

TARTU ÜLIKOOL  
ÕIGUSTEADUSKOND  
Riigi- ja haldusõiguse õppetool

Reelika Kitsing

**ÕIGUSVASTASELT TEKITATUD MITTEVARALISE KAHJU HÜVITAMINE  
RIIGIVASTUTUSÕIGUSES**

Magistritöö

Juhendaja  
*LL. M Ene Andresen*

Tartu  
2012

## SISUKORD

SISSEJUHATUS .....	4
1. AVALIKU VÕIMU KANDJA POOLT TEKITATUD MITTEVARALISE KAHJU HEASTAMISE ÕIGUSLIKUD ALUSED .....	8
1.1. Eesti Vabariigi põhiseadus .....	8
1.2. Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon .....	14
1.3. Euroopa Liidu õigus .....	16
1.4. Riigivastutuse seadus ja menetluses olev riigivastutuse seaduse eelnõu .....	17
1.5. Võlaõigusseadus .....	18
2. MITTEVARALISE KAHJU HEASTAMISE VIISID .....	22
2.1. Mittevaralise kahju heastamise võimalused kehtivas õiguses .....	22
2.2. Mittevaralise kahju heastamise võimalused riigivastutuse seaduse eelnõus .....	26
2.3. Kokkuvõte .....	29
3. MITTEVARALISE KAHJU HÜVITAMISE SUBJEKTID JA EELDUSED .....	30
3.1. Mittevaralise kahju eest hüvitist saama õigustatud subjektid .....	30
3.1.1. Kannatanu .....	30
3.1.1.1. Füüsiline isik .....	30
3.1.1.2. Juriidiline isik .....	30
3.1.2. Kolmas isik .....	34
3.2. Õigusvastaselt tekitatud mittevaralise kahju hüvitamise eeldused .....	36
3.2.1. Avaliku võimu kandja teo õigusvastasus .....	36
3.2.2. Subjektiivse avaliku õiguse rikkumine .....	37
3.2.3. Hüvitamisele kuuluv mittevaraline kahju .....	40
3.2.4. Põhjuslik seos õigusvastase teo ja kahju tekkimise vahel .....	41
3.2.5. Süü .....	41
3.2.6. Esmaste õiguskaitsevahendite ammendatus .....	44
4. MITTEVARALISE KAHJU TÕENDAMINE .....	46
4.1. Mittevaralise kahju tekkimise tõendamine .....	46
4.2. Tõendamiskoormus .....	46
5. MITTEVARALISE KAHJU EEST HÜVITISE MÄÄRAMINE .....	51
5.1. Kahju hüvitamise eesmärgist lähtumine hüvitise määramisel .....	51
5.2. Kahjuhüvitise rahaline kindlaksmääramine .....	55
KOKKUVÕTE .....	59
COMPENSATION OF NON-PECUNIARY LOSS CAUSED BY UNLAWFUL ACT OF THE EXECUTIVE .....	64

LÜHENDID .....	68
KASUTATUD KIRJANDUS .....	68
KASUTATUD ÕIGUSAKTID .....	71
KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA .....	71

## SISSEJUHATUS

Õigusriigis peab olema tagatud isikule kuuluvate õigushüvede kaitse nende rikkumise eest. Kui siiski rikkumine aset leiab, ei tohi õiguskaitse lõppeda, vaid isikutele peavad ka siis olema tagatud vahendid neile õigushüvede rikkumisest tekkinud kahjulike tagajärgede heastamiseks. Eesti õiguskorras näeb igapäevaste õiguste talle ükskõik kelle poolt õigusvastaselt tekitatud moraalse ja materiaalse kahju hüvitamisele ette Eesti Vabariigi põhiseaduse (PS) § 25.<sup>1</sup> Eraõigusliku kahju hüvitamise õiguse kõrval peab hüvitamisele kuuluma ka riigi ja teiste avaliku võimu kandjate tegevusega isikutele tekitatud kahju.<sup>2</sup> Käesolevas magistritöös on tähelepanu all just avaliku võimu kandja tegevusega isikutele kaasnenud mittevaraline kahju. Eriseaduseks, mis sätestab avalike ülesannete täitmisel tekitatud kahju hüvitamise alused ja korra on riigivastutuse seadus<sup>3</sup> (RVastS).

Käesoleva magistritöö eesmärgiks on välja selgitada, kas ja kuidas on kehtivas õiguskorras tagatud põhiõigus õigusvastaselt tekitatud mittevaralise kahju hüvitamisele avalik-õiguslikus suhtes avaliku võimu kandja õigusvastase tegevuse läbi tekitatud mittevaralise kahju korral ja kas eksisteerib vajadus olemasolevat regulatsiooni muuta. Töös keskendutakse õigusvastaselt tekitatud mittevaralise kahju hüvitamise nõude üldaluste analüüsile. Töö uurimisalast jäävad välja avaliku võimu kandja vastutuse erijuhud, milleks on õiguspäraselt, õigustloova aktiga ning õigusmõistmise käigus tekitatud mittevaralise kahju hüvitamine.

Käesolev töö on aktuaalne, kuna mittevaralise kahju hüvitamise regulatsiooni muutmise vajadust on nähtud ka seadusandlikul tasandil ning seda kavatakse lähiajal muuta. Nimelt on magistritöö kirjutamise ajal Riigikogus arutamisel riigivastutuse seadusesse sisse toomist vajavad muudatused.

Füüsilisel isikul tekkida võiv mittevaraline kahju seisneb eelkõige füüsilise isiku füüsilistes või hingelistes kannatustes, mis väljenduvad vastavalt kehalise terviklikkuse riives või isiku poolt tajutavates tundmustes ja muudes muudatustes inimeste psüühikas. Hingeliste kannatustena kvalifitseeruvad näiteks alandatus, solvumine, hirm, nõrdimus, mure,

---

<sup>1</sup> Eesti Vabariigi Põhiseadus. – RT 1992, 26, 349 ( ... ) RT I, 27.04.2011, 1.

<sup>2</sup> I. Pilving. PõhiS § 25/1. – E. J. Truuväli jt (toim). Eesti Vabariigi Põhiseadus. Komm. vlj. 2. vlj. Tallinn: Juura 2008.

<sup>3</sup> Riigivastutuse seadus. – RT I 2001, 47, 260 ( ... ) RT I 13.09.2011, 9.

kaotusvalu, stress, närveerimine.<sup>4</sup> Seega hõlmab mittevaraline kahju isikule tekkinud selliseid kahjulikke tagajärgi, mis ei ole selgelt piiritletavad ning rahas väljendatavad. Mittevaralise kahju tekkimises juriidilisel isikul on kaheldud, eelkõige põhjusel, et juriidilisele isikule ei ole omane moraal.<sup>5</sup> Käesolevas magistritöös analüüsib autor avaliku võimu kandja poolt juriidilisele isikule mittevaralise kahju tekitamise võimalikkust ning esitab juriidilisel isikul avaliku võimu kandja vastu mittevaralise kahju nõude vajalikkuse osas oma seisukohad.

Kui füüsilisele või ka juriidilisele isikule tekkinud mittevaralise iseloomuga tagajärjed on õigusvastaselt isikule tekitanud avaliku võimu kandja, on riigi kohustuseks võtta kasutusele meetmed, et isikule tekkinud kahju võimalikult suurel määral ning kohaste vahenditega heastada ehk nõ püüda kahju olematuks teha. Kahju olematuks tegemine on siiski mittevaralise kahju puhul võimatu, kuna ei ole olemas meetet, mis kustutaks täielikult hingeliselt üle elatud kannatused. See, kuidas ja milliste meetmete ja hüvedega aga tuleks kõne alla erinevatel juhtudel avaliku võimu kandja õigusvastase tegevusega tekitatud mittevaralise kahju heastamine, ongi käesoleva töö uurimisobjektiks. Samuti vajab vastamist küsimus, millises omavahelises seoses on mittevaralise kahju korral kahju hüvitamise nõue ja õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamise nõue.

Käesolevas töös seatakse kahtluse alla kehtiva riigivastutuse seaduse regulatsioon, mis loetleb ammendavalt õigushüved, mille rikkumise puhul on isikul õigus saada hüvitist mittevaralise kahju tekitamise eest. RVastS § 9 lg 1 sätestab: „Füüsiline isik võib nõuda mittevaralise kahju rahalist hüvitamist süüliselt vääriskuse alandamise, tervise kahjustamise, vabaduse võtmise, kodu või eraelu puutumatusse või sõnumi saladuse rikkumise, au või hea nime teotamise korral.” Seega on kehtiva riigivastutuse seaduse regulatsiooni kohaselt mittevaralise kahju hüvitist õigustatud saama ainult need isikud, kellele on mittevaralist kahju tekitatud kas vääriskuse alandamise (PS § 18), tervise kahjustamise (PS § 28), vabaduse võtmise (PS § 20), kodu või eraelu puutumatusse (PS § 26, § 33), sõnumi saladuse rikkumise (PS § 43) või au või hea nime teotamise korral (PS § 17). Põhiseaduse §-st 25 ei nähtu, et õigusvastaselt tekitatud mittevaralise kahju eest peaks saama hüvitist üksnes põhiõiguste rikkumise korral. Seega tulevad kõne alla ka muud põhiõigused, mille kandjaks on üksikisik ja adressaadiks avaliku võimu kandja.<sup>6</sup> Vastamist vajab seega küsimus, kas RVastS § 9 lg-s 1 nimetatata

---

<sup>4</sup> RKHKo 06.06.2002, 3-3-1-27-02, p 14;

<sup>5</sup> RKTko 27.03.1997, 3-2-1-35-97; RKKm 28.06.2005, 3-1-1-24-05.

<sup>6</sup> K. Merusk, T. Annus, M. Ernits, H. Lindpere, L. Madise. PõhiS § 3/2.1.1. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 2. vlj. Sellisteks õigusteks on näiteks PS §-st 57 tulenev hääleõigus, § 60 lg-st 1 tulenev õigus üldistele, ühetaolistele, otsestele valimistele ja salajasele hääletamisele, § 60 lg-st 2 tulenev õigus kandideerida

põhiseaduses sätestatud ja muud subjektiivsed õigused on vähem tähtsamad ning kas avaliku võimu poolt nende õiguste rikkumisega tekitatud mittevaraline kahju ei peaks kuuluma hüvitamisele.

Riigikogus menetlemisel oleva riigivastutuse seaduse eelnõuga (7 SE) tehtud ettepanek loobuda võlaõigusseaduse<sup>7</sup> (VÕS) eeskujul konkreetsetest õigushüvedest koosnevast ammendavast loetelust ning hõlmata RVastS § 9 lg-s 1 nimetatud kaitstavate õigushüvede ring sõnaühendi „isiklikud õigused” alla.<sup>8</sup> Võlaõigusseaduses on mittevaralise kahju hüvitamist reguleerivates sätetes samal eesmärgil kasutatud sõna „isikuõigused”. Käesolevas töös uurib autor, kuidas tuleks terminit „isiklikud õigused” sisustada.

Peale ammendava õigushüvede kataloogi tekitab küsimusi kehtiva riigivastutuse seaduse regulatsioonis ka mittevaralise kahju hüvitamiseks õigustatud subjekt. RVastS § 9 lg-s 1 ja § 10 lg-s 1 sätestatud mittevaralise kahju nõude aluste kohaselt võib mittevaralise kahju rahalist hüvitamist nõuda üksnes füüsiline isik. Seega on ka mittevaralise kahju kandmise eest avaliku võimu tegevuse tõttu hüvitist saama õigustatud subjektide ring piiratud. Kas selline regulatsioon on kooskõlas PS §-s 25 sätestatud igäühe õigusega nõuda ükskõik kelle poolt õigusvastaselt tekitatud moraalse ja materiaalse kahju hüvitamist, tuleb analüüsimisele käesoleva töö teises peatükis. Samuti võtab autor samas peatükis seisukoha, kas menetluses oleva riigivastutuse seaduse eelnõus välja pakutud „isiklike õiguste” mõiste kasutusele võtmine laiendaks õigustatud subjektide ringi.

Neljandaks tööd läbivaks probleemiks on mittevaralise kahju eest hüvitise väljamõistmise üheks eelduseks olev avaliku võimu kandja tegevuse süülisuse nõue. RVastS § 9 lg 1 näeb ette, et õigushüvede rikkumine peab olema toimunud süüliselt, mis eeldab avaliku võimu tegevuses lisaks teistele eeldustele ka süü olemasolu väljaselgitamist. Varalise kahju nõude puhul avaliku võimu kandja süü olemasolu nõude eeldustes ette nähtud ei ole. Süülisuse nõue kui täiendav kahjunõude eeldus mittevaralise kahju nõude puhul vähendab reaalseid kahju hüvitamise juhtumeid ja annab avaliku võimu kandjale võimaluse vastutusest vabaneda, kui saab tõendatud, et avaliku võimu kandja tegevuses puudus süü. Siiski tekib küsimus, miks just mittevaralise kahju hüvitamise puhul peeti süü olemasolu vajalikuks ja mis põhjusel peaksid

---

Riigikokku, § 124 lg-st 2 tulenev õigus keelduda usulistel ja kõlbelistel põhjustel kaitseväeteenistusest ja muud õigused.

<sup>7</sup> Võlaõigusseadus. – RT I 2001, 81, 487. RT I, 08.07.2011, 6.

<sup>8</sup> Riigivastutuse seaduse eelnõu. 7 SE I – Kättesaadav internetis: [www.riigikogu.ee](http://www.riigikogu.ee) (12. koosseis)

isikute varalised õigused olema rohkem kaitstud kui mittevaralised õigused. Sellele küsimusele otsitakse vastust käesoleva töö alapeatükis 2.6.

Peale eelnimetatute piirab mittevaralise kahju tekitamise eest hüvitise väljamõistmist ka RVastS § 7 lg-s 1 sätestatud esmaste õiguskaitsevahendite kasutamise kohustus. Vastutuse üldsätete kohaselt võib isik nõuda talle tekitatud kahju hüvitamist, kui kahju ei olnud võimalik vältida ega kõrvaldada haldusakti kehtetuks tunnistamise, toimingute lõpetamise, samuti haldusakti või toimingute sooritamise nõude esitamise läbi. Seega kuulub kehtivas riigivastutusõiguses kahju hüvitamise nõue kohaldamisele üksnes siis, kui primaarse nõude esitamisega ei olnud võimalik isiku õigusi rikkuvat akti või toimingut kõrvaldada ehk isiku õigusi taastada. Küsitav on aga, kas ka isik, kellele on avaliku võimu tegevuse läbi tekitatud füüsilist või hingelist valu ja kannatusi, peaks võtma veel enne kahjunõude esitamist kasutusele esmased õiguskaitsevahendid.

Käesolevas töös tulevad arutlusele ka avaliku võimu kandja poolt isikule tekitatud mittevaralise kahju eest hüvitise määramise küsimused. Vastust otsitakse küsimusele, kas ka avalikus õiguses võiksid olla kasutusel karistuslikud hüvitised ehk kas ka avalikus õiguses võiks kahju hüvitamisel olla preventiivne funktsioon.

Eelnevalt toodud probleemkohtadele vastuseid ja lahendusi pakkudes püüab autor jõuda riigivastutusõiguses aset leidva mittevaralise kahju hüvitamise võimaliku käsituseni, mis arvestaks piisaval määral nii kannatanu õiguste kui avaliku huviga.

Käesolevas töös on allikatena kasutatud nii riigivastutuse valdkonnas ilmunud teadusartikleid, õpikuid, õigusaktide kommenteeritud väljaandeid, kohtupraktika analüüse, siseriiklikke, Euroopa Kohtu ja Euroopa Inimõiguste Kohtu kohtulahendeid, samuti Riigikogu kodulehelt kättesaadavaid dokumente seaduseelnõude menetlemise kohta ning Riigikogu istungite stenogramme. Põhiseaduse, Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste konventsiooni ja EL õigusega kooskõla hindamiseks analüüsib autor käesolevas töös kehtiva riigivastutuse seaduse asjakohaseid sätteid ja võtab seisukoha nende otstarbekuse ja eesmärgipärasuse osas. Samuti analüüsib autor Riigikogu menetluses oleva riigivastutuse seaduse eelnõus pakutud mittevaralise kahju heastamist puudutava regulatsiooni vastavust kõrgemalseisvate aktidega.

# 1. AVALIKU VÕIMU KANDJA POOLT TEKITATUD MITTEVARALISE KAHJU HEASTAMISE ÕIGUSLIKUD ALUSED

## 1.1. Eesti Vabariigi põhiseadus

Õiguskord peab avaliku võimu kandja tegevusele seadma õigusriigi põhimõttega kooskõlas olevad raamid. Riik ja teised avaliku võimu kandjad peavad lähtuma oma tegevuses üksnes põhiseaduses ja sellega kooskõlas olevates seadustes sätestatust ehk kehtib PS §-s 3 sätestatud seaduslikkuse ehk legaalsuse põhimõte. Üksikisikud peavad olema kaitstud riigi ülemäärase sekkumise eest nende privaatsfääri, mistõttu on ka põhiseaduses loetletud põhiõiguste ja -vabaduste peamiseks kohustatud subjektiks riik ise. Kuigi mitmed põhiõigused kaitsevad isikuid ka teiste eraõiguslike subjektide tegevuse eest, on põhiõigused ennekõike loodud üksikisiku kaitseks avaliku võimu kandja vastu.<sup>9</sup> Isikud peavad olema kaitstud neile põhiõiguste rikkumisega tekitatava kahju eest. Sellise kahju hulka kuulub ka mittevaraline kahju, mis võib avalduda näiteks hingelistes kannatustes, nagu muretsemine, rahutus, närvilisus jne.

Kui isiku põhiõigustesse on seadusvastaselt sekkunud, peab isikul olema õigus nõuda riigipoolse sekkumise lõpetamist, sõltumata sellest, kas sekkujaks on seadusandlik, täidesaatev või kohtuvõim.<sup>10</sup> Ka Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium on rõhutanud, et põhiõiguste esmane ja peamine funktsioon on tagada igapäevase kaitse riigi tegevuse eest.<sup>11</sup> Kaitseõiguse idee tuleneb eelkõige PS §-st 13, mille kohaselt on igapäevane õigus riigi ja seaduse kaitsele ning mis väljendub riigi ja isiku vahelises suhtes, kus riik rakendab meetmeid, et isiku põhiõigused ei saaks rikutud.<sup>12</sup> Avaliku võimu esindajad peavad küll seaduslikkuse põhimõttest tulenevalt austama oma tegevuses isikute õigusi ning vabadusi ning vältima seadusvastaseid riiveid põhiõigustesse ja -vabadustesse, kuid siiski tuleb ette olukordi, kus riik ise võib osutada põhiõiguste rikkujaks, kui avaliku võimu kandja tegevus isiku suhtes on õigusvastane ning on vastuolus PS §-s 3 sätestatud seaduslikkuse põhimõttega. Sellisel juhul peab olema tagatud PS § 13 lg-st 2 tulenev põhimõte, mille kohaselt peab seadus kaitsma igapäevast riigivõimu omavoli eest.

---

<sup>9</sup> T. Annus. Riigiõigus. Tallinn: Juura, 2006, lk 233.

<sup>10</sup> T. Annus. Riigiõigus, lk 233.

<sup>11</sup> RKPJKm 28.05.2008, 3-4-1-4-08, p 15.

<sup>12</sup> K. Merusk, jt. PõhiS § 3/2.1.2. - Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 2. vlj.



Käesoleva töö rõhuasetus ongi juhtudel, mil avaliku võimu kandja on lubamatult sekkunud isikute privaatsfääri, kahjustanud sellega nende mittevaralisi huve ning põhjustanud mittevaralist kahju. Kaitse riigi tegevuse eest ei saa sel juhul lõppeda, vaid riik peab rakendama abinõusid rikkumise heastamiseks. Kaitseõiguse reaalseks tagamiseks peab olema isikule, kelle põhiõigustesse on avalik võim sekkunud, võimaldatud vahendid oma õiguste kaitseks. PS § 14 sätestab riigivõimu kõigi harude kohustuse tagada õigused ja vabadused ning see hõlmab endas nii objektiivset kohustust kui subjektiivset põhiõigust.<sup>13</sup> Kuna tegemist on soorituspõhiõigusega ehk isiku põhiõigusega riigi positiivsele tegevusele, siis on PS §-ga 14 hõlmatud ka riigi kui põhiõiguste adreassaadi kohustus tagada igapäevase kohane korraldus ning menetlus nende rikutud õiguste arutamise tarbeks selleks kohastes institutsioonides. Seega, kui isiku põhiõiguste rikkumisega on isikule tekkinud ka mittevaraline kahju, peab ka selleks juhuks olema tagatud korraldus ja menetlus tekitatud mittevaralise kahju heastamiseks.

Täiendusena õigusele menetlusele on olukorra tarbeks, kus avalik võim ei ole suutnud hoiduda oma tegevusega isikute õigustesse lubamatul moel sekkumast, PS §-s 15 ette nähtud igapäevase õiguse pöörduda oma õiguste ja vabaduste kaitseks kohtusse. Koostoimes PS §-ga 14 moodustab PS § 15 õiguse kohtulikule kaitsele, mis seisneb nii isiku õiguses esitada oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kaebus kohtule kui ka riigi kohustuses luua kohane menetlus põhiõiguste kaitseks, mis oleks õiglane ning tagaks isikute õiguste tõhusa kaitse.<sup>14</sup> Just tulenevalt PS §-dest 14 ja 15 peab riik reguleerima, millistel alustel ja kus saab isik oma õiguste rikkumise korral õiguslikku kaitset. Seega väljendavad need põhiseaduse sätted endas ideed, et iga subjektiivset õigust peab olema võimalik realiseerida kohtus ning menetlus selle asja läbivaatamisel peab olema tõhus ja aus ning toimuma mõistliku aja jooksul.<sup>15</sup> See põhiõigus hõlmab muuhulgas ka isiku õigust realiseerida talle kuuluvat mittevaralise kahju nõuet.

Eelnevalt käsitletud põhiseaduse sätted seavad avalikule võimule nii kohustuse hoiduda isikute õiguste rikkumisest kui ka kohustuse tagada nende rikkumise korral kohane asja arutamine õigusemõistmise volitustega institutsioonis. Materiaalse aluse oma õiguste rikkumisega tekkinud kahju kompenseerimise nõudmiseks annab PS § 25, mis täiendab PS § 14 ja § 15 ning nõuab, et seadusandja näeks lisaks menetluslikele garantiidele ette ka

---

<sup>13</sup> M. Ernits. PõhiS § 14/3. - Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 2. vlj.

<sup>14</sup> RKÜKo 07.05.2008, 3-3-1-88-07, p 41.

<sup>15</sup> M. Ernits. PõhiS § 15/1.2. - Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 2. vlj.

materiaalõiguslikud alused õigushüvede kahjustamise ning isikule hingeliste kannatuste korral rikkumise hüvitamise taotlemiseks.<sup>16</sup> Sarnaselt PS §-des 14 ja 15 ettenähtud õigustega on ka PS § 25 puhul kohustatud subjektiks eelkõige mis tahes avaliku võimu kandja ise. PS § 25 esemeks on eraõigusliku vastutuse kõrval seega ka riigivastutus ehk avaliku võimu kandjate vastutus oma teoga põhjustatud kahju eest.<sup>17</sup>

PS § 25 sõnastuse kohaselt kuulub hüvitamisele õigusvastaselt tekitatud „moraalne kahju”, nii riigivastutuse seaduses kui võlaõigusseaduses on aga kasutusel mõiste „mittevaraline kahju”. Erinev mõistete kasutus esineb veel teisteski seadustes.<sup>18</sup> Kuigi esmapilgul ei paista erinevus nimetatud väljendite vahel olevat suur, muutub mõistekasutus oluliseks näiteks kahju hüvitamiseks õigustatud subjekti määratlemisel.<sup>19</sup> Vastamist vajab seega küsimus, kas see, et põhiseaduses on kasutatud väljendit „moraalne kahju”, muudab midagi ka hüvitamisele kuuluva kahju hindamise osas ehk kas moraalne ja mittevaraline kahju erinevad teineteisest oma olemuselt.

Sõna „moraal” viitab millelegi inimesega ja tema hingega seotule, mistõttu on küsitav selle olemasolu ja ka moraalne kahju kandmise võimalikkus juriidilisel konstruktsioonil. Riigikohtu tsiviilkolleegiumi seisukoha järgi on moraal omane üksnes füüsilisele isikule, mitte aga juriidilisele isikule.<sup>20</sup> Siiski on kirjanduses nenditud, et teatud tingimustel pole välistatud ka juriidilise isiku moraalne kahju.<sup>21</sup> Moraalne kahju hõlmab R. Maruste seisukoha järgi eelkõige hingelist valu, kannatust, frustratsiooni, üleelamisi, ebakindlust, reputatsiooni kaotust, võimaluste kaotust jmt.<sup>22</sup>

1992. a põhiseaduse eelnõu üle arutamisel Põhiseaduse Assambleel on sõnaühendi „moraalne kahju” eelistamise ühe argumendina toodud asjaolu, et sõnapaar „moraalne ja materiaalne kahju” oli juba tolle aja juriidilises keeles kasutusel. Samuti toodi põhjuseks nimetatud sõnapaaride kokkusobivust.<sup>23</sup> Õiguskirjanduses on avaldatud seisukohta, et termin „moraalne”

<sup>16</sup> E. Kergandberg. PõhiS § 23/1. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 2. vlj.

<sup>17</sup> I. Pilving. PõhiS § 25/1. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 2. vlj.

<sup>18</sup> Näiteks võib kaubamärgiseaduse § 57 lg 1 p 2 kohaselt kaubamärgi omanik esitada hagi ainuõigust rikkunud isiku, k.a litsentsilepingu tingimusi rikkunud litsentsisaaja vastu muuhulgas just moraalne kahju hüvitamiseks. Samuti on moraalne kahju mõistet kasutatud kriminaalmenetluse seadustiku § 37 lg-s 1 kannatanu mõiste sisustamisel. Seevastu kasutatakse näiteks liikluskindlustuse seaduses, soolise võrdõiguslikkuse seaduses, riigi poolt isikule alusetult vabaduse võtmisega tekitatud kahju hüvitamise seaduses jt terminit „mittevaraline kahju”.

<sup>19</sup> Põhiseaduse § 25 kohaldatavus juriidilistele isikutele tuleb arutluse alla käesoleva töö alapeatükis 2.2.1.

<sup>20</sup> RKTko 27.03.1997. a otsus nr 3-2-1-35-97.

<sup>21</sup> R. Maruste. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja –vabaduste kaitse, lk 417.

<sup>22</sup> R. Maruste. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja –vabaduste kaitse, lk 418.

