1.

¹⁵ Andresen, E. Õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamine ja kahju hüvitamine riigivastutusõiguses. – Juridica III/2006, lk 160.

¹⁶ Kanger, L. (Viide 14), lk 2.

kompenseerimise teel.¹⁷ Esmaste õiguskaitsevahendite kasutamise põhimõte tuleneb RVastS § 7 lõikest 1, mille järgi võib kahju hüvitamine olla välistatud, kui kannatanu on jätnud kasutamata esmase kohustusliku õiguskaitsevahendi, millega ta oleks saanud kahju tekkimist vältida.¹⁸ Nõudeõiguste hierarhiline skaala annab isikutele ühelt poolt rohkem vahendeid oma õiguste kaitseks ning teiselt poolt aitab vältida olukorda, kus riigil tekib kohustus maksta isikutele rahalist kompensatsiooni.¹⁹ Riigi vastutus on tavapäraselt olnud üldse välistatud või oluliselt piiratud seadusandliku ja kohtuvõimu poolt tekitatud kahju hüvitamisel, sealjuures on üritatud kaitsta seadusandja poliitilist mänguruumi ja kohtute sõltumatust. Riigil tekkiv vastutus võib nii seadusandjat kui ka kohtuid piirata nende hinnangul õigete otsuste tegemisel.²⁰

Eesti Vabariigi põhiseaduse § 25 sätestab järgmist: „*Igäihel on õigus talle ükskõik kelle poolt õigusvastaselt tekitatud moraalse ja materiaalse kahju hüvitamisele.*“ Nimetatud sättest tulenev põhiõigus saada hüvitist ükskõik kelle poolt õigusvastaselt tekitatud varalise ja mittevaralise kahju eest on üldine alus igasugustele kahju hüvitamise nõuetele²¹ ning teiste võimalike nõuete kõrval seondub see ka õigustloova akti andmisega või selle andmata jätmisega tekitatud kahju hüvitamise nõudeõigusega riigivastutusõiguses.²² Sellist ulatuslikku õigust kahju hüvitamisele ei tunta just paljude riikide põhiseadustes põhiõigusnormina.²³ Sätte mahukusest tulenevalt on ka üldine materiaalõiguslik alus riigi tekitatud kahju hüvitamiseks Eestis eksisteerinud vähemalt põhiseaduse jõustumisest alates ning enne riigivastutuse seaduse jõustumist kuulusid selles osas kohaldamisele Eesti NSV tsiviilkoodeksi § 450 lõige 1 koos PS §-ga 25.²⁴ Samas on vahetu tuginemine PS §-le 25 selle sätte suure abstraktsuse tõttu problemaatiline, kuna see ei reguleeri piisava selgusega, millal on tegu kahjuga ja millal on kahju vastutava isiku poolt tekitatud ning kes on vastutav isik ja milline ning kui suur peab olema hüvitis.²⁵

Igäihe õigus talle tekitatud kahju hüvitamisele on demokraatliku õigusriigi oluline põhimõte, mis peab tagama ühiskonnas õigluse ja vajaliku õiguskindluse. Kahju hüvitamise esmane

¹⁷ Maurer, H. (Viide 13), lk 430.

¹⁸ Andresen, E. (Viide 15), lk 160.

¹⁹ Vene, E. Avaliku halduse kandja tekitatud kahju hüvitamine. Kohtupraktika ja riigivastutusõigus *de lege ferenda*. – Juridica V/2000, lk 331.

²⁰ Pilving, I. (Viide 2), lk 341.

²¹ Maruste, R. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse. Tallinn: Juura, 2004, lk 416.

²² Lember, T. Õigustloova aktiga tekitatud kahju hüvitamise nõue. Kehtiva regulatsiooni probleemid. – Juridica VI/2010, lk 399.

²³ Andresen, E. (Viide 12), lk 9.

²⁴ Riigikogu 20.11.2012 otsus nr 3-4-1-4-12, p-d 68-69.

²⁵ Pilving, I. (Viide 2), lk 330.

eesmärk on endise olukorra taastamine või võimaluse korral kahju kompenseerimine rahas või muul viisil.²⁶ Kuna kahju tekitamine on valdavalt seotud varaliste suhetega, siis on PS § 25 tugevalt seotud ka PS §-ga 32.²⁷ Avalik-õiguslikes suhetes on kahju sageli kõrvaldatav, kas haldusakti tagasitaitmise või muu abinõu abil. Kannatanu võib tagajärgede kõrvaldamiseks nõuda kõikvõimalikke õiguspäraseid meetmeid tingimusel, et nende läbiviimise kulud ei ületa rahalist hüvitist. Avaliku võimu kandja, kes on isikule tekitanud kahju, võib omal äranägemisel kõrvaldada tagajärjed faktiliselt, ilma et toimuks rahaline hüvitamine. Tagajärgede kõrvaldamise nõue tuleneb lisaks PS §-le 25 ka teistest põhiõigustest, mida õigusvastane akt või toiming rikkus. Kui isiku põhiõigusi on rikutud, siis on tal õigus nõuda rikkumise kõrvaldamist, sõltumata varalise või mittevaralise kahju tekkimisest.²⁸ Kahju heastamist reguleerivate seaduste tõlgendamisel tuleb täiendavalt arvestada ka hüvituspõhiõigusega.²⁹

PS § 25 riivamisel tuleb järgida kõiki tavapäraseid riivele esitatavaid nõudeid ning muu hulgas saab piiranguid kehtestada vaid seadusega, mitte täitevvõimu aktiga. PS § 25 näol on tegemist lihtreservatsiooniga põhiõigusega ja ehkki see säte ise ei sisalda selgesõnalist viidet hüvituspõhiõiguse piiramise võimaluse kohta, on see tuletatav sätte tõlgendamise teel. PS § 25 ei ole rakendatav ilma seadusandja täpsustuseta, millal on tegemist kahjuga ja mida saab pidada kahju tekitamiseks. Hüvituspõhiõigus, millel puuduvad piirangud, sekkuks ebaproportsionaalselt kahju tekitaja põhiõigustesse ja viiks riigi finantskriisi. Riigi rahanduslike huvide kaitsmine PS §-st 25 tuleneva õiguse piiramisel on legitiimne.³⁰

1.2. Liikmesriigi vastutus Euroopa Liidu õiguse rikkumise eest

Euroopa Liidu õiguses on liikmesriigi vastutuse põhimõtted direktiivi üle võtmata jätmise eest välja töötanud Euroopa Kohus oma pretsedendiõiguses. Liikmesriigi vastutus Euroopa Liidu õiguse rikkumise eest tugineb järgmistele ühenduse õiguse põhimõttelistele lähtekohtadele:³¹

²⁶ Maruste, R. (Viide 21), lk 416.

²⁷ Samas, lk 416.

²⁸ Pilving, I. (Viide 2), lk 341.

²⁹ Samas, lk 330.

³⁰ Samas, lk 339.

³¹ Euroopa Liidu õiguse rakendamisel tuleb vastavate põhimõtetega arvestada kõikides riigivastutuse valdkondades, sealhulgas seadusandja tegevuse või tegevusetusega tekitatud kahju hüvitamise küsimuse reguleerimisel. – Riigivastutuse seaduse eelnõu (Riigikogu 12. koosseisu 7 SE) seletuskiri, lk 12; Laaring, M. (Viide 6), lk 52.

- 1) aluslepingud ja määrused on liikmesriikides otsekohaldatavad ning ka direktiividest võivad teatud tingimustel (eelkõige nende tähtaegselt üle võtmata jätmise korral) tekkida isikutele õigused liikmesriigi suhtes;
- 2) liikmesriikidel on lojaalsuskohustus aidata kaasa liidu eesmärkide saavutamisele;
- 3) Euroopa Liidu õiguse ülimuslikkus riigisisese õiguse suhtes, vastuolu korral Euroopa Liidu õigusega tuleb riigisisene norm jätta kohaldamata.³²

Neile põhimõtetele tuginedes peab iga liikmesriigi õigussüsteem võimaldama hüvitada riigipoolsest Euroopa Liidu õiguse rikkumisest tulenevat kahju. Peamine raamistik on selles küsimuses pandud paika lahendites kohtuasjades *Francovich*³³ ja *Brasserie du Pêcheur*.³⁴ Täiendavalt võiks esile tõsta kaasuseid *Denkavit*³⁵ ja *Dillenkofer*.³⁶ Francovich kohtuasjast alguse saanud riigivastutusõiguse areng ei ole käesoleva hetkeni peatunud ning riigivastutusest on saanud üks Euroopa Liidu õiguse tugisammas.³⁷ Selle eesmärk on tagada liikmesriigi toimimine vastavalt Euroopa Liidu õigusele³⁸ ning teisalt võimaldada isikutel, kelle õigusi on rikutud, nõuda avaliku võimu kandja tekitatud kahju hüvitamist. Euroopa Kohus on andnud üldised juhised, mille järgi riigivastutusnõuet võiks lahendada, kuid endiselt on liikmesriikide kohtud hädas nende mõistete sisustamise ja kohaldamisega konkreetsetes vaidlustes.³⁹

Euroopa Kohtu väljakujundatud kriteeriumite järgi on isikule Euroopa Liidu õiguse normi rikkumisega tekitatud kahju hüvitamiseks liikmesriigi vastutuse tekkimiseks nõutud järgmiste tingimuste üheaegset täidetust:

³² Riigikohtu 11.05.2006 arvamus nr 3-4-1-3-06, p 16 – „Kohaldada saab seejuures üksnes seda osa põhiseadusest, mis on Euroopa Liidu õigusega kooskõlas või reguleerib suhteid, mida Euroopa Liidu õigus ei reguleeri. Põhiseaduse nende sätete toime, mis pole Euroopa Liidu õigusega kooskõlas ja mida seepärast kohaldada ei saa, aga peatub. Teisisõnu tähendab see seda, et Euroopa Liidu ainupädevuses või Euroopa Liiduga jagatud pädevuses olevates valdkondades kohaldatakse Eesti seaduste, sealhulgas põhiseaduse vastuolu korral Euroopa Liidu õigusega Euroopa Liidu õigust.“

³³ Euroopa Kohtu 19.11.1991 otsus liidetud kohtuasjades C-6/90 ja C-9/90: *Francovich ja Bonifaci*.

³⁴ Euroopa Kohtu 05.03.1996 otsus liidetud kohtuasjades C-46/93 ja C-48/93: *Brasserie du Pêcheur ja Factortame*.

³⁵ Euroopa Kohtu 17.10.1996 otsus liidetud kohtuasjades C-283/94, C-291/94 ja C-292/94: *Denkavit Internationaal jt*.

³⁶ Euroopa Kohtu 08.10.1996 otsus liidetud kohtuasjades C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 ja C-190/94: *Dillenkofer jt*.

³⁷ Scherr, K. M. (Viide 8), p 566.

³⁸ Campbell, J. D. (Viide 9), p 2.

³⁹ Lock, T. Is private enforcement of EU law through state liability a myth? – An assessment 20 years after Frankovich. – Common Market Law Review, 2012, lk 13.

- 1) rikutud säte annab isikule vahetult õigusi ehk sellel peab olema subjektiiv-õiguslik iseloom⁴⁰ (s.o aluslepingud ja määrused ning direktiivid juhul, kui need on ebakorrektselt ülevõtmise tõttu muutunud otsekohaldatavateks);⁴¹
- 2) isikule Euroopa Liidu õigusaktist tulenevate õiguste sisu on kindlaks määratav ehk sisuliselt saaks normi (sh direktiivi sätet) ka otse kohaldada, kuivõrd norm on selge, täpne ja tingimusteta;
- 3) rikkumine on piisavalt tõsine / oluline (*sufficiently serious*), mis tähendab, et liikmesriik on oma diskretsiooni tunduvalt ja silmanähtavalt ületanud või pole tegutsenud heas usus (sh on Euroopa Kohtu praktika pinnalt väidetud, et piisavalt tõsiseks iseseisvaks rikkumiseks on ka direktiivi riigisisesele õigusesse tähtajaks üle võtmata jätmise⁴²). Õigustloova aktiga või selle andmata jätmisega tekitatud kahju hüvitamisel ei ole oluline küsimus liikmesriigi süülisest käitumisest.⁴³ Selle kriteeriumiga piiratakse riigi vastutust ning võimaldatakse arvestada kahju tekitamise etteheidetavust riigile, pidades näiteks direktiivide ülevõtmise puhul silmas sedagi, kas riigisisesele õigusesse ülevõetavad sätted on piisavalt selged ja ühemõttelised;⁴⁴
- 4) riigi kohustuste rikkumise ja kahjustatud isikul kahju tekkimise vahel esineb otsene põhjuslik seos.⁴⁵

Kõik ülalviidatud tingimused on omavahel väga tihedalt põimunud. Nii sõltub normi otsekohaldatavus sellest, kas norm on piisavalt täpne ja selge, mis omakorda seondub avaliku võimu kandjale antud kaalutusõigusega – kas see on ulatuslik või piiratud.⁴⁶ Sellest tulenevalt saab tuvastada, kas tegemist on avaliku võimu kandja olulise rikkumisega, mis jällegi seondub põhjusliku seosega rikkumise ja tekkinud kahju vahel.

⁴⁰ Laffranque, J. Euroopa Liidu õigussüsteem ja Eesti õiguse koht selles. Tallinn: Juura, 2006, lk 300.

⁴¹ Subjektiivset õigust käsitletakse siinkohal avaralt. Piisab, kui normi eesmärgiks on isikule tulevikku suunatud õiguse loomine, isiku olemasolev õiguspositsioon ei oma tähtsust. Teistsuguse konstruktsiooni korral poleks Euroopa Liidu õiguse puuduliku ülevõtmise tõttu tekkinud kahju hüvitamist üldse võimalik nõuda, sest sellisel juhul poleks ju konkreetset õigust (mis tuleks kehtestada andmata jäetud riigisisese õigusaktis) veel tekkinud või poleks selle realiseerimise tingimused piisavalt määratletud. – Nacimiento, P. Gemeinschaftsrechtliche und nationale Staatshaftung in Deutschland, Italien und Frankreich. Nomos 2006, lk 65 [viidatud Riigivastutuse seaduse eelnõu (Riigikogu 12. koosseisu 7 SE) seletuskirja lk 12 kaudu].

⁴² Laffranque, J. (Viide 40), lk 300.

⁴³ Samas, lk 300.

⁴⁴ Riigivastutuse seaduse eelnõu (Riigikogu 12. koosseisu 7 SE) seletuskiri, lk 12.

⁴⁵ Euroopa Kohtu 05.03.1996 otsus kohtuasjas C-46/93 ja C-48/93: *Brasserie du Pêcheur* ja *Factortame*, punktid 56-57.

⁴⁶ Krümmel, T., D'Sa, Rose M. Implementation by German Courts of the Jurisprudence of the European Court of Justice on State Liability for Breach of Community Law as Developed in Francovich and Subsequent Cases. – Kluwer Law International, 2009, p 277.

Kahju hüvitamise kohustust ei too kaasa iga juhtum, kus õigustloova akti või selle andmata jätmisega võib olla isikule kahju tekitatud.⁴⁷ Liikmesriigi seadusandja on pädev reguleerima kahju hüvitamist juhul, kui see on tekitatud riigisisese õiguse rikkumisega, samuti juhul, mil kahju tekitamisel rikuti Euroopa Liidu õigust. Euroopa Liidu õigusaktidega ei ole liikmesriikide seadusandlikku pädevust selles küsimuses kitsendatud. Euroopa Liidu õiguse rikkumisega tekitatud kahju hüvitamise reguleerimisel peab liikmesriigi seadusandja aga arvestama liikmesriigi vastutuse kohta käivate Euroopa Liidu õiguspõhimõtetega nii, nagu neid on sisustanud Euroopa Kohus oma praktikas. Liikmesriik kannab vastutust Euroopa Liidu õigusest tuleneva kohustusliku akti kehtestamata jätmise või väära kehtestamisega tekitatud kahju eest vahetult Euroopa Liidu õiguse alusel.⁴⁸ Riigisisese riigivastutusõiguse ja Euroopa Liidu õiguspõhimõtete vastuolu korral tuleb liidu õiguse ülimuslikkuse tõttu jätta riigisisene norm või selle vastav osa Euroopa Liidu õigusega seotud kahjuasjades kohaldamata.⁴⁹ Eelkõige tuleneb riigisisest riigivastutusõigusest üldjuhul kahju hüvitamise nõuete menetlemise kord, mille sätestamisel tuleb arvestada tingimusega, et vastav norm peab olema kooskõlas diskrimineerimiskeelu ja efektiivsuse nõudega. Diskrimineerimiskeeld tähendab, et liikmesriikidel on kohustus tagada, et materiaalsed ja menetluslikud tingimused Euroopa Liidu õiguse rikkumisel tuginevate kahjunõuete lahendamiseks ei oleks vähem soodsad riigisiseste kahjunõuete esitamise suhtes ettenähtutest. Efektiivsuse nõue ehk takistamiskeeld tähendab eelkõige seda, et liikmesriigi õigus ei tohi takistada Euroopa Liidu õiguse täielikku rakendumist. Riigisisese riigivastutuse eripärasid on võimalik küll arvestada, kuid seda üksnes määran, mil Euroopa Liidu õiguse rakendamine muutuks praktiliselt võimatuks.⁵⁰ Näiteks ei või kahju hüvitamise kohustust piirata tingimusega, et liikmesriigi poolt Euroopa Liidu õiguse rikkumisega tekitatud kahju kuulub hüvitamisele ainult siis, kui Euroopa Kohus on liikmesriigi poolse kohustuste rikkumise tuvastanud.⁵¹ Teisalt võib märkida, et Euroopa Liidu õiguses puudub samas eeltoodud diskrimineerimiskeelule vastanduv reegel, mis keelaks liikmesriigil piirata riigisisesel õigusel põhinevate kahjunõuete esitamist võrreldes Euroopa Liidu õigusel

⁴⁷ Riigikohtu 31.10.2013 otsus nr 3-3-1-84-12, p 13.

⁴⁸ Lember, T. (Viide 22), lk 401.

⁴⁹ Riigikohtu 31.10.2013 otsus nr 3-3-1-84-12, p 20.

⁵⁰ Riigivastutuse seaduse eelnõu (Riigikogu 12. koosseisu 7 SE) seletuskiri, lk 12.

⁵¹ Samas tuleb rõhutada, et isegi juhul, kui Euroopa Kohus on Euroopa Komisjoni algatatud rikkumismenetluse tulemusena teinud otsuse, millega tuvastas liikmesriigi poolt oma kohustuste rikkumise, ei saa see automaatselt olla kahju hüvitamise nõuete rahuldamise aluseks, vaid igal juhul tuleb eraldi hinnata rikkumise tõsidust. Küll võib raskeks rikkumiseks juba iseenesest kvalifitseeruda olukord, kus liikmesriik jätkab rikkumist ka pärast Euroopa Kohtu otsuse tegemist, millises etapis ei saa enam mõistlikult rääkida rikkumise vabandatavusest. – Laffranque, J. (Viide 40), lk 301.

baseeruvate kahjunõuetega.⁵² Euroopa Liidu õiguse rikkumisel võib riigivastutus olla kannatanusõbralikum kui riigisisese õiguse rikkumisel.⁵³ Sisulisest aspektist on Euroopa Kohus tunnistanud näiteks esmaste õiguskaitsevahendite ärakasutamise kohustust ja kaassüü põhimõtet liikmesriigi vastutuse vähendamise alustena. Samuti on rõhutatud, et hüvitis peab olema kohane ning ei tohi välistada mingitki liiki kahju hüvitamist, kui seda liiki kahju on tekkinud.⁵⁴

Nagu märgitud, on Euroopa Kohus vähemasti seni oma riigivastutuse doktriinis piirdunud Euroopa Liidu õiguse rikkumise juhtudega ega ole õigustloova aktiga või selle andmata jätmisega tekitatud kahju hüvitamist (veel?) tõstnud õiguse üldpõhimõtte tasandile, millest tulenebki, et üldiselt on liikmesriikides isikute võimalused kahjutasu saamiseks palju ulatuslikumad ja tugevamad siis, kui liikmesriik on rikkunud Euroopa Liidu õigust, mitte aga riigisiseste õigusloomeliste minetuste korral.⁵⁵ Osades liikmesriikides pole riigisiseses õiguses seadusandja vastutust üldse ette nähtud (nt Austria,⁵⁶ Belgia, Soome, Rootsi) ning osades riikides on seadusandjat võimalik vastutusele võtta vaid väga rangetel tingimustel (nt Saksamaa, Hispaania, Itaalia).⁵⁷ Seega ei ole kaugeltki ebatavaline, et liikmesriigid annavad isikutele riigisisese iseloomuga kahju hüvitamise nõuetega kohtu poole pöördumiseks vähem võimalusi kui Euroopa Liidu õigusega seotud asjades. Riigid on juba ajalooliselt väga ettevaatlikud kahju hüvitamise nõuete kaudu seadusandliku ja kohtuvõimu tegevussfääri sekkumise lubamisel, mistõttu omavad Euroopa Liidu õiguse arengud kahtlemata kõikjal suurt mõju ja tekitavad pingeid.⁵⁸ Ulatuslik riigivastutus tagab vaieldamatult isikute õiguste parema kaitstuse. Riigivastutuse alustest lähtudes ongi peamine kaitsta isikutele antud õigusi ja tõhustada avaliku võimu kandja tegevust.⁵⁹ Seetõttu ei pruugi olla vale väita, et Euroopa Kohus on oma riigivastutuse valdkonnas tehtud otsustega tänuväärset üritanud välja juurida liikmesriikide õiguskordades seni valitsenud iganenud ja piiravaid lähenemisi.⁶⁰ Kindlasti on Euroopa Kohtu kaugem eesmärk mõjutada liikmesriike võtma riigivastutuse instituut omaks ka riigisiseses

⁵² Tallinna Ringkonnakohtu 14.06.2012 otsus nr 3-08-2267, p 16.

⁵³ Pilving, I. (Viide 2), lk 341.

⁵⁴ Riigivastutuse seaduse eelnõu (Riigikogu 12. koosseisu 7 SE) seletuskiri, lk 13.

⁵⁵ Rotkirch, M. The Principle of State Liability. The Creation of a General Principle of Law Enhance Effective Judicial Protection of Individual EC Rights. – Centre for European Studies at Lund University 2002, p 22.

⁵⁶ Mayer, C., Potacs, M. Changes in Austrian State Liability Law under the Influence of European Law. – European Public Law 2013, Vol. 19, Issue 1, p 54-55.

⁵⁷ Rotkirch, M. (Viide 55), p 23.

⁵⁸ Rodriguez, P. M. State liability for judicial acts in European Community law: The Conceptual weakness of the functional approach. – Columbia Journal of European Law 2005, Vol. 11, p 613.

⁵⁹ Rodriguez, P. M. (Viide 58), p 611.

⁶⁰ Rotkirch, M. (Viide 55), p 23.

õiguses.⁶¹ Seetõttu iseloomustabki riigivastutusõiguse arengut Euroopa Liidu õiguse mõjul seadusandja ja kohtu privileegide kahanemine.⁶² Kuigi riigi vastutusse peaks suhtuma kui abinõusse, mis on esmalt ja eelkõige mõeldud just eraisikute õiguste kaitseks, siis praktikas on riigivastutus suures osas omandanud hoopis Euroopa Liidu õiguse täideviiva mehhanismi tunnused ning kaotanud oma algse eesmärgi.⁶³ Samas on ka tõdetud, et õigusloomerikkumistega seotud riigivastutusnõudeid lahendatakse kohtutes harva ning kui nõue ka esitatakse, siis läheb see rahuldamisele ainult väga vähestel juhtudel, mille põhjuseks on eelkõige ettenähtud tingimuste täitmise keerukus ning ebaselgus.⁶⁴

1.3. Õigustloova aktiga või selle andmata jätmisega tekitatud kahju hüvitamine vastavalt RVastS § 14

Õigustloova aktiga tekitatud kahju hüvitamise nõudeõigus on Eesti õiguskorras olnud konkreetselt reguleeritud alates 1. jaanuarist 2002, mil jõustus riigivastutuse seadus (RVastS). Hoolimata sellest, et enne RVastS jõustumist polnud erisätet põhiseadusevastase üldaktiga tekitatud kahju hüvitamiseks, kuulus selliselt tekitatud kahju ka enne 1. jaanuari 2002 hüvitamisele PS § 25 alusel.⁶⁵ Tegemist oli siiski pigem teoreetilise ja hüpoteetilise olukorraga ning ühtegi sellist kaasust kohtupraktikast teada ei ole, mistõttu ei ole sellel põhjust pikemalt peatuda. Küll saab sellest teha järelduse, et kuna PS § 25 sõnastus hõlmab nõudeõiguse ka õigustloova aktiga tekitatud kahju hüvitamiseks, siis tuli Eesti seadusandjal möödapääsmatult nimetatud küsimust ka reguleerida. RVastS § 14 lõige 1 nägi seaduse algtekstis ette, et isik võib nõuda õigustloova aktiga tekitatud kahju hüvitamist üksnes juhul, kui õigustloova aktiga rikuti oluliselt tema õigusi ja Riigikohus on tunnistanud vastava sätte kehtetuks või põhiseadusevastaseks. RVastS § 14 lõige 2 sätestas aga täiendavad piirangud, et õigustloova akti tõttu saamata jäänud tulu või sellega tekitatud mittevaraline kahju, samuti seadusega või õigustloova akti andmata jätmisega tekitatud kahju hüvitatakse üksnes eraldi seaduses sätestatud juhtudel. Nimetatud sätetes peeti teadlikult silmas vastutust üksnes riigisiseste õigusloomeliste minetuste puhul ning olukorda ei arvatud veel piisavalt küpseks Euroopa Liidu õigusele omase

⁶¹ Samas, p 31.

⁶² Pilving, I. (Viide 2), lk 341.

⁶³ Lock, T. (Viide 39), p 19.

⁶⁴ Samas, p 18.

⁶⁵ Riigikohtu 30.11.2004 otsus nr 3-3-1-56-04, p 13; 30.11.2004 otsus nr 3-3-1-64-04, p 23.

laiaulatusliku seadusandja vastutuse kehtestamiseks.⁶⁶ Täpsemalt viidati seadusega tekitatud kahju ja õigustloova akti tõttu saamata jäänud tulu hüvitamisest loobumise osas kartusele, et sellega võivad riigile kaasnedä ülemäärased ja prognoosimatud kulud. Samas rõhutati eelnõu seletuskirjas, et selline kitsendus on võimalik vaid „hetkel“ ning Eesti ühinemisel Euroopa Liiduga tuleb näha ette täiendav mehhanism õigustloova aktiga või selle kehtestamata jätmisega tekitatud kahju eest või kohaldada selles küsimuses vahetult Euroopa Kohtu pretsedendiõigust.⁶⁷ RVastS § 14 lõike 1 enne 25. juulit 2004 kehtinud redaktsiooni osas, mis ei näinud ette õigustloova akti andmata jätmisega tekitatud kahju hüvitamist, on Riigikohus hiljutises lahendis märkinud, et see riivab PS § 25, kuid samas leidnud, et PS § 25 ei takista avalikes huvides kehtestada regulatsiooni, mis ei võimalda õigustloova akti andmise või andmata jätmisega tekitatud mittevaralise kahju hüvitamist.⁶⁸

RVastS § 14 regulatsiooni muudeti oluliselt 25. juulil 2004 jõustunud riigivastutuse seaduse ja põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse muutmise seadusega, mille vastuvõtmise vajadus tuleneski eelkõige Eesti ühinemisest Euroopa Liiduga 1. mail 2004.⁶⁹ Alates 25. juulist 2004 kuni praeguse ajani kehtiv RVastS § 14 lõige 1 sätestab järgmist: „Isik võib nõuda õigustloova aktiga või selle andmata jätmisega tekitatud kahju hüvitamist üksnes juhul, kui kahju põhjustati avaliku võimu kandja kohustuste olulise rikkumisega, rikutud kohustuse aluseks olev norm on otsekohaldatav ning isik kuulub õigustloova akti või selle andmata jätmise tõttu eriliselt kannatanud isikute rühma.“ Varasemaga võrreldes on kogu sisuline regulatsioon koondatud ühte lõikesse ja sätte kohaldamisala on juba esmapilgul hinnates oluliselt avardunud. Eelnõu seletuskirjast nähtuvalt kaaluti kahte varianti: 1) säilitada senine RVastS § 14 riigisiseste hüvitusnõuete tarbeks ja reguleerida vastutus Euroopa Liidu õigusest tulenevate õigusloomealaste kohustuste rikkumise eest eraldi normis; 2) sätestada ühtsed alused õigustloova aktiga või selle andmata jätmisega tekitatud kahju hüvitamiseks, sõltumata nõude aluseks olevast õigusest. Võimalike praktiliste probleemide, õigusliku ebaselguse ja kannatanute võrdse kohtlemise vältimiseks otsustati teise variandi kasuks.⁷⁰ RVastS § 14 lõike 1 ettevalmistajate hinnangul on selles sätestatud tingimused kooskõlas Euroopa Liidu õiguse põhimõtetega, kuid

⁶⁶ Riigivastutuse seaduse ja põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse muutmise seaduse eelnõu (Riigikogu 10. koosseisu 357 SE) seletuskiri, § 1 p 10.

⁶⁷ Riigivastutuse seaduse eelnõu (Riigikogu 9. koosseisu 480 SE) seletuskiri, p 3.

⁶⁸ Riigikohtu 31.03.2014 otsus nr 3-3-1-53-13, p-d 18 ja 40.

⁶⁹ Riigivastutuse seaduse ja põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse muutmise seaduse eelnõu (Riigikogu 10. koosseisu 357 SE) seletuskiri, § 1 p 10.

⁷⁰ Riigivastutuse seaduse ja põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse muutmise seaduse eelnõu (Riigikogu 10. koosseisu 357 SE) seletuskiri, § 1 p 10.

võimaldavad seadusandja vastutust praktikas vaid väga piiratud juhtudel, kus seadusandja viga oli tõsine ja isik sattus selle tõttu selgelt ebaõiglasesse olukorda.⁷¹ Eelnevalt viidatud kujul on säte nüüdseks toiminud ligi kümme aastat ning selle põhjal on tekkinud ka mõningane kohtupraktika, ehkki kõnealuse küsimuse spetsiifilisust arvestades on see paratamatult siiski küllalt vähene.

Käesoleval ajal on Riigikogu menetluses uue riigivastutuse seaduse eelnõu (Riigikogu 12. koosseisu 7 SE), millest praeguses kontekstis on asjassepuutuv § 16 lõige 1 järgmises sõnastuses: *„Isik võib nõuda õigustloova aktiga või selle andmata jätmisega tekitatud kahju hüvitamist üksnes juhul, kui kahju põhjustati avaliku võimu kandja kohustuste olulise rikkumisega, rikutud kohustuse aluseks oleva normi eesmärk on luua isikule vahetult õigusi ning rikkumise ja tekitatud kahju vahel on otsene põhjuslik seos.“* Kavandatava uue regulatsiooni sisuline eristamine hetkel kehtivast nõuab varasema silmatorkava muudatusega võrreldes juba oluliselt üksikasjalikumat hindamist. Sätete sõnastust kõrvutades ilmneb, et lõigete algusosad on identsed (*„Isik võib nõuda õigustloova aktiga või selle andmata jätmisega tekitatud kahju hüvitamist üksnes juhul, kui kahju põhjustati avaliku võimu kandja kohustuste olulise rikkumisega, ...“*) ning kavandatav muutmine puudutab üksnes lõike teist poolt (senine tekst: *„... rikutud kohustuse aluseks olev norm on otsekohaldatav ning isik kuulub õigustloova akti või selle andmata jätmise tõttu eriliselt kannatanud isikute rühma“*; uus tekst: *„... rikutud kohustuse aluseks oleva normi eesmärk on luua isikule vahetult õigusi ning rikkumise ja tekitatud kahju vahel on otsene põhjuslik seos“*). Seegi kord on muutmisvajadust põhjendatud Euroopa Liidu õigusest tulenevate nõuetega ning leitud, et sellest juhindudes tuleks senist piiravat regulatsiooni leevendada.⁷² Eelkõige on loobutud lisatingimusest, mille kohaselt peab isik muu hulgas kuuluma õigustloova akti või selle andmata jätmise tõttu eriliselt kannatanud isikute rühma, leides, et see piirab kahjunõude esitamist põhjendamatult ulatuslikult ja on sellisena vastuolus Euroopa Kohtu praktikaga. Kannatanute võrdse kohtlemise vajadust arvestades ei peetud tingimuse säilitamist põhjendatuks ka üksnes riigisisese õigustloova aktiga tekitatud kahju hüvitamise tarbeks.⁷³

Järgnevalt on kehtiva RVastS § 14 lõiget 1 ja RVastS eelnõu § 16 lõiget 1 analüüsitud üksikute elementide kaupa, pidades silmas regulatsiooni eesmärke ning tõmmates paralleele Euroopa

⁷¹ Samas, § 1 p 10.

⁷² Riigivastutuse seaduse eelnõu (Riigikogu 12. koosseisu 7 SE) seletuskiri, lk 11-13.

⁷³ Riigivastutuse seaduse eelnõu (Riigikogu 12. koosseisu 7 SE) seletuskiri, lk 11-13.

Liidu õigusega, selgitamaks välja nii olemasoleva kui kavandatava regulatsiooni võimalikud kitsaskohad või küsitavused. Viidatud sätete sõnastusest ja kahju hüvitamise üldreeglitest (RVastS § 7 lõige 1) lähtudes peavad õigustloova aktiga või selle andmata jätmisega tekitatud kahju hüvitamiseks olema üheaegselt⁷⁴ täidetud järgmised eeldused:⁷⁵

- 1) on antud õigustloov akt või jäetud see andmata;
- 2) isikule on tekkinud kahju, mida ei olnud võimalik primaarnõuetega vältida ega kõrvaldada (või primaarnõuete rakendamist ei saanud isikult mõistlikult eeldada⁷⁶);
- 3) kahju põhjustati avaliku võimu kandja kohustuse olulise rikkumisega. RVastS § 7 lõikest 1 tulenevalt peab õigustloova akti või selle andmata jätmisega rikutud norm olema vähemalt muu hulgas suunatud kaebaja õiguste kaitsele;
- 4) esineb põhjuslik seos avaliku võimu kandja kohustuse olulise rikkumise ja isikule kahju tekkimise vahel. RVastS § 7 lõike 4 ja võlaõigusseaduse (VÕS) § 127 lõike 2 järgi peab rikutud kohustuse eesmärk olema just sellise kahju ärahoidmine;
- 5) rikutud kohustuse aluseks olev norm on otsekohaldatav (see tähendab, et õigustloova aktiga või selle andmata jätmisega on vahetult rikutud isiku subjektiivseid õigusi, mis eeldab, et rikutud kohustuse aluseks olev norm on sedavõrd selge, täpne ja tingimusteta, et sellest nähtuvad isiku õigused ja isikul on võimalik sellele vahetult tugineda);
- 6) isik kuulub õigustloova akti või selle andmata jätmise tõttu eriliselt kannatanud isikute rühma.

1.3.1. Regulatsiooni eesmärk

RVastS § 14 lõikes 1 sätestatud regulatsiooni põhieesmärk on tagada hüvitise saamine õigustloova aktiga tekitatud kahju eest, sisustades ja konkretiseerides sellega PS §-s 25 sätestatud põhiõigust kahju hüvitamisele. Ehkki sätte esmane eesmärk on kahtlemata kannatanud isikule tekitatud kahju heastamine ja seega temale õiguste andmine⁷⁷, sisaldab RVastS § 14 lõige 1 tervet rida olulisi lisatingimusi või piiranguid, millela ei ole kahju hüvitamise koosseis täidetud. Seetõttu on RVastS § 14 lõige 1 eelkõige hoopis piirava iseloomuga säte. Kui see säte

⁷⁴ Kanger, L. Kahju hüvitamise nõue riigivastutuse seaduse alusel. Kohtupraktika analüüs. Tartu: Riigikohus, 2008, lk 27.

⁷⁵ Riigikohtu 31.10.2013 otsus nr 3-3-1-84-12, p 13; Tallinna Ringkonnakohtu 14.06.2012 otsus nr 3-08-2267, p 14; Andresen, E. (Viide 12), lk 87.

⁷⁶ Riigikohtu 30.11.2004 otsus nr 3-3-1-56-04, p 19; 30.11.2004 otsus nr 3-3-1-64-04, p 29.

⁷⁷ Riigikohtu 21.05.2008 otsus nr 3-4-1-3-07, p 27.

seadusest puuduks, saaks õigustloova aktiga tekitatud kahju hüvitamist nõuda üldistel alustel, see tähendab vastavalt RVastS § 7 lõikele 1.⁷⁸

Peamine põhjus, miks õigustloova aktiga tekitatud kahju hüvitamiseks on vaja üldisest erinevat regulatsiooni, tuleneb seadus- või määrusandja poliitilise hindamisruumi kaitsmise vajadusest⁷⁹ ja sellest, et normilooja tegutseb mitmeti teistsugustes tingimustes kui täitevvõim üksikakte andes või kohtuvõim üksikkaasusi lahendades. Õigustloova aktiga tekitatud kahju hüvitamine on seetõttu võimalik märkimisväärselt vähematel juhtudel, kui seda on näiteks õigusvastase haldustegevusega tekitatud kahju korral.⁸⁰ Traditsiooniliselt ongi riigi vastutus õigustloova akti või selle andmata jätmisega tekitatud kahju eest avalikes huvides piiratud.⁸¹ Õigustloovate aktide andmisel tegutseb riik sageli õigusliku ja faktilise määramatuse tingimustes. Õigustloovad aktid puudutavad paljusid isikuid ja õigusnormid on suure abstraktsusastmega, mistõttu ei pruugi õigustloova akti andjal olla võimalik prognoosida kõiki oma tegevuse mõjusid või vähemalt on see väga keeruline. Oht õigustloova aktiga mõnele isikule vähemal või suuremal määral kahju tekitada on seetõttu kõrge.⁸² Sellel põhjusel vajavad õigusloomeprotsessi silmas pidades suuremat kaitset riigi rahalised ressursid, mis piiramatu vastutuse korral saaksid oluliselt kahjustatud.⁸³ Vahetult õigustloova aktiga tekitatud kahju puhul on reeglina tegemist hajutatud, kuid regulatsiooni üldise iseloomu tõttu massilise ning seetõttu riigile kuluka ja raskesti ettenähtava kahjuga.⁸⁴ Õigustloova akti või selle andmata jätmise osas range vastutuse kaasnemine võtaks seadusandjalt või määrusandjalt keerulistes küsimustes vajaliku otsustamisjulguse ning ohustaks täitevvõime tavapärase vastutusega võrreldes oluliselt enam finantsstabiilsust ja Riigikogu eelarvepädevust. Nimetatud eesmärkidel võib seadusandja piirata riigi vastutust juhtudel, kui õigustloova akti andjal on avar kaalutusruum ning võimaliku kahju kindlakstegemine on väga keeruline.⁸⁵ Teatavad kitsendused riigi vastutusele seadusandja tegevuse või tegevusetuse eest on põhiseaduspäraseid ja suisa vältimatud, et võimalikud masshüvitusnõuded ei kujuneks riigi finantsvõimekust ülemäära koormavateks ega seaks seeläbi ohtu muude (ja vahest veelgi olulisemate) põhiõiguste tagamist ja põhiseaduslike väärtuste

⁷⁸ Pilving, I. Põhiseadusvastase määruse alusel tasutud maksuintressi tagasinõudmine. – *Juridica* X/2002, lk 704.

⁷⁹ Riigivastutuse seaduse eelnõu (Riigikogu 12. koosseisu 7 SE) seletuskiri, lk 11.

⁸⁰ Andresen, E. (Viide 12), lk 86.

⁸¹ Riigikohtu 31.03.2014 otsus nr 3-3-1-53-13, p 40.

⁸² Riigikohtu 31.10.2013 otsus nr 3-3-1-84-12, p 49.

⁸³ Laaring, M. (Viide 6), lk 50.

⁸⁴ Pilving, I. (Viide 78), lk 704.

⁸⁵ Riigikohtu 31.10.2013 otsus nr 3-3-1-84-12, p 49.

tõhusat kaitset.⁸⁶ Oluline on säilitada tasakaal põhiseaduses sätestatud põhimõtete ja väärtuste vahel. Demokraatia toimimiseks vajab parlament teatud tegutsemisvabadust nii avaliku huvi sisustamiseks kui ka poliitiliste eesmärkide elluviimiseks.⁸⁷ Seadusandjat ei tohi kammitseada ülemäära range kahju hüvitamise režiim. Põhiseadusevastane üldakt tuleb küll tunnustada kehtetuks, kuid rahalise kompensatsiooni maksmine saab toimuda vaid piiratud ulatuses.⁸⁸

1.3.2. Isik

RVastS § 14 lõikest 1 tulenevaid nõudeid võivad esitada füüsilised ja juriidilised isikud, sh ka kohalikud omavalitsused.⁸⁹ Riigikohus on märkinud, et kohalike omavalitsuste puhul on sellel alusel hüvitamisnõude esitamine mõeldav nii juhtudel, kui õigustloova akti andmata jätmise rikub kohaliku omavalitsuse põhiseaduslikke tagatise (näiteks pole riigieelarvega eraldatud raha riiklike ülesannete täitmiseks), kui ka juhtudel, mil kohalikule omavalitsusele on muul viisil õigustloova akti andmata jätmisega tekitatud kahju.⁹⁰ Pidades silmas, et Riigikohus on selgelt mõõnnud, et RVastS § 14 lõige 1 annab õigusi ka kohalikele omavalitsustele, tuleb jaatada ka teiste avalik-õiguslike juriidiliste isikute nõuete võimalikkust. Täiendavalt tuleb arvestada, et kuivõrd mittevahalise kahju hüvitamise nõude korral tuleb paralleelselt kohaldada RVastS § 9 lõiget 1 ja § 14 lõiget 1, siis ei ole mittevahalise kahju hüvitamise nõue mõeldav juriidiliste isikute puhul.

1.3.3. Õigustloova akti andmine või andmata jätmine

Kahju hüvitamise regulatsioon erineb sõltuvalt sellest, kas kahju on tekitatud vahetult põhiseadusvastase õigustloova aktiga (üldaktiga) või selle rakendamiseks antud üksikakti (haldusakti) või toiminguga. Kuigi laiemas perspektiivis peituvad mõlemal juhul kahju tekkimise juured põhiseadusvastases üldaktis, tuleb üldaktile tugineva üksikakti või toiminguga tekitatud kahju käsitleda samadel alustel muude õigusvastaste üksikaktidega tekitatud kahjuga, sest otsene põhjuslik seos on siin üksikakti ja kahju vahel. Seda on seadusandja otseselt rõhutanud RVastS § 14 lõikes 2.⁹¹ Õigustloovad aktid on abstraktse sisuga ning selliste aktide kõikide võimalike

⁸⁶ Riigikohtu 31.03.2014 otsus nr 3-3-1-53-13, p 40.

⁸⁷ Andresen, E. (Viide 12), lk 86.

⁸⁸ Pilving, I. (Viide 78), lk 704.

⁸⁹ Riigikohtu 21.05.2008 otsus nr 3-4-1-3-07, p 29.

⁹⁰ Samas, p 29.

⁹¹ Pilving, I. (Viide 78), lk 705.

tagajärgedega arvestamine on väga keeruline, kuid see ei anna seadusandjale õigust väljuda põhiseadusega ette antud raamidest. Õigusnormide abstraktsest sisust sõltumata on põhiõiguste rikkumine võimalik ka õigustloova tegevuse või tegevusetusega.⁹²

Õigustloov akt tähendab õiguse üldakti ehk õigusakti, mis sisaldab õigusnorme – üldkohustuslikke abstraktseid käitumiseeskirju. Õigustloovate aktide hulka kuuluvad ennekõike seadused, seadlused, määrused ja piiritlemata arvu juhtumeid reguleerivad halduslepingud.⁹³ Õigustloova aktiga tekitatud kahju hüvitamisel ei oma tähtsust, millist liiki õigustloova aktiga on tegemist. Kahju hüvitamist saab RVastS § 14 alusel nõuda, kui tegemist on seadusandliku või täidesaatva riigivõimu või kohaliku omavalitsuse organi õigustloova aktiga.⁹⁴ Kehtivas redaktsioonis kohaldub RVastS § 14 lõige 1 eri liiki õigustloovate aktide ja nende andmata jätmise suhtes nagu seadused, seadlused ja määrused.⁹⁵

Perioodil 01.01.2002–25.07.2004 kehtinud RVastS § 14 lõige 2 nägi aga ette olulise piirangu, et seadusega tekitatud kahju või ükskõik missuguse õigustloova akti andmata jätmisega tekitatud kahju hüvitatakse üksnes eraldi seaduses sätestatud juhtudel. Kuna teada pole ühtegi seadust, mis säärase kahju hüvitamise oleks ette näinud, siis oli praktilises mõttes tegemist läbi lilledel mõistaandmisega, et sellistel juhtudel kahju üldse ei hüvitata. Vähemasti õigustloova akti andmata jätmise osas poleks RVastS § 14 lõige 2 siiski olulisel määral kahjunõuete esitamisel takistuseks saanud, sest Riigikohus on hilisemas praktikas pidanud võimalikuks ka nõude sellisel viisil konstrueerimist, mis vastava piirangu sisuliselt tühistaks. Nimelt on leitud, et seadusandja tegevust, mille tulemusena on sätestatud regulatsioon, mis välistab kõrgemalseisvast normist tuleneva õiguse kasutamise, saab üheaegselt käsitada nii põhiseaduse vastaselt piirava regulatsiooni kehtestamisena kui ka põhiseadusega nõutava regulatsiooni kehtestamata jätmisena (s.o norm võib olla üheaegselt vaadeldav nii õigust andvana kui ka keeluna teha kõike, mida norm ei luba). Sellises olukorras võib piirava normi vaidlustamine tähendada ka seadusandja tegevusetuse, mis seisneb põhiseadusega nõutava regulatsiooni kehtestamata jätmises, vaidlustamist.⁹⁶ Seega saanuks vähemasti neil juhtudel, kus teatud rakendusakt siiski anti, kuigi

⁹² Andresen, E. (Viide 12), lk 86.

⁹³ Allik, M. jt. PS § 139 kommentaarid – Madise, Ü. (toim) jt. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Kolmas, täiendatud väljaanne. Tallinn: Juura, 2012, lk 768.

⁹⁴ Riigikohtu 31.10.2013 otsus nr 3-3-1-84-12, p 16; Andresen, E. (Viide 12), lk 88.

⁹⁵ Lember, T. (Viide 22), lk 400.

⁹⁶ Riigikohtu 21.05.2008 otsus nr 3-4-1-3-07, p-d 33-34.

see oli ebapiisav, kahju hüvitamise nõude ilmselt ikkagi esitada, vaatamata RVastS § 14 lõiges 2 sätestatud piirangule.

Viidatud kohtupraktikas võimalikuks peetud õigusloova akti andmise ja õigustloova akti andmata jätmise piiritlemine võib reaalsuses siiski osutada ka muudel juhtudel küllaltki keeruliseks, sest võib olla raske või koguni võimatu üheselt väita, et puuduolev norm peaks kuuluma just vaidlustatava akti koosseisu ning on selle aktiga olemuslikult seotud.⁹⁷ Lisaks võib RVastS § 14 lõike 1 kohaldamisel tekkida probleeme juhul, kui rakendusakti vajavast sättest jääb ebaselgeks, kas selle rakendamiseks tuleks täitevvõimul anda üldakt või üksikakt või ei vasta sättest tulenev akti liik selle tegelikule olemusele. Viimatinimetatud aspektis on Riigikohus rõhutanud, et akti liigi määramisel ei saa lähtuda üksnes volitusnormi tekstis väljendatud seadusandja eelistusest, vaid akti liiki peab hindama selle sisu järgi. Seadusandja ei või oma suva järgi otsustada, et sisult üksikakti reguleerimisesemesse kuuluvas valdkonnas tuleb anda üldakt või vastupidi.⁹⁸ Akti vorm peab olema vastavuses selle materiaalse sisuga.⁹⁹

Riigisisises õiguses tähendab õigustloova akti andmata jätmise juhtumeid, kui seadusandja ei ole kehtestanud põhiseaduses nõutavat korda või kui vaatamata volitusnormi olemasolule seaduses jäetakse rakendusakt andmata. Kuna sellises situatsioonis on isikule kõrgemalseisva üldaktiga antud subjektiivne õigus, saab ta seda realiseerida sõltumata riigi käitumisest alamalseisvate üldaktide kehtestamisel.¹⁰⁰ Euroopa Liidu tasandil on õigustloova akti õigusvastase andmata jätmisega tegemist eelkõige juhtudel, kui riik jätab Euroopa Liidu määruse kohaldamata või direktiivi riigisisesse õigusesse üle võtmata. Kui näiteks direktiiv nõuab seaduse kehtestamist alla 3-aastase lapsega emade kaitseks töösuhetes ja liikmesriik ei võta sellekohast seadust vastu, mistõttu tööandjal õnnestub ema huve kahjustada, saab ema nõuda tekkinud kahju hüvitamist liikmesriigilt. Kui aga liikmesriik võtab nõutud seaduse vastu ja ettevõtja sellele vaatamata rikub ema õigusi, vastutab kahju eest ettevõtja.¹⁰¹

Samas see ei tähenda, et igasugune seaduselünk oleks õigusvastane, sest mõeldamatu oleks kohustada seadusandjat reguleerima absoluutselt kõiki olukordi. Lünk on põhiseadusvastane siis,

⁹⁷ Allik, M. (Viide 93), lk 768-769.

