

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
Avaliku õiguse instituut

Katariina Kärsten

RIIGIVASTUTUS KOHTU POOLT ESIALGSE ÕIGUSKAITSE
KOHALDAMISE KÄIGUS TEKITATUD KAHJU EEST

Magistritöö

Juhendaja:

LL.M. Ene Andresen

Tartu 2013

Sisukord

Sissejuhatus	4
1. peatükk. Esialgse õiguskaitse olemus.....	9
1.1 Õigusemõistmise põhitunnused	9
1.1.1 Lahendi seadusjõuvõime ja õigusvaidluse lõplik lahendamine.....	12
1.1.2 Õigusriiklikult korraldatud menetlus.....	16
1.1.3 Õigustmõistva organi sõltumatus	20
1.1.4 Vahekokkuvõte.....	23
1.2 Kas esialgne õiguskaitse on õigusemõistmine?	23
1.2.1 Esialgse õiguskaitse põhiseaduslik alus ja ülesanne.....	24
1.2.2 Esialgse õiguskaitse meetmed ja nende kohaldamise üldised eeldused	25
1.2.3 Esialgse õiguskaitse määruse seadusjõud ja õigusvaidluse lõplik lahendamine	26
1.2.4 Menetluslikud tagatised esialgse õiguskaitse menetluses	29
1.2.5 Vahekokkuvõte.....	32
2. peatükk. Kohtu vastutuse üldised eeldused	33
2.1 Kohtu vastutuse regulatsioon Eestis	33
2.1.1 Õigusemõistmisel tekitatud kahju hüvitamise regulatsiooni areng	33
2.1.2 Kohtupraktika areng	39
2.2 Kohtu vastutuse piiramise eesmärgid	41
2.2.1 Kohtuotsuse seadusjõu kaitse	42
2.2.2 Kohtu sõltumatus kui vastutuse piirangu eesmärk	47
2.2.3 Kohtusüsteemi ja kohtuniku maine kaitse kui kohtu vastutuse piirangu eesmärk	51
2.2.4 Vahekokkuvõte.....	51
3. peatükk. Vastutuse erisused esialgse õiguskaitse kohaldamise käigus tekkinud kahju korral.....	53
3.1 Üldised järeldused õigusemõistmise tunnuste ja vastutuse piirangu eesmärkide alusel	53

3.1.1	Kohtuotsuse seadusjõud kui vastutuse piirangu eesmärk esialgse õiguskaitse kontekstis	53
3.1.2	Kohtu sõltumatus kui vastutuse piirangu eesmärk esialgse õiguskaitse kontekstis 54	
3.1.3	Vahekokkuvõte	55
3.2	Kahju tekitamise tüüpjuhtumid esialgse õiguskaitse kohaldamisel.....	55
3.2.1	Kohtuniku eksimus	57
3.2.2	Asja lõplik lahendamine	60
3.2.3	Viivitus esialgse õiguskaitse kohaldamisel	64
3.2.4	Vahekokkuvõte	67
	Kokkuvõte	68
	Zusammenfassung	71
	Töös viidatud materjalid	73
	Kasutatud kirjandus	73
	Kasutatud normatiivmaterjal	75
	Kasutatud kohtupraktika.....	76
	Eesti Vabariigi Riigikohus	76
	Tallinna Ringkonnakohus.....	77
	Tartu Ringkonnakohus	77
	Euroopa Inimõiguste Kohus	77
	Euroopa Kohus	77
	Muud materjalid	77

Sissejuhatus

Põhiseaduse § 25 sätestab igaihe õiguse nõuda talle ükskõik kelle poolt õigusvastaselt tekitatud varalise ja mittevaralise kahju hüvitamist.¹ Hüvitispõhiõiguse adressaadiks on igaiüks, sealhulgas avaliku võimu kandja. Vastavalt PS §-le 14 on põhiõigustega seotud kõik kolm riigivõimu, nende hulgas kohus. Seega kuulub PS § 25 kaitsealasse ka kohtuvõimu poolt õigusvastaselt tekitatud kahju.

Traditsiooniliselt on riigi vastutus kohtuvõimu poolt tekitatud kahju hüvitamisel olnud välistatud või oluliselt piiratud. Kehtiva RVastS² § 15 järgi on kohtu vastutus õigusemõistmisel tekitatud kahju eest piiratud kohtuniku poolt kohtumenetluse käigus toime pandud kuriteoga. Käesoleval ajal on Riigikogu menetluses riigivastutuse seaduse eelnõu³, mille põhieesmärgiks on täita põhiseadusevastased lüngad süüteomenetlusega tekitatud kahju hüvitamise regulatsioonis, kuid kus muuhulgas on püütud laiendada ka kohtu vastutust. Väljapakutud lahendused on aga eelnõu menetlemise käigus tekitanud tuliseid diskussioone ja ka vastuseisu. Käesoleva magistritöö teemavalik ongi tärnanud kõnesoleva RVastS eelnõu kontekstis: teemavaliku taga on laiem küsimus sellest, millised on seadusandja kohustused ja võimalused kohtu vastutuse piiride määratlemisel.

Eestikeelne õigusteaduslik kirjandus, millele tuginedes kujundada uut RVastS regulatsiooni kohtu vastutuse osas, on väga napp. Nimetada saab näiteks E. Andreseni teost 2009.⁴, samuti C. Ginteri artiklit 2004. aastast⁵ ning I. Pilvingu kommentaari Põhiseaduse uusimas kommenteeritud väljaandes⁶. Enam käsitlust on leidnud kohtumenetluse ebamõistlikult pika kestuse ja seeläbi isikule tekkinud kahju hüvitamise probleem.⁷

¹ RT 1992, 26, 349; RT I 2011, 2.

² Riigivastutuse seadus. – RT I 2001, 47, 260; RT I, 13.09.2011, 11.

³ Riigivastutuse seaduse eelnõu ja seletuskiri (7 SE). Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=d89f1d8e-0242-ebe9-90db-ff1ba5364ac9&> (05.03.2013).

⁴ Andresen, E. Riigivastutus. Tartu: Riigikohus, 2009.

⁵ Ginter, C. Riigi vastutus õigusemõistmisel tekitatud kahju eest. – *Juridica* 2004/8, lk 520-525.

⁶ Pilving, I. Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 3. täiend vlj. Tallinn: Juura 2012. Arvutivõrgus: <http://www.pohiseadus.ee/> (11.12.2012), § 25 komm 3.2.1.

⁷ Esile võib tuua näiteks Kuurberg, M. Tõhusad õiguskaitsevahendid ebamõistlikult pika menetluse heastamiseks Eestis. Euroopa Inimõigust Kohtus Eesti suhtes tehtud lahendid. *Juridica* 2012/9, lk 677-676; Kõve. V.

Ajalooliselt on kohtu vastutuse piirang seotud kohtuniku õigustmõistva tegevusega⁸. Tavapärast mõistetakse õigusemõistmise all õigusvaidluse lahendamist ning kuriteo või väärteo toime pannud isikute süü kindlakstegemist ja neile karistuse mõistmist. Põhiseaduse kommenteeritud väljaandes leiab aga U. Lõhmus, et õigusemõistmise sisu on palju avaram, hõlmates kogu põhiseaduse ja seadustega kohtule antud pädevuse, välja arvatud selged haldusfunktsioonid nagu kinnistusraamatu ja registrite pidamine ning kriminaalhooldus.⁹ Nende kahe määratluse vahele jääb aga hulk kohtu tegevusi, mille puhul võib siiski õigustatult küsida ja arutleda, kas tegu on õigusemõistmisega, mis peaks kuuluma vastutuse piirangu alla. Kas peaks kohtu vastutus selliste tegevustega tekitatud kahju eest olema suurem või hoopis piiratum võrreldes n-ö tavapärase õigusemõistmisega? Selliseid küsimusi tekitavad tegevused on muuhulgas näiteks hagi tagamine ja kinnisesse asutusse paigutamine tsiviilkohtumenetluses, haldustoiminguks loa andmine ja esialgne õiguskaitse halduskohtumenetluses, kui nimetada vaid mõnda.

Käesolevas magistritöös on keskendutud halduskohtumenetluses esialgse õiguskaitse kohaldamise kõigus tekitatud kahju hüvitamise temaatikale. Autori eesmärgiks on uurimistöö käigus leida vastus küsimusele, kas ja kuidas peab seadusandja õigusemõistmise käigus tekitatud kahju hüvitamise regulatsiooni loomisel arvestama esialgse õiguskaitse kohaldamise eripäradega. Sellest tulenevalt on töö üheks põhiprobleemiks küsimus, kas ja kui, siis millised on kohtu tegevuse eripärad esialgse õiguskaitse kohaldamisel võrreldes tavapärase õigusemõistmisega. Töös ei esitata esialgse õiguskaitse kohaldamisel tekitatud kahju hüvitamise nõude konkreetseid eelduseid, kuna need on vahetult seotud ja tulenevad kohtu vastutuse üldkoosseisust, viimane on aga RVastS eelnõu väljatöötamise hetkeseisu arvestades

Tsiviilkohtumenetluse kiirendamise võimalused ja nendega seotud ohud. – *Juridica* 2012/9, lk 659-676; Kergandberg, E. *Per aspera ad fair trial*. – *Juridica* 2011/1, lk 68-77; Sepp, H. Kriminaalmenetluse seadustiku muutmisest mõistliku menetlusaja tagamise kontekstis. Mõningad olulisemad punktid eelnõus 599 SE. – *Juridica* 2010/8 lk 557-566; Susi, M. Õigus tõhusale menetlusele enda kaitseks. Euroopa Inimõiguste Kohtu käsitluse ja Eesti näitel. – *Juridica* 2009/1, lk 3-18; Lillsaar, M., Vutt, M. Mõistlik menetlusaeg tsiviilkohtumenetluses. Kohtupraktika analüüs. Tartu: Riigikohus, õigusteabe osakond, 2011. Arvutivõrgus: http://www.riigikohus.ee/vfs/1122/Moistlik_Menetlusaeg_Tsiviilkohtumenetluses.pdf (05.03.2013).

⁸ Vt Bürgerliches Gesetzbuch, § 839 Abs 2: „Verletzt ein Beamter bei dem Urteil in einer Rechtssache seine Amtspflicht, so ist er für den daraus entstehenden Schaden nur dann verantwortlich, wenn die Pflichtverletzung in einer Straftat besteht.“ Arvutivõrgus: <http://www.gesetze-im-internet.de/bgb/BJNR001950896.html> (05.03.2013).

⁹ Lõhmus, U. Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne. § 146 komm 10, 11, 13.

lahtine. Töös näidatakse esialgse õiguskaitse kui ühe kohtu tegevuse eriliigi kaudu, millised mõttekäigud tuleb läbida ja millistele küsimustele tuleb vastata selleks, et jõuda kohtu vastutuse põhiseaduspärase piiritlemiseni. Kohtu vastutuse üldkoosseisu määratlemiseks tuleks sarnasel viisil läbi uurida ka muud kohtu tegevuse liigid, mis ei kuulu tavapärase õigusvaidluse lahendamise alla, kuid see ei mahu käesoleva magistr töö raamidesse. Uurimisteema piiritlemise osas olgu ka märgitud, et käesolev töö puudutab üksnes Eesti siseriiklikku õigust ja selle rikkumisest tulenevat kohtu vastutust. Käesolevas töös ei käsitleta Euroopa Liidu õiguse rikkumisest tulenevat kohtu vastutust ega esialgset õiguskaitset.

Avaliku võimu kandja vastutuse sätestamise paratamatuks kaasmõjukuks on otsust tegeva ametniku ebakindlus. Mida rangem on vastutus, seda tõenäolisem on oht, et ametnik hakkab oma töös eelistama vähem riskantseid, samas mitte tingimata õigeid otsuseid.¹⁰ See kehtib loomulikult ka kohtu vastutuse suhtes. Kohtu vastutuse määratlemisel tuleb arvesse võtta kohtuotsuse seadusjõu kaitse vajadust, kohtu sõltumatust ja muid tegureid. Seetõttu on väga oluline leida ka kohtu vastutuse määratlemisel optimaalne tasakaal õiglase ja tõhusa õigusemõistmise ja isiku õiguste kaitse vahel.

Käesoleva töö lähtekohaks on hüpotees, et kohtu vastutus esialgse õiguskaitse kohaldamisel on võrreldes tavapärase õigusemõistmisega piiratum, kuna tegemist on ajasurve all ja piiratud informatsiooni tingimustes tehtava prognoosotsusega. Hüpoteesi paikapidavuse kontrollimiseks otsitakse töös vastuseid küsimustele, kas ja millised on esialgse õiguskaitse eripärad võrreldes tavapärase õigusemõistmisega, millised tegurid mõjutavad kohtu vastutuse määratlemist tavapärase õigusemõistmise korral ning kas, kuidas ja mil määral tuleb esialgse õiguskaitse eripärasid arvesse võtta kohtu vastutuse määratlemisel.

Eelnimetatud uurimisküsimustele tuginedes on käesolev magistr töö jagatud kolme ossa, millest esimene osa on pühendatud esialgse õiguskaitse olemuse selgitamisele, teine kohtu üldisele vastutusele ning kolmas esialgse õiguskaitse eripäradele riigivastutuse kontekstis.

Esimeses peatükis uuritakse Saksa ja Eesti õigust võrreldes, millised on õigusemõistmise olemuslikud tunnused ning kuidas need avalduvad Põhiseaduses ja halduskohtumenetluse seadustikus. Seejärel analüüsitakse klassikaliste tõlgendusmeetodite abil esialgse õiguskaitse menetluse vastavust neile tunnustele.

¹⁰ Pilving, I. Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne. § 25 komm 1.2.

Töö teine peatükk keskendub kohtu vastutusele õigusemõistmisel tekitatud kahju eest. Selleks kaardistatakse Eesti tänase riigivastutusõiguse olukord õigusemõistmisel tekitatud kahju korral, jälgides normi kujunemislugu ja selle alusel tekkinud kohtupraktikat, unustamata regulatsiooni põhiseaduslikku alust. Seejärel otsitakse Saksa ja Eesti õigust võrreldes vastust küsimusele, miks üldse peab kohtu vastutus olema piiratud ning milliseid väärtusi ja õiguspõhimõtteid kohtu vastutuse piiramisega kaitstakse ehk millised on vastutuse piiramise legitiimsed eesmärgid.

Kolmandas peatükis kõrvutatakse 2. peatükist selgunud vastutuse piiramise eesmäärke ja 1. peatükis lahatud esialgse õiguskaitse olemuslikke tunnuseid, et teha järeldused esialgse õiguskaitse kohaldamisel tekitatud kahju hüvitamise regulatsiooni jaoks. Seejärel kontrollitakse neid järeldusi süstemaatilise modelleeriva meetodi abil esialgse õiguskaitse kohaldamisel kahju tekitada võivate tüüpjuhtumite näitel ning tuuakse välja, milliseid erisusi neist tüüpjuhtumitest kohtu vastutuse jaoks tuleneb.

Magistritöös on kasutatud eesti-, saksa- ja inglisekeelseid allikaid, mis on olnud kättesaadavad Rahvusraamatukogus, Tartu Ülikooli raamatukogus ja internetivõrgus. Samuti on analüüsitud Eesti Riigikohtu ja ringkonnakohtute asjakohaseid lahendeid. Võrdlevalt on tuginetud saksa õigusteadlaste käsitlustele kohtu vastutusest, millest peamisteks allikateks on Christina Zantise „*Das Richterspruchprivileg in nationaler und gemeinschaftsrechtlicher Hinsicht*“ (2010)¹¹ ning Marten Breueri „*Staatshaftung für judikatives Unrecht. Eine Untersuchung zum deutschen Recht, zum Europa- und Völkerrecht*“ (2011)¹². Saksamaa on võrdlusriigiks valitud eelkõige seetõttu, et Saksa õigusteadlaste seisukohad on olnud aluseks Eesti haldusõiguse ja kitsamalt ka riigivastutusõiguse kujundamisel. Valikut mõjutas oluliselt ka asjaolu, et Saksamaal on küllap just Euroopa Kohtu hiljutistest lahenditest tingituna viimasel ajal oluliselt elavnenu õigusteaduslik diskussioon kohtu vastutuse piiride üle.

Autori sügav tänu kuulub magistritöö juhendajale Ene Andresenile, kellel on harvaesinev oskus teha kriitikat viisil, mis ei tekita trotsi ega vastuseisu, vaid vastupidi, toetab, innustab ja

¹¹ Zantis, C. *Das Richterspruchprivileg in nationaler und gemeinschaftsrechtlicher Hinsicht*. Frankfurt/M: Peter Lang, 2010.

¹² Breuer, M. *Staatshaftung für judikatives Unrecht. Eine Untersuchung zum deutschen Recht, zum Europa- und Völkerrecht*. Tübingen: Mohr Siebeck 2011.

inspireerib looma, uurima, edasi mõtlema. Täna juhendajat sooja toetuse ja kõigi, ka ebamugavate, kuid väga asjakohaste küsimuste, märkuste ja tähelepanekute eest.

1. peatükk. Esialgse õiguskaitse olemus

1.1 Õigusemõistmise põhitunnused

Võttes arvesse käesoleva töö eesmärki – selgitada välja kohtu vastutuse eripärad esialgse õiguskaitse menetluse käigus tekitatud kahju eest – tuleb analüüsida esialgse õiguskaitse menetluse olemust ja eripära võrreldes tavapärase õigusemõistmisega. Võrdluse tekkimiseks tuleb aga esmalt vaadata, mida kujutab endast n-ö tavapärase õigusemõistmine ehk millised on õigusemõistmise põhitunnused.

Põhiseaduse § 146 kohaselt mõistab õigust ainult kohus. Kohus on oma tegevuses sõltumatu ja mõistab õigust kooskõlas põhiseaduse ja seadustega. Tavapärast mõistetakse õigusemõistmise all vaidluse lahendamist ja kuriteo või väärteo toime pannud isikute süü kindlakstegemist ja nendele karistuse mõistmist.¹³ Põhiseaduse kommenteeritud väljaandes leiab U. Lõhmus, et õigusemõistmise sisu on tegelikult palju avaram kui vaidluste lahendamine ja süüteo toime pannud isiku karistamine. U. Lõhmuse arvates hõlmab õigusemõistmine kogu põhiseaduse ja seadustega kohtule antud pädevuse, välja arvatud selged haldusfunktsioonid nagu kinnistusraamatu ja registrite pidamine ning kriminaalhooldus.¹⁴ Seega lähtub U. Lõhmus õigusemõistmise formaalsest käsitlusest: õigusemõistmine on see, mida kohus teeb.

Töö autori arvates ei ole formaalne definitsioon siiski piisav õigusemõistmise olemuse lahtimõtestamiseks. Ka Riigikohtu praktikas ei leidu pidepunkte õigusemõistmise põhitunnuste avamiseks. PS § 146 esimesest lausest tuleneva õigusemõistmise monopoli kohta on Riigikohus vaid selgitanud, et selle mõte ei seisne mitte selles, et eranditult iga õigusliku vaidluse peab lahendama kohtus, vaid koostoimes PS §-ga 15 peab PS § 146 tagama, et isikul oleks võimalik oma subjektiivsete õiguste kaitseks kohtusse pöörduda.¹⁵

Eesti õiguskirjanduseski on õigusemõistmise olemuse üle vähe arutletud. E. Kergandberg pakub lähtekohana määratlust, mille järgi on õigusemõistmine riiklik tegevus, mis seisneb mingi konkreetse õigusküsimuse või õigusvaidluse siduvas otsustamises sõltumatu kolmanda

¹³ Lõhmus, U. Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne. § 146 komm 10.

¹⁴ *Ibid.*, § 146 komm 11, 13.

¹⁵ RKKKm 03.04.2006 nr 3-1-1-1-06, p 11.

subjekti – kohtu – poolt.¹⁶ Klassikalisest arusaamast lähtudes mõeldakse õigusemõistmise all kohtu otsustust lahendada mingi konkreetne ja piiritletud õigusküsimus või õiguslik vaidlus teatud viisil,¹⁷ kuid E. Kergandberg lisab sellele ka otsustamisele eelneva õiguse tõlgendamise ehk rakendatava õiguse tegeliku sisu avamise. Samas ei hõlma õigusemõistmine E. Kergandbergi käsitluses otsustamisele eelnevat faktiliste asjaolude tuvastamist.¹⁸

E. Kergandbergi pakutud definitsioonist saab tuletada järgmised õigusemõistmise tunnused:

- 1) õigusemõistmine on riiklik tegevus;
- 2) mida teostatakse teatud kindlal viisil;
- 3) konkreetset õigusküsimust või õigusvaidlust lahendades, sh õigust tõlgendades;
- 4) siduva otsusega;
- 5) sõltumatu otsuse tegija poolt.

Siiski jääb saadud pilt õigusemõistmise olemusest käesoleva töö eesmärki silmas pidades veidi napiks. Seetõttu pöördun järgnevalt Saksa õiguskorra poole, kus õigusemõistmise olemust on põhjalikumalt käsitletud.

Mööndes õigusemõistmise mõiste dogmaatilise sisu keerukust, on Saksamaa Põhiseaduskohtus oma praktikas hoidunud ühemõttelist definitsiooni välja pakkumast.¹⁹ Põhiseaduskohtu praktikas liigitatakse õigustmõistev tegevus kolme juhtumite grupi vahel: formaalne, materiaalne ja funktsionaalne õigusemõistmine. Formaalne õigusemõistmine on eelkõige põhiseadusega kohtule pandud pädevuste teostamine.²⁰ See mõistemääratlus vastab U. Lõhmuse poolt pakutud formaalsele õigusemõistmise käsitlusele. Materiaalses mõttes õigusemõistmise tüüpjuhtumiteks on Saksamaa Põhiseaduskohtu praktika järgi isikute

¹⁶ Kergandberg, E. Kohtumenetlus. Tallinn: Juura 2008, lk 107.

¹⁷ *Ibid.*, lk 108.

¹⁸ *Ibid.*, lk 108-112.

¹⁹ Maunz, T., Dürig, G. (hrsg). Grundgesetz. Kommentar. München: C. H. Beck, 2012, Art 92 Rn 18. Arvutivõrgus: http://beck-online.beck.de.ezproxy.utlib.ee/default.aspx?vpath=bibdata/komm/MaunzDuerigKoGG_67/cont/MaunzDuerigKoGG%2Ehtm (29.03.2013).