<sup>23</sup> V. Peep (toim). Põhiseadus ja põhiseaduse assamblee. Koguteos. Tallinn: Juura 1997, lk 984-985.

iseloomustab seda kahju liiki selle mõju kaudu kahjustatud isikule, pidades eelkõige silmas isiku poolt tajutavaid hingelisi üleelamisi.<sup>24</sup> Samuti on väidetud, et mõiste „mittevaraline kahju” on adekvaatsem kahjude liigituste seisukohalt, kuna kahjusid ei saa liigitada moraalseteks ja mittemoraalseteks.<sup>25</sup> Kindel on see, et seadusandja ei ole soovinud mittevaralise kahju hüvitamise regulatsioonide kehtestamisel näiteks võlaõigusseaduses või riigivastutuse seaduses eristada „mittevaralise kahju” mõistet PS § 25 alusel hüvitamisele kuuluvast „moraalsest kahjust”, vaid tegemist on siiski PS §-st 25 tuleneva põhiõiguse tagamiseks mõeldud regulatsioonidega. Kirjanduses on leitud, et mõiste „mittevaraline kahju” kasutusele võtmine oli vajalik, kuna varasemalt on kohtupraktikas ette tulnud mittevaralise kahju hüvitisnõude ekslikke põhjendusi materiaalsete kalkulatsioonide abil.<sup>26</sup>

Kuigi mittevaralist ja moraalset kahju ei saa pidada sünonüümideks, kuna üks on sõnastatud lähtuvalt materiaalsetest, teine aga hingelistest kaalutlustest, on seadusandja kasutanud neid samatähenduslikena.<sup>27</sup> Käesoleva magistritöö autor on seisukohal, et väljend „mittevaraline kahju” hõlmab enda alla suurema ulatusega isikutele tekkida võivaid kahjulikke tagajärgi kui seda teeb väljend „moraalne kahju”. Nimelt laseb kahju määratlemine mittevaralisena juba pelgalt mõiste grammatilise külje pealt järeldada, et hõlmatud võib olla ka muu kui lihtsalt hingeline ehk vaimne kahju. Näiteks võib moraalset kahju määratlus välistada ainuüksi juba füüsilise valu, kui defineerida füüsilisi kannatusi kehalise terviklikkuse riivete seisukohast lähtudes mitte nende mõju seisukohast inimese psüühikale. Autori arvates sobib mõiste „mittevaraline kahju” paremini väljendama isikule tekkivaid neid tagajärgi, mida ei saa varaliselt hinnata. Seetõttu on ka käesolevas töös edaspidi kasutatud väljendit mittevaraline kahju.

Siiski ei tähenda eeltoodu, et see osa mittevaralisest kahjust, mis ei ole moraalne kahju, PS § 25 kaitsealast välja jääks. Pigem tuleks tõlgendada terminit „moraalne kahju” laiendavalt, et oleks tagatud võimalikult ulatuslik põhiõiguslik kaitse. Igal juhtumil tuleks tekkinud kahju olemust ning selle hüvitamisele kuulumise võimalikkust eraldi hinnata.<sup>28</sup>

---

<sup>24</sup> H. Tammiste. Mittevaralisest kahjust Eesti kohtupraktikas. – *Juridica* II/2004, lk 129.

<sup>25</sup> Samas.

<sup>26</sup> H. Tammiste, lk 129.

<sup>27</sup> Ka Põhiseaduse § 25 kommentaarides kasutatakse mõisteid „moraalne kahju” ja „mittevaraline kahju” sünonüümidena.

<sup>28</sup> Näiteks tuleks juriidiliste isikute kantud kahju puhul hinnata, milline kahju võiks kuuluda hüvitamisele mittemateriaalse kahjuna. Sellest tuleb käesolevas töös juttu alapeatükis 3.1.1.2.

Põhiseaduse §-st 25 tuleneva hüvitispõhiõiguse puhul on oluline ka selle põhiõiguse reservatsioon ehk küsimus sellest, kui palju on põhiseaduse loojad jätnud seadusandjale ruumi hüvitispõhiõiguse sisustamiseks. Põhiseaduse §-s 25 sisalduv põhiõigus kahju hüvitamisele on sõnastatud seaduse reservatsioonita põhiõigusena, mis ei sisalda täpsustusi ega kujundamisreservatsiooni seadusandjale. Kuigi on selge, et kahju hüvitamise konkreetsete aluste, korra ja ka piiranguteta ei ole võimalik õigusriigi põhimõtetega kooskõlas olevalt kahju hüvitada, on päevakorral siiski küsimus, mil määral on lubatud seada piiranguid põhiseadusest tulenevalt põhiõigusele nõuda mittevaralise kahju hüvitamist ja kas see üldse on lubatud.<sup>29</sup>

Riigikohtu kriminaalkolleegium on märkinud seaduse reservatsioonita sätestatud põhiõiguste osas järgmist: „Ühiskonnas ei saa olla absoluutseid – piiramatuid põhiõigusi. Mistahes põhiõiguse realiseerimisvõimalused saavad piiramatult kesta vaid seni, kuni seejuures ei takistata mingi teise põhiõiguse realiseerimist. Sellises põhiõiguste konkurentsi olukorras tekib paratamatult põhiõiguste piiramise vajadus.”<sup>30</sup> PS § 19 lg-st 2 tuleneb seadusandjale volitus piirata ka ilma seadusereservatsioonita põhiõigusi, kui piirangu eesmärk on mõne muu põhiõiguse tagamine.<sup>31</sup> Seega ei saaks hüvitispõhiõigus olla piiramatu ka juhul, kui tegemist oleks seadusereservatsioonita põhiõigusega.

Siiski ollakse õiguskirjanduses seisukohal, et PS § 25 näol on tegemist lihtsa seaduse reservatsiooniga põhiõigusega. PS § 25 kommentaaride kohaselt on PS § 25 näol tegemist lihtreservatsiooniga põhiõigusega. PS § 25 kommentaarides leitakse, et kuigi PS § 25 ei sisalda viidet hüvitispõhiõiguse piiramisele, on see tuletatav sätte tõlgendamise teel, ning ollakse seisukohal, et piiranguteta põhiõigus kahju hüvitamisele sekkuks ebaproportsionaalselt kahju tekitaja põhiõigustesse ja viiks riigi finantskriisi.<sup>32</sup> Samuti leiab R. Alexy, et kahjutasunõudele tuleb mõistagi tõmmata piirid. Ta on seisukohal, et vastasel korral tooks iga põhiseadusvastaseks ja seega õigusvastaseks tunnistatud seadus, mis piiras kõigi kodanike õigusi, endaga kaasa kõigi kodanike kahjutasunõuded riigi vastu, ja kuna riik on kõigi kodanike representant, siis niiöelda kõigi kodanike kahjutasunõuded kõigi kodanike

---

<sup>29</sup> Päevakorral on nimelt küsimus selle kohta, kas põhiseadusega on lubatud kolmandale isikule mittevaralise kahju hüvitamise piiramine hüvitise maksmist õigustavate erandlike asjaolude esinemisega. Selle ja teiste VÕS §-s 134 sätestatud piirangude kohaldatavuse osas riigivastutusõiguses tuleb juttu käesoleva töö alapeatükkides 3.1.2 (mittevaralise kahju hüvitamine kolmandale isikule) ja 5.2 (kahjuhüvitise rahaline kindlaksmääramine).

<sup>30</sup>RKKKo 26.08.1997, 3-1-1-80-97, I.

<sup>31</sup>M. Ernits. PõhiS § 19/4.1. Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm. vlj. 2. vlj.

<sup>32</sup>I. Pilving. PõhiS § 25/3. Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm. vlj. 2. vlj.

vastu.<sup>33</sup> Seega rõhub R. Alexy kodanike kaitsele, kelle huvides riigivõimu teostatakse, ning vajadusele piirata kahjuhüvitisnõuete väljamaksmist, kuna kahjutasunõueteks makstavad summad moodustavad osa riigi eelarvest. R. Alexy, kasutades mittevaralise kahju tähistamiseks termineid „moraalne kahju” ja „ideeline kahju”, leiab, et piirangud kahjuhüvitisõigusele võib kehtestada, viies sisse nõuded kas moraalse ehk ideelise kahju viisile ja/või intensiivsusele või sätestades lisakriteeriumid, mis puudutavad riigiorganite tegutsemist.<sup>34</sup>

Põhiseaduse kujunemislugu vaadates selgub, et Põhiseaduse Assambleel on PS §-st 25 jäetud välja algselt sättesse plaanitud teine lause „Hüvitamise viisi ja korra sätestab seadus” põhjusel, et kohus saaks hakata otsustama kahju hüvitamise üle juba enne vastava seaduse jõustumist. Assamblee liikmed olid nimelt arvamusel, et juhul, kui oleks seadusesse sisse kirjutatud, et selle korra sätestab seadus, siis järelikult ei oleks kahju hüvitamist kuni selle seaduse jõustumiseni otsustada saanudki. Samas rõhutati Põhiseaduse Assambleel, et selle lause väljajätmine ei tähenda, et seadusandjal puuduks õigus antud valdkonda seadusega reguleerida, aga ta ei nõua seda ilmtingimata.<sup>35</sup> Seega pidasid põhiseaduse koostajad kahju hüvitamise põhiõiguse reguleerimist seadusega pigem vajalikuks, kuid jätsid seaduse reservatsiooni ettenägeva lause põhiseadusesse lisamata üksnes ajutistel praktilistel kaalutlustel. Eelnevast tulenevalt on ka autor seisukohal, et PS §-i 25 tuleks tõlgendada lihtreservatsiooniga põhiõigusena. Sätte kujunemisloost tulenevalt on põhiseaduse koostajate eesmärgiks olnud sätestada põhiõigus kahjuhüvitisele seadusereservatsiooniga õigusena. Seega peeti võimalikuks kahjuhüvitisõiguse piiramist seaduses ette nähtud juhtudel. Samuti ei ole autori arvates õigusriigis piiramatut kahju hüvitamine võimalik. On selge, et õigukorras peavad eksisteerima kahju hüvitamise alused koos hüvitisõigust piiravate kriteeriumitega.

PS § 25 peamiseks eesmärgiks on selle kommentaarides peetud rikutud õiguste taastamist, mis väljendub hüvitisega sellise olukorra loomises, mis oleks võimalikult sarnane olukorrale, mis esineks siis, kui õigusi ei oleks rikutud.<sup>36</sup> Sellise määratlusega on PS § 25 kaitsealasse hõlmatud ka kahju tekitamise heastamine muude vahenditega kui rahalise kompensatsiooni maksmisega. E. Andresen aga sellise seisukohaga ei nõustu ning on seisukohal, et PS § 25 kaitsealasse kuulub üksnes rahaline kompensatsioon, kuna see räägib üksnes hüvitamisest, mitte õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamisest. Samuti leiab E. Andresen, et õigusvastaste

---

<sup>33</sup> R. Alexy. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. Juridica eriväljaanne/2001, lk 5-96.

<sup>34</sup> Samas.

<sup>35</sup> V. Peep (toim). Põhiseadus ja põhiseaduse assamblee. Koguteos, lk 984-985.

<sup>36</sup> I. Pilving. PõhiS § 25/2.3.4. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm. vlj. 2. vlj.

tagajärgede kõrvaldamise nõudeõigus tuleneb rikutud põhiõigusest või mõnest muust subjektiivsest õigusest endast.<sup>37</sup>

Käesoleva töö autor nõustub E. Andreseni poolt väljendatud seisukohaga ning leiab, et PS § 25 eesmärgiks saab tõepoolest pidada üksnes isikule tekkinud kahju hüvitamist kompensatsiooni maksmisega. Nimelt tuleneb nii õigusriikluse kui seaduslikkuse põhimõttest, et avalik võimu tegevus ei tohi rikkuda isikute õigusi ning peab olema kooskõlas põhiseadusega. PS § 15 kannab aga endas mõtet, et iga subjektiivset õigust peab olema võimalik realiseerida kohtus.<sup>38</sup> PS § 15 lg 1 alusel on isikule garanteeritud ka õigus nõuda kohtus õigusrikkumise lõpetamist ja õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamist.<sup>39</sup> Eelnevalt tulenevalt on ka käesolevas töös kasutatud terminit „kahju hüvitamine” üksnes mittevaralise kahju eest rahalise hüvitise määramise tähenduses ning termini „heastamine” all on mõistetud nii kahjulike tagajärgede kõrvaldamist kui kahju hüvitamist rahalise kompensatsiooni maksmisega.

## 1.2. Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon

Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon<sup>40</sup> (EIÕK) on 1950. aastal sõlmitud ja 1953. aastal jõustunud rahvusvaheline leping, mis sätestab enda põhitekstis ning lisaprotokollides igäihe õigused ja menetlusreeglid nende õiguste kaitseks.<sup>41</sup> Konventsioon jõustus Eesti suhtes 16. aprillil 1996. aastal. Kuigi rahvusvahelise lepinguna on EIÕK siseriiklikus õigusnormide hierarhias põhiseadusest formaalselt küll madalamal, on Eesti endale siiski võtnud rahvusvahelise kohustuse järgida konventsiooniõigusi ning nende mittejärgimine võib tuua kaasa rikkumise etteheidetavuse Euroopa Inimõiguste Kohtu poolt. Seega omab EIÕK Eesti kui ka kogu Euroopa õiguskorras ühtlustavat ning eeskju andvat funktsiooni.<sup>42</sup>

EIÕK loetleb õigused ja vabadused, mis peavad olema lepinguosaliste riikide poolt igäihele tagatud. EIÕK art 34 kohaselt võib kohus vastu võtta avaldusi igalt isikult, valitsusväliselt

---

<sup>37</sup> E. Andresen. Õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamise nõue ja kahju hüvitamise nõue riigivastutusõiguses. *Juridica III/2006*, lk 159-171.

<sup>38</sup> M. Ernits. PõhiS § 15/ 1.2 – Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm. vlj. 2. vlj.

<sup>39</sup> E. Andresen. Õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamine ja kahju hüvitamise nõue riigivastutusõiguses, lk 163.

<sup>40</sup> Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. – RT II 1996, 11, 34. RT II 2010, 14, 54.

<sup>41</sup> T. Annus. Riigiõigus, lk 209.

<sup>42</sup> M. Ernits. PõhiS 2 pkt sissejuhatus/1.3. - Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm. vlj. 2. vlj.

organisatsioonilt ja isikute grupilt, kes väidavad, et nad on EIÕK-s ja selle juurde kuuluvates protokollides sätestatud õiguste rikkumise ohvriks ühe Kõrgema Lepinguosalise poolt. Sama artikli teise lause kohaselt kohustuvad Kõrgemad Lepinguosalised mitte mingil viisil takistama selle õiguse tõhusat kasutamist. Ka mittevaralist kahju kandnud isikul on pärast siseriiklike õiguste kaitse võimaluste ammendumist lõpliku otsuse tegemisest kuue kuu jooksul võimalus pöörduda individuaalkaebusega Euroopa Inimõiguste Kohtu poole.

EIÕK art 13 näeb ette igäihe, kelle konventsioonis sätestatud õigusi ja vabadusi on rikutud, õiguse tõhusale õiguskaitsevahendile riigivõimude ees ka siis, kui rikkumise pani toime ametiisik. Seega peavad lepinguosalised järgima EIÕK-s sätestatud õigusi ja vabadusi ning juhul, kui siseriiklik kord ei näe ette tõhusat õiguskaitsevahendit konventsioonis sätestatud õiguste ja vabaduste rikkumise juhuks, vastutab lepinguosaline EIÕK art 13 alusel. Seega on juhul, kui avaliku võimu kandja teoga on tekitatud isikule mittevaralist kahju ning õigusvastaselt hüvitisest ilma jäetud, tegemist konventsiooni rikkumisega. Seega on konventsioonis sätestatud õiguste rikkumise korral eeldatud isikul hüvitamisele kuuluva mittevaralise kahju tekkimist. Õiglase hüvitise maksmise näeb ette EIÕK art 41, mille kohaselt võib kohus vajadusel määrata kahjustatud poolele õiglase hüvitise juhul, kui kohus leiab, et konventsiooni või selle juurde kuuluvaid protokolle on rikutud ja Kõrgema Lepinguosalise siseriiklik õigus lubab ainult osalist hüvitist.

Näiteks on Euroopa Inimõiguste Kohus Eestilt kaebaja kasuks mittevaralise kahju hüvitisena EIÕK art 41 alusel välja mõistnud hüvitise EIÕK art 3 (piinamise keelamine) rikkumise eest arestimajas inimväärikust alandavates tingimustes viibimise eest.<sup>43</sup> Mittevaralise kahju eest hüvitise väljamõistmise alused õigusvastaselt kinnipidamise korral sätestab EIÕK art 5 lg 5, mis näeb ette õiguse nõuda hüvitist igäihel, kes on vahistatud või kinni peetud vastuolus EIÕK art-ga 5, mille kohaselt on igäihel õigus isikuvabadusele ja -puutumatussele.

Euroopa Inimõiguste ja Põhivabaduste Konventsiooni suhtes näeb riigivastutuse seadus ette erisusi. Näiteks ei arvestata RvastS § 9 lg 3 kohaselt kahju tekitamise süülisust, kui isik, kelle suhtes on Euroopa Inimõiguste Kohus teinud otsuse, millega on tuvastatud avaliku võimu kandja poolt Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni või selle protokollide rikkumine, pöördub mittevaralise kahju hüvitamise taotlusega kohtu poole.

---

<sup>43</sup> EIKo 8.11.2005, 64812/01, *Alver vs. Eesti*; EIKo 2.07.2009, 41653/05, *Kochetkov vs. Eesti*.

### 1.3. Euroopa Liidu õigus

Eesti liitumisel Euroopa Liiduga muutus Euroopa Liidu õiguskord Eesti õiguskorra osaks ning Euroopa Liidu õigus muutus siseriikliku õiguse suhtes esmaseks ehk kehtib ülimuslikkuse põhimõtte.<sup>44</sup> Euroopa Liidu õigus ei oma otsesest mõju siseriiklikule mittevaralise kahju hüvitamise nõudele, kuna liikmesriigi poolt Euroopa Liidu õiguse rikkumise korral tuleb lähtuda Euroopa Liidu õigusaktide ja kohtupraktikaga paika pandud kahju hüvitamise nõude eeldustest.<sup>45</sup> Euroopa Kohtu praktikast tulenevalt peab liikmesriik isikul nõudeõiguse tekkimiseks liikmesriigi vastu olema piisavalt oluliselt rikkunud ühenduse normi (liikmesriik on eiranud oma kaalutusõiguse piire ilmselgelt ja jämedalt), mis loob isikule õiguse ning riigi kohustuse rikkumise, ning isikule tekitatud kahju vahel on otsene põhjuslik seos. Nende tingimuste täitumisel vastutab liikmesriik isegi siis, kui liikmesriigi siseriiklik õigus sellistel tingimustel vastutust ette ei näe.<sup>46</sup>

Liikmesriikide vastutuse eelduste olemasolu korral toimub kahju hüvitamine siseriiklikes kohtutes. Siit tuleneb ka Euroopa Liidu õiguse kaudne mõju muuhulgas siseriiklikule mittevaralise kahju hüvitamise nõudele. Liikmesriigid omavad sellise kahju hüvitamise nõude läbivaatamisel menetlusautonoomiat ehk kui mittevaralise kahju hüvitamise aluseid ja korda ei ole reguleeritud Euroopa Liidu õigusaktidega, peab liikmesriik hüvitama kahju siseriiklike riigivastutuse normide alusel. Need siseriiklikud menetlusnormid ei tohi aga tulenevalt Euroopa Liidu õiguses kehtiva tõhusa kohtuliku kaitse põhimõtte kohaselt olla ebasoodsamad kui samalaadsed normid siseriiklikust õiguskorrast tulenevate õiguste kaitseks.<sup>47</sup> Siseriiklike menetlusnormide kujundamisel peavad liikmesriigid tulenevalt Euroopa Liidu õiguskorra tõhususe põhimõttest lähtuma ka tõhususe põhimõttest ehk siseriiklikud menetlusnormid ei tohi muuta Euroopa Liidu õiguskorraga tagatud õiguste kasutamist võimatuks või ülemäära raskeks.<sup>48</sup>

---

<sup>44</sup> T. Annus. Riigiõigus, lk 217.

<sup>45</sup> E. Andresen. Riigivastutus, lk 11.

<sup>46</sup> EKO 05.03.1996, C-46/93 ja C-48/93, *Brasserie du pêcheur*

<sup>47</sup> E. Andresen. Riigivastutus, lk 12.

<sup>48</sup> U. Lõhmus. Kuidas liikmesriigi kohtusüsteem tagab Euroopa Liidu õiguse tõhusa toime? *Juridica* III/2007, lk 144.



#### 1.4. Riigivastutuse seadus ja menetluses olev riigivastutuse seaduse eelnõu

Otsene materiaaõiguslik alus avalik-õiguslikus suhtes tekitatud mittevaralise kahju hüvitamiseks on sätestatud riigivastutuse seaduses, mis jõustus 1. jaanuaril 2002. Enne riigivastutuse seadust puudus Eesti õiguskorras seadus, mis oleks reguleerinud avalik-õiguslikus suhtes eraisikule tekkinud mittevaralise kahju hüvitamist. Kohtupraktika kohaselt ei kohaldata selleks mitte eraõiguse sätteid (nt tsiviilseadustiku üldosa seadust), vaid isikule avaliku võimu kandja poolt tekitatud mittevaraline kahju hüvitati siis vahetult põhiseaduse alusel.<sup>49</sup> Seega omasid enne riigivastutuse seaduse jõustumist mittevaralise kahju hüvitamise otsustamisel tähtsust avaliku võimu kandja teo õigusvastasus, isikul tekkinud mittevaraline kahju ja põhjuslik seos nende vahel. Riigikohus on aga PS § 25 otsekohaldamisele viidates lisanud mittevaralise kahju hüvitamise nõude lahendamisel arvestatavate asjaolude sekka lisaks nimetatutele veel ka süü ja kahju võimaliku piisava heastatuse esmaste õiguskaitsevahendite kasutamisega.<sup>50</sup> Sellisest käsitlusest võib järeldada, et Riigikohtu halduskolleegium lähtus vaikumisi veel jõustumata riigivastutuse seadusest, millele ta samas lahendis korduvalt ka viitas, kuigi ei pidanud seda antud juhul kohaldatavaks.

Riigivastutuse seaduse jõustumisega mittevaralise kahju hüvitamise õiguslikud võimalused kitsenesid, kuna hüvitisnõude eeldustena lisandusid esmaste õiguskaitsevahendite kasutamise kohustus (RVastS § 7 lg 1), ammendavasse loetelusse kuuluva õigushüve rikkumine (RVastS § 9 lg 1) ja avaliku võimu kandja süü (RVastS § 9 lg 1). Samuti tuli kohtutel nüüd arvestada mittevaralise kahju eest hüvitise määramiseks seaduses ette nähtud kriteeriume (RVastS § 9 lg 2, § 13).

Riigivastutuse seadust on selle kehtivuse ajal muudetud viiel korral. Mittevaralise kahju hüvitamist reguleerivas normis on alates riigivastutuse seaduse jõustumisest 01.01.2002 muudetud lõiget 2, mis nägi algselt ette mittevaralise kahju hüvitamise proportsionaalselt rikkumise raskusega, kuid millele lisati 25.07.2004 jõustunud riigivastutuse seaduse muudatustega kohustus arvestada mittevaralise kahju hüvitamisel süü vormi ja raskust. Lisaks on Riigikohus kolmel korral tunnistanud üldkogu otsusega RVastS teatud osas põhiseadusevastaseks.<sup>51</sup> Seoses mittevaralise kahjuga on olulisim Riigikohtu üldkogu 22.03.2011. a otsus, millega tunnistati RVastS põhiseadusega vastuolus olevaks osas, mis ei

<sup>49</sup>Nt RKHKo 06.06.2002, 3-3-1-27-02.

<sup>50</sup>RKHKo 6.06.2002, 3-3-1-27-02, p 14.

<sup>51</sup>RKÜKo 22.03.2011, 3-3-1-85-09; RKÜKo 30.08.2011, 3-3-1-15-10; RKÜKo 31.08.2011, 3-3-1-35-10.

näe ette ebamõistlikult pika kohtueelse kriminaalmenetlusega tekitatud mittevaralise kahju hüvitamist.<sup>52</sup>

Käesoleva töö kirjutamise ajal on Riigikogus menetlemisel riigikogu XII koosseisu poolt algatatud uus riigivastutuse seaduse eelnõu.<sup>53</sup> Uue riigivastutuse seaduse eelnõuga tahetakse kehtivasse riigivastutuse seadusse sisse tuua mittevaralise kahju hüvitamise osas üsna põhimõttelisi muudatusi. Vastavalt eelnõu §-le 10 plaanitakse mittevaralise kahju hüvitamise nõude alusesse viia sisse järgmised muudatused:

- 1) kahju hüvitamiseks õigustatud subjektide ringi laiendamine („füüsiline isik” asemel „isik”);
- 2) mitteammendavalt sätestatud õigushüvede loetelu („isiklikud õigused”);
- 3) süülisuse mitteamendamine õiguse elule ja piinamise, ebainimlikult või alandava kohtlemise või karistamise keelu rikkumise korral.

Nimetatud muudatusi sisse toovat eelnõud analüüsitakse põhjalikumalt koos vastavate mittevaralise kahju hüvitamise nõude eelduste käsitlemisega.

## **1.5. Võlaõigusseadus**

Seadusega võib olla ette nähtud, et haldusõigussuhte reguleerimiseks kohaldatakse täiendavalt eraõigusnorme. Üheks valdkonnaks, kus kohaldatakse subsidiaarselt eraõiguse vastavaid sätteid, on avaliku võimu volituste rakendamisel ja avalike ülesannete täitmisel tekitatud kahju hüvitamine. Eraõiguse normide subsidiaarse kohaldamise haldusõigussuhetes tekitatud kahju hüvitamise puhul näeb ette RVastS § 7 lg 4, mille järgi kohaldatakse avaliku võimu teostamisel tekitatud kahju hüvitamisel lisaks riigivastutuse seadusele ka eraõiguse kahju hüvitamise sätteid, kui seaduses pole sätestatud teisiti ja kui see ei lähe vastuollu avalikõiguslike suhete olemusega. Samuti võidakse eraõiguse norme subsidiaarselt kohaldada haldusõigussuhetes olukorras, kus eraõigusnorme tõlgendatakse, et haldusõigussuhetest tekkinud vaidluse lahendamisel mõnele sisulisele asjaolule eraõiguse normide pinnalt hinnangut anda või olukorras, kui haldusõiguslik regulatsioon iseenesest sisaldab endas

---

<sup>52</sup> RKÜKo 22.03.2011, 3-3-1-85-09, p 124.

<sup>53</sup> Tegemist on tegelikult Riigikogu XI koosseisu algatatud eelnõuga, mis langes menetluses välja seoses koosseisu volituste lõppemisega, kui mis algatati uuesti 07.04.2011 Riigikogu XII koosseisu Reformierakonna ja Isamaaliidu ja Res Publica Liidu fraktsiooni poolt.

eraõiguses tuntud mõisteid, aga neid on vaja kaasuse lahendamise käigus sisustada või tõlgendada.<sup>54</sup>

Hindamaks, kas mõni eraõiguslikus suhtes kohaldatav mittevahalise kahju hüvitamise põhimõtte või norm on kohaldatav ka avalik-õiguslikus suhtes tekitatud mittevahalise kahju korral, tuleb ennekõike arvesse võtta avaliku õiguse valdkonda kuuluvate normide eesmärged ning hinnata, kas need on sarnased eraõiguses kehtivatele põhimõtetele või vajavad need avalikule õigusele ainuomast lahendust. Samamoodi on riigivastutusõiguses asjakohased ka tsiviilkohtute praktikas väljendatud seisukohad ja arusaamad mittevahalise kahju olemusest, selle hüvitamise võimalikest liikidest ja ulatusest, sel määral, mil need ei lähe vastuollu avalik-õiguslike põhimõtetega.

VÕS § 128 lg 5 kohaselt hõlmab mittevahaline kahju endas eelkõige kahjustatud isiku füüsilist ja hingelist valu ja kannatusi. Kuna riigivastutuse seaduses ei ole sätestatud mittevahalise kahju mõistet, tuleb RVastS § 9 lg-s 1 nimetatud mittevahalise kahju mõiste sisustada võlaõigusseaduses toodud mittevahalise kahju mõistega. Selline mõiste sisustamine on põhjendatud, kuna mittevahalise kahju olemusest tulenevalt ei saa eraõiguslikus ja avalik-õiguslikus suhtes tekitatud mittevahaline kahju üksteisest erineda. Mõlemal juhul kätkevad need endas kahjulikke tagajärgi isiku kehalistele või psüühilistele hüvedele. Asjaolu, et need tagajärjed on tekitatud olemuslikult väga erinevates suhetes ja võimalik ka, et olemuslikult väga erinevate õiguslike vahenditega (eraõiguses näiteks lepinguga kaasnev mittevahaline kahju, avalikus õiguses aga haldusaktiga põhjustatud mittevahaline kahju), ei muuda siiski isikul tekkinud kahju sisu. Seetõttu ei ole topelt reguleerimine vajalik ning mittevahalise kahju mõiste sisustamiseks piisab võlaõigusseaduse regulatsioonist.

Mittevahalise kahju hüvitamise erisused on sätestatud VÕS §-s 134. Nimetatud paragrahvi on aga hiljuti oluliselt muudetud. Nimelt toodi ringhäälinguseaduse, kriminaalmenetluse seadustiku, tsiviilkohtumenetluse seadustiku ja võlaõigusseaduse muutmise seadusega (nn allikakaitse seadusega) võlaõigusseadusesse sisse mittevahalise kahju eest hüvitise väljamaksmist puudutavad muudatused.<sup>55</sup> Muudatuste eesmärgiks on nimetatud seaduse seletuskirja kohaselt suurendada põhiseadusega tagatud teatud õigushüvede kaitset. Muudatuste üheks põhjuseks oli võlaõigusseaduses kuni 30.12.2010 kehtinud mittevahalise

<sup>54</sup> M. Vutt. Eraõiguse normide rakendamine Riigikohtu halduskolleegiumi praktikas. 12.06.2006. Arvutivõrgus. Kättesaadav: [http://www.riigikohus.ee/vfs/647/Eraoiguse%20normid\\_haldus1.pdf](http://www.riigikohus.ee/vfs/647/Eraoiguse%20normid_haldus1.pdf), 03.05.2012.

<sup>55</sup> Ringhäälinguseaduse, kriminaalmenetluse seadustiku, tsiviilkohtumenetluse seadustiku ja võlaõigusseaduse muutmise seaduse seletuskiri, p.4.

kahju hüvitist ettenägeva sätte piiratus ja potentsiaalne põhiseadusvastasus.<sup>56</sup> Nimetatud muudatustest tulenevalt on VÕS § 134 oma sisult paljuski erinev varasemast, mistõttu ei ole sellesse toodud muudatuste kehtivuse osas avalik-õiguslikes suhetes jõutud õiguskirjanduses otsustavaid seisukohti võtta. Põhjalikumalt käsitletakse käesolevas töös allikakaitseaduse eelnõuga võlaõigusseadusse toodud muudatuste kohaldatavust riigivastutusõiguses käesoleva magistritöö alapeatükis 5.1. Siinkohal teeb autor üksnes põgusa ülevaate muudatuste sisust.

Kuni 30.12.2010 kehtinud võlaõigusseaduse kohaselt sai isikul mittevaralise kahju tekkimist eeldada üksnes teatud õigushüvede rikkumise - isikule kehavigastuse tekitamise või tema tervise kahjustamisega tekitatud kahju olemasolul. Alates 31.12.2010 kehtiva VÕS § 134 lg-st 2 tulenevalt tuleb nimetatud muudatused sisse toonud nn allikakaitseaduse eelnõu kohaselt isikul mittevaralise kahju tekkimist eeldada aga kõigi isikuõiguste rikkumise puhul.<sup>57</sup> Seega ei peaks seletuskirja kohaselt VÕS § 134 lg-st 2 tulenevalt kannatanu enam tõendama tal mittevaralise kahju tekkimist isikuõiguste rikkumise korral. Seletuskirjas märgitakse, et selline muudatus on teatud mõttes juba kehtiva kohtupraktika seaduses sätestamine, kuna Riigikohus on oma varasemas praktikas kinnitanud, et isiklike õiguste rikkumise korral tuleb eeldada, et kannatanule on sellega tekkinud mittevaraline kahju.<sup>58</sup> Küsimused, kas VÕS § 134 lg 2 alusel saab eeldada isikule tema isikuõiguste rikkumisega mittevaralise kahju tekkimist ning kas selle eelduse võimalikkuse korral tuleks selline tõendamiskoormise ümberjaotamine üle võtta ka halduskohtumenetlusse, tulevad analüüsimisele käesoleva töö peatükis 4.2.

Lisaks on VÕS §-i 134 lisatud lõiked 5 ja 6, mis annavad täiendavad kriteeriumid mittevaralise kahju eest väljamõistetava hüvitise suuruse kindlaksmääramiseks. VÕS § 134 lg 5 kohaselt arvestatakse mittevaralise kahju hüvitise määramisel rikkumise raskust ja ulatust ning kahju tekitaja käitumist ja suhtumist kahjustatud isikusse pärast rikkumist. Siit tuleneb aga küsimus, kas VÕS § 134 lg 5 kuulub kohaldamisele ka riigivastutusõiguses mittevaralise kahju tekitamise juhtudel. Allikakaitseaduse eelnõu seletuskirja kohaselt on ilma analüüsi ja selgituseta väidetud, et kahju hüvitamise preventiivset eesmärki tuleb arvesse võtta ka riigivastutuse puhul.<sup>59</sup> Samuti on kaheldav VÕS § 134 lg 6 kohaldatavus riigivastutusõiguses.

---

<sup>56</sup> M. Hirvoja. Tõrjuv kahjuhüvitis Eesti ja Saksa võlaõiguses mittevaralise kahju hüvitamisel ning nende seos karistusliku kahjuhüvitise kontseptsiooniga. *Juridica I/2011*, lk 53.

<sup>57</sup> Ringhäälinguseaduse, kriminaalmenetluse seadustiku, tsiviilkohtumenetluse seadustiku ja võlaõigusseaduse muutmise seaduse seletuskiri, p 4.2.

<sup>58</sup> RKTko 11.02.2004, 3-2-1-11-04, p 17.

<sup>59</sup> Ringhäälinguseaduse, kriminaalmenetluse seadustiku, tsiviilkohtumenetluse seadustiku ja võlaõigusseaduse muutmise seaduse seletuskiri, p 4.4.

Nimelt võib kohus VÕS § 134 lg 6 kohaselt lisaks VÕS § 134 lõikes 5 sätestatule mittevaralise kahju eest hüvitise määramisel arvestada ka vajadust mõjutada kahju tekitajat hoiduma edasisest kahju tekitamisest, võttes seejuures arvesse kahju tekitaja varalist seisundit. Seega on seoses võlaõigusseaduse muudatustega päevakorral ka küsimus, kas võlaõigusseadusesse sisse toodud kahjuhüvitise preventiivne funktsioon on kohaldatav ka riigivastutusõiguses. Kuigi allikakaitse seaduse eelnõus on jaatud kahju hüvitamisel preventiivsete funktsioonide järgimist riigivastutusõiguses, vajab see küsimus autori arvates põhjalikumat analüüsi. See, millistest eesmärkidest peaks halduskohus avaliku võimu kandja poolt isikule tekitatud hingeliste ja füüsiliste kannatuste eest hüvitise määramisel lähtuma, tuleb analüüsimisele mittevaralise kahju eest määratava rahalise hüvitise kindlaksmääramist käsitlevas peatükis (5. ptk).

## 2. MITTEVARALISE KAHJU HEASTAMISE VIISID

### 2.1. Mittevaralise kahju heastamise võimalused kehtivas õiguses

RVastS § 1 seab riigivastutuse seaduses sisalduva regulatsiooni eesmärgiks avaliku võimu volituste rakendamisel ja muude avalike ülesannete täitmisel rikutud õiguste kaitse ja taastamise ning kahju hüvitamise.<sup>60</sup> Isikul mittevaralise kahju tekkimise seisukohast omavad nende eesmärkide seas tähtsust eelkõige rikutud õiguste taastamine ja kahju hüvitamine. Nimetatud eesmärkidest lähtuvalt peab avaliku võimu kandja teo tagajärjel mittevaralist kahju kandnud isikul olema seega riigivastutuse seaduse alusel võimalus saavutada talle tekitatud kahju kõrvaldamine ehk õiguste taastamine või kahju hüvitamine.

Kehtiva riigivastutuse seaduse kohaselt eksisteerib riigivastutusnõuete kaksikjaotus, mille kohaselt kahju kahju hüvitamise nõue on sekundaarnõue ning järgneb primaarnõuetele. Kahju hüvitamise sekundaarsus seisneb selles, et enne kahju hüvitamise nõude esitamist peab olema isik proovinud kõigepealt ära hoida talle tekkida võivat kahju primaarnõuete esitamise läbi. Kui isik on primaarvahendite abil proovinud oma õigusi kaitsta, kuid see ei ole suutnud isikul mittevaralise kahju tekkimist ära hoida ning ta on mittevaralist kahju kandnud, on kehtiva riigivastutuse seaduse järgi hierarhiliselt järgmiseks õiguskaitsevahendiks kahju hüvitamise nõue RVastS § 9 alusel. Riigivastutuse seaduse §-s 11 ette nähtud tagajärgede kõrvaldamise nõue on käesoleval ajal tulenevalt Riigikohtu praktikast käsitletav üksnes kahju hüvitamise nõude osana ning ei oma eraldiseisvaid eeldusi selle nõude esitamiseks.

Kehtiv riigivastutuse seadus koosneb järgmistest peatükkidest: „Üldsätted”, „Nõuded haldusakti või toimingu suhtes”, „Kahju hüvitamine”, „Alusetu rikastumine” ja „Lõppsätted”. Kahju hüvitamise nõude üldised alused sätestab RVastS § 7 lg 1, mille kohaselt võib isik, kelle õigusi on avaliku võimu kandja õigusvastase tegevusega avalik-õiguslikus suhtes rikkunud (kannatanu), nõuda talle tekitatud kahju hüvitamist, kui kahju ei olnud võimalik vältida ega ole võimalik kõrvaldada riigivastutuse seaduse §-des 3, 4 ja 6 sätestatud viisil õiguste kaitsmise või taastamisega. Mittevaralise kahju eest rahalise hüvitise väljamõistmise alused on sätestatud RVastS § 9 lg-s 1 ja § 10 lg-s 1. RVastS § 11 lg 1 näeb aga ette kannatanu õiguse avaliku võimu kandjalt rahalise hüvitise asemel nõuda kehtetuks tunnistatud

---

<sup>60</sup> I. Pilving. Riigivastutusõiguse dogmaatika ja Eesti kehtiv riigivastutusõigus. VIII/1999, lk 1.

või vastavas osas muudetud haldusakti või toimingu õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamist. Üldiselt sisaldavad riigivastutuse seaduse peatükid endas ka pealkirjas nimetatud üldmõistega hõlmatavaid sätteid, kuid siiski paikneb näiteks ühe rikutud õiguste taastamise võimalusena kannatanu õigus kahjulike tagajärgede kõrvaldamisele kahju hüvitamise peatükis. Riigivastutuse seaduse ülesehitusest tulenevalt on alust arvata, et seadusandja ongi soovinud isikule tekkinud kahju hüvitamise ühe viisina ette näha mitte rahalise kompenseerimise, vaid ka kahju kõrvaldamise natuuras. Kahju natuuras hüvitamist saab pidada üheks õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamise võimaluseks ning juhtumite, kus õigusvastaseks tagajärjeks on kahju, üheks õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamise alaliigiks.<sup>61</sup> Arusaamast, et õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamine on kahju hüvitamise üheks viisiks on lähtunud ka kohtupraktika, mis käsitleb tagajärgede kõrvaldamist kui kahju hüvitamise osa ehk üht hüvitamise viisi. Näiteks on Riigikohtu halduskolleegium kahjuhüvitise asemel kohustanud vastustajat vabandama.<sup>62</sup> Riigikohtu halduskolleegium on pidanud mittevaralise kahju hüvitamisel võimalikuks hüvitise väljamõistmise asemel ka kahju tekitanud haldusakti õigusvastasuse tuvastamist.<sup>63</sup>

RVastS § 11 lg 1 ei ütle midagi tagajärgede kõrvaldamise eelduste kohta. Ainuke, mis viitab võimalikele nõude alustele, on väljend „rahalise hüvitise asemel”. Õiguskirjanduses on väljendatud seisukohta, et kehtiva RVastS § 11 lg 1 sõnastusest tulenevalt peaks tõlgendama seda selliselt, et nii mittevaralise kahju rahalist hüvitamist kui samade asjaoludega seotud õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamist võib nõuda üksnes RVastS § 9 lg-s 1 sätestatud õigushüvede kahjustamise korral.<sup>64</sup> Kohtupraktika kohaselt eeldab aga RVastS § 11 kohaldamine kannatanul mittevaralise kahju tekkimist.<sup>65</sup> Samuti on Riigikohtu halduskolleegium kinnitanud samasuguste eelduste kehtivust kahju hüvitamise nõude ja õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamise korral haldusasjas, kus jättis rahuldamata kaebaja taotluse vabandamiseks kohustamiseks, kui sama õigusvastase teoga tekitatud kahju eest mõistis kohus kannatanu kasuks välja rahalise hüvitise.<sup>66</sup> Riigikohtusse on jõudnud ka haldusasi, kus kaebaja oli esitanud õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamise nõude ning soovis tema ees vabandamist talle tekitatud õigusvastase tagajärje eest, mis seisnes võimaluse puudumises saada kinnipeetavaga kokku kaitsjana. Riigikohtu halduskolleegium leidis selles haldusasjas, et vastustaja vabandamine kaebaja ees ei aita kuidagi kaasa kaebajale tekkinud

<sup>61</sup>E. Andresen. Riigivastutus, lk 74.

<sup>62</sup>RKHKo 10.06.2005, 3-3-1-30-05, p 22.

<sup>63</sup>RKHKo 15.03.2010, 3-3-1-93-09, p 13; RKHKo 05.10.2006, 3-3-1-44-06, p 13.

<sup>64</sup>E. Andresen. Õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamine ja kahju hüvitamine riigivastutusõiguses, lk 161.

<sup>65</sup>RKHKo 10.06.2005, 3-3-1-30-05, p 22.

<sup>66</sup>RKHKo 28.03.2006, 3-3-1-14-06, p 14.

õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamisele, mistõttu jättis kaebaja nõude vastustaja kohustamiseks vabandama rahuldamata.<sup>67</sup> Samas lahendis märkis Riigikohtu halduskolleegium, et RVastS § 11 kohaldamine eeldab, et kannatanule on tekkinud hüvitamisele kuuluv mittevaraline kahju.

Riigivastutuse seaduse muutmisevajaduse analüüsis on välja pakutud idee lisada riigivastutuse seadusesse täiendav mittevaralise kahju hüvitamise vahend, mille kohaselt võidakse rahaline hüvitis asendada õigusrikkumise tunnistamisega avaliku võimu kandja poolt või selle tuvastamisega kohtu poolt, kui rikkumine ei ole oluline. Täpsustatud on ka, et selline õiguskaitsevahend ei oleks võrdsustatav RVastS §-st 11 tuleneva tagajärgede kõrvaldamise nõudega.<sup>68</sup> Samas on analüüsi autor viidanud Riigikohtu tsiviilkolleegiumi lahendile, milles kolleegium selgitab võimalikku nõude lahendamise viisi juhtumil, kus avaliku võimu kandja on avaldanud veebilehel isiku kohta ebaõiget teavet. Tsiviilkolleegium märgib selles lahendis, et kannatanu võib RVastS § 11 lg 1 järgi avaliku võimu kandjalt rahalise hüvitise asemel nõuda kehtetuks tunnistatud või vastavas osas muudetud haldusakti või toimingu õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamist. Kolleegium on seisukohal, et RVastS § 11 lg 1 alusel on isikul muu hulgas õigus nõuda avaliku võimu kandjalt tema kohta avaliku võimu teostamisega seoses avaldatud ebaõigete andmete ümberlükkamist. Seejuures võib kohus tulenevalt RVastS § 7 lg-st 4 juhendada VÕS § 1047 lg-s 4 sätestatust.<sup>69</sup>

Riigikohtu halduskolleegium on õigusrikkumise tuvastamist kui üht kahju heastamise võimalust sisuliselt oma praktikas juba rakendanud, piirdudes mittevaralise kahju hüvitamise nõude rahuldamisel avaliku võimu kandja teo õigusvastasuse tuvastamisega. Nimelt on halduskohus oma kahju hüvitamise nõude rahuldamisel nõude rahuldamise ulatuse osas leidnud, et mittevaralise kahju kohaseks hüvitamise viisiks võib olla ka kahju rahas kompenseerimise asemel kohtuotsusega kahju põhjustanud haldusakti või toimingu õigusvastasuse tuvastamine.<sup>70</sup> Seega on kohus ka haldusakti või toimingu tuvastamist käsitletud siiski kahju hüvitamise nõude rahuldamisena, küll teistsugusel viisil kui rahalise kompensatsiooni väljamõistmine. Alates 01.01.2012 jõustunud halduskohtumenetluse seadustiku<sup>71</sup> (HKMS) § 41 lg 5 näeb sellise võimaluse otsesõnu ka ette.

<sup>67</sup> RKHKo 10.06.2005, 3-3-1-30-05, p 18.

<sup>68</sup> M. Laaring. Riigivastutuse seaduse muutmisevajaduse analüüs. 2009, lk 39.

<sup>69</sup> RKTKm 05.06.2007, 3-2-1-63-07, p 9.

<sup>70</sup> RKHKo 20.10.2011, 3-3-1-43-11, p 18; RKHKo 11.12.2009, 3-3-1-80-09, p 12; RKHKo 05.10.2006, 3-3-1-44-06, p 14.

<sup>71</sup> Halduskohtumenetluse seadustik. – RT I, 28.12.2011,7.



HKMS § 41 lg 5 kohaselt, kui seadusest tulenevad eeldused mittevaralise kahju eest hüvitise nõudmiseks on täidetud, kuid kohus jätab hüvitise seaduses sätestatud tingimustel välja mõistmata, võib kohus hüvitise väljamõistmise asemel teha kindlaks kahju põhjustanud haldusakti või toimingu õigusvastasuse. Põhiline probleem, mis sellise kohtu diskretsiooniõigusega kaasneb, on kahju hüvitamise nõude ja õigusvastasuse tuvastamise nõude korral tasutavate riigilõivude oluline erinevus. Nimelt, kui kaebaja esitab kahju hüvitamise nõude, peab ta riigilõivuseaduse<sup>72</sup> (RLS) § 57 lg-st 14 tulenevalt tasuma riigilõivu, milleks on 5 % taotletava hüvitise summast (mitte vähem kui 15,97 eurot ja mitte rohkem kui sama suure nõude puhul oleks hagihind) või RLS § 57 lg 15 järgi 319,55 eurot, kui kaebaja taotleb õiglast hüvitist kohu äranägemisel. Halduskohtule õigusvastasuse tuvastamise nõude esitamisel kuulub RLS § 57 lg 13 alusel aga tasumisele riigilõiv 15,97 eurot. Riigilõivu suurus erineb seega oluliselt erinevate kaebuste puhul, mis aga võivad pädida sama tulemusega. Autori arvates on selline regulatsioon kaebaja huve kahjustav ning vastuolus õigusselguse põhimõttega.

Tagajärgede kõrvaldamise osas vajab vastamist ka küsimus, kas mittevaralise kahju korral saab üldse õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamisega kahju heastatuks lugeda. Peale eelpool käsitletud vabandamise ning kahju tekitanud haldusakti õigusvastasuse tuvastamise on õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamise meetmeid teisigi. Nimelt võib RVastS § 11 lg 2 kohaselt avaliku võimu kandja õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamisel rakendada kõiki õiguspäraseid abinõusid. Autor on seisukohal, et see, kas tagajärgede kõrvaldamise nõude läbi isikule tekkinud mittevaraline kahju saab heastatud või ei, sõltub tekkinud hingeliste ja kannatuste intensiivsusest. Näiteks on halduskolleegium kohustanud vastustajat kaebaja ees vabandama kaebaja suhtes läbi viidud õigusvastase läbiotsimise eest.<sup>73</sup> Õigusvastase läbiotsimisega ei tekkinud kaebajale püsivaid hingelisi või psüühilisi kannatusi, vaid tegemist oli lühiajalise toiminguga, mille õigusvastasuse tõttu tekitatud kannatused kaebajale on ka autori arvates heastatavad vabandamisega vastustaja poolt.

---

<sup>72</sup> Riigilõivuseadus. – RT I 2010,21,107. RT I, 02.03 2012,5.

<sup>73</sup> RKHKo 10.06.2005, 3-3-1-30-05, p 22.

## 2.2. Mittevahalise kahju heastamise võimalused riigivastutuse seaduse eelnõus

Riigivastutuse seaduse eelnõu seaduseks saamise korral lisanduks senistele primaarnõuetele ehk esmastele õiguskaitsvahenditele ja sekundaarnõudele ehk kahju hüvitamise nõudele eraldi nõude alus õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamise nõude näol.<sup>74</sup> Eelnõus muudetak ka 3. peatüki pealkirja („Tagajärgede kõrvaldamine ja kahju hüvitamine”). Riigivastutuse seaduse eelnõu seletuskirja kohaselt on haldusakti või toiminguga õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamise nõue iseseisva riigivastutusnõudena kooskõlas riigivastutuse kesksete väärtuste ja eesmärkidega. Endise olukorra taastamise nõudeõigus tuleneb põhiseaduse §-s 3 sätestatud halduse seaduslikkuse põhimõttest ning see ei välista täiendavat kahju hüvitamise nõuet.<sup>75</sup>

Eraldi tagajärgede kõrvaldamise nõuet toetab ka 01.01.2012 kehtima hakanud halduskohtumenetluse seadustik, mille § 37 lg 2 p 5 näeb ette heastamiskaebuse esitamise võimaluse. HKMS § 37 lg 2 p 5 alusel esitatava nõude all tuleb mõista seega üksnes haldusakti või toiminguga õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamise nõuet.

Töö autor jagab õiguskirjanduses väljendatud seisukohta riigivastutusnõuete kolmikjaotuse õigustatuse osas ning õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamise nõude iseseisvaks riigivastutusnõudeks olemise osas.<sup>76</sup> Eelnõus reguleerib õigusvastaste tagajärgede nõuet § 7, mis näeb ette nõude eeldused ning ka selle kohaldamist välistavad asjaolud. Seega on erinevalt kehtivast riigivastutuse seadusest eelnõus õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamise nõue selgesti eristatud kahju hüvitamise nõudest ning tegemist on konkureerivate nõuetega.<sup>77</sup>

Nagu eespool juba märgitud, on erinevalt kahju rahalisest hüvitamisest õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamise eesmärgiks rikutud õiguste taastamine, mitte nende kompenseerimine. Õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamine on oluliseks abinõuks haldustegevuse õiguspärasuse tagamisel, aidates kaasa õiguste rikkumisele eelnenud olukorra taastamisele, mida kahju hüvitamisega üldjuhul saavutada ei suuda. Kui kahju hüvitamise nõude esitanud isik aktsepteerib seda õiguslikku positsiooni, millesse avalik võim on teda oma õigusvastase tegevuse tagajärjel asetanud, siis õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamise nõude esitanu soovib, et avalik võim taastaks võimalikult suure ulatuses õigusliku olukorra,

<sup>74</sup> Riigivastutuse seaduse eelnõu (7 SE I) seletuskiri, lk 5.

<sup>75</sup> Riigivastutuse seaduse eelnõu (7SE I) seletuskiri, lk 5.

<sup>76</sup> E. Andresen. Õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamine ja kahju hüvitamine riigivastutusõiguses. *Juridica III/2006*.

<sup>77</sup> E. Andresen. Õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamine ja kahju hüvitamine riigivastutusõiguses, lk 162.

milles isik oleks ilma avaliku võimu õigusvastase tegevuseta. Seetõttu erinevad kahju hüvitamise ja õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamise nõuded üksteisest oma eesmärkide ja tagajärgede poolest.<sup>78</sup>

Autori arvates peaks õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamise nõue eelnema kahju hüvitamise nõudele, kuna tegemist on primaarsete õiguskaitsevahendite järel veel ühe võimalusega saavutada eesmärk, mis seisneks kahju olematuses, enne kahju kompenseerimise juurde asumist. Kui kehtivast riigivastutuse seadusest on E. Andreseni arvates võimalik välja lugeda naturaalsestitutsiooni primaarsus kahju rahalise hüvitamise suhtes RVastS § 11 lg-st 3, siis riigivastutuse seaduse eelnõus on sama sisuga regulatsioon toodud välja eraldi sättena ning pealkirjastatud „Kahju heastamine rahalise hüvitise asemel”.<sup>79</sup> Selle sätte kohaselt on õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamine primaarne kahju hüvitamise ees, kui õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamine on võimalik, rahaline hüvitis oleks õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamise kuludest oluliselt suurem ning isikul puudub kaalukas huvi rahalise hüvitise nõudmiseks.

Naturaalsestitutsiooni primaarsusele on mitmel korral viidanud ka Euroopa Inimõiguste Kohus. Näiteks on Euroopa Inimõiguste Kohus oma otsustes kriminaalmenetluse ebamõistliku kestusega tekitatud kahju hüvitamise korral korduvalt lähtunud sellest, et mittevaraline kahju on enamasti heastatav karistuse vähendamise, karistuse osaliselt kantuks lugemise, karistusest vabastamise või kriminaalmenetluse lõpetamise näol.<sup>80</sup> Euroopa Inimõiguste Kohus on väljendanud seisukohta, et kõikidele riivetele ei pea järgnema rahalise hüvitise väljamõistmist ning väheintensiivsete riivete puhul on rikkumise tuvastamine iseenesest piisavaks õiglaseks hüvitiseks.<sup>81</sup> On ka juhtumeid, kus Euroopa Inimõiguste Kohus on pidanud ainsaks õiglaseks vahendiks isikule tekitatud mittevaralise kahju hüvitamisel õiglast rahalist hüvitist. Rahaline hüvitis on Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika järgi ainuõigeks mittevaralist kahju hüvitavaks vahendiks näiteks juhtumil, kus kriminaalmenetlus on lõpetatud või isik on õigeks mõistetud alles pärast mõistliku menetlusaja lõppu ja seda teistel kriminaalõiguslikel kaalutlustel kui mõistliku menetlusaja möödumise tõttu.<sup>82</sup>

---

<sup>78</sup> E. Andresen. Riigivastutus, lk 75.

<sup>79</sup> E. Andresen. Õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamine ja kahju hüvitamine riigivastutusõiguses. *Juridica* III/2006, lk 164.

<sup>80</sup> Nt EIKo 04.02.2010, 31407/07, *Malkov vs. Eesti*, p 61; EIKo 23.06.2009, 31890/06, *Kaletsch vs. Saksamaa*; EIKo 15.07.1982, 8139/78, *Eckle vs. Saksamaa*, p 66; EIKo 12.10.2000, 44186/98, *Jansen vs. Saksamaa*; EIKo 26.06.2001, 26390/95, *Beck vs. Norra*, p 27; EIKo 13.01.2009, 64886/01, *Cocchiarella vs. Itaalia [suurkoda]*, p 77; EIKo 13.01.2009, 19348/04, *Sorvisto vs. Soome*, p 66.

<sup>81</sup> EIKo 22.04.2010, 29808/06, *Chesne vs. Prantsusmaa*; EIKo 02.03.2010, 13102/02, *Kozak vs. Poola*.

<sup>82</sup> EIKo 13.11.2008, 10597/03, *Ommer vs. Saksamaa*, p 75.

Riigikohtu üldkogu on pidanud samadel põhjustel ainuõigeks vahendiks rahalise hüvitise väljamõistmist Osmjorkini lahendis.<sup>83</sup>

Naturaalrestitutsioon on Saksamaa Liitvabariigis kehtiva riigivastutuse regulatsiooni kohaselt Saksamaa Liitvabariigis peamiseks kahju heastamise vahendiks ning rahalise hüvitise väljamõistmine on ette nähtud vaid piiratud juhtudel.<sup>84</sup> Rahaline hüvitis mittevahalise kahju eest makstakse Saksamaa Liitvabariigis välja üksnes siis, kui selle heastamine muul viisil ehk naturaalrestitutsioonis ei ole võimalik.<sup>85</sup> Sealse naturaalrestitutsioonil ehk eelkõige ebaõigete andmete ümberlukkamisel ja vabandamisel põhineva kahju heastamise vahendil põhineva regulatsiooni peamisteks põhjusteks on algselt peetud mittevahalise kahju rahaliselt kindlaksmääramise võimatust, mis viiks ulatusliku kohtuliku diskretsioonini, ning inimeste ahnusest tulenevat moraalse kahju hüvitise nõuete kasvavat hulka.<sup>86</sup>

Mittevahalise kahju tekkimise korral peab käesoleva magistritöö autori seisukohalt kahju kannatanul isikul olema talle tekkinud mittevahalise kahju heastamiseks valikuvõimalus erinevate võimalike õiguskaitsevahendite vahel, et saavutada just tema vajadustele ja kahju iseloomule vastav õiguskaitsevahend. Nii erinevadki tagajärgede kõrvaldamise nõude ja kahju hüvitamise nõue oma eesmärkide poolest, kuna tagajärgede kõrvaldamise nõue on suunatud õiguste taastamisele, kahju hüvitamise nõue aga nende kompenseerimisele teise õigushüvega. Erinevatel juhtudel võib aga õiguste taastamise ning nende kompenseerimise vahele olla keeruline piiri tõmmata. Põhiseaduse § 25 kommentaarides viidatakse vajadusele leida optimaalne tasakaal riigi võimaluste vahel kahju ärahoidmisel ja heastamisel ning kannatanule kahju hüvitamise vajaduse vahel. Samuti võib riigi rahaliste vahendite kergekäeline kulutamine kahjuhüvitistele takistada muude vähemalt sama oluliste valdkondade finantseerimist.<sup>87</sup> Eelnevast tulenevalt peab nii seadusandja kui ka kohus proovima leida võimalusi isikul tekkinud mittevahalise kahju heastamiseks muude vahenditega kui rahaline hüvitis.<sup>88</sup> Rahaline hüvitis peaks mittevahalise kahju eest väljamaksmisele kuuluma üksnes juhtudel, kui mittevahalist kahju ei saa eelnevast mõne teise õiguskaitsevahendiga kas ära hoida, kõrvaldada või piisaval määral leevendada.

---

<sup>83</sup> RKHKo 22.03.2011, 3-3-1-85-09.

<sup>84</sup> W. V. H. Rogers. *Damages for Non-Pecuniary Loss in a Comparative Perspective*. Wien; New York: Springer 2001, lk 109.

<sup>85</sup> F. Ossenbühl. *Staatshaftungsrecht*. 4. Auflage. München: Beck 1991, lk 92.

<sup>86</sup> W. V. H. Rogers, lk 111-112.

<sup>87</sup> I. Pilving. PõhiS § 25/1. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 2. vlj.

<sup>88</sup> Mittevahalise kahju heastamist muul viisil kui rahalise hüvitise väljamaksmine käsitletakse käesoleva töö alapeatükis 2.1.

### 2.3. Kokkuvõte

Õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamist võib kehtiva riigivastutuse seaduse järgi mõista kui kahju hüvitamise nõude võimalikku tulemit, mille kohus otsustab diskretsiooni alusel. Riigivastutuse seaduse eelnõu kohaselt muutub õigusvastaste tagajärke kõrvaldamine aga eraldiseisvaks nõudeks, mille seos kahju hüvitamise nõudega on väljendatud eelnõu §-s 12 ehk eelnõus lähtutakse õigustavaste tagajärgede kõrvaldamisele suunatud mittevaralise kahju heastamisele.

Töö autori seisukohalt võib õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamine heastada toimunud õigusrikkumise eelkõige vähemintensiivsete rikkumiste korral. Kui õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamisega proovitakse rikkumisi olematuks teha ehk isiku õigusi taastada, siis töö järgmistes peatükkides arutlusele tuleva mittevaralise kahju hüvitamise nõude eesmärgiks on rikutud õiguste kompenseerimine rahas. Järgnevalt analüüsibki autor mittevaralise kahju hüvitamise nõude regulatsiooni nõude esitamiseks õigustatud subjektide ringi osas ning nõude eelduste osas kehtivas riigivastutuse seaduses ja riigivastutuse seaduse eelnõus.

### **3. MITTEVARALISE KAHJU HÜVITAMISE SUBJEKTID JA EELDUSED**

#### **3.1. Mittevaralise kahju eest hüvitist saama õigustatud subjektid**

##### 3.1.1. Kannatanu

###### 3.1.1.1. Füüsiline isik

Isiku subjektiivse õiguse rikkumine on haldusõiguses õiguskaitsevahendi rahuldamise eelduseks. Seega on mittevaralise kahju hüvitamise nõudeõigus RVastS § 7 lg 1 kohaselt isikul, kelle subjektiivseid õigusi on avaliku võimu kandja tegevusega rikutud. Selle kindlakstegemine, kas isik kuulub kahju kannatanud isikute ringi, ei ole aga alati tõsikindlalt võimalik. Kannatanuks kvalifitseerub üksnes isik, kelle õiguste realiseerimist on avaliku võimu kandja tegevus õigusvastaselt takistanud ning kellele on seeläbi kahju tekitatud.<sup>89</sup> See aga, kas avaliku võimu kandja õiguspärase tegevuse korral oleks isikul olnud võimalik õigusi realiseerida, kuulub välja selgitamisele põhjusliku seose hindamisel avaliku võimu kandja õigusvastase teo ja isikul tekkinud mittevaralise kahju vahel.

Kui põhiseadusest tulenevalt on hüvitispõhiõiguse subjektiks „isik”, tegemata sõnaselget vahet kahjuhüvitisõiguse olemasolu osas füüsilistel ja juriidilistel isikul, siis kehtiva RVastS § 9 lg 1 sõnastuse kohaselt võib mittevaralise kahju eest hüvitist nõuda üksnes füüsiline isik. Varalise kahju hüvitamise korral riigivastutuse seaduse alusel sellist eristamist ei tehta. Riigivastutuse seaduse eelnõu (480 SE I) seletuskirjas ei ole mittevaralise kahju hüvitamise nõudeõiguse andmist üksnes füüsilisele isikule põhjendatud. Autori arvates on seadusandja lähtunud füüsilisele isikule õiguse andmisel eelkõige sättes sisalduvatest hüvedest, mis ennekõike on iseloomulikud füüsilisele isikule.

###### 3.1.1.2. Juriidiline isik

RVastS § 9 lg 1 sõnastuse kohaselt ei ole mittevaralise kahju hüvitamise nõudeõigust juriidilisel isikul. See, kas juriidilise isikuõiguse nõuda mittevaralise kahju hüvitamist peaks olema juriidilisele isikule õigusriigis tagatud, tulebki arutluse alla käesolevas alapeatükis.

Põhiseaduse § 9 lg 2 kohaselt laienevad põhiseaduses loetletud õigused, vabadused ja kohustused juriidilistele isikutele niivõrd, kui see on kooskõlas juriidiliste isikute üldiste eesmärkide ja selliste õiguste, vabaduste ja kohustuste olemusega. Varalise kahju tekkimise

---

<sup>89</sup> E. Andresen. Riigivastutus, lk 25.

võimalikkuses juriidilisele isikule ei saa kahelda, küll võib aga tekkida küsimus, kas juriidilisele isikule võib tekkida mittevahalist kahju.

Põhiseaduse § 25 kommentaarides on väidetud, et kuna juriidilisel isikul endal ei saa tekkida füüsilist ja hingelist valu ega kannatusi, ei laiene PS §-s 25 sätestatud mittevahalise kahju hüvitamise põhiõigus § 9 lg 2 kohaselt juriidilistele isikutele.<sup>90</sup> Käesoleva töö esimeses peatükis on töö autor selgitanud, et põhiseaduses nimetatud väljendit „moraalne kahju” tuleks tõlgendada võimalikult laialdase põhiõigusliku kaitse saavutamiseks võimalikult laialt ja kasutada selle asemel pigem mõistet „mittevahaline kahju”. Mõiste „mittevahaline kahju” väljendab ülevaatlikumalt kahjulikke tagajärgi, mis ei ole rahas väljendatavad, kuid mis võivad oma olemuselt tulenevalt kuuluda hüvitamisele. Nii on ka läbivalt käesolevas töös kasutatud mõistet „mittevahaline kahju”, mis hõlmab autori arvates enda alla ka „moraalse kahju”.

Juriidilistele isikutele tekkinud mittevahalise kahju hüvitamise osas on Euroopa Inimõiguste Kohus võtnud seisukoha, et juriidilised isikud võivad kanda moraalset kahju ning selle eest võib juriidilisele isikule välja mõista õiglase hüvitise. Asjas *Comingersoll S.A. v. Portugal* hüvitati äriühingule EIK art 41 alusel kohtumenetluse ebamõistliku kestuse tõttu tekitatud mittevahaline kahju (ebamugavused, pikaajaline teadmatus, häired ettevõtte töös).<sup>91</sup> Kuigi enamasti on valitsenud Eesti kohtupraktikas arusaam, et juriidilisele isikule ei saa tekkida mittevahalist kahju, on tulenevalt sellest lahendist ka kohtute praktikas mõnevõrra näha seisukohtade muutumist juriidilisel isikul mittevahalise kahju tekkimise osas. Näiteks on ühes Tartu Ringkonnakohtusse jõudnud haldusasjas juriidilisele isikule tekkinud mittevahalise kahju võimalikkust jaatatud ning tuginetud sellise seisukoha võtmisel eelnevalt käsitletud Euroopa Inimõiguste Kohtu lahendile. Ringkonnakohtus leidis selles haldusasjas, et äritegevust kajastavate dokumentide võetus kujutas ettevõtlusvabaduse riivet, mis häiris suuresti äriühingu juhtimist ja millega seoses tekitati äriühingule mittevahalist kahju.<sup>92</sup>

Kuna VÕS § 128 lg 5 sisaldab mitteammendavat loetelu mittevahalise kahju juhtudest, siis on käesoleva töö autor seisukohal, et selle mõiste alla mahub ka juriidilisele isikule tekkida võiv maine kahjustus ja muud otseselt rahas mitteväljendatavad kahjulikud tagajärjed. Samuti ei erista võlaõigusseaduse moraalset ja mittevahalist kahju. Seega võib VÕS § 128 lg 5

<sup>90</sup> I. Pilving. PõhiS § 25/2.3.1. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 2. vlj.

<sup>91</sup> EIKo 06.04.2000, 35382/97, *Comingersoll, S. A. vs. Portugal*, p 36.

<sup>92</sup> TrtRnKo 29.06.2006, 3-05-528.

sõnastusest järeldada, et ka otseselt moraali mittepuutuvad kahulikud tagajärjed võivad olla mittevaraliseks kahjuks.

Mittevaralise kahju tekkimist võib juriidilisel isikul jaatada siiski vaid piiratud õigushüvede korral, mille esinemist ning kaitstuse vajadust juriidilisel isikul võib tema eesmärgist tulenevalt eeldada. Näiteks on üheks selliseks juriidilise isiku õigushüvesse sekkumiseks, mille tagajärjel võib jaatada varaliselt mittemõõdetavate kahjulike tagajärgede tekkimist juriidilisel isikul, maine kahjustamine. Näiteks võib saada kahjustada juriidilise isiku maine, kui avaliku võimu kandja avaldab avalikus dokumendis, meediakanalis või avaliku võimu esindaja poolt peetavas ettekandes juriidilise isiku kohta kontrollimata andmed, mis paneb juriidilise isiku halba valgusesse tema klientide ja konkurentide ees. Maine kahjustamise korral muutub juriidilisest isikust ühiskonnale kuvanduv pilt ning PS § 9 lg-st 2 tulenevalt ei ole põhjust, miks ei peaks piisava intensiivusega maine kahjustamise korral juriidilisele isikule õigusvastase teoga tekkinud kahju hüvitamisele kuuluva. Rikkumise intensiivust peaks aga igal üksikjuhtumil eraldi hindama. Siiski ei tohiks aga kirjeldatud juhul juriidilisel isikul puududa ka võimalus nõuda avaldatud andmete ümberlükkamist ehk ka juriidilise isiku suhtes kehtib seaduslikkuse põhimõte ning andmete ümberlükkamine võiks toimuda õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamise nõude läbi.

Mittevaralise kahju tekkimist juriidilistel isikutel on jaatanud näiteks Belgia kassatsioonikohus, leides, et korporatsioon on võimeline kandma mittevaralist kahju, kui on kahjustatud tema mainet.<sup>93</sup> Samuti on jaatatud juriidilisel isikul maine kahjustamisega tekkinud mittevaralise kahju hüvitamise nõudeõigust Hispaania ülemkohus ja konstitutsioonikohus, tegemata vahet kasumlikel ja mittekasumlikel juriidilistel isikutel.<sup>94</sup>

Seoses riigivastutuse seaduse kavandatavate muudatustega on päevakorral küsimus mittevaralise kahju hüvitamise subjektide ringi osas. Nimelt on riigivastutuse seaduse eelnõuga esitatud ettepanek muuta RVastS § 9 lg-t 1, asendades sõna „füüsiline isik” sõnaga „isik”. Eelnõu seletuskirja kohaselt on muudatuse tegemisel lähtutud eelkõige võlaõigusseaduse regulatsiooni sellisest sõnastusest.<sup>95</sup> Võlaõigusseadusest lähtutakse aga ka teisegi eelnõuga sissetoodava muudatuse puhul ehk eelnõuga tahetakse RVastS § 9 lg-s 1 sõnastatud õigushüved hõlmata väljendi „isiklikud õigused” alla. Vastamist vajab seega

---

<sup>93</sup> W. V. H. Rogers. Damages for Non-Pecuniary Loss in a Comparative Perspective. 2001, lk 49.

<sup>94</sup> W. V. H. Rogers. Damages for Non-Pecuniary Loss in a Comparative Perspective. 2001, lk 221.

<sup>95</sup> Riigivastutuse seaduse eelnõu (7 SE) seletuskiri. Arvutivõrgus kättesaadav: [www.riigikogu.ee](http://www.riigikogu.ee) (12. Koosseisu eelnõu algteksti juures).



küsimus, kas riigivastutuse seaduse eelnõuga sisse toodav mõiste „isiklikud õigused” laiendaks mittevaralise kahju eest hüvitist saama õigustatud subjektide ringi.

Mõiste „isiklikud õigused” näol on tegemist määratlemata terminiga. Võlaõigusseaduses on kasutusel ka väljend „isikuõigused”, mida on peetud samasisuliseks ehk ühesuguseid õigushüvesid hõlmavateks. Isikuõigus hõlmab erinevaid valdkondi, ennekõike on nendeks privaat- ja intiimsfäär, samuti sõnumi saladus, au, õigus enda kujutisele, õigus informatsioonilisele enesemääramisele jne.<sup>96</sup> Mittevaralise kahju hüvitamise nõude eraõiguslikus suhtes isikuõiguste rikkumise korral näeb ette VÕS § 134 lg 2. Nimetatud sättes ja ka teistes võlaõigusseaduse vastavates sätetes kaitstav üldine isikuõigus on *lex generalis*’ena isiku õigus vabale eneseteostusele, mis on sätestatud PS §-s 19.<sup>97</sup> *Lex specialis*’eks on PS § 19 suhtes PS §-s 17 sätestatud au ja hea nime teotamise keeld, § 26 esimeses lauses sätestatud õigus eraelu puutumatus, §-des 33 sätestatud kodu puutumatus, §-des 40 ja 41 sätestatud südametunnistuse-, usu- ja mõttevabadus, §-s 42 sätestatud keeld koguda andmeid veendumuste kohta ning §-s 49 sätestatud rahvuskuuluvuse säilitamise õigus.<sup>98</sup> Kuigi PS § 19 lg 1 on isikuliselt kaitsealalt kõigi ja igapäevase õigus, mis laieneb PS § 9 lg 2 alusel ka juriidilistele isikutele, on siiski põhiseaduse kommentaarides kaheldud üldise isiksusõiguse laienemises juriidilistele isikutele, sest juriidiline isik ei ole eesmärk omaette, vaid on alati vahend eesmärgi saavutamiseks.<sup>99</sup>

VÕS § 1045 lg 1 p 4 ja § 1046 näevad ette eraõiguslikus suhtes toime pandud kahju tekitava teo õigusvastasuse eelduse isiklike õiguste rikkumise korral. VÕS §-s 1046 on toodud näidisloetelu näol ära isiklike õiguste definitsioon, mille kohaselt on isiklikeks õigusteks eelkõige isiku au ja väärikus, mis kuuluvad igale isikule, sõltumata tema eluviisist ja isikuomadustest; isiku õigus oma nimele ja kujutisele; isiku õigus eraelu puutumatusse ning sarnased isiklikud õigused, mille hulka kuuluvad sellised õigushüved nagu eraelu ja elulookirjeldus, isiku kujutamine avalikkuses ning selle fikseerimine pildi ja nime abil ning isiku määramisõigus oma keha üle.<sup>100</sup> Töö autor on seisukohal, et ka riigivastutuse seaduse eelnõus on mittevaralise kahju hüvitamist reguleerivas normis väljendit „isiklikud õigused” kasutatud üksnes nende isiku privaatsfääri kuuluvate õiguste kirjeldamiseks.

<sup>96</sup> M. Hirvoja. Tõrjuv kahjuhüvitis Eesti ja Saksa võlaõiguses mittevaralise kahju hüvitamisel ning nende seos karistusliku kahjuhüvitise kontseptsiooniga. *Juridica I/2011*, lk 47-58.

<sup>97</sup> K. Sein. VÕS § 131/4.4. – P. Varul, jt (koost). *Võlaõigusseadus I. Üldosa (§§ 1-207)*. Komm. vlj. Tallinn: Juura 2009.

<sup>98</sup> M. Ernits. PõhiS § 19/3.1.2. Eesti Vabariigi Põhiseadus. Komm vlj. 2. vlj.

<sup>99</sup> M. Ernits. PõhiS § 19/3.2. Eesti Vabariigi Põhiseadus. Komm vlj. 2. vlj.

<sup>100</sup> T. Tampuu, M. Käerdi. VÕS § 1045/3.5. – P. Varul, jt (koost). *Võlaõigusseadus III. 8. ja 10. osa (§-d 619-916 ja 1005-1067)*. Komm. vlj. Tallinn: Juura 2009.

Eelnevast võib järeldada, et mõiste „isiklikud õigused” kaitsealasse kuuluvaid õigusi võib omistada ka juriidilistele isikutele, nt õigus heale nimele, kodu puutumatusel, õigus tõhusale õiguskaitsele ja õigus oma kujutisele. Siiski võib eelnõus sisalduv regulatsioon jääda ebaselgeks ning olla seetõttu vastuolus õigusselguse põhimõttega, kuna mõiste „isiklikud õigused” võib siiski jätta õigusnormi adressaatidele ebaselgeks, kes võib mittevahalise kahju nõude esitada.

Siiski ollakse kohtupraktikas seisukohal, et kuna juriidilisel isikul (Tallinna linna näitel) puuduvad VÕS § 1047 lg-s 1 nimetatud isiklikud õigused, siis ei saa ta VÕS § 1047 lg-le 4 tuginedes nõuda andmete ümberlukkamist. Samuti ei saa Tallinna linna puhul kõne alla tulla RVastS § 9 lg-st 1 ja § 11 lg-st 1 tulenev mittevahalise kahju tekitamise korral ainult füüsilisele isikule kuuluv õigus nõuda toimingute tagajärgede kõrvaldamist.<sup>101</sup>

Tartu Ringkonnakohtu arvamuses Riigikogu 11. koosseisu poolt algatatud eelnõu kohta on asutud seisukohale, et „isikliku õiguse” üldmõiste sissetoomine riigivastutuse seadusesse ei ole omane avalikule õigusele. Arvamuse kohaselt on ilmselge, et isikliku õigusena võidakse kaebustes hakata käsitlema kõikvõimalikke subjektiivseid avalikke õigusi.<sup>102</sup> Ka autor on seisukohal, et väljend „isiklikud õigused“ ei pruugi sobida avalik-õiguslike suhteid reguleerivasse seadusesse. Samuti jätab see normi ebaselgeks nõude esitamiseks õigustatud subjektide osas. Seega tuleb asuda seisukohale, et eelnõuga sisse toodav mõiste „isiklikud õigused” muudaks regulatsiooni ebaselgeks ega laiendaks subjektide ringi.

### 3.1.2. Kolmas isik

RVastS 10 näeb ette kolmanda isiku õiguse nõuda surma põhjustamise, kehavigastuse tekitamise ja tervise kahjustamise korral mittevahalise kahju hüvitamist. Siiski ei ole tegemist iseseisva alusega mittevahalise kahju eest hüvitise nõudmiseks, vaid avaliku võimu poolt tekitatud mittevahalise kahju hüvitamine kolmandale isikule toimub selle sätte kohaselt eraõiguses sätestatud alustel. Kolmanda isiku õiguse nõuda mittevahalise kahju hüvitamist näeb võlaõigusseaduses ette § 134 lg 3. Riigivastutuse seaduse § 10 kohaselt on kolmandal isikul nõudeõigus üksnes surma põhjustamise, kehavigastuse tekitamise või tervise

<sup>101</sup> RKHKo 23.11.2010, 3-3-1-43-10, p 33.

<sup>102</sup> I. Pilving, Tartu Ringkonnakohtu aramus riigivastutuse seaduse eelnõu 818 SE kohta. Arvutivõrgus kättesaadav: [http://www.riigikogu.ee/?page=en\\_vaade&op=ems&eid=1157015,11.02.2012](http://www.riigikogu.ee/?page=en_vaade&op=ems&eid=1157015,11.02.2012).

kahjustamise korral. Seega on riigivastutuse seadusega määratud kaitstavad hüved, kuid õigustatud subjekti väljaselgitamiseks ning nõude ulatuse kindlaksmääramiseks peab pöörduma võlaõigusseaduse regulatsiooni poole.<sup>103</sup>

Võlaõigusseaduse § 134 lg 3 kohaselt on isiku surma põhjustamise või talle raske kehavigastuse või tervisekahjustuse tekitamisega tekitatud kahju hüvitamise kohustuse korral surmasaanu või kahjustatud isiku lähedastel isikutel õigus nõuda mittevaralise kahju hüvitist, kui hüvitise maksmist õigustavad erandlikud asjaolud. Kolmandale isikule mittevaralise kahju hüvitamise õigluse osas on hiljuti ühiskonnas kuulda olnud kriitikat.<sup>104</sup>

VÕS § 134 lg 3 kommentaaride kohaselt tuleb lähedaste isikute ringi kindlaksmääramisel lähtuda konkreetsest olukorrast.<sup>105</sup> Riigikohtu tsiviilkolleegium on leidnud, et vanematega koos elav laps on vanematele lähedane isik.<sup>106</sup> Samuti kuulub tsiviilkolleegiumi hinnangul lähedaste isikute hulka üldjuhul surnud isikuga koos elanud abikaasa.<sup>107</sup> Töö autor on seisukohal, et puuduvad põhjused, miks ei peaks avalik-õiguslikust suhtest tuleneva kahju hüvitamise nõude puhul kohaldada lähedaste isikute ringi määratlemisel lähtuda eraõiguses väljendatud seisukohtadest.

Küsiv on aga, kas ka avaliku võimu kandja poolt tekitatud mittevaralise kahju korral peaks kolmandal isikul olema kahjuhüvitisnõue avaliku võimu kandja vastu üksnes siis, kui seda õigustavad erandlikud asjaolud. Riigikohtu tsiviilkolleegium on seisukohal, et kolmanda isiku mittevaralise kahju nõude piiramine erandlike asjaolude ilmnemisega on põhjendatud esmajoonel kahju tekitajale mõistlikus ulatuses oma teo ettenähtavuse tagamiseks, aga ka kahju tekitajate määratlemata hulga nõuetega koormamisega maksejõetuks muutmise vältimiseks.<sup>108</sup> Kas aga sel määral saab eproportsionaalselt riivatud kolmanda isiku õigus nõuda talle tekitatud mittevaralise kahju hüvitamist? Autor on seisukohal, lähtuvalt töö alguses toodud seisukohale, et PS §-i 25 tuleb tõlgendada lihtsa seadusereservatsiooniga

---

<sup>103</sup> E. Andresen. Riigivastutus, lk 28.

<sup>104</sup> Seoses meedias kajastamist leidnud liiklusõnnetuse tagajärjel vanemad kaotanud isiku mittevaralise kahju rahuldamata jätmisega esitasid osa Riigikogu liikmeid õiguskantslerile arupärimise VÕS § 143 lg 3 põhiseaduspärasuse osas. XII Riigikogu stenogramm. III istungijärk, 9.04.2012. Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/?op=steno&stcommand=stenogramm&date=1333973100&pkpkaupa=1&paevakord=10111#pk10111>, 03.05.2012.

<sup>105</sup> K. Sein. VÕS § 134/4.3. - Võlaõigusseadus I. Üldosa (§§ 1-207). Komm vlj.

<sup>106</sup> RKTko 01.12.2005, 3-2-1-129-05, p 27.

<sup>107</sup> RKTko 09.04.2008, 3-2-1-19-08, p 16.

<sup>108</sup> M. Vutt. Lähedase isiku surma põhjustamisega tekitatud mittevaralise kahju hüvitamine. Kohtupraktika analüüs. Riigikohus. Tartu: Riigikohus, õigusteabe osakond 2012 – Arvutivõrgus: [http://www.riigikohus.ee/vfs/1321/MittevaralineKahjuSurmaPohjustamisel\\_MargitVutt.pdf](http://www.riigikohus.ee/vfs/1321/MittevaralineKahjuSurmaPohjustamisel_MargitVutt.pdf), 19.04.2012.

põhiõigusena, tuleb järeldada, et erandlike asjaoluga nõudeõiguse piiramine on lubatud. Samuti leiab autor, et õigustatud on kolmandale isikule hüvitise maksmine erandlike asjaolude korral eelkõige avaliku võimu kandja mittevaralise kahju tekitamise korral. Erandlike asjaolude all on silmas peetud eelkõige asjaolusid, mis võisid isikule tavapäraselt isiku surmaga kaasnevad kannatused veel piinarikkamateks muuta. Seega on erandlike asjaoludega arvestamine justkui kriteeriumiks selle hindamisel, kas kahju hüvitist nõudva isiku õiguste rikkumise läbi temale tekkinud mittevaralise kahju ja avaliku võimu kandja teol vahel on põhjuslik seos. Seega, kui avaliku võimu kandja on oma teoga sekkunud kannatanu kahjustamise läbi oluliselt ka tema lähedase isiku õigushüvedesse, siis on õigustatud mittevaralise kahju hüvitamine ka kolmandale isikule. Selline kohustus tuleneb selgelt seaduslikkuse põhimõttest ning kohustusest mitte sekkuda isikute õigustesse.

## **3.2. Õigusvastaselt tekitatud mittevaralise kahju hüvitamise eeldused**

### **3.2.1. Avaliku võimu kandja teo õigusvastatus**

RVastS § 7 lg 1 kohaselt vastutab avaliku võimu kandja isikule avalik-õiguslikus suhtes tekitatud mittevaralise kahju eest üksnes tema õigusvastase tegevuse korral. Avaliku võimu kandja tegu on õigusvastane, kui ta on eiranud temale õigusaktist tulenevat kohustust. Haldustegevuses on haldusakti õiguspärasuse hindamisel arvestatavad haldusmenetluse seaduse (HMS) paragrahvides 54 jj ja § 107 lg-s 1 sätestatud eeldused.<sup>109</sup> Halduskohus võib teo õigusvastasuse tuvastada kas otseselt haldusakti või toiminguga vastu suunatud kaebuse läbivaatamisel või kahju hüvitamise nõude (HKMS § 37 lg 2 p 4) raames.

Avaliku võimu kandja tegevuse õigusvastasuse tuvastamine võib olla problemaatiline näiteks kriminaalmenetluse käigus tekitatud kahju hüvitamise nõude raames. Riigikohtu üldkogu on teinud hiljuti mitu lahendit seoses isikule kriminaalmenetlusega põhjustatud kahju hüvitamisega.<sup>110</sup> Seoses isikule kriminaalmenetlusega põhjustatud kahjuga on avaliku võimu kandja teo õigusvastasuse kindlakstegemine osutunud problemaatiliseks. Nimelt leidis Riigikohtu üldkogu *Osmjorkini* lahendis, et riigivastutuse seadus ei sätesta, kas, kuidas ja

---

<sup>109</sup> Haldusmenetluse seadustik. – RT I, 2001, 58, 354. RT I 23.02.2011,3.

<sup>110</sup> RKÜKo 22.03.2011, 3-3-1-85-09; RKÜKo 31.03.2011, 3-3-1-69-09; RKÜKo 30.06.2011, 3-3-1-15-10; RKÜKo 31.08.2011, 3-3-1-35-10.

millises ulatuses peaks halduskohus hindama kohtueelse kriminaalmenetluse toimingute ja otsustuste õiguspärasust.<sup>111</sup>

### 3.2.2. Subjektiivse avaliku õiguse rikkumine

Haldusõigussuhetes on halduskohtusse pöördumise aluseks isiku subjektiivse õiguse rikkumine. Kohtupraktika kohaselt tuleb subjektiivse õiguse tuvastamiseks hinnata, kas rikutud norm kaitseb avalike huvide kõrval ka isiku huve, arvestades sealjuures nii sätte eesmärki kui huvi kaalukust.<sup>112</sup> Kahju hüvitamise õiguse näol ei ole tegemist eraldiseisva õigushüvega, vaid see on alati seotud mõne teise õigusega, mille rikkumine võib kaasa tuua õiguse nõuda kahju hüvitamist.<sup>113</sup> Kuigi PS §-s 25 sätestatud põhiõigus kahju hüvitamisele näeb ette isiku õiguse saada hüvitatud talle õigusvastaselt tekitatud moraalne kahju, täpsustamata kaitstavate õigushüvede ringi, sisaldab RVastS § 9 lg 1 ammendavat loetelu õigushüvedest, mille rikkumise korral on isikul õigus nõuda talle tekkinud mittevahalise kahju hüvitamist. Hüvede määramisel, mille rikkumise puhul tekkinud mittevahaline kahju hüvitamisele kuulub, on lähtutud eelduslikult füüsilise isiku jaoks kõige suurema väärtusega hüvedest. Nendeks hüvedeks on väärikus, tervis, vabadus, kodu ja eraelu puutumatus, sõnumi saladus ning au ja hea nimi.<sup>114</sup> Just nende hüvede rikkumine peaks seadusandja hinnangul endaga kaasa tooma hüvitamisele kuuluva mittevahalise kahju ja õigustatud peaks olema rahalise hüvitise maksmine kahju kannatanule. Siiski tekib aga küsimus, kas teised põhiseaduses sätestatud õigused on vähem tähtsamad kui need, mis on nimetatud RVastS § 9 lg-s 1 ning kas selliselt formuleeritud regulatsioon on üldse põhiseadusega kooskõlas.

Ammendav loetelu hüvitamisele kuuluvatest õigushüvedest riivab vaieldamatult PS §-st 25 tulenevat hüvitispõhiõigust. Materiaalselt põhiseaduspärane on riive, millel on legitiimne eesmärk ning mis on proportsionaalne.<sup>115</sup> PS § 25 üldiseks materiaalseks piirangunormiks on PS § 19 lg 3, mille järgi peab igaüks oma õiguste ja vabaduste kasutamisel ning kohustuste täitmisel austama ja arvestama teiste inimeste õigusi ja vabadusi ning järgima seadust. Samuti tuleks arvestada riigi kohustust kasutada riigi ja ühiskonna ressursse ja vahendeid säästlikult.

---

<sup>111</sup> RKÜKo 22.03.2011, 3-3-1-85-09, p 127.

<sup>112</sup> RKHKo 20.12.2001, 3-3-1-15-01, p 22.

<sup>113</sup> E. Andresen. Riigivastutus. 2009, lk 50.

<sup>114</sup> M. Laaring. Riigivastutuse seaduse muutmisevajaduse analüüs. 2009, lk 38.

<sup>115</sup> M. Ernits. PõhiS 2. ptk sissejuhatus/9.1.2. Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm. vlj. 2. vlj.

Ka riigivastutuse seaduse eelnõu seletuskirjas on hüvitamisele kuuluvate rikutud õigushüvede ammendavat loetelu põhjendatud eelkõige vajadusega säilitada riigi eelarvelisi vahendeid.<sup>116</sup>

Vastamist vajab seega küsimus, kas RVastS § 9 lg-s 1 sisalduv hüvitispõhiõiguse piiramine nimetatud eesmärgi saavutamiseks on põhiseadusega kooskõlas ning kas piirang on sobiv, proportsionaalne ning mõõdukas. Autor leiab, et RVastS § 9 lg-s 1 sisalduv ammendav loetelu õigushüvedest välistab siiski eaproportsionaalselt isiku teiste õigushüvedesse sekkumise korral nende õiguse kahju hüvitamisele. Ammendav loetelu hüvitamisele kuuluvatest õigushüvedest ei ole autori arvates vajalik vahend kahju hüvitamise juhtude piiramiseks. Sarnasele seisukohale on jõudnud Riigikohtu üldkogu *Osmjorkini* lahendis.<sup>117</sup> Riigikohtu üldkogu märkis, et sätestades kahju hüvitamise alused ja korra, piirab riigivastutuse seadus samas PS §-st 25 tuleneva põhiõiguse kasutamist. Üldkogu oli seisukohal, et riigivastutuse seadusest tulenevate kahju hüvitamise piirangute üheks eesmärgiks võib pidada avaliku võimu kulutuste vähendamist ning seeläbi riigi rahaliste huvide kaitsmist. Samuti on üldkogu hinnangul riigi rahanduslike huvide kaitsmine iseenesest legitiimne eesmärk põhiõiguste piiramiseks. Siiski ei pidanud üldkogu selles haldusastjas PS §-s 25 ning §-des 14 ja 15 sätestatud põhiõiguste piirangut proportsionaalseks ning märkis, et piirangu intensiivsuse hindamisel tuleb arvestada ka seda, et kohtueelses kriminaalmenetluses riivatakse samal ajal isiku mitmeid põhiõigusi, mis võivad olla kaalukad ning nende riive intensiivne.<sup>118</sup>

Käesoleva töö autor on seisukohal, et üks võimalus lahendada mittevarelise kahju hüvitamisele alust andvate õigushüvede loetlemise probleem on sedastada nõude eeldusena mitte konkreetsed rikutud õigushüved, vaid õigusrikkumise piisav intensiivsus ehk piisav raskus. Riigikohtu halduskolleegium on korduvalt oma lahendites viidanud PS § 25 alusel hüvitamisele kuuluva õiguse rikkumise olulisusele, mida tuleb igal üksikjuhtumil eraldi hinnata. Kolleegium on asunud seisukohale, et ükski põhiseaduse või seadusega tagatud õigus ei ole ebaoluline, vaid õiguse olulisus sõltub sellest, kui intensiivselt on õigustesse sekkutud, mille eest mittevarelist kahju nõutakse.<sup>119</sup> Samuti on Riigikohtu halduskolleegium ühes oma otsuses, millega mõistis riigilt kaebaja kasuks välja hüvitise kaebaja era- ja perekonnaelu

<sup>116</sup> Riigivastutuse seaduse eelnõu (480 SE I) seletuskiri. – Arvutivõrgus kättesaadav: [http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain&content\\_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=003672916](http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain&content_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=003672916) (30.04.2012)

<sup>117</sup> RKÜKo, 22.03.2011, 3-3-1-85-09.

<sup>118</sup> RKÜKo, 22.03.2011, 3-3-1-85-09, p 121-122.

<sup>119</sup> RKHKo 04.05.2011, 3-3-1-11-11, p 9-10.

puutumatus rikkumisega tekitatud mittevaralise kahju eest, rõhutanud, et igasugune eraelu puutumatus rikkumine ei ole võrdsustatav valu ja kannatustega ning et mittevaraline kahju peaks kuuluma rahalisele hüvitamisele üksnes siis, kui eraelu puutumatus rikkumise raskus, eelkõige kehaline või hingeline valu, seda õigustab.<sup>120</sup>

Halduskolleegium on oma teistes lahendites on veel mitmel korral viidanud taolisele õigusrikkumise kaalumise vajadusele, et otsustada mittevaralise kahju rahas hüvitamise vajaduse üle.<sup>121</sup> Selline kaalumisevajadus tulenes kuni 30.12.2010 kehtinud VÕS § 134 lg-st 2, mille kohaselt tuli vabaduse võtmisest, samuti muude isikuõiguste rikkumisest, eelkõige isiku au teotamisest tekkinud kahju hüvitamise kohustuse korral kahjustatud isikule mittevaraline kahju hüvitada üksnes juhul, kui rikkumise raskus, eelkõige kehaline ja hingeline valu, seda õigustas. Halduskolleegium on oma praktikas pigem kinnitanud selle põhimõtte kehtimist ka avalik-õiguslikes suhetes tekitatud mittevaralise kahju juhtudel.<sup>122</sup> Siiski ei sisalda kehtivas riigivastutuse seaduses sisalduv alus mittevaralise kahju hüvitamises õigushüvesse sekkumise raskust tingimusena selle väljamõistmiseks, vaid õigusrikkumise raskust tuleb RVastS § 9 lg 2 kohaselt kaaluda üksnes rahalise hüvitise suuruse üle otsustamisel. Riigikohtu halduskolleegium ei ole näinud selles hüvitise välja mõistmata jätmisel probleemi ning ka õiguskirjanduses on asunud seisukohale, et mittevaralise kahju eest väljamõistetava hüvitise suuruse üle otsustamisel on võimalik kahjuhüvitist vähendada nullini.<sup>123</sup> Kehtiv RVastS § 9 lg 1 aga ei võimalda õigusrikkumise väheolulisuse korral välistada mittevaralise kahju heastamist.

Õigusrikkumise piisava raskuse mittevaralise kahju hüvitamise eelduseks seadmine viiks mittevaralise kahju hüvitamise regulatsiooni riigivastutusõiguses kooskõlla põhiseadusega, kuna annaks isikutele võimaluse kõikide põhiseaduses ette nähtud subjektiivsete õiguste piisavalt intensiivse rikkumise korral nõuda sellega tekkinud mittevaralise kahju hüvitamist ega jätaks osade õigushüvede riivete korral isikud täiesti kaitseta. Eelnevast tulenevalt pakub käesoleva töö autor mittevaralise kahju hüvitamise nõude aluseks järgmise sõnastusega normi:

„Isik võib nõuda mittevaralise kahju rahalist hüvitamist tema õigushüve süülise rikkumise korral, kui õigushüve rikkumise raskus seda õigustab.”

---

<sup>120</sup> RKHKo 30.01.2012, 3-3-1-78-11, p 15.

<sup>121</sup> RKHKo 05.10.2006, 3-3-1-44-06; RKHKo 22.03.2006, 3-3-1-2-06.

<sup>122</sup> RKHKo 22.03.2006, 3-3-1-2-06, p 12.

<sup>123</sup> E. Andresen. Riigivastutus. Lk 43.

### 3.2.3. Hüvitamisele kuuluv mittevaraline kahju

Mittevaralise kahju mõistet ei ole toodud riigivastutuse seaduses, mistõttu tuleb tulenevalt RVastS § 7 lg-st 4 pöörduda eraõiguse kahju hüvitamise sätete poole. VÕS § 128 lg 5 kohaselt hõlmab mittevaraline kahju endas eelkõige isiku füüsilist või hingelist valu ja kannatusi. Siiski ei ole mittevaralise kahju liigitus füüsiliseks ja hingeliseks kõikehõlmav, kuna ei sisalda juriidilisel isikul tekkida võivat mittevaralist kahju.<sup>124</sup> VÕS § 128 lg 5 kommentaaride kohaselt on tegemist mitteammendava loeteluga. Seetõttu võib mittevaralise kahju mõiste alla mahtuda ka muid mittevaralise iseloomuga kahjulikke tagajärgi, mis on põhjustatud isikule tulenevatest õigustest.

Kohtupraktikas on VÕS § 128 lg-s 5 sisalduvat loetelu püütud sisustada. Näiteks on Riigikohtu tsiviilkolleegium lugenud mittevaraliseks kahjuks isiku heaolu langust, mis on tingitud piirangutest isiku tegevuses ning elukorralduses, samuti kehavigastusega seotud füüsilise ja hingelise valu, nii juba möödunud aja kui selle võimaliku püsimise eest tulevikus.<sup>125</sup> Riigikohtu tsiviilkolleegium on leidnud, et moraalse kahjana kuulub PS § 25 alusel hüvitamisele ka kehavigastusest tingitud püsiv kehalise terviklikkuse kaotus, väljanägemise muutus või oluline psüühika ja närvitegevuse häire, samuti heaolu langus, tingituna ajutisest või püsivast piirangust isiku tegevuses ning elukorralduses või põhjendatult loodetud heaolu loomise võimaluse kaotus.<sup>126</sup> Riigikohtu halduskolleegium on aga toonud hingeliste kannatuste näideteks alandustunde, solvumise, hirmu, nõrdimuse, mure ja kaotusvalu.<sup>127</sup> Mittevaralist kahju on sisustatud ka isikliku õiguse rikkumise tagajärjel isiku psüühilise seisundi kahjustamisega.<sup>128</sup>

Enamiku RVastS § 9 lg-s 1 nimetatud õigushüvede rikkumine toob endaga eelduslikult kaasa füüsiliselt mitteväljenduvaid ehk hingelisi kannatusi. Samas ei seisne mittevaraline kahju mitte igasuguses valus või kannatuses, vaid valu või kannatus peab esinema teatava intensiivsusega. Kohtu jaoks peab seega olema usutav, et isikule on mittevaraline kahju tekkinud. Valu või kannatuse intensiivsus jääb üldjuhul kohtu hinnata.

---

<sup>124</sup> Vt eespool alapeatükk 3.1.1.2.

<sup>125</sup> RKTko 08.02.2001, 3-2-1-1-01, IV.

<sup>126</sup> RKTko 12.12.1996, 3-2-1-111-96.

<sup>127</sup> RKHko 06.06.2002, 3-3-1-27-02, p 14.

<sup>128</sup> RKTko 13.01.2010, 3-2-1-152-09, p 16.



### 3.2.4. Põhjuslik seos õigusvastase teo ja kahju tekkimise vahel

Avaliku võimu kandjal saab riigivastutuse seaduse alusel tekkida vastutus üksnes siis, kui avaliku võimu õigusvastase teo ja isikul tekkinud mittevaralise kahju vahel on põhjuslik seos. Mittevaralise kahju kui teiste poolt tajumatute ning kannatanu poolt ka raskesti tõendatavate kahjuliku tagajärgede puhul võib olla põhjusliku seose tuvastamine õigusvastase teoga keerulisem kui tajutava kahju puhul. Samuti toetutakse üldjuhul põhjusliku seose jaatamisel mittevaralise kahju ja õigusvastase teo vahel üldtuntud faktidele ehk tehakse järeldusi tavaliselt sarnaste olukordadega kaasnevate tagajärgede põhjal.

Riigikohtu halduskolleegium on asjas, kus normi rakendajal oli kaalutusõigus, jaatanud põhjusliku seose olemasolu kinnipeetavast kannatanu lühiajalisele väljasõidule minemise keelamise ja kannatanule põhjustatud hingelise valu ja kannatuste vahel olukorras, kus kinnipeetav soovis külastada oma raskelt haiget isa, kes suri ilma et kannatanul oleks õnnestunud teda veel enne surma näha. Riigikohus on samas kohtuasjas kinnitanud, et ka mittevaralise kahju puhul on põhjusliku seose eelduseks kaalutusõiguse vähenemine. Nimelt oli antud juhul vastustaja kaalutusõigus vähenenud selliselt, et õiguspärane keeldumine väljasõidust loa andmisest ei olnud võimalik.<sup>129</sup>

### 3.2.5. Süü

Kehtivas riigivastutusõiguses on süü kahju hüvitamise eelduseks üksnes mittevaralise kahju hüvitamise nõude korral. Seadusandja ei ole pidanud vajalikuks süü sätestamist vastutuse eeldusena avaliku võimu kandja poolt isikule varalise kahju tekitamise puhul, erand on tehtud just mittevaralise kahju tekitamise juhtudeks. Enne riigivastutuse seaduse jõustumist oli avaliku võimu vastutus isikule tekitatud mittevaralise kahju eest süüline, kuna kohaldamisele kuulusid tsiviilkoodeksis sätestatud deliktiõigusliku vastutuse alused. Ka kohtupraktikas on viidatud tsiviilkoodeksi kohaldatavusele riigivastutuse seaduse jõustumisele eelneval ajal esitatud mittevaralise kahju hüvitamise kaebuste korral ning rõhutatud sellest tulenevalt vastutuse tekkimiseks vastustaja tegevuses süü olemasolu vajadust.<sup>130</sup> Riigivastutuse seaduse jõustumisel loobuti kahju tekitamise süüilisusest varalise kahju, aga mitte mittevaralise kahju

<sup>129</sup> RKHKo 30.01.2012, 3-3-1-78-11, p 12.

<sup>130</sup> RKHKo, 06.06.2002, 3-3-1-27-02, p 14.

puhul. Seega vajab vastamist küsimus, millega on õigustatud kahju hüvitamise piiramine kahju tekitaja süüga mittevaralise kahju puhul, varalise kahju puhul aga mitte.

PS §-st 25 tulenev põhiõigus ei ütle kahju tekitaja süülisuse kohta midagi. Töö alguses käsitletud PS § 25 kujunemislugu ning selle tõlgendamine lihtsa reservatsiooniga põhiõigusena õigustab iseenesest PS §-st 25 tuleneva hüvitspõhiõiguse täiendavat piiramist ka kahju tekitaja süüga.

Riigivastutuse seaduse § 9 lg 2 järgi tuleb mittevaralise kahju eest hüvitise väljamõistmisel arvestada süü vormi ja raskust. Kuna aga riigivastutuse seadus ei sätesta süü mõistet ega selle erinevaid raskusastmeid, tuleb pöörduda eraõiguses sätestatud süüd reguleerivate sätete poole. VÕS § 104 lg-d 2-4 näevad ette süü vormid, milleks on hooletus, raske hooletus ja tahtlus. Erinevalt deliktiõigusest, kus deliktilise vastutuse tekkimise seisukohalt ei oma süü vorm tähtsust, omavad süü vormid seega tähtsust riigivastutusõiguse rahalise hüvitise suuruse kindlaksmääramisel. Ka Saksa Liitvabariigis arvestatakse mittevaralise kahju eest hüvitise väljamõistmisel kahjutekitaja süü määra. BGB § 839 järgi peab ametnik selleks, et tal tekiks vastutus oma ametist sõltuvate isiklike käitumisekohustuste rikkumise eest, olema rikkunud oma kohustusi süüliselt.<sup>131</sup>

Omaette küsimus on aga selles, kuidas sisustada RVastS § 9 lg-s 2 nimetatud väljendit „arvestades süü vormi ja raskust”. Kas süü vorm ja raskus on erinevad mõisted või on need samasisulised? Riigivastutuse seadus ei näe ette eraldi kriteeriumeid süü vormi ja raskuse hindamiseks avalik-õiguslikes suhetes kahju tekitaja tegevuse hindamiseks. Eraõiguse kahju hüvitamise sätete kohaldamiseks peab siiski tulenevalt RVastS § 7 lg-st 4 olema täidetud ka eeldus, et eraõiguse sätete kohaldamine ei ole vastuolus avalik-õiguslike suhete olemusega. RVastS kohaldamise praktikast analüüsides on leitud, et hooletuse ja tahtluse mõistest kohtuotsustes mööda ei minda ja neid kasutatakse nõ üldkeelsetena.<sup>132</sup>

Eraõiguses on süü vormid sätestatud VÕS § 104 lg-s 2 ja nendeks on hooletus, raske hooletus ja tahtlus. Võlaõigusseaduses on lahti seletatud ka nende tegevusvormide sisu. Hooletus seisneb käibes vajaliku hoole järgimata jätmises, raske hooletus käibes vajaliku hoole olulisel määral järgimata jätmises ning tahtlus õigusvastase tagajärje soovimises võlasuhte tekkimisel, täitmisel või lõpetamisel. Kuna riigivastutuse seadus eraldi süü vorme ette ei näe, kuuluvad

---

<sup>131</sup> P. Schlechtriem

<sup>132</sup> Kanger, L. Lk 18.

riigivastutusõiguses kohaldamisele samad süüvormide määratlused. Eraõiguses eraldi süü raskusest juttu ei ole. Süü vormid ongi paika pandud lähtuvalt süü raskusest. Ka haldusastjade korral saab autori arvates süü raskuse lugeda välja eraõiguses sätestatud süü vormist ja vastupidi süü vormi süü raskusest. Asjaolu, et halduskohtud on süü sisustamisel avalikõigusliku kahju tekitamise juhtudel kasutanud mõistet hooletus ja tahtlus, kinnitab autori arvates, et süü mõiste ei vaja halduskohtumenetluses erinevat sisustamist. Kuigi süü vormid ja nendest tulenev raskus on rakendatavad ühesuguselt nii eraõiguslikes ja haldusõiguslikes suhetes, tuleb halduskohtumenetluses aga süü olemasolu hinnata mitte kahju otsesel tekitajal ehk konkreetsel ametikandjal, vaid haldusorganisatsioonil.

Riigikohtu halduskolleegium on süü mõistet sisustanud eelkõige haldusorganil õigusaktidest tulenevate kohustuste mittetäitmisega ning hinnanud selle juures RVastS § 13 lg-s 1 loetletud vastutust välistavate või seda piiravate asjaolude esinemist. Kohustuse ja nõuete piisaval määral mittetäitmine ning vastutust välistavate asjaolude puudumine annab halduskolleegiumi praktika kohaselt alust süü olemasolule. Näiteks on halduskolleegium pidanud avaliku võimu kandja tegu süüliseks ja mittevaralise kahju hüvitamist õigustatuks põhjendusega, et vangla ei olnud täitnud hoolsuskohustust kartseris nõuetele vastavate tingimuste loomisel ja tagamisel ning vangla oli paigutanud kinni peetava isiku õigusliku aluseta (õigusvastase käskkirja alusel) kartserisse.<sup>133</sup>

Kehtiva riigivastutuse seaduse § 9 lg 3 kohaselt ei võeta arvesse kahju tekitamise süülisust, kui mittevaralise kahju hüvitamist taotletakse Euroopa Inimõiguste Kohtu otsuse alusel, millega on tuvastatud avaliku võimu kandja poolt Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni või selle protokollrikkumine. See säte aga ei taga riigivastutuse seaduse eelnõu seletuskirja kohaselt isiku õigust tõhusale õiguskaitsevahendile EIÕK art 13 tähenduses, kuna isiku suhtes oleks ebaproportsionaalne nõuda, et pärast riigisisese kohtumenetluse ja menetluse läbimist Euroopa Inimõiguste Kohtus peaks isik hüvitise saamiseks alustama riigisisest uuesti kohtumenetlust.

Riigivastutuse seaduse eelnõuga tahetakse RVastS § 9 lg-st 3 loobuda ning muuta avaliku võimu kandja vastutus süüst sõltumatuks kahju tekitamisel õiguse elule ja piinamise keelu rikkumise korral.<sup>134</sup> Nimetatud muudatus on ajendatud Euroopa Inimõiguste Kohtu Eesti suhtes tehtud lahendist, milles kohus mõistis Eesti riigilt kaebaja kasuks välja mittevaralise

---

<sup>133</sup> RKHKo 22.03.2006, 3-3-1-2-06, p 15.

<sup>134</sup> Riigivastutuse seaduse eelnõu (7 SE) seletuskiri, lk 11.

kahju hüvitise EIÕK art 3 rikkumise eest. Euroopa Inimõiguste Kohtu põhjenduste kohaselt ei saa siseriiklikud kohtud jätta kaebajale hüvitist välja mõistmata ainuüksi põhjusel, et asjaomastel ametnikel puudus igasugune tahtlus kaebajat alandada. Kohus täpsustas, et ehkki peab arvesse võtma asjaolu, kas ohvri häbistamine või alandamine oli kohtlemise eesmärk, ei välista kõnealuse eesmärgi puudumine artikli 3 rikkumist. Seega jõudis Euroopa Inimõiguste Kohus järeldusele, et EIÕK artiklite 2 ja 3 rikkumise puhul, mida peetakse konventsiooni kõige olulisemateks säteteks, peab mittevarelise kahju eest määratav hüvitis reeglina moodustama osa pakutavatest õiguskaitsevahenditest.<sup>135</sup> Eelnõu seletuskirja kohaselt on kavandatava muudatusega tagatud, et vähemalt EIÕK artiklitega 2 (õigus elule) ja 3 (piinamise keeld) tagatud õigushüvede rikkumise korral ei ole kahju hüvitamise kohustus seotud avaliku võimu kandja süülise tegevuse tuvastamisega.<sup>136</sup>

### 3.2.6. Esmaste õiguskaitsevahendite ammendatus

Kehtiv riigivastutuse seadus näeb ette isiku õiguse esitada mittevarelise kahju hüvitamise nõue, kui ta on kasutanud seadusega ette nähtud esmaste õiguskaitsevahendite kasutamise võimalust. Vastavalt RVastS § 7 lg-le 1 on vastavalt esmaste õiguskaitsevahendite kasutamise kohustusele nõutav, et kahju kandnud isik oleks enne kahju hüvitamise nõude esitamist esitanud kohtule kas haldusakti kehtetuks tunnistamise nõude (RVastS § 3), jätkuva toimingu lõpetamise nõude (RVastS § 4) või haldusakti andmise või toimingu sooritamise nõude (RVastS § 6). Esmaste õiguskaitsevahendite kasutamise kohustuse eesmärgiks on kohustada ka kannatanut ennast aidata kaasa kahju ärahoidmisele ja tekkinud kahju vähendamisele.<sup>137</sup> Selline esmaste õiguskaitsevahendite kasutamise kohustus on sätestatud üksnes haldusõigussuhetes ning kannab kahjunõuete vähendamise otstarvet. Riigikohus on nentunud esmaste õiguskaitsevahendite kasutamise kohustuse võimatust näiteks kohtueelses kriminaalmenetluses ning asunud seisukohale, et väljaspool haldussuhteid ei saa esmaste õiguskaitsevahendite kasutamise kohustust üldse rakendada.<sup>138</sup>

Riigivastutuse seaduse eelnõuga ei ole esmaste õiguskaitsevahendite kasutamise kohustuse osas olulisi muudatusi tehtud. Normi üksnes täpsustati, tuues sisse erandite tegemise

<sup>135</sup>EIKo 02.07.2009, 41653/05, *Kochetkov vs. Eesti*, p-d 56-58.

<sup>136</sup> Riigivastutuse seaduse eelnõu (7 SE) seletuskiri, lk 11.

<sup>137</sup> E. Andresen. Riigivastutus, lk 50.

<sup>138</sup>RKÜKo 22.03.2011, 3-3-1-85-09, p 115.

võimalus. Eelnõu kohta on selles osas avaldanud seisukohta Eesti Advokatuur, kelle arvates on riigivastutusnõuete regulatsioon kannatanu jaoks kujundatud keerukaks ja piiratuks, seda eelkõige esmaste õiguskaitsevahendite rakendamise kohustuse tõttu.<sup>139</sup> Ka käesoleva autori arvates võib nii mõnelgi mittevaralise kahju kandmise juhtudel olla küsitav kannatanult eelnevalt veel lisamenetluse läbimise nõudmine enne kui ta kahjunõudega kohtu poole pöörduda saab. Seega võib esmaste õiguskaitsevahendite kohustus samuti piirata ebanproportsionaalselt isiku õigust talle tekitatud mittevaralise kahju eest hüvitise saamiseks.

Siiski ei ole autori arvates vajadust kaotada esmaste õiguskaitsevahendite kohustus mittevaralise kahju hüvitamise nõude eeldusena sootuks. Nimelt on kohtupraktikas esmaste õiguskaitsevahendite kasutamata jätmise mitmel juhul jäänud kohtu poolt ette heitmata. Näiteks ei ole esmaste õiguskaitsevahendite kasutamise kohustuse mittejärgimine välistavaks asjaoluks juhul, kui esmase õiguskaitsevahendi kasutamine ei olnud võimalik või oli selle kasutama jätmiseks mõjuv põhjus.<sup>140</sup> Autor pakubki siinkohal välja, et üheks selliseks juhuks, kui primaarnõuete esitamist isikule ette ei heideta, võiks olla ka olukord, kus primaarnõuete kasutamata jätmist õigustab isiku õiguste rikkumise raskus. Kohus peaks andma sellisel juhul hinnangu rikkumise raskusele samamoodi nagu ta peaks seda tegema otsustamaks, kas isikule tekkinud mittevaraline kahju kuulub hüvitamisele.

---

<sup>139</sup> Eesti Advokatuuri arvamus riigivastutuse seaduse eelnõu 818 SE kohta. Arvutivõrgus kättesaadav: [http://www.riigikogu.ee/?page=en\\_vaade&op=ems&eid=1157015](http://www.riigikogu.ee/?page=en_vaade&op=ems&eid=1157015) (11.02.2012)

<sup>140</sup> RKHKo 11.03.2004, 3-3-1-8-04, p 16.

## 4. MITTEVARALISE KAHJU TÕENDAMINE

### 4.1. Mittevaralise kahju tekkimise tõendamine

Mittevaralise kahju olemusest tulenevalt ei ole üldjuhul võimalik mittevaralise kahju olemasolu ega selle suurust tõendada menetlusseadustikus ettenähtud tõenditega. Siiski tuleb üldjuhul kannatanul tõendada talle tekkinud mittevaralise kahju olemasolu. Kui füüsiliste kannatuste puhul võib tõendatuse võimalikkust mingil määral jaatada, siis hingeliste kannatuste mõõtmiseks vahendid puuduvad või ei pruugi need olla usaldusväärsed. Riigikohtu halduskolleegium on rõhutanud, et valu ja kannatused ei ole objektiivselt mõõdetavad ega väljendatavad. Siiski saab nende tekkimist enamasti tõendada näiteks arstitõendiga (dokumentaalne tõend), kahju tekitamist pealt näinud isiku või lähedase isiku ütlustega (tunnistaja ütlus), psühhiaatri arvamusega (eksperdiarvamus).

Kohtule saab esitada üksnes asjaolude kirjeldusi ja tõendeid selle kohta, kuidas ja milliseid isiku õigushüvesid rikuti ning millised tagajärjed talle sellega seoses tekkisid. Riigikohus peab üldjuhul piisavaks tõendada asjaolusid, millega seadus seob mittevaralise kahju hüvitamise nõude tekkimise. Mittevaralise kahju tekkimise ja selle suuruse hindamisel teostab kohus diskretsiooni.<sup>141</sup> Tõendamisele kuuluvad mittevaralise kahju tekkimise korral seega ennekõike asjaolud, millest tulenevalt on isikul mittevaraline kahju tekkinud ja millist isiku RVastS § 9 lg-s 1 nimetatud õigushüve on rikutud. Kohtule esitatud asjaolude alusel kohus hindab, kas mittevaralise kahju tekkimine oli vaidlusaluses olukorras tõenäoline.<sup>142</sup>

### 4.2. Tõendamiskoormus

Üldjuhul peab mittevaralise kahju tekkimist ja põhjuslikku seost avaliku võimu kandja teo ja kahju vahel, õigushüve rikkumist ning valu ja kannatuse tekkimist tõendama kahju kandnud isik. Tõendamiskoormuse asetamine kannatanule ei kujuta endast üldjuhul PS § 25 riivet. Siiski on põhiseaduse kommentaarides jaatatud võimalikku kahjuhüvitisõiguse riivet juhtudel, kus põhjusliku seose tuvastamine osutub praktiliselt võimatuks või ebamõistlikult keeruliseks, kuid kahju tekkimine kohustatud subjekti teo tagajärjel on siiski tõenäoline.<sup>143</sup> Sellise

<sup>141</sup> RKHKo 30.01.2012, 3-3-1-78-11, p 15.

<sup>142</sup> TlnRnKo 14.09.2006, 3-05-52, p 14.

<sup>143</sup> I. Pilving. PõhiS § 25/2.1.5. – Eesti Vabariigi Põhiseadus. Komm. vlj. 2. vlj.

keskmisest keerukama tõendamisega võib paljudel juhtudel olla tegemist ka mittevaralise kahju korral, eriti hingeliste kannatuste tekkimise hindamisel. Sellisteks juhtudeks näeb HKMS § 38 lg 2 teine lause ette võimaluse jätta kannatanul nõutava hüvitise summa märkimata ning taotlema õiglast hüvitist kohtu äranägemisel. HKMS § 61 lg 5 kohaselt aga, kui varalise või mittevaralise nõude, sealhulgas kahjunõude suurust ei õnnestu kindlaks teha või selle kindlakstegemine on oluliselt raskendatud või ebamõistlikult kulukas, otsustab kohus nõude suuruse oma siseveendumuse kohaselt kõiki asjaolusid arvestades. Seega teostab kohus siin diskretsiooni.

Tõendamiskoormise jagunemist halduskohtumenetluses reguleerib HKMS § 59, mille lõike 1 kohaselt peab menetlusosaline tõendama neid asjaolusid, millele tuginevad tema väited, kui seadusest ei tulene teisiti, samuti kohtu nõudmisel neid asjaolusid, mille puhul võib eeldada, et just temal on vastavatele tõenditele juurdepääs. Võrreldes tõendamisega tsiviilkohtumenetluses kehtivad halduskohtumenetluses erisused tulenevalt uurimisprintsiipest. Riigikohtu halduskolleegiumi seisukoha kohaselt peab kohus tuvastama kaebuses nimetatud asjaolude esinemise või puudumise uurimisprintsiiپی järgides ning arvestades kahju kannatanud isiku tegelikke võimalusi tõendite kogumiseks ja esitamiseks. Selles kohtuasjas asus halduskolleegium seisukohale, et kui kohus tuvastab inimväärikusele mittevastava kohtlemise kartseritingimuste nõuetele vastavuse tõttu, peab kohus sellega võimalikuks ka isikule mittevaralise kahju tekkimist.<sup>144</sup> Samuti on halduskolleegium märkinud: „Kui kaebuses väidetud kinnipidamistingimuste kohta ei ole tõendite esitamine mõistlike jõupingutustega võimalik või teatud tingimuse olemasolu või puudumise kindlakstegemine osutub tagantjärele sootuks võimatuks, võib halduskolleegiumi arvates menetlusosaliste väidete usutavusele hinnangu andmisel tugineda ka eespool nimetatud konventsioonide raames konkreetse kinnipidamisasutusse toimunud kontrollkäikude aruannetele.”<sup>145</sup>

Seega kergendab halduskohtumenetluses kehtivast uurimisprintsiipest tulenev kohtu kohustus välja selgitada kõik asjas olulised asjaolud (HKMS § 2 lg 4), samuti kaasaaitamiskohustus (HKMS § 2 lg 5), kannatanu tõendamiskoormist. Näiteks võib kohus HKMS § 59 lg 3 kohaselt teha menetlusosalisele ettepaneku esitada asja õigeks lahendamiseks vajalikud tõendid või need ise koguda, kui tõendid on esitamata või neid on esitatud ebapiisavalt. Samuti võib kohus tulenevalt HKMS §-st 58 nõuda menetlusosaliselt, samuti menetlusväliselt

---

<sup>144</sup> RKHKo 22.03.2006, 3-3-1-2-06, p 13.

<sup>145</sup> RKHKo 21.04.2010, 3-3-1-14-10, p 11.

haldusorganilt, menetlusosalise tööandjalt, kindlustusseltsilt või krediidasutuselt asja või taotluse lahendamiseks vajalikku teavet.

Mõningatel juhtudel mittevaralise kahju tekkimist eeldatakse. Üheks selliseks juhtumiks on isikult alusetult vabaduse võtmisega tekitatud mittevaralise kahju hüvitamine (AVVKHS § 5 lg 4).<sup>146</sup> Riigikohus on leidnud, et alusetult vabaduse võtmisega kaasnevad paratamatult kannatused ja ebamugavused ning sellega tekitatud moraalne kahju ei vaja eraldi tõendamist.<sup>147</sup> Kohus võtab selle osas seisukoha küll konkreetses kohtuasjas, kuid kohtupraktika pinnalt võib järeldada, et PS §-s 20 sätestatud vabadusõiguse rikkumine tekitab paratamatult mittevaralist kahju ning seda ei pea isik eraldi tõendama. Menetluses oleva riigivastutuse seaduse eelnõuga tahetakse ühendada isikult vabaduse võtmisega tekitatud kahju hüvitamise regulatsioon ülejäänud avaliku võimu tekitatud kahju juhtumite regulatsiooniga.<sup>148</sup>

Mittevaralise kahju tekkimist on kohtupraktikas eeldatud ka isikul, kellele tekitati kehavigastus või kelle tervist kahjustati (kuni 30.12.2010 kehtinud VÕS § 130 lg 2).<sup>149</sup> 31.12.2010 võlaõigusseaduses kehtima hakanud muudatustega VÕS § 130 lg 2 tunnistati kehtetuks ning selle sisu toodi üle mittevaralise kahju hüvitamise erisusi ette nägevasse sättesse (VÕS § 134). Kehtiva VÕS § 134 lg 2 kohaselt tuleb isikult vabaduse võtmisest, isikule kehavigastuse tekitamisest, tema tervise kahjustamisest või muu isikuõiguse rikkumisest, sealhulgas isiku au teotamisest, tekkinud kahju hüvitamise kohustuse olemasolu korral kahjustatud isikule mittevaralise kahju hüvitiseks maksta mõistlik rahasumma. Muudatused sisse toonud allikakaitse seaduse eelnõus on märgitud, et VÕS § 134 lg 2 alusel tuleb kohtul eeldada isikul mittevaralise kahju tekkimist tema isikuõiguste rikkumise korral.<sup>150</sup> VÕS § 134 lg 2 näeb küll ette mittevaralise kahju hüvitamise kohustuse, kuid siiski ei ole autori arvates järelduse tegemine VÕS § 134 lg 2 sõnastusest, et kõikide isikuõiguste rikkumiste puhul tuleb mittevaralise kahju tekkimist eeldada, täienenisti õigustatud.

Mittevaralise kahju tekkimist peab eeldama ka süüdistataval, kelle suhtes viidi kriminaalmenetlus läbi ebamõistlikult pika aja jooksul.<sup>151</sup> Sellisel kujul eelduse sõnastas

---

<sup>146</sup> RKÜKo 01.02.2008, 3-3-1-15-07, p 27.

<sup>147</sup> RKÜKo 01.02.2008, 3-3-1-15-07, p 27.

<sup>148</sup> Riigivastutuse seaduse eelnõu (7 SE), lk 1.

<sup>149</sup> RKTko 31.05.2007, 3-2-1-54-07, p 13.

<sup>150</sup> Ringhäälinguseaduse, kriminaalmenetluse seadustiku, tsiviilkohtumenetluse seadustiku ja võlaõigusseaduse muutmise seaduse seletuskiri, p 4.2.

<sup>151</sup> RKÜKo 22.03.2011, 3-3-1-85-09, p 93.



Riigikohtu üldkogu *Osmjorkini* otsuses. Üldkogu leidis selles lahendis, et ebamõistlikult pikk kohtueelne kriminaalmenetlus riivas kaebuse esitaja PS §-st 14 tulenevat põhiõigust menetlusele mõistliku aja jooksul ning tekitas talle mittevaralist kahju. Riigikohtu üldkogu viitas selle järelduse alusena EIK poolt väljendatud seisukohale, et kui on tuvastatud ebamõistlikult pikk menetlusaeg, siis tuleb üldjuhul eeldada mittevaralise kahju tekkimist süüdistataval, kui pole tõendatud vastupidist.<sup>152</sup> Üldkogu oli selles lahendis seisukohal, et süüdistatava menetlusliku seisundiga kohtueelses kriminaalmenetluses kaasnesid paratamatult kannatused ja ebamugavused ning sellega tekitatud mittevaraline kahju ei vaja eraldi tõendamist. Samuti leidis üldkogu, et kaebuse esitaja suhtes kestnud kriminaalmenetlus piiras samal ajal PS §-s 14 sätestatud põhiõiguse riivele ka kaebaja teisi põhiõigusi või vähemalt pidi kaebaja kriminaalmenetluses süüdistatavana põhiõiguste riivetega arvestama.<sup>153</sup> Seega ei pea mittevaralise kahju nõude esitaja tõendama talle tekkinud mittevaralise kahju olemasolu, kui mittevaraline kahju on talle tekitatud tulenevalt kohtueelse menetluse ebamõistlikult pikast kestusest.

Lisaks eeltoodule on halduskohtumenetluses sisuliselt tõendiks asjaolu, mida kohus loeb üldtuntuks (HKMS § 60 lg 1). Näiteks on Riigikohus pidanud usutavaks, et olukorras, kus kaebaja ei ole saanud haldusorgani õigusvastase tegevuse tõttu külastada oma raskelt haiget lähedast, kaasnesid isikule märkimisväärsed hingelised üleelamised, nende hulgas teadmatus ja mure, mis on oma intensiivsuse tõttu käsitatavad kannatustena.<sup>154</sup> Seega luges Riigikohtu halduskolleegium mittevaralise kahju tekkimise tõendatuks lähtudes kahju põhjustanud vastustaja õigusvastasest teost ning isikule eeldatavalt tekkinud hingelistest läbielamistest, mis ilmnevad tavaliselt raske lähedase külastamisele mitte lubamisest.

Näiteks ei ole Riigikohtu halduskolleegium pidanud põhjendatuks mittevaralise kahju eest rahalise hüvitise väljamõistmist üksnes kohtule esitatud arstitõendite alusel. Halduskolleegium põhjendas rahalise hüvitise mitte väljamõistmist sellega, et arstitõendid, mis näitavad, et isik on erinevatel aegadel viibinud ambulatoorsel ravil seoses "tugevalt väljendunud närvipingutusega" ja depressiooniga ning on arsti poole pöördunud seoses stressiga, ei tingi automaatselt mittevaralise kahju hüvitamist rahaliselt.<sup>155</sup> Eelnevast võib järeldada, et isikul tekkinud tervisekahjustuste kinnitamine arstitõenditega ei anna alust lugeda tõendatuks isikul tekkinud mittevaraline kahju. Mittevaralist kahju kandnud

---

<sup>152</sup> EIKo 29.03.2006, 36813/97, *Scordino vs. Itaalia*.

<sup>153</sup> RKÜKo 22.03.2011, 3-3-1-85-09, p 93.

<sup>154</sup> RKHKo 30.01.2012, 3-3-1-78-11, p 16.

<sup>155</sup> RKHKo 05.10.2006 3-3-1-44-06, p 13.

kannatanul tuleb tõendada, millist tema RVastS § 9 lg-s 1 nimetatud õigust on rikutud ning milles seisneb talle õiguste rikkumise tagajärjel tekkinud mittevaraline kahju.<sup>156</sup> Seega on oluline kannatanul tõendada lisaks õigushüve rikkumisele ka valu ja kannatuste tekkimist, v.a kehavigastuse tekitamise, tervise kahjustamise ja vabaduse võtmise korral.<sup>157</sup> Kohtule peab olema selge, et isikule on tema õiguste rikkumise tõttu tekkinud mittevaralise iseloomuga kahju.

---

<sup>156</sup> RKHKo 18.06.2008, 3-3-1-35-08, p 5.2.

<sup>157</sup> I. Pilving. PõhiS § 25/2.1.5. – Eesti Vabariigi Põhiseadus. Komm. vlj. 2. vlj.

## 5. MITTEVARALISE KAHJU EEST HÜVITISE MÄÄRAMINE

### 5.1. Kahju hüvitamise eesmärgist lähtumine hüvitise määramisel

Mittevaralise kahju eest hüvitise määramisel on oluline roll kahju hüvitamise kandval eesmärgil ehk mida tahetakse isikule tekkinud kannatuste eest rahalise kompensatsiooni maksmisel saavutada. Seadusandja ei ole toonud sõnaselget eesmärki mittevaralise kahju eest hüvitise määramisel, kuigi on seda teinud varalise kahju eest hüvitise väljamõistmise puhul (RVastS § 8 lg 1 lause 2). RVastS § 8 lg teise lause kohaselt tuleb hüvitisega luua olukord, milles kannatanu oleks siis, kui tema õigusi ei oleks rikutud. Varalise kahju puhul kehtivat hüvitamisel silmas peetavat eesmärki ei ole autori arvates võimalik rakendada mittevaralise kahju hüvitamise juhtudele. Nimelt leiab autor, et isikule tekitatud füüsilised ja hingelised kannatused, läbielamised, hirm, kaotusvalu jmt ei ole isiku hingest ja mälust eemaldatavad. Sellist olukorda, mis oleks siis, kui isiku õigusi ei oleks rikutud, ei ole võimalik saavutada, kuna isiku hingelist ja füüsilist puutumatus on rikutud ning seda on võimatu olematuks teha.

Kui mittevaralise kahju kantust ei saa olematuks teha, millist eesmärki peaks siis kandma mittevaralise kahju eest väljamõistetav hüvitis? Kas seadusandja eesmärk peaks olema rahalise hüvitisega hingeliste kannatuste „unustama panemine”, kompenseerides füüsiliselt või hingeliselt kantud kannatused teise õigushüvega ehk varaga? Kas inimest on üldse võimalik panna unustama oma hingelised kannatused ja läbielamised talle raha maksmise teel? Kas rahalise hüvitise maksmise eesmärgiks võiks olla pelgalt kannatuste leevendamine? Või peaks olema hüvitise määramise eesmärk hoopis õigusvastaselt käitunu mõjutamine edaspidiselt hoiduma isikute mittevaraliste õiguste kahjustamisest?

RVastS § 9 lg 2 on kohtule andnud suunised, mida mittevaralise kahju eest määratava hüvitise suuruse määramisel arvestada. Sellest sättest tulenevalt peab kohus arvestama hüvitise suuruse määramisel nii kannatanu õiguste rikkumise raskusega kui kahju tekitaja süü vormi ja raskusega. Seega on seadusandja justkui soovinud tasakaalustada poolte huve ning saavutada kohtu poolt selliste kahjuhüvitiste väljamõistmine, mis peaks olema vastavuses nii kannatanu õigushüvede rikkumise raskusega kui ka avaliku võimu kandja tegevuses esinenud süü määraga. Seega on kohtud võtnud avaliku võimu kandja poolt tekitatud mittevaralise kahju hüvitamisel arvesse eelkõige vajadust kompenseerida kannatanule tekkinud kannatused. Nii

on ka Euroopas valdavalt kasutusel kompensatoorsed hüvitised ning karistuslikud hüvitised on hakanud pigem taanduma.<sup>158</sup>

Üheks võimaluseks on ka mittevaralise kahju eest hüvitise määramise eesmärki otsida eraõiguse normidest. VÕS § 127 lg 1 näeb ette kahju täieliku hüvitamise. Kahju tekitanud isikul oleks seega kohustus hüvitada ja kõrvaldada õigusvastase kahju tekitamise tulemusena tekkinud kahjulikud tagajärjed. Mittevaralise kahju suurust ja sellega tekkinud kahjulike tagajärgede ulatust on aga võimalik määrata ainult hinnanguliselt.<sup>159</sup> Siiski tuleks pigem lähtuda siiski riigivastutuse seaduses endas sätestatud kahju hüvitamise eesmärgist, pööramata tähelepanu sellele, et norm asub varalise kahju hüvitamise peatükis. Nimelt sätestab RVastS § 8 lg 1 ls 2 kahju hüvitamise eesmärgina hüvitise sellise varalise olukorra loomine, milles kannatanu oleks siis, kui tema õigusi ei oleks rikutud. See norm erineb võlaõigusseaduse vastavast normis (VÕS § 127 lg 1) selle poolest, et erinevalt VÕS § 127 lg-st 1 on RVastS § 8 lg-s 1 sisalduv eesmärk suunatud olevikku („... milles kannatanu oleks”). Seetõttu peaks pigem lähtuma riigivastutuse seaduses endas sisalduvas normist, kuna pigem peaks kahju hüvitamisel riigivastutusõiguses lähtuma samasisulistest eesmärkidest.

Võlaõigusseaduse hiljutiste muudatustega muudetud ka mittevaralise kahju eest hüvitise määramise aluseid, täiendades seda preventiivsete eesmärkide arvestamise võimalusega. Vastamist vajab seega küsimus, kas võlaõigusseadusesse lisatud kahju hüvitamise eesmärki silmas pidavad normid on kohaldatavad ka riigivastutusõiguses mittevaralise kahju eest hüvitise väljamõistmisel ehk kas riigivastutusõiguses oleks võimalik mittevaralise kahju eest hüvitise väljamõistmisel kohaldada preventiivset kahjuhüvitist.

Riigikohtu halduskolleegium on avaldanud seisukohta, et nii nagu eraõiguses, ei ole ka avalikus õiguses üldjuhul kahju hüvitamise eesmärgiks kohustust rikkunud poole karistamine.<sup>160</sup> Siiski võib näiteks karistusliku iseloomuga normiks pidada avaliku teenistuse seaduse § 135 lg 2.<sup>161</sup>

Allikakaitseseaduse eelnõuga võlaõigusseadusesse sisse toodavate muudatustega on püütud laiendada kahju hüvitamise eesmärki. Seni lähtusid kohtud kahjuhüvitise väljamõistmisel võlaõigusseaduse § 127 lg-s 1 väljendatud diferentsihüpoteesist ehk vajadusest taastada enne

<sup>158</sup> W. V. H. Rogers. Damages for Non-Pecuniary Loss in a Comparative Perspective, p 251.

<sup>159</sup> E. Andresen. Riigivastutus, lk 18.

<sup>160</sup> RKHKo 04.04.2006, 3-3-1-13-06, p 23, RKHKo 08.03.2012, 3-3-1-85-11, p 15.

<sup>161</sup> RKHKo 08.03.2012, 3-3-1-85-11, kohtunike Tõnu Anton ja Indrek Koolmeister eriarvamus, p 3.

kahju tekitamist valitsenud olukord. Allikakaitseaduse eelnõus on rõhutatud kahju hüvitamise eesmärgi laiendamise ehk preventiivse eesmärgi sissetoomise vajadust just mittevaralise kahju hüvitamise juhtudel. Eelnõus toodi välja, et mittevaralise kahju hüvitamise juhtudel ei ole võimalik hüvitist määrata ainuüksi selle pinnalt, et määratav hüvitis peab taastama enne kahju tekkimist valitsenud olukorra. Mittevaralise kahju puhul, nagu eelnevalt on ka viidatud, võib kahju tekitamise eelse olukorra taastamine olla keeruline või lausa võimatu. Isikule hingelise valu tekitamise korral ajaleheväljaandes avaldatud väljendiga ei saa kunagi täpselt öelda, kui suur rahasumma võiks heastada täpselt selles koguses hingelise valu, mille isikule põhjustas tema suhtes väljendatud seisukoht. Allikakaitseaduse eelnõuga välja käidud võlaõiguseaduse muudatused võimaldavad kohtutel arvestada isikule mittevaralise kahju eest hüvitise väljamõistmisel ka muid eesmärke peale kahju tekitamise eelse olukorra taastamise. Nimelt on eelnõu autorid soovinud lihtsustada hüvitise väljamõistmist ning soovitanud arvestada hüvitise väljamõistmisel ka kahju tekitajate mõjutamist edaspidi kahju tekitamisest hoiduma.