⁹⁸ Riigikohtu 22.11.2010 määrus nr 3-4-1-6-10, p 43.

⁹⁹ Riigikohtu 31.05.2011 otsus nr 3-3-1-85-10, p 23.

¹⁰⁰ Riigivastutuse seaduse ja põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse muutmise seaduse eelnõu (Riigikogu 10. koosseisu 357 SE) seletuskiri, § 1 p 10.

¹⁰¹ Riigivastutuse seaduse ja põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse muutmise seaduse eelnõu (Riigikogu 10. koosseisu 357 SE) seletuskiri, § 1 p 10.

kui eksisteerivad piisavalt piiritletud tehjolud, mida üldse saaks õigusaktiga reguleerida ja sealjuures on seadus- või määrusandja kohustatud olukorda reguleerima. Lünk tuleb likvideerida, kui põhiseadus või seadus näeb ette selgesõnalise ettekirjutuse õigusnormi kehtestamiseks, kui sellela ei ole võimalik põhiõigusi realiseerida. Sellest tulenevalt saabki kohus tunnistada õigustloova akti andmata jätmise põhiseadusvastaseks.¹⁰²

1.3.4. Kahju

Kahju tähendab tavapraktikas kõikvõimalikke välises maailmas tunnetavaid kaotusi ning kahju õiguslikus mõttes on see kaotuste sfäär, millega õiguskord seostab juriidilise tagajärje tekkimise. Kahjuna saab käsitleda seadusega kaitstavate õigushüvede väärtuse vähenemist, millel on kannatanu suhtes negatiivne iseloom ning mida on võimalik hinnata ja hüvitada. Kahju on iseloomustatud kui välise asjaolu poolt põhjustatud ootamatut muutust, mis on kannatanu seisukohalt mittesoovitud.¹⁰³

Kahju saab olla kas varaline või mittevaraline. Varaline kahju on tekkinud, kui vara tegelik ja rahas mõõdetav väärtus on väiksem kui enne kahjustavat sündmust ning sealjuures võetakse arvesse ka saamata jäänud tulu, asja kasutamisevõimaluse puudumist või tööiste tulude äralangemist.¹⁰⁴ RVastS § 7 lõige 1 sätestab, et varaline kahju hüvitatakse rahas ning hüvitisega tuleb luua varaline olukord, milles kannatanu oleks siis, kui tema õigusi ei oleks rikutud. Näiteks ilma seadusest tuleneva aluseta kohaliku omavalitsuse üldaktiga kehtestatud tasud tänavakaubanduslubade eest tunnistati küll põhiseadusevastaseks,¹⁰⁵ kuid ebaseaduslikult võetud tasusid ei saa siiski käsitada ettevõtja kahjuna, sest ta sai selle eest linnalt ühtlasi vastusoodustusene õiguse kaubelda avalikul teel, mille tasuta kasutamiseks talle ühestki õigusaktist õigust ei tulenenud. Kui linn jätnuks kauplemisloa üldse väljastamata, polnuks ettevõtjad mingil moel soodsamas seisundis, vaid pigem vastupidi, sest kauplemistasu määr jättis neile veel ruumi kasumi teenimiseks. Alternatiivne õiguspäraselt käitumise võimalus, mis jätnuks väidetava kannatanu veelgi ebasoodsamasse olukorda, välistab õigusvastaselt nõutud tasu käsitamise kahjuna. Kahjuna võiks käsitada vaid seda osa seadusevastaselt nõutud tasust,

¹⁰² Pilving, I. HKMS § 158 kommentaarid. – Halduskohtumenetluse seadustik. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura, 2013, lk 534.

¹⁰³ Kingisepp, M. Kahjuhüvitis postmodernses deliktiõiguses. Doktoritöö. – Tartu: TÜ Kirjastus, 2002, lk 32-34.

¹⁰⁴ Joecks, W. Varalise kahju mõiste. – Juridica IV/2011, lk 258.

¹⁰⁵ Riigikohtu 10.04.2002 otsus nr 3-4-1-4-02.

mille puhul õnnestuks tõestada, et võetud tasu oli ebaõiglaselt kõrge.¹⁰⁶ See käsitlus lähtub kahju hüvitamise üldpõhimõtetest, millest üheks on alati olnud 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.¹⁰⁷

RVastS § 14 lõige 1 ega ka muud RVastS sätted ei välista õigustloova akti andmata jätmisega tekitatud mittevaralise kahju hüvitamist. Seaduses pole ühtki sellist piiravat tingimust.¹⁰⁸ RVastS § 14 lõiget 1 saab mittevaralise kahju hüvitamisel kohaldada üksnes koos RVastS § 9 lõikega 1, millest tulenevalt saab mittevaralise kahju hüvitamist nõuda üksnes füüsiline isik ning seda kas süüliselt vääriskuse alandamise, tervise kahjustamise, vabaduse võtmise, kodu või eraelu puutumatus või sõnumi saladuse rikkumise, au või hea nime teotamise korral. RVastS § 9 lõige 1 sätestab ammendava (suletud) loetelu õigushüvedest, mille kahjustamisega tekitatud mittevaralist kahju saab riigivastutuse seaduse alusel hüvitada. Need õigushüved on erinevate põhiõiguste kaitsealas. Õigushüvede, mille kahjustamisega tekitatud mittevaraline kahju saab riigivastutuse seaduse alusel hüvitada, suletud loetelu kehtestamine on iseenesest kooskõlas PS §-ga 25. Siiski ei ole seadusandja vabadus RVastS § 9 lõike 1 kujundamisel piiramatu. RVastS § 9 lõikes 1 loetletud õigushüvesid ühendab see, et need on valdavalt tõrjeõiguste kaitsealas. RVastS § 9 lõige 1 võimaldab hüvitada mittevaralist kahju ka siis, kui selles sättes nimetatud õigushüvesid on rikutud koos sooritusõiguse rikkumisega.¹⁰⁹ RVastS § 9 lõige 1 laieneb nii perekonna- kui ka eraelule, sest neid kaitsevaid põhiõigusi on kõrvuti nimetatud PS §-s 26 ning mõlemasse põhiõigusesse sekkumiseks on sätestatud ühesugused reservatsioonid. Seadusandja ei ole kohustatud lülitama RVastS § 9 lõikesse 1 õigushüvesid, mille rikkumise iseloom ei ole analoogiline RVastS § 9 lõikes 1 loetletud õigushüvede rikkumise iseloomuga, ning sätestama, et ka selliste rikkumiste korral hüvitatakse õigustloova akti andmata jätmisega tekitatud mittevaraline kahju.¹¹⁰

Füüsilise ega vaimse valu ning kannatuste korral ei ole võimalik neid objektiivselt mõõta. Mittevaralise kahju väljamõistmist kohtu diskretsioonis mõjutavad kannatanu taotluse põhjendatus, põhjusliku seose tõendamine, varasem kohtupraktika ning kas tegemist on kerge

¹⁰⁶ Pilving, I. (Viide 78), lk 704; Riigikohtu 30.11.2004 otsus nr 3-3-1-56-04, p 24; 30.11.2004 otsus nr 3-3-1-64-04, p 34.

¹⁰⁷ Riigikohtu 30.11.2004 otsus nr 3-3-1-56-04, p 22; 30.11.2004 otsus nr 3-3-1-64-04, p 32; 16.12.2004 otsus nr 3-3-1-60-04, p 15.

¹⁰⁸ Riigikohtu 31.03.2014 otsus nr 3-3-1-53-13, p 14.

¹⁰⁹ Samas, punktid 29 ja 31.

¹¹⁰ Riigikohtu 31.03.2014 otsus nr 3-3-1-53-13, p-d 33 ja 41.

või raske rikkumisega.¹¹¹ Mittevaraline kahju hüvitatakse RVastS § 9 lõike 2 järgi proportsionaalselt õiguserikkumise raskusega ning arvestades süü vormi ja raskust. Lähtudes mittevaralise kahju iseloomust, mida on kirjeldatud kui hõlmamatut, määratlematut ja hindamatut, on selle eest õiglase ja mõistliku hüvitise väljamõistmine siiski praktikas väga keerukas.¹¹² Kahju kuulub eelnevale vaatamata hüvitamisele ka juhtudel, mil kahju täpse suuruse määramine võib osutuda keeruliseks või võimatuks. Sellisel juhul, mil kahju tekitamine on kindlaks tehtud, kuid kahju täpset suurust ei saa kindlaks teha, määratakse hüvitis kohtu kaalutusõiguse alusel.¹¹³ Samas tuleb järgida põhimõtet, et kahju hüvitamisel ei saa toimuda kannatanud isiku alusetut rikastumist.¹¹⁴

1.3.5. Otsene põhjuslik seos

PS § 25 annab õiguse nõuda kahju hüvitamist üksnes juhul, kui see on põhjuslikus seoses teoga, mille eest isik vastutab. Põhjuslikku seost saab hinnata kas ainult faktiliselt või normatiivselt. Faktiline põhjuslik seos tähendab seda, kui ilma ajalisel eelneva sündmuseta poleks ajalisel hilisemat sündmust toimunud. Kui kahju on tekitatud tegevusetusega, siis kontrollitakse, kas kahjulik tagajärg oleks tekkinud olukorras, kus vastutav isik oleks käitunud kannatanu poolt soovitud viisil.¹¹⁵ Faktiliselt võib põhjuste ahel olla lõpmatult pikk ning ainult faktilisest põhjuslikust seosest lähtumine võib kaasa tuua ebaõiglase ja ebamõistlikult suure vastutuse. Samuti sunniks see isikuid liigsele ettevaatlikkusele, mis võib pärssida majanduse arengut, riigivõimu teostamist ja põhiõiguste kasutamist. Sellistel põhjustel annab PS § 25 seadusandjale loa normatiivselt välistada vastutusest tagajärjed, mis on teoga kauges või raskesti ettenähtavas seoses. Põhjusliku seose normatiivsel piiramisel on siiski alati tegu PS § 25 riivega.¹¹⁶ Põhjusliku seose äranäitamise kriteeriumid on eraisikute jaoks väga kõrged ning võivad takistada kahju hüvitamise nõuete esitamist (sh Euroopa Kohtus). Seejuures tuleb arvestada, et põhjusliku seose saab katkestada ka kannatanu enda tegevus / tegevusetus (nt esmaste õiguskaitsevahendite kasutamata jätmine) ning sellest tulenevalt võib väheneda ka isiku võimalus saada hüvitist.¹¹⁷

¹¹¹ Kanger, L. (Viide 14), lk 3-4.

¹¹² Tammiste, H. Mittevaralisest kahjust Eesti kohtupraktikas. – *Juridica* II/2004, lk 134.

¹¹³ Andresen, E. (Viide 12), lk 56.

¹¹⁴ Andresen, E. The Claim for Elimination of Unlawful Consequences and the Claim for Compensation for Damage under Estonian State Liability Law. – *Juridica International*, X/2005, p 173.

¹¹⁵ Pilving, I. (Viide 2), lk 333.

¹¹⁶ Pilving, I. (Viide 2), lk 334.

¹¹⁷ Junkkari, T. State Liability – A Tool to narrow the gap between the European Union and its citizens. – *The Finnish Yearbook of International Law*, 1997, lk 375.

Selleks, et kahju oleks tekkinud põhiseadusevastase üldaktiga, peab olema tuvastatud otsene põhjuslik seos üldakti ja väidetava kahju vahel. Rikkumine ja kahju on põhjusliku seose elemendid ning need peavad olema omavahel tugevas seoses. Kui nimetatud seos on kaugel, siis puudub kohustus hüvitada tekkinud kahju. Põhjuslik seos peab olema erandlik ja vahetu.¹¹⁸ Põhjusliku seose leidmine rikkumise ja kahju tekkimise vahel on faktiküsimus ning enamjaolt riigivastutusnõuded jäävad rahuldamata, sest puudub põhjuslik seos rikkumise ja kahju tekkimise vahel.¹¹⁹ Riigivastutuses põhjusliku seose kindlakstegemine võib olla raskendatud, kui haldusorgan tegutses kaalutusõiguse alusel, aga tegi näiteks menetlus- või kaalutusvea.¹²⁰ Õigustloovate aktide kehtestamisel ongi seadus- või määrusandjal reeglina väga avar kaalumiseruum, mistõttu jäävad riigi vastutuse olukorrad tegelikkuses paratamatult erandlikeks. Kui kahju tekkimiseks on olnud eelnevalt nõutav õigustloova akti alusel teatava rakendusakti andmine või toimingute tegemine, siis ei ole tegemist üldaktiga tekitatud kahjuga, sest põhjuslik seos üldakti ja kahju vahel pole mitte otsene, vaid n-ö vahendatud.¹²¹ Nagu juba märgitud, tuleneb RVastS § 14 lõikest 2 üheselt, et üldaktile tugineva üksikakti või toiminguga tekitatud kahju hüvitamise nõuded lahendatakse üldkorras. Põhimõttest *conditio sine qua non* lähtudes võib küll öelda, et kui poleks olnud õigusvastast üldakti, siis ei oleks eksisteerinud ka selle alusel antud ja kahju vahetult põhjustanud õigusvastast üksikakti või tehtud toimingut, kuid pelgalt ühe asjaolu tingitus teisest ei loo veel küllaldast põhjuslikku seost kahju hüvitamiseks, vaid kahjuna käsitatava tagajärje ärahoidmine peab olema rikutud normi eesmärgiks (VÕS § 127 lg 2).¹²²

1.3.6. Avaliku võimu kandja kohustuste oluline rikkumine

Euroopa Liidu õiguse ja Eesti õiguse rikkumisel hinnatava olulise rikkumise kriteeriumid on suuresti kattuvad ning üldiselt on jäetud liikmesriigi kohtu otsustada, kas avaliku võimu kandja poolne rikkumine on olnud piisavalt oluline, et sellega kaasneks riigivastutus.¹²³ Rikkumist ja selle raskust peab tõendama isik, kes on kahju saanud. Selleks peab seadusandja viga olema tõsine ning isik peab olema sattunud just seetõttu selgelt ebaõiglasesse olukorda. Üldjuhul on seadusandjal oma tegevuses poliitiline mänguruum. Seetõttu ei piisa RVastS § 14 lõike 1

¹¹⁸ Vaitkeviciute, A. State liability in EU and international law. – LAP LAMBERT Academic Publishing 2013, p 28.

¹¹⁹ Lock, T. (Viide 39), p 16.

¹²⁰ Pilving, I. (Viide 2), lk 335.

¹²¹ Riigikohtu 30.11.2004 otsus nr 3-3-1-56-04, p 14; 30.11.2004 otsus nr 3-3-1-64-04, p 24.

¹²² Pilving, I. (Viide 78), lk 705.

¹²³ Lock, T. (Viide 39), p 14.

kohaldamiseks ainult isiku subjektiivse õiguse rikkumise tuvastamiseks, vaid kahju hüvitamist nõudva eksimusega saab tegemist olla vaid avaliku võimu kandja kohustuste olulise rikkumise korral, mis sõltub eelkõige isiku põhiõiguste riive intensiivsusest (s.o rikkumise raskusest), kuid ka õigusliku olukorra selgusest.¹²⁴ Eksimuste näol, mille osas saab isik hüvitust nõuda, peab olema toimunud põhiõiguste oluline rikkumine.¹²⁵

Sellise hinnangu andmine kohtu poolt ei mahu aga tavapärasesse kahju hüvitamise kategooriasse.¹²⁶ Oluline rikkumine sisaldab endas objektiivseid ja subjektiivseid faktoreid,¹²⁷ mis on seostatavad kogumis süüna. Samas ei ole õigustloova aktiga või selle andmata jätmisega tekitatud kahju hüvitamisel oluline avaliku võimu süüline käitumine, vaid tähtsust omab üksnes see, kas rikkumine oli piisavalt tõsine ja oluline.¹²⁸ Kohtul tuleb hinnata mitmeid asjaolusid nagu riivatud õiguse olulisust, riivet ja selle intensiivsust, rikutud normi selgust ja sellega jäetud otsustamisruumi ulatust, kahju tekitanud õigusandja tahtlust, rikkumise vabandatavust, reguleeritavate õigussuhete keerukust.¹²⁹

Oluliseks rikkumiseks tuleks pidada situatsiooni, kus isikud on õigustloova akti andmata jätmisega asetatud olukorda, kus neid koheldakse seaduse ees ebavõrdselt ja see mõjutab negatiivselt ka muude põhiõiguste tagatust. Näiteks on õiguskantsler leidnud, et samasoolised paarid on faktilised elukaaslased ning nende vaheline püsiv kooselu kuulub perekonnapõhiõiguse kaitsealasse, mistõttu on põhiseadusega vastuolus olukord, kus selline kooselu on õiguslikult reguleerimata.¹³⁰ Nii ei pruugi Riigikogu menetluses oleva kooseluseaduse¹³¹ vastu võtmata jätmise korral olla teoreetiliselt välistatud kahju hüvitamise nõuete esitamine tulenevalt asjaolust, et seadusandja tegevusetuse tõttu puuduvad samasoolistel paaridel abielu regulatsiooniga sarnased võimalused korraldada õigussuhteid omavahel ja kolmandate isikutega.

¹²⁴ Andresen, E. (Viide 12), lk 88.

¹²⁵ Riigivastutuse seaduse ja põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse muutmise seaduse eelnõu (Riigikogu 10. koosseisu 357 SE) seletuskiri, § 1 p 10.

¹²⁶ Granger, M.-P. F. National applications of Francovich and the construction of a European administrative *jus commune*. – European Law Review 2007, Vol. 32 No. 2, p 168.

¹²⁷ Zingales, N. Member State Liability vs. National Procedural Autonomy: What Rules for Judicial Breach of EU Law? – German Law Journal 2010, Vol. 11, No. 04, p 428; Beutler, B. State liability for breaches of community law by national courts: Is the requirement of a manifest infringement of the applicable law an insurmountable obstacle? – Common Market Law Review, 2009, p 780.

¹²⁸ Rotkirch, M. (Viide 55), p 16-17; Riigivastutuse seaduse ja põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse muutmise seaduse eelnõu (Riigikogu 10. koosseisu 357 SE) seletuskiri, § 1 p 10.

¹²⁹ Riigikohtu 31.10.2013 otsus nr 3-3-1-84-12, p 37.

¹³⁰ Õiguskantsleri 23.05.2011 märgukiri justiitsministrile.

¹³¹ Kooseluseaduse eelnõu – Riigikogu 12. koosseisu 650 SE.

Avaliku võimu oluliseks rikkumiseks ei saa pidada vormilist rikkumist, küll aga seda, kui seadusandja on kehtiva regulatsiooni põhiseadusvastasusest teadlik, kui ei tee põhiseaduspärase olukorra loomiseks piisavalt pingutusi.¹³² Näiteks nn maksuintresside kaasuses¹³³ oli tegemist seadusandja vormilise (normitehnilise) rikkumisega, mida ei ole põhjust pidada oluliseks rikkumiseks RVastS § 14 lõike 1 tähenduses, sest kuigi täitevvõimule oli sellel juhtumil antud põhiseadusvastaselt avar mänguruum, pole mingit põhjust arvata, et seadusandja oleks ise kehtestanud väiksema intressimäära või kitsama vahemiku.¹³⁴

Seevastu nn ümberasujate asjades tunnistas Riigikohus juba 28. oktoobril 2002 omandireformi aluste seaduse (ORAS) § 7 lõike 3 põhiseadusega vastuolus olevaks (seadusandja jättis täitmata kohustuse sõnastada piisavalt arusaadavalt ümberasujate ning neile kuulunud vara kasutajate õigused) ning andis seadusandjale juhise kehtestada õigusselgusetu olukorra kõrvaldamiseks asjakohane õiguslik regulatsioon.¹³⁵ Seadusandja jättis selle siiski tegemata ega kehtestanud vajalikku regulatsiooni ja sellega seonduvaid seadusandlikke muudatusi ka Riigikohtu 12. aprilli 2006. aasta otsusega antud tähtjaks, millega eeltoodud säte tunnistati kehtetuks, lükates vastava otsuse jõustumise edasi kuni 12. oktoobrini 2006.¹³⁶ ORAS § 7 lõike 3 ümber toimunud saaga finaalina on praeguseks ajaks lõpplahendini jõudnud ka isikute kaebused riigi poolt selles sättes viidatud õigustloova akti andmata jätmisega (s.o seadusandja tegevusetusega õigusselgusetus olukorras) tekitatud mittevaralise kahju hüvitamiseks. Riigikohtu 31. märtsi 2014. aasta otsuse tulemusel jäeti kõik hüvitusnõuded tervikuna rahuldamata (mittevaralise kahju hüvitamise eeldused ei olnud täidetud), mööndes samas, et Riigikohtu otsuse täitmata jätmine kujutab endast üldjuhul avaliku võimu kandja kohustuste olulist rikkumist, kuid seda juhul, kui seadusandja pole püüdnudki põhiseadusevastast õigusselgusetust kõrvaldada või on sellega oluliselt viivitanud.¹³⁷

¹³² Andresen, E. (Viide 12), lk 88.

¹³³ Riigikohtu 05.11.2002 otsus nr 3-4-1-8-02.

¹³⁴ Pilving, I. (Viide 78), lk 705-707.

¹³⁵ Riigikohtu 28.11.2002 otsus nr 3-4-1-5-02, p 37.

¹³⁶ Riigikohtu 12.04.2006 otsus nr 3-3-1-63-05, p 30.

¹³⁷ Riigikohtu 31.03.2014 otsus nr 3-3-1-53-13, p 22.

1.3.6.1. Kaalutusõigus

Haldusmenetluse seaduse (HMS) § 4 lõike 1 kohaselt on kaalutusõigus haldusorganile seadusega antud volitus kaaluda otsuste tegemist või valida erinevate otsuste vahel ja HMS § 4 lõike 2 kohaselt tuleb kaalutusõigust teostada kooskõlas volituse piiride, kaalutusõiguse eesmärgi ning õiguse üldpõhimõtetega, arvestades olulisi asjaolusid ning kaaludes põhjendatud huve. Diskretsioon on paratamatult vajalik, sest seadusandja ei suuda asutustele kõiki otsuseid üheselt ette kirjutada, sest seadusandjal puudub võimalus näha ette tulevikku ja tutvuda iga üksikjuhtumi õiglaseks lahendamiseks vajaliku informatsiooniga.¹³⁸ Kaalutusõiguse kohaldamise põhiosaks on põhiseaduslikud väärtused, mis tähendab, et kõik kaalutusotsustuse tegemisel arvesse võetavad kaalutlused ja tehtavad järeldused peavad vastama põhiseaduslike printsiipide poolt ette antud kriteeriumidele. Põhiseaduslike väärtuste järgimata jätmisel seisneb kaalutusõiguse väärkasutus üldjuhul proportsionaalsuse ja võrdse kohtlemise põhimõtete rikkumises.¹³⁹

Kaalutusõigust on peetud üheks olulisemaks mõõdupuuks või võtmeelemendiks, tuvastamaks piisavalt olulist rikkumist.¹⁴⁰ Mida ulatuslikum on liikmesriigi kaalutusruum, seda keerulisem on rääkida riigi poolt ebaseadusliku õigusloomelise valiku tegemisest.¹⁴¹ Selge rikkumine eeldab, et avaliku võimu kandja on ilmselgelt ja raskelt eiranud oma kaalutusõiguse piire. Seega tuleb eelkõige hinnata rikutud õigusnormi selguse ja täpsuse astet ning kaalutusruumi ulatust, mille rikutud õigusnorm avaliku võimu kandjale annab. Kui kaalutusruum on märkimisväärselt ahenenud või viidud nullini, siis on tõenäolisem, et tegemist on avaliku võimu kandja olulise rikkumisega. Samas on võimalik, et ka kaalutusõiguse puudumise korral ei ole olulist rikkumist avaliku võimu kandja poolt toimunud. Sellisel juhul peab tegemist olema äärmiselt keerulise õigusliku olukorraga.¹⁴² Laia kaalutusõiguse puhul on olulise rikkumise tõendamine isikule äärmiselt koormav, sest mida suurem on liikmesriigi kaalutusõigus, seda vähem on tõenäoline,

¹³⁸ Aedmaa, A. jt. Haldusmenetluse käsiraamat. – Tartu: TÜ Kirjastus, 2004, lk 278.

¹³⁹ Pikamäe, K. Kaalutusvigadest. – *Juridica* II/2006, lk 80.

¹⁴⁰ Riigikohtu 31.10.2013 otsus nr 3-3-1-84-12, p 42.

¹⁴¹ Vaitkeviciute, A. (Viide 118), p 20; Tomulic Vehovec, M. Member State liability for Breach of EU law before English courts. – *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, 2012, Vol. 8 No. 8, p 385.

¹⁴² Aalto, P. Public Liability in EU Law, *Brasserie, Bergadern and Beyond*. – Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing 2011, lk 140.

et tegemist on piisavalt olulise rikkumisega.¹⁴³ Märkimisväärse diskretsiooniruumi puudumisel võib aga ka väiksem rikkumine olla piisav, et tuvastada selge rikkumise esinemine.¹⁴⁴

1.3.6.2. *Rikkumise vabandatavus*

Euroopa Liidu õiguse rikkumise vabandatavust saab selgitada normi selguse ja täpsuse seosest, mis tähendab, et norm peab olema nii selge, et see ei jäta liikmesriigile kahtlust, kuidas normi tõlgendada. Mida selgem on norm, seda kergem on tuvastada olulist rikkumist. Kui norm on mitmetimõistetav ehk mõistlikult lugedes on sellest võimalik aru saada erinevalt, siis on kergem õigustada liikmesriigi käitumist.¹⁴⁵ Kui liikmesriik tahab vältida vastutust, tuginedes sellele, et on tehtud õiguslik viga, siis on võimalik, et rikkumine on vabandatav. Kui Euroopa Liidu õigus on selge ja täpne, siis liikmesriigi rikkumine ei ole vabandatav.¹⁴⁶ Norm peab olema niivõrd selge ja täpne, et isikul oleks võimalik sellele kohtus tugineda.¹⁴⁷ Asjaolu, et liikmesriikidel on direktiivi eesmärgi saavutamiseks võimalik kasutada mitmeid erinevaid meetmeid, ei oma rikkumise tõsiduse tuvastamisel tähtsust, kui isikute õigused on piisava täpsusega määratletavad.¹⁴⁸

Euroopa Kohus on märkinud, et juhul, kui vaidlusalune Euroopa Liidu õigusnorm on sõnastatud ebatäpselt ja see võimaldab erinevaid tõlgendusi, peaks liikmesriigi rikkumise üle otsustav kohus kontrollima, kas liikmesriik on tegutsenud heas usus ehk kas tema poolt õigusnormile antud tõlgendus on mõistlikult tuletatav selle sõnastusest ning kas see on kooskõlas normi taotletavate eesmärkidega. Tähelepanu tuleks pöörata ka sellele, millist tõlgendust on kasutanud teised liikmesriigid. Kui enamik teisi liikmesriike on tõlgendanud vaidlusalust õigusnormi samal viisil, võib see viidata asjaolule, et Euroopa Liidu õiguse rikkumine liikmesriigi poolt on õigustatav ning seda ei saa pidada piisavalt oluliseks. Liikmesriikide esindajate arutelud õigusaktide väljatöötamisel nõukogus võivad samuti olla olulised, otsustamaks selle üles, kas eksimine oli õigustatav või mitte. Oluliseks faktoriks Euroopa Liidu õiguse rikkumise olulisuse üle otsustamisel on vaidlusküsimuse kohta Euroopa Kohtu varasema praktika olemasolu. Kui Euroopa Kohtu praktikas pole varem vaidlusküsimust puudutatud ning seetõttu pole selge

¹⁴³ Lock, T. (Viide 39), p 13.

¹⁴⁴ Riigikohtu 28.11.2012 otsus nr 3-3-1-37-12, p 18.

¹⁴⁵ Vaitkeviciute, A. (Viide 118), p 23.

¹⁴⁶ Samas, p 23.

¹⁴⁷ Riigikohtu 31.10.2013 otsus nr 3-3-1-84-12, p 43.

¹⁴⁸ Riigikohtu 28.11.2012 otsus nr 3-3-1-37-12, p 18.

Euroopa Kohtu kui liidu õiguse tõlgendaja seisukoht, millest liikmesriik oleks saanud juhinduda, võib see koostoimes muude faktoritega välistada õiguse rikkumise olulisuse.¹⁴⁹

1.3.7. Rikutud kohustuse aluseks oleva normi otsekohaldatavus / eesmärk luua isikule vahetult õigusi

Kahju hüvitamist saab RVastS § 14 alusel nõuda juhul, kui kahju on tekkinud otseselt õigustloova akti alusel või õigustloova akti puudumise tõttu. Rikutud kohustuse aluseks olev norm on otsekohaldatav, kui see on selge, täpne ja tingimusteta ning sellest nähtuvad isiku õigused. Isikul peab olema võimalik sellele vahetult tugineda.¹⁵⁰ Normi otsekohaldatavus seondub õigusnormi eesmärgiga anda üksikisikutele õigusi ja põhjusliku seosega.¹⁵¹ RVastS § 14 lõikest 1 tulenevat otsekohaldatavuse tingimust tuleb mõista kui rikutud normi piisava selguse ja täpsuse nõuet, mida Euroopa Kohus on oma praktikas käsitanud kui kohustuse olulise rikkumise üht aspekti. Norm peab olema sedavõrd täpne ja selge, et isikul oleks sellele võimalik kohtus tugineda.¹⁵² Kui norm annab avaliku võimu kandjale ulatusliku kaalutlusruumi, siis ei ole see norm RVastS § 14 lõike 1 mõistes otsekohaldatav ehk siis norm ei ole piisavalt selge ja täpne, et kannatanu saaks sellele kohtumenetluses tugineda. Normi eesmärgiks peab olema anda isikule õigusi ja norm peab võimaldama nende õiguste piisavat määratlemist.¹⁵³ Isegi juhul, kui RVastS § 14 lõike 1 teised tingimused oleksid täidetud, siis normi otsekohaldamatuse tõttu ei ole kahju hüvitamise nõuet võimalik rahuldada. Näiteks ravimite juurdehindluse piirmäärasid käsitlevas vaidluses leidis Riigikohus, et kuna ravimiseaduse § 15 annab täitevvõimule piirhindade kehtestamisel ulatusliku kaalutlusruumi, siis ei ole see norm otsekohaldatav RVastS § 14 lõike 1 tähenduses.¹⁵⁴

Euroopa Liidu direktiivid on adresseeritud liikmesriikidele ning nende peamiseks eesmärgiks on panna kohustusi liikmesriikidele, mitte anda õigusi üksikisikutele. Vahetu kohaldatavus ehk otsene õigusmõju on Euroopa Liidu õigusele eriomane kontseptsioon, mis on Eesti riigisisesele õigusele täiesti võõras, mistõttu on ebaselge, kas juhul, kui norm on piisavalt selge ja täpne ning seda saab pidada vahetult kohalduvaks, kas siis sama norm on alati ka piisavalt selge ja täpne, et

¹⁴⁹ Tallinna Halduskohtu 12.06.2013 otsus nr 3-11-836, p 22.

¹⁵⁰ Andresen, E. (Viide 12), lk 88.

¹⁵¹ Riigikohtu 31.10.2013 otsus nr 3-3-1-84-12, p 42.

¹⁵² Samas, p 43.

¹⁵³ Lember, T. (Viide 22), lk 404-405.

¹⁵⁴ Riigikohtu 31.10.2013 otsus nr 3-3-1-84-12, p 48.

selle rikkumist pidada oluliseks rikkumiseks või on rikkumise oluliseks pidamiseks nõutav rikutud normi veelgi suurem selgus ja täpsus.¹⁵⁵ Kui põhiseaduse või seadusega kehtestatakse norm, mille eesmärgiks on anda isikutele õigusi või neid kaitsta, siis kehtib see muu hulgas konkreetse isiku suhtes ja isik saab sellele toetuda, jättes kõrvale asjaolu, kas rakendusüksus on kehtestanud vajamineva täpsustava akti või menetluskorra. Direktiivis sisalduv muutub aga isikule kohalduva riigisisese õiguskorra osaks alles siis, kui direktiiv on üle võetud.¹⁵⁶ Seetõttu jääb vahetu kohaldatavuse kriteerium riigisiseses kontekstis sisutühjaks ning selle sätestamine ei ole vajalik.¹⁵⁷

Samuti on arusaamatuks peetud nõuet, et norm peab olema tingimusteta, kuivõrd normid üldiselt kohalduvadki, kui faktiline koosseis on täidetud.¹⁵⁸ Kui iseenesest tuleb nõustuda, et normi selgus ja täpsus selle otsekohaldatavuse ja rikkumise olulisuse kontekstis on tõepoolest üheselt eristatavate piirideta (ehkki neil on kindlasti juba subjektist tulenev vahe, sest otsekohaldatavust kontrollib kohus hüvitusnõude lahendamisel, kuid olulist rikkumist hinnatakse normilooja arusaamisvõimest lähtuvalt), siis normi mittetingimuslikkus iseloomustab ilmselgelt seda, et isikule õigusi andva normi eesmärgipärane kohaldamine kohtu poolt ei tohi olla võimatu ka ilma puuduoleva regulatsioonita ega eeldada seega täiendavate üld- või üksikaktide andmist. Ravimite juurdehindluse piirmäärade kaasuses näiteks loeti otsekohaldatavaks Vabariigi Valitsuse määrus, milles toodud piirmäärade korral polnud objektiivselt võimalik saavutada ravimiseaduses selgelt sätestatud eesmärgi.¹⁵⁹

Riigikohus on asunud lisaks seisukohale (ja seda ka praktikas rakendanud), et seadusandjale normiloomekohustust sätestav otsekohaldatav norm võib moodustuda ka näiteks sooritusõigusi sätestavate PS §-de 13 ja 14 ning Riigikohtu kui nn negatiivse seadusandja otsuse kogumist.¹⁶⁰ Selliselt tuletati riigi kohustus nn ümberasujate kaasuses, milles Riigikohus tunnistas põhiseadusevastaseks olukorra, kus seaduses oli vara tagastamise ja kompenseerimise taotluste lahendamine seatud sõltuvusse riikidevahelise kokkuleppe sõlmimisest, kuid sellist kokkulepet ei olnud suudetud enam kui kümne aasta jooksul sõlmida. Sellises olukorras tuli seadusandjal määramatuse lõpetamiseks kehtestada ühepoolselt mingi teistsugune regulatsioon ning

¹⁵⁵ Lember, T. (Viide 22), lk 404-405.

¹⁵⁶ Samas, lk 404-405.

¹⁵⁷ Samas, lk 405.

¹⁵⁸ Samas, lk 404.

¹⁵⁹ Riigikohtu 31.10.2013 otsus nr 3-3-1-84-12, p 38.

¹⁶⁰ Riigikohtu 31.03.2014 otsus nr 3-3-1-53-13, p 18.

Riigikohus mõõnis võimalust, et seadusandja tegevusetusest võib iseenesest tuleneda kahju hüvitamise nõue RVastS § 14 lõike 1 järgi. Täiendavalt ei ole kohtupraktikas välistatud, et põhiõiguste erakordse piirangu korral võib ka mitte otsekohaldatava normi rikkumine ületada isiku talumiskohustuse ja seadusandja peab isikule PS §-st 25 tulenevalt tagama kahju õiglase hüvitamise.¹⁶¹

1.3.8. Kuulumine eriliselt kannatanud isikute rühma

Õigustloova aktiga tekitatud kahju hüvitamise nõude üheks eelduseks on kehtiva õiguse järgi ka see, et isik peab kuuluma õigustloova akti või selle andmata jätmise tõttu eriliselt kannatanud isikute rühma. Sellise vastutust piirava tingimuse eesmärgiks on kaitsta isikuid, kes on seadusandja kohustuse olulise rikkumise tõttu sattunud ebaõiglasesse olukorda võrreldes teiste isikutega.¹⁶² Osa normidest kehtestatakse üksnes avalikes huvides ja seadusandja selliste normidega seotud eksimused isikule nõudeõiguse võimalust ei anna. Sellist eeltingimust nõude esitamiseks, et isik peab kuuluma erilist kannatanud isikute rühma, kellele on õigustloova akti või selle andmata jätmisega tekitatud kahju, ei saa pidada kahju hüvitamise põhiõigusega lepitamatus vastuolus olevaks. Piirangu eesmärk on olnud vältida massiliste nõuete esitamist. Vajadust hoida ära riigile ettenägematute ja potentsiaalselt väga ulatuslike kulutuste tekkimine seoses üldkehtivate õigusnormide sätestamise või muutmisega demokraatliku otsustusprotsessi tulemusena, ei saa pidada sedavõrd väheoluliseks, et tegemist ei saaks kuidagi olla põhiseaduslikku järku õigusväärtusega, mis võiks legitiimselt õigustada hüvituspõhiõiguse piiramist.¹⁶³

Vastava piirangu aluseks on võetud Euroopa Kohtu praktikas sätestatud kaebeõiguse üldine eeltingimus (s.o meetme suunatus konkreetsele isikule või tema otsesene ja individuaalne puudutatus), mis arvati olevat massnõuete vältimiseks sobilik ja ka Euroopa Liidu õigusega kooskõlaline.¹⁶⁴ Kuna RVastS § 14 kehtiva redaktsiooni seletuskirjast nähtus selgelt, et seadusandja eesmärk oli kombineerida nn Francovich'i kahju hüvitamise nõue nn Plaumanni¹⁶⁵

¹⁶¹ Riigikohtu 31.10.2013 otsus nr 3-3-1-84-12, p 49.

¹⁶² Andresen, E. (Viide 12), lk 88-89.

¹⁶³ Tallinna Ringkonnakohtu 14.06.2012 otsus nr 3-08-2267, p 22.

¹⁶⁴ Riigivastutuse seaduse ja põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse muutmise seaduse eelnõu (Riigikogu 10. koosseisu 357 SE) seletuskiri, § 1 p 10.

¹⁶⁵ Plaumanni reegel eeldab kahju hüvitamise nõude esitaja otsest ja isiklikku õiguslikku puudutatust. Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt saavad teised füüsilised ja juriidilised isikud, kes ei ole otsuse adreassaadid, väita, et see puudutab neid isiklikult asutamislepingu artikli 173 neljanda lõigu tähenduses,

reegliga kohtusse pöördumiseks, siis ravimite juurdehindluse piirmäärade vaidluses esimese ja teise astme kohtud lähtusidki eriliselt puudutatud isikute grupi konstrueerimisel *Plaumanni*¹⁶⁶ kohtuasjas tehtud otsusest ja selles sisalduva käsitluse hilisematest edasiarendustest küsimuses, millistel tingimustel saab eraisik pöörduda individuaalkaebusega Euroopa Kohtusse. Kohtud leidsid, et olenemata selle reegli sobivusest, on Eesti seadusandja selle üheselt aluseks võtnud ning sellest tuleb ka lähtuda, olenemata sellest, et eesmärk oli kehtestada ühtsed reeglid nii riigisiseste kui ka Euroopa Liidu õigusaktidega tekitatud kahju hüvitamiseks ning seejuures ei oleks Euroopa Kohtu praktikast arvestades tegelikkuses võimalik samast sõnastusest rangelt juhinduda Euroopa Liidu õigusele tugineva kahju hüvitamise nõude lahendamisel.¹⁶⁷

Riigikohus seevastu leidis, et eriliselt kannatanud isikute rühma sisustamisel ei ole *Plaumanni* kohtuasjale tuginemine asjakohane, vaid eriliselt kannatanud isiku tunnuse lisamine RVastS-sse seondus eelkõige Euroopa Kohtu varasema praktikaga, kus seda kriteeriumit peeti vajalikuks õigusrikkumise olulisuse hindamisel.¹⁶⁸ Riigikohus leidis, et kuivõrd eelnõu seletuskiri otseselt *Plaumanni* lahendile ei viita, siis pole põhjust sisustada määratlemata õigusmõistet „eriliselt kannatanud isikute rühm“ riigisisestes vaidlustes rangemalt, kui seda tehti Euroopa Kohtu varasemas praktikas kahju hüvitamise asjades. Seejuures rõhutas Riigikohus, et juhul, kui hüvitamisnõue seonduks Euroopa Liidu õiguse rikkumisega, tuleks nimetatud tingimus RVastS § 14 lõikes 1 jätta Euroopa Liidu õiguse ülimumslikkuse tõttu kohaldamata, sest Euroopa Kohtu praegune praktika kahju hüvitamise kohta, ei näe ette, et isik peaks kuuluma eriliselt kannatanud isikute hulka.¹⁶⁹ Seega Euroopa Liidu ainupädevuses või Euroopa Liiduga jagatud pädevuses olevates valdkondades kohaldatakse Eesti seaduste, sealhulgas põhiseaduse vastuolu korral Euroopa Liidu õigusega Euroopa Liidu õigust.¹⁷⁰ Riigisisese õiguse rikkumise korral kohtul samasugune õigus piirangu kohaldamata jätmiseks siiski puudub ja perspektiivne poleks ka põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatamine, kuna eelnevalt on korduvalt välja toodud, et riigisisese õigustloova aktiga või selle andmata jätmisega tekitatud kahju hüvitamise nõudeõiguse ja selle kitsenduste kujundamisel on seadusandjal väga vabad käed. Kokkuvõttes

ainult siis, kui see otsus mõjutab neid nende eriliste omaduste tõttu või nende erilise olukorra tõttu, mis neid kõigi teiste isikute suhtes iseloomustab, ja selle tõttu teistest eristab analoogiliselt selle otsuse adressaatidega. (Euroopa Kohtu 15.07.1963 otsus kohtuasjas nr 25/62: *Plaumann*, p 107.)

¹⁶⁶ Euroopa Kohtu 15.07.1963 otsus kohtuasjas nr 25/62: *Plaumann*.

¹⁶⁷ Tallinna Ringkonnakohtu 14.06.2012 otsus nr 3-08-2267, p-d 15-16.

¹⁶⁸ Nt Euroopa Kohtu 27.01.2000 otsus liidetud kohtuasjades C-104/89 ja C-37/90: *Mulder jt*, p 16; Esimese Astme Kohtu 03.03.2010 otsus kohtuasjas T-329/05: *Atredogan*, p 56. – Tuleb siiski tõdeda, et vähemasti Riigikohtu poolt viidatud sätted eriliselt kannatanud isikute rühmast küll ei kõnele.

¹⁶⁹ Riigikohtu 31.10.2013 otsus nr 3-3-1-84-12, p-d 21-22.

¹⁷⁰ Riigikohtu 28.11.2012 otsus nr 3-3-1-37-12, p 24.

asus Riigikohus seisukohale, et ravimite jaemüügiga tegelevad ettevõtjad moodustasidki eriliselt kannatanud isikute rühma, kuna tegemist oli piiratud isikute grupiga, kes eristus õiguste ja vabaduste piiramise poolest tavapärasest ulatuslikumal määral. Nimelt on ravimite jaemüüjate tegevus reguleeritud suuremal määral kui teiste valdkondade ettevõtjate tegevus. Seega ei pidanud kohtusse pöördunud apteegid tõendama enda õiguste intensiivsemat riivet võrreldes teiste ravimite jaemüüjatega, vaid üksnes oma erilist positsiooni teiste vähemreguleeritud valdkondade ettevõtjatega võrreldes.¹⁷¹

Isik on individuaalselt puudutatud ainult siis, kui see otsus mõjutab teda üksnes temale ainuomase tunnuse tõttu või faktiliste asjaolude tõttu, mis eristavad teda kõigist teistest isikutest ja seeläbi on ta eristatav individuaalselt samal viisil nagu seda, kellele see otsus on suunatud.¹⁷² Euroopa Kohus on viidanud, et vastavalt väljakujunenud kohtupraktikale eeldab isikliku puutumuse tingimus üksikisiku puhul, et vaidlustatud liidu akt avaldab otsest mõju selle isiku õiguslikule olukorrale ega jäta meedet rakendama kohustatud adressaadile mingit kaalutusõigust. Akti rakendamine on puhtautomaatne ja tuleneb vaid liidu õigusnormidest ilma, et kohaldataks muid vahenorme.¹⁷³ Isiklikult on aktist puudutatud peamiselt selle konkreetselt määratletud adressaadid või akti andmise menetlusse kaasatud isikud. Otsuse adressaadiks mitteolev isik on ainult siis individuaalselt puudutatud, kui see otsus mõjutab teda üksnes temale ainuomaste tunnuste tõttu või faktiliste asjaolude tõttu, mis eristavad teda kõikidest teistest isikutest, ning seeläbi eristavad teda individuaalselt samal viisil nagu seda, kellele otsus on suunatud. Ei piisa lihtsalt faktilisest puudutusest või faktilise olukorra raskendamisest, vaid tegu peab olema õigusliku puudutusega. Puudutatud isikute individualiseerimine peab olema võimalik objektiivsete kriteeriumite alusel ning puudutatud isikute ringi laiendamine pärast vastava otsuse vastuvõtmist on välistatud. See tähendab, et puudutatud isikute hulk ja identiteet peab olema määratletav juba enne otsuse vastuvõtmist (n-ö suletud grupp). Tõestamiseks isikliku puutumust peab kaebaja demonstreerima oma kuuluvust puudutatud isikute rühma.¹⁷⁴

Nimetatud tingimus esitab kehtivas õiguses kõige suurema väljakutse RVastS § 14 lõike 1 alusel esitatavate hüvitusnõuete lahendamisel. Esmalt selgitatakse välja, kas isik kuulub eriliselt

¹⁷¹ Riigikohtu 31.10.2013 otsus nr 3-3-1-84-12, p 24.

¹⁷² Laaring, M. (Viide 6), lk 51.

¹⁷³ Euroopa Kohtu 06.09.2011 otsus kohtuasjas T-18/10: *Inuit Tapiriit Kanatami jt*, p 71.

¹⁷⁴ Riigivastutuse seaduse ja põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse muutmise seaduse eelnõu (Riigikogu 10. koosseisu 357 SE) seletuskiri, § 1 p 10; Euroopa Üldkohtu 08.03.2012 otsus kohtuasjas T-221/10: *Iberdrola*, p-d 33 ja 41.

kannatanute rühma ning seejärel hinnatakse tekkinud kahju suurust, millest sõltub kahju hüvitamise võimalikkus.¹⁷⁵ Seejuures ei tähenda ka võimalus enam-vähem täpselt määratleda õigussubjektide arvu ja isegi neid isikuid, kellele meedet kohaldatakse, iseenesest veel mingil moel, et see meede neid subjekte isiklikult puudutab, kui seda kohaldatakse selle aktiga määratletud õiguslikult või faktiliselt objektiivse olukorra alusel.¹⁷⁶ Eriliselt kannatanud isikute rühma kindlakstegemisel tuleb alustuseks välja selgitada, kas rikutud norm kaitses muu hulgas kaebajate õigusi. Kui õigustloova akti või selle andmata jätmise tagajärjel tekkinud kahju jaotub terves riigis isikute vahel enam-vähem võrdselt, siis on kaebaja kohustus põhjendada, mille poolest tema kannatused on teiste isikute omadest erilised.¹⁷⁷

RVastS § 14 lg 1 tulenevast lisatingimusest, mille kohaselt isik peab kuuluma ka õigustloova akti või selle andmata jätmise tõttu eriliselt kannatanud isikute rühma, on Riigikogu menetluses olevas riigivastutuse seaduse eelnõus loobutud, kuna selline tingimus ei ole vastavuses Euroopa Kohtu praktikaga ning piirab põhjendamatult kahjunõude esitamist. Lisaks ei ole ka põhjust säilitada puhtalt ainult siseriikliku õigustloova aktiga tekitatud kahju tarbeks, kuna see asetaks kahju kannatanud isikud ebavõrdsesse olukorda nendega, kellel on kahju hüvitamise nõue tulenevalt Euroopa Liidu õiguse rikkumisest.¹⁷⁸ Riigikohtu seisukohtadest ravimite juurdehindluse piirmäärade kaasuses nähtub samuti, et sisuliselt sooviks kõrgem kohus juba praegu Euroopa Kohtu praktikat ja RVastS eelnõu § 16 lõiget 1 arvestades loobuda eriliselt kannatanute rühma kuulumise tingimusest, pidades seda sisuliselt põhjendamatuks, kuid kahjuks riigisiseste nõuete puhul siiski hetkel veel järgimiseks kohustuslikuks.¹⁷⁹ Tuleb siiski kahelda, kas menetluses olev eelnõu saab olla piisavaks aluseks, et ignoreerida kehtivas seaduses sisalduvat selgesõnalist piirangut või sisustada seda eelnõu seletuskirjas märgituga võrreldes täielikult teistsugusena, tuginedes seejuures üksnes paljasõnalisele ja meelevaldsele järeldusele, et tegelikult tähendab olemasolev piirang hoopis midagi muud.

¹⁷⁵ Kanger, L. (Viide 74), lk 27-28.

¹⁷⁶ Euroopa Kohtu 22.11.2011 otsus kohtuasjas C-451/98: *Antillean Rice Mills*, p 52; Euroopa Kohtu 08.04.2008 määrus kohtuasjas C-503/07 P: *Saint-Gobain Glass Detschland*, p 70.

¹⁷⁷ Riigikohtu 31.10.2013 otsus nr 3-3-1-84-12, p-d 22 ja 23.

¹⁷⁸ Riigivastutuse seaduse eelnõu (Riigikogu 12. koosseisu 7 SE) seletuskiri, lk 13.

¹⁷⁹ Riigikohtu 31.10.2013 otsus nr 3-3-1-84-12, p 24.

1.4. RVastS § 14 lõike 1 muutmise vajadus

Eelnevast nähtus, et põhimõtteliselt on eelnõu seletuskirjast lähtudes seadusandja üldiseks tahteks olnud tõepoolest kehtestada ühtsed reeglid nii riigisiseste kui ka Euroopa Liidu õigusaktidega tekitatud kahju hüvitamiseks, kuigi tuleb tõdeda, et eriliselt kannatanute rühma konstrueerimisega tekitati tegelikkuses oluline lahknevus, kuigi ekslikult eeldati selle piirangu kooskõla Euroopa Kohtu praktikaga. Arvestades, et regulatsioonide ühtsustaotlus lähtus siiski eelnõu ettevalmistajate ebaõigest ettekujutusest, et Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikli 230 lõikest 4 tulenev kaebeõiguse piirang ei piira kahju hüvitamise nõudeõigust Euroopa Kohtu hinnangul ülemääraselt, ei ole võimalik ilma seadusandja sellekohase otsustuseta kohtupraktika kaudu vastavat kitsendust juba täna teovõimetuks muuta pelgalt viitega, et puudub mõistlik põhjus tõlgendada riigisisese õiguses kohaldatavaid kriteeriume Euroopa Kohtu aktsepteeritustest rangemalt. Ei saa eeldada, et Eesti seadusandja lähtuks täpselt samast eesmärgist ka Euroopa Liidu õiguses kahju hüvitamise võimaluste avardamise korral ega või kohus asuda seadusandja asemel tegema õiguspoliitilisi valikuid, avardades kahju hüvitamise nõudeõiguse ulatust. Samuti ei saa ilma seadusandja poolt vastavate muudatuste sisseviimiseta laiendada riigisisestele kahjunõuetele ka näiteks Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikli 230 lõikes 4 sätestatud Euroopa Kohtusse pöördumise võimalusi leevendavat regulatsiooni Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 263 lõikes 4.¹⁸⁰ Viimasel paaril aastal näib Riigikohus etendavat Eesti riigivastutusõiguses samasugust aktivistlikku rolli nagu Euroopa Kohus on seda juba aastaid mänginud Euroopa Liidu riigivastutusõiguses, see tähendab avardades oma praktikas hüvitamisnõuete esitamise võimalusi ja laiendades seeläbi avaliku võimu kandja vastutuse ulatust või siis mõnevõrra leebemalt andes seadusandjale selgeid suuniseid täna eksisteerivaid piiranguid oluliselt leevendada.

Õiguskirjanduses on arutletud, et kui RVastS § 14 jätta muutmata, siis selle praktiline järelm oleks see, et sätet kohaldatakse riigisisese vastutuse korral. Segaduse, mille oleks tekitanud see, et esialgu võiks teatud juhtudel lisanduva, Euroopa Liidu õigusest tuleneva riigivastutuse RVastS § 14 lõike 1 alla subsumeerida, saanuks ära hoida eraldi sättega, mis välistaks otsesõnu RVastS § 14 lõike 1 kohaldamise liikmesriigi vastutusele. Seejuures peaks olema märgitud, et viimati nimetatud juhul kuulub kohaldamisele Euroopa Kohtu pretsedendiõigus.¹⁸¹ Selle variandi alternatiiviks (ja seejuures eelistatavaks) oleks ka praeguse RVastS § 14 ettevalmistamisel

¹⁸⁰ Tallinna Ringkonnakohtu 14.06.2012 otsus nr 3-08-2267, p 16.

¹⁸¹ Lember, T. (Viide 22), lk 401.

kaalutud lahendus, mille järgi tuleks seaduses sätestada eraldi normid riigisiseste ja Euroopa Liidu tasandi hüvitamisnõuete lahendamiseks. See tagaks märksa suurema õigusselguse ja -kindluse kui pelk viide Euroopa Kohtu pretsedendiõigusest juhendumisele. Igal juhul tuleb nõustuda sellega, et praegune olukord on kõige ebaselgem ega võimalda kannatanutel saada mõistlikult ülevaadet, millistest kriteeriumitest lähtutakse Euroopa Liidu õigusel baseeruva hüvitusnõude lahendamisel, vaid pigem on selles osas kehtiva RVastS § 14 lõige 1 ilmselt eksitav (s.o nähes üldistavalt ette nõude, et kahju hüvitamist taotlev isik peab muu hulgas kuuluma eriliselt kannatanud isikute rühma, ehkki seda piirangut saab kohaldada üksnes riigisisestes asjades, mitte aga näiteks direktiivi üle võtmata jätmise vaidluses).

Teisalt on toetatud ka uue RVastS eelnõus valitud lähenemist, millega jäetakse RVastS § 14 lõikest 1 välja Euroopa Liidu õigusega kokkusobimatu eriliselt kannatanud isikute rühma kuulumise nõue, kuivõrd see ei omavat riigisiseses kontekstis sellist mõju nagu seda on silmas peetud.¹⁸² Muu hulgas on leitud, et kohustuse rikkumise kriteerium tuleks sõnastada viisil, mis välistaks kaheldavuse selles, kas mõeldud on isikute subjektiivsete õiguste rikutuse määra või avaliku võimu kandja käitumise etteheidetavuse määra. Seadusesse võiks lisada eraldi sätted, millega nähakse otsesõnu ette seni nn kirjutamata kohustusena kehtinud tingimus, et isik peab püüdma taotleda oma õiguse realiseerimist, vaatamata selleks vajalike normide puudumisele. Menetluslikult tuleks sätestada, et kahju hüvitamise nõude saab esitada isik juhul, kui Riigikohus on tunnistanud asjaomase sätte kehtetuks või põhiseadusevastaseks.¹⁸³

Üldjoontes väärivad need ettepanekud tõepoolest kaalumist, sest põhimõtteliselt ei saa olla midagi selle vastu, et regulatsioon oleks senisest selgem. Teiselt poolt tõusetub küsimus, et olukorras, kus Euroopa Kohtu enda seatud kriteeriumid, mida me püüame RVastS-s riigisiseseks tarbimiseks n-õ kodifitseerida, on laialivalguvad ja mitmetimõistetavad, siis kuidas on meil võimalik oma seaduses neid oluliselt täpsemalt kirja panna, sattumata samas vastuollu Euroopa Kohtu lähenemisega? Tuleb tähele panna, et mida üldisem põhimõte, seda avaram sisu. Iga täpsustus kujutab endast sisuliselt teatud raamide või piiride seadmist. Kõiki ette tulla võivaid elulisi juhtumeid ei ole võimalik ette näha, mistõttu osutuks väga üksikasjalik regulatsioon ilmselt pigem takistavaks ja nõudeõigust kitsendavaks. Väga üldine säte ei oleks samuti mõistlikult rakendatav, sest selle sisustamine võib osutada ülejõu käivaks ülesandeks. Oluline on õige tasakaalu leidmine abstraktsuse ja konkreetsuse vahel. Kahju hüvitamise üldpõhimõtete

¹⁸² Lember, T. (Viide 22), lk 410.

¹⁸³ Samas, lk 410.

kordamine õigustloova akti või selle andmata jätmisega tekitatud kahju hüvitamise sättes ei ole samuti otstarbekas ega vajalik.

Täiendavalt on leitud, et RVastS § 14 lõike 1 sõnastamisel oleks pidanud arvesse võtma ka RVastS § 13 lõiget 1, mitte sätestama üld- ja erinormi oma eesmärgi poolest osaliselt kattuvatena.¹⁸⁴ Sätete vaheline erinevus seisneb peamiselt selles, et RVastS § 14 lõikes 1 sätestatud eeldused peavad olema täidetud, et kahju hüvitamise nõudeõigus saaks üldse tekkida, ning RVastS § 13 lõike 1 sätteid saab kasutada lõpptulemuse (hüvitise maksmine) reguleerimiseks, kui nõude olemasolu on juba eelnevalt tuvastatud. Hüvitise suurust saab pidada põhimõtteliselt asjaoluks, mis on põhiseaduses ebapiisava täpsusega reguleeritud, kuid mida saab madalamal seisvate seadustega sisustada. Seega, kui RVastS § 13 lõike 1 sätete kohaldamist eelistada sisuliselt samade kriteeriumide RVastS § 14 lõikes 1 nõude tekkimise eeldustena sätestamisele, aitaks see vältida põhiseadusega vastuollu sattumist.¹⁸⁵ Selles osas tuleb täheldada, et kui tõsta kahju hüvitamise nõudeõiguse piirangud menetluse algstaadiumist menetluse lõppfaasi ehk kahjuhüvitise suuruse piiramise alusteks, tooks see ilmselgelt kaasa reaalse ohu massnõuete sagedasemaks esitamiseks, mida seni on tõenäoliselt märksa tõhusamalt ära hoidnud rangete nõude eelduste olemasolu. Arvestades, et õigustloova akti andmise või andmata jätmisega tekitatud kahju hüvitamise asjad on üldjuhul keskmisest märkimisväärselt keerukamad ning kahju suurus äärmiselt raskesti väljaarvutatav, siis kaasneks juba isegi vastavate kaebuste menetlemisega kohtutele suur koormus, olenemata sellest, et lõpptulemusena ei pruugitaks hüvitusnõudeid üldse senisest rohkem rahuldada.

Euroopa Kohus on riigivastuse aluseks olevaid kriteeriume aja jooksul küll paremini sisustanud, kuid tegelikkuses on tegemist endiselt suhteliselt keerulise doktriiniga. Just selle keerukuse tõttu saab öelda, et kehtivas RVastS § 14 lõikes 1 õigustloova aktiga tekitatud kahju hüvitamise nõude üks eeldusi, et isik peab kuuluma eriliselt kannatanud isikute rühma, on olnud vajalik, et välistada massnõuete esitamist avaliku võimu kandja vastu. Eesti õigusest tuleneva kahju hüvitamise nõude esitamine õigustloova aktiga või selle andmata jätmisega on keerulisem ja paneb kannatanule suurema tõendamise kohustuse. Euroopa Liidu õiguse toimeala on küll pidevalt avardunud ja kandunud üha uutele valdkondadele, kuid sellele vaatamata on väga suur hulk õigusvaldkondi, mis jäävad Euroopa Liidu õiguse reguleerimisesemest välja. Seetõttu ei oleks ka asjakohaseks vastuväiteks, et kuna enamus võimalikest hüvitusnõuetest langeb niikuinii

¹⁸⁴ Lember, T. (Viide 22), lk 407.

¹⁸⁵ Samas, lk 407.

Euroopa Liidu õiguse sfääri, mida Eesti seadusandja kitsendada ei või, siis polegi mingit mõtet riigisisestest kahju hüvitamise nõudeõiguse piirangutest kinni hoida. Samuti ei saa ratsionaalseks argumendiks olla asjaolu, et senise kümneaastase perioodi jooksul on õigustloova aktiga või selle andmata jätmisega tekitatud kahju hüvitamise vaidlusi olnud vähe ning kardetud massnõudeid pole tekkinud. Kaalutlused nõude eelduste laiendamiseks peaksid siiski olema sisulised, mitte pelgalt formaalsed. Eesmärgiks omaette ei saa olla regulatsiooni avardamine massnõuete tekitamiseks.

RVastS eelnõu § 16 lõike 1 selgituses viidati muudatuste vajalikkuse põhjendamiseks võrdse kohtlemise vajadusele. Selline väide jääb arusaamatuks, kui võrd pole selge, milliseid isikute gruppe koheldakse kehtiva RVastS § 14 lõikega 1 siis ebavõrdselt? Tuleb rõhutada, et nõudeõiguse piirangud olenevad üksnes kohaldamisele kuuluvast õigusest (s.o riigisisene või Euroopa Liidu õigus), mitte aga kannatanut iseloomustavatest tunnustest. Kõiki isikuid, kelle nõue põhineb riigisisel õigusel, koheldakse ühetaoliselt, nagu ka kõiki neid isikuid, kelle nõue põhineb Euroopa Liidu õigusel. Euroopa Liidu õigusest ega põhiseadusest ei tulene Eesti seadusandjale mingit kohustust tagada riigisisese õiguse õigustloova aktiga või selle andmata jätmisega rikkumise korral kahju hüvitamise võimalus samal tasemel kui liikmesriigi poolt Euroopa Liidu õiguse rikkumise puhul.

2. Vastutuse piiramine ja hüvitusnõude menetlus

2.1. Õigustloova akti andja vastutuse piiramine vastavalt RVastS § 13

Eesti õiguses näeb RVastS § 14 lõige 1 ette kindlad tingimused, mis peavad olema üheaegselt täidetud, et isikul oleks üldse võimalik riigisisese õigustloova aktiga või selle andmata jätmisega tekitatud kahju hüvitamist nõuda. Nagu töös eelnevalt selgitatud, kehtivad need eeldused põhiosas ka Euroopa Liidu õigusega seotud kahjunõuete lahendamisel, v.a eriliselt kannatanute rühma kuulumise kriteeriumi osas. Kui nimetatud eeldused on täidetud, siis tuleb kohtul võimaluse korral välja selgitada hüvitamisele kuuluva kahju suurus ning määrata kindlaks hüvitise suurus.¹⁸⁶ Hüvitise suuruse määramisel, tuleb lisaks üldistele kahju hüvitamise põhimõtetele arvestada vastutuse piiramise alustega, sest vastutus peab kahju tekitaja ja kahjustatud isiku vahel jagunema õiglaselt.¹⁸⁷ Näiteks omab tähtsust kannatanu enda käitumine, kas ta kasutas tema käsutuses olevaid võimalikke ja talle vastuvõetavaid abinõusid kahju vähendamiseks või selle ärahoidmiseks, eriti arvestades tema käsutuses olnud õiguskaitsevahendeid.¹⁸⁸ Vastutuse õiglasel jaotamisel on oluline koht RVastS § 13 lõigete 1 ja 3 sätetel, mille kohaselt tuleb vastutuse piiramise aluste kohaldamist kaaluda iga kahju hüvitamise nõude lahendamisel. Nendest sätetest tulenevad alused puudutavad osaliselt avaliku võimu kandja tegevust ja osaliselt kannatanu tegevust, kuid nende aluste rakendamine on siiski suunatud kahju hüvitamise vähendamisele.¹⁸⁹

Seejuures tuleb rõhutada, et Eesti kohtu kohustus arvestada kahju hüvitamise eelduste täidetuse kontrollimisel Euroopa Kohtu poolt välja töötatud kriteeriume, ei välista RVastS § 13 kohaldamist ning vastutust piiravate ja välistavate asjaolude arvesse võtmist. Euroopa Kohus on rõhutanud, et Euroopa Liidu õiguse rikkumisest tingitud kahju hüvitamist reguleerivad siseriiklikud tingimused ei tohi olla ebasoodsamad kui samalaadsete siseriiklike nõuetega seotud

¹⁸⁶ Andresen, E. (Viide 12), lk 56.

¹⁸⁷ Laaring, M. (Viide 6), lk 46.

¹⁸⁸ Maurer, H. (Viide 13), lk 526.

¹⁸⁹ Andresen, E. (Viide 12), lk 57-58.

tingimused ega muuta hüvituse saamist praktikas võimatuks või ülemäära raskeks.¹⁹⁰ Vastutuse kohaldamise eelduste täidetuse hindamisel on võimalik arvestada ka seadusandja tegevuse subjektiivseid aspekte ja vabandavust.¹⁹¹

RVastS § 13 lõikest 1 tulenevalt arvestatakse hüvitise suuruse määramisel:

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

Lisaks neile omab praeguses kontekstis tähtsust RVastS § 13 lõige 3, mis sätestab järgmist: „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.“

Kehtiva RVastS § 13 lõigetes 1 ja 3 sätestatud normid on RVastS eelnõus koondatud §-i 14, kusjuures sõnastuslikud erinevused regulatsioonide vahel puuduvad ja senine RVastS § 13 lõige 3 on ühendatud senise § 13 lõike 1 punktiga 2 ning RVastS eelnõu § 14 punkti 2 kohaselt arvestatakse hüvitise suuruse määramisel objektiivseid takistusi kahju ärahoidmisel, sealhulgas asjaolu, et avaliku võimu kandja tegutses vajaliku hoolsusega. Ainsaks sisuliseks (ja seejuures oluliseks) muudatuseks ongi praegu RVastS § 13 lõikes 3 toodud vastutusest „vabanemise“ juhtumi (hoolsuskohustuse järgimise tõendatus) üleviimine RVastS § 13 lõikes 1 sisalduvate hüvitise suuruse „piiramise“ sätete alla. Eelnõu seletuskirjas on muudatuse kohta märgitud, et selle tulemusel ei vabane avaliku võimu kandja enam automaatselt vastutusest, kui ta tõendab, et kahju ei olnud võimalik vältida ka vajalikku hoolsust täielikult järgides, vaid sellel alusel on üksnes võimalik vähendada määratava hüvitise suurust, ning põhjendatud, et selline lahendus on PS § 25 eesmärki arvestades senisest proportsionaalsem.¹⁹²

RVastS § 13 lõikes 1 sätestatud vastutuse piiramise alused kattuvad paljuski eraõiguses sätestatud alustega, mis tulevad VÕS §-dest 139 ja 140. Samuti on sarnane alus vastutuse õiglasel jaotumisel, kus tuleb arvestada ka süü põhimõttega, mis on sätestatud VÕS §-s 1050.

¹⁹⁰ Riigikohtu 28.11.2012 otsus nr 3-3-1-37-12, p 28.

¹⁹¹ Tallinna Halduskohtu 12.06.2013 otsus nr 3-11-836, p 12.4.

¹⁹² Riigivastutuse seaduse eelnõu (Riigikogu 12. koosseisu 7 SE) seletuskiri, lk 11.

Süüd kui iseseisvat kahju hüvitamise nõude elementi tuleb eristada teo objektiivsest õigusvastasusest. Süü küsimust saab lahendada alles pärast seda, kui on tuvastatud, et avaliku võimu kandja tekitas kannatanule oma õigusvastase teoga kahju ning see tegu on kahju tekitajale etteheidetav. Kahju tekitanud avaliku võimu kandja peab süüst vabanemiseks tõendama, et ta tegi endast kõikvõimaliku, et hoida ära kannatanule kahju tekkimise. Samas aga on süü osakaal avaliku võimu kandja vastutuse kujundamisel väike.¹⁹³ Süü põhimõtte rakendamine vastutuse alusena on tunduvalt piiratum ja õigluse saavutamiseks on oluline arvestada ka muid RVastS § 13 lõikes 1 toodud piiramise aluseid.¹⁹⁴ Kuid sellegipoolest ei sätesta RVastS § 13 lõige 1 vastutuse piiramise aluste ammendavat loetelu. RVastS § 13 lõikes 1 toodud vastutuse piiramise aluste esinemine on peamiselt kohtu sisustada ja hinnata. Kui kohus leiab, et hüvitise vähendamine on võimalik RVastS § 13 lõikest 1 tulenevatel alustel, siis kahju hüvitise vähendamine ei katkesta põhjuslikku seost kahju tekkimise ja avaliku võimu tegevuse vahel, vaid tegemist on asjaoludega, mille tõttu kahju jääb hüvitamata teatud muude asjaolude arvestamise vajaduse tõttu.¹⁹⁵

2.1.1. Kahju tekkimise ettenägematus

RVastS § 14 lõike 1 kui abstraktse ja üldise sisuga õigusnormi tõlgendamisel, mis kohaldub ühetaoliselt nii seadusandja kui ka täitevvõimu poolt õigustloovate aktide andmise või andmata jätmise korral, ei ole seejuures selge, kui ulatuslikud saaksid võimalikud kahjunõuded konkreetsel juhul realselt olla ning kui hästi ettenähtav pidi vastava regulatsiooni kehtestamisel olema isikutele kahju tekkimine.¹⁹⁶ RVastS § 13 lõike 1 punkt 1 sätestab, et hüvitise suuruse määramisel arvestatakse kahju tekkimise ettenägematust, mis käsitleb juhtumit, kus põhjusliku seose olemasolus ei saa kahelda ning seega kahju tekkimine pidi olema ettenähtav. Kahju ettenähtavus peab aga käesoleva paragrahvi mõistes olema raskesti ettenähtav ning see annab võimaluse hüvitise suurust diferentseerida. Kui kahju tekkimist ei saa pidada täielikult prognoosimatuks, kuid kahju tekkimine oli raskesti ettenähtav, siis võib olla tegemist kahjuga, mis ei teki vahetult õigusvastase teo tagajärjel, vaid on selle kaudseks põhjuslikuks tagajärjeks.¹⁹⁷ Eelkõige on see nii juhtudel, kus kahju tekkimine on kaudses põhjuslikus seoses avaliku võimu kandja tegevusega.

¹⁹³ Andresen, E. (Viide 12), lk 55.

¹⁹⁴ Laaring, M. (Viide 6), lk 46.

¹⁹⁵ Laaring, M. (Viide 6), lk 47.

¹⁹⁶ Tallinna Ringkonnakohtu 14.06.2012 otsus nr 3-08-2267, p 22.

¹⁹⁷ Andresen, E. (Viide 12), lk 58.

RVastS § 13 lõike 1 punkt 1 sarnaneb olemuselt VÕS § 127 lõikele 3,¹⁹⁸ milles on sätestatud, et lepingulist kohustust rikkunud lepingupool peab hüvitama üksnes kahju, mida ta nägi rikkumise võimaliku tagajärjena ette või pidi ette nägema lepingu sõlmimise ajal, välja arvatud juhul, kui kahju tekitati tahtlikult või raske hooletuse tõttu. Sarnasel peab RVastS § 13 lõike 1 punkti 1 järgi õigustloova akti andmisel või selle andmata jätmisel olema võimalik ette kalkuleerida ja hinnata õigusloomelise tegevuse või tegevusetusega (kui see on teadlik) võetavaid riske ning sellega kaasnevat võimalikku vastutust.¹⁹⁹ Erinevalt muudest eraõiguslikest kahju hüvitamise nõude piirangutest on riigivastutuse korral kahjuhüvitise piiramise aluseks ka kahju ettenähtavus.²⁰⁰ Kahjuliku tagajärje ettenähtavus õigusvastase teo toimepanemise ajal võib omada tähtsust delikti üldkoosseisul põhineva vastutuse korral. Õigusvastase teo toimepannud isik saab vastutusest vabanemiseks VÕS § 1050 lõigete 1 ja 2 järgi muu hulgas tõendada, et talle ei saa hooletut käitumist ette heita, kuivõrd mõistlikult võttes ei olnud tal võimalik ette näha põhjuslikku seost oma teo ja kahju vahel.²⁰¹

2.1.2. Objektiivsed takistused kahju ärahoidmisel

RVastS § 13 lõike 1 punktist 2 tulenevalt võetakse hüvitise suuruse määramisel arvesse ka objektiivseid takistusi kahju ärahoidmisel,²⁰² mida võib pidada nn vääramatute jõu sätteks avalik-õiguslikes suhetes, kuna tegemist on asjaoludega, mis tekitavad kahju avaliku võimu tegevusest sõltumata. Klassikalised vääramatute jõu juhud on erinevad loodusjõud, sotsiaalsed või poliitilised sündmused ning õigusaktid, mis takistavad tegutsemist. Seadusandja vastutuse piiramise puhul viimatinimetatu mõistagi asjakohane olla ei saa, küll aga muud loetletud sündmused. Vääramatute jõud ehk vabandatus tugineb põhimõttele, et üldreeglina on võlgnik valmis võtma vastutuse üksnes selliste riskide eest, mis on tema kontrolli all.²⁰³ VÕS § 103 lõike 1 järgi vastutab võlgnik kohustuse rikkumise eest, välja arvatud, kui rikkumine on vabandatav. Eeldatakse, et kohustuse

¹⁹⁸ Küll aga räägib VÕS kahju tekkimise „ettenähtavusest“ ja RVastS kahju tekkimise „ettenägematusest“.

¹⁹⁹ Sein, K. VÕS § 127 kommentaarid. – Varul, P. (koost) jt. Võlaõigusseadus I. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura, 2006, lk 441; Sein, K. Kahju ettenähtavuse reegel kahjuhüvitise piiramise alusena. – Juridica IV/2003, lk 244.

²⁰⁰ Vutt, M. Kahju hüvitamist reguleerivate normide kohaldamine haldusasjades. Riigikohtu halduskollegiumi praktika põhjal. – Riigikohus 2007, lk 3.

²⁰¹ Riigikohtu 26.09.2006 otsus nr 3-2-1-53-06, p 13; Sein, K. Kahju ettenähtavuse reegel kahjuhüvitise piiramise alusena. – Juridica IV/2003, lk 244.

²⁰² Riigikohtu 21.04.2010 otsus nr 3-3-1-14-10, p 15: Jalutushoovi puudumist arestimajas ei saa käsitada kahju ärahoidmise objektiivse takistusena RVastS § 13 lg 1 p 2 mõistes.

²⁰³ Sein, K. Mis on vääramatute jõud? – Juridica VIII/2004, lk 511.

rikkumine ei ole vabandav. Kui aga lepingu täitmist mõjutab mingi asjaolu, mida ei olnud lepingu sõlmimisel võimalik ette näha ning mida ei saa täitmiseks kohustatud pool kuidagi mõjutada, siis ei saa tegelikult eeldada, et võlgniku tahe oleks olnud lepingu sõlmimisel endale see risk võtta, sest tal ei olnud võimalik sellise riskiga arvestada.²⁰⁴ Riik ja teised avaliku võimu kandjad peavad täitma avalikke ülesandeid sageli ka väga keerulistes olukordades, mistõttu ei pruugi nõuetekohane ülesannete täitmine osutada hoolimata avaliku võimu kandja tõsistest pingutustest alati võimalikuks.²⁰⁵

Kui hinnata, kas õigustloova aktiga või selle andmata jätmisel on määravaks saanud objektiivne kriteerium vääramatu jõu näol, siis tuleb vaadata, kas asjaolu mõjutamist oli avaliku võimu kandjalt võimalik eeldada või mitte. Seega, kui mingit kohustuse täitmist takistanud asjaolu ei saanud konkreetne kohustatud isik mingil põhjusel mõjutada või ära hoida, kuid mõjutamist või ärahoidmist võis temalt objektiivselt oodata, ei ole tegemist kohustuse rikkumise vabandavusega.²⁰⁶ Jäeb siiski ebaselgeks, millises tegelikus olukorras saaks avaliku võimu kandja õigustloova aktiga või selle andmata jätmisega tekkinud kahju eest hüvitise vähendada või selle vähendamist taotledes põhjendatult toetuda RVastS § 13 lõike 1 punktile 2 viitega objektiivsete takistuste esinemisele.

Nagu eelnevalt märgitud, on kehtiva RVastS § 13 lõikes 3 sätestatud vastutuse välistamise alus RVastS eelnõus ühendatud sisuliselt praeguse RVastS § 13 lõike 1 punktiga 2, mistõttu on asjakohane vaadelda neid sätteid siinkohal koos. Seda enam, et ka viimase aja kohtupraktika näib sarnaselt RVastS eelnõule minevat nende sätete reguleerimisalade samastamise teed.²⁰⁷ RVastS § 13 lõige 3 sätestab sisuliselt avaliku võimu kandja üldise hoolsuskohustuse oma ülesannete (sh õigusloomeliste) täitmisel. RVastS § 13 lõike 3 alusel avaliku võimu kandja vastutusest vabastamise aluste esinemise osas on tõendamiskoormus sättele tugineda soovival avaliku võimu kandjal. RVastS § 13 lõike 3 alusel vastutuse piiramist on peetud võimalikuks näiteks juhtudel, kus on tegemist keerulise õigusolustikuga, st õigusselguse puudumisega.²⁰⁸ Nagu eelnevalt märgitud, on RVastS eelnõu seletuskirjas põhjendatud senise RVastS § 13 lõike

²⁰⁴ Sein, K. (Viide 203), lk 511.

²⁰⁵ Andresen, E. (Viide 12), lk 58.

²⁰⁶ Sein, K. (Viide 203), lk 514.

²⁰⁷ Tallinna Halduskohtu 12.06.2013 otsus nr 3-11-836, p 44: „[K]äesoleval juhul esinesid riigi poolt tagatise regulatsiooni ja määrade kehtestamisel objektiivsed takistused direktiivi eesmärgi täielikuks saavutamiseks piisava lahenduse loomiseks. /.../ Eesti Vabariigil ei olnud kahju tekitamist kaebajale võimalik vältida ka avalike ülesannete täitmisel vajalikku hoolsust täielikult järgides.“

²⁰⁸ Tartu Ringkonnakohtu 30.03.2006 otsus nr 3-04-77, p 26.

3 ühendamist RVastS § 13 lõike 1 punktiga 2 sellega, et nii tagatakse tõhusamalt kahjustatud isiku õiguste kaitse, sest ka nõutava hooldusmäära täieliku järgimise korral ei välistataks avaliku võimu kandja vastutust tervikuna, vaid seda võetakse arvesse hüvitise suuruse vähendamise alusena. Sellist muudatust tuleb pidada põhjendatuks, sest ühest küljest võimaldab olemasolev RVastS § 13 lõige 3 liiga kergekäelist vastutusest vabastamist (arvestades, et „vajalik hooldus“ on väga laiahaardeline määratlemata õigusmõiste, mille ammendav sisustamine on ka üksikjuhtumil ilmselt võimatu, pidades silmas õigusloomeprotsesside mitmekesisust ja neis osalejate paljusust), ning teisalt ei tähenda muudatus ka seda, et vastutusest täielik vabanemine poleks enam üldse võimalik. Ka RVastS § 13 lõike 1 alusel saab kahjuhüvitise jätta tervikuna välja mõistmata ehk vähendada hüvitise suurust nullini.

2.1.3. Õiguste rikkumise raskus

RVastS § 13 lõike 1 punktis 3 märgitud õiguste rikkumise raskuse all peetakse silmas seda, mil määral kaugenes täitevvõim haldusülesannete täitmisel õigusnormide ettekirjutustest. Rikkumise raskuse hindamisel ei ole iseenesest määrav see, kui suure kahju õiguste rikkumine põhjustas, kuigi võib eeldada, et kui kahju on suur, siis on ka seda vältivad õigusnormid olulise kaaluga.²⁰⁹

Samas on ka märgitud, et kui avaliku võimu kandja kohustuste rikkumisega isikule tekitatud kahju on niivõrd vähene, et selle suurus pole võrreldav näiteks hüvitusmenetluse kuludega, siis ei ole hüvitise maksmine põhjendatud isegi juhul, kui formaalselt on kahju tekkinud ning kõik muud hüvitamise eeldused täidetud. Kui kahju hüvitamise nõude tingimused on täidetud, aga isiku õiguste rikkumine osutub sedavõrd väheoluliseks, et hüvitise väljamõistmine ei ole põhjendatud, siis on kohtul võimalik jätta kahju hüvitamise nõue rahuldamata vastavalt RVastS § 13 lõike 1 punktile 3. Õiguste rikkumise raskus sõltub õigushüve riive intensiivsusest ja väljendub isikule saabunud kahjulikes tagajärgedes. Rikkumine peab olema piisavalt intensiivne ja rikkumise raskus peab hüvitise maksmist õigustama.²¹⁰ Vastutuse piiramise aluse rakendamine saab olla põhjendatud ka siis, kui isiku õiguste rikkumine on osutunud tavaliselt samasisulise õigusvastase teoga saabuvatest tagajärgedest tunduvalt väiksemaks.²¹¹

²⁰⁹ Pilving, I. (Viide 78), lk 707.

²¹⁰ Pilving, I. (Viide 2), lk 333.

²¹¹ Andresen, E. (Viide 12), lk. 58-59.

2.1.4. Eraõiguses sätestatud piirangud seoses kannatanu osaga kahju tekitamisel

RVastS § 13 lõike 1 punktis 4 nimetatud eraõiguses sätestatud piirangute all peetakse silmas esmajoones kannatanu kaassüüd kahju tekkimisel.²¹² Selleks vaadeldakse asjaolusid, mis on seotud kahjustatud isiku tegevusega või mis on talle etteheidetavad. Kahjustatud isiku tegevust hinnatakse VÕS § 139 järgi, mis sätestab kahjustatud isiku osa kahju tekkimisel.²¹³ Sellest tulenevalt on võimalik kahjuhüvitist vähendada juhul, kui kahju tekkis osaliselt kahjustatud isikust tulenevatel asjaoludel või ohu tagajärjel, mille eest kahjustatud isik vastutab.²¹⁴ Kannatanule saab ette heita, et ta on jätnud täitmata oma hoolsuskohustuse. RVastS § 13 lõike 1 punkti 4 kohaldamisel sisustatakse kaassüü eraõigusest tulenevate normidega. Eelkõige on asjassepuutuv VÕS § 139 lõige 1, millest tulenevalt juhul, kui kahju tekkis kahjustatud isikust tulenevatel asjaoludel või ohu tagajärjel, mille eest kahjustatud isik vastutab, vähendatakse kahjuhüvitist ulatuses, milles need asjaolud või oht soodustasid kahju tekkimist. Kahjuhüvitise vähendamine VÕS § 139 lõike 1 kohaselt eeldab, et kahju tekkimine on osaliselt põhjuslikus seoses kahjustatud isikust tulenevate asjaoludega. See muidugi ei tähenda, et kannatanud isik oleks rikkunud seadusest või lepingust tulenevat kohustust. Kahju osaline vähendamine on võimalik, kui kannatanu ei järgi temalt käibes eeldatavat hoolt ja selle tulemusena on suurenenud kahju tekkimise risk või tagajärgede raskus.²¹⁵

Sisuliselt kohaldatakse RVastS § 13 lõike 1 punkti 4 siis, kui kannatanu jättis kahju tekitaja tähelepanu juhtimata ebatavaliselt suurele kahju tekkimise ohule või jättis kahju tekitamise ohu tõrjumata või jättis tegemata toimingut, mis oleks tekkinud kahju vähendanud, kui kahjustatud isikult võis seda mõistlikult oodata.²¹⁶ Kannatanu osa kahju tekitamisel peab olema põhjuseks tagajärjele, millega kahju tekitati.²¹⁷ Kannatanule on etteheidetav see, kui ta ei ürita kahju tekkimist vältida õiguskaitselahendite õigeaegse kasutamisega.²¹⁸ Oluline on isiku kohustus vältida endale kahju tekkimist ning kahju tekkimisele mitte kaasa aidata ei tähenda seda, et isik

²¹² Pilving, I. (Viide 78), lk 707.

²¹³ Laaring, M. (Viide 6), lk 47.

²¹⁴ Lahe, J. Kannatanu süü kahju tekkimisel kahjuhüvitise vähendamise alusena. – *Juridica* II/2003, lk 84.

²¹⁵ Sein, K. VÕS § 139 kommentaarid. – Varul, P. (koost) jt. *Võlaõigusseadus I. Kommenteeritud väljaanne*. Tallinn: Juura, 2006, lk 486 – Kahjustatud isikust tulenevad asjaolud on näiteks: autos turvavöö kinnitamata jätmine, ilmsete joobetunnustega juhiga autosse istumine, mootorrattaga kiivrita sõitmine.

²¹⁶ Andresen, E. (Viide 12), lk 59.

²¹⁷ Riigikohtu 13.12.2010 otsus nr 3-3-1-84-10, p-d 13 ja 15.

²¹⁸ Riigikohtu 20.11.2008 otsus nr 3-3-1-47-08, p 24; Tallinna Ringkonnakohtu 31.10.2007 otsus nr 3-06-1816, p 16: Kahju hüvitise suurust tuleb piirata RVastS § 13 lg 1 p-de 3 ja 4 alusel, kuna apellant oleks saanud kahju ära hoida ka ise, käitudes suurema hoolsusega tehingute tegemisel.

peaks selleks loobuma oma teistest samaväärselt kaitstud seaduslikest õigustest.²¹⁹ Kuna kannatanu süü tuvastamine on suhteliselt keeruline, siis sageli ei olegi võimalik üheselt määrata, kui palju on ühe või teise osapoole tegevus seotud kahju tekkimisega, mistõttu peab kohus hindama, kas ja kui suures ulatuses kannatanust tulenevad asjaolud või temast lähtuv risk kahju tekkimist soodustas.²²⁰ Kohus saab siin tugineda VÕS § 139 lõikele 2 ning hinnata, mida oleks samasuguses olukorras kahju vähendamiseks teinud mõistlik isik. Mõistlikult isikult oodatakse, et ta peab võimaluse korral püüdma ära hoida kahju tekkimist, vaidlustades õigeaegselt kahju põhjustava avaliku võimu kandja tegevuse tulenevalt RVastS § 7 lõikest 1.²²¹

Küsimus on aga selles, kas õigustloova aktiga tekitatud kahju hüvitamise nõude juures on asjakohane vastutuse piiramisel toetuda RVastS § 13 lõike 1 punktis 4 toodud alusele. Olukorras, kus kehtestatakse uus õigustloov akt, siis kas ja kuidas on isikul võimalik selle vastuvõtmist realselt mõjutada. Õigustloova aktiga või selle andmata jätmisega tekitatud kahju hüvitamisel, on isikul keeruline tõendada seda, kuidas ta üritas takistada endale kahju tekkimist, mistõttu tundub, et RVastS § 13 lõike 1 punkti 4 järgi vastutuse piiramine ei pruugi üldjuhul olla võimalik. Erandina võiks see säte olla siiski asjakohane, kui näiteks kannatanuks on mõni ühing või esindusorgan, kes oli õigusloomeprotsessi kaasatud.

2.1.5. Muud asjaolud, millest tulenevalt kahju hüvitamine täies ulatuses oleks ebaõiglane

RVastS § 13 lõike 1 punkt 5 annab võimaluse hüvitise suuruse määramisel arvestada lisaks eelnevates punktides toodutele ka muude asjaoludega,²²² millest tulenevalt oleks kahju täies ulatuses hüvitamine ebaõiglane. Nii võib RVastS § 13 lõike 1 punktis 5 toodud piirangulatus seonduda näiteks juhtumiga, kus RVastS § 13 lõike 1 punkti 4 (kaassüü olukord) rakendamiseks küll alust ei ole, aga samas pole kannatanu ka ise toiminud heauskselt või õiguskuulekalt.²²³ Samuti võib vastutuse piiramise aluseks teatud juhtudel olla näiteks keeruline õigusolustik, st

²¹⁹ Riigikohtu 19.10.2006 otsus nr 3-3-1-50-06, p 10.

²²⁰ Sein, K. VÕS § 139 kommentaarid. – Varul, P. (koost) jt. Võlaõigusseadus I. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura, 2006, lk 490.

²²¹ Riigikohtu 02.11.2004 otsus nr 3-3-1-33-04, p 14.

²²² Riigikohtu 15.03.2010 otsus nr 3-3-1-93-09, p 14: Ringkonnakohus tuvastas, et vanglal ei olnud taht karistada kaebajat alusetult või alandada tema väärikut. Ringkonnakohus leidis eeltoodust tulenevalt, et vastavalt RVastS § 13 lg 1 p 5 järgi esinevad asjaolud, millest tulenevalt kahju hüvitamine täies ulatuses oleks ebaõiglane. Riigikohus leidis aga teisti, kahju suurus ei sõltu sellest, kas vangla tegutses tahtlikult või hooletult. Süüd välistavate asjaolude arvestamine karistuse määramisel ei muuda õigusvastast karistust mingis osas õiguspäraseks ja seetõttu ei saa süüd välistavate asjaoludega õigustada kaebajale kahju tekitamist ega kahju täies ulatuses ebaõiglaseks pidada.

²²³ Pilving, I. (Viide 78), lk 707.

õiguselguse puudmine.²²⁴ Kohtupraktika kohaselt vastavad VÕS §-des 139 ja 140 sätestatud vastutuse piirangud sisuliselt RVastS § 13 lõike 1 punktile 5.²²⁵ Need näevad ette mitmeid eraõiguslikke kahju hüvitamise piiramise võimalusi nagu kahjustatud isiku osa arvestamine kahju tekitamisel ja hüvitise piiramise aluseks võib olla ka see, kui täieliku kahjusumma hüvitamine oleks „muul põhjusel mõistlikult vastuvõetamatu“. Eraõigus annab laiad ja paindlikud võimalused kahjuhüvitise piiramiseks ning põhimõtteliselt võimaldab sama ka avalikus õiguses RVastS § 13 lõike 1 punkt 5.²²⁶

Kahjuhüvitise vähendamise õiguse kasutamise eeldus on, et kahju hüvitamine täies ulatuses oleks kohustatud isiku suhtes äärmiselt ebaõiglane või muudel põhjustel mõistlikult vastuvõetamatu. Kahjuhüvitise vähendamisel peab kohus eelkõige arvesse võtma vastutuse iseloomu kui ka kahju tekitaja süü astet.²²⁷ Kui eraõiguslikult on isik kerge hooletuse tõttu tekitanud ulatusliku kahju, siis võib kohus kahjuhüvitist vähendada, arvestades sealjuures kahju tekitaja majanduslikku olukorda, mis võib tähendada, et tal ei olegi võimalik hüvitada tekkinud kahju. Riigivastutuse alusel esitatud kahjunõude juures on oluline koht sellel, et tegemist on riigi rahaliste vahenditega, mis saaksid piiramatult vastutuse korral kahjustatud. Seega võib väita, et kui õigustloova aktiga tekitatud kahju hüvitamise nõude eeldused on täidetud, siis saab ülemäärase kahjuhüvitise maksmise vältimiseks muu hulgas kohaldada RVastS § 13 lõike 1 punkti 5 ning piirata kahju hüvitamist. Samas oleks vastuoluline olukord, kus õigusvastaselt tekitatud kahju hüvitamist võib piirata, kuid haldusakti õiguspärase kehtetuks tunnistamise tõttu tekkiv usalduskahju tuleks ükskõik mis asjaoludel alati täielikult hüvitada.²²⁸

2.2. Õigustloova aktiga või selle andmata jätmisega tekitatud kahju hüvitamise nõude menetlemine

Kannatanul on küll äärmiselt keeruline tõendada, et õigustloova aktiga või selle andmata jätmine on talle vahetult kahju tekitanud ning ühtlasi on raske tuvastada RVastS § 14 lõike 1 tulenevate

²²⁴ Tartu Ringkonnakohtu 30.03.2006 otsus nr 3-04-77, p 26.

²²⁵ Riigikohtu 08.05.2014 otsus nr 3-3-1-9-14, p 54.

²²⁶ Laaring, M. (Viide 6), lk 46.

²²⁷ Sein, K. VÕS § 139 kommentaarid. – Varul, P. (koost) jt. Võlaõigusseadus I. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura, 2006, lk 491.

²²⁸ Riigikohtu 08.05.2014 otsus nr 3-3-1-9-14, p 55.

hüvitusnõude esitamise kohustuslike tingimuste täidetust, kuid ometi tuleb selliseid olukordi ette,²²⁹ mistõttu on järgnevalt asjakohane hinnata ka nõudega seonduvaid menetluslikke aspekte.

Õigustloova aktiga või selle andmata jätmisega tekitatud kahju hüvitamise taotlus on võimalik vastavalt RVastS § 17 lõikele 1 esitada kahju tekitanud avaliku võimu kandjale või kaebuses halduskohtule. Kuivõrd sellise nõude rahuldamine eeldab samas asjaomase üldakti kehtetuks tunnistamist või selle andmata jätmise põhiseadusevastaseks tunnistamist, mida saab teha üksnes Riigikohus põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse tulemusel,²³⁰ siis on tõenäoline, et vastavasisulise hüvitusnõudega üldakti andnud või selle andmata jätnud võimuorgani poole pöördumine ei oleks tulemuslik ja üldjuhul esitatakse kahju hüvitamise nõue otse halduskohtule.²³¹ Riigivastutuse nõudeõigust kui hüvitispõhiõigust piiravad materiaal- ja protsessiõiguslikud takistused nagu nõude aegumine, kaebetähtajad ning riigilõiv. Aegumine ning kaebetähtajad on riigivastutuse puhul hädavajalikud, et saavutada õiguskindlus. Vastuvõetav ei oleks olukord, kus võimalikud hüvitusnõuet puudutavad riskid kummitavad kahju tekitajat aastakümneid ning kannatanul oleks võimalus lasta kahjul lõpmatult suureneada.²³² Seejuures tuleb ka arvestada, et juhul, kui seaduses on kahju hüvitamise nõudeõigust avardatud, ei saa selle alusel reeglina esitada nõudeid, mis ulatuvad varasematesse perioodidesse. Nii on rõhutatud, et RVastS § 14 lõige 1 jõustus praegu kehtivas redaktsioonis 25. juulil 2004 ning sel ei olnud tagasiulatuvat jõudu. Varem nägi RVastS § 14 lõige 1 ette vaid õigustloova akti andmisega tekitatud kahju hüvitamise. Enne 25. juulit 2004 ei võimaldanud riigivastutuse seadus välja mõista hüvitist õigustloova akti andmata jätmisega tekitatud kahju eest.²³³ Varasema perioodi arvestamine oleks sellest tulenevalt võimalik vaid kahel tingimusel: 1) seadusandja näeb ette vastava rakendussätte; 2) Riigikohus tunnistab nõudeõiguse aluseks oleva sätte kehtestamisele eelneval perioodil vastava regulatsiooni puudumise põhiseadusevastaseks.

2.2.1. Hüvitusnõude esitamise tähtaeg

RVastS § 17 lõike 3 järgi tuleb taotlus või kaebus esitada kolme aasta jooksul, arvates päevast, millal kannatanu kahjust ja selle põhjustanud isikust teada sai või pidi teada saama, sõltumata

²²⁹ Riigikohtu 20.11.2012 otsus nr 3-4-1-4-12, p-d 57 ja 73; 12.12.2012 määrus nr 3-3-1-59-12, p 14.

²³⁰ Laaring, M. (Viide 6), lk 50.

²³¹ HKMS § 17 lõike 3 teisest lausest tulenevalt on seadusega ja seaduse andmata jätmisega tekitatud kahju hüvitamise nõude puhul kohtumenetluses vastustajaks ministeerium, kelle valitsemisalasse seadus kuulub.

²³² Pilving, I. (Viide 2), lk 342.

²³³ Riigikohtu 31.03.2014 otsus nr 3-3-1-53-13, p 18.

teada saamisest aga kümne aasta jooksul kahju tekitamisest või selle põhjustanud sündmusest arvates. Samasisuline regulatsioon sisaldub lisaks HKMS § 46 lõikes 4 ning samad tähtajad on nähtud ette ka RVastS eelnõu § 25 lõikes 5 (viimati nimetatu lähtub oma sõnastuses otseselt HKMS § 46 lõikest 4). Vastavad hüvitamisnõuete esitamise tähtajad on liikmesriigiti erinevad, näiteks on Saksamaal nõude esitamise tähtajaks sarnaselt Eestile kolm aastat, kuid Inglismaal on see jällegi kuus aastat.²³⁴ Riigikohus on rõhutanud, et Euroopa Kohus ei ole kolmeaastast tähtaega kahju hüvitamise nõude esitamiseks pidanud ebamõistlikuks ning Euroopa Kohtu praktikaga on kooskõlas ka seisukoht, et koos kahju hüvitamise nõudega hakkab kaebetähtaeg kulgema ka edaspidi tekkida võiva ettenähtava kahju osas.²³⁵ Liikmesriikide pädevuses on võrdväarsuse ja tõhususe põhimõtteid järgides kehtestada menetlusnormid koos aegumise regulatsiooniga. Euroopa Kohus märkinud üksnes seda, et tõhususe põhimõttest tulenevalt ei tohi liikmesriigi õiguskorras kehtestatud tähtajad muuta isikutele Euroopa Liidu õigusest tulenevate subjektiivsete õiguste kasutamist praktiliselt võimatuks või ülemäära raskeks. Peamine on see, et aegumistähtaeg on üheselt arusaadavalt kindlaks määratud ja teatavaks tehtud, kui need tingimused on täidetud, siis on kolmeaastane tähtaeg mõistlik.²³⁶ Mõistagi ei tohi lisaks esineda diskrimineerimist ehk Euroopa Liidu õigusel põhinevate nõuete maksmapanekut ei või menetluslikult teha raskemaks kui see on riigisisel õigusel põhinevate nõuete puhul.

Tallinna Ringkonnakohtus on autoriõiguse seaduse alusel kehtestatud salvestusseadmete ja -kandjate tasusid puudutava regulatsiooni väidetavast ebapiisavusest tulenevalt autoreid ühendavate organisatsioonide poolt esitatud kahjunõude tähtaja osas praegu käimasolevas vaidluses tehtud määruses rõhutanud, et hüvitamiskaebuse esitamise kolmeaastane tähtaeg ei saa mööduda enne, kui kaebuses sisalduva kahjunõude aluseks oleva toiminguga (tegevusetuse – HKMS § 6 lg 2) algusest ei ole möödunud kolm aastat. Olukorras, kus kahjunõude aluseks olev tegevusetus pole isegi mitte alanud, ei saa isikule omistada teadmist, et talle on tekkinud kahju. Hüvitamiskaebuse kulgemine algab aga päevast, mil kaebaja sai teada või pidi teada saama kahjust ja selle põhjustanud isikust. Kaebajad võisid küll 2007. aastal teada, et õigustloova akti puudulikkusega kaasneb neile kahju, kuid nad ei võinud sel ajal kuidagi teada, et avaliku võimu kandja on tegevusetu ka aastatel 2010–2012 ning kannatanu igal ajahetkel tulla nõudma kahju hüvitamist vähemalt viimase kolme aasta eest.²³⁷ Edaspidi tekkida võiva ettenähtava kahju osas ei hakka kaebetähtaeg kulgema enne kahju hüvitamise nõude tekkimist. Kahju hüvitamise nõude

²³⁴ Lock, T. (Viide 39), p 17.

²³⁵ Riigikohtu 12.12.2012 määrus nr 3-3-1-59-12, p-d 16-17.

²³⁶ Euroopa Kohtu 24.03.2009 otsus kohtuasjas C-445/06: *Danske Slagterier*, p-d 32-33 ja 49.

²³⁷ Tallinna Ringkonnakohtu 17.10.2013 määrus nr 3-13-366, p-d 11-12.

tekkimiseks peab aga kahjunõude aluseks olev tegevusetus olema vähemalt alanud. Enne sündmuse (tegevuse või tegevusetuse) aset leidmist pole võimalik kahjunõuet esitada, sest kahju pole selleks hetkeks põhjustatud, s.o isiku õigusi rikutud. Pelgalt tulevikus kahju põhjustamise oht ei anna alust kahjunõude esitamiseks. Õiguskindluse tagabki see, et varasema perioodi eest ei saa kannatanu kahju hüvitamist kaebetähtaja möödumise tõttu nõuda. Vastupidise käsitlusega nõustumine tähendaks aga seda, et kui avaliku võimu kandja on suutnud piisavalt pika aja jooksul tegevusetusega isikule kahju põhjustada, siis vabaneb ta ka tegevusetuse õigusvastase jätkamise korral kahju hüvitamise kohustusest täielikult.²³⁸

2.2.2. Nõude suuruse piiritlemine ja riigilõiv

HKMS § 38 lõike 2 kohaselt tuleb rahalise hüvitise nõudmisel ära märkida hüvitise suurus. Mittevaralise kahju eest hüvitise nõudmisel ja juhul, kui kaebajal on võimatu või ebamõistlikult keeruline varalise kahju suurust kindlaks teha, võib kaebaja jätta hüvitise suuruse kaebuses märkimata ja taotleda õiglast hüvitist kohtu äranägemisel.

Õigusemõistmise kulude kandmises osalemise ning menetlusökoonomia eesmärgil (s.o vältimaks põhjendamatute, pahatahtlike jms kaebuste esitamist, mis võiks tuua kaasa kohtusüsteemi suutmatuse pakkuda isikutele tõhusat õiguskaitset mõistliku aja jooksul)²³⁹ on riigilõivuseaduse § 57¹ lõikes 2 nähtud ette, et halduskohtule hüvitamiskaebuse esitamisel tuleb tasuda riigilõivu kolm protsenti summast, mille väljamõistmist taotletakse, või kuid mitte alla 15 euro ja mitte üle 750 euro. Sama paragrahvi 3. lõike kohaselt tuleb kahju hüvitamise kaebuse esitamisel, kui nõutava hüvitise summa jäetakse kaebuses märkimata ning taotletakse õiglast hüvitist kohtu äranägemisel, riigilõivu tasuda 250 eurot. Sellised lõivumäärad kehtivad alates 1. juulist 2012 ning ülempiiri arvestades ei saa neid pidada kahju hüvitamise nõudeõigust ülemäära piiravaks. Varasematel aegadel kehtinud riigilõivumäärade osas sama öelda ei saa²⁴⁰ ning see

²³⁸ Samas, punktid 11 ja 12.

²³⁹ Nt Riigikohtu 12.04.2011 otsus nr 3-2-1-62-10, p 45 ja paljud hilisemad ajavahemikul 01.01.2009–30.06.2012 kohtuasjade toimingute suhtes kehtinud riigilõivumäärade põhiseaduslikkuse vaidlustes tehtud lahendid.

²⁴⁰ Ajavahemikul 01.01.2009–30.06.2012 kehtinud lõivumäär oli 5% kahjunõude summast, kuid mitte rohkem kui sama suure hagihinnaga hagi esitamisel tsiviilkohtumenetluses (s.o maksimaalselt 95 867,47 eurot). Perioodil 01.09.2006–31.12.2008 kehtinud lõivumäär oli ühest küljest praegusega sarnane 3% kahjunõude summast, kuid maksimaalmääraks oli 750 euro asemel 750 000 krooni (s.o 47 933,74 eurot). Kuni 31.08.2006 kehtinud lõivumäär oli samuti 3% kahjunõude summast, aga ülempiir puudus sellel sootuks.

võib olla ka üheks põhjuseks, miks muu hulgas õigustloova aktiga või selle andmata jätmisega tekitatud kahju hüvitamiseks on kaebusi esitatud väga harva.

Vähemasti taotletava otsese varalise kahju suurus peaks olema reeglina kohtusse pöördujale teada, samuti on võimalik välja arvestada saamata jäänud tulu suurus, ehkki see võib olla kahtlemata keeruline. Seevastu mittevaralise kahju hüvitamise nõude esitamisel oleks põhjendamatu menetluskulude tegemise vältimiseks kasulik olla kursis kohtute praktikaga kahjuhüvitiste väljamõistmisel ja nende suuruse kindlaksmääramisel. Seda vaatamata asjaolule, et üheski teises asjas määratud mittevaralise kahju hüvitise suurusel ei saa konkreetse vaidluse lahendamisel olla reeglina määravat tähtsust.²⁴¹ RVastS § 14 lõige 1 ei loetle juhtumeid, mil tuleb hüvitada õigustloova akti andmata jätmisega tekitatud mittevaralise kahju, kuid RVastS § 14 lõiget 1 saab mittevaralise kahju hüvitamisel kohaldada koos RVastS § 9 lõikega 1,²⁴² millest tuleneb, et füüsiline isik võib nõuda mittevaralise kahju rahalist hüvitamist süüliselt vääriskuse alandamise, tervise kahjustamise, vabaduse võtmise, kodu või eraelu puutumatusel või sõnumi saladuse rikkumise, au või hea nime teotamise korral. Mittevaralise kahju hüvitise suuruse määramisel tuleb kohtul teha individuaalne otsus, mis tagab õiglase hüvitise. Kahju ulatuse otsustab kohus oma siseveendumuse kohaselt kõiki asjaolusid arvestades ja diskretsiooni alusel. Lisaks ei tohi määratav hüvitis olla võrrelduna Euroopa Inimõiguste Kohtu analoogsetes asjades määratud hüvitisega põhjendamatu madal.²⁴³ Aktsepteeritav on olukord, kus riik on kehtestanud õiguskaitsevahendi hüvitise andmiseks ning mõistab välja summasid, mis hoolimata sellest, et need on väiksemad Euroopa Inimõiguste Kohtu poolt välja mõistetud summadest, ei ole ebamõistlikud, tingimusel, et riigisisised otsused, mis peavad olema kooskõlas õigustraditsiooni ja elatusasemega selles riigis, tehakse kiiresti, need on põhjendatud ja need täidetakse viivitamata.²⁴⁴

2.2.3. Menetluskäik

Õigustloova aktiga või selle andmata jätmisega tekitatud kahju hüvitamise nõude rahuldamiseks tuleb kohtul lisaks konkreetset asja lahendava otsuse tegemisele käivitada üldine põhiseaduslikkuse järelevalve menetlus vastavalt kohtumenetluse sätetele. Vaid siis, kui

²⁴¹ Riigikohtu 05.03.2014 otsus nr 3-3-1-10-14, p 12.1.

²⁴² Riigikohtu 31.03.2014 otsus nr 3-3-1-53-13, p 29.

²⁴³ Riigikohtu 10.11.2013 otsus nr 3-3-1-38-13, p 21.

²⁴⁴ Euroopa Inimõiguste Kohtu 07.05.2013 otsus nr 38967/10 kohtuasjas *Mets v. Eesti*, p 31; Riigikohtu 10.11.2013 otsus nr 3-3-1-38-13, p 21.

õigustloova akti andmata jätmise suhtes algatatakse põhiseaduslikkuse järelevalve menetlus, võib kohus seadusandja tegutsemist nõudva situatsiooni lahendada vahetult põhiseaduse alusel. Kuna kohus peab säärases olukorras konkreetsetes kaasuses tegutsema sisuliselt hädaseadusandjana, tuleb tal olla vaoshoitud ning sekkuda teiste riigivõimuharude tegevusse minimaalsel määral, et saavutada põhiseaduspärane tulemus.²⁴⁵

Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse (PSJKS) § 2 punkti 1 kohaselt on Riigikohtu pädevuses lahendada taotlusi kontrollida õigustloova akti või selle andmata jätmise vastavust põhiseadusele. Instantsikohus saab ja peab küll konkreetse hüvitamiskaebuse lõplikult lahendama, tunnistades kaebuse rahuldamisel sätte või selle puudumise põhiseadusevastaseks (seejuures tuleb seda PSJKS § 11 lõike 3 ja HKMS § 162 lõike 2 järgi teha vastava kohtulahendi resolutsioonis), kuid lõpliku ja üldkehtiva otsuse teeb selles küsimuses Riigikohus temale PSJKS § 4 lõike 1 ja § 9 lõike 1 alusel edastatud kohtuotsuse või -määruse alusel. See tuleneb Riigikohtu põhiseaduslikust eristaatusest, sest PS § 149 lõike 3 teisest lausest tulenevalt on Riigikohus lisaks kassatsioonikohtule ühtlasi põhiseadusliku järelevalve kohus ning PS § 152 lõike 2 kohaselt on ainult Riigikohtul pädevus tunnistada kehtetuks mis tahes seadus või muu õigusakti, kui see on vastuolus põhiseaduse sätte ja mõttega. Instantsikohtutel on PS § 152 lõikest 1 tulenevalt volitus üksnes konkreetse asja lahendamisel jätta põhiseadusevastane seadus või muu õigusakt või selle sätte kohaldamata, kuid selline otsustus ei oma lahendatavast kohtuasjast väljapoole ulatuvat mõju asjassepuutuva õigustloova akti kehtivusele. Üldakti kehtivust saab murda vaid Riigikohus. Samas tagab põhiseaduslikkuse järelevalve käivitamise nõue, et asjaomase üldakti (sätte) või selle andmata jätmise põhiseaduspärasus saab juba esimese kaasuse kerkimisel lõpliku hinnangu (arvestades küll seda, et vastav hinnang lähtub konkreetse kohtuasja tehiooludest ning järelduste teistele juhtumitele laiendamise võimalikkus ja ulatus võivad seetõttu oluliselt erineda). Sellega välditakse olukorda, kus kehtima jäävad põhiseadusevastased õigusaktid või -normid ning samuti hoitakse ära võimalikke lahknevaid tõlgendusi eri kohtute poolt ja tagatakse seega isikute õiguste ühetaoline kaitse.²⁴⁶

Võimalik menetluskäik näeks välja järgmine:²⁴⁷

²⁴⁵ Pilving, I. (Viide 102), lk 534.

²⁴⁶ Riigivastutuse seaduse ja põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse muutmise seaduse eelnõu (Riigikogu 10. koosseisu 357 SE) seletuskiri, § 1 p 10.

²⁴⁷ Riigivastutuse seaduse ja põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse muutmise seaduse eelnõu (Riigikogu 10. koosseisu 357 SE) seletuskiri, § 1 p 10; Riigikohtu 21.05.2008 otsus nr 3-4-1-3-07, p-d 26-35.

- 1) isik leiab, et õigusloov akt või selle andmata jätmine on õigusvastane ning tekitab talle kahju;
- 2) isik pöördub hüvitamiskaebusega halduskohtusse (RVastS § 17, HKMS § 37 lõike 2 punkt 4);
- 3) kohus kontrollib RVastS § 14 lõike 1 koosseisu elementide täidetust ja RVastS § 13 lõigetes 1 ja 3 sätestatud piirangute esinemist;
- 4) kohus jätab põhiseadusevastase õigustloova akti kohaldamata ja/või kohaldab kõrgemalseisvat õigusakti, millest tuleneb isiku vastav subjektiivne õigus, ning lahendab oma otsusega konkreetse kaasuse, mõistes välja kahjuhüvitise,²⁴⁸ algatades ühtlasi põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse kohtulahendi Riigikohtule saatmisega (HKMS § 158 lõige 4, § 162 lõige 2; PSJKS § 9);
- 5) Riigikohus tunnistab õigustloova akti või selle sätte või õigustloova akti andmata jätmise põhiseadusevastaseks või kehtetuks või jätab kohtu taotluse rahuldamata (PSJKS § 15 lõige 1);
- 6) kui kohus jättis kohtuasja lahendamisel kohtuotsuse või -määruse resolutsioonis põhiseadusevastasuse tõttu kohaldamata asjassepuutuva õigustloova akti või tunnistas selle andmata jätmise põhiseadusega vastuolus olevaks, hakkab edasikaebamise tähtaeg kulgema Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve korras selle akti põhiseaduslikkuse kohta tehtud otsuse kuulutamisele järgneval päeval (HKMS § 181 lõige 2, § 204 lõige 3, § 212 lõige 3, § 235 lõige 5).

²⁴⁸ Või tehes HKMS § 171 lõike 1 alusel vaheotsuse hüvitusnõude põhjendatuse kohta, kui nõutava rahasumma suuruse tõendamine on väga kulukas või keeruline, jättes selle lahendamiseks n-ö järgmisel ringil.

Kokkuvõte

PS §-st 25 tuleneb igäühele õigus nõuda ükskõik kelle poolt õigusvastaselt tekitatud kahju hüvitamist ja nimetatud säte seob ka seadus- ja määrusandjat. PS § 25 ulatust täpsustava või õigemini kitsendava regulatsiooni on Eesti riik kehtestanud RVastS § 14 lõikega 1, mis sätestab tingimused õigustloova aktiga või selle andmata jätmisega tekitatud kahju hüvitamiseks. Vastav säte kehtib alates 1. jaanuarist 2002 ning algseid väga kitsaid piire on avardatud 2004. aastal seoses Eesti liitumisega Euroopa Liiduga. Hetkel läbivad parlamentaarset menetlust järjekordsed muudatused, millega on kavas hüvitusnõude tingimusi veelgi lõdvendada ning jällegi on selle põhjuseks toodud Euroopa Kohtu praktikas pidevalt edasi arendatavad Euroopa Liidu riigivastutusõiguse põhimõtted ning selgelt teadvustamata „vajadus“ nende arengutega kaasas käia.

Magistritöös anti ülevaade Euroopa Kohtu poolt väljakujundatud kriteeriumitest, millest juhendatakse Euroopa Liidu õiguse normi rikkumisega (nt direktiivi mittetäieliku või mittetähtaegse ülevõtmisega) tekitatud kahju hüvitamiseks liikmesriigi vastutuse kindlakstegemisel ning kokkuvõtlikult tuli tõdeda, et kuigi Euroopa Kohus on aja jooksul riigivastutuse doktriini ulatust laiendanud ja andnud juhised riigivastutusnõuete lahendamiseks liikmesriikide kohtutes, on kasutatavad mõisted ikkagi sedavõrd ebaselgete piiridega ja väidetavalt eristuvad kriteeriumid paljuski kattuvad, et kohtud on tõsisel hädas nende põhimõtete sisustamisel ja kohaldamisel konkreetsete asjade lahendamisel.²⁴⁹ Seejuures ei ole tegemist sugugi kauge ega marginaalse probleemiga, sest suur osa või isegi enamik liikmesriikide kohtutes lahendatavatest õigusloomerikkumistega seotud hüvitusnõuetest tuginevad Euroopa Liidu õiguse rikkumisele, kus kohtutel on kohustus vastuolu korral jätta riigisisene õigus kõrvale ning kohaldada selle asemel otse Euroopa Kohtu pretsedendiõigust.²⁵⁰ Nii on viimasel paaril

²⁴⁹ Lock, T. Is private enforcement of EU law through state liability a myth? – An assessment 20 years after Frankovich. – *Common Market Law Review*, 2012, lk 13.

²⁵⁰ Riigikohtu 31.10.2013 otsus nr 3-3-1-84-12, p 20: Riigisisese riigivastutusõiguse ja Euroopa Liidu õiguspõhimõtete vastuolu korral tuleb liidu õiguse ülimuslikkuse tõttu jätta riigisisene norm või selle vastav osa Euroopa Liidu õigusega seotud kahjuasjades kohaldamata; Riigikohtu 07.05.2008 määrus nr 3-3-1-85-07, p 38: Kui selgub, et Eesti õigus on vastuolus Euroopa Liidu õigusega, siis tuleb vastuolus olev Eesti õigus jätta kohaldamata põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetlust algatamata.

aastal Eesti kohtutes lahendatud või praegu lahendamisel olevatest vaidlustest (kokku neli) pooltes tuginetud riigisisese kõrgemalseisva normi rikkumisele ja sama paljudes ka Euroopa Liidu õiguse ebakohasele ülevõtmisele.

Kui Euroopa Kohtu poolt edasiarendatavaid põhimõtteid Eesti seadusandja mõjutada ei saa, siis riigisiseste õigustloovate aktide või nende andmata jätmise eest kahjuhüvitiste väljamõistmise tingimuste seadmine on igal juhul võimalik. RVastS § 14 lõike 1 senitoimunud ja ka kavandatava muutmise põhjendusi arvestades, milles on viidatud üksnes Euroopa Kohtu praktikast juhendumisele ja väidetava võrdse kohtlemise vajalikkusele, näib aga Eesti seadusandja või vastava eelnõu ettevalmistaja olevat samuti läinud kergema vastupanu teed ning loobunud kui just mitte mõtlemisest, siis vähemasti sisulisest analüüsimisest.

Magistritöö eesmärk oli uurida õigustloova akti või selle andmata jätmisega tekitatud kahju hüvitamise nõude sisu ja piiranguid ning nende põhjendatust. Senises kohtupraktikas on vastavasisulised hüvitusnõuded jäänud üldjuhul rahuldamata ning peamiselt põhjusel, et asjassepuutuvates sätetes ettenähtud kõigi tingimuste täitmine on väga keerukas ja nende sisu ebaselge.

Vastused uurimisküsimustele:

- 1) Millised on RVastS § 14 lõike 1 rakendamise piirid ning kas nimetatud säte piirab õigustloova aktiga või selle andmata jätmisega seotud kahju hüvitamise nõudeõigust ebamõistlikult?

Magistritöös on jõutud järeldusele, et praeguse riigivastutuse seaduse rakendamine on ebaselge ega võimalda kannatanutel saada mõistlikult ülevaadet, millistest kriteeriumitest lähtutakse Euroopa Liidu õigusel baseeruva hüvitusnõude lahendamisel. Pigem on kehtiv RVastS § 14 lõige 1 selles osas eksitav, sisaldades piirangut, et nõude esitaja peab muu hulgas kuuluma eriliselt kannatanud isikute rühma, kuigi seda kriteeriumi ei saaks kohaldada näiteks direktiivi üle võtmata jätmise vaidluses. Sellest ei tulene aga veel, et piirang oleks tingimata sisuliselt vale või ebamõistlikult kitsendav, vaid ebaselgus oleks võimalik sätte muutmise või kehtetuks tunnistamisel asemel kõrvaldada ka viisil, et riigisiseseid kahju hüvitamise vaidlusi reguleerib üks norm ja Euroopa Liidu õigusel tuginevate kahjunõuete esitamiseks on omaette regulatsioon. Teisalt näib Eestis tekkivat olukord, kus sarnaselt Euroopa Kohtule arendab ka riigisisest riigivastutusõigust meil kõige rohkem edasi Riigikohus, andes seadusandjale selgeid suuniseid

eksisteerivate piirangute leevendamiseks ning olles seejuures selgelt „euroopalikult“ kannatanusõbralik ja riigi ranget vastutust pooldav. See ilmnes eelkõige eriliselt kannatanud isikute rühma kuulumise käsitlest ravimite juurdehindluse piirmäärasid käsitletud haldusasjas nr 3-3-1-84-12. Samas on ka Euroopa Kohtu seatud kriteeriumid laialivalguvad ja mitmetimõistetavad ning nende sätestamine Eesti riigivastutuse seaduses võib tahes-tahtmata tekitada olukorra, kus regulatsioon läheb ikkagi vastuollu Euroopa Kohtu lähenemisega. Riigisisese õigusloomevastutuse põhimõtete kujundamisel on seadusandjal aga avar kaalumiseruum ning riigi jätkusuutliku toimimise kindlustamiseks tuleks selle kasutamisel olla väga ettevaatlik. Puudub alus väita, et RVastS § 14 lõige 1 piiraks õigustloova aktiga või selle andmata jätmisega seotud kahju hüvitamise nõudeõigust ebasproportsionaalselt, vaatamata sellele, et säte pole päris tervikuna rakendatav ja tuleks jätta osaliselt kohaldamata Euroopa Liidu õigusega seotud vaidlustes.

- 2) Millises ulatuses on RVastS § 14 lõike 1 rakendamisel kohaldatavad RVastS § 13 lõigetes 1 ja 3 sätestatud vastutuse piiramise alused ning kas need kitsendavad kahju hüvitamise nõudeõigust ülemääraselt?

See küsimus kerkib kõige teravamalt neis asjades, kus vaidluse all on Euroopa Liidu õigusest tulenev õigusloomerikkumine. Eesti kohtul on kohustus arvestada kahju hüvitamise eelduste täidetuse kontrollimisel Euroopa Kohtu poolt välja töötatud kriteeriume, kuid see ei välista RVastS § 13 kohaldamist ning vastutust piiravate ja välistavate asjaolude arvesse võtmist. Euroopa Kohus on rõhutanud, et Euroopa Liidu õiguse rikkumisest tingitud kahju hüvitamist reguleerivad siseriiklikud tingimused ei tohi olla ebasoodsamad kui samalaadsete siseriiklike nõuetega seotud tingimused ega muuta hüvituse saamist praktikas võimatuks või ülemäära raskeks.²⁵¹ See tähendab, et teatud piirini on vastutuse kitsendamine võimalik, kuid sellest piirist üle minna pole lubatud.

RVastS § 13 lõike 1 punkti 2 kohaldamine jääb ebaselgeks, sest pole arusaadav, millises tegelikus olukorras saaks avaliku võimu kandja poolt õigustloova aktiga või selle andmata jätmisega tekkinud kahju eest hüvitise vähendamisel toetuda objektiivsete takistuste esinemisele. RVastS eelnõus on RVastS § 13 lõige 1 punkt 2 põhjendatult ühendatud RVastS § 13 lõikega 3, et tagada tõhusamalt kahjustatud isiku õiguste kaitse, sest ka nõutava hoolsusmäära täieliku

²⁵¹ Riigikohtu 28.11.2012 otsus nr 3-3-1-37-12, p 28.

järgimise korral ei välistataks avaliku võimu kandja vastutust tervikuna, vaid seda võetakse arvesse hüvitise suuruse vähendamise alusena. Selline muudatus on põhjendatud, sest olemasolev RVastS § 13 lõige 3 võimaldab liiga kergekäelist vastutusest vabastamist ning teisalt ei tähenda muudatus ka seda, et vastutusest täielik vabanemine poleks enam üldse võimalik. RVastS § 13 lõige 1 alusel saab kahjuhüvitise jätta tervikuna väljamõistmata ehk siis vähendada hüvitise suurust nullini.

Küsimusi tekitab ka RVastS § 13 lõike 1 punkti 4 kohaldamine õigustloova aktiga tekitatud kahju hüvitamise nõude juures (s.o kahju tekkimises kannatanu osa arvestamine). Olukorras, kus kehtestatakse uus õigustloov akt, siis ei ole isikul üldjuhul võimalik selle vastuvõtmist realselt mõjutada, mistõttu on tal keeruline või suisa võimatu tõendada, millisel viisil on ta püüdnud rakendada esmaseid õiguskaitsevahendeid endale kahju tekkimise vältimiseks. Veelgi keerulisem oleks seda teha õigustloova akti andmata jätmisega seonduvas vaidluses (nt kas kannatanu oleks pidanud taotlema seaduse või määruse vastuvõtmist või kasutama lobiste). Seda arvestades ei pruugi RVastS § 13 lõike 1 punkti 4 järgi vastutuse piiramine olla õigustloova aktiga või selle andmata jätmisega tekitatud kahju hüvitamisel üldjuhul võimalik. Erandina võiks see säte asjakohane olla juhul, kui kannatanuks on näiteks mõni ühing või esindusorgan, kes oli õigusloomeprotsessi kaasatud. Seega on õigustloova aktiga või selle andmata jätmisega tekitatud kahju hüvitamise nõude lahendamisel võimalikeks vastutuse piiramise alusteks RVastS § 13 lõike 1 punkt 1 (kahju tekkimise ettenägematus), 3 (õiguste rikkumise raskus) ja 5 (muud asjaolud, millest tulenevalt kahju hüvitamine täies ulatuses oleks ebaõiglane) ning samuti RVastS § 13 lõige 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.

Magistritöö hüpoteesiks oli püstitatud eeldus, et arvestades Euroopa Kohtu üha kannatanusõbralikumaks muutuvat praktikat õigusloomerikkumistega seotud kahju hüvitamise asjades, ei saa Eesti riigivastutusõiguses sätestatud õigustloova aktiga või selle andmata jätmisega tekitatud kahju hüvitamise regulatsiooni edasist kriitikavaba ühtlustamist Euroopa Liidu õigusega pidada põhjendatuks. See hüpotees leidis ka kinnitust. Kuigi tuleb mõnda regulatsioonide ühtsuse mitmeid positiivseid jooni (nt suurem õigusselgus ja ilmselt ühtlasem praktika), kaaluvad ühtlustamise negatiivsed aspektid need selgelt üle. Ennekõike toob see kaasa äärmiselt raskesti hinnatavas suuruses, kuid potentsiaalselt väga ulatuslike massnõuete võimaliku esitamise ohu, mille realiseerumise korral võiksid intensiivselt saada kahjustatud paljud teised

põhiõigused, mille tagamiseks vajaks riik neid ressursse, mis võidakse temalt hüvitistena välja nõuda. Eestis on aastate jooksul küll tegeldud õigusaktide mõjude analüüsimisega ning vastavate mõjude eel- ja järelhindamise nõue tuleneb muu hulgas normitehnika reeglitest,²⁵² kuid ikka napib selleks sageli aega, oskusi ja tahtmist. Kuni Eesti õigus ei ole veel nii paika loksunud, et õigusloomelist uutmist ja muutmist ei tehta enam kiirustades ning riigi majanduslik jalgealune pole savist, vaid kivist, ei oleks ratsionaalne normiloojate vastutust ülemäära rangeks kujundada, vaid pigem tuleks piirduda kahju hüvitamise nõudeõiguse tunnustamisega vaid tõesti raskete eksimuste korral. Eesti ja Euroopa Liidu õigusel põhinevate kahjunõuete võrdse kohtlemise vajadusele viitamine ei ole asjakohane, sest kuigi Euroopa Liidu õiguse tõhususe ja võrdväärsuse põhimõtted keelavad liikmesriikidel kohelda Euroopa Liidu õigust rangemalt kui riigisisest õigust, on tegemist vaid ühesuunaliste põhimõtetega, mis ei piira liikmesriigi võimalust kujundada oma riigisisese õiguse normid rangemateks. Erineva ulatusega tingimuste seadmisega kaasnevat mõningast õigusselgusetust saab oluliselt leevendada sätete selge ja eristuva sõnastamisega.

²⁵² Vabariigi Valitsuse 22.12.2011 määruse nr 180 „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“ §-d 1 ja 46.

Summary

The Claim for Damage Compensation under Legislative Act or failure of issue Legislative Act

Pursuant to § 25 of the Constitution of the Republic of Estonia (Con), everyone is entitled to compensation for intangible as well as tangible harm that he or she has suffered because of the unlawful actions of any person – this also includes compensation for damage caused by public authority. The entitlement to state liability provides a person with legal remedy which must ensure effective protection of his or her rights and compensation for any violated rights in case of public authority's unlawful or extraordinarily limiting actions. The main basis for the state liability is the principle of a state ruled by law, and state liability itself supplements the principle of lawfulness and the security of legal protection. If public authority commits a violation of law and that violation of law cannot be stopped by judicial legal protection anymore then the damage caused can still be compensated financially, i.e. the primary goal is to restore the initial situation and if this is impossible, damage must be compensated if possible. Therefore, state liability claims are categorised as primary and secondary legal remedies i.e. primary and secondary claims. The goal of primary legal remedies is to prevent the causing of damage or eliminating any damage caused; a secondary claim is already a compensation claim for damage.

The State Liability Act (SLA) of Estonia was adopted on 2 May 2001 and it entered into force on 1 January 2002. Pursuant to SLA § 1 (1), the State Liability Act provides the bases of and procedure for the protection and restoration of rights violated upon the exercise of powers of public authority and performance of other public duties, and compensation for damage caused, i.e. in summary: the institute of state liability. In terms of state liability, an unfair situation can be considered as any unwanted consequences for an individual person, the elimination of which the person may request on the basis of the law. It also includes situations where the action causing the damaging consequences was lawful but where it would conflict with the principle of proportionality or simply be unfair to leave the occurred consequences to be covered by an individual person.

The Master's Thesis is limited to specific provisions of the State Liability Act. The first provision is SLA § 14 (1), pursuant to which a person may claim compensation for damage caused by a legislative act or by failure to issue a legislative act only if the damage was caused by a significant violation of the obligations of a public authority, the legal provision forming the basis for the violated obligation is directly applicable, and the person belongs to a group of persons who have been specially injured due to the legislative act or by failure to issue the legislative act. This provision's main purpose is to ensure the fundamental right of being compensated for damage caused by public authority's issuance or failure to issue a legislative act. Another important provision is SLA § 13 which provides the bases for restriction or exclusion of liability in state liability law. Such a provision is necessary primarily for the reason that the state's financial resources must be protected and unlimited liability would harm those resources. Therefore, an obligation of damage compensation does not result from every case where damage may have been caused to a person by issuance or failure to issue a legislative act.

The Master's Thesis first looks at SLA § 14(1), contained in Division 2 of the State Liability Act which provides for special cases of state liability like damage caused by a legislative act, damage caused upon administration of justice and damage caused by a lawful administrative act or measure. Namely, the state often operates in a situation of legal and factual uncertainty when issuing legislative acts, while those acts pertain to many persons. Legal norms have a high abstraction level; therefore it may be impossible or very difficult for a legislator to foresee all effects of its actions. Thus, high risk exists of causing more or less damage to some person with a legislative act. SLA § 14 (1) regulates the compensation of damage caused to a person by issuance or failure to issue a legislative act, providing such person with the right to request compensation for damage caused by issuance or failure to issue a legislative act but only if the damage was caused by a significant violation of public authority's obligations, the provision forming the basis for the violated obligation is directly applicable and the person belongs to a group of persons who have been specially injured due to the legislative act or failure to issue the legislative act. All preconditions provided for in SLA § 14 (1) must be true simultaneously in order for the person to incur the right to file a damage claim at all. The main reason why a regulation differing from the general regulation is needed for compensation of damage caused by a legislative act stems from the need to protect the legislator's scope of political evaluation and from the fact that the legislator acts in conditions that differ in many ways from those applicable to the executive or the judicial power. It is a much more complicated matter to assess all

consequences entailed in adoption of legal norms, considering the high abstraction level of legal norms; therefore the state's financial resources need more protection concerning the legislative process because unlimited liability would significantly harm those resources.

It is important to highlight here that state liability may occur both at the domestic level and due to a violation of the European Union law. In case of a violation of domestic law, SLA § 14 (1) already requires that all the relevant preconditions for a claim be satisfied: an existing legislative act or failure to issue it, causing of damage, significant violation of public authority's obligation, causal relation between the significant violation of public authority's obligation and the causing of damage, direct applicability of the provision forming the basis for the violated obligation, and the person's belonging to a group of persons who have been specially injured due to the legislative act or failure to issue the legislative act. At the same time, if damage has been caused to the person on the basis of the European Union law then separate criteria prescribed by the European Court of Justice must be satisfied before state liability can be claimed. Based on the judicial practice of the European Court of Justice and the guidelines provided, the violated provision must grant rights to the person, the violation must be sufficiently grave and there must be a direct causal relation between the violation of the state's obligations and the occurrence of damage to the injured person. The bases for state liability at the domestic level and at the Member State's level differ in that the Estonian law includes an additional part in SLA § 14 (1): "the person belongs to a group of persons who have been specially injured due to the legislative act or failure to issue the legislative act". The purpose of that restriction is to prevent the filing of mass claims. On the other hand, it is important to note here that the Draft State Liability Act currently proceeded by the Riigikogu has omitted that additional precondition provided for in SLA § 14 (1) i.e. that the person must belong to a group of persons who have been specially injured due to the legislative act or failure to issue the legislative act; the reason is that such a precondition does not comply with the judicial practice of the European Court of Justice and unjustifiably restricts the filing of damage claims.

The author has reached a conclusion and agreement in the Master's Thesis that the current implementation of the State Liability Act is unclear and does not enable injured parties to obtain a reasonable overview of what criteria a compensation claim based on the European Union law is guided by; the edition of SLA § 14 (1) currently in force is rather misleading in that respect. Namely, it contains an added restriction that the person applying for damage compensation must *inter alia* belong to a group of specially injured persons, whereas such restriction can be applied

only in domestic matters and not in e.g. a dispute concerning the failure to transpose a directive. Although the legislators' goal was to establish unified rules for compensation of damage caused by legislation at both domestic level and the European Union level, the construction of the concept of a group of specially injured persons actually added a significant difference there. The Supreme Court of Estonia has attained a significant role in that respect, having expanded in recent years the possibilities of filing compensation claims in the Estonian state liability law, thereby extending the scope of public authority's liability, or having provided the legislator with clear guidelines for alleviating the existing restrictions.

Legal literature has *inter alia* suggested that the criterion of violating an obligation should be worded in a manner precluding any doubt about whether the criterion is intended to concern the rate of violation of persons' subjective rights or the rate of condemnability of public authority's behaviour, therefore the law should be supplemented by provisions pursuant to which the person must strive to apply for realisation of his or her right regardless of the absence of necessary legal provisions. Procedural rules should prescribe that a person may file a damage compensation claim only if the relevant provision is deemed unconstitutional by the Supreme Court of Estonia. The proposed solutions are worth considering because the regulation would become clearer. At the same time, the criteria prescribed by the European Court of Justice are vague and ambiguous; incorporating them into the Estonian State Liability Act may lead to a situation where the regulation still conflicts with the approach employed by the European Court of Justice. Every specification is in essence a certain frame or restriction being applied. It is impossible to foresee all cases; a highly detailed provision would therefore rather become a hindrance, restricting the right of claim even more. On the other hand, a highly generalised provision cannot be reasonably applied because it may prove to be impossible to define. It is thus important to find the right balance between abstractness and specificity.

In addition to general principles for damage compensation, the state liability law must also take account of the bases for liability restrictions. Liability must be distributed fairly and SLA § 13 (1) 1)-5) and (3) have a special role there, prescribing that the applicability of bases for restriction of liability must be considered for each damage compensation claim being adjudicated. The bases partly pertain to the public authority's actions and partly to the injured party's actions, but the implementation of those bases is still directed towards reduction of damage compensation. An Estonian court is obliged to take into account the criteria developed by the European Court of Justice when verifying the fulfilment of preconditions for damage

compensation, but this does not exclude the applicability of SLA § 13 and the consideration of circumstances restricting and precluding liability. The European Court of Justice has stressed that domestic preconditions regulating compensation of damage caused by violation of the European Union law must not be less favourable than the preconditions related to domestic claims of similar kind and must not render damage compensation impossible or unjustifiably difficult to obtain in practice.

Some of the provisions in SLA § 13 can be applied to evaluation of compensation claims pertaining to damage caused by a legislative act or failure to issue it, but a few of those provisions remain unclear, namely SLA § 13 (1) 2), pursuant to which the determination of compensation amount shall take account of objective obstacles to preventing damage. It is unclear in what real situation the public authority could refer to existence of objective obstacles, when reducing the compensation amount for damage caused by a legislative act or a failure to issue it. In the Draft SLA, the current SLA § 13 (1) 2) is combined with SLA § 13 (3) in order to ensure more effective protection of the rights of injured persons as even full compliance with the necessary diligence does not fully preclude the liability of public authority as a whole: it is only considered a basis for reducing the compensation amount. Such an amendment is justified because the existing SLA § 13 (3) permits relief of liability too easily and on the other hand the amendment does not render it fully impossible to relieve the public authority of liability. Under SLA § 13 (1), damage compensation can be refused as a whole i.e. the compensation amount can be reduced to zero. There are also uncertainties related to applying SLA § 13 (1) 4) to compensation claims pertaining to damage caused by a legislative act. Pursuant to SLA § 13 (1) 4), determination of the compensation amount shall account for limitations provided for in private law regarding the part that the injured party had in causing the damage. It must be considered whether a person really has any realistic way to influence the adoption of a new legislative act, and if there is a way then which way. It would be a complicated matter for a person to prove how he or she tried to prevent damage from being caused to them by a legislative act or a failure to issue it, therefore it would appear that restriction of liability pursuant to SLA § 13 (1) 4) may not be normally possible. The provision may be relevant in an exceptional situation where the injured party is e.g. an association or a representative body that was involved in the legislative drafting process. Thus, the possible bases for restricting the liability upon adjudicating a claim for compensation of damage caused by a legislative act or a failure to issue it are SLA § 13 (1) 1) (the extent to which the damage was unforeseeable), 3) (the gravity of the violation of rights) and 5) (other circumstances which would render compensation

for damage in full unfair), and also § 13 (3), pursuant to which public authority shall be relieved of liability for damage caused in the course of performance of public duties if the damage could not be prevented even while fully observing diligence necessary for the performance of public duties.

Kasutatud kirjandus

Kirjandus

1. Aalto, P. Public Liability in EU Law, *Brasserie, Bergaderm and Beyond*. – Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing 2011.
2. Aedmaa, A. jt. Haldusmenetluse käsiraamat. – Tartu: TÜ Kirjastus, 2004.
3. Andresen, E. Riigivastutus. Õppematerjal kohtunikele. – Riigikohus, 2009.
4. Andresen, E. The Claim for Elimination of Unlawful Consequences and the Claim for Compensation for Damage under Estonian State Liability Law. – *Juridica International*, X/2005.
5. Andresen, E. Õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamine ja kahju hüvitamine riigivastutusõiguses. – *Juridica III/2006*.
6. Beutler, B. State liability for breaches of community law by national courts: Is the requirement of a manifest infringement of the applicable law an insurmountable obstacle? – *Common Market Law Review*, 2009.
7. Campbell, J. D. Unenforceable impracticality: Exploring Köbler's constitutional, jurisprudential and practical miscues. – *Syracuse Journal of International Law and Commerce*, 2010, Vol. 38, Issue I.
8. Granger, M.-P. F. National applications of Francovich and the construction of a European administrative *jus commune*. – *European Law Review* 2007, Vol. 32 No. 2.
9. Joecks, W. Varalise kahju mõiste. – *Juridica IV/2011*.
10. Junkkari, T. State Liability – A Tool to narrow the gap between the European Union and its citizens. – *The Finnish Yearbook of International Law*, 1997.
11. Kanger, L. Kahju hüvitamise nõue riigivastutuse seaduse alusel. – *Riigikogu Toimetised*, 2008, nr 18.
12. Kanger, L. Kahju hüvitamise nõue riigivastutuse seaduse alusel. Kohtupraktika analüüs. – Tartu: Riigikohus, 2008.
13. Kingisepp, M. Kahjuhüvitis postmodernses deliktiõiguses. Doktoritöö. – Tartu: TÜ Kirjastus, 2002.

14. Krümmel, T., D'Sa, Rose M. Implementation by German Courts of the Jurisprudence of the European Court of Justice on State Liability for Breach of Community Law as Developed in Francovich and Subsequent Cases. – Kluwer Law International, 2009.
15. Laffranque, J. Euroopa Liidu õigussüsteem ja Eesti õiguse koht selles. Tallinn: Juura, 2006.
16. Lahe, J. Kannatanu süü kahju tekkimisel kahjuhüvitise vähendamise alusena. – *Juridica* II/2003.
17. Lember, T. Õigustloova aktiga tekitatud kahju hüvitamise nõue. Kehtiva regulatsiooni probleemid. – *Juridica* VI/2010.
18. Lock, T. Is private enforcement of EU law through state liability a myth? – An assessment 20 years after Frankovich. – *Common Market Law Review*, 2012.
19. Madise, Ü. (toim) jt. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Kolmas, täiendatud väljaanne. Tallinn: Juura, 2012.
20. Maruste, R. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse. Tallinn: Juura, 2004.
21. Maurer, H. Haldusõigus. Üldosa. – Tallinn: Juura, 2004.
22. Mayer, C., Potacs, M. Changes in Austrian State Liability Law under the Influence of European Law. – *European Public Law* 2013, Vol. 19, Issue 1.
23. Merusk, K. (toim) jt. Halduskohtumenetluse seadustik. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura, 2013.
24. Pikamäe, K. Kaalutusvigadest. – *Juridica* II/2006.
25. Pilving, I. Põhiseadusvastase määruse alusel tasutud maksuintressi tagasinõudmine. – *Juridica* X/2002.
26. Pilving, I. Riigivastutusõiguse dogmaatika ja Eestis kehtiv riigivastutusõigus. – *Juridica* VIII/1999.
27. Rodriguez, P. M. State liability for judicial acts in European Community law: The Conceptual weakness of the functional approach. – *Columbia Journal of European Law* 2005, Vol. 11.
28. Rotkirch, M. The Principle of State Liability. The Creation of a General Principle of Law Enhance Effective Judicial Protection of Individual EC Rights. – Centre for European Studies at Lund University 2002.
29. Scherr, K. M. Comparative aspects of the application of the principle of State liability for judicial breaches. – *ERA Forum*, Springer, 2012, Vol. 12, Issue 4.
30. Sein, K. Kahju ettenähtavuse reegel kahjuhüvitise piiramise alusena. – *Juridica* IV/2003.

31. Sein, K. Mis on vääramatud jõud? – Juridica VIII/2004.
32. Zingales, N. Member State Liability vs. National Procedural Autonomy: What Rules for Judicial Breach of EU Law? – German Law Journal 2010, Vol. 11, No. 04.
33. Tammiste, H. Mittevõõralisest kahjust Eesti kohtupraktikas. – Juridica II/2004.
34. Tomulic Vehovec, M. Member State liability for Breach of EU law before English courts. – Croatian Yearbook of European Law and Policy, 2012, Vol. 8 No. 8.
35. Vaitkeviciute, A. State liability in EU and international law. – LAP LAMBERT Academic Publishing 2013.
36. Varul, P. (koost) jt. Võlaõigusseadus I. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura, 2006.
37. Vene, E. Avaliku halduse kandja tekitatud kahju hüvitamine. Kohtupraktika ja riigivastutusõigus *de lege ferenda*. – Juridica V/2000.
38. Vutt, M. Kahju hüvitamist reguleerivate normide kohaldamine haldusastjades. Riigikohtu halduskolleeegiumi praktika põhjal. – Riigikohus 2007.

Kohtupraktika

Eesti

39. Riigikohtu 10.04.2002 otsus nr 3-4-1-4-02.
40. Riigikohtu 05.11.2002 otsus nr 3-4-1-8-02.
41. Riigikohtu 28.11.2002 otsus nr 3-4-1-5-02.
42. Riigikohtu 02.11.2004 otsus nr 3-3-1-33-04.
43. Riigikohtu 30.11.2004 otsus nr 3-3-1-56-04.
44. Riigikohtu 30.11.2004 otsus nr 3-3-1-64-04.
45. Riigikohtu 16.12.2004 otsus nr 3-3-1-60-04.
46. Riigikohtu 12.04.2006 otsus nr 3-3-1-63-05.
47. Riigikohtu 11.05.2006 arvamus nr 3-4-1-3-06.
48. Riigikohtu 26.09.2006 otsus nr 3-2-1-53-06.
49. Riigikohtu 19.10.2006 otsus nr 3-3-1-50-06.
50. Riigikohtu 21.05.2008 otsus nr 3-4-1-3-07.
51. Riigikohtu 20.11.2008 otsus nr 3-3-1-47-08.
52. Riigikohtu 15.03.2010 otsus nr 3-3-1-93-09.
53. Riigikohtu 21.04.2010 otsus nr 3-3-1-14-10.
54. Riigikohtu 22.11.2010 määrus nr 3-4-1-6-10.

55. Riigikohtu 31.05.2011 otsus nr 3-3-1-85-10.
56. Riigikohtu 20.11.2012 otsus nr 3-4-1-4-12.
57. Riigikohtu 28.11.2012 otsus nr 3-3-1-37-12.
58. Riigikohtu 12.12.2012 määrus nr 3-3-1-59-12.
59. Riigikohtu 31.10.2013 otsus nr 3-3-1-84-12.
60. Riigikohtu 10.11.2013 otsus nr 3-3-1-38-13.
61. Riigikohtu 05.03.2014 otsus nr 3-3-1-10-14.
62. Riigikohtu 31.03.2014 otsus nr 3-3-1-53-13.
63. Riigikohtu 08.05.2014 otsus nr 3-3-1-9-14.
64. Tallinna Ringkonnakohtu 31.10.2007 otsus nr 3-06-1816.
65. Tallinna Ringkonnakohtu 17.10.2013 määrus nr 3-13-366.
66. Tallinna Ringkonnakohtu 14.06.2012 otsus nr 3-08-2267.
67. Tartu Ringkonnakohtu 30.03.2006 otsus nr 3-04-77.
68. Tallinna Halduskohtu 12.06.2013 otsus nr 3-11-836.

Rahvusvaheline

69. Euroopa Kohtu 15.07.1963 otsus kohtuasjas nr 25/62: *Plaumann*.
70. Euroopa Kohtu 19.11.1991 otsus liidetud kohtuasjades C-6/90 ja C-9/90: *Francovich ja Bonifaci*.
71. Euroopa Kohtu 05.03.1996 otsus liidetud kohtuasjades C-46/93 ja C-48/93: *Brasserie du Pêcheur ja Factortame*.
72. Euroopa Kohtu 08.10.1996 otsus liidetud kohtuasjades C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 ja C-190/94: *Dillenkofer jt*.
73. Euroopa Kohtu 17.10.1996 otsus liidetud kohtuasjades C-283/94, C-291/94 ja C-292/94: *Denkavit Internationaal jt*.
74. Euroopa Kohtu 27.01.2000 otsus liidetud kohtuasjades C-104/89 ja C-37/90: *Mulder jt*.
75. Esimese Astme Kohtu 03.03.2010 otsus kohtuasjas T-329/05: *Atredogan*.
76. Euroopa Kohtu 08.04.2008 määrus kohtuasjas C-503/07 P: *Saint-Gobain Glass Detschland*.
77. Euroopa Kohtu 06.09.2011 otsus kohtuasjas T-18/10: *Inuit Tapiriit Kanatami jt*.
78. Euroopa Kohtu 22.11.2011 otsus kohtuasjas C-451/98: *Antillean Rice Mills*.
79. Euroopa Üldkohtu 08.03.2012 otsus kohtuasjas T-221/10: *Iberdrola*.
80. Euroopa Inimõiguste Kohtu 07.05.2013 otsus kohtuasjas 38967/10: *Mets v. Eesti*.

Õigusaktid

81. Eesti Vabariigi Põhiseadus – RT 1992, 26, 349. RT I, 27.04.2011, 2.
82. Halduskohtumenetluse seadustik – RT I, 23.02.2011, 3. RT I, 23.12.2013, 38.
83. Haldusmenetluse seadus – RT I 2001, 58, 354. RT I, 23.02.2011, 8.
84. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus – RT I 2002, 29, 174. RT I 23.12.2013, 57.
85. Riigivastutuse seadus – RT I 2001, 47, 260. RT I, 13.09.2011, 11.
86. Võlaõigusseadus – RT I 2001, 81, 487. RT I 29.11.2013, 4.

Muud allikad

87. Kooseluseaduse eelnõu – Riigikogu 12. koosseisu 650 SE. – Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=ea84e71c-291a-4c91-88b0-bd64af650d21&>
88. Laaring, M. Riigivastutuse seaduse muutmisvajaduse analüüs. – Justiitsministeerium, 2009.
89. Riigivastutuse seaduse eelnõu (Riigikogu 12. koosseisu 7 SE) seletuskiri. – Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems2&emshelp=true&eid=1328835&u=20140514031747>
90. Riigivastutuse seaduse eelnõu (Riigikogu 9. koosseisu 480 SE) seletuskiri. – Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou2&op=ems2&eid=480&assembly=9&u=20140514031747>
91. Riigivastutuse seaduse ja põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse muutmise seaduse eelnõu (Riigikogu 10. koosseisu 357 SE) seletuskiri. – Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou2&op=ems2&eid=357&assembly=10&u=20140514031747>
92. Õiguskantsleri 23.05.2011 märgukiri nr 6-8/110661/1102390 justiitsministrile. – Kättesaadav:

http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_margukiri_sama_sooliste_isikute_peresuhe.pdf