

TARTU ÜLIKOOL

ÕIGUSTEADUSKOND

Avaliku õiguse osakond

Regina Getter Maajärv

**RIIGIVASTUTUSE ERIJUHT: ÕIGUSTLOOVA AKTIGA VÕI SELLE ANDMATA
JÄTMISEGA TEKITATUD KAHJU HÜVITAMINE**

Magistritöö

Juhendaja

Dr. iur. Ivo Pilving

Tartu

2021

SISUKORD

| | |
|--|----|
| SISSEJUHATUS | 4 |
| 1. ÕIGUSTLOOVA AKTIGA VÕI SELLE ANDMATA JÄTMISEGA TEKITATUD KAHJU HÜVITAMISE KONSEPTSIOON | 9 |
| 1.1. Sätte eesmärk | 9 |
| 1.2. Seadusandja vastutuse lähtealused Euroopa Liidu liikmesriikides | 12 |
| 1.2.1. Võrdlev käsitlus seadusandja vastutuse põhitunnustest Euroopa Liidu liikmesriikides | 12 |
| 1.2.2. Seadusandja vastutuse režiim Saksamaal | 13 |
| 1.2.3. Seadusandja vastutuse režiim Austrias | 15 |
| 1.3. Õigustloova aktiga või selle andmata jätmisega tekitatud kahju hüvitamise nõude eeldused..... | 17 |
| 1.3.1. Isiku subjektiivse õiguse rikkumine | 18 |
| 1.3.2. Õigusloova akti andmine | 18 |
| 1.3.3. Õigusloova akti andmata jätmine | 19 |
| 1.3.4. Kahju tekkimine | 23 |
| 1.3.5. Põhjuslik seos | 25 |
| 1.3.6. Avaliku võimu kandja poolt kohustuse oluline rikkumine..... | 26 |
| 1.3.7. Rikutud kohustuse aluseks oleva normi otsekohaldatavus..... | 28 |
| 1.3.8. Isiku kuulumine eriliselt kannatanud isikute rühma | 30 |
| 2. LIIKMESRIIGI VASTUTUS SEADUSANDJA POOLT EUROOPA LIIDU ÕIGUSE RIKKUMISEL..... | 33 |
| 2.1. Liikmesriigi vastutuse alused Euroopa Liidu õiguse rikkumisega isikule tekitatud kahju eest | 33 |
| 2.2. Liikmesriigi vastutuse eeldused Euroopa Liidu õiguse rikkumisega tekitatud kahju hüvitamisel..... | 36 |
| 2.2.1. Üksikisikule õigusi loov norm..... | 36 |
| 2.2.2. Piisavalt oluline rikkumine | 38 |

| | |
|---|----|
| 2.2.3. Põhjuslik seos | 41 |
| 3. KAHJUNÕUDE ÕIGUSLIK TAGAJÄRG..... | 44 |
| 3.1. Hüvitise liik ja ulatus: kahju hüvitamise regulatsioon..... | 44 |
| 3.1.1. Varalise kahju hüvitamine | 44 |
| 3.1.2. Mittevaralise kahju hüvitamine | 46 |
| 3.2. Seadusandja vastutuse piiramise alused | 47 |
| 3.2.1. Kahju tekkimise ettenägematus | 48 |
| 3.2.2. Objektivsete takistuste olemasolu kahju ärahoidmisel..... | 49 |
| 3.2.3. Õiguste rikkumise raskus..... | 50 |
| 3.2.4. Eraõiguses sätestatud piirangud seoses kannatanu osaga kahju tekitamisel | 51 |
| 3.2.5. Muud asjaolud, millest tulenevalt oleks kahju hüvitamine täies ulatuses ebaõiglane | 52 |
| 3.3. Isikule kahju tekitanud organ | 52 |
| 4. KAHJU HÜVITAMISE NÕUDE MENETLUS..... | 56 |
| 4.1. Riigisiseste kohtute roll Euroopa Liidu õiguse rakendamisel | 56 |
| 4.2. Kahju hüvitamise nõude menetlus riigisisese õiguse alusel..... | 59 |
| 4.2.1. Nõude esitamise kord | 59 |
| 4.2.2. Nõude esitamise tähtaeg | 63 |
| KOKKUVÕTE | 65 |
| SPECIAL CASE OF STATE LIABILITY: COMPENSATION FOR DAMAGE CAUSED BY LEGISLATION OF GENERAL APPLICATION OR BY FAILURE TO ISSUE LEGISLATION OF GENERAL APPLICATION | 70 |
| KASUTATUD MATERJALID..... | 75 |
| Kasutatud õiguskirjandus..... | 75 |
| Kasutatud kohtupraktika | 78 |
| Kasutatud õigusaktid..... | 85 |
| Muud allikad | 86 |

SISSEJUHATUS

Riigivastutusõigus on õigusharu, mis seab kindlaks ja kehtestab isiku rikutud õiguste taastamise vahendite, st riigivastutusnõuete, ulatuse ning nõuete esitamise materiaali-õiguslikud alused, õiguslikud tagajärjed ja menetluskorra.¹ Kõigi riigivastutusnõuete ülesandeks on pakkuda isikutele avaliku võimu tegevuse eest efektiivset ja laialdast õiguskaitset ning aidata kaasa riigivõimu tegevuse õiguspärasuse tagamisele.² Isiku õiguste kaitse kohustus ja riigivõimu õiguspärase teostamise põhimõte on õigusriigis peamisteks elementideks. Nimetatud põhimõtteid viiakse ellu riigivastutusõiguse abil. Eesti õiguskorras on isiku õigus saada õigusvastaselt tekitatud kahju eest hüvitist põhiseaduses³ (PS) sätestatuna põhiõigus ning antud õigust peavad tagama kõik avaliku võimu kandjad,⁴ sh seadusandja. Nimelt sätestab PS § 25, et igal on õigus talle ükskõik kelle poolt õigusvastaselt tekitatud moraalse ja materiaalse kahju hüvitamisele. Hüvitamisepõhiõigust täpsustatakse riigivastutuse seaduses⁵ (RVastS).

Riigivastutuse seaduses on sätestatud ka õigusloova aktiga tekitatud kahju hüvitamise nõudeõigus ja kahjunõuete rahuldamise tingimused (RVastS § 14 lg 1). RVastS § 14 lõiget 1 muudeti 2004. aastal, peale 2004. aasta redaktsiooni on sätte kehtiv sõnastus järgmine: isik võib nõuda õigustloova aktiga või selle andmata jätmisega tekitatud kahju hüvitamist üksnes juhul, kui kahju põhjustati avaliku võimu kandja kohustuste olulise rikkumisega, rikutud kohustuse aluseks olev norm on otsekohaldatav ning isik kuulub õigustloova akti või selle andmata jätmise tõttu eriliselt kannatanud isikute rühma. Normi muutmisevajaduse põhjuseks saab lugeda Eesti liitumist Euroopa Liiduga (edaspidi EL), vajadust tagada Eesti õiguse kooskõla EL õigusega ning vajadust arvestada riigisiseste kahjuhüvitusnõuete menetlemisel Euroopa Kohtu (edaspidi EK) kohtupraktikas kindlaks määratud põhimõtetega.⁶

¹ Ossenbühl, F. Staatshaftungsrecht. 5. Auflage. München: Beck 1998, lk 1.

² Andresen, E. Õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamine ja kahju hüvitamine riigivastutusõiguses. – Juridica 2006/III, lk 159.

³ Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT I, 15.05.2015, 2.

⁴ Andresen, E. Riigivastutus ilma riigivastutusega: notari, kohtutäituri ja vandetõlgi isiklik ametivastutus Euroopa õiguse ja riigiõiguse vaatepunktist. – Juridica 2006/IX, lk 601.

⁵ Riigivastutuse seadus. – RT I 2001, 47, 260, RT I, 17.12.2015, 76.

⁶ Laaring, M. Riigivastutuse seaduse muutmisevajaduse analüüs. Tallinn: Justiitsministeerium 2009, lk 50. – https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/elfinder/article_files/riigivastutuse_seaduse_muutmisevajaduse_analys_2009_0.pdf; Riigivastutuse seaduse ja põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse muutmise seaduse eelnõu 327 SE seletuskiri, lk 4. – (<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/f4c8f57d-05cb-3c9f-b392-8446e397cee4/Riigivastutuse%20seaduse%20ja%20pohiseaduslikkuse%20jarelevalve%20kohtumenetluse%20seaduse%20muutmise%20seadus> (17.12.2020)). Edaspidi: RVastS ja PSJKS muutmise seaduse eelnõu seletuskiri.

Õigustloova aktiga tekitatud kahju hüvitamise nõude eelduste ja hüvitusnõude rahuldamise tingimuste muutmisel võeti aluseks EL õiguse rikkumise vastutuse tingimused.⁷ Seadusandja vastutus nii riigisisese õiguse rikkumisel kui EL õiguse rikkumisel järgneb sisuliselt RVastS § 14 lg 1 regulatsiooni alusel. Küll aga tuleb EL õiguse rikkumisega seotud vaidlustes arvestada täiendavalt EK praktikast tulenevaid liikmesriigi vastutuse algeid Euroopa Ühenduse⁸ õiguse rikkumisel ja isikule kahju tekitamisel võib leida juba EK otsustest *Russo*⁹ ja *Rewe*^{10, 11} Samas on eeskätt *Francovich*¹² kohtuasjas määratletud põhimõtted olnud liikmesriigi vastutuse valdkonnas teedrajavaks. Liikmesriigi vastutus EL õiguse rikkumisega tekitatud kahju eest kohaldub juhul, kui täidetud on järgnevad tingimused: (i) rikutud õigusnorm peab üksikisikule looma õigusi, (ii) liikmesriigi rikkumine peab olema piisavalt oluline ning (iii) liikmesriigi õigusrikkumise ja üksikisikule tekkinud kahju vahel esineb põhjuslik seos.¹³

Arvestades Eesti seadusandja soovi luua riigisisese õiguse ja EL õiguse rikkumisest tulenev sarnane vastutuse režiim, võib nimetatud riigivastutuse tingimuste ja RVastS § 14 lg 1 regulatsiooni vahel selgelt märgata ühiseid puutepunkte. Seadusandja poolt EL õiguse rikkumisel tekitatud kahju hüvitamise kohustus järgneb EK kohtupraktikas seatud kriteeriumite täidetusel ka riigisisese regulatsiooni olemasolul. Seega on tänapäeval riigi vastutus isikule tekitatud kahju eest lahutamatu osa Euroopa õiguskultuurist, mida tunnustavad kõik EL liikmesriigid.¹⁴ Õiguskirjandusest nähtub aga paradoksaalselt, et paljudes EL liikmesriikide õiguskordades ei sisaldu RVastS §-ga 14 analoogset riigisisest instituuti,¹⁵ st seadusandja vastutuselevõtmine riigisisese õiguse alusel on piiratud või välistatud.

⁷ Andresen, E. Riigivastutus. Tartu: Riigikohus 2009, lk 87.

⁸ Enne Lissaboni lepingu (Lissaboni leping, millega muudetakse Euroopa Liidu lepingut ja Euroopa Ühenduse asutamislepingut. – ELT C 306, 17.12.2007, lk 1-271) jõustumist 1. detsembril 2009 eksisteeris Euroopa Liidu asemel Euroopa Ühendus. Seetõttu on Euroopa Kohtu varasemas kohtupraktikas ja õiguskirjanduses kasutusel mõiste „Ühenduse õigus.“ Kuivõrd antud töö sisaldab viiteid ka Euroopa Kohtu varasemale praktikale, võib seetõttu „Euroopa Liidu“ asemel olla kasutatud „Ühendus.“

⁹ EKo C-60/75, *Carmine Antonio Russo vs Azienda di Stato per gli interventi sul mercato agricolo*, ECLI:EU:C:1976:9, p 9.

¹⁰ EKo C-33/76, *Rewe-Zentralfinanz eG and Rewe-Zentral AG vs Landwirtschaftskammer für das Saarland*, ECLI:EU:C:1976:188, p 5-6.

¹¹ Nacimiento, P. Gemeinschaftsrechtliche und nationale Staatshaftung in Deutschland, Italien und Frankreich. Schriften des Europa-Instituts der Universität des Saarlandes, Rechtswissenschaft. 1. Auflage. Baden Baden Germany: Nomos Verlagsgesellschaft 2006, lk 25.

¹² EKo C-6/90 ja C-9/90, *Andrea Francovich and Danila Bonifaci jt vs Italia Vabariik*, ECLI:EU:C:1991:428, p 38-41.

¹³ Tingimuste minimaalne täitmise kohustuslikkus tuleneb näiteks järgnevatest EK otsustest: EKo C-150/99, *Svenska staten vs Stockholm Lindöpark AB and Stockholm Lindöpark AB vs Svenska staten*, ECLI:EU:C:2001:34, p 37; EKo C-319/96, *Brinkmann Tabakfabriken GmbH vs Skatteministeriet*, ECLI:EU:C:1998:429, p 25.

¹⁴ Dörr, O. § 1 Staatshaftung in Europa: Vergleichende Bestandsaufnahme. Teoses Dörr, O (toim). Staatshaftung in Europa. Nationales und Unionsrecht. Berlin/Boston: Walter de Gruyter GmbH 2014, lk 2.

¹⁵ Pilving, I. Põhiseadusvastase määruse alusel tasutud maksuintressi tagasinõudmine. – Juridica 2002/X, lk 704; Oliphant, K. The Liability of Public Authorities in Comparative Perspective. Teoses Oliphant, K (toim). The Liability of Public Authorities in Comparative Perspective. 1st edition. Cambridge: Intersentia 2016, lk 874-875.

Käesolev magistritöö keskendub seadusandja poolt õigustloova akti andmise või selle andmata jätmisega tekitatud kahju hüvitamisele riigisisese õiguse ja EL õiguse rikkumisel. Töös uuritakse õigustloova akti andmise või selle andmata jätmisega tekitatud kahju hüvitamise regulatsiooni elemente ning RVastS § 14 lg 1 kohaldamisala nii riigisisese õiguse kui EL õiguse rikkumise puhul. Magistritöös käsitletava Eesti kohtupraktika osas on autor suunanud fookuse Riigikohtu praktikale. Riigikohtu kohtupraktika areng on olnud märgatav ning sätte sisu on otsustes järjepidevalt aina põhjalikumalt selgitatud, sh on konkreetselt analüüsitud, mis põhjusel on alamate astmete kohute käsitus vaidlusalustes küsimustes olnud osaliselt ebaõige. Ühtlasi käsitletakse magistritöös EK pikaajases praktikas väljatöötatud liikmesriigi vastutuse eeldusi EL õiguse rikkumisega tekitatud kahju hüvitamisel.

Magistritöö eesmärgiks on leida vastus küsimusele, millistel tingimustel ja kuidas toimub õigustloova akti andmise või selle andmata jätmisega kahju hüvitamine nii riigisisese õiguse kui EL õiguse rikkumise korral ning milliste EK praktika põhimõtetega peab liikmesriigi kohus kahjuhüvitisnõude menetlemisel arvestama. Lähtuvalt peamisest uurimisküsimusest on magistritöö keskmesse seatud järgmised uurimisküsimused, mis aitavad peaküsimusele vastata: (i) millised on õigustloova akti andmisel või selle andmata jätmisel tekitatud kahju hüvitamise eeldused ning kuidas on Riigikohus RVastS § 14 lg-s 1 sätestatud praktikas sisustanud?; (ii) mis tingimustel järgneb seadusandja poolt EL õiguse rikkumisega üksikisikule tekitatud kahju tõttu liikmesriigi vastutus ning kuidas on EK liikmesriigi vastutuse kriteeriumeid sisustanud?; (iii) kuidas määratleda kahju põhjustanud organit (st seadusandja ja haldusorgani tegevuse piiritlemine)?; (iv) millised on riigisiseses kohtus kahju hüvitamise nõude menetlust puudutavad põhimõtted ja kuidas toimub kahju hüvitamise nõude menetlus riigisisese õiguse alusel?

Nagu öeldud, oli RVastS § 14 lg 1 regulatsiooni kehtestamisel oluliseks eeskujuks EL õigus. Seadusandja vastutuse režiim EL õiguse rikkumisel lähtub tugevalt liikmesriigi vastutuse eeldustest, liikmesriigi vastutuse põhimõtted on omakorda tuletatavad EK kohtupraktikast. Autori hinnangul tasuks riigisiseses normis sätestatud tingimusi sisustada EK praktikale võimalikult sarnaselt – eeskätt loomulikult EL õiguse rikkumise puhul, kuid ei ole ka välistatud, et EK praktikas tunnustatud põhimõtte paralleelne kohaldamine riigisisese õiguse rikkumisest tekkinud vaidluste lahendamisel võib olla sobiv. Autor mõnab, et viimasel lähenemisel võib olla küll õiguspoliitilisi eeliseid, kuid õiguslikku kohustust taolise praktika juurutamiseks siiski ei esine. Eelnevast tulenevalt on magistritöö esimeseks hüpoteesiks, et õigustloova akti või selle andmata jätmisega kas riigisisese õiguse või EL õiguse rikkumise tõttu tekitatud kahju hüvitamisel järgib Riigikohus järjepidevalt Euroopa Kohtu praktika suuniseid ning seadusandja

poolt EL õiguse rikkumise korral on riigi vastutuse kohaldamise põhimõtted kooskõlas EK kohtupraktikaga. Seadusandja vastutusega seotud kahju hüvitamise nõuded võivad põhineda nii riigisisese õiguse kui ka EL õiguse rikkumisel, kuid ometi on EL õigusel riigisisesele õigusele tugev mõju. Sel põhjusel püstitab autor ka teise hüpoteesi, mille kohaselt on seadusandja riigisisene vastutus jäänud vaoshoitumaks.

Magistritöös käsitletavate uurimisülesannete põhjal ja seatud eesmärkidest lähtuvalt on magistr töö jagatud nelja peatükki. Töö esimeses peatükis selgitatakse õigustloova aktiga või selle andmata jätmisega tekitatud kahju hüvitamise kontseptsiooni, samuti on toodud paralleel Saksamaa ja Austria õigustraditsioonist seoses seadusandja vastutusega. Nimetatud riikide praktika käsitlemise põhjuseks on nende seadusandja vastutuse lähenemiste erinevus Eestiga, mis võimaldab näidata, kui vajalik on RVastS § 14 lg 1 regulatsioon üksikisiku vaatenurgast. Ühtlasi on Saksamaa ja Austria seadusandja poolne EL õiguse rikkumine põhjustanud ka EK-s mitmeid kohtuvaidlusi.¹⁶ Kuivõrd seadusandja vastutus õigustloova akti andmata jätmisel seondub eeskätt EL õigusest tulenevate kohustuse rikkumisega, käsitleb autor magistr töö teises peatükis liikmesriigi vastutuse põhimõtteid EL õiguse rikkumisel. Kolmas peatükk on seotud kahju hüvitamise nõude õigusliku tagajärje analüüsimisega, ühtlasi sisaldab kolmas peatükk ka alapeatükki, mis keskendub kahju põhjustanud organi määratlemisele. Magistr töö viimases peatükis on tähelepanu suunatud õigustloova aktiga või selle andmata jätmisega tekitatud kahju hüvitamise nõuete menetluskorrale.

Autori soov kirjutada magistr töö seadusandja teemal tulenes suuresti teema aktuaalsusest. Viimastel aastatel on Riigikohus RVastS § 14 lg-ga 1 seotud kohtuvaidlustes teinud mitmeid kaalukaid otsuseid. Sealjuures tekitas tähelepanuvääne „tühja kasseti tasu hüvitise“ kohtuvaidlus¹⁷ autoris isiklikku huvi antud teemal töö kirjutada, nimetatud kohtuasi hõlmab üldjoontes ka töö peamisi elemente. Nii riigisisene kui ka EL õiguse rikkumisest tulenev seadusandja vastutus on jätkuvalt relevantne ning ei ole põhjust eeldada, et kohtuvaidlused seoses RVastS § 14 lg-ga 1 peatuksid. Sel põhjusel tuleb regulatsiooni sisust saada terviklik ülevaade. Eelnevast tulenevalt on magistr töö puhul tegemist dogmaatilise uurimisega, milles käsitletu annab ülevaate RVastS § 14 lg 1 koosseisu elementidest ja tõlgendamisvõimalustest. Magistr töö võimaldab lugejal mõista seadusandja vastutuse regulatsiooni nii õiguskirjanduse kui aktuaalse kohtupraktika pinnalt.

¹⁶ Näiteks EKo C-178/94, *E. Dillenkofer jt vs Bundesrepublik Deutschland*. ECLI:EU:C:1996:375, p 15-20; EKo C-140/97, *Rechberger & Renate Greindl jt vs Republic of Austria*. ECLI:EU:C:1999:306, p 19-23.

¹⁷ RKHKo 3-3-1-9-16.

Töö koostamisel on autor kasutanud andmekogumis- ja töötlemismeetodit. Magistritöö koostamiseks on kogutud, uuritud ja süstematiseeritud kohtupraktikat ja õiguskirjandust. Ühtlasi on autor kasutatud ajaloolist, kvalitatiivset, analüütilist ja võrdlevat meetodit. Riigikohtu ja EK kohtupraktika analüüsil on kasutatud võrdlev-analüütilist uurimismeetodit, samuti on antud uurimismeetodi kasutatud riigisisese ja EL õiguse rikkumise vastutuse eelduste võrdlemisel. Samuti on võrdlevat uurimismetoodikat rakendatud paralleelide toomisega teiste liikmesriikide praktikast, õigustraditsioonist ja seadusandja vastutust käsitlevast regulatsioonist.

Magistritöö koostamisel on peamiselt kasutatud eesti, inglise ja saksa keelset õiguskirjandust. Töös on olulisel kohal Riigikohtu ja EK kohtupraktika. Riigikohtu kohtupraktikat on töös käsitletud alates RVastS § 14 lg 1 jõustumisest ja sättest tulenevate kohtuvaidluste esilekerkimisest. EK praktikat on töös peasjalikult käsitletud alates *Francovich* kohtuasjast saadik, ühtlasi on ka uuema (st Lissaboni lepingu jõustumise järgse) EK praktika käsitlemine töös relevantne. Kuivõrd magistritöö on suunatud RVastS § 14 lg-s 1 sätestatud elementide tundmaõppimisele, on töö koostamisel tuginetud RVastS ja PSJKS muutmise seaduse eelnõu seletuskirjale ja riigivastutuse seaduse muutmisvajaduse analüüsile. Magistritöö koostamisel on peamiste normatiivallikatena kasutatud riigivastutuse seadust, põhiseadust, võlaõigusseadust¹⁸ ja halduskohtumenetluse seadustikku¹⁹.

Seadusandja vastutust on varasemalt uuritud kahes teadustöös.²⁰ Käesoleva magistritöö rõhuasetus on eelnevatest magistritöödest erinev ning annab laiapõhjalise ülevaate seadusandja vastutusest. Antud magistritöö võimaldab mõista RVastS § 14 lg-s 1 sätestatud koosseisuelementide tähendust ja ulatust nii aktuaalsele Riigikohtu kui ka EK kohtupraktikale tuginedes. Ühtlasi võrreldakse töös teiste EL liikmesriikide seadusandja vastutust käsitlevat regulatsiooni, isikule kahju tekitanud organi piiritlemisküsimust ja kahju hüvitamiseks kohustatud subjekti. Samuti käsitletakse magistritöös riigisisese kohtu rolli EL õiguse rikkumisest tulenevate vaidluste lahendamisel.

Magistritööd iseloomustavad märksõnad: õigusloome, riigivastutus, Euroopa Liidu õigus, kahju tekitamine.

¹⁸ Võlaõigusseadus. – RT I, 04.01.2019, 19.

¹⁹ Halduskohtumenetluse seadustik. – RT I, 13.03.2019, 54.

²⁰ Lember, T. Õigustloova aktiga tekitatud kahju hüvitamise regulatsioon ja selle rakendamine Eesti õiguses. Magistritöö. Juhendaja: Ene Andresen. Tartu: Tartu Ülikool 2010 (käsikiri TÜ Iuridicumi teabekeskuses); Kütt, S. Õigustloova aktiga tekitatud kahju hüvitamine. Magistritöö. Juhendaja: Viktor Turkin. Tallinn: Tallinna Tehnikaülikool 2014.

1. ÕIGUSTLOOVA AKTIGA VÕI SELLE ANDMATA JÄTMISEGA TEKITATUD KAHJU HÜVITAMISE KONSEPTSIOON

1.1. Sätte eesmärk

Õigustloova aktiga või selle andmata jätmisega tekitatud kahju hüvitamise nõue on üks riigivastutusnõuete erijuhtudest. Eeskätt riiki kohustava normina on ka PS § 25 esemeks riigivastutus, mis reguleerib avaliku võimu kandja vastutust enda tegevusega põhjustatud õigusrikkumiste, sh õigusrikkumisega kaasnenud kahju eest.²¹ PS § 25 sätestab põhiõiguse saada hüvitist ükskõik kelle poolt õigusvastaselt tekitatud materiaalse ja moraalse kahju eest. PS §-st 25 tulenevalt on seadusandjal vajalik ette näha nii menetluslikud garantiid kui ka materiaalõiguslikud alused normikohase õiguse kaitseks.²²

Vahetu tuginemine PS §-le 25 on normi abstraktsuse tõttu problemaatiline, mistõttu on seadusandjal olnud vajalik riigivastutusega seonduvat kahjuhüvitise regulatsiooni täpsustada. Kuivõrd PS § 25 ei sätesta piisavalt täpselt ega selgelt, kes on vastutav isik, kuidas mõista põhjusliku seose olemasolu, kuidas tuleb tekitatud kahju hüvitada ja heastada ning millise suurusega peab olema hüvitis, siis ongi seadusandliku võimu poolt tekitatud kahju hüvitamise nõue (RVastS § 14) (ja teised avaliku võimu kandja poolt tekitatud kahju hüvitamise nõuded) konkretiseeritud riigivastutuse seaduses.²³

PS § 25 ja RVastS § 14 lg 1 on omavahelises tugevas seoses, nimelt on RVastS § 14 lg 1 põhieesmärgiks tekitatud kahju eest hüvitise saamise põhiõiguse tagamine.²⁴ Seejuures on põhjust järeldada, et PS § 25 kahju hüvitamise nõude alus ja RVastS-s sätestatu ei piirdu vaid riigisisese õiguse rikkumisega tekitatud kahjul, vaid normide põhimõtted laienevad ka EL õiguse rikkumisega isikule tekitatud kahjule.²⁵

Seadusandja vastutust käsitledes tuleb tähelepanu juhtida asjaolule, et traditsiooniliselt on riigi vastutus seadusandja poolt õigustloova akti või selle andmata jätmisega tekitatud kahju hüvitamisel olnud välistatud või piiratud.²⁶ Põhiseaduse kommenteeritud väljaandest tuleneb, et kaasaegse riigivastutusõiguse arengust nähtub aga seadusandja privileegide kahanemise

²¹ Pilving, I., Jäätma, J. PS § 25/3. – Madise, Ü. *et al* (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 5., täiend. vlj. Tallinn: Juura 2020.

²² Pilving, I. PS § 25/1.

²³ Lember, T. Õigustloova aktiga tekitatud kahju hüvitamise nõue. Kehtiva regulatsiooni probleemid. – *Juridica* 2010/VI, lk 399-400.

²⁴ *Ibid*, lk 400.

²⁵ Pilving, I., Jäätma, J. PS § 25/5.

²⁶ Pilving, I., Jäätma, J. PS § 25/43; RKHKo 3-3-1-53-13, p 40.

tendents, mille põhjuseks võib pidada EL õiguse mõju.²⁷ Nimelt vastutab seadusandja lisaks riigisisese õiguse rikkumisest tuleneva kahju põhjustamise eest ka EL õiguse rikkumisest järgneva kahju põhjustamise ja hüvitamise eest.

Seadusandja vastutus kohaldub RVastS § 14 lg-s 1 sätestatud eelduste täidetusel. Autor nendib, et Eesti kohtupraktikas ei ole seadusandja vastutusega seotud vaidlused olnud sugugi sagedased. Põhjus, miks Eestis on õigustloova aktiga tekitatud kahju hüvitamine võimalik harvematel juhtudel võrreldes õigusvastase haldustegevusega tekitatud kahju puhul, tuleneb seadusandliku tegevuse olemusest ja iseloomust. Nimelt on seadusandjal laiem hindamisruum kui täitevvõimu organitel – seda on vaja põhiseaduses reguleeritud põhimõtete ja väärtuste tasakaalustamiseks, poliitiliste eesmärkide realiseerimiseks kui ka avaliku huvi sisustamise tarbeks.²⁸ Kitsamat õiguskaitset õigustab seadusandliku võimu põhiseaduslik eristaatus. Kõrgeima riigivõimu kandja Eestis on rahvas (PS § 1 lg 1), kes teostab oma võimu ennekõike esindusdemokraatia kaudu. Demokraatia toimimiseks on aga parlamendil vaja tegutsemisvabadust (PS § 62). Rahva tahe ei saa jääda saavutamata põhjusel, et seadusandja võib karta tekitada regulatsioonide elluviimisega eraisikutele raskesti ettenähtavat kahju.²⁹

Seadusandja tegevusala on lai, näiteks reguleerib ta suurt osa (kui mitte isegi enamikku) majandustegevusest ning võib kehtestada või jätta kehtestamata regulatiivsed meetmed, mis võivad põhjustada üksikisikutele kahju.³⁰ Seadusandjal on teatav poliitiline mänguruum ning kahju hüvitust nõudva eksimusega võib tegemist olla üksnes põhiõiguste olulise rikkumise korral.³¹ Õiguskirjanduses on leitud, et seadusandjat ei tohi seejuures kammitseda liigselt range kahjuhüvitisrežiim.³²

Seega põhiline lähtekoht, miks on õigustloova tegevusega tekitatud kahju hüvitamiseks vaja üldisest erinevat regulatsiooni, avaldub seadusandja poliitilise hindamisruumi kaitsmise vajaduses ja asjaolus, et normilooja tegutseb teistsugustes tingimustes kui täitev- või

²⁷ Pilving, I., Jäätma, J. PS § 25/43.

²⁸ Andresen, E. (viide 7), lk 86.

²⁹ Lember, T. (viide 23), lk 400.

³⁰ Dari-Matiacci, G., Garoupa, N., Gomez-Pomar, F. State Liability. – European Review of Private Law. 2010/18 (4), lk 774.

³¹ RVastS ja PSJKS muutmise seaduse eelnõu seletuskiri, § 1 p 10.

³² Pilving, I. (viide 15), lk 704. Range vastutus õigustloova akti andmise või selle andmata jätmise tagajärgede eest võtaks normiloojalt keerulistes küsimustes kardetavasti ka vajaliku otsustamisjulguse, vt RKHKo 3-3-1-53-13, p 40.

kohtuvõim.³³ Ühtlasi on vajalik arvestada ka faktoriga, et seadusandja tegevust mõjutavad mitmed erinevad majanduslikud, poliitilised ja finantstegurid.³⁴

Õigustloovate aktide loomisel tegutseb normilooja teatud määramatuse piires. Kuivõrd õigustloovad aktid on abstraktse sisuga, siis on taoliste aktide puhul kõigi võimalike tagajärgedega ja mõjudega arvestamine äärmiselt keeruline kui mitte lausa võimatu.³⁵ Kahtlemata on õigustloova akti regulatsiooni üldise iseloomu tõttu riigile kuluka ja raskesti ettenähtava kahjuga.³⁶

RVastS § 14 lg 1 muutmisel peeti silmas eesmärki, et säte moodustaks EK poolt loodud EL liikmesriigi vastutuse doktriinile vastava nõudealuse kui ka sobiliku riigisisese nõudealuse.³⁷ Õiguskirjandusest ilmneb seejuures tähelepanuväärne fakt – EL liikmesriikidest on Eesti, autorile teadaolevalt, senini ainus riik, kes on riigisisese õigussüsteemi ühtlustanud niivõrd tugevalt EL õiguse rikkumisest tuleneva riigivastutuse mudeliga. Eelduslikult on riigid siiski huvitatud laiemast riiklikust autonoomiast.³⁸ Samas ei ole autori hinnangul kehtiv regulatsioon ebamõistlik. Vastupidi, see näitlikustab osaliselt nii liikmesriigi lojaalsust EL suhtes ning annab ka võimaluse rakendada üht seaduslikku alust nii riigisisese kui EL õigusest tuleneva rikkumise korral, mistõttu võib järeldada, et säte omab Eesti õiguskorras praktilist väärtust.

RVastS § 14 lg 1 kehtiv regulatsioon ei ole seejuures jäänud kriitikata. Teaduskirjanduses on leitud, et kui normi eesmärgiks oli kehtestada riigisisene riigi vastutus EL õiguse rikkumise eest, siis ei ole regulatsiooni mitte selgemaks muudetud, vaid tegelikkuses on sätte sisu hoopis hägustunud. Kehtivat RVastS § 14 lg-t 1 ei oleks liikmesriigi vastutuse suhtes võimalik kohaldada autonoomselt, sest norm oleks EL õigusega vastuolus.³⁹

Ühtlasi on õiguskirjanduses leitud, et õigusselguse põhimõtte huvides oleks paremaks normilahenduseks, kui riigisiseste ja EL õigusest tulenevate kahju hüvitamise nõuete alused oleksid selgelt eristatud.⁴⁰ Autor nõustub eeltoodud kriitiliste seisukohtadega. Pikemalt põhjendab autor oma arvamust alapeatükis 1.3.8.

³³ Laaring, M. *Op cit*, lk 50.

³⁴ Andresen, E. (viide nr 7), lk 86.

³⁵ Andresen, E. (viide nr 7), lk 86; RKHKo 3-3-1-84-12, p 49; RKPJKo 3-4-1-7-13, p 42.

³⁶ Pilving, I. (viide 15), lk 704.

³⁷ RVastS ja PSJKS muutmise seaduse eelnõu seletuskiri, § 1 p 10.

³⁸ Hartmann, B. J. § 2 Haftung in der Europäischen Union. Teoses Dörr, O (toim). *Op cit*, lk 54-55.

³⁹ Lember, T. (viide 23), lk 402.

⁴⁰ Lember, T. (viide 23), lk 401-402.

1.2. Seadusandja vastutuse lähtealused Euroopa Liidu liikmesriikides

1.2.1. Võrdlev käsitlus seadusandja vastutuse põhitunnustest Euroopa Liidu liikmesriikides

Õigustloova aktiga tekitatud kahju hüvitamise võimalus esineb enamikes EL liikmesriikide õiguskordades vaid väga piiratud juhtudel (st taolise nõude rahuldamise tingimused on äärmiselt piiratud) või on kahjunõude esitamise võimalus sootuks välistatud.⁴¹ Struktuurselt on riigivastutusrežiimid väga erinevad ning märkimisväärseid sarnasusi Eesti seadusandja vastutust määratleva sättega on küllaltki vähe. Mõnes liikmesriigis on seadusandja vastutust püütud välistada sel moel, et vastutuse eeldusena on ette nähtud klausel, mis seadusandja vastutuse automaatselt välistab (näiteks süü element Belgia ja Taani regulatsioonides).⁴² Mõnes liikmesriigis võib seadusandja vastutus järgneda vaid eriti raskete õigusrikkumiste korral (näiteks Sloveenias) või üksikisikule erakorralise kahju tekitamisel (näiteks Portugalis).⁴³

Õiguskirjandusest nähtub, et riigi vastutus seadusandja rikkumiste eest on praktikas senini jäänud rangete riigisiseste piirangute tõttu kohaldamatuks näiteks Itaalias, Tšehhi Vabariigis, Austrias, Luksemburgis ja Ungaris. Seevastu näiteks Rootsis, Kreekas ja Prantsusmaal näib seadusandja vastutuse võimalus muutumas aktuaalsemaks.⁴⁴ Prantsusmaa õiguskorras sõltub seadusandja tegevuse tõttu üksikisikule tekkinud kahju kompenseerimine üldjuhul järgmistest rangetest tingimustest: isikule on seadusandja tegevuse tagajärjel tekkinud eriline ja ebatavaliselt raske kahju, mis kujutab isikule lasuvat rasket koormust (st kannatanul on vajalik ära näidata kahju eriline raskusaste).⁴⁵

Samas sisaldavad nii mõnegi riigi põhiseadused garantiisid riigi- või ametnikuvastutuse kohta (nt Itaalia põhiseaduse art 28, Austria põhiseaduse art 23 lg 1, Hispaania põhiseaduse art 106 lg 2, Portugali põhiseaduse art 22, Saksamaa põhiseaduse art 34, Soome põhiseaduse § 118 lg 3).⁴⁶

⁴¹ Andresen, E. (viide nr 7), lk 86; Pilving, I. (viide 15), lk 704.

⁴² Dörr, O. § 1 Staatshaftung in Europa: Vergleichende Bestandsaufnahme. Teoses Dörr, O (toim). *Op cit*, lk 9.

⁴³ *Ibidem*, lk 9. Küll aga võib siinkohal tähelepanu juhtida asjaolule, et sarnaselt Eesti regulatsioonile lubab Portugali õigussüsteem kannatanul esitada kahju hüvitamise nõudeid seadusandja vastu nii seadusandja tegevuse kui tegevusetuse tagajärjel. Vt täpsemalt: Calvao, F. § 16 Portugal. Teoses Dörr, O (toim). *Op cit*, lk 513-515.

⁴⁴ Dörr, O. § 1 Staatshaftung in Europa: Vergleichende Bestandsaufnahme. Teoses Dörr, O (toim). *Op cit*, lk 9.

⁴⁵ Fairgrieve, D., Liçhere, F. The liability of public authorities in France. Teoses Oliphant, K (toim). *Op cit*, lk 170-174 vnr 57-69; Scherr, K.M. Public Liability for Administrative Acts under French Law. – European Public Law 2008/14 (2), lk 228-232.

⁴⁶ Pilving, I., Jäätma, J. PS § 25/3.

Kuivõrd seadusandja poolt EL õiguse rikkumisega tekitatud kahju hüvitamise kohustus aktiveerub ka juhul, kui riigisisene õigus seadusandja tegevusega põhjustatud kahju hüvitamise aluseid õiguskorras ei sätesta, siis on õiguskirjanduses analüüsitud, millist mõju on avaldanud seadusandja vastutusele EL õigusel põhinev liikmesriigi vastutus. Ühelt poolt võib tõdeda, et mõne liikmesriigi õigussüsteemis käsitletakse EL õigusel põhinevat vastutust iseseisvana jättes seadusandja riigisisese vastutuse mõjutamata (näiteks Saksamaal, Itaalias ja Austrias). Teiselt poolt nähtub, et mõned liikmesriigid, Eesti kaasaarvatud, on seadusandja rikkumisele järgnevat riigi vastutuse režiimi kohandanud EL õiguse nõuetele vastavaks ja on EL õigusest tulenevad põhimõtted võtnud praktiliselt kasutusele ka riigisisesest vastutusjuhtumite puhuks.⁴⁷

Järgnev ülevaade keskendub seadusandja võimaliku riigisisese vastutuse lähtealustele Saksamaal ja Austrias, mis võimaldab tõdeda, et Eestis kehtiv RVastS § 14 lg 1 regulatsioon on õiguskorras isikute õiguste mitmekülgselt kaitsmiseks vajalik ja tõhus.

1.2.2. Seadusandja vastutuse režiim Saksamaal

Riigi vastutus kannatanu ees oli reguleeritud 1981. aasta riigivastutuse seadusega, kuid selle tunnistas Liidupõhiseaduskohus (*Bundesverfassungsgericht*) kehtetuks ja põhiseadusega vastuolus olevaks.⁴⁸ Praegusel hetkel ei ole Saksamaal eraldi riigivastutuse seadust. Saksamaal on riigi vastutus põhimõtteliselt ette nähtud nn seadusandliku ebaõigluse eest, kuid see ei tohiks ülekaalukate huvide tõttu tulla kohaldamisele või on kehtestatud piirangud, mille tõttu ei saaks riigi vastutust seadusandja tegevuse eest praktiliselt tekkida.⁴⁹

Riigi vastutuse tekkimise materiaaõiguslikuks aluseks on *Bürgerliches Gesetzbuch*⁵⁰ (BGB, tsiviilseadustik) § 839 ja Saksa *Grundgesetz*⁵¹ (GG, põhiseadus) § 34. BGB § 839 sätestab ametniku isikliku vastutuse,⁵² GG § 34 reguleerib vastutuse üleminekut halduse kandjale (*Beamter, Amtsträger*).⁵³ Ametnik peab olema positsioonis, kus ta täidab avalik-õiguslikke

⁴⁷ Dörr, O. § 1 Staatshaftung in Europa: Vergleichende Bestandsaufnahme. Teoses Dörr, O (toim). *Op cit*, lk 9.

⁴⁸ Büchner, L. M., Reinert H. J. Einführung in das System Staatshaftung. Heidelberg: G.F. Müller Juristischer Verlag 1988, lk 26.

⁴⁹ Sippel, C. Unionsrechtliche Staatshaftung für legislatives und judikatives Unrecht und deren Durchsetzbarkeit in Deutschland und Österreich. Doktoritöö. Juhendaja Gerhard Muzak. Vienna: Vienna University 2017, lk 9-10.

⁵⁰ *Bürgerliches Gesetzbuch*. – <https://www.gesetze-im-internet.de/bgb/>

⁵¹ *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*. – <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html>

⁵² BGB § 839 lg 1 sks. k. sätestus on järgmine: „*Verletzt ein Beamter vorsätzlich oder fahrlässig die ihm einem Dritten gegenüber obliegende Amtspflicht, so hat er dem Dritten den daraus entstehenden Schaden zu ersetzen. Fällt dem Beamten nur Fahrlässigkeit zur Last, so kann er nur dann in Anspruch genommen werden, wenn der Verletzte nicht auf andere Weise Ersatz zu erlangen vermag.*“

⁵³ GG § 34 sks. k. sätestus on järgmine: „*Verletzt jemand in Ausübung eines ihm anvertrauten öffentlichen Amtes die ihm einem Dritten gegenüber obliegende Amtspflicht, so trifft die Verantwortlichkeit grundsätzlich den Staat oder die Körperschaft, in deren Dienst er steht. Bei Vorsatz oder grober Fahrlässigkeit bleibt der Rückgriff*

ülesandeid. Nimetatud kahe sätte koosmõju moodustab nn kaudse riigivastutuse. Saksakeelses kirjanduses ametivastutuseks (*Amtshaftung*) nimetatud doktriini kohaselt ei teki vastutus mitte otseselt riigil, vaid riik võtab üle ametniku personaalse vastutuse.⁵⁴ Kolmandast isikust kannatanul ametniku vastu iseseisvat hüvitise nõuet ei teki.⁵⁵

Seoses seadusandja võimaliku vastutusega esineb Saksa õiguskirjanduses vastakaid arvamusi. Valdavalt on järeldatud, et parlamenti (*Bundestagi*) ei saa kvalifitseerida ametniku kohustusi täitvaks organiks. GG § 34 nõuab ühtlasi, et ametnik täidaks kohustusi kolmanda isiku ees, kuid seadusandlike ülesannete kontekstis teeb seadusandja üldjuhul abstraktseid regulatsioone ning täidab seeläbi ülesandeid ühiskonna ees. Seadusandlik tegevus õigustloovate aktide kehtestamisel teenib üldisi huve ning rikutud ametikohustus ei ole seotud kolmandate isikutega, st konkreetsete adressaatidega. Ka Liidu Ülemkohus on järjekindlalt olnud seisukohal, et parlamendiliikmetel ei ole seadusandliku töö raames ametnikule sarnaseid kohustusi kodanike ees.⁵⁶

Teine lähenemine vaatleb seadusandlust kui osa *Bundestag*’i ülesandest, mistõttu kvalifitseerub parlamendiliige riigiametnikuks ja tema vastutus peaks tulenema GG §-st 34.⁵⁷ Sarnase lähenemise aluseks on asjaolu, et parlamendiliikmetel on GG artikli 48 lg 2 ls 1 kohaselt avalik-õiguslik mandaat, mis räägib riigiteenistuja staatuse kandmise kasuks.⁵⁸ Ühtlasi on teaduskirjanduses viidatud, et olukorras, kus seadusandlik meede võib puudutada vaid üksikjuhtumit või spetsiifilist inimrühma ja teatud üksikisikute huve, võib kõrvale jätta argumendi seoses laiemal ühiskonna huvidest lähtumisega, mistõttu võiks seadusandja vastutus isikule kahju tekkimisel kõne alla tulla.⁵⁹ Valitseva arvamuse kohaselt ei ole seadusandja vastutus siiski eraldiseisvana mõeldav.⁶⁰

vorbehalten. Für den Anspruch auf Schadenersatz und für den Rückgriff darf der ordentliche Rechtsweg nicht ausgeschlossen werden.“

⁵⁴ Pilving, I. Riigivastutuse dogmaatika ja Eestis kehtiv riigivastutusõigus. – *Juridica* 1999/VIII, lk 384 ja alamärkus nr 19.

⁵⁵ Büchner, L. M., Reinert H. J. *Op cit*, lk 43; M. Breurer. *Staatshaftung für judikatives Unrecht*. Tübingen: Mohr Siebeck 2011, lk 94.

⁵⁶ Olberg, S. Die Haftung des Staates für legislatives Unrecht in Deutschland und Japan. – *ZJapanR*. 2009/27 (14), lk 201-202. – <https://www.zjapanr.de/index.php/zjapanr/article/view/159> (17.01.2021); Fetzer, R. Die Haftung des Staates für legislatives Unrecht. Zugleich ein Beitrag zum Staatshaftungsrecht der Europäischen Gemeinschaften, der EG-Mitgliedstaaten, der Schweiz und Österreichs. Berlin: Duncker und Humblot 1994, lk 85-86; Vt ka Lock, T. Is private enforcement of EU Law through State Liability a myth? An assessment 20 years after *Francovich*. – *Common Market Law Review* 2012/49 (5), lk 1679-1680.

⁵⁷ Nacimiento, P. *Op cit*, lk 95; F. Ossenbühl, M. Cornils. *Staatshaftungsrecht*. München: Verlag C.H. Beck 2013, 6. Auflage, lk 105-106.

⁵⁸ Sippel, C. *Op cit*, lk 11.

⁵⁹ Sippel, C. *Op cit*, lk 15.

⁶⁰ Nacimiento, P. *Op cit*, lk 96.

Küll aga on leidnud märkimist tõsiasi, et riigisisene vastutus seadusandliku tegematajätmise eest võib olla võimalik juhul, kui esineb kohustus säte anda. Nimelt on õiguskirjanduses nenditud, et seadusandja tegevusetus võib anda aluse riigi vastutuse kohaldamiseks, kui põhiseadus näeb ette seadusandja konkreetse kohustuse kehtestada seadusenorm, kuid seadusandja on antud kohustust ilmselgelt rikkunud.⁶¹ Siiski on teaduskirjanduses järeldatud, et kuivõrd vastutus peab olema sõltuvuses ametniku süüst (BGB § 839), saab tavapäraselt vastutust formaalsete seaduste kehtestamise eest reaalsuses vältida.⁶² Autori hinnangul on eeltoodud seadusandja vastutuse käsitlus ühtlasi huvitav seetõttu, et kuigi Eesti õigus põhineb suurel määral Saksa õiguse põhimõtetel, nähtub ometi, et seadusandja vastutuse lõpprežiim on üks juhtumitest, kus Eesti õigus Saksa õiguses tunnustatud printsiipidest eeskujuga ei võta.

1.2.3. Seadusandja vastutuse režiim Austrias

Printsiibis puuduvad Austrias riigisiselised seadusesätted, mille toel saaks EK poolt väljatöötatud riigivastutuse nõudeid rakendada olukorras, kus seadusandja tegevuse tagajärjel on isikule tekitatud kahju.⁶³ Austria föderaalne põhiseadus (*Bundesverfassungsgesetz*⁶⁴, B-VG) sätestab riigivastutuse üldise põhimõtte B-VG artikkel 23 lg-s 1⁶⁵, mille kohaselt on riik vastutav kahju eest, mis on põhjustatud riigi nimel tegutsenud isiku süülisest õigusvastasest seaduse kohaldamisest. B-VG artikkel 23 lg 1 reguleerib seega nn ametniku vastutuse (*Amtshaftung*) põhimõtet,⁶⁶ sättes nimetatud avaliku võimu kandjad vastutavad seaduse täitmisel (*in Vollziehung der Gesetze*) ametniku ebaseadusliku süüks pandava käitumise eest. Austria ametniku vastutuse kontseptsioon eeldab, et avalik-õigusliku iseloomuga võimukandja seaduse täitmisest tuleneva õigusvastase tegevuse tagajärjel on põhjustatud kahju kolmandale isikule.⁶⁷

Seadusest sätestatust järeldub mh, et Austria riigivastutusõigus on süü põhine. Autor nendib, et vastupidiselt Austria riigisisesele käsitlusele, ei seata EK kriteeriumite kohaselt riigi vastutust sõltuvusse sellest, kas riigi nimel tegutsenud isik või organ, kellele võib liikmesriigi kohustuste

⁶¹ Dörr, O. § 5 Deutschland. Teoses Dörr, O (toim). *Op cit*, lk 134.

⁶² *Ibid*.

⁶³ Schwarzenegger, P. Staatshaftung. Gemeinschaftliche Vorgaben und ihre Auswirkungen auf nationales Recht. Wien: Neuer Wissenschaftlicher Verlag 2011, lk 249.

⁶⁴ Bundesverfassungsgesetz.

<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000138>

⁶⁵ B-VG artikkel 23 lg 1 sks. k. sätestus on järgmine: „*Der Bund, die Länder, die Gemeinden und die sonstigen Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts haften für den Schaden, den die als ihre Organe handelnden Personen in Vollziehung der Gesetze durch ein rechtswidriges Verhalten wem immer schuldhaft zugefügt haben.*“

⁶⁶ Kucsko-Stadlmayer, G. § 14 Österreich. Teoses Dörr, O (toim). *Op cit*, lk 430.

⁶⁷ Kucsko-Stadlmayer, G. § 14 Österreich. Teoses Dörr, O (toim). *Op cit*, lk 431.

rikkumist omistada, on isikule kahju põhjustanud süüliselt.⁶⁸ See tähendab, et õigustloova akti või selle andmata jätmisega tekitatud kahju hüvitamisel ei tule lähtuda avaliku võimu kandja süülisest käitumisest, vaid rikkumise olulisusest.

Austrias kehtiv riigivastutuslikke nõudeid sisaldav *Amtshaftungsgesetz*⁶⁹ (AHG) täpsustab B-VG artikleid 23 lg-d 1 ja 2. AHG § 1 lg 1⁷⁰ näeb sisuliselt ette, et avaliku võimu kandja vastutab avaliku võimu kandja (*Organ*) nimel tegutseva isiku süülise ja õigusvastase seaduse rakendamisega tekitatud kahju eest. Süü elementi põhistatakse vastavalt Austria tsiviilseadustiku §-le 1299, süü tasemel on küsimuse all ka asjaolu, kas *Organi* õigusvastane käitumine võis põhineda seaduse õigustatud tõlgendamisel või kohaldamisel.⁷¹ AHG § 1 lg 2⁷² täpsustab, et seaduse tähenduses tuleb *Organ*-iks lugeda kõiki füüsilisi isikuid, kui nad tegutsevad seaduse jõustamisel, rõhutatud on tegutsemist kohtualluvuses või halduses. Õiguskirjanduses järeldatakse üheselt, et B-VG artikli 23 lg-st 1 ja AHG § 1 lg-st 1 ei saa tuleneda seadusandja vastutust seadusandliku tegevuse või tegevusetuse osas.⁷³

Täpsemalt on teaduskirjanduses selgitatud, et kuigi B-VG artikkel 23 lg 1 reguleerib laiaulatuslikku vastutust, on nii B-VG artikkel 23 lg-s 1 kui ka AHG § 1 lg-s 1 teadlikult vastutusalast välja jäetud õigusaktide valdkond, st seadusandja vastutus.⁷⁴ AHG § 1 lg-s 1 sätestatud süü seaduse rakendamisel (*in Vollziehung der Gesetze*) takistab ühelt poolt võimalikud nõuded seadusandja vastu, kuid välistab ka nõuded seadusandliku võimu tegevuse või tegevusetuse eest õigusaktide eelnõude ettevalmistamisel.⁷⁵ Nimelt kohaldub AHG, kui seaduse jõustamisel on kahju tekkinud avalikku haldust või kohtuvõimu puudutavas osas.

⁶⁸ EKo C-46/93 ja C-48/93, *Brasserie du Pêcheur SA vs Federal Republic of Germany* ja *The Queen vs Secretary State for Transport, ex parte: Factortame Ltd jt*, ECLI:EU:C:1996:79, p 75-80.

⁶⁹ *Amtshaftungsgesetz*. Bundesgesetz über die Haftung der Gebietskörperschaften und der sonstigen Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts für in Vollziehung der Gesetze zugefügte Schäden. – <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000227>

⁷⁰ AHG § 1 lg 1 sks. k. sätestus on järgmine: „*Der Bund, die Länder, die Gemeinden, sonstige Körperschaften des öffentlichen Rechts und die Träger der Sozialversicherung – im Folgenden Rechtsträger genannt – haften nach den Bestimmungen des Bürgerlichen Rechts für den Schaden am Vermögen oder an der Person, den die als ihre Organe handelnden Personen in Vollziehung der Gesetze durch ein rechtswiedriges Verhalten wem immer schuldhaft zugefügt haben, dem Geschädigten haftet das Organ nicht. Der Schaden ist nur in Geld zu ersetzen.*“

⁷¹ Sippel, C. *Op cit*, lk 7; Kucsko-Stadlmayer, G. § 14 Österreich. Teoses Dörr, O (toim). *Op cit*, lk 445.

⁷² AHG § 1 lg 2 sks. k. sätestus on järgmine: „*Organe im Sinne dieses Bundesgesetzes sind alle physischen Personen, wenn sie in Vollziehung der Gesetze (Gerichtbarkeit oder Verwaltung) handeln, gleichviel, ob sie dauernd oder vorübergehend oder für den einzelnen Fall bestellt sind, ob sie gewählte, ernannte oder sonstwie bestellte Organe sind und ob ihr Verhältnis zum Rechtsträger nach öffentlichem oder privatem Recht zu beurteilen ist.*“

⁷³ Kucsko-Stadlmayer, G. § 14 Österreich. Teoses Dörr, O (toim). *Op cit*, lk 439-440.

⁷⁴ Sippel, C. *Op cit*, lk 5; Kucsko-Stadlmayer, G. § 14 Österreich. Teoses Dörr, O (toim). *Op cit*, lk 432, 439 ja 440. Seejuures ilmneb nii AHG § 1 lg-test 1 ja 2, et seadusandja vastutus ei ole hõlmatud regulatsiooni koosseisu.

⁷⁵ Koch, B. A. The liability of public authorities in Austria. Teoses Oliphant, K (toim). *Op cit*, lk 38 vnr 52, lk 44 vnr 65.

Õiguskirjanduses valitseva arvamuse kohaselt korreleerub seaduse jõustamise tähendus seaduse täitmise või rakendamisenä, seadusandlikku tegevust ei liigitata seaduse jõustamise alla B-VG artikkel 23 lg 1 ega AHG § 1 lg 1 mõttes.⁷⁶ Seega välistab *Amtshaftungsgesetz* lisaks kõrgeimale kohtule (AHG § 2 lg 3) tervikuna ka seadusandja poolt isikule põhjustatud kahju hüvitamise võimaluse.

Üksnes juhul, kui riigi seadusandja tegevus või tegevusetus on EL õigusega selges vastuolus, tegeleb vastutuse küsimusega põhiseaduskohus (*Verfassungsgerichtshof*) B-VG artikkel 137 alusel.⁷⁷ Viidatud sätte kohaselt on konstitutsioonikohus pädev tegema otsuseid riigi vastu suunatud rahaliste nõuete suhtes olukorras, kus nõuet ei ole võimalik lahendada tavapärasel menetluses või haldusorgani otsuse kaudu.

Olgugi, et seadusandja poolt EL õiguse rikkumisest tuleneva liikmesriigi vastutuse põhimõtteid on EK-s pikaajakselt juurutatud, siis näib autorile, et riigisisest seadusandja vastutust Austria õiguskultuuris rakendada ei ole senini siiski soovitud. Autorile teadaolevalt ei esine antud teemal ka aktuaalseid akadeemilisi diskussioone. Ühtlasi on õiguskirjanduses väljendatud sarnast seisukohta ning tunnistanud, et laialt levinud arvamuse kohaselt ei peakski järgnema riigisisest vastutust seadusandliku võimu sfääris.⁷⁸

1.3. Õigustloova aktiga või selle andmata jätmisega tekitatud kahju hüvitamise nõude eeldused

RVastS § 14 kohaselt võib isik nõuda õigustloova aktiga või selle andmata jätmisega tekitatud kahju hüvitamist vaid juhul, kui kahju põhjustati avaliku võimu kandja kohustuse olulise rikkumisega, rikutud kohustuse aluseks olev norm on otsekohaldatav ning isik kuulub õigustloova akti või selle andmata jätmise tõttu eriliselt kannatanud isikute rühma. Kahjunõude rahuldamise eelduste täidetuse kontrollimise pole üldjuhul oluline kontrolli järjekord, vaid see, et kõik normis sätestatud eeldused oleksid täidetud.⁷⁹ Järgnevalt käsitleb autor RVastS § 14 lg 1 koosseisuelemente.

⁷⁶ Sippel, C. *Op cit*, lk 6; Kucsko-Stadlmayer, G. § 14 Österreich. Teoses Dörr, O (toim). *Op cit*, lk 451.

⁷⁷ Koch, B. A. The liability of public authorities in Austria. Teoses Oliphant, K (toim). *Op cit*, lk 77, lk 44 vnr 65.

⁷⁸ Koch, B. A. The liability of public authorities in Austria. Teoses Oliphant, K (toim). *Op cit*, lk 22 vnr 06.

⁷⁹ RKHKo 3-16-2267/45, p 17.

1.3.1. Isiku subjektiivse õiguse rikkumine

Haldusõiguses on isiku subjektiivse õiguse rikkumine õiguskaitsse vahendi rahuldamise üheks eelduseks. Kannatanu on isik, kelle õiguste realiseerimist on avaliku võimu kandja tegevus õigusvastaselt takistanud ja kellele on seetõttu tekkinud kahju. Oluline on asjaolu, et kahju hüvitamise nõude esitanud isik oleks isik, kellele on tegelikult kahju tekkinud.⁸⁰

Autor möönab, et tekkida võib küsimus, kas õigustloova akti andmisel või selle andmata jätmisel võib kahju kannatanud isikute hulka arvata lisaks füüsilistele isikutele ka juriidilised isikud. PS § 25 sätestab hüvitispõhiõiguse igaihe õigusena. Põhiseaduse kommenteeritud väljaandes on kinnitatud, et vähemasti varalise kahju puhul on hüvitispõhiõiguse kandjaks nii füüsilised kui ka juriidilised isikud. Küll aga ei laiene PS §-s 25 sätestatud mittevaralise kahju hüvitamise põhiõigus juriidilistele isikutele, kuivõrd juriidiline isik ei saa tunda füüsilist ega hingelist valu või kannatusi.⁸¹

Samas võivad õigustloova aktiga tekitatud kahju hüvitamist lisaks füüsilistele ja juriidilistele isikutele nõuda ka kohalikud omavalitsused, kes võivad RVastS § 14 lg-st 1 tuleneva nõude esitada juhtudel, kui õigustloova akti andmata jätmise rikuks kohaliku omavalitsuse põhiseaduslikke tagatiseid kui ka juhtudel, mil kohalikule omavalitsusele on õigustloova akti andmata jätmisega muul viisil tekitatud kahju.⁸²

1.3.2. Õigusloova akti andmine

RVastS § 14 lg 1 kohase nõude aluseks võib ühel juhul olla õigustloova akti andmine. Õigustloovat akti saab defineerida kui õiguse üldakti ehk õigusakti, mis sisaldab õigusnorme ehk üldkohustuslikke abstraktseid käitumiseeskirju. Õigustloovate aktide hulka kuuluvateks loetakse seadusi, seadlusi, määruseid ja piiritlemata arvu juhtumeid reguleerivaid halduslepinguid.⁸³ Õigusloov akt, millega tekitatud kahju hüvitamist on isikul võimalik RVastS § 14 alusel nõuda, võib olla seega nii seadusandliku, täidesaatva riigivõimu kui ka kohaliku omavalitsuse organi poolt loodud õigustloov akt.⁸⁴ Ka õiguse üldakt, mis on vigaselt vormistatud näiteks korraldusena, kujutab endast õigustloovat akti.⁸⁵

⁸⁰ Andresen, E. (viide nr 7), lk 27.

⁸¹ Pilving, I., Jäätma, J. PS § 25/33, PS § 25/34.

⁸² RKÜKo 3-4-1-3-07, p 29.

⁸³ Allik, M. PS § 139/4 ja seal viidatud kohtupraktika.

⁸⁴ Andresen, E. (viide nr 7), lk 88; RKHKo 3-3-1-84-12, p 16.

⁸⁵ Allik, M. PS § 139/4.

Õigustloova aktina tuleks vaadelda ka vormi poolest üksikakti määratlusele vastavaid akte, mis on sisult üldaktid.⁸⁶ RVastS § 14 lg 1 järgi ei oma seega tähtsust, millise õigustloova aktiga on tegemist,⁸⁷ see tähendab, et õigustloova akti tõttu tekitatud kahju hüvitamisel ei ole oluline õigustloova akti liik. Küll aga saab õigustloova aktiga tekitatud kahju all mõista vaid vahetult õigustloova akti andmisest tekitatud kahju, mitte õigustloova akti alusel antud haldusakti või toiminguga tekitatud kahju.⁸⁸

Kui teha eristus õigustloova akti andmist puudutanud Riigikohtu kohtupraktikas esinenud vaidluste vahel, siis nähtub, et seadusandliku võimu (Riigikogu) poolt antud õigustloova akti alusel tekkinud kahju hüvitamise nõuetega seotud kaasusi Riigikohtu praktikas paraku ei esine. Küll aga on Riigikohus tegelenud täidesaatva võimu (Vabariigi Valitsuse) määruse kui õigustloova akti alusel tekitatud kahju hüvitamise nõuete analüüsimisega. Ravimite juurdehindluse piirmäärade kaasuses⁸⁹ taotlesid apteegipidajad Vabariigi Valitsuselt õigustloova aktiga tekitatud kahju hüvitamist põhjusel, et ravimite juurdehindluse piirmäärasid käsitlev Vabariigi Valitsuse määrus nr 36⁹⁰ ei olnud kooskõlas Ravimiseaduses⁹¹ sätestatud nõudega. Küll aga jäi kaebus rahuldamata, sest vastustajale kohustust ettenägev norm ei olnud otsekohaldatav ulatusliku kaalutusruumi ettenägemise tõttu. Ühtlasi on õigustloova aktiga tekitatud kahju hüvitamise vaidluse aluseks olnud kaebaja kaebus Vabariigi Valitsuse määruse nr 99⁹² § 8 lg-ga 2 tekitatud otsese varalise kahju hüvitamiseks, kus kahju tekkis väidetavalt õigusvastaste piirnormide kehtivuse tõttu.⁹³

1.3.3. Õigusloova akti andmata jätmine

RVastS § 14 lg 1 kohase nõude aluseks võib olla ka õigustloova akti andmata jätmise tõttu isikule kahju tekkimine. Riigisiselt väljendub õigustloova akti õigusvastane andmata jätmine selles, kui seadusandja ei ole kehtestanud põhiseaduses nõutavat korda või juhul, kui vaatamata seaduses sätestatud volitusnormi olemasolule jäetakse rakendusakt andmata. Kuivõrd taolises situatsioonis on isikule antud kas seaduse või põhiseadusega teatud subjektiivne õigus, siis on

⁸⁶ Kolk, T. Põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatamine I ja II astme kohtutes. Tartu: Riigikohus 2013, lk 10. – https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/kolk_psjv_algatamine_kohtutes.pdf (04.01.2021).

⁸⁷ RKHKo nr 3-3-1-84-12, p 16.

⁸⁸ Pilving, I. (viide 15), lk 704.

⁸⁹ RKHKo 3-3-1-84-12.

⁹⁰ Vabariigi Valitsuse määrus nr 36. – RT I, 2005, 12, 55; Vt RKHKo 3-3-1-84-12, p 17.

⁹¹ Ravimiseadus. – RT I, 01.07.2020, 11.

⁹² Vabariigi Valitsuse määrus nr 99. – RT I, 22.02.2019, 42; Seejuures kinnitas Riigikohus, et vaidlusalune määrus on õigustloov akt ning õigustloova aktiga tekitatud kahju hüvitamist ei reguleeri mitte RVastS § 7 lg 1, vaid RVastS § 14 lg 1. Vt RKHKo 3-16-2267/45, p 13.

⁹³ RKHKo 3-16-2267/45, p 1 ja 5.

tal seda võimalik realiseerida hoolimata riigi käitumisest alamalseisvate õigusaktide kehtestamisel.⁹⁴ Näitena võib tuua olukorra, kus puudub haldusakti andmist või toimingute sooritamist reguleeriv kord – sellisel juhul peab menetlus toimuma haldusmenetluse seaduse⁹⁵ vastava regulatsiooni kohaselt ning õiguse üldpõhimõtteid järgides.⁹⁶

Ühtlasi tuleneb kohtupraktikast, et seadusandja tegevust, mille tulemusena on sätestatud regulatsioon, mis välistab õiguse kasutamise, saab käsitleda nii põhiseaduse vastaselt piirava regulatsiooni kehtestamisena kui ka põhiseadusega nõutava regulatsiooni kehtestamata jätmisena. Taolisel juhul võib piirava normi vaidlustamine tähendada ka seadusandja tegevusetuse vaidlustamist, mille puhul seisneb seadusandja tegevusetus põhiseadusega nõutava regulatsiooni kehtestamata jätmises.⁹⁷

Riigivastutuse seaduse eelnõu seletuskirja kohaselt võib õigustloova akti õigusvastase andmata jätmise juhtumiks olla ka see, kui seadusandja jätab EL direktiivi riigisisesele õigusesse üle võtmata, on teinud seda vääralt või kui seadusandja jätab EL määruse kohaldamata. Seejures on RVastS § 14 lg 1 aluseks EK kohtupraktikast tulenevad põhimõtted kahju hüvitamiseks juhul, kui EL liikmesriik ei ole täitnud oma EL õigusest tulenevaid kohustusi. Olukorras, kus näiteks EL direktiiv nõuab seaduse kehtestamist alla 3-aastase lapsega emade kaitseks töösuhtes ja Eesti riik ei võta sellekohast seadust vastu, mille tõttu töandja kahjustab ema huve, siis on emal võimalik EK kohtupraktika kohaselt nõuda riigilt varalise kahju hüvitamist. Vastupidises olukorras, kus riik võtab direktiivi järgsed kohustused seadusena vastu ning ettevõtja rikub sellest hoolimata ema õigusi, siis vastutab kahju eest riigi asemel ettevõtja.⁹⁸

Õigustloova akti andmata jätmise tõttu tekitatud kahju hüvitamise nõudega seotud vaidlusi on Riigikohtu praktikas olnud mitmeid.⁹⁹ Ümberasujate kohtuasjas nr 3-3-1-53-13¹⁰⁰ esitasid kaebajad kaebuse õigustloova akti andmata jätmisega tekitatud mittevaralise kahju hüvitamise nõudes.¹⁰¹ Mittevaraline kahju tekkis kaebajatele väidetavast õigusselgusetusest ja õigustloova akti andmata jätmisest. Kaebajate hinnangul esines õiguslik ebaselgus selles, kas nad saavad erastada nende kasutuses olevaid kortereid, mis kuulusid Saksa riigiga sõlmitud lepingute alusel

⁹⁴ RVastS ja PSJKS muutmise seaduse eelnõu seletuskiri, § 1 p 10.

⁹⁵ Haldusmenetluse seadus. – RT I, 13.03.2019, 55.

⁹⁶ RVastS ja PSJKS muutmise seaduse eelnõu seletuskiri, § 1 p 10.

⁹⁷ RKÜKo 3-4-1-3-07, p 33-34.

⁹⁸ RVastS ja PSJKS muutmise seaduse eelnõu seletuskiri, § 1 p 10.

⁹⁹ Üks varasematest RK kohtuasjadest oli RKÜKo 3-3-1-22-11, mis põhines küll RVastS § 14 alusel esitatud kahju hüvitamise nõudel, kus kahju oli väidetavalt tekkinud õigustloova akti andmata jätmise tulemusena, kuid kuivõrd kaasuse keskme moodustas küsimus, kas RVastS § 14 alusel esitatud kaebuselt riigilõivu nõudmine on põhiseadusevastane, jääb otsus töö fookusest kaugele, mistõttu kohtuasja sisu autori hinnangul ei tarvitse käsitleda.

¹⁰⁰ RKHKo 3-3-1-53-13.

¹⁰¹ Varalise kahju hüvitamise nõudest loobusid kaebajad kohtumenetluse käigus.

Saksamaale ümber asunud isikutele. Riigikohus oli tunnistanud asjas nr 3-4-1-5-02¹⁰² ORAS¹⁰³ § 7 lg 3 vastuolus olevaks PS § 13 lg-ga 2 ja §-ga 14 nende koostoimes ning kohustas seadusandjat viima ORAS § 7 lg 3 kooskõlla õigusselguse põhimõttega. Riigikogule antud kohustuse periood lõpetada õigusselgusetus õigustloova akti andmise kaudu lõppes siis, kui jõustus Riigikohtu otsus nr 3-3-1-63-05,¹⁰⁴ millega tunnistati ORAS § 7 lg 3 kehtetuks. Kuigi kokkuvõttes jäid kõik hüvitusnõuded tervikuna rahuldamata, siis tõi kohus olulise selgituse asjaolu kohta, millisest hetkest alates võimaldab RVastS § 14 lg 1 välja mõista hüvitise õigustloova akti andmata jätmisega tekitatud kahju eest. Enne 25. juulit 2004 ehk enne sätte jõustumist kehtivas redaktsioonis nägi norm ette vaid õigustloova akti andmisega tekitatud kahju hüvitamise. Kolleegiumi hinnangul oluks 25. juulile 2004 eelnenud ajal tekkinud mittevaralise kahju hüvitamine võimalik vaid sel juhul, kui kohus oleks jätnud kohtuotsuse resolutsiooniga RVastS § 14 lg 1 varasema redaktsiooni kohaldamata ja tunnistanuks selle põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse¹⁰⁵ § 9 lg 1 alusel põhiseadusevastaseks osas, milles RVastS § 14 lg 1 ei võimalda õigustloova akti andmata jätmisega tekitatud mittevaralise kahju hüvitamist. Autor tõdeb, et analoogiliselt talitas Riigikohtu üldkogu Osmjorkini asjas.¹⁰⁶

Riigikohtu halduskolleegiumil on tulnud lahendada ka vaidlus¹⁰⁷, kus isik oli esitanud kaebuse, milles palus tunnistada õigusvastaseks seadusandja tegevusetuse füüsilise isiku omandis oleva veekogu avalikku kasutusse määramisest tuleneva hüvitise maksmise korra kehtestamata jätmise. Hüvitise maksmise regulatsiooni kehtestamata jätmise ja hüvitise maksmata jätmise tõttu oli kaebajale väidetavalt tekkinud kahju. Riigikohus järeldas esiteks, et kahju, mida RVastS kohaselt hüvitatakse, on varaline ja mittevaraline kahju. Väidetav kahju tekkis kaebajale sellega, et talle ei makstud ettenähtud hüvitist. Osundatud kahju ei ole aga ei varaline ega mittevaraline, mistõttu tegelikkuses puudus kahju, mis oleks tekitatud õigustloova akti andmata jätmisega.¹⁰⁸ Samuti täpsustas Riigikohus, et kohtuvaidluses viidatud asjaõigusseaduse¹⁰⁹ (AÕS) säte (AÕS § 159 lg 3) ei ole sobivaks nõude aluseks tekkinud kahju hüvitamisele, kuivõrd kahju hüvitamise regulatsioon sisaldub võlaõigusseaduses.¹¹⁰ Riigikohus tõdes siiski, et antud olukorda iseloomustab seadusandja tegevusetus ja hüvitis

¹⁰² RKÜKo 3-4-1-5-02.

¹⁰³ Eesti Vabariigi omandireformi aluste seadus. – RT I, 12.12.2018, 9.

¹⁰⁴ RKÜKo 3-3-1-63-05.

¹⁰⁵ Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus. – RT I, 07.03.2019, 4.

¹⁰⁶ RKÜKo 3-3-1-85-09, p-d 92, 124 ja resolutsiooni p 3.

¹⁰⁷ RKHKo 3-3-1-44-08.

¹⁰⁸ RKHKo 3-3-1-44-08, p 13.

¹⁰⁹ Asjaõigusseadus. – RT I, 22.02.2019, 11.

¹¹⁰ RKHKo 3-3-1-44-08, p 15.

talumiskohustuse eest on aktsepteeritav. Riigikohus tunnistas kaebaja õigust pöörduda Vabariigi Valitsuse poole hüvitise saamiseks talumiskohustuse eest. Lisaks selgitas kohus, et juhul kui kaebaja taolise taotluse rahuldamisest keeldutakse, oleks tal õigus pöörduda halduskohtusse kohustamiskaebusega, milles taotletakse AÕS § 159 lg-s 3 sätestatud hüvitist talumiskohustuse eest ja õigustloova akti põhiseadusevastaseks tunnistamist.¹¹¹ Kohtuasjast nähtub seega, et isegi olukorras, kus RVastS § 14 lg 1 tingimused ei ole täidetud, võib kannatanul erandlikult siiski tekkida võimalus oma õiguste tagamiseks.

Seadusandja tegevusetusega on seotud ka kaebus,¹¹² millega nõuti samasooliste kooselupaaride õigussuhete reguleerimata jätmisega tekitatud mittevaralise kahju eest hüvitist või alternatiivsest samasooliste kooselupaaride õigussuhete reguleerimata jätmise õigusvastasuse tuvastamist. Kaebaja hinnangul oli riik kooseluseaduse¹¹³ rakendusaktide vastu võtmata jätmisega rikkunud kaebaja suhtes õiguskindluse printsiipi ning rakendusaktide vastu võtmata jätmise tõttu on kaebajal olnud oluliselt keerulisem oma perekonnaga seonduvaid õigusi teostada.¹¹⁴ Halduskolleegiumi hinnangul olid kaebaja väited abstraktsed, mistõttu ei olnud võimalik tuvastada, kas seadusandja oli kaebaja subjektiivseid õigusi rikkunud. Kaebaja ei olnud sisuliselt välja toonud ühtegi elulist juhtumit, mil tema kooselulepinguga seonduvad subjektiivsed õigused oleksid jäänud enne kaebuse esitamist seadusandja tegevusetuse tõttu kaitseta. Teadaolevalt ei lahenda kohus aga hüpoteetilisi vaidlusi.¹¹⁵ Sel põhjusel jäi kaebaja kassatsioonkaebus rahuldamata. Kohtuasjast nähtub, et seadusandja väidetava tegevusetusega põhjustatud kahju puhul tuleb isikul selgelt viidata oma tegelike õiguste rikkumise elemendile.

2020. aasta keskpaigas väljakuulutatud lahend¹¹⁶ puudutab samuti RVastS § 14 lg 1 alusel esitatud seadusandja tegevusetusega tekitatud mittevaralise kahju hüvitamise nõuet. Kohtuasja asjaolude kohaselt sõlmisid Sri Lanka kodanikust kaebaja ja temaga samast soost Eesti Vabariigi kodanik kooselulepingu, mille järel taotles kaebaja Politsei- ja Piirivalveametilt (PPA) tähtajalist elamisluba Eesti Vabariiki oma elukaaslase juurde elama asumiseks. PPA

¹¹¹ RKHKo 3-3-1-44-08, p 16.

¹¹² RKHKo 3-16-1191/66.

¹¹³ Kooseluseadus. – RT I, 16.10.2014, 1.

¹¹⁴ Seejuures jättis Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium esmalt Tallinna Ringkonnakohtu taotluse läbi vaatamata põhjendusega, et taotlus ei olnud lubatav. Nimelt ei olnud võimalik hinnata, kas õigustloova akti andmata jätmine oli kohtuasja lahendamisel asjassepuutuv, puudus põhjendus, milline oli konkreetne põhiseadusvastane lükk samasooliste kooselus elavate isikute era- või perekonnaelu regulatsioonis ning kas õigusliku regulatsiooni puudusi saaks ületada põhiseaduskonformse tõlgendamisega. Vt RKPSJVKm 5-17-42/9, p 37-40.

¹¹⁵ RKHKo 3-16-1191/66, p 9.1-9.3; Reisberg, L. Riigikohtu praktika haldusajades, mai-august 2019. Aktuaalse praktika ülevaade. Tartu: Riigikohtu õigusteabe- ja koolitusosakond 2019, lk 11. – https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/elfinder/statistika/05-08_2019_Haldus.pdf (11.02.2021).

¹¹⁶ RKHKo 3-16-1903/69.

jättis oma otsusega kaebaja taotluse läbi vaatamata põhjendusel, et välismaalaste seaduse¹¹⁷ (VMS) § 118 lg 1 alusel võib tähtajalise elamisloa anda välismaalasele elama asumiseks üksnes abikaasa juurde, kuid kooseluleping ei ole abielu sõlmimist tõendav dokument. Kaebaja hinnangul olid õigustloova akti andmata jätmisega tekitatud kahju hüvitamise nõude eeldused täidetud, kuivõrd Riigikogu oli küll vastu võtnud kooseluseaduse, kuid selle rakendamise seadus on jäänud vastu võtmata ning sisuliselt on seadusega antud õigused vaid näilised. Riigikohus leidis, et PPA tugines otsuse tegemisel VMS-i sättele, mille Riigikohtu üldkogu oli tunnistanud asjakohases ulatuses põhiseadusevastaseks ja kehtetuks.¹¹⁸ Kuivõrd üldkogu otsusel on tagasiulatuv jõud, oli PPA otsus seega õigusvastane. Riigikohus selgitas, et elamisloa taotluse läbi vaatamata jätmisele järgnenud ajal oli kaebaja üleelamiste vahetuks põhjuseks PPA otsus (haldusakt), mitte seadus, mistõttu kohaldub RVastS § 14 lg 2. Vahetult seadusandja tekitatud kahjuna saab käsitada üksnes mittevaralist kahju, mis väidetavalt tekkis kooselulepingu sõlmimise ja PPA otsuse vahelisel ajal.¹¹⁹ Kokkuvõttes otsustas Riigikohus kassatsioonkaebuse kaebaja õiguste rikkumise heastamiseks rahuldada, kuid jättis kaebaja nõude seadusandja tegevusetuga tekitatud mittevaralise kahju hüvitamiseks RVastS § 14 lg 1 alusel rahuldamata põhjusel, et õigusnormide kui abstraktsete käitumisjuhistega kaasneb paratamatult mõningane ebakindlus, kuid sellisest ebakindlusest tingitud üleelamiste käsitlemine kahjuna eeldab teatud lävendi ületamist, mida käesolevas asjas ületatud ei olnud.¹²⁰

1.3.4. Kahju tekkimine

Riigivastutuse seaduses on avalik-õiguslikus suhtes tekitatud kahju hüvitamise üldine nõudealus sätestatud RVastS § 7 lõigetes 1 ja 2. RVastS § 7 lg-s 1 sätestatud eeldus, et kahju hüvitamist saab nõuda vaid siis, kui esmased õiguskaitsevahendid ei võimalda kahju vältida ega kõrvaldada, ei ole kohaldatav RVastS kolmanda peatüki teises jaos sätestatud vastutuse erijuhtude korral. Nimelt on RVastS §-de 14-16 koosseisud iseseisvad kahjunõude alused, mille rakendamiseks tuleb kontrollida konkreetses normis sätestatud eeldusi.¹²¹

Kahju hüvitamise kohustust ei too aga kaasa iga juhtum, kus õigusvastase õigustloova akti või selle andmata jätmisega võib olla isikule kahju tekitatud. RVastS § 14 lg 1 järgi peavad õigustloova akti või selle andmata jätmisega tekitatud kahju hüvitamise nõude rahuldamiseks

¹¹⁷ Välismaalaste seadus. – RT I 10.07.2020, 73.

¹¹⁸ RKÜKo 5-18-5/17 (liidetud kohtuasjad nr 5-18-5 ja 5-18-6).

¹¹⁹ RKHKo 3-16-1903/69, p 22-23. RVastS § 14 lg-ga 1 seotud nõuete puhul ei ole seejuures Riigikohtu praktikas taoline kahju tekkimise perioodi „tükeldamise“ lahendus tavapärane.

¹²⁰ RKHKo 3-16-1903/69, p 26. Vrd RKHKo 3-15-443/54, p 12.

¹²¹ RKHKo 3-16-2267/45, p 15.

olema üheaegselt täidetud kõik sättes nimetatud tingimused.¹²² Lisaks on oluline märkida, et RVastS § 14 lg 1 kohaldamiseks peab kahju olema tekitatud vahetult õigustloova akti või selle andmata jätmisega, mitte õigustloova akti alusel antud haldusakti või sooritatud toiminguga,¹²³ viimast olukorda reguleerib RVastS § 14 lg 2.

Kahju jaguneb varaliseks ja mittevaraliseks kahjuks. Kahju otsesest legaaldefiniitsiooni ei ole sätestatud ei võlaõigusseaduses ega mujal. Üldjoontes on kahju isiku õigushüve vähenemine teise isiku teo tulemusena. Taoline hüve võib olla elu, tervis, kehaline puutumatus, au, väärikus, privaatsus, elukeskkond, vara jne.¹²⁴

Varaline kahju ilmneb kaotuses varalises sfääris. Autor selgitab, et varaline kahju on nii vara vähenemine (otsene varaline kahju) kui ka loodetud vara suurenemise ärajäämine (saamata jäänud tulu). RVastS § 8 lg 1 ls 1 sätestuse kohaselt hüvitatakse varaline kahju rahas ning RVastS § 8 lg 1 ls 2 kohaselt tuleb hüvitisega luua varaline olukord, milles kannatanu oleks siis, kui tema õigusi ei oleks rikutud. Kahju olemasolu on võimalik tuvastada rikkumisele eelneva ja sellele järgneva varalise olukorra võrdlemise kaudu.¹²⁵

Seoses mittevaralise kahju hüvitamisega on selge, et ei RVastS § 14 lg 1 ega teised RVastS sätted ei välista õigusloova akti andmata jätmisega tekitatud mittevaralist kahju hüvitamist.¹²⁶ Mittevaralise kahju eest välja mõistetava hüvitise suurust hindab kohus diskretsiooni alusel.¹²⁷ RVastS § 9 lg 1 kohaselt võib füüsiline isik nõuda mittevaralise kahju rahalist hüvitamist süüliselt väärikuse alandamise, tervise kahjustamine, vabaduse võtmise, kodu või eraelu puutumatus või sõnumi saladuse rikkumise, au või hea nime teotamise korral.

Riigikohtu halduskollegium on moraalse kahju hüvitamise puhul märkinud, et kui ta on sätte tunnistanud põhiseadusevastaseks, kohustanud seadusandjat viima sätte kooskõlla õigusselguse põhimõttega ning kui seadusandja ei ole enam kui kahe aasta jooksul kehtestanud põhiseadusega kooskõlas olevat regulatsiooni, siis võib isikul olla tekkinud õiguspärane ootus sellele, et riik kõrvaldab mõistliku aja jooksul ebaselge olukorra, mistõttu võib isikul olla tekkinud seadusandliku võimu kestva tegevusetuse tõttu moraalne kahju.¹²⁸

¹²² RKHKo 3-3-1-84-12, p 13.

¹²³ RKHKo 3-16-1903/69, p 21 ja seal viidatud kohtupraktika.

¹²⁴ Pilving, I., Jäätma, J. PS § 25/8.

¹²⁵ RKTko 3-2-1-38-15, p 21; RKTko 3-2-1-197-12, p 22; RKTko 3-2-1-152-16, p 21.

¹²⁶ RKHKo 3-3-1-53-13, p 14.

¹²⁷ RKHKo 3-16-1903/69, p 34; RKHKo 3-3-1-43-11, p 18; RKHKo 3-3-1-70-14, p 24.

¹²⁸ RKHKo 3-3-1-92-04, p 13-14.

Nagu selgitatud käesoleva töö punktis 1.3.1., võib õigustloova akti andmise või andmata jätmise tõttu kannatanud isikute hulka lugeda lisaks füüsilistele isikutele ka juriidilised isikud. Seoses mittevaralise kahju hüvitamisega vajab autori hinnangul täpsustamist asjaolu, et Eesti kohtupraktikas ei ole tavapäraselt juriidiliste isikute mittevaralise kahju hüvitamise nõuet tunnustanud – nimelt tugineb kohtupraktika senini 1997. aasta lahendil, milles selgitati, et kuivõrd juriidilisele isikule ei ole omane moraal, ei saa nõuda moraalse (st mittevaralise) kahju hüvitamist.¹²⁹ Täpsemalt on kahju hüvitamise regulatsioonist ning varalise ja mittevaralise kahju hüvitamisest juttu käesoleva töö kolmandas peatükis (eeskätt punktides 3.1. ja 3.2.).

1.3.5. Põhjuslik seos

Enne RVastS kehtimist põhjustatud kahju osas oli Riigikohus seadnud põhjusliku seose puhul tingimuseks, et oleks tuvastatud otsene põhjuslik seos üldakti ja väidetava kahju vahel.¹³⁰ Hilisemalt on kinnitust leidnud, et põhjuslik seos tuleb kindlaks teha avaliku võimu kandja kohustuse olulise rikkumise ja kaebajale tekkinud kahju vahel. RVastS § 14 kohaldamiseks on nõutav, et kahju oleks tekitatud vahetult õigustloova aktiga või selle andmata jätmisega. Nõude rahuldamiseks RVastS § 14 lg 1 alusel peab põhjuslik seos olema vahetu,¹³¹ seega ei saa juhendada tsiviilkohtu tavapärasest praktikast, mille kohaselt ei pea tekkinud kahju olema teo otsene tagajärg, vaid need võivad olla omavahel põhjuste ahelas (sündmuste jadas).¹³²

PS § 25 lubab kahju hüvitamist nõuda üksnes siis, kui see on põhjuslikus seoses teoga, mille eest isik vastutab. Teaduskirjanduse kohaselt saab põhjuslikku seost hinnata kas faktiliselt või normatiivselt. Faktilist põhjuslikku seost tuleb jaatada, kui ilma ajalisel eelneva sündmuseta poleks hilisemat sündmust toimunud (*conditio sine qua non* test). Tegevusetusega tekitatud kahju puhul rakendatakse asendamismetodit ning kontrollitakse, kas kahjulik tagajärg oleks tekkinud ka juhul, kui vastutav isik (st seadusandja) oleks käitunud kannatanu poolt soovitud viisil.¹³³ Kuivõrd faktiliselt võib kausaalsuse ahel olla liigselt pikk, siis võib faktiliselt põhjuslikust seosest lähtumine endaga kaasa tuua ebamõistlikult suure vastutuse. Seetõttu

¹²⁹ RKTko 3-2-1-35-97, p 8. Võrdluseks: vastupidiselt Riigikohtu käsitlusele on Euroopa Inimõiguste Kohus kinnitanud, et juriidilised isikud võivad kannatada moraalse kahju tekkimise tõttu, mistõttu võivad moraalse kahju hüvitamist ka nõuda. Juriidilisele isikule tuleb seepuhul välja mõista õiglase hüvitis. Vt EIKo 06.04.2000 35382/97, *Comingersoll, S.A. vs Portugal*, p 36.

¹³⁰ RKHKo 3-3-1-64-04, p 24; Kanger, L. Kahju hüvitamise nõue Riigivastutuse seaduse alusel. Kohtupraktika analüüs. Tartu: Riigikohtu õigusteabe osakond 2008, lk 27. – https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/elfinder/analysid/2008/analysys_riigivastutusl_kanger.pdf (15.02.2021).

¹³¹ RKHKo 3-3-1-37-12, p 13; RKHKo 3-3-1-84-12, p 42.

¹³² RKTko 3-2-1-125-03, p 27; RKTko 2-16-14655/24, p 21.2.

¹³³ Pilving, I., Jäätma, J. PS § 25/15.

annab PS § 25 seadusandjale loa välistada normatiivselt taolised tagajärjed, mis oleksid teoga liiga kauges või raskesti ettenähtavas seoses.¹³⁴

Olgugi, et õigustloova akti andmata jätmisega tekitatud kahju hüvitamise nõude üheks eelduseks on põhiõiguse või õigustloovas aktis sätestatud muu subjektiivse õiguse olulise rikkumise tuvastamine,¹³⁵ siis peab kohus täiendavalt tuvastama ka põhjusliku seose kaebaja subjektiivse õiguse olulise rikkumise ja seadus- või määrusandja tegevusetuse vahel. Viimase põhjusliku seose tuvastamise olukorraga ei ole aga tegemist juhul, kui kaebaja õigusi saab tagada kehtivate normide põhiseaduspärase tõlgendamise teel¹³⁶ või kui kaebaja õigusi on rikkunud seadus- või määrusandja asemel mõni teine avaliku võimu kandja organ.¹³⁷ Viimase juhtumi näitlikustamiseks võib autori hinnangul olla olukord, kus isikule on kahju tekitanud riigi haldusülesannete täitmise raames näiteks Maksu-ja Tolliamet või PPA.

Riigikohtu kohtupraktikas jäi samasooliste kooselupaaride õigussuhete reguleerimata jätmisega tekitatud mittevaralise kahju hüvitamise nõude lahendis tuvastamata põhjuslik seos kaebaja subjektiivse õiguse ja seadusandja tegevusetuse vahel, kuivõrd kaebaja ei olnud nimetanud ühtegi konkreetset juhtumit, mil tema kooselulepinguga seonduvad subjektiivsed õigused oleksid jäänud seadusandja tegevusetuse tõttu kaitseta.¹³⁸ Kohtulahendist tulenevalt juhib autor tähelepanu asjaolule, et põhjusliku seose tõendamiskoormus lasub kaebajal ning ilma konkreetsete tõenditeta, mis kinnitaksid seadusandja tegevusest või tegevusetusest isikule kahju tekkimist, ei ole võimalik rikutud kohustuse ja kahju vahel põhjuslikku seost tuvastada. Riigikohtu kohtupraktika analüüsist ilmneb ühtlasi, et eeltoodud kriteeriumitest konkreetsemaid põhjusliku seose tuvastamise põhimõtteid ei nähtu, mis aga autori hinnangul ei ole vaidluste lahendamisel problemaatiliseks osutunud.

1.3.6. Avaliku võimu kandja poolt kohustuse oluline rikkumine

RVastS § 14 lg 1 nimetab üheks vastutuse tekkimise koosseisuelemendiks avaliku võimu kandja kohustuse olulise rikkumise. Õigustloova aktiga või selle andmata jätmisega tekitatud varalise või mittevaralise kahju hüvitamisel ei ole tähtis küsimus avaliku võimu kandja süülisest käitumisest. EK praktika kinnitab, et oluline on vaid see, kas rikkumine oli piisavalt tõsine või

¹³⁴ Pilving, I., Jäätma, J. PS § 25/16.

¹³⁵ RKHKo 3-3-1-53-13, p 22.

¹³⁶ RKPSJVKm 5-17-42/9, p 36-37.

¹³⁷ RKHKo 3-16-1191/66, p 9.1.

¹³⁸ RKHKo 3-16-1191/66, p 9.2.

oluline.¹³⁹ Kui on tuvastatud avaliku võimu kandja kohustuse rikkumine, tuleb järgmisena tuvastada rikkumise olulisus.¹⁴⁰ Olulise rikkumise kui RVastS § 14 lg 1 järgse vastutuse ühe eelduse tõlgendamisel on võimalik arvestada Euroopa Kohtu praktikat. Seejuures võib rikkumise olulise hindamisel tähtsust omada riivatud õiguse olulisus, riive intensiivsus, rikutud normi selgus ja sellega jäetud otsustamisruumi ulatus, kahju tekitanud õigusandja tahtlus, rikkumise vabandatavus ning reguleeritavate õigussuhete keerukus.¹⁴¹

Rikkumise olulisuse tuvastamisel on EK rõhutanud, et otsustav test selgitamaks, kas liikmesriigi poolt Ühenduse õiguse rikkumine on piisavalt tõsine, baseerub küsimusel, kas liikmesriik on selgelt ja tõsiselt ületanud oma kaalutusõiguse piire. Erinevad faktorid, millega pädev kohus võib seejuures arvestada, on rikutud normi selgus ja täpsus, liikmesriigile rikutud normiga antud kaalutusruumi ulatus, rikkumise tahtlikkus või mittetahtlikkus, kas õiguslik eksimus oli vabandatav või mitte ning kas Liidu institutsioon võib olla oma väljendatud seisukohtadega rikkumisele kaasa aidanud.¹⁴² Rikkumise olulisus sõltub eeskätt isiku põhiõiguste riive intensiivsusest, aga ka õigusliku olukorra selgusest. Näiteks ei pruugi olulise rikkumisega olla tegemist vormiliste rikkumiste puhul.¹⁴³ Maksuintresside asjas¹⁴⁴ ei saanud oluliseks rikkumiseks pidada ja kahju hüvitamist õigustada üksnes seadusandja normitehnilised eksimused. Rahandusministri asemel oleks pidanud seadusandja kehtestama intressi kas ise või nägema intressile ette täpsema vahemiku, kuid pole põhjust arvata, et seadusandja oleks seejuures kehtestanud väiksema intressi.¹⁴⁵

Tuginedes kohtupraktikale möönab autor, et on selge, et Riigikohtu otsuse täitmata jätmine kujutab endast avaliku võimu kandja kohustuse olulist rikkumist.¹⁴⁶ Olulist rikkumist saab jaatada ka juhul, kui seadusandja on põhiseadusevastasusest olnud teadlik, kuid ei ole teinud ega tee põhiseaduspärase olukorra loomiseks piisavalt (kiiresti) pingutusi.¹⁴⁷ Autor toob näiteks pakettreisilepinguga seotud kaasuse,¹⁴⁸ kus direktiivi artikli ebakohast ülevõtmist Eesti õiguskorda on peetud oluliseks rikkumiseks. Vastuolu EL õigusega seisnes selles, et direktiivi

¹³⁹ RVastS ja PSJKS muutmise seaduse eelnõu seletuskiri, § 1 p 10; C-46/93 ja C-48/93, *Brasserie du Pêcheur*, p 75-80.

¹⁴⁰ Lember, T. (viide 23), lk 403.

¹⁴¹ RKHKo 3-3-1-84-12, p 37.

¹⁴² C-46/93 ja C-48/93, *Brasserie du Pêcheur*, p 56; Lember, T. (viide 23), lk 403.

¹⁴³ Andresen, E. (viide nr 7), lk 88.

¹⁴⁴ RKHKo 3-4-1-8-02.

¹⁴⁵ Pilving, I. (viide 15), lk 705, 707-708; RVastS ja PSJKS muutmise seaduse eelnõu seletuskiri, § 1 p 10.

¹⁴⁶ RKHKo 3-3-1-53-13, p 22.

¹⁴⁷ Andresen, E. (viide nr 7), lk 88; RKHKo 3-3-1-53-13, p 22-23.

¹⁴⁸ RKHKo 3-3-1-37-12.

artikli eesmärki ei suudetud täies mahus saavutada, mistõttu oli asjakohane direktiiv Eesti õigusesse üle võetud puudulikult. Viimane kujutab endast tõsist rikkumist.¹⁴⁹

1.3.7. Rikutud kohustuse aluseks oleva normi otsekohaldatavus

RVastS § 14 lg 1 sätestab õigustloova akti või selle andmata jätmisega tekitatud kahju hüvitamise ühe eeldusena rikutud kohustuse aluseks oleva normi otsekohaldatavuse. Otsekohaldatavuse tingimust tuleb mõista kui rikutud normi piirava selguse ja täpsuse nõuet, mida EK on kohtupraktikas käsitlenud kui kohustuse olulise rikkumise üht aspekti. Rikutud kohustuse aluseks olev norm on otsekohaldatav juhul, kui ta on niivõrd selge ja täpne, et isik saab normile kohtus vahetult tugineda.¹⁵⁰ Riigikohus on märkinud, et RVastS § 14 lg-s 1 sätestatud otsekohaldatavuse tingimus seondub kahe esimese nimetatud tingimusega,¹⁵¹ rikutud norm peab olema hüvitise saamiseks piisavalt täpne ja selge, st riik peab olema rikkunud ilmselgelt ja raskelt oma kaalutusõiguse piire nii, et sellele on võimalik kohtus tugineda.¹⁵²

Autor selgitab, et vahetu kohaldatavuse kontseptsioon tuleneb EL õiguse olemusest. Näiteks direktiivid, mis moodustavad põhilise osa EL õigusaktidest, on kohustuslikud liikmesriigile, st direktiivide põhiliseks eesmärgiks on panna kohustusi liikmesriigile. Vahetu kohaldatavuse doktriin on vajalik, et vältida ebaõigluse tekkimist ühe liikmesriigi kodanikele võrreldes teise liikmesriigi kodanikega juhul, kui esimene on rikkunud EL õigusest tulenevaid kohustusi.¹⁵³

Riigisiselt tuleb olukorda vaadata teisiti, sest seadused on kehtivad kõigi kodanike ja riigis viibijate suhtes alates seaduse kehtestamisest, mis tähendab, et kui seaduse või põhiseadusega on kehtestatud norm, mille eesmärk on anda isikutele õigusi või neid kaitsta, siis kehtib see isiku suhtes otseselt ning isikul on võimalik sellele toetuda hoolimata sellest, kas haldusorganid on kehtestanud vajaliku täpsustava akti või menetluskorra. Riigisisene seadus muutub seega riigisisese õiguskorra osaks ega vaja isikuni jõudmiseks vaheetappi võrreldes direktiiviga, mis muutub isiku jaoks kohaldatavaks riigisisese õiguskorra osaks siis, kui direktiiv on riigisisesse õigusesse üle võetud.¹⁵⁴ Õiguskirjanduses on leitud, et vahetu kohaldatavuse kriteerium jääb riigisiseses kontekstis tegelikkuses sisutühjaks.¹⁵⁵

¹⁴⁹ RKHKo 3-3-1-37-12, p 16 ja 19-22.

¹⁵⁰ RKHKo 3-3-1-84-12, p 42-43; C-46/93 ja C-48/93, *Brasserie du Pêcheur*, p 23.

¹⁵¹ RKHKo 3-3-1-84-12, p 42.

¹⁵² RKHKo 3-3-1-9-16, p 22.

¹⁵³ Lember, T. (viide 23), lk 404.

¹⁵⁴ Lember, T. (viide 23), lk 404 ja 405.

¹⁵⁵ Lember, T. (viide 23), lk 405.

Autor näitlikustab vahetu kohaldatavuse kriteeriumi kasutamist Riigikohtu praktikast lähtuvalt. Näiteks ravimite hulgi-ja jaemüügi juurdehindluse piirmäärasid puudutavas vaidluses¹⁵⁶ on Riigikohus tunnistanud, et vaidlusaluse normi puhul ei olnud tegemist otsekohalduva normiga. Norm, mis annab ulatusliku kaalutlusruumi (st normi eesmärgi saavutamiseks tuleb teha keerukaid analüüse ja poliitilisi valikuid ning normi rakendamiseks on määratlemata hulk võimalikke alternatiive), ei ole RVastS § 14 lg 1 mõttes otsekohaldatav, st piisavalt selge ja täpne, et sellele kohtumenetluses tugineda.¹⁵⁷

Seoses piisava selguse ja täpsusega on tühja kasseti tasu vaidluses¹⁵⁸ olnud küsimuse all, kas Vabariigi Valitsuse määruse nr 14¹⁵⁹ täiendamata jätmisega oli kaebajatele tekitatud kahju, mis tuleb hüvitada RVastS § 14 lg 1 alusel. Õigus loomeinimeste hüvitisele tuleneb EL infoühiskonna direktiivist,¹⁶⁰ kaebajate hinnangul ei taganud määrus nr 14 autoritele teose kasutamise eest piisava hüvitise maksmist. Riigikohus tunnistas, et direktiiv jätab liikmesriikidele õiglase hüvitise süsteemi elementide kindlaksmääramisel küll suure kaalutlusruumi, kuid kaalutlusruumi pole selles, et tuleb luua mehhanism, mis tagaks raha õiglase hüvitise saamiseks, st direktiivi eesmärgi täitmise. Selles osas oli asjakohane direktiivi artikkel piisavalt täpne, selge ja tingimusteta,¹⁶¹ mistõttu pidas kolleegium direktiivi artiklit piisavaks selgeks järeldamiseks, et autoritele makstud hüvitis oleks pidanud olema suurem.¹⁶² Seejuures järeldas Riigikohus, et direktiivi säte ei pruugi aga olla selge küsimuses, kui suur oleks pidanud vastav hüvitis tegelikult olema, antud küsimust ei täpsustanud ka Eesti õigus. Siinkohal võib möönda, et vaidlus sarnanes asjale nr 3-3-1-80-14,¹⁶³ kus oli kindel, et riik on isikutele kahju tekitanud, kuid polnud selgust, kui suur see kahju oli.¹⁶⁴

Kohtupraktika pinnalt saab lisaks järeldada, et olukorras, kus kohus ei olnud pannud kohtuotsuse resolutsiooniga (vaid põhjendavas osas) seadusandjale kohustust kõrvaldada põhiseadusevastane olukord ja luua õigustloova akti andmisega õigusselgus, on taolise

¹⁵⁶ RKHKo 3-3-1-84-12.

¹⁵⁷ RKHKo 3-3-1-84-12, p 44-45 ja 48.

¹⁵⁸ RKHKo 3-3-1-9-16.

¹⁵⁹ Vabariigi Valitsuse määrus nr 14. – RT I 2006, 5, 23; RT I, 29.12.2011, 156.

¹⁶⁰ Euroopa Parlamendi ja Euroopa Liidu Nõukogu direktiivi 2001/29/EÜ autoriõiguse ja sellega kaasnevate õiguste teatavate aspektide ühtlustamise kohta infoühiskonnas (infoühiskonna direktiiv). – ELT L 167, 22.06.2001, lk 10-19 (eestikeelne väljaanne: ptk 17, kd 001, lk 230-239).

¹⁶¹ RKHKo 3-3-1-9-16, p 19.

¹⁶² RKHKo 3-3-1-9-16, p 22.

¹⁶³ RKHKo 3-3-1-80-14.

¹⁶⁴ RKHKo 3-3-1-9-16, p 22.

seadusandjale lasunud kohustuse olemasolu pärast otsust olnud siiski piisavalt selge, et lugeda kohustus tekkinuks otsekohaldatava normi alusel.¹⁶⁵

1.3.8. Isiku kuulumine eriliselt kannatanud isikute rühma

RVastS § 14 lg 1 kohaselt on viimaseks õigustloova akti või selle andmata jätmisega tekitatud kahju hüvitamise nõude eelduseks isiku kuulumine eriliselt kannatanud isikute rühma. Antud vastutust piirava tingimuse eesmärgiks on üksnes nende isikute kaitse, kes on, võrreldes teiste isikutega, sattunud seadusandja kohustuse olulise rikkumise tõttu ebaõiglasesse olukorda.¹⁶⁶ Eriliselt kannatanud isikute rühma kindlakstegemisel tuleb kõigepealt kontrollida, kas rikutud norm kaitstes vähemalt muu hulgas kannatanu õigusi.¹⁶⁷ Tingimus eriliselt kannatanud isikute rühma kuulumise kohta on EK kohtupraktikas tuntud kaebeõiguse üldise eeltingimusega, nimetatud tingimus võiks aidata vältida „massnõuete“ esitamist.¹⁶⁸ Eriliselt kannatanud isiku isikute rühma kuulumise kriteerium on EL õiguses loodud peamiselt selleks, et piirata selliste isikute kaebeõigust, kes ei ole otseselt küll akti adressaadiks, kuid on selle (üksik-või üldakti) tõttu siiski kannatanud.¹⁶⁹

Eriliselt kannatanud isikute rühma kuulumine on seejuures seotud ka RVastS §-ga 16, mis sisaldab õiguspäraselt tekitatud kahju hüvitamise nõude aluse, kui avalikes huvides on isiku põhiõiguseid või -vabadusi erakordselt piiratud. Ka taolisel juhul tugineb hüvitusnõue põhiseadusest tuleneval põhiõigust või -vabadust sätestaval õigusnormil, mis peab olema otsekohaldatav, kuid isik või isikute rühm peab olema individualiseeritav tema või nende õiguste ja vabaduste „erakordse piiramise“ kaudu.¹⁷⁰ Riigikohus on RVastS § 14 lg 1 ja RVastS § 16 seose puhul selgitanud, et eriliselt kannatanud isiku tunnus peab piirama õigust hüvitisele olukorras, kus vaidlustatav õigusakt või selle andmata jätmine rikub väga suure hulga isikute õigusi. Üksnes juhul, kui õigustloova akti või selle andmata jätmise tagajärjel tekkinud kahju jaotub terves riigis isikute vahel enam-vähem võrdselt, peab kaebaja põhjendama, mille poolest on tema kannatused teiste isikute omadest erilisemad.¹⁷¹

Seoses eriliselt kannatanud isikute rühma kuulumise klausliga on Riigikohtu praktikas ravimite juurdehindluse piirmäärade kaasuses kinnitatud, et kõik ravimite jaemüüjad liigitusid eriliselt

¹⁶⁵ RKHKo 3-3-1-53-13, p 19 ja 20.

¹⁶⁶ Andresen, E. (viide nr 7), lk 88-89.

¹⁶⁷ Pilving, I., Jäätma, J. PS § 25/44.

¹⁶⁸ RVastS ja PSJKS muutmise seaduse eelnõu seletuskiri, § 1 p 10.

¹⁶⁹ Lember, T. (viide 23), lk 406.

¹⁷⁰ RVastS ja PSJKS muutmise seaduse eelnõu seletuskiri, § 1 p 10.

¹⁷¹ RKHKo 3-3-1-84-12, p 22.

kannatanud isikute rühma, kuivõrd nende puhul oli tegemist piiratud isikuterühmaga, kes olid eristatavad õiguste ja vabaduste piiramise poolest tavapärasest ulatuslikumal määral ning olid võrreldes teiste valdkondade ettevõtjatega erinevas olukorras.¹⁷²

Autori hinnangul on siinkohal oluline selgitada, et EK ei ole kahju hüvitamise nõuetega seonduvate kaasuste puhul enam pidanud oluliseks asjaolu, et hüvitise nõudja oleks puudutatud individuaalselt ning et kannatanutest peaks eristuma teatud kitsam grupp, kuhu hüvitise nõudja kuulub. Nimelt oli eriliselt kannatanud isiku tunnuse lisamine riigivastutuse seadusesse seotud EK varasema praktikaga, kus peeti õigusrikkumise olulisuse hindamisel muu hulgas tähtsaks seda, kas kannatanu kuulub selgelt piiritletud isikute rühma.¹⁷³ Kinnitust on leidnud tõsiasi, et tingimus, mille kohaselt peab isik kahju hüvitamise nõude esitamiseks kuuluma eriliselt kannatanud isikute hulka, ei ole kooskõlas EK praeguse kohtupraktikaga liikmesriigi vastutuse küsimuses. EL õiguse rikkumisega tekitatud kahju hüvitamise asjas tuleb eriliselt kannatanud isikute rühma kuulumise tingimus jätta.¹⁷⁴ Seega on EL õiguse rikkumise korral õigustloova aktiga tekitatud kahju hüvitamise regulatsioon kannatanu jaoks soodsam,¹⁷⁵ kuivõrd eriliselt kannatanud isikute rühma kuulumise tingimust ei tule EL õigusaktide järgimata jätmisega tekitatud kahju hüvitamise asjades kohaldada.

Riigisisese õiguse rikkumise tõttu kahju nõude esitamisel tuleb siiski menetluses kindlaks teha, et kannatanu kuulub eriliselt kannatanud isikute gruppi. Seega puudub riigisisese õiguse rikkumise korral kohtul võimalus jätta antud RVastS § 14 lg-s 1 toodud tingimus kohaldamata. Tõsi küll, õigusmõistet „eriliselt kannatanud isikute rühm“ riigisisestest vaidlustes ei tule siiski sisustada rangemalt, kui seda tehti EK varasemas praktikas kahju hüvitamise asjades.¹⁷⁶ Otsusest võib autori hinnangul seega ühtlasi järeldada, et mõiste sisustamiseks tuleb kahju nõuet menetleval siseriiklikul kohtul paralleelselt pöörduda EK varasema praktika poole. Viimast on Riigikohus ka kinnitanud ning nentunud, et normi loomisel aluseks olnud EK praktika võib olla üheks abinõuks normi tõlgendamisel.¹⁷⁷

Magistritöö autor mõonab, et RVastS § 14 lg 1 muutmist ei saa küll pidada hädavajalikuks, kuivõrd seadusandja poolt EL õiguse rikkumisega seonduva kahju hüvitamise eelduste kontrollimisel tuleb jätta piiravam riigisisene õigus kõrvale¹⁷⁸ ning lähtuda eeskätt EK praktikas

¹⁷² RKHKo 3-3-1-84-12, p 23-24.

¹⁷³ RKHKo 3-3-1-84-12, p 21.

¹⁷⁴ RKHKo 3-3-1-84-12, p 20-23 ning seal viidatud kohtupraktika.

¹⁷⁵ RKHKo 3-3-1-9-16, p 13.

¹⁷⁶ RKHKo 3-3-1-84-12, p 21.

¹⁷⁷ RKHKo 3-3-1-84-12, p 19.

¹⁷⁸ Võrdluseks: Austrias eeldatakse, et EL õigus on otseselt EL õiguse rikkumisega tekitatud kahju hüvitamise nõude aluseks. Siinkohal tasub meenutada, et Austria riigivastutusõigus ei tunnista seadusandja vastutust

määratletud kriteeriumitest, kuid samas leiab autor, et seadusandja vastutuse kohaldamise alused riigisisese ja EL õiguse rikkumise korral võiks olla konkreetselt seaduses eraldatud. Jättes kõrvale seaduse eelnõus ja seletuskirjas sisalduvad paragrahvi muudatusvajaduste selgitused, peab tavalisik seaduses sätestatud lugedes mõistma, millised on tema võimalused nõuda kahju hüvitamist nii seadusandja poolt riigisisese õiguse rikkumise korral kui ka EL õiguse rikkumise puhul. Sätte kehtivast sõnastusest ei ole võimalik selgelt, ilma aktuaalset Riigikohtu ja EK kohtupraktikat tundmata, järeldada, et EL õiguse rikkumisest tuleneva vastutuse korral ei pea isik kuuluma eriliselt kannatanud isikute rühma, vaid piisab EK kohtupraktikas väljakujundatud kolme kahju hüvitamise eelduse täidetusest. Seega nendib autor, et üksikisiku vaatepunktist tasuks regulatsiooni kohendada.

Autor mõönab, et taoline õigusloomeline muudatus võib reaalsuses olla problemaatiline. Nimelt ei saa liikmesriik sisuliselt reguleerida EL õigusest tuttavat liikmesriigi vastutust. Nagu eespool selgitati, on EK esialgselt riigi vastutust käsitlevast praktikast nüüdseks välja jäetud eriliselt kannatanud isikute gruppi kuulumise kriteerium. Riigisisesse regulatsiooni on antud tingimus siiski kinnistunud. Olukorras, kus Eesti seadusandja viiks riigivastutuse seadusesse eraldiseisva sättena sisse hetkel kehtivad EK praktikast tulenevad liikmesriigi vastutuse kolm eeldust, ei saa olla täit kindlust asjaolu suhtes, et EK praktika ei muutu. Seetõttu võib riigisisese õiguse rikkumisest ja EL õiguse rikkumisest tuleneva seadusandja vastutuse aluste seaduses eraldamine olla ebamõistlik.

Regulatsiooni arusaadavamaks muutmiseks võiks RVastS § 14 lg 1 täiendus sisaldada vormlit, mille sisu oleks järgnev: „Isik võib nõuda õigustloova aktiga või selle andmata jätmisega kahju hüvitamist ka juhul, kui kahju põhjustati avaliku võimu kandja poolt EL õiguse rikkumisega. Avaliku võimu kandja poolt EL õiguse rikkumisel kohaldatakse RVastS § 14 lg 1 niivõrd, kui võrd normis sätestatud kahju hüvitamise nõude eeldused vastavad EL õigusele ja Euroopa Kohtu kohtupraktikas liikmesriigi riigivastutust käsitlevatele üldtunnustatud põhimõtetele.“ Võimalik täiendus võiks seega tavalisikule anda signaali, et seadusandja poolt EL õiguse rikkumisel tulevad kohaldamisele EL õiguses ja EK praktikas väljatöötatud põhimõtted, mis tagab ühtlasi, et isikul on võimalik sealsete eeldustega iseseisvalt enne potentsiaalset kahju hüvitamise nõude esitamist tutvuda. Autorile teadaolevalt samasisulisi täiendusi EL liikmesriikide riigivastutusseadused ei tunne.

eraldiseisvana, mistõttu oleks ka keeruline AHG § 1 lõiget 1 tõlgendada kooskõlas EL õigusega. Vt Sippel, C. *Op cit*, lk 82-84. Eesti RVastS § 14 lg 1 annab aga võimaluse sätte EL õigusega kooskõlaliseks tõlgendamiseks jättes kahju hüvitamise nõude korral eriliselt kannatanud isikute rühma klausli kõrvale.

2. LIIKMESRIIGI VASTUTUS SEADUSANDJA POOLT EUROOPA LIIDU ÕIGUSE RIKKUMISEL

2.1. Liikmesriigi vastutuse alused Euroopa Liidu õiguse rikkumisega isikule tekitatud kahju eest

Eelmisest peatükist nähtub, et riigisisesele õigustloova akti andmata jätmisel on sageli tegemist EL õiguse rikkumisega – näiteks juhul, kui riik jätab direktiivi riigisisesse õigusesse üle võtmata. Olukorras, kus seadusandja rikub EL õigust, kannab liikmesriik teatud eelduste täidetusel vastutust EL õiguse alusel. Millised on liikmesriigi vastutuse alused ja millistel tingimustel järgneb EL õiguse rikkumisel liikmesriigi vastutus, selgitab käesolev peatükk.

Iga liikmesriik, kes on liitunud EL-ga, on võtnud endale kohustuse järgida nii EL-i esmast kui ka teisest õigust.¹⁷⁹ Mis puudutab liikmesriigi vastutust EL õiguse rikkumise eest, siis nähtub, et Euroopa Ühenduse asutamisleping¹⁸⁰ ei sisaldanud *expressis verbis* liikmesriigi vastutust sätestavat normi Euroopa Ühenduse õiguse rikkumise eest¹⁸¹, ühtlasi ei ole ka Euroopa Liidu lepingus¹⁸² (ELL) sätestatud alust, millele tuginedes oleks isikul võimalik nõuda liikmesriigilt kahju hüvitamist EL õiguse rikkumisel.¹⁸³ Sõnaselge EL õiguse rikkumisest järelduv liikmesriigi vastutust sätestav norm puudub ka Euroopa Liidu toimimise lepingus¹⁸⁴ (ELTL), samasisulist järeldust tuleb möönda ka Euroopa Liidu Põhiõiguste Harta (Harta)¹⁸⁵ osas. Siiski sätestab Harta artikkel 47, et igapähele, kelle EL õigusega tagatud õigusi või vabadusi rikutakse, on õigus tõhusale õiguskaitsevahendile kohtus.

Olgugi, et nimetatud EL õigusaktidest EL õiguse rikkumisest tulenevat liikmesriigi kahju hüvitamise kohustuse alusnormi ei leidu, on EL õiguse rikkumisega seonduva riigivastutuse alused EK praktikas selgeks määratud.

¹⁷⁹ Špilov, V. Euroopa Liidu direktiivide horisontaalne kohaldatavus. – *Juridica* 2010/VI, lk 387.

¹⁸⁰ Euroopa Ühenduse asutamisleping. – EÜT C 325 24.12.2002. Eestikeelne konsolideeritud versioon on järgmine: Euroopa Liidu leping. Euroopa Ühenduse asutamisleping. Muudetud Nice'i lepinguga (st Nice leping sisaldab Euroopa Ühenduse asutamislepingu konsolideeritud versiooni).

¹⁸¹ Schäfer, H-B. Can Member State Liability for the Infringement of European Law Deter National Legislators, Teoses Eger, T., Schäfer, H-B (toim). *Research Handbook on the Economics of the European Union Law*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Ltd 2012, lk 84.

¹⁸² Euroopa Liidu lepingu ja Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioon. – ELT C 202, 07.06.2016, lk 1-388.

¹⁸³ Lonbay, J., Biondi, A. *Remedies for Breaches of EC law*. Chister England: John Wiley & Sons Ltd 1997, lk 19.

¹⁸⁴ Euroopa Liidu lepingu ja Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioon. – ELT C 202, 07.06.2016, lk 1-388.

¹⁸⁵ Euroopa Liidu Põhiõiguste Harta. – ELT C 326/391, 26.10.2012, lk 391-407.

Liikmesriigi vastutuse algeid võib leida juba EK otsustest *Humblet*,¹⁸⁶ *Komisjon vs Itaalia*,¹⁸⁷ *Russo* ja *Rewe*.¹⁸⁸ EK kohtupraktikas oli *Francovich* lahendile eelnevalt selge, et liikmesriik võib teoreetiliselt küll vastutada üksikisikule Ühenduse õiguse rikkumisega tekitatud kahju eest, kuid vastutuse alus pidi tulenema liikmesriigi enda õigusest.¹⁸⁹ *Francovich* otsusega muutis EK oma seisukohta ning määras kindlaks, et liikmesriigid on kohustatud Ühenduse õigusest tulenevate kohustuste rikkumisega üksikisikutele tekitatud kahju hüvitama.¹⁹⁰

Nüüdseks on juurdunud arusaam, et EL õiguse alusel võib nii täitevvõimuorgani, seadusandja kui ka kohtu poolt tekitatud kahju kuuluda hüvitamisele.¹⁹¹ Seejuures tuleb liikmesriigil tagada, et üksikisikutel on võimalus saada hüvitist kahju eest, mis on neile riigi poolt tekitatud EL õiguse rikkumisel, hoolimata ametiasutusest.¹⁹²

EL liikmesriigi vastutus EL õiguse rikkumise eest tugineb järgnevatele põhimõtetele: (i) EL aluseks olevad lepingud ja EL määrused moodustavad EL liikmesriikides otsekohalduva õiguse. Direktiivid võivad teatud tingimustel anda isikule riigi suhtes õigusi; (ii) EL liikmesriikidel ja kõigil liikmesriikide organitel lasub lojaalsuskohustus aidata kaasa EL eesmärkide saavutamisele; EL õigus on riigisisese õiguse suhtes ülimuslik.¹⁹³¹⁹⁴

Antud põhimõtetele tuginedes peab liikmesriigi õigussüsteem tagama EL õiguse rikkumisest tuleneva, sh direktiivi ülevõtmata jätmisest või selle ebaõigest ülevõtmisest (st õigustloova tegevusega tekitatud) kahju hüvitamise võimaluse.¹⁹⁵

¹⁸⁶ EKo C-6/60, *Jean Humblet vs Belgian State*. ECLI:EU:C:1960:48, p 4-6.

¹⁸⁷ EKo C-39/72, *Commission of the European Communities vs Italian Republic*. ECLI:EU:C:1973:13, p 17, 20-25.

¹⁸⁸ Haba, W. The Case of State Liability. 20 years after *Francovich*. Wiesbaden: Springer Gabler, Springer Fachmedien 2015, lk 10-14; Nacimiento, P. *Op cit*, lk 25.

¹⁸⁹ Taro, A. Euroopa Ühenduse õiguse rikkumisega tekitatud kahju. Ühenduse liikmesriigi vastutus. – *Juridica* 2003/III, lk 170. Vt ka C-6/60, *Humblet*, p 3-5; EKo C-13/68 *SPA Salgoil vs Italian Ministry for Foreign Trade*. ECLI:EU:C:1968:54, p 1-2.

¹⁹⁰ C-6/90 ja C-9/90, *Francovich*, p 37.

¹⁹¹ Haba, W. *Op cit*, lk 70. Vt nt C-46/93 ja C-48/93, *Brasserie du Pêcheur*, p 32; EKo C-392/93, *The Queen vs H.M.Treasury, ex parte British Telecommunications*. ECLI:EU:C:1995:408, p 40-42; EKo C-283/94, C-291/94 ja C-292/94, *Denkavit International jt vs Bundesamt für Finanzen*. ECLI:EU:C:1996:387, p 45-54. EKo C-5/94, *The Queen vs Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte Hedley Lomas Ltd*. ECLI:EU:C:1996:205, p 26-32; EKo C-127/95 *Norbrook Laboratories vs Ministry of Agriculture, Fisheries and Food*, ECLI:EU:C:1998:151, p 107-11; EKo C-224/01, *Gerhard Köbler vs Republik Österreich*. ECLI:EU:C:2003:513, p 30-33, 50.

¹⁹² C-46/93 ja C-48/93, *Brasserie du Pêcheur*, p 32 ja 34; EKo C-302/97, *Klaus Konle vs Republik Österreich*, ECLI:EU:C:1999:271, p 62.

¹⁹³ Vt nt EKo C-106/77, *Amministrazione delle Finanze dello Stato vs Simmenthal SpA*. ECLI:EU:C:1978:49, p 17; Eerola, R jt. Euroopa Liidu õigus. Tartu: Tartu Ülikooli kirjastus 2011, lk 30.

¹⁹⁴ Laaring, M. *Op cit*, lk 8.

¹⁹⁵ Laaring, M. *Op cit*, lk 8. Olukorras, kus direktiivi ei võeta kindlaksmääratud kuupäevaks siseriiklikusse õigusesse üle, on rikkumine selge. Kuivõrd direktiivis nõutava tulemuse vormi ja meetodite osas kehtib valikuõigus (ELTL art 288 lg 2), võib rikkumine esineda ka direktiivi puuduliku ülevõtmise korral. Direktiivi nõuetekohase ülevõtmata jätmisest tuleneva kahjunõude esitamise võimalikkuse ajalise piirangu osas vt EKo C-321/97, *Ulla-Brith Andersson & Susanne Wakeras Andersson vs Svenska Staten*, ECLI:EU:C:1999:307, p 35-46.

Ühenduse õigus on liikmesriikide kohtutes vahetult kohaldatav.¹⁹⁶ Määruste vahetu kohaldatavus ja siduvus tuleneb ELTL artikli 288 lg-st 2. EK praktika kohaselt ei ole direktiiv vahetult kohaldatav, kuid direktiivi sättel võib olla vahetu õigusmõju. Direktiivi vahetu õigusmõju võimalust tunnistas EK esimesena *Van Duyn*¹⁹⁷ kohtuasjas. Direktiivi vahetu õigusmõju võib esineda juhul, kui direktiivi sätted on sisu silmas pidades tingimusteta, selged ja piisavalt täpsed. Sel juhul võivad isikud, kellele on direktiivi sätetega antud õigusi, direktiivi sätetele riigisisises kohtus vaidluses riigi vastu toetuda, kui riik on jätnud direktiivi riigisisesse õigusesse ettenähtud ajal üle võtmata kui ka juhul, kui direktiiv on üle võetud ebakorrektselt.¹⁹⁸ Iga EL õigusnorm, mis vastab vahetu õigusmõju tekkimiseks nõutavatele tingimustele, on siduv kõigile liikmesriikide asutustele, st mitte ainult liikmesriikide kohtutele, vaid ka kõikidele haldusorganitele ning need asutused on kohustatud seda normi kohaldama.¹⁹⁹

Liikmesriigid peavad oma tegevuses lähtuma ka lojaalsuskohustusest (ELL artikli 4 lg 3), mille kohaselt peavad liikmesriigid rakendama kõiki asjakohaseid üld- ja erimeetmeid, et tagada aluslepingutest või Liidu institutsioonide õigusaktidest tulenevate kohustuste täitmine. Lojaalsuskohustuse kohaselt peavad liikmesriigid kaasa aitama Liidu ülesannete täitmisele ja hoiduma meetmetest, mis võiksid ohustada Liidu eesmärkide saavutamist. Liikmesriigid peavad üles näitama EL õiguse suhtes lojaalsust ning lojaalsuskohustuse printsiibid laienevad kõikidele liikmesriigi funktsioonidele. Teaduskirjanduses on selgitatud, et lojaalsuse põhimõtte kohaselt on kohustatud subjektideks kolm riigivõimu, sh seadusandlik võim.²⁰⁰ Seega peab Eesti seadusandja EL õiguse käsitlemisel silmas pidama ka lojaalsuskohustuse põhimõtteid.

Kui käsitleda liikmesriigi vastutuse vajadust, siis nähtub teaduskirjandusest, et EL liikmesriigi vastutuse põhimõtted tingis ühest küljest vajadus tagada liikmesriikide kodanikele EL õigusest tulenevate õiguste realiseerimise võimalus liikmesriigi riigisisisel tasandil ning teisest küljest vajadus survestada liikmesriike, et välja töötatud direktiivid võetaks korrektselt riigisisesse õigusesse üle.²⁰¹

¹⁹⁶EKo C-32/84, *Van Gend & Loos NV vs Inspecteur der Invoerrechten en Accijnzen, Enschede*, ECLI:EU:C:1985:104, p 1.

¹⁹⁷ EKo C-41/74, *Yvonne Van Duyn vs Home Office*, ECLI:EU:C:1974:133, p 12 ja 13.

¹⁹⁸ Näiteks EKo C-397/01, *Pfeiffer jt vs Deutsches Rotes Kreuz, Kreisverband Waldshut eV*, ECLI:EU:2004:584, p 103; EKo C-62/00 *Marks & Spencer Plc. vs Commissioners of Customs & Excise*, ECLI:EU:C:2002:435, p 25.

¹⁹⁹EKo C-349/17, *Eesti Pagar vs Ettevõtlike Arendamise Sihtasutus, Majandus-ja Kommunikatsiooniministeerium*, ECLI:EU:C:2019:172, p 90.

²⁰⁰ Laffranque, J. Lojaalsuse põhimõtte Euroopa Liidus ja selle mõju Eestile. – *Juridica* 2001/IX, lk 618.

²⁰¹ Kaczorowska, A. *European Union Law*. Second edition. London, New York: Routledge 2011, lk 366.

EL õiguse rikkumisel isikutele õiguskaitsevahendite loomise osas esineb teaduskirjanduses erinevaid arvamusi,²⁰² kuid kahtlust ei ole selles, et liikmesriigi vastutuse põhimõtte on oluline EL õiguse täieliku tõhususe tagamiseks ja üksikisikutele EL õigusega antud õiguste kaitsmiseks.²⁰³ Seadusandja vastutuse seisukohalt leiab autor, et EL õiguse rikkumisele järgnev vastutusstandard on aastate jooksul kahtlemata parandanud EL õiguse tõhusust ning taganud efektiivsemalt ka EL õigusel põhinevate üksikisiku õiguste kaitse.

EL õiguse rikkumisega tekitatud kahju hüvitamisel kohaldub liikmesriigi vastutus olukorras, kus täidetud on järgnevad tingimused: (i) rikutud õigusnorm peab üksikisikule looma õigusi; (ii) liikmesriigi rikkumine peab olema piisavalt oluline; (iii) liikmesriigi õigusrikkumise ja üksikisikule tekkinud kahju vahel esineb põhjuslik seos.²⁰⁴

Autor selgitab, et juhul, kui EK kohtupraktikast tulenevad vastutuse tingimused on täidetud, tekib liikmesriigil kahju hüvitamise kohustus sõltumata sellest, kas liikmesriigi õigus ise näeb samadel alustel vastutuse tekkimise võimaluse ette või mitte. Seega isegi, kui mõne EL liikmesriigi riigisisene õiguskord seadusandja vastutust eraldiseisvana ette ei näe, siis seadusandja poolt EL õiguse rikkumisel järgneb riigi vastutus sellegipoolest. Nimetatud doktriin annab üksikisikutele lisavõimaluse oma õiguste kaitseks ning aitab seejuures tagada EL õigusest tulenevate kohustuste hoolsamat järgimist liikmesriikide poolt.²⁰⁵

2.2. Liikmesriigi vastutuse eeldused Euroopa Liidu õiguse rikkumisega tekitatud kahju hüvitamisel

2.2.1. Üksikisikule õigusi loov norm

Esimene tingimus, mis peab olema täidetud liikmesriigi vastutuse tekkimiseks EL õiguse rikkumise korral, on EL õigusest tuleneva normi olemasolu, mis loob üksikisikule teatud õigusi. Näiteks hõlmab direktiiviga ettenähtud tulemus õiguste andmist üksikisikutele, ühtlasi on direktiivi sätete põhjal võimalik piiritleda konkreetsete õiguste sisu.²⁰⁶ Vajadusel on isikutel

²⁰² Õiguskaitsevahendite loomise peamise põhjusena näeb Eilmansberger EL õiguse tõhusat rakendamist liikmesriikides, Prechali sõnul oli eesmärgiks tõhusa kohtuliku kaitse põhimõtte tugevdamine. Vt Babunška, B. Effective judicial protection and state liability in EU law. Implications for the Macedonian judiciary. Doktoritöö. Juhendaja Sacha Prechal. Utrecht: Utrecht University 2019, lk 107.

²⁰³ Säuberlich, B-P. *Legislative Unrecht und EU-Amtshaftungsanspruch*. Frankfurt am Main: Peter Lang GmbH. Europäischer Verlag der Wissenschaften 2005, lk 58.

²⁰⁴ Tingimuste minimaalne täitmise kohustuslikkus tuleneb näiteks järgnevatest EK otsustest: C-46/93 ja C-48/93, *Brasserie du Pêcheur*, p 51; C-283/94, *Denkavit International*, p 48; C-150/99, *Stockholm Lindöpark*, p 37; C-178/94 *Dillenkofer*, p 21 ja 23.

²⁰⁵ Taro, A. *Op cit*, lk 169.

²⁰⁶ C-6/90 ja C-9/90, *Francovich*, p 40.

õigus riigisiseses kohtus tugineda õigustele, mille sisu on võimalik piisava täpsusega kindlaks määrata üksnes direktiivi sätete põhjal,²⁰⁷ seega isegi olukorras, kus seadusandja on direktiivi sätte ebakohaselt või ebaõigesti riigisisessesse õigusesse üle võtnud, võib isik enda õiguste kaitseks tugineda direktiivis sätestatule.

Kohtupraktika kohaselt võib liikmesriigi vastutus järgneda liikmesriigi poolt direktiivi riigisisessesse õigusesse üle kandmata jätmisel²⁰⁸, direktiivi mittenõuetekohasel ülekandmisel riigisisessesse õigusesse²⁰⁹, seadusandja poolt EL õiguse normi (sh aluslepingu) rikkumisel²¹⁰ ja haldusorgani poolt EL õiguse sätte rikkumisel²¹¹.²¹² EK kohtupraktikat üldistades võib järeldada, et EL õiguse normiga luuakse üksikisikule õigusi juhul, kui: (i) rikkumine puudutab sätet, millest üksikisikule tulenevate õiguste kaitse kuulub riigisiseste kohtute pädevusse, nii et sellel on vahetu õigusmõju²¹³; (ii) millest tulenevaid eeliseid võib pidada omandatud õiguseks²¹⁴; (iii) mis kaitseb üksikisikute õigusi²¹⁵; (iv) mis loob üksikisikutele selliseid õigusi, mille olemus on selgelt eristatav²¹⁶.

Üksikisikute õigused ei teki üksnes juhul, kui need on selgelt Ühenduse õigusega antud, vaid tulenevad ka kohustustest, mille Ühenduse õigus on kas üksikisikutele, liikmesriikidele või Ühenduse institutsioonidele kindlaks määranud.²¹⁷ Kui õigusnormi eesmärgiks on pigem kaitsta üldisi kui üksikisiku huve, siis ei ole välistatud, et õigusnormiga on kavandatud luua ka üksikisikule õigusi, mistõttu on isikutel võimalik rikkumise korral nõuda liikmesriigilt kahju hüvitamist.²¹⁸

EL õigusest tulenevate üksikisikute õiguste kaitse ja kontroll on suuresti riigisiseste kohtute pärusmaa. Üksikisikule EL õiguse rikkumisega tekitatud kahju korral on liikmesriigi vastutuse tekkimise eelduseks olevate tingimuste täidetuse kontrollimine, mille täitmisel tuleb kohtutel

²⁰⁷ EKo C-226/07, *Flughafen Köln vs Bonn*, ECLI:EU:C:2008:429, p 30; EKo C-138/07, *Belgische Staat vs Cobelfret NV*, ECLI:EU:C:2009:82, p 61.

²⁰⁸ Vt nt C-6/90 ja C-9/90, *Francovich*, p 44-45; C-178/94, *Dillenkofer*, p 15-22.

²⁰⁹ Vt nt C-283/94 ja C-291/94, *Denkavit International*, p 47-48.

²¹⁰ Vt nt C-46/93 ja C-48/93, *Brasserie du Pêcheur*, p 55-74; C-302/97, *Konle*, p 57-58.

²¹¹ Vt nt C-5/94, *Hedley Lomas*, p 24-32; C-127/95, *Norbrook*, p 105-112.

²¹² Taro, A. *Op cit*, lk 173; Meltzer, D. J. Member state liability in Europe and the United States. – Oxford University Press and New York University School of Law 2006/4 (1), lk 43.

²¹³ C-46/93 ja C-48/93, *Brasserie du Pêcheur*, p 54.

²¹⁴ EKo T-113/96, *E. Dubois et Fils SA vs Euroopa Liidu Nõukogu ja Euroopa Ühenduste Komisjon*, ECLI:EU:T:1998:11, p 63-65.

²¹⁵ EKo C-83/76, *Bayerische HNL Vermehrungsbetriebe GmbH & Co. KG jt vs Euroopa Ühenduste Nõukogu ja Komisjon*, ECLI:EU:C:1978:113, p 5.

²¹⁶ C-178/94, *Dillenkofer*, p 22.

²¹⁷ Taro, A. *Op cit*, lk 175.

²¹⁸ Taro, A. *Op cit*, lk 175.

järgida EK poolt kohtupraktikas sõnastatud juhiseid.²¹⁹ Riigisiseste kohtute rollist EL õiguse rakendamisel tuleb täpsemalt juttu magistritöö neljandas peatükis.

2.2.2. Piisavalt oluline rikkumine

Liikmesriigi vastutuse teine tingimus on see, et riigipoolne EL õiguse rikkumine peab olema piisavalt oluline. Liikmesriigi vastutuse järgnemiseks ei piisa vaid EL õiguse rikkumise fakti tuvastamisest, vaid hinnata tuleb, kas rikkumine on piisavalt oluline. Rikkumise kvalifitseerimisel piisavalt oluliseks vaadeldakse põhilise kriteeriumina seda, kas liikmesriik on oma kaalutusõiguse piire eiranud ilmselgelt ja jämedalt.²²⁰

EL õiguse riigivastutusrežiimis tuntud piisavalt olulise rikkumise klauslit saab kõrvutada RVastS § 14 lg 1 avaliku võimu kandja olulise rikkumise tingimusega. Õiguskirjanduses on seejuures leitud, et kuivõrd riigi vastutus EL õiguse rikkumise korral ei käivitu iga rikkumise puhul, võib taoline lähenemine mõneti õõnestada EL õiguse tõhusust.²²¹

Olulise rikkumise hindamisel võib riigisisene kohus arvestada järgmisi kriteeriumeid: (i) rikutud õigusnormi selgus ja täpsus; (ii) riigisisestele ametiasutustele jäetud kaalutusruumi ulatus; (iii) rikkumise või kahju tekitamise tahtluse (sh hooletuse) hindamine; (iv) õigusnormi rikkumise võimalik vabandata või mittevabandata iseloom; (v) asjaolu, kas Ühenduse institutsioonide suhtumine võis kaasa aidata liikmesriigi poolsele rikkumisele või tegevusetusele; (vi) asjaolu, et liikmesriik on kehtestanud või säilitanud Ühenduse õigusega vastuolus olevad meetmed või praktika.²²²

EL õiguse rikkumine on kahtlemata oluline olukorras, kus see kehtis edasi, hoolimata kohtuotsusest, millega oli liikmesriigi kohustuste väidetav rikkumine tuvastatud, hoolimata EK eelotsusest või konkreetses valdkonnas väljakujunenud kohtupraktikast, millest tulenevalt saab käitumise lugeda õigusvastaseks.²²³ Näiteks oli kohtuasjas *Larsy* tegemist Ühenduse olulise rikkumise olukorraga, kus haldusorgan oli jätnud kohaldamata EK varasema väljakujunenud

²¹⁹ EKo C-524/04, *Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation vs Commissioners of Inland Revenue*, ECLI:EU:C:2007:161, p 116; EKo C-571/16, *Nikolay Kantarev vs Balgarska Narodna Banka*, ECLI:EU:C:2018:807, p 95.

²²⁰ C-46/93 ja C-48/93, *Brasserie du Pêcheur*, p 55; C-83/76, *Bayerische HNL*, p 6.

²²¹ Rodriguez, P.M. State liability for judicial acts in European Community law: the conceptual weakness of the functional approach. – *Columbia Journal of European Law* 2005/11 (3), lk 612.

²²² C-46/93 ja C-48/93, *Brasserie du Pêcheur*, p 56.

²²³ C-46/93 ja C-48/93, *Brasserie du Pêcheur*, p 57.

praktika, mistõttu kujutas liikmesriigi käitumine endast Ühenduse õiguse olulist rikkumist.²²⁴ Sarnasele seisukohale jõudis EK ka *Köbleri*²²⁵, *Fuß*²²⁶ ja *Traghetti*²²⁷ lahendites.

Seadusandja vastutusega oli seotud ka *British Telecommunications* kohtuasi, mille probleemkohaks oli direktiivi sätte ekslik ülevõtmine, mille põhjustas ebatäpse sätte tähenduse väär mõistmine. Küll aga oli tõlgendus, mis sättele anti, mõistlikult tuletatav ega läinud vastuollu direktiivi (sätte) eesmärgiga. Kohus Ühenduse õiguse rikkumist piisavalt oluliseks ei pidanud.²²⁸ Seega olukorras, kus EL õigusest tuleneva sätte sõnastus on ebatäpne, liikmesriigil lasub direktiivi sätte ülevõtmisel suur diskretsiooniõigus ja sätte tõlgendamise kohta ei esine kohtupraktikat, võib väita, et liikmesriik ei ole oluliselt rikkunud EL õigust. Sarnase seisukohani jõudis EK ka *Denkavit* kohtuasjas. EK hinnangul ei põhjustanud Saksamaa seadusandja direktiivi ebakorrektsel ülevõtmisel Ühenduse õiguse piisavalt olulist rikkumist, kuivõrd pea kõik teised liikmesriigid olid vaidlusaluse sätte tõlgendamisel jõudnud samalaadse lahenduseni ning sätte tõlgenduse osas puudus kohtupraktika.²²⁹

Järelikult olukorras, kus enamik liikmesriike on direktiivi sätet tõlgendanud ühtmoodi ilma EK varasemate tõlgendusteta, saab väita, et seadusandja poolt EL õiguse rikkumist pole alust pidada oluliseks rikkumiseks. Ühtlasi tugines EK mitmes järgnevas kohtuasjas²³⁰ rikutud õigusnormi selgusele ja täpsusele ning liikmesriigi kaalutusõigusele. *Robinsi* kohtuasjas mõõnis kohus, et direktiivi artikli sõnastuse üldine laad andis liikmesriikidele laia kaalutusruumi ning direktiivi sätte sõnastus ei olnud selge ega täpne, mistõttu Ühenduse õiguse rikkumine polnud piisavalt oluline.²³¹

Seevastu *Hedley Lomas* kohtuasjas tunnistas EK, et kuivõrd vaidluse all olnud küsimuses oli Ühendkuningriigil vaid piiratud diskretsioonpõhimõte, siis võis jaatada vaidlusaluse direktiivi rikkumist, mis viis aga Ühenduse õiguse piisavalt olulise rikkumiseni. Järelikult olukorras, kus liikmesriigil on kas märkimisväärselt vähendatud diskretsioon või puudub see üleüldse, võib üksnes EL õiguse rikkumise faktist järelduda piisavalt olulise rikkumise tingimuse täitmine.²³²

²²⁴ EKo C-118/00, *Gervais Larsy vs Institut national d'assurances sociales pour travailleurs independants*, ECLI:EU:C:2001:368, p 44-46.

²²⁵ C-224/01, *Köbler*, p 53-56.

²²⁶ EKo C-429/09, *Günter Fuß vs Stadt Halle*, ECLI:EU:2010:717, p 53-58.

²²⁷ EKo C-173/03, *Traghetti del Mediterraneo SpA vs Reupubblica Italiana*, ECLI:EU:C:2006:391, p 43.

²²⁸ C-392/93, *British Telecommunications*, p 44-46.

²²⁹ C-283/94, *Denkavit International*, p 51-52.

²³⁰ Vt nt EKo C-278/05, *Carol Marilyn Robins jt vs Secretary of State for Work and Pensions*, ECLI:EU:C:2007:56, p 78; C-118/00, *Larsy*, p 46; EKo C-452/06, *The Queen and Synthon BV vs Licesing Authority of the Department of Health*, ECLI:EU:C:2008:565, p 42-44.

²³¹ C-278/05, *Robins*, p-d 78-82.

²³² C-5/94, *Hedley Lomas*, p 28-29.

Sama järeldas kohus ka *A.G.M.-COS.MET* asjas. Antud kaasuses ei jätnud vaidlusalune direktiiv isikute õiguste tagamise suhtes liikmesriikidele mingisugust kaalutusõigust, mistõttu oli direktiivi sätte eiramine piisavalt oluline Ühenduse õiguse rikkumine, et tuua kaasa liikmesriigi vastutust.²³³ Analoogsele järeldusele jõudis EK ka *Rechbergeri* asjas, kus direktiivi artikli selguse ja täpsuse tõttu puudus Austria seadusandjal direktiivi sätte ülevõtmise osas kaalutusruum. Direktiivi artikli alusel kehtestatud riigisisene norm oli kokkusobimatu direktiivist tulenevaga, mistõttu võis jaatada Ühenduse õiguse piisavalt olulist rikkumist.²³⁴

Dillenkoferi asjas leidis EK kokkuvõtlikult, et kui liikmesriik ei võta vajalikke meetmeid ettenähtud aja jooksul direktiivis sätestatud eesmärgi saavutamiseks, eirab liikmesriik tõsiselt oma kaalutusõiguse piire, mistõttu võrdub selline käitumine piisavalt olulise rikkumisega. Liikmesriigi poolt direktiivi nõuetekohane üle kandmata jätmise riigisisesse õiguskorda on seega *per se* oluline kohustuse rikkumine. Seejuures ei sõltu liikmesriigi vastutus asjaoludest, mis võisid tingida direktiivi ülekandmiseks ettenähtud tähtaja ületamise.²³⁵

Olukorras, kus liikmesriik tegutseb valdkonnas, kus tal on ulatuslik kaalutusõigus, peavad vastutuse kohaldamise tingimused olema samaväärsed nagu Ühenduse vastutuse puhul samalaadses olukorras.²³⁶ Tuleb täheldada, et mida laiem diskretsiooniõigus on liikmesriigile EL õiguse rakendamise osas jäetud, seda suurem on aga isiku põhjendamiskoormus, et riigi poolne rikkumine on olnud piisavalt tõsine.²³⁷ Autori hinnangul võib eeltoodud kohtupraktika pinnalt võib väita, et diskretsiooniõiguse element on üks otsustavamatest, mille järgi määratletakse, et kas liikmesriigi vastutuse järgnemine on põhjendatud.

Järgnevates lahendites mängib rolli selgelt EL õigusega vastuolus oleva riigisisese õiguse rakendamise fakt.²³⁸ *Haimi* kohtuasjas juhtis kohus tähelepanu sellele, et liikmesriigi kaalutusõiguse olemasolu ja ulatus määratakse kindlaks Ühenduse õigusega, mitte riigisisese õigusega.²³⁹ Võimalik kaalutusõigus, mis riigisisese õigusega on antud Ühenduse õiguse eest vastutavale ametiasutusele, on ebaoluline.²⁴⁰ *Stockholm Lindöpark* kohtuasi puudutas direktiivi ebaõiget ülevõtmist riigisisesse õigusesse, mis oli vastuolus direktiivi ja selle eesmärgiga.

²³³ EKo C-470/03, *A.G.M.-COS.MET srl vs Suomen valtio*, ECLI:EU:C:2007:213, p 86.

²³⁴ C-140/97, *Rechberger*, p 49-53.

²³⁵ C-178/94, *Dillenkofer*, p 26-28; Taro, A. *Op cit*, lk 176.

²³⁶ C-46/93 ja C-48/93, *Brasserie du Pêcheur*, p 47-50.

²³⁷ Preschal, S. *Directives in EC Law (Second edition)*. Oxford: Oxford University Press 2005, lk 289.

²³⁸ Haba, W. *Op cit*, lk 54.

²³⁹ EKo C-424/97, *Salmon Haim vs Kassenzahnärztliche Vereinigung Nordrhein*, ECLI:EU:C:2000:357, p 40.

²⁴⁰ C-424/97, *Haim*, p 40-41.

Seadusandja piiratud diskretsiooniõiguse tõttu võib pelgalt Ühenduse õiguse rikkumisest tuvastada piisavalt olulise rikkumise.²⁴¹

Autori hinnangul võib kohtupraktika pinnalt kokkuvõtvalt järeldada, et EL õiguse piisavalt oluline rikkumine eeldab, et liikmesriik on selgelt ja raskelt eiranud oma kaalutusõiguse piire. Kaalutusruum sõltub omakorda suuresti rikutud õigusnormi selguse ja täpsuse astmest, st kaalutusõiguse tuvastamisel on vajalik hinnata rikutud sätte selgust ja täpsust. Teisalt olukorras, kus liikmesriigil ei ole tarvis teha õigusloomega seonduvaid valikuid ja liikmesriigil on märkimisväärselt väike või sisuliselt isegi olematu kaalutusruum, võib üksnes pelk EL õiguse rikkumine olla küllaldane, et tuvastada piisavalt oluline EL õiguse rikkumist.

Teistpidi olukorras, kus vaidlusalune õigusnorm on ebatäpne ja mitmetiõlgendatav, tuleb analüüsida, kas liikmesriigi poolt on EL õiguse normile antud tõlgendus sätte sõnastusest tuletatav ja kooskõlas sätte eesmärgiga. Juhul, kui suur osa liikmesriikidest on andnud sättele sarnase tõlgenduse, siis võib liikmesriigi poolt EL õiguse rikkumine olla vabandatav, mistõttu ei pruugi EL õiguse rikkumine kvalifitseeruda piisavalt oluliseks rikkumiseks. Viidatud EK suuniseid on oluline Eesti riigisisel kohtul seadusandja poolt EL õiguse rikkumisest tulenevate vaidluste tekkimisel järgida.

2.2.3. Põhjuslik seos

Kolmas tingimus liikmesriigi vastutuse tekkimiseks on põhjusliku seose olemasolu, st EL õigusest tuleneva kohustuse rikkumise ja üksikisikule kahju tekkimise vahel peab olema põhjuslik seos. Teaduskirjandusest ilmneb, et olukord, kus esines mitmeid faktoreid, mis võisid kõik teatud määral olla kaasa aidanud kahju tekkimisele, võis varasemalt tõstatada kahtlust, kas liikmesriigid kavatsesid sel põhjusel vastutust vältida.²⁴²

Otsese põhjusliku seose tuvastamine on osutunud problemaatiliseks *Danfossi*²⁴³ ja *Brinkmanni* kaasuses. Asjakohane direktiiv nägi ette, et riigisiseses õiguses tuleb kehtestada kriteeriumid tubakatoodete kategoriseerimiseks. Taani seaduse alusel oli ülesanne rahandusministri pädevuses, kes polnud vajalikku rakendusakti vastu võtnud. Käibemaksuamet kohaldas vaidlusalust direktiivi vahetult, kuid tõlgendas direktiivi sätet vääralt. Olgugi, et riik rikkus Ühenduse õigust direktiivi rakendamata jätmise tõttu, ei järgnenud riigile lõppvastutus,

²⁴¹ C-150/99, *Stockholm Lindöpark*, p 40-41.

²⁴² Haba, W. *Op cit*, lk 58. EK on aga kinnitanud, et ka tal võib olla pädevus otsustamaks põhjusliku seose esinemise üle juhul, kui EK omab kogu vajalikku faktilist informatsiooni. Vt C-319/96, *Brinkmann*, p 26.; C-140/97, *Rechberger*, p 72, 75, 76.

²⁴³ EKo C-94/10, *Danfoss A/S & others vs Skatteministeriet*, ECLI:EU:C:2011:674, p 30-39.

kuivõrd rikkumise ja tekkinud kahju vahel ei tuvastatud põhjuslikku seost. Nimelt tulenes hagejale tekkinud kahju Käibemaksuameti otsusest.²⁴⁴

Kohtuasja pinnalt saab järeldada, et teatud juhul võib liikmesriigi seadusandjale omistatava EL õiguse rikkumise korral põhjusliku seose ahel katkeda. Olukorras, kus haldusasutus rakendab iseseisvalt, kuid valesti riigisisisesse õigusesse ülevõtmata jäänud direktiivi sätteid, ei teki üksikisikule kahju mitte seadusandja tegevusetusest direktiivi ülevõtmisel, vaid haldusasutuse poolt direktiivi ebaõigest kohaldamisest. Sisuliselt näitlikustab antud juhtumit Eesti õiguskorras RVastS § 14 lg 2.

Seevastu *Rechberger* otsuses tuvastas EK põhjusliku seose elemendi direktiivi eesmärgi hindamise teel. Direktiiv, mida liikmesriik oli mitterõuetekohaselt kohaldanud, omas konkreetset eesmärki. Kuivõrd direktiivi sätte eesmärgiks oli kaitsta tarbijaid pakettreisikorraldaja maksejõuetusest tulenevate riskide eest, tulenes direktiivi sättest tarbijatest hagejate õigus saada tagasi maksejõuetule reisikorraldajale tasutud ettemaks.²⁴⁵ Seega tuvastas EK otsese põhjusliku seosena fakti, et direktiiv, mida liikmesriik oli ebakohaselt kohaldanud, omas spetsiifiliselt määratletud eesmärki, mistõttu võib jaatada põhjuslikku seost liikmesriigi poolt EL õiguse rikkumise ja üksikisikule kahju tekkimise vahel.

Rechbergeri kohtuasja võib võrrelda pakettreisilepingu kaasusega, millest järeldus samuti, et spetsiifilise eesmärgiga direktiivi artiklit ei suudetud täies mahus saavutada, mistõttu oli asjakohane direktiiv Eesti õigusesse üle võetud puudulikult ning riigivõimu kandja tegevuse ja kahju vahel esines põhjuslik seos.²⁴⁶ Seega olukorras, kus Eesti riigisisesel kohtul on vajalik jõuda järeldusele, kas seadusandja poolt EL õiguse rikkumine, mis praktikas seondub peamiselt direktiivi riigisisisesse õigusesse ülevõtmisega, on otseses põhjuslikus seoses isikule tekkinud kahjuga, peab silmas pidama asjakohase direktiivi või direktiivi sätte konkreetset eesmärki ning võimaliku EL õiguse rikkumise tuvastamisel lähtuda küsimusest, kas riigisisisesse õigusesse ülevõetud direktiivi eesmärk on sisuliselt saavutatud. Kui eesmärki saavutatud ei ning isikule on direktiivi riigisisisesse õigusesse ebakohase ülevõtmise tagajärjel tekkinud kahju, võib järeldada, et EL õiguse rikkumise ja üksikisikule kahju tekkimise vahel esineb põhjuslik seos.

Olgugi, et võrreldes eelmise kahe EL õiguse rikkumisega seotud liikmesriigi vastutuse elemendiga ei ole EK veel ühtselt määratlenud tuvastamiskriteeriumeid, kuidas kindlaks teha põhjusliku seose olemasolu rikkumise ja kahju tekkimise vahel, on üldised põhimõtted,

²⁴⁴ C-319/96, *Brinkmann*, p 28-29; Taro, A. *Op cit*, lk 177.

²⁴⁵ C-140/97, *Rechberger*, p 27-28.

²⁴⁶ RKHKo 3-3-1-37-12, p 23.

eelnevast tulenevalt, siiski EK praktikas välja joonistunud. Siinkohal on lisaks oluline toonitada, et põhjusliku seose määratlemisel ei võeta aluseks EK praktikat lepinguvälise vastutuse osas, kuna EK ise lepinguvälise vastutuse praktikast riigivastutuse asjades ei ole juhindunud.²⁴⁷

Üleüldiselt on põhjusliku seose tuvastamine riigisiseste kohtute pädevuses.²⁴⁸ A. Taro hinnangul määrab EL õiguse rikkumisega seotud põhjusliku seose kindlakstegemise sisulised tingimused EK ning liikmesriigi kohus otsustab, lähtuvalt EK kohtupraktikas määratletud kriteeriumitest, kas otsest põhjusliku seose esinemist on võimalik jaatada või mitte.²⁴⁹

Autor nõustub küll A. Taro väitega, et vastasel juhul võib EL õiguse rikkumisele järgnev liikmesriigi vastutuse koosseis liialt sõltuda riigisisest õigusest,²⁵⁰ kuid hoolimata sellest on autori arvates viidatud seisukoht problemaatiline. Lähtuvalt eeltoodust ei ole EK praktika põhjusliku seose tuvastamisel ühtne ega üksikasjalik, mistõttu võivad riigisisest kohtud põhjusliku seose määratlemisel ainuüksi EK-s kujundatud põhimõtetele toetudes hätta jääda. Autori hinnangul tuleks seega põhjusliku seose kindlaksmääramisel eeskätt aluseks võtta riigisisest põhimõtteid, kuid kahtlemata peab tähelepanu pöörama ka EK praktikale, et väljatöötatud standarditega mitte vastuollu minna. Sarnane käsitlus nähtub ka teaduskirjandusest, mille kohaselt peavad riigisisest kohtud otsest põhjuslikku seost uurima ja analüüsima vastavalt oma riigisisestele õigusnormidele võttes seejuures arvesse ka tõhususe (efektiivsuse) ja võrdsuse printsiipe.²⁵¹

²⁴⁷ Vaitkevicitute, A. Member State Liability in Damages for the Breach of European Union Law – Legal Basis and Conditions for Liability. Mykolas Romeris University, Department of International and European Union Law, - Jurisprudencija: Mokslo darbu žurnalas 2011/18 (1), lk 61.

²⁴⁸ C-46/93 ja C-48/93, *Brasserie du Pêcheur*, p 56.

²⁴⁹ Taro, A. *Op cit*, lk 177.

²⁵⁰ *Ibid*.

²⁵¹ Vaitkevicitute, A. *Op cit*, lk 61.

3. KAHJUNÕUDE ÕIGUSLIK TAGAJÄRG

3.1. Hüvitise liik ja ulatus: kahju hüvitamise regulatsioon

Reeglina on avalik-õiguslikus suhtes õigusvastaselt tekitatud kahju hüvitamise nõude aluseks RVastS § 7 lg 1. RVastS § 7 lg 1 sätestab, et isik, kelle õigusi on avaliku võimu kandja õigusvastase tegevusega avalik-õiguslikus suhtes rikkunud (kannatanu), võib nõuda talle tekitatud kahju hüvitamist, kui kahju ei olnud võimalik vältida ega ole võimalik kõrvaldada RVastS §-s 3 (haldusakti kehtetuks tunnistamise nõue), §-s 4 (jätkuva toiminguga lõpetamise nõue) ja §-s 6 (haldusakti andmise või toiminguga sooritamise nõue) sätestatud viisil õiguste kaitsmise või taastamisega.

Autor juhib tähelepanu asjaolule, et õigustloova aktiga tekitatud kahju hüvitamist ei reguleeri mitte RVastS § 7 lg 1, vaid RVastS § 14 lg 1. Riigikohus on ammendavalt selgitanud, et RVastS § 7 lg-s 1 sätestatud eeldus, et kahju hüvitamist saab nõuda vaid siis, kui esmased õiguskaitsevahendid ei võimalda kahju vältida ega kõrvaldada, ei ole kohaldatav RVastS kolmanda peatüki teises jaos sätestatud vastutuse erijuhtude korral,²⁵² mille sekka kuulub ka õigustloova aktiga või selle andmata jätmisega tekitatud kahju hüvitamise koosseis. RVastS § 14 koosseis moodustab iseseisva kahjunõude aluse, mille rakendamiseks tuleb kontrollida konkreetses normis sätestatud eeldusi.²⁵³

3.1.1. Varalise kahju hüvitamine

RVastS § 8 lg 1 kohaselt hüvitatakse varaline kahju rahas ning hüvitamisega tuleb luua varaline olukord, milles kannatanu oleks siis, kui tema õigusi ei oleks rikutud. Varaline kahju ilmneb üldjuhul kaotuses varalises sfääris. Varaline kahju seisneb nii vara vähenemises (otsene varaline kahju) kui ka loodetud vara suurenemise ärajäämises (saamata jäänud tulu). Otsene varaline kahju võib näiteks seisneda varast ilmajäämises või selle hävimises, vara rikkumises või selle väärtuse vähenemises.²⁵⁴ Samuti võib ka mittevaralise õiguse rikkumisega (nt tervise kahjustamisega) kaasneda teatud varaline kahju (nt ravikulud).²⁵⁵ Saamata jäänud tulu iseloomustab õiguste rikkumise tõttu teenimata jäänud kasu või isikliku kasu vähenemine.²⁵⁶

²⁵² RKHKo 3-16-2267/45, p 15; Vt ka RKHKo 3-3-1-85-09, p 115.

²⁵³ RKHKo 3-16-2267/45, p 15.

²⁵⁴ RKHKo 3-15-2232/93, p 8.3.

²⁵⁵ Pilving, I., Jäätma, J. PS § 25/9.

²⁵⁶ Pilving, I., Jäätma, J. PS § 25/9.

Otsese varalise kahju äranäitamise osas üldjuhul probleeme ei esine (kui, siis vaid tõenduslikud probleemid). Komplitseeritum on aga saamata jäänud tulu hindamine.²⁵⁷ Avaliku võimu teostamisel tekitatud kahju hüvitamisel kohaldatakse lisaks RVastS-s sätestatule ka eraõiguse kahju hüvitamise sätteid, sh VÕS §-i 128. Varalise kahju hindamisel kasutatakse nn diferentsihüpoteesi, mille kohaselt tuvastatakse kahju olemasolu rikkumisele eelneva ja sellele järgneva varalise olukorra võrdlemise kaudu.²⁵⁸ Kohtupraktikas²⁵⁹ on kinnitatud, et diferentsihüpoteesist lähtudes peab otsesest kahjust maha arvestama igasuguse kahju, mida kahjustatud isik sai kahju tekitamise tõttu.²⁶⁰ Saamata jäänud tulu arvutamisel peab maha arvama tulust, mis tõenäoliselt õigusrikkumiseta oleks saadud, tulu saamiseks vajalikud kulutused, mis jäid kandmata.²⁶¹ EK praktika kohaselt ei ole hüvitatava kahju puhul välistatud saamata jäänud tulu hüvitamine.²⁶²

Olukorras, kus seadusandja on rikkunud EL õigust, liikmesriigi vastutuse kohaldamise kolm eeldust on täidetud ning tõendatud on kahju tekkimine, tuleb liikmesriigil otsustada kahjunõude rahuldamise küsimus. Kuivõrd kahjuhüvitise väljamõistmisel lähtuvad EL liikmesriigid oma riigisisese õiguse vastavatest põhimõtetest, siis möönab autor, et on alust arvata, et kahjuhüvitise suurused võivad olla küllaltki erinevad. Samas on selge, et tagamaks Ühenduse õigusest üksikisikule tulenevate õiguste kaitset, peab makstav hüvitis olema proportsionaalne ja vastavuses kantud kahjuga, mis on isikule Ühenduse õiguse rikkumisega tekitatud.²⁶³ Oluline on tõik, et hüvitise suurus oleks piisav.²⁶⁴

Küll aga on kohtupraktika kohaselt juhitud tähelepanu asjaolule, et EL õiguse rikkumisest tingitud kahju hüvitamist reguleerivad riigisisised tingimused ei tohi olla vähem soodsamad kui need tingimused, mis puudutavad samalaadseid riigisiseseid nõudeid, liikmesriik ei tohi sätestada lisatingimusi või piiranguid, mis muudaksid kahju hüvitamise liialt raskeks või võimatuks,²⁶⁵ kuivõrd kahju hüvitamine peab olema eesmärgipärane.

²⁵⁷ Kanger, L. *Op cit*, lk 18. Vt ka RKHKo 3-3-1-84-12, p 47, kust tuleneb, et seejuures ei ole õigustloova akti tõttu saamata jäänud tulu hinnanguline kindlaksmääramine RVastS § 14 lg-s 1 sätestatud otsekohaldatavuse klausli tõttu võimalik.

²⁵⁸ RKTko 3-2-1-110-13, p 16.

²⁵⁹ Näiteks RKTko 2-15-10683/64, p 22; RKHKo 3-3-1-64-04 p-d 32-34; RKHKo 3-18-830/23, p 17.

²⁶⁰ Pilving, I., Jäätma, J. PS § 25/11.

²⁶¹ Pilving, I., Jäätma, J. PS § 25/11 ja seal viidatud kohtupraktika.

²⁶² C-46/93 ja C-48/93, *Brasserie du Pêcheur*, p-d 87 ja 90.

²⁶³ C-46/93 ja C-48/93, *Brasserie du Pêcheur*, p 82.

²⁶⁴ C-429/09, *Fuß*, p 92.

²⁶⁵ C-6/90 ja C-9/90, *Francovich*, p-d 42-43; C-127/95, *Norbrook Laboratories*, p 111; EKO C-445/06, *Danske Slagterier vs Bundesrepublik Deutschland*. ECLI:EU:C:2009:178, p 31.

3.1.2. Mittevaralise kahju hüvitamine

Kuigi RVastS § 14 lg 1 näeb sättes nimetatud kumulatiivsete eelduste täidetuse korral isikule ette õiguse nõuda õigustloova aktiga või selle andmata jätmisega tekitatud kahju hüvitamist, siis ei täpsusta norm juhtumeid, kas ja millistel juhtudel tuleb mittevaraline kahju hüvitada. Autor tõdeb, lähtuvalt kohtupraktikast, et selge on aga tõsiasi, et RVastS § 14 lg 1 ei välista õigustloova akti andmata jätmisega tekitatud mittevaralist kahju hüvitamist.²⁶⁶ Nimelt saab mittevaralise kahju hüvitamisel RVastS § 14 lõiget 1 kohaldada koos RVastS § 9 lg-ga 1.²⁶⁷ RVastS § 9 lg-s 1 on sätestatud ammendav loetelu õigushüvedest, mille rikkumisel on võimalik üksikisikul esitada mittevaralise kahju hüvitamise nõue. Hüvede määratlemisel, mille kahjustamisel mittevaraline kahju riigivastutuse seaduse alusel hüvitatakse, on eelduslikult lähtutud üksikisiku jaoks kõige suurema väärtusega hüvedest.²⁶⁸

Teistpidi lähtutakse autori hinnangul mittevaralise kahju hüvitamisel ka hüvedest, millega eeldatavasti kaasnevad kõige tõsisemad kannatused. Mittevaraline kahju seisneb näiteks isiku hingelistes kannatustes (nt nõrdimus, kaotusvalu) või füüsilistes kannatustes, mida on talle tekitatud tahtlikult või hooletuse tõttu.²⁶⁹ Riigikohtu tsiviilkolleegium on mittevaraliseks kahjuks lugenud ka isiku heaolu languse, mis on tingitud piirangutest üksikisiku tegevuses ja elukorralduses.²⁷⁰ Seejuures olukorras, kus rikkumine võiks põhjustada hingelisi üleelamisi igale täisteovõimega inimesele, ei või kannatanu vaimupuue tuua kaasa eraelu puutumatus nõrgemat kaitset võrreldes täisteovõimega isikuga.²⁷¹

Iseenesest võib lisaks RVastS § 9 lg-1 väljatoodule esineda ka muid rikkumisi, mil avaliku võimu kandja õigusvastase tegevusega avalik-õiguslikus suhtes tekitatakse üksikisikule mittevaralist kahju, kuid üksnes RVastS § 9 lg-s 1 nimetatud loetelut olukordadest aktsepteerib seadus mittevaralise kahju rahalisel hüvitamisel.²⁷² Analoogselt kehtib viimane ka õigustloova akti andmise või andmata jätmise tõttu isikule tekitatud mittevaralise kahju hüvitamise nõude menetluses, st mittevaralise kahju hüvitamise juhtumitele seab piirid RVastS § 9 lg 1. Sarnaselt on ka Saksa õiguses rahaline hüvitis mittevaralise kahju tekitamise eest võimalik üksnes

²⁶⁶ RKHKo 3-3-1-53-13, p 14.

²⁶⁷ RKHKo 3-3-1-53-13, p 29.

²⁶⁸ Laaring, M. *Op cit*, lk, 38.

²⁶⁹ RKHKo 3-3-1-27-02, p 14.

²⁷⁰ RKTko 3-2-1-1-01, IV osa teine lõige.

²⁷¹ RKHKo 3-19-1207/21, p 24.

²⁷² Vutt, M. Mittevaralise kahju hüvitamise nõuded halduskohtus. Analüüs. Tartu: Riigikohtu õigusteabe osakond 2007, lk 3. –

<https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/elfinder/analyygid/2007/mittevaralisekahjuhuvitaminehalduskohtus.pdf> (28.02.2021)

seaduses sätestatud konkreetsetel juhtudel, reeglina järgneb Saksamaal mittevarelise kahju hüvitamine aga hüve natuuras taastamisega.²⁷³

Mittevarelise kahju hüvitise suuruse kindlaksmääramine on kohtu hinnanguline otsus, mille puhul tuleb kõiki asjaolusid võtta arvesse kogumis.²⁷⁴ Kohtul on seejuures lai kaalutlusruum, kuna kannatanule tekitatud kahju suurus pole objektiivsete kriteeriumite alusel rahaliselt mõõdetav.²⁷⁵ Oluline on aga asjaolu, et kohtute poolt väljamõistetavad mittevarelise kahju hüvitised oleksid omavahelises proportsionaalses suhtes.²⁷⁶ Kohtupraktikat üldistades võib tõdeda, et hüvitada tuleb tõenäoliselt tekitatud kahju. Riigikohus on väljendanud seisukohta, et ei ole õiglane jätta kahjunõuet rahuldamata üksnes põhjusel, et kahju suurust ei ole võimalik kindlaks teha, ega ka põhjusel, et kahju tekkimine ei ole täiesti kindel²⁷⁷.²⁷⁸ Autor nendib aga, et kahju hüvitamise nõude lahendamine ei või, kahju vahetust tekitajast lähtudes, viia kaebaja seisukohast ebaõige tulemuseni – näiteks kulmineerumist olukorrani, kus kogumis vaadatuna oleks kahju eest hüvitise väljamõistmine õigustatud, kuid seadusandja tegevust eraldi analüüsid ei oleks isiku õiguste riive piisavalt intensiivne või ei toiminud pikka aega.²⁷⁹

3.2. Seadusandja vastutuse piiramise alused

Õigustloova akti andmise või selle andmata jätmisega tekitatud kahju hüvitise suuruse määramisel tuleb küll arvestada üldiste kahju hüvitamist reguleerivate põhimõtetega, kuid samuti tuleb arvesse võtta ka võimalikke vastutust piiravaid aluseid.²⁸⁰

RVastS § 13 sätestab vastutuse piiramise alused ja elemendid, mida hüvitise suuruse määramisel tuleb silmas pidada. Seega võivad seadusandja vastutuse koormat kergendada eeskätt RVastS § 13 lg-s 1 nimetatud aspektid. Seoses EL õiguse rikkumisest tuleneva liikmesriigi vastutusega tasub selgitada, et asjaolu, et riigisisel kohtul on kahju hüvitamise eelduste täidetuse kontrollimisel kohustus arvestada EK poolt välja töötatud kriteeriume, ei välista RVastS § 13 kohaldamist ning vastutust piiravate ja välistavate asjaolude arvesse võtmist.²⁸¹

²⁷³ Tammiste, H. Mittevarelisest kahjust Eesti kohtupraktikas. – Juridica 2004/II, lk 133.

²⁷⁴ RKHKo 3-3-1-86-16, p 9; RKHKo 3-3-1-38-13, p 21.

²⁷⁵ RKHKo 3-18-360/41, p 14.

²⁷⁶ Andresen, E. (viide 7), lk 57.

²⁷⁷ RKHKo 3-3-1-53-02, p 16.

²⁷⁸ Kanger, L. *Op cit*, lk 19; Vt ka RKHKo 3-3-1-12-06, p 12.

²⁷⁹ RKHKo 3-16-1903/69, p 23.

²⁸⁰ Andresen, E. (viide 7), lk 57.

²⁸¹ RKHKo 3-3-1-37-12, p 28.

3.2.1. Kahju tekkimise ettenägematus

RVastS § 13 lg 1 p 1 sätestab, et kahju hüvitise suuruse määramisel tuleb arvestada kahju tekkimise ettenägematusega. Kuivõrd õigustloova aktiga seostatavat kahju on keeruline ette näha, siis võib antud kahjuhüvitise piiramise alust seadusandja vastutuse kontekstis pidada äärmiselt relevantseks. Kui analüüsida sätete sõnastust, võib RVastS § 13 lg 1 p 1 ja RVastS § 13 lg 3 vahel näha teatavat sarnasust.²⁸² Viimase normi kohaselt vabaneb avaliku võimu kandja vastutusest avalike ülesannete täitmisel tekitatud kahju eest, kui kahju tekitamist ei olnud võimalik vältida ka avalike ülesannete täitmisel vajalikku hoolsust täielikult järgides. Peamine erinevus RVastS § 13 lg 1 p 1 ja RVastS § 13 lg 3 vahel on see, et avaliku võimu kandja võib vastutusest vabaneda ka ettenähtava kahju korral, mida siiski oli keeruline ära hoida. Ühtlasi võib mõningast sarnasust täheldada ka RVastS § 13 lg 1 p 1 ja VÕS § 127 lg 3 sõnastuse vahel, kuivõrd VÕS § 127 lg 3 sätestuse kohaselt peab lepingulist kohustust rikkunud lepingupool hüvitama üksnes kahju, mida ta nägi rikkumise võimaliku tagajärjena ette või mida ta pidi lepingu sõlmimise ajal ette nägema, välja arvatud juhul, kui kahju tekitati tahtlikult või raske hooletuse tõttu. Seadusandja vastutuse korral on aga tähelepanu keskpunktis rikkumise olulisus.

Kuivõrd seadusloome on kompleksne valdkond, kus õigustloovate aktide mõju on raske prognoosida ning kus seadusandja tegevust võivad piirata või mõjutada erinevad, näiteks ühiskondlikud või sotsiaalmajanduslikud tegurid, siis ei pruugi olla välistatud objektiivsetele takistustele tuginemine vastutuse piiramisel. Teaduskirjandusest ilmneb, et RVastS § 13 lg 1 p 1 on põhjust rakendada olukorras, kus kahju tekkimist ei saa pidada tervenisti ettenähtamatuks, kuid kahju tekkimine peab sellegipoolest olema raskesti ettenähtav. Viimase olukorra puhul võib tegemist olla näiteks kahjuga, mis ei ole tekkinud vahetult õigusvastase teo tagajärjel, vaid kui kahju on õigusvastase teo kaudseks põhjuslikuks tagajärjeks.²⁸³

Kahju tekkimise ettenägematust hüvitise suuruse üle otsustamisel saab arvestada aga alles pärast seda, kui põhjuslik seos ja hõlmatus rikutud normi kaitse-eesmärgiga on kindlaks tehtud.²⁸⁴ Halduskohtutel on otsuse tegemisel võimalik teatud määral juhinduda ka tsiviilkolleegiumi vastavast praktikast.²⁸⁵

²⁸² Andresen, E. (viide 7), lk 58.

²⁸³ *Ibid.*

²⁸⁴ RKHKo 3-3-1-11-15, p 12.

²⁸⁵ Vutt, M. Kahju hüvitamist reguleerivate normide kohaldamine haldusasjades Riigikohtu halduskolleegiumi praktika põhjal. Tartu: Riigikohus, lk 2-3. –
<https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/elfinder/analyydid/2007/kahjuhyvitaminehalduskohtus.pdf>
(13.03.2021).

Autorile teadaolevalt ei ole seadusandja vastutust käsitlevates kohtuasjades Riigikohus siiani leidnud põhjust RVastS § 13 lg 1 p 1 kohaldamiseks.

3.2.2. Objektiivsete takistuste olemasolu kahju ärahoidmisel

RVastS § 13 lg 1 p 2 kohaselt arvestatakse hüvitise suuruse määramisel objektiivseid takistusi kahju ärahoidmisel. Kuivõrd objektiivsete takistuste võimalikke näiteid seadus ei nimeta, vajab autori hinnangul objektiivsete takistuste kriteerium sisustamist vastavalt vaidluse asjaoludele. Objektiivseks takistuseks kahju ärahoidmisel on üldjuhul peetud vastuolulise kohtupraktika esinemist, majandus- või pangasündmuste rasket prognoositavust.²⁸⁶ Objektiivsed takistused ei pea olema tekkinud ettenägematul viisil, st seadusandjast sõltumatult. Objektiivsed raskused kahju ära hoidmisel võivad esineda ka ettenähtaval moel, sh direktiivide ülevõtmise puhul. Kuivõrd seadusandjal tuleb sageli teha keerulisi valikuid ning otsida optimaalset tasakaalu kõigi võimalike õigusloomeliste variantide vahel, tuleb vahel võtta ka põhimõtteliselt ettenähtavaid riske.

Sätete sõnastusi analüüsid on võimalik väita, et RVastS § 13 lg 1 p-1 2 on küllalt tihe seos RVastS § 13 lg-ga 3. Avaliku võimu kandja poolt avalike ülesannete täitmisel vajaliku hoolsuse rakendamine vabastab vastutusest tekitatud kahju eest, samas võivad esineda objektiivsed raskused, mida oleks saanud kahju ärahoidmisel ületada, kuid mis võivad hüvitist vähendada.²⁸⁷ RVastS § 13 lg 1 p-ga 2 sõnaselgelt sarnast instituuti eraõiguses kahjuhüvitise piiramise alusena ei esine, tsiviilõiguses tuleneb kahjuhüvitise piiramisvõimalus VÕS §-st 140 ja süüpehõimõttest.²⁸⁸

Senini on Riigikohus üksnes pakettreisilepingu asjas kahjuhüvitise vähendamisel lähtunud RVastS § 13 lg 1 p-st 2 ja lg-st 3.²⁸⁹ Antud kaasuses leidis kinnitust asjaolu, et direktiiv oli puudulikult ülevõetud ja seadusandja poolt loodud tagatissüsteem ei pakkunud tarbijale direktiivi eesmärgiga kooskõlas olevat kaitset. Samas jättis direktiivi artikli sõnastus seadusandjale ulatusliku otsustusvabaduse tagatissüsteemi abinõude valikul, lisaks tuli seadusandjal langetada kompleksne majanduspoliitiline otsus. Ühtlasi ei saanud antud asjas veendunult järeldada, et kaebajale oleks kogu ettemaks hüvitatud, kui seadusandja oleks aluseks võtnud teiste liikmesriikide praktikas esinevad tagatise määrad, mistõttu pidas Riigikohus

²⁸⁶ Andresen, E. (viide 7), lk 58.

²⁸⁷ Näiteks, kui koolis on kahjustunud õpilase tervis, on koolipidaja eeldatavasti hoolsuskohustust rikkunud, kuid koolipidajal on võimalik siiski tõendada, et on teinud kõik vajalik kahju ärahoidmiseks. Vt RKHKo 3-14-52324/185, p 17 jj.

²⁸⁸ Laaring, M. *Op cit*, lk 47.

²⁸⁹ RKHKo 3-2-1-80-14, p 18.

õigeks vähendada kahjuhüvitist tuginedes RVastS § 13 lg 1 p-le 2 ja lg-le 3.²⁹⁰ Sarnaseid olukordi, kus erinevate huvide vahel tasakaalu leidmine on keeruline, võib olla väga palju (näiteks eespool käsitletud „tühja kasseti tasu“ kohtuasi²⁹¹ ja ravimite juurdehindluse piirhindade vaidlus²⁹²).

Olgugi, et näiteks direktiivi riigisisisesse õigusesse ülevõtmisel on seadusandjal meetodi valikul üldjuhul otsustusvabadus, siis tasakaalukate, kuid õiglaste valikute langetamine ei pruugi olla lihtne. Printsüübis võiks abi olla PSJKS §-s 7¹ sätestatud võimalusest küsida Riigikohtult hinnangut kavandatava õigustloova akti põhiseaduspärasuse kohta (näiteks riigisisese vahendi valimisel lähtudes EL teisest õigusest). Samas tuleb mõnda, et keerulisi poliitilisi valikuid ei saa ka Riigikohus viidatud menetluses Riigikogu asemel teha. Ühtlasi võib õigusloomeline ebaselgus valitseda eeskätt EL õiguse tõlgendamisel. Põhiseaduse järelevalve menetluses tõlgendatakse põhiseadust. Tõsi, küll koostoimes EL õigusega, aga eraldivõetuna EL õiguse tõlgendamisega ei tegeleta. Ka põhiseaduse kommenteeritud väljaandes on kinnitatud, et „EL õigust ülevõtva Eesti õiguse kontroll PS-le vastavuse osas on piiratud.“²⁹³

3.2.3. Õiguste rikkumise raskus

RVastS § 13 lg 1 p 3 sätestab, et hüvitise suuruse määramisel arvestatakse õiguste rikkumise raskust. Õigusanalüüsis on leitud, et olukorras, kus rikkumisega tekitatud kahju on niivõrd väike, et selle suurus pole praktiliselt võrreldav isegi hüvitusmenetluse kuludega, siis võib järeldada, et kahjuhüvitise maksmine pole sisuliselt põhjendatud vaatamata sellele, et tegelikkus on kahju tekkinud ning normis sätestatud kahju hüvitamise eeldused on täidetud.²⁹⁴ Autori hinnangul on keeruline antud käsitlust kohaldada RVastS § 14 lg 1 regulatsioonile. Olukorras, kus rikkumise tagajärjel tekitatud kahju on üksnes marginaalne ning seadusandja kohustuse rikkumine ei ole oluline, siis ei ole ka vastav kahju hüvitamise koosseis täidetud.

RVast § 13 lg 1 p-i 3 vastutuse piiramise aluse kohaldamine peaks olema põhjendatud juhul, kui isiku õiguste rikkumine on tavapärase sarnase õigusvastase teoga saabuvatest tagajärgedest tunduvalt väiksem.²⁹⁵

²⁹⁰ RKHKo 3-2-1-80-14, p 16-18.

²⁹¹ RKHKo 3-3-1-9-16.

²⁹² RKHKo 3-3-1-84-12.

²⁹³ Laffranque, J., Ginter, C., Mälksoo, L., Pöld, J., Tupits, A., Vahar, M. PSTS § 2/73, § 2/74, § 2/87, § 2/88; Vt ka Toomiste, M. Riigikohtu nõuandev funktsioon. – *Juridica* 2018/X, lk 745 jj, kus on käsitletud Riigikohtu nõuandvat funktsiooni ja probleemkohti.

²⁹⁴ Laaring, M. *Op cit*, lk 47.

²⁹⁵ Andresen, E. (viide 7), lk 58-59.

Samas ei saa viimast pidada RVastS § 13 lg 1 p 3 kohaldamise vältimatuks tingimuseks. Juhul, kui õigusvastane tegu on iseenesest väikese riiveintensiivsusega, võib hüvitise vähendamine olla siiski võimalik. Õiguskirjandusest ilmneb seisukoht, mille kohaselt õiguse rikkumise raskuse hindamisel ei saa pidada määravaks asjaolu, kui suure kahju õiguste rikkumine isikule põhjustas. Kui tekitatud kahju on suur, on ka kahju tekkimist vältivad sätted olulise kaaluga.²⁹⁶

Õiguste rikkumise raskuse kriteeriumiga võib siinkohal tuua paralleeli Prantsusmaa riigisisese riigivastutuses kehtiva *égalité devant les charges publiques* põhimõttega. Kuigi Prantsusmaal tuleb seadusandja vastutus kohaldamisele üksnes piiratud olukordades, siis ei rakendu viidatud põhimõtte küll võimaliku vastutuse piiramise alusena, vaid vastupidiselt, võimaldab seadusandjat isikule põhjustatud raske kahju eest vastutusele võtta. Printsibi üldpõhimõtte kohaselt tuleb hüvitada isikule ebaoproportsionaalselt raske kahju, mis on põhjustatud ühises hüvangu tegutsemisest.²⁹⁷

3.2.4. Eraõiguses sätestatud piirangud seoses kannatanu osaga kahju tekitamisel

RVastS § 13 lg 1 p 4 näeb ette, et hüvitise suuruse määramisel arvestatakse eraõiguses sätestatud piiranguid seoses kannatanu osaga kahju tekitamisel. Võrreldes eelnevate kahjuhüvitise piirangutega, mis peamiselt käsitlesid kahju tekitaja tegevuse hindamist, tuleb RVastS § 13 lg 1 p-i 4 puhul tähelepanu alla võtta asjaolud, mis on seotud kahjustatud isiku tegevusega või mis on viimasele etteheidetavad. Praktikas tähendab kahjustatud isiku tegevuse arvestamise põhimõtte VÕS §-i 139 rakendamist,²⁹⁸ seega tuleneb kahjustatud isiku tegevusest tulenev kahju hüvitise vähendamise võimalus RVastS § 13 lg 1 p-st 4 ja VÕS § 139 lg-test 1 ja 2. Riigikohtu senise praktika kohaselt peab kahju kõrvaldamise või vähendamise võimalikkus olema kannatanu jaoks arusaadav ning tema tegevusetust võib õigustada mõjuv põhjus.²⁹⁹ RVastS § 13 lg 1 p-i 4 puhul on oluline, et kannatanu osa kahju tekitamisel oleks põhjuseks tagajärjele, millega kahju tekitati, st kannatanu peab olema õiguslikult negatiivset tagajärge (sh hüvitise vähendamist) kaasatoova teo toime pannud.³⁰⁰

Hoolimata sellest, et RVastS § 13 lg 1 p 4 võib seadusandja vastutuse piiramise alusena teoorias kohaldamisele tulla ja sätte arvesse võtmine vastutust piirava asjaoluna ei ole välistatud, on magistritöö autori hinnangul küllalt keeruline leida praktilist olukorda, kus ratsionaalselt võttes

²⁹⁶ Pilving, I. (viide 15), lk 707.

²⁹⁷ Fairgrieve, D., Liçhere, F. The liability of public authorities in France. Teoses Oliphant, K (toim). *Op cit*, lk 170-172, 174.

²⁹⁸ Laaring, M. *Op cit*, lk 47.

²⁹⁹ RKHKo 3-3-1-18-12, p 21; RKHKo 3-3-1-14-10, p12.

³⁰⁰ RKHKo 3-3-1-84-10, p-d 15-16.

võiks õigustloova aktiga tekitatud kahju puhul olla küsimuse all kannatanud isiku osa kahju tekkimisel.

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

RVastS § 13 lg 1 p 5 annab aluse kahju hüvitamise vähendamiseks arvestades muid asjaolusid, millest tulenevalt oleks kahju hüvitamine täies ulatuses ebaõiglane. Õigusnorm ei sätesta kinnist loetelu võimalikest „muudest asjaoludest.“ Sisuliselt vastab RVastS § 13 lg 1 p-le 5 VÕS §-s 140 sätestatud vastutuse piirang.³⁰¹ Siinkohal on paslik rõhutada ka RVastS § 13 lg-s 3 nimetatud vastutust vabanemise põhimõtet. Riigikohtu praktika kohaselt tuleb eeldada, et olukorras, kus kahju tekkimist ei oleks ka vajaliku hoolsuse rakendamisel võimalik vältida, saab kahjuhüvitise ulatust vähendada või avaliku võimu kandja (sh seadusandja) vastutusest vabastada.³⁰²

Riigikohtu kohtupraktikat analüüsid tuleb tõdeda, et RVastS § 13 lg 1 sätet on vastutuse piiramise alusena käsitletud üksnes vähesel määral. Autori hinnangul võib põhjus peituda selles, et vastustajad ei ole ise kohtumenetluses sättele tuginenud ega viidanud alustele, mis võiksid vastustaja vastutust vähendada. Autori arvates on taoline lähenemine ebaõige, kuivõrd RVastS § 14 lg 1 alusel esitatud kahju hüvitamise nõude menetluses tasuks vastustajal enda positsiooni võimalikult laialdaselt kaitsta. See tähendab ühtlasi, et vastustajal on kasulik viidata eluliste asjaoludele, mille kohaselt võiks vastutuse piiramine RVastS § 13 lg 1 alusel kõne alla tulla. Säte pakub laia pinnase argumentatsiooni leidmiseks, millele kohtumenetluses tugineda.

RVastS § 13 lõikes 1 sätestatud seadusandja vastutust piiravate aluste osas möönab autor kokkuvõtlikult, et kuivõrd senine sätet puudutav praktika ei ole olnud kuigi mitmekesine ja sage, siis ei ole normi tõlgendamise osas tegelikult väljakujunenud ja juurdunud praktikat, mistõttu ei saa seadusandja vastutust piiravate aluste sisu osas teha ka tõsikindlaid järeldusi.

3.3. Isikule kahju tekitanud organ

Teatud juhtudel võib olla küsitav, millise riigivõimu tegevuse tagajärjel on isikule kahju tekkinud. Väite näitlikustamiseks võib kujutada olukorda, kus seadusandja on jätnud EL õigusest tuleneva direktiivi riigisisisesse õigusesse üle võtmata või on direktiivi üle võtnud

³⁰¹ RKHKo 3-3-1-9-14, p 54.

³⁰² RKHKo 3-3-1-80-14, p 11.

ebakohaselt, millele järgneb haldusorgani poolne direktiivi otsesest õigusmõju omava sätte kohaldamata jätmise.³⁰³

Kuivõrd EL õiguse otsese ja kaudse õigusmõju doktriinid omavad mõju ka liikmesriigi haldusorganite suhtes, tuleb viimastel riigisisese ja EL õiguse vastuolu korral lähtuda EL õigusest.³⁰⁴ Olukorras, kus riigisisene õigusnorm on EL õigusega vastuolus, tuleb riigisisene õigusnorm jätta kohaldamata.³⁰⁵ *Brinkmanni* kohtuasjast lähtudes võiks järeldada, et juhul, kui liikmesriigi seadusandja jätab EL õigusest tuleneva direktiivi sätte riigisisesse õigusesse üle võtmata või võtab selle üle vääril moel, on selge, et seadusandja on küll rikkunud EL õigust ja EL õigusega seotud kohustusi, kuid taoline õigusloomeline rikkumine ei pruugi olla põhjuslik seoses isikule tekkinud kahjuga. Eelmises lõigus toodud näite kohaselt esineb otsene põhjuslik seos haldusorgani poolt direktiivi otsesest õigusmõju omavama sätte kohaldamata jätmise ja seeläbi isikule tekkinud kahju vahel,³⁰⁶ seega saaks isikule kahju tekitanud organiks pidada haldusorganit, mitte seadusandjat. Oluline on siinpuhul juhtida tähelepanu asjaolule, et kuivõrd seadusandja vastutus põhjusliku seose tuvastamatuse tõttu langes viidatud näite kohaselt ära, ei tuleks kohaldamisele RVastS § 14 lg 1. Isik saaks kahju hüvitamise nõude haldusorgani vastu esitada üldistel alustel.³⁰⁷

Kahju hüvitamist saab RVastS § 14 lg 1 alusel nõuda üksnes juhul, kui kahju on tekkinud vahetult õigustloova akti alusel või selle puudumise tõttu, mitte õigustloova akti alusel antud üksikakti (haldusakti) või sooritatud toiminguga.³⁰⁸ Selleks, et jaatada kahju tekkimist põhiseadusvastase üldakti alusel, peab olema üldakti ja väidetava kahju vahel tuvastatud põhjuslik seos.³⁰⁹ Juhul, kui isiku suhtes on üldakti alusel antud üksikakt, näiteks on PPA seaduse alusel andnud haldusakti, millega on isikule väidetavalt kahju tekitatud, on tegemist

³⁰³ Taro, A. *Op cit*, lk 178. Tekstisisese näite autoriks on samuti A. Taro.

³⁰⁴ Taro, A. *Op cit*, lk 178.

³⁰⁵ RKHKo 3-3-1-84-12, p 20;

³⁰⁶ Taro, A. *Op cit*, lk 178.

³⁰⁷ Võrdluseks: üldistel alustel ehk AHG § 1 lg 1 ja 2 kaudu on Austrias võimalik esitada kahju hüvitamise nõue seaduse rakendamise tulenevalt haldusorgani vastu. Seega ei ole Austrias haldusorgani vastutus välistatud selliselt nagu seadusandja vastutus. Vt Sippel, C. *Op cit*, lk 9; Olukorras, kus seadusandja on direktiivi ebaõigesti siseriiklikusse õigusesse üle võtnud, tähendaks haldusorgani poolt riigisisese normi rakendamine ja EL õigusest tuleneva sätte mitte otsene kohaldamine haldusorgani rakendusviga (*Vollziehungsfehler*). Vt Kucsko-Stadlmayer, G. § 14 Österreich. Teoses Dörr, O (toim). *Op cit*, lk 453.

Samuti ei ole vastupidiselt seadusandlikule ebaõiglusele välistatud haldusorgani vastutus Saksamaal. Haldusorgani poolt EL õigusega vastuolus oleva tegevuse tagajärjel isikule kahju tekitamise tõttu võib järgneda vastutusnõude BGB § 839 ja GG artikkel 1 kaudu. Vt Sippel, C. *Op cit*, lk 18.

³⁰⁸ RKHKo 3-3-1-64-04, p 24; RKHKo 3-3-1-44-08, p 16; RKHKo 3-16-1903/69, p 21; RKHKo 3-16-2267/45, p 18.

³⁰⁹ RKHKo 3-3-1-64-04, p 24-25.

RVastS § 14 lg-le 2 vastava kahjuga. Taolise kahju hüvitamist saab nõuda üldistel alustel RVastS § 7 ja RVastS § 9 järgi, mitte RVastS § 14 lg-s 1 nimetatud tingimustel.³¹⁰

Viimane käsitlus RVastS § 14 lg 2 kohaldamise kohta on jäänud kriitika alla halduskohtu asjas 3-16-1903/69³¹¹. Olulise tähtsusega võib kohtuvaidluses olla see, kes kohustusi tegelikult rikkus ja seega kahju tekitas. Olukorras, kus üldkogu otsusega on kinnitatud, et seadusandja on (kooselulepingu sõlminud elukaaslaste elamisloa) regulatsiooni kehtestamata jätmisel olnud põhiseadusevastaselt tegevusetu, siis ei saa haldusorganil (PPA) olla hindamisruumi või kaalutlusõigust soodustava haldusakti (elamisloa) andmiseks, kui õiguslikku alust selleks seaduses sätestatud ei ole. Seega olukorras, kus haldusorganil ei ole seaduslikku võimalust haldusakti anda, on kokkuvõttes kahju tekkinud seadusandja tegemata jätmise tagajärjel,³¹² mis tuleks hüvitada RVastS § 14 lg 1 alusel. Eriarvamuses on ühtlasi selgitatud, et seadust kohaldavale haldusorganile vastutuse panek olukorras, kus teda seob põhiseadusvastane normistik, võimaldaks seadusandjal vabaneda riigivastutusõiguslikust vastutusest põhiseadusvastase olukorra tekkimise eest. Ühtlasi võib kohtuotsuses võetud lähenemine viia tulemuseni, kus põhiseadusvastaselt toimunud riigi asemel peab vastutust kandma ja kahju hüvitama teine avaliku võimu kandja.³¹³

Autor nõustub eriarvamuses sedastatuga. Olgugi, et isiku vaatepunktist võis kahju tekkida haldusorgani negatiivsest otsusest, viis sellise tulemini siiski seadusandjast tulenev põhiseadusvastane tegevusetus õigusakti kehtestamisel. Tuleb mõõnda, et olukorras, kus on tunnistatud seadusandja põhiseadusvastast tegevusetust vajaliku regulatsiooni väljatöötamisel ning regulatsiooni ei ole endiselt koostatud, ei ole mõeldav, et haldusorgan saaks üleüldse olematu õigusliku aluse pinnalt isiku jaoks soodsa haldusakti väljastada. Samas tuleb siiski tunnistada, et õiguslik olukord oli paratamatult keeruline. Elamisloa andmisest keelduva otsuse tegemisel tugines PPA VMS-i sättele, mille üldkogu oli varasemalt tunnistanud asjakohases ulatuses põhiseadusevastaseks, samas isiku jaoks soodsat otsust ei olnud võimalik teha, kuivõrd selleks puudus õiguslik alus. Seega nähtavasti oleks otsus nii või teisiti olnud lõppastmes õigusvastane. Kokkuvõttes vastutab siiski riik.

Praeguse Riigikohtu praktika järgi võib siiski kokkuvõtlikult järeldada, et nii põhiseaduse kui ka EL õiguse vastase seaduse alusel antud haldusaktist või toimingust järgnenud kahju tuleb

³¹⁰ RKHKo 3-16-1903/69, p 22.

³¹¹ RKHKo 3-16-1903/69 koos kohtunike N. Parresti, J. Laffranque ja J. Põllu eriarvamusega.

³¹² *Ibid*, p 2.

³¹³ *Ibid*, p 3.

hüvitada RVastS üldistel alustel (RVastS § 14 lg 2).³¹⁴ Seejuures tuleb märkida, et kui väidetava kahju põhjustanud haldusakt on antud kõrgemalseisva õigusaktiga (nt EL õigusega) vastuolus oleva riigisisese õigusakti alusel, tuleb halduskohtul jätta riigisisene õigusakt kohaldamata. Riigisisese õigustloova akti suhtes, mis jäi kohtu poolt kohtumenetluses põhiseadusvastasuse tõttu kohaldamata, tuleb halduskohtul algatada põhiseaduslikkuse järelevalve menetlus.³¹⁵ Õigustloova akti või selle andmata jätmise põhiseaduslikkuse järelevalve menetluskäiku käsitletakse täpsemalt järgneva peatüki alapeatükis 4.2.1.

Olgugi, et käesolevas alapeatükis käsitletakse kahju tekitanud organi piiritlemisküsimust, on autori hinnangul seejuures vajalik määratleda ka kahju hüvitamiseks kohustatud subjekt. PS § 25 ei määratle kahju hüvitamiseks kohustatud subjekti, see on jäetud seadusandja kujundada. RVastS § 12 lg 1 ls 1 kohaselt on avaliku võimu kandja, kelle tegevusega kahju tekitati, kohustatud kannatanud isikule kahju hüvitama. RVastS § 2 lg 1 sätestab, et avaliku võimu on kandjaks riik, kohaliku omavalitsuse üksus, muu avalik-õiguslik juriidiline isik või muu avalikke ülesandeid avalik-õiguslikul alusel väljaspool alluvussuhet teostav isik.

RVastS § 12 lg 2 täpsustab, et avaliku võimu kandja poolt tekitatud kahjuks loetakse igasugune selle avaliku võimu kandja ülesandeid täitnud füüsilise isiku poolt vahetult põhjustatud kahju /.../, füüsiline isik kannatanu ees iseseisvalt ei vastuta, va kui seadus ei sätesta teisiti. Sätte viimane osa viitab avaliku võimu kandja ja avaliku võimu kandja teenistuja sisesuhte regulatsioonile. Seaduses sätestatu näitlikustamiseks ei ole RVastS § 14 lg 1 alusel võimalik esitada õigustloova akti andmisest tulenevat kahju hüvitamise nõuet näiteks Riigikogu ühe liikme vastu, vaid tekkinud kahju eest vastutaks avaliku võimu kandja (riik) tervikuna. Samuti vastutab Riigikogu kui seadusandliku võimu organi õigusvastase tegevuse eest lõppastmes riik. HKMS § 17 lg 3 ls 2 sätestuse kohaselt on seaduse andmise või andmata jätmisega tekitatud kahju hüvitamiskaebuse puhul vastustajaks ministeerium, kelle valitsemisalasse vastav temaatiline seadusloome kuulub. Näiteks samasooliste kooselupaaride väidetava õigussuhete reguleerimata jätmisega tekitatud kahju hüvitamise nõue põhines seadusandja tegevusetusel, kuid kohtumenetluses oli vastustajaks Justiitsministeerium.³¹⁶ Vastustaja ei ole siiski vastutav subjekt ehk riik. See tähendab, et isegi olukorras, kus Justiitsministeerium on kohtumenetluses määratud vastustajaks, on vastutavaks subjektis siiski riik – ministeerium kui vastustaja tegutseb aga vastavalt HKMS § 15 lg-le 2 kohtumenetluses riigi nimel.

³¹⁴ Pilving, I., Jäätma, J. PS § 25/46.

³¹⁵ RVastS ja PSJKS muutmise seaduse eelnõu seletuskiri, § 1 p 10.

³¹⁶ RKHKo 3-16-1191/66.

4. KAHJU HÜVITAMISE NÕUDE MENETLUS

4.1. Riigisiseste kohtute roll Euroopa Liidu õiguse rakendamisel

Lõppastmes toimub kahju hüvitamine, olgu see seadusandja poolt riigisisese normi või EL õigusest tuleneva kohustuse rikkumisel, liikmesriigi kohtusüsteemis. Seega on isikul õigus nõuda seadusandja poolt ka EL õiguse rikkumise eest kahju hüvitamist, kuid vastav nõue tuleb esitada liikmesriigi riigisisessesse kohtusse, kus kahjuhüvitusnõude menetlus toimub riigisisese menetlusõiguse alusel. Riigisisestel kohtutel on oluline roll EL õiguse rakendamisel, seda on EK kohtupraktikas rõhutatud järjepidevalt. Juba *Francovich* lahendis tõdes EK, et Euroopa Ühenduse õigusnormide täielik toime muutuks küsitavaks ja sätetega antavate õiguste kaitse nõrgeneks olukorras, kus üksikisikutel ei oleks võimalik saada liikmesriigilt hüvitist oma õiguste kahjustamise korral liikmesriigile süüks arvatava Ühenduse õiguse rikkumise tagajärjel.³¹⁷ Et üksikisikute kahjuhüvitusnõude esitamise võimalus ei jääks üksnes teoreetilisele tasemele, peab isikutel olema ka praktikas võimalus (EL õigusest tulenevate) õiguste rikkumise korral pöörduda liikmesriigi kohtusse.³¹⁸ Sel puhul on eeskätt riigisisese kohtu ülesandeks oma pädevuse piires kaitsta Ühenduse õigusega üksikisikutele antud õigusi ja tagada normide täielik õigusmõju.³¹⁹ Olukorras, kus riigisisene kohus EL õigust nõuetekohaselt ei kohalda, võib EL õigusega reguleeritu jääda kasutuks.

Kuivõrd suure osa EL õiguse rakendamisel moodustab liikmesriikide kohustus saavutada ja tagada direktiivis ette nähtud tulemus, tuleb kohtutel riigisisest õigust (eriti riigisisese seaduse sätteid, mis on loodud direktiivi täitmiseks) kohaldades tõlgendada riigisisest õigust lähtudes direktiivi eesmärgist ja mõttest.³²⁰ Riigisisese õiguse kooskõlalise tõlgendamise kohustus võimaldab riigisisestel kohtutel kohtuvaidluste lahendamisel tagada EL õiguse tõhus toime.³²¹

³¹⁷ C-6/90 ja C-9/90, *Francovich*, p 33.

³¹⁸ EK on kinnitanud, et liikmesriigid peavad tagama, et isikutel on võimalus EL õigusaktist tulenevatele õigustele siseriiklikes kohtutes tugineda. Kohtuliku kontrolli põhimõte tuleneb mh Euroopa Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. – RT II 2010, 14, 54.) artiklist 13. Vt EKo C-222/84, *Marguerite Johnston vs Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary*, ECLI:EU:C:1986:44, p17-18; Vt ka RKÜKo 3-3-1-85-09, p 75, mille kohaselt tuleneb ühtlasi PS §-dest 14 ja 15 subjektiivne õigus nõuda ja riigi objektiivne õigus tagada menetluse tõhusus.

³¹⁹ C-106/77, *Simmenthal*, p 16.

³²⁰ EKo C-14/83, *Von Colson and Kamann vs. Land Nordrhein-Westfalen*, ECLI:EU:C:1984:153, p 26 ja 28; EKo C-106/89, *Marleasing vs Comercial Internacional de Alimentacion*, ECLI:EU:C:1990:395, p 8- 9; EKo C-334/92, *Wagner Miret vs Fondo de garantia salarial*, ECLI:EU:C:1993:945, p 20.

³²¹ C-397/01, *Pfeiffer*, p 114; EKo C-282/10, *Maribel Dominiquez vs entre informatique du Centre Ouest Atlantique ja Préfet de la région Centre*. ECLI:EU:C:2011:559, p 24; EKo C-306/12, *Spedition Welter GmbH vs Avanssur SA*, ECLI:EU:C:2013:650, p 29.

Kooskõlalise tõlgendamise põhimõtte nõuab, et riigisisene kohus teeks kõik, mis on tema pädevuses, arvestades riigisisest õigust tervikuna ning kasutades erinevaid riigisiseses õiguses tunnustatud tõlgendusmeetodeid, et tagada relevantse direktiivi täieulatuslik rakendamine ja saavutada direktiivi eesmärgiga kooskõlas olev tulemus.³²²

Ehkki liikmesriikidel on EL õigusest tulenevate õiguste kaitseks ja tagamiseks menetlusreeglite kehtestamise osas kaalutusõigus, peavad reeglid vastamata teatud nõuetele. Nimelt ei tohi liikmesriigis kehtestatud menetlusnormid kohtuasjade läbivaatamiseks, mille eesmärgiks on tagada isikule EL õigusest tulenevate õiguste kaitse, olla ebasoodsamad kui meetmed, mida kohaldatakse riigisisese õigusega reguleeritavate sarnaste olukordade suhtes (võrdväarsuse põhimõtte) ning need ei tohi muuta EL õigusest tulenevate õigust kasutamist praktiliselt võimatuks või ülemäära raskeks (tõhususe ehk tõhusa kohtuliku kaitse põhimõtte).³²³ Võrdväarsuse põhimõtte näeb seega ette, et õiguskaitsevahendid, mille eesmärgiks on tagada EL õiguse jõustamine ja mida on isikul võimalik kasutada riigisiseses kohtus, peavad olema samaväärsed riigisisese õiguse jõustamise õiguskaitsevahenditega.³²⁴

Õigusteadlased on leidnud, et kuivõrd liikmesriikide seadusandjatel on kohustus luua riiklikul tasandil piisavad õiguskaitsevahendid EL õigusest tulenevate õiguste realiseerimiseks, võib tõhusat kohtulikku kaitset pidada EL õiguse tõhususe põhimõtte jõulisemaks ilminguks.³²⁵ Autori arvates lasub seoses võrdväarsuse ja tõhusa kohtuliku kaitse põhimõtte realiseerimisega riigisisestel kohtutel ka analüüsikohustus tagamiseks praktikas EL õiguse kvaliteetset maksmapanekut eesmärgiga tagada isiku õiguste kaitse sobivate õiguskaitsevahendite kaudu.

Samuti tuleb liikmesriigi kohtu kohtunikel järgida põhimõtet, mille kohaselt olukorras, kus esineb vastuolu EL õiguspõhimõtete ja riigisisese riigivastutusõiguse vahel, tuleb EL õiguse ülimuslikkuse tõttu jätta riigisisene norm või selle asjakohane osa EL õigusega seotud kahju hüvitamise menetluses kohaldamata.³²⁶ Vastupidine lähenemine, st olukord, kus vaidluse kerkimisel kohaldaks liikmesriigi kohtunik prioriteetselt riigisisest õigusnormi EL õigusnormi ees, muudaks EL õiguse ühtse kohaldamise põhimõtte sisutühjaks. Kuivõrd liikmesriigi kohtu

³²² C-282/10, *Dominiquez*, p 27; EKo C-42/11, *Lopes Da Silva Jorge*, ECLI:EU:C:2012:517, p 56.

³²³ EKo C-567/13, *Nora Baczo, Janos Istvan Vizsnyiczai vs Raiffeisen Bank Zrt*, ECLI:EU:C:2015:88, p 41 ja 42; EKo C-377/14, *Ernst Georg Radlinger and Helena Radlingerova vs Finway A.S.*, ECLI:EU:C:2016:283, p 48; EKo C-268/06, *Impact vs Minister for Agriculture and Food jt.*, p 46. ECLI:EU:C:2008:223; EKo C-413/12, *Asociacion de Consumidores Independientes de Castilla y Leon vs Anutis Segundamano Espana SL*, ECLI:EU:C:2013:800, p 30.

³²⁴ Moisejevas, R. Domestic Remedies for Breach of EC Law. – *Baltic Yearbook of International Law* 2004/4 (1), lk 174-175.

³²⁵ Varga, Z. National Remedies in the Case of Violation of EU Law by Member State Courts. – *Common Market Law Review* 2017/54 (1), lk 74.

³²⁶ RKHKo 3-3-1-84-12, p 20.

kohtunikel on kohustus tõlgendada riiklikke seadusi kooskõlas EL õigusega ning jätta EL õigusega vastuolus olev riigisisene õigusnorm kohaldamata, lasub autori hinnangul liikmesriigi kohtu kohtunikel vastutusrikas roll EL õiguse tõhususe põhimõtte elluviimisel. Samas moodustavad kohtunikud vaieldamatult ühe tähtsaima grupi EL-is EL õiguse ühtlases tagamises ja kohaldamises. Taolist tõlgendust toetab ka õiguskirjandus.³²⁷

Ühtlasi mängib olulist rolli lojaalsuskohustuse (ELL art 4 lg 3) järgimine, mis laieneb ka liikmesriikide kohtutele.³²⁸ Teaduskirjanduses on koguni selgitatud, et lojaalsuse põhimõte omab laiemat mõjuala ja on kaugemaleulatuv kui EL õiguse ülimuslikkuse printsiip. Nimelt ei kohusta põhimõte liikmesriiki üksnes EL õigust arvesse võtma, vaid sunnib liikmesriiki tegema ka ise kõikvõimalikke pingutusi, et EL-is oleks EL õigus rakendatud ühtlaselt ja efektiivselt.³²⁹ Autori hinnangul on sel puhul U. Lõhmus tabavalt leidnud, et EL õiguskorra terviklik mõju sõltubki suuresti asjaolust, kuidas EL õigust liikmesriikides rakendatakse.³³⁰

Autori arvates on isiku õiguste kaitse EL õiguse rikkumisel piisavalt tõhus. Kõnealusel teemal on arutletud ka õiguskirjanduses.³³¹ Nagu eelnevalt selgitatud, on isikul, kellele on liikmesriigi seadusandja poolt EL õiguse rikkumise tagajärjel tekkinud kahju, võimalus pöörduda riigisisesse kohtusse. Ühtlasi on riigisisel kohtul võimalus EL õiguse rikkumise korral küsida EK-lt eelotsust (ELTL artikkel 267 ja ELL artikkel 19 lg 3 p b) EL õiguse tõlgendamise ja kohaldamise kohta.³³² Samuti võib isik, kel ei ole õnnestunud edukalt vaidlustada EL õiguse rikkumist liikmesriigi kohtus, teavitada väidetavast EL õiguse rikkumisest Euroopa Komisjoni, kellele on õigus algatada liikmesriigi vastu rikkumismenetlus. Seega olukorras, kus seadusandja on rikkunud EL õigust, mille tagajärel on isikule tekkinud kahju, on isikul oma õiguste kaitseks piisavalt võimalusi. Autori hinnangul on põhjendatud ehk isegi järeldada, et võrreldes seadusandja poolt riigisisese õiguse rikkumisest tuleneva kahjuhüvitusvõimalustega on EL õiguse rikkumisega seonduv õiguste kaitse laiem.

³²⁷ Zingales, N. Member State Liability vs National Procedural Autonomy: What Rules for Judicial Breach of EU Law? – German Law Journal 2010/11 (4), lk 420-421.

³²⁸ Klamert, M. The principle of Loyalty in EU Law. Oxford: Oxford University Press 2014, lk 23-34.

³²⁹ Laffranque, J. *Op cit*, lk 621.

³³⁰ Lõhmus, U. Kuidas liikmesriigi kohtusüsteem tagab EL õiguse tõhusa toime? – Juridica 2007/III, lk 143.

³³¹ Erme, J. Üksikisiku õiguste kaitse juhul, kui riik rikub Euroopa Ühenduse õigust. – Juridica 2005/V, lk 349-350; Kriitiliste seisukohtade osas vt ka Marson, J., Ferris, K. Collective Redress: Broadening EU Enforcement through State Liability. – European Business Law Review 2015/27 (3), lk 327-333.

³³² Riigikohus on EK-lt eelotsuse küsimise võimalusi analüüsinud nt kohtuasjades RKHKm 3-3-1-85-07, p 38; RKHKm 3-3-1-74-05, p 14-15; RKHKm 3-15-1188/21, p 21 ja 28; RKHko 3-3-1-1-16, p 21; RKHko 3-3-1-75-15, p 18.

4.2. Kahju hüvitamise nõude menetlus riigisisese õiguse alusel

Riigivastutuse seaduses ei ole õigustloova aktiga või selle andmata jätmisega tekitatud kahju hüvitamise nõude esitamiseks ja nõude menetluseks sätestatud erinorme. Seega tuleb õigustloova aktiga või õigustloova akti andmata jätmisega tekitatud kahju puhul lähtuda üldalusest ehk RVastS §-st 17. RVastS § 17 reguleerib taotluse või kaebuse esitamist. Õigustloova aktiga või selle andmata jätmisega tekitatud kahju hüvitamisel järgneb ka põhiseaduslikkuse järelevalve menetlus, kui akti ei ole juba varem põhiseadusevastaseks tunnistanud. Töö autor käsitleb alljärgnevalt kahju hüvitamise nõude menetlemise meetodikat.

4.2.1. Nõude esitamise kord

RVastS § 17 lg 1 ls 1 sätestab, et kahju hüvitamiseks võib esitada taotluse kahju tekitanud haldusorganile või kaebuse halduskohtule. Normist tuleneb seega isikule võimalus valida, kas pöörduda kohtusse või kahju tekitanud haldusorgani poole. Haldusorgani poole kahju hüvitamise taotlusega pöördumine (st kohtueelne menetlus) on õigustloova akti andmise või selle andmata jätmisega tekitatud kahju puhul võimalik piiratud juhtudel, st juhtudel, kui õigustloova akti andjat saab käsitleda haldusorganina. Kuivõrd haldusorganitest on õigustloova akti andmise õigus mh Vabariigi Valitsusel, ministritel ja kohalike omavalitsuste volikogudel, võib isik antud haldusorganite poole kahju hüvitamise taotlusega pöörduda (RVastS § 17 lg 1 ls 1).³³³

Autor juhib tähelepanu asjaolule, et juhul, kui kahju on tekitatud seaduse andmise või seaduse andmatajätmisega Riigikogu poolt, keda ei saa käsitleda haldusorganina, ei ole võimalik Riigikogule RVastS § 17 lg 1 ls 1 kohaselt kahju hüvitamise taotlust esitada. Seega tuleb seadusega tekitatud kahju hüvitamise nõue esitada halduskohtule.³³⁴

Autori hinnangul on taoline kahju hüvitamise nõude esitamise viis mõistlik. Seda eeskätt põhjusel, et Riigikogu poolt loodavate abstraktsete seaduste arv on küllaltki suur, mis tähendab, et ka võimalike kahju kannatanud isikute ring võib olla rohkearvuline. Järelikult võib eeldada, et Riigikogule esitatavate kahju hüvitamise taotluste arv oleks märkimisväärne. Sarnane seisukoht on leidnud kinnitust ka RVastS ja PSJKS muutmise seaduse eelnõu seletuskirjas, kus viidati täiendavalt, et kirjeldatud olukorras võiks tekkida Riigikogu ülekoormamise oht.³³⁵

³³³ RVastS ja PSJKS muutmise seaduse eelnõu seletuskiri, § 1 p 10.

³³⁴ Andresen, E. (viide 7), lk 89.

³³⁵ RVastS ja PSJKS muutmise seaduse eelnõu seletuskiri, § 1 p 10.

Seadusandjat ei peaks aga põhitegevuse kõrval koormama lisakohustustega, st kohustusega otsustada kahju hüvitamise kohustuse olemasolu ja hüvitise rahalise suuruse üle.³³⁶ Seejuures ei peaks ka Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumil olema kohustust lahendada täiendavalt kahjuhüvitise vaidlusi olukorras, kus kahju on tekitanud Riigikogu komisjoni protseduuriline otsus. Hüvitamisnõuete esitamisel piisab kohtusse pöördumise õigusest.³³⁷

Õigustloova akti või selle andmata jätmisega tekitatud kahju hüvitamise nõude menetlus ei seostu üksnes RVastS § 17 lg 1-s-ga. Olukorras, kus seadusandja tegevusest nähtub põhiseadusvastasus, järgneb õigustloova akti või selle andmata jätmise³³⁸ põhiseaduspärasuse kohtulik kontroll. PS § 149 lg 3 kohaselt on Riigikohus põhiseaduslikkuse järelevalve kohus. PS § 152 lg 2 sätestab Riigikohtu pädevuse tunnistada põhiseadusvastane akt kehtetuks. Olgugi, et kohaldatava õigusnormi põhiseaduspärasust tuleb kontrollida igas kohtus,³³⁹ on põhiseadusvastasuse tagajärgede üle otsustamise võim üksnes Riigikohtul.³⁴⁰ Taolise võimumonopoli kasutamise teel võib Riigikohus seega seadusandja otsuse (õigustloova akti) õigusjõu peatada. Sarnane käsitlus nähtub ka õiguskirjandusest, kus on märgitud, et põhiseaduslikkuse järelevalve menetlus on erandlik menetlus, kus on võimalik murda seadusandja sõna – üksnes sel puhul saab kohus end asetada kõrgemale seadusandja otsusest.³⁴¹

Põhiseaduslikkuse järelevalve menetlust puudutavad üksikasjad, põhiseaduslikkuse järelevalve kohtu pädevuse ja kohtusse pöördumist reguleeriv teave sisaldub PSJKS-s, lisaks tulevad kohaldamisele asjakohased normid kohtumenetluse seadustikest.³⁴² PSJKS § 2 p 1 sätestab, et PSJKS alusel lahendab Riigikohus taotlusi kontrollida õigustloova akti või selle andmata jätmise vastavust põhiseadusele. PSJKS § 4 lg 1 kohaselt kontrollib Riigikohus õigustloova akti, selle andmata jätmise või välislepingu põhiseadusele vastavust põhistatud taotluse, kohtuotsuse või -määruse alusel.

PSJKS § 9 täpsustab põhiseaduslikkuse järelevalve teostamist kohtuotsuse või -määruse alusel. Võimalikud menetlusosalised põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses on reastatud PSJKS § 10 lg-s 1. Viidatud sätte kohaselt võivad menetlusosaliseks olla: (i) vaidlustatud õigustloova

³³⁶ *Ibid.*

³³⁷ RKPJKm 5-19-6, p 11-13.

³³⁸ RKHKo 3-16-1191/66, p 10.1.

³³⁹ RKÜKo 3-4-1-1-05, p 49 kohaselt ei tähenda siiski riigisisese õigusakti vastuolu EL õiguse õigusaktiga tingimata, et rikutud on ka põhiseadust; PS kommentaaride kohaselt tuleb kohtunikul olukorras, kus riigisisene õigusnorm on vastuolus EL õigusega, jätta riigisisene norm EL õiguse ülimuslikkusest lähtuvalt kohaldamata. Vt Pilving, I. PS § 152/33. Samas ka õigustloova akti andmata jätmine ei tähenda EL õiguse rikkumine automaatselt PS rikkumist.

³⁴⁰ Pilving, I. PS § 152/1.

³⁴¹ Ernits, M. Põhiõigused, demokraatia, õigusriik. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2011, lk 245.

³⁴² RVastS ja PSJKS muutmise seaduse eelnõu seletuskiri, § 1 p 10.

akti vastuvõtnud või andnud organ; (ii) õigustloova akti vastu võtmata või andmata jätnud organ; (iii) välislepingu vaidlustamise korral Vabariigi Valitsus; (iii) kohtuotsuse või -määruse alusel algatatud menetluses kohtuvaidluse menetlusosalised; (iv) kohaliku omavalitsuse volikogu poolt taotluse esitamisel kohaliku omavalitsuse volikogu; (v) Riigikogu poolt taotluse esitamisel Riigikogu; (vi) õiguskantsler; (vii) valdkonna eest vastutav minister; (viii) Vabariigi Valitsust esindav minister.

Tasub selgitada, et PSJV menetluse läbiviimisega Riigikohtus välditakse olukorda, kus jääksid kehtima õigusaktid või -normid, mis on põhiseadusevastased.³⁴³ Siinkohal on autori hinnangul sobiv tuua võrdluseks fakt, et Eesti esimese iseseisvusperioodi ajal oli kasutusel PSJV hajutatud mudel, mille puhul jättis kohus põhiseaduse vastase seaduse kohtuasjas küll kohaldamata, kuid seadust ei tunnistanud kehtetuks ning see kehtis muutmata kujul edasi. Hajutatud mudel on senini kasutusel näiteks Soomes ja Rootsis. Mandri-Euroopa riikides toimub põhiseaduslikkuse järelevalve üldjuhul eraldiseisvas konstitutsioonikohtus (Austria põhiseaduse artikkel 89 lg 2 ja artiklid 139-140, Prantsuse PS artikkel 56 jj).³⁴⁴

Üleüldiselt hoitakse PSJV menetluse toimumise tagajärjel ära ka potentsiaalseid vastandlikke tõlgendusi kohtute poolt ning tagatakse ühetaoline ja ühtne isikute kaitse.³⁴⁵ RVastS ja PSJKS muutmise seaduse eelnõu seletuskirjas sisaldub ka täpne PSJV menetluskäik. Kuivõrd seletuskirjas väljatoodu annab selge ülevaate menetluskäigust, on autori arvates põhjendatud see ka alljärgnevalt lisada.

Õigustloova akti andmise või selle andmata jätmisega tekitatud kahju hüvitamise nõude PSJV menetluskulg on järgnev: (i) isiku hinnangul on õigusloov akt või selle andmata jätmine õigusvastane ning tekitab talle kahju; (ii) isik pöördub esimese astme halduskohtusse kahju hüvitamise kaebusega (RVastS § 17 lg 1 ls 1, HKMS § 37 lg 2 p 4); (iii) esimese astme halduskohus kontrollib kahju hüvitamise eelduseks olevaid asjaolusid RVastS § 14 lg 1 regulatsiooni alusel. Kohus analüüsib sh vastutuse piiramise aluseid vastavalt RVastS § 13 lg-le 1 ja 3. Kohus jõuab järeldusele, et isikule on kahju tekkinud ning kahju tekitanud õigustloov akt või selle andmata jätmine on põhiseadusega või EL õigusega vastuolus; (iv) kohus otsustab jätta põhiseadusega vastuolus oleva õigustloova akti kohaldamata (juhul, kui õigustloov akt on antud) ja/või kohaldab kõrgemalseisvat akti, millest tuleneb isiku vastav subjektiivne õigus. Kohus lahendab oma otsusega kohtuasja ja mõistab välja võimaliku kahju hüvitise. Samuti

³⁴³ RVastS ja PSJKS muutmise seaduse eelnõu seletuskiri, § 1 p 10.

³⁴⁴ Pilving, I. PS § 152/4, PS § 152/5.

³⁴⁵ RVastS ja PSJKS muutmise seaduse eelnõu seletuskiri, § 1 p 10.

algatab kohus põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse, mis tähendab, et kohus saadab kohtulahendi edasi Riigikohtule (HKMS § 158 lg 4, HKMS § 162 lg 2 ja PSJKS § 9 lg 1) juhul, kui põhiseadusvastasust ei ole juba varasemalt kindlaks tehtud; (v) Riigikohus tunnistab õigustloova akti, õigustloova akti asjakohase sätte või õigustloova akti andmata jätmise põhiseadusevastaseks, tunnistab selle kehtetuks või jätab kohtu taotluse rahuldamata (PSJKS § 15 lg 1 p 2, PSJKS § 15 lg 1 p 2¹ või PSJKS § 15 lg 1 p 6); (vi) olukorras, kui kohus jättis kohtuasja lahendamisel kohtuotsuse resolutsioonis põhiseadusvastasuse tõttu kohaldamata asjassepuutuva õigustloova akti või tunnistas selle andmata jätmise põhiseadusega vastuolus olevaks, hakkab edasikaebamise tähtaeg kulgema Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve korras antud akti põhiseaduslikkuse kohta tehtud otsuse kuulutamisele järgnevast päevast (HKMS § 181 lg 2, HKMS § 204 lg 3, HKMS § 212 lg 3, HKMS § 235 lg 5).³⁴⁶

Seoses eeltoodud neljanda punktiga ja PSJV menetluse rakendumisega on oluline juhtida tähelepanu asjaolule, et isegi olukorras, kus riigisisene norm on asjassepuutuv, võib selle PS-le vastavuse hindamine ära langeda tulenevalt õigusnormi seotusest EL õigusega. EL õigusega seotud säteteks võiks lugeda neid norme, mille kehtestamise kohustus tekib EL õiguse tõttu (st need on sätted, mille kehtetuks tunnistamine tekitaks vastuolu EL õigusega).³⁴⁷ Põhiseaduse kommenteeritud väljaandest selgub, et põhiseaduslikkuse järelevalvet EL õigusega seotud sätte suhtes on Riigikohus pidanud võimalikuks eeskätt juhul, kus kohtumenetluses on vaidlustatud normi formaalset põhiseaduspärasust ning olukorras, mida EL õigus ei reguleeri või kus EL õigus jätab liikmesriigi seadusandjale otsustusruumi.³⁴⁸

Riigikohus on seejuures samuti kinnitanud, et vaidlusaluste normide kuulumine EL õiguse kohaldamisalasse ei tähenda, et normide põhiseaduspärasuse kontrollimine Eesti kohtus oleks absoluutselt välistatud. Kohtupraktikast tuleneb nimelt, et EL õigus ei keela liikmesriikidel tagada riigisiseseid põhiõigusi määral, mil põhiõiguste realiseerimine ei ohusta EL õiguse ülimuslikkust, tõhusust ega ühtsust.³⁴⁹

Eelnevast tulenevalt esineb seega PSJV menetluses nähtav erinevus seoses riigisisese normi ja EL õigusega seotud oleva õigusnormi põhiseaduslikkuse järelevalves.

³⁴⁶ RVastS ja PSJKS muutmise seaduse eelnõu seletuskiri, § 1 p 10.

³⁴⁷ Kolk, T. *Op cit*, lk 16.

³⁴⁸ Pilving, I. PS § 152/77. Vt täpsemalt lisaks Pilving, I. PS § 152/77 - § 152/85.

³⁴⁹ RKPJKo 5-20-10, p 40-43; Vt ka RKÜKo 3-2-1-71-14, p 81 ja 83.

4.2.2. Nõude esitamise tähtaeg

RVastS § 17 lg 1 ls 1 kohaselt kahju hüvitamise kaebuse või taotluse esitamisel tuleb silmas pidada nõude esitamise tähtaega. RVastS § 17 lg 3 kohaselt tuleb kahju hüvitamise taotlus või kaebus esitada kolme aasta jooksul, arvates päevast, millal kannatanu kahjust ja selle põhjustanud isikust teada sai või pidi teada saama, sõltumata teada saamisest aga 10 aasta jooksul kahju tekitamisest või selle põhjustanud sündmusest arvates.

RVastS 17 lg-s 3 sätestatu on võrreldav HKMS § 46 lg 4 regulatsiooniga, mis näeb samuti ette kolme aasta (ja ühtlasi kümne aasta) pikkuse kaebuse esitamise tähtaja piirangu. HKMS § 46 lg 4 regulatsioon sätestab järgmist: hüvitamiskaebuse või heastamiskaebuse võib esitada kolme aasta jooksul arvates päevast, kui kaebaja sai teada või pidi teada saama kahjust ja selle põhjustanud isikust või haldusakti või toiminguga tagajärgedest, mille kõrvaldamist ta nõuab. Sõltumata sellest ei saa hüvitamiskaebust ega heastamiskaebust esitada pärast kümne aasta möödumist kahju või tagajärjed tekitanud haldusakti või õigustloova akti andmisest, toiminguga tegemisest või õigusemõistmisel tehtud lahendi teatavakstegemisest.

EL liikmesriikides, kus seadusandja vastutusele on seatud ranged piirangud, on kahju nõude esitamise tähtaeg varieeruv. Euroopa riikides, kus riigisisest seadusandja vastutuse instituuti selgelt tunnustatakse (nt Šveits ja Hispaania), on riigivastutusseadustes kahju hüvitamise nõude tähtajaks vaid üks aasta.³⁵⁰

Võrdluse saab tuua ka Austria ja Saksamaa asjaomaste põhimõtetega. Olgugi, et Austria riigisisesele seadusandja vastutusele on seatud ranged piirangud, kohaldatakse EL õigusele tuginevate riigivastutusnõuete suhtes põhimõtteliselt AHG §-s 6 sisalduvaid aegumistähtaegu, milleks on kolm aastat ajast, mil kannatanu seadusandja poolt tekitatud kahjust teada sai.³⁵¹ Saksamaa ametniku vastutuse nõude aegumistähtaeg määratletakse tsiviilõigusest tuleneva üldise aegumistähtaja kohaselt (BGB § 194 jj). Kolme aasta pikkust aegumistähtaega kohaldatakse üldjuhul ka EL õigusel põhinevate riigivastutusnõuete puhul (BGB § 195), mis algab selle aasta lõpust, mil nõue tekkis ja kannatanu sai (või pidi teada saama) nõude aluseks olnud asjaoludest (BGB § 199 lg 1).³⁵²

³⁵⁰ Dörr, O. § 1 Staatshaftung in Europa: Vergleichende Bestandsaufnahme. Teoses Dörr, O (toim). *Op cit*, lk 26-27.

³⁵¹ Kucsko-Stadlmayer, G. § 14 Österreich. Teoses Dörr, O (toim). *Op cit*, lk 454.

³⁵² Dörr, O. § 5 Deutschland. Teoses Dörr, O (toim). *Op cit*, lk 150.

Riigikohus on viidanud EK praktikale, mille kohaselt ei ole kolmeaastast tähtaega kahju hüvitamise nõude esitamiseks peetud ebamõistlikuks.³⁵³ EK kohtupraktikast nähtub tõepoolest, et riigisisest kolmeaastast aegumistähtaega võib pidada sobilikuks.³⁵⁴

Samas on EK möönnud, et aegumistähtaeg saab tagada õiguskindluse vaid juhul, kui see tähtaeg on varem kindlaks määratud. Nimelt võib tõhususe põhimõttega olla vastuolus õiguslikult ebamäärane riigisisene olukord seoses menetlustähtaegadega, kui võrd isikule liikmesriigi poolt Ühenduse õiguse rikkumisega tekitatud kahju hüvitamine võib olla eriliselt raskendatud, kui isik ei suuda piisava kindlusega tuvastada kohaldatavat aegumistähtaega.³⁵⁵

Töö autor nõustub eeltooduga. Töö koostaja hinnangul on menetlustähtaja varasem kindlaks määramine kohtusse pöörduda sooviva isiku seisukohalt hädavajalik, et tagada õiguskindlust menetlustähtaja osas. Õiguskindluse põhimõte peab looma kindluse kehtiva õigusliku olukorra suhtes, õiguskindlus tähendab sisuliselt nii selgust kehtivate õigusnormide sisu (õigusselguse põhimõte) kui ka seaduses kehtestatud normide püsijäämise suhtes.³⁵⁶ Varasem menetlustähtaja kindlaks määramine loob isikule selge arusaama õiguslikust ajaruumist ning soodustab isiku kohtusse pöördumise võimaluse kasutamist oma õiguste rikkumise korral.

³⁵³ RKHKo 3-3-1-59-12, p 16. EK kohtupraktikas on kolmeaastase hüvitamiskaebuse esitamise tähtaega peetud mõistlikuks näiteks lahendites C-62/00, *Marks & Spencer*, p 35; EKo C-228/96, *Aprile vs Amministrazione delle Finanze dello Stato*, ECLI:EU:C:1998:544, p 19.

³⁵⁴ C-445/06, *Danske Slagterier*, p 32.

³⁵⁵ C-445/06, *Danske Slagterier*, p 32 ja 33.

³⁵⁶ RKHKo 3-4-1-16-05, p 20.

KOKKUVÕTE

Käesoleva magistritöö põhiliseks eesmärgiks oli välja selgitada, millistel tingimustel ja kuidas toimub õigustloova akti andmise või selle andmata jätmisega kahju hüvitamine nii riigisisese õiguse kui EL õiguse rikkumise korral ning milliste EK praktika põhimõtetega peab liikmesriigi kohus kahjuhüvitisnõuete menetlemisel arvestama. Magistritöö eesmärgile vastamiseks oli magistritöös määratletud neli täiendavat uurimisküsimust.

Magistritöö esimeses peatükis käsitleti esimest uurimisküsimust, mis oli järgmine: millised on õigustloova akti andmisel või selle andmata jätmisel tekitatud kahju hüvitamise eeldused ning kuidas on Riigikohus RVastS § 14 lg-s 1 sätestatud praktikas sisustanud. RVastS § 14 lg 1 kohaselt peavad õigustloova akti või selle andmata jätmisega tekitatud kahju hüvitamise nõude rahuldamiseks olema üheaegselt täidetud kõik sättes nimetatud tingimused. Peatükis 1.3. käsitles autor aktuaalset kohtupraktikat ning lahendites sedastatud põhimõtteid. Autori hinnangul on Riigikohtu senise kohtupraktika abil võimalik mõista sätte eelduste tegelikku sisu, seega on praktika mõistetav ja vastuolusid ei nähtu. Esimese uurimisküsimuse analüüsi tulemusena selgus oluline järeldus, mille kohaselt võib seadusandja poolt EL õiguse rikkumisel olla riigivastutus kannatanusõbralikum kui riigisisese õiguse rikkumisel. Nimelt näeb RVastS § 14 lg 1 ühe kahju hüvitamise eeldusena ette kriteeriumi, et hüvitise nõudja peab kuuluma eriliselt kannatanud isikute gruppi. Eriliselt kannatanud isiku tunnuse lisamine riigivastutuse seadusesse oli seotud EK varasema praktikaga, kuid käesolevaks hetkeks on kinnitust leidnud tõsiasi, et tingimus, mille kohaselt peab isik kahju hüvitamise nõude esitamiseks kuuluma eriliselt kannatanud isikute hulka, ei ole koosõlas EK tänase kohtupraktikaga liikmesriigi vastutuse küsimuses. Seadusandja poolt EL õiguse rikkumisega tekitatud kahju hüvitamise asjades tuleb eriliselt kannatanud isikute rühma kuulumise tingimus jätta kohaldamata, kuid riigisisese õiguse rikkumise korral tuleb kohtul RVastS § 14 lg-s 1 toodud „eriliselt kannatanud isikute gruppi“ kuulumise eeldust rakendada. Õigusemõistet ei tule siiski sisustada rangemalt, kui seda tehti EK varasemas praktikas kahju hüvitamise asjades. Eelnevast lähtudes on autori hinnangul kehtiv regulatsioon ebaselge, mistõttu soovib autor õigusnormi täiendada järgnevalt: „Isik võib nõuda õigustloova aktiga või selle andmata jätmisega kahju hüvitamist ka juhul, kui kahju põhjustati avaliku võimu kandja poolt EL õiguse rikkumisega. Avaliku võimu kandja poolt EL õiguse rikkumisel kohaldatakse RVastS § 14 lg 1 niivõrd, kui võrd normis sätestatud kahju hüvitamise nõude eeldused vastavad EL õigusele ja Euroopa Kohtu kohtupraktikas liikmesriigi riigivastutust käsitlevatele üldtunnustatud põhimõtetele.“ Esimese uurimisküsimuse raames võib ka järeldada, et teatud juhtudel pöördub Riigikohus RVastS § 14

Ig-s 1 sätestatud koosseisuelementide tõlgendamiseks EK praktika poole – nii on see avaliku võimu kandja kohustuse olulise rikkumine ja normi otsekohaldatavuse kriteeriumite puhul.

Analüüs, mis puudutas seadusandja vastutuse regulatsiooni teistes EL liikmesriikides, tõi selgelt nähtavale, et struktuurselt on riigivastutuse režiimid võrdlemisi erinevad ning üldjuhul on seadusandja vastutus riigisisese õiguse rikkumisel küllaltki piiratud (näiteks Sloveenias, Prantsusmaal, Belgias). Autori fookus oli Austria ja Saksamaa seadusandja vastutuse uurimisele, kus mõlemas riigis puudub RVastS § 14 Ig-ga 1 analoogne instituut ning seadusandja vastutus on sisuliselt välistatud. Asjakohaste regulatsioonide käsitlemine tõi kaasa arusaama seadusandja võimaliku vastutuse regulatsiooni olulisusest riigisisese õiguse rikkumisel ning isikute väärtuslikust võimalusest enda õiguste kaitsel kasutada õiguskaitsevahendeid kahju hüvitamise nõude näol.

Magistritöö teises peatükis tegeles autor töö teise uurimisküsimusega ning uuris, et millistes olukordades võib järgneda liikmesriigi vastutus seadusandja poolt EL õiguse rikkumisega üksikisikule tekitatud kahju eest ning kuidas on EK liikmesriigi vastutuse kriteeriumeid sisustanud. Liikmesriigi vastutus EL õiguse rikkumisega tekitatud kahju eest kohaldub järgnevatel tingimustel: rikutud õigusnorm loob üksikisikule õigusi, rikkumine peab olema piisavalt oluline ning õigusrikkumise ja üksikisikule tekitatud kahju vahel esineb põhjuslik seos. EK praktikast võib järeldada, et esimese kriteeriumi täitmine ei ole problemaatiline. Küll aga ei ole see nii kahe ülejäänud tingimuse täitmise puhul. EL õiguse piisavalt oluline rikkumine eeldab, et liikmesriik (sh liikmesriigi seadusandja) on raskelt eiranud oma kaalutlusõiguse piire. Kaalutlusruum sõltub suuresti rikutud õigusnormi selguse ja täpsuse astmest. Teisalt olukorras, kus liikmesriigil ei ole tarvis teha õigusloomega seonduvaid valikuid ja esineb väike või sisuliselt olematu kaalutlusruum, võib üksnes pelk EL õiguse rikkumine kujutada endast piisavalt olulist EL õiguse rikkumist. Samas olukorras, kus vaidlusalune õigusnorm on mitmetitõlgendatava sõnastusega, on Eesti riigisisesel kohtul vajalik analüüsida, kas seadusandja poolt EL õiguse normile antud tõlgendus on normi sõnastusest tuletatav ja kooskõlas sätte eesmärgiga. Rolli võib mängida siinpuhul ka asjaolu, et juhul, kui enamus liikmesriikidest on andnud sättele sarnase tõlgenduse, siis võib ka Eesti seadusandja poolt EL õiguse rikkumine olla vabandatav ning rikkumine ei pruugi kvalifitseeruda piisavalt oluliseks. Seevastu olukorras, kus Eesti kohtul on vajalik jõuda järeldusele, kas seadusandja poolt EL õiguse rikkumine on otseses põhjuslikus seoses isikule tekkinud kahjuga, tuleb tähelepanu pöörata ka asjakohase direktiivi (sätte) eesmärgile. Kui riigisisesse õigusesse ülevõetud direktiivi eesmärki pole sisuliselt saavutatud ja isikule on rikkumise tagajärjel tekkinud kahju, tuleb jaatada põhjuslikku seost. Viimast on praktikas tunnustanud ka Riigikohus. Autor leiab,

et EK ei ole veel laialdaselt määratlenud põhjusliku seose tuvastamiskriteeriumeid, kuigi teatud suunised on praktikast tuletatavad. Autori hinnangul tuleks seega põhjusliku seose kindlaksmääramisel eeskätt aluseks võtta riigisiseseid põhimõtteid, kuid kahtlemata peab tähelepanu pöörama ka EK praktikale, et väljatöötatud standarditega mitte vastuollu minna.

Kuivõrd teatud juhtudel võib osutada küsitavaks, kellele omistada kahju tekitamine, st kas seadusandjale või haldusorganile, käsitleti kolmanda uurimisküsimusena, keda tuleb pidada kahju tekitanud organiks. Magistritöös toodi probleemkoha näitlikustamiseks situatsioon, kus seadusandja jätab direktiivi sätte riigisisesse õigusesse kohaselt üle võtmata, millele järgneb haldusorgani poolne direktiivi otsust õigusmõju omavama sätte kohaldamata jätmise. Isikule kahju tekitanud organiks saab lõppastmes pidada haldusorganit, mitte seadusandjat, kuivõrd põhjusliku seos esineb haldusorgani tegevuse ja isikule tekkinud kahju vahel. Taolise olukorra puhul on tegemist RVastS § 14 lg-le 2 vastava kahjuga, mistõttu saab kahju hüvitamist nõuda üldistel alustel RVastS § 7 ja RVastS § 9 järgi, mitte RVastS § 14 lg-le 1 tuginedes. Riigisisese õiguse rikkumisel, st näiteks olukorras, kus isiku suhtes on üldakti alusel antud üksikakt, millest viimasega on isikule väidetavalt kahju tekitatud, kohaldatakse samuti RVastS § 14 lõiget 2. Viimase käsitlemise osas on Riigikohtus lahknevaid seisukohti. Aktuaalse Riigikohtu praktika kohaselt võib siiski järeldada, et nii põhiseaduse kui ka EL õiguse vastase seaduse alusel antud haldusaktist või toimingust järgnenud kahju tuleb hüvitada RVastS üldistel alustel.

Kuivõrd nii riigisisese õiguse kui EL õiguse rikkumise puhul toimub kahju hüvitamise menetlus riigisiseses kohtus, siis otsiti töös vastust neljandale uurimisküsimusele, kuidas toimub õigustloova akti andmise või selle andmata jätmisega kahju hüvitamise menetlus riigisiseses kohtus. Siinpuhul on oluline juhtida tähelepanu mh riigisisese kohtu rollile EL õiguse rakendamisel, kuivõrd just riigisisese kohtu ülesandeks on kaitsta EL õigusega üksikisikutele antud õigusi ja tagada normide (sh direktiivis ettenähtud tulemuse) täielik õigusmõju. Eesti kohtu kohtunikel on kohustus tõlgendada riiklikke seadusi kooskõlas EL õigusega ning jätta EL õigusega vastuolus olev riigisisene õigusnorm kohaldamata. Neljandale uurimisküsimusele vastuse leidmiseks analüüsiti ka kahju hüvitamise nõude menetluskulgu riigisisese õiguse alusel. Õigustloova aktiga või õigustloova akti andmata jätmisega tekitatud kahju hüvitamise nõude puhul tuleb lähtuda üldalusest. RVastS § 17 lg 1 ls 1 kohaselt võib kahju hüvitamiseks esitada taotluse kahju tekitanud haldusorganile või kaebuse halduskohtule. Kohtueelne menetlus on võimalik olukorras, kus õigustloova akti andjat saab käsitleda haldusorganina. Juhul, kus kahju on tekitatud seaduse andmise või andmatajätmisega Riigikogu (kui põhilise seadusandja) poolt, keda ei saa seaduse mõttes käsitleda haldusorganina, ei ole võimalik Riigikogule kahju hüvitamise taotlust esitada, vaid kaebusega tuleb pöörduda halduskohtusse.

Kahju hüvitamise taotlus või kaebus tuleb esitada kolme aasta jooksul päevast, millal kannatanu kahjust teada sai või pidi teada saama, sõltumata teada saamisest aga 10 aasta jooksul kahju tekitamisest või selle põhjustanud sündmusest arvates (RVastS § 17 lg 3). Seejuures on oluline ka EK seisukoht, mille kohaselt ei ole kolmeaastast tähtaega kahju hüvitamise nõude esitamiseks peetud ebamõistlikuks. Lisaks selgus õiguskirjandusest, et RVastS § 14 lg-t 1 saab varalise kahju hüvitamisel kohaldada koos RVastS § 8 lg-ga 1, mittevaralise kahju hüvitamisel koos RVastS § 9 lg-ga 1. Ühtlasi peab kahju hüvitamise menetluses arvestama RVastS §-s 13 sätestatud vastutuse piiramise aluste ja elementidega, mis võivad seadusandja vastutust komplekse õigusloome ja õigustloovate aktide etteprognoosimatu mõju osas kergendada. Seoses EL õiguse rikkumisest tuleneva liikmesriigi vastutusega tasub selgitada, et asjaolu, et riigisisel kohtul on kahju hüvitamise eelduste täidetuse kontrollimisel kohustus arvestada EK poolt välja töötatud kriteeriume, ei välista RVastS § 13 kohaldamist ning vastutust piiravate ja välistavate asjaolude arvesse võtmist. Riigikohtu kohtupraktika analüüsist selgus tõsiasi, et RVastS § 13 lg 1 regulatsiooni on vastutuse piiramise alusena kohtuvaidlustes käsitletud vähesel määral. Eeldatavasti ei ole vastustaja ise kohtumenetluses sättelegu tuginenud, mis on autori hinnangul aga ebaõige, kuivõrd kahju hüvitamise nõude menetluses tasuks vastustajal enda positsiooni võimalikult laialdaselt kaitsta. Kuivõrd senine praktika RVastS § 13 lg 1 kohaldamise osas on olnud minimaalne ja normi tõlgendamise üldpõhimõtted ei ole veel juurdunud, siis ei ole võimalik seadusandja vastutust piiravate aluste sisu suhtes teha praegusel hetkel tõsikindlaid järeldusi.

Riigisisese kahju hüvitamise nõude menetlusega seoses on magistritöös ühtlasi selgitatud, et teatud juhul võib õigustloova aktiga või selle andmata jätmisel järgneda põhiseaduslikkuse järelevalve menetlus. Olukorras, kus seadusandja tegevusest nähtub põhiseadusvastasus, järgneb õigustloova akti või selle andmata jätmise põhiseaduspärasuse kohtulik kontroll Riigikohtus, mille käigus on võimalik teostada kontrolli seadusandja otsuste suhtes. Samas järeldub töös kajastatust, et teatud olukorras, kus riigisisene norm on relevantne, võib selle PS-le vastavuse kontrollimehhanism ära langeda tulenevalt õigusnormi seotusest EL õigusega.

Magistritöö esimeseks hüpoteesiks oli, et õigustloova akti või selle andmata jätmisega kas riigisisese õiguse või EL õiguse rikkumise tõttu tekitatud kahju hüvitamisel järgib Riigikohus järjepidevalt EK praktika suuniseid ning seadusandja poolt EL õiguse rikkumise korral on riigi vastutuse kohaldamise põhimõtted kooskõlas EK kohtupraktikaga. Vastav hüpotees leidis kinnitust. Riigikohus on seadusandja vastutusega seotud vaidlustes püüdnud järjepidevalt ühtlustada praktikat lähtudes seejuures EK poolt välja töötatud põhimõtetest. Seadusandja poolt riigisisese õiguse rikkumisega seotud kohtuvaidlustes on Riigikohus möönnud, et RVastS § 14

lg 1 koosseisuelementide tõlgendamisel on võimalik arvestada EK kohtupraktikat ning seda on Riigikohus ka teinud. Seadusandja poolt EL õiguse rikkumise korral on Riigikohus lähtunud asjaolust, et kuigi ka sel puhul saab juhinduda RVastS §-st 14, tuleb tingimus, et hüvitist nõudev isik peaks kuuluma eriliselt kannatanud isikute hulka, EL-i õigusaktide järgimata jätmisega tekitatud kahju hüvitamise asjades jätta kohaldamata. Seega on EL õiguse rikkumise korral riigi vastutuse kohaldamise printsiibid ühtsed EK praktikaga, RVastS § 14 lg 1 ei takista üksikisikul EL õigusest tulenevate õiguste realiseerumist ja maksuma panekut. Teise püstitatud hüpoteesi kohaselt on seadusandja riigisisene vastutus jäänud vaoshoitumaks. Magistritöö autori hinnangul ei leidnud teine hüpotees kinnitust. Riigikohtus menetletud varasemad kaasused põhinesid suuresti riigisisese õiguse rikkumisel, seejärel on lisandunud EL õiguse rikkumisega seotud kohtuvaidlusi. Praktika kinnitab, et just viimaste (2019 – 2020) aastate seadusandja vastutust puudutavad vaidlused seonduvad riigisisese õiguse rikkumisega. Hiljutisim vaidlus seoses EL õiguse rikkumisega jääb aastasse 2016. Ühtlasi nähtub tendents, et viimaste aastate riigisisese õiguse rikkumist puudutav kohtupraktika on valdavalt seotud seadusandja tegevusetusega. Hoolimata sellest, et teine hüpotees ei leidnud kinnitust, nendib autor, et üldplaanis ei esine seadusandja vastutusest lähtuvaid riigisiseseid vaidlusi siiski kohtusüsteemis sagedasti.