31.12.2010 jõustus võlaõiguseaduse uus redaktsioon, mille kohaselt võib kohus mittevaralise kahju hüvitise väljamõistmisel arvesse võtta ka vajadust mõjutada kahju tekitajat hoiduma edasisest kahju tekitamisest. Siiski ei hõlma selline kohtu diskretsioon kõiki mittevaralise kahju hüvitamise juhtumeid. Ennetava iseloomuga kahjuhüvitist võib kohus kehtiva VÕS § 127 lg 1 teise lause järgi välja mõista ainult isiku au teotamise, muuhulgas ebakohase väärtushinnanguga või ebaõigete andmete avaldamisega, isiku nime või kujutise õigustamatu kasutamise, eraelu puutumatus rikkumise või muu sarnase isikuõiguse rikkumise eest välja mõistetava kahjuhüvitisjuhtumi puhul. Kui algselt oli eelnõu autoritel soov anda kohtutele ennetava kahjuhüvitise väljamõistmise võimalus kõigi võlaõiguseaduse § 134 lg-s 2 sisalduvate isikuõiguste rikkumiste juhtudel, siis seadusena võeti vastu ennetava kahjuhüvitise teatud õigushüvedega piiratud regulatsioon. Nimetatud muudatust sissetoova allikakaitseaduse eelnõu kontekstis on mõistetav, et ennetava kahjuhüvitise regulatsiooni on hõlmatud just need isikuõigused, mille rikkumine võib enamikel juhtudel aset leida just verbaalsel teel, eelkõige meedia vahendusel. Kui lähtuda võlaõiguseaduses sätestatud mittevaralise kahju mõistest, siis võib ennetava kahjuhüvitise regulatsiooniga hõlmatud isikuõiguseid mõista isikuõigustena, mille rikkumine põhjustab isikule eelkõige just hingelist valu, jättes hõlmamata füüsilist valu tekitavate isikuõiguste rikkumise juhud. Kuna muudatused tõi sisse nn allikakaitseaduse eelnõu, siis on mõistetav, miks oli suurem rõhk just sellistel isikuõiguste rikkumisel, mis kaasneb näiteks meedias isiku kuvandi kahjustamisega.

Siiski ei saa kehtiva võlaõigusseaduse redaktsiooni järgi arvestada kahju hüvitamise preventiivset eesmärki aga kõigi hingelist valu põhjustavate kahju tekitamise juhtudel. Nimelt on Riigikohtu seisukoha järgi hingelisteks kannatusteks näiteks alandatus, solvumine, hirm, nõrdimus, mure, kaotusvalu, stress, närveerimine, hingevalu.<sup>162</sup> Hingelisi kannatusi laias mõttes võib põhjustada kahju tekitaja seega nii oma sõnade ja väljenditega kui ka tegevuse ja tegevusetusega, kuid VÕS § 134 lg-ga 6 on eeldatavasti hõlmatud üksnes need hingelist valu põhjustanud kahju tekitamise juhud, kus hingelist valu on põhjustatud just kellegi väljaütlemise läbi kirjalikus dokumendis või suuliselt, eelkõige massiteabevahendi vahendusel. Ka allikakaitseaduse eelnõu seletuskirja lisa on eelnõu autorid selgitanud, et eelnõu väljatöötamisel on võlaõigusseaduse muudatuste üheks peamiseks rakendusvaldkonnaks nn pressideliktid<sup>163</sup>. Seega ei ole praegu kehtiva võlaõigusseaduse regulatsiooni kohaselt preventiivse eesmärgi arvestamine kahjuhüvitise väljamõistmisel kõigil kahjuhüvitise juhtudel seaduseks saanud.

Küsimus, kas kohus saab kahju hüvitamise preventiivset eesmärki kahjuhüvitise väljamõistmisel arvestada ka riigivastutusõiguses, on aga jäänud mõnevõrra lahtiseks. Allikakaitseaduse eelnõu seletuskirjas on asutud seisukohale, et tulenevalt RVS § 7 lg-s 4 sätestatud eraõiguse normide kohaldatavusest tuleb preventiivset eesmärki arvesse võtta ka riigivastutuse puhul. Preventiivse eesmärgi arvestamine tähendab kokkuvõtvalt seda, et kahju tekitanud isikult mõistetakse välja sedavõrra suurem hüvitis, mis kohtu arvates on piisav, et see hoiaks kahju tekitanud isikut edaspidi kahju tekitamast. Eelnõuga on püütud suurendada seega väljamõistetavaid kahjuhüvitisi, et need mõjutaks kahju tekitanud isikuid hoiduma edasisest kahju tekitamisest ehk isik ei tekitaks kellelegi füüsilist ega hingelist valu juba sellepärast, et selle eest tuleb hiljem kahju kannatanule välja käia liialt suur rahasumma. Füüsilisest ja eraõiguslikust juriidilisest isikust kahju tekitaja puhul sellise eesmärgi arvestamise juures probleeme ei esine, kuna on tavaline, et füüsiline isik proovib hoiduda ülemäärastest kulutustest ning jätab sellest motiveerituna tegemata teo, mis talle suure rahalise väljamineku põhjustaks. Avaliku võimu kandja puhul ei sõltu avaliku võimu nimel tegutsevad isikute, ametnike varaline olukord nii palju riigi rahalistest väljaminekutest, kui sõltub füüsiliste isikute varaline seisund temalt otse kahjuhüvitise väljamõistmisel. Seega ei

---

<sup>162</sup> RHK, 06.06.2002, 3-3-1-27-02; RKHKo 14.12.2006, 3-3-1-56-06.

<sup>163</sup> Ringhäälinguseaduse, kriminaalmenetluse seadustiku, tsiviilkohtumenetluse seadustiku ja võlaõigusseaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskirja lisa.

saa nii lihtsalt väita, et avaliku võimu teostajad jätavad tegemata mingi õigusvastase teo või täidavad oma kohustusi hoolikamalt just sel põhjusel, et kardavad rahalist väljaminekut.

Karistuslikud kahjuhüvitised, mille peamiseks eesmärgiks on kahju tekitaja karistamine ning uute õigusrikkumiste ärahoidmine, on iseloomulikud Anglo-Ameerika õigusele.<sup>164</sup> Karistuslikke kahjuhüvitisi võib Inglismaal kohus määrata ka ametnike rõhuva, omavolilise või põhiseadusvastase teo korral.<sup>165</sup> Õiguskirjanduses on avaldatud seisukohta, et karistuslikud kahjuhüvitised on Eesti õigussüsteemile liiga võõrad nähtused ning ei sobi Eesti Vabariigi põhiseaduse konteksti. Näiteks on avaldatud seisukohta, et ebaproportsionaalselt suured ning eelkõige karistuslikku eesmärki taotlevad kahjuhüvitised, mida mõistetakse välja näiteks au teotamise eest, võivad põhjendamatult riivata isiku õigust vabale eneseväljendusele.<sup>166</sup> Autor leiab, et kuigi avalik võim peaks arvestama võimalike rikkumistega ning nägema ette nende rikkumistega tekkinud kahju hüvitamise tarbeks vahendid riigieelarves, ei ole siiski õigustatud hüvitist selle võrra suurendada, et see takistaks avaliku võimu kandja poolt kahju tekitamist tulevikus. Samuti pooldab autor seisukohta, et isikul tekkinud mittevaralise kahju olemus ja suurus peab nähtuma ka väljamõistetavast hüvitisest. Seega peaks olema riigivastutusõiguses väljamõistetavate hüvitiste eesmärgiks eelkõige isikule tekkinud kahju kompenseerimine ning isiku asetamine olukorda, milles ta oleks, kui tema õiguste rikkumist ei oleks aset leidnud (RVastS § 8 lg 1 ls 1).

## **5.2. Kahjuhüvitise rahaline kindlaksmääramine**

Mittevaralise kahju eest rahalise hüvitise määramiseks annab juhised RVastS § 9 lg 2, mille kohaselt peab kohus mittevaralise kahju eest hüvitise väljamõistmisel arvestama õiguserikkumise raskust, süü vormi ja raskust. Neid reegleid on siiski peetud väga üldiseks ja kohtule laialdast hindamisruumi võimaldavateks.<sup>167</sup>

Halduskohtumenetluse seadustiku § 38 lg 2 teise lause järgi võib kaebaja mittevaralise kahju eest hüvitise nõudmisel jätta hüvitise suuruse kaebuses märkimata ja taotleda õiglast hüvitist kohtu äranägemisel. Samasugune kohtule diskretsiooniõiguse ette nägev norm on VÕS § 127 lg 6, mille kohaselt, kui kahju tekitamine on kindlaks tehtud, kuid kahju täpset

<sup>164</sup> K. Sein. Kas Eesti õiguses tuleks lubada karistuslikke kahjuhüvitisi? – *Juridica II/2008*, lk 93.

<sup>165</sup> D. Fairgrieve. *State Liability in Tort. A Comparative Law Study*. Oxford University Press, 2003, lk 189.

<sup>166</sup> K. Sein. Kas Eesti õiguses tuleks lubada karistuslikke kahjuhüvitisi? lk 98.

<sup>167</sup> M. Laaring. Riigivastutuse seaduse muutmise vajaduse analüüs. 2009, lk 38.

suurust ei saa kindlaks teha, muuhulgas mittevaralise kahju tekitamise korral, otsustab hüvitise suuruse kohus. Võlaõigusseaduse § 127 lg 6 kommentaaride kohaselt peab kohus sellises olukorras kõiki asjaolusid arvesse võttes otsustama mittevaralise kahju ulatuse.<sup>168</sup> Sama põhimõtet on korratud ka tsiviilkohtumenetluse seadustiku (TsMS) § 233 lg-s 1, mille kohaselt otsustab kohus mittevaralise kahju suuruse siseveendumuse kohaselt.

Riigikohtu tsiviilkolleegium on leidnud, et kohus peab mittevaralise kahju suuruse osas hinnangu kujundamisel juhinduma õiguse üldpõhimõtetest, ühiskonna üldise heaolu tasemest ning kohtupraktikast.<sup>169</sup> Samas lahendis ei pidanud Riigikohtu tsiviilkolleegium õigeks mittevaralise kahju suuruse määramisel lähtuda seadusega mõnede töötajate kategooriatele invaliidistumisel ettenähtud ühekordse toetuse maksmise põhimõtetest.

Tsiviilkolleegiumi hinnangul peab kohus mittevaralise kahju eest hüvitise määramisel arvesse võtma eelkõige rikkumise laadi ja raskust, rikkuja süüd ning selle astet, poolte majanduslikku olukorda, kannatanu enda osa kahju tekkimises jt asjaolusid, millega arvestamata jätmise võiks tuua ebaõiglase hüvitise määramise.<sup>170</sup> Selliseid kriteeriume peaks arvesse võtma ka halduskohus.

Isikule kehavigastuse tekkimisel või tema tervise kahjustumisel näeb RVastS § 8 lg 2 kannatanule ette võimaluse nõuda talle sellega tekitatud kulutuste hüvitamist. Seega võib isik, kellele on avaliku võimu õigusvastase tegevusega tekitatud kehavigastus või kahjustatud tema tervist, nõuda talle vajalike ravikulude, vajaduste suurenemisest tingitud kulude või töövõimetuse tõttu saamata jäänud tulu hüvitamist, sealjuures ei ole hüvitise väljamõistmise vajalikuks eelduseks kahju tekitaja süülisus. Eelneva valguses tekib küsimus, kas isikule selliste kulude hüvitamisega saab kantud talle ka tema tervise kahjustamisega või tal kehavigastusega tekkimisega kaasnev hingeline kannatus. Riigikohtu halduskolleegium on seisukohal, et raviga seoses tekkinud kulutused ei ole samastatavad mittevaralise kahjuga, vaid on käsitletavad eraldi kahjuna mida on võimalik eraldi tõendada ja välja nõuda.<sup>171</sup> Käesoleva magistr töö autor nõustub riigikohtu halduskolleegiumiga ning leiab samuti, et ravikulude kandmiseks isikule välja mõistetav hüvitis ei saa hõlmata ka hüvitist

---

<sup>168</sup> K. Sein. VÕS § 127/4.13. - Võlaõigusseadus I. Üldosa (§§ 1-207). Komm. vlj.

<sup>169</sup> RKTko 08.02.2001, 3-2-1-1-01, IV.

<sup>170</sup> RKTko 27.09.2005, 3-2-1-81-05, p 17.

<sup>171</sup> RKHko 05.10.2006, 3-3-1-44-06, p 13.



terviseprobleemidega kaasnenud moraalsete kannatuste eest, kuna tegemist on erineva iseloomuga kahjuga, mida kaitsevad erinevatel alustel esitatavad nõuded.

Eraõiguses kehtib põhimõte, et hüvitise väljamõistmisel mittevaralise kahju eest arvestab kohus ka kahju tekitaja käitumist. Näiteks on Riigikohtu tsiviilkolleegium nentunud, et kahju tekitaja vabandamine võib omada tähtsust isiku au teotamisega tekitatud moraalse kahju rahalise hüvitamise nõude lahendamisel.<sup>172</sup> Autor on seisukohal, et ka avaliku võimu kandja poolt tekitatud mittevaralise kahju tekitamise eest vabandamine võib olla alus hüvitise vähendamisele. Selle osas, kas ja kui palju hüvitist vähendada, peaks kohus teostama diskretsiooni.

### **5.3. Rahalise hüvitise vähendamine**

Mittevaralise kahju eest hüvitist välja mõistes peab kohus alati kaaluma, kas hüvitatakse kogu tekitatud kahju või esineb alus hüvitise vähendamiseks. Praegu kehtivas riigivastutuse seaduses piirab vastutust kahju tekitamise eest RVastS § 13, mille lõike 1 kohaselt arvestatakse hüvitise suuruse määramisel:

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

Lisaks vabaneb avaliku võimu kandja RVastS § 13 lg 3 kohaselt vastutusest avalike ülesannete täitmisel tekitatud kahju eest, kui kahju tekitamist ei olnud võimalik vältida ka avalike ülesannete täitmisel vajalikku hoolsust täielikult järgides. Sealjuures ei arvesta kohus hüvitise vähendamise otsustamisel mitte konkreetse ametiisiku hariduse, võimete ega teadmistega, vaid peab hindama avaliku võimu kandja võimalusi tervikuna õiguste rikkumise ärahoidmisel.<sup>173</sup>

Halduskolleegium on viidanud kahju nõude ulatuse määramisel kannatanu enda võimalusele tal tekkinud mittevaraline kahju ära hoida. Halduskolleegium märkis, et kui kannatanul oleks olnud võimalik kahju ise kõrvaldada muude õiguskaitsevahenditega (näiteks vaidlusaluste

---

<sup>172</sup> RKTko 13.05.2005, 3-2-1-17-05, p 29.

<sup>173</sup> I. Pilving. PõhiS § 25/3.1.1. Eesti Vabariigi Põhiseadus. Komm. vlj. 2. vlj.

esildiste tühistamiskaebuse esitamise), mida aga ei kasutatud, siis mõjutab see rahalise nõude ulatust ning võib olla selle rahuldamata jätmise aluseks. Halduskolleegium leidis, et kuna põhiõiguste riive oli väheintensiivne, siis ei olnud mittevarelise kahju rahaline hüvitus haldusastja asjaoludest tulenevalt adekvaatne hüvitise viis.<sup>174</sup>

Enne riigivastutuse seaduse jõustumist tekkinud kahjule tuleb kohaldada TsK, mille alusel kahju hüvitamise nõude lahendamisel tuleb arvestada, kas kannatanu on teinud omalt poolt kõik mõistlikult vajaliku, et kahju ära hoida või vähendada. Täidetud pidid olema aga kaks eeldust, nimelt pidi kahjust hoidumise võimalus olema kannatanule arusaadav ja kahju vältimine või kõrvaldamine pidi olema ka reaalselt võimalik.<sup>175</sup>

Hüvitise vähendamise võimalus kannatanu tegevuse tõttu tuleneb RVastS § 13 lg 1 p-st 4 ja VÕS § 139 lg-test 1 ja 2. Halduskolleegiumi senise praktika kohaselt võib kahjunõue olla välistatud või avaliku võimu kandja vastutus piiratud, kui kahju tekitanud avaliku võimu tegevuse vaidlustamine oleks kahju ära hoidnud, kõrvaldanud või vähendanud ning kahju ärahoidmise, kõrvaldamise või vähendamise võimalikkus pidi olema kannatanu jaoks arusaadav ja haldusakti või toiminguga vaidlustamata jätmiseks ei olnud mõjuvaid põhjusi.<sup>176</sup> Samuti on halduskolleegium pidanud esmaste õiguskaitsevahenite kasutama jätmisel näiteks vajalikuks rahalist hüvitist vähendada ega ole selle tõttu vastutust välistanud.<sup>177</sup>

Seega tuleb halduskohtul võtta hüvitise suuruse määramisel arvesse võtta nii eelnevat kohtupraktikat kui ka seaduses sätestatud kriteerium, nagu kahju tekitaja võimalusi talle kahju tekkimist ära hoida, seda, kas rikkumine pidi olema vastustaja poolt ettenähtav jm. Hüvitise suuruse määramisel nin erinevate asjaolude kaalumisel teostab kohus diskretsiooni.

---

<sup>174</sup> RKHKo 11.12.2009, 3-3-1-80-09.

<sup>175</sup> L. Kanger. Kahju hüvitamise nõue riigivastutuse seaduse alusel. Kohtupraktika analüüs. Riigikohus. Õigusteabe osakond. Tartu: 2008.

<sup>176</sup> RKHKo 17.06.2002, 3-3-1-32-02, p 25; RKHKo 21.04.2010, 3-3-1-14-10, p 12;.

<sup>177</sup> RKHKo 20.11.2008, 3-3-1-47-08.

## KOKKUVÕTE

Käesoleva magistritöö eesmärgiks oli välja selgitada, kuidas on kehtivas õiguskorras lahendatud isikutele avaliku võimu tegevuse läbi õigusvastaselt tekitatud mittevaralise kahju hüvitamise küsimus ja kas eksisteerib vajadus olemasolevat regulatsiooni muuta. Töö uurimisobjektideks olid järgmised küsimused:

- kuidas on võimalik avaliku võimu kandja õigusvastase tegevusega tekitatud mittevaralise kahju heastamine?
- kas RVastS § 9 lg-s 1 sisalduv ammendav õigushüvede kataloog on kooskõlas põhiseadusega?
- kes on mittevaralise kahju hüvitamise nõude subjektideks?
- miks on avaliku võimu kandja vastutus isikule mittevaralise kahju tekitamise eest süüline ja kas see on õigustatud?
- kas esmaste õiguskaitsevahendite kasutamise kohustus mittevaralise kahju hüvitamise nõude eeldusena on õigustatud?
- kas mittevaralise kahju eest hüvitiste väljamõistmisel tuleks lähtuda kahju hüvitamise preventiivsest funktsioonist?

PS §-s 3 sätestatud seaduslikkuse põhimõtte kohaselt peavad avaliku võimu kandjad lähtuma oma tegevuses üksnes põhiseaduses ja sellega kooskõlas olevates seadustes sätestatust. Seega peavad üksikisikud olema kaitstud riigi sekkuva tegevuse eest ning neil on õigus PS § 14 ja § 15 järgi nõuda oma õigustesse sekkumise lõpetamist. Isikul peab olema seega võimalik igat talle kuuluvat subjektiivset õigust realiseerida.

Isiku õigus nõuda talle avaliku võimu kandja poolt tekitatud mittevaralise kahju hüvitamist tuleneb PS §-s 25 sätestatud isiku põhiõigusest ükskõik kelle poolt õigusvastaselt tekitatud moraalse ja materiaalse kahju hüvitamisele. Kuigi PS § 25 kasutab terminit „moraalne kahju”, jõudis autor töös järeldusele, et põhiseadust tuleb tõlgendada laiendavalt ning PS § 25 kaitsealasse tuleb lugeda ka muu mittevaraline kahju. Samuti leidis autor, et PS §-st 25 tuleneb isiku õigus nõuda talle tekitatud mittevaralise kahju kompenseerimist rahas, mitte aga üldiselt heastamist, mis hõlmaks ka tagajärgede kõrvaldamise nõude.

Autor leidis, et PS §-i 25 tuleb tõlgendada lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõigusena, mida on võimalik seaduses ettenähtud juhtudel piirata. Riigivastutuse seaduses ette nähtud avaliku

võimu kandja poolt isikule tekitatud mittevaralise kahju hüvitamise piirangud riivavad seega PS §-st 25 tulenevat põhiõigust.

Kuigi magistritöö keskendus isikul avaliku võimu kandja poolt tekitatud mittevaralise kahju hüvitamisele, käsitleti magistritöö teises peatükis ka teisi õiguskorrast tulenevaid võimalusi avaliku võimu kandja poolt tekitatud mittevaralise kahju heastamiseks ning jõuti järeldusele, et õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamine oleks isikule kuuluva õigushüve väiksema intensiivsusega rikkumise tõttu tekkinud mittevaralise kahju korral kohane vahend kahju heastamiseks. Kehtivast riigivastutuse seadusest ei tulene aga isikule võimalust esitada tema õigusi rikkunud avaliku võimu kandjale isikule tekitatud õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamise nõue, vaid kohtupraktika käsitleb seda õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamist kui kahju hüvitamise viisi. Riigikogu menetluses oleva riigivastutuse seaduse eelnõu jõustumise korral olukord muutub ning isikul tekib õigus nõuda eraldi õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamist. Autori arvates tagab eelnõuga ette nähtav muudatus paremini riigivastutusõiguses kehtiva naturaalsestitutsiooni primaarsuse.

Autor leidis, et kehtivas riigivastutuse seaduses sätestatud mittevaralise kahju hüvitamise regulatsioon ei ole kooskõlas põhiseadusega. RVastS § 9 lg-s 1 sisalduv ammendav loetelu hüvitamist õigustavatest õigushüvedest piirab ebaproportsionaalselt isikute õigusi saada hüvitatud neile avaliku võimu kandja poolt tekitatud mittevaraline kahju. Selle ammendava loetelu kohaselt on õigus saada rahalist hüvitist ainult kannatanul, kellele on tekitatud mittevaraline kahju väärrikuse alandamisega, tervise kahjustamisega, vabaduse võtmisega, kodu või eraelu puutumatusena või sõnumi saladuse rikkumise, au või hea nime teotamise korral. Hõlmamata jäävad aga isikule kuuluvad paljud teised subjektiivsed õigused.

RVastS § 9 lg-s 1 sätestatud ammendav loetelu õigushüvedest ei ole autori arvates vajalik vahend hüvitispõhiõiguse piiramiseks. Piirangu eesmärgiks olevat riigi vahendite ja ressursside säilitamist võib pidada küll legitiimseks eesmärgiks, kuid piirab autori arvates isikute põhiõigusi ebaproportsionaalselt, välistades täielikult osa isikule kuuluvatest õigushüvedest. Seega ei ole RVastS § 9 lg-ga 1 piisavalt tagatud üksikisikute õigused nende riive eest avaliku võimu kandja poolt õigustesse sekkumise korral.

Ka ei ole hüvitispõhiõiguse piiranguks vajalik vahend riigivastutuse seaduse eelnõus hüvitamise kaasa toovate õigushüvede piiramine mõistega „isiklikud õigused”. Sisuliselt soovib seadusandja asendada üht ammendavat loetelu teisega, mis suurendab küll mingil

määral kaitstavate õigushüvede ringi, kuid jätab siiski „isiklike õiguste” alla mitte mahtuvad õigushüved kaitseta.

Mittevaralise kahju hüvitamiseks õigustatud subjektide ringi osas leidis autor, et praegune RVastS § 9 lg 1 regulatsioon jätab juriidilised isikud kaitseta. Tulenevalt PS § 9 lg-st 2 laienevad juriidilistele isikutele põhiseadusest tulenevad põhiõigused niivõrd, kui see on kooskõlas juriidiliste isikute üldiste eesmärkide ja selliste õiguste, vabaduste ja kohustuste olemusega. Autori arvates võib ka juriidilisele isikule tekkida hüvitamisele kuuluv mittevaraline kahju. Sellisteks õigushüvedeks, mille rikkumise läbi juriidilisele isikule mittevaralise iseloomuga kahju tekkida võiks, on näiteks õigus aule ja heale nimele, õigus kujutisele ja õigus tõhusale õiguskaitsele.

Autori seisukoha järgi ei ole ka riigivastutuse seaduse eelnõu mittevaralise kahju hüvitamist ette nägev norm (§ 10) õigustatud subjektide ringi osas selge. Eelnõusse sisse toodav mõiste „isiklikud õigused” on määratlemata mõiste. Võlaõigusseaduse tähenduses on loetud selle termini alla kuuluvateks muuhulgas au ja väärikus, isiku õigus oma nimele ja kujutisele, isiku õigus eraelu puutumatusse, eraelu ja elulookirjeldus, isiku kujutamine avalikkuses ning selle fikseerimine pildi ja nime abil. Autor on seisukohal, et selle hindamiseks, kas rikutud on mõne nimetatud õiguste olemasolu juriidilisel, tuleb arvesse võtta juriidilise isiku üldisi eesmärke ning hinnata sellise õiguse olemasolu tema eesmärgi valguses.

Töö autor on seisukohal, et üks võimalus lahendada mittevaralise kahju hüvitamisele alust andvate õigushüvede loetlemise probleem on sedastada nõude eeldusena mitte konkreetset rikutud õigushüved, vaid õigusrikkumise piisav intensiivsus ehk piisav raskus. Ka Riigikohtu halduskolleegiumi praktikas on Riigikohtu halduskolleegium korduvalt oma lahendites viidanud õiguse rikkumise intensiivsusele kui mittevaralise kahju rahas hüvitamist õigustavale asjaolule.

Mittevaralise kahju hüvitamise nõude eeldused ette nägev norm võiks töö autori arvates olla sõnastatud järgmiselt:

„Isik võib nõuda mittevaralise kahju rahalist hüvitamist tema õigushüve süülise rikkumise korral, kui õigushüve rikkumise raskus seda õigustab.”

Kehtiva õiguse kohaselt vastutab avaliku võimu kandja isikule tekitatud mittevaralise kahju eest üksnes juhul, kui ta on käitunud süüliselt. Süü on eelduseks mittevaralise kahju nõudele eelkõige tulenevalt riigivastutusõiguses kehtiva riigi vahendite säästmise vajadusest tulenevalt. Töö autori arvates ei ole süü eeldus mittevaralise kahju hüvitamise eelduste seas üleliigne ega liigselt isikule kuuluvat hüvitis põhiõigust piirav, vaid tegemist on proportsionaalse vahendiga.

Kehtiv RVastS § 9 lg 2 näeb ette, et mittevaralise kahju eest hüvitise määramisel tuleb kohtul arvestada lisaks õigusrikkumise raskusele ka süü vormi ja raskust. Nimetatud mõisteid tuleb sisustada lähtuvalt eraõigusest, kuna riigivastutuse seaduses endas süü mõiste sisustatud ei ole. Töö autor leidis, et mõisted süü vorm ja raskus on oma olemuslikult samatähenduslikud ning nende eraldi väljatoomine seaduses ei ole vajalik. Eraõiguses eraldi süü raskusest juttu ei ole, vaid süü vormid ongi paika pandud lähtuvalt süü raskusest. Ka haldusajjade korral saab autori arvates süü raskuse lugeda välja eraõiguses sätestatud süü vormist ja vastupidi süü vormi süü raskusest. Riigivastutuse seaduse eelnõuga tahetakse muuta praegu kehtiva RVastS § 9 lg 2 selliselt, et kahju hüvitamisel tuleb arvestada ka vastutuse piiramise aluseid. Ka see muudatus nagu lg 1 muudatusedki on ajendatud võlaõigusseadusest.

Süü osas on oluline ka Euroopa Inimõiguste Kohtu poolt Eesti suhtes tehtud lahend (*Kochetkov vs Eesti*), milles Euroopa Inimõiguse Kohus märkis, et siseriiklikud kohtud ei saa jätta kaebajale hüvitist välja mõistmata ainuüksi põhjusel, et asjaomastel ametnikel puudus igasugune tahtlus kaebajat alandada. Selles lahendis Euroopa Inimõiguste Kohtu poolt öeldu ajendas seadusandjat riigivastutuse seaduse eelnõusse sisse viima muudatust, mille kohaselt ei arvestata kahju tekitamise süülisust õiguse elule ja piinamise, ebainimlikult või alandavalt kohtlemise või karistamise keelu rikkumise korral.

Esmaste õiguskaitsevahendite kasutamise kohustus on mittevaralise kahju nõude eelduseks tulenevalt kahju hüvitamise nõude üldistest eeldustest. Seega ei ole selle kohustuse panemise osas kahju kannatanule erinevate kahju liikide korral erisusi tehtud. Käesoleva autori arvates võib nii mõnelgi mittevaralise kahju kandmise juhtudel olla küsitav kannatanult eelnevalt veel lisamenetluse läbimise nõudmine enne kui ta kahjunõudega kohtu poole pöörduda saab. Seega võib mõningatel juhtudel autori arvates esmaste õiguskaitsevahendite kohustus samuti piirata ebaproportsionaalselt isiku õigust talle tekitatud mittevaralise kahju eest hüvitise saamiseks.

Kohtupraktika on kinnitanud, et mõningatel juhtudel ei ole esmaste õiguskaitsevahendite kasutamata jätmise kahju nõude esitamist välistav. Nii leiab autor, et üheks selliseks juhuks, kui primaarnõuete esitamist isikule ette ei heideta, peaks olema olukord, kus primaarnõuete kasutamata jätmist õigustab isiku õiguste rikkumise raskus. Kohus peaks andma seega hinnangu rikkumise raskusele samamoodi nagu ta peaks seda tegema üldse otsustamaks, kas isikule tekkinud mittevaraline kahju kuulub hüvitamisele.

Mittevaralise kahju eest hüvitise määramiseks on seadusandja andnud kohtule suunised RVastS § 9 lg-s 2. Sellest sättest tulenevalt peab kohus arvestama hüvitise suuruse määramisel nii kannatanu õiguste rikkumise raskusega kui kahju tekitaja süü vormi ja raskusega. Seega on seadusandja justkui soovinud tasakaalustada poolte huve ning saavutada kohtu poolt selliste kahjuhüvitiste väljamõistmine, mis peaks olema vastavuses nii kannatanu õigushüvede rikkumise raskusega kui ka avaliku võimu kandja tegevuses esinenud süü määraga. Selline määratlus annab tunnistust sellest, et riigivastutuse asjades mõistavad kohtud välja kompensatoorse iseloomuga kahjuhüvitisi. Samuti võib kahju hüvitamise eesmärgi välja lugeda varalise kahju hüvitamise vastavast sättest (RVastS § 8 lg 1 ls 2), mille kohaselt tuleb hüvitisega luua olukord, milles kannatanu oleks siis, kui tema õigusi ei oleks rikutud.

Autor leiab, et võlaõigusseaduse hiljuti sisse toodud preventiivse eesmärgi arvestamine kahju hüvitamisel ei ole avalikus õiguses rakendatav. Kuigi avalik võim peaks arvestama võimalike rikkumistega ning nägema ette nende rikkumistega tekkinud kahju hüvitamise tarbeks vahendid riigieelarves, puuduvad siiski mõjuvad põhjused hüvitise selle võrra suurendamiseks, et see takistaks avaliku võimu kandja poolt kahju tekitamist tulevikus. Samuti pooldab autor seisukohta, et isikul tekkinud mittevaralise kahju olemus ja suurus peab nähtuma ka väljamõistetavast hüvitisest.

Seega on riigivastutuse seaduse regulatsioon nii mõneski osas põhiseadusega kooskõla osas küsitav. Ka eelnõuga ette nähtavad muudatused ei taga isikute õigusi piisaval määral. Käesoleva töö autori seisukohalt aitaks riigivastutuse seaduse õiguselgemaks muutmisele kaasa avaliku võimu kandja poolt toime pandud rikkumise raskuse arvestamine juba mittevaralise kahjunõude eelduste faasis ehk kui kohu ei sedasta piisavat raskust, mis õigustaks isikule tekkinud mittevaralise kahju hüvitamist, ei ole nõude eeldused täidetud ning kahju heastamine võib olla võimalik muul viisil aga mitte kahju hüvitamise näol.

## **COMPENSATION OF NON-PECUNIARY LOSS CAUSED BY UNLAWFUL ACT OF THE EXECUTIVE**

### **SUMMARY**

The principle of the rule of law obliges the state authority to act lawfully. This underlying principle has been specified in § 3 (1) of the Constitution of the Republic of Estonia (Constitution), according to which state authority shall be exercised solely pursuant to the Constitution and laws that are in conformity therewith. The executive power may restrict persons' rights only if there is a legal basis for doing so and if the administrative activities are in accordance with a superior legal provision. The guarantee of persons' rights and freedoms is the duty of the legislative, executive, and judicial powers (Constitution §§ 13 (2) and 14). If a public authority nonetheless has violated a person's rights, the person has been guaranteed in § 15 (1) of the Constitution the right of recourse to the courts. The right to demand compensation has been provided in § 25 of the Estonian Constitution.

Paragraph 25 of the Constitution foresees a fundamental right to claim compensation for non-pecuniary loss suffered. Under this paragraph everyone has the right to demand compensation for moral and material damage caused by the unlawful act of any person. The main obligated parties of this fundamental right is the state itself and other legal persons in public law as the holders of the public authority. This rule represents a constitutional guarantee behind the claim of compensation for non-pecuniary loss caused by unlawful action of the executive.

Although § 25 of the Constitution uses a term „moral loss”, the author uses in this master's thesis the term „non-pecuniary loss”. The reason is that most of the legal acts comprise the term „non-pecuniary”. Although that author is on an opinion that the term „non-pecuniary loss” has a wider area of suffered losses, the author thinks, that the Constitution should be interpreted widely and non-pecuniary loss is also under the protection of the § 25 of the Constitution.

This master's thesis concentrates on the non-pecuniary loss suffered due to an act of the executive. The legal remedies for damaged parties in a public law relationship are prescribed in the State Liability Act. The claim for damages for non-pecuniary loss caused by public authorities in a public law relationship is prescribed in § 9 of the State Liability Act.



In this master thesis author analyses the accordance of the regulation of non-pecuniary damages with the Constitution and the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and gives her opinion about how are the persons rights under Constitution guaranteed. The main aim of this master's thesis is to find out, if and how is the fundamental right for the compensation of unlawfully caused non-pecuniary loss secured in a public law relationship on the occasion of non pecuniary loss caused by unlawful act of an executive and is there a need to modificate the valid regulation.

Non-pecuniary loss by natural person consists mostly in physical and moral afflictions, which is expressed in physical wounding or feelings by the person and other changes in humans psyche. Moral sufferings are humiliation, offense, fear, disappointment, worry, loss, stress and being nervous. Non-pecuniary loss contains harmful consequences for a person, which are not easily qualified and measurable in cash. Non-pecuniary damage on legal entity has been doubted by courts, mostly because legal entity does not have moral.

§ 9 of State Liability Act foresees an exhaustive list of legal rights in the case of breach of which the material compensation for the non-pecuniary loss suffered is prescribed. An exhaustive list is not a proportional restriction of the fundamental right for the compensation. It will leave too many subjective rights belonging to people without protection at all.

The author of this master's thesis suggests that all person's rights should be protected, but the need for compensating should be ascertained on the basis of the weight (intensity) of the infringement of a right. Author suggests that the provision foreseeing the prerequisites of the claim for compensation for non-pecuniary loss should be phrased as following: „A person can claim compensation for non-pecuniary loss suffered in the case of an infringement of his/her right, if the compensation is justified by the intensity of the infringement of person's right.“

In the § 9 of State Liability Act there is also a restriction of the subjects who can claim a compensation. „The prerequisites of the claims for non-pecuniary damages under § § 9 (1) and § 10 (1) of State Liability Act provide that only a „natural person“ can claim for compensation for damage. The author seeks an answer to a question, is this regulation in accordance with the Constitution.

Author suggests that this regulation may be in contradiction with the Constitution, because it gives no protection for the legal entities. The author is on an opinion, that legal entities may also suffer non-pecuniary loss. The rights which constitute a non-pecuniary loss are for example the right for honor and fair name, a right for own's image, right for fair trial and so on.

In the draft of the State Liability Act the regulator wants to incorporate in the § 9 (1) of the State Liability Act an exhaustive list of rights which are named as „personal rights”. The author thinks, that replacing an exhaustive list with another exhaustive list of rights does not turn the provision in accordance with the Constitution. Still some persons' rights leave without no protection at all which constitutes as a non-proportional restriction.

Also the use of the term „personal rights” still gives no clearance in the question of the subjects entitled to claim for compensation. Although the draft of the State Liability Act foresees a right to claim for compensation for a person not for a natural person still it is not clear does the term „personal rights” expand also on legal entities. Author thinks that „personal rights” may belong to a legal entity only if this clearly stems from the functions and goals of a legal entity - § 9 (2) of a Constitution.

Fault is one of the prerequisites of the claim for compensation for non-pecuniary loss caused by an act of an executive. So public law person is liable for causation of the non-pecuniary loss for a person only then when a public law person does not prove that it did not act negligently.

The § 9(2) of State Liability Act foresees that court has to consider the form and the weight of the fault to decide over the reasonable sum to be awarded. The terms (form and weight of the fault) are needed to be interpreted taking in mind the meaning of these terms in private law. The Author found that the terms form and weight of the fault have the same meaning and there is no need to use both the terms in State Liability Act. So the draft of State Liability Act comprises only the term of „forms of fault”.

The European Court of Human Rights has made a decision considering Estonia and marked that the notion of fault should not be the basis of not compensating persons non-pecuniary loss caused. Because of this decision in the draft there has been made a difference of taking into account the fault when the infringement of the person's right comprises in the infringement of

the articles 2 and 3 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms.

The persons right to claim for compensation for non-pecuniary loss is also restricted by an obligation for a claimant to use primary remedies with a goal to try to eliminate the non-pecuniary loss caused. The author of the master's thesis is on an opinion that the obligation to use primary remedies is not in the case of non-pecuniary loss suffered always reasonable to expect from a person who has held a non-pecuniary-like consequences. In some cases of non-pecuniary loss caused to a person a person has already have suffered enough so it is not fair to expect from him/her to turn to a public person or to court with a primary claim. The author of this master's thesis thinks, that the presumption of being suffered enough and not being obligated to use primary remedies for being able to claim for damages for non-pecuniary loss must be made in circumstances where the intensity of the infringement justifies it. So the court has to decide it also using its right of discretion.

Although the master's thesis concentrates on the compensation for the non-pecuniary loss caused to a person, in the second chapter of the master's thesis there is also analysed other remedies for recovering persons rights. The author found that the elimination of unlawful consequences can recover persons infringed rights in occasions where the infringement was not very intensive and the unlawful consequences not permanent. Valid State Liability Law does not state a separate claim for elimination of unlawful consequences. Courts are interpreting the valid law in a way that the elimination of unlawful consequences is a part of a claim for damages for non-pecuniary loss. In the draft of the State Liability Act the regulation will be changed and person will have a right to claim the elimination of unlawful consequences. From the authors view the regulation of the draft of State Liability Act will more clearly represent the nature of the state liability where the restitution of kind should be primary to compensation.

The author analysed in this master's thesis the main criterions for determining the sum of the compensation paid. Author found, that the punitive damages lately incorporated in the Law of Obligations are not suitable for public law. Author thinks there are no good reasons to award that much bigger compensation only to prevent public law authorities from causing non-pecuniary loss for persons.

## LÜHENDID

AVVKHS – riigi poolt isikule alusetult vabaduse võtmisega tekitatud kahju hüvitamise seadus

BGB – Saksa Tsiviilseadustik

EIK – Euroopa Inimõiguste Kohus

EIÕK – Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon

EL - Euroopa Liit

ELTL – Euroopa Liidu Toimimise Leping

EÜ – Euroopa Ühendus

HKMS – halduskohtumenetluse seadustik

HMS – haldusmenetluse seadus

PS – Eesti Vabariigi põhiseadus

RVastS – riigivastutuse seadus

VÕS – võlaõigusseadus

## KASUTATUD KIRJANDUS

1. Alaküla, K. Kinnipeetavatele mittevarelise kahju hüvitamise probleeme. Magistritöö. Tartu: TÜ õigusteaduskond 2011 (Käsikiri Tartu Ülikooli õigusteaduskonna teabekeskuses).
2. Andresen, E. Riigivastutus. Õppematerjal kohtunikele. Tartu: Riigikohus, koolitusosakond, 2009.
3. Andresen, E. Õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamine ja kahju hüvitamine riigivastutusõiguses. *Juridica* III/2006, lk 159-171.
4. Behr, V. Myth and Reality of Punitive Damages in Germany. – *Journal of Law and Commerce*, 2005 (24), lk 221. Arvutivõrgus: <http://www.heinonline.org/HOL/Page?handle=hein.journals/jlac24&id=203&collection=journals&index=>, 21.03.2012.
5. Bender, B. Staatshaftungsrecht. 3., völlig neubearbeitete Auflage auf der Grundlage des Staatshaftungsgesetzes 1981. Karlsruhe; Heidelberg: C. F. Müller Juristischer Verlag, 1981.
6. Eesti Advokatuuri arvamus riigivastutuse seaduse eelnõu 818 SE kohta. Arvutivõrgus: [http://www.riigikogu.ee/?page=en\\_vaade&op=ems&eid=1157015](http://www.riigikogu.ee/?page=en_vaade&op=ems&eid=1157015), 11.02.2012.

7. Fairgrieve, D. State Liability of Tort. A Comparative Law Study. Oxford University Press, 2003.
8. Hirvoja, M. Tõrjuv kahjuhüvitis Eesti ja Saksa võlaõiguses mittevõrvalise kahju hüvitamisel ning nende seos karistusliku kahjuhüvitise kontseptsiooniga. – Juridica I/2011, lk 47-58.
9. Kanger, L. Kahju hüvitamise nõue riigivastutuse seaduse alusel. Kohtupraktika analüüs. Tartu: Riigikohus, õigusteabe osakond 2008. – Arvutivõrgus: [www.riigikohus.ee/vfs/775/Analyyys%20Riigivastutus\(L\\_Kanger\).pdf](http://www.riigikohus.ee/vfs/775/Analyyys%20Riigivastutus(L_Kanger).pdf), 15.11.2011.
10. Kuznetsova, A. Kriminaalasja kohtueelses menetluses tekitatud kahju hüvitamine riigivastutuse seaduse alusel. Magistritöö. Tartu: TÜ õigusteaduskond 2011 (Käsikiri Tartu Ülikooli õigusteaduskonna teabekeskuses).
11. Laaring, M. Riigivastutuse seaduse muutmise vajaduse analüüs. Tallinn: Justiitsministeerium, 2009. – Arvutivõrgus: <http://www.just.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=51165/Riigivastutuse+seadus+muutmise+vajaduse+anal%FC%FCs.pdf>, 24.02.2012.
12. Lahe, J. Süü deliktiõiguses. Doktoritöö. Tartu: TÜ õigusteaduskond, 2005.
13. Lõhmus, U. Kuidas liikmesriigi kohtusüsteem tagab Euroopa Liidu õiguse tõhusa toime? Juridica III/2007, lk 143-154.
14. Maruste, R. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse. Tallinn: Juura, 2004.
15. Maurer, H. Haldusõigus. Üldosa. Tallinn: Juura, 2004.
16. Ossenbühl, F. Staatshaftungsrecht. 4. Auflage. München: Beck 1991.
17. Piinamise ja ebainimliku või alandava kohtlemise või karistamise tõkestamise Euroopa Komitee 27. aprilli 2005. aasta aruanne Eesti kohta (CPT/Inf (2005) 6) – Arvutivõrgus: [www.cpt.coe.int/documents/est/2005-06-inf-eng.htm](http://www.cpt.coe.int/documents/est/2005-06-inf-eng.htm), 15.11.2011.
18. Pilving, I. Põhiseaduse § 25 kommentaarid. – Truuväli, E.-J. jt. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 2. väljaanne. Tallinn 2008, lk 266–278.
19. Pilving, I. Riigivastutusõiguse dogmaatika ja Eesti kehtiv riigivastutusõigus. Juridica VIII/ 1999, lk 382-389.
20. Pilving, I. Tartu Ringkonnakohtu arvamus riigivastutuse seaduse eelnõu 818 SE kohta. Arvutivõrgus: [http://www.riigikogu.ee/?page=en\\_vaade&op=ems&eid=1157015](http://www.riigikogu.ee/?page=en_vaade&op=ems&eid=1157015), 11.02.2012.
21. Riigikogu XII koosseisu stenogramm I istungjärk. 08.06.2011. Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/?op=steno&stcommand=stenogramm&date=1307534400>, 03.05.2012.

22. Riigikogu XII koosseisu stenogramm. III istungijärk, 9.04.2012. Arvutivõrgus:  
<http://www.riigikogu.ee/?op=steno&stcommand=stenogramm&date=1333973100&pkpkaupa=1&paevakord=10111#pk10111>, 03.05.2012.
23. Riigivastutuse seaduse eelnõu seletuskiri. 818 SE. Arvutivõrgus:[www.riigikogu.ee](http://www.riigikogu.ee)  
(11. koosseis).
24. Riigivastutuse seaduse eelnõu seletuskiri. 7 SE. Arvutivõrgus:[www.riigikogu.ee](http://www.riigikogu.ee)  
(12. koosseis).
25. Riigivastutuse seaduse eelnõu seletuskiri. 480 SE I. Arvutivõrgus: [www.riigikogu.ee](http://www.riigikogu.ee)  
(9. koosseis, eelnõu algteksti juures).
26. Riigivastutuse seaduse ja põhiseauslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri. 357 SE. Arvutivõrgus: [www.riigikogu.ee](http://www.riigikogu.ee)  
(10. koosseis).
27. Ringhäälinguseaduse, kriminaalmenetluse seadustiku, tsiviilkohtumenetluse seadustiku ja võlaõigusseaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri. 656 SE. Arvutivõrgus: [www.riigikogu.ee](http://www.riigikogu.ee) (11. koosseis).
28. Rogers, W.V.H. Damages for Non-Pecuniary Loss in a Comparative Perspective. Wien; New York: Springer 2001.
29. Sein, K. Kas Eesti õiguses tuleks lubada karistuslikke kahjuhüvitisi? – Juridica II/2008, lk 93-101.
30. Tammiste, H. Mittevaralisest kahjust Eesti kohtupraktikas. – Juridica II/2004, lk 129-141.
31. Tampuu, T. Lepinguväliste võlasuhete õigus. Loengud. Tallinn: Juura, 2007.
32. Varul, P, jt (koost). Võlaõigusseadus I. Üldosa (§§ 1-207). Komm vlj. Tallinn: Juura, 2006.
33. Varul, P, jt (koost). Võlaõigusseadus III. 8. ja 10. osa (§-d 619-916 ja 1005-1067). Komm vlj. Tallinn: Juura, 2009.
34. Virks, K. Riigi poolt isikule vabaduse võtmisega tekitatud kahju hüvitamine. Magistritöö. Tartu: TÜ õigusteaduskond 2011 (Käsikiri Tartu Ülikooli õigusteaduskonna teabekeskuses).
35. Vutt, M. Eraõiguse normide rakendamine Riigikohtu halduskolleegiumi praktikas. 12.06.2006. Arvutivõrgus:  
[http://www.riigikohus.ee/vfs/647/Eraoiguse%20normid\\_haldus1.pdf](http://www.riigikohus.ee/vfs/647/Eraoiguse%20normid_haldus1.pdf), 03.05.2012.
36. Vutt, M. Lähedase isiku surma põhjustamisega tekitatud mittevaralise kahju hüvitamine. Kohtupraktika analüüs. Tartu: Riigikohus, õigusteabe osakond 2012 – Arvutivõrgus:

- [http://www.riigikohus.ee/vfs/1321/MittevaralineKahjuSurmaPohjustamisel\\_MargitVutt.pdf](http://www.riigikohus.ee/vfs/1321/MittevaralineKahjuSurmaPohjustamisel_MargitVutt.pdf), 19.04.2012.
37. Vutt, M. Mittevaralise kahju hüvitamine Eesti kohtutes: mida näitas kohtupraktika analüüs aastal 2007? – *Juridica V/2008*, lk 283-292.
38. Vutt, M. Mittevaralise kahju hüvitamise nõuded halduskohtus. Analüüs. Tartu: Riigikohus, õigusteabe osakond 2007 – Arvutivõrgus: <http://www.riigikohus.ee/vfs/651/MittevaraliseKahjuHyvitamineHalduskohtus5.pdf>, 08.04.2012.
39. Õiguskantsleri vastus viieteistkümne Riigikogu liikme arupärimisele surma põhjustamisega lähedastele tekitatud kahju hüvitamise piirangust. Arvutivõrgus: [http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field\\_document2/6iguskantsleri\\_vastus\\_riigikogu\\_liikmete\\_aruparimisele\\_surma\\_pohjustamisega\\_lahedastele\\_tekitatud\\_kahju\\_hyvitamine\\_0.pdf](http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_vastus_riigikogu_liikmete_aruparimisele_surma_pohjustamisega_lahedastele_tekitatud_kahju_hyvitamine_0.pdf), 12.04.2012.

## **KASUTATUD ÕIGUSAKTID**

40. Eesti Vabariigi Põhiseadus. – RT 1992, 26, 349. RT I, 27.04.2011, 1.
41. Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. – RT II 1996, 11, 34. RT II 2010, 14, 54.
42. Euroopa Liidu Toimimise Leping. – ELT 30.03.2010, lk 47-199.
43. Halduskohtumenetluse seadustik. – RT I, 28.12.2011,7.
44. Haldusmenetluse seadustik. – RT I, 2001, 58, 354. RT I 23.02.2011,3.
45. Riigi poolt isikule alusetult vabaduse võtmisega tekitatud kahju hüvitamise seadus. – RT I 1997, 48, 775. RT I, 10.06.2011, 2.
46. Riigivastutuse seadus. – RT I 2001, 47, 260. RT I 13.09.2011, 9.
47. Riigilõivuseadus. – RT I 2010, 21, 107. RT I, 02.03 2012, 5.
48. Ringhäälinguseaduse, kriminaalmenetluse seadustiku, tsiviilkohtumenetluse seadustiku ja võlaõigusseaduse muutmise seadus. - RT I, 21.12.2010, 1.
49. Saksa Tsiviilseadustik. BGB. Tallinn: Juura, 2001.
50. Võlaõigusseadus. – RT I 2001, 81, 487. RT I, 08.07.2011, 6.

## **KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA**

51. EIKo 02.07.2009, 41653/05, *Kochetkov vs. Eesti*.
52. EKo 05.03.1996, C-46/93 ja C-48/93, *Brasserie du pêcheurjt*.
53. EKo 27.06.2006, C-540/03, *European Parliament vs. Council of the European Union*.
54. EIKo 15.07.1982, 8139/78, *Eckle vs. Saksamaa*.
55. EIKo 12.10.2000, 44186/98, *Jansen vs. Saksamaa*.
56. EIKo 26.06.2001, 26390/95, *Beckvs. Norra*.
57. EIKo 04.02.2010, 31407/07, *Malkov vs. Eesti*.
58. EIKo 8.11.2005, 64812/01, *Alver vs. Eesti*.
59. EIKo 13.01.2009, 64886/01, *Cocchiarella vs. Itaalia [suurkoda]*.
60. EIKo 13.01.2009, 19348/04, *Sorvisto vs. Soome*.
61. EIKo 23.06.2009, 31890/06, *Kaletsch vs. Saksamaa*.
62. EIKo 22.04.2010, 29808/06, *Chesne vs. Prantsusmaa*
63. EIKo 02.03.2010, 13102/02, *Kozak vs. Poola*.
64. RKPJKm 28.05.2008, 3-4-1-4-08.
65. RKÜKo 07.05.2008, 3-3-1-88-07.
66. RKTko 27.03.1997, 3-2-1-35-97.
67. RKKKo 26.08.1998, 3-1-1-80-97.
68. RKHKo 04.05.2011, 3-3-1-11-11.
69. RKPJKo 17.02.2004, 3-4-1-1-03.
70. RKÜKo 22.03.2011, 3-3-1-85-09.
71. RKHKo 06.06.2002, 3-3-1-27-02.
72. RKHko 30.01.2012, 3-3-1-78-11.
73. RKTko 25.05.2005, 3-2-1-51-05.
74. RKHKo 04.04.2006, 3-3-1-13-06.
75. RKHKo 14.12.2006, 3-3-1-56-06.
76. RKÜKo 22.03.2011, 3-3-1-85-09.
77. RKHKo 10.06.2005, 3-3-1-30-05.
78. RKHKo 28.03.2006, 3-3-1-14-06.
79. RKÜKo 31.03.2011, 3-3-1-69-09.
80. TlnHKo 04.12.2010, 3-10-975.
81. RKKm 28.06.2005, 3-1-1-24-05.
82. RKÜKo 30.08.2011, 3-3-1-15-10.
83. RKÜKo 31.08.2011, 3-3-1-35-10.
84. RKTko 11.02.2004, 3-2-1-11-04.
85. RKTkm 05.06.2007, 3-2-1-63-07.



86. RKHKo 20.10.2011, 3-3-1-43-11.
87. RKHKo 11.12.2009, 3-3-1-80-09.
88. RKHKo 05.10.2006, 3-3-1-44-06.
89. RKTko 01.12.2005, 3-2-1-129-05.
90. RKTko 09.04.2008, 3-2-1-19-08.
91. RKHKo 22.03.2006, 3-3-1-2-06.
92. RKHKo 20.12.2001, 3-3-1-15-01.
93. RKTko 19.03.2012, 3-2-1-4-12.
94. RKTko 08.02.2001, 3-2-1-1-01.
95. RKTko 12.12.1996, 3-2-1-111-96.
96. RKTko 13.01.2010, 3-2-1-152-09.
97. RKHKo 10.03.2005, 3-3-1-77-04.
98. RKHKo 30.01.2012, 3-3-1-78-11.
99. TlnRnKo 14.09.2006, 3-05-52.
100. RKÜKo 01.02.2008, 3-3-1-15-07.
101. RKTko 31.05.2007, 3-2-1-54-07.
102. RKHKo 18.06.2008, 3-3-1-35-08.
103. RKHKo 08.03.2012, 3-3-1-85-11.
104. RKTko 27.09.2005, 3-2-1-81-05.
105. RKTko 13.05.2005, 3-2-1-17-05.
106. RKHKo 17.06.2002, 3-3-1-32-02.
107. RKHKo 21.04.2010, 3-3-1-14-10.
108. RKHKo 24.05.2007, 3-3-1-10-07.
109. RKHKo 23.11.2010, 3-3-1-43-10.
110. RKHKo 11.03.2004, 3-3-1-8-04.
111. RKHKo 20.11.2008, 3-3-1-47-08.