²⁰ *Ibid.*, Art 92 Rn 33.

vaheliste, eelkõige omandiõiguslike vaidluste lahendamine ning kriminaalkaristuste määramine.²¹

Kuna aga materiaalne määratlus ei võimalda hõlmata halduskohtu tegevust ega eristada seda haldusorganite tegevusest, on Saksamaa Põhiseaduskohus välja töötanud funktsionaalse õigusemõistmise mõiste. Viimase kohaselt on õigusemõistmisega tegemist siis, kui seadusandja näeb ette kohtulikus vormis menetluse riigivõimu kohaldamisest tekkinud vaidluse lahendamiseks ning annab selles menetlustes tehtud otsustele seadusjõu, kusjuures otsuseid võivad teha üksnes sõltumatud kohtud. Funktsionaalses mõttes õigusemõistmise oluliste tunnuste hulka kuulub otsustus, millega lõplikult ja siduvalt, seadusjõuvõimeliselt tehakse kindlaks ja öeldakse välja, mis on konkreetset juhul õiguspärane. Saksamaa Liitvabariigi Põhiseaduse artikkel 92 järgi on kohtu kui sõltumatu erapooletu instantsi ülesandeks teha õigusvaidluses siduv otsus, ning seda menetluses, mis tagab seadusega nõutavad protsessuaalsed tagatised ja põhiseadusega tagatud kohtuliku ärakuulamisõiguse.²²

Kuivõrd käesolevas magistritöös on asjakohane just halduskohtumenetlust puudutav õigusemõistmise mõiste, lähtun allpool Saksamaa Põhiseaduskohtu poolt välja töötatud õigusemõistmise funktsionaalsest mõistest. Viimase kohaselt on õigusemõistmisele omased järgmised põhitunnused:

- vaidlusaluse õigussuhte kohta lõpliku ja siduva ehk seadusjõuvõimelise otsustuse tegemine;
- õigusriiklikult korraldatud menetlus;
- vaidlusasja lahendab sõltumatu ja seega erapooletu, neutraalne kolmas instants;
- otsustus tugineb üksnes õiguslikele argumentidele.

Nagu nähtub eelloetletud tunnustest, iseloomustab Saksamaa Põhiseaduskohtu poolt välja töötatud õigusemõistmise funktsionaalset mõistet see, et siin on ühendatud nii materiaalsed kui formaalsed tunnused. Selleks, et hõlmata halduskohtu tegevust, mis on ju oluliselt laiem kui üksnes õigusvaidluste lahendamine, on viimane tunnuste loetelust välja jäetud ning esiplaanil on kohtuasjas lõpliku ja siduva otsustuse tegemine. Järgnevalt käsitletakse loetletud tunnuseid lähemalt, võrreldes Saksamaa Põhiseaduskohtu poolt pakutut Eesti

²¹ *Ibid.*, Art 92 Rn 36.

²² *Ibid.*, Art 92 Rn 37.

õiguskirjanduses, seadustes ja Riigikohtu praktikas leiduvaga. Kuna autori sihiks on halduskohtumenetluses kohaldatava esialgse õiguskaitse olemuse väljaselgitamine, piirduvad kohtumenetlust iseloomustavad näited halduskohtumenetluse seadustikus sätestatuga ning teisi menetlusseadustikke käesolevas töös ei käsitleta.

1.1.1 Lahendi seadusjõuvõime ja õigusvaidluse lõplik lahendamine

Kohtu tegevus on olemuslikult õigusemõistmine, kui ta õigusnorme kohaldades lõpetab õigusvaidluse antud kohtuastme jaoks nii formaalses kui materiaalses mõttes seadusjõuliselt.²³

1.1.1.1 Formaalne seadusjõud

Formaalse seadusjõu saab kohtulahend siis, kui seda ei ole enam võimalik tavapärase õiguskaitsevahendite kaudu vaidlustada. Formaalne seadusjõud kaitseb konkreetse kohtulahendi õiguslikku seisundit, takistades otsuse vaidlustamist ja muutmist.²⁴

HKMS²⁵ § 176 lg 1 kohaselt jõustub kohtuotsus, kui seda ei saa tähtaega ennistamata enam vaidlustada muul viisil kui teistmismenetluses. Sarnaselt, st mittevaidlustatavuse kaudu on jõustumine sätestatud ka halduskohtu määruste suhtes HKMS § 179 lg-s 3 ning ringkonnakohtu määruste suhtes HKMS § 210 lg-s 6. Ringkonnakohtu otsuste jõustumise suhtes kohaldatakse HKSM § 185 lg-st 1 tulenevalt²⁶ juba viidatud HKSM § 176 lg-t 1. Kuna Riigikohus on põhiseadusest tulenevalt kõrgeim kohus, siis ei ole olemas sellest kõrgemat kohut, kus vaidlustada Riigikohtu lahendeid. Seetõttu on Riigikohtu lahendite jõustumine seatud sõltuvusse nende teatavakstegemisest (HKMS § 232 lg 2). Seega tähistab kohtuotsuse jõustumine HKSM-s kohtulahendi formaalse seadusjõu omandamist: jõustunud kohtulahend ei ole enam vaidlustatav.

²³ Zantis, C., S 54.

²⁴ *Ibid.*, S 28.

²⁵ Kuna käesoleva töö põhisisuks on halduskohtumenetluses kohaldatav esialgne õiguskaitse ning sellest tulenev riigivastutus, siis on ka õigusemõistmist iseloomustavate sätete juures piiratud üksnes HKMS-ist tulenevate näidetega ega ole paralleelselt käsitletud TsMS ja KrMS asjakohaseid sätteid.

²⁶ HKMS § 185 lg 1 sätestab: „Apellatsioonimenetluses kohaldatakse esimese astme kohtu menetluse kohta kehtivaid sätteid, ku apellatsioonimenetluse kohta ei ole sätestatud teisiti või esimese astme kohtu menetluse kohta sätestatud ei ole vastuolus apellatsioonimenetluse olemusega.“

1.1.1.2 Materiaalne seadusjõud

Materiaalse seadusjõu olemus seisab esiteks selles, et nii kohtud kui ka vaidluse pooled on hilisemates menetlustes seadusjõulise lahendiga seotud. Materiaalne seadusjõud loob mittemuudetava õigusliku olukorra, mille tulemusena saavutavad õigusvaidluse pooled vaidlustamatud õiguspositsioonid. Sellega on kohtulahendi materiaalne seadusjõud õigusrahu ja õiguskindluse tagaja.²⁷

HKMS § 177 sätestab kohtuotsuse jõustumise tagajärjed. Viidatud paragrahvi lg 1 järgi on jõustunud kohtuotsus menetlusosalistele kohustuslik osas, milles lahendatakse kaebuses esitatud nõue kaebuse aluseks olevatel asjaoludel. Haldusakti tühistamise või tühisuse tuvastamise osas kehtib kohtuotsus kõigi isikute kohta (HKMS § 177 lg 2). HKMS sätestab ka kohtute seotuse jõustunud lahenditega. HKMS § 202 lg 1 kohaselt on ringkonnakohtu otsuses, millega tühistatakse apellatsioonkaebusega vaidlustatud otsus, esitatud seisukohad õigusnormi tõlgendamisel ja kohaldamisel tühistatud otsuse teinud kohtule asja uuel läbivaatamisel kohustuslikud. HKMS § 233 lg 1 järgi on Riigikohtu otsuses esitatud seisukohad õiguse tõlgendamisel ja kohaldamisel sama asja uuesti läbivaatavale kohtule kohustuslikud.

Veelgi enam, HKMS § 233 lg 2 ja 3 sätestavad Riigikohtu enese seotuse oma varasemate lahenditega: edaspidisel õiguse kohaldamisel on Riigikohtu erikogu otsus kohustuslik Riigikohtu kolleegiumidele, kes erikogus osalesid, kuni erikogu või üldkogu ei ole teinud teistsugust otsust, ning Riigikohtu üldkogu otsus on kohustuslik Riigikohtu kolleegiumidele ja erikogudele, kuni üldkogu ise ei ole teinud teistsugust otsust. Seega tagab HKMS jõustunud kohtulahenditele nende seadusjõu materiaalse toime ning annab Riigikohtu lahenditele ka teatava pretsedendikvaliteedi, mis edasise kohtupraktika kujundajana suurendab üldist õiguskindlust.

Kohtulahendi materiaalset seadusjõudu iseloomustab teiseks see, et seadusjõu omandanud lahendi sisust kõrvalekalduva sisuga lahendi tegemine on keelatud ning seadusjõulise lahendiga määratletud õigustagajärgede suhtes uue menetluse algatamine või uue lahendi tegemine on üldjuhul välistatud.²⁸ Nii on ka HKMS § 43 lg 1 kohaselt lubamatu esitada

²⁷ Zantis, C., S 40.

²⁸ *Ibid.*, S 28-30.

halduskohtule kaebust, kui sama isik on halduskohtule juba esitanud kaebuse sama nõudega samal alusel ning selle kohta on jõustunud kohtuotsus või jõustunud kohtumäärus menetluse lõpetamise kohta või on sellesisuline varasem kaebus juba kohtu menetluses. HKMS § 152 lg 1 p 1 järgi on menetluse lõpetamise aluseks see, kui kaebaja on halduskohtule varem juba esitanud kaebuse sama nõudega samal alusel ning selle kohta on jõustunud kohtuotsus või kohtumäärus menetluse lõpetamise kohta.

Kui kohtulahend on omandanud seadusjõu, peab üksikisik seda taluma isegi siis, kui lahend on vigane. Lahendi uuesti avamine on võimalik vaid teistmise kaudu ja seda menetlusseadustikes ammendavalt sätestatud väga piiratud juhtudel.²⁹ Teistmise alused on sätestatud HKMS § 240 lg-s 2.

1.1.1.3 Seadusjõu kriteeriumi levendamine

Saksamaa Põhiseaduskohus on selgitanud, et õigusemõistmise olemuse määratlemisel ei oma tähtsust see, kas konkreetne kohtulahend on seadusjõu omandanud, vaid see, et konkreetne kohtulahend saab põhimõtteliselt seadusjõu omandada ehk on seadusjõuvõimeline.³⁰ Seega kuuluvad õigusemõistmise alla ka kõik need lahendid, mis näiteks edasikaebamise tõttu mitte kunagi ei jõustu.

Õigusemõistmise tulemuseks on õigusvaidluse lõplik lahendamine antud kohtuastmes.³¹ Siiski valitseb Saksa õiguskirjanduses üldine seisukoht, et õigusemõistmine hõlmab ka kohtuotsuse tegemisele eelnevaid tegevusi, mis on lõpliku lahendi tegemisega vahetult seotud, näiteks meetmed, mis on suunatud kohtuasja lahendamiseks vajalike asjaolude väljaselgitamisele nagu tõendi vastuvõtmine või vastuvõtmisest keeldumine jmt.³² Seega kuulub olemuslikult õigusemõistmise alla ka menetlus, mis lõpliku otsuseni viib, sh menetlust juhtivad määrused.³³ Nagu näeme, erineb Saksa õiguskirjanduses pakutu eespool kirjeldatud E. Kergandbergi käsitlusest, mille kohaselt otsustamisele eelnev faktiliste asjaolude tuvastamine õigusemõistmise hulka ei kuulu. Töö autori arvates on aga faktiliste asjaolude

²⁹ *Ibid.*, S 32.

³⁰ *Ibid.*, S 36.

³¹ *Ibid.*, S 37.

³² Ossenbühl, F., Cornils, M. Staatshaftungsrecht. 6., neubearb Aufl. München: Beck 2013, S 103.

³³ Breuer, M., S 230.

tuvastamine sedavõrd tihedalt kohtuasja lahendamisega seotud, et nende eristamine ja väljajätmine õigusemõistmise mõistest ei ole põhjendatud.

Lahendi lõplikkuse kriteeriumi on Saksamaa Põhiseaduskohus oma praktikas pehmenanud. Näiteks tagaseljaotsus tsiviilkohtumenetluses ei lõpeta vaidlust antud kohtuastmes, kuna olukorras, kus kostja esitab õigeaegselt kaja, jätkub menetlus samas kohtuastmes. Vaidluse lõpliku lahendamise asemel peab Saksamaa Põhiseaduskohus piisavaks, kui kohtulahend toob vähemalt „ajutise vaheahu“ („*interimistische Befriedungsfunktion*“). Kohtulahend toob vähemalt ajutise vaheahu juhul, kui sellega määratletakse ajutiselt poolte õiguspositsioonid või kui lahendi tulemusel muutub põhiasjas otsuse tegemise üleliigseks.³⁴

1.1.1.4 Kohtulahendi seadusjõud ja eristamine täitevvõimu tegevusest

Kohtuotsuse seadusjõu puhul kerkib küsimus selle sarnasusest haldusakti õigusjõuga³⁵. On ju haldusakti siduvuse kontseptsioon tuletatud kohtuotsuse seadusjõu instituudist.³⁶ Sarnaselt seadusjõu omandanud kohtuotsustega ei saa ka õigusjõulisi haldusakte kohtus vaidlustada, mille tulemusel võivad haldusaktid teatud juhtudel olla lõplikult siduvad.³⁷ Nimetatud sarnasus toob kaasa küsimuse sellest, kas ja mille poolest erineb õigusemõistmine haldusorgani tegevusest haldusakti (sh vaidemenetluse otsuse) tegemisest.

Siinkohal tuleb aga silmas pidada, et kohtuotsuse seadusjõu ja haldusakti õigusjõu instituudid, ehkki olulises osas sarnased, erinevad oma materiaalse aspekti poolest: kui kohtuotsuse materiaalne seadusjõud toob kaasa saavutatud õiguspositsioonide stabiilsuse, mida on võimalik muuta üksnes teistmismenetluses, siis haldusakti materiaalne õigusjõud seisneb õiguspärase ootuse põhimõttest tulenevates haldusakti muutmise piirangutes ning haldusõigussuhte subjektide kohustuses pidada oma hilisemates otsustes ja toimingutes haldusaktist kinni.³⁸ See tähendab, et erinevalt jõustunud kohtuotsusest võib haldusorgan

³⁴ Meyer, S. Richterspruchprivileg auch für Arrestbeschlüsse und einstweilige Verfügungen im Beschlusswege. – Neue Juristische Wochenschrift 2005, S 864-865.

³⁵ Seadusjõu ja õigusjõu mõistetega seotud termineid on põhjalikumalt käsitletud I. Pilving oma magistritöös, vt Pilving, I. Haldusakti siduvus. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, 2006, lk 57. Käesolevas magistritöös lähtutakse I. Pilvingu poolt pakutud mõistekasutusest.

³⁶ Pilving, I. Haldusakti siduvus, lk 58.

³⁷ Maunz, T., Dürig, G. (hrsg), Art 92 Rn 42.

³⁸ Pilving, I. Haldusakti siduvus, lk 58.

jõustunud haldusakti hiljem muuta – seda nii edasi- kui tagasiulatuvalt, nii isiku kasuks kui kahjuks. Haldusorgan peab seejuures arvesse võtma HMS § 63-70 sätestatud piiranguid.

Samas ei erine teineteisest oluliselt ühelt poolt esimese või teise astme kohtulahend selle edasikaebetähtaja jooksul ning teiselt poolt haldusakt selle vaidlustamise tähtaja jooksul. Nii üks kui teine on veel kohtulikult (haldusakt ka vaidemenetluses) vaieldavad. Seega ei ole üksnes kohtulahendi seadusjõu argument igal üksikjuhul piisavaks kriteeriumiks õigusemõistmise ja haldusmenetluse eristamisel ega ka õigusemõistmise olemuse määratlemisel.

1.1.2 Õigusriiklikult korraldatud menetlus

Teise olulise õigusemõistmise tunnuseks on Põhiseaduskohtu praktikast tulenevalt õigusriigile omased tagatised õigustmõistva otsustuseni viivas menetluses. Õigusemõistmine peab viima sisuliselt õige otsuseni. Kohtulahendite sisulise õigsuse tagatiseks on eelkõige piisavad menetlusgarantiid, millest olulisimaks peetakse õigust kohtulikule arutamisele. Samuti on õigusemõistmise olemuse selgitamisel tähtsust omava menetlusgarantiina nimetatud kohtulahendite põhjendamise kohustust.³⁹

1.1.2.1 Õigus kohtulikule arutamisele

Õigus kohtulikule arutamisele ehk juuresolekuõigus on sätestatud PS § 24 lg-s 2, mille kohaselt on igalühel õigus olla oma kohtuasja arutamise juures. Tegu on demokraatliku õigusemõistmise olulise põhimõttega, mille juured asuvad Rooma menetlusõigusele omases põhimõttes, et kohtus tuleb ära kuulata mõlemad pooled (*audiatur et altera pars*).⁴⁰

Halduskohus vaatab HKMS § 126 tulenevalt haldusasja üldjuhul läbi kohtuistungil. Samas võimaldab HKMS teatud juhtudel kasutada ka nn lihtsustatud menetlusi (kirjalik, liht- ja lepitusmenetlus), milles kohtuistungil läbiviimine ei ole kohustuslik. Riigikohus on leidnud, et PS § 24 lg-s 2 sätestatud juuresolekuõiguse tagamine eeldab asja arutamist suulises menetluses.⁴¹ See tähendab, et kirjalikke menetlusi maa- ja ringkonnakohtutes tuleb pidada PS § 24 lg 2 sätestatud põhiõiguse riiveks. Kohtumenetluste efektiivsus võib sellised riiveid

³⁹ Zantis, C., S 55.

⁴⁰ Kergandberg, E. Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne, § 24, kamm 5.

⁴¹ RKKm 19.10.2007 nr 3-1-1-55-07, p 8.

küll teatud ulatuses õigustada, kuid üksnes tingimusel, et isikule on tagatud muud vajalikud menetluslikud garantiid (eeskätt edasikaebeõigus).⁴²

1.1.2.2 Põhjendamiskohustus

Teise olulise menetlusgarantiina, mis omab tähendust õigusemõistmise olemuse selgitamisel, on Saksa Põhiseaduskohtu praktikast tulenevalt nimetatud kohtuotsuse põhjendamise kohustust.⁴³

Eesti põhiseaduse kommentaaris on kohtuotsuse põhjendamise kohustust käsitletud osana juuresolekuõigusest,⁴⁴ kuid ka osana ausa kohtumenetluse põhimõttest, mis koos põhiõigusega tõhusale õiguskatsele tuleneb PS § 15 lg 1 ja § 14 koosmõjust.⁴⁵ T. Kolk leiab, et tõhus kohtulik kaitse ja eelkõige õiglane menetlus tähendab muu seas õigust sellele, et kohus annaks isikule tema esitatud pöördumise kohta põhjendatud seisukoha.⁴⁶ T. Kolk rõhutab põhjendamiskohustuse põhiseadusliku alusena lisaks § 15 lg-le 1 PS § 13 lg-t 2, mille kohaselt kaitseb seadus igauhte riigi võimu omavoli eest. Põhistuste esitamine annab isikutele võimaluse hinnata, kas kohus on otsust tehes õigust järginud või on see otsus meelevaldne, tehtud kohtu suva järgi. Põhjendamiskohustus aitab kohtuvõimu distsiplineerida, ennetada kohtuvõimu omavoli ja muudab kohtuvõimu aktid kontrollitavaks.⁴⁷ M. Ernits toob põhjendamiskohustuse mõjudena esile veel edasikaebeõiguse tagamise, õigusrahu ning õigusemõistmise ühtsuse ja järjepidevuse tagamise⁴⁸. Hoolimata teatavatest erimeelsustest põhjendamiskohustuse põhiseadusliku aluse suhtes ollakse Eesti õiguskirjanduses seega üksmeel selles, et kohtul on Põhiseadusest tulenev otsuste põhjendamise kohustus ning see omab olulist kohta põhiseaduslike menetlusgarantiide hulgas.

Saksamaa Põhiseaduskohus on kohtuotsuse põhjendamise kriteeriumi aja jooksul pehmenanud, leides, et tegu on olemuslikult õigusemõistmisega ka siis, kui põhjendamisega

⁴² Kergandberg, E. Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne, § 24, komm 14.

⁴³ Zantis, C., S 56-57.

⁴⁴ Kergandberg, E. Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne, § 24, komm 9.

⁴⁵ Ernits, M. Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne, § 15 komm 2 ja 2.1.5.

⁴⁶ Kolk, T. Tõhus ja õiglane menetlus õigusakti põhiseadusvastasuse nõude lahendamisel. – *Juridica*, 2012/10, lk 740.

⁴⁷ Kolk, T. lk 741.

⁴⁸ Ernits, M. Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne, § 15 komm 2.1.5.

taotletava eesmärgini jõutakse muul viisil.⁴⁹ Selleks muuks viisiks võib olla menetlusosaliste ärakuulamine.⁵⁰ Põhjendamiskohustus langeb aga ära, kui otsus ei ole kõrgemasse kohtusse edasikaevatav.⁵¹

Ka Eesti õiguskirjanduses ja kohtupraktikas on valdav seisukoht, et kohtu kohustus kohtulahendit põhjendada ei ole absoluutne. Kohtu põhjendamiskohustus ning sellele vastav isiku õigus saada kohtulahendis selle põhjendused sõltub lahendi iseloomust ja kaasuse asjaoludest. See, mida peab põhjendama, sõltub sellest, mida pooled protsessis väitsid, kas tegu on esimese või kõrgema instantsi kohtuga ja kui üksikasjalised on kohaldatavad normid.⁵²

Halduskohtumenetluse seadustikus on kohtuotsuse põhjendamiskohustus sätestatud § 157 lg-s 1, mille kohaselt kohtuotsus peab olema seaduslik ja põhjendatud. Põhjendamiskohustuse täpsemad tingimused sätestab HKMS § 165. Põhjendamiskohustuse täitmata jätmine on HKMS § 199 lg 2 p 2 tulenevalt sedavõrd oluline menetlusõiguse normi rikkumine, mille korral võib ringkonnakohtus halduskohtu lahendi tühistada ja saata asja halduskohtusse uueks arutamiseks, olenemata sellest, kas apellatsioonkaebuses või selle vastuväidetes sellele veale viidati või mitte. Samasugune õigus on Riigikohtul ringkonnakohtu otsuste suhtes (HKMS § 230 lg 3). Samas näeb HKMS ette rea juhtumeid, mil kohtu põhjendamiskohustus on väiksem või puudub sootuks. Eelkõige on põhjendamiskohustust redutseeritud juhtudel, mil otsuse aluseks olev põhjendus on juba esitatud madalama astme kohtuotsuses (HKMS § 201 lg 4, § 231 lg 6) või eelnevas vaidemenetluses (HKMS § 165 lg 2). Põhjenduse esitamata jätmise võimalus on olemas ka lihtmenetluse korral (HKMS § 169), kuid siis on isikul õigus kohtu põhjendused siiski saada juhul, kui ta esitab tähtaegselt teate apellatsioonkaebuse esitamise soovi kohta (HKMS § 170 lg 2).

Seega on kohtuotsuse põhjendamine põhiseadusest tulenev kohtu kohustus, millele vastab isiku põhiõigus saada põhjendatud kohtuotsus. Nagu kõik teised põhiõigused, ei ole ka see põhiõigus piiramatu – peamise põhjendamiskohustuse piiramise eesmärgina tõuseb esile menetlus-ökonoomia kui põhiseaduslikku järku väärtus.

⁴⁹ Breuer, M., S 228.

⁵⁰ Zantis, S 57.

⁵¹ *Ibid.*, S 58.

⁵² Ernits, M. Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne, § 15 komm 2.1.5.

1.1.2.3 Menetlusgarantiid ja eristamine täitevvõimu tegevusest

Kuna kohtuotsuse seadusjõu analüüsimisel jäi lahtiseks, mis eristab õigusemõistmist ja haldusmenetlust, tuleb see küsimus esile ka menetlusgarantiide tunnuse juures. Ehkki põhiseadus näeb ärakuulamisõiguse otsesõnu ette üksnes kohtumenetluses, on sel menetluslikul tagatisel oluline koht ka haldusmenetluses. Pidades silmas asjaolu, et haldusmenetluses on isik reeglina subordinatsioonisuhetes haldusega, on ärakuulamisõigusel haldusmenetluses samasugune roll nagu kohtumenetluseski.⁵³ Riigikohtu rikkalikust praktikast tulenevalt⁵⁴ on ärakuulamata jätmine üks olulisi menetlusvigu, mis toob kaasa haldusakti kehtetuks tunnistamise. Samasugune roll on haldusmenetluses ka HMS §-st 56 tuleneval põhjendamiskohustusel.⁵⁵

Samas on Riigikohus riigihangete vaidlustamise menetluse põhiseaduspärasust hinnates öelnud, et riigihangete vaidlustuskomisjonis toimuv haldusmenetlus ei ole menetlusosalistele tagatud menetluslikelt garantiidelt võrreldav kohtumenetlusega.⁵⁶ Kahjuks ei ole Riigikohus põhjendanud, kuidas ta sellise järelduseni jõudis. Ilmselt pidas Riigikohus silmas seda, et kohtumenetluses on menetluslikud tagatised detailsemalt ja imperatiivses vormis reguleeritud, samas kui haldusmenetluses jääb nii ärakuulamise kui põhjendamise kohustuse sisustamine paljuski haldusorgani kaalutusõiguse määrata.

Võttes aga arvesse seda, kuivõrd oluliseks on Riigikohus oma praktikas pidanud haldusmenetluse nõuetest kinnipidamist sisuliselt õige haldusotsuseni jõudmisel, samuti menetlustagatiste kasvavat rolli Euroopa Liidu õiguses, asub käesoleva töö autor seisukohale, et menetlustagatiste erinevused haldus- ja halduskohtumenetluses ei saa olla kaalukeeleks nende menetluste olemuslikul eristamisel. Nii jääb ka õigusriiklike menetlustagatiste kriteeriumist üksi väheks, et eristada ja eritleda õigusemõistmist teistest riigivõimu tegevustest, eelkõige haldusmenetlusest.

⁵³ Parrest, N. Menetlus- ja vormivigade õiguslikud tagajärjed haldusmenetluses. Magistritöö. Tartu: Tartu Ülikool, 2005, lk 86.

⁵⁴ RKHKo 17.11.2003 nr 3-3-1-74-03, p 23-25; RKHKo 25.11.2003 nr 3-3-1-70-03, p 19, RKHKo 19.12.2006 nr 3-3-1-80-06, p 20 jpt, hiljuti näiteks 22.10.2012 nr 3-3-1-46-12, p 24.

⁵⁵ RKHKm 06.10.1995 nr III-3/1-26/95, hiljuti näiteks RKHKo 03.12.2012 nr 3-3-1-47-12, p 15-17. Menetlusvigade, sh ärakuulamisõiguse ja põhjendamiskohustuse rikkumise tagajärgi haldusmenetluses on pikemalt käsitlenud N. Parrest oma magistritöös (viide 53), lk 77-88.

⁵⁶ RKÜKo 09.06.2009 nr 3-4-1-7-08, p 31.

1.1.3 Õigustmõistva organi sõltumatus

1.1.3.1 Kohtu sõltumatus ja seotus üksnes õigusega

Kolmanda õigusemõistmise olemust iseloomustava tunnusena tõuseb Saksamaa Põhiseaduskohtu praktikas esile otsuse tegija erapooletus. Kohtupraktika kohaselt peab õigusemõistmist läbi viima erapooletu kolmas instants, mis on nii institutsionaalselt kui personaalselt sõltumatu.⁵⁷ Samuti on Saksamaa Põhiseaduskohus pidanud õigusemõistmise olemuse sisustamisel üheks oluliseks tunnuseks seda, et õigustmõistev organ on otsustuse tegemisel seotud üksnes kehtiva õigusega. Õigusemõistmise käigus toimub seaduse kohaldamine üksikjuhtumile: kohus määrab kindlaks ja ütleb selgelt välja, mis on konkreetsel üksikjuhul õiguspärane lahendus.⁵⁸ Eelkõige tähendab see, et kohus ei ole mingil viisil seotud õigusväliste argumentidega, nii nagu näiteks haldusorgan lähtub otstarbekuse kaalutlusest. Samuti tähendab see, et õigustmõistvale organile ei saa keegi anda juhtnööre otsuse tegemiseks ehk kohus on otsuse tegemisel sõltumatu.⁵⁹

Ka Eesti Põhiseaduse § 146 rõhutab kohtusüsteemi sõltumatust ning kohtu seotust põhiseaduse ja seadusega. Põhiseaduse kommenteeritud väljaandes toob U. Lõhmus esile, et tänapäeva demokraatlikes riikides on üldtunnustatud arusaam, et sõltumatus pole mitte kohtunike, vaid kohtusse oma õigusi kaitsma tulevate isikute privileeg. Kohtusüsteemi sõltumatus on õigusemõistmise oluline põhimõte, mida tagatakse erinevate õiguslike võtetega.⁶⁰ Kohtusüsteemi sõltumatuse eesmärk on tagada kohtuniku erapooletus. Kohtunikul peab olema piiramatu vabadus lahendada kohtuasju erapooletult, vastavalt seadustele ja oma tõlgendustele, lähtudes faktilistest asjaoludest.⁶¹ Õiguste ja vabaduste tagamiseks on oluline, et otsust langetades ei kuuletuks kohtunik täidesaatva võimu või üksikisiku taatele, vaid seadusele, mida kohaldatakse kõigi kodanike suhtes ühtviisi.⁶²

⁵⁷ Epping, V., Hillgruber, C. (hrsg). Grundgesetz. Beck'scher Online-Kommentar. Ed 17, Stand 01.01.2013. München: C. H. Beck, 2013, Art 92 Rn 19. Arvutivõrgus: <http://beck-online.beck.de.ezproxy.utlib.ee/default.aspx?typ=reference&y=400&w=BeckOK&name=VerfR> (29.03.2013).

⁵⁸ Maunz, T., Dürig, G. (hrsg), Art 92 Rn 37.

⁵⁹ Samas, Art 92 Rn 38.

⁶⁰ Lõhmus, U. Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne. § 146, komm 14.

⁶¹ *Ibid.*, § 146, komm 16.

⁶² *Ibid.*, § 146, komm 22.

Põhiseadus eristab õigusemõistmise institutsionaalset ja personaalset sõltumatust: PS § 146 räägib kohtu tegevuse sõltumatusest, § 147 lg 4 aga kohtuniku sõltumatuse tagatistest. Õiguskirjanduses on kohtusüsteemi sõltumatust käsitletud ka selle mõiste nelja tuumikkomponendi kaudu, milleks on institutsionaalne, personaalne, funktsionaalne ja finantsiline sõltumatus. Institutsionaalse sõltumatuse all mõistetakse hoidumist välistest mõjutustest kohtuasja lahendamisel. Personaalset sõltumatust iseloomustavad ametiaja eluaegsus või piisava kestusega ühekordne ametiaeg, samuti kohtuniku töötasu, pension ja muud sotsiaalsed tagatised. Funktsionaalset sõltumatust iseloomustab kohtutele ja kohtusüsteemile põhiseadusega antud raamistik. Institutsionaalne ja funktsionaalne sõltumatus seatakse kahtluse alla, kui kohtutel puudub finantsiline ja haldussõltumatus.⁶³

Kehtivas õiguses sätestab kohtute ja kohtunike sõltumatuse tagatised eelkõige kohtute seadus⁶⁴. Samuti on erapooletuse tagatisena käsitletavat menetlusseadustikes sätestatud kohtunike taandamise alused (HKMS § 13 viitega TsMS §-dele 23-30).

1.1.3.2 Sõltumatuse kriteerium ja eristamine täitevvõimu tegevusest

Õigusemõistmise võrdlemisel haldusmenetlusega kerkib küsimus eelkõige vaidemenetluse positsioonist nende kahe menetluste vahel. Ehkki üldjuhul on vaidemenetluse esemeks HMS § 83 lg 1 järgi nii õiguspärasuse kui ka otstarbekuse kontroll, võib eriseadusega olla vaideorgani pädevus piiratud üksnes õiguspärasuse kontrolliga. Sellisel juhul lähtub vaideorgan sarnaselt kohtuga üksnes õiguslikest argumentidest. HMS § 73 lg 2 tulenevalt võib vaideorganiks olla vaidlustatud haldusakti andjast või toimingut tegijast erinev haldusorgan. Selline vaideorgan võib olla vaidlustatud haldusõigussuhte poolte suhtes erapooletu. Küsimus jääb, kas vaideorgan vastab ka õigustmõistva otsuse tegija sõltumatuse kriteeriumile.

Vaidemenetluse ja õigusemõistmise seoseid on pikemalt analüüsinud E. Vene⁶⁵, kes ühendab PS § 146 sätestatud õigusemõistmise monopoli tõlgendamisel nii materiaalse kui formaalse

⁶³ Lõhmus, U. Kohtuhaldus kohtute seaduse eelnõu järgi. – Juridica 2010/2, lk 78.

⁶⁴ RT I, 29.12.2012, 8. Käesoleva töö raamidesse ei mahu analüüs sellest, kas ja kuivõrd on kehtiva õigusega antud sõltumatuse tagatised kooskõlas põhiseaduse ja muude asjakohaste rahvusvaheliste õigusaktide nõuetega kohtusüsteemi sõltumatuse kohta.

⁶⁵ Vene, E. Vaidemenetluse funktsioonid ja nende tähtsus menetluse läbiviimisel. Magistritöö. Tartu Ülikool, Õigusteaduskond, Riigi ja haldusõiguse õppetool, 2005, lk 24-28. Arvutivõrgus:

aspekti. Õigusemõistmine PS § 146 tähenduses on olemas üksnes siis, kui vastavas menetluses viiakse läbi õigusemõistmist nii materiaalses mõttes (lahendatakse vaidlust) kui ka formaalses mõttes (vaidluse lahendajaks on kohus). Kuivõrd vaidemenetlus on sisult vaidluse lahendamine, on E. Vene hinnangul tegu küll materiaalses mõttes õigusemõistmisega, kuid formaalses mõttes on vaidemenetluse näol tegemist haldusfunktsiooni teostamisega, kuna seda teostatakse haldusorgani poolt.⁶⁶

Lisaks toob E.Vene esile menetluste eristamise nende erinevate eesmärkide kaudu. Kohtuotsuse eesmärgiks on õigluse jaluleseadmine ning õigusrahu saavutamine, vaidemenetluses tehtavad otsused (lähteotsus ja vaideotsus) on aga suunatud juhtumi lõpetamisele. Õigusemõistmisele on objektiivse õiguse rakendamine omaette eesmärgiks, haldusele aga vahendiks ja piiriks õigusväliste eesmärkide saavutamisel.⁶⁷

Õigusemõistmise formaalset aspekti on rõhutanud ka Riigikohus oma otsuses riigihanke vaidlustusmenetluse põhiseaduspärasuse kohta.⁶⁸ Riigikohus leidis, et riigihangete vaidlustuskomisjon on kohtuväliselt vaidlusi lahendav haldusorgan, mis ei ole osa PS §-s 148 kirjeldatud kohtusüsteemist. Ehkki vaidlustuskomisjoni liikmed on oma otsuste langetamisel sarnaselt kohtunikega sõltumatud ja nende sõltumatuse tagatised kattuvad osaliselt kohtunike omadega, ei saa neid siiski pidada kohtunikeks PS § 147 tähenduses. Neid ei nimetata ametisse eluks ajaks. Lisaks ei ole nende ametisse nimetamisel tagatud sõltumatus täitevvõimust. Riigikohus leidis, et riigihangete vaidlustamise menetlus, milles halduskohus on vahele jäetud ja kohtusse jõudnud vaidlust lahendab esimese astmena ringkonnakohus, on vastuolus PS § 149 lg-ga 1, mis nõuavad kohtuasjade algamist esimese astme kohtust, ja § 146 esimese lausega koostoimes PS §-ga 4, mis ei luba olukorda, kus õigusvaidlust lahendab halduskohtu asemel haldusorgan.⁶⁹

Seega jääbki õigusemõistmise ja täitevvõimu tegevuse piiritlemisel kaalukeeleks just õigustmõistva organi sõltumatuse nõue. Kuivõrd vaideorgan kuulub täitevvõimu struktuuri ja

<http://dspace.utlib.ee/dspace/bitstream/handle/10062/1204/vene.pdf;jsessionid=CB666290ED807153510A0FF06AE187CB?sequence=5> (04.04.2013).

⁶⁶ *Ibid.*, lk 27-28.

⁶⁷ *Ibid.*, lk 27.

⁶⁸ RKÜKo 09.06.2009 nr 3-4-1-7-08.

⁶⁹ *Ibid.*, p 31-33.

on sellega seotud, siis ei ole just sõltumatuse nõue selle puhul täidetud ning vaidemenetluses toimuvat õigusvaidluse lahendamist ei saa pidada olemuslikult õigusemõistmiseks.

1.1.4 Vahekokkuvõte

Eelneva analüüsi pinnalt saab järeldada, et õigusemõistmise olemust iseloomustavad peamiste tunnustena kohtuotsuse seadusjõud ja õigusvaidluse lõplik lahendamine, õigusriiklikud menetlusgarantiid ning õigustmõistva organi sõltumatus ja erapooletus. Analüüsist selgus, et Saksamaa Põhiseaduskohtu poolt välja töötatud õigusemõistmise olemuslikud tunnused haakuvad Eesti õiguskorraga ja on siin kohaldatavad, ilma et tekiks vastuolu olemasoleva kohtupraktika või õiguskirjanduses käsitletuga, samas aidates siinseid seni põgusaid käsitlusi süstematiseeritumalt esitleda. Õigusemõistmise olemuslikke tunnuseid peegeldavad ka Põhiseadus ja viidatud seadused. Kahtlemata on õigusemõistmise olemus dogmaatiliselt keeruline ja vaieldav, kuid selle põhjalikum käsitus jääb väljaspoole käesoleva magistritöö raame. Töös esitatu ei pretendeerigi ammendavusele, kuid peab olema piisavaks lähtekohaks järgnevale esialgse õiguskaitse olemuse analüüsile.

1.2 Kas esialgne õiguskaitse on õigusemõistmine?

Selleks, et mõista esialgse õiguskaitse rolli halduskohtumenetluses, esitatakse järgnevalt ülevaade esialgse õiguskaitse põhiseaduslikust alusest (punkt 1.2.1), tutvustatakse halduskohtu käsutuses olevaid esialgse õiguskaitse abinõusid ja nende kohaldamise põhieeldusi (punkt 1.2.2) ning seejärel võrreldakse esialgse õiguskaitse olemuslikke tunnuseid eelnevalt analüüsitud õigusemõistmise olemuslike tunnuste vastu (punktid 1.2.3 ja 1.2.4).

Kuivõrd esialgset õiguskaitset kohaldab halduskohus, mis kuulub PS § 148 sätestatud kohtusüsteemi, siis pole põhjust kahelda halduskohtu sõltumatuses esialgse õiguskaitse kohaldamisel. Seetõttu sõltumatuse nõuet eraldi ei käsitleta. Äramärkimist väärib siiski, et ka vaideorganile on HMS §-ga 81 antud õigus kohaldada üht esialgse õiguskaitse meetet: nimelt võib vaideorgan peatada haldusakti täitmise, kui see on vajalik avaliku huvi, haldusakti adressaadi või kolmanda isiku õiguste kaitseks. Vaideorganit siduv regulatsioon haldusakti täitmise peatamise kaalumise juures on üldsõnalisem ja napim kui HKMS-s, kuid sellest hoolimata tuleb mõnda, et vaideorgani ja halduskohtu tegevus haldusakti täitmise peatamise otsustamisel on olemuslikult sarnane: mõlemad peavad kaaluma erinevaid puudutatud huvisid ja meetme tagajärgi. Erinevus, nagu selgitatud eelnevalt punktis 1.1.3.2, seisneb formaalses

kriteeriumis: halduskohus on täitevvõimust sõltumatu institutsioon, vaideorgan aga täitevvõimu osa.

1.2.1 Esialgse õiguskaitse põhiseaduslik alus ja ülesanne

Kehtiva haldusmenetluse seaduse⁷⁰ ja halduskohtumenetluse seaduse⁷¹ kohaselt ei too kaebuse või protestiga kohtusse pöördumine üldjuhul kaasa mingeid vahetuid õiguslikke tagajärgi. HMS § 61 järgi kehtib haldusakt reeglina adressaadile teatavaks tegemisest või kättetoimetamisest alates ning kehtivus lõppeb haldusakti kehtetuks tunnistamise, kehtivusaja lõppemise, haldusaktiga antud õiguse lõpliku realiseerimise või kohustuse täitmisega. Haldusakti vaidlustamine haldusakti kehtivust ei peata. Haldusorganil on HMS § 64 lg 1 ls 2 ja lg 2 tulenevalt küll võimalik haldusakti kehtivust omal initsiatiivil peatada, kuid isikul sellele vastavat nõudeõigust ei ole. HMS § 68 lg 1 järgi on isikul vaid piiratud võimalused haldusakti peatamist taotleda⁷², kusjuures taotluse lahendab haldusorgan kaalutusõiguse kohaselt (HMS § 64 lg 2). Seega kehtib ja on HMS § 60 lõikest 2 tulenevalt täitmiseks kohustuslik ka vaidlustatud õigusvastane haldusakt⁷³. See aga toob kaasa ohu, et täitevvõim võib oma sunnivõimu kasutades seada isiku olukorda, mille suhtes tal õigupoolest talumiskohustust ei ole.

Põhiseaduse § 15 lg 1 esimese lause kohaselt on igal inimesel õigus pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse. PS § 13 lg 1 esimene lause sätestab üldise kaitsepõhiõiguse: igal inimesel on õigus riigi ja seaduse kaitsele. PS § 14 tulenevalt on õiguste ja

⁷⁰ RT I 2001, 58, 354; RT I 23.03.2011, 8.

⁷¹ RT I, 23.03.2011, 3; RT I, 25.10.2012, 10.

⁷² HMS § 68 lg 1 kohaselt on isikul õigus taotleda haldusakti kehtetuks tunnistamist – ja HMS § 64 lg 1 ls 2 tulenevalt ka haldusakti kehtivuse peatamist – üksnes juhul, kui ta võib taotleda HMS § 44 alusel haldusmenetluse uuendamist. Haldusmenetluse uuendamise eelduseks on aga HMS § 44 lg 1 tulenevalt üksnes järgmised asjaolud: 1) taotluse esitaja õigusi kestvalt piirava haldusakti andmise aluseks olnud asjaolu või õigusnorm on ära langenud; 2) asjas on ilmnenud uued olulised tõendid, mis ei olnud isikule haldusmenetluse ajal teada; 3) jõustunud kohtuotsusega on tuvastatud, et haldusakt on antud või toiming on sooritatud pettuse või ähvardusega või muul viisil haldusorgani õigusvastase mõjutamise tulemusena või et haldusorgani nimel tegutsenud isik on haldusmenetluse käigus pannud toime kuriteo; 4) jõustunud kohtuotsusega on tühistatud kohtuotsus, millel haldusakt põhines.

⁷³ Täita ei tohi siiski põhiseadusvastast kehtivat haldusakti ega haldusakti, mille aluseks olev õigusnorm on tunnistatud kehtetuks, vt RKHKo 05.02.2004 nr 3-3-1-3-04, p 10.

vabaduste tagamine ka kohtuvõimu kohustus. Nii tuleneb PS §-dest 13-15 põhiõigus kohtulikule kaitsele, mis hõlmab nii isiku õigust esitada õiguste ja vabaduste rikkumise korral kaebus kohtule kui ka riigi kohustust luua põhiõiguste kaitseks kohane kohtumenetlus, mis on õiglane ja tagab isiku õiguste tõhusa kaitse⁷⁴.

Riigikohus on korduvalt rõhutanud, et PS § 15 lg 1 esimene lause on põhiõigus, mis peab tagama õiguste lünkadeta kohtuliku kaitse⁷⁵. Õiguste kaitse peab olema kiire ja tõhus⁷⁶ ning tõhusus tähendab muuhulgas kindlasti ka õigeaegsust⁷⁷. Kohtulik kontroll on tulemuslik üksnes siis, kui kohtul on muuhulgas pädevus hoida juba enne kohtuasja sisulist lahendamist ära või keelata täitevvõimu selline tegevus, mille tagajärgede kõrvaldamine pärast kohtuvaidluse lõppu ei ole enam võimalik⁷⁸. Autori arvates tuleneb PS § 13-15 sätestatud põhiõigusest kohtulikule kaitsele ka riigi kohustus luua kohased õiguskaitsevahendid ja menetlus, mis tagab kohtuvaidluse tulemise efektiivsuse.

Just seda funktsiooni täidab esialgne õiguskaitse halduskohtumenetluses. Esialgse õiguskaitse instituut kaitseb menetluspoolte õigusi kuni põhiasjas otsuse tegemiseni ja on suunatud pöördumatute tagajärgede ärahoidmisele.⁷⁹ Esialgse õiguskaitse esmaseks ülesandeks on kindlustada vaieldavad õiguspositsioonid põhivaidluse ajaks ehk tagada kohtuvaidluse ajaks õigusrahu⁸⁰. Mida pikemaks kujuneb põhivaidluse menetlus, seda suurem on esialgse õiguskaitse praktiline tähendus.

1.2.2 Esialgse õiguskaitse meetmed ja nende kohaldamise üldised eeldused

HKMS § 249 lg-st 1 tulenevalt on esialgse õiguskaitse kohaldamise olulisimaks eelduseks esialgse õiguskaitse vajaduse olemasolu: esialgset õiguskaitset kohaldatakse siis, kui vastasel juhul võib kaebaja õiguste kaitse kohtuotsusega osutada oluliselt raskendatuks või võimatuks.

⁷⁴ RKÜKo 29.11.2011 nr 3-3-1-22-11, p 23.

⁷⁵ RKÜKm 22.12.2000 nr 3-3-1-38-00, p 15 jpt, viimati nt RKÜKo 11.12.2012 nr 3-4-1-20-12, p 29.

⁷⁶ RKHKm 25.11.1994 nr III-3/1-11/94; RKHKo 08.12.2004 nr 3-3-1-63-04, p 13.

⁷⁷ Schmidt, R. Allgemeines Verwaltungsrecht. Grundlagen des Verwaltungsverfahrens. Staatshaftungsrecht. 14.Aufl. Grasberg bei Bremen: Rolf Schmidt GmbH 2010, S 293 Rn 879.

⁷⁸ Pikamäe, K. Esialgne õiguskaitse halduskohtumenetluses. – Juridica 2006/3, lk 172.

⁷⁹ Glawe, R.A.P. Der Eilrechtsschutz im Europarecht – ein Überblick. – Juristische Arbeitsblätter 2013, S 64.

⁸⁰ Finkelnburg, K.; Jank, K.P. Vorläufiger Rechtsschutz im Verwaltungsstreitverfahren. 4. Aufl, C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung. München 1998, S. 2-3. Pikamäe (viide 78) kaudu.

HKMS § 251 lg 1 annab halduskohtu käsutusse järgmised esialgse õiguskaitse abinõud:

- 1) vaidlustatava haldusakti kehtivuse peatamine;
- 2) vaidlustatava haldusakti täitmise peatamine;
- 3) vaidlustatava haldusakti andmise või toimingute tegemise keelamine;
- 4) haldusorgani kohustamine taotletavat haldusakti välja andma, toimingut tegema või jätkuvat toimingut lõpetama;
- 5) vara arestimine, sealhulgas registris vara käsutamise keelumärke tegemine või TsMS-s⁸¹ sätestatud kohtulik hüpoteegi seadmine, samuti kohtuvaidluse kohta registris märke tegemine;
- 6) haldusakti adressaadil haldusaktis reguleeritud tegevuse keelamine või kohustamine, samuti sellele tegevusele tingimuste seadmine, sealhulgas kaebaja kasuks tagatise nõudmine.

Esialgse õiguskaitse taotluse lahendamisel kontrollib kohus taotluse lubatavust ja põhjendatust. Põhjendatuse kontrolli tuuma moodustab HMS § 249 lg-st 3 tulenev huvide ja õiguste kaalumine: viidatud sätte kohaselt peab kohus esialgse õiguskaitse määramisel kaaluma avalikku huvi, puudutatud isiku õigusi, sh õiguskaitsevajadust, kaebuse perspektiive ja esialgse õiguskaitse määramise ettenähtavaid tagajärgi.

1.2.3 Esialgse õiguskaitse määramise seadusjõud ja õigusvaidluse lõplik lahendamine

Nagu eespool punktis 1.1.1 selgus, on üheks oluliseks õigusemõistmise olemuslikuks tunnuseks kohtuotsuse seadusjõud ja õigusvaidluse lõplik lahendamine. Formaalne seadusjõud tähendab, et kohtulahendit ei saa enam tavapäraste õiguskaitsevahendite kaudu vaidlustada, materiaalne seadusjõud tähendab aga seda, et nii kohtud kui ka vaidluse pooled on seadusjõulise lahendiga seotud. Kohtulahend lahendab vaidlusküsimuse antud kohtuastmes siduvalt ja lõplikult.

HKMS § 249 lg 1 esimesest lausest tulenevalt lahendatakse esialgse õiguskaitse taotlus määramisega. HKMS § 249 lg 4 kohaselt kehtib esialgse õiguskaitse määramisest tulenev õigus, kohustus ja keeld, samuti esialgse õiguskaitse määramise alusel antud haldusakt kuni kohtuotsuse jõustumiseni või kaebuse tagastamiseni või läbi vaatamata jätmise või asja

⁸¹ RT I 2005, 26, 197; RT I 21.12.2012, 18.

menetluse lõpetamise määruse jõustumiseni. Seega kehtib esialgne õiguskaitse üksnes põhimenetluses lahenduse saabumiseni – esialgsel õiguskaitasel on ajutine iseloom, esialgse õiguskaitse määrusega ei lahendata asja lõplikult, nagu näeb ette kohtuotsuse seadusjõu ja lõplikkuse kriteerium.

HKMS § 252 lg 3 järgi jõustub esialgse õiguskaitse määrus selle teatavakstegemisel, kui määruse teinud kohus või määruse peale esitatud määruskaebust läbivaatav kohus ei määra teisiti. HKMS § 252 lg 7 alusel võib esialgse õiguskaitse määruse või taotluse rahuldamata jätmise määruse peale esitada määruskaebuse. Määruskaebuse võib esitada menetlusosaline. Seega on esialgse õiguskaitse määrus jõustumisest hoolimata vaidlustatav, erinevalt tavapärasest kohtuotsusest, mis jõustub alles pärast vaidlustamistähtaja lõppemist.

Määruskaebus tuleb esitada HKMS § 204 lg 2 sätestatud 15-päevase tähtaja jooksul, mis hakkab kulgema määruse määruskaebuse esitajale kättetoimetamisest arvates. Kui nimetatud tähtaeg on möödunud, siis ei saa esialgse õiguskaitse määrust enam vaidlustada. Nii saavutab esialgse õiguskaitse määrus vaidlustamistähtaja möödumisel formaalse seadusjõu nagu ka tavapärane kohtuotsus.

HKMS § 253 lg 1 annab aga õiguse menetlusosalisele vaidlustamistähtajast sõltumatult taotleda esialgse õiguskaitse määruse muutmist või tühistamist. Sellise taotluse võib esitada igas menetlusstaadiumis ehk siis ka juba jõustunud ning formaalse seadusjõu omandanud esialgse õiguskaitse määruse korral. Selle poolest erineb esialgse õiguskaitse määrus oluliselt tavapärasest kohtuotsusest, mida pärast vaidlustamistähtaja möödumist on võimalik muuta üksnes teistmisi korras.

Muutmise või tühistamise võimalus annab esialgsele õiguskaitsele vajaliku paindlikkuse, kuid piirab märkimisväärselt esialgse õiguskaitse lahendi materiaalsel seadusjõudu.⁸²

HKMS § 253 lg 1 alusel võib halduskohus esialgse õiguskaitse määrust muuta või tühistada ka omal algatusel, ilma puudutatud isiku taotluseta. Selline muutmispädevus tuleneb halduskohtuliku esialgse õiguskaitse funktsioonist, milleks on ajutise õigusrahu pakkumine. Erinevalt tsiviilkohtumenetlusest ei toimi halduskohtumenetluses poolte autonoomia põhimõte, vaid halduskohtumenetlus on tervikuna kantud avaliku huvi kaitsest. Seetõttu võib

⁸² Zantis, C., S 74.

halduskohus tegutseda poole huvides ka ilma poole taotluseta.⁸³ HKMS § 253 lg 1 tulenevalt võib kohus esialgset õiguskaitset muuta igal ajal, kusjuures seadus ei sätesta selleks ei formaalseid ega materiaalseid tingimusi. Esialgse õiguskaitse muutmise või tühistamise otsus on tervikuna antud kohtuniku kaalutlusõiguse alusel lahendada. Otsus ei või siiski olla meelevaldne. Vajalik ja piisav on, et kohtunik jõuab objektiivselt samade faktiliste ja õiguslike asjaolude pinnalt teistsugusele õiguslikule järeldusele.⁸⁴

Eeltoodust tuleneb, et ei menetlusosalised ega halduskohus ei ole esialgse õiguskaitse määrusega seotud. Seega on esialgse õiguskaitse lahendi materiaalne seadusjõud oluliselt piiratud.

Arvesse tuleb aga võtta, et esialgse õiguskaitse otsus on põhimenetlusega tihedalt seotud. Tihe seotus põhimenetlusega tuleb eriti teravalt esile siis, kui põhivaidluse lahend kattub sisult esialgse õiguskaitse lahendiga.⁸⁵ Seetõttu on Saksa õiguskirjanduses leitud, et esialgse õiguskaitse puhul piisab õigusemõistmise kriteeriumi täitmiseks ka piiratud materiaalsest seadusjõust. Halduskohtu esialgse õiguskaitse määrused võivad olla pooli ja kohut siduva toimega. Juhul kui kohus oma muutmispädevust ei kasuta, lahendab esialgse õiguskaitse määrus õigusvaidluse kuni põhiasjas otsuse tegemiseni. Esialgse õiguskaitse lahenditel on seadusjõuvõime ja nad on täidetavad. Sellega loetakse seadusjõuvõimelisuse kriteerium Saksamaa Põhiseaduskohtu praktikas täidetuks.⁸⁶

Esialgse õiguskaitse määrus tagab menetlusosalistele õigusrahu kuni põhiasjas lahenduse saabumiseni. Juhul kui põhivaidlus esialgse õiguskaitse lahendi tegemisel ära langeb, võib esialgse õiguskaitse määrus vaidluse ka lõplikult lahendada. Õiguskirjanduse ja Saksamaa Põhiseaduskohtu praktika kohaselt on see teatud valdkondades – näiteks konkurentsivaidlustes – koguni tavaks kujunenud.⁸⁷ Sellest tulenevalt täidavad esialgse õiguskaitse määrused ajutise vaheahu funktsiooni, mida Saksamaa Põhiseaduskohus on pidanud piisavaks, et täita kohtuotsuse lõplikkuse nõuet.⁸⁸

⁸³ *Ibid.*, S 75.

⁸⁴ *Ibid.*, S 76.

⁸⁵ *Ibid.*, S 76.

⁸⁶ *Ibid.*, S 76.

⁸⁷ Meyer, S., S 865.

⁸⁸ Zantis, C., S 77.

Kuigi halduskohtu pädevus esialgse õiguskaitse määrust muuta või tühistada piirab oluliselt määruse materiaalsel seadusjõudu, esineb siiski piisav tõenäosus et määrus on seadusjõuline ja lõpetab tegelikkuses õigusvaidluse. Just õiguskindluse ja õigusrahu kaitse funktsioonist lähtuvalt on olemusliku õigusemõistmise kriteeriumi täitmiseks piisav, kui lahendil on üksnes potentsiaalne materiaalne seadusjõud. Igakordne menetlus peab tagama piisava tõenäosuse, et selle menetluse tulemusena tekib seadusjõuline ja kohtuastet lõpetav lahend.⁸⁹

Autori arvates on Saksamaa Põhiseaduskohtu poolt välja töötatud pehmen datud kriteeriumid kohaldatavad ka Eesti esialgse õiguskaitse suhtes, kuna nii õigusemõistmise kui esialgse õiguskaitse seadusjõudu puudutavad olemuslikud tunnused on kahes õiguskorras põhijoontes kattuvad. Sellest järeldub, et esialgse õiguskaitse formaalse ja piiratud materiaalse seadusjõu ning vähemalt ajutist vahe rahu pakkuva funktsiooni kaudu on täidetud õigusemõistmisele olemuslikult omane seadusjõu ja lõplikkuse kriteerium.

1.2.4 Menetluslikud tagatised esialgse õiguskaitse menetluses

Õigusemõistmist iseloomustavad põhiseadusega ja menetlusseadustikega tagatud menetluslikud garantiid, eelkõige juuresolekuõigus ja kohtulahendi põhjendamise kohustus. Järgnevalt analüüsitakse, kas ja mil määral vastab esialgse õiguskaitse menetlus neile tunnustele.

1.2.4.1 Kohtuliku arutamise õigus esialgse õiguskaitse kohaldamisel

Õigusemõistmisele olemuslikult omase, PS § 24 lg-st 2 tuleneva juuresolekuõiguse tagamine tähendab eelkõige asja arutamist suulises menetluses, kuid muude piisavate menetlusgarantiide, eelkõige kaebeõiguse olemasolul võib seda õigust ka piirata.

Esi algse õiguskaitse menetlust iseloomustab tema ajakriitilisus. Kohus peab lahendama esialgse õiguskaitse taotluse piisavalt kiiresti selleks, et esialgse õiguskaitse kohaldamine oleks efektiivne. HKMS § 252 lg 1 järgi lahendab kohus esialgse õiguskaitse taotluse üldjuhul viivitamata, kuid kui ta peab vajalikuks kuulata eelnevalt ära menetlusosalisi, võib taotluse lahendada ka hiljem. Sama lõike teise lause kohaselt võib kohus nõuda tõendite esitamist ja

⁸⁹ *Ibid.*, S 77.

teiste menetlusosaliste arvamust üksnes juhul, kui see on võimalik esialgse õiguskaitse määruse tegemisel arvestatavaid õigusi ja huve oluliselt kahjustamata.

Menetlusaja lühendamise eesmärki silmas pidades kohaldatakse esialgse õiguskaitse taotluse läbivaatamisele lihtmenetluse sätteid (HKMS § 252 lg 2). Esialgse õiguskaitse taotluse lahendamisel on asjakohased näiteks järgmised lihtmenetluse võimalused:

- HKMS § 134 lg 2 p 4 sätestatud võimalus kalduda kõrvale vorminõuetest tõendite esitamisel ja kogumisel ning kasutada tõendina ka teavet, mis ei ole seaduses sätestatud menetlusvormis, muuhulgas menetlusosalise seletust, mis ei ole antud vande all, samuti kuulata tunnistaja ütlusi või menetlusosaliste seletusi menetluskonverentsi korras telefoni teel;
- HKMS § 134 lg 2 p 5 tulenev õigus kalduda kõrvale menetluskirjelduste koostamise ja menetlusosaliste poolt esitatavate dokumentide vorminõuete kohta seaduses esitatust;
- HKMS § 135 järgi ei pea menetlusosaliste ärakuulamine toimuma teiste menetlusosaliste juuresolekul, see võib toimuda muuhulgas telefoni teel, ning teistele menetlusosalistele ei pea ärakuulamisel esitatut enne lahendi tegemist tutvustama.

Eeltoodust tuleneb, et kohtuliku arutamise põhimõtet on esialgse õiguskaitse menetluses oluliselt piiratud. HKMS § 252 lg 1 esimese lause järgi võib kohus esialgse õiguskaitse määruse teha ka menetlusosalisi ära kuulamata – ärakuulamisõigus tagatakse vaid siis, kui kohus peab seda vajalikuks. Siinjuures tuleb aga silmas pidada, et üldjuhul on esialgse õiguskaitse adressaadiks haldusorgan, kes ei ole põhiõiguste, sh ärakuulamisõiguse adressaat. Siiski on ärakuulamisõiguse tagamine asjakohane eelkõige HKMS § 251 lg 1 p 5 sätestatud abinõu puhul, kuna see abinõu kujutab endast ettekirjutuse tegemist haldusväälisele isikule – haldusakti adressaadile. Ärakuulamisõiguse tagamine võib asjakohaseks osutada ka HKMS § 251 lg 1 p 4 sätestatud vara arestimise korral, kui vara omanik on haldusväälne isik.

Juhul kui kohus otsustab esialgse õiguskaitse kohaldamise ärakuulamisõigust võimaldamata, on menetlusosalisel võimalus vaidlustada esialgse õiguskaitse määrus määruskaebe korras. Määruskaebuse esitamisega loob ärakuulamata jäetud menetlusosaline endale ärakuulamisvõimaluse määruskaebemenetluses. Kaebõiguse olemasolul võib PS § 24 lg 2 tuleneva

ärakuulamisõiguse riivet pidada põhjendatuks ja proportsionaalseks⁹⁰ ja sellega on ka õigusemõistmise kohtuliku arutamise kriteerium täidetud⁹¹.

Seega vastab esialgse õiguskaitse menetlus kohtuliku arutamise kriteeriumile.

1.2.4.2 Esialgse õiguskaitse määruse põhjendamine

Teine menetluslik garantii, mis on õigusemõistmisele olemuslikult omane, on kohtu kohustus põhjendada oma otsust.

Esialgse õiguskaitse määruse põhjendamiskohustus on sõnaselgelt nimetatud HKMS § 252 lg 1 esimeses lauses. Esialgse õiguskaitse taotluse lahendamise kiirendamiseks on aga HKMS § 252 lõikes 4 sätestatud võimalus kohaldada esialgset õiguskaitset määrusega, mis ei sisalda põhjendusi. Põhjendusteta määrus antakse algselt 30-päevaseks tähtajaks. Kui menetlusosalised määrust ei vaidlusta, rakendub esialgne õiguskaitse kuni põhiasjas tehtava menetlust lõpetava lahendini.

Põhjendusteta määruse võib vormistada kas pealdisena esialgse õiguskaitse taotlusel või kohtuniku poolt digiallkirjastatud taotluse resolutsioonis. Põhjendusteta määruse kasutamine on eriti käepärane olukorras, kus kohus nõustub esialgse õiguskaitse taotluses esitatud põhjendustega, mistõttu puudub vajadus neid põhjendusi määruses korrata. Vaidlustamist kaaluv menetlusosaline võib sellisel juhul eeldada, et kohtu põhjendused kattuvad taotleja omadega. Juhul kui kohus otsustab kohaldada esialgset õiguskaitset muudel põhjendustel kui taotluses esitatud, siis ei ole HKSM § 252 lg-st 4 tuleneva võimaluse kasutamine autori arvates lubatav, sest PS § 24 lg 5 tuleneva edasikaebeõiguse realiseerimiseks peavad kohtulahendi põhjused olema menetlusosalistele nähtavad.

Seega, kuna edasikaebeõiguse sisulise tagamise vajadusest tulenevalt saab kohus põhjendusteta määrust kasutada vaid juhul, kui põhjendused sisalduvad kohtule esitatud taotlustes, on HKMS § 252 lg 4 alusel antud määrus üksnes formaalselt põhjendamata. Materiaalselt on ka selline määrus põhjendatud, kuna eelduslikult on kohus lähtunud taotluses esitatud põhjendustest. Nii on ka kohtulahendi põhjendamise kriteerium esialgse õiguskaitse määruste puhul täidetud.

⁹⁰ Vt Kergandberg, Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne, § 24, komm 14.

⁹¹ Zantis, C., S 67.

1.2.5 Vahekokkuvõte

Analüüsist nähtub, et esialgse õiguskaitse määrus omandab küll formaalse õigusjõu, kuid et ta on ajutise iseloomuga ja muudetav, siis on tema materiaalne seadusjõud oluliselt piiratud. Kuna aga esialgse õiguskaitse määrus on põhimenetlusega tihedalt seotud ning võib teatud juhtudel ise osutudagi lõplikuks lahendiks, tal on seadusjõuvõime ning ta täidab ka ajutise vaherahu funktsiooni, on esialgse õiguskaitse määruse puhul täidetud seadusjõuvõime ja lõplikkuse kriteerium selle leevendatud kujul.

Kuivõrd esialgse õiguskaitse menetlusele kohaldatakse lihtmenetluse sätteid, on kohtuliku arutamise õigust ja tõendite esitamise võimalust esialgse õiguskaitse menetluses piiratud. Kuna seda piirangut leevendab edasikaebeõiguse olemasolu, siis on piirang proportsionaalne ja kohtuliku arutamise kriteerium täidetud. Põhjendamiskohustust on piiratud vaid formaalselt, kuivõrd edasikaebeõiguse olemasolu tõttu saab kohus põhjendamisest loobuda vaid juhul, kui kohus nõustub talle esitatud taotlustes toodud põhjendustega. Seega on ka põhjendamise kriteerium esialgse õiguskaitse juures täidetud.

Esialgset õiguskaitset kohaldab halduskohtumenetluse seadustiku alusel halduskohus, mille vastavuses põhiseadusest tulenevale sõltumatuse nõudele pole põhjust kahelda.

Seega vastab esialgne õiguskaitse kõigile kolmele väljatoodud õigusemõistmist iseloomustavale tunnusele. Sellest järeldub, et esialgne õiguskaitse on olemuslikult õigusemõistmine.

2. peatükk. Kohtu vastutuse üldised eeldused

2.1 Kohtu vastutuse regulatsioon Eestis

2.1.1 Õigusemõistmisel tekitatud kahju hüvitamise regulatsiooni areng

Saksa juriidilise lähiajaloo uurija J. Rückert on väljendanud mõtet, et tänasest õigusest arusaamise aluseks on õiguse arenguloo tundmaõppimine. Samas ei piisa varem eksisteerinud õiguskordade tundmisest, vaid tuleb osata tõmmata sildu varem kehtinu ja tänapäeva vahel, et kanda tänapäeva õiguskorda kunagi eksisteerinud positiivse õigusliku tähendusega kasulik kogemus.⁹² Niisuguste sildade tõmbamise eesmärgil vaadatakse järgnevalt, kuidas on kulgenud õigusemõistmisel tekitatud kahju hüvitamise areng Eesti lähiajalooos.

2.1.1.1 Regulatsioon esimeses Eesti Vabariigis

Enne 1940. aasta okupatsiooni Eestis riigi vastutust ametnike tegevuse eest kehtestada ei jõutud. Tasu nõudmiseks ametniku seadusevastase tegevuse tagajärjel tekkinud kahju eest tuli hagi esitada tsiviilkohtule.⁹³ Riigi ja riigiteenija vastutus oli kavas reguleerida 1940. aasta tsiviilseadustiku eelnõu 10. peatükis. Nimetatud eelnõus ei erinenud kohtuniku vastutus ametniku üldisest vastutusest, samas kui hagi tagamise või eeltäitmisega tekitatud kahju eest

⁹² Rückert, J. Õiguse lähiajalugu. Ülesanded ja saavutused ajaloo, õigusteaduse, sotsiaalteaduste ja sotsioloogia vahel. I. Tõlk. M. Luts. – Akadeemia 2001, nr 6, lk 1327.

⁹³ Palvadre, A. Tsiviil- ja administratiivkohtu vahekorra kohaldamine TKS eelnõus. – Õigus, 1933, nr 1, lk 22. Pilving, I. Halduse vastutus kahju tekitamise eest. – Juridica, 1998/6, lk 274 kaudu.

vastutas üksnes vastaspool, mitte kohus.⁹⁴ Eelnõu seletuskirja kohaselt kodifitseerisid kõnealused sätted olemasoleva kohtupraktika ja kehtiva õiguse.⁹⁵

2.1.1.2 Kehtiva regulatsiooni põhiseaduslik alus

Õigus saada kohtu poolt õigusvastaselt tekitatud kahju eest hüvitist on PS §-ga 25 kaitstav põhiõigus. Riigi vastutuse piiramine kohtu poolt tekitatud kahju eest kujutab endast kahtlemata hüvitispõhiõiguse riivet. Lähtudes PS § 11 esimeses lauses ja § 3 lg 1 esimeses lauses sätestatust, tohib seadusandja põhiõigusi piirata üksnes siis, kui PS seda lubab.

PS § 25 ei sisalda selgesõnalist viidet hüvitispõhiõiguse piiramise võimaluse kohta, kuid I. Pilvingu arvates on see tuletatav sätte tõlgendamise teel. I. Pilvingu sõnul on PS § 25 lihtreservatsiooniga põhiõigus, sest PS § 25 ei ole rakendatav, ilma et seadusandja täpsustaks, millal on tegemist kahjuga ja mida pidada kahju tekitamiseks. Piiranguteta hüvitispõhiõigus sekkuks aga ebaoproportsionaalselt kahju tekitaja põhiõigustesse ja viiks riigi finantskriisi.⁹⁶

Riigikohus on oma hiljutistes riigivastutust puudutavates lahendites PS § 25 reservatsiooni küsimusest mööda läinud. Otsuses nr 3-3-1-85-09 leidis Riigikohus, et riigi rahanduslike huvide kaitsmine on legitiimne eesmärk hüvitispõhiõiguse piiramiseks ebamõistlikult pika kohtueelse kriminaalmenetlusega tekitatud mittevaralise kahju korral.⁹⁷ Napilt pool aastat hiljem tehtud otsuses ütles aga Riigikohus, et riigi rahanduslike huvide kaitsmise vajadus ei ole piisavalt kaalukas PS § 25 tuleneva põhiõiguse riive põhjendamiseks, kui jutt on kriminaalmenetluses ametikohalt kõrvaldamisega õigusvastaselt tekitatud kahju hüvitamise

⁹⁴ Tsiviilkoodeksi eelnõu § 2132 lg 2 sätestas: Kui riigiteenija on tekitanud kahju asjas, kus ta pidi toimima otstarbekohasuse järgi, siis vastutab ta ainult juhul, kui ta on süüdi pahatahtluses. Samas ulatuses vastutab ka kohtunik oma kohuse rikkumise eest kohtuotsuse tegemisel.“ Sama paragrahvi lg 4 piiras vastutuse ulatust järgmiselt: „Kes on saanud kahju riigiteenija või kohtuniku hooletuse tõttu, see kaotab õiguse tasu peale, kui tal oli võimalus kahju vältida kahju tekitanud teo peale kaebuse esitamisega ja kui ta seda kaitseabinõu ei tarvitanud.“ Eelnõu § 2134 aga kehtestas erisuse hagi tagamise ja eeltäitmise suhtes: „Kui protsessijale, kes jõustunud kohtuotsusega on õigeks mõistetud, on kahju tekitatud sellega, et vastaspoole nõudel kohus lubas hagi tagamise või eeltäitmise, siis vastutab nende kahjude eest ainult vastaspool.“ Tsiviilseadustiku eelnõu koos seletuskirjaga. 1.09.1939. – ERA, f 31, n 3, s 778, lk 256.

⁹⁵ 1940.a tsiviilkoodeksi seletuskiri. Tsiviilseadustiku eelnõu koos seletuskirjaga. 1.09.1939. – ERA, f 31, n 3, s 778, lk 323..

⁹⁶ Pilving, I. Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne, § 25, komm 3.

⁹⁷ RKÜKo 22.03.2011 nr 3-3-1-85-09, p 121.

täielikust välistusest.⁹⁸ Riigikohtu praktika hüvitispõhiõiguse reservatsiooni osas näib autorile hüplik ja ebajärjekindel.

Käesoleva töö autor ei nõustu I. Pilvingu seisukohaga, et PS § 25 tulenev hüvitispõhiõigus on lihtsa seadusreservatsiooniga põhiõigus. Eestis juurdunud põhiõigusdogmaatika tunnustab reservatsiooni alusel kolme liiki põhiõigusi: lihtsa seadusereservatsiooniga, kvalifitseeritud seadusereservatsiooniga ja ilma seadusereservatsioonita põhiõigused, mille puhul vahetegu lähtub väga üheselt põhiõigusnormi sõnastusest: kas normis on nimetatud põhiõiguse seadusega piiramise volitus (lihtne) või on see piiratud konkreetsete eesmärkidega (kvalifitseeritud) või pole piiramise võimalust normis sätestatud (reservatsioonita).⁹⁹ Sellest liigitusest tuleneb, et kui normis põhiõiguse piiramise võimalust nimetatud ei ole, on tegemist seadusereservatsioonita põhiõigusega.

I. Pilvingu sõnul ei ole PS § 25 rakendatav, ilma et seadusandja täpsustaks, millal on tegemist kahjuga ja mida pidada kahju tekitamiseks. Selle argumendiga ei saa nõustuda juba üksi seepärast, et Riigikohus on korduvalt pidanud võimalikuks mõista kahjuhüvitist välja otse PS § 25 alusel, kui selleks puudub vajalik regulatsioon¹⁰⁰. Veenev ei ole ka teine argument I. Pilvingu põhjenduses, mille kohaselt piiranguteta hüvitispõhiõigus sekkuks ebaproportsionaalselt kahju tekitaja põhiõigustesse ja viiks riigi finantskriisi. Seadusereservatsioonita põhiõigus ei tähenda, et tegu oleks piiranguteta põhiõigusega. Ükski põhiõigus ei ole piiramatu. Seadusereservatsioonita põhiõiguse korral on vaid tasakaalupunkt teises kohas: selle piiramist õigustavad üksnes teised põhiõigused või muud põhiseaduslikku järku väärtused.¹⁰¹

Lisaks väärrib tähelepanu mõttekäik, et kui põhiseaduse teksti järgi reservatsioonita hüvitispõhiõiguse võiks tõlgendamise kaudu muuta lihtreservatsiooniga õigusteks, siis võiks samade argumentidega muuta lihtreservatsiooniga õigusteks ka teised põhiseaduses reservatsioonita sõnastatud õigused. Igaüks neist vajab kohaseks rakendamiseks seaduse täpsustusi. Selle tulemusena variseks kokku senine põhiõiguste süstemaatika: poleks enam

⁹⁸ RKÜKo 31.08.2011 nr 3-3-1-35-10, p 60.

⁹⁹ Ernits, M. Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne, 2.ptk sissejuhatus, komm 8- 8.3.

¹⁰⁰ RKHKo 06.06.2002 nr 3-3-1-27-02, p 16; aga ka eelnevalt viidatud lahendid RKÜKo 22.03.2011 nr 3-3-1-85-09, p 125 ja RKÜKo 31.08.2011 nr 3-3-1-35-10, p 62.

¹⁰¹ RKÜKo 03.07.2012 nr 3-3-1-44-11 p 72.

selgeid kriteeriume erinevat järku põhiõiguste eristamiseks ega nende piiramise eesmärkide legitiimsuse kontrollimiseks. Lõppastmes viiks see autori arvates põhiseaduse teksti mitteastamiseni.

Seetõttu eelistab autor seisukohta, et PS § 25 sätestatud hüvituspõhiõigus on seadusereservatsioonita põhiõigus, mida võib piirata üksnes teiste põhiõiguste või muude põhiseaduslikku järku väärtuste kaitseks.

2.1.1.3 Regulatsioon tsiviilkoodeksis

Eesti Vabariigi taastamise järel reguleerisid riigivastutust Eesti NSV tsiviilkoodeksi¹⁰² (TsK)§-d 450 ja 451. TsK § 450 nägi üldsättena ette vastutuse kahju eest, mida ebaseaduslike tegudega on tekitanud riiklikud ja ühiskondlikud organisatsioonid ning ametiisikud administratiivse haldamise alal. Õigusemõistmisel tekitatud kahju hüvitamise nõude alused tulenesid §-st 451, mis kehtestas vastutuse juurdlus-, eeluurimis- ja prokuratuuriorganite ning kohtu ebaseadusliku tegevusega kodanikele tekitatud kahju eest. Viidatud paragrahvi lõike 1 kohaselt hüvitati kahju, mida kodanikule on tekitatud ebaseadusliku süüdimõistmise, ebaseadusliku kriminaalvastutusele võtmise, tõkendina vahi alla võtmise ebaseadusliku kohaldamise ning administratiivkaristusena aresti või parandusliku töö ebaseadusliku määramise tagajärjel, riigi poolt seadusega kehtestatud korras täielikult, olenemata juurdlus-, eeluurimis- ja prokuratuuriorganite ning kohtu ametiisikute süüst.

2.1.1.4 Kehtiv regulatsioon

Kehtivas õiguses reguleerib õigusemõistmise käigus tekitatud kahju hüvitamist riigivastutuse seadus. RVastS § 15 lg 1 kohaselt võib isik nõuda kohtumenetluse käigus, sealhulgas kohtulahendiga tekitatud kahju hüvitamist üksnes juhul, kui kohtunik on kohtumenetluse käigus toime pannud kuriteo. RVastS eelnõu seletuskirjas ega eelnõu menetlemisel Riigikogus diskussiooni riigivastutuse piiramise üle õigusemõistmisel tekitatud kahju eest ei tekkinud.¹⁰³

¹⁰² Eesti NSV Tsiviilkoodeks. – ENSV ÜNT 1964, 25, 115; RT I 1997, 48, 775.

¹⁰³ RVastS eelnõu (480 SE) Riigikogus menetlemisega seonduv on leitav arvutivõrgust <http://www.riigikogu.ee/?pagep87=eelnou2&op=ems2&eid=480&assembly=9&u=20130401131040> (01.04.2013).

2006. aastal täienes RVastS § 15 lõikega 3¹, mille kohaselt võib isik lisaks lõikes 1 sätestatule nõuda õigusemõistmise käigus, sealhulgas asjas tehtud lahendiga tekitatud kahju hüvitamist juhul, kui Euroopa Inimõiguste Kohus (EIK) on rahuldanud tema individuaalkaebuse Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (EIÕK) või selle protokollrikkumise tõttu asjaomases menetluses, kui rikkumine viis asja ebaõige lahendamiseni ja isikul puuduvad muud võimalused oma õiguste taastamiseks.¹⁰⁴ Eelnõu seletuskiri, millega osundatud säte RVastS paragrahvi 15 lisati, selgitab, et lisaks teatud tingimustel varasema kohtulahendi teistmise võimaluste küsimuse reguleerimisele peaks siseriiklik õigus EIK-i otsuste täiemahulise täitmise kindlustamiseks sätestama ka protseduuri, mille kaudu võiksid need Strasbourgis õiguse saanud isikud, kellel ettenähtud tingimustel ei ole võimalik teistmisavaldust esitada või kelle avaldust ei võetud menetlusse või ei rahuldatud, taotleda vajaduse korral neile konventsiooni sätete rikkumiseni viinud riigi tegevuse või tegevusetusega tekitatud kahju hüvitamist.¹⁰⁵ Kuna RVastS 15 lg 3¹ puudutab üksnes neid isikuid, kelle suhtes on EIK juba otsuse langetanud, on nimetatud säte suunatud ennekõike EIÕK-i artikli 41 täitmisele. Riigivastutuse seadus ei võimalda osundatud sätte alusel õiguste kaitset isikule, kelle kaebust pole EIK rahuldanud.

2.1.1.5 EL õiguse mõju õigusemõistmisel tekitatud kahju hüvitamise regulatsioonile

Euroopa Kohus on oma praktikas väljendanud üheselt mõistetavat seisukohta, et liikmesriik vastutab Euroopa Liidu õiguse rikkumisega tekitatud kahju eest sõltumata sellest, milline riiklik asutus või institutsioon rikkumise toime pani ning millisesse riigivõimu harusse see asutus või institutsioon kuulub. Liikmesriik vastutab ka siis, kui EL õiguse rikkujaks osutub liikmesriigi kõrgeim kohus.¹⁰⁶ Teedrajavas *Köbleri* lahendis ütles Euroopa Kohus, et kõrgeima kohtu otsusega tekitatud kahju eest vastutab liikmesriik samadel tingimustel nagu muude võimuharude poolt tekitatud kahju korral: rikutud õigusnorm peab andma õigusi üksikisikutele, rikkumine peab olema piisavalt selge ning liikmesriigile pandud kohustuse

¹⁰⁴ Tsiviilkohtumenetluse seadustiku, halduskohtumenetluse seadustiku, riigivastutuse seaduse, väärteomenetluse seadustiku ja kriminaalmenetluse seadustiku muutmise seadus. – RT I 2006 48, 360 (jõust 18.11.2006).

¹⁰⁵ Tsiviilkohtumenetluse seadustiku, halduskohtumenetluse seadustiku, riigivastutuse seaduse, väärteomenetluse seadustiku ja kriminaalmenetluse seadustiku muutmise seaduse eelnõu (545 SE) seletuskiri. Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou2&op=ems2&eid=545&assembly=10&u=20130401130751> (01.04.2013)

¹⁰⁶ EK otsus 30.09.2003 nr C-224/01, *Köbler*, äärenr 31-32.

rikkumise ja kahjustatud isikute kantud kahju vahel peab olema otsene põhjuslik seos.¹⁰⁷ Õigusemõistmise funktsiooni eripärast ja õiguskindluse kaitsmise vajadusest tulenevalt järgneb vastutus siiski vaid siis, kui kohtunik on ilmselgelt kohaldatavat õigust eiranud.¹⁰⁸ Rikkumise ilmselguse hindamisel tuleb arvesse võtta rikutud õigusnormi selgust ja täpsust, liikmesriigi tahtlust, õigusnormi rikkumise vabandatavust, ühenduse institutsiooni seisukoha olemasolu, eelotsuse küsimise kohustuse täitmata jätmist jm.¹⁰⁹

Selle lahendi pinnalt on C. Ginter väljendanud arvamust, et Euroopa Kohtu praktikas väljendatud nõudealused tuleb üle võtta siseriiklikusse õigusesse ning kohaldada neid ka riigisisese õiguse rikkumise korral, kuna riigi rahaliste vahendite säästmine ei õigusta oma kodanikke diskrimineerivate sätete kehtestamist.¹¹⁰ Autor selle arvamusega ei nõustu. Õigusemõistmisel siseriikliku õiguse rikkumisega tekitatud kahju eest vastutuse kujundamisel tuleb silmas pidada oluliselt rohkemaid asjaolusid kui üksnes riigi rahaliste vahendite kokkuhoid. Erinev on kasvõi kohtuasja viimase instantsina lahendava kohtu roll siseriikliku õiguse ja Euroopa Liidu õiguse kohaldamisel. Siseriikliku õiguse kohaldamisel on kõrgeimal kohtul õigusemõistmise monopol, viimase sõna õigus: just kõrgeim kohus ütleb, mis on konkreetsel juhul õige õigus, samas kui Euroopa Liidu õiguse kohaldamisel tuleb lähtuvalt vajadusest kohaldada õigust kõigis liikmesriikides ühetaoliselt juurde Euroopa Kohtu tasand. Euroopa Kohtu lahendid räägivad üksnes vastutusest liikmesriigi kõrgeima kohtu poolt tekitatud kahju eest, kuid siseriikliku õiguse kujundamisel tuleb arvestada ka madalamate astmete poolt tekitatud kahju hüvitamise erisusi, näiteks edasikaebeõiguse mõju kahjunõude olemasolule jne. Autor mõönab, et Euroopa Kohtu praktika suundumustega tuleb siseriikliku õiguse kujundamisel arvestada, samuti tuleb silmas pidada isikute võrdse kohtlemise põhimõtete vastutuse aluste kujundamisel, kuid see ei tähenda kohustust võtta Euroopa Kohtu praktika üks-ühele siseriiklikusse õigusesse. See, kui Euroopa Kohus on oma praktikas loonud teatavad nõudealused riigi poolt tekitatud kahju hüvitamiseks, ei tähenda, et see võtab ära liikmesriigi pädevuse siseriikliku õiguse kujundamisel.

¹⁰⁷ *Ibid.*, äärenr 51.

¹⁰⁸ *Ibid.*, äärenr 53.

¹⁰⁹ *Ibid.*, äärenr 55

¹¹⁰ Ginter, C., lk 525.

2.1.2 Kohtupraktika areng

Kuna kehtiv RVastS on õigusemõistmisel tekitatud kahju hüvitamise aluse osas väga kitsas, piirates kahjunõude üksnes kohtuniku poolt toime pandud kuriteoga ning EIÕKi täitmisele suunatud erandiga, on kohtupraktikat RVastS § 15 kohaldamise kohta oodatult vähe. Valdavalt tagastatakse õigusemõistmisel tekitatud kahju hüvitamise nõuded halduskohtu poolt või kui pooled sellega ei nõustu ja kaebuse tagastamise vaidlustavad, kinnitavad nõuete tagastamise õigsust sellekohased ringkonnakohtute määrused.¹¹¹

Ringkonnakohtute praktikas on aga alates 2007. aastast ilmnenud suundumus RVastS § 15 lg 1 laiendavaks tõlgendamiseks koostoimes RVastS § 15 lg-ga 3¹. Haldusasjas nr 3-06-1321 leidis Tallinna Ringkonnakohus tuginedes analoogiale RVastS § 15 lg-ga 3 ja arvestades EIÕK artikli 5 lg-s 5 sätestatud, et kohtulahendiga tekitatud kahju hüvitamist on isikul õigus nõuda RVastS alusel ka juhul, kui kohtulahendi tõttu võeti isikult vabadus, kohtulahend on kohtu olulise vea tõttu tühistatud ja hüvitamine ei ole reguleeritud muu seadusega.¹¹² Ringkonnakohus osutas, et kuna väidetava kahju tekitanud kohtuotsus on tühistatud, siis ei rikuks kahju hüvitamine kohtuotsuse seadusjõu põhimõtet. Arvestades kaebaja õiguste riive raskust, võib efektiivse õiguskaitse põhimõtte kaaluda üles vajaduse vältida kahju hüvitamisega kaasneda võivad kohtu sõltumatuse kaudset riivet. Kohus leidis küll, et kaebaja kahjunõudele RVastS §-ga 15 lg 1 seatud piirangud on ebaproportsionaalsed võrreldes tema põhiõiguste rikkumisega, kuid RVastS § 15 lg 1 ei ole siiski põhiseadusevastane, kuna seda on võimalik põhiseaduspäraselt tõlgendada. Seadusandjal on jäänud märkamata, et seadus ei taga kahju hüvitamist juhtudel, mil vabadus on EIÕK artikkel 5 vastaselt võetud õigusvastaselt tsiviilkorras ning kohtulahendi õigusvastasus on kindlaks tehtud riigisiselt tühistamise teel, mitte EIK poolt. Ringkonnakohtu hinnangul ei vasta selline lünk seadusandja tegelikule tahtele, sest selliseks lahenduseks puuduvad mõistlikud põhjendused.

L. Kangeri kinnitusel olid ringkonnakohtud 2008. aastaks eelkirjeldatud RVastS § 15 lg 1 laiendava tõlgenduse omaks võtnud ning kasutanud seda mitmetes lahendites.¹¹³ Mõõndes

¹¹¹ Analüüsi seisuga 2011 vt Kanger, L. RVastS § 15 ja § 17 lg 1: Kohtu poolt tekitatud kahju hüvitamise kaebuse tagastamine. Ringkonnakohtute praktika. Kohtupraktika lühianalüüs. Arvutivõrgus: http://www.riigikohus.ee/vfs/1120/Kohtu_poolt_kahju_tekitamine_Analyys_L_Kanger.pdf (01.04.2013).

¹¹² TlnRKO 20.06.2007 nr 3-06-1321.

¹¹³ Kanger, L. Kahju hüvitamise nõue riigivastutuse seaduse alusel. Arvutivõrgus: http://www.riigikohus.ee/vfs/775/Analyys%20Riigivastutus%28L_Kanger%29.pdf (01.04.2013), lk 40.

küll taolise laiendava tõlgenduse võimalikkust, leiab käesoleva töö autor, et õigusselguse põhimõttega selline lahendus siiski parimal viisil kooskõlas ei ole. On ilmne, et töösoleva RVastS eelnõu koostamisel ringkonnakohtute praktikast mööda vaadata ei saa ning RVastS § 15 lg 1 koosseis vajab ülevaatamist.

Vajadusele avada diskussioon RVastS § 15 lg 1 koosseisu üle viitab ilmselgelt ka Riigikohtu praktika alates 2011. aastast. *Osmjorkini* lahendiga 22. märtsist 2011 tunnistas Riigikohus RVastS põhiseadusega vastuolus olevaks osas, mis ei näe ette ebamõistlikult pika kohtueelse kriminaalmenetlusega tekitatud mittevaralise kahju hüvitamist.¹¹⁴ Otsuses nr 3-3-1-15-10 tunnistas Riigikohus põhiseadusega vastuolus olevaks kohtueelses kriminaalmenetluses ametikohalt kõrvaldamisega õiguspäraselt tekitatud varalise kahju õiglasel ulatusel hüvitamise regulatsiooni puudumise.¹¹⁵ Järgmises otsuses nr 3-3-1-35-10 tunnistas Riigikohus põhiseadusega vastuolus olevaks regulatsiooni puudumise kohtueelses kriminaalmenetluses ametikohalt kõrvaldamisega õigusvastaselt tekitatud varalise kahju hüvitamise kohta.¹¹⁶

Eelviidatud kolm põhiseaduslikkuse järelevalve lahendit käsitlevad küll mitte õigusemõistmisel, vaid kohtueelses kriminaalmenetluses tekitatud kahju hüvitamist. Tänapäevaks ei ole Riigikohtusse veel jõudnud vaidlust RVastS § 15 põhiseaduspärasuse üle, kuid seda enam tasub tähelepanu pöörata otsustele, milles Riigikohus sellisele võimalusele viitab.

Kohtumääruses nr 3-3-1-60-12 leidis Riigikohus, et kaebaja kohene vabastamine vahi alt pärast õigeksmõistva kohtuotsuse kuulutamist on kohtu kohustus, ning kui kohus seda ei tee, on isikule tekitatud kahju õigusemõistmise käigus ning kahju hüvitamise kaebus tuleb lahendada RVastS § 15 alusel.¹¹⁷ Riigikohus saatis asja halduskohtule menetlusse võtmise otsustamiseks koos suunisega kontrollida asja lahendamise käigus, kas RVastS § 15 lg-s 1 toodud kahju hüvitamise nõudeõiguse piirang on põhiseaduspärane, arvestades muu hulgas EIK 11.10.2006.a otsust asjas nr 2192/03 Harkmann vs Eesti, milles EIK tuvastas EIÕK art 5 lg 5 riive olukorras, kus siseriiklikud õigusaktid ei näinud isikule ette õigust saada hüvitist kinnipidamise eest, mis on toimunud konventsiooni art 5 rikkudes.

¹¹⁴ RKÜKo 22.03.2011 nr 3-3-1-85-09.

¹¹⁵ RKÜKo 30.08.2011 nr 3-3-1-15-10.

¹¹⁶ RKÜKo 31.08.2011 nr 3-3-1-35-10.

¹¹⁷ RKHKm 28.11.2012 nr 3-3-1-60-12, p 12.

Kohtumääruses nr 3-3-1-73-12 kerkis küsimus sellest, kes on isikule kahju tekitanud, kui ta on võetud vahi alla, tema vara on jäänud valveta ning vanglas seatud piirangute tõttu pole tal võimalik oma vara käsutada.¹¹⁸ Riigikohus saatis kahju hüvitamise nõude halduskohtule menetluse võtmise otsustamiseks suunisega välja selgitada, kas isikule on kahju tekitatud ja kes on kahju tekitajaks. Juhul kui kohus tuvastab, et kaebajale on tekitatud kahju õigusemõistmise käigus, tuleb halduskohtul asja lahendamise käigus kontrollida, kas RVastS § 15 lg-s 1 toodud kahju hüvitamise nõudeõiguse piirang on põhiseaduspärane.

Riigikohus on seega korduvalt seadnud kahtluse alla kehtiva RVastS § 15 lg 1 põhiseaduspärasuse. Tähelepanu väärrib siinjuures asjaolu, et Riigikohus ei ütle viidatud lahendites, mis täpsemalt on tekitanud temas kahtlusi RVastS § 15 lg 1 põhiseaduspärasuses, vaid ta üksnes viitab vajadusele kontrollida nõudeõiguse piirangu põhiseaduspärasust. Riigikohtu poolt tõstatatud kahtlus toob esiplaanile küsimuse eesmärkidest, mis õigustavad RVastS § 15 lg-s 1 väljendatud hüvitisõiguse piiramist. Vastuseid sellele küsimusele otsitaksegi järgmises alapeatükis.

2.2 Kohtu vastutuse piiramise eesmärgid

Kohtuvõimu poolt tekitatud kahju hüvitamisel on riigi vastutus traditsiooniliselt olnud piiratud. Põhiseaduse kommentaaris on kohtuvõimu poolt tekitatud kahju hüvitamise piirangute eesmärkidena esile toodud kohtute sõltumatust. Riigil tekkiv vastutus võib kohtuid kammitseda nende hinnangul õigete otsuste tegemisel. Kaaluka argumendina lisandub võimalus, et vaidlus kahju üle kahjustab kohtuotsuse seadusjõudu ja sellega õigusrahu – kahjuvaidluse raames hakatakse uuesti arutama, millise otsuse oleks kohus pidanud tegema.¹¹⁹

Ka Saksa õiguskirjanduses tuuakse peamiste kohtu poolt tekitatud kahju hüvitamise piirangute eesmärkidena esile kohtu sõltumatust ning kohtuotsuse seadusjõu kaitset.¹²⁰ Veel on piirangu eesmärgina nimetatud kohtusüsteemi väärkuse ja maine kaitset. Järgnevates alapeatükkides vaadeldakse kõnealuseid piirangueesmärke lähemalt.

¹¹⁸ RKHKm 06.03.2013 nr 3-3-1-73-12.

¹¹⁹ Pilving, I. Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne, § 25, komm 3.2.1.

¹²⁰ Habersack, M. (Red.). Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch. 4. Aufl. München: Beck, 2009, § 839 322-323; Maunz, T., Dürig, G. (hrsg.), Art 34 Rn 262; Grzeszik, Beck'scher Online-Kommentar. Hrsg Epping, V., Hillgruber, C, Art 34 Rn 24.

2.2.1 Kohtuotsuse seadusjõu kaitse

Ühe kaalukaima argumendina õigusemõistmisel tekitatud kahju eest riigi vastutuse piiramise põhjendamiseks on õiguskirjanduses esile toodud vajadust kaitsta kohtuotsuse seadusjõudu, mis – nagu selgus käesoleva töö punktis ... – on ühtlasi õigusemõistmise olemuslik tunnus. Kohtuotsuse seadusjõud kaitseb otsuse lõplikkust, kui otsus ei ole enam edasikaevatav.

2.2.1.1 Kohtuotsuse seadusjõud kui vastutuse piirangu eesmärk

Nagu selgitatud käesoleva töö punktis 1.1.1., eristatakse kohtuotsuse seadusjõu käsitlemisel formaalset ja materiaalselt aspekti. Kohtuotsus on formaalselt seadusjõuline, kui seda ei ole enam võimalik tavapäraste õiguskaitsevahendite abil vaidlustada.¹²¹ Kohtuotsus on muutunud vaidlustamatuks ning sellest tulenevalt on kohtuotsus kohustuslik ja täitmisele pööratav.¹²² Formaalne seadusjõud kaitseb konkreetse kohtulahendi õiguslikku seisundit, takistades otsuse vaidlustamist ja muutmist.¹²³

HKMS-is väljendab kohtuotsuse formaalset seadusjõudu § 176 lg 1, mille kohaselt jõustub kohtuotsus siis, kui sead ei saa tähtaega ennistamata enam vaidlustada muul viisil kui teistmismenetluses.¹²⁴

Õigusemõistmisel tekitatud kahjunõude läbivaatamisel ei avata formaalses mõttes uuesti juba otsustatud, kuid väidetavalt vigast kohtuasja. Selles mõttes ei mõjuta riigivastutusnõude esitamine kohtuotsuse formaalset õigusjõudu. Seega ei saa kohtuotsuse formaalse seadusjõu kaitsega õigustada ka vastutuse piirangut.¹²⁵

Kohtuotsuse materiaalse seadusjõu sisu on mitmetahulisem. Materiaalse seadusjõu olemus seisab selles, et nii kohtud kui ka vaidluse pooled on hilisemates menetlustes seadusjõulise lahendiga seotud. Seadusjõu omandanud lahendi sisust kõrvalekalduva sisuga lahendi tegemine on keelatud ning seadusjõulise lahendiga määratletud õigustagajärgede suhtes (*res iudicata*) uue menetluse algatamine või uue lahendi tegemine on ilma kaaluka põhjuseta

¹²¹ Zantis, C., S 28.

¹²² Pilving, I. Haldusakti siduvus, lk 58.

¹²³ Zantis, C., S 28.

¹²⁴ Määruste ja kõrgemate astmete kohtulahendite kohta vt käesoleva töö p 1.1.1.1.

¹²⁵ Zantis, C., S 28.

lubamatu – see on võimalik vaid piiratud alustel teistmise korras. Seega välistab kohtuotsuse materiaalne seadusjõud kohtumenetluse, mille ese on eelnevaga identne.

HKMS-s on kohtuotsuse materiaalne seadusjõud leidnud väljenduse § 177 lg-tes 1 ja 2, § 202 lg-s 1 ning 233 lg-s 1, mis räägivad poolte ja kohtute seotusest tehtud otsusega.¹²⁶

Subjektiiivsest küljest kehtib materiaalne seadusjõud üksnes *inter partes*. Sellest tuleneb, et valdaval juhtudel, mil pannakse maksma õigusemõistmisel tekitatud kahju hüvitamise nõue, ei riivata kohtuotsuse materiaalet seadusjõudu kitsamas mõttes, kuna reeglina ei ole riigivastutusnõude pooled ja nõude aluseks oleva eelneva kohtumenetluse pooled samad. Kui aga pooled juhtuvad samad olema, siis välistab materiaalne seadusjõud sama vaidluseseme toomise kohtu ette uues kohtumenetluses.¹²⁷ HKMS-s väljendavad seda § 43 lg 1 ja § 152 lg 1 p 1, mis välistavad sama isiku poolt sama nõudega samal alusel uuesti kohtusse pöördumise.

Õigusemõistmisel tekitatud kahju hüvitamise nõude lahendamisel ei ole vaidlusesee eelneva menetlusega identne ega ole ka eelnevalt seadusjõuliselt määratletud õigustagajärg vastutusnõude lahendamise jaoks siduv. Kokkupuutepunktiks on kohtu tegevus eelneva protsessi otsuse langetamisel. Kohtuotsuse seadusjõuliselt määratletud õigustagajärg aga ei ole vastutusnõude protsessis oluliseks asjaoluks – arutelu käib selle üle, kas kohtunik on tegutsenud õigusvastaselt. Kui näiteks eelnevas tsiviilprotsessis oli vaidlusesemeks omandiküsimus, mille suhtes tehti seadusjõuline otsus, siis riigivastutusnõude seisukohalt ei ole tähtis, kellele kokkuvõttes omandiõigus kuulus. Määrav on hoopis see, kas kohtunik on menetluse käigus või otsuse tegemisel oma kohustusi rikkunud.

Samasugusele järeldusele jõuab Euroopa Kohus *Köbleri* lahendis, öeldes seal järgmist: „Lõpliku kohtuotsuse seadusjõu põhimõtte olulisus on vaieldamatu. Selleks, et tagada nii õiguse ja õigussuhete stabiilsus kui ka korrakohane õigusemõistmine, on oluline, et kohtulahendeid, mis on jõustunud peale olemasolevate edasikaebevõimaluste ammendamist või selleks sätestatud tähtaegade möödumist, ei oleks enam võimalik vaidlustada.“¹²⁸

Siiski leidis Euroopa Kohus, et riigivastutusnõude tunnustamine ei sea iseenesest kahtluse alla viimases astmes tehtud lõpliku kohtulahendi seadusjõudu. Kohus ütles: „Liikmesriigi

¹²⁶ Täpsemalt vt käesoleva töö p 1.1.1.2.

¹²⁷ Zantis, C., S 29.

¹²⁸ EK otsus 30.09.2003 nr C-224/01, *Köbler*, äärenr 38.

vastutuse tuvastamise menetluse eesmärk ei ole sama ja selle menetluse pooled ei ole tingimata samad kui seadusjõu omandanud lõpliku kohtulahendi aluseks olnud kohtuasja pooled. Isik, kes on riigivastutuse tuvastamise menetluses hageja, saavutab edukaks osutumise korral selle, et riigilt mõistetakse tema kasuks välja hüvitis kantud kahju eest, ent kahju tekitanud lõpliku kohtulahendi seadusjõudu seetõttu tingimata küsimuse alla ei seata. Ühenduse õiguskorrale omane riigivastutuse põhimõte nõuab igal juhul kahju taolist hüvitamist, ent mitte kahju tekitanud kohtulahendi uut läbivaatamist.“¹²⁹

Seega ei riiva õigusemõistmisel tekitatud kahju hüvitamiseks esitatud riigivastutusnõude maksmapanek materiaalselt seadusjõudu selle kitsamas mõttes. Sellest tulenevalt ei saa kohtu vastutuse piirangu eesmärgiks olla ei formaalselt ega materiaalselt mõistetud kohtuotsuse seadusjõu kaitse nende klassikalises tähenduses.

2.2.1.2 Kohtuotsuse seadusjõu kaudne kaitse kui vastutuse piirangu eesmärk

Käesoleva töö autor leiab, et eespool esitletud seisukoht käsitleb kohtuotsuse seadusjõudu liiga kitsalt. Kohtu vastutuse piirang kaitseb kohtuotsuse seadusjõudu kaudselt, ulatudes kaugemale konkreetse kohtuotsuse siduvuspiirist. Kohtuotsuse materiaalne ja formaalne seadusjõud toimivad kõrvuti eesmärgiga takistada kohtuotsuse vaidlustamist ja muutmist. Materiaalne seadusjõud seisab vastu võimalusele, et seadusjõuliselt määratletud õigustagajärgede suhtes viiakse läbi uus menetlus ja otsustatakse teisiti.

Iga õigusvaidlus peab ükskord lõppema. Kohtuotsuste materiaalne seadusjõud on suunatud õigusrahu saavutamisele või taastamisele poolte vahel ning sellega annab õiguskindluse saavutatud õiguspositsioonide osas kolmandatele isikutele.¹³⁰

Õigusemõistmise käigus tekitatud kahju korral riigivastutusnõude maksmapanemine võimaldaks seadusjõuliselt otsustatud asjaolud uuesti kohtu ette tuua põhjendusega, et kohus tegutses otsuse tegemisel õigusvastaselt. Riigivastutusnõude menetlemisel tuleks seadusjõu omandanud otsuse sisu üle kontrollida. See tähendab, et esimese kohtuotsuse õigsus seatakse kahtluse alla ning vaidlustatakse selle materiaalne sisu. Algses protsessis kaotajaks jäänud pool võib uuesti esile tuua samad õigusküsimused, maskeerides need riigivastutusnõudeks.¹³¹

¹²⁹ *Ibid.*, Rn 39.

¹³⁰ Zantis, C., S 29.

¹³¹ *Ibid.*, S 31.

Kehtiva menetlusõiguse järgi on seadusjõulised kohtuotsused üldjuhul vaidlustamatud. Kui otsus on omandanud seadusjõu, peab üksikisik seda üldjuhul taluma ja seda isegi siis, kui kohtuotsus on vigane. Kohtuotsuse taasavamine on võimalik vaid teistmise kaudu väga piiratud alustel. Kehtiva HKMS § 240 lg 2 järgi tuleb kohtu õigusvastase tegevuse puhul teistmise alla kõne alla kohtuniku kuritegu ja olukord, kus kohtunik ennast ei taandanud, kuigi oleks pidanud seda tegema (HKMS § 240 lg 2 p 1 ja 5). Samuti on teistmise aluseks põhiseadusega tagatud ärakuulamisõiguse rikkumine (HKMS § 240 lg 2 p 2).

Ehkki vastutusnõuet menetledes ei avata formaalselt eelmist kohtuasja, st ei rikuta õigusrahu *inter partes*, ei võimalda vastutusnõude menetlus siiski tegeliku õigusrahu saavutamist. Riigivastutusnõude menetluse raames on kohtunikul pädevus otsustada nõude aluseks oleva menetluse lahendiga võrreldes teisiti, seega faktiliselt kestab õigusvaidlus edasi. Vastutusnõude kaudu minnakse mööda rangetest nõuetest juba jõustunud kohtuotsuse teistmiseks. Kaotanud menetluspool saab võimaluse iga otsuse veelkordseks kontrolliks kohtu ette tuua. Põhimõtteliselt esineb siin oht aina uute ja uute kohtuprotsesside algatamiseks, kusjuures õigusvaidluse sisu ei saagi lõplikku lahendust. Sellised järelmid riivavad ilmselgelt kohtuotsuse seadusjõu abil saavutatavat õigusrahu. Neil kaalutlustel võib väita, et kohtu vastutuse piirangu eesmärgiks on kindlustada materiaalse seadusjõu kaudu saavutatud õigusrahu.¹³²

Õigusemõistmisel tekitatud kahju hüvitamise piirangute juures seisavad vastamisi kaks hüve: ühelt poolt üldsuse huvi õigusrahu saavutamiseks ning teiselt poolt õigusvaidluse poolte huvi mitte kaotada lõplikult oma nõuet kohtu vale otsuse tõttu. Õigusvaidluse poolte huvi on võimalik saavutada aga eelkõige edasikaebemenetluse kaudu. Menetlusreeglid tagavad õigusvaidluse pooltele ärakuulamisõiguse ning võimaldavad üldjuhul kohtuotsuse järelkontrolli kõrgemates kohtuastmetes, mis tagab piisaval määral lõpliku kohtuotsuse õigsuse. Õigusemõistmise funktsiooni kandjatena on kohtunikud seotud põhiseadusliku korraga ning peavad eelkõige järgima demokraatlikult valitud seadusandja tahet. Kohtuniku tööviisi iseloomustab ratsionaalsus ja kontrollitavus, mille suurimaks tagatiseks on kohtuotsuste põhjendamise kohustus. Kõiki neid asjaolusid arvesse võttes on õigusvaidluse poolte suhtes proportsionaalne see, kui nad saavad kasutada õiguskaitset kohtu vale otsuse vastu valdavalt üksnes edasikaebemenetluse raamides, kuivõrd edasikaebevõimalused

¹³² *Ibid.*, S 33-34.

pakuvad üldjuhul piisava tagatise õigusega kooskõlas oleva kohtuotsuse saavutamiseks.¹³³ Siinkohal tuleb muidugi möönda, et edasikaebevõimaluse argument kehtib vaid niivõrd, kui menetlusseadustikes on edasikaebevõimalus tagatud.

Lisaks õigusrahu taastamisele on kohtuotsuse materiaalse seadusjõu tulemuseks õiguskindluse loomine. Materiaalne seadusjõud loob mittemuudetava õigusliku olukorra, mille tulemusena saavutavad õigusvaidluse pooled vaidlustamatud õiguspositsioonid, millele saavad tugineda ka kolmandad isikud.¹³⁴

Õiguskindlus on õigusriigi põhimõtte oluline koostisosa¹³⁵. Kodaniku jaoks väljendub õiguskindluse põhimõtte eelkõige usalduskaitstes, mille üheks allpõhimõtteks on omakorda õiguspärase ootuse põhimõtte.¹³⁶ Õiguspärase ootuse põhimõtte kohaselt peab igapäev olema võimalus kujundada oma elu mõistlikus ootuses, et õiguskorraga talle antud õigused ja pandud kohustused püsivad stabiilsetena ega muutu rabavalt isikule ebasoodsas suunas.¹³⁷

Riigivastutusnõude menetluse raames ei tühistata ega muudeta algset, vastutusnõude ajendiks olnud kohtuotsust. Algne kohtuotsus jääb kehtima ja jõusse isegi siis, kui vastutusnõude protsessi raames tuvastatakse selle ebaõigsus. Formaalselt võttes ei mõjuta vastutusnõude menetlus algse kohtulahendiga saavutatud õiguslikku olukorda – vastutusnõue ei mõjuta saavutatud õiguskindlust.

Autori arvates ei ole selline vaatenurk aga kooskõlas arusaamaga õiguskindlusest kui õigusriigi põhimõtte nurgakivist. Tõsi, vastutusnõude menetlemisel ei tühistata ega muudeta algset kohtuotsust, kuid kaudselt toimub siiski eelneva otsuse kontrollimine. Saksa õiguskirjanduses on sellise olukorra kohta leitud, et üksikisik ei saa olla kindel, et õigusvaidluse aluseks olevad asjaolud ei satu uues kohtumenetluses veelkordse kohtuliku kontrolli alla, kuigi just seda peaks kohtuotsuse seadusjõud õiguskindluse saavutamise eesmärgil välistama. Näiteks juhul, kui alguses kohtumenetluses kaotatuks jäänud pool saavutab riigivastutusnõudes edu ja talle hüvitatakse algse kohtuotsusega tekitatud kahju, siis ehkki algne kohtuotsus on jõustunud ja kehtiv, on selle tagajärjed kaotajaks jäänud poole

¹³³ *Ibid.*, S 36-38.

¹³⁴ *Ibid.*, S 40.

¹³⁵ Ernits, M. Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne, § 10 komm 3.4.

¹³⁶ *Ibid.*, § 10 komm 3.4.3.2.

¹³⁷ RKPJKo 02.12.2004 nr 3-4-1-20-04, p 13; RKPJKo 31.01.2012 nr 3-4-1-24-11, p 49.

suhtes faktiliselt kõrvaldatud. Algses kohtumenetluses võitjaks jäänud poole õiguslik seisund küll ei muutu, kuid ometi toimub riigivastutusnõude menetluses ka tema õiguspositsiooni õigsuse veelkordne kontroll.¹³⁸

Eeltoodu alusel leiab töö koostaja, et kohtu vastutuse piirangu eesmärgina on käsitletav kohtuotsuse materiaalse seadusjõu abil saavutatud õigusrahu ja õiguskindluse kaitse. Vastutuse piiranguga välistatakse võimalus, et seadusjõulise kohtuotsusega otsustatud asjaolu allutatakse teistkordsele kohtulikule kontrollile põhjendusega, et otsust teinud kohtunik tegutses õigusvastaselt. Selleks, et õiguskindlust optimaalsel viisil tagada, peab kohtuotsuste kaudse ülekontrollimise võimalus olema suuresti välistatud. Nagu eespool nimetatud, ei mõjuta õigusemõistmisel tekitatud kahju hüvitise nõude menetlemine õiguskindlust formaalses mõttes. Et aga õiguskindluse toimet mitte pisendada, tuleb seda kaitsta tema tegelikust toimealast laiemalt. Seda eesmärki täidabki kohtu vastutuse piirang. Seega tuleb just kohtuotsuse seadusjõu kaitset laiemas mõttes – kohtuotsuse materiaalse seadusjõu abil saavutatud õigusrahu ja õiguskindluse kaitset – pidada õigusemõistmisel tekitatud kahju hüvitamise piirangu eesmärgiks.

2.2.2 Kohtu sõltumatus kui vastutuse piirangu eesmärk

Kohtu vastutuse piirangu eesmärgina on õiguskirjanduses nimetatud ka kohtu või kohtuniku sõltumatust, mis, nagu ka eelnevalt käsitletud kohtuotsuse seadusjõud, on õigusemõistmise olemuslikuks tunnuseks.

Kohtusüsteemi sõltumatuse nõue tagab kohtute sõltumatuse teistest võimuharudest. Kohtusüsteemi sõltumatuse nõue ei välista kohtuasja teistkordset kontrolli kohtusüsteemi sees.

Õigusemõistmisel tekitatud kahju hüvitamise nõude seisukohast on relevantne eelkõige kohtuniku subjektiivne sõltumatus. Kohtuniku subjektiivse sõltumatuse nõue tähendab, et otsuse langetamisel peab kohtunikul olema võimalus tegutseda piirangute, kohatu mõjutamise, surve, ähvarduste ja sekkumiseta otseselt või kaudselt mis tahes organi poolt,

¹³⁸ Zantis, C., S 41.

sealhulgas kohtusüsteemisesse organite poolt ning kohtunik ei pea kartma sanktsioone pärast otsuse langetamist.¹³⁹

Riigivastutusnõude esitamise võimalus võib kohtunikku mõjutada tegema otsust ühe või teise menetlusosalise kasuks. Ajalooliselt on just kohtuniku subjektiivne sõltumatus olnud kohtu vastutuse piiramise eesmärgiks. Saksa õiguses põhineb riigivastutus ametniku isiklikul vastutusel.¹⁴⁰ BGB loomise ajal pidi ametnik isiklikult hüvitama kahju, mille ta ametikohustuste rikkumisega tekitas. Loomulikult sooviti kohtunikku selle eest kaitsta, et ühe menetlusosalise võimalik vastutusnõue tema otsuse tegemist mõjutaks. Kehtivas Saksa õiguses aga ei ole vastutusnõude adressaadiks mitte kohtunik, vaid riik, kes kohtuniku vastutuse põhiseaduse alusel üle võtab. Saksa õiguskirjanduses on leitud, et kuna nõue ei ole suunatud mitte kohtuniku vastu, vaid riigi vastu, siis ei saa riigivastutusnõue ka mõjutada kohtuniku sõltumatust.¹⁴¹

Eesti õiguses kehtib erinevalt Saksa õigusest otsene riigivastutuse mudel, kus ei toimu mitte ametnikul tekkiva vastutuse ülevõtmist riigi poolt, vaid vastutus tekib otse riigil. Seega ei tohiks hirm vastutusnõude esitamise eest kohtuniku sõltumatust mõjutada. Kohtuniku sõltumatust ohustab riigivastutusnõude maksmapanek siis, kui see toob kaasa tagasinõude esitamise kohtuniku vastu.¹⁴²

Kehtiv õigus on kohtunikule esitatava tagasinõude osas võrdlemisi keeruliselt reguleeritud. Tagasinõude üldalus sisaldub RVastS § 19 lg-s 1, mille kohaselt kahju hüvitanud avaliku võimu kandja võib esitada regressinõude muuhulgas RVastS § 12 lg 2 nimetatud isiku vastu, s.o avaliku võimu kandja ülesandeid täitnud füüsilise isiku vastu, sõltumata sellest, kas ülesandeid täideti teenistussuhte, lepingu, üksikkorralduse või muul alusel. Kohtunik on KS § 8 lg 1 järgi kohtuteenistuses, vastates seega RVastS § 19 lg 1 nimetatud tingimusele.

¹³⁹ Lõhmus, U. Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne, § 146 komm 20.

¹⁴⁰ Pilving, I. Riigivastutusõiguse dogmaatika ja Eesti kehtiv riigivastutusõigus. – Juridica 1999/8, lk 384.

¹⁴¹ Breuer, M. S 175.

¹⁴² Terhechte, J. P. Judicial Accountability and Public Liability – The German „Judges Privilege“ Under the Influence of European and International Law. 13 German Law Journal (2012), P 318. Arvutivõrgus <http://www.germanlawjournal.com/index.php?pageID=11&artID=1419> (30.04.2013); Breuer, M. S 180.

Ametnike suhtes kehtestab RVastS § 21 lg 1 erisuse, mille järgi ametnik vastutab avaliku võimu kandja ees avaliku teenistuse seaduses (ATS)¹⁴³ sätestatud alustel ja korras. ATS § 80 kohaselt on ametnik kohustatud hüvitama teenistuskohustuse süülike rikkumisega ametiasutusele tekitatud varalise kahju. Selliseks varaliseks kahjuks võib olla ka kolmandale isikule õigusvastaselt tekitatud kahju eest makstav hüvitis.

ATS § 2 lg 3 p 5 aga ütleb, et kui seaduses ei ole sätestatud teisiti, siis ATS-i kohtunikele ei kohaldata. Samas KS § 8 lg 2 ütleb, et kohtunikule kohaldatakse avaliku teenistuse seadust üksnes juhtudel, mida käesolevas seaduses ei ole sätestatud. Käsitledes KS eriseadusena ATS suhtes, tuleb asuda seisukohale, et KS ise sätestabki ATS § 2 lg 3 p 5 suhtes teisiti ja ütleb sisuliselt, et KS-ga reguleerimata küsimustes tuleb vastust otsida ATSist. KS kohtuniku vastutust ega tagasinõuet ei reguleeri. Seega kohaldub kohtunike suhtes ATS § 80 jj sätestatud varalise vastutuse regulatsioon. Kuid juhul, kui teistsuguse tõlgenduse kaudu leida, et ATS siiski kohtunike suhtes antud küsimuses ei kohaldu, jääb alles RVastS § 19 lg 1 üldnorm tagasinõude esitamise võimaluse kohta.

Nii ühe kui teise tõlgenduse korral saab kohtuniku vastu esitada tagasinõude, kui tema tegevuse tõttu on riik pidanud maksma kolmandale isikule tekitatud kahju eest hüvitist. Erinevus seisneb tagasinõude ulatuses. Kui RVastS § 19 lg 3 piirab tagasinõude üksnes süülike tekitatud kahjuga, siis ATS § 80 lõiked 3-5 eristavad tahtlikult ning hooletusest tekitatud kahju. Tahtlikult tekitatud kahju eest vastutab ametnik täies ulatuses, hooletuse korral aga on vastutus piiratud ametniku kuuekordse põhipalgaga, samuti võidakse tagasinõuet vähendada ATS § 80 lg 4 nimetatud asjaolusid arvesse võttes.

Seega on kehtiva õiguse kohaselt võimalik esitada kohtuniku vastu tagasinõue, kui ta on süülike tekitanud kahju, mille riik peab riigivastutusnõude maksmapanemise tulemusena hüvitama. See aga omab väga selget negatiivset mõju kohtuniku sõltumatusele. Küll aga tekib küsimus, kas on proportsionaalne piirata isikute PS § 25 tulenevat hüvitispõhiõigust põhjendusega, et tagasinõude võimaluse tõttu ohustab riigivastutusnõude olemasuolu kohtuniku sõltumatust. Vastutuse piiramine kohtuniku sõltumatuse kaitseks, õigustades seda tagasinõude võimalusega võib olla küll sobiv abinõu, kuid selle vajalikkus on tõsiselt kaheldav. Autori arvates oleks hüvitispõhiõigust oluliselt vähem riivav lahendus see, kui hoopis vähendada või välistada tagasinõude esitamise võimalust kohtuniku vastu. Kui aga

¹⁴³ RT I, 26.03.2013, 5.

tagasinõude esitamise võimalust ei ole või on see oluliselt vähendatud, siis kaotab ka kohtu sõltumatuse argument oma kaalu ega saa õigustada laiaulatuslikke vastutuse piiranguid.

Saksa õiguskirjanduses on viidatud ka ohule, et isegi siis, kui puudub kohtuniku varaline vastutus, võib kohtunik siiski näiteks oma edutamiseväljavaateid silmas pidades või murest osutada riigi jaoks „kulukaks kohtunikuks“ teha otsuse pigem selle järgi, millisel menetlusosalisel võib oodata kahjunõude maksmapanemist, või selle järgi, kuidas otsustaks eelduslikult vastutusnõuet lahendav kohus, mitte aga üksnes seaduse alusel.¹⁴⁴ Nii mõjutab riigivastutuse olemasolu kohtu sõltumatust kaudsel moel.

Teisalt on aga ka pakutud, et vastutuse olemasolu võib kohtuotsuste kvaliteedile hoopis positiivselt mõjuda, kuna kutsub kohut üles erilisele tähelepanule, hoolele ja teadlikkusele otsuse tegemisel. See aga on kooskõlas kohtu sõltumatuse põhimõttega, mis ei olegi ju väärtus iseeneses, vaid seaduslikkuse nõuet järgima suunav suurim kohtuotsuse õiguse tagatis.¹⁴⁵

Kohtu sõltumatuse kaitse kui riigivastutuse piirangut õigustava eesmärgi kohta analüüsitud kokku võttes leiab autor, et kohtuniku vastu esitatava tagasinõude võimalusega ei saa vastutuse piiramist põhjendada, kuna selline piirang oleks ebaproportsionaalne. Pigem peaks seadusandja kohtuniku vastu tagasinõude esitamise võimalust vähendama või sootuks välistama.¹⁴⁶ Kui aga tagasinõude esitamise võimalus puudub või on see oluliselt piiratud, siis ei ole ka kohtu sõltumatuse argument enam relevantne vastutuse piiramise õigustamiseks. Küll aga on vastutuse piiramise eesmärgina asjakohane kohtu sõltumatuse kaudne kaitse. Riigivastutusnõue olemasolu ei tohiks tekitada ohtu, et kohtunik on kallutatud otsuse tegemisel arvesse võtma vastutusest tulenevaid asjassepuutumatud kaalutlusi. Selline sõltumatuse kaudne kaitse ei saa siiski õigustada kaugeleulatuvaid riigivastutuse piiranguid.

¹⁴⁴ Breuer, M., S 175.

¹⁴⁵ *Ibid.*, S 175.

¹⁴⁶ Analüüs selle kohta, millises ulatuses ja millistel tingimustel tuleks tagasinõuet vähendada või välistada, ei mahu käesoleva töö raamidesse.

2.2.3 Kohtusüsteemi ja kohtuniku maine kaitse kui kohtu vastutuse piirangu eesmärk

Kohtu vastutuse piirangu õigustusena on nimetatud ka kohtusüsteemi autoriteedi kaitsmise vajadust. Kui seadusjõulist kohtuotsust kontrollitakse riigivastutusnõude menetluse raames teises kohtumenetluses, siis tekib märkimisväärne oht vastuoluliste kohtuotsuste tegemiseks. Riigivastutusnõuete piiramine võimaldaks seda ära hoida, tagades nõnda usaldust kohtuotsuste suhtes ja seekaudu kogu kohtusüsteemi autoriteeti.

Siinkohal tuleb aga meenutada, et õigussüsteem tunneb võimalust, kus erinevad kohtuharud teevad sama asjaolu suhtes õiguslikult erineva otsuse. Kohtuotsuse siduvustoime ei teeni mitte õigussüsteemi autoriteeti, vaid õigusemõistmise ühtsust.¹⁴⁷ Euroopa Kohus näeb riigivastutuse ja kohtusüsteemi autoriteedi suhet hoopis vastupidiselt: *Köbleri* lahendis argumenteerib Euroopa Kohus, et õiguskaitsevahendit, mis teatud tingimustel võimaldab vigase kohtulahendiga tekitatud kahjustavate tagajärgede korvamist, võib sama hästi pidada õiguskorra kvaliteeti ja seega lõpuks ka kohtuvõimu autoriteeti edendavaks.¹⁴⁸ Isik, kes on riigivastutusnõude kaudu „oma õiguse“ kätte võidelnud, tajub riigivastutusnõude esitamise võimalust positiivsena, kuivõrd tema perspektiivist on kohtul lõpuks õnnestunud „õige“ otsus teha.¹⁴⁹ Seega ei võimalda ka kohtusüsteemi autoriteedi kaitse õigustada riigi vastutuse piiramist õigusemõistmisel tekitatud kahju korral.

2.2.4 Vahekokkuvõte

Õigusemõistmisel tekitatud kahju hüvitamise piiranguid õigustavate eesmärkide käsitlustes esineb väga erinevaid lähenemisi. Juba ainuüksi asjaolu, et argumente tuuakse mitmeid ja erineva nurga alt, annab märku sellest, et argumendid on vaieldavad ning et ükski neist ei ole iseseisvana piisav piirangute õigustamiseks. J. P. Terhechte on osutanud, et diskussioonis vastutuse piirangu eesmärkide üle on peidus fundamentaalne konflikt, mis demokraatlikes ühiskondades alati pinnale tõuseb, kui kohtud otsustavad siduvalt õigusküsimusi: kas

¹⁴⁷ Zantis, C., S 48.

¹⁴⁸ EK otsus 30.09.2003 nr C-224/01, *Köbler*, äärenr 43.

¹⁴⁹ Zantis, C., S 49.

eesmärgiks on materiaalse õigluse kõrgeim tase või on sellel mõnikord väiksem roll tõhususe ja õiguskindluse põhimõtte kasuks? Kas eelistada kiiret lahendust või õiget lahendust?¹⁵⁰

Autor möönab, et ka käesolevas analüüsis ei pakuta üht ja õiget vastust sedavõrd keerukale ja nüansirohkele küsimusele. Ometi tuleb vaieldavusest hoolimata edasise arutelu jaoks valikud teha. Eelpool käsitletud kolmest eesmärgist jäid analüüsi tulemusena sõelale kaks: kohtuotsuse seadusjõu kaudu saavutatud õigusrahu ja õiguskindluse kaitse ning kohtuniku sõltumatuse kaudne kaitse. Viimase juures ilmnes vajadus piirata või oluliselt vähendada kehtivas õiguses olemasolevat võimalust esitada kohtuniku vastu tagasinõue.

Kohtusüsteemi autoriteedi kaitse kui vastutuse piiramist õigustav argument langes ära, kuna võib eeldada, et õigusemõistmisel tehtud vead, mis toovad kaasa kahju tekkimise, pigem vähendavad kohtu autoriteeti, samas kui riigivastutusnõude olemasolu võimaldab seda autoriteeti hoopis suurendada.

Õigusrahu ja õiguskindlus, nagu ka kohtuniku sõltumatus on põhiseaduslikku järku väärtused. Seega ei oma õigusemõistmisel tekitatud kahju kontekstis määravat tähendust käesoleva töö punktis 2.1.1.2. käsitletud küsimus sellest, kas PS § 25 on lihtreservatsiooniga või reservatsioonita põhiõigus. Sõelale jäänud eesmärgid sobivad hüvitispõhiõiguse piiranguid õigustama mõlemal juhul. Küll aga tuleb arvesse võtta, et kumbki neist eesmärkidest ei õigusta vastutuse laiaulatuslikku piiramist.

¹⁵⁰ Terhechte, J. P. P 319.

3. peatükk. Vastutuse erisused esialgse õiguskaitse kohaldamise käigus tekkinud kahju korral

3.1 Üldised järeldused õigusemõistmise tunnuste ja vastutuse piirangu eesmärkide alusel

Käesolevas alapeatükis pannakse kokku kahest eelnevast peatükist koorunud teadmine, asetades kõrvuti esimesest peatükist selgunud asjaolud esialgse õiguskaitse kui õigustmõistva tegevuse kohta ning teises peatükis sõelale jäänud väärtused, mis õigustavad vastutuse piiramist kohtu tegevusega tekitatud kahju eest, et teha nende pinnalt järeldused vastutuse ulatuse kohta esialgse õiguskaitse kohaldamisel tekitatud kahju eest.

3.1.1 Kohtuotsuse seadusjõud kui vastutuse piirangu eesmärk esialgse õiguskaitse kontekstis

Nagu selgus käesoleva töö punktis 1.1.1., on õigusemõistmise üks olemuslikke tunnuseid kohtuotsuse seadusjõud. Vastutuse kontekstis ehk vastutuse piiramist õigustava eesmärgina nähakse seadusjõudu laiemas mõttes: seadusjõuga kaitstakse lõpliku kohtuotsusega loodud õiguspositsiooni poolte vahel (õigusrahu) ja avalikkuse ees (õiguskindlus).

Käesoleva töö punktis 1.2.3. selgus, et esialgne õiguskaitse mahub seadusjõu kui õigusemõistmise olemusliku tunnuse alla üksnes siis, kui seda kriteeriumi on oluliselt leevendatud. Esialgse õiguskaitse määrus omandab pärast edasikaebetähtaja möödumist küll formaalse seadusjõu, kuid ei saavuta täiemahulist materiaalselt seadusjõudu, kuna on ajutise toimega ja muudetav. Õigusemõistmise kvaliteedi omandamiseks peetakse piisavaks, et esialgse õiguskaitse määruksel on potentsiaalne seadusjõud ning ta täidab ajutise vaherahu funktsiooni.

Autori arvates toob esialgse õiguskaitse määruks ajutisus ja muudetavus kaasa selle, et esialgse õiguskaitse määruksuga loodud õiguspositsioonide suhtes ei saa ei vaidlusaluse õigussuhte pooltel ega avalikkusel tekkida samaväärset õigustatud ootust nende püsijäämise suhtes nagu see on põhimenetluses tehtava lõplahendi puhul. Ajutisus ja muudetavus on esialgse õiguskaitse määruks olemuslik tunnus, millega peavad arvestama nii menetlusosalised kui kolmandad isikud. Seetõttu leiab autor, et esialgse õiguskaitse määruksed ei vaja kohtuasja lõplahendiga samaväärset seadusjõu kaitset. Nii ei oma seadusjõu kaitse

argument vastutuse piiramise eesmärgina esialgse õiguskaitse määruste puhul tähendust. Seetõttu esialgse õiguskaitse kohaldamisel tekitatud kahju eest vastutuse piiramist seadusjõu kaitse eesmärgiga õigustada ei saa.

3.1.2 Kohtu sõltumatus kui vastutuse piirangu eesmärk esialgse õiguskaitse kontekstis

Esialgse õiguskaitse menetluse juures tuleb aga arvesse võtta selle menetluse ajakriitilisust. HKMS § 252 lg 1 kohaselt lahendab kohus esialgse õiguskaitse taotluse üldjuhul viivitamatult ning menetlusosalised kuulatakse eelnevalt ära üksnes juhul, kui see on võimalik esialgse õiguskaitse määruse tegemisel arvestatavaid õigusi ja huve oluliselt kahjustamata. See tähendab, et üldjuhul otsustab halduskohus esialgse õiguskaitse kohaldamise olemasolevate tõendite põhjal. Halduskohus peab küll esialgse õiguskaitse kohaldamise otsustamisel lähtuma uurimisprintsiipest, kuid vajadus kiireks otsustamiseks piirab uurimisprintsiibi rakendamise ulatust¹⁵¹.

Seega eristab esialgse õiguskaitse määruse tegemist tavapärasest kohtulahendist see, et halduskohus tegutseb ajalise surve all ning peab otsuse langetama ebapiisava informatsiooni tingimustes. See suurendab kahtlemata veaohu võrreldes tavapärase kohtumenetlusega, kus kohtul on uurimispehmitte täieliku rakendamise toel suurem kindlus selles, et ta teeb ka sisuliselt õige otsustuse.

Veaohu leevendab küll teatud ulatuses esialgse õiguskaitse määruse hilisema muutmise võimalus, kuid siiski suurendab veaohu märkimisväärselt kahju tekitamise tõenäosust. Riigivastutusnõude esitamise võimalus võib aga kohut kallutada esialgse õiguskaitse kohaldamisel lisaks HKMS § 249 lg 3 nimetatud asjaoludele (avalik huvi, puudutatud isiku õigused, kaebuse perspektiiv, esialgse õiguskaitse määruse ettenähtavad tagajärjed) arvesse võtma ka ilmselgelt asjassepuutumaid argumente nagu näiteks küsimus, kas konkreetne esialgse õiguskaitse taotleja on potentsiaalselt võimeline hiljem kohtu vastu esitatavat kahjunõuet maksuma panema. See oleks aga ilmselges vastuolus kohtu sõltumatuse

¹⁵¹ Vt RKHKo 22.11.2004 nr 3-3-1-76-04, p 9. Otsus on tehtud küll varasema halduskohtumenetluse seadustiku redaktsiooni suhtes, kuid kuna esialgse õiguskaitse regulatsioon ei ole olulises osas muutunud, on varasem kohtupraktika kohaldatav ka kehtiva seaduse suhtes.

põhimõttega, mis on nii õigusemõistmise olemuslik tunnus kui ka riigivastutuse piiramist õigustav legitiimne eesmärk.

Kuna esialgse õiguskaitse määruse kui ajasurve all tehtava prognoosotsusega kaasneb autori hinnangul suurem veaohut ja sellest tulenevalt suurem surve asjassepuutumate argumentide arvessevõtmiseks, kujutab see suuremat ohtu kohtu sõltumatusele võrreldes tavapärase kohtumenetlusega. Teiselt poolt aga tuleb arvesse võtta, et asjassepuutumate argumentide arvesse võtmine kohtu poolt on iseenesest eksimus sõltumatuse nõude vastu ja seetõttu õigusvastane. Ohuga, et riigivastutusnõude esitamise võimalus kallutab kohut õiguserikkumisele, ei saa põhjendada ulatuslikke vastutuse piiranguid.

Seega suunab kohtu sõltumatuse kaitse vajadus esialgse õiguskaitse kohaldamisel tekkivat vastutust piirama rohkem kui tavapärasel kohtumenetluses, kuid vastutuse erinevus ei saa olla märkimisväärne.

3.1.3 Vahekokkuvõte

Eelnevast selgus, et esialgse õiguskaitse määruse seadusjõud ei vaja põhiasjas tehtava lahendiga samaväärset kaitset, mistõttu selle argumendi alusel kohtu poolt tekitatud kahju eest vastutuse piiramine ei ole õigustatud. Teiselt poolt aga suurendab piiratud ajast ja infomahust tulenev veaohut survet kohtu sõltumatusele. See argument kallutab pigem vastutust piirama. Samas ei ole kohtu sõltumatuse kaitse argument esialgse õiguskaitse kontekstis sedavõrd kaalukas, et õigustaks ulatuslikku erinevust võrreldes õigusemõistmisel tekitatud kahju hüvitamise üldkoosseisuga. Nõnda näivad esitatud argumendid rääkivat selle kasuks, et vastutuse piirangute eesmärkidest lähtudes peaks vastutus esialgse õiguskaitse kohaldamisel tekkinud kahju eest olema küll väiksem kui tavapärase õigusemõistmise korral, kuid ainult sedavõrd, kui see on vajalik selleks, et tasakaalustada esialgse õiguskaitse eripärast tulenevat suuremat ohtu kohtu sõltumatusele.

3.2 Kahju tekitamise tüüpjuhtumid esialgse õiguskaitse kohaldamisel

Eelmises alapeatükis tehtud järelduse kontrollimiseks tuuakse käesolevas alapeatükis esile olulisemad tüüpjuhtumid, mis võivad esialgse õiguskaitse kohaldamisel tuua kaasa kahju tekkimise, ning analüüsitakse neist tüüpjuhtumitest tulenevaid eripärasid vastutuse

kujundamise kontekstis. Enne tüüpjuhtumite juurde asumist peatutakse aga lühidalt küsimusel, kellele võib esialgse õiguskaitse kohaldamisel kahju tekkida.

HKMS § 248 lg 1 tulenevalt kohaldatakse esialgset õiguskaitset kaebaja õiguste kaitseks. Seega, kui kohus kohaldab esialgset õiguskaitse kaebaja kasuks, siis kaebajale sellest üldjuhul kahju tekkida ei tohiks. Kaebajale võib kahju tekkida siis, kui tema esialgse õiguskaitse taotlus jäetakse rahuldamata või rahuldatakse osaliselt.

Kaebaja kasuks rahuldatud esialgse õiguskaitse määrus võib aga kahju kaasa tuua vastustajale. Näiteks võib maksuotsuse täitmise peatamine tuua kaasa olukorra, kus maksuotsuse hilisem täitmise osutub võimatuks.¹⁵² Juhul kui vastustajaks on riigivõimu organ (Vabariigi Valitsus, minister, riigiasutus), siis riigivastutuse küsimust ei teki, sest riik riigi vastu riigivastutusnõuet esitada ei saa. Riik ei ole mitte põhiõiguste kandja, vaid nende adreessaat. Küll aga tekib küsimus võimalikust kahju hüvitamise nõudest juhul, kui vastustajaks on avaliku võimu kandja, kes ei ole riik. Näiteks on Riigikohus tunnustanud kohaliku omavalitsusüksuse PS § 25 tuleneva hüvitispõhiõiguse kandjaks.¹⁵³ Seega võiks kohalik omavalitsusüksus nõuda ka kohtu poolt tekitatud kahju hüvitamist. Vastutusnõuet ei saa välistada ka avaliku võimu kandjate puhul, kes on haldusorganiks saanud näiteks halduslepingu alusel.

Kuid halduskohtus vaieldavad õigussuhted võivad olla mitte ainult kahe-, vaid ka mitmepoolsed. Nii näiteks võib ehitusloa vaidluste puhul õigussuhte osalisteks olla ehitusloa andnud haldusorgan, ehitusloa adreessaat ning ehitusloa vaidlustav naaber. Sellistes kolmepoolsetes suhetes on paratamatu, et kaebaja kasuks tehtud esialgse õiguskaitse määrus võib tekitada kahju kolmandale isikule. HKMS § 251 lg 1 p 5 võimaldab teha esialgse õiguskaitse korras ettekirjutuse haldusakti adreessaadile – antud näite puhul ehitusloa adreessaadile. Niisuguste mitmepoolsete õigussuhete korral võib halduskohus olla olukorras, kus kahju tekkimine on vältimatu nii õiguskaitse kohaldamisel kui kohaldamata jätmisel.

¹⁵² Praktikas on kohtud taolistel juhtudel küll keeldunud esialgse õiguskaitse kohaldamisest, näiteks TrtRkkm 12.12.2012 nr 3-12-1863.

¹⁵³ RKPJKo 21.05.2008 nr 3-4-1-3-07, p 29. Viidatud lahendis räägib Riigikohus kohaliku omavalitsusüksuse õigusest nõuda talle õigustloova aktiga tekitatud kahju hüvitamist RVS § 14 lg 1 alusel, kuid see õigus on kahtlusteta laiendatav ka muudele riigi poolt kahju tekitamise juhtudele.

Kohus peab sellisel juhul kaalumise teel leidma lahenduse, mis kõigi õigussuhte poolte huve ja õigusi, sh avalikke huve kohtuvaidluse kestel parimal viisil kaitseks.

Seega võib esialgse õiguskaitse kohaldamisel tekkida kahju nii kaebajale, vastustajale kui kolmandale isikule.

Esialgse õiguskaitse kohaldamisel kahju tekitavate tüüpjuhtumite väljasõelumisel tuleb esmalt eristada õiguspäraselt ja õigusvastaselt tekitatud kahju. PS § 25 sätestatud hüvitis-põhiõigusega on hõlmatud üksnes õigusvastaselt tekitatud kahju, seetõttu on riigivastutuse kontekstis asjakohane rääkida eelkõige sellest. Samas näeb kehtiva RVastS § 16 ette teatud piiratud tingimustel ka õiguspärase kahju hüvitamise võimaluse, seda küll üksnes haldustegevuses tekitatud kahju korral. Autori arvates ei saa ka õigusemõistmisel tekitatud kahju korral ette täielikult välistada õiguspäraselt tekitatud kahju hüvitamist, kuid see saab võimalik olla üksnes väga erandlikel juhtudel, kui seda õigustab riive erakordne intensiivsus ja on täidetud muud õiguspäraselt tekitatud kahju hüvitamise tingimused. Käesolevas töös keskendutakse siiski PS § 25 kaitsealasse jääva õigusvastaselt tekitatud kahju hüvitamisele.

Esialgse õiguskaitse kohaldamisel kahju tekitada võivate tüüpjuhtumitena toob autor esile kohtuniku vea esialgse õiguskaitse kohaldamisel, põhivaidluse ette ära lahendamise ning viivituse esialgse õiguskaitse kohaldamisel. Allpool analüüsitakse nimetatud juhtumeid lähemalt.

3.2.1 Kohtuniku eksimus

Kui kohus eksib seoses materiaaõiguse normide väärkohaldamise, faktide tuvastamise või tõendite hindamisega, siis tuleb need vead üldjuhul kõrvaldada edasikaebe korras.¹⁵⁴ Autori hinnangul laieneb see üldine põhimõte ka esialgse õiguskaitse määrustele, mida on HKMS § 252 lg 7 kohaselt võimalik vähemalt üks kord edasi kaevata. Esialgse õiguskaitse ajakriitilisusest tulenevalt võib aga esineda olukordi, kus kahju pole võimalik edasikaebe korras vältida. Sellisel juhul tekib küsimus, kas kohtu eksimus peaks kaasa tooma vastutuse.

Vastus sellele küsimusele sõltub sellest, kas eksimus on kohtule etteheidetav ehk millisest piirist alates muutub kohtu eksimus õigusvastaseks. Siinkohal tuleb autori arvates eristada eksimust sõnaselge normi vastu ning eksimust kaalumisel, s.o olukorras, kus norm võimaldab

¹⁵⁴ Andresen, E., lk 92.

erinevaid tõlgendusi, normi kohaldamine eeldab määratlemata õigusmõistete sisustamist või jätab kohtunikule sõnaselgelt kaalumiseruumi otsustuse tegemisel.

Kui haldusorgan eksib sõnaselge normi vastu ja tekitab sellega isikule kahju, siis järgneb riigivastutus täie rangusega. Raske on leida põhjendust kohtu kaitsmiseks analoogses olukorras. Küsimus sõnaselge normi vastu eksimisest ja sellega kahju tekitamisest kerkib sama teravalt ka tavapärase õigusemõistmise juures ning lahendada tuleks see autori hinnangul nii esialgse õiguskaitse kui tavapärase õigusemõistmise korral ühtemoodi, st esialgse õiguskaitse kohaldamisel sõnaselge normi vastu eksimisel rakendub vastutuse üldkoosseis. Ilmse jämeda eksimuse korral ei õigusta kohtu sõltumatuse kaitse vajadus autori arvates esialgse õiguskaitse korral suuremaid vastutuse piiranguid kui tavapärase õigusemõistmise korral.

Analüüs selle kohta, kuidas täpselt peaks olema lahendatud vastutuse üldkoosseis kohtu eksimisel sõnaselge normi vastu, jääb siiski väljapoole käesoleva töö raame. Antud töös lahenduse otsimata jätmist õigustab seegi, et esialgse õiguskaitse kohaldamisel seisneb kohtu töö peamiselt kaalumises, kuna valdav osa esialgse õiguskaitse kohaldamist reguleerivad kohtule adresseeritud norme annavad kohtule kaalumiseruumi.¹⁵⁵ Avar kaalumiseruum esialgse

¹⁵⁵ Nii peab kohus HKMS § 249 lg 1 ja 3 tulenevalt otsustama, kas kaebaja taotlus on piisavalt põhjendatud, kas esialgse õiguskaitse kohaldamata jätmisel võib kaebaja õiguste kaitse kohtuotsusega osutada oluliselt raskendatuks või võimatuks, kas kaebus on perspektiivikas, millised on ja millist kaalu omavad asjassepuutuvad avalikud huvid, puudutatud isikute õigused ja esialgse õiguskaitse määruse ettenähtavad tagajärjed. HKMS § 252 lg 2 tulenevalt peab kohus kaaluma, kas taotluses esitatud või muudest kohtule teadaolevatest põhjendustest ja tõenditest piisab esialgse õiguskaitse kohaldamise määruse tegemiseks või tuleb neid juurde nõuda, seejuures peab kohus hindama, kas täiendavate tõendite esitamine ja menetlusosaliste arvamuse ärakuulamine on võimalik, ilma et see oluliselt kahjustaks määruse tegemisel arvestatavaid õigusi ja huve. HKMS § 252 lg 2, mille järgi kohaldatakse esialgse õiguskaitse taotluse läbivaatamisele lihtmenetluse sätteid, annab kohtule ulatusliku kaalumiseruumi mitmesuguste vorminõuete valikul. Ka esialgse õiguskaitse abinõu valikul on kohtul kaalumiseruum: kohus võib valida HKMS § 251 lg 1 nimetatud abinõude hulgast, sisustades abinõu vastavalt asjaoludele. Näiteks HKMS § 251 lg 1 p 3 nimetatud abinõu võimaldab kaebaja õiguste kaitse eesmärgil kohustada haldusorganit põhimõtteliselt kõigeks, mis on selle haldusorgani pädevuses.¹⁵⁵ Arvestada tuleb muidugi seda, et haldustegevusel, mis piirab isiku õigusi, peab olema õiguslik alus, samuti peab haldustegevus olema õigusaktidega kooskõlas. Seetõttu ei saa kohus anda kohustamismäärusega korraldusi, mis on seadusega keelatud või vastuolus seaduse eesmärgiga. Anda ei tohi korraldusi, mille täitmine on faktiliselt või õiguslikult võimatu.¹⁵⁵ Samuti ei tohi kohaldatakse esialgse õiguskaitse vahend legaliseerida ilmselgelt õigusvastast olukorda.¹⁵⁵ Esialgse õiguskaitse abinõu vajalikkust tuleb hinnata määruse eesmärgi ning proportsionaalsuse

õiguskaitse kohaldamisel laseb arvata, et spetsiifiliselt esialgsele õiguskaitsele omased aspektid ilmnevad eelkõige kaalumisvigade juures.

Kohtu kaalumisvead ei tohiks autori arvates üldjuhul olla kohtule etteheidetavad. Riigikohuski on möönnud, et kohtunik nagu iga teinegi inimene võib eksida.¹⁵⁶ Kaalumisel tehtud vigu parandatakse üldjuhul edasikaebe teel ja ning vastutus nendega tekitatud kahju eest peaks üldjuhul olema välistatud.

Vastutus esialgse õiguskaitse kohaldamisel kaalumisveaga tekitatud kahju eest võib olla mõeldav olukorras, kus see on tekitatud vähemalt raske hooletusega. Juhul kui õigusemõistmisel tekitatud kahju hüvitamise üldkoosseisuga selline võimalus ette nähakse, siis on seda võimalik kohaldada ka esialgse õiguskaitse kohaldamisel tekitatud kahju korral. Kohtu hoolsusstandardi sisustamisel tuleb aga kindlasti arvesse võtta esialgse õiguskaitse olemust: esialgse õiguskaitse määрус on prognoosotsus, mille kohus teeb piiratud aja ja ebapiisava informatsiooni tingimustes.

Õiguskantsler on avaldanud arvamust, et kohtueelse kriminaalmenetlusega tekitatud kahju hüvitamise nõuet läbi vaadates peaks halduskohus hindama kriminaalmenetluse toimingute õiguspärasust *ex post* perspektiivist, samas kui üldkohus annab samadele kriminaalmenetluse toimingutele hinnangu *ex ante* perspektiivist.¹⁵⁷ Riigikohus selle mõttekäiguga siiski kaasa ei läinud. Autori arvates on sama idee ülekantav ka esialgse õiguskaitse kohaldamisel tekitatud kahju hüvitamise juhtudele. Siiski on autor selgelt seda meelt, et esialgse õiguskaitse kohaldamisel tekitatud kahju hüvitamise nõuet lahendades tuleb hinnang kohtu tegevuse õiguspärasusele anda esialgse õiguskaitse määрусuse tegemise seisuga ehk *ex ante* perspektiivist. Seega tuleb kohtu hoolsusstandardit sisustades küsida selle järele, mida kohus teadis või pidi teadma esialgse õiguskaitse määрусuse tegemise seisuga, mitte aga tugineda asjaoludele, mis on teatavaks saanud pärast määрусuse tegemist.

Esiialgse õiguskaitse kohaldamisele iseloomulik ajasurve ja ebapiisav informatsioon suurendavad oluliselt veaohu otsustuse tegemisel. Nagu eelnevalt punktis 3.1.2 näidatud, suurendab see survet kohtu sõltumatusele, mis omakorda tähendab suuremat vajadust kaitsta

põhimõtet silmas pidades.¹⁵⁵ Kohus võib esialgse õiguskaitse määрусuses rakendada korraga ka mitut abinõu ning määрус võib olla tingimuslik (HKMS § 251 lg 2 ja 3).

¹⁵⁶ RKPJKo 25.03.2004, nr 3-4-1-1-04, p 21.

¹⁵⁷ RKÜKo 22.03.2011 nr 3-3-1-85-09, p 53.

kohut riigivastutusnõuete eest. Sellest tulenevalt leiab autor, et esialgse õigusemõistmise kohaldamisel kaalumisvea tõttu kahju tekitamisel on põhjendatud kohtu vastutuse suurem piiramine, kui see on tavapärasel õigusemõistmisel tekitatud kahju puhul.

Selline vastutuse suurem piiratus võib realiseeruda näiteks selle kaudu, et esialgsele õiguskaitsele iseloomulikke ajasurvet ja ebapiisava informatsiooni tingimusi võetakse arvesse hüvitise ulatuse määramisel. Ebapiisav aeg ja infomatsioon esialgse õiguskaitse määrase tegemisel võivad tingida selle, et kahju tekkimine ei ole kohtule ettenähtav, see on aga RVastS § 13 lg 1 p 1 kohaselt hüvitise ulatuse vähendamise aluseks.

Seega tuleb kohtu poolt esialgse õiguskaitse kohaldamisel kohtu eksimuse tõttu tekkinud kahju korral esmalt uurida, kas tegu on ilmse jämeda eksimusega (eksimus sõnaselge normi vastu) või kaalumisveaga. Ilmne jäme eksimus ei õigusta erisuste tegemist võrreldes õigusemõistmisel tekitatud kahju hüvitamise üldkoosseisuga, küll on see aga õigustatud esialgse õiguskaitse kohaldamisel tehtud kaalumisvea korral. Sel juhul tuleb kohtu hoolsusstandardi sisustamisel hinnata kohtu tegevust esialgse õiguskaitse määrase tegemise seisuga ehk *ex ante* perspektiivist. Kahjuhüvitist on võimalik vähendada seetõttu, et ajasurve ja info piiratuse tõttu ei olnud kahju tekkimine kohtule ettenähtav.

3.2.2 Asja lõplik lahendamine

Esialgse õiguskaitse kohaldamise keskseks eesmärgiks on menetlusosaliste õiguspositsioonide säilitamine vaidluse ajaks. Samas võib esialgse õiguskaitse kohaldamise tulemusena tekkida elulistes asjaoludes selline muudatus, et algset olukorda taastada pole enam võimalik. Näiteks kui halduskohus kohustab kohalikku omavalitsust andma kooskõlastust mingi aktuaalse sündmuse puhul ürituse läbiviimiseks, siis kaebuse hilisema rahuldumata jätmise korral ei ole enam võimalik juba toimunud üritust olematuks teha.

Sellisel juhul räägitakse põhivaidluse äralangemisest, ette ära otsustamisest. Põhivaidluse lõpliku äralangemisena vaadeldakse olukorda, kus esialgse õiguskaitse kohaldamise kaudu saavutatu ei sõltu enam põhivaidluse tulemusest. Põhivaidlusel ei ole enam mõtet, sest kaebuses esitatud nõue on esialgse õiguskaitse määrase kaudu juba sisuliselt rahuldatud.¹⁵⁸

¹⁵⁸ Finkelnburg, K.; Jank, K.P., S. 95. Pikamäe, K. (viide 78) kaudu.

Autori arvates tuleb põhivaidluse äralangemisena vaadelda ka vastupidist olukorda, kus esialgse õiguskaitse taotlus lahendatakse kaebaja kahjuks, kuid hilisemas põhiasja menetluses selgub, et kaebus tuleb siiski rahuldada. Eeltoodud näidet aktuaalse sündmuse puhul avaliku ürituse läbiviimise kohta võib esitada ka vastupidi: kui kohus keelab esialgse õiguskaitse korras kohalikul omavalitsusel ürituse korraldamiseks nõusoleku andmise, siis pärast kohtuvaidluse lõppu ei pruugi kaebaja enam olla ürituse korraldamisest huvitatud, sest see on kaotanud oma aktuaalsuse.

Põhivaidluse äralangemise oht puudutab eelkõige HKMS § 251 lg 1 p 2 ja 3 nimetatud abinõusid, millest esimene lubab halduskohtul keelata vaidlustatava haldusakti andmise või toimingute tegemise (keelamismäärus) ning teine kohustada haldusorganit taotletavat haldusakti välja andma, toimingut tegema või jätkuvat toimingut lõpetama (kohustamismäärus¹⁵⁹). Samuti võib see aktuaalseks osutada HKMS § 251 lg 1 p 5 alusel haldusakti adressaadile ettekirjutuse tegemise korral.

Põhivaidluse üle otsustamine esialgse õiguskaitse menetluses on üldjuhul keelatud.¹⁶⁰ Nii näiteks on Tartu Ringkonnakohus keeldunud esialgse õiguskaitse korras kohustamast Põllumajanduse Registrate ja Informatsiooni Ametit (PRIA) põllumajandustoetust välja maksmast. Ringkonnakohus hinnangul oli kaebaja esialgse õiguskaitse kohaldamise eesmärgiks saavutada tema jaoks positiivse kohtulahendiga samane olukord, kus vastustaja maksaks kaebajale välja vaidlustatud toetuse, mille arvel oleks kaebajal võimalik hüvitada liisingufirma poolt nõutavad intressinõuded. Seega pärast endale vajaliku esialgse õiguskaitse saavutamist ei omaks mingit tähtsust enam antud haldusasjas tehtav kohtulahend, kuna kaebaja on saavutanud oma eesmärgi. Samuti leidis ringkonnakohus, et antud juhul on olemas kahtlus, et kaebaja taotlusel liisingufirmale toetuse summa ülekandmine võib kaasa tuua olukorra, kus kaebaja suhtes negatiivse kohtulahendi puhul ei ole kaebajalt enam võimalik talle välja makstud toetust tagasi nõuda.¹⁶¹

Õiguskirjanduses on leitud, et erandjuhtudel on põhivaidlust ette ära otsustava esialgse õiguskaitse määruse tegemine siiski võimalik, eelkõige siis, kui põhivaidluse tulemus saabuks

¹⁵⁹ Autor lähtub siinkohal K.Pikamäe pakutud terminikasutusest artiklis „Eisialgne õiguskaitse halduskohtumenetluses“, *Juridica* 2006/3, lk 174-175.

¹⁶⁰ Schoch, F. *Verwaltungsgerichtsordnung. Kommentar.* Schoch, F., Schneider, J. P., Bier, W. (hrsg.). Stand: August 2012 (24. Ergänzungslieferung) München: C. H. Beck, 2012; § 123 Rn 141.

¹⁶¹ TrtRkkm 05.11.2012 nr 3-12-839, p 7.

liiga hilja ning selle tagajärjel oleks kaebuse esitaja õigused ebaproportsionaalselt riivatud ja seda ei oleks võimalik mingil viisil heastada. Kui ka selliste eelduste esinemise korral esialgse õiguskaitse kohaldamisest keelduda, oleks tulemuseks efektiivse õiguskaitse põhimõtte rikkumine.¹⁶² Saksa õiguskirjanduses on leitud, et eelkõige on põhivaidlust ette ära lahendavate esialgse õiguskaitse abinõude kasutamine õigustatud siis, kui kaebus puudutab eksistentsiaalseid, s.o inimväärikust tagavaid hüvesid, näiteks sotsiaalabi.¹⁶³ Eesti kohtupraktikas ilmestab sellist olukorda meediaski ohtralt kajastamist leidnud juhtum, kus halduskohus kohustas Haigekassat esialgse õiguskaitse korras tasuma vähivavimi eest.¹⁶⁴ Saksa õiguskirjandus räägib esialgse õiguskaitse tagamise vajadusest ka olukordades, kus kaebuses soovitud tagajärg on saavutatav vaid kindla ajavahemiku jooksul – kui see aeg möödub, muutub esitatud kaebus sisutuks, näiteks valimised, rahvaloendus, kogunemised aktuaalsetel põhjustel.¹⁶⁵

Kuna põhivaidluse äralangemise korral otsustab kohus esialgse õiguskaitse kohaldamisel ette ära põhivaidluse tulemuse, siis toob esialgse õiguskaitse määrusele omane ajakriitilisusest ja info piiratudusest tulenev eksimuse risk nende määruste puhul kaasa oluliselt suurema kahju tekitamise ohu. Autori arvates satuvad just selle tüüpjuhtumi korral kõige teravamasse konflikti kahju kannatanud isiku hüvitispõhiõigus ja vajadus kaitsta kohtu sõltumatust otsuse tegemisel, kahju pöördumatus ja kohtu kohustus tegutseda otsuse tegemisel kiiresti ja piiratud informatsiooni tingimustes.

Eksimuse riski vähendamiseks on kohtu kaalumiskohustus põhivaidlust ette ära otsustava esialgse õiguskaitse abinõu kohaldamisel oluliselt intensiivsem võrreldes juhtudega, mil põhivaidluse ette ära otsustamise ohtu ei ole. Saksa õiguskirjanduses on leitud, et põhivaidlust ette ära otsustava esialgse õiguskaitse kohaldamine on lubatav juhul, kui kaebusel on ülekaalukad eduväljavaated ning taotluse rahuldamata jätmise tulemuseks oleks kaebuse esitaja jaoks väga rasked ning hiljem kõrvaldamatud tagajärjed.¹⁶⁶

¹⁶² Pikamäe, lk 180.

¹⁶³ Finkelburg, K; Jank, K.P, S 109-111. Pikamäe, K. (viide 78) kaudu.

¹⁶⁴ RKHKo 17.06.2004 nr 3-3-1-17-04.

¹⁶⁵ Finkelburg, K; Jank, K.P, S 109-111. Pikamäe, K. (viide 78) kaudu.

¹⁶⁶ Schoch, F. § 123 Rn 145.

Põhivaidlust ette ära otsustava esialgse õiguskaitse kohaldamisel esitatakse niisiis kõrgendatud nõue kaebuse eduväljavaadetele: kui üldjuhul piisab sellest, et kaebus ei oleks ilmselt perspektiivitu¹⁶⁷, siis ohu korral, et esialgse õiguskaitse määrusega otsustatakse ette ära põhivaidlus, peavad kaebuse eduväljavaated olema ülekaalukad, s.o head või väga head. K. Pikamäe on kohtu kaalumiskohustuse kohta selgitanud, et taotluse rahuldamata jätmise korral saabuvate tagajärgede raskust kaebajale hinnatakse selle järgi, kui oluline on kaebaja jaoks põhivaidluse edu. Eriline kaal on põhiõigustel. Teiseks tuleb arvestada, kui reaalne on nende raskete tagajärgede saabumise oht. Kaaluda tuleb ka avalikku huvi ja kolmandate isikute õigusi. Kaebuse esitaja huvid peavad esialgse õiguskaitse taotluse rahuldamiseks olema seejuures oluliselt kaalukamad.¹⁶⁸

Autor nõustub, et põhivaidlust ette ära lahendava esialgse õiguskaitse määrusega kaasnevat suuremat eksimuse riski ja sellest tulenevat suuremat riski kahju tekkimiseks tasakaalustab kohtu oluliselt intensiivsem kaalumiskohustus ja rangemad nõuded esialgse õiguskaitse taotluse lahendamisel. Veariski vähendab oluliselt nõue, et kaebuse puhul ei piisa ilmselgest mitteperspektiivikusest, vaid sel peavad vastupidi olema väga head eduväljavaated. See tähendab, et kohus kohaldab esialgset õiguskaitset põhivaidlust ette ära lahendaval viisil üksnes siis, kui ta on jõudnud äratundmiseni, et kaebus kuulub väga tõenäoliselt rahuldamisele.

Suurema intensiivsusega kaalumiskohustus toob autori hinnangul vältimatult kaasa suurema põhjendamiskohustuse, kuna just põhjenduste kaudu on võimalik kontrollida, kas ja milliseid asjaolusid on kohus esialgse õiguskaitse üle otsustamisel arvesse võtnud ja millise kaalu neile andnud. Sestap on kohtu hoolsusstandard kaalumise ja selle kaudu põhjendamiskohustuse osas põhiasja ette ära lahendava esialgse õiguskaitse määruse tegemisel kõrgem kui muude esialgse õiguskaitse määruste juures.

Autor juhib aga tähelepanu, et HKMS kohtu kaalumiskohustuse ulatust põhivaidlust ette ära lahendava esialgse õiguskaitse määruse korral ei diferentseeri. Ka põhivaidlust ette ära lahendava esialgse õiguskaitse määruse korral kehtib HKMS § 252 lg 4 sätestatud põhjendamiskohustuse erand. Autor leiab aga, et põhiasja ette ära lahendava määruse korral seda erandit kasutada ei tohiks, sest ilma põhjendusteta pole võimalik kontrollida kohtu

¹⁶⁷ RKHKo 09.02.2006, nr 3-3-1-10-06, p 9.

¹⁶⁸ Pikamäe, K., lk 180.

kaalumiskohustuse täitmist. Võttes arvesse põhjendamiskohustuse olulisust kohtu hoolsuskohustuse täitmise kontrollimisel, leiab autor, et tuleks kaaluda selle sõnaselget väljatoomist HKMS-s.

Põhiasja ette ära lahendava esialgse õiguskaitse määruse kohta öeldut kokku võttes leiab autor, et ka siin on võimalik lähtuda õigusemõistmisega tekitatud kahju hüvitamise üldkoosseisust. Tavapärasest suurem vearik ja sellest tulenev surve kohtu sõltumatusele õigustab ka antud juhul vastutuse piiramist sarnaselt eelnevas alapunktis 3.2.3 käsitletud kohtu eksimuste korral. Vastatusnõue on õigustatud vaid juhul, kui kohus teeb ilmse vea või on vähemalt raskelt hooletu. Kohtult nõutava hoolsusstandardi sisustamisel tuleb arvesse võtta põhiasja ette ära lahendavate määruste suurema kahju tekitamise ohu tasakaalustajaks olevat kohtu oluliselt ulatuslikumat kaalumiