

TARTU ÜLIKOOLI ÕIGUSINSTITUUT

Heete Simm

RIIGIVASTUTUSE KUJUNEMINE JA AMETNIKU VASTUTUS

Magistritöö

Juhendaja prof I. Koolmeister

2004

Olen koostanud magistritöö iseseisvalt. Kõik töö koostamisel kasutatud teiste autorite tööd, põhimõttelised seisukohad, kirjandusallikatest ja mujalt pärinevad andmed on viidatud. Töö on koostatud seisuga 01.01.2004.a.

Heete Simm

SISUKORD

SISSEJUHATUS	5
1. RIIGIVASTUTUSE INSTITUUT JA SELLE KUJUNEMINE	10
1.1 Riigivastutuse ajalooline areng	10
1.2 Riigivastutuse mõiste ja olemus	15
1.3 Riigivastutus kehtivas õiguses	18
1.3.1 Põhiseadusest tulenev nõude alus	18
1.3.2 Riigivastutuse sisu ja ulatus	24
1.3.2.1 Kohtumenetluse käigus tekitatud kahju hüvitamine	26
1.3.3 Riigivastutuse regulatsiooni õiguspoliitiline põhistus	29
1.3.4 Avaliku halduse kandjad kui riigivastutuse subjektid	33
1.3.4.1 Kahju hüvitama kohustatud isik	37
2. KAHJU HÜVITAMISE ALUSED RIIGIVASTUTUSES	43
2.1 Primaarnõuete rakendamine kui kahju hüvitamise nõude eeldus	43
2.2 Kahju hüvitamise koosseis	46
2.2.1 Süü elemendi puudumine kahju hüvitamise koosseisus	47
2.3 Varalise kahju tekkimine kannatanul	50
2.3.1 Hüvitatav kahju	50
2.3.1.1 Saamata jäänud tulu	55
2.3.2 Kahju suuruse kindlakstegemine	57
2.3.3 Kolmandale isikule tekitatud kahju	60
2.3.4 Põhjuslik seos tekkinud kahju ja avaliku võimu kandja teo vahel	62

3. AMETNIKU VASTUTUS	67
3.1 Ametnik ametnikuõiguse tähenduses	69
3.1.1 Materiaal-õiguslikud eeldused ametivastutuseks	72
3.1.2 Ametikohustuste rikkumine	74
3.2 Regressivastutuse alused	78
3.2.1 Regressinõue	78
3.2.2 Regressinõude õiguslik alus enne riigivastutuse seadust	79
3.2.2.1 Ametniku varaline vastutus	81
3.2.3 Regressivastutuse sisu ja ulatus	87
3.3 Ametniku regressivastutuse kohaldamine	89
3.3.1 Regressinõude esitamine-kas kohustus või diskretsioon	90
3.3.2 Ametniku vastutuse piiramine	92
3.3.3 Süülise vastutuse koosseis	94
3.3.3.1 Objektivse süü vormid	96
3.3.4 Regressinõude kohtuväline menetlemine	100
KOKKUVÕTE	106
ZUSAMMENFASSUNG	112
KASUTATUD KIRJANDUSE LOETELU	119
KASUTATUD NORMATIIVMATERJALI LOETELU	122
KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA LOETELU	124
KASUTATUD MUUDE MATERJALIDE LOETELU	127
KASUTATUD LÜHENDID	128

SISSEJUHATUS

Huvi uurida riigivastutuse institutsiooni ja sellest tulenevalt ametniku vastutust ning tagasinõude ehk regressi küsimusi on tingitud eelkõige teema aktuaalsusest ja vastuolulisusest. Üks teema valiku põhjusi on elav diskussioon ajakirjanduses ametniku vastutuse eri tahkude üle kuni arvamuseni, et riigivastutuse seadus ei hakka tööle.¹ Riigi ja ametniku vastutuse küsimused ei ole hetkelised päevapoliitilised probleemid, vaid on olulise tähtsusega nii õigusteoorias kui ka õigusfilosoofias ning pakuvad huvi kõigile riigiametnikele ja tavakodanikele.

Riigivastutusega seonduv ja eriti ametniku vastutus ning tagasinõude ehk regressi küsimused on Eesti õiguskirjanduses vähe uuritud valdkond² ning regressinõude esitamise õiguspraktika on välja kujunemata. Riigivastutuse seaduse³ esmane eesmärk on tagada isikutele kaitse riigivõimu omavoli eest. Märt Rask on oma kõnes riigivastutuse foorumil 6. juunil 2001. aastal öelnud: “Kuigi riigivastutuse seadus on selgelt haldusõiguse osa, tuleb seda mõista mitte kui täitevvõimu ohjamise instrumenti, vaid kui kogu riigivõimu omavoli heastamise mehhanismi.”⁴ Põhimõtteliselt ei ole kodaniku ja riigi vahelises vaidluses oluline, kas ametnike seast leitakse konkreetne süüdlane või mitte. Kui inimesele on kahju hüvitatud,

¹ **I. Rumessen.** Riigivastutuse seadus tööle ei hakka. – Äripäev, 7.06.2001; **L. Glikman.** Ametnike omavoli vastu. – Äripäev, 23.11.2000; **M. Mandel.** Kuritarvituste viis viisi. – Äripäev, 6.06.2001; **K. Traks.** Üks valitsuse aasta maksab miljard krooni. – Äripäev, 11.06.2001; **K. Kaljulaid.** Üks valitsuse tööaasta toob riigile 5 miljardit. – Äripäev, 12.06.2001; **Ü. Madise.** Riigivastutus – vabaks tähtsuse sündroomist. – Äripäev, 13.06.2001; **I. Pilving.** Riigivastutuse seadus tuleb tööle panna. – Äripäev, 11.06.2001; vt riigivastutuse foorumi materjalid. 06.06.2001. Arvutivõrgus. Kättesaadav: www.eahi.ee/foorumid/foorumid.php.

² **I. Pilving.** Halduse vastutus kahju tekitamise eest. – *Juridica*, 1998, nr 6, lk 274 – 278; **I. Pilving.** Riigivastutusõiguse dogmaatika ja Eesti kehtiv riigivastutusõigus. – *Juridica*, 1999, nr 8, lk. 382- 389; **E. Vene.** Avaliku halduse kandja poolt tekitatud kahju hüvitamise kohtupraktika ja riigivastutuse õigus *de lege ferenda* Bakalaureusetöö. Tartu, 2000. (Käsikiri Tartu Ülikooli õigusteaduskonna raamatukogus); **E. Vene.** Avaliku halduse kandja tekitatud kahju hüvitamine. – *Juridica*, 2000, nr 5, lk 330 – 335.

³ Riigivastutuse seadus. – RT I 2001, 47, 260; 2002, 62, 377; 2003, 15, 86.

⁴ **M. Raski** kõne riigivastutuse foorumil. 06.06.2001. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.eahi.ee/foorumid/foorumid.php>.

otsib juba riik edasi süüdi olevat ametiisikut ja nõuab temalt kahju sisse.⁵ Seega, kui riigil tekib kohustus hüvitada kodanikule avaliku võimu kandja tekitatud kahju, tekib tal ka õigus esitada regressinõue kahju tekkimises süüdi olevale ametnikule või muule isikule. Tulenevalt sellest väärivad uurimist ka esmapilgul teisejärgulised küsimused, nagu kuidas tagada, et ametnike vastu esitatakse regressinõudeid, kuidas vältida ametniku tagakiusamist piiripealsete juhtumite korral jne. Vähem tähtis ei ole ka riigivastutuse seaduse väljatöötamisel seatud eesmärk vähendada avaliku sektori kulutusi üksikisiku õiguste kaitsel.⁶

Riigivastutuse seaduse (RVastS) menetlemise vältel tõstasid mitmed küsimused, nagu riigi vastutus haldusülesannete delegeerimisel eraõiguslikele isikutele, ametniku materiaalse vastutuse alused ja ulatus, avaliku võimu kandja tegevusriskide arvestamine vastutuse piiritlemisel ning kuidas kohaldada seadust konkreetsetel juhtudel, sh poliitikute vastutus.⁷ Teema käsitlemise uudsust rõhutab ka asjaolu, et koos RVastS on alates 2002. aasta 1. jaanuarist jõus haldusmenetluse seadus (HMS),⁸ asendustäitmise ja sunniraha seadus (ATSS)⁹, mis annavad kogu haldustegevusele uued õiguslikud raamid.

Käesoleva töö põhieesmärk on uurida riigivastutusõiguse institutsiooni õigusteoreetilisel tasandil, selgitada avaliku võimu volituste rakendamisel ja muude avalike ülesannete täitmisel tekitatud varalise kahju hüvitamist riigi poolt, avaliku võimu kandja poolt regressinõude esitamise õiguslikke aluseid ning sellest tulenevat õiguspraktikat. Uurimistöös on vajalik leida vastused küsimustele, millised olid riigivastutuse põhimõtted enne RVastSi jõustumist ning kuidas on riigivastutusõiguse põhimõtted kõnesoleval ajal rakendunud. Töö keskendub ametivastutuse (ametniku vastutuse) kui avalik-õiguslike hüvitussuhete kompleksi olulisema elemendi uurimisele. Uurimistöös ei ole uurimisobjektiks kõik seaduses sisalduvad riigivastutusnõuded (õiguskaitsevahendid), mida on võimalik suunata avaliku võimu kandja

⁵ **I. Pilving.** Riigivastutuse seadus tuleb tööle panna.

⁶ M. Kingisepp peab oma doktoritöös oluliseks ühiskonna piiratud ressursse arvestades analüüsida õiguse mõju majandussüsteemile tervikuna ning kasutada kõiki võimalusi, et muuta toimiv õigussüsteem ühiskonna jaoks efektiivsemaks, selgemaks ja vähem kulukaks; vt **M. Kingisepp.** Kahjuhüvitis postmodernses deliktiõiguses. Doktoritöö. Tartu, 2002, lk 12.

⁷ **L. Hänni.** Poliitiline tahe RVS-s. Kõne riigivastutuse foorumil. 06.06.2001. Arvutivõrgus. Kättesaadav: www.eahi.ee/foorumid/foorumid.php.

⁸ Haldusmenetluse seadus. – RT I 2001, 58, 354; 2002, 53, 336; 61, 375.

haldustoimingute vastu. Õiguste rikkumise ärahoidmist ja rikunud õiguste taastamist sisaldavaid nõudeid (esmade õiguskaitsevahendite kasutamist) on analüüsitud ainult seoses vajadusega selgitada riigivastutusõiguse põhimõtteid. Samuti ei ole eraldi käsitletud mittevaralise kahju hüvitamisega seotud küsimusi. Valitud teemast tulenevalt on esile toodud õiguslikud probleemid avaliku võimu kandja poolt isikule tema õiguste rikkumisega tekitatud kahju hüvitamise ja regressinõuete esitamise osas kahju tekitamises süüdi olevatele ametnikele.

Nimetatud põhieesmärkide kaudu on võimalik anda võrdlev hinnang riigivastutuse seaduse ametniku varalist vastutust käsitlevatele normidele riigivastutuse seaduses ja varem kehtinud tsiviilkoodeksis ning selgitada, kas õiguspoliitiline otsus n-ö puhta riigivastutuse mudeli loomiseks on ennast õigustanud.

Töös analüüsitud küsimuste puhul on tähelepanu pööratud riigivastutuse institutsiooni kujunemisele ja põhimõtetele Saksa õiguses ja eelkõige õigusteadlaste Fritz Ossenbühli ja Hartmut Maureri seisukohtadele. Oma seisukohtade kujundamiseks ja järeldestele jõudmiseks on uurimistöös kasutanud ajaloolist, võrdlevat ja analüütilist meetodit.

Töö ei pretendeeri ammendavusele, sest käsitletuse objektiks olid autorile huvipakkuvad ja aktuaalsemad riigivastutusõiguse küsimused.

Eesmärkidest tulenevalt on töö kolmeosaline, millest esimene osa on pühendatud riigivastutuse kujunemise üldprobleemaatikale. Järgmised osad käsitlevad kahju hüvitamise aluseid riigivastutuses ja ametniku vastutuse küsimusi.

Esimeses peatükis on antud sissejuhatav ülevaade riigivastutuse kujunemisest ja riigivastutusõiguse ajaloolisest arengust Euroopa õigussüsteemis, sealhulgas Eestis, ning spetsiifilise riigivastutusõiguse instituudi loomisest Euroopa Liidu õiguses. Riigivastutuse olemuse avamisel on selgitatud Saksa õigusteadlaste seisukohtadele tuginedes riigivastutusõiguse mõistet nii kitsamas kui ka laiemas tähenduses. Riigivastutuse aluste juures kehtivas õiguses on uuritud põhiseadusest tulenevat nõude alust, riigivastutuse sisu ja ulatust ning riigivastutusnõude realiseerimise üldisi eeldusi: avaliku võimu kandja tegevust

⁹ Asendustäitmise ja sunniraha seadus.- RT I 2001, 50, 283; 94, 580.

avalik-õiguslikus suhtes ja isiku subjektiivsete õiguste rikkumist. On analüüsitud avalik-õigusliku ja eraõigusliku vastutuse piiritlemist ja sellega seonduvaid õiguslikke probleeme. Esimeses peatükis on käsitletud ka seda, kas ja miks on õiguspoliitiliselt põhjendatud riigivastutuse sätete reguleerimine eraldi riigivastutuse seaduses. Peatüki teises pooles on keskendunud avaliku halduse kandjate kui riigivastutuse subjektide uurimisele ja selgitatud, kes on riigivastutuses kahju hüvitama kohustatud isik.

Teises peatükis on avatud kahju hüvitamise koosseis ja uuritud kahju hüvitamise koosseisu elemente riigivastutuses. Esmalt on analüüsitud primaarnõuete rakendamist kui kahju hüvitamise eeldust. Põhjalikumalt on uuritud varalise kahju tekkimist kannatanul, selgitatud välja varalise kahju hindamiskriteeriumid tsiviilõiguses ja riigivastutusõiguses, milleks on analüüsitud riigivastutuse seaduse ja võlaõigusseaduse kahju hüvitamise norme. Kahju hüvitamise piiritlemise osas on selgitatud kausaalsuse nõude küsimusi tulenevalt erinevatest vastutuse realiseerimist mõjutavatest kausaalsusteooriatest.

Magistritöö kolmandas peatükis on keskendunud ametniku vastutuse ja regressiõiguse küsimustele. Selleks on uuritud ametniku mõistet ametnikuõiguse tähenduses ja avaliku teenistuse seadusest tulenevalt, selgitatud ametikohustuste rikkumise ja ametivastutusnõude mõistet ja sisu. Peatüki teises pooles on uuritud regressi ehk tagasinõude mõistet ja sisu õigusdogmaatilisel kui ka teoreetilisel tasandil. Erilise tähelepanu alla on võetud regressi erijuhud ehk ametniku regressivastutus avaliku võimu kandja ees avaliku teenistuse seaduses sätestatud alustel ja korras. Eelkõige praktilisest vajadusest on põhjalikumalt käsitletud ametniku regressivastutuse kohaldamist, regressinõude menetlemist, süülise vastutuse koosseisu ja kahju hüvitamise kohtuvälist korda.

Töö põhineb eelkõige Eesti positiivse õiguse analüüsil. Magistritöös on lähtunud riigivastutuse seaduse regulatsioonist, võrreldes varem kehtinud tsiviilkoodeksi vastavate sätetega; riigivastutuse seaduse regulatsiooni on võrreldud Saksa õigusega. Töös on kõige rohkem esile toodud Saksa õigusteadlaste teoreetilisi seisukohti, mis on tingitud sellest, et Eesti riigivastutusõigus on oma kontseptsioonilt lähedane Saksa õigusele. On käsitletud ka üksikuid elemente Euroopa Liidu õiguse riigivastutuse valdkonnast, mis on välja arenenud peamiselt Euroopa Kohtu otsuste tulemusena. Kuivõrd pärast riigivastutuse seaduse jõustumist on Eestis selliseid kohtulahendeid, mis baseeruvad ainult riigivastutusõiguse

regulatsioonil, äärmiselt vähe , siis on uuritud ja kasutatud kohtulahendid pigem abistava funktsiooniga.

Magistritöös on kasutatud eesti-, saksa- ja ingliskeelseid allikaid, mis on olnud kättesaadavad Rahvusraamatukogus, teistes Eesti raamatukogudes ja laivõrgus, ning on analüüsitud kohtupraktikat enne riigivastutuse seaduse jõustumist ja alates 1.01.2001. Töö kirjutamisel kasutatud materjal on arvesse võetud seisuga 01.01.2004.

Autori tänusõnad kuuluvad esmajoones juhendajale Indrek Koolmeistrile asjalike nõuannete, suuniste ja abi eest.

1. RIIGIVASTUTUSE INSTITUUT JA SELLE KUJUNEMINE

1.1 Riigivastutuse ajalooline areng

Saksa juriidilise lähiajaloo uurija J. Rückert¹⁰ on väljendanud mõtet, et pilk millelegi sellisele nagu juriidiline lähiajalugu peab läbima kõik etapid ning ei saa rahulikult juurduda väljakujunenud traditsioonidel. Ometi on sellest kasu, sest see teravdab ja toob ilmsiks üldised probleemid. Igal nähtusel on oma ajalugu, mida on võimalik tundma õppida. Erand ei ole ka õigus. Selle arengu teadmine on aluseks tänapäeva õigusest arusaamisel. Ainult varem eksisteerinud õiguskordade tundmisest ei piisa, tuleb osata tõmmata sildu varem kehtinu ja tänapäeva vahel, et kanda tänapäeva õiguskorda kunagi eksisteerinud positiivse õigusliku tähendusega kasulik kogemus.¹¹

Riigivastutusõigus on teistes riikides tihtipeale kohtupraktikas kujundatud instituut. Saksamaal puudub näiteks riigivastutuse seadus. Materiaal-õiguslikuks aluseks on BGB § 839 ja põhiseaduse § 34. Saksa tsiviilseadustiku §-s 839 on sätestatud ametniku personaalne vastutus, põhiseaduse §-s 34 pannakse aga vastutus halduse kandjale. Saksakeelses kirjanduses nimetatakse halduse vastutust õigusvastaselt tekitatud kahju eest ametivastutuseks (sks *Amtshaftung*). Analoogselt on riigivastutusõigus arenenud Prantsusmaal. Puhas otsese riigivastutuse mudel on siiski pigem erand kui reegel. Itaalias vastutavad riik ja ametnik solidaarselt, Saksamaal kehtib aga doktriin, mille kohaselt vastutus ei teki mitte otseselt riigil, vaid riik võtab üle ametniku kui tsiviilisiku personaalse vastutuse.¹² Saksa õiguses oli 19. sajandil ametniku vastutus õigusvastase süülise käitumise

¹⁰ Vt lähemalt **J. Rückert**. *Zeitgeschichte des Rechts: Aufgaben und Leistungen zwischen Geschichte, Rechtswissenschaft, Sozialwissenschaften und Soziologie* Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte, Germanistische Abteilung, Bd. 115, 1998, S. 1–85. (Õiguse lähiajalugu. Ülesanded ja saavutused ajaloo, õigusteaduse, sotsiaalteaduste ja sotsioloogia vahel. I. Tõlk M. Luts. – Akadeemia, 2001, nr 6, lk 1327.)

¹¹ **R. Narits**. *Õigusteaduse metodoloogia*. I. Tallinn: Juura, 1997, lk 21.

¹² Riigivastutusõiguse arengust teistes riikides vt eesti keeles lähemalt **I. Pilving**. *Riigivastutusõiguse dogmaatika ja Eesti kehtiv riigivastutusõigus*.- *Juridica*, 1999, nr. 8, lk 384 ; *Riigivastutuse seaduse eelnõu seletuskiri*, lk 3–4.

puhul sätestatud kaootiliselt, mis tulenes sellest, et avaliku teenistuse suhte õiguslik määratlus oli ise küsitav. Domineeris ametniku isiklik vastutus. Seda põhjendati mandaaditeooriaga, mille järgi ametnik on saanud mandaadi (ehk ülesande) õiguspäraseks tegutsemiseks ja seetõttu ei vastuta õigusvastase tegutsemise eest mitte riik, vaid ametnik isiklikult. Levinud seisukoha järgi on ametniku õigusvastased teod *contra mandatum*, st tehtud volitusi ületades. Ametnik vastutab õigusvastase tegutsemise eest nagu teised eraisikud üldise deliktiõiguse¹³ järgi. 1900. aastal jõustunud BGB (tsiviilseadustiku) § 839 sätestas: "Kui ametnik rikub tahtlikult või hooletuse tõttu temal kolmanda isiku suhtes olevat ametkohustust, siis peab ta ise hüvitama sellest kolmandale isikule tekkinud kahju." Ometi peeti BGB § 839 regulatsiooni hädalahenduseks. Juba siis tunnistati väärä käitumisega kodanikele tekitatud kahju korral vajadust riigivastutuse olemaolu järele.¹⁴

Saksa õigusteadlane Hartmut Maurer¹⁵ on ajalooliselt riikliku kahju hüvitamise õiguses rõhutanud kolme raskuspunkti.

1. Ametniku või mõne muu avaliku teenistuja ametialane vastutus õigusvastase süülise käitumise korral.
2. Hüvitis omandi kitsenduste eest, mille üks ajaloolisi ja ideelisi aluseid on ohverdamisõue, mis ulatub 18. sajandi loomuõiguse arusaamadeni ja võimaldab hüvitise neile, keda sunniti ohverdama teatud õigusi üldistes huvides.
3. Teiselt poolt on selle aluseks 19. sajandil välja kujunenud, põhiseadusest tulenev omandiõiguse tagamine. Algul piirdus hüvitis ainult õiguspärase kitsendustega, aja jooksul laienes kasutusvaldkond ka õigusvastastele kitsendustele. Tagajärgede kõrvaldamise õiguse eesmärk ei ole saada rahalist kahjutasu ega hüvitist, vaid taotleda seadusvastase sekkumise tegelike tagajärgede kõrvaldamist ning tulenevalt sellest varasema seisundi taastamist.

¹³ Saksa deliktiõigus on ajalooliselt siiski välja kasvanud teo konkreetsetest asjaoludest. BGB-s on tegemist üksikasjaolude ja üldklauslite segasüsteemiga. Regulatsioon üldklausli vormis jätab üksikjuhtumi vastutuse küsimuse kohtute otsustada üldklausli tõlgendamise ja piiritlemise teel, kuna aga üksikasjaolude süsteemi osas kitsendab seadusandja kohtute otsustusvõimalusi rohkem. Nagu on näidanud Saksa vastutusõiguse areng, viib üksikasjaolude toel konkretiseerimine selleni, et kohtud püüavad neile seadusandja poolt antud mänguruumi julgete konstruktsioonide ja tõlgenduste teel laiendada. **P. Schlechtriem**. Võlaõigus. Eriosa. Tallinn: Juura, 2000, lk 248.

¹⁴ **H. Maurer**. Allgemeines Verwaltungsrecht. 13. Auflage. München 2000, S. 632–633.

¹⁵ *Ibid.*, S. 628–629.

Euroopa Liidu (EL) õiguses on riigivastutuse valdkond arenenud välja peamiselt Euroopa Kohtu otsuste tulemusena¹⁶ ja tugineb Euroopa Liidu õiguse ülimuslikkuse põhimõttele. Saame rääkida Euroopa Liidu ja tema organite ning ametiisikute vastutusest ja Euroopa Liidu liikmesriikide vastutusest. Euroopa Liidu õiguse kohaselt vastutab riik kahju eest, mis tekkis kodanikule Nõukogu direktiivide riigisisises õiguses rakendamata jätmise või puuduliku rakendamisega. Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikli 288¹⁷ põhjal reguleerib leping ainult ELi enda vastutust tema organite tekitatud kahju eest. Euroopa Liit ei sekku liikmesriikide vastutusse nende endi riigisisese õiguse rakendamisel, vaid ELi vastutusõiguse raskuspunkt langeb kahju tekitamisele liikmesriikide poolt ELi õiguse puuduliku kohaldamise tõttu. Euroopa Kohus tuletas riigi vastutuse vahetult ühenduse õigusest, arvestades EMÜ asutamislepingu üldist süsteemi ja peamisi põhimõtteid.¹⁸ Kõige tähtsamaks ehk n-õ teedrajavaks peetakse 1991. aasta *Francovich* kohtulahendit.¹⁹ Selle kaasuse lahendamise tulemusena ei jäänud kohtul muud üle kui luua spetsiifiline riigivastutuse instituut, mis sunniks liikmesriike arvestama direktiive oma riigisiseses õiguses.

Õiguse ajaloolise aspekti arvestamisele praeguses seadusandluses viitab ka Eesti Vabariigi Riigikogu 1992. aasta 1. detsembri otsus “Seadusloome järjepidevus”, mille järgi tuleb

¹⁶ Olulisemad riigivastutust käsitlevad Euroopa Kohtu lahendid on:

Andrea Francovich and Danila Bonifaci and others v Italian Republic. Joined cases C-6/90 and C-9/90 (European Court reports 1991 Page I-05357), edaspidi *Francovich* ;

Brasserie du Pecheur SA v Bundesrepublik Deutschland and The Queen v Secretary of State for Transport. Joined cases C-46/93 and C-48/93 (European Court reports 1996 Page I- 01029), edaspidi *Brasserie*;

Rosalba Palmisani v Istituzione nazionale della previdenza sociale (INSP), Case C-261/95 (European Court reports 1997 Page I-04025);

Denkavit International BV, VITIC Amsterdam BV and Voormeer BV v Bundesamt für Finanzen. Joined cases C-283/94, C-291/94 and C-292/94 (European Court reports 1996 Page I-05063).

¹⁷ Vt. **Eesti Vabariigi Riigikantselei. Eesti Õigustõlke Keskus.** Euroopa Liit. Euroopa Liidu leping. Euroopa Ühenduse asutamisleping. Liitmisleping. Ühtne Euroopa akt. Tallinn, 1997.

¹⁸ **T. Oppermann.** Euroopa õigus. Tallinn: Justiitsministeerium, 2002, lk 69.

¹⁹ Direktiivi (80/987/EMÜ) kohaselt, mis pidi kaitsma töötajaid tööandja pankroti puhul, oli liikmesriikidel kohustus sätestada riigisisised meetmed, mis kaitseksid töötajate töölepingust tulenevaid nõudeid tööandja pankroti ja maksejõuetuse korral. Juba 1989. aasta otsuses märkis Euroopa Kohus seoses nimetatud direktiiviga, et Itaalia rikkus oma kohustusi, mis ta oli asutamislepinguga võtnud. Francovich ja teised töötajad nõudsid raha, mida nad ei saanud pankrotistunud tööandja käest, Itaalia riigilt. Itaalia polnud vastavat direktiivi puudutavatest korduvatest Euroopa Kohtu otsustest hoolimata midagi ette võtnud. Euroopa Kohus otsustas, et liikmesriik peab hüvitama üksikisikutele direktiivi 80/987 EMÜ rakendamata jätmisega põhjustatud kahju.

seaduseelnõusid ette valmistades arvestada Eesti Vabariigis enne 1940. aasta 16. juunit kehtinud seadusi,²⁰ millest tuletati Saksa õiguse retseptsiooni eesmärk.²¹ Saksa õiguse retseptsioon haldusõiguses oli problemaatiline nii õigus- ja haldusteoreetilistel kui ka poliitilistel kaalutlustel. On selge, et Saksa haldusõigus on süsteemne ning selle teooria on väga hästi välja arendatud. Õigussüsteemi ülevõtmine tähendab aga ühtlasi niisuguste poliitiliste otsuste ülevõtmist, mille tegemiseks on mitu võimalust (kohtusüsteemi kujundamine, halduskorraldus, juristi roll ühiskonnas jms).²² Teiste riikide regulatsioonide ja instituutide ülevõtmise probleemsele viitab ka Raul Narits, väites, et sellisel juhul ei saa oodata vastuvõetud seaduste samasugust tõlgendamist kui nende päritolumaal või regulatsioonide efektiivset toimimist väljaspool kohtumõistmist.²³

Seadusloome järjepidevust ei tule mõista selliselt, et seadusloome aluseks on ainult ajalooline õigus, vaid ka nii, et see rajaneb meie riigi järjepidevuse põhimõttel. Eesti õiguses ei olnud enne 1940. aastat sätestatud riigivastutuse põhimõtet, st riigi vastutust ametnike tegevuse eest ei olnud kehtestatud. Kehtiva õiguse kohaselt sai tasu nõudmiseks ametniku seadusvastase tegevuse tagajärjel tekkinud kahju eest esitada hagi tsiviilkohtule. Ametniku tegevuse õigusvastasus tuli kindlaks teha halduskohtus.²⁴ Riigi ja riigiteenistuja vastutust oli kavas reguleerida 1940. aasta tsiviilseadustiku eelnõu 10. peatükis.²⁵

Haldustegevusega tekitatud kahju hüvitamise materiaal-õiguslikud alused olid Eestis varem reguleeritud tsiviilkoodeksis,²⁶ mis tervikuna kaotas kehtivuse võlaõigusseaduse jõustumisega 1. juulil 2002. aastal.²⁷ Algse kava kohaselt pidid haldusõiguse üldosa eelnõud (k.a riigivastutuse seaduse) kirjutama Saksa eksperdid PHARE toetusel, misjärel Eesti asjatundjad pidid eelnõud läbi arutama ja neid korrigeerima. Eesti avaliku halduse Saksa

²⁰ RT 1992, 52, 651.

²¹ **Ü. Madise.** Eesti haldusõiguse reformi kandvatest ideedest. – *Juridica*, 2003, nr 1, lk 38.

²² *Ibid.*, lk 39–40.

²³ **R. Narits.** Õiguse entsüklopeedia. Tallinn: Juura, 2002, lk 66.

²⁴ **A. Palvadre.** Tsiviil- ja administratiivkohtu vahekorra korraldamine TKS eelnõus. – *Õigus*, 1933, nr 1, lk 21.

²⁵ **I. Pilving.** Halduse vastutus kahju tekitamise eest. – *Juridica*, 1998, nr 6, lk 275.

²⁶ Eesti NSV Tsiviilkoodeks. – ENSV ÜNT 1964, 25, 115; RT I 1994, 53, 889; §-d 448–475.

²⁷ VÕSi 53. peatüki §-des 1043–1067 on sätestatud deliktiõigusliku vastutuse eeldused ja VÕSi üldosa 7. peatükis on reguleeritud vastutuse ulatus.

mudelisse asetamise kavatsust kritiseerisid erialasele, ent ka laiemale publikule mõeldud mõtteavaldustes õigus- ja haldusteadlased.²⁸ Nagu nüüd teame, ei saanud Saksa ekspertide kirjutatud eelnõu riigivastutuse seaduse aluseks, kuid oma kontseptsioonilt on viimane lähedane saksa õigusele. Eesti riigivastutuse seaduse reguleerimisalaks on avaliku võimu volituste rakendamisel ja muude avalike ülesannete täitmisel rikunud õiguste kaitse ja taastamine ning tekitatud kahju hüvitamine.

Riigivastutuse seaduse seletuskiri²⁹ peab kehtiva riigivastutusõiguse peamiseks probleemiks seda, et mitmes tähtsas valdkonnas (haldusaktide ja toimingutega seotud nõuded, tagajärgede kõrvaldamine, regress) puudus regulatsioon ning kehtivad sätted ei vastanud tänapäeva õigusriigi vajadustele (kahju hüvitamine). Riigikogus³⁰ põhjendati eelnõu kiire vastuvõtmise vajadust eelkõige sellega, et on saenenud kahju hüvitusnõuete esitamine riigi ja kohalike omavalitsuste või muude avalik-õiguslike institutsioonide vastu, kuid sobivat ja täpselt reguleeritud hüvitamise korda praegu Eesti õigussüsteemis ei ole. Kahju hüvitatakse halduskohtus tsiviilkoodeksi lepinguväliselt tekitatud kahju hüvitamise sätete alusel, mis on igati aegunud ja sobimatu ENSV aegadest pärit normistik.

Eesti riigivastutuse seaduse põhimõte, mille kohaselt vastutus läheb üle konkreetselt avaliku võimu ülesandeid täitvalt isikult riigile, kindlustab isikute õiguste ja vabaduse kaitse kohustuse, mis tuleneb Eesti põhiseaduse §-st 14. Selle järgi on seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste kohustus tagada isikute õigused ja kohustused. Põhiseaduses ei sätestata erandit selle tagamise kohustuse kohta – riik peab tagama õigused ja vabadused suhetes kõigi subjektidega.³¹

²⁸ Vt **Ü. Madise**. Eesti haldusõiguse reformi kandvatest ideedest, lk 39.

²⁹ Riigivastutuse seaduse seletuskiri, lk 1. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://web.riigikogu.ee/ems/plsql//motions.shor?assembly=98id=480>.

³⁰ Vt IX Riigikogu stenogramm, V istungjärk, kolmapäev, 2. mai 2001. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://web.riigikogu.ee/ems/stenograms/2001/05/t01050213.html>.

³¹ **T. Annus**. Riigiõigus. Tallinn: Juura, 2001, lk 173.

1.2 Riigivastutuse mõiste ja olemus

Mandri-Euroopa õigusriikides valitsevate teoreetiliste seisukohtade põhjal tähendab riigivastutus vastutust avaliku võimu teostamisel tekkinud ebaõigluse eest ehk ebaõigluse kõrvaldamise kohustust.

Riigivastutusõiguse tuuma moodustab võimukandja deliktiline vastutus õigusvastaselt tekitatud kahju eest, mis on välja arenenud ametiisiku personaalsest tsiviilõiguslikust vastutusest ametikohustuste rikkumisel.

Mõistet *riigi vastutus* tuntakse erinevates õigusharudes. Saame rääkida riigi vastutusest rahvusvahelise õiguse, Euroopa Liidu õiguse ja siseriiklike õigusaktide rikkumisel. Rahvusvahelises õiguses räägitakse rahvusvahelisest vastutusest, mis jaguneb riigi vastutuseks, rahvusvahelise organisatsiooni vastutuseks ja indiviidi vastutuseks. Riigi vastutus on vastutus, mida riik kannab oma organite ja neis töötavate ametiisikute õigusvastaselt tekitatud kahju eest. Eristatakse riigi vastutust teiste riikide ja oma kodanike ees. Kodanike³² ja riigi vaheline vaidlus lahendatakse seaduse järgi. Rahvusvahelise Õiguse Komisjon on välja töötanud riikide vastutuse eelnõu,³³ kus eristatakse vastutuse liike. Rahvusvahelise õiguse riigivastutuse ja siseriikliku riigivastutuse institutsioonidel on analoogseid tunnuseid. Näiteks tekib ka rahvusvahelises õiguses riigi vastutus juhul, kui füüsilised või juriidilised isikud, kes ei kuulu riigiorganitesse, kuid on volitatud täitma avalik-õiguslikke funktsioone, panevad toime rahvusvahelise õiguse vastase teo, tegutsedes teo hetkel riigi nimel.

Töös olen tuginenud eelkõige Saksa riigivastutusõigusele,³⁴ mis on valdavalt välja kujunenud õigusriigi põhimõtete konkretiseerimisega kohtupraktikas. Saksa õiguses saame rääkida nn

³² Riigivastutuse seaduse järgi ei hüvitata kahju mitte ainult kodanikule, vaid isikule, kui avaliku võimu kandja on õigusvastaselt kahju tekitanud.

³³ Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.law.com.ac.kk/RCIL/ILCSR/Statusp.htm>.

³⁴ **F. Ossenbühl.** Staatshaftungsrecht. 5. Aufl. München: Beck, 1998; **H. Maurer.** Allgemeines Verwaltungsrecht. 13. Aufl. München 2000, §§ 25–30; **S. Detterbeck, K. Windhorst, H-D. Sproll.** Staatshaftungsrecht. München, 2000; **K. Bender.** Staatshaftungsrecht. 3. Aufl. Heidelberg, Karlsruhe, 1981.

kaudsest riigivastutusest.³⁵ Saksa õigusteadlase F. Ossenbühli käsitluse järgi hõlmab riigivastutus paljusid erinevaid õiguste taastamise restitutsiooni- või kompensatsiooninõudeid. Riigivastutusõigus on õigusharu, mis kehtestab rikutud õiguste taastamise vahendite – riigivastutusnõuete – skaala ning erinevate nõuete esitamise materiaal-õiguslikud alused, õiguslikud tagajärjed ja menetluskorra.³⁶ Õigusteadlane K. Bender³⁷ läheneb riigivastutusele avaramalt ja väljendab seisukohta, et kui riik või mõni muu avaliku võimu kandja maksab teisele isikule hüvitist, on tegemist riigivastutusega. Pole vahet, kas vastutuse kaasa toonud toiming on avalik-õiguslik või eraõiguslik.

Riigivastutust kitsamas mõttes näeb K. Bender sarnaselt F. Ossenbühliga. Riigivastutus kitsamas mõttes hõlmab riigi ja teiste avaliku võimu kandjate hüvitise avalik-õiguslikult põhjustatud kahju korral, sõltumata sellest, kas toiming oli õiguspärane või õigusvastane. Avaliku võimu teostamisel tekkinud ebaõigluse all laiemalt on mõistetud igasuguseid üksikisiku seisukohalt ebasoovitavaid võimu teostamise tagajärgi.³⁸ See võib seisneda varalises kahjus, haldusakti andmisega viivitamises, asja alusetult äravõtmises või selle kasutamise takistamises, ebaõigete andmete avaldamises või muudes kahjulikes tagajärgedes. Riigivastutuse valdkonda kuuluvad ka juhtumid, kus kahjustavad tagajärjed loonud tegevus oli iseenesest õiguspärane, kuid tagajärgede jätmine üksikisiku kanda oleks vastuolus proportsionaalsuse ja võrdsuse põhimõttega (nn ohverdusnõuded erakorralise õiguse piiramise korral, nt õigus saada hüvitist sundvõõrandamise eest). Lisaks võib siia arvata ka avalik-õiguslikes suhetes alusetust rikastumisest tekkivad nõuded, sest ka need on suunatud ebaõiglaselt saadu tagastamisele. Seega ei eelda kõik riigivastutusnõuded kahju tekitamise õigusvastasust.

Kahju hüvitamise nõude teooria on pärit eelkõige Saksa õigusteadlastelt. Saksakeelses erialakirjanduses nimetatakse haldusvastutust õigusvastaselt tekitatud kahju tekitamise eest

³⁵ Ametniku vastutuse alus on BGB § 839. Vastutuse ülemineku alus on GG (Grundgesetz) § 34. Nende kahe sätte koosmõju loob nn kaudse riigivastutuse.

³⁶ **F. Ossenbühl.** Staatshaftungsrecht, S. 1.

³⁷ **K. Bender.** Staatshaftungsrecht, S. 425.

³⁸ Näiteks haldussunnivahendite (haldustõkendid, taastusvahendid) kasutamisel haldusorganite ja nende ametiisikute (võimuvolitustega ametnike) poolt on alati võimalus ebaõigluse tekkeks. Haldussunni kohaldamine tähendab isiku õiguste või vabaduste piiramist, samuti talle täiendavate kohustuste seadmist. (**I. Koolmeister, K.Orion.** Haldussund kehtivas õiguses. - Juridica, 1998, nr 8, lk 382-384).

ametivastutuseks (sks *Amtshaftung*). Tsiviilõiguserikkumise põhimõtete kohaselt võib kahju hüvitamise kohustus tekkida kas lepingulistest kohustustest või lepinguvälistest kohustusest ehk deliktidest. “Delikt on õiguserikkumine kitsamas tähenduses, mille eest ei karistata, vaid kohustatakse kahju hüvitama.”³⁹ Delikti toimepanijaks võib olla nii füüsiline kui ka juriidiline isik, sh avaliku võimu kandja. Avaliku võimu kandja õigusvastasest avalik-õiguslikust tegevusest tulenevaid kahju hüvitamise nõudeid reguleeritakse avaliku õigusega.⁴⁰ Tänapäeval tähtsustub halduskahju puhul üha rohkem avalik-õiguslik moment.

Riigivastutusest Euroopa Ühenduse õiguses saame rääkida kui liikmesriigi vastutuse doktriinist, mis on alguse saanud *Francovich* kaasusest. Euroopa Kohus on kehtestanud võrdlemisi laia ja üldise kehtivusega liikmesriigi vastutuse põhimõtte, mida iseloomustavad järgmised jooned⁴¹:

- 1) liikmesriik vastutab nii oma organite tegevuse kui ka tegevusetuse eest;
- 2) liikmesriik vastutab ka juhul, kui ühenduse õigusest tulenevaid kohustusi on rikkunud seadusandja, täitevvõim või kohtud⁴²;
- 3) liikmesriik vastutab ka keskvõimust iseseisvate avaliku võimu kandjate (nt kohaliku omavalitsuse) poolt ühenduse õigusest tulenevate kohustuste rikkumisega tekitatud kahju eest;
- 4) liikmesriigipoolset ühenduse õiguse rikkumist ei pea Euroopa Kohus olema enne tuvastanud;
- 5) ühenduse õigusnormi otsene õigusmõju ei välista liikmesriigi vastutuse tekkimist;
- 6) vastutuse tingimused erinevad otsese õigusmõju doktriini tingimustest, vastutus võib tekkida ka selliste ühenduse õigusnormide alusel, millel puudub otsene õigusmõju.

Tuleb nõustuda arvamusega⁴³, et liikmesriikide puhul on liikmesriigi vastutuse doktriin märkimisväärselt muutnud seniseid riigivastutuse piirjooni ning andnud üksikisikutele

³⁹ **Justiitsministeerium**. Mitmekeelne õigussõnaraamat. Juura, 1998, lk 34.

⁴⁰ **T. Tampuu**. Deliktiõigus võlaõigusseaduses. Üldprobleemid ja delikti üldkoosseisul põhinev vastutus. – *Juridica*, 2003, nr 2, lk 72.

⁴¹ Vt. **A. Taro**. Euroopa Ühenduse õiguse rikkumisega tekitatud kahju. Ühenduse liikmesriigi vastutus. – *Juridica*, 2003, nr 3, lk 174.

⁴² Vt Euroopa Kohtu lahend *Brasserie* (viide 16), lk 12.

⁴³ **A. Taro**, lk 179. Vt. ka **J. Laffranque**. Lojalsuse põhimõte Euroopa Liidus ja selle mõju Eestile. – *Juridica*, 2001, nr 9, lk 616- 625.

avaramad võimalused nõuda riigilt kahjuhüvitist ühenduse õiguse rikkumise korral. Eesti liitumisel Euroopa Liiduga peame valmis olema selleks, et riigivastutuse seaduses sätestatu kõrval tuleb avaliku võimu kandjate vastutuse kindlaksmääramisel arvestada ka Euroopa Kohtu kehtestatud nõudeid. Euroopa Kohtu praktikast tuleneb, et liikmesriik vastutab juhul, kui ühenduse õigusest tulenevaid kohustusi on rikkunud seadusandja, täitevvõim või kohtud. Järelikult riigi vastutus ulatub nii seadusandliku võimu kui kohtuvõimu tegevusele.

Riigivastutusõiguses tervikuna saame rääkida riigivastutuse mõistest kitsamas ja laiemas tähenduses. Tuleb asuda seisukohale, et riigivastutuse sisu ja ulatus on märksa laiem kui ainult kahju hüvitamine. Riigivastutuse põhilise reguleerimiseseme moodustab kohustus kõrvaldada avaliku võimu kandja õigusvastase tegevuse tagajärjed. Vaatamata sellele, et siiani on võimukandja vastutusest rääkides tähelepanu pööratud eelkõige avalik-õiguslikus suhtes tekitatud kahju rahalisele hüvitamisele, mõistab autor seda kui riigivastutust kitsamas tähenduses. Riigivastutusõiguse n-õ raskuspunkt Eesti riigivastutuse seaduses koondub õiguste rikkumise kõrvaldamise esmastele nõuetele.

1.3 Riigivastutus kehtivas õiguses

1.3.1 Põhiseadusest tulenev nõude alus

Riigivastutuse nõue tuleneb nii Eesti Vabariigi põhiseadusest⁴⁴ kui ka Euroopa Liidu õigusest.⁴⁵ “Õigust võib rikkuda nii inimene kui riik oma organite näol. Kui õigust rikub üksikinimene, on riigil oma jõu ja sunniaparaadi kaudu palju võimalusi õiguserikkumise väljaselgitamiseks, selle tagajärgede kõrvaldamiseks ning vajadusel süüdlase karistamine. Kui aga õigust rikub riik, siis üksikinimese võimalused riigi korralekutsumiseks on tunduvalt piiratumad.”⁴⁶ Riigi ja üksikisiku suhetes on isiku õiguste kaitse tagamine üks kesksemaid nõudeid, mida kehtiv põhiseadus ning demokraatliku õigusriigi põhimõtte riigikorraldusele

⁴⁴ Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT 1992, 26, 349; §-d 3, 13, 14, § 15 lg 1, § 25.

⁴⁵ Euroopa Liidu alusdokumendid ja kohtupraktika nõuavad liikmesriigilt sõnaselgelt oma kodanike õiguste efektiivset kaitset, muu hulgas riigi tekitatud kahju hüvitamist. Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee 18. septembri 1984. a soovitus nr R (84) 15 rõhutatakse ametniku vastutuse asemel riigi vastutuse vajalikkust.

⁴⁶ **R. Maruste.** Põhiseadus ja selle järelevalve. Tallinn: Juura, 1997, lk 69.

esitavad. Riigivastutuse nõude üldine eeldus on subjektiivse õiguse olemasolu. Subjektiivne õigus võib tuleneda põhiseadusest, muust seadusest või õigustloovast aktist, haldusaktist või halduslepingust. Euroopa inimõiguste konventsiooni art-s 13⁴⁷ ning lisaprotokolli 7 art-s 3⁴⁸ on samuti sätestatud õigus saada võimude tekitatud kahju puhul tõhusat heastust.

Üldine kaitseõigus on sätestatud kui igäühe õigus saada riigilt ja seaduselt kaitset. Erilise kaitseõigusena tuleb kõne alla põhiseaduse §-s 25 sätestatud õigusvastaselt tekitatud materiaalse ja moraalse kahju hüvitamise nõudeõigus. Kaitseõigus eeldab teatavat korraldus- ja menetluskülge.⁴⁹ Liberaalsesse traditsiooni⁵⁰ kuuluvad õigused saada riigilt kaitset kolmandate isikute õigusvastaste rünnete eest.⁵¹ Selle väljundiks on põhiseaduse § 13 (kõigi ja igäühe õigus), kus on kehtestatud, et igäühel on õigus saada riigilt ja seaduselt kaitset ning et seadus kaitseb igäühte riigivõimu omavoli eest. Nendest sätetest tulenevalt peab riigivõim hoiduma õigusvastasest tegevusest, millega rikutakse isikute õigusi. Juhul kui isiku õigusi on sellest hoolimata rikutud, peab isikul olema võimalus oma õigusi taastada.⁵² Definiitsuse ehk määratluse põhimõtte kohaselt peab iga õigusakt olema piisavalt mõistetavalt ja selgelt sõnastatud, et asjaosalised saaksid sellest aru ning võiksid oma käitumist ilma liigse riskita selle järgi seada.⁵³

Robert Alexy arvamuse kohaselt väljendavad õigused korraldusele ja menetlusele põhiõiguste protseduurilise kaitse põhiideed, mis on saanud viimase aja põhiõiguslikus

⁴⁷ "Igäühel, kelle käesolevas konventsioonis sätestatud õigusi ja vabadusi on rikutud, on õigus tõhusale menetlusele enda kaitseks riigivõimude ees ka siis, kui rikkumise pani toime ametiisik." (RT II 1996, 11/12, 34.)

⁴⁸ "Kui isikut kuriteos süüdimõistev kohtuotsus on jõustunud ning kui tema süüdimõistmine järgnevalt ära muudetakse või kui ta vabastatakse karistusest selle alusel, et tegu oli kohtuveaga, peab see isik, kes on kandnud karistust sellise süüdimõistmise eest, saama hüvituse seaduse või asjassepuutuva riigi praktika alusel, kuni ei ole tõendatud, et senitundmatu fakti hilinenud ilmnemine oli osaliselt või täielikult põhjustatud tema enda poolt." (RT II 1996, 11/12, 34.)

⁴⁹ **K. Merusk, R. Narits.** Eesti konstitutsiooniõigusest. Tallinn: Juura, 1998, lk 185–186.

⁵⁰ Vt Eesti Vabariigi põhiseaduse ekspertiisikomisjoni aruanne, lk 4. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.just.ee/index.php3?cath=1613>.

⁵¹ *Ibid.*

⁵² **E. Vene.** Avaliku halduse kandja tekitatud kahju hüvitamine. – *Juridica*, 2000, nr 5, lk 330.

⁵³ Eesti Vabariigi põhiseaduse ekspertiisikomisjoni aruanne, 2. ptk, lk 13.

diskussioonis kaitseõiguste kõrval erilise tähelepanu osaliseks.⁵⁴ Üldine korraldus- ja menetlusõigus tuleneb põhiseaduse §-st 14 ning väljendab ideed, et õige protseduur aitab saavutada õiget tulemust. Menetlus- ja korraldusnormid peavad olema loodud nii, et tulemus on küllaldase tõenäosusega ja piisaval määral põhiõigustepärane.⁵⁵ Adressaat on siin eelkõige seadusandlik võim, välistatud ei ole ka täidesaatva ja kohtuvõimu kohustused.⁵⁶ Riigivastutusõiguse uurimisel on tähtis PS § 14 esemelisest kaitsealast⁵⁷ eelkõige üks valdkond, s.o menetlusõigused kohtus ja ametiasutustes, mis on olulises osas õigused saada efektiivset õiguskaitset. Efektiivse õiguskaitse tingimus on, et menetluse tulemus vastaks asjaomase põhiõiguse kandja materiaalsetele õigustele. Nii kohtu- kui ka haldusmenetlus peab olema õiglane ja aus, st riigiga suheldes ei tohi üksikisikut üllatada ootamatult langetatavate ebasoodsate otsustega.⁵⁸ Põhiõiguste tagamise mõiste hõlmab PS § 14 tähenduses põhiõiguste aktiivse rikkumise keelu kõrval ka põhiõiguse adressaadi kohustuse tegutseda. Viimasel juhul rikub põhiõiguse adressaat põhiõigust tegevusetusega. Sellest tulenevalt peab ka tegevusetusega toime pandud rikkumise korral olema üksikisikul õigus pöörduda oma õiguste kaitseks kohtusse.⁵⁹ Üldine korraldus- ja menetlusõiguse riive seisneb sellisel juhul riigivõimu teostajate tegevusetuses.

Isikust lähtudes on subjektiivne avalik õigus subjektile õigusnormiga antud õigusvõime nõuda oma huvide teostamisel riigilt kindlat käitumist. Subjektiivsete avalike õiguste käsitlemise praktiline väärtus seisneb selles, et ta annab võimaluse kaitsta subjektiivseid õigusi kohtus.⁶⁰

Põhiseaduse § 15 lg 1 järgi on igaühel õigus oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral pöörduda kohtusse. Siit tuleneb, et iga subjektiivset õigust peab olema võimalik realiseerida

⁵⁴ R. Alexy. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. – Juridica, 2001, eriväljaanne, lk 73.

⁵⁵ Eesti Vabariigi põhiseaduse ekspertiisikomisjoni aruanne, lk 44.

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ *Ibid.*, lk 44: “Esemeline kaitseala: Üldine korraldus- ja menetlusõiguse esemeline kaitseala hõlmab neli valdkonda: 1) õigused eraõiguslikele kompetentsidele; 2) õigused menetlusele kohtus ja ametiasutustes; 3) õigused korraldusele kitsamas tähenduses ja 4) riikliku tahte kujundamisega seotud õigused.”

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ *Ibid.*, lk 43–45.

⁶⁰ Vt K. Merusk, I. Koolmeister. Haldusõigus. Tallinn: Juura, 1995, lk 51–52.

kohtus. Samale seisukohale on asunud ka Riigikohus.⁶¹ Halduskohtumenetluse seadustiku § 7 lg 1 põhjal võib kaebusega haldusakti tühistamise kohta pöörduda halduskohtusse isik, kelle õigusi haldusakt rikub. Haldusakti tühistamise kohta esitatud kaebusi läbi vaadates tuleb kaitstavate õiguste ja vabadustena mõista isiku subjektiivseid avalikke õigusi: põhiõigusi ja -vabadusi, seadustest, muudest õigustloovatest aktidest, samuti haldusaktidest ja halduslepingutest tulenevaid õigusi. Sellele seisukohale asus ka Riigikohtu tsiviil- ja halduskolleegiumi vaheline erikogu 20. detsembri 2001. a otsuses haldusajand nr 3-3-1-15-01.⁶² "Haldusakt piirab isiku subjektiivset õigust, kui haldusakt keelab või välistab osaliselt või täielikult õiguste kasutamise, seab õiguse kasutamisele täiendavaid tingimusi või raskendab oluliselt õiguste kasutamist."⁶³ See põhimõte on rakendunud riigivastutuse seaduses, kus ühe vastutuse koosseisu elemendina käsitletakse isikute subjektiivsete õiguste rikkumist.

Õigust taotleda kahju hüvitamist võib Eestis pidada konstitutsiooniliseks põhiõiguseks. Põhiseaduse §-s 25 on sätestatud: "Igaühel on õigus talle ükskõik kelle poolt õigusvastaselt tekitatud moraalse ja materiaalse kahju hüvitamisele."⁶⁴ Põhiseaduse § 25 järgi on igaühel õigus saada talle ükskõik kelle poolt õigusvastaselt tekitatud moraalse ja materiaalse kahju hüvitist. Tegemist on n-õ kõigi ja igaühe õigusega. Sellise põhiõiguse kandja on iga üksikisik, sõltumata kodakondsusest.

Põhiseaduse ekspertiisaruandes on märgitud, et põhiseaduse § 25 praegune formuleering garanteerib kahjutasu iga materiaalse või moraalse kahju korral.⁶⁵ Sellest tulenevalt on tekkinud piiramatut kahju hüvitamise võimalust, mis ei arvesta vajadust jaotada võimu teostamisest tulenevaid riske ühiskonnas õiglaselt, proportsionaalselt ja avalikke huve arvestavalt ning me ei saa vastutuse tekkimist ja hüvitise määra seada sõltuvusse süüst, kahju liigist, tekitamise viisist jne.⁶⁶

⁶¹ Riigikohtu halduskolleegiumi 7. märtsi 2002. a otsus haldusajand nr 3-3-1-9-02. – RT III 2002, 9, 87.

⁶² RT III 2002, 4, 34.

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT 1992, 26, 349.

⁶⁵ Eesti Vabariigi põhiseaduse ekspertiisikomisjoni aruanne, lk 24.

⁶⁶ **R. Alexy.** Põhiõigused Eesti põhiseaduses. Kiel, 1997, lk 30.

Üks printsiipe, mille rahvusvaheline õigusemõistmine on üle võtnud rahvuslikest õigustest, on õiglase hüvitise printsiip. Selle printsiibi arendus sai alguse juba 1923. a nn Lustiani kaasusega, kus leiti, et “nii tsiviil- kui üldõiguse üldreeglik on, et iga sekkumine eraõigusesse tekitab kahju ning igale sellisele kahjule peab seadus andma järeldmid”.⁶⁷ Edaspidi on kohus ühes kaasuses märkinud, et “iga õiguspärase tegevuse kahjustamine toob kaasa reparatsiooni kohustuse”.⁶⁸ Euroopa Inimõiguste Kohus on välja arendanud õiglase hüvitise kontseptsiooni (ingl *just satisfaction*), mida süüdlane riik peab maksma kahju kandnud indiviidile.⁶⁹

Eesti kohtupraktikas on põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium õigluse mõistet käsitlenud ka õiglase hüvitise määramise kontekstis. Eelkõige tuleb siin arvesse proportsionaalsuse põhimõtte kui üks õigluse kriteeriume.⁷⁰ Riigikohus on 8. novembri 1996. aasta otsuses⁷¹ märkinud, et üldise normikontrolli käigus ei ole võimalik hinnata, kas niisugune hüvitis on konkreetsel juhul õiglane ja rahuldab pooli. Seega vihjab Riigikohus sellele, et õiguspärasust hinnates tuleb lähtuda konkreetse üksikjuhu elulistest asjaoludest, õiglasmastaabil on siinkohal korrektiivne iseloom.⁷²

Ka ekspertiisiaruandes viidatakse ohule, et säärane piiramatu õigus võib muutuda riigile koormavaks ning tekitada riigieelarves tõsisid probleeme. Ekspertiisiaruandes pakutakse lahendusena muuta reservatsioonita õigus tulevikus seaduse reservatsiooniga õiguseks. Et praegu reservatsiooni ei ole, siis tekib põhjendatult küsimus, kuidas saab seadusega hakata reguleerima sellise universaalse põhiõiguse kaitseala.⁷³ Üks loogiline vastus saab olla, et

⁶⁷ **R. Maruste.** Põhiseadus ja selle järelevalve, lk 87–88.

⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁹ *Ibid.*

⁷⁰ Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kohtukolleegiumi 12. aprilli 1995. a otsus asjas nr III-4/1-1/95. – RT I 1995, 42, 655; Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kohtukolleegiumi 8. novembri 1996. otsus asjas nr 3-4-1-2-96. – RT I 1996, 87, 1558.

⁷¹ Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kohtukolleegiumi 8. novembri 1996. a otsus asjas nr 3-4-1-2-96. – RT I 1996, 87, 1558.

⁷² Vt lähemalt **M. Linntam.** Õigluse idee kui argument Eesti Vabariigi Riigikohtus ja Euroopa Kohtus. – *Juridica*, 2002, nr 1, lk 7.

⁷³ Eesti Vabariigi põhiseaduse ekspertiisikomisjoni aruanne, lk 24.

põhiseadus annab õiguse nõuda ainult kahju hüvitamist, kuid ei tekita kohustust hüvitada kahju täies ulatuses. Seda mõtet on väljendanud Kaspar Lind Sisekaitseakadeemia haldusõiguse täienduskoolituse riigivastutusõiguse õppevahendis.⁷⁴ Sellist lähenemisviisi ei saa pidada õigustatuks, kuivõrd kahju hüvitamise eesmärk on panna isik olukorda, mis on võimalikult lähedane olukorrale, milles ta olnuks, kui kahju ei oleks tekitatud. Põhiseaduse kommenteerijad on asunud seisukohale, et kui kahju ei hüvitata täies ulatuses, on tegemist §-s 25 sätestatud õiguse piiramisega. Sellisel piirangul peab olema põhiseaduslik õigustus (nt teiste isikute õiguste kaitse vms).⁷⁵ Põhiseaduse §-s 25 sisalduvale üldisele kahju hüvitamise kohustusele juhib tähelepanu ka Saksa õigusteadlane Robert Alexy,⁷⁶ kes on seisukohal, et tuleb kehtestada piirangud. Vastasel korral tooks iga põhiseadusevastaseks ja seega õigusvastaseks tunnistatud seadus, mis piiras kõigi kodanike õigusi, endaga kaasa kõigi kodanike kahjutasunõuded riigi vastu. Tuleb nõustuda Robert Alexy arvamusega, et selles osas on ootamas määratult keeruline seadusandlik ja kohtutöö ning tegemist on põhiõigusliku orientatsiooniga riigivastutusõiguse väljaarendamisega. Tema ettepanek on teha PSi §-le 25 n-õ säätureservatsioon, mida oleks võimalik väljendada PSi §-s 25 teise lausega järgmises sõnastuses: ”selle õiguse tagab seadus” või “üksikasjad sätestatakse seadusega”.⁷⁷

Taavi Annus on jõudnud järeldusele, et põhiseaduse tähenduses on õigusvastane üksnes süüline käitumine, vastasel korral muutuksid kahjunõuded liiga suureks. Seega peab kahju tekitaja olema kahju tekitamises süüdi (esinema peab tahtlus või ettevaatamatus).⁷⁸ Kahju hüvitise saamise õiguse tähenduses on riigivastutuse seaduses põhimõte, et riik vastutab igasuguse õigusvastase kahju tekitamise eest, mille avaliku halduse kandja on avalik-õiguslikes suhetes tekitanud. See tähendab, et seadusandja on riigi vastutuse puhul pidanud vajalikuks sätestada erinevused, võrreldes eraisikute jaoks kehtiva tsiviilõigusliku vastutusega. Olulisem erinevus on süü väljajäämine vastutuse koosseisust. Selline otsus on tehtud eelkõige selleks, et tagada isikute kaitse riigi omavoli eest. Süü vastutuse alusena on

⁷⁴ K. Lind. Riigivastutusõigus. Haldusõiguse täienduskoolituse õppevahend. Sisekaitseakadeemia, 2001, lk 5.

⁷⁵ Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura, 2002, lk 226.

⁷⁶ Vt R. Alexy. Põhiõigused Eesti põhiseaduses.– Juridica 2001, lk 28.

⁷⁷ *Ibid.*, lk 92.

⁷⁸ T. Annus. Riigiõigus, lk 264.

kohaldatav Eestis kehtiva riigivastutusõiguse põhimõtete järgi ainult regressinõuete esitamisel ja saamata jäänud tulu hüvitamise korral.

Põhiseadusest tuleneva nõude alust uurides võib tõdeda, et Eesti riigivastutuse seadusesse on formuleeritud põhimõtte, mille kohaselt vastutuse üleminek riigile kindlustab õiguste ja vabaduste kaitse kohustuse PS §-i 14 ja riigivõimu seaduslikkuse põhimõtte PS §-i 3 lg 1 põhjal. Kahjuhüvitussuhetes ametnik ei ole võimu teostamisel kodanikuga õigussuhetes, vaid kodanik on õigussuhetes riigiga tervikuna. On õige, et ametniku personaalne vastutus ei saa piisaval määral tagada isikute õiguste kaitset ega PS §-st 25 tulenevat kahju hüvitamise kohustust. Ametniku varaline seisund ei ole hüvitise maksmiseks piisav ning andes ametnikule volitused võimu teostamiseks, jääb riik vastutama kahju tekitamise riski eest.⁷⁹

1.3.2 Riigivastutuse sisu ja ulatus

Eesti õiguses on riigivastutuse mõiste sätestatud RVastS §-s 1.⁸⁰ Analüüsides nimetatud paragrahvi, saab väita, et riigivastutus sisaldab seaduses sätestatud eelduste korral kolme aspekti: rikutud õiguste kaitset (õiguste rikkumise ärahoidmist), rikutud õiguste taastamist ja tekitatud kahju hüvitamist. Seaduse eesmärk on anda alus riigi, kohaliku omavalitsuse või muu avaliku võimu kandja poolt isikule tema õiguste rikkumisega tekitatud kahju hüvitamiseks isiku õigusi taastaval, kuid avalikke ressursse mitte liialt koormaval viisil.⁸¹

Kui haldusmenetluse seadus sätestab haldustegevuse õiguspärasuse üldised eeldused, siis riigivastutus kehtestab õigused ja kohustused juhtudeks, millal õiguspärasuse nõudeid on rikutud või on haldustegevusega muul viisil ebaõiglus tekitatud. Haldusülesandeid täitvate isikute vastutuse alused tulenevad riigivastutuse seadusest. Haldusprotsess määrab menetluskorra õiguste kaitsmise korral, riigivastutusõigus aga materiaal-õiguslikud alused halduskohtus nõuete esitamise puhul. Saame öelda, et riigivastutus koondab endas need nõudeõigused, mida isik võib esitada halduskohtumenetluse seadustiku kohaselt, n-ö sisustab

⁷⁹ Vt **M. Ernits**. Riigivastutusest *de lege ferenda*. Justiitsministeeriumi poolt tellitud arvamus, 1999, lk 1; **I. Pilving**. Riigivastutusõiguse dogmaatika ja Eesti kehiv riigivastutusõigus. – *Juridica*, 1999, nr. 8, lk 383.

⁸⁰ Riigivastutuse seadus sätestab avaliku võimu volituste rakendamisel ja muude avalike ülesannete täitmisel rikutud õiguste kaitse ja taastamise ning tekitatud kahju hüvitamise korra ja alused.

⁸¹ Riigivastutuse seaduse seletuskiri, lk 1.

protsessiõiguse normid. Protsessiõiguslik alus on HKMSi⁸² § 6 lg 3 p 2, mille kohaselt on halduskohtule esitatud kaebusega võimalik taotleda nii oma rikutud õiguste kaitset ja taastamist kui ka tekitatud kahju hüvitamist.

Riigivastutuse seadus ei reguleeri mitte üksnes avalik-õiguslikus suhtes tekitatud kahju hüvitamist, vaid näeb ette ka teisi olulisi õiguskaitsevahendeid kaitseks avaliku võimu kandja tegevuse vastu. Need õiguskaitsevahendid on sätestatud RVastSi §-s 2. Seaduses sisalduvad õiguskaitsevahendid ehk riigivastutusnõuded on isiku kaitseks tema õiguste kaitsmiseks ja taastamiseks, kui tema suhtes täidetakse riigi või teiste avaliku võimu kandjate ülesandeid avalik-õiguslikus vormis. Seega on riigivastutusnõude realiseerimise esimene eeldus see, et nõue tuleneb avalik-õiguslikust suhtest. Isik saab halduskandjalt nõuda:

- 1) õiguste rikkumise ärahoidmist
 - haldusaktist või toimingust hoidumise nõue (RVastS § 5)
 - haldusakti andmise või toimingu sooritamise nõue (RVastS § 6)

- 2) rikutud õiguste taastamist
 - haldusakti tühistamise nõue (RVastS § 3)
 - toimingu lõpetamise nõue (RVastS § 4)
 - alusetu rikastumise nõue (RVastS § 22)

- 3) tekitatud kahju hüvitamist (RVastS §-d 7, 14–16).

Järelikult on riigivastutuse sisu ja ulatus märksa laiem kui ainult kahju hüvitamine, seadusandja on andnud isiku käsutusse olulised õiguskaitsevahendid kaitseks avaliku võimu kandja tegevuse vastu.

Nõudeõiguse realiseerimise teine eeldus on, et nõuet esitaval isikul on subjektiivne avalik õigus, st ta kuulub teatud normi kaitsepiirkonda. Subjektiivse õiguse rikkumine avalik-õiguslikus suhtes viitab teo õigusvastasusele. Tegelikult on Eesti RVastSi reguleerimisala

⁸² *Ibid.*

ulatuslikum ning seaduses piiritletud tingimustel ja korras saab nõuda ka õigustloova akti,⁸³ õiguspärase haldusakti ja toiminguga,⁸⁴ samuti kohtumenetluse või väärteomenetluse käigus tekitatud kahju hüvitamist.⁸⁵ Tagamaks Eesti õiguse kooskõla Euroopa õigusega, on kavas muuta⁸⁶ õigustloova aktiga või selle andmata jätmisega tekitatud kahju hüvitamise regulatsiooni. Seadusesse viiakse sisse võimalus nõuda avaliku võimu kandjalt kahju hüvitamist, kui kahju põhjustati avaliku võimu kandja kohustuse olulise rikkumisega (nt on siseriiklikku õigusesse jäetud üle võtmata direktiiv), rikutud kohustuste aluseks olev norm on otsekohaldatav ning isik kuulub õigustloova akti või selle andmata jätmise tõttu eriliselt kannatanud isikute rühma. Taolise kahju hüvitamise regulatsiooni kavandamisel on aluseks võetud Euroopa Kohtu praktikas välja kujunenud Euroopa Liidu õiguse riigivastutuse põhimõtted.

1.3.2.1 Kohtumenetluse käigus tekitatud kahju hüvitamine

Kohtumenetluse käigus tekitatud kahju hüvitamine on enamikus riigisisestes õiguskordades oluliselt piiratud või lausa välistatud. Põhjuseks on nimetatud enamasti soovi vältida lisasurvet kohtunikele ja kaitsta kohtuvõimu suveräänsust.⁸⁷

Samas tuleb märkida, et Euroopa Ühenduse õiguse liikmesriigi vastutuse põhimõtete kohaselt ulatub riigi vastutus ka kohtuvõimu tegevusele. Kui vaatame EL riigivastutuse mudelit, siis kohus vastutab näiteks eelotsuste mitteküsimise korral.⁸⁸

⁸³ "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.)

⁸⁴ "Isik võib nõuda õiguspärase, kuid tema põhiõigusi või -vabadusi erakordselt piirava haldusakti või halduse toiminguga tekitatud varalise kahju hüvitamist õiglasel ulatuses." (RVastS § 16.)

⁸⁵ "Isik võib nõuda kohtumenetluse või haldusõiguserikkumise või üürivaidluse kohtuvälise arutamise käigus, sealhulgas kohtulahendiga, haldusõiguserikkumise asjas tehtud lahendiga või üürikomisjoni otsusega tekitatud kahju hüvitamist üksnes juhul, kui kohtunik või haldusõiguserikkumise asja kohtuväliselt arutanud ametiisik pani toime kuriteo." (RVastS § 15- sõnastus alates 1.07.2003)

⁸⁶ Vt. Riigivastutuse seaduse ja põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse muutmise seaduse eelnõu. Arvutivõrgus. Kättesaadav : <http://eogus.just.ee>.

⁸⁷ **G. Anagnostaras.** The Principle of State Liability for Juridical Breaches: The Impact of European Law. – European Public Law, 2001, no 2, pp. 281–305.

⁸⁸ Vt. selle kohta Euroopa Kohtu lahend , 2001, 224, kohtuasi Köbler v Republic of Austria. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://europa.eu.int/celex/>.

Kohtuvõimu teostamisel tekkinud kahju hüvitamise taotlus Eestis esitatakse Justiitsministeeriumile. Euroopa Liidu Kohus ei pea vajalikuks sellist kohtueelset nõuet. Eesti riigivastutuse seaduse § 15 lg-st 1 tuleneb, et isik võib nõuda kohtumenetluse või haldusõiguserikkumise asjas⁸⁹ tehtud lahendiga tekitatud kahju hüvitamist ainult siis, kui kohtunik või asja kohtuväliselt arutanud ametiisik pani selle menetlemise käigus toime kuriteo. Selgituseks tuleb märkida, et RVastS jõustus 1. jaanuaril 2002. aastal ja vääртеomenetluse seadustik⁹⁰ (VTMS) 1. septembril 2002. aastal. Seega olid nimetatud piiratud ajavahemikul koostoimes RVastS ja HÕS ja VTMS.

Kohtumenetluse käigus tekkinud kahju hüvitamisega on seotud mitmed probleemid. Kas õigeksmõistev kohtulahend või menetlust lõpetav määrus on ikka piisav alus kahju hüvitamiseks, kuidas ja millisel õiguslikul alusel toimub menetluskulude ja muude varaliste ja mittevaraliste kahjude hüvitamine jne. Näiteks juhtumil, kui ametiisik on ametikohalt uuriija määruse alusel kõrvaldatud kriminaalasja eeluurimise tõttu kuni kohtuotsuseni. Avaliku teenistuse seaduse mõtte ja sätte kohaselt on tegemist teenistussuhte peatumisega ja ametnikule ei maksta ametist kõrvaldamise aja eest ametipalka koos lisatasudega. Kuidas menetleda saamata jäänud palga hüvitamise nõuet, kui kohtumenetlus on kestnud aastaid ja lõppenud õigeksmõistva kohtuotsusega, mille alusel on taastatud teenistussuhe? Haldusasjas nr 3-3-1-10-01⁹¹ on Riigikohus asunud seisukohale, et ka neil juhtudel, kui isik kõrvaldati ametikohalt küll kooskõlas seadusega, kuid hiljem mõisteti ta õigeks või lõpetati kriminaalasja menetlus tema suhtes, peab isikul olema võimalus saada riigilt õiglast hüvitist ka õiguspärase kahju tekitamise korral. Säärasel juhul on isik kahju kandnud kriminaalasjas tõe väljaselgitamise huvides, seega avalikes huvides.

Üheks aspektiks on näiteks õigusabikuludega seotud küsimused. Pärast RVastS jõustumist ja tsiviilkoodeksi §-de 450 ja 451 kehtetuks tunnistamist puudus selge alus õigusabikulude hüvitamiseks juhul, kui kohtualune on kriminaalmenetluse käigus õigeks mõistetud.

⁸⁹ Alates 01.09.2003. a on jõustunud vääртеomenetluse seadustik ja "haldusõiguserikkumise" all mõistame nüüd "vääртеgu".

⁹⁰ Vääртеomenetluse seadustik. – RT I 2002, 50, 313; 110, 654; 2003, 26, 156.

⁹¹ Riigikohtu halduskolleegiumi 17. aprilli 2001. a otsus nr 3-3-1-10-01. – RT III 2001, 14, 141.

Riigivastutuse seaduse alusel ei olnud võimalik taotleda kaitsjale tehtud kulude hüvitamist, kuna RVastS § 15 seab kohtumenetlusega seotud kahju puhul eelduseks, et menetleja on menetluse käigus pannud toime kuriteo. Riigivastutuse seaduse puhul tuleb nõude esitamisel tuvastada ka õigusvastatus, kuid isiku õigeksmõistmine ei tähenda veel seda, et kriminaalmenetluse alustamine olnuks õigusvastane. Ka halduskohus ei olnud pädev lahendama vaidlust kohtukulude üle, sest menetlusseadused näevad ette erikorra⁹² – kohtukulud hüvitatakse samas menetluses.

2002. aasta 1. septembrist kehtima hakanud väärteomenetluse seadustiku § 23 põhjal võib väärteo eest karistuse määramise otsuse tühistamise või väärteomenetluse lõpetamise korral isiku taotlusel kaitsjale makstud tasu hüvitada riigi- või kohaliku eelarve vahenditest. Seega on väärteomenetluse korral seadusandja lahenduse andnud, kohtumenetluses õigeksmõistmise korral oli aga õigusabikulude hüvitamise võimalus problemaatiline.

Justiitsministeeriumis väljatöötatud ”Karistusõiguse reformiga seotud seaduste muutmise seaduse eelnõus”⁹³ oli algselt tehtud ettepanek muuta kriminaalmenetluse koodeksi paragrahvi 89 lõikega 5¹, millega kohtukulude riigi kanda võtmise kõrval antakse võimalus ka õigusabikulude osaliseks riigipoolseks hüvitamiseks kohtualuse õigeksmõistmise korral. Sellisel juhul hüvitatakse isikule tema taotlusel valitud kaitsjale või esindajale makstud mõistliku suurusega tasu kohtumääruse alusel riigieelarve vahenditest. Muudatuse eesmärk oli, et kohtualuse õigeksmõistmise korral hüvitaks õigusabikulud riik. Õigusabikulude hüvitamine õigeksmõistmise korral on problemaatiline, hüvitamine oli ette nähtud üksnes määratud kaitsja osavõtu puhul. Lahendamatuks küsimuseks jäi endiselt kohtukulude hüvitamine menetluse lõpetamise korral. Menetlusseaduse põhjal peab kulud hüvitama kaotanud protsessiosaline, kriminaalmenetluses õigeksmõistmise korral seega riik. Õigusriigis eksisteerib alati võimalus, et eri menetlusstaadiumides jõutakse erinevatele tulemustele, k.a menetluse lõpetamisele ja kohtualuse õigeksmõistmisele. Uurimistöö valmimise ajal sai eelnõust seadus, mis võeti vastu Riigikogus 12. märtsil 2003. aastal.⁹⁴

⁹² KrMK §-d 45 ja 168.

⁹³ Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.just.ee>.

⁹⁴ RT I 2003, 26, 156.

Eelnõu menetlemise käigus täiendati KrMK §-i 168 lõikega 2¹.⁹⁵ Positiivne on , et seadusandja reageeris kiirelt karistusõiguse reformi käigus ilmsiks tulnud seaduselünkadele. Nimetatud juhul pidas seadusandja õigeks KrMK § 89 lg-t 5¹ ja § 168 lg-t 2¹ kohaldada tagasiulatuvalt alates 2002. aasta 1. jaanuarist, s.o koos RVastS jõustumisega, mis on igati põhjendatud.

1.3.3 Riigivastutuse regulatsiooni õiguspoliitiline põhistus

Riigivastutuse seadus on üldseadus, millest on eriseadustes võimalik erandeid teha. Riigivastutuse seaduse § 2 lg-s 2 sätestatakse, et seadusega võib isikute õiguste taastamiseks, kaitseks või kahju hüvitamiseks ette näha lisanõudeid või seaduses sätestatud nõudeid piirata.

Haldusõiguse eriosa hüvitusnõuete kohta annab mõningase selgituse Ivo Pilving.⁹⁶ Tema seisukoht on, et lisaks avalik-õiguslikele nõuetele, mis võivad esile kerkida kõigis avaliku halduse sektorites ja mis seetõttu kuuluvad haldusõiguse üldossa, võivad spetsiifilisemad kompensatsiooni- ja restitutsioonisituatsioonid tekkida ka üksikutes haldusõiguse erivaldkondades. I. Pilvingu arvates ei ole tegu siiski täiesti iseseisvate nõuetega, vaid üldosast tuntud kahjuhüvitamis-, ohverdus- või rikastumisnõuete modifikatsioonidega, enamjaolt koosseisude laiendamisega. Eraldi võimalusi hüvitist nõuda võib kohata näiteks politseiõiguses , planeerimisõiguses (planeeringu muutmise kaasnevate piirangute korvamine) ning avaliku teenistuse õiguses (hüvitis teenistusest vabastamise või teisele ametikohale üleviimise korral).

Eriseaduste regulatsiooni on palju kasutatud Saksa õiguses, mis tuleneb sellest, et BGB 25 jaos sisaldub ainult osa lepinguvälise kahju hüvitamise vastutuse õigusest. Näiteks oli juba BGB jõustumisel raudtee kohustatud hüvitama tema tööst tulenevad teatud kahjud, mis olid eraldi reguleeritud süüst sõltumatu riskivastutusena riigivastutuse seaduses

⁹⁵ “(2¹) Käesoleva koodeksi § 5 lg 1 p-des 1, 2, 3, 7 ja 9 ettenähtud alusel kriminaalmenetluse lõpetamise korral hüvitatakse kahtlustatava või süüdistatava taotlusel valitud kaitsjale või esindajale makstud mõistlik tasu uurija või prokuröri määruse alusel riigieelarve vahenditest.”

⁹⁶ **I. Pilving.** Avaliku halduse kandja varalist vastutust reguleerivate õigusaktide analüüs koos riigivastutuse seaduse väljatöötamise seisukohalt oluliste järelduste ja üldistustega. Arvamus Justiitsministeeriumile. 1999. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.just.ee>.

(Reichshaftspflicht) 1871. a.⁹⁷ Hiljem on lisandunud terve hulk vastutust reguleerivaid seadusi,⁹⁸ võlaõiguse reformimise diskussiooni vältel kaaluti aga võimalust koondada kõik süüst sõltumatu riskivastutuse laialipillutud asjaolud.

Riigivastutuse institutsiooni analüüsid kerkib küsimus, miks ei sisaldu riigivastutuse sätted tsiviilseadustes. Miks võeti vastu n-õ õiguspoliitiline otsus välja töötada eraldi riigivastutuse seadus? Nõuete esitamiseks ei olnud mingeid põhimõttelisi takistusi ka ajal, mil kehtis tsiviilkoodeks, sest alati võis tugineda PS §-le 25, mille põhjal on igäühel õigus saada talle ükskõik kelle poolt tekitatud moraalse ja materiaalse kahju hüvitist.⁹⁹ Avalik-õiguslike juriidiliste isikute vastutus avalike funktsioonide täitmisel tekitatud kahju eest oli algul sätestatud võlaõigusseaduse eelnõu ühe osana (§-d 1173–1182). Hiljem otsustati siiski eraldi seaduse kasuks ja töötati välja riigivastutuse seadus. Üheks õigusteoreetiliseks põhjenduseks, miks riigivastutuse sätted võlaõigusseadusesse ei sobi, on nimetatud subordinatsiooniteooriat. Nagu teame, reguleerib eraõigus suhteid võrdsete subjektide vahel, avalik õigus aga reguleerib alluvussuhteid. Samas tuleb nentida, et ainult subordinatsiooniteooriast ei saa lähtuda. Sellele seisukohale asus Riigikohus¹⁰⁰ Tartu linna erikaebuse läbivaatamisel avalik-õigusliku vaidluse piiritlemise asjas. Riigikohus ei nõustu seisukohaga, et vaidlus munitsipaalkooli tegevuskulude üle allub üldkohtule kahe omavalitsusüksuse vahelise subordinatsioonisuhte puudumise tõttu. "Avalik-õiguslikud suhted ei piirdu subordinatsioonisuhtega, isegi kui õigussuhtes on riik ja kohaliku omavalitsuse üksus või füüsiline isik."¹⁰¹

Probleem tekib n-õ primaarnõuetega, st nõuetega, mis puudutavad haldusakte ja toiminguid, nende tühistamist, andmist ning muutmist. Sellised nõuded tsiviilseadustesse ei sobi, sest eraõigus ei näe ette vahendeid, et sundida kohustatud isik soovitud viisil tegutsema, avalikus

⁹⁷ P. Schlechtriem. Võlaõigus. Eriosa, lk 249.

⁹⁸ Strassenverkehrsgesetz (liiklusseadus), Luftverkehrsgesetz (lennuseadus), Wasserhaushaltsgesetz (veemajandusseadus), Bundesjagdgesetz (jahiseadus), Arzneimittelgesetz (ravimiseadus), Produkthaftungsgesetz (tootevastutuse seadus), Gentechnikgesetz (geenitehnikaseadus), Umwelthaftungsgesetz (keskkonnaseadus) ja Atomgesetz (kiiritusseadus).

⁹⁹ Eespool on viidanud sellele, et säärane piiramatult õigus võib muutuda riigile koormavaks ning tekitada riigieelarves tõsisemaid probleeme.

¹⁰⁰ Riigikohtu halduskolleegiumi 10. mai 2001. a määrus nr 3-3-1-24-01. – RT III 2001, 16, 172.

¹⁰¹ *Ibid.*

õiguses on see aga võimalik. Eeltoodust tulenevalt ka üldkohus ei saa panna haldusorganile avalik-õiguslikku kohustust jne.

Õiguspoliitiline seisukoht on, et tegu on siiski avaliku õiguse valdkonnaga, mida tsiviilõiguslikus kodifikatsioonis ammendavalt reguleerida ei saa. Samas tuleb toonitada, et riigi, kohaliku omavalitsuse ja muude avalik-õiguslike juriidiliste isikute avaliku võimu teostamisel tekitatud kahju hüvitamisel on eriregulatsiooni kõrval kohaldatavad ka paljud deliktalise vastutuse sätted. Riigivastutuse seaduse aluseks oleva kontseptsiooni kohaselt, kui võimu teostamise eripära ei too kaasa põhjendatud vajadust reguleerida vastutust teisiti, peab riigi vastutus vastama tsiviilõiguse kahju hüvitamise põhimõtetele.¹⁰²

Riigivastutuse seaduse kahju hüvitamise regulatsiooni ei saa rakendada ilma eraõiguse säteteta. Eriti komplitseeritud õiguslik olukord oli ajavahemikul 01.01.2002 kuni 30.06.2002, mil RVastS sätted olid jõustunud ja tsiviilõiguslike põhimõtete rakendamisel tuli lähtuda oma aja ära elanud tsiviilkoodeksist. Ivo Pilving kui üks RVastS eelnõu väljatöötajatest on seisukohal, et kaasuste puhul, kus RVastS sätteid ei saa kohaldada otse, tuleb tõlgendada TsK sätteid RVastS ja VÕS kontekstis. Samal ajal tuleb meeles pidada, et võlaõigusseaduse, tsiviilseadustiku üldosa seaduse ja rahvusvahelise eraõigusseaduse rakendamise seaduse § 22 lg 1 järgi kohaldatakse võlaõigusseaduses kahju õigusvastase tekitamise kohta sätestatud juhtul, kui kahju põhjustanud tegu või sündmus pandi toime või leidis aset pärast 2002. aasta 1. juulit. Kui kostjate tegevus, millega väidetavalt põhjustati hagejale kahju, toimus enne 2002. aasta 1. juulit, siis tuleb asjas kohaldada tsiviilkoodeksi vastavaid sätteid. Riigikohtu tsiviilkolleegium mõnab ühes otsuses, “et turumajanduse tingimustes on problemaatiline kohaldada tsiviilkoodeksi sätteid, mis olid mõeldud kohaldamiseks teistsugustes majandustingimustes. Samas väljendub eelnimetatud normis seadusandja tahe, mida ei ole alust eirata.”¹⁰³

Riigivastutuse piiritlemisele lepinguõigusest ja deliktiõigusest on tähelepanu juhtinud Tambet Tampuu,¹⁰⁴ kes on esimest korda pärast RVastS ja VÕS jõustumist käsitlenud (kuigi

¹⁰² RVastS seletuskiri, lk 3; RVastS § 7 lg 4 “Kui seadusega pole sätestatud teisiti ja see pole vastuolus avalik-õiguslike suhete olemusega, kohaldatakse avaliku võimu teostamisel tekitatud kahju hüvitamisel lisaks riigivastutuse seadusele ka eraõiguse kahju hüvitamise sätteid.”

¹⁰³ Riigikohtu tsiviilkolleegiumi 22. mai 2003. a otsus nr 3-2-1-50-03. – RT III 2003, 20, 193.

¹⁰⁴ **T. Tampuu.** Sissejuhatus lepinguväliste võlasuhete õigusesse, lk 232–233.

äärmiselt lühidalt) avaliku õiguse ja lepinguväliste võlasuhete õiguse piiritlemist. Riigivastutuse korral rakendatakse eraõiguse sätteid RVastS reguleerimata küsimustes niiivõrd, kuiivõrd see ei ole vastuolus avalik-õiguslike suhete olemusega. Tambet Tampuu arvates “peaksid nii seadusandja kui kohtud olema erisuste leidmisega ettevaatlikud”.¹⁰⁵

Avaliku võimu kandja poolt tekitatud kahju sätestavaid õigusnorme analüüsides ja võrreldes seda eraõiguse analoogsete sätetega, ilmneb, et RVastS sätted on selles osas äärmiselt napolisõnalised. Riigivastutuse seaduse § 8 lg 1 sätestab, et varaline kahju hüvitatakse rahas ja hüvitisega tuleb luua varaline olukord, milles kannatanu olnuks siis, kui tema õigusi ei oleks rikutud. Riigivastutuse seadus määratleb kahju hüvitamise eesmärgi ja ulatuse ühe lausega, samal ajal kui VÕS § 127 sätestab kahju hüvitamise eesmärgi ja ulatuse üksikasjaliku regulatsiooni.¹⁰⁶ Enne VÕS olid analoogsed sätted TsK-s.

Kokkuvõtteks saab väita, et vaatamata avalikust ebaõiglusest tulenevate nõuete erinevustele, on õigusdogmaatilises käsitluses mõistlik kõik nõuded koondada ühtsesse õiguse valdkonda ja kehtiva õigusena ka ühtsesse seadusesse nii, nagu seda on tehtud kehtivas Eesti õiguses. Riigivastutuse seaduse kui haldusõiguse üldosa seaduse väljatöötamine on isikute õiguste kaitse seisukohalt ennast õigustanud, sest isikutel on õigus riigi kaitsele. Ka halduskohtumenetluses rakendatav uurimisprintsiiptagab paremini isikute õiguste kaitse avalik-õiguslike vaidluste lahendamisel. Uurimisprintsiipt on Riigikohus sõnaselgelt rõhutanud ja konkretiseerinud korduvalt just halduskohtumenetluse kontekstis.¹⁰⁷ Sugugi mitte vähem tähtis ei ole vajadus tagada kohtumenetluse efektiivsus ja ökonoomsus.¹⁰⁸ Just menetlusökonoomika seisukohalt on oluline menetlus lihtsamaks muuta, et välistada juhtumid, kus õiguskaitset tuleb seoses ühe ja sama sündmusega taotleda erinevates kohtutes, mis oleks vastuolus menetlusökonoomika ja efektiivse õiguskaitse põhimõttega. Näiteks olid

¹⁰⁵ *Ibid.*, lk 232.

¹⁰⁶ “Kahju hüvitamise eesmärk on kahjustatud isiku asetamine olukorda, mis on võimalikult lähedane olukorrale, milles ta oleks asunud, kui kahju hüvitamise kohustuse aluseks olevat asjaolu ei oleks esinenud.” (VÕS § 127 lg 1.)

¹⁰⁷ Haldusprotsessuaalse uurimisprintsiipt kohta on öeldud, et kohtul tuleb “hoolitseda selle eest, et taotlusest kõrvaldataks vormivead, taotlused sõnastatakse selgelt ning et esitataks taotluse lahendamiseks vajalikud tõendid ja selgitused. Kui kohus leiab, et taotlus on formuleeritud ebaselgelt, peab ta laskma kaebust täpsustada ning kindlaks tegema, millist taotlust kaebaja soovis esitada.” Riigikohtu halduskolleegiumi 13.02.2001. a otsus nr 3-3-1-66-00. – RT III 2001, 15, 148.

¹⁰⁸ Vt Riigikohtu erikogu 12. novembri 2002. a määrus nr 3-3-4-7-02. – RT III 2002, 32, 349.

varem võimalikud juhtumid, kus halduskohus arutas haldusakti õigusvastasust ja tsiviilkohus kahju hüvitamist.

1.3.4 Avaliku halduse kandjad kui riigivastutuse subjektid

Avaliku halduse kandjad on õigussubjektid, kellele on õiguskorras antud teatud hulk õigusi ja peale pandud kohustused avaliku halduse teostamisel. Riigivastutus hõlmab peale vahetu riigihalduse (s.o riik ja tema asutused) ka kaudse riigihalduse subjekte. Õigusteoorias ollakse seisukohal, et üldjuhul saab isikute õigusi ja vabadusi piirata ning sundi rakendada vahetu riigihalduse kaudu riiklikus organisatsioonilises vormis. Kaudse riigihalduse subjektid on avalik-õiguslikud isikud ja ka eraõiguslikud isikud, kes täidavad avaliku halduse ülesandeid. Eraõiguslikele isikutele avaliku võimu pädevuse andmine on lubatav seadusega või seaduse alusel antud õigusaktiga või seaduses sätestatud tingimustel ja korras sõlmitud halduslepinguga.¹⁰⁹ Riigivastutust ei kohaldata riigi ega teiste võimuvolitustega subjektide eraõigusliku tegevuse korral.

Riigivastutuses eraõigusliku ja avalik-õigusliku vastutuse piiritlemist lihtsustab RVastS § 1 lg 3, mille kohaselt kahju tekitamisena eraõiguslikus suhtes käsitatakse avaliku võimu kandja tegevust järgmistel juhtudel:

- 1) võlaõigussuhtest tuleneva kohustuse rikkumisel, sealhulgas eraõiguslikus vormis veo-, ravi- või muu teenuse osutamisel;
- 2) kinnisasja, tee, veekogu või muu asja omanikuna oma kohustusi, välja arvatud liiklusseaduse¹¹⁰ §-s 45 sätestatud kohustused, rikkudes;
- 3) liikluses osalemisel või ohtliku seadme kasutamisel või aine valdamisel, kasutamata avaliku võimu kandja eriõigusi;
- 4) muul viisil eraõiguslikus vormis tegutsedes.

Toodud loetelu on täpsustav ja selgitava iseloomuga.

Riigivastutusnõude realiseerimise esimene ehk üldine eeldus on, et nõue tuleneb avalik-õiguslikust suhtest. Lihtsustatult võiks öelda, et avalik-õigusliku suhtega on tegemist siis, kui

¹⁰⁹ Vt. Halduskoostöö seadus. 2.ptk. Haldusülesannete täitmiseks volitamine.- RT I 2003, 20, 117.

¹¹⁰ RT I 2001, 3, 6.

vähemalt üks suhte pooltest on avaliku võimu kandja ja tema tegevust reguleerib avaliku õiguse norm või põhimõte.

Avalik-õigusliku suhte olemasolu on kogu riigivastutuse seadust läbiv küsimus. Vastus küsimusele, kas haldus tegutseb avalik-õiguslikult või eraõiguslikult, on oluline õiguse kohaldamisel, kohtu pädevuse üle otsustamisel kui ka kahju hüvitamiseks kohustatud subjekti leidmisel.

Eraõiguse õigussubjektid võivad tegutseda üksnes eraõiguslikult. Erandiks on kui seadusega antakse eraõiguslikule isikule avalik-õiguslikud ülesanded ja avalik võim, millega tekib eraõiguslik halduse kandja. Sellisel juhul vastutab üldreeglina riik, kohalik omavalitsus või muu avalik-õiguslik juriidiline isik, kes andis eraõiguslikule isikule volitused avalike ülesannete täitmiseks¹¹¹.

Avalik haldus võib tegutseda mitte üksnes avalik-õiguslikult vaid ka eraõiguslikult. Võib eristada halduse eraõiguslikke tehinguid (müügilepingu sõlmimine), halduse majanduslikku tegevust (majanduselus osalemine oma ettevõtjate või äriühingutes osalemise kaudu) ja haldusülesannete täitmist eraõiguse õiguslikes vormides (avalike ülesannete täitmisel kasutab elektrit, veevärki jne.) Eraõiguslik tegevus ei ole täitevvõimu ülesannete täitmiseks vajalik mitte otseselt, vaid ainult kaudselt. Kui haldus tegutseb eraõiguslikult ja selle tegevuse käigus rikub isikute õigusi või kui sellega on tekitatud kahju, siis haldus vastutab eraõiguses sätestatud korras.

Saksa õigusteadlased on samal seisukohal, et riigi vastutus ei laiene haldusülesannete täitmisele eraõiguslikus vormis, nagu näiteks lepingulistele suhetele ja riigi osalusega äriühingute tegevusele. Nendel juhtudel esineb riik õiguskäibes võrdsetel alustel teiste isikutega. Kui riigi ja teiste võimuvolitustega subjektide eraõiguslik tegevus rikub isikute õigusi või kui sellega on tekitatud kahju, on isikul võimalus ennast kaitsta tsiviilõiguslike nõuete esitamisega. Eraõiguslik on õigussuhe, kui mõlemad pooled esinevad õigussuhetes eraõiguslike isikutena. Kui ühel poolel on õigussuhetes võimuvolitused, mida eraisikul olla ei saa, siis on tegemist avalik-õigusliku suhtega.¹¹² Samal seisukohal on F. J. Peine,¹¹³ kes

¹¹¹ RVastS § 12 lg 2.

¹¹² **K. Windhorts, H. D. Sproll.** Staatshaftungsrecht München: Beck, 1994, S. 21.

arvab, et avaliku võimu teostamise all tuleb mõista kõiki juhtumeid, kus avaliku võimu teostamise volitustega subjekt ei osale õiguskäibes kui tavaline eraõiguslik isik. Avaliku võimu teostamise volitustega subjektid on iseseisvad õigussubjektid, kellel on õigused ja kohustused teostada avalikku võimu. Neid seisukohti kinnitab ka Riigikohtu praktika.¹¹⁴

Avaliku õiguse ja deliktiõiguse piiritlemisele ning sellega seotud küsimustele on tähelepanu juhtinud ka Tambet Tampuu.¹¹⁵ Tuleb teadvustada, et riigivastutuse seadust saab kohaldada üksnes kahju tekitamise korral avalik-õiguslike ülesannete täitmisel. Pooltevaheline suhe ei tohi kujutada endast tsiviilõigussuhet, kuid mõne tsiviilõigusliku fakti tuvastamine haldusasja läbivaatamisel ei muuda kogu vaidlust veel tsiviilõiguslikuks. Vajalik on kindlaks teha, kas lahenduse jaoks asjakohane norm kuulub era- või avaliku õiguse alla. Probleemaatiline on see üksnes järgmistel juhtudel:

- 1) kui on vaieldav, kas kohaldatav norm kuulub era- või avaliku õiguse alla;
- 2) kui ei ole ühtegi normi, mis vaidluse lahendaks;
- 3) probleemi lahenduseks on olemas nii era- kui ka avaliku õiguse normid ja lahendused on erinevad.

Riigivastutuse seaduse rakendamisel on ilmnunud probleemid kohtu pädevuse üle otsustamisel. Seaduse tõlgendamisega tekkinud eriarvamusi on soodustanud mitme uue seaduse, nagu riigivastutuse seaduse, väärtemenetluse seadustiku, karistusseadustiku ja võlaõigusseaduse (VÕS)¹¹⁶ jõustumine eri aegadel. Tambet Tampuu¹¹⁷ meelest iseloomustab Eesti õigussüsteemi viimaste aastate arengut tendents, mille tunnuseks on mitme seni üksnes eraõiguse alla kuulunud valdkonna reguleerimine avaliku õigusega ning sellest tulenevalt ka kohtualluvuse ümberjagamine üldkohtute ja halduskohtute vahel. See arengusuund puudutab kõige suuremal määral just lepinguväliste võlasuhete õigust. Riigikohtu erikogu¹¹⁸ on 2002. aastal pärast RVastS jõustumist andnud pädeva kohtu

¹¹³ **J. F. Peine.** Allgemeine Verwaltungsrecht. 5. überarbeitete Auflage. Heidelberg: Müller, 2000, S. 56.

¹¹⁴ Vt. Riigikohtu üldkogu 22.detsembri 2000. a otsus nr 3-4-1-10-00. – RT III 2001, 1, 1.

¹¹⁵ **T. Tampuu.** Sissejuhatus lepinguväliste võlasuhete õigusesse, lk 321–323.

¹¹⁶ Võlaõigusseadus. – RT I 2002, 60, 374.

¹¹⁷ Vt **T. Tampuu.** Sissejuhatus lepinguväliste võlasuhete õigusesse, lk 232.

¹¹⁸ Erikogu lahendab kolleegiumidevahelisi põhimõttelisi vaidlusi seaduste kohaldamisel. Kui tsiviil-, kriminaal- või halduskolleegiumi täiskoosseis tahab kohtuasja läbi vaadates asuda seaduse kohaldamisel

määramise kohta välja mitu kohtumäärust.¹¹⁹ Erikogu arutas 2002. aastal 9 asja, millest 5 oli seotud pädeva kohtu määramisega riigivastutusega seotud asjades. Analüüsides Riigikohtu halduskolleegiumi kohtupraktikat, võib leida mitu kohtuotsust, kus on tegemist n-ö piiripealsete juhtumitega.¹²⁰

Tambet Tampuu osundab veel ühele lahendamist vajavale üldkohtu- ja halduskohtu pädevuse piiritlemise probleemile, mis tuleneb sellest, et notar ja täitur¹²¹ on kohustatud kindlustama oma ametialasest tegevusest tuleneva vastutuse. Võlaõigusseaduse § 521 lg 1 järgi võib kahjustatud isik nõuda kindlustusvõtja poolt talle tekitatud kahju hüvitamist nii kindlustusvõtjalt kui ka kindlustusandjalt. Kuivõrd kindlustusandja on eraõiguslik isik ja kindlustusleping on eraõiguslik leping, siis on T. Tampuu arvates raske põhjendada seisukohta, mille kohaselt seda liiki vaidlused võiksid kuuluda halduskohtu pädevusse.¹²² Töö autori arvates on siin tegemist n-ö piiripealse juhtumiga.

Halduskohtu pädevuse üldregulatsioon tuleneb HKMSi § 3 lg-st 1, kus on sätestatud, et halduskohtu pädevuses on:

- 1) avalik-õiguslike vaidluste lahendamine;
- 2) seadusega sätestatud juhtudel haldustoiminguteks loa andmine;
- 3) seadusega halduskohtu pädevusse antud muude asjade lahendamine.

Halduskohtu pädevuse määratlemisel lähtutakse õigusteoorias institutsionaalsest ja funktsionaalsest aspektist. Institutsionaalse aspekti kohaselt peab vähemalt üks neist (vastustaja) täitma avalikku ülesannet. Funktsionaalset aspekti aluseks võttes ei tohi pooltevaheline suhe endast kujutada tsiviilõigussuhet ja mõne tsiviilõigusliku fakti

teisele seisukohale, kui seda on teinud mõni teine Riigikohtu kolleegium või erikogu oma viimases otsuses, annab ta asja lahendada erikogule. Vt lähemalt arvutivõrgust. Kättesaadav: <http://www.nc.ee/riigikohus/kolleegiumid.html>.

¹¹⁹ Riigikohtu erikogu määrused: 4. märtsi 2002. a määrus asjas nr 3-3-4-1-02. – RT III 2002, 9, 85; 10. aprilli 2002. a määrus asjas 3-3-4-2-02. – RT III 2002, 13, 138; 10. mai 2002. a määrus asjas nr 3-3-4-6-02. – RT III 2002, 15, 169; 12. novembri 2002. a määrus asjas nr 3-3-4-7-02. – RT III 2002, 32, 349.

¹²⁰ Vt nt Riigikohtu halduskolleegiumi 20. juuni 2002. a otsus nr 3-3-1-30-02 Raudtee Erastamise Rahva AS kassatsioonkaebuses. – RT III 2002, 21, 242; Riigikohtu halduskolleegiumi 27. septembri 2001. a otsus nr 3-3-1-39-01 Ridala Vallavolikogu kassatsioonkaebuses peremeheta ehitise hõivamise asjas. – RT III 2001, 25, 266; **I. Pilving**. Õiguskaitse riigihankemenetluses. – Riigikogu Toimetised, 2001, nr 3, lk 184.

¹²¹ Notariaadiseaduse § 15 (RT I 2000, 104, 684; 2003, 18, 100) ja kohtutäituri seaduse § 7 (RT I 2001, 16, 69).

¹²² **T. Tampuu**. Sissejuhatus lepinguväliste võlasuhete õigusesse, lk 233.

tuvastamine haldusaja läbivaatamisel ei muuda kogu vaidlust tsiviilõiguslikuks.¹²³ Analoogsed piiripealsed juhtumid on riigivastutusõiguses halduslepingutega seotud küsimused.¹²⁴

Tuleb nõustuda Riigikohtu erikogu 10.aprilli 2002.a määruses nr 3-3-4-2-02 toodud seisukohaga, et õiguslik regulatsioon ei ole kohtute pädevuse määratlemisel piisavalt selge ega üheselt arusaadav. "Kui isik on pöördunud halduskohtusse vaidluses, mille lahendamine pole seaduse järgi halduskohtu pädevuses, ja halduskohus on kaebuse vastu võtnud ning protsessiosalised ei ole esimese astme halduskohtu otsuse tegemiseni halduskohtu pädevust vaidlustanud, siis ei pea erikogu, lähtudes vajadusest lahendada vaidlus mõistliku aja jooksul, mõistlikuks tühistada kohtuotsus üksnes põhjusel, et seaduse järgi ei kuulu vaidlus lahendamisele halduskohtus."¹²⁵ Õiguse üldpõhimõtete kohaselt on kohtumenetluse üks eesmärke tagada isikute õiguste efektiivne kaitse, millega tagatakse ka riigivõimu legitiimsus ja aktsepteeritavus. Vastupidine seisukoht kahjustaks õiguskaitse efektiivsust, sest õigusharude läbipõimimise tõttu peaks isik ühe ja sama vaidluse lahendamiseks pöörduma mitme kohtu poole.

1.3.4.1 Kahju hüvitama kohustatud isik

Varem kehtinud tsiviilkoodeksis riigi deliktliku vastutuse koosseis tugines tsiviilõigusliku vastutuse üldkoosseisule ja seetõttu polnud olulist tähtsust, kas kahju oli tekitanud avaliku võimu kandja või keegi teine. Riigivastutuse seaduse põhimõtete kohaselt on kahju kannatanud isikule kohustatud hüvitama kahju avaliku võimu kandja, kelle tegevusega kahju tekitati.

¹²³ Siin on kasutatud **I. Pilvingu** Juristide Liidus 17.01.2003. a peetud loengu materjale teemal "Haldusprotsessi põhiküsimused ja kaebuse rahuldamise eeldused".

¹²⁴ **T. Tampuu**. Sissejuhatus lepinguväliste võlasuhete õigusesse, lk 232–233; vt. ka **I. Koolmeister**. Protsessiosalised halduskohtumenetlused. - *Juridica*, 1994, nr 2, lk 51-53. Prof. I. Koolmeister on arvamisel, et oludes, kus halduslepingu sõlmimise üldtingimused ja muud olulised elemendid on õiguslikult reguleerimata, teoreetiline käsitlus puudub ning erinevate riikide seadusandlus ja kogemus halduslepingute alal erineb märgatavalt, on võimalikus kohtupraktikas halduslepingu piiritlemine teistest, eelkõige tsiviilõiguslikest lepingutest, problemaatiline; Riigikohtu halduskolleegiumi 20.oktoobri 2003.a otsus nr 3-3-1-64-03 OÜ Ex Plenti kassatsioonikaebuses.- RT III 2003, 32, 323.

¹²⁵ Riigikohtu erikogu 10. aprilli 2002. a määrus nr 3-3-4-2-02. – RT III 2002, 13, 138.

Uurimistöö eesmärkide täitmiseks on vaja välja selgitada, kes on riigivastutuse seaduse tähenduses avaliku võimu kandja (avaliku halduse kandja), kellelt võib isik nõuda rikutud õiguste kaitset ja taastamist ning tekitatud kahju hüvitamist.

Riigivastutuse seaduse § 2 järgi on avaliku võimu kandja:

- 1) riik;
- 2) kohaliku omavalitsuse üksus;
- 3) muu avalik-õiguslik juriidiline isik või
- 4) muu avalikke ülesandeid avalik-õiguslikul alusel väljaspool alluvussuhet teostav isik.

Haldusorgani mõiste on sätestatud HMS § 8 lõikes 1, mille kohaselt haldusorgan on seadusega, selle alusel antud määrusega või halduslepinguga avaliku halduse ülesandeid täitma volitatud asutus, kogu või isik.

Avalik-õiguslike juriidiliste isikute liike peale riigi ja kohaliku omavalitsuseüksuse seadus esile ei too. Erilisel kohal halduskandjate hulgas on riik. Õigussuhete raames omandab riik avalik-õigusliku juriidilise isiku vormi. Tal on ka kõik juriidilisele isikule omased tunnused: tal on vara, ta võib sõlmida lepinguid, võttes endale teatud õigusi ja kohustusi, võib esineda ühe poolena kohtus jne. Samal ajal väidame, et riik on eripärane avalik-õiguslik isik. Milles siis seisneb eripära? Kalle Merusk on seisukohal, et riik on ainuke juriidiline isik, kellel on kompetentsi jaotamise kompetents.¹²⁶ See tähendab, et ainult riigil on õigus määrata iseenda prerogatiivide maht, kõigil teistel on riigi antud ja tunnustatud õigused ning prerogatiivid; samuti kontrollib ta kõiki teisi juriidilisi isikuid. On arusaadav, et riigil ei ole võimalik ega ka otstarbekas täita kõiki avalik-õiguslikke ülesandeid oma organite kaudu. Koos Eesti riigis toimunud muutustega on arenenud ka riigi juhtimise demokraatlikud põhimõtted.

Demokraatlikus riigis rakendatakse avaliku halduse ülesehitamisel laialdaselt detsentralisatsioonisüsteemi, mis kujutab endast dünaamilisemat ja paindlikumat süsteemi, kus haldusorganisatsioon ei ole üles ehitatud ainult range alluvuse põhimõttel. Ka Eesti õiguskorda on nimetatud põhimõtted üle võetud. Sisuliselt tähendab detsentraliseerimine seda, et riik annab seaduse alusel teatud osa haldusülesannetest iseseisvatele

¹²⁶ **K. Merusk.** Avalik-õiguslik juriidiline isik kehtivas õiguskorras. – *Juridica*, 1994, 4, lk 86.

õigussubjektidele, kes muutuvad sellega avaliku halduse kandjateks.¹²⁷ Vaatamata selle protsessi positiivsetele joonetele, märgib K. Merusk, et detsentralisatsioonil on ka omad piirid.¹²⁸ Seal, kus on esiplaanil halduse ühtse reguleerimise huvid, on eelistatum tsentralisatsioonisüsteem. Siin tuleb nimetada kaitsejõude, piirivalvet, riigipolitseid jne.

Riigivastutuse seaduse § 12 lg 1 kohaselt on kahju kannatanud isikule kohustatud kahju hüvitama avaliku võimu kandja, kelle tegevusega kahju tekitati. Tegevusetusega tekitatud kahju on kohustatud hüvitama avaliku võimu kandja, kes jättis õigeaegselt haldusakti andmata või toimingu sooritamata. Kui kahju tekitaja on kollegiaalorgan(volikogu, linnavalitsus jne), siis tuleb käsitleda seda kui mitme ametiisiku ühist tegutsemist. Kui kahju on kohustatud hüvitama mitu avaliku võimu kandjat, siis vastutavad nad kannatanu ees solidaarselt. Avaliku võimu kandja osa ei saa solidaarvastutuse korras nõuda isikult, kes vastutab kannatanu ees eraõigusest tulenevalt (RVastS § 12 lg 3).

Saksa õiguses ametikandja ametikohustuste rikkumise tõttu põhjustatud kahju eest vastutab BGH¹²⁹ järgi õigusekandja, kes on ameti usaldanud kohustuse vastaselt tegutsevale ametikandjale (nn ameti üleandmise teooria). Tavaliselt on selleks teenistusse võttev organ, kelle teenistuses on kahju tekitav ametikandja, kuid ameti üleandmise teooria on tähtis juhul, kui teenistusse võtmise suhe puudub, nagu näiteks abiks võetud töövõtja puhul, samuti mitmekordsete ametisse määramiste korral ja juhul, kui organi kohustusi täidab mõni teine ametiasutus.¹³⁰ Ameti üleandmise teooria põhimõtted on leidnud kinnituse Eesti riigivastutuse seaduse § 12 lg-s 3, mille kohaselt füüsilisest või eraõiguslikust juriidilisest isikust avaliku võimu kandja poolt tekitatud kahju eest vastutab riik, kohaliku omavalitsuse üksus või muu avalik-õiguslik juriidiline isik, kes andis füüsilisele või eraõiguslikule juriidilisele isikule volitused avalike ülesannete täitmiseks, kui seadus ei sätesta teisiti. Teisiti on sätestatud näiteks notarite vastutus, kellel on seadusest tulenevalt kohustuslik ametikindlustus. Notariaadiseaduse § 14 lg 4 sätestab, et riik ei vastuta notari tekitatud kahju eest.

¹²⁷ Riigivastutuse seaduse kahju hüvitamise sättes on mõiste *avaliku võimu kandja ülesandeid täitev füüsiline isik* (§ 12 lg 2).

¹²⁸ **K. Merusk.** Avalik-õiguslik juriidiline isik avaliku halduse organisatsioonis. – Juridica, 1996, nr 4, lk 174.

¹²⁹ Saksamaa Liitvabariigi Ülemkohus.

¹³⁰ **P. Schletriem.** Eriosa, lk 294; BGHZ 53, 217.

Avaliku võimu kandja poolt tekitatud kahju on igasugune selle avaliku võimu kandja ülesandeid täitnud füüsilise isiku poolt vahetult põhjustatud kahju. See ei sõltu sellest, kas ülesandeid täideti teenistussuhte, lepingu, üksikkorralduse või muu alusel (RVastS § 12 lg 2).

Seega ametiisik riigivastutuse mõttes on iga füüsiline isik, kes täidab avaliku võimu kandja ülesandeid. Oluline ei ole teenistussuhte või töösuhte iseloom vaid avaliku võimu kandja poolt ülesande pealepanek ja avaliku võimu teostamise usaldamine isikule.

Eraõiguslike isikute poolt võib avalike ülesannete täitmine toimuda erinevatel viisidel. Näiteks võidakse selline õigus anda halduslepinguga, ülesandeid võidakse täita halduse abilisena (asendustäitmist läbi viiv kolmas isik) jne. Halduskorralduse seaduse eelnõus¹³¹ olid esialgu sätestatud riigi haldusülesannete füüsilistele ja juriidilistele isikutele üleandmise tingimused ja kord. Menetlemise käigus muudeti seaduse reguleerimisala ja võeti vastu halduskoostöö seadus.¹³² Kalle Merusk on ühes oma artiklis pidanud õigusteadlaste peamiseks ülesandeks tähistada need õiguslikud piirid, milleni tohib minna avalike ülesannete üleandmisel eraõiguslikele isikutele, selgitada, millised on siin riskid ja juriidilised probleemid. Seega on oluline otsustada, mis ülesanded üle anda, millises mahus, milliste garantiidega, mis ülesandeid peaks täitma riik ja kohalikud omavalitsused jne.¹³³

¹³¹ Halduskorralduse seaduse eelnõu seletuskirjas põhjendati vastava regulatsiooni vajadust järgmiselt: "Täidesaatva riigivõimu volituse (õigus anda isikutele siduvaid korraldusi ja kasutada nende suhtes jõudu) mingi haldusülesande täitmiseks võib riik vastavalt käesolevale eelnõule teistele isikutele üle anda vaid erandjuhtudel ja siis seadusega või seaduses sätestatud alusel. Selline piirang tuleb demokraatia ja õigusriigi põhimõttest (põhiseaduse §-d 1, 3 lg 2 ja 10), mille järgi täidesaatvat riigivõimu teostatakse seaduse alusel (seadus peaks määratlema ka selle teostamise volitused). Haldusülesande üleandmisel eraõiguslikule isikule tuleb veel silmas pidada, et viimane ei ole demokraatlikult legitimeeritud avaliku võimu teostamiseks. Teatud erandlikel juhtudel oleks eraõiguslikele isikutele võimuvolituse andmine otstarbekas (nt korra pidamine raudteel, parkimise korraldamine, muu järelevalvetegevus). Et tagada riigivõimu teostamine seaduse alusel, peab võimuvolituse kasutamist eeldava ülesande üleandmist reguleeriv seadus sisaldama volituse üleandmise eesmärki, täpset sisu ja ulatust ning järelevalve korraldust volituse teostamise üle, samuti muid garantiisid ülesande õiguspärase ja avalikes huvides toimuva täitmise tagamiseks."

¹³² Eelnõu 474 SE I. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://web.riigikogu.ee/ems/saros-bin/mgetdoc?itemid=003672895&login=proov&passvor>. Teise lugemisega 18.12.2002 muudeti eelnõu reguleerimisala ja pealkirja. Eelnõu reguleerimisalasse jäid ainult sätted riigi ja kohaliku omavalitsuse haldusülesannete füüsilistele ja juriidilistele isikutele iseseisvaks täitmiseks volitamise ja ametiabi kohta. Seaduse uus nimetus on halduskoostöö seadus (RT I 2003, 20, 117).

¹³³ Vt **K. Merusk**. Avalike ülesannete eraõiguslikele isikutele üleandmise piirid. Konstitutsiooni- ja haldusõiguse aspekte. – Juridica, 2000, nr 8, lk 499–501.

Detsentraliseerimisega kaasnevad paratamatult õiguslikud probleemid riigivastutuse ja tsiviilõigusliku vastutuse piiritlemisel ja kahju hüvitamiseks kohustatud subjekti väljaselgitamisel. Sellest tulenevalt peab seadusandja väga tõsiselt kaaluma, kui soovib riigi haldusülesandeid seaduse alusel üle anda. Näiteks toimusid tõsised õiguspoliitilised arutelud munitsipaalpolitsei¹³⁴ moodustamise üle nii Vabariigi Valitsuses kui ka Riigikogus. Kui eelnõu algataja soovis näha munitsipaalpolitsei tegevust reguleerivaid sätteid politseiseaduses, siis menetlemise käigus Riigikogu õiguskomisjonis jõuti siiski seisukohale, et vastavad normid on asjakohased kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses. Vaidluste tulemusena muudeti ka munitsipaalpolitsei põhiülesande sõnastust. Eelnõu esimese variandi kohaselt oli munitsipaalpolitsei kohaliku omavalitsuse moodustatud institutsioon, kelle põhiülesanne oli tagada avalikku korda temale määratud tööpiirkonnas. Tuleb märkida, et avaliku korra tagamine on politseiseaduse¹³⁵ § 3 järgi politsei põhiülesanne. Et tegemist on riigi haldusülesandega, mille eest vastutab riigi politsei, siis ei ole õiguslikult korrektne panna avaliku korra tagamise kohustust teatud tööpiirkonnas munitsipaalpolitseile. Analoogsetele seisukohtadele jõuti ka eelnõu menetlemise käigus. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse muutmise seadus on vastu võetud ja jõustunud. Selle kohaselt munitsipaalpolitsei on kohaliku omavalitsuse ametiasutus või valla- või linnavalitsuse ametnik, kelle põhiülesanne on osaleda avaliku korra tagamisel ja teostada valla- või linnavolikogu poolt vastuvõetud eeskirjade täitmise üle järelevalvet kohaliku omavalitsuse määratud tööpiirkonnas (KOKS § 53¹)¹³⁶. Seaduse põhjal laieneb munitsipaalpolitseinikule avaliku teenistuse seadus ja ei laiene politseiteenistuse seadus.

Riigivastutuse seaduse § 17 lg-st 1 ja § 1 lg-st 1 tuleneb, et avaliku võimu volituste rakendamisel ja muude avalike ülesannete täitmisel tekitatud kahju hüvitamiseks võib esitada taotluse kahju tekitanud haldusorganile või kaebuse halduskohtule. Seega saame rääkida esmaselt kaebuse esitamisest konkreetse haldusorgani vastu. Tulenevalt õiguslause grammatilisest tõlgendamisest ei saaks kaebust kahju hüvitamise asjades esitada otse riigi

¹³⁴ Riigikogu eelnõu 777 SE. Arvutivõrgus.
Kättesaadav:<http://web.riigikogu.ee/ems/saros/0234/023450024.html>

¹³⁵ RT 1990, 10, 113; 2002, 56, 350.

¹³⁶ RT I 2003, 1, 1. "Munitsipaalpolitsei on kohaliku omavalitsuse asutus või valla- või linnavalitsuse ametnik, kelle põhiülesanne on osaleda avaliku korra tagamisel ja teostada valla- või linnavolikogu poolt vastuvõetud eeskirjade täitmise üle järelevalvet kohaliku omavalitsuse määratud tööpiirkonnas." (KOKS § 53¹.) Seaduse põhjal laieneb munitsipaalpolitseinikule avaliku teenistuse seadus ja ei laiene politseiteenistuse seadus.

vastu ehk teisisõnu – riik vastutab riigivastutuse seadusest tulenevalt konkreetse haldusorgani kaudu. Kahju hüvitama kohustatud isik on RVastSi järgi see avaliku võimu kandja, kelle tegevusega kahju tekitati. Näiteks kui avaliku võimu volituste rakendamisel on kahju tekitanud politseiametnik Põhja Politseiprefektuurist, siis on vastustaja Põhja Politseiprefektuur kui haldusorgan ja volituse esindamiseks peaks andma Põhja politseiprefekt. Seda sätet ei saa tõlgendada nii, et vastustaja kahju hüvitamise asjades halduskohtus on riik või näiteks Politseiameti politseipeadirektor, kellele siseminister on andnud üldvolituse esindada riiki Vabariigi Valitsuse seaduse § 44¹ lg 1 põhjal.¹³⁷ Haldusasjades esindatakse kohtus riiki halduskohtumenetluse seadustikus¹³⁸ (HKMS) sätestatud korra alusel. Töö autorina olen seisukohal, et riigivastutuse seaduse kahju hüvitamist reguleerivate normide mõtte kohaselt ei saa riik nimetatud haldusasjades olla vastustaja.

Praktikas esineb aga vastupidiseid näiteid. Näiteks leidis kohus Tallinna Halduskohtu 13.02.2003. a kohtumääruses haldusasjas nr 3-581/03 F. P. ja N. P. kaebuses Eesti Vabariigilt Tallinna Politseiprefektuuri politseiametniku õigusvastase tegevusega põhjustatud kahju hüvitamise nõudes¹³⁹, et tulenevalt riigivastutuse seadusest on vastustajaks Eesti Vabariik Siseministeeriumi kaudu. Sellist lähenemisviisi ei saa pidada õigustatuks, kuivõrd HKMS § 14 lg 2 punktide 1 ja 2 kohaselt on halduskohtumenetluse pooleks kaebuse või protesti esitaja ning asutus, ametnik või avalik-õiguslikke haldusülesandeid täitev muu isik, kelle haldusakti või toimingute peale on kaebus esitatud. See tähendab, et halduskohtumenetluses saab vastustajaks olla haldusorgan haldusmenetluse seaduse § 8 lõike 1 mõttes. Teisisõnu ei näe HKMS ette võimalust, et vastustajaks võiks olla Eesti Vabariik, vaid nõuded tuleb suunata konkreetse haldusorgani vastu. Kõnesolevas halduskohtumenetluses oli haldusorgan, kelle toimingute peale on nõue esitatud, Tallinna Politseiprefektuur. Tuleb märkida, et riigi esindaja täpsustamist halduskohtumenetluses HKMS ei reguleeri.

¹³⁷ Riigi seaduslik esindaja kohtus tsiviilasjades ja kriminaalasjades tsiviilhageja või -kostjana on ministeeriumi valitsemisala piires minister. Minister võib riigi esindamiseks kohtus anda üld- ja erivolitusi.

¹³⁸ Halduskohtumenetluse seadustik. – RT I 1999, 31, 425.

¹³⁹ Avaldamata.

2.KAHJU HÜVITAMISE ALUSED RIIGIVASTUTUSES

Kahju tekitamise eest vastutamise korral tuleb alati vahet teha vastutuse alusel, st normi vahel, mis toob kaasa vastutuse (vastutust loovad normid /kahju hüvitamise nõuded/) ja vastutuse tagajärgede vahel, mis reguleerivad hüvitatava kahju suurust ja kahju hüvitamise kohustuse sisu.¹⁴⁰

2. 1 Primaarnõuete rakendamine kui kahju hüvitamise nõude eeldus

Eesti riigivastutuse seadus nõuab *expressis verbis* isikult kõigepealt primaarnõuete kasutamist (RVastS § 7 lg 1). ENSV tsiviilkoodeksis esmaste nõuete esitamist kahju hüvitamise nõuete eeldusena ei sätestatud. Seda ei rakendata ka Euroopa Liidu õiguses. Kui primaarnõudeid pole võimalik enam rakendada või ei anna primaarnõuete rakendamine soovitud tulemusi, on isikul õigus nõuda kahju hüvitamist. Saksa tsiviilseadustiku § 839 lg-s 3 on sätestatud: “Hüvitamiskohustust ei teki, kui kannatanu on tahtlikult või hooletuse tõttu loobunud kahjude ärahoidmisest edasikaebamise teel.”¹⁴¹

Isik, kelle õigusi on avaliku võimu kandja õigusvastase tegevusega avalik-õiguslikus suhtes rikkunud (edaspidi *kannatanu*), võib nõuda talle tekitatud kahju hüvitamist, kui kahju ei olnud võimalik vältida ega ole võimalik kõrvaldada riigivastutuse seaduse §-des 3, 4 ja 6¹⁴² sätestatud viisil õiguste kaitsmise või taastamisega.¹⁴³ Seadusandja on andnud võimaluse nõuda haldusakti tühistamist vaidega haldusmenetluses või kaebusega halduskohtumenetluses;¹⁴⁴ esitada taotlus toimingu lõpetamiseks toimingut sooritavale

¹⁴⁰ G. Hager. Õigusvastasel kahju tekitamine. Eraõigus I. Abimaterjal kohtunike ja prokuröride *twinning*-koolituse eraõiguse õppegruppidele. Tallinn, 2001, lk 293.

¹⁴¹ Saksa Tsiviilseadustik. BGB. Tallinn: Juura, 2001.

¹⁴² RVastS § 3. Haldusakti tühistamise nõue. § 4. Toimingu lõpetamise nõue. § 6. Haldusakti andmise või toimingu sooritamise nõue.

¹⁴³ RVastS § 7 lg 1.

¹⁴⁴ RVastS § 3 lg 3.

haldusorganile või kaebuses halduskohtule,¹⁴⁵ esitada selleks pädevale haldusorganile taotlus haldusakti andmiseks või toimingu sooritamiseks, mille rahuldamata või tähtajaks läbi vaatamata jätmise korral võib isik esitada vaide haldusorganile või kaebuse halduskohtule.¹⁴⁶

Primaarnõuded aitavad vältida kahju tekkimist või selle suurenemist. Kui kahju on tekkinud ja seda ei ole võimalik muul viisil kõrvaldada, tekib isikul õigus nõuda kahju hüvitamist. Üldiselt järgitakse põhimõtet, et kannatanul ei ole õigust nõuda kahju hüvitamist ulatuses, milles ta on jätnud kasutamata võimaluse kõrvaldada kahju eespool nimetatud nõuete abil. Seega peab kannatanu võimaluse korral püüdma ära hoida kahju tekkimist, vaidlustades õigeaegselt kahju põhjustava avaliku võimu kandja tegevuse. Ka EL liikmesriikide õiguse üldpõhimõte on, et kahjustatud poolt peab ilmutama mõistlikku hoolsust kahju ulatuse piiramiseks või kahju ärahoidmiseks.

See põhimõte annab isikutele (kannatanutele) rohkem vahendeid oma õiguste kaitseks, teiselt poolt aitab vältida olukorda, kus riigil tekiks kohustus maksta kannatanule rahalisi hüvitisi ulatuses, mis võib hakata takistama riigi normaalset tegevust. Saksa riigivastutusõiguse kohaselt kannatanu poolt süüliselt (mõjuvate põhjusteta) kahju tekkimist vältida võivate õiguskaitsevahendite esitamata jätmise korral eeldusel, et selle esitamata jätmine on põhjuslikus seoses kahju tekkimisega, on tegemist kannatanu kaassüüga. Sellisel juhul ei saa esitada ka kahju hüvitamise nõuet.¹⁴⁷ Einar Vene, analüüsides Saksa riigivastutusõiguse põhimõtteid ja Eesti RVastS, teeb järelduse, et Saksamaal ei ole eelnevate õiguskaitsevahendite (primaarnõuete) ring nii täpselt määratud kui riigivastutuse seaduse eelnõus. Seal tuleb eelkõige arvesse võtta kaebust, millega nõutakse haldusakti tühistamist, ent ka teisi halduskohtusse esitatavaid kaebusi. Tuginedes saksa õigusteadlase F. J. Peine¹⁴⁸ seisukohtadele, kuuluvad nende hulka ka mitteformaalsed õiguskaitsevahendid, nagu kirjalikud avaldused, protestid, ettepanekud teenistusliku järelevalve algatamiseks jne.

¹⁴⁵ RVastS § 4 lg 3.

¹⁴⁶ RVastS § 6 lg 3.

¹⁴⁷ E. Vene. Avaliku halduse tekitatud kahju hüvitamine. 2000, lk 330–331.

¹⁴⁸ F. J. Peine. Allgemeine Verwaltungsrecht. 4. überarbeitete Auflage. Heidelberg: Müller, 1998, S. 252.

Analüüsid *expressis verbis* isikult kõigepealt primaarnõuete kasutamist, on Riigikohus leidnud, et kui haldusakti tühistamine ei oleks kahju kõrvaldanud, ei lange hüvitusnõue ära ainult seetõttu, et kannatanu pole haldusakti vaidlustanud. Haldusakti tühistamiseks kaebuse esitamata jätmise saab kahjunõude välistada vaid siis, kui kahju sellisel viisil kõrvaldamise võimalikkus pidi olema kannatanu jaoks arusaadav ja tühistamiskaebuse esitamata jätmiseks ei olnud mõjuvaid põhjusi.¹⁴⁹ Kohus on õigustatult asunud seisukohale, et selliseid asjaolusid saab halduskohus hinnata vaid kahju hüvitamiseks esitatud kaebuse läbivaatamisel, mitte aga tuvastamiskaebuse sisu tõlgendamisel.

Riigikohtu tsiviilkolleegium asus oma 3. aprilli 2002. aasta otsuses E. Läätse kassatsioonkaebuses Audru Vallavalitsuse korralduse ja ehitusloa peale¹⁵⁰ seisukohale, et kahju hüvitamise põhimõtete kohaselt rahalist hüvitist halduse tekitatud kahju eest ei saa nõuda, kui kahju oleks tunduvalt odavam kõrvaldada muude õiguskaitsevahenditega, eelkõige haldusaktide ja toimingutega. See põhimõte on kooskõlas RVastS § 7 l-ga¹⁵¹ ja on kohaldatav kahju hüvitamise üldise põhimõttena ka enne RVastSi jõustumist tekitatud kahju puhul, kui realselt on võimalik kasutada muud õiguskaitsevahendit.

Kohtupraktikas on rõhutatud kahjunõude välistamise või vastutuse piiramise võimalust, kui primaarnõuete mittekasutamise põhjused ei ole mõjuvad. Haldusasjas 3-3-1-32-02¹⁵² põhjendas Riigikohtu halduskolleegium seda järgmiselt: “Kahjunõue võib olla välistatud või vastutus võib olla piiratud, kui kahju tekitatud haldusakti vaidlustamine oleks kahju ära hoidnud, kõrvaldanud või vähendanud, kahju ärahoidmise, kõrvaldamise või vähendamise võimalikkus pidi olema kannatanu jaoks arusaadav ja haldusakti vaidlustamata jätmiseks ei olnud mõjuvaid põhjusi.” Riigikohus on õigustatult märkinud, et esmase õiguskaitsevahendi esitamata jätmise peab olema kahju tekkimisega põhjuslikus seoses. Seejuures tuleb arvestada eelkõige ka isiku reaalseid võimalusi esmase õiguskaitsevahendi esitamiseks.

¹⁴⁹ Riigikohtu halduskolleegiumi 19. märtsi 2002. a otsus asjas nr 3-3-1-11-02. – RT III 2002, 12, 122.

¹⁵⁰ Riigikohtu tsiviilkolleegiumi 3. aprilli 2002. a otsus asjas nr 3-3-1-14-02. – RT III 2002, 12, 124.

¹⁵¹ “Isik .. võib nõuda talle tekitatud kahju hüvitamist, kui kahju ei olnud võimalik vältida ega ole võimalik kõrvaldada käesoleva seaduse §-des 3, 4 ja 6 sätestatud viisil õiguste kaitsmise või taastamisega.” (RVastS § 7 lg 1.)

¹⁵² Riigikohtu halduskolleegiumi 17. juuni 2002. a otsus asjas nr 3-3-1-32-02. – RT III 2002, 20, 232.

Kannatanu pidi aru saama kahju kõrvaldamise võimalikkusest primaarnõuete esitamise abil, mis nõuab aga isikult teatud õiguslaseid teadmisi. Kui aga tegemist on õiguslikes küsimustes kogenematu isikuga, siis on põhjendatud küsimus mõjuvate põhjuste olemasolust. Oluliseks tuleb pidada seda, et kaebaja on olnud oma õiguste ja kohustuste väljaselgitamisel piisavalt hoolikas. Kokkuvõtteks võib väita, et kahju hüvitamise nõude korral tuleb iga kord kontrollida, kas primaarnõue oli esitatud, ja kui ei olnud, siis selgitada esitamata jätmise põhjused ning tuvastada, kas esitamata jätmine oli kahju tekkimisega põhjuslikus seoses.

2.2 Kahju hüvitamise koosseis

Mandri-Euroopa õigustraditsioonidega riikides levinud põhimõtete kohaselt on riigivastutuses kahju hüvitamise koosseisu elemendid:

- 1) avaliku võimu kandja ülesande täitmine avalik-õiguslikus vormis;
- 2) isiku subjektiivsete õiguste rikkumine (sh tegevuse õigusvastasus);
- 3) varalise kahju tekkimine kannatanul;
- 4) põhjuslik seos kahju tekkimise ja õiguste rikkumise vahel.

Avaliku-võimu kandja ülesande täitmine avalik-õiguslikus vormis ja isiku subjektiivsete õiguste rikkumine (sh tegevuse õigusvastasus) on riigivastutusnõuete üldised eeldused, mida on põhjalikumalt käsitletud eelmises peatükis. Õigusteoorias on asutud seisukohale, et üldised eeldused tuleb välja selgitada samadel alustel mis primaarnõuete puhul ja riigivastutuses ei saa võlaõigusseaduse § 1043¹⁵³ otseselt kohaldada. Kahju üldkoosseisu elementide olemasolu peab tõendama kaebaja (kannatanu). Haldusprotsessis on tõendamiskoormus modifitseeritud uurimisprintsibiiga.¹⁵⁴ Riigikohtu halduskolleegium otsuses 3-3-1-49-01 on märkinud: “Uurimispehõhimõtte kohaselt peab halduskohus vajaduse korral omal initsiatiiivil tõendeid kogudes kõrvaldama lüngad protsessiosaliste poolt kohtule antud teabes selliselt, et asja otsustamisel tähtsust omavate asjaolude osas ei oleks enam kahtlusi. Uurimispehõhimõtte ei võta protsessiosalistelt kohustust tuua välja asja lahendamiseks olulised asjaolud ja esitada vastavad tõendid. Kohtu aktiivsus peab seejuures sõltuma

¹⁵³ Võlaõigusseadus. – RT I 2002, 53, 336. “Õigusvastaselt tekitatud kahju hüvitamine. Teisele isikule (kannatanu) õigusvastaselt kahju tekitanud isik peab kahju hüvitama, kui ta on kahju tekitamises süüdi või vastutab kahju tekitamise eest vastavalt seadusele.” (VÕS § 1043.)

¹⁵⁴ “Haldusorgan on kohustatud välja selgitama menetletavas asjas olulise tähendusega asjaolud ja vajaduse korral koguma selleks tõendeid omal algatusel.” (HMS § 6.)

protsessiosaliste oletatavast võimest välja tuua olulised asjaolud ja esitada vastavad tõendid . Eeldatavalt nõrgema protsessiosalise puhul tuleb kohtul olla aktiivsem. Kui pooled ei ole neil lasuvast tõendamiskoormusest tulenevaid ülesandeid täitnud, peab kohus hoolitsema, et vajalikud asjaolud välja selgitataks. Alles siis, kui protsessiosaline kohtupoolsele tähelepanu juhtimisele vaatamata ei esita tõendeid, võib vastava asjaolu mittetõendatuks pidada.¹⁵⁵

2.2. 1 Süü elemendi puudumine kahju hüvitamise koosseisus

Erinevalt tsiviilõiguslikust deliktilisest vastutusest puudub RVastS üldkoosseisus süü, piisab ainult avaliku halduse kandja tegevuse õigusvastasusest. Riigikohtu halduskolleegium on ühes otsuses märkinud: ”PS § 25 tekstiosast “õigusvastaselt tekitatud” ja § 13 lg-st 2 tuleneb, et kahju hüvitamise aluseks pole igasugune avalike ülesannete täitmine, vaid üksnes õigusvastane akt või toiming, sh tegevusetus või viivitus.”¹⁵⁶

Varem kehtinud ja riigivastutuse seaduse kehtima hakkamisega kehtetuks tunnistatud ENSV tsiviilkoodeksi¹⁵⁷ § 450 reguleeris üldnormina riigipoolset kahju hüvitamist.¹⁵⁸ Riigi deliktivastutuse koosseis tugines seega tsiviilõigusliku vastutuse üldisele koosseisule. Tsiviilkoodeksi § 448 kohaselt on selle elemendid kahju, õigusvastatus ning nendevaheline kausaalne seos.¹⁵⁹ Siin on seadusandja näinud ette (enne Eesti Vabariigi põhiseaduse vastuvõtmist) regulatsiooni, mil viisil ja määral kahju hüvitatakse. Seega eeldas traditsiooniline tsiviilõiguslik deliktivastutus nelja elementi: kahju, õigusvastast käitumist, põhjuslikku seost ja süüd. Siit võiks väita, nagu olnuks varem kehtinud regulatsioonis kahjukannatajal väiksemad võimalused saada hüvitist. Siiski võib arvata, et tegelikult ei ole tsiviilkoodeksi alusel kahju hüvitamise korral süül kui vastutuse elemendil kuigi suurt tähtsust. Selle põhjus on tõendamiskoormuse jaotamises. Nimelt sätestatakse tsiviilkoodeksi

¹⁵⁵ Riigikohtu halduskolleegiumi 30. oktoobri 2001. a otsus 3-3-1-49-01 AS Valga Liha- ja Konservitööstuse asjas. – RT III 2001, 28, 303.; vt. lisaks Riigikohtu halduskolleegiumi 13. veebruari 2001. a otsus haldusasjas nr 3-3-1-66-00. – RT III 2001, 6, 64.

¹⁵⁶ Riigikohtu halduskolleegiumi 6. juuni 2002.a otsus nr 3-3-1-27-02. – RT III 2002, 18, 204.

¹⁵⁷ Eesti NSV Tsiviilkoodeks. – ENSV ÜNT 1964, 25, 115; RT I 1994, 53, 889.

¹⁵⁸ “Kahju, mida kodanikule on ebaseaduslike tegudega tekitanud riiklik või ühiskondlik organisatsioon, samuti ametiisik oma ametikohustuste täitmisel administratiivse haldamise alal, hüvitatakse üldistel alustel (§-d 448 ja 449), kui seadusega ei ole ette nähtud teisiti.” (TsK § 450 lg 1.)

¹⁵⁹ **T. Tampuu.** Lepinguväliselt tekitatud kahju hüvitamise probleeme. Loeng kohtunikele. 1998, lk 3.

§ 448 lg-s 2, et kahju tekitaja vabaneb selle hüvitamisest, kui ta tõendab, et kahju ei ole tekkinud tema süü läbi. Lähtutakse seega eeldusest, et isik, kes oma õigusvastase käitumisega kahju tekitas, on ka süüdi. Kehtib kahjutekitaja süü presumptsioon.¹⁶⁰

Lepinguväliselt tekitatud kahju on reguleeritud alates 01.07.2002 jõustunud võlaõigusseaduses, mis toob uue kvaliteedi deliktilise kahju hüvitamise praktikasse. Tambet Tampuu¹⁶¹ on analüüsinud delikti üldkoosseisu ja tema arvates on VÕS järgi süül põhineva vastutuse (deliktilise üldvastutuse) aluseks kolmeastmeline delikti üldkoosseis, mille elemendid on:

- 1) objektiivne teokoosseis;
- 2) õigusvastasus ja
- 3) süü.

T. Tampuu on seisukohal, et juhul kui ei esine objektiivset teokoosseisu, siis ei anta enam hinnangut õigusvastasuse ja süü kohta. Juhul kui esineb objektiivne teokoosseis, kuid puudub õigusvastasus, siis ei arutata enam süüküsimust.¹⁶²

Riigivastutuse seaduse seletuskirjas on süüst loobumine üks kontseptsiooni põhialuseid. Loobudes süü printsüübist, on riigivastutuse seaduse koostamisel loodud oluline erinevus nii Mandri-Euroopa kui ka Anglo-Ameerika kehtivast õigusest. Eesti seadusandja on asunud ühesele seisukohale, et süüst loobumine on ainuõige ja õigusriigi põhimõtetega kooskõlas. Süüst loobumist riigivastutuse seaduses on põhjendatud järgmiselt: "Kui tuleb ette õigusvastaseid (õigus- või reaali-) akte, ei tohi eraisik seeläbi kahju saada. Tekitatud kahju tuleb hüvitada sõltumata sellest, kas ametnik toimis seda tekitades süüliselt või mitte. Kohustust kanda riski juhtudel, kui ametnik tekitab õigusvastaselt kahju ilma süüta, ei saa panna eraisikule. See peab lasuma võimu ja rahalisi võimalusi omaval ning kahjukannataja poolt kaasfinantseeritaval riigil. Praktiliselt tähendaks süü vastutuse eeldusena kahjusaaja jaoks teinekord ületamatut takistust vastutuse koosseisu tõendamisel."¹⁶³ Süü on vastutuse eelduseks üksnes saamata jäänud tulu ja mittevaralise kahju hüvitamise korral.¹⁶⁴ Nende

¹⁶⁰ E. Laasik. Nõukogude tsiviilõigus. Eriosa. Tallinn: Valgus, 1975, lk 366.

¹⁶¹ T. Tampuu. Deliktiõigus võlaõigusseaduses, lk 75.

¹⁶² *Ibid.*

¹⁶³ M. Ernits. Riigivastutusest *de lege ferenda*, lk 4.

¹⁶⁴ RVastS § 13 lg 2 ja § 9.

kahjuhüvitusnõuete lahendamisel tuleb leida vastus küsimusele, kas kahju tekitanud avaliku võimu kandja on kahju tekitamises süüdi. Süü kui vastutuse elemendi puudumine koosseisus ei tähenda seda, et süüga sarnased aspektid (kahju ettenägematus, ametnike vähenenud kogemus jne) vastutust üldse ei mõjutaks. Riigivastutuse seaduse § 13 põhjal saab mõjuvatel põhjustel vastutust piirata. Ametikandja süü – ametniku tahtlus või hooletus (raskelt ettevaatamatu tegevus) – on aluseks regressinõude esitamisel.

Vastutusest vabanemiseks peab avaliku võimu kandja tõendama õigusvastasust välistavate asjaolude olemasolu. Riigi vastutus oma teenistujate eest ei saa olla absoluutne. Et kahju peab olema vaadeldav halduse (riigi) korraldatud tegevuse (tegevusetuse) tulemusena, siis tuleb iga üksikjuhtumi puhul välja selgitada ka see, kas konkreetne haldusorgan tegi võimaluste piires endast kõik sõltuva, et kahju ära hoida. Näiteks on kohus tsiviilasjas nr 2/5/230-7348/99 L. Klaasi, H. Klaasi, I. Linde hagi Eesti Vabariigi vastu kuriteoga tekitatud mittevaralise (moraalse) kahju hüvitamiseks¹⁶⁵ asunud seisukohale, et Eesti Vabariik oli 1995. aastal võimaluste piires teinud kõik endast sõltuva, et tagada äsja iseseisvunud riigile vajaliku väljaõppega politseikaader. Kahju tekitanu I-V. Fuks oli eriettevalmistusega politseiametnik, kes oli saanud vajaliku väljaõppe ja kelle oli atesteerinud vastav komisjon. Kriminaalmenetluses süüdimõistva otsuse teinud kohus lähtus tema isiklikust süüst. Hea usu ja mõistlikkuse põhimõttest tulenevad riigi vastutusele ka teatud piirid. Riik kannab küll seaduse põhjal vastutust tekkinud kahju eest, kuid riik pole kahju tekitanud, mistõttu riigi süü aste nimetatud kuriteo läbi tekkinud moraalses kahjus on tsiviilseadustiku üldosa seaduse (TsÜS) § 172 lg 4 mõttes madal.

Riigivastutuse seaduse vastutust piiravate normide kohaselt vabaneb avaliku võimu kandja vastutusest avalike ülesannete täitmisel tekitatud kahju eest, kui kahju tekitamist ei olnud võimalik vältida ka avalike ülesannete täitmisel vajalikku hoolsust täielikult järgides.¹⁶⁶ Mõiste *vajaliku hoolsuse täielik järgimine* sisu tuleb lahti mõtestada ning seda saab teha konkreetseid asjaolusid ja fakte analüüsides. Näiteks kui kaebusest ei nähtu, et ametiisikud ei oleks järginud vajalikku hoolsust, käitunud õigusvastaselt, rikkudes kannatanu õigusi, tuleb asuda seisukohale, et eeldatavat kahju tekitamist ei olnud võimalik vältida ka siis, kui

¹⁶⁵Tallinna Ringkonnakohtu 6. mai 2003. a otsus tsiviilasjas nr 2-2/577/2003. Kättesaadav arvutivõrgus http://kola.just.ee/docs/public/dokument_100894.pdf

¹⁶⁶ RVastS § 13 lg 3.

ametiisikud oleksid vajalikku hoolsust täielikult järginud. Paraku jääb see kohtupraktika sisustada.

Saksa õiguses nimetatakse süüst sõltumatut vastutust riskivastutuseks, kuigi ühtne regulatsioon selle kohta puudub. Riskivastutusest tulenevad nõuded sisalduvad paljudes eriseadustes, mis kehtisid osaliselt juba enne BGB jõustumist. BGB lubamatut tegevust puudutav õigus sätestab süüst sõltumatu vastutuse ainult § 833 lauses 1.¹⁶⁷ Süünõudest loobumise tagajärjeks on üldiselt vastutuse suurendamine ja kahjustatud isiku parem kaitse. Suurendatud vastutus võib mõjutada ka kahju hüvitamiseks kohustatud isiku käitumist ja seega kaasa aidata kahju preventatsioonile.¹⁶⁸

2.3 Varalise kahju tekkimine kannatanul

2.3.1 Hüvitatav kahju

Kahju all võib mõista igasuguseid isiku tahte vastaselt saabunud negatiivseid tagajärgi isiku varalises seisundis. Kahju võib olla nii varaline kui mittevaraline kaotus. Varalise kahju all mõistetakse halduse õigusvastase tegevuse tõttu kantud kulutusi, vara hävimist või rikkumist, samuti saamata jäänud tulu. Mittevaralise kaotuse all mõistetakse õigusteoorias moraalset kahju. Moraalne kahju on õiguste rikkumisega isikule tekitatud mittevaraline kahju (muu hulgas füüsiline ja hingeline valu ning kannatus). Selles uurimuses moraalset kahjuga seotud õiguslikke küsimusi ei käsitleta.

Kahju hüvitamise üldine eesmärk ei ole repressioon. Kahju hüvitamine on suunatud õigusrikkumisele eelnenud olukorra taastamisele, seega kannatanule tekitatud kahju kompenseerimisele. Üldprintsibiist tulenevalt ei tohi hüvitamise eesmärk olla kellegi rikastumine kahju hüvitamise tagajärjel. Seega ei või kannatanu kahju hüvitamise tulemusena sattuda paremasse seisundisse, kui ta oli enne kahju tekitamist (esialgse olukorra taastamine). Järelikult tuleb hüvitusest maha arvestada kõik need kasud, mille kannatanu sai kahju tekitamise tõttu. Vastasel juhul oleks tegemist aluseta rikastumisega. Eesti õigus lähtub siin

¹⁶⁷ Kui loom tapab inimese või kahjustab tema keha või tervist või asja, siis on looma pidaja kohustatud hüvitama kannatanule sellest tekkinud kahju.

¹⁶⁸ P. Schlechtriem. Võlaõigus. Eriosa, lk 281.

Mandri-Euroopa õigussüsteemile iseloomulikust printsibist, mille järgi on kahju hüvitamise eesmärk korvata kannatanule tema kahju, mitte aga karistada kahju tekitajat.

Riigivastutuse seaduses võib eristada:

- 1) varalist ja mittevaralist kahju ;
- 2) otsest varalist kahju ja saamata jäänud tulu (kaudne varaline kahju);
- 3) kolmandale isikule tekitatud kahju.

RVastS § 7 lg 2 alusel kuulub hüvitatamisele otsene varaline kahju ja saamata jäänud tulu. Otsene varaline kahju tuleneb vahetult kahju tekitamisest ja kaudne kahju on varaline kahju, mis seisneb otsese kahju tekitamise tagajärjel saamata jäänud tulus.¹⁶⁹ Saksa õiguses nimetatakse otsest varalist kahju ka reaalseks kahjuks.

Et RVastS ei sisusta mõisteid *otsene varaline kahju* ega *saamata jäänud tulu*, siis tuleb lähtuda VÕSi vastavatest sätetest.

Võlaõigusseaduse § 128 lg 3 järgi hõlmab otsene varaline kahju:

- 1) eelkõige kaotsiläänud või hävinud vara väärtuse või vara halvenemisest tekkinud väärtuse vähenemise, isegi kui see tekib tulevikus;
- 2) kahju tekitamisega seoses kantud või tulevikus kantavad mõistlikud kulud, sealhulgas mõistlikud kulud:
 - a) kahju ärahoidmiseks või vähendamiseks ja hüvitise saamiseks,
 - b) kahju kindlaks tegemiseks ja kahju hüvitamisega seotud nõuete esitamiseks.

Tambet Tampuu arvates hakkab deliktiõiguse praktikas VÕS § 128 kindlasti segadust tekitama, sest selle puhul on tegemist üksnes kahju liikide mõisteid selgitava sättega, millel puudub iseseisev kvalifitseeriv väärtus. Lepinguväliselt tekitatud kahju eest hüvitise väljamõistmiseks annavad õigusliku aluse siiski need VÕSi 7. peatüki sätted, mille sõnastusest ilmneb seos õigusvastasusega (VÕS § 127 lg 2 ja §-d 129–134).¹⁷⁰

Saksa tsiviilõiguse¹⁷¹ kohaselt on kahju iseenesest iga kaotus, mida keegi kannab oma eluhüvede – tervise, kehalise puutumatus – , oma isiku, väärikuse, au või oma vara osas. Kahju mõiste lähtepunkt, st kahju hüvitamise kohustuse eseme määratlemise alus, on reaalne

¹⁶⁹ **G. Hager.** Õigusvastaselt kahju tekitamine, lk 295.

¹⁷⁰ **T. Tampuu.** Deliktiõigus võlaõigusseaduses, lk 74.

¹⁷¹ **P. Schlechtriem.** Võlaõigus. Üldosa, lk 69–70.

kahju, s.o kahjustamine natuuras. Näiteks võib aknaklaasi lõhkumisest tekitatud kahju olla erinev olenevalt sellest, kas on tegemist lammutamisele määratud või kasutusel oleva majaga; kehavigastuse tõttu töötasust ilmajäämise korral võivad kehavigastuse raskusest sõltumata olla muud tagajärjed: arvesse võivad tulla tööväljavaated, vigastatu vanus, majanduslik olukord jne. Kõigil neil juhtudel tuleb “reaalne kahju”, “auk ainelises maailmas” teisendada arvestuslikuks kahjuks. Eesti õiguses tuntakse mõistet *otsene varaline kahju*. “Reaalse” kahju teisendamine õiguslikult hüvitatavaks kahjuks, st juriidiliseks kahju mõisteks, nõuab hindamist, nii et võiks rääkida ka “normatiivsest” kahju mõistest.¹⁷² Seega saksa õigus mõistab “reaalse kahju” all otsest varalist kahju.

Euroopa Liidu õiguses peab kahju olema tekkinud kaitstavate õigushüvede osas (sh varaline kahju). Kuigi on mõeldav naturaalarstitatsioon¹⁷³, seisab esiplaanil siiski rahaline hüvitis. Kahju hulka kuulub ka tõendatud saamata jäänud tulu.¹⁷⁴

Euroopa Inimõiguste Kohtus arvatakse kahjude hulka peale varaliste ja mittevaraliste kahjude ka kohtukulud. Hüvitise määramine on kohtu õigus, mitte kohustus, ja seda määratakse üldjuhul siis, kui riigisisene kompenseerimine puudub või on olnud ebapiisav. Õiglane hüvitis määratakse rikkumisega tekitatud kahju heastamiseks.¹⁷⁵

Euroopa Kohtu liikmesriigi vastutuse küsimuses tehtud kohtulahendist¹⁷⁶ nähtub, et kahju hüvitamise ulatus Euroopa Ühenduse õiguse rikkumise korral ei tohi olla väiksem kui hüvitis analoogsel siseriikliku õiguse rikkumise korral (ekvivalentsuse põhimõte). Hüvitamisele kuuluvate kahjude liik on siseriikliku õiguse küsimus. Vastutuse mehhanismi kehtestamisel peab liikmesriik juhinduma efektiivsuse ja ekvivalentsuse põhimõtetest. Efektiivsuse nõudest tulenevalt ei tohi hüvitise saamise mehhanism muutuda hüvitise saamist võimatuks või ülemääraselt keerukaks. Olulise tähtsusega on töö autori arvates Euroopa Kohtu seisukoht, et

¹⁷² *Ibid.*, lk 70.

¹⁷³ Euroopa Kohtu praktikast nähtub, et naturaalarstitustiooni siiski ei kasutata.

¹⁷⁴ Euroopa Kohtu lahend, 1967, 359, kohtuasi 5, 7 ja 13-24/66 . Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://europa.eu.int/celex/> .

¹⁷⁵ Inimõigused ja nende kaitse Euroopas. **Koost U. Lõhmus**. Tartu, 2003, lk 264–265.

¹⁷⁶ Vt. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.eel.nl/dossier/fran3.htm>

hüvitise suurus peab olema vastav tekkinud kahjuga, mis tagab isikute õiguste efektiivse kaitse ning olema adekvaatne, kuid mitte tingimata täielik kompensatsioon.¹⁷⁷ Adekvaatne kompensatsioon hõlmab endas seadusliku intressi, saamata jäänud tulu ning õiguses ettenähtud juhtudel ka muid kahjuliike.

Liikmesriigi ja EL organite vastutus peab tuginema ühtedele ja samadele põhimõtetele. EÜ lepinguväline vastutus on selgelt välja toodud Euroopa Ühenduse asutamislepingu artiklis 288 ning see on liikmesriikide õigussüsteemide üldpõhimõtete väljendus, mille kohaselt õigusvastasest aktist või toimingust tuleneb kohustus hüvitada sellega tekitatud kahju.

Et riigivastutuse seaduse järgi kohaldatakse avalik-õiguslikus suhtes tekitatud kahju hüvitamiseks või alusetult saadud raha või asja tagastamiseks enne seaduse jõustumist (s.o enne 01.01.2002) esitatud kaebuse või hagi läbivaatamisel enne seaduse jõustumist kehtinud sätteid ja kahju hüvitamise üldisi põhimõtteid, siis on asjakohane keskenduda ka tsiviilkoodeksis sätestatud kahju mõistele. Riigivastutuse eelse regulatsiooni kohaselt oli riigi vastutuse eelduseks kahju tekitamine. Hüvitatav kahju tuli kindlaks teha TsK § 222 lg 2 järgi, kus kahjude all mõistetakse õigusvastase tegevuse tõttu kantud kulutusi, vara kaotsiminekut või rikkumist, samuti saamata jäänud tulu.

Isegi juhul, kui kohus leiab, et vastustaja on kahju tekitaja ning kahju tekitaja tegevuse ja väidetava kahju vahel on olemas põhjuslik seos ning vastustaja on süüdi kaebajale väidetava kahju tekitamises, tuleb hagi jätta rahuldamata juhul, kui kaebajal ei ole kahju tegelikult tekkinud, st kui varalise kahju olemasolu ei ole tõendatud. Näiteks teatas AS Tulmin Sisustus kohtuasjas vastuseks Tallinna Halduskohtu 3. mai 2000. a järelepärimisele¹⁷⁸ Zum Zum Kohviku AS, et Pärnu mnt 27 asunud mööbli hoidmiseks on ta sõlminud vastutavale hoiule andmise lepingu sellekohast teenust pakkuva äriühinguga. Vastusest nähtub, et “ära veetud” mööbel on alles ning Zum Zum Kohviku AS on valmis seda kaebajale tagastama. Kahju hüvitamise nõue tugineb asjaolule, et kaebajale kuulunud kaup, kontorisüstus ja äridokumentatsioon ning kolmandate isikute vara on “ära veetud ja tagastamata”. Samas on teada, et nimetatud vara on alles ning hoiustatud, mistõttu kahju ei ole tekkinud. Kahju

¹⁷⁷ Euroopa Kohtu lahend, 1976, 1989, kohtuasi 33/76. Arvutivõrgus. Kättesaadav <http://europa.eu.int/celex/>.

¹⁷⁸ Tallinna Halduskohtu haldusasi nr 3-309/2000. Avaldamata; Tallinna Ringkonnakohtu haldusasi II-3/1178/2001. Avaldamata.

puudumise korral kahju hüvitamise kohustist kaebaja ja vastustaja vahel ei teki. Seega on AS Tulmin Sisustus vara tänase päevani Zum Zum Kohviku ASi valduses. Kuivõrd “ära viidud ja tagastamata” vara on tegelikult alles, ei ole kaebajale kahju tekkinud. Sellele vaatamata tunnistas halduskohus õigusvastaseks politseiametnike L, M ja N tegevusetuse, mis seisnes selles, et nad väljakutsele ja sündmuskohale sõitmisele vaatamata ei takistanud kolmandat isikut K-d viima teadmata suunas ära ettevõtja E vara. Kohtuvaidlus selles asjas jätkub Tallinna Halduskohtus Eesti Vabariigilt kahju väljamõistmiseks summas 4,6 miljonit krooni.¹⁷⁹

Õigusteoreetilisest aspektist huvipakkuvatele seisukohtadele on Riigikohtu tsiviilkolleegium jõudnud asjades OÜ Uni-Traal 3-2-1-157-01 ja OÜ Marbo 3-2-1-1-02.¹⁸⁰ Mõlemal juhul on tegemist asjade ebaseadusliku äravõtmisega kostja poolt tekitatud kahju hüvitamise nõudega. Riigikohus on asunud seisukohale, et nõue põhineb sellel, et kahju on tekitatud asjade õigusvastase äravõtmisega. Tsiviilkoodeksi § 222 järgi mõistetakse kahjuna ka kreditori vara kaotsiminekut. Äravõetud vara, mida kostja pole tagastanud, on käsitatav hageja kaotsiläinud varana. Nõude aluseks olevate asjaolude tõendatusel vastutab kostja kohustisõiguse sätete järgi. Kahju hüvitamise iseloom on määratud TsK §-s 461. Tuleb nõustuda I. Pilvingu¹⁸¹ arvamusega, et kohtumenetluse vältel tuleb välja selgitada, kas õigusvastaselt äravõetud vara on võimalik hageja valdusesse tagasi nõuda. Asjade valdusesse tagasinõudmise võimatust tuleb tõendada hagejal. Riigivastutuse seaduse § 7 lg-st 1 tulenev nõue on restitutsiooninõue, st on suunatud õigusvastasele tegevusele eelnenud olukorra, *status quo ante* ennistamisele *in natura*. Siit tuleneb üks Saksa ja Eesti õiguse erinevus. Saksa õiguses normeerib seadus naturaalistitutsiooni¹⁸² põhimõtte, st kahju tuleb nii palju kui võimalik hüvitada natuuras. Samas tuleb märkida, et saksa kohtupraktikas käesoleval ajal ei leia naturaalistitutsioon enam kasutamist. Eesti võlaõigusseaduses on naturaalistitutsioon erandiks, VÕS § 136 järgi tuleb kahju üldjuhul hüvitada rahasumma

¹⁷⁹ Tallinna Halduskohtu haldusasi nr 3-92/01. Avaldamata.

¹⁸⁰ Riigikohtu tsiviilkolleegiumi 22. jaanuaril 2002. a. otsus asjas nr 3-2-1-157-01 - RT 2002, 5, 49; Riigikohtu tsiviilkolleegiumi 6. veebruari 2002. a. otsus asjas nr 3-2-1-1-02 - RT III 2002, 6, 58.

¹⁸¹ I. Pilving. Riigivastutus. Valikkursus. Kahju hüvitamine. Materjal TÜ õigusteaduskonna üliõpilastele. 2002, lk 2. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.hot.ee/ipilving/riigivas-aine.htm>.

¹⁸² Näiteks on Euroopa Liidu õiguses naturaalistitutsioon küll mõeldav, kuid esiplaanil on siiski rahaline hüvitis.

maksimisega teisele poolele. Paljudes õigussüsteemides on olemas rahalise kompensatsiooni kõrval ka teised alternatiivid, nagu kohtuotsuse avalikustamine, õiguste deklareerimine, väärteabe avalik tagasivõtmine, au deklareerimine jne.¹⁸³ Riigivastutuse seadus sätestab üldprintsibiina, et varaline kahju hüvitatakse rahas, välistades seega naturaalarstitutsiooni.

Seega hüvitatava kahjuga on tegemist üksnes juhul, kui selle kõrvaldamine ei ole muude nõuetega võimalik või majanduslikult otstarbekas. Riigivastutuse seaduse seletuskirjas on märgitud see põhimõtte kontseptsiooni ühe põhiteesina.¹⁸⁴ Õigusvastasele tegevusele eelnenud endise olukorra taastamist ei saa nõuda, kui see on faktiliselt või õiguslikult võimatu või seotud ülemääraste kuludega. Sellisel juhul tuleb tekkinud ebaõiglus kaotada kannatanule kahju kompenseerimisega. Seega on kompensatsiooninõue suunatud tekkinud kahju hüvitamisele¹⁸⁵ (nt juhul kui õigusvastaselt arestitud sõiduk on hävinenud).

Euroopa Liidu õigusest tuleneva ja Eesti-sisese riigivastutuse puutepunktides näeb töö autor mõningaid probleeme. Kahju hüvitamise asjade menetlus Eesti kohtutes ei peaks eelduslikult erinema sellest, millist õigust (Eesti, EL) on rikutud. Menetlusliku autonoomia printsiip kehtib niivõrd, kui võrd siseriiklik menetlus tagab EL õiguskorras ette nähtud õiguste efektiivse ja ekvivalentse kaitse. Oluline tähtsusega on küsimus, kas kahju ulatuse ja hüvituse suurus on ühetaolised nii EL kui ka Eesti õiguse rikkumise korral? Hüvituse suuruse kindlakstegemise kriteeriumid ei saaks olla erinevad. Kas ka Eesti õiguse rikkumise puhul tuleb juhinduda kahju hüvitamise adekvaatsuse põhimõttest? Töö autori arvates Euroopa Kohtu seisukoht, et hüvitise suurus peab olema vastav tekkinud kahjuga, kuid mitte tingimata ei pea olema kahju täielik kompensatsioon, on rakendatav ka Eesti õiguses.

2. 3.1.1 Saamata jäänud tulu

VÕS § 128 lg 4 sätete kohaselt on saamata jäänud tulu kasu, mida isik oleks asjaolude kohaselt, eelkõige tema tehtud ettevalmistuste tõttu, tõenäoliselt saanud, kui kahju hüvitamise aluseks olevat asjaolu ei oleks esinenud. Saamata jäänud tulu võib seisneda ka

¹⁸³ H. Stoll. Consequences of Liability Remedies, IECL Vol. XI Torts, J.C.B. Mohr Tübingen 1972, S. 41 (viidatud M. Kingisepp. Kahjuhüvitis postmodernses deliktiõiguses. Doktoritöö. Tartu, 2002, lk 99 kaudu).

¹⁸⁴ Riigi tekitatud kahju eest rahalist hüvitist nõuda ei saa, kui kahju oleks tunduvalt odavamalt võimalik kõrvaldada muude õiguskaitsevahenditega, eelkõige haldusaktide ja toimingutega.

¹⁸⁵ I. Pilving. Riigivastutusõiguse dogmaatika ja Eesti kehiv riigivastutusõigus, lk 384.

kasu saamise võimaluse kaotamises, siia kuulub näiteks ka intress. Samuti võib saamata jäänud tulu nõudmise õigus tekkida ettevõttel, kelle majandus- või kutsetegevus on seiskunud avaliku halduse kandja tegevuse tõttu, kes on kehtestanud õigusvastase tegutsemiskeelu väidetavate sanitaarõuete mittevastavuse pärast kehtestatud eeskirjadele. Hüvitist võib nõuda saamata jäänud tulu eest, mis seisneb kasusaamise võimaluse kaotamises. Riigikohus on mitmes lahendis käsitlenud saamata jäänud tulu mõistet ja teinud olulisi järeldusi. Riigikohtu tsiviilkolleegium on 19. oktoobri 1999. a otsuses OÜ Peipuse hagis Eesti Vabariigi vastu märkinud, et saamata jäänud tulu kindlakstegemisel tuleb kannatanu realselt võimalikust sissetulekust maha arvata vajalikud kulutused, mis kannatanu sellise sissetuleku saamiseks pidanuks tegema. Seega ei saa nõuda lihtsalt käibest lähtudes oma sissetulekuid. Kannatanu saamata jäänud tulu kui kahju hulka ei arvata tema säästetud kulutusi.¹⁸⁶ Riigikohtu tsiviilkolleegium on asunud seisukohale, et maa ostueesõigusega erastamise õigusest ilmajäämise korral väljendub hageja kahju saamata jäänud tuluna maatüki harilikus väärtuses, millest on maha arvatud säästetud kulutused.¹⁸⁷

Saamata jäänud tulu näol on tegemist oletusliku tuluga, mida kohtul on võimalik hinnata ainult ligilähedaselt. “Seetõttu tuleb saamata jäänud tulu nõude puhul hinnata just tõenäosust, millega ja millises suuruses tulu oleks saadud, kui kohustusi oleks nõuetekohaselt täidetud.”¹⁸⁸

Saamata jäänud tuluga on tegemist üksnes siis, kui on selge, et tulu jääb saamata. Kui tulu jäi saamata avaliku võimu kandjalt kohustuse rikkumise tõttu, siis tuleb nõuda kohustuse täitmist RVastSi § 6 lg 1 põhjal (nt väljamaksmata töötasu, pension jne).

Saamata jäänud tulu puhul on Eesti riigivastutuses erandlik asjaolu, et saamata jäänud tulu ei hüvitata, kui kahju hüvitamiseks kohustatud isik tõendab, et ta ei olnud kahju tekitamises süüdi.¹⁸⁹ Seega on riigivastutuses saamata jäänud tulu puhul vaja tõendada kahju tekitaja süü. Tuleb märkida, et EL liikmesriigi vastutuse doktriin ei näe ette saamata jäänud tulu puhul kahju tekitaja süüd.

¹⁸⁶ Riigikohtu tsiviilkolleegiumi 19. oktoobri 1999. a otsus nr 3-2-1- 90-99. – RT III 1999, 28, 270.

¹⁸⁷ Vt Riigikohtu tsiviilkolleegiumi 12. aprilli 2000. a otsus nr 3-2-1-14-00. – RT III 2000, 11, 123.

¹⁸⁸ Riigikohtu tsiviilkolleegiumi 21. mai 2002. a otsus nr 3-2- 1-56-02. – RT III 2002, 16, 194.

¹⁸⁹ RVastS § 13 lg 2.

2. 3. 2 Kahju suuruse kindlakstegemine

Eespool kahju mõistet uurides jõudsime selgusele, et RVastS varaline kahju tuleb hüvitada üldjuhul rahas. Kahju arvutamisel on kohaldatavad VÕS § 128 sätted. Kahjunõude kindlaksmääramise lähtepunktiks on diferentsihüpotees (VÕS § 127 lg 1).¹⁹⁰ Võrrelda tuleb tegelikku olukorda pärast õiguste rikkumist olukorraga, milles kannatanu olnuks asjade tavalise käigu puhul siis, kui tema õigusi ei oleks rikutud. Analoogselt tehakse kahju suurus kindlaks ka Saksa õiguses. Euroopa Liidu õiguses tuleb hüvitise suurus kindlaks määrata liikmesriikide õiguse üldpõhimõtete järgi,¹⁹¹ see võib hõlmata ka intressinõudeid.¹⁹²

Diferentsihüpotees määratleb hüvitatava kahju kahe hüveolukorra võrdluse kaudu : kahjustatu hüviste olukorda, nagu see oleks arenenud ilma kahjustava sündmuseta võrreldakse kahjustava sündmusega tekkinud hüvesituatsiooni ja selle edasise arenguga. Diferents kahjustatu hüpoteetilise, ilma kahjustava sündmuseta hüveolukorra ja tema tegeliku hüveolukorra vahel on hüvitatav kahju, huvi, st see, mis diferentsi eest vastutaval isikul tuleb heastada.¹⁹³ Seega võrreldakse isiku varalist seisut pärast kahju tekitanud sündmust selle seisuga, mis oleks olnud, kui kahju tekkinud sündmust poleks toimunud. Nende kahe summa vahe ongi kahju. Tuleb arvestada ka kannatanu vara tõenäolist suurenemist või vähenemist, kui kahju poleks tekitatud.¹⁹⁴ Diferentsihüpoteesi järgi kuuluvad saamata jäänud tulu, teenistusest ilmajäämine jne iseenesestmõistetavalt hüvitatava kahju hulka.¹⁹⁵ Riigikohtu halduskollegium 23. mai 2002.a otsuses A.Külaotsa kassatsioonkaebuses Karksi Vallavalitsuse vastu on konstateeritud, et kahjuna tuleb hinnata ka õigusvastase haldusaktiga põhjustatud kohustuste suurenemist kolmandate isikute (nt maksuameti ja

¹⁹⁰ Vt **M. Kingisepp**. Kahjuhüvitis postmodernses deliktiõiguses, lk 56–61.

¹⁹¹ Vt. Euroopa Kohtu lahend, 1982, 3271 jj, kohtuasi 261/78. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://europa.eu.int/celex/>.

¹⁹² Vt. Euroopa Kohtu lahend, 1983, 1707 jj, kohtuasi 245/819. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://europa.eu.int/celex/>.

¹⁹³ **P. Schlechtriem**. Võlaõigus. Üldosa, lk 71.

¹⁹⁴ Vt Riigikohtu halduskollegiumi 27. märtsi 2002. a otsus nr 3-3-1-17-02. – RT III 2002, 11, 110; Riigikohtu tsiviilkollegiumi 23. mai 2002. a otsus nr 3-2-1-67-02. – RT III 2002, 17, 198.

¹⁹⁵ **P. Schlechtriem**. Võlaõigus. Üldosa, lk 79.

võlausaldajate) ees, sest sellega halveneb isiku varaline seisund. Kaupluse tegevuse peatamisel on üsna ilmne, et sellega lõpevad või vähenevad majandustegevusest tulu saamise võimalused ja et sellega võivad kaasneda ka makseraskused võlausaldajate ees, mis omakorda võib kaasa tuua lisaintresside maksmise kohustuse või soodsa maksegraafiku tühistamise.¹⁹⁶

Võlaõigusseaduse § 132 sätestab, et asja hävitamisest või kaotsiminekest tekkinud kahju hüvitamise kohustuse olemasolu korral tuleb maksta hüvitis, mis vastab uue samaväärse asja soetamiseks tehtavatele mõistlikele kulutustele. Kui asja väärtus on kahjustamise hetkel, võrreldes uue samaväärse väärtusega, oluliselt vähenenud, tuleb väärtuse vähenemist kahjuhüvitise määramisel mõistlikult arvestada. Juhul kui samaväärset asja ei ole võimalik soetada, tuleb hüvitada hävinud või kaotsiläänud asja väärtus. Kui tegemist on asja rikkumisega, siis on kahjuks nii paranduskulud kui ka väärtuse vähenemine. See põhimõte tuleneb VÕSi § 132 lg-st 3.¹⁹⁷

Eraõiguses on kahju ulatuse piirangud sätestatud VÕS § 127 lg-te-s 3¹⁹⁸ ja ja 2.¹⁹⁹ Rikutava normi eesmärk avaldub VÕSi § 127 lg-s 2, kus on sätestatud: “Kahju ei kuulu hüvitamisele ulatuses, milles kahju ärahoidmine ei olnud selle kohustuse või sätte eesmärgiks, mille rikkumise tagajärjel kahju hüvitamise kohustus tekkis.”

Kahjuhüvitist saab konkretiseerida ainult asjaolusid hinnates. Kuigi seadusandja on näiteks “Riigi poolt isikule alusetult vabaduse võtmisega tekitatud kahju hüvitamise seaduses”²⁰⁰ kindlad määrad ette näinud, saab konkreetsel juhul pidada sellist lähenemist õigustatuks. Margus Kingisepp on asunud seisukohale, et nii miinimum- kui ka maksimumpiiride

¹⁹⁶ Riigikohtu halduskolleegiumi 17. juuni 2002. a otsus nr 3-3-1-32-02. – RT III 2002, 20, 232.

¹⁹⁷ Kui asja on kahjustatud, hõlmab kahjuhüvitis eelkõige asja parandamise mõistlikud kulud ning võimaliku väärtuse vähenemise. Kui asja parandamine on asja väärtusega võrreldes ebamõistlikult kulukas, tuleb maksta hüvitist käesoleva paragrahvi lõike 1 järgi.

¹⁹⁸ 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.

¹⁹⁹ Kahju ei kuulu hüvitamisele ulatuses, milles kahju ärahoidmine ei olnud selle kohustuse või sätte eesmärgiks, mille rikkumise tagajärjel kahju hüvitamise kohustus tekkis.

²⁰⁰ RT I 1997, 48, 775; 2001, 47, 260; 2002, 56, 350; 61, 375. Seaduses sätestatud korras makstakse isikule hüvitist seitsme päevamäära (päevapalga) suuruses summas iga ööpäeva eest, millal isikult oli alusetult vabadus võetud.

kehtestamine varalisele kahjule peaks jääma erandiks, et mitte kahjustada kannatanute legitiimseid huve, ning nende kasutamine on õigustatud ainult juhul, kui selleks on ühiskonnas tungiv vajadus (nt energia tootmine, transport, julgeolek jne).²⁰¹

Saksa õiguses räägitakse kahju kompenseerimisel rahas “proportsionaalsetest” ja “ebaproportsionaalsetest” kulutustest.²⁰² Üks selliseid juhtumeid, mille üle on raske otsustada, on kahjude hüvitamine n-õ pruugitud autode kahjustamise korral, sest korraga võivad esineda nii paranduskulud kui ka väärtuse vähenemine. Seadusandja mõtte kohaselt peab remondikulude hüvitamine hõlmama mõistlikud kulutused. Hüvitis peab looma sellise varalise olukorra, kui kahjustatu õigusi ei oleks rikutud, või sellele võimalikult sarnase olukorra, kui endist olukorda ei ole võimalik taastada. Ebaproportsionaalset taastamiskulu tuleb praktikas eriti tihti otsustada.²⁰³ Asjaarmastaja räägib remondist, mis “ei tasu ära”, kuna võrreldava pruugitud auto saab osta soodsamalt; kindlustustehniliselt räägitakse “majanduslikust totaalkahjust”. Põhimõtteliselt moodustab “uuesti hankimise väärtus” siiski hüvitatava kahju ülempiiri. Saksa kohtupraktika kohaselt lubatakse autodele juurdehindlust (transaktsioonikuludid) kuni 30%. See tähendab, et kahjustatu võib vajalike remondikulude hüvitamist nõuda ka juhul, kui need ei ületa taashankimisväärtust rohkem kui 30%.²⁰⁴

Tervise kahjustamisega tekitatud kahju hüvitamise sätted (RVastS § 8 lg-d 2–4) lähtuvad põhimõtteliselt VÕSi §-s 130 ja § 136 lg-tes 2–4 sätestatust. Tegemist on varalise kahjuga ja n-õ valuraha maksmine on omaette küsimus. Üldjuhul hüvitab ravikulud Haigekassa, kellel tekib RVastS § 21 lg 3 põhjal²⁰⁵ õigus nõuda kannatanu asemel avaliku võimu kandja poolt tervise kahjustamise või kehavigastusega tekitatud kahju hüvitamist. “Valuraha” maksmine,

²⁰¹ **M. Kingisepp.** Kahjuhüvitis postmodernses deliktiõiguses, lk 80.

²⁰² **P. Schlechtriem.** Võlaõigus. Üldosa, lk 84–85.

²⁰³ Siseministeriumi 20.12.2002. a järelaudit ”Politsei ameti poolt teenistusdistipliini tugevdamiseks ja õigusrikkumiste põhjuste väljaselgitamiseks rakendatud meetmete tõhusus ja tulemuslikkus”, lk 25, p 2.2.9. Liiklusõnnetustes saadud kahjumite kajastamine. Avaldamata.

²⁰⁴ **P. Schlechtriem.** Võlaõigus. Üldosa, lk 86.

²⁰⁵ Eesti Haigekassal on õigus nõuda kannatanu asemel avaliku võimu kandja poolt tervise kahjustamise või kehavigastusega tekitatud kahju hüvitamist Eesti Haigekassa poolt kannatanule makstud ravikindlustushüvitise ja ravikulude ulatuses. Nõue esitatakse käesoleva seaduse §-des 17 ja 18 sätestatud korras.

s.o mittevahalise kahju hüvitamine, väljub restitutsiooni (olukorra ennistamise) piiridest, sest raha maksmine mittevahalise hüve kaotust tegelikult ei kompenseeri.²⁰⁶

Avalike ülesannete täitmisel tekitatud moraalse kahju hüvitamise alused on sätestatud RvastS §- s 9. Selle kohaselt võib füüsiline isik nõuda mittevahalise kahju hüvitamist süüliselt väärkuse alandamise, tervise kahjustamise, vabaduse võtmise, kodu või eraelu puutumatus või sõnumi saladuse rikkumise, au või hea nime teotamise korral, kusjuures kahju hüvitatakse proportsionaalselt õiguserikkumise raskusega. Tuleb silmas pidada, et PS § 25 eesmärk ei ole moraalse kahju tingimusteta ja üksnes rahaline hüvitamine. Mittevahaline kahju võib olla heastatav ka teiste vahenditega, näiteks vabandamisega kannatanu ees.²⁰⁷ Riigikohus²⁰⁸ on väljendanud arvamust, et moraalse kahju suuruse kindlaksmääramiseks objektiivsed kriteeriumid puuduvad. Kolleegium on seisukohal, et moraalse kahju suurus väljendub kohtu hinnangus, mille kujundamisel kohus juhindub õiguse üldpõhimõtetest, ühiskonna üldise heaolu tasemest ning kohtupraktikast.

Raskustele tekkiva kahju või nõude suuruse kindlaksmääramisel moraalse kahju hüvitamise asjades Saksamaa kohtupraktikas viitab G.Paulus. Näiteks BGB § 847 sätete kohaselt võib kannatanu keha või tervise kahjustamisel, samuti vabaduse võtmisel nõuda õiglast rahalist hüvitust ka mittevahalise kahju eest. Sama nõudeõigus on naisel, kelle suhtes pandi toime kõlblusevastane kuritegu või üleastumine või keda mõjutati salakavaluse, ähvardamise või sõltuvussuhte kuritarvitamisega abieluvälisele sugulisele läbikäimisele. G.Pauluse seisukoha järgi on võimatu moraalselt kahju matemaatiliselt täpselt kindlaks määrata ja lubatav on kahju hindamine kohtuniku poolt.²⁰⁹

2. 3.3 Kolmandale isikule tekitatud kahju

Kahju hüvitamist kolmandale isikule tekitatud kahju eest (RVastS § 10) võib pidada üheks vastutuse eriliigiks kõrvuti mittevahalise kahju hüvitamise (RVastS § 9), õigustloova aktiga

²⁰⁶Vt Riigikohtu tsiviilkolleegiumi 18. jaanuari 2001. a otsus nr 3-2-1-144-00. – RT III 2001, 3, 32; Riigikohtu tsiviilkolleegiumi 8. veebruari 2001. a otsus nr 3-2-1-1-01. – RT III 2001, 6, 72.

²⁰⁷ Vt Riigikohtu halduskolleegiumi 6. juuni 2002. a otsus nr 3-3-1-27-02. – RT III 2002, 18, 204.

²⁰⁸ Riigikohtu tsiviilkolleegiumi 8.veebruari 2001.a. otsus nr 3-2-1-1-01. - RT III 2001, 6, 72.

²⁰⁹ C. G. Paulus. Tsiviilprotsessi õigus. Kohtuotsuste tegemise menetlus ja sundtäitmine. Tallinn: Juura, 2002, lk 126.

tekitatud kahju (RVastS § 14), õigusemõistmisel tekitatud kahju (RVastS § 15) ja õiguspärase tegevusega tekitatud kahjuga (RVastS § 16).

Üldjuhul hüvitatakse kahju isikule, kellele see on tekitatud. Teatud juhtudel on õiglane hüvitada kahju ka kolmandatele isikutele. Riigivastutuse seadusest tulenevalt on surma põhjustamisel, kehavigastuse tekitamisel või tervise kahjustamisel kolmandal isikul õigus nõuda sellega seoses kantud kulutuste, äralangenud ülalpidamise ja mittevaralise kahju hüvitamist eraõiguses sätestatud alustel (RVastS § 10 lg 1) Kuna siin on üheselt sätestatud, et hüvitamine, st tagajärgede kõrvaldamine, toimub eraõiguses sätestatud alustel, siis rakendamise erilisi õiguslikke probleeme tekkima ei peaks. Töö autori arvates on probleemne mittevaralise kahju hüvitamine kolmandale isikule. Võlaõigusseaduse § 134 lg-s 2 on sätestatud täpsustatud lähenemisviis, mille kohaselt võivad surmasaanu lähedased nõuda isiku surma põhjustamisega tekitatud kahju hüvitamise kohustuse korral mittevaralise kahju hüvitamist, kui hüvitise maksmist õigustavad erandlikud asjaolud. Üldtunnustatud seisukoha põhjal ei kandu kahjustatud hukkunu kahju üle pärijatele. Kuigi põhiseaduse § 25 põhjal on isikul õigus saada nii varalise kui ka mittevaralise kahju hüvitist, peab arvestama, et kahju eest hüvitise saamine ei või kujuneda rikastumise allikaks.²¹⁰

Võlaõigusseaduse § 129 annab üksikasjaliku regulatsiooni varalise kahju hüvitamise kohta surma põhjustamise korral. Sama paragrahvi lõike 1 järgi tuleb isiku surma põhjustamisest tuleneva kahju hüvitamise kohustuse olemasolul hüvitada:

- 1) surma põhjustamisest tekkinud kulud;
- 2) eelkõige isiku elutingimuste kohaselt mõistlikud matusekulud;
- 3) surma põhjustanud kehavigastuse või tervisekahjustuse mõistlikud ravikulud ning
- 4) kahjustatud isiku vahepealsest töövõimetuselt tekkinud kahju.

Võlaõigusseaduse § 129 lg 3 sätestab, et kui isikul, kelle surm põhjustati, oli surma ajal seadusest tulenev kohustus teist isikut ülal pidada, peab kahju hüvitamiseks kohustatud isik maksma sellele isikule mõistliku rahalise hüvitise, mis vastaks ülalpidamise suurusele, mida surmasaanu oleks oma eeldatava eluea kestel sellele (kolmandale) isikule andnud. Riigivastutuse seadus ja võlaõigusseadus ei sätesta täpselt kindlaid määrasid, mida peab kellelegi maksma. See on ka igati loogiline ja õigustatud, kuna kindlate summade määramine oleks küsitava väärtusega.

²¹⁰ Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura, 2002, lk 225.

Riigivastutuse seaduse § 10 lg 2 näeb ette ka piirangu äralangenud ülalpidamise hüvitise nõude puhul. Äralangenud ülalpidamise hüvitist ei saa nõuda ulatuses, milles kolmandal isikul tekkis surma põhjustamisest tulenevalt õigus saada toitjakaotuspension. Äralangenud ülalpidamine hüvitatakse maksetega RVastSi § 8 lg 4 põhjal.²¹¹ Võlaõigusseaduse § 134 lg 3 järgi võivad isiku surma põhjustamise või talle raske kehavigastuse või tervisekahjustuse tekitamisega tekitatud kahju hüvitamise kohustuse korral ka surmasaanu või kahjustatud isiku lähedased isikud nõuda mittevaralise kahju hüvitist, kui hüvitise maksmist õigustavad erandlikud asjaolud.

2.3.4 Põhjuslik seos tekkinud kahju ja avaliku võimu kandja teo vahel

Avaliku võimu kandja õigusvastase tegevuse ja kahju tekkimise vahel peab olema seos, st kahju hüvitamiseks on tarvis tuvastada põhjuslik seos õigusvastase haldusakti ja tekitatud kahju vahel. Riigivastutuse seaduse § 7 lg 1 rakendamiseks tuleb iga kord kindlaks teha, kas isik on kandnud seoses õigusvastase haldusakti või -toiminguga kahju ning kas kahju ja õiguste rikkumise vahel on põhjuslik seos.

G. Hageri arvates seisneb kausaalsuse põhimõtte selles, et tegevus on õigushübe rikkumise ja kahju tekitamise seisukohalt siis kausaalne, kui seda ei saa mõtteliselt ära jätta, ilma et negatiivne tagajärg, olgu see õigushübe rikkumine või kahju, ära langeks.²¹²

Kausaalsuse kindlakstegemine on nii õigusteoreetiliselt kui ka praktiliselt põhjaneva tähtsusega. Õigusvastase käitumise ning kannatanul tekkinud kahju vahel peab olema põhjuslik seos. Põhjus peab olema tagajärje saabumise vajalik tingimus, vastasel korral saame rääkida vaid nähtuste järjestikusest avaldumisest. Riigikohus on ühes haldusasjas asunud järgmisele seisukohale: “Põhjuslik seos puudub, kui vaatamata menetlus- või vormiveale oleks samasisuline haldusakt tulnud ikkagi välja anda. Põhjuslik seos lõpliku haldusaktiga (nt maa erastamise korraldusega) tekitatud kahju ja eelhaldusakti (nt erastatava

²¹¹ Püsiva terviserikke tekitamise korral tuleb kahju hüvitada perioodiliste rahaliste maksetena iga kolme kuu eest ette. Kahju iseloomu arvestades võib hüvitise määramisel või väljamõistmisel seda ajavahemikku muuta või näha ette ühekordse makse.

²¹² G. Hager. Õigusvastaselt kahju tekitamine, lk 298.

maa piiride kindlaksmääramise) vahel puudub, kui lõpliku haldusaktiga kaasnev õiguste rikkumine ei ole tingitud õigusvastasest eelhaldusaktist.²¹³

Põhjuslik seos eksisteerib ainult siis, kui seos põhjuse ja tagajärje vahel on adekvaatne, mitte ettenägematu või liiga kauge, ning tagajärg on hõlmatud rikutud normi kaitse-eesmärgiga. Võlaõigusseaduse § 127 lg 4 sätestab, et isik peab kahju hüvitama üksnes juhul, kui asjaolu, millel tema vastutus põhineb, on kahju tekkimise sellises seoses, et tekkinud kahju on selle asjaolu tagajärg (põhjuslik seos)

Saksa õiguses on kahju hüvitamise piiritlemise kohta nagu vastutust rajava kausaalsuse kohtagi peamiselt kaks teooriat, mida ka kohtud rakendavad. Adekvaatsusteooria (*conditio sine qua non*) abil tuleb eraldada ettenähtamatud, väljaspool tõenäosust asuvad kahjud.²¹⁴ Adekvaatne on hinnang, milliseid tagajärgi võiks ette näha kõiki kahjusündmuse momendil teada olnud asjaolusid tundev objektiivne hindaja. Kuid adekvaatsusteooriat vaadeldakse ka lihtsalt kui tõenäosusotsustuse õiguslikku väljendust: määrav on, kas järelkahju tekkimise tõenäosus esmakahju alusel on oluliselt suurenenud.²¹⁵ Teisisõnu saab öelda, et arvestatakse üksnes neid tagajärgi, mis pidid normaalsele inimesele olema etteaimatavad. Ei arvestata tagajärgi, mis kumuleerisid ebatõenäoliste asjaolude kokkulangemise tõttu, mille põhjustas kannatanu või kolmanda isiku sekkumine.²¹⁶

Iseloomulik näide on liiklusõnnetus, mis toimus 13.11.1999. aastal Ida-Virumaal, kus teelt sõitis välja Ida-Viru Politseiprefektuurile kuulunud sõiduauto. Avari tagajärjel hukkusid sündmuskohal sõiduauto juht ja kaassõitja, raskeid kehavigastusi sai sõidukis olnud politseiametnik V. Z., kes oli kinnitatud sõiduki kasutajaks. Läbi viidud distsiplinaarjuurdluse²¹⁷ tulemusena määrati V. Zile teenistuskohustuste süülise

²¹³ Riigikohtu halduskollegiumi 3. aprilli 2002. a otsus nr 3-3-1-14-02. – RT III 2002, 12, 124.

²¹⁴ Euroopa Liidu õiguses kasutatakse põhjusliku seose hindamisel kahju ja institutsiooni käitumise vahel sarnaselt Saksa kohtutega adekvaatsusteooriat. See tähendab, et tegemist on elukogemuse põhjal tavaliselt tekkiva kahjuga. Põhjuslik seos peab olema otsene. Vt **T. Oppermann**. Euroopa õigus, lk 68; Euroopa Kohtu lahend, 1979, 3091 jj, ühendatud kohtuasi 64 ja 113/76. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://europa.eu.int/celex/>.

²¹⁵ **P. Schlechtriem**. Võlaõigus. Üldosa, lk 90.

²¹⁶ **I. Pilving**. Riigivastutus. Valikkursus. Konspekt, lk 4.

²¹⁷ Politseiameti distsiplinaarjuurdluse materjalid V.Z. asjas. Avaldamata.

mittenõuetekohase täitmise ja vääriru teo toimepanemise eest, millega kaasnes Ida-Viru PP-le varalise kahju tekitamine, distsiplinaarkaristuseks ametipalga vähendamine 35% kolmeks kuuks. Nimetatud käskkirjaga kohustati V. Zi hüvitama ka tekitatud kahju. V. Z. keeldus kahju hüvitamast.

Pärast materjalide teenistusliku järelevalve korras kontrollimist asuti seisukohale, et V. Zi-poolse teenistusülesannete mittenõuetekohase täitmise (distsiplinaarsüüteo) ning varalise kahjuga lõppenud liiklusõnnetuse vahel puudub otsene põhjuslik seos. Põhjuslik seos tähendab, et just ametniku konkreetne tegevus põhjustas kahjuliku tagajärje. Seos peab olema objektiivne, mille puhul üks asjaolu või tegevus tekitab paratamatult teise asjaolu, seega üks on teise otsene tagajärg. Konkreetsel juhul ei toonud V. Zi-poolne teenistuskohustuste rikkumine (ametisõiduki teenistuseväline kasutamine) paratamatult (vahetult) kaasa liiklusõnnetust. Samuti ei põhjustanud varalist kahju jooobeseisundis V. Z. magamine sõidukis ajal, kui temalt võeti sõiduki võtmed. Küll lõi aga V. Z. sellise käitumisega võimaluse, et sõidukit sai kasutada kõrvaline isik. Säärasel juhul on tegemist kaudse seosega. Varalise kahju vältimise otsene võimalus oli sõiduki juhil, kes aga liiklusõnnetuse tagajärjel hukkus. Avaliku teenistuse seadus ei näe ette ametniku varalist vastutust kahju tekkimise ohu loomise eest. Niisugusel juhul kohaldatakse distsiplinaarvastutust, mida V. Zi puhul ka tehti.

Normieesmärgi õpetus (või õigusvastasusseose õpetus)²¹⁸ on teine teooria, mis püüab arvestada seda, kas rikutud kohustus pidi õigustatud isikut (õiguse või õigushüve valdajat) kaitsma just küsimuse all olevate järelkahjude eest. Mõlemad teooriad peavad lõpuks "hindama" konkreetse juhtumi asjaolude alusel. Peter Schlechtriem on arvamisel, et kaitseesmärgi õpetus, mis arvestab kindlalt konkreetset rikutud kohustust, on tugevamalt õiguslikele seisukohtadele orienteeritud.²¹⁹ Hartmut Maureri arvates kehtib nn adekvaatsusteooria, mis määrab kindlaks õiguse saada kahjutasu. Kahju tekkimise põhjus peab olema ametikohustuse rikkumine.²²⁰

²¹⁸ Vt **D. Medicus**. Schuldrecht. Allgemeiner Teil. München, 2002, S. 283 ff.; **M. Kingisepp**. Kahjuhüvitis postmodernses deliktiõiguses, lk 56 jj.

²¹⁹ **P. Schlechtriem**. Võlaõigus. Üldosa, lk 91.

²²⁰ **H. Maurer**. Allgemeines Verwaltungsrecht, S. 646.

Kausaalsuse küsimused tuleb välja selgitada mitte ainult vastutuse eelduste kontrollimiseks, vaid ka hüvitatava kahju ulatuse kindlakstegemiseks. Ka siin püütakse kahju piiritleda juriidiliselt olulise kausaalsuse abil, st adekvaatsusteooria või rikutud normi kaitse-eesmärgi alusel. “Vastutust täitva kausaalsuse“ piiramine on eriti oluline nn järelrikkumiste puhul.²²¹ Rasked kausaalsuse ja isikule mingi käitumise omistamise probleemid tekivad ka sel juhul, kui kahju tekkimisel lisanduvad muud, neutraalsed põhjused, näiteks kui kahju tekkimise või suurenemise põhjustasid isikust mitteolenevad asjaolud, eelkõige vääramatu jõud või kolmanda isiku käitumine.²²²

Õigusvastasus peab olema seotud rikkumise ja rikkumise tulemusega, kaasa arvatud vastutust rajav kausaalsus, mitte aga kahjuga ja vastutust täitva kausaalsusega. Näiteks vastutab õnnetuse ohvri grippi haigestumise eest õnnetuse põhjustaja juhul, kui seda ei olnud võimalik ette näha ega vältida.²²³ Veel rohkem kui vastutust rajava kausaalsuse puhul saab siin selgeks, et rikutud normi kaitse-eesmärgi määratlemine taandub hüvitatava kahju piiritlemisele ja lõpuks asja otsustaja (kohtu) hinnangule, mida võivad mõjutada ka õiguspoliitilised veendumused.²²⁴

Margus Kingisepp jõuab oma doktoritöös, uurides nii *Common Law* kui tsiviilõiguse õiguspraktikat, järeldusele, et hinnangu andmine kausaalseosele eeldab kahe tasandi läbimist:

- 1) faktilise kausaalsuse tuvastamist;
- 2) normatiivse vastutuse aluse leidmist.

Vastutust täitva kausaalsuse puhul kasutab M. Kingisepp mõistet *järelejõudev kausaalsus*.²²⁵ Eesti õigusruumis oleks õigustatud võtta kasutusele mõisted *vastutust rajav kausaalsus* ja *vastutust täitev kausaalsus / järelejõudev kausaalsus*, et selgitada kausaalsuse sisu õigusteoreetiliselt.

²²¹ P. Schlechtriem. Võlaõigus. Eriosa, lk 258.

²²² G. Hager. Õigusvastaselt kahju tekitamine, lk 300.

²²³ P. Schlechtriem. Võlaõigus. Eriosa, lk 261.

²²⁴ *Ibid.*, lk 259.

²²⁵ M. Kingisepp. Kahjuhüvitis postmodernses deliktiõiguses, lk 70–74.

Riigivastutuse korral peab kahju olema vaadeldav halduse tegevuse tulemusena. Näiteks on Riigikohtu tsiviilkolleegium otsuses nr 3-2-1-2-00 Nadežda Prueli hagi²²⁶ asunud seisukohale, et põhjuslik seos politsei tegevuse ja hagejal kahju tekkimise vahel puudub ning kahju tekitamisest tulenevat kohustist poolte vahel ei tekkinud. Varastatud auto ei muutu ostja omaks ja kui politsei selle ära võtab ja esialgsele omanikule tagastab, ei too see kaasa vara vähenemist.

Tuleb nõustuda G. Hageri seisukohaga, et kausaalsuse nõue on alati kuulunud vastutusõiguse kõige raskemate probleemide hulka.²²⁷ Riigi vastutuse puhul on seadusandja andnud võimaluse vastutust vähendada RVastSi § 13 lg 1 p-des 3, 4 ja 5 sätestatu põhjal, mille kohaselt hüvitise suuruse määramisel võetakse arvesse õiguste rikkumise raskust, eraõiguses sätestatud piiranguid seoses kannatanu osaga kahju tekitamisel²²⁸ ja muid asjaolusid, millest tulenevalt kahju hüvitamine täies ulatuses oleks ebaõiglane. Ei arva, et nimetatud RVastS sätted annavad ka võimaluse vastutust täielikult välistada.

Vastutuseks ei piisa üksnes sellest, et käitumine on õigushüve rikkumise ja kahju seisukohalt põhjuslik. Nii P. Schlechtriem kui ka G. Hager rõhutavad, et pikemate kausaalsusahelate puhul tuleb anda rohkem hinnangulisi seisukohti. Kõigis õiguskordades tehakse kausaalsuse hindamisel väärtusotsuseid.²²⁹

²²⁶ Riigikohtu tsiviilkolleegiumi 12. jaanuari 2000. a otsus nr 3-2-1-2-00. – RT III 2000, 4, 41.

²²⁷ **G. Hager.** Õigusvastaselt kahju tekitamine, lk 299.

²²⁸ Kahjustatu kaasvastutus on keerulise õigusliku regulatsiooniga. Siin tuleb eelkõige silmas pidada kannatanu kaassüüd kahju tekkimisel. Eraõiguse normiks on VÕSi § 139, mis sätestab alused kahjunõude vähendamise kohta juhul, kui oli tegemist kahjustatu kaasvastutusega. Kui kahju tekkimise põhjustasid osaliselt kahjustatud isikust endast tulenevad asjaolud või oht, vähendatakse kahjunõuet vastavas ulatuses. Kahjuhüvitist vähendatakse analoogselt ka juhul, kui kahjustatud pool oleks pidanud võtma kasutusele mõistlikud abinõud, et hoida ära kahju tekkimine või suurenemine.

²²⁹ Vt Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 5. novembri 2002. a otsus nr 3-4-1-8-02. – RT III 2002, 30, 326; **I. Pilving.** Põhiseadusvastase määruse alusel tasutud maksuintressi tagasinõudmine. – Juridica, 2002, 10, lk 702–708. I. Pilving on seisukohal, et maksumaksja õiguste rikkumise ja võimaliku kahju vahel puudub põhjuslik seos, sest konkreetsel juhul kahjana käsitatava tagajärje vältimine ei olnud PS § 113 eesmärgiks. Intressi võtmine on põhiseadusega vastuolus vaid formaalselt. Kahju hüvitamist ei saa õigustada pelgad normitehnilised rikkumised, mida paraku tuleb ette ka kõige arenenuma õiguskorraga riikides. Kahju tuleb hüvitada üksnes isikute õiguste sisulise rikkumise korral. Konkreetsel juhul on aga tegelikke kulusid ühiskonnale tekitanud maksude maksmisega viivitajad, mitte ei ole rahandusminister neilt midagi, millele neil õigus oleks, ära võtnud.

3.AMETNIKU VASTUTUS

Kahju hüvitamise kohustust ametniku või mõne muu avaliku teenistuja õigusvastase süülise käitumise korral võib reguleerida mitmeti. Saksa õigusteadlane H.Maurer on välja toonud järgmised vastutusmudelid:²³⁰

- 1) ametniku vastutus (isiklik vastutus, omavastutus): ametnik on kohustatud enda tekitatud kahju ise hüvitama;
- 2) riigivastutus: riik peab otseselt tunnistama oma ametniku väära käitumist ja täielikult vastutama tekitatud kahju ulatuses;
- 3) ametialane vastutus: vastutus puudutab esmajoones ametnikku, aga selle võtab enda kanda riik; tegemist on vastutuse ülevõtmisega koos tagajärjega ja ametniku asemel hüvitab kahju riik;
- 4) liitvastutus: ametnik ja riik vastutavad kõrvuti.

Saksa õigusteadlane F. Ossenbühl on rõhutanud analoogseid vastutusmudeleid kui H.Maurer. Samas on F. Ossenbühl nimetanud kolme mudelit, jagades liitvastutuse, kus ametnik ja riik vastutavad kõrvuti, kaheks. F. Ossenbühli järgi on liitvastutuse esimene variant see, kus riik ja ametnik vastutavad kumulatiivselt, s.o kõrvuti. Teise variandi järgi ametniku isiklik vastutus jääb, kuid ametnik on vastutuse liitsubjekt (sks *Haftungszurechnungssubjekt*), kus tema isikliku vastutuse võtab üle riik. Seda konstruktsiooni, kus riik kannab üle ametniku vastutuse, nimetatakse ametivastutuseks.²³¹

Soome õiguses²³² räägitakse ametialase vastutuse tagamisest. Ametitegevuse seaduslikkuse tagamiseks vastutavad ametnikud ametialaselt. Igaühel, kelle õigusi on rikutud või kes on kannatanud kahju ametiisiku seadusevastase tegevuse või hooletuse tõttu, on Soome põhiseaduse paragrahvi 118 põhjal õigus nõuda ametiisiku karistamist või endale tekitatud kahju hüvitamist. Soomes valitseb seisukoht, et ainuüksi seaduslikkuse nõudest tänapäeval ei

²³⁰ H. Maurer. Allgemeines Verwaltungsrecht, S. 631–632.

²³¹ F. Ossenbühl. Staatshaftungsrecht, S. 6–7.

²³² Eetika ja politseitöö. Politseiõpik. Tõlk M. Moora. Tallinn: Sisekaitseakadeemia kirjastus, 2002, lk 32. (Originaal: E. Ellonen, K. Kekomäki, P. Raivola, H. Taiha, T. Välitalo. Etiikka ja poliisin työ. Espoo: Poliisiammattikorkeakoulu, 2000.)

piisa, kuna ametialase tegevuse iseloom ja ametnike töökeskkond on viimaste aastakümnete jooksul muutunud. Ametnike tööd reguleerivad seadussätted ei suuda enam kõikehõlmavalt määratleda ametnike tegevust, kuigi määratlevad endiselt selle tegevuse õiguslikke piire.

Eesti positiivses õiguses²³³ on aluseks võetud põhimõte, mille kohaselt püütakse ühest küljest kaitsta kannatanut ja tagada talle maksejõuline võlausaldaja, teisest küljest aga kaitsta ka ametnikke, loobumata siiski täielikult nende isikliku vastutuse võimalusest. Seega on kasutusele võetud nn segavastutuse variant. See tähendab, et riigivastutuse seaduse järgi peab kannatanu esitama kahju hüvitamise nõude avaliku võimu kandja vastu, kellel on pärast kannatanule kahju hüvitamist tagasinõude- ehk regressiõigus kahju vahetult põhjistanud isiku vastu.

Kahju hüvitamise nõude ja regressinõude menetluse läbiviimisel tuleb lähtuda hea halduse põhimõtetest (aus ja objektiivne menetlus, isiku ärakuulamine, otsuse(ettepaneku) motiveerimine jne)²³⁴. Üldine korraldus- ja menetlusõigus tuleneb PS § -st 14. Seega aitab PS mõtte kohaselt õige protseduur saavutada õige tulemuse. Efektiivse õiguskaitse tingimus on , et menetluse tulemus vastaks asjaomase põhiõiguse kandja materiaalsetele õigustele. Nii kohtu – kui haldusmenetlus peab olema õiglane ja aus, st riigiga suheldes ei tohi üksikisikut üllatada ootamatult langetatavate ebasoodsate otsustega.

Kui riik nimetab isiku ametisse, siis peab riik ka tema järele valvama, sest riik annab talle võimu teostamise võimaluse ja pädevuse, mis omakorda võivad viia kahju tekitava käitumiseni. Ka õigusteoreetilises ja õigusdogmaatilises seisukohast on õigustatud, et riigi arvele võib kanda tema ametnike õigusvastase käitumise ning lasta riigil selle eest vastutada.

²³³ Vt **N. Siitam**. Riigi ja ametniku vastutus. – Avaliku teenistuse aastaraamat 2002. Tallinn: Riigikantselei, 2003, lk 28–30.

²³⁴ Euroopa Liidu õiguses kehtib põhimõtteliselt õiguspärase halduse printsiip. Vt. Euroopa Kohtu lahend , 1990, II 619jj, T 73/89. Arvutivõrk. Kättesaadav [http:// europa.eu.int/celex/](http://europa.eu.int/celex/).

3.1 Ametnik ametnikuõiguse²³⁵ tähenduses

Avalikku võimu teostab üldjuhul ametiisik, kes on otsustamis- või esindusõigusega ja kõrge vastutusega isik. Riigivastutuse seaduse mõttes on ametiisik iga füüsiline isik, kes täidab avaliku võimu ülesandeid. Oluline ei ole teenistus- või töösuhte iseloom. Põhimõtteliselt saab eristada kolme ametiisiku mõistet:

- 1) vastutusõiguslik (funktsionaalne) ametiisik on igauks, kes avalikku võimu teostab;
- 2) riigiõiguslik (staatusekohane) ametnik, kes on kehtivate seadustega kooskõlas ametnikuks nimetatud;
- 3) karistusõiguslik ametnik.

Kõige laiem on vastutusõigusliku ametniku mõiste, kus ei lähtuta ametiisiku õiguslikust staatusest, vaid tema pädevusse kuuluvatest funktsioonidest.²³⁶ Kehtiva avaliku teenistuse seaduse § 6 kohaselt²³⁷ on ametnik ametiasutuse koosseisus ettenähtud ametikohale nimetatud või valitud isik. Ametnikud jagunevad omakorda riigiametnikeks ja kohaliku omavalitsuse ametnikeks. Avalikud teenistujad on staatusekohased ametnikud, st ametnikud, kes on ametikohale nimetatud kooskõlas avaliku teenistuse seadusega (ATS). Ametniku vastutusega on tihedalt seotud küsimused isiku süüst või tegude õigsusest, võimalusest tema tegusid heaks kiita või hukka mõista, inimest hüvitada või karistada. Ametniku rolli duaalsus on ilmne – ühelt poolt on ta kutsutud järgima poliitikute tahet ja olema valmis n-ö ebapopulaarseid otsuseid tegema, teiselt poolt peab ta aga olema neutraalne, lähtuma selgetest kriteeriumidest ning pidama silmas üleüldist kasu.²³⁸

Kaasaegne ühiskond vajab professionaalseid ametnikke. Saksa teadlane Wolfgang Drechsler²³⁹ ei ole pidanud Eesti avaliku halduse põhiprobleemideks mitte niivõrd haldusstruktuure, vaid peamiselt hästi kvalifitseeritud ja motiveeritud avalike teenistujate

²³⁵ Mõistet “ametnikuõigus” tuntakse Euroopa Liidu õiguses. Euroopa ametnikuõiguse põhimõtted on arenenud Saksa ja Prantsuse avaliku teenistuse õigusest.

²³⁶ F. Ossenbühl. Staatshaftungsrecht, S. 14.

²³⁷ RT I 1995, 16, 228; 1999, 7, 112; 10, 155; 16, 271 ja 276; 2000, 25, 144 ja 145; 28, 167; 102, 672; 2001, 7, 17 ja 18; 17, 78; 42, 233.

²³⁸ A. Laanemäe. Eetika alused. Tallinna Tehnikaülikool. Humanitaar- ja sotsiaalteaduste instituut. TTÜ kirjastus, 2000, lk 141.

²³⁹ Vt Avaliku halduse alused: valimik Euroopa esseid. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, 1997, lk 12.

puudumist. Juba Aristoteles ütles: "Ilma vajalike ametniketa ei ole riik üleüldse võimeline eksisteerima."²⁴⁰ Aristotelese järgi peab olema neil, kes tahavad olla otsustavatel ametikohtadel, kolm iseloomulikku omadust: esiteks lojaalsus eksisteeriva riigi konstitutsiooni suhtes; teiseks parimad võimed ametikohustuste täitmiseks ja kolmandaks kõrgeim inimlik voorus ja õiglus – igas konstitutsioonis sellele konstitutsioonile omane õiglus.²⁴¹ Avaliku teenistuse eetikakoodeksi ²⁴² punkti 6 kohaselt käib avaliku võimu teostamisega alati kaasas vastutus. Ametnik, astudes esmakordselt avalikku teenistusse, annab ametivande,²⁴³ töötades olla ustav Eesti põhiseaduslikule korrale ning kohusetundlikult ja täpselt täita ülesandeid, milleks talle usaldatud amet teda kohustab. Samas teadvustab ta endale fakti, et avaliku teenistuse ülesannete ja teenistuskohustuste rikkumise eest on seadus kehtestanud vastutuse.

Avaliku teenistuse seaduse eelnõu²⁴⁴ seletuskirjas on põhjendatud avaliku teenistuse moderniseerimist vajadusega suurendada asutuse juhi vastutust talle pandud eesmärkide täitmisel ning suurendada ministri poliitilist vastutust oma valitsemisalas toimuva eest. Poliitiline vastutus on oma olemuselt midagi muud kui ametniku vastutamine oma teenistuskohustuste täitmata jätmise või mittenõuetekohase täitmise eest. Ametnikku usaldatakse, kui on garanteeritud ametniku isiklik vastutus. Igal ametnikul on kindlaksmääratud ülesanded, nende täitmiseks vajalikud vahendid ja võimalused ning praktilise kogemusega tagatud teadmised vastutusest. Selleks, et kõike seda saavutada, tuleb ametnikele kehtestada erilised nõuded, kohustused ja vastutus, võrreldes töölepingulistega töötajatega. Suurendatud nõuetele ja vastutusele tuleb tasakaaluks seada piisavad hüved.

Avaliku teenistuse seaduse eelnõu § 10 järgi on ametnik isik, kes täidab avalikku võimu teostavas riigi- või kohaliku omavalitsuse asutuses õigusaktidest tulenevaid asutuse põhiülesandeid, mis eeldavad avaliku võimu volitust (luba avalikes huvides inimesi keelata ja käskida) või mille täitjate kohta kehtib muul põhjusel suurendatud avaliku usalduse nõue.

²⁴⁰ Aristoteles, pol. 1321b (viidatud Avaliku halduse alused: valimik Euroopa esseid, lk 14 kaudu).

²⁴¹ Aristoteles, pol. 1309a (viidatud Avaliku halduse alused: valimik Euroopa esseid, lk 14 kaudu).

²⁴² ATSi lisa 1.

²⁴³ ATS § 28.

²⁴⁴ ATSi eelnõu, lk 1.

Üheks avaliku õiguse arengueesmärgiks²⁴⁵ on seatud eristada õiguslikult poliitilised ametikohad teenistujate ametikohtadest. Tulenevalt sellest jäävad ATS eelnõu põhjal avalike teenistujate kategooriast välja linna- ja vallavalitsuse liikmed, sest tegemist on puhtpoliitiliste ametnikega, keda volikogu kinnitab ametisse ja vabastab umbusalduse avaldamisega jne. Samuti ei kujune nende sotsiaalsed garantiid ATS alusel, vaid need kehtestab kohalik omavalitsus; nende ametikohustusi ei saa ühitada ATS sätestatuga, vaid nende kohustused tulevad eelkõige kohaliku omavalitsuse korralduse seadusest ning korruptsioonivastastest seadusest. Avaliku teenistuse seaduse eesmärk on reguleerida üldjuhul neutraalse professionaalse ametniku teenistussuhet.²⁴⁶

Kehtiv ATS, v.a § 12 lg 2 sätted, ei laiene:

- 1) Riigikogu liikmetele,
- 2) Vabariigi Presidendile,
- 3) Vabariigi Valitsuse liikmetele,
- 4) kohaliku omavalitsuse volikogu liikmetele.

Järelikult Eestis ei saa nimetatud isikutele laiendada ATS § 89 lg-d 1 ega 2 ja nad ei vastuta regressi korras süüliste tegude eest ATS alusel. Välistatud ei ole vastutus RVastS § 19 lg 1 põhjal, mis viitab omakorda RVastS § 12 lg-le 2. See säte hõlmab aga igasuguseid avaliku võimu kandja ülesandeid täitnud füüsilisi isikuid. Iseasi on sellise vastutuse realiseerumine, mis praktikas võib kujuneda üsnagi vaevaliseks.²⁴⁷ Tuleb märkida, et Eesti riigivastutusseaduse eelnõu arutelu käigus kaheldi ministrite ja parlamendisaadikute vastutuses RVastS alusel ja räägiti n-ö poliitilisest vastutusest (st kui nad käituvad ebaeetiliselt jne, siis neid enam tagasi ei valita). Samal ajal Saksa õiguses võib keegi ametivastutusõiguse mõttes olla mitte ainult ametnik kitsas ametnikuõiguse tähenduses, vaid isegi isik, kellel on eriline avalik-õiguslik ametisuhe, nagu näiteks ministrid, parlamendisaadikud ja ka eraisikud, kes kas pikka aega või ühe korra täidavad teatud kõrgema riigivõimu ülesandeid (piiratud avalik-õigusliku teenistussuhtega isikud).²⁴⁸

²⁴⁵ Vt justiitsministri 27. novembri 1992. a käskkiri 554 "Justiitsministeeriumi arengukava aastani 2006 kinnitamine". Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.just.ee>.

²⁴⁶ ATSi eelnõu seletuskiri, lk 3.

²⁴⁷ Vt **K. Lind**. Riigivastutusõigus, lk 32.

²⁴⁸ *Ibid.*

3.1.1 Materiaal-õiguslikud eeldused ametivastutuseks

Ametivastutusnõude (*sks Amtshaftungsanspruch*) saab esitada, kui (1) keegi temale usaldatud avalikku ametit teostades (2) suhetes kolmanda isikuga tal lasuvat ametikohustust (3) süüliselt rikkus ja (4) tekitas seeläbi kahju, kui just (5) vastutust välistavat asjaolu ei esine.²⁴⁹ Eesti positiivses õiguses ei kasutata mõistet ametivastutusnõue, selle all tuleb mõista taotluse esitamist riigiasutuse materiaalsele vastutusele võtmiseks²⁵⁰.

Saksa õiguses on ametivastutuse normide eesmärk heastada haldusaktide ja halduse faktilise tegevusega tekitatud kahju, kui seda ei ole võimalik ära hoida või kõrvaldada teiste õiguskaitsevahenditega. Ametiisiku omavastutuse eeldus on, et kahju tekitaja on ametnik, st ta on ametnikuna teenistusse võetud. Ta peab tegutsema avalik-õigusliku juriidilise isiku huvides ja kahju tekitamine peab tulenema tahtlikust või hooletusest tingitud ametikohustuse rikkumisest.²⁵¹

Saksa õiguses on vastutus ametikohustuste rikkumise eest BGB § 839 järgi vaid väikeses osas ametniku omavastutus. Riigi vastutus ametniku eest on reguleeritud põhiseaduse artiklis 34, kusjuures see ametivastutus on ainult riigivastutuse kompleksi üks lõik, mis hõlmab nii õiguspäraseid sekkumisi materiaalses ja mittemateriaalses õigushüvedesse – sundvõõrandamine, võõrandav sekkumine, talumiskohustus – kui ka (süüta või süülise) õigusvastase tegevuse – võõrandamisega võrdse sekkumise, talumiskohustusega võrdse sekkumise – hüvitamist.²⁵² Vastutus riikliku tegutsemise eest tuleneb samuti põhiseaduse artiklist 34. See orienteerub sellele, et “keegi” on tegutsenud talle usaldatud avalik-õigusliku ameti raames. See võib olla teenistuja, töötaja või abiks võetud iseseisev töötaja.²⁵³ Riigi ja tema teenistujate eraõigusliku tegevuse piiritlemine “avalik-õigusliku ameti” suhtes on siiski ebakindel. Ühemõttelise riigivõimul põhineva haldustegevuse (nt politsei tegevus) ja

²⁴⁹ **H. Maurer.** Allgemeines Verwaltungsrecht, S. 636.

²⁵⁰ Vt. Saksa- Eesti õigussõnaraamat.Tartu 1998, Koost. Helgi Andresson, Virve Tamm, lk 18.

²⁵¹ **P. Schlectriem.** Võlaõigus. Eriosa, lk 290–291.

²⁵² *Ibid.*, lk 290.

²⁵³ *Ibid.*, lk 291.

igapäevase haldustegevuse (nt büroomööbli ostmine) vahele jääb tavaline riiklik haldustegevus, mis tuleb liigitada vastavalt avalik-õiguslikule või eraõiguslikele tegevusvormidele.²⁵⁴

Ametivastutus on seotud isiku tegutsemisega riigiametis. Selles kontekstis tuleb riigiametit mõista kui avalikku võimu ehk avalik-õiguslikku tegevusvaldkonda. See ei sõltu sedavõrd asutuse ülesehitusest ega õiguslikust seisundist, vaid üksnes sellest, kas kellelegi on ülesandeks tehtud võimuülesannete täitmine ja kas ta on seoses sellega tegutsenud või tegutsemata jätnud. Konkreetseid juhtumeid lahendades tuleb alati küsida, kas kahjutasunõude põhjustanud käitumine allub avalikule või eraõigusele.²⁵⁵

Kahju tekitav tegevus peab toimuma “avalikku ametit teostades”. Seejuures on tähtis, et ametniku tegevus on arvatud riigivõimu teostamise hulka. See tähendab, et tegevus peab olema nii välises kui sisemises seoses ameti teostamisega, mistõttu see ei tohi toimuda üksnes juhuslikult.²⁵⁶ Näiteks kui politseiametnik hoiab oma teenistusülevaate nõusolekul (loal) teenistusrelva kodus, toimib ta avalikus ametis tegutsedes.²⁵⁷ Selline seos puudub, kui politseiametnik tekitab ametiautot isiklikuks otstarbeks kasutades kahju kolmandale isikule. Avalik-õigusliku ametitegevuse hulka kuulub igasugune tegevus, mis tuleb eesmärgi alusel arvata riikliku tegevuse valdkonda, kui eesmärgi ja kahjustava tegevuse vahel on sisemine seos. Seevastu ei või kahju põhjustamist juhuse ärakasutamise teel avalik-õiguslike ülesannete täitmisel enam täitmiseks usaldatud ametitegevuse hulka arvata.²⁵⁸ See tähendab, et konkreetse näite puhul puudub materiaalsõiguslik eeldus ametivastutuseks (riigivastutuseks), kuna tegevus ei toimunud avalik-õiguslikus suhtes ja politseiametnik vastutab kahju tekitamise eest isiklikult.

²⁵⁴ *Ibid.*

²⁵⁵ **H. Maurer.** Allgemeines Verwaltungsrecht, S. 636.

²⁵⁶ *Ibid.*, lk 638.

²⁵⁷ F-A. Plitt, T. Weidel. Kommentare zu BGB 839. Arvutivõrgus. Kättesaadav: 212.227.253.49/public/recht-in/ars-juridica/GesetzestextmitKommentaren/Bundesrecht/bgb/kommentare/bgb.242.kom.htm. Vt lisaks BGH, Beschl. V. 25.11.1999. – III ZR 123/99.

²⁵⁸ **P. Schlechtriem.** Võlaõigus. Eriosa, lk 291.

3.1.2 Ametikohustuste rikkumine

Eesti positiivses õiguses on ametniku teenistuskohustuste täitmise ja õigusaktide järgimise kohustus leidnud kohti avaliku teenistuse seaduses, mille § 59 sätestab: “Teenistuja peab oma teenistuskohustusi täitma täpselt, õigeaegselt, kohusetundlikult, otstarbekalt ja omakasupüüdmatult, lähtudes avalikust huvist. Teenistuskohustused on kindlaks määratud käesoleva seaduse, muude seaduste, samuti määruste ja ametijuhendite ning muude õigusaktidega. Teenistuskohustuste täitmisel peab teenistuja samuti lähtuma avaliku teenistuse eetikakoodeksist ja teistest, ametiasutusesiseselt kehtestatavatest eetikakoodeksitest.”

Ametniku teenistuskohustused tulenevad eelkõige sellest, milline on institutsiooni (asutuse) pädevus (õigused ja kohustused), kus ametnik on teenistuses. Asutuse pädevus on õiguslikult määratletud seaduse, põhikirja, põhimääruse ja muude õigusaktide alusel. Pädevus väljendub haldusekandjate ja haldusorganite õiguste ning kohustuste mahus. Näiteks on politsei üldkohustuseks tulenevalt politseiseadusest vastavalt oma ülesannetele kaitsta kodanike elu, tervist, au ja väarikust, vara ning omandit õigusvastase rünnete eest ja muu ohu korral.

Lisaks eelnevale saame rääkida üldistest – ja eralistest teenistuskohustustest. Üldisteks teenistuskohustusteks tuleb pidada näiteks kohustust teostada võimu nii, et see ei kahjustaks (eriti kõrvaliste) isikute elu, tervist, vabadust ega omandit. Üldine on veel kohustus vaadata avaldus läbi ettenähtud tähtaja jooksul, kohustus jääda oma pädevuse piiridesse, kohustus jagada teavet õigesti, selgelt, üheselt mõistetavana ja tervikuna.²⁵⁹ Erilisteks ametikohustusteks saab pidada kohustusi, mis on kindlaks määratud ametniku ametijuhendis, milles kajastuvad ametikoha eesmärk, põhifunktsioonid, erialane ettevalmistus, ametikohustused ja vastutus.

Kommentaari: siin peaks midagi ees olema. Kas need on üldised või erilised kohustused?

Õigusvastatus (kohustuste rikkumine) võib seisneda halduse tegevuse materiaalses õigusvastasuses, pädevus- ja menetlusnormide rikkumises, diskretsioonivigades, tegevuse ebaproportsionaalsuses, ebavõrdses kohtlemises jms. Teenistuskohustuste täitmine on õigusaktide ja korraldustega pandud ülesannete täitmine. Teenistuskohustused võivad

²⁵⁹ H. Maurer. Allgemeines Verwaltungsrecht, S. 639–643.

sisalduda erinevates õigusaktides, seadustest ametijuhenditeni, samuti võib teenistuskohustusi jagada nii kirjalikult kui ka suulise korraldusega.²⁶⁰ Ametniku poolt kohustuste rikkumine võib seisneda ka asutuse sisemise õiguse rikkumises, kuna eksternsed ametikohustused võivad tuleneda ka nn halduse sise-eeskirjadest.²⁶¹ Seega ei puutu ametnik oma praktilises töös kokku mitte üksnes seaduste ega määrustega. Oma tegevuses peab ametnik lähtuma ka eeskirjadest, mida haldus annab haldusesisese valdkonna jaoks. Selliseid üldisi korraldusi võib tähistada väga erinevalt, nt käskkiri, korraldus, juhend, juhtnõu, juhis, ringkiri jne.²⁶²

Eraldi tuleb märkida seadusest tulenevaid ametiseisundiga kaasnevaid teenistuskohustusi. Ametiseisund on ametiülesandeid täitva isiku seaduslik võimalus vallata oma õiguste ja kohustuste tõttu võimu või teavet. Näiteks kriminaalmenetluse subjektideks on ametiisikud, kes vastutavad kriminaalmenetluse käigu eest (kohtunik, prokurör, uurija). Kuigi KrMS § 16 järgi on menetlejaks uurimisasutus, siis menetlusõiguslikus mõttes on subjekti staatus uurimisasutusel tervikuna eesotsas tema juhiga. Kuid realselt viib kohtueelset menetlust läbi konkreetne ametnik, kes selle eest ka vastutab.

Halduseeskirjadel, mis on antud ametiasutusesiseseks regulatsiooniks, nagu sisekorraeskiri jm eeskirjad, on selgelt haldusesisene iseloom. Tuleb asuda seisukohale, et halduseeskirjad avaldavad mõningat mõju suhtele kodanikuga, samas ei ole neil välissuhte jaoks mingit tähendust, sest määrav on üksnes seadus. Sellest tulenevalt igasugune sisehaldusakt ei saa alati vastutust kaasa tuua. Näiteks vastutust haldusväliste isikute suhtes saab siiski määratleda seadusega või selle alusel antud õigusaktiga.

Soomes kuulub asjakohaste teenistuskohustuste täitmise juurde tänapäeval ka hea halduse nõue, mis on kirjas Soome põhiseaduse §-s 21.²⁶³ Vaadeldav säte näeb ette õiglast kohtumenetlust ja hea halduse elluviimist ametialases tegevuses tervikuna. Sätte sõnastamisel lähtuti Euroopa inimõiguste konventsiooni artiklist 6, mis nõuab asja õiglase arutamise

²⁶⁰ T. Peterkop. Jurisdiktsiooni regulatsioon NATO vägede staatust käsitlevas lepingus, lk 184.

²⁶¹ F. Ossenbühl. Staatshaftungsrecht. 4. Auflage. München: Beck, 1994, S. 34.

²⁶² M. Mikiver, T. Roosvee. Haldusõigus. Üldosa. Loengukonspekt. Tallinn: Sisekaitseakadeemia, 2001, lk.16.

²⁶³ Vt K. Kuusikko. Advice, Good Administration and Legitimate Expectations: Some Comparative Aspects. – European Public Law, vol. 7 (2001), no 3, pp. 455–472.

tagamist. Õigus heale haldusele sisaldub Euroopa Liidu Põhiõiguste Harta artiklis II-41.²⁶⁴ Kuigi Harta õiguslik tähendus on täna ebaselge, kavatsetakse see tervikuna lülitada Euroopa Liidu uude põhiseaduslikku leppesse.

Mõiste *ametikohustuste (teenistuskohustuste) täitmine* määratlemine on eri õigusharudes hulgaliselt küsimusi tõstatanud. Näiteks NATO SOFA²⁶⁵ artikli VII lõike 3 punkti c alapunkt ii sätestab saatva riigi eesõiguse jurisdiktsioonile õigusrikkumiste puhul, mis tulenevad ametikohustuste täitmisel igast teost või tegemata jätmisest. Isik, kes paneb õigusrikkumise toime saatva riigi territooriumil, tegutseb riigi poolt talle pandud kohustusi täites, esindab oma riiki.²⁶⁶ SOFA ei anna ametikohustuste täitmise mõistet, vaid jätab selle liikmesriikide otsustada. Eestis annab vastava õigusliku regulatsiooni avaliku teenistuse seadus. Kaitseväeteenistus on avaliku teenistuse eriliik ning kaitseväeteenistuse seadus²⁶⁷ teenistuskohustuste täitmise mõistet ei anna.

Ametnik peab olema rikkunud ametikohustust, mis tal eksisteeris kannatanute suhtes. Eesti kehtivas õiguses ei ole kahju tekitamise õigusvastasust kindlaks tehes otseselt kohaldatav VÕS § 1043.²⁶⁸ Tegevuse õigusvastasus tähendab vastuolu põhiseaduse, muu seaduse või mõne madalamal seisva õigusaktiga. Haldusakti ja toimingu õigusvastasuse määravad kindlaks haldusmenetluse seaduse §-d 54 ja 106.²⁶⁹

Mandri-Euroopa traditsioonis lähtutakse riigivastutuses õigusvastasuse kindlakstegemisel rikutud ametikohustusest. “Kohustused on õiguskorra poolt püstitatud käitumisnõuded.

²⁶⁴ Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.ehir.ee/Est/HartaEst.html>

²⁶⁵ Eesti ühinemisel NATOga ratifitseerib Eesti mitmed rahvusvahelised lepingud, mis reguleerivad selle organisatsiooniga seotud küsimusi. Üks selliseid on NATO vägede staatust käsitlev leping ehk NATO SOFA (Status of Forces Agreement). – RT II 1996, 17, 66.

²⁶⁶ Vt **T. Peterkop**. Jurisdiktsiooni regulatsioon NATO vägede staatust käsitlevas lepingus. – *Juridica*, 2002, nr 3, lk 183.

²⁶⁷ RT I 2000, 28, 167; 2003, 20, 119.

²⁶⁸ “Õigusvastaselt tekitatud kahju hüvitamine. Teisele isikule (kannatanu) õigusvastaselt kahju tekitanud isik (kahju tekitaja) peab kahju hüvitama, kui ta on kahju tekitamises süüdi või vastutab kahju tekitamise eest vastavalt seadusele.” (VÕS § 1043.)

²⁶⁹ “Haldusakti õiguspärasuse eeldused. Haldusakt on õiguspärane, kui ta on antud pädeva haldusorgani poolt andmise hetkel kehtiva õiguse alusel ja sellega kooskõlas, proportsionaalne, kaalutusvigadeta ning vastab vorminõuetele.” (HMS § 54.) “Toimingu mõiste. Toiming on haldusorgani tegevus, mis ei ole õigusakti andmine ja mida ei sooritata tsiviilõigussuhtes.” (HMS § 106.)

Nende vormiks on käsud (millegi tegemise kohustused) ja keelud (mittetegemise kohustused). Nende mittetäitmine kutsub esile sanktsioone, enamasti kahju hüvitamise kohustusi.²⁷⁰ Saksa õiguses eeldatakse üldjuhul, et ametniku õigusvastane käitumine on samal ajal ka ametikohustuste rikkumine. Selle puhul tekib mitmeid küsitavusi. Näiteks tuleb praktikas tuvastada, kas kahju, mille ametnik on tekitanud, on põhjuslikus seoses ametikohustuste rikkumisega jne.

Saksa õiguses rõhutatakse kaitse-eesmärgi teooriat. P.Schlechtriemi määratluse kohaselt seisneb kaitse-eesmärgi teooria dogmaatiline tähtsus selles, et see on vastutust ja õigusvastasusotsust käitumisnormide rikkumisega seostavate teoreetiliste selgituste normatiivne alus²⁷¹. Ametikohustuse eesmärk on kaitsta selle isikute ringi rikutud huve, kuhu kahjustatud isik kuulub.²⁷² Kaitse-eesmärgi nõudel on vastutust piiritlev funktsioon. Paralleelid subjektiivse õigusega on silmanähtavad. H. Maureri määratluse kohaselt on kaitse-eesmärki võimalik kindlaks teha ametikohustusi loovatest eeskirjadest ja ametikoha erilisest iseloomust. Tähtis on kindlaks teha, kas ja kui suurel määral kannatanute kaitset on taotletud.

Igal konkreetsel juhul tuleb seega kontrollida:

- 1) kas ametikohustusel on üldse kaitse-eesmärki;
- 2) kas kannatanu kuulub kaitstavate isikute ringi;
- 3) kas kaitsealasse kuuluva isiku konkreetne kahjustatud huvi või õigushüve on kaitse-eesmärgi poolt hõlmatud.

Näiteks isikul on nõudeõigus sellele, et politsei sekkuks politsei üldklausli alusel, kui eksisteerib märkimisväärne oht üksikisiku olulistele õigushüvedele. Kui politsei jääb tegevusetuks, rikub ta sellega ametikohustust, mis tal oli kannatanute suhtes.²⁷³ Tähtis on asjaolu, et konkreetsel haldusorganil pidi olema kohustus tegutseda ja isikul pidi olema subjektiivne õigus tegutsemist nõuda. Tallinna Ringkonnakohtu halduskolleegium tunnistas haldusasjas II-3/178/2001²⁷⁴ õigusvastaseks politseinike L, M ja N tegevusetuse, mis seisnes

²⁷⁰ **H. Köhler.** Tsiviilseadustik. Üldosa. Tallinn: Juura, 1998, lk 37.

²⁷¹ **P. Schlechtriem.** Võlaõigus. Eriosa, lk. 263- 266.

²⁷² **P. Schlechtriem** , lk 292; **H. Maurer.** Allgemeines Verwaltungsrecht, S. 640.

²⁷³ *Ibid.*, lk 642.

²⁷⁴ Avaldamata.

selles, et nad väljakutsele ja sündmuskohale sõidule vaatamata ei takistanud kolmandat isikut K-d viimast teadmata suunas ettevõtja E vara. Seega kujutab politsei kohustus võtta tarvitusele vajalikud meetmed õigusrikkumiste ärahoidmiseks endast diskretsiooninormi nii sekkumise vajalikkuse üle otsustamisel kui ka vahendi valikul.

3.2. Regressivastutuse alused

3.2.1. Regressinõue

Regressinõue (sks *Regressanspruch*) on võla tasunud või kahju hüvitanud isiku nõue tegeliku võlgniku vastu.²⁷⁵ Saksa õiguses tehakse vahet ametiisiku haldusesiseste ametikohustuste ja riigi kohustuste (halduseväliste) vahel. Ametivastutus ei lähtu täpsemalt vaadeldes mitte riigi õiguslikest kohustustest üksikisiku ees (halduseväline suhe), vaid ametikohustustest, mis on ametiisikul riigi ees (haldusesisene suhe). Sellest tulenevalt räägitakse Saksa õiguses ametniku regressivastutuse puhul tagasinõudest (sks *Rückgriff*), siseregressist (sks *Innenregress*), regressist (sks *Regress*). Põhjalikumalt on Saksa õigusteadlastest ametnikele esitavaid tagasinõudeid ja sellest tulenevaid õiguslikke küsimusi uurinud F. Ossenbühl,²⁷⁶ kes on kasutusele võtnud mõiste *sisevastutus* (sks *Innenhaftung*). Eesti õiguses on regressivastutuse õiguslike küsimuste paremaks mõistmiseks otstarbekas võtta kasutusele mõisted *sisevastutus* (*haldusesisene vastutus*) ja *välisvastutus* (*halduseväline vastutus*).

Saksa kehtiva õiguse õiguspoliitiliste põhiotsuste tegemisel on end maksma pannud viimase saja aasta jooksul eelkõige lääne tööstusühiskondades juurdunud veendumus, et lepinguvälise kahju tekitamise eest vastutamise eesmärk on vähendada kahjusid ja kaotusi ning et põhimõtteliselt tuleb iga kahju vähendada. Selle tagajärjeks on eelkõige kollektiivsete enda kanda võtvate organisatsioonide asutamine eraõiguslike või avalik-õiguslike (sotsiaal)kindlustuste vormis; teatud juhtudel võtab kahju enda kanda ka riik.²⁷⁷ “Sagedasemad on reeglid ja organisatsioonilised vormid, kus kollektiivkindlustus hüvitab

²⁷⁵ **Justiitsministeerium.** Mitmekeelne õigussõnaraamat, lk 157.

²⁷⁶ **F. Ossenbühl.** Staatshaftungsrecht, S. 118–121.

²⁷⁷ **P. Schlechtriem.** Võlaõigus. Eriosa, lk 246.

kahjustatule saadud kahju, kuid esitab kolmandale isikule tagasinõude, kui kolmas isik kannab vastutust individuaalse ülekandmise reeglite järgi. Niisuguse regressi tehniliseks abivahendiks on puudutatud isiku kahju hüvitamise nõuete seaduslik üleminek kindlustusele.”²⁷⁸ Kohustusliku ametikindlustuse võimalust kui üht kahju hüvitamise ja õiguskaitse tagamise viisi ei välista ka Eesti riigivastutuse õigus. Kuigi Eesti põhiseaduse mõtte kohaselt on nõutav üldjuhul vastutuse tekkimine riigil või vähemalt selle üleminek riigile, ei ole see nõue absoluutne. Näiteks võib eriseadustega ette näha avaliku võimu teostava isiku personaalse vastutuse (notarid jne).²⁷⁹

3.2.2. Regressinõude õiguslik alus enne riigivastutuse seadust

Töö eesmärkide saavutamiseks on oluline koos riigivastutuse seaduse sätetega uurida ka regressinõuete õiguslikke aluseid enne riigivastutuse seaduse jõustumist. Tsiviilkoodeksi järgi oli isikul, kes on hüvitanud teise isiku tekitatud kahju, tagasinõudeõigus (regress) selle isiku vastu väljamakstud hüvise suuruses, kui seadusega ei olnud kehtestatud teistsugust määra (TsK § 460 lg 1). Regressiõigus tekkis momendil, millal üks isik (hageja) hüvitas teise isiku tekitatud kahju, s.o maksis teatud summa, taastas rikutud asja jne. Seejuures kehtis üldine printsiip, et kahju tekitanult tuli tagasi nõuda kannatanule väljamakstud summa.²⁸⁰ Ka Riigikohus on asunud seisukohale, et regressihagi rahuldamise aluseks on hagejal juba tekkinud, mitte aga kohtuotsuse täitmisega tulevikus tekkida võiv kahju.²⁸¹

Regressiõigust reguleeris ka tsiviilkohtumenetluse seadustiku (TsMS) § 82, mis sätestas võimaluse lahendada nõudmised ühel ajal kolmanda isiku osavõtu korral. Selle normi põhjal võis pool, kes soovis, et juhul, kui kohtuotsusega lahendatakse asi tema kasuks, enne kohtuistungit esitada kohtule hagiavalduse kolmanda isiku vastu, et lahendada see koos

²⁷⁸ *Ibid.* Lisaks sellele võib kindlustusena organiseeritud kollektiiv enda kanda võtta ka kahju, mis tekib kahju tekitajal seoses tema vastutuskohustusega kahjustanud isiku suhtes (nt autode sundkindlustus).

²⁷⁹ Vt selle kohta **I. Pilving**. Avaliku halduse kandja varalist vastutust reguleerivate õigusaktide analüüs koos riigivastutuse seaduse väljatöötamise seisukohalt oluliste järelduste ja üldistustega, lk 9–10. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.just.ee>.

²⁸⁰ Eesti NSV Tsiviilkoodeks. Kommenteeritud väljaanne. 1969, lk 496.

²⁸¹ Riigikohtu tsiviilkolleegiumi 27. aprilli 1995. a otsus nr III-2/1-24/95. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.nc.ee/rkis/lahendid/tekst/2/1-24/95.html>.

põhihagiga.²⁸² Näiteks on riigikohtunik J. Odar ühes Riigikohtu tsiviilkolleegiumi otsuses²⁸³ jäänud eriarvamusele ja leidnud, et kohtul on võimalik ühes menetluses kindlaks teha, kas suurema ohu allika valdaja põhjustas kahju isikule ja kui suures ulatuses peab põhihagi rahuldamise korral tööõiguse sätete järgi vastutama suurema ohu allika valdaja eest kolmas isik. J. Odar jäi seisukohale, et kolmas isik vastutab otsese ja tegeliku kahju eest, mis tema süül põhjustati suurema ohu allika valdajale, ning selle suurus on võimalik kohtul kindlaks määrata, sidumata seda kahju tasumisega. J. Odari arvates kiirendab põhihagiga ühes menetluses tööõiguse alusel regressihagi lahendamine oluliselt kohtumenetlust. Kohtupraktikas käsitletati regressihagina siiski TsK § 460 lg 1 tingimustele vastavat hagi ja TsMSi § 82 reguleeris regressiõigust mõnevõrra teisiti.²⁸⁴

Seaduses nähti otseselt ette mõne isiku regressiõigus. Eelkõige oli selleks isikuks kindlustusselts kahjukindlustuse korral (TsK § 387; kindlustusseaduse § 18). Kohtutele esitatud regressinõuetest on oma arvukuselt esikohal Eesti Liikluskindlustuse Fondi ja liikluskindlustuse lepingutes kindlustuseandjana esinevate kindlustusseltside regressinõuded. 1. juulist 1995 kuni 1. juunini 2001 kehtinud liikluskindlustuse seaduse (LKindIS) § 38 lg 1 järgi oli liikluskahju põhjustanud sõiduki juhilt õigus regressi korras sisse nõuda liikluskahju hüvitamisel ja juhtumi käsitlemisel tehtud kulutused.²⁸⁵ Ka Haigekassal oli õigus esitada regressihagi süüdlase kindlustusandja vastu.²⁸⁶ Vahetult seadusest tulenes ka riigi ja kohaliku omavalitsuse regressiõigus kuriteohvritele riikliku hüvitise maksmise seaduse²⁸⁷ § 25 alusel.

²⁸² Aastail 1995–1998 on Riigikohus arutanud regressinõudeid 11 korral. Vt **H. Sepp**. Lepinguväline kahju Riigikohtu tsiviilkolleegiumi praktikas. – Riigikohtu lahendid 2001, lk 1182–1190.

²⁸³ Riigikohtu tsiviilkolleegiumi 27. aprilli 1995. a otsus nr III-2/1-24/95. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.nc.ee/rkis/lahendid/tekst/2/1-24/95.html>.

²⁸⁴ Vt lisaks Riigikohtu tsiviilkolleegiumi 20. märtsi 2003. a otsus nr 3-2-1-18-03 Reinerki Kaubanduse OÜ hagi AS Scheneker vastu 1 159 825 krooni saamiseks ning AS Scheneker regressihagi AS Seir vastu. – RT III 2003, 10, 106.

²⁸⁵ Vt lisaks Riigikohtu tsiviilkolleegiumi 12. juuni 2002. a otsus nr 3-2-1-84-02. – RT III 2002, 19, 227.

²⁸⁶ Haigekassal on õigus Eesti Vabariigi ravikindlustusseaduse (tunnistati kehtetuks 01.10.2002) § 10⁵ alusel regressi korras liikluskindlustuse andjalt sisse nõuda kannatanu ravimiseks tehtud kulutusi. Alates 01.10.2002.a jõustunud ravikindlustuse seadusega(RT I 2002, 62, 377) muudeti RVastSi § 21 lg 3. Selle õigusnormi alusel on Eesti Haigekassal tagasinõudeõigus avaliku võimu kandja poolt kindlustatud isikule tervise kahjustamise või kegavigastusega tekitatud kahju puhul Eesti Haigekassa poolt tasutud ravikindlustushüvitise ulatuses. Nõue esitatakse RVastSi §-des 17 ja 18 sätestatud korras.

²⁸⁷ Kuriteohvritele riikliku hüvitise maksmise seadus. – RT I 1999, 4, 51.

Tsiviilkoodeksi sätete kohaselt oli solidaarse kohustuse täitnud võlgnikul tagasinõudeõigus ülejäänud võlgnike vastu võrdsetes osades.

Varem kehtinud regulatsiooni ajal oli jõutud seisukohale, et ametnik kannatanu ees ei vastuta. Siiski oli TsK § 460 lg 1 põhjal isikul, kes on hüvitanud teise isiku tekitatud kahju, tagasinõudeõigus (regress) selle isiku vastu väljamakstud hüvise suuruses, kui seadusega ei ole kehtestatud teistsugust määra. Et aga riigivastutus oli tsiviilkoodeksi kohaselt otsene, siis ei tekkinud riigil ametiisiku suhtes TsK § 460 alusel regressiõigust, sest riik ei hüvitanud kahju ametniku eest (nagu nt Saksamaal), vaid vastutas primaarselt oma ülesannete täitmisel tekkinud kahjude eest.²⁸⁸ Ka tsiviilkoodeksi kommenteerijad on seisukohal, et kui organisatsioon on hüvitanud kannatanule kahju, mis on tekitatud tema töötaja süü läbi töö- (teenistus-) kohustuste täitmisel, ei teki organisatsioonil tsiviilõiguslikku regressiõigust oma töötaja vastu, sest organisatsioon vastutab siin tekitatud kahju eest oma süü tõttu. Samas on ametnikupoolne olukorra loomine, kus riigil tekib kohustus hüvitada kahju kolmandale isikule, käsitletav ametniku poolt kahju tekitamisena riigile; selle hüvitamist reguleerisid varem töötaja vastutuse sätted.²⁸⁹

Enne RVastS kehtinud regulatsiooni kohaselt regressiõigus tekkis momendil, kui üks isik (hageja) hüvitas teise isiku tekitatud kahju, s.o maksis teatud summa, taastas rikutud asja jne.²⁹⁰

3. 2. 2. 1 Ametniku varaline vastutus

Enne RVastS kehtisid avalike teenistujate ja töölepingu alusel töötajate varalise (materiaalse) vastutuse kohta vastutuse piirangud. Riigivastutuse seaduse seletuskirjas on väidetud, et TsKs sätestatud hüvitise määramise kriteeriumid on tänapäeva õigussuhetes sobimatud. Riigivastutuse seaduse jõustumisega 1. jaanuaril 2002. aastal kaotasid need sätted kehtivuse avalike teenistujate ehk riigiametnike kohta, kuid töölepingu alusel töötavate isikute kohta jäi sama regulatsioon kehtima. Tegemist on n-õ varalise vastutuse tariifsete piiridega,²⁹¹ mis

²⁸⁸ I. Pilving. Riigivastutusõiguse dogmaatika ja Eesti kehiv riigivastutusõigus, lk 387.

²⁸⁹ Eesti NSV töökoodeksi §-d 125–130.

²⁹⁰ Vt Eesti NSV Tsiviilkoodeks. Kommenteeritud väljaanne, lk 496.

²⁹¹ I. Pilving. Halduse vastutus kahju tekitamise eest, lk 278.

lähtuvad töötajate palgast. Ivo Pilving on 1998. aastal avaldatud artiklis²⁹² asunud seisukohale, et ka Eestis tuleb ametniku varalise vastutuse tariifne piirang asendada piiranguga ametniku süüst ja kahju tekitamise asjaoludest lähtudes. Saksamaal ja teisteski Mandri-Euroopa riikides on nii avalike teenistujate kui ka töötajate vastutus piiratud süüst lähtudes. Näiteks on Saksamaal ametnik kohustatud hüvitama haldusekandjale kahju, mille ametnik on tahtlikult või raskest hooletusest tekitanud ametikohustuste rikkumisega. Osaliselt võib nõustuda I. Pilvingu seisukohaga,²⁹³ et tariifne vastutus võib viia ebaõiglastele lahenditele. Siiski tuleb märkida, et enne RVastS tuli samuti tuvastada materiaalse vastutuse kohaldamise asjaolud, mis olid:

- 1) otsese tegeliku kahju olemasolu ja suurus;
- 2) tööõigussuhte olemasolu kahju tekitaja ja tööandja vahel kahju tekitamise ajal;
- 3) milles seisnes töötaja õigusvastane käitumine;
- 4) kas ja millises vormis on töötaja süüdi;
- 5) kas on põhjuslik seos õigusvastase ja süülise käitumise ning tekkinud kahju vahel.²⁹⁴

Samas oli töökoodeksis kehtestatud varalise vastutuse regulatsioonil praktilise õigusliku rakendamise seisukohalt mitu eelist, sest oli kehtestatud nii piiratud kui ka täielik materiaalne vastutus. Piiratud materiaalse vastutuse korral tuli hüvitada kogu otsene tegelik kahju, kuid mitte üle töötaja keskmise kuupalga; täieliku vastutuse korral kogu otsene tegelik kahju. Otsese tegeliku kahju all tuli mõista summat, mille võrra tööandja vara hävines või mille võrra tuli tal teha lisakulutusi. Järelikult kuulusid otsese tegeliku kahju alla ka kahju tekitamisega seoses kantud kulud. Näiteks on sõiduauto varguse korral väljamõistetav summa väidetavad kostja kulutused auto viimiseks varguseeelsesesse seisundisse. Riigikohus leidis ühes otsuses,²⁹⁵ et nimetatud juhul saab kahju seisneda kulutustes, mis tehti autole varguse tagajärjel. Seega saab kahju suuruse määrata nende kulutuste järgi, mis tekkisid kostjal varguse tagajärjel tekkinud kahjustuste kõrvaldamisest. Selleks on vaja võrrelda auto varguse eelset ja varguse järgset seisundit. Üldine seisukoht on, et töötajalt ei saa nõuda kahju, mis tekkis normaalse ärilise riski tagajärjel, ega saamata jäänud tulu.

²⁹² *Ibid.*

²⁹³ *Ibid.*, lk 277–278.

²⁹⁴ **H. Siigur.** Skeeme tööõigusest. Tallinn: Juura, 1998, lk 76.

²⁹⁵ Riigikohtu tsiviilkolleegiumi 10. juuni 2003. a otsus asjas nr 3-2-1-84-03. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.nc.ee/rkis/lahendid/tekst/2-1-84-03.html>.

Oluline oli, et töökoodeksis olid täpselt määratletud täieliku materiaalse vastutuse liigid.

Töökoodeks § 128 lg 1 järgi vastutas isik täies ulatuses järgmistel juhtudel:

- 1) kirjaliku lepingu alusel (varalise vastutuse leping);
- 2) aruandeliselt saadud vara ühekordse volituse või muu ühekordse dokumendi alusel;
- 3) kuriteoga tekitatud kahju eest;
- 4) ebakainena tekitatud kahju eest;
- 5) väljaspool tööülesannete täitmist tekitatud kahju eest;
- 6) materjalide, pooltoodete ja toodete (toodangu) puudujäägiga, tahtliku hävitamise või rikkumisega tekitatud kahju eest, sh ettevõtte poolt töötaja kasutusse antud tööriistade, mõõteriistade, erirõivaste ja muude esemete puudujäägiga, tahtliku hävitamise või rikkumisega;
- 7) kui varaline vastutus on ette nähtud eriseadustega.

Kui viidatud asjaolusid ei olnud, sai Töök § 126 lg 1 korras isikult nõuda ainult 1/3 kuupalgast.

Riigikohus arutas 10. juunil 2003. a Eesti Vabariigi (Siseministeeriumi kaudu) hagi Sergei Timofejevi vastu 83 920 krooni väljamõistmiseks regressi korras²⁹⁶ ja asus olulistele seisukohtadele, mis on tähtsad seaduse ühetaolise kohaldamise aspektist. Riigikohtu põhiseadusest tulenev funktsioon on anda seletusi seaduse mõtte kohta. Kohus on selles tegevuses seotud õiguse põhimõtetega, konkreetsetes õiguskorras kehtivate õigusprintsipiide ja normidega. Üldpõhimõtetele tuginedes täidetakse lüngad seaduses ning täpsustatakse ja täiendatakse üksikreeglite sisu.²⁹⁷

8. juunil 1999. a esitatud hagi kohaselt tekitas kostja Narva Politseiprefektuuri töötajana 4. septembril 1993. a tulirelvaga ettevaatamatu ümberkäimise tagajärjel Oleg Ivanovile üliraskeid kehavigastusi, mille tagajärjel O.I. kaotas töövõime ja tunnistati I grupi invaliidiks. 10. novembril 2000. a O. I. suri. Narva Linnakohus tunnistas 28. veebruari 1994. a otsusega kostja süüdi üliraske kehavigastuse tekitamises ettevaatamatuse tõttu. Riigilt mõisteti O. I. kasuks välja igakuine hüvitis, kohustati hüvitama kannatanu ravikulud ja hooldamise kulud.

²⁹⁶ Riigikohtu tsiviilkolleegiumi 10. juuni 2003. a otsus nr 3-2-1-75-03. – RT III 2003, 22, 222.

²⁹⁷ U. Lõhmus. Rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtted Eesti õigussüsteemi osana. – Juridica, 1999, nr 9, lk 426.

Varem, s.o 10. oktoobril 1997. a esitas Narva PP hagi S. Timofejevi vastu, nõudes TsK § 460 järgi regressi korras Narva PP poolt O. Ivanovile kuni 1997. aasta 1. oktoobrini väljamakstud summa hüvitamist. 17. märtsil 1999. a rahuldab Narva Linnakohus²⁹⁸ Narva PP hagi S. Timofejevi vastu osaliselt ja mõistis Narva Politseiprefektuuri kasuks 50% summast, kohaldades TsK § 462. Kohus ei pööranud tähelepanu asjaolule, et hagi oli esitanud mittekohane hageja, ning mõistis protsessiõiguse normide rikkumisele vaatamata kahju välja.

Järgmises hagis palus hageja kostjalt välja mõista kannatanule makstud hoolduskulud 1. oktoobrist 1997 kuni 1. oktoobrini 1999 ning lisaks edasise ravimise ja matmisega seotud kulud. Narva Linnakohtu 13. septembri 2002. a otsusega²⁹⁹ rahuldati hagi osaliselt ja mõisteti kostjalt välja 7970 krooni, millest 560 krooni olid kohtukulud. Kohus lähtus kahju hüvitamisel ATSi § 89¹ lg-st 1, mille järgi on ametnik kohustatud hüvitama riigile või kohalikule omavalitsusüksusele, kelle asutuses ta kahju tekitamise ajal töötas, süüliselt teenistuskohustuste rikkumisega tekitatud kahju. Kriminaalasja materjalidega oli tõendatud kostja süü kuriteo toimepanemises ettevaatamatuse tõttu. Avaliku teenistuse seaduse § 89¹ lg-s 5 on öeldud, et kui kahju pole tekitatud tahtlikult, ei tohi nõutav hüvitis ületada ametniku kuuekordset ametipalga ja lisatasude summat. Viru Ringkonnakohus jättis linnakohtu otsuse muutmata, põhjendades otsust järgmiselt.

1. Kuni 01.07.2002. a kehtinud TsK § 449 järgi on organisatsioon kohustatud hüvitama kahju, mis on tekitatud tema töötajate süü läbi nende töö- (teenistus-) kohustuse täitmisel.
2. Kui töötaja töö- (teenistus-) kohustuse täitmisel käitub süüliselt, on see organisatsiooni enda süü ja kui sellise käitumise tagajärjel tekitatakse kahju teisele isikule, on organisatsioon kohustatud hüvitama tekitatud kahju. Töötaja ise ei kannata vahetut vastutust kannatanu ees.
3. Kui organisatsioon on hüvitanud kannatanule kahju, mis on tekkinud tema töötaja süü läbi töö- (teenistus-) kohustuse täitmisel, ei teki tal tsiviilõiguslikku regressiõigust oma töötajate vastu, sest organisatsioon kandis vastutust mitte teiste isikute, vaid oma süülise teo eest.

²⁹⁸ Narva Linnakohtu 17. märtsi 1999. a otsus tsiviilasjas nr 2-149. Avaldamata.

²⁹⁹ Narva Linnakohtu 13. septembri 2002. a otsus tsiviilasjas nr 2-154/02. Avaldamata.

4. Kostja vastutab endise politseiametnikuna ettevaatamatuse tõttu toimepandud kuriteoga tekitatud kahju eest riigi ees ATS sätete alusel ametniku varalise vastutuse kohta.³⁰⁰

Viimast põhjendust ei saa kohtuotsuse aluseks olevate asjaolude analüüsimisel õigeks pidada. Kohus on jätnud tähelepanuta RVastSi § 21 lg 1, mille järgi ametnik vastutab avaliku võimu kandja ees avaliku teenistuse seaduses sätestatud alustel ja korras, ning sama seaduse § 31, mis sätestab normid RVastSi rakendamiseks. Nimetatud asjas on tähendus § 31 lg-1 1: "Avalik-õiguslikus suhtes tekitatud kahju hüvitamiseks või alusetult saadud raha või asja tagastamiseks enne käesoleva seaduse jõustumist esitatud kaebuse või hagi läbivaatamisel kohaldatakse enne käesoleva seaduse jõustumist kehtinud sätteid või kahju hüvitamise üldisi põhimõtteid." Riigivastutuse seadus jõustus 1. jaanuaril 2002. aastal ja hagi oli kohtule esitatud 8. juunil 1999. aastal. Ringkonnakohtu otsuse peale esitas hageja kassatsioonkaebuse, milles märkis, et kohaldada tuleb TööK § 128 lg 1 p 3, mille kohaselt teenistuja kannab materiaalselt vastutust tema tekitatud kahju eest täies ulatuses, kui kahju on tekitatud tegevusega, mis sisaldab kriminaalkorras karistatava teo tunnuseid.

Olen seisukohal, et töökoodeksi materiaalse vastutuse sätted kehtisid avalike teenistujate kohta kuni riigivastutuse seaduse jõustumiseni 01.01.2002. See tähendab, et kehtivas õiguses puudusid erisätted avalike teenistujate materiaalse vastutuse kohta ja nende suhtes kohaldati materiaalse vastutuse õiguslike alustena tööseaduste sätteid. Riigivastutuse seaduse rakendussätetest tulenevalt olid enne RVastSi kehtivad õigusnormid TsK kahju tekitamisest tulenevaid kohustusi reguleerivad sätted ja töökoodeksi sätted, mis reguleerisid tööliste ja teenistujate materiaalselt vastutust.

Riigikohtu tsiviilkolleegium märkis otsuses,³⁰¹ et apellatsioonikohtu otsus tuleb tühistada TsMS § 363 p 1 ja 2 alusel materiaaõiguse normi ebaõige kohaldamise ja protsessiõiguse normi olulise rikkumise tõttu ning saata asi uuesti läbi vaadata samale ringkonnakohtule. Riigikohus leidis, et ringkonnakohtu otsus on vastuoluline. Kohus pidi andma õigusliku hinnangu teenistujate materiaalse vastutuse suhtes kohaldatavatele sätetele kuni avaliku teenistuse seaduse vastavate sätete jõustumiseni. Tsiviilkolleegium asus järgmistele seisukohtadele.

³⁰⁰ Viru Ringkonnakohtu 4. veebruari 2003. a otsus tsiviilasjas nr 2-2-15/ 03. Kättesaadav arvutivõrgus: http://kola.just.ee/docs/public/dokument_86453.pdf

1. Vaidluses ei kuulu kohaldamisele ATS § 89¹ lg 5. Riigivastutuse seaduse § 31 lg 1 kohaselt kohaldatakse avalik-õiguslikus suhtes tekitatud kahju hüvitamiseks enne riigivastutuse seadust esitatud hagi läbivaatamisel enne seaduse jõustumist kehtinud sätteid ja kahju hüvitamise üldisi põhimõtteid. Avaliku teenistuse seadus jõustus 1. jaanuaril 1996. a. Ringkonnakohtu poolt kohaldatud ATS § 89¹ hakkas kehtima koos riigivastutuse seaduse jõustumisega 1. jaanuarist 2002. a. Tulenevalt eeltoodust ei saa avaliku teenistuse seadust kohaldada tagasiulatuvalt 1993. a toimunud sündmusele. Avaliku teenistuse seadus kuulub tagasiulatuvalt kohaldamisele vaid nendel juhtudel ja ulatuses, millele on eraldi osundatud seaduse rakendussätetes .
2. 1. märtsil 1991. a jõustunud politseiseaduse § 21 lg 1 järgi (6. mail 1993. a jõustunud redaktsioonis) kannab politseiametnik seadustes ja muudes õigusaktides ettenähtud korras vastutust õigusvastase tegevuse või tegevusetuse eest. Õige on ringkonnakohtu seisukoht, et politseiseadus ei reguleerinud eraldi politseiniku vastutust teenistuskohustuste täitmisel tekitatud kahju eest. Vastutusele ei saa kohaldada avaliku teenistuse seadust, kuna see 1993. a ei kehtinud.
3. Kuni avaliku teenistuse seaduses ametniku vastutuse sätete kehtestamiseni puudusid erisätted politseiteenistujate varalise vastutuse osas, kuid sellises olukorras tuleb kohaldada teenistujatele ja ametnikele tööseadusandluse sätteid, millega on kehtestatud töötajate varaline vastutus. Töötajate varaline vastutus on seniajani reguleeritud Eesti NSV töökoodeksi 9. peatükis töötajate materiaalse vastutuse kohta.
4. Ringkonnakohtul tuleb asja uuel läbivaatamisel lahendada kostja kui endise politseiametniku varalise vastutuse küsimus Eesti NSV töökoodeksi sätete alusel. Kui kohus jõuab asja läbivaatamisel seisukohale, et tekitatud kahju tuleb välja mõista, võib kohus tuvastatud asjaolude alusel kaaluda ka TööK § 130 väljamõistetava hüvitise vähendamise alusena.

³⁰¹ Vt Riigikohtu tsiviilkolleegiumi 10. juuni 2003. a otsus nr 3-2-1-75-03. – RT III 2003, 22, 222.

Eesti kehtivas õiguses ja ka senises õiguspraktikas oli siiaaani puudunud selge positsioon selles, kas avalike teenistujate kohta kehtisid Eesti NSV töökoodeksi materiaalse vastutuse sätted. Riigikohus on oma otsusega asunud seisukohale, et kuni 2002. aasta 1. jaanuarini, mil jõustus riigivastutuse seadus ja sellega koos ka avalike teenistujate varalise vastutuse sätted, kehtisid nii teenistujate kui ka ametnike kohta tööseaduste sätted, millega kehtestati töötajate varaline vastutus. Vastasel juhul tuleks asuda seisukohale, et kuni avaliku teenistuse seaduses ametnike varalist vastutust sätestavate normide jõustumiseni (s.o 01.01.2002) ei vastutanud ametnikud nende tekitatud varalise kahju eest. Pean Riigikohtu tsiviilkolleegiumi 10. juuni 2003. a otsust Eesti Vabariigi hagi Sergei Timofejevi vastu 83 920 krooni väljamõistmiseks regressi korras äärmiselt oluliseks seaduse ühetaolise kohaldamise aspektist.

3.2.3 Regressivastutuse sisu ja ulatus

Üks riigivastutuse lähtealuseid on riigi vastutus ametiisiku põhjustatud kahju eest. Riigivastutus tekitab riigile kahju hüvitamise kohustuse kannatanu ees. Tekib küsimus riigi tagasinõudeõigusest kannatanule väljamakstud hüvitise eest ametniku suhtes. Kahju tekitamine on vaadeldav kahju põhjustamisena riigile, kuna riik on kohustatud kahju kannatanule hüvitama. Haldusekandja ülesandeid täitva isiku poolt haldusekandjale tekitatud kahju hüvitamisel tuleb arvestada isiku õiguslikku suhet halduskandjaga.³⁰² Samas ei tähenda kahju hüvitamise kohustus seda, et riik peaks kahjuga kaasnevad kulud lõplikult kandma või et kahju tekitanud isik peaks vastutusest vabanema. Põhimõte, et kahju tekitanult tuleb tagasi nõuda kannatanule väljamakstud summa,³⁰³ on leidnud RVastS oma koha. Olen arvamusel, et kahju peab tegelikult olema olema ja peab vajaduse korral olema ka tõendatud. Lisaks kannatanul kahju olemasolule peavad esinema ka kõik teised tsiviilõigusliku vastutuse nõutavad elemendid (süü, põhjuslik seos, kahju tekitaja õigusvastane käitumine).

Riigivastutuse seaduse §-s 19 on sätestatud regressi alused. Sama paragrahvi lõike 1 kohaselt võib kahju hüvitada avaliku võimu kandja esitada regressinõude RVastS § 12 lg-tes 2 ja 3

³⁰² I. Pilving. Halduse vastutus kahju tekitamise eest, lk 277–278.

³⁰³ Samale seisukohale on asunud ka Riigikohus; Vt Riigikohtu tsiviilkolleegiumi 27. aprilli 1995. a otsus nr III-2/1-24/95. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.nc.ee/rkis/laendid/tekst/2/1-24/95.html>.

nimetatud isiku vastu, kelle õigusvastase tegevuse tulemusena kahju tekkis, või avaliku võimu kandja vastu, kelle eest solidaarvastutuse alusel kahju hüvitati. Need isikud on:

- 1) avaliku võimu kandja ülesandeid täitnud füüsiline isik (st mitte ametnik);
- 2) füüsilisest või eraõiguslikust juriidilisest isikust avaliku võimu kandja;
- 3) avaliku võimu kandja, kelle eest solidaarvastutuse alusel kahju hüvitati.

Avaliku võimu kandja ülesandeid täitnud füüsiline isik vastutab regressi korras avaliku võimu kandja eest üksnes süüliselt kahju põhjustamise korral (RVastS § 19 lg 3). Teistel juhtudel piisab üksnes tegevuse õigusvastasusest. Samas on seadusandja sätestanud võimaluse hüvitist vähendada, kui regressinõude täielik rahuldamine oleks ebaõiglane. Seejuures arvestatakse avaliku võimu kandja antud korraldusi ja juhiseid ning RVastS § 13 lg-s 1 nimetatud asjaolusid. Ametniku vastutus avaliku võimu kandja ees on üks regressi erijuhte. Ametnik vastutab avaliku võimu kandja ees ATSi³⁰⁴ sätestatud alustel ja korras. Riigivastutuse seadusega täiendati ATSi §-dega 89¹ ja 89².

Ametniku vastutust käsitlevad sätted on RVastS väljatöötamise vältel kõige rohkem vaidlusi tekitanud.³⁰⁵ Nii näeb RVastS regulatsioon ette kõigepealt kahju sissenõudmise riigilt kui maksujõuliselt deebitorilt. Küll on aga riigil ametniku süü tuvastamise korral õigus nõuda kahju regressi korras sisse ametnikult. Ametnik on kohustatud hüvitama riigile või kohalikule omavalitsusüksusele, kelle asutuses ta kahju tekitamise ajal töötas, süüliselt teenistuskohustuste rikkumisega tekitatud kahju (ATS § 89¹ lg 1).

Samal ajal ei tohi ametniku materiaalse vastutuse sätted olla sellised, mis psühholoogiliselt takistaksid täitmast ametnike teenistuskohustusi ja võtaksid ära julguse tegutseda³⁰⁶. Need sätted kehtivad nii otsese kahju kui ka kaudse kahju tekitamise korral, mis seisneb just selles, et asutus peab vastutama ametniku poolt kolmandale isikule tekitatud kahju eest.³⁰⁷

³⁰⁴ RT I 1995, 16, 228; 1999, 7, 112; 10, 155; 16, 271 ja 276; 2000, 25, 144 ja 145; 28, 167; 102, 672; 2001, 7, 17 ja 18; 17, 78; 42, 233.

³⁰⁵ Vt sissejuhatus.

³⁰⁶ Mitte ainult materiaalse vastutuse sätted, vaid ka muud õigusnormid, mis reguleerivad avalikku teenistust ja selle eriliike, ei tohi pärssida ametniku tegutsemisjulgust ega avalike ülesannete täitmist. Iseloomulik näide on politseiteenistuse seaduse § 21¹ lg 11, mis välistab politseiametnikul eripensioni saamise võimaluse, kui ta on vabastatud teenistusest distsiplinaarkorras.

³⁰⁷ „Riigile või kohalikule omavalitsusüksusele ametniku poolt tekitatud kahjuks on ka riigi või kohaliku omavalitsusüksuse poolt makstud hüvitis ametniku teenistuskohustuste rikkumisega kolmandale isikule tekitatud kahju eest”. (ATS § 89¹ lg 2.)

Kui kahju on tekitanud mitu ametnikku ühiselt, vastutab iga ametnik oma süüle vastavas ulatuses (ATS § 89¹ lg 3). Kui mitme ühise kahju tekitaja osa ei õnnestu kindlaks teha, tuleb sarnaselt tsiviilõigusega jätta kahju selle tekitajatele kanda võrdsetes osades.

Avaliku teenistuse seaduse § 89¹ lg-s 5 on öeldud, et kui kahju ei ole tekitatud tahtlikult, ei tohi nõutav hüvitis ületada ametniku kuuekordset ametipalga ja lisatasude summat. Pean kõnesoleval ajal kõige probleemsemaks positiivse õiguse regulatsiooni kuriteoga tekitatud varalise kahju hüvitamisel. Avaliku teenistuse seaduse § 89¹ lg-s 5 on märgitud ametniku vastutust piirav norm. Tööliste ja teenistujate puhul sellist piiravat normi ei ole ja nemad vastutavad kuriteoga tekitatud kahju eest täies ulatuses töökoodeksi (TööK) sätete järgi, sõltumata sellest, kas kuritegu on toime pandud tahtlikult või ettevaatamatuse tõttu. Tuleb siiski märkida, et tuvastatud asjaolude põhjal on võimalik kaaluda TööK § 130 kohaldamist väljamõistetava hüvitise vähendamise alusena.

3. 3 Ametniku regressivastutuse kohaldamine

Avalik-õiguslikus suhtes tekitatud kahju hüvitamise nõude ja sellest tuleneva tagasinõude puhul tuleb kõigepealt kindlaks teha aeg, millal kahju tekitati. Selle põhjal saab otsustada, millist materiaalõiguse allikat tuleb kohaldada. Riigivastutuse seaduse § 31 sätestab selle seaduse rakendamise. Kui kahju tekitati enne 2002. aasta 1. jaanuari ja kaebus või hagi esitati enne RVastS jõustumist, tuleb kohaldada tsiviilkoodeksi või muid kahju tekitamise ajal kehtinud eriseaduse sätteid ning lisaks kahju hüvitamise üldisi põhimõtteid. Enne RVastS tekitatud kahju hüvitamiseks võib kaebuse esitada kolme aasta jooksul RVastSi jõustumisest arvates, seega hiljemalt 2005. aasta 1. jaanuariks.³⁰⁸ Riigivastutuse seaduse rakendussätete tõlgendamine on tekitanud probleeme ja segadust ka kohtumenetluses, sest kuidas muidu seletada asjaolu, et Riigikohtu erikogu on 2002. aastal pidanud viiel korral lahendama küsimust pädeva kohtu määramiseks riigivastutusega seotud asjades. Regressivastutuse kohaldamisel on oluliseks sätteks ka võlaõigusseaduse, tsiviilseadustiku üldosa seaduse ja rahvusvahelise eraõiguse seaduse rakendamise seaduse³⁰⁹ § 22, mille järgi võlaõigusseaduses kahju õigusvastase tekitamise kohta sätestatud kohaldatakse juhul, kui kahju põhjustanud tegu või sündmus pandi toime või leidis aset pärast 2002. aasta 1. juulit.

³⁰⁸ Seda sätet ei kohaldata, kui isik sai nõudeõiguse tekkimisest teada pärast riigivastutuse seaduse jõustumist.

³⁰⁹ RT I 2002, 53, 336.

3.3.1 Regressinõude esitamine – kas kohustus või diskretsioon?

Eesti avaliku teenistuse seaduse § 89² sõnastusest tulenevalt ei järgne regressinõude esitamine automaatselt, vaid ametniku ametisse nimetamise õigusega isik teeb ametnikule selleks kirjaliku ettepaneku. Tõlgendada on võimalik nii, et ametnik on kohustatud hüvitama süüliselt tekitatud kahju ja ametisse nimetamise õigusega isik otsustab, kas ta teeb selle ettepaneku või ei. Kalle Merusk on seisukohal, et diskretsiooni³¹⁰ oluline element on otstarbekus. Otstarbekus tähendab seda, et seadusandja on andnud administratsioonile võimaluse valida paljude talle otstarbekana näivate abinõude vahel või loobuda üldse vastavast tegevusest. Mitteotstarbeka otsuse puhul ei ole tegemist õigusliku veaga, vaid seda kontrollitakse teenistusosalase järelevalve korras.³¹¹ Ametnik saab oma kohustust realiseerida ka vabatahtliku kahju hüvitamisega, ilma et talle selleks konkreetset ettepanekut tehakse. See on siiski probleemne tulenevalt hüvitise suuruse piiramise võimalustest ATSi § 89¹ lg 4 põhjal. ATS § 89² lg 1 mõttest lähtuvalt on tegemist siiski avaliku võimu kandja kohustusega esitada regresshagi. Selline seisukoht kujunes RVastS § 19 lg 1 ja ATSi § 89² lg 2 sõnastust võrreldes.

Regressi erijuhu, ametniku regressivastutuse sätete analüüsimisel tuleb lähtuda riigivastutuse seaduse riigile olulisest eesmärgist, s.o vähendada avaliku sektori kulutusi üksikisiku õiguste kaitsel, kasutades regressinõude efektiivsema realiseerimise võimalusi. Riigivastutuse seaduse seletuskirjas on prognoositud, et arvestades rahalise hüvitise teisejärgulist iseloomu ja regressinõude esitamise võimalusi eelnõus, peaksid avaliku sektori kulutused kahjude hüvitamisel vähenema.³¹²

Avaliku teenistuse seaduse § 89² lg 1 sätestab, et kahju hüvitamiseks teeb ametniku ametisse nimetamise õigusega isik ametnikule kirjaliku ettepaneku, näidates ära kahju hüvitamise ulatuse, korra ja tähtaja ning hüvitise aluseks olevad asjaolud. Õigusnormi sõnastus “teeb ametnikule kirjaliku ettepaneku” ei anna võimalust kaaluda otsustuste tegemist või valida erinevate otsustuste vahel, nagu see on võimalik diskretsiooni korral. Siin on tegemist seotud

³¹⁰ HMSi § 4 lg 1 kohaselt on kaalutusõigus (diskretsioon) haldusorganile seadusega antud volitus kaaluda otsustuste tegemist või valida erinevate otsustuste vahel.

³¹¹ **K. Merusk.** Administratsiooni diskretsioon ja selle kohtulik kontroll. Tallinn, 1997, lk 45–46.

³¹² RVastSi seletuskiri, lk 13.

haldusega, kus seadus seob faktilist koosseisu ühe õigusliku tagajärjega. Seega on seadusandja mõtte kohaselt ametniku regressivastutuse korral ametnik kohustatud hüvitama süüliselt tekitatud kahju ja haldusorgan on kohustatud tegema seaduses ettenähtud korras ettepaneku kahju hüvitamiseks.

Saksamaal kehtivad riigi ja tema organite regressinõuete kohaldamisel ametnikele BBG (liiduametniku seadus) § 78 II ja liidumaade ametnikeseadused, mis kohustavad ametnikke tahtlike või raskelt ettevaatamatute kohustusrikkumiste korral sisemiseks kahjuhüvituseks. Regressinõue tuleneb Saksamaa Liitvabariigi põhiseaduse (GG) artikli 34 lausest 2. Samas tuleb märkida, et artikkel 34 ise nõude alust ei sisalda. Regressi korras kahjude sissenõudmisel kehtivad ametnike kohta üldised tsiviil- ja tööõiguslikud eeskirjad.³¹³ Sellele vaatamata tuleb tähele panna BATi (liiduteenistujate tariifileping)³¹⁴ § 14, millest teenistujate vastutuse korral teataval ajal rakendatavaid eeskirju võib leida. Analoogsed tariifilepingute regulatsioonid kehtivad ka avalikus teenistuses.³¹⁵

Saksa õiguses on teenistusülem (haldusorgani juht) põhimõtteliselt kohustatud kahjuhüvitusnõuet esitama, võib aga ka ametnike õiguslikku hoolsusprintsipi arvestades soodsamaid tingimusi rakendada (ositi maksmine, tähtaja pikendus) või erandlikult nõude realiseerimisest täielikult või osaliselt loobuda, nt kui kõrgete hüvitusnõuete realiseerimine langetaks ametniku elatustaset väljakannatamatul viisil.³¹⁶ Prof W. Däubler tõdeb ühes oma artiklis³¹⁷ kohtupraktikast lähtudes, et tööandja kui ettevõtja loob tööprotsessiga ohtusid, temale kuuluvad kõik tehtud tööst saadavad tulud ning lähtuvalt sellest peaksid ka kahjud jääma tööandja kanda.

³¹³ Eesti õiguses on alates 2002. aasta 1. jaanuarist pärast RVastSi jõustumist ja ATSi täiendamist erinevad kahju hüvitamise alused töölepingu alusel töötajatele ja avalikele teenistujatele.

³¹⁴ “Tariifileping on erilist laadi õigusallikas, mis kujutab endast tööõiguses kollektiivkõkkulepet, mis üksnes ei seo lepingut sõlmivaid osapooli kohustusi puudutavas osas, vaid määrab oma normatiivses osas vahetult kehtiva, st tariifile allutatud lepingupoolte töölepinguid üksikasjades otseselt kujundava õiguse.” (P. Schlechtriem. Völaõigus. Eriosa, lk 116.)

³¹⁵ H. Maurer. Allgemeines Verwaltungsrecht, S. 636; selle kohta täpsemalt vt F. Ossenbühl. Staatshaftungsrecht, S. 119–120.

³¹⁶ H. Maurer. Allgemeines Verwaltungsrecht, S. 635.

³¹⁷ W. Däubler. Töötaja vastutus Saksa tööõiguse järgi. – Juridica, 1998, nr 8, lk 144–146.

Aga mis järgneb siis, kui haldusorgan kahju tekitamises süüdi olevale ametnikule tagasinõuet ei esita? Kas sellisel juhul on võimalik seaduses kehtestatud korras võtta haldusorgani juht vastutusele? Olen seisukohal, et säärasel juhul ei ole haldusorgani juht täitnud oma teenistusülesandeid nõuetekohaselt ja tegemist on diskretsiooni kuritarvitamisega. Regressinõude esitamine süüdi oleva ametniku vastu võib olla võimatu näiteks ametniku surma tõttu. Kuidas peab toimima sellisel juhul haldusorgan? Praktikas tuleb nõude esitamise võimatus fikseerida kirjalikult sisehaldusaktis (käskkiri, korraldus jm).

3.3. 2 Ametniku vastutuse piiramine

Kui võrrelda avaliku võimu kandjalt välja mõistetud kahju hüvitist süüdi olevalt ametnikult regressi korras väljamõistetava hüvitise suurusega, siis ametniku vastutus on piiratud.

Kui ametniku süü on kindlaks tehtud, siis on seadusandja regressivastutuse kohaldamisel andnud võimaluse ametniku vastutust piirata. Hüvitise suurust määrates saab seaduses sätestatud korras arvestada:

- 1) ametniku majanduslikku olukorda;
- 2) kahju suurust ametniku palgaga võrreldes;
- 3) teenistuskohustuse iseloomust tulenevat riski kahju tekkimiseks;
- 4) teenistusstaažist objektiivselt tulenevat kogemuste puudumist;
- 5) ametnikule antud teenistusalaseid korraldusi ja juhiseid;
- 6) muid asjaolusid, millest tulenevalt kahju täielik hüvitamine ametniku poolt oleks ebaõiglane.³¹⁸

Kui võrrelda RVastS regressi (§ 19 lg 2, § 13 lg 1) ja ametniku vastutuse piiravaid sätteid (ATS § 89¹ lg 4), siis kerkib mitu küsimust. Kas ametniku varalise vastutuse korral hüvitist määrates ei ole kehtiva õiguse põhjal võimalik arvestada üldaluste piiravaid sätteid, nagu kahju tekkimise ettenägematust, objektiivseid takistusi kahju ärahoidmisel, õiguste rikkumise raskust? Kehtivaid riigivastutuse seaduse ja ATS sätteid analüües tuleb siiski asuda seisukohale, et ametniku regressivastutuse puhul saab lähtuda nii RVastS § 19 lg 2, § 13 lg 1 kui ka ATS § 89¹ lg-s 4 sätestatud alustest.

³¹⁸ ATS § 89¹ lg 4.

ATS § 89¹ lg 4 järgi on võimalik vastutust piirata, kuid seda ei saa tõlgendada nii, et kahjunõude võib jätta realiseerimata. Avaliku teenistuse seaduse ametniku varalise vastutuse sätted võimaldavad ametniku vastutust piirata ja arvestada ka muid seaduses konkreetselt nimetatata asjaolusid, mille korral kahju täielik hüvitamine ametniku poolt oleks ebaõiglane. Avaliku teenistuse seaduse § 89¹ kohaselt ei tohi ettevaatamatusest kahju tekitamisel nõutav hüvitise summa ületada kuuekordset ametipalga ja lisatasude summat. Ka sellist hüvitist nõudes on võimalik vastutust piirata. Kohtupraktikas on see seisukoht kinnitust leidnud.

Näiteks võttis kohus Politseiameti politseipeadirektori Harry Tuule kaebuses Jaan Rütmanilt Eesti Vabariigi kasuks kahjuhüvitise väljamõistmises regressi korras³¹⁹ arvesse, et J. Rütman oli enne hüvitise nõude tekkimist kannatanule vabatahtlikult hüvitanud 10 000 krooni, ning mõistis regressi korras Eesti Vabariigi kasuks välja osalise kahjuhüvitise, kus J. Rütmani kuue kuu ametipalga ja lisatasude summat oli vähendatud 10 000 krooni võrra. Kohus asus seisukohale,³²⁰ ”et regressinõude aluseks olevate asjaoludena ei saa käsitleda vaid ametniku süülise teoga teenistuskohustuste täitmisel riigile kahju tekitamist, vaid ka asjaolusid, mis hüvitise nõudmist mõjutavad ja mida tuleb arvestada ametnikult konkreetselt väljamõistetava hüvitise puhul. Toodud seisukoht järeldeb ATS § 89¹ lõikest 4 ja ATS § 89² lõikest 1, mille kohaselt peavad kahju hüvitamiseks ettepaneku tegemiseks olema eelnevalt välja selgitatud kõik asjaolud, mis võivad mõjutada kahju hüvitamist. Kahju hüvitamiseks tehtud ettepanek peab olema motiveeritud, selles peavad olema toodud hüvitise nõudmise aluseks olevad asjaolud.”

Esitades Jaan Rütmanile Eesti Vabariigi kasuks kahjuhüvitise väljamõistmise nõude kohtuvälises menetluses, kaalus Politseiamet kõiki asjasse puutuvaid aspekte, kaasa arvatud teenistuskohustuste iseloomust tulenevat riski kahju tekkimiseks. Tegemist oli intsidendiga, kus politseiametnik J. R., tehes oma teenistusrelvast hoiatuslasu, vigastas L.P-d, põhjustades talle üliraske kehavigastuse. J. R. mõisteti süüdi KrK § 161.1 järgi. Tallinna Linnakohtu otsusega³²¹ mõisteti L. P. kasuks Eesti Vabariigilt varalise kahju hüvitamiseks välja

³¹⁹ Tallinna Halduskohtu 25. märtsi 2003. a otsus haldusasjas nr 3-1/2003. Arvutivõrgus. Kättesaadav: http://kola.just.ee/docs/public/dokument_100482.pdf

³²⁰ *Ibid.*

³²¹ Vt Tallinna Linnakohtu 8. veebruari 2002. a otsus tsiviilasjas nr 2/5/32-5659/98. Avaldamata.

119 207.11 krooni, moraalset kahju hüvitamiseks 300 000 krooni, kohtukulu 15 600 krooni ja igakuine tervisekahju hüvitis 1129.48 krooni, kokku 448 668.47 krooni. Konkreetset juhul oli tegemist kahju tekitamisega ettevaatamatusest, s.o süüliselt teenistuskohustuste rikkumisega tekitatud kahjuga.

Analüüsidest seaduses sätestatud ametniku vastutuse piiramise kategooriad, saab väita, et seadusandja on nende normidega andnud piisava võimaluse vältida ebaõiglast kahju hüvitamist regressi korras. Samal ajal jääb alati küsimuseks see, kuidas vältida ametnikelt regressi korras kahju sissenõudmist n-õ piiripealsetes asjades, mida tuleb praktikas kindlasti ette. Näiteks kaasneb jõustruktuuride tööga alati teatav risk, kuid seda ei ole õiglane panna ametnikule, vaid just riigile, kelle võimuses on seda riski minimaalsena hoida, tagades politseiametnikele, piirivalvuritele, päästeametnikele Euroopa nüüdisnõuetele vastava väljaõppe, soetades piisavalt häid tehnovahendeid jne.

Margus Kingisepp on oma doktoritöös kahjuhüvitise korrigeerimise õigusliku alusena toonitanud ebaõiglust kui kahjuhüvitise piirangu üldprintsipi ja asunud seisukohale, et kahjuhüvitise korrigeerimist peab kohus alati põhjendama, analüüsidest hüvitise vähendamise otsustamisel nii kahjutekitaja kui ka kannatanu majanduslikku olukorda.³²²

Ma ei välista siiski võimalust, et ka Eesti riigivastutusõiguses hakatakse kohaldama Saksa õigusega sarnaseid erandlikke nõude realiseerimisest loobumisi, kuid need peavad olema põhjendatud ning tuginema faktilistele ja õiguslikele asjaoludele. Seda enam, et enne riigivastutuse seaduse jõustumist oli regressinõuete esitamine ametnike vastu minimaalne, mis tulenes küll regressi regulatsiooni osalisest ebaselgusest ja olemasolevate sätete mittevastavusest tänapäeva õigusriigi vajadustele. Nendele küsimustele saab anda vastuse tulevane õiguspraktika.

3. 3. 3 Süülise vastutuse koosseis

Kõige olulisem regressivastutuse koosseisu element on ametniku süü. Kui kahju ei ole tekitatud süüliselt, kuigi on rikutud teenistuskohustusi, siis ei saa ametniku vastu regressinõuet esitada ja kahju hüvitamine jääb täies ulatuses riigi kanda.

³²² Vt täpsemalt **M. Kingisepp**. Kahjuhüvitis postmodernses deliktiõiguses, lk 118–121.

Ametnik on kohustatud hüvitama süüliselt teenistuskohustuste rikkumisega tekitatud kahju. Riigivastutuse seaduse eelnõu menetlemisel olid süü vormid eelnõus esile toodud, kuid hiljem sellest loobuti. Et RVastS ei sisalda süü vorme, tuleb pöörduda eraõiguse poole.

Ametnik vastutab ainult oma süüle vastavas ulatuses, st kohustus hüvitada teenistuskohustustega tekitatud kahju riigile või kohalikule omavalitsüksusele, kelle asutuses ta kahju tekitamise ajal töötas, tekib ainult sellisel juhul, kui ametnik on kahju tekitamises süüdi. Seega on regressinõuete esitamise otsustamisel keskseks ja kõige raskemaks küsimuseks süü tõendamine. Sellest tuleneva probleemi üle on arutlenud J. Lahe,³²³ kes on tõstatanud olulise küsimuse: kes peab ametniku regressivastutuses tõendama isiku süüd kui vastutuskooresseisu subjektiivset elementi? Eraõiguses peab isik selleks, et vastutusest vabaneda, tõendama oma süü puudumist. Võlaõiguseseaduse § 104 sätestab, et seaduses või lepingus ettenähtud juhtudel vastutab isik oma kohustuse rikkumise eest üksnes süü olemasolu korral.

Saksa õigusruumis on õiguspoliitiliste otsustuste tegemisel ja vastutuse eelduste kujundamise erinevate võimaluste vahel valimisel kaalutud huvide kaitset ühelt poolt ja tegutsemisvabadust teiselt poolt. Vastutuse eeldus "süü" jätab tegutsemisruumi, sest puhas põhjustajavastutus kutsub tagasihoitusele, isegi passiivsusele, kusjuures vastutusrisk muutub talumatuks. Näiteks on see reeglipärane ja ilmselge autoliikluse varal.³²⁴ Paralleele saab tõmmata siin jõustruktuuride tegevusega, kes oma igapäevatöös tegutsevad riski piiril, nagu politsei, tuletõrje jne.

Vastutuse eelduse "süü" puhul tuleb eristada kaht tasandit: objektiivne süüvorm ja subjektiivne süüvõimelisus.³²⁵ Subjektiivne süüvõimelisus tähendab seda, et kahju põhjustaja peab olema vastutusvõimeline. Valitseva seisukoha järgi kuuluvad objektiivne ja subjektiivne hooletus siiski mõlemad koos süüd määrava otsuse langetamise juurde.³²⁶ Praktiline tähtsus on vastutusvõimelisusel eelkõige noorte piiratud deliktivastutuse korral, mida riigivastutuses

³²³ J. Lahe. Kahju tekitaja süü presumptsioon. – *Juridica* 2002, nr 1, lk 30.

³²⁴ P. Schlechtriem. *Võlaõigus*. Eriosa, lk 247.

³²⁵ P. Schlechtriem. *Võlaõigus*. Eriosa, lk 261.

³²⁶ *Ibid.*, lk 262.

ei peaks praktiliselt ette tulema, sest ametnikele on kehtestatud seadusest tulenevad vanuse piirmäärad.

3. 3. 3. 1 Objektiivse süü vormid

Süü vormid iseloomustavad õigusrikkumise raskusastet. Süü vormid on hooletus, raske hooletus ja tahtlus (VÕS § 104 lg 2). Hooletus on käibes vajaliku hoole järgimata jätmine (VÕS § 104 lg 3), raske hooletus on käibes vajaliku hoole olulisel määral järgimata jätmine (VÕS § 104 lg 4), tahtlus on õigusvastase tagajärje soovimine (VÕS § 104 lg 5).

T. Tampuu, analüüsides süül põhineva deliktiõiguslikku vastutust,³²⁷ asub seisukohale, et vastavalt delikti üldkoosseisu elementide struktuurile on süü element viimane, mida kontrollitakse. Kui ametniku suhtes alustatakse regressinõude esitamiseks menetlust, siis peab haldusorgan välja selgitama, kas ametnik tekitas teenistuskohustuste rikkumisega kahju süüliselt. Vastasel juhul jääb tekitatud kahju täies ulatuses haldusorgani kanda ja regressinõuet esitada ei saa.

Saksa õiguses eeldab ametniku vastutus ametniku tahtlikku või ettevaatamatut tegevust. Ettevaatamatus on määratud BGB § 276 esimese lõike lauses 2,³²⁸ mis kehtestab objektiivse süüümäära. Niisiis ei ole see määratud mitte konkreetselt tegutsevale ametnikule, vaid “kohusetundlikule keskmisele ametnikule”. Mõõduandvaks on teadmised ja võimed, mida mingi ameti puhul üldiselt nõutakse. Konkreetsel juhul piisab seega tõendist, et “ameti” õigusvastane käitumine objektiivsel jälgimisel nõutud hoolsusele ei vastanud. Edasine tuleneb juba nn organisatsioonisüüst, mille kohaselt puudujääk ametkonnas pannakse ametkonna või selle üksuse juhi õlgadele.³²⁹ Süü on seejuures seostatud sooritusveaga, täpsemalt sooritusvea tõttu rikutud kohustusega. Kohustuse rikkumine muudab sooritusvea õigusvastaseks. Lepinguvälise vastutuse korral seostub süü lepinguväliselt kaitstud õigushüve (keha, tervis, omand jne) õigusvastase rikkumisega.³³⁰

³²⁷ T. Tampuu. Deliktiõigus võlaõigusseaduses, lk 79.

³²⁸ Hooletult tegutseb see, kes ei järgi käibes vajalikku hoolsust.

³²⁹ H. Maurer. Allgemeines Verwaltungsrecht, S. 644–645.

³³⁰ P. Schlechtriem. Võlaõigus. Üldosa, lk 254.

G. Hageri seisukoht on, et vastutusõiguses ei ole suurt tähtsust tahtluse, raske hooletuse ega hooletuse eristamisel, sest tavaliselt piisab vastutuseks juba üksnes lihtsa hooletuse etteheitmisest.³³¹ Eesti riigivastutusõiguses on oluline aga süü eristamine ametnike regressivastutuse kohaldamisel, kus juhul, kui kahju pole tekitatud tahtlikult, ei tohi nõutav hüvitis ületada ametniku kuuekordset ametipalga ja lisatasude summat. Näiteks ei vastuta Saksamaal töötaja tekitatud kahju eest üldse, kui talle heidetakse ette vaid “väikest süüd”, st kui tegemist on kerge hooletusega. Normaalse või keskmise hooletuse puhul tuleks Saksa kohtupraktika järgi kahjud jagada tööandja ja töötaja vahel. Seejuures arvestatakse kahju suurust töötasuga võrreldes ja asjaolu, et töötamise ajal võib kahju kergesti tekkida. Ka Saksa tööõiguses peetakse erakordselt raskeks küsimuseks igal konkreetsel juhul kindlaks määrata töötaja süüd, s.o hooletuse määra, et sellest lähtudes otsustada, kes ja millises ulatuses peab vastutama.³³²

H. Maurer on väljendanud seisukohta, et ametnik näiteks ei saa toetuda puudulikule seadusetundmisele. Ta peab tundma on töövaldkonnas olulisi õiguseeskirju ning nende tõlgendusi kohtupraktikas ja õigusteoorias. Igal juhul langeb ametnikule osaks süü etteheide, kui ta objektiivselt kaheldava õigusolukorra puhul hoolika õigusliku ja faktilise kontrolli tulemusel õigustatavale õigusarusaamale jõuab, isegi kui seda hilisemas kohtupraktikas ei tunnustata ja seega “ebaõige” tunnistatakse.³³³ Teoorias on siiski asutud seisukohale, et kui ametnik on õiguslikku olustikku piisava põhjalikkusega uurinud ja seejuures ratsionaalsele hinnangule tuginedes õigusliku otsuse teinud, siis ei ole süü veel sellega tõendatud ja kohus võib seadusesätetele hiljem teise tõlgenduse anda.³³⁴ Raske on praktikas nõuda ametnikelt paremaid teadmisi kui kohtult. Võimalikud on ka juhtumid, kus eri haldusorganid tõlgendavad seadust erinevalt ja kohus ei ole veel tõlgendust andnud. Näiteks on Riigikohtu halduskolleegiumi 26. septembri 2000. a otsuses³³⁵ notari vastutuse kohta märgitud, et üksnes siis, kui notar on seaduse rakendamisel eksinud selgelt sätestatud ja üheselt mõistetava õigusnormi vastu, on tegemist ametikohustuse süülise täitmata jätmise või mittenõuetekohase

³³¹ **G. Hager.** Õigusvastaselt kahju tekitamine, lk 298.

³³² Vt **W. Däubler.** Töötaja vastutus Saksa tööõiguse järgi. – *Juridica*, 1998, nr 8, lk 144–146.

³³³ **H. Maurer.** Allgemeines Verwaltungsrecht, S. 645–646.

³³⁴ **F. Ossenbühl.** Staatshaftungsrecht, S. 60.

³³⁵ Riigikohtu halduskolleegiumi 26. septembri 2000. a otsus nr 3-3-1-35-00. – RT III 2000, 21, 234.

täitmisega, mis võib kaasa tuua distsiplinaarmenetluse. Samas on Riigikohus juhtinud tähelepanu ka sellele, et notar peab suhetes notariaaltoimingus osalejatega olema erapooletu ning sõltumatu nii klientidest kui ka riigist.

Hooletus on “käibes nõutava hoole (VÕS – vajaliku hoole) tähelepanemata jätmisena”. G. Hager kirjutab VÕSi analüüsisides, et hooletult käitub isik, kes ei järgi vastavalt asjaoludele temalt käibes oodatavat hoolsust, kusjuures võetakse arvesse isiku iga, haridust, teadmisi ja muid isiklikke omadusi.³³⁶ Eesti seadus järgib siin subjektiivse mõõdupuu põhimõtet. Moderne võrdlev õigus õpetab aga, et tänapäeval on seevastu rohkem läbi löönud palju rangem, niinimetatud objektiivse süü mõõtmise.³³⁷ Peter Schlechtriem nendib, et hooletuse puhul tuleb üles näidata ”nõutavat”, mitte “tavalist” hoolt; käibesse tunginud halvad kombad ei võta vastutust ära, kuigi need võivad olla teatud suhtlusringkonnas tavalised. Saksa õiguses valitseva õpetuse järgi on käibes nõutav hool objekteeritud ja nõuab vastaval kutsealal kehtivate standardite järgimist: plekksepp peab järgima plekkseppade kohta kehtivaid hoolikusstandardeid, arst peab valitsema oma kitsama eriala – arstikutse – reegleid jne. Seetõttu ei ole olemas mingit individuaalset mõõdupuud, mille kohaselt kohustatud isik võiks tugineda sellele, et ta ei suuda oma kutsealal kehtivaid standardeid saavutada, kuna ta on puudulikult välja õpetatud, oli hetkel halvast meeleolus jne. Näiteks kui raviarstil on eriteadmised, mis ületavad tema kutsealal mõõduandvaid ja oodatavaid standardeid, siis peab ta neid rakendama. Ta ei või tugineda sellele, et ta on igal juhul ravinud, diagnoosinud jne nagu tavaline eriarst.³³⁸ P. Schlechtriemi viimase näite puhul olen küll seda meelt, et Eestis kehtiva õiguse kohaselt ei saaks arsti selle eest vastutusele võtta. Kohustus on siiski nõutava vajaliku hoole järgimine, mis minu arvates sisaldub arstile arstikutse reeglites, st õigusteadlasele H. Maurerile tuginedes – mõõduandvaks on teadmised ja võimed, mida mingi ameti jaoks vaja on.

Vahet tuleb teha ka välise hoolsuse, st objektiivselt nõutud käitumisstandardite järgimise, ja sisemise hoolsuse, st kahju põhjustaja jaoks võimaliku ettenähtavuse ja käitumisviisi vahel. Et välist hoolsuskohustust võetakse objektiivsena, niisiis lahutatuna kahju põhjustaja isikust

³³⁶ ”Käesoleva peatüki tähenduses arvestatakse isiku süü hindamisel muu hulgas tema olukorda, vanust, haridust, teadmisi, võimeid ja muid isiklikke omadusi.” (VÕS § 1050 lg 2.)

³³⁷ **G. Hager.** Õigusvastaselt kahju tekitamine, lk 298.

³³⁸ **P. Schlechtriem.** Võlaõigus. Üldosa, lk 107.

ja äärmisel juhul tüpiseerituna elukutseliste või elukondliku ringkonna järgi, kattub see suures osas nn käibekohustustega.³³⁹ Hooletuse liigitamine võlaõigusseaduse järgi on välise hooletuse liigitamine.

Eesti eraõiguses, nagu jõudis järeldusele G. Hager, võetakse arvesse just kahju põhjustaja isikut. Sisemine hooletus ehk subjektiivne süü on etteheide konkreetsele kahju tekitajale. Subjektiivse süü tuvastamise käigus hinnatakse seda, kas kahju tekitaja poolne objektiivsete hoolsusnormide rikkumine on subjektiivselt andestatav. Võlaõigusseaduse § 1050 lg 2 põhjal käitub hooletult isik, kes ei järgi vastavalt asjaoludele temalt käibes oodatavat hoolsust, arvestades muu hulgas isiku iga, haridust, teadmisi, võimeid ja muid isiklikke omadusi.³⁴⁰ Riigivastutuse seaduse § 13 lg 3 järgi vabaneb avaliku võimu kandja vastutusest avalike ülesannete täitmisel tekitatud kahju eest, kui kahju tekitamist ei olnud võimalik vältida ka avalike ülesannete täitmisel vajalikku hoolsust täielikult järgides. Arvan, et praktikas ei ole ilmselt süü ja avalike ülesannete täitmiseks vajaliku piisava hoolsuse vahel erilist vahet. Saksa õiguses valitseva seisukoha järgi, mis määrab hooletuse objektiivselt, pole rumalus vabanduseks.³⁴¹

Raske hooletus on käibes vajaliku hoole olulisel määral järgimata jätmine.³⁴² P. Schlechtriem täiendab, et raske hooletusega on tegemist juhul, kui käibes ei täideta hoolikuse nõudeid eriti raskel ja ebatavalisel määral, objektiivselt eeldatakse hooletuse tavalist määra tunduvalt ületavat hoolsusnõude rikkumist, subjektiivselt aga isiklikku etteheidetavust.³⁴³

Tahtlus on õigusvastase tagajärje soovimine võlasuhte tekkimise, täitmise või lõppemise korral (VÕS § 104 lg 4). Riigivastutuse mõttes saame rääkida õigussuhte tekkimisest, täitmisest või lõppemisest. Saksa õiguses defineeritakse tahtlust kui “tulemuste teadmist ja juhtimist, olles teadlik teo õigusvastasusest”. Samuti on Saksa õiguses kasutusel mõiste *kaudne tahtlus*. Otsest tahtlust, mille puhul tulemus on teo tegija teatud käitumise tagajärjena

³³⁹ P. Schlechtriem. Võlaõigus. Eriosa, lk 261.

³⁴⁰ T. Tampuu. Deliktiõigus võlaõigusseaduses, lk 81.

³⁴¹ P. Schlechtriem. Võlaõigus. Üldosa, lk 108.

³⁴² VÕS § 104 lg 4.

³⁴³ P. Schlechtriem. Võlaõigus. Üldosa, lk 109.

ette nähtud ja tahetud, eristatakse kaudsest tahtlusest, mille puhul teo tegija on tulemust üksnes võimalikuna ette kujutanud ja selle kättejäudmisega heakskiitvalt soostunud. Saksamaal valitseva teooria kohaselt on kaudse tahtlusega tegemist ainult juhul, kui on olemas ka tahteelement “tulemuse heakskiitmine”; ebapiisav on üksnes võimaliku tulemuse ettekujutamine, mida võib-olla heaks ei kiideta (nn ettekujutusteooria).³⁴⁴ Tuleb märkida, et süü mõistete *tahtlus* ja *kaudne tahtlus* eristamine on tsiviilõiguses ja ka riigivastutuses regressinõuete esitamise korral siiski väiksema tähtsusega kui kriminaalõiguses, kuna regressi korral vastutatakse ka hooletuse eest. Samas pean oluliseks seda, et kui ametnik on kahju tekitanud tahtlikult, siis on võimalik rakendada n-ö täielikku varalist vastutust, st kahju saab kahju tekitanud ametnikult regressi korras välja nõuda täies ulatuses. Kui tegemist ei ole ametnikupoolse tahtlusega, siis ei tohi nõutav hüvitis ületada kuuekordset ametipalga ja lisatasude summat.

3. 3. 4 Regressinõude kohtuväline menetlemine

Ametnikule regressinõude esitamise ja kahju hüvitamise kohtuvälise korra on seadusandja osaliselt formaalselt ja osaliselt (nt tähtaegade puhul) liiga detailselt reguleerinud, mis omakorda võib takistada selle tõhusat kohaldamist. Avaliku teenistuse seaduse § 89² järgi teeb ametniku ametisse nimetamise õigusega isik ametnikule kirjaliku ettepaneku kahju hüvitamiseks, näidates ära:

- 1) kahju hüvitamise ulatuse;
- 2) kahju hüvitamise korra;
- 3) kahju hüvitamise tähtaja;
- 4) hüvitise nõudmise aluseks olevad asjaolud.

Oluliseks tuleb pidada hüvitise nõudmise aluseks olevate asjaolude täpsustamist. Ära tuleb näidata, et see konkreetne ametnik on süüliselt kahju tekitanud, samuti on olulise tähtsusega tekitatud kahju suuruse määratlemine. ATS § 89¹ lg 1 kohaselt on ametnik kohustatud hüvitama riigile või kohalikule omavalitsusüksusele, kelle asutuses ta kahju tekitamise ajal töötas, süüliselt teenistuskohustuste rikkumisega tekitatud kahju. Ametniku poolt tekitatud kahjuks on ka ametniku poolt teenistuskohustuste rikkumisega kolmandale isikule tekitatud kahju, mis on riigi või kohaliku omavalitsusüksuse poolt makstud.

³⁴⁴ *Ibid.*, lk 106.

Kohtuvälises menetluses regressinõude esitamise korral kerkib hulk küsimusi, millele riigivastutuse seadusest vastuseid ei leia. Esiteks on ebaselge, millist menetlust tuleb kohaldada ametnikule kahju hüvitamise ettepaneku tegemisel. Süü üle otsustamine on regressivastutuse kohaldamisel kõige tähtsam eeldus. Kuidas selgitada ametniku süü vormid – hooletus, raske hooletus, tahtlus?. Avaliku teenistuse seaduse eelnõus on välja pakutud süü küsimuse otsustamisel läbi viia distsiplinaarmenetlus. See üks võimalikest lahenditest. Näiteks võib süü vorm olla tuvastatud juba kriminaalmenetluse käigus ja sellisel juhul puudub vajadus distsiplinaarmenetluse läbiviimiseks. Distsiplinaarmenetlus on vajalik haldusesisestes suhetes ehk siseregessi kohaldamise korral.

Riigivastutuse seaduse ja avaliku teenistuse seaduse puhul on tegemist üldseadustega, millele seadusandja mõtte kohaselt peab laienema haldusmenetluse seadus. Haldusmenetlus on suunatud isiku õiguste kaitse tagamisele ühtlase, isiku osalust ja kohtulikku kontrolli võimaldava menetluse korra loomise teel (HMS § 1). Haldusmenetlus hõlmab haldusorgani tegevust määruse või haldusakti andmisel, toimingu sooritamisel või halduslepingu sõlmimisel (HMS § 2 lg 1).

Tähelepanu väärib RVastS § 2 lg 3, mille sätete kohaselt kasutatakse mõisteid haldusakt ja toiming haldusmenetluse seaduse tähenduses. Samas sisaldab ka HKMS mõisteid haldusakt ja toiming, mis oma sisult on laiema tähendusega kui haldusmenetluse seaduses. Uurimuse käigus on olen jõudnud arusaamisele, et RVastS mõtte kohaselt on õigem mõisteid haldusakt ja toiming määratleda HKMSi tähenduses. Eelkõige seetõttu, et RVastS alla kuulub kogu avaliku võimu kandja poolt tekitatud kahju ja arutlused seaduse kitsama reguleerimisala üle on asjakohatud.

Kahju hüvitamise ettepaneku tegemisel saab kõne alla tulla haldusorgani tegevus toimingu sooritamisel, mis ei ole õigusakti andmine ja mida ei tehta tsiviilõigussuhetes. Kui asuda seisukohale, et ametnikule kahju hüvitamise ettepaneku tegemine on toimingu sooritamine, siis saavad õiguselgemaks ka rakendatava menetluse küsimused.

Regressinõude esitamise korral on tegemist sisehalduse küsimustega, siis järelikult ei saa otse kohaldada HMS. HMS § 107 lg 2 lubab toimingu sooritamise viisi, ulatuse ja aja ning menetlemise korra määrata haldusorganil oma äranägemisel, järgides kaalutlusõiguse piire ja võrdse kohtlemise ning proportsionaalsuse põhimõtteid. Riigikohus on Sandmani Grupi AS

kaebuses Maksuameti ettekirjutuse tühistamiseks³⁴⁵ võtnud seisukoha, et hinnates, kas haldusmenetluses on tõendid kogutud õiguspäraselt, tuleb juhinduda 1. jaanuaril 2002. aastal jõustunud haldusmenetluse seadusega sätestatud haldusmenetluse põhimõtetest ja korrast. Haldusmenetluse põhimõtted kehtisid ka enne nende sätestamist haldusmenetluse seaduses. Haldusmenetluse üldine kord kehtib aga nende haldusmenetluste kohta, mis toimetati pärast 2002. aasta 1. jaanuari.

Kehtivast õigusest tulenevalt saab väita, et regressinõude aluseks olevate asjaolude väljaselgitamiseks ja kahjusumma kohtuväliseks hüvitamiseks peab haldusorgan³⁴⁶ tegema hulga toiminguid. Toimingu õiguslik alus on HMS 8. peatükk (§-d 106–109). Kui on selge, et ametnik on teenistuskohustuste täitmisel süülise teoga riigile kahju tekitanud, siis tuleb välja selgitada ka muud asjaolud, mis hüvitise nõudmist mõjutavad ja mida peab arvestama ametnikult konkreetselt väljamõistetava hüvitise puhul.

Järelikult kehtivad haldusorgani poolt ametnikule regressinõude esitamisel kõik haldusmenetluse põhimõtteid.³⁴⁷ Tähtis on uurimispõhimõte, mille kohaselt haldusorgan on kohustatud välja selgitama menetletavas asjas tähtsad asjaolud ja vajaduse korral koguma selleks ise tõendeid. Haldusmenetluse seaduse § 38 lg-s 1 on loetletud tõendid, mille alusel olulised asjaolud kindlaks tehakse. Haldusmenetluse mõttes on tõendid menetlusosalise seletus, dokumentaalne tõend, asitõend, paikvaatlus, tunnistaja ütlus, eksperdi arvamus.

Avaliku teenistuse seaduse § 89² lg 2 ja RVastS § 20 lg 2 sõnastusest ei tulene, et regressinõude aluseks olevaks asjaoluks saab olla vaid kohtuotsus või kohtuotsusega riigilt väljamõistetud kahjusumma kannatanule tasumine. Selleks sisehaldusaktiks võib olla haldusorgani juhi käskkiri, mis kohustab süüliselt kahju tekitanud ametnikku kahju hüvitama

³⁴⁵ Riigikohtu halduskolleegiumi 16. jaanuari 2003. a määrus nr 3-3-1-2-03. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.nc.ee/rkis/lahendid/tekst/3-1-2-03html>.

³⁴⁶ “Avaliku võimu kandjat esindab regressinõude esitamisel haldusorgan, kes otsustas kahju hüvitamise kannatanule.” (RVastS § 20 lg 5.)

³⁴⁷ Seadusliku aluse põhimõte – HMS § 3 lg 1; proportsionaalsuse põhimõte – HMS § 3 lg 2; kaalutusõigus – HMS § 4; vormivabadus ja eesmärgipärasus – HMS § 5 lg-d 1 ja 2; uurimispõhimõte – HMS § 6; avalikkus ja andmekaitse – HMS § 7 lg 1; objektiivsus – HMS § 10.

Tehtud ettepanekule vastab ametnik kirjalikult, näidates ära, kas ta kohustub kahju hüvitama või keeldub sellest. Avaliku teenistuse seaduse eelnõus on välja pakutud järgmine redaktsioon: “Ametniku ametisse nimetamise õigust omav isik määrab kahju hüvitamise aktis kahju hüvitamise ulatuse, korra ja tähtaja.” Redaktsiooniliselt tuleb seda sõnastust pidada täpsemaks ja õigusselgemaks, kuna kahju hüvitamise akti koostamine lihtsustab regressinõude esitamise protseduuri. Mõistet *kahju hüvitamise akt* tuleb siiski täpsustada, samuti akti sisu ja vormi.

Positiivses õiguses kerkib selle sätte praktikas rakendamise korral mitu probleemi. Esiteks, kes on ametisse nimetamise õigusega isik. Avaliku teenistuse seaduses on see selgelt sätestatud, aga arusaamatused tekivad näiteks nende ametnike puhul, kelle kohta kehtib avaliku teenistuse seadus eriseadusest tulenevate erisustega (nt politseiametnikud; edaspidi, kui viikse ellu õigusloomeprojekt ”Eriteenistuste seadustik”,³⁴⁸ siis ka vangla-, tolli- ja piirivalveametnikud). Politseiteenistuse seaduse § 13 põhjal nimetab kõik kõrgemad politseiametnikud kogu riigis ametisse politseipeadirektor; teised, s.o vanem- ja nooremametnikud, nimetab ametisse politseiasutuse (haldusorgani) juht. Näiteks on avaliku võimu ülesandeid täites kahju tekitanud ühe politseiprefektuuri vanemametnik, kohtumenetluse käigus on kuriteoga tekitatud kahju välja mõistetud Eesti Vabariigilt ja kahju on hüvitanud Politseiamet kui kõrgemalseisev valitsusasutus, kelle haldusalas politseiprefektuur on. Kes on sellises situatsioonis õigustatud esitama kahjuhüvitamise nõuet ametniku vastu? Grammatiliselt tõlgendades saaks selleks olla politseiprefektuur ehk haldusorgan, kes nimetas ametniku ametikohale. Teisest küljest oli kahju hüvitamise nõue esitatud Eesti riigi vastu ja kohtus oli esindajaks Politseiameti kui riigi volitatud esindaja. Riigivastutuse seaduse § 20 lõike 5 sätete kohaselt esindab regressinõude esitamise korral avaliku võimu kandjat haldusorgan, kes otsustas kahju hüvitamise kannatanule. Õigusteoreetiliselt näen siin vastuolu. Praktikas on analoogseid situatsioone tekkinud ning ühel juhul on olukord lahendatud nii, et kahju hüvitamise nõude ametniku vastu ATS § 89² lg 4 alusel Eesti Vabariigi kasuks on esitanud Politseiameti politseipeadirektor.³⁴⁹

³⁴⁸ Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.juse.ee>.

³⁴⁹ Tallinna Halduskohtu 25. märtsi 2003. a otsus haldusasjas nr 3-1/2003. Arvutivõrgus. Kättesaadav: http://kola.just.ee/docs/dokument_100482.pdf

Järgmine aspekt, mis tekitab nii õigusteoreetiliselt kui praktiliselt vaidlusi, on kahjuhüvitusnõude esitamise tähtajad. Avaliku teenistuse seaduse § 89² lg 2 järgi võib ettepaneku teha kolme kuu jooksul, arvates päevast, millal ametisse nimetamise õigusega isik nõude aluseks olevatest asjaoludest teada sai või pidi teada saama, kuid mitte hiljem, kui kolme aasta jooksul, arvates kahju tekitamisest. Vaidlusi võib tekitada asjaolu, mida seadusandja on mõelnud sõnade all “arvates päevast, millal ametisse nimetamise õigust omav isik nõude aluseks olevatest asjaoludest teada sa või pidi teada saama”. Küsimus on selles, mida mõista “kahjust teadasaamise” hetke all.³⁵⁰ Kahjust teadasaamiseks tuleks lugeda hetke, mil kahju tegelikkuses avaldamisest teada saadi.

Avaliku teenistuse seaduse eelnõu redaktsioonis on tehtud ettepanek anda välja kahju hüvitamise akti. Tähtaegade kohta ei ole ATS töörühm muudatusettepanekuid teinud. Ametniku kahju hüvitamise korda reguleerivatest sätetest järeldeb, et kahju hüvitamiseks ettepanekut tehes tuleb järgida kaht tähtaega. Kahju hüvitamise ettepaneku esitamise üldine tähtaeg on igal juhul piiratud kolme aastaga kahju tekitamisest. See norm kattub RVastSi § 17 lg-s 3 ja TsÜSi³⁵¹ § 150 lg-s 1 sisalduva regulatsiooniga – isik peab kaebuse esitama kolme aasta jooksul kahjust ja selle põhjustanud isikust teadasaamisest. Halduskohtumenetluse seadustiku § 9 lg 4 põhjal on kahju hüvitamise hagi aegumise üldine tähtaeg kümme aastat. Samas on RVastS sätestatud, et ettepaneku võib teha kolme kuu jooksul arvates päevast, mil ametisse nimetamise õigusega isik nõude aluseks olevatest asjaoludest teada sai või pidi teada saama. Kohtuotsuses J. Rütmani asjas³⁵² asus kohus seisukohale, et seadus ei seosta kolmekuulise tähtaja kulgemise alust riigile kannatanu poolt kahju hüvitamise otsustamise või riigilt kannatanu kasuks hüvitise väljamõistmisega ega sätesta tähtaega nõude aluseks olevate asjaolude väljaselgitamiseks. Ettepaneku tegemine kahju hüvitamiseks on seotud kolmeaastase tähtajaga kahju tekitamisest ja kolmekuulise tähtajaga päevast, millal ametisse nimetamise õigusega isik sai teada või pidi teada saama nõude aluseks olevatest asjaoludest. Arvan, et ATS § 89² lg 2 sõnastus “ettepaneku võib teha kolme kuu jooksul” ei kohusta haldusorganit kolme kuu jooksul nõuet esitama.

³⁵⁰ Vt **E. Vene**. Kohtupraktika halduskohtusse kaebuse esitamise tähtajaga seonduvates küsimustes. – Riigikohtu lahendid 2002. Kommentaarid, lk 1347.

³⁵¹ RT I 2002, 35, 216.

³⁵² Tallinna Halduskohtu 25. märtsi 2003. a otsus haldusasjas nr 3-1/2003. Arvutivõrgus. Kättesaadav: http://kola.just.ee/docs/public/dokument_100482.pdf

Ettepanekule vastamiseks tuleb ametnikule anda aega vähemalt kaks nädalat. Avaliku teenistuse seaduse eelnõust on see säte välja jäetud. Seadusandja antud vastamise tähtaeg kaks nädalat on ebamõistlikult lühike ja praktikas on seda raske kohaldada. Seetõttu on igati õigustatud selle sätte muutmine ja näiteks ametnikule vastamiseks ühekuulise tähtaja andmine. See oleks piisav aeg, et kahju hüvitamiseks kohustatud isik jõuaks kaaluda kõiki asjaolusid ja langetada otsuse. Haldusorgan on kohustatud kahju hüvitamise nõude esitama ja seetõttu takistab ilma tähtaegadeta menetlus enne kohtusse pöördumist haldusorganit oma kohustust realiseerida.

Kehtiva õiguse redaktsiooni (ATS § 89² lg 4) saab tõlgendada kui haldusorgani kohustust esitada halduskohtule kaebus 30 päeva jooksul. Kui ametnik ei ole õigeks ajaks ettepanekule vastanud, keeldub kahju hüvitamast või ei ole ettepanekus näidatud tähtjaks kahju hüvitanud, siis on kohtuväline menetlus lõpule jõudnud ja haldusorgan pöördub hüvitise väljamõistmiseks halduskohtu poole. Taotlus tuleb halduskohtule esitada 30 päeva jooksul kaebuse esitamise õiguse tekkimisest arvates. Avaliku teenistuse seaduse eelnõu kirjutanud töörühm ei ole pidanud eelnevat sätet vajalikuks ja ATS eelnõust on see välja jäetud. Sellega ei saa nõustuda, sest säärasel juhul on õiguslikult ja ka praktiliselt keeruline realiseerida ametniku kohustust kahju hüvitada. Selle löike väljajätmine viitab võimalusele jätta regressinõue süüdi olevale ametnikule esitamata, mis ei ole aga kooskõlas riigivastutuse seaduse kontseptuaalsete alustega.

Kokkuvõtteks tuleb asuda seisukohale, et seadusandja on ametniku regressivastutuse rakendamisel kahju hüvitamise kohtuvälist korda reguleerinud lünklikult, mis omakorda teatud määral raskendab regressinõuete esitamist süüdi olevale ametnikule. Näiteks ei ole selge, millist menetlust tuleb rakendada, et selgitada ametniku süü ja esitada kahju tekitamises süüdi olevale ametnikule regressinõue.

RIIGIVASTUTUSE KUJUNEMINE JA AMETNIKU VASTUTUS

KOKKUVÕTE

Riigivastutuse aluseks on Eesti Vabariigi põhiseaduse sätetest tulenevad isiku võimalused taastada oma õigusi juhul, kui riigivõim on tema õigusi rikkunud.

Rõhutada tuleb õiguste kaitse ja taastamise osa riigivastutuses. Riigivastutuse seadust tuleb mõista mitte kui täitevvõimu ohjamise instrumenti, vaid kui kogu riigivõimu omavoli heastamise mehhanismi ning RVastS regulatsiooni alla kuulub igasuguse avaliku võimu teostamisel või muude avalike ülesannete täitmisel tekitatud kahju hüvitamine. Põhiseaduse § 25 kohaselt on igal õigust saada ükskõik kelle poolt õigusvastaselt tekitatud moraalse ja materiaalse kahju hüvitist. Õigusvastasus kahju tekitamisel ei tähenda ainult seda, et mingit konkreetset seadust, määrust või muud õigusakti oleks rikutud. Isikule kahju tekitamist tuleb käsitada kui isikule kuuluva hüve kahjustamist ja see on iseenesest õigusvastane.

Riigivastutuse mõistest saab rääkida nii kitsamas kui laiemas tähenduses. Riigivastutuse sisu ja ulatus on märksa laiem kui ainult kahju hüvitamine. Riigivastutuse põhilise reguleerimiseseme moodustab kohustus kõrvaldada avaliku võimu kandja õigusvastase tegevuse tagajärjed. Vaatamata sellele, et siiani on võimukandja vastutusest rääkides tähelepanu pööratud eelkõige avalik-õiguslikes suhetes tekitatud kahju rahalisele hüvitamisele, mõistab autor seda kui riigivastutust kitsamas tähenduses.

Riigivastutusõigus on teistes riikides tihti peale kohtupraktikas kujundatud instituut. Euroopa Liidu õiguses on riigivastutusõiguse üldpõhimõtted välja arenenud Euroopa Kohtu otsuste tulemusena. Vastates küsimusele, kas õiguspoliitiline otsus luua eraldi riigivastutuse seadus on ennast õigustanud või oleks piisanud regulatsioonist võlaõigusseaduses, on magistrirühm autor jõudnud järeldusele, et isikute õiguste kaitse ja menetlusökonomika seisukohalt on eraldi RVastS väljatöötamine õigustatud. Halduskohtumenetluses rakendatav uurimisprintsip, mida on rõhutanud ka Riigikohus, tagab paremini isikute õiguste kaitse avalik-õiguslike vaidluste lahendamisel ning õiguskaitset ühe ja sama sündmusega seoses on võimalik taotleda samas kohtus.

Riigivastutuse seadusest tuleneva nõude esimene üldine eeldus on avalik-õigusliku suhte olemasolu. Vastuse leidmine küsimusele, kas haldus tegutseb avalik-õiguslikult või eraõiguslikult, on olulise tähtsusega nii kohtu pädevuse määratlemisel kui ka kahju tekitamise eest vastutamise küsimuse otsustamisel. Riigivastutuse seadus on kohaldatav üksnes kahju tekitamise korral avalik-õiguslike ülesannete täitmisel. Avalik-õigusliku ja eraõigusliku vastutuse piiritlemisel on tekkinud eriarvamusi, mida näitab Riigikohtu erikogus arutatud riigivastutusega seotud asjade suur hulk. Autori arvates on eriarvamusel tingitud üldkohtu ja halduskohtu pädevuse piiritlemise probleemidest, mida on soodustanud mitme uue seaduse, nagu riigivastutuse seaduse, karistusseadustiku, ja võlaõiguse seaduse, erinevatel aegadel jõustumine. Hoolimata sellest, et RVastS § 1 lg 3 peaks vastutuse piiritlemist lihtsustama, ei ole see regulatsioon piisav ning praktikas esineb avaliku õiguse ja deliktiõiguse vastavate normide rakendamisel probleeme. Töös on esile toodud mitu n-ö piiripealset juhtumit, kus on keeruline määratleda kohtualluvust. Üks selliseid valdkondi on riigivastutusõiguses näiteks halduslepingutega seotud küsimused.

Avaliku võimu volituste rakendamisel ja muude avalike ülesannete täitmisel tekitatud kahju hüvitamiseks tuleb taotlus esitada kahju tekitanud haldusorganile või halduskohtule. Kahju hüvitama kohustatud isikuks on see avaliku võimu kandja, kelle tegevusega kahju tekitati. Seega on õiguslikult korrektne rääkida kaebuse esitamisest konkreetse haldusorgani vastu ehk riik vastutab seadusest tulenevalt konkreetse haldusorgani kaudu. Ei saa pidada õigustatuks sellist kohtutepoolset lähenemisviisi, kus riigivastutuse seadusest tulenevates kahju hüvitamise asjades määratakse vastustajaks Eesti riik.

Enne RVastS kehtinud õiguses tugines riigi deliktivastutuse koosseis tsiviilõigusliku vastutuse üldisele koosseisule. Üldjoontes on RVastSis vastutuse koosseisu elemendid samad kui kehtinud tsiviilkoodeksis. Samas on juurde tulnud uus element: kahju tekitamise korral peab olema rikutud isiku subjektiivseid õigusi. Riigivastutuse seadus lähtub mittesüülisest vastutusest, piisab võimukandja tegevuse õigusvastasusest, mis on üks olulisemaid erinevusi, võrreldes tsiviilkoodeksi regulatsiooniga. Erandina on RVastS-is vaid saamata jäänud tulu ja mittevaralise kahju hüvitamisel nõutav kahju tekitaja süü olemasolu. Oluline uuendus on ka esmaste, kahju tekkimist või suurenemist vältida aitavate õiguskaitsevahendite esitamise kohustus.

Mandri-Euroopa õigustraditsioonidega riikides levinud põhimõtete kohaselt on riigivastutuses kahju hüvitamise koosseisu elemendid:

- 1) avaliku võimu kandja ülesande täitmine avalik-õiguslikus vormis;
- 2) isiku subjektiivsete õiguste rikkumine ehk õiguste riivamine ja objektiivne õigusvastasus;
- 3) varalise kahju tekkimine kannatanul;
- 4) põhjuslik seos kahju tekkimise ja õiguste rikkumise vahel.

Avaliku võimu kandja ülesannete täitmine avalik-õiguslikus vormis ja isiku subjektiivsete õiguste rikkumine on riigivastutusnõuete üldised eeldused. Sarnaselt Saksa tsiviilseadustikuga on Eesti riigivastutusõiguses reguleerimistehniline eripära see, et riigivastutusõiguses on normeeritud eelkõige vastutuse alused, kuna aga sisu, st hüvitatav kahju, on reguleeritud võlaõiguse üldiste reeglite alusel.

Süü kui vastutuse koosseisu elemendi puudumine ei tähenda seda, et süüga sarnased aspektid (kahju ettenägematus, ametnike vähene kogemus jne) vastutust ei mõjutaks. RVastS §-s 13 loetletud mõjuvatel põhjustel võib vastutust piirata, mida peab aga tõendama vastustaja. Riigivastutuse seaduse vastutust piiravate normide kohaselt vabaneb avaliku võimu kandja vastutusest avalike ülesannete täitmisel tekitatud kahju eest, kui kahju tekitamist ei olnud võimalik vältida ka avalike ülesannete täitmisel vajalikku hoolsust täielikult järgides. Vastutusest vabanemise aluse puhul on tegemist määratlemata õigusmõistega, mille sisu on vaja lahti mõtestada ja mis paraku jääb kohtupraktika sisustada.

Hüvitada tuleb otsene varaline kahju ja saamata jäänud tulu. Kui teistes õigussüsteemides on rahalise kompensatsiooni kõrval ka alternatiive, nagu kohtuotsuse avalikustamine, õiguste deklareerimine, vääртеabe avalik tagasivõtmine, au deklareerimine jne, siis RVastS sätestab üldprintsibiina, et varaline kahju hüvitatakse rahas. Kahju hüvitamise otsustamisel on kõige tähtsamaks põhimõtteks ehk piiranguks reegel, et tagajärgede kõrvaldamise kulud ei ületaks oluliselt rahalist hüvitist. Euroopa Kohtu praktikast tuleneb, et kahju hüvitamisel tuleb juhinduda efektiivsuse ja ekvivalentsuse põhimõtetest. Töö autor peab oluliseks kohtu seisukohta, mille kohaselt hüvitise määr peab olema vastav tekkinud kahjuga, mis tagab isikute õiguste efektiivse kaitse ning olema adekvaatne, kuid mitte tingimata täielik kompensatsioon. Menetlusliku autonoomia printsiibist lähtudes ei saaks hüvitise suuruse kindlakstegemise kriteeriumid olla erinevad Eesti või EL õiguse rikkumisel.

Saamata jäänud tulu näol on tegemist oletusliku tuluga, mida kohtul on võimalik hinnata vaid ligilähedaselt. Seetõttu tuleb saamata jäänud tulu nõude puhul hinnata just tõenäosust, millega ja millises suuruses tulu oleks saadud, kui kohustusi oleks täidetud nõuetekohaselt. Kui Eesti RVastS-is on saamata jäänud tulu puhul vaja tõendada kahju tekitaja süü, siis EL riigivastutuse doktriin seda ette ei näe.

Ei riigivastutuse seadus ega ka võlaõigusseadus ei sätesta täpselt kindlaid määrasid, milline on mõistlik rahaline hüvitis ehk õiglase hüvitis. Autor nõustub õigusteadlase Margus Kingisepa arvamusega, et varalise kahju nii miinimum- kui ka maksimumpiiride kehtestamine peaks jääma erandiks, et mitte kahjustada kannatanute legitiimseid huve, ning nende kasutamine on õigustatud ainult juhul, kui selleks on tungiv ühiskondlik vajadus. Kausaalsuse kindlakstegemine on nii õigusteoreetiliselt kui ka praktiliselt põhjapaneva tähtsusega. Tegevus on õigushüve rikkumise ja kahju tekitamise seisukohalt kausaalne siis, kui seda ei saa mõtteliselt ära jätta, ilma et negatiivne tagajärg, olgu see õigushüve rikkumine või kahju, ära langeks. Põhjus peab olema tagajärje saabumise vajalik tingimus, vastasel korral saame rääkida ainult nähtuste järjestikusest avaldumisest. Eesti õigusruumis on õigustatud võtta kasutusele mõisted vastutust rajav kausaalsus ja vastutust täitev (järelejõudev) kausaalsus, et selgitada kausaalsuse sisu õigusteoreetiliselt.

Avalikku võimu teostab üldjuhul ametiisik. Õigusteoreetiliselt saab rääkida riigiõiguslikest, vastutusõiguslikest ja karistusõiguslikest ametnikest. Kui riik nimetab isiku ametisse, siis peab riik ka tema järele valvama, sest riik annab talle võimu teostamise võimaluse ja pädevuse, mis omakorda võivad viia kahju tekitava käitumiseni. Kahju tekitav tegevus peab toimuma “avalikku ametit teostades”. Seejuures on tähtis, et ametniku tegevus on arvatud riigivõimu teostamise hulka ja tegevus peab olema nii välises kui sisemises seoses ameti teostamisega ega tohi toimuda juhuslikult. Ametikohustuste rikkumine tekitab kahjuhüvitamiskohustuse ainult siis, kui rikutud ametikohustus kehtis vähemalt ka kannatanute kohta ja taotles kaitse-eesmärki. Seega tuleb iga konkreetse kahjuhüvitamismõude menetlemisel kontrollida kolme asjaolu:

- 1) kas ametikohustusel on üldse kaitse-eesmärki;
- 2) kas kannatanu kuulub kaitstavate isikute ringi;
- 3) kas kaitsealasse kuuluva isiku konkreetne kahjustatud huvi või õigushüve on kaitse-eesmärgi poolt hõlmatud.

Regressinõude õiguslik alus enne RVastS oli TsK § 460 lg 1, mille järgi isikul, kes on hüvitanud teise isiku tekitatud kahju, on tagasinõudeõigus (regress) selle isiku vastu väljamakstud hüvise suuruses, kui seadusega ei ole kehtestatud teistsugust määra. Regressiõigus tekib momendil, kui üks isik (hageja) hüvitas teise isiku tekitatud kahju, s.o maksis teatud summa, taastas rikutud asja jne.

Saksa õiguses tehakse vahet ametiisiku haldusesiseste ja halduseväliste ametikohustuste vahel. Sellest tulenevalt tunneb Saksa õigus mõisteid *siseregress (Innenregress)* ja *sisevastutus (Innenhaftung)* ning *regress (Regress)*. Regressivastutuse õiguslike küsimuste paremaks mõistmiseks on otstarbekas võtta Eesti õiguspraktikas kasutusel mõisted *sisevastutus* (haldusesisene vastutus) ja *välisvastutus* (halduseväline vastutus).

Riigivastutuse regressinõude põhialus on RVastS § 19 lg 1, kuid kõige rohkem tähelepanu väärib § 21 – regressi erijuhud. Ametnik vastutab avaliku võimu kandja ees avaliku teenistuse seaduses sätestatud alustel ja korras. Ametniku vastutust käsitlevad sätted olid RVastS väljatöötamise käigus kõige rohkem vaidlusi tekitanud küsimused. Avaliku teenistuse seaduse §-d 89¹ ja 89² on need normid, mis regressinõuete kaudu mõjutavad konkreetsete ametnike varalist seisundit. On oluline, et seadusandja on esimest korda taasiseseisvunud Eestis fikseerinud ametniku vastutuse tema poolt tekitatud kahju eest. Kõige tähtsam on, et ametnik vastutab ainult siis, kui ta tekitas teenistuskohustuste rikkumisega kahju süüliselt. Seega on tehtud õiguspoliitiline otsus, et ametniku regressivastutus on süüline vastutus, mitte nagu enne kehtinud töökoodeksis, kus olid kehtestatud tariifsed töötasust tulenevad vastutuse piirmäärad. Kui kahju ei ole tekitatud tahtlikult, siis ei tohi nõutav hüvitis ületada ametniku kuuekordset ametipalga ja lisatasude summat. Praktikas ei ole ilmselt süü ja avalike ülesannete täitmiseks vajaliku piisava hoolsuse vahel erilist vahet. Olulise tähendusega on regressivastutuse rakendamisel asjaolu, et avalik-õiguslikus suhtes tekitatud kahju hüvitamiseks enne käesoleva seaduse jõustumist esitatud kaebuse läbivaatamisel kohaldatakse enne RVastS kehtinud sätteid ja kahju hüvitamise üldiseid põhimõtteid. Kehtivas õiguses ja senises õiguspraktikas puudus selge positsioon, kas varem kehtisid avalike teenistujate kohta töökoodeksi materiaalse vastutuse sätted või ei. Riigikohtu tsiviilkolleegiumi 2003. a otsuses Eesti Vabariigi hagi S. Timofejevi vastu kahju väljamõistmiseks regressi korras esitatud seisukohad on autori arvates seaduse ühetaolise kohaldamise aspektist olulise tähtsusega.

Küsimusele, kas regressinõude esitamine on kohustus või diskretsioon, võib vastata, et nii nagu Saksa õiguses on ka Eesti õigusruumis haldusorgani juht kohustatud seaduses ettenähtud korras tegema ettepaneku kahju hüvitamiseks. Vastasel juhul ei ole haldusorgani juht täitnud oma teenistusülesandeid nõuetekohaselt. Enne RVastS jõustumist esitati regressinõudeid ametnike vastu minimaalselt, mis tulenes sellest, et regressi regulatsioon oli ebaselge ja olemasolevad sätted ei vastanud õigusriigi vajadustele. Avaliku teenistuse seaduse § 89¹ lg 4 kohaselt on võimalik vastutust piirata, kuid seda ei saa minu arvates tõlgendada nii, et kahjunõude võib realiseerimata jätta. Eespool nimetatud sätted võimaldavad ametniku vastutust piirata ja arvestada ka muid seaduses konkreetselt nimetada asjaolusid, mille korral kahju täielik hüvitamine ametniku poolt oleks ebaõiglane. Vastuse küsimusele, kas Eesti riigivastutusõiguses hakatakse kohaldama Saksa õigusega sarnaseid erandlikke regressinõude realiseerimisest loobumisi, saab anda tulevane õiguspraktika.

Magistritöö autor on jõudnud järeldusele, et seadusandja on ametniku regressivastutuses kahju hüvitamise kohtuvälist korda reguleerinud lünklikult, mis omakorda raskendab regressinõuete esitamist süüdi olevale ametnikule. Näiteks ei ole selgust, millist menetlust tuleb rakendada, et selgitada ametniku süü ja esitada kahju tekitamises süüdi olevale ametnikule regressinõue.

Lõpetuseks leian, et riigivastutuse seadus annab isikule võimalused taastada oma õigused, juhul kui avaliku võimu volituste rakendamisel ja muude avalike ülesannete täitmisel on tema õigusi rikutud. Oluliseks tuleb pidada selge õigusliku aluse loomist ametnike varalise vastutuse osas. Sellest tulenevalt saab paremini saavutada üht riigivastutusõiguse eesmärki – riigi kohustusega hüvitada isikule tekitatud kahju kaasneb riigi õigus esitada regressinõue kahju tekkimises süüdi olevale ametnikule. Riigivastutusõigus on lai valdkond, sest hõlmata tuleb igasugune avaliku võimu tegevus. Samas peab seadus kaitsema ka riiki põhjendamatult suurte rahaliste nõuete eest. Kõnesolevaks ajaks on RVastS kehtinud kaks aastat ja on olemas mõningane kohtupraktika, mille käigus on tõusetunud mõned probleemid ja mõistelised ebatäpsused, mida olen töös käsitletud. Samas saab väita, et regressivastutuse õiguspraktika on alles välja kujunemata, mis on osaliselt tingitud regressivastutust sätestavate normide lünklikust regulatsioonist.

AUSBILDUNG DER STAATSHAFTUNG UND HAFTUNG DER BEAMTEN

ZUSAMMENFASSUNG

Der Staatshaftung liegen die nach den Bestimmungen des Grundgesetzes der Republik Estland der Person zustehenden Möglichkeiten zu Grunde, ihre Rechte im Falle derer Verletzung durch den Staat wiederherzustellen.

Die Autorin ist der Ansicht, dass dem Schutz sowie der Wiederherstellung der Rechte im Rahmen der Staatshaftung besondere Bedeutung zugemessen werden muss. Das Staatshaftungsgesetz (StHG) ist nicht als Werkzeug der Steuerung der vollziehender Macht aufzufassen, sondern als Mechanismus der Wiedergutmachung der durch gesamte Staatsgewalt zugefügten Willkür. Somit regelt StHG die Ersatzleistung für jeglichen einer Person durch Ausübung öffentlicher Gewalt und Erfüllung sonstiger öffentlichen Aufgaben zugefügten Schaden. Gemäß § 25 Grundgesetz (GG) ist jeder berechtigt, den ihm durch wen auch immer rechtswidrig zugefügten immateriellen und materiellen Schaden ersetzt zu bekommen. Im Falle des angerichteten Schadens bedeutet die Rechtswidrigkeit nicht nur, dass etwa ein konkretes Gesetz, eine Verordnung oder eine Rechtsnorm verletzt wurde. Der einer Person zugefügte Schaden ist als Beschädigung des dieser Person zustehenden Vorteils aufzufassen, wobei dieser Tat *per se* als rechtswidrig gilt.

Der Begriff der Staatshaftung kann sowohl im engeren als auch im breiteren Kontext betrachtet werden. Der Inhalt und der Umfang der Staatshaftung erstreckt sich weit über die Ersetzung des Schadens hinaus. Den grundlegenden Regelungsgegenstand der Staatshaftung stellt die Verpflichtung dar, die Folgen der rechtswidrigen Handlungen der Träger öffentlicher Gewalt aufzuheben. Wenn auch bis jetzt die Haftung des Machträgers hauptsächlich in Verbindung mit dem Geldersatz für den in öffentlich-rechtlichen Beziehungen zugefügten Schaden angesprochen wurde, handelt es sich nach Auffassung der Autorin hierbei um Staatshaftung im engeren Sinne.

In anderen Staaten stellt das Staatshaftungsrecht oft ein durch Rechtsprechung entwickelte Rechtsinstitut dar. Im europäischen Recht haben sich die allgemeinen Grundsätze der Staatshaftung auf Grund der Urteile des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) entwickelt. Hinsichtlich der Frage, ob sich die rechtspolitische Entscheidung über die Gründung eines eigenständigen Staatshaftungsgesetzes gerechtfertigt hat oder aber eine diesbezügliche Regelung im Rahmen des Schuldrechts ausreichend gewesen wäre, ist die Autorin zu dem Schluss gekommen, dass die Ausarbeitung eines gesonderten StHG im Hinblick auf Schutz der Personenrechte und Verfahrenswirtschaftlichkeit begründet ist. Der im Verwaltungsgerichtsverfahren angewandte Ermittlungsgrundsatz — und dies hat auch das

höchste Gericht (*Riigikohus*) hervorgehoben — leistet in Bezug auf Personenrechte beim Verhandeln öffentlich-rechtlicher Streitfragen effektiveren Schutz und macht die Beantragung des Rechtsschutzes in ein und demselben Fall an einem Ort möglich.

Die erste allgemeine Voraussetzung für aus dem Staatshaftungsgesetz folgende Forderung ist das Vorliegen einer öffentlich-rechtlichen Beziehung. Die Feststellung, ob die Verwaltung öffentlich-rechtlich bzw. privatrechtlich handelt, ist sowohl im Hinblick auf Bestimmung der Gerichtszuständigkeit als auch auf Entscheidung über die Haftung für den zugefügten Schaden grundlegend. Das Staatshaftungsgesetz ist im Falle der Schadenszufügung ausschließlich im Rahmen der Ausübung öffentlich-rechtlicher Aufgaben anwendbar. Hinsichtlich der Bestimmung öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher Haftungsgrenzen gibt es unterschiedliche Meinungen, was an Hand der großen Anzahl der im Sonderrat des höchsten Gerichts (*Riigikohus*) verhandelten auf Staatshaftung bezogenen Sachen ersichtlich ist. Nach Auffassung der Autorin erklären sich die Meinungsunterschiede daraus, dass die Zuständigkeiten des ordentlichen und des Verwaltungsgerichts nicht eindeutig festgelegt werden konnten, wobei sich das Problem wegen zu unterschiedlicher Zeit erfolgten Inkrafttretens vieler neuen Gesetze, z. B. des Staatshaftungsgesetzes, des Strafgesetzbuches und des Schuldrechtsgesetzes, verstärkt hat. Obwohl § 1 Abs. 3 StHG die Festlegung der Haftungsgrenzen vereinfachen soll, ist die Autorin zu dem Schluss gekommen, dass diese Regelung nicht ausreichend ist — dasselbe beweisen auch Probleme, die mit der Umsetzung entsprechender Normen des öffentlichen und des Deliktsrechts in die Praxis aufgetreten sind. In der Magisterarbeit wurden mehrere sog. Grenzfälle dargestellt, bei den die Bestimmung der Gerichtszuständigkeit kompliziert ist. Im Hinblick auf problematische Gebiete innerhalb des Staatshaftungsrechts sei hierbei z. B. auf Verwaltungsverträge hingewiesen.

Der Anspruch auf den Ersatz des in Folge der Anwendung von Befugnissen der öffentlichen Gewalt und der Erfüllung der öffentlichen Aufgaben eingetretenen Schadens ist vor der den Schaden zugefügten Verwaltungsbehörde oder dem Verwaltungsgericht geltend zu machen. Die schadensersatzpflichtige Person ist der Träger öffentlicher Gewalt, durch dessen Tätigkeit der Schaden eingetreten ist. Also wäre es in rechtlicher Hinsicht korrekt, von der Einreichung der Klage gegen konkrete Verwaltungsbehörde zu reden oder — anders ausgedrückt: auf Grund des Gesetzes übt der Staat seine Haftung durch konkrete Verwaltungsbehörde aus. Die Autorin stimmt der von Gerichten vertretenen Einstellung nicht zu, wonach der estnische Staat in aus dem Staatshaftungsgesetz folgenden Schadensersatzfällen für haftungspflichtig erklärt wird.

In dem vor dem Inkrafttreten des StHG geltenden Gesetz gründete sich der staatliche deliktische Haftungsbestand auf den allgemeinen Bestand der bürgerrechtlichen Haftung. Im Allgemeinen besteht der Haftungsbestand im Sinne des StHG aus gleichen Bestandteilen wie der

Haftungsbestand im früher geltenden Zivilgesetzbuch (ZGB, *tsiviilkoodeks*). Im StHG ist ein neues Element aufgenommen worden: im Falle der Schadenszufügung muss die Verletzung der subjektiven Personenrechte stattgefunden haben. Das Staatshaftungsgesetz geht von nicht schuldhafter Haftung aus, die Rechtswidrigkeit der Tätigkeit des Machtträgers ist ausreichend. Dies stellt einen der wesentlichsten Unterschiede zu Regulationen des früher geltenden Zivilgesetzbuches dar. Im StHG bilden Ausnahmen nur der nichterzielte Gewinn und das erforderliche Vorliegen der Verschuldung des Schädigers im Falle eines auf immateriellen Schaden bezogenen Ersatzanspruchs. Eine wesentliche Neuerung besteht auch in pflichtmäßigem Einlegen erster Rechtsmittel, die den Schadenseintritt bzw. die -zunahme abzuwenden helfen.

Gemäß der in den Staaten der kontinentaleuropäischen Rechtstradition eingebürgerten Grundsätzen setzt sich der Bestand des von einer staatlichen Behörde geleisteten Schadensersatzes aus folgenden Elementen zusammen:

1. Erfüllung der Aufgaben des Trägers öffentlicher Gewalt in öffentlich-rechtlicher Form;
2. Verletzung der subjektiven Personenrechte bzw. Verletzung der Rechte und objektive Gesetzeswidrigkeit;
3. Eintritt des materiellen Schadens für den Geschädigten;
4. kausaler Zusammenhang zwischen dem Schadenseintritt und der Verletzung der Rechte.

Die Erfüllung der Aufgaben des Trägers öffentlicher Gewalt in öffentlich-rechtlicher Form sowie die Verletzung der subjektiven Personenrechte sind allgemein gültige Voraussetzungen für Staatshaftungsanforderungen. Ähnlich wie im Bürgerlichen Gesetzbuch Deutschlands, besteht auch die regelungstechnische Eigenart des estnischen Staatshaftungsgesetzes darin, dass im Staatshaftungsrecht vorzugsweise gerade die Grundlagen der Haftung genormt sind, wobei der Inhalt, d. h. der zu ersetzende Schaden nach allgemeinen Vorschriften des Schuldrechts geregelt wird.

Das Fehlen der Verschuldung als eines Elements des Haftungsbestands soll nicht heißen, dass der Schuld ähnlich stehende Aspekte (Unvorhersehbarkeit des Schadens, mangelhafte Erfahrung des Beamten etc.) keine Wirkung auf Haftung ausüben. Aus den im § 13 StHG aufgezählten dringenden Gründen kann die Haftung beschränkt werden, was aber von der anderen Seite belegt werden muss. Laut der die Haftung beschränkenden Normen des Staatshaftungsgesetzes wird der Träger öffentlicher Gewalt von der Haftung für bei Erfüllung öffentlicher Aufgaben angerichteten Schaden entbunden, wenn die Schadenszufügung auch unter allseitiger Befolgung der Sorgfalt bei Erfüllung öffentlicher Aufgaben nicht abwendbar war. Nach Ansicht der Autorin handelt es sich bei der Grundlage der Haftungsentbindung um einen nicht definierten

Rechtsbegriff, dessen Inhalt einer Auslegung bedarf — was freilich der Gerichtspraxis überlassen bleibt.

Der unmittelbare materielle Schaden und der nichterzielte Gewinn müssen ersetzt werden. Wenn sich in anderen Rechtssystemen neben Entschädigung in Geld auch Alternative wie z. B. öffentliche Bekanntmachung des Gerichtsurteils, Deklaration der Rechte, Widerruf falscher Informationen, Deklaration der Ehre etc., finden, setzt StHG in Form des allgemeinen Grundsatzes fest, dass der materielle Schaden in Geld entschädigt wird. Im Hinblick auf Entscheidung über den Schadensersatz gilt die Regel, dass die Beseitigungskosten der Folgen die geldliche Entschädigung nicht wesentlich überschreiten würden, als der wichtigste Grundsatz bzw. die wichtigste Beschränkung.

Bei einem nicht erzielten Gewinn handelt es sich um einen vermutlichen Gewinn, den das Gericht nur annäherungsweise einschätzen kann. Aus diesem Grunde ist im Fall der Forderung nach dem nicht erzielten Gewinn die Wahrscheinlichkeit zu bewerten, mit der und in welcher Höhe der Gewinn erzielt gewesen wäre, wenn man seine Verpflichtungen den Anforderungen genügend eingehalten hätte. Die Autorin hat in ihrer Magisterarbeit das Problem des nicht erhaltenen Gehalts/Lohns als einer Form des nicht erzielten Gewinns aufgeworfen. Da der Gesetzgeber keine genaue Regelung der Vergütung des nicht erhaltenen Gehalts/Lohns eingeführt hat, sind unterschiedliche Deutungsmöglichkeiten möglich. Dabei sind alle Umstände zu erwägen und zu ermitteln, was versteht sich in jedem konkreten Fall unter dem Schadensersatz in angemessenem Umfang.

Weder das Staatshaftungs- noch das Schuldrechtsgesetz bestimmt präzise feste Sätze, besagt nichts über angemessene geldliche bzw. gerechte Entschädigung. Die Autorin stimmt dem Standpunkt des Rechtswissenschaftlers Margus Kingisepp zu, wonach das Bestimmen der Mindest- bzw. der Höchstgrenze des materiellen Schadens nur in Ausnahmefällen angewandt werden sollte, um die Verletzung legitimer Interessen der Geschädigten zu vermeiden, und dass die Anwendung der o. g. Grenzen ausschließlich dann gerechtfertigt ist, wenn dafür eine dringende von der Gesellschaft geäußerte Notwendigkeit vorliegt. Die Feststellung der Kausalität ist sowohl in rechtstheoretischer als auch praktischer Hinsicht von grundlegender Bedeutung. Eine Tätigkeit kann in Bezug auf die Verletzung des Rechtsguts und die Schadenszufügung als kausal bezeichnet werden, wenn sie nicht hinweg gedacht werden kann, ohne dass die negative Folge — sei es die Verletzung des Rechtsguts oder der Schaden — entfällt. Der Grund muss die notwendige Anforderung des Eintretens der Folge darstellen, im entgegengesetzten Fall kann nur von einem aufeinanderfolgenden Auftreten der Erscheinungen gesprochen werden. Die Autorin ist der Auffassung, dass die Ingebrauchnahme der Begriffe *Haftung bewirkende Kausalität*

(*vastutust tekitav kausaalsus*) und *Haftung erfüllende (der Haftung nachkommende) Kausalität* (*vastutust täitev (järeljõudev) kausaalsus*) im estnischen Rechtsraum durchaus begründet wäre, um den Inhalt der Kausalität aus rechtstheoretischer Sicht zu erläutern.

Die öffentliche Gewalt wird im Regelfall von einer Amtsperson ausgeübt. Rechtstheoretisch kann von staatsrechtlichen, haftungsberechtigten und strafrechtlichen Beamten gesprochen werden. Wenn eine Person vom Staat für ein Amt bestimmt wird, hat der Staat über sie auch die Aufsicht zu haben, denn der Staat stellt ihr Möglichkeit sowie Befugnisse zur Machtausübung zu, die ihrerseits zum den Schaden verursachenden Handeln führen können. Die Schaden zufügende Tätigkeit hat innerhalb der "Ausübung des öffentlichen Amtes" zu erfolgen, d. h. dass die Amtshaftung auf jemandes Handeln im Rahmen des Staatsamtes zurückzuführen ist. Dabei ist von Bedeutung, dass die Tätigkeit des Beamten der Ausübung staatlicher Gewalt unterstellt ist und sowohl in externer als auch interner Zusammenhang mit Ausübung des Amtes zu stehen hat und nicht zufällig durchgeführt werden kann. Die Verletzung der Amtspflichten bewirkt eine Schadensersatzpflicht nur im Fall, dass die verletzte Amtspflicht mindestens auch für den Geschädigten galt und einem Schutzzweck diene. Also sind im Verfahren einer jeden konkreten Schadensersatzanforderung drei Umstände zu prüfen:

1. hat die Amtspflicht überhaupt den Schutzzweck;
2. zählt der Geschädigte zum Kreis der zu schützenden Personen;
3. ist das konkrete verletzte Interesse der zum Schutzbereich zählenden Person bzw. ihr Rechtsgut vom Schutzzweck erfasst.

Die Autorin vertritt den Standpunkt deutscher Rechtswissenschaftler, wonach für den Fall, dass der Schutzzweck gar fehlte, der Geschädigte keinen Anspruch auf Schadensersatz hat, auch dann nicht, wenn die Verletzung der Amtspflicht für ihn nachträgliche Folgen hatte.

Vor Inkrafttreten des StHG bildete § 469 Abs. 1 ZGB für Regressanspruch den Rechtsgrund. Laut dessen stand der Person, die den von einer anderen Person angerichteten Schaden ersetzt hatte, das Recht auf einen Regressanspruch gegen diese Person in Höhe der ausgezahlten Entschädigung zu unter dem Vorbehalt, dass das Gesetz keinen anderweitigen Satz vorsieht. Die Autorin ist der Auffassung, dass der Grundsatz des Zivilgesetzbuches, wonach das Regressrecht zu dem Zeitpunkt wirksam wird, wenn die Person (der Kläger) den durch andere Person entstandenen Schaden ersetzt hat, d. h. einen bestimmten Betrag gezahlt, den geschädigten Gegenstand wiederhergestellt etc. hat, auch im positiven Recht eine gewichtige Bedeutung hat.

Das deutsche Recht unterscheidet zwischen verwaltungsinternen und -externen Amtspflichten einer Amtsperson. Daraus folgt, dass dem deutschen Recht die Begriffe *Innenregress*

(*siseregress*) und *Innenhaftung* (*sisevastutus*) geläufig sind. Die Autorin ist der Auffassung, dass die Ingebrauchnahme der Begriffe *Innenhaftung* (verwaltungsinterne Haftung) und *Außenhaftung* (verwaltungsexterne Haftung) auch hinsichtlich estnischer Rechtspraxis für besseres Verständnis der rechtlichen Fragen der Regresshaftung zweckdienlich wäre.

Grundlegend gilt für den Regressanspruch der Staatshaftung § 19 Abs. 1 StHG, doch sei hier insbesondere auf § 21 — Sonderfälle von Regress — hingewiesen. Die Haftung des Beamten vor dem Träger öffentlicher Gewalt erfolgt nach den im Gesetz über öffentlichen Dienst festgesetzten Grundsätzen und Regelungen. Die die Beamtenhaftung betreffenden Bestimmungen bereiteten im Gange der Ausarbeitung des StHG am meisten Probleme. §§ 89¹ und 89² des Gesetzes über öffentlichen Dienst stellen Normen dar, die durch den Regressanspruch den Vermögensstand konkreter Beamten beeinflussen werden. Die Autorin hält es für wichtig, dass der Gesetzgeber der wieder eigenständigen Republik Estland zum ersten Mal die Haftung des Beamten für den von ihm angerichteten Schaden fixiert hat. Von größter Bedeutung ist, dass die Haftung des Beamten nur dann wirksam wird, wenn er durch die Verletzung seiner Amtspflichten den Schaden schuldhaft verursacht hat. Somit ist eine rechtspolitische Entscheidung zustande gekommen, wonach die Beamtenhaftung eine schuldige Haftung darstellt — im Gegensatz zum früher geltenden Arbeitsgesetzbuch (*Töökoodeks*), in dem tarifmäßige, auf das Gehalt zurückzuführende Höchstsätze der Haftung festgesetzt waren. Für den Fall, dass der Schaden nicht vorsätzlich angerichtet wurde, darf der anzufordernde Schadensersatz die Summe des sechsfachen Amtsgehalts incl. der Zulagen des Beamten nicht überschreiten. Die Autorin ist der Ansicht, dass es zwischen der Schuld und der für Ausübung öffentlicher Aufgaben erforderlichen ausreichenden Sorgfalt in der Praxis keinen nennenswerten Unterschied gibt. Im Hinblick auf Anwendung der Regresshaftung ist die Tatsache von Bedeutung, dass die Durchsicht der zur Vergütung des in öffentlich-rechtlicher Beziehung angerichteten Schadens eingereichten Klage, die vor Inkrafttreten des vorliegenden Gesetzes eingereicht wurde, auf Grund der vor StHG geltenden Verfügungen und der allgemeinen Grundsätze der Schadensersatzung erfolgt. Die Autorin ist der Auffassung, dass in dem geltenden Gesetz und der bisherigen Rechtsprechung der eindeutige Standpunkt hinsichtlich dessen gefehlt hat, ob für Beamte des öffentlichen Dienstes die früheren, auf materielle Haftung bezogenen Verfügungen des Arbeitsgesetzbuches gegolten haben. Nach Einschätzung der Autorin sind die im 2003 gefällten Beschluss hinsichtlich der Klage der Republik Estland gegen S. Timofejev auf Regressleistung vorgeführten Standpunkte im Hinblick auf gleichwertige Anwendung des Gesetzes von wesentlicher Bedeutung.

Die Frage, ob es sich bei der Geltendmachung des Regressanspruchs um Pflicht oder Diskretion handelt, kann folgend beantwortet werden: ähnlich wie im deutschen Recht, ist der Leiter einer Verwaltungsbehörde auch im estnischen Rechtsraum verpflichtet, in der im Gesetz bestimmten Ordnung Ersetzung des verursachten Schadens vorzuschlagen. Im entgegengesetzten Fall wird er seinen Amtspflichten nicht ordnungsgemäß nachgegangen sein. Vor Inkrafttreten des StHG

wurden Regressansprüche gegen Beamte nur in seltenen Fällen geltend gemacht, was nach der Auffassung der Autorin davon herrührt, dass die Regressregelungen nicht eindeutig waren und die vorhandenen Verfügungen den Ansprüchen eines Rechtsstaats nicht gleichkamen. Gemäß § 89¹ Abs. 4 des Gesetzes über öffentlichen Dienst kann die Haftung beschränkt werden, jedoch lässt es sich laut Autorin nicht so auffassen, als ob man den Schadensersatzanspruch nicht geltend zu machen braucht. Die o. g. Bestimmungen lassen die Beschränkung der Beamtenhaftung zu und nehmen zudem Rücksicht auf sonstige im Gesetz ausdrücklich aufgeführte Tatsachen, nach den das vollständige Ersetzen des Schadens durch den Beamten als ungerecht aufgefasst wird. Die Frage, ob im estnischen Staatshaftungsrecht — wie im deutschen auch — außerordentliche Nichtgeltendmachungen von Regressansprüchen Anwendung finden, kann erst künftige Rechtsprechung beantworten.

Die Autorin ist zu dem Schluss gekommen, dass die vom Gesetzgeber entwickelte außergerichtliche Regelung des Schadensersatzes innerhalb der Regresshaftung des Beamten gewisse Lücken aufweist. Dies wiederum kompliziert die Geltendmachung des Regressanspruchs gegen den schuldigen Beamten. So ist es z. B. nicht eindeutig klar, welches Verfahren für die Aufklärung der Schuld des Beamten und die Geltendmachung des Regressanspruchs gegen den für Schadenszuführung schuldigen Beamten angewandt werden muss.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass das Staatshaftungsgesetz der Person Möglichkeiten gewährt, ihre Rechte, die durch Anwendung der Befugnisse öffentlicher Gewalt und Erfüllung sonstiger öffentlichen Aufgaben verletzt wurden, wiederherzustellen. Die Autorin hält es für angebracht, dass eine eindeutige rechtliche Grundlage für die materielle Haftung der Beamten geschaffen wird. Dies trägt zur Erreichung eines der Zwecke des Staatshaftungsrechts bei — der Verpflichtung des Staates, für den einer Person zugefügten Schaden Ersatz zu leisten sowie dem daraus folgenden Recht auf Geltendmachung des Regressanspruchs gegen den für Schadenszuführung schuldigen Beamten. Das Staatshaftungsrecht ist ein umfangreicher Rechtsbereich, das die gesamte Tätigkeit der öffentlichen Gewalt umfasst. Dabei hat das Gesetz auch den Staat vor unangemessen hohen Geldforderungen zu schützen. Zum heutigen Zeitpunkt hat StHG zwei Jahre gegolten. Auch die Gerichte haben auf diesem Gebiet im Rahmen ihrer Praxis gewisse Probleme und begriffliche Unbestimmtheiten erlebt, auf die in der Magisterarbeit von der Autorin auch hingewiesen wurde. Zudem kann gesagt werden, dass die auf Regresshaftung bezogene Rechtspraxis erst am Entwickeln ist — und die Gründe dafür finden sich vor allem in lückenhafter Regelung der die Regresshaftung verfügenden Normen.

KASUTATUD KIRJANDUSE LOETELU

1. Aarnio, A. Õiguse tõlgendamise teooria. Tallinn: Juura, 1996.
2. Andresson, H., Tamm, V. Saksa-Eesti õigussõnaraamat. Tartu, 1998.
3. Alexy, R. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. – Juridica eriväljaanne, 2001.
4. Alexy, R. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. Kiel, 1997.
5. Anagnostaras, G. The Principle of State Liability for Juridical Breaches: The Impact of European Law. – European Public Law, 2001, no 2, pp. 281-305.
6. Ananjeva, J., Kask, P., Laasik, E. Eesti NSV Tsiviilkoodeks. Kommenteeritud väljaanne, Tallinn: Eesti Raamat, 1969.
7. Annus, T. Riigiõigus. Tallinn: Juura, 2001.
8. Avaliku halduse alused: valimik Euroopa esseid. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, 1997.
9. Bender, K. Staatshaftungsrecht. 3. Aufl. Heidelberg, Karlsruhe, 1981.
10. Blackburn, S. Oxfordi filosoofialeksikon. Vagabund, 2002.
11. Detterbeck, S., Windhorst, K., Sproll, H-D. Staatshaftungsrecht. München, 2000.
12. Däubler, W. Töötaja vastutus Saksa tööõiguse järgi. – Juridica, 1998, nr 8, lk144–146.
13. Eesti Entsüklopeedia 9. Tallinn, 1995.
14. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura, 2002.
15. Eesti Vabariigi põhiseaduse ekspertiisikomisjoni aruanne. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.just.ee/index.php3?cath=1613>.
16. Eetika ja politseitöö. Politseiõpik. Tõlk M. Moora. Tallinn: Sisekaitseakadeemia kirjastus, 2002. (Originaal: Ellonen, E., Kekomäki, K., Raivola, P., Taiha, H., Väliatalo, T. Etiikka ja poliisin työ. Espoo: Poliisiammattikorkeakoulu, 2000.)
17. Glikman, L. Ametnike omavoli vastu. – Äripäev, 23.11 2000.
18. Hager, G. Õigusvastaselt kahju tekitamine. Eraõigus I. Abimaterjal kohtunike ja prokuröride *winning*-koolituse eraõiguse õppegruppidele. Tallinn, 2001.
19. Inimõigused ja nende kaitse Euroopas. Koost U. Lõhmus. Tartu, 2003.
20. Justiitsministeerium. Mitmekeelne õigussõnaraamat. Juura, 1998.
21. Kaljulaid, K. Üks valitsuse tööaasta toob riigile 5 miljardit. – Äripäev, 12.06.2001.
22. Kingisepp, M. Kahjuhüvitis postmodernses deliktiõiguses. Doktoritöö, Tartu 2002.
23. Koolmeister, I. Protsessiosalised halduskohtumenetluses. – Juridica, 1994, nr 2, lk 51–53.
24. Koolmeister, I., Orion, K. Haldussund kehtivas õiguses. – Juridica, 1998, nr 8, lk 382–389.

25. Kuusikko, K. Advice, Good Administration and Legitimate Expectations: Some Comparative Aspects. – *European Public Law*, vol. 7 (2001), no 3.
26. Köhler, H. Tsiviilseadustik. Üldosa. Tallinn: Juura, 1998.
27. Laanemäe, A. Eetika alused. Tallinna Tehnikaülikool. Humanitaar- ja sotsiaalteaduste instituut. TTÜ kirjastus, 2000.
28. Laasik, E. Nõukogude tsiviilõigus. Eriosa. Tallinn: Valgus, 1975.
29. Laffranque, J. Lojaalsuse põhimõte Euroopa Liidus ja selle mõju Eestile. – *Juridica*, 2001, nr 9, lk 616–625.
30. Lahe, J. Kahju tekitaja süü presumptsioon. – *Juridica*, 2002, nr 1, lk 30–36.
31. Lahe, J. Kannatanu süü kahju tekkimisel kahjuhüvitise vähendamise alusena. – *Juridica* 2003, nr 2, lk 83–91.
32. Lind, K. Riigivastutusõigus. Haldusõiguse täiendkoolituse õppevahend. Sisekaitseakadeemia, 2001.
33. Linntam, M. Õigluse idee kui argument Eesti Vabariigi Riigikohtus ja Euroopa Kohtus. – *Juridica*, 2002, nr 1, lk 3–10.
34. Lõhmus, U. Rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtted Eesti õigussüsteemi osana. – *Juridica*, 1999, nr 9, lk 425–430.
35. Madise, Ü. Eesti haldusõiguse reformi kandvatest ideedest. – *Juridica*, 2003, nr 1, lk 38–44.
36. Madise, Ü. Riigivastutus – vabaks tähtsuse sündroomist. – *Äripäev*, 13.06.2001.
37. Mandel, M. Kuritarvituste viis viisi. – *Äripäev*, 6.06.2001.
38. Maruste, R. Põhiseadus ja selle järelevalve: võrdlevad selgitused. Kommentaarid. Tallinn: Juura, 1997.
39. Maurer, H. Allgemeines Verwaltungsrecht. 13. Auflage. München, 2000.
40. Medicus, A. Schuldrecht. Allgemeiner Teil. München, 2002.
41. Merusk, K. Avalik-õiguslik juriidiline isik kehtivas õiguskorras. – *Juridica*, 1994, lk 4, lk 85–87.
42. Merusk, K. Administratsiooni diskretsioon ja selle kohtulik kontroll. Tallinn, 1997.
43. Merusk, K. Avalike ülesannete eraõiguslikele isikutele üleandmise piirid. Konstitutsiooni- ja haldusõiguse aspekte. – *Juridica*, 2000, nr 8, lk 519–528.
44. Merusk, K. Avalik-õiguslik juriidiline isik avaliku halduse organisatsioonis. – *Juridica*, 1996, nr 4, lk 174–178.
45. Merusk, K. Koolmeister, I. Haldusõigus. Tallinn: Juura, 1995.
46. Merusk, K. Narits, R. Eesti konstitutsiooniõigusest. Tallinn: Juura, 1998.
47. Mikiver, M. Roosvee, T. Haldusõigus. Üldosa. Loengukonspekt. Tallinn: Sisekaitseakadeemia, 2001.
48. Narits, R. Õiguse entsüklopeedia. Tallinn: Juura, 1995.
49. Narits, R. Õiguse entsüklopeedia. Tallinn: Juura, 2002.

50. Narits, R. Õigusteaduse metodoloogia. I. Tallinn: Juura, 1997.
51. Normitehnika käsiraamat. Tallinn: Justiitsministeerium, 2003.
52. Oppermann, T. Euroopa õigus. Tallinn: Juura, 2002.
53. Ossenbühl, F. Staatshaftungsrecht. 5. Aufl. München: Beck, 1998.
54. Palvadre, A. Tsiviil- ja administratiivkohtu vahekorra korraldamine TKS eelnõus. – Õigus, 1933, nr 1.
55. Peine, F. J. Allgemeine Verwaltungsrecht. 4. überarbeitete Auflage. Heidelberg: Müller, 1998.
56. Peine, F. J. Allgemeine Verwaltungsrecht. 5. überarbeitete Auflage. Heidelberg: Müller, 2000.
57. Peterkop, T. Jurisdiktsiooni regulatsioon NATO vägede staatust käsitlevas lepingus. – Juridica, 2002, nr 3, lk 177–187.
58. Pilving, I. Riigivastutuse seadus tuleb tööle panna. – Äripäev, 11.06.2001.
59. Pilving, I. Avaliku halduse kandja varalist vastutust reguleerivate õigusaktide analüüs koos riigivastutuse seaduse väljatöötamise seisukohalt oluliste järelduste ja üldistustega. Arvamus Justiitsministeeriumile. 1999. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.just.ee>.
60. Pilving, I. Halduse vastutus kahju tekitamise eest. – Juridica, 1998, nr 6, lk 274–278.
61. Pilving, I. Haldusprotsessi põhiküsimused ja kaebuse rahuldamise eeldused. Juristide Liidus 17.01.2003. a peetud loeng.
62. Pilving, I. Põhiseadusevastase määruse alusel tasutud maksuintressi tagasinõudmine. – Juridica, 2002, nr 10, lk 702–708.
63. Pilving, I. Riigikohtu 2001. aasta praktika haldusmenetluse valdkonnas. – Juridica, 2002, nr 2, lk 106–120; nr 3, lk 139–147.
64. Pilving, I. Riigivastutus. Valikkursus. Kahju hüvitamine. Materjal TÜ õigusteaduskonna üliõpilastele. 2002. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.hot.ee/ipilving/riigivas-aine.htm>.
65. Pilving, I. Riigivastutusõiguse dogmaatika ja Eesti kehtiv riigivastutusõigus. – Juridica, 1999, nr 8, lk 382–389.
66. Pilving, I. Õiguskaitse riigihankemenetluses. – Riigikogu Toimetised, 2001, nr 3.
67. Plitt, F-A., Weidel, T. Kommentare zu BGB 839. Arvutivõrgus. Kättesaadav: 212.227.253.49/public/recht-in/ars-juridica/GesetzestextmitKommentaren/Bundesrecht/bgb/kommentare/bgb.242.kom.htm.
68. Post- *Francovich* Judgements by the ECJ. Arvutivõrk. Kättesaadav: <http://www.eel.nl/dossier/fran3.htm>
69. Rumessen, I. Riigivastutuse seadus tööle ei hakka. – Äripäev, 7.06.2001.
70. Rückert, J. Zeitgeschichte des Rechts: Aufgaben und Leistungen zwischen Geschichte, Rechtswissenschaft, Sozialwissenschaften und Soziologie”Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte, Germanistische Abteilung, Bd. 115, 1998, S. 1–85. (Õiguse lähiajalugu. Ülesanded ja saavutused ajaloo, õigusteaduse, sotsiaalteaduste ja sotsioloogia vahel. I. Tõlk M. Luts. – Akadeemia, 2001, nr 6.)

71. Schlechtriem, P. Võlaõigus. Eriosa. Tallinn: Juura, 2000.
72. Schlechtriem, P. Võlaõigus. Üldosa. Tallinn: Juura, 1999.
73. Sepp, H. Lepinguväline kahju Riigikohtu tsiviilkolleegiumi praktikas. – Riigikohtu lahendid ja kommentaarid 2001. Riigikohus, Tartu, 2001.
74. Siigur, H. Skeeme tööõigusest. Tallinn: Juura, 1998.
75. Siitam, N. Riigi ja ametniku vastutus. – Avaliku teenistuse aastaraamat 2002. Tallinn: Riigikantselei, 2003.
76. Stoll, H. Consequences of Liability. Remedies, IECL. Vol. XI Torts, J. C. B. Mohr, Tübingen, 1972.
77. Tampuu, T. Deliktiõigus võlaõigusseaduses. Üldprobleemid ja delikti üldkoosseisul põhinev vastutus. – Juridica, 2003, nr 2, lk 71–82.
78. Tampuu, T. Lepinguväliselt tekitatud kahju hüvitamise probleeme. Loeng kohtunikele. 1998.
79. Tampuu, T. Sissejuhatus lepinguväliste võlasuhete õigusesse: üldprobleemid, tasu avaliku lubamise ja asja ettenäitamise õigus. – Juridica, 2002, nr 5, lk 336–345.
80. Taro, A. Euroopa Ühenduse õiguse rikkumisega tekitatud kahju. Ühenduse liikmesriigi vastutus. – Juridica, 2003, nr 3, lk 169–179.
81. Taska, A. Õigusteaduse metodoloogia. Lund, 1978.
82. Traks, K. Üks valitsuse aasta maksab miljard krooni. – Äripäev, 11.06.2001.
83. Vene, E. Avaliku halduse kandja tekitatud kahju hüvitamine. – Juridica, 2000, nr 5, lk 330–335.
84. Vene, E. Avaliku halduse kandja poolt tekitatud kahju hüvitamise kohtupraktika ja riigivastutuse õigus *de lege ferenda*. Bakalaureusetöö. Tartu, 2000. Käsikiri Tartu Ülikooli õigusteaduskonna raamatukogus.
85. Vene, E. Kohtupraktika halduskohtusse kaebuse esitamise tähtajaga seonduvates küsimustes. – Riigikohtu lahendid 2002. Kommentaarid.
86. Windhorts, K., Sproll, H-D. Staatshaftungsrecht. München: Beck, 1994.
87. Õigusleksikon. Koost K. Maurer. Interlex, 2000.

KASUTATUD NORMATIIVMATERJALIDE LOETELU

88. Asendustäitmise ja sunniraha seadus, 9.mai 2001.a. – RT I 2001, 50, 283; 94, 580.
89. Avaliku teenistuse seadus, 25.jaanuar 1995.a. – RT I 1995, 16, 228; 1999, 7, 112; 10, 155; 16, 271 ja 276; 2000, 25, 144 ja 145; 28, 167; 102, 672; 2001, 7, 17 ja 18; 17, 78; 42, 233.
90. Bürgerliches Gesetzbuch vom 18.Aug. 1896, Stand 01.07. 1999, Tallinn: Juura 2001.
91. Eesti NSV Tsiviilkoodeks. – ENSV ÜNT 1964, 25, 115; RT I 1994, 53, 889.

92. Eesti NSV töökoodeks. Tallinn, 1985.
93. Eesti Vabariigi põhiseadus, 28.juuni 1992.a. – RT 1992, 26, 349.
94. Eesti Vabariigi ravikindlustusseadus, 12.juuni 1991.a. – RT I 1991, 23, 272; 2001, 47, 260.
95. Euroopa inimõiguste konventsioon. – RT II 1996, 11/12, 34.
96. Euroopa Ühenduse ja selle liikmesriikide ning Eesti Vabariigi vaheline assotsiatsioonileping. – RT II 1995, 22–27.
97. Halduskohtumenetluse seadustik, . – RT I 1999, 31, 425, 33, õiend; 96, 846; 200, 51, 321; 2000, 53, 313; 2001, 58, 355; 2002, 29, 174; 50, 313; 53, 336; 62, 376.
98. Halduskoostöö seadus, 29. jaanuar 2002.a. – RT I 2003, 20, 117.
99. Haldusmenetluse seadus, 06. juuni 2001.a. . – RT I 2001, 58, 354; 2002, 53, 336; 61, 375.
100. Haldusmenetluse seaduse muutmise ja rakendamise seadus, 19.juuni 2002.a. – RT I 2002, 61, 2995.
101. Kaitseväeteenistuse seadus, 14. märts 2000.a. – RT I 2000, 28, 167; 2003, 20, 119.
102. Karistusseadustik, 01.september 2002.a. - RT I 2002, 44, 284; 56, 350; 64, 309; 82, 480; 105, 612; 2003, 4, 22; 83. 557; 90, 601.
103. Korruptsioonivastane seadus.- RT I 1999, 16, 276; 87, 791; 2000, 25, 145; 2001, 58, 357; 2002, 53, 336; 63, 387; 2003, 18, 108; 51, 349; 88, 591.
104. Karistusõiguse reformiga seotud seaduste muutmise seadus, 12. märts 2003.a. – RT I 2003, 26, 156.
105. Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus, 02.juuni 1999.a. – RT I 1993, 37, 558; 2003,1, 1; 4, 22.
106. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse muutmise seadus, 17. detsember 2002.a. – RT I 2003, 1, 1.
107. Kohtutäituri seadus, 17. jaanuar 2001.a. – RT I 2001, 16, 69.
108. Kriminaalmenetluse koodeks, 01.juuni 1961. a. . – RT I 2000, 56,369; 2001, 65, 378.
109. Kriminaalmenetluse seadustik, 01.07.2004.a.- RT I 2003, 27, 166.
110. Kuriteoohvritele riikliku hüvitise maksmise seadus,15.detsember 1998.a. – RT I 1999, 4, 51.
111. Liikluskindlustuse seadus, 10.aprill 2001.a. – RT I 2001, 43, 238.
112. Liiklusseadus, 14.detsember 2000.a. – RT I 2001, 3, 6.
113. NATO SOFA (Status of Forces Agreement). – RT II 1996, 17, 66.
114. Notariaadiseadus, 06.detsember 2000.a. – RT I 2000, 104, 684; 2003, 18, 100.
115. Politseiseadus, 20. september 1990. a. – RT 1990, 10, 113; 2002, 56, 350.
116. Politseiteenistuse seadus, 14. mai 1998. a. – RT I 1998, 50, 753; 2001, 93, 565.

117. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus, 13. märts 2003.a. – RT I 1993. 25, 435.
118. Ravikindlustuse seadus, 19. juuni 2002.a. – RT I 2002, 62, 377.
119. Riigi poolt isikule alusetult vabaduse võtmisega tekitatud kahju hüvitamise seadus, 11.juuni 1997.a. – RT I 1997, 48, 775; 2001, 47, 260; 2002, 56, 350; 61, 375.
120. Riigivastutuse seadus, 02. mai 2001. a. – RT I 2001, 47, 260; 2002, 62, 377; 2003, 15, 86.
121. Seadusloome järjepidevus. Eesti Vabariigi Riigikogu 1992. aasta 1. detsembri otsus. – RT 1992, 52, 651.
122. Tsiviilkohtumenetluse seadustik, 22.aprill 1998.a.. – RT 1998, 108/109, 1783; 2003, 13, 67.
123. Tsiviilseadustiku üldosa seadus, 27.märts 2002.a. – RT I 2002, 35, 216.
124. Vabariigi Valitsuse seadus, 13.detsember 1995.a. – RT I 1995, 94, 1628; 2003, 21, 122.
125. Võlaõigusseadus, 26.september 2001.a. – RT I 2002, 60, 374.
126. Võlaõigusseaduse, tsiviilseadustiku üldosa seaduse ja rahvusvahelise eraõiguse seaduse rakendamise seadus, 21.juuni 2002.a. – RT I 2002, 53, 336.

KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA LOETELU

127. Andrea Francovich and Danila Bonifaci and others v Italian Republic. Joined cases C-6/90 and C-9/ 90. – European Court reports, 1991, page 1-05357.
128. Brasserie du Pecheur SA v Bundesrepublik Deutschland and The Queen v Secretary of State for Transport. Joined cases C-46/93 and C-48/93. – European Court reports, 1996, page I-01029.
129. Rosalba Palmisani v Istitutionazionale della previdenza sociale (INSP), Case C-261/95. – European Court reports, 1997, page I-04025.
130. Denkavit International BV, VITIC Amsterdam BV and Voormeer BV v Bundesamt für Finanzen. Joined cases C-283/94, C-291/94 and C-292/94. – European Court reports, 1996, page I-05063.
131. Euroopa Kohtu lahend, 1967, 359, kohtuasi 5, 7 ja 13-24/66 . Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://europa.eu.int/celex/>.
132. Euroopa Kohtu lahend, 1976, 1989, kohtuasi 33/76. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://europa.eu.int/celex/>.
133. Euroopa Kohtu lahend, 1979, 3091 jj, ühendatud kohtuasi 64 ja 113/76.Arvutivõrgus. Kättesaadav :<http://europa.eu.int/celex/>.
134. Euroopa Kohtu lahend, 1982, 3271 jj, kohtuasi 261/78. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://europa.eu.int/celex/>.

135. Euroopa Kohtu lahend, 1983, 1707 jj, kohtuasi 245/819. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://europa.eu.int/celex/>.
136. Euroopa Kohtu lahend, 1990, II 619 jj, kohtuasi 73/89. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://europa.eu.int/celex/>.
137. Riigikohtu halduskolleegiumi 26. septembri 2000. a otsus nr 3-3-1-35-00. – RT III 2000, 21, 234.
138. Riigikohtu halduskolleegiumi 13. veebruari 2001. a otsus nr 3-3-1-66-00. – RT III 2001, 6, 64.
139. Riigikohtu halduskolleegiumi 10. aprilli 2001. a määrus nr 3-3-1-16-01. – RT III 2001, 12, 125.
140. Riigikohtu halduskolleegiumi 17. aprilli 2001. a otsus nr 3-3-1-10-01. – RT III 2001, 14, 141.
141. Riigikohtu halduskolleegiumi 10. mai 2001. a määrus nr 3-3-1-24-01. – RT III 2001, 16, 172.
142. Riigikohtu halduskolleegiumi 27. septembri 2001. a otsus nr 3-3-1-39-01. – RT III 2001, 25, 266.
143. Riigikohtu halduskolleegiumi 30. oktoobri 2001. a otsus 3-3-1-49-01. – RT III 2001, 28, 303.
144. Riigikohtu halduskolleegiumi 7. märtsi 2002. a otsus nr 3-3-1-9-02. – RT III 2002, 9, 87.
145. Riigikohtu halduskolleegiumi 19. märtsi 2002. a otsus nr 3-3-1-11-02. – RT III 2002, 12, 122.
146. Riigikohtu halduskolleegiumi 27. märtsi 2002. a otsus nr 3-3-1-17-02. – RT III 2002, 11, 110.
147. Riigikohtu halduskolleegiumi 3. aprilli 2002. a otsus nr 3-3-1-14-02. – RT III 2002, 12, 124.
148. Riigikohtu halduskolleegiumi 6. juuni 2002. a otsus nr 3-3-1-27-02. – RT III 2002, 18, 204.
149. Riigikohtu halduskolleegiumi 17. juuni 2002. a otsus nr 3-3-1-32-02. – RT III 2002, 20, 232.
150. Riigikohtu halduskolleegiumi 18. juuni 2002. a otsus nr 3-3-1-33-02. – RT III 2002, 20, 234.
151. Riigikohtu halduskolleegiumi 20. juuni 2002. a otsus nr 3-3-1-30-02. – RT III 2002, 21, 242.
152. Riigikohtu halduskolleegiumi 16. jaanuari 2003. a määrus nr 3-3-1-2-03. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.nc.ee/rkis/lahendid/tekst/3-1-2-03.html>.
153. Riigikohtu halduskolleegiumi 29. oktoobri 2003. a otsus nr 3-3-1-64-03. – RT III 2003, 32, 323.
154. Riigikohtu tsiviilkolleegiumi 27. aprilli 1995. a otsus nr III-2/1-24/95. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.nc.ee/rkis/lahendid/tekst/2/1-24/95.html>.
155. Riigikohtu tsiviilkolleegiumi 19. oktoobri 1999. a otsus nr 3-2-1-90-99. – RT III 1999, 28, 270.
156. Riigikohtu tsiviilkolleegiumi 12. jaanuari 2000. a otsus nr 3-2-1-2-00. – RT III 2000, 4, 41.

157. Riigikohtu tsiviilkolleegiumi 12. aprilli 2000. a otsus nr 3-2-1-14-00. – RT III 2000, 11, 123.
158. Riigikohtu tsiviilkolleegiumi 18. jaanuari 2001. a otsus nr 3-2-1-144-00. – RT III 2001, 3, 32.
159. Riigikohtu tsiviilkolleegiumi 8. veebruari 2001. a otsus nr 3-2-1-1-01. – RT III 2001, 6, 72.
160. Riigikohtu tsiviilkolleegiumi 22. jaanuar 2002. a otsus asjas nr 3-2-1-157-01. – RT 2002, 5, 49.
161. Riigikohtu tsiviilkolleegiumi 6. veebruari 2002. a otsus asjas nr 3-2-1-1-02. – RT III 2002, 6, 58.
162. Riigikohtu tsiviilkolleegiumi 3. aprilli 2002. a otsus nr 3-3-1-14-02. – RT III 2002, 12, 124.
163. Riigikohtu tsiviilkolleegiumi 21. mai 2002. a otsus nr 3-2-1-56-02. – RT III 2002, 16, 94, 110.
164. Riigikohtu tsiviilkolleegiumi 23. mai 2002. a otsus nr 3-2-1-67-02. – RT III 2002, 17, 198.
165. Riigikohtu tsiviilkolleegiumi 12. juuni 2002. a otsus nr 3-2-1-84-02. – RT III 2002, 19, 227.
166. Riigikohtu tsiviilkolleegiumi 20. märtsi 2003. a otsus nr 3-2-1-18-03. – RT III 2003, 10, 106.
167. Riigikohtu tsiviilkolleegiumi 22. mai 2003. a otsus nr 3-2-1-50-03. – RT III 2003, 20, 193.
168. Riigikohtu tsiviilkolleegiumi 10. juuni 2003. a otsus nr 3-2-1-84-03. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.nc.ee/rkis/lahendid/tekst/2-1-84-03.html>.
169. Riigikohtu tsiviilkolleegiumi 10. juuni 2003. a otsus nr 3-2-1-75-03. – RT III 2003, 22, 222.
170. Riigikohtu erikogu 20. detsembri 2001. a otsus nr 3-3-1-15-01. – RT III 2002, 4, 34.
171. Riigikohtu erikogu 4. märtsi 2002. a määrus nr 3-3-4-1-02. – RT III 2002, 9, 85.
172. Riigikohtu erikogu 10. aprilli 2002. a määrus nr 3-3-4-2-02. – RT III 2002, 13, 138.
173. Riigikohtu erikogu 10. mai 2002. a määrus nr 3-3-4-6-02. – RT III 2002, 15, 169.
174. Riigikohtu erikogu 12. novembri 2002. a määrus nr 3-3-4-7-02. – RT III 2002, 32, 349.
175. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kohtukolleegiumi 12. aprilli 1995. a otsus nr III-4/1-1/95. – RT I 1995, 42, 655.
176. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kohtukolleegiumi 8. novembri 1996. otsus nr 3-4-1-2-96. – RT I 1996, 87, 1558.
177. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 5. novembri 2002.a. otsus nr 3-4-1-8-02. – RT III 2002, 30, 326.
178. Riigikohtu üldkogu 22. detsembri 2000. a otsus nr 3-4-1-10-00. – RT III 2001, 1, 1.
179. Tallinna Ringkonnakohtu 6. mai 2003. a otsus tsiviilasjas nr 2-2/577/2003. Arvutivõrgus. Kättesaadav: http://kola.just.ee/docs/public/dokument_100894.pdf.
180. Tallinna Halduskohtu 25. märtsi 2003. a otsus haldusasjas nr 3-1/ 2003. Arvutivõrgus. Kättesaadav: http://kola.just.ee/docs/public/dokument_100482.pdf.
181. Tallinna Linnakohtu 8. veebruari 2002. a otsus tsiviilasjas nr 2/5/32-5659/98. Avaldamata.

182. Tallinna Ringkonnakohtu haldusasi II-3/1178/2001. Avaldamata.
183. Tallinna Halduskohtu haldusasi nr 3-309/2000. Avaldamata.
184. Tallinna Halduskohtu haldusasi nr 3-92/01. Avaldamata.
185. Viru Ringkonnakohtu 4. veebruari 2003. a otsus tsiviilasjas nr 2-2-15/ 03. Arvutivõrgus. Kättesaadav: http://kola.just.ee/docs/public/dokument_86453.pdf.
186. Narva Linnakohtu 17. märtsi 1999. a otsus tsiviilasjas nr 2-149. Avaldamata.
187. Narva Linnakohtu 13. septembri 2002. a otsus tsiviilasjas nr 2-154/02. Avaldamata.

KASUTATUD MUUDE MATERJALIDE LOETELU

188. Avaliku teenistuse seaduse eelnõu. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee>.
189. Eriteenistuste seadustiku eelnõu. Justiitsministeerium. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.just.ee>.
190. Ernits, M. Riigivastutusest *de lege ferenda*. Justiitsministeeriumi poolt tellitud arvamus. Tallinn, 1999.
191. Halduskorralduse seaduse eelnõu. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://web.riigikogu.ee/ems/saros-bin/mgetdoc?itemid=003672895&login=proov&passvor>.
192. Hänni, L. Poliitiline tahe RVS-s. Kõne riigivastutuse foorumil. 06.06.2001. Arvutivõrgus. Kättesaadav: www.eahi.ee/foorumid/foorumid.php.
193. Justiitsministeeriumi arengukava aastani 2006.a.kinnitamine. Justiitsministri 27. novembri 1992.a käskkirj nr 554. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.just.ee>.
194. Karistusõiguse reformiga seotud seaduste muutmise seaduse eelnõu. Arvutivõrgus. Kättesaadav: www.just.ee.
195. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse muutmise ja täiendamise seaduse eelnõu. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://web.riigikogu.ee/ems/saros/0234/023450024.html>.
196. Politseiameti distsiplinaarjuurduse materjalid V. Z. asjas. Avaldamata.
197. Rask, M. Kõne riigivastutuse foorumil. 06.06.2001. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.eahi.ee/foorumid/foorumid.php>.
198. IX Riigikogu stenogramm, V istungjärk, kolmapäev, 2. mai 2001. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://web.riigikogu.ee/ems/stenograms/2001/05/t01050213.html>.
199. Riigikogu õiguskomisjoni 19. septembri 2000. a istungi protokoll nr 65. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/?id=9474>.
200. Riigivastutuse foorumi materjalid. 06.06.2001. Arvutivõrgus. Kättesaadav: www.eahi.ee/foorumid/foorumid.php.

201. Riigivastutuse seaduse seletuskiri, lk 1. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://web.riigikogu.ee/ems/plsql//motions.shor?assembly=98id=480>.
202. Riigivastutuse seaduse ja põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse muutmise seaduse eelnõu. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://eoigus.just.ee>.
203. Riikide vastutuse eelnõu. ÜRO Rahvusvahelise õiguse komisjon. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.law.com.ac.kk/RCIL/ILCSR/Statusp.htm>.
204. Siseministeeriumi 20.12.2002. a järelaudit "Politsei ameti poolt teenistusdistsipliini tugevdamiseks ja õigusrikkumiste põhjuste väljaselgitamiseks rakendatud meetmete tõhusus ja tulemuslikkus", p 2.2.9. Liiklusõnnetustes saadud kahjumite kajastamine. Avaldamata.

KASUTATUD LÜHENDID

ATS – avaliku teenistuse seadus
ATSS- asendustäitmise ja sunniraha seadus
BGB – Bürgerliches Gesetzbuch (Saksamaa Liitvabariik)
BGH – Bundesgerichtshof
GG – Grundgesetz
HKMS – halduskohtumenetluse seadustik
HMS – haldusmenetluse seadus
HÕS – haldusõiguserikkumiste seadustik
KarS - karistusseadustik
KOKS – kohaliku omavalitsuse korralduse seadus
KrMK – kriminaalmenetluse koodeks
KrMS - kriminaalmenetluse seadustik
LS – liiklusseadus
LKindIS- liikluskindlustusseadus
NATO SOFA – Status of Forces Agreement
PS – põhiseadus
PSJKS – põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus
RT – Riigi Teataja
RTL – Riigi Teataja Lisa
RTS – Riigi Teataja seadus
RVastS – riigivastutuse seadus
TsÜS – tsiviilseadustiku üldosa seadus
TööK – töökoodeks
VVS – Vabariigi Valitsuse seadus
VÕS – võlaõigusseadus