Magistritöös seatud peaesmärgi vastusena võib järeldada, et RVastS § 14 lg 1 kahju hüvitamise nõude rahuldamiseks peavad olema täidetud kõik sättes sisalduvad kumulatiivsed tingimused. Lähtuvalt eeltoodust on võimalik järeldada, et RVastS § 14 regulatsioon on kahemõõtmeline: esiteks kohaldub see riigisiseste vaidluste korral, teiseks saab sätet kohaldada ka seadusandja poolt EL õiguse rikkumise suhtes. Viimase puhul tuleb aga riigisisesel kohtul kõrvale jätta RVastS § 14 lg-s 1 sisalduv eriliselt kannatanud isikute rühma kuulumise klausel. Olgugi, et seadusandja vastutus riigisisese õiguse rikkumisel on võrreldes EL õiguse rikkumisest tuleneva vastutusega kannatanu suhtes rangem, ei ole see EL õiguse ja EK praktikaga kuidagi vastuolus, sest liikmesriigil ei ole keelatud kujundada oma riigisisese riigivastutusõiguse norme EL õigusega võrreldes piiravamaks. Olulisim põhimõte, mis seonduv kahjuhüvitisnõude menetlemisega on see, et õiguskaitsevahendid, mille eesmärgiks on tagada EL õiguse tõhus kaitse, peavad olema samaväärsed riigisisese õigusest tulenevate õiguskaitsevahenditega. Ühtlasi on Eesti kohtu kohtunikel kohustus tõlgendada Eesti seadusi kooskõlas EL õigusega ning jätta EL õigusega vastuolus olev riigisisene õigusnorm kohaldamata. Magistritöö autori hinnangul on kahju hüvitamise nõude võimalused nii riigisisese kui EL õiguse rikkumisest tulenevalt võrdväärsed, seega seadusandja vastutuse kohaldamine on Eesti õiguskorras laialdaselt tagatud.

SPECIAL CASE OF STATE LIABILITY: COMPENSATION FOR DAMAGE CAUSED BY LEGISLATION OF GENERAL APPLICATION OR BY FAILURE TO ISSUE LEGISLATION OF GENERAL APPLICATION

Abstract

Pursuant to § 25 of the Constitution of the Republic of Estonia (hereinafter Constitution), everyone has the right to compensation for moral and material damage caused by the unlawful action of any person. A person has the right to claim for compensation for the damage caused by public authority as well, thus including the legislative body. Direct reliance on § 25 of the Constitution is problematic due to the abstract nature of the legal norm, the specifications are stipulated in the Estonian State Liability Act (hereinafter SLA). According to § 14 (1) of the SLA, a person may claim compensation for damage caused by legislation of general application or by failure to issue legislation of general application only if the damage was caused by a significant violation of the obligations of a public authority, the legal provision forming the basis for the violated obligation is directly applicable, and the person belongs to a group of persons who have been specially injured due to the legislation of general application or by failure to issue legislation of general application. § 14 (1) of the SLA was amended in 2004. The reason for the amendment was Estonia's accession to the European Union (hereinafter EU), the need to ensure the compatibility of Estonian law with EU law and the need to take the case law principles defined by the European Court of Justice (hereinafter CJEU) into account. The elements of member state liability for the breach of EU law, i.e. the three conditions set out in the *Francovich* decision, were used as a basis for the amendment of the preconditions for a claim for compensation for damage caused by the legislative power. Essentially, the legislator's liability follows on the basis of the § 14 (1) of the SLA in case of violation of national law as well as in the case of violation of EU law. However, in disputes related to the violation of EU law, the case law of the CJEU must be primarily followed.

Due to the above, the master's thesis focused on the compensation for damage caused by legislation of general application or by failure to issue legislation of general application in violation of both national law and EU law. With regard to the Estonian court practice, which has processed the claims based on § 14 (1) of the SLA, the author focused only on the relevant court practice of the Supreme Court of Estonia (*Riigikohus*). The master thesis also analyzed the CJEU practise regarding the preconditions for member state liability for compensation for damage caused by violation of EU law. The main aim of the master's thesis was to find an

answer to the question under what conditions and how compensation for damage in case of violation of both national law and EU law is provided by legislation of general application or by failure to issue legislation of general application and what principles of CJEU practice must be taken into account by a national court. Based on the main aim of the master's thesis, the following research questions were set at the center of the master's thesis, which helped to answer the main research question named above: (i) what are the preconditions for compensation for damage caused by legislation of general application or by failure to issue legislation of general application and how has the Supreme Court addressed the preconditions for damage set out in § 14 (1) of the SLA? (ii) under what conditions does member state liability follow for damage caused to an individual by an infringement of EU law by the legislative power and how has the CJEU addressed the criterias for member state liability? (iii) how to identify the body that has caused the damage to an individual (ie determination of the activities of the legislative and the administrative body)? (iv) which are the principles governing the claim for damages in Estonian national court and how are claims for damages conducted under national law?

The first hypothesis of the master's thesis was that the Supreme Court consistently follows the principles of the case law of CJEU in compensating for damage caused by legislation of general application or by failure to issue legislation of general application or violation of EU law. Since the claims for damages related to the liability of the legislator may be based on violation of both national law and EU law, the author established the second hypothesis, according to which the domestic liability of the legislator has remained restrained.

Due to the set purposes named above, the master thesis is divided into four chapters. The first chapter of the master's thesis explains the concept of compensation for damage caused by legislation of general application or by failure to issue legislation of general application. Since the regulation of compensation for damage caused by a legislative power is applied in many legal systems only in extremely limited cases, the first chapter also draws a thorough parallel with the German and Austrian legal tradition regarding the legislator's liability. The analysis of the first research question revealed an important conclusion that the state liability for violation of EU law by the legislator may be more victim-friendly than in the case of a violation of domestic law. Namely, § 14 (1) of the SLA prescribes, as one of the preconditions for compensation for damage, the criterion that the claimant must belong to the group of particularly injured persons. The inclusion of a particularly injured person's identity in the SLA was related to the CJEU's former practice, but the fact that the condition that a person must be a particularly injured to claim for damages is not in line with the current CJEU case law on member state liability. In cases of compensation for damage caused by the legislator through

violation of EU law, the condition of belonging to a group of particularly injured persons must be disapplied, but in case of violation of domestic law the court must apply the named presumption. In the author's opinion, the current regulation is unclear, which is why the author suggests supplementing the legal norm. Regarding the legislator's liability in other EU member states, the analyzes concluded that in general the liability of the legislator for violating national law is rather limited (for example, in Slovenia, , France, Belgium). Concerning the liability of the Austrian and German legislators, there is no institute analogous to § 14 (1) of the SLA and the liability of the legislator is essentially excluded. The analysis led to an understanding of the importance of the regulation of possible legislator's liability in violation of domestic law.

As the legislator's liability by failure to issue legislation of general application is closely associated with the breach of an obligation under EU law, the second chapter of the master's thesis deals with the principles of member state liability developed in the CJEU court practise. Member state's liability for damages caused by an infringement of EU law applies under the following conditions: the rule infringed creates rights for the individual, the infringement must be sufficiently serious and there is a causal link between the infringement and the damage caused to the individual. From the practice of the CJEU, the fulfillment of the first criterion is not problematic. However, this is not the case with the other two conditions. A sufficiently serious breach of EU law presupposes that a member state (including the national legislator) has manifestly and gravely disregarded the limits on its discretion. The margin of discretion depends to a large extent on the degree of clarity and precision of the rule infringed. On the other hand, in a situation where a member state's legislator does not have to make legislative choices and has little or no discretion, only a breach of EU law can constitute a sufficiently serious breach of EU law. However, in a situation where the contested provision has an ambiguous wording, the national court must examine whether the interpretation of a provision of EU law given by the national legislator is inferred from the wording of the provision and is consistent with the purpose of the provision. If a majority of member states have given a similar interpretation to a provision, a breach of EU law by a member state may be excusable. On the other hand, in a situation where it is necessary for an Estonian court to conclude whether the violation of EU law by the legislator is directly related to the damage caused to a person, attention must also be paid to the purpose of the relevant directive (and the provision of the directive). If the purpose of the directive transposed into national law has not been substantially achieved and the person has suffered damage as a result of the infringement, a causal link can be established. The CJEU has not yet broadly defined the criteria for establishing a causal link. Therefore the determination of the causal connection should be based primarily on national

principles, but undoubtedly attention must also be paid to the practice of the CJEU in order not to contradict with the developed standards.

The third chapter deals with the analysis of the legal consequences of a claim for damages and with the third research question. The third chapter revealed that § 14 (1) of the RLA can be applied together with § 8 (1) of the RLA for compensation for proprietary damage and with § 9 (1) of the SLA for compensation for non-proprietary damage. The case law of the Supreme Court revealed the fact that the regulation of § 13 (1) of the SLA has been applied in a small extent in court disputes as a basis for limiting liability. In order to find an answer to the third research question, the master's thesis introduced a situation where the legislator fails to transpose a provision of a directive into national law, followed by the administrative authority's failure to apply a provision of the directive which has direct effect. The administrative body, and not the legislature, can ultimately be considered as the body that has caused damage to a person, as there is a causal link between the activities of the administrative body and the damage caused to the person. Therefore, the compensation for damage can be claimed according to § 14 (2) of the SLA and on general grounds pursuant to § 7 of the SLA and § 9 of the SLA, i.e. not on the basis of § 14 (1) of the SLA. To conclude, the damage resulting from an administrative act or act issued on the basis of contradiction to the Constitution and contrary to EU law, must be compensated on the general grounds of the SLA.

The last chapter of the master's thesis focuses on the procedure for claims for compensation for damage caused by legislation of general application or by failure to issue legislation of general application. The named claim for compensation must be based on a general basis, i.e. pursuant to § 17 (1) 1) of the SLA. In cases where damage has been caused by the enactment or non-enactment of law by the *Riigikogu* (as the main legislator) the claim for damages must be submitted to an administrative court. An application or complaint for compensation for damage must be submitted within three years from the day on which the victim became aware or should have become aware of the damage, regardless of becoming aware within 10 years from the time the damage was caused or the event that caused it (§ 17 (3) SLA). In a situation where the activities of the legislator reveal unconstitutionality, a judicial review of the constitutionality of the legislative act or its non-issuance follows, in the course of which it is possible to exercise control over the decisions of the legislator. Regarding the role of a national court in the implementation of EU law, the main task of a national court is to protect the rights granted to individuals by EU law and to ensure full legal effect. Estonian judges have an obligation to interpret national law in accordance with EU law and not to apply national legislation in conflict with EU law.

The first hypothesis was confirmed. In disputes related to the liability of the legislator, the Supreme Court has consistently tried to harmonize practice based on the principles developed by the EC. In court disputes related to the violation of domestic law by the legislator, the Supreme Court has acknowledged that in interpreting the constituent elements of § 14 (1) of the SLA, it is possible to take into account the case law of the CJEU. In the event of a violation of EU law by the legislator, the Supreme Court has proceeded from the fact that although § 14 of the SLA can be followed in this case as well, the condition of „particularly injured person“ is not applicable. Thus § 14 (1) of the SLA does not prevent an individual from exercising and enforcing the rights arising from EU law. The second hypothesis was not confirmed. Supreme Court’s earlier cases were largely based only on violations of domestic law, followed by litigation related to violations of EU law. Relevant practice shows that disputes concerning the liability of the legislator throughout previous years (2019 - 2020) are related to the violation of national law. The most recent dispute over breaches of EU law will remain in 2016. There is also a tendency of the case law on breaches of national law in recent years to be largely linked to inaction by the legislator. Despite the fact that the second hypothesis was not confirmed, in general, domestic disputes arising from the legislator’s liability do not occur frequently in the Estonian judicial system.

The main objective of the master's thesis was to find out under what conditions and how compensation for damage in case of violation of both national law and EU law is provided by legislation of general application or by failure to issue legislation of general application, and what principles of CJEU practice must be taken into account by a national court in claiming damages. In order to satisfy a claim for compensation for damages pursuant to § 14 (1) of the SLA, all cumulative conditions contained in the provision must be met. Based on the above, it can be concluded that the regulation of § 14 of the SLA is two-dimensional: firstly, it applies to domestic disputes, and secondly, the provision can also be applied to violations of EU law by the legislator. In the case of the latter, however, the domestic court must set aside the clause belonging to the group of specially injured persons contained in § 14 (1) of the SLA. Although the legislator's liability for a breach of national law vis-à-vis the victim is more strict, than that of EU law and CJEU practice, the Member State is not precluded from making its national liability rules more restrictive than EU law. The most important principle in dealing with a claim for damages is that remedies aimed at ensuring the effective protection of EU law must be equivalent to remedies under national law. According to the author of the master's thesis, the possibilities of claiming damages are equal due to the violation of both national and EU law, thus the application of the legislator’s liability is guaranteed in the Estonian legal order.

KASUTATUD MATERJALID

Kasutatud õiguskirjandus

1. Andresen, E. Riigivastutus. Tartu: Riigikohus 2009.
2. Andresen, E. Riigivastutus ilma riigivastutuseta: notari, kohtutäituri ja vandetõlgi isiklik ametivastutus Euroopa õiguse ja riigiõiguse vaatepunktist. – Juridica 2006/IX.
3. Andresen, E. Õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamine ja kahju hüvitamine riigivastutusõiguses. – Juridica 2006/ III.
4. Babunska, B. Effective judicial protection and state liability in EU law. Implications for the Macedonian judiciary. Doktoritöö. Juhendaja: Sacha Prechal. Utrecht: Utrecht University 2019.
5. Breurer, M. Staatshaftung für judikatives Unrecht. Tübingen: Mohr Siebeck 2011.
6. Büchner, L. M., Reinert H. J. Einführung in das System Staatshaftung. Heidelberg: G.F. Müller Juristischer Verlag 1988.
7. Dari-Matiacci, G., Garoupa, N., Gomez-Pomar, F. State Liability. – European Review of Private Law. 2010/18 (4).
8. Dörr, O (toim). Staatshaftung in Europa. Nationales und Unionsrecht. Berlin/Boston: Walter de Gruyter GmbH 2014.
9. Eerola, R jt. Euroopa Liidu õigus. Tartu: Tartu Ülikooli kirjastus 2011.
10. Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 5., täiend. vlj. Tallinn: Juura 2020.
11. Eger, T, Schäfer, H-B. Research Handbook on the Economics of the European Union Law. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Ltd 2012.
12. Erme, J. Üksikisiku õiguste kaitse juhul, kui riik rikub Euroopa Ühenduse õigust. – Juridica 2005/V.
13. Ernits, M. Põhiõigused, demokraatia, õigusriik. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2011.

14. Fetzter, R. Die Haftung des Staates für legislatives Unrecht. Zugleich ein Beitrag zum Staatshaftungsrecht der Europäischen Gemeinschaften, der EG-Mitgliedstaaten, der Schweiz und Österreichs. Berlin: Duncker und Humblot 1994.
15. Haba, W. The Case of State Liability. 20 years after *Francovich*. Wiesbaden: Springer Gabler, Springer Fachmedien 2015.
16. Kaczorowska, A. European Union Law. Second edition. London, New York: Routledge 2011.
17. Klamert, M. The principle of Loyalty in EU Law. Oxford: Oxford University Press 2014.
18. Kütt, S. Õigustloova aktiga tekitatud kahju hüvitamine. Magistritöö. Juhendaja: Viktor Turkin. Tallinn: Tallinna Tehnikaülikool 2014.
19. Laffranque, J. Lojaalsuse põhimõte Euroopa Liidus ja selle mõju Eestile. – *Juridica* 2001/IX.
20. Lember, T. Õigustloova aktiga tekitatud kahju hüvitamise nõue. Kehtiva regulatsiooni probleemid. – *Juridica* 2010/VI.
21. Lember, T. Õigustloova aktiga tekitatud kahju hüvitamise regulatsioon ja selle rakendamine Eesti õiguses. Magistritöö. Juhendaja: Ene Andresen. Tartu: Tartu Ülikool 2010 (käsikiri TÜ Iuridicum teabekeskuses).
22. Lock, T. Is private enforcement of EU Law through State Liability a myth? An assessment 20 years after *Francovich*. – *Common Market Law Review* 2012/49 (5).
23. Lonbay, J., Biondi, A. Remedies for Breaches of EC law. Chister England: John Wiley & Sons Ltd 1997.
24. Lõhmus, U. Kuidas liikmesriigi kohtusüsteem tagab EL õiguse tõhusa toime? – *Juridica* 2007/III.
25. Marson, J., Ferris, K. Collective Redress: Broadening EU Enforcement through State Liability. – *European Business Law Review* 2015/27 (3).
26. Meltzer, D. J. Member state liability in Europe and the United States. – Oxford University Press and New York University School of Law 2006/4 (1).

27. Moisejevas, R. Domestic Remedies for Breach of EC Law. – Baltic Yearbook of International Law 2004/4 (1).
28. Nacimiento, P. Gemeinschaftsrechtliche und nationale Staatshaftung in Deutschland, Italien und Frankreich. Schriften des Europa-Instituts der Universität des Saarlandes, Rechtswissenschaft. 1. Auflage. Baden Baden Germany: Nomos Verlagsgesellschaft 2006.
29. Olberg, S. Die Haftung des Staates für legislatives Unrecht in Deutschland und Japan. – ZJapanR. 2009/27 (14). - <https://www.zjapanr.de/index.php/zjapanr/article/view/159> (17.01.2021)
30. Oliphant, K (toim). The Liability of Public Authorities in Comparative Perspective. 1st edition. Cambridge: Intersentia, 2016.
31. Ossenbühl, F. Staatshaftungsrecht. 5. Auflage. München: Beck 1998.
32. Ossenbühl, F., Cornils, M. Staatshaftungsrecht. 6. Auflage. München: Verlag C.H. Beck 2013.
33. Pilving, I. Riigivastutuse dogmaatika ja Eestis kehtiv riigivastutusõigus. – Juridica 1999/VIII.
34. Pilving, I. Põhiseadusvastase määruse alusel tasutud maksuintressi tagasinõudmine. – Juridica 2002/X.
35. Preschal, S. Directives in EC Law (Second edition). Oxford: Oxford Univeristy Press 2005.
36. Rodriguez, P.M. State liability for judicial acts in European Community law: the conceptual weakness of the functional approach. – Columbia Journal of European Law 2005/11 (3).
37. Scherr, K.M. Public Liability for Administrative Acts under French Law. – European Public Law 2008/14 (2).
38. Schwarzenegger, P. Staatshaftung. Gemeinschaftliche Vorgaben und ihre Auswirkungen auf nationales Recht. Wien: Neuer Wissenschaftlicher Verlag 2011.

39. Sippel, C. Unionsrechtliche Staatshaftung für legislatives und judikatives Unrecht und deren Durchsetzbarkeit in Deutschland und Österreich. Doktoritöö. Juhendaja Gerhard Muzak. Vienna: Vienna University 2017.
40. Säuberlich, B-P. Legislatives Unrecht und EU-Amtshaftungsanspruch. Frankfurt am Main: Peter Lang GmbH. Europäischer Verlag der Wissenschaften 2005.
41. Šipilov, V. Euroopa Liidu direktiivide horisontaalne kohaldatavus. – Juridica 2010/VI.
42. Taro, A. Euroopa Ühenduse õiguse rikkumisega tekitatud kahju. Ühenduse liikmesriigi vastutus. – Juridica 2003/III.
43. Tammiste, H. Mittevahalise kahjust Eesti kohtupraktikas. – Juridica 2004/II.
44. Toomiste, M. Riigikohtu nõuandev funktsioon. – Juridica 2018/X.
45. Varga, Z. National Remedies in the Case of Violation of EU Law by Member State Courts. – Common Market Law Review 2017/ 54 (1).
46. Vaitkevicitute, A. Member State Liability in Damages for the Breach of European Union Law – Legal Basis and Conditions for Liability. Mykolas Romeris University, Department of International and European Union Law. – Jurisprudencija: Mokslo darbu žurnalas 2011/18 (1).
47. Zingales, N. Member State Liability vs National Procedural Autonomy: What Rules for Judicial Breach of EU Law? – German Law Journal 2010/11 (4).

Kasutatud kohtupraktika

Riigikohtu kohtupraktika

48. RKHKm 3-3-1-85-07.
49. RKHKm 3-3-1-74-05.
50. RKHKm 3-15-1188/21.
51. RKHko 3-3-1-1-16.
52. RKHko 3-3-1-75-15.

53. RKHKo 3-3-1-9-16.
54. RKHKo 3-3-1-53-13.
55. RKHKo 3-3-1-84-12.
56. RKHKo 3-3-1-44-08.
57. RKHKo 3-16-1191/66
58. RKHKo 3-16-1903/69
59. RKHKo 3-15-443/54.
60. RKHKo 3-3-1-43-11.
61. RKHKo 3-3-1-70-14.
62. RKHKo 3-3-1-92-04.
63. RKHKo 3-3-1-37-12.
64. RKHKo 3-4-1-8-02.
65. RKHKo 3-3-1-37-12.
66. RKHKo 3-3-1-80-14.
67. RKHKo 3-15-2232/93.
68. RKHKo 3-3-1-64-04.
69. RKHKo 3-18-830/23.
70. RKHKo 3-3-1-27-02.
71. RKHKo 3-19-1207/21.
72. RKHKo 3-3-1-86-16.
73. RKHKo 3-3-1-38-13.
74. RKHKo 3-18-360/41.

75. RKHKo 3-3-1-53-02.
76. RKHKo 3-3-1-12-06.
77. RKHKo 3-3-1-11-15.
78. RKHKo 3-14-52324/185.
79. RKHKo 3-3-1-18-12.
80. RKHKo 3-3-1-14-10.
81. RKHKo 3-3-1-9-14.
82. RKHKo 3-3-1-44-08.
83. RKHKo 3-16-2267/45.
84. RKHKo 3-3-1-59-12.
85. RKHKo 3-4-1-16-05.
86. RKPSJVKm 5-17-42/9.
87. RKPJKo 5-20-10.
88. RKPJKo 3-4-1-7-13.
89. RKPJKm 5-19-6.
90. RKTKo 3-2-1-38-15.
91. RKTKo 3-2-1-197-12.
92. RKTKo 3-2-1-152-16.
93. RKTKo 3-2-1-35-97.
94. RKTKo 3-2-1-125-03.
95. RKTKo 2-16-14655/24.
96. RKTKo 3-2-1-110-13.

97. RKTko 2-15-10683/64.
98. RKTko 3-2-1-1-01.
99. RKÜko 3-4-1-3-07.
100. RKÜko 3-4-1-5-02.
101. RKÜko 3-3-1-22-11.
102. RKÜko 3-3-1-63-05.
103. RKÜko 3-3-1-85-09.
104. RKÜko 5-18-5/17.
105. RKÜko 3-2-1-71-14.
106. RKÜko 3-4-1-1-05.

Euroopa Kohtu kohtupraktika

107. EKO C-60/75, *Carmino Antonio Russo vs Azienda di Stato per gli interventi sul mercato agricolo*, ECLI:EU:C:1976:9.
108. EKO C-33/76, *Rewe-Zentralfinanz eG and Rewe-Zentral AG vs Landwirtschaftskammer für das Saarland*, ECLI:EU:C:1976:188.
109. EKO C-6/90 ja C-9/90, *Andrea Francovich and Danila Bonifaci jt vs Itaalia Vabariik*, ECLI:EU:C:1991:428.
110. EKO C-150/99, *Svenska staten vs Stockholm Lindöpark AB and Stockholm Lindöpark AB vs Svenska staten*. ECLI:EU:C:2001:34.
111. EKO C-178/94, *E. Dillenkofer jt vs Bundesrepublik Deutschland*. ECLI:EU:C:1996:375.
112. EKO C-140/97, *Rechberger & Renate Greindl jt vs Republic of Austria*. ECLI:EU:C:1999:306.

113. EKo C-46/93 ja C-48/93, *Brasserie du Pêcheur SA vs Federal Republic of Germany and The Queen vs Secretary State for Transport, ex parte: Factortame Ltd jt.* ECLI:EU:C:1996:79.
114. EKo C-6/60, *Jean Humblet vs Belgian State.* ECLI:EU:C:1960:48
115. EKo C-39/72, *Commission of the European Communities vs Italian Republic.* ECLI:EU:C:1973:13.
116. EKo C-13/68, *SPA Salgoil vs Italian Ministry for Foreign Trade.* ECLI:EU:C:1968:54.
117. EKo C-392/93, *The Queen vs H.M.Treasury, ex parte British Telecommunications,* ECLI:EU:C:1995:408.
118. EKo C-283/94, C-291/94 and C-292/94, *Denkavit International BV, VITIC Amsterdam BV and Voormeer BV vs Bundesamt für Finanzen,* ECLI:EU:C:1996:387.
119. EKo C-5/94, *The Queen vs Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte Hedley Lomas Ltd,* ECLI:EU:C:1996:205.
120. EKo C-127/95, *Norbrook Laboratories vs Ministry of Agriculture, Fisheries and Food.* ECLI:EU:C:1998:151.
121. EKo C-224/01, *Gerhard Köbler vs Republik Österreich.* ECLI:EU:C:2003:513.
122. EKo C-302/97, *Klaus Konle vs Republik Österreich..* ECLI:EU:C:1999:271.
123. EKo C-106/77, *Amministrazione delle Finanze dello Stato vs Simmenthal SpA.* ECLI:EU:C:1978:49-
124. EKo C-321/97, *Ulla-Brith Andersson & Susanne Wakeras Andersson vs Svenska Staten.* ECLI:EU:C:1999:307.
125. EKo C-32/84, *Van Gend & Loos NV vs Inspecteur der Invoerrechten en Accijnzen, Enschede,* ECLI:EU:C:1985:104.
126. EKo C-41/74, *Yvonne Van Duyn vs Home Office,* ECLI:EU:C:1974:133.
127. EKo C-397/01, *Pfeiffer jt vs Deutsches Rotes Kreuz, Kreisverband Waldshut eV.* ECLI:EU:2004:584;

128. EKo C-62/00, *Marks & Spencer plc vs Commissioners of Customs & Excise*. ECLI:EU:C:2002:435.
129. EKo C-349/17, *Eesti Pagar vs Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus, Majandus-ja Kommunikatsiooniministeerium*, ECLI:EU:C:2019:172.
130. EKo C-226/07, *Flughafen Köln vs Bonn*, ECLI:EU:C:2008:429.
131. EKo C-138/07, *Belgische Staat vs Cobelfret NV*. ECLI:EU:C:2009:82.
132. EKoT-113/96, *E. Dubois et Fils SA vs Euroopa Liidu Nõukogu ja Euroopa Ühenduste Komisjon*, ECLI:EU:T:1998:11.
133. EKo C-83/76, *Bayerische HNL Vermehrungsbetriebe GmbH & Co. KG jt vs Euroopa Ühenduste Nõukogu ja Komisjon*, ECLI:EU:C:1978:113.
134. EKo C-524/04, *Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation vs Commissioners of Inland Revenue*, ECLI:EU:C:2007:161.
135. EKo C-571/16, *Nikolay Kantarev vs Balgarska Narodna Banka*, ECLI:EU:C:2018:807.
136. EKo C-118/00, *Gervais Larsy vs Institut national d'assurances sociales pour travailleurs independants*. ECLI:EU:C:2001:368.
137. EKo C-429/09, *Günter Fuß vs Stadt Halle*, ECLI:EU:2010:717.
138. EKo C-173/03, *Traghetti del Mediterraneo SpA vs Reupubblica Italiana*. ECLI:EU:C:2006:391.
139. EKo C-278/05, *Carol Marilyn Robins jt vs Secretary of State for Work and Pensions*, ECLI:EU:C:2007:56.
140. EKo C-452/06, *The Queen and Synthon BV vs Licesing Authority of the Department of Health*, ECLI:EU:C:2008:565.
141. EKo C-470/03, *A.G.M.-COS.MET srl vs Suomen valtio*, ECLI:EU:C:2007:213.
142. EKo C-424/97, *Salmon Haim vs Kassenzahnärztliche Vereinigung Nordrhein*, ECLI:EU:C:2000:357.

143. EKo C-319/96, *Brinkmann Tabakfabriken GmbH vs Skatteministeriet*,. ECLI:EU:C:1998:429.
144. EKo C-94/10, *Danfoss A/S & others vs Skatteministeriet*. ECLI:EU:C:2011:674.
145. EKo C-222/84, *Marguerite Johnston vs Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary*, ECLI:EU:C:1986:44.
146. EKo C-14/83, *Von Colson and Kamann vs. Land Nordrhein-Westfalen*, ECLI:EU:C:1984:153.
147. EKo C-106/89, *Marleasing vs Comercial Internacional de Alimentacion*. ECLI:EU:C:1990:395.
148. EKo C-334/92, *Wagner Miret vs Fondo de garantia salarial*, ECLI:EU:C:1993:94.
149. EKo C-282/10, *Maribel Dominiguez vs entre informatique du Centre Ouest Atlantique ja Préfet de la région Centre*. ECLI:EU:C:2011:559.
150. EKo C-306/12, *Spedition Welter GmbH vs Avanssur SA*, ECLI:EU:C:2013:650.
151. EKo C-42/11, *Lopes Da Silva Jorge*. ECLI:EU:C:2012:517.
152. EKo C-567/13, *Nora Baczo, Janos Istvan Vizsnyiczai vs Raiffeisen Bank Zrt*. ECLI:EU:C:2015:88.
153. EKo C-377/14, *Ernst Georg Radlinger and Helena Radlingerova vs Finway A.S*. ECLI:EU:C:2016:283.
154. EKo C-268/06, *Impact vs Minister for Agriculture and Food jt*. ECLI:EU:C:2008:223.
155. EKo C-413/12, *Asociacion de Consumidores Independientes de Castilla y Leon vs Anutis Segundamano Espana SL*. ECLI:EU:C:2013:800.
156. EKo C-228/96, *Aprile vs Amministrazione delle Finanze dello Stato*. ECLI:EU:C:1998:544.
157. EKo C-445/06, *Danske Slagterier vs Bundesrepublik Deutschland*, ECLI:EU:C:2009:178.

Euroopa Inimõiguste Kohtu kohtupraktika

158. EIKo 35382/97, *Comingersoll, S.A. vs Portugal*.

Kasutatud õigusaktid

Eesti õigusaktid

159. Asjaõigusseadus. – RT I, 22.02.2019, 11.
160. Eesti Vabariigi omandireformi aluste seadus. – RT I, 12.12.2018, 9.
161. Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT I, 15.05.2015, 2.
162. Halduskohtumenetluse seadustik. – RT I, 13.03.2019, 54.
163. Haldusmenetluse seadus. – RT I, 13.03.2019, 55.
164. Kooseluseadus. – RT I, 16.10.2014, 1.
165. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus. – RT I, 07.03.2019, 4.
166. Ravimiseadus. – RT I, 01.07.2020, 11.
167. Riigivastutuse seadus. – RT I 2001, 47, 260, RT I, 17.12.2015, 76.
168. Vabariigi Valitsuse määrus nr 14. – RT I, 29.12.2011, 156.
169. Vabariigi Valitsuse määrus nr 36. – RT I, 2005, 12, 55.
170. Vabariigi Valitsuse määrus nr 99. – RT I, 22.02.2019, 42.
171. Võlaõigusseadus. – RT I, 04.01.2019, 19.
172. Välismaalaste seadus. – RT I 10.07.2020, 73.

Välisriikide õigusaktid

173. *Amtshaftungsgesetz*. Bundesgesetz über die Haftung der Gebietskörperschaften und der sonstigen Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts für in Vollziehung der Gesetze zugefügte Schäden. –
https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetze_snummer=10000227. (27.03.2021).

174. *Bundesverfassungsgesetz.* – <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000138> (27.03.2021).
175. *Bürgerliches Gesetzbuch.* – <https://www.gesetze-im-internet.de/bgb/>. (27.03.2021).
176. *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland.* – <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html> (27.03.2021).

Euroopa Liidu õigusaktid

177. Euroopa Liidu lepingu konsolideeritud versioon. – ELT C 202, 07.06.2016, lk 1-388.
178. Euroopa Liidu Põhiõiguste Harta. – ELT C 326/391, 26.10.2012, lk 391-407.
179. 22. mai 2001 Euroopa Parlamendi ja Euroopa Liidu Nõukogu direktiivi 2001/29/EÜ autoriõiguse ja sellega kaasnevate õiguste teatavate aspektide ühtlustamise kohta infoühiskonnas. – ELT L 167, 22.06.2001, lk 10-19 (eestikeelne väljaanne: ptk 17, kd 001, lk 230-239).
180. Euroopa Ühenduse asutamisleping. – EÜT C 325, 24.12.2002, lk 33-184. Eestikeelne konsolideeritud versioon on järgmine: Euroopa Liidu leping. Euroopa Ühenduse asutamisleping.
181. Lissaboni leping, millega muudetakse Euroopa Liidu lepingut ja Euroopa Ühenduse asutamislepingut. – ELT C 306, 17.12.2007, lk 1-271.

Rahvusvahelised õigusaktid

182. Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. – RT II 2010, 14, 54

Muud allikad

183. Kanger, L. Kahju hüvitamise nõue Riigivastutuse seaduse alusel. Kohtupraktika analüüs. Tartu: Riigikohtu õigusteabe osakond 2008. – https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/elfinder/analyysid/2008/analyys_riigivastutusl_kanger.pdf (15.02.2021).
184. Kolk, T. Põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatamine I ja II astme kohtutes. Tartu: Riigikohus 2013. –

https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/kolk_psjv_algatamine_kohtutes.pdf
(04.01.2021).

185. Laaring, M. Riigivastutuse seaduse muutmisvajaduse analüüs. Tallinn: Justiitsministeerium 2009. –
https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/elfinder/article_files/riigivastutuse_seaduse_muutmisvajaduse_analuus_2009_0.pdf (14.12.2020).
186. Reisberg, L. Riigikohtu praktika haldusasjades, mai-august 2019. Aktuaalse praktika ülevaade. Tartu: Riigikohtu õigusteabe-ja koolitusosakond 2019. –
https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/elfinder/statistika/05-08_2019_Haldus.pdf (11.02.2021).
187. Riigivastutuse seaduse ja põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse muutmise seaduse eelnõu 327 SE seletuskiri. –
<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/f4c8f57d-05cb-3c9f-b392-8446e397cee4/Riigivastutuse%20seaduse%20ja%20pohiseaduslikkuse%20jarelevalve%20kohtumenetluse%20seaduse%20muutmise%20seadus> (17.12.2020).
188. Vutt, M. Mittevaralise kahju hüvitamise nõuded halduskohtus. Analüüs. Tartu: Riigikohtu õigusteabe osakond 2007. –
https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/elfinder/analyysid/2007/mittevaraliseka_hjuhyvitaminehalduskohtus.pdf (28.02.2021).
189. Vutt, M. Kahju hüvitamist reguleerivate normide kohaldamine haldusasjades Riigikohtu halduskolleegiumi praktika põhjal. Tartu: Riigikohus. –
<https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/elfinder/analyysid/2007/kahjuhyvitaminehalduskohtus.pdf> (13.03.2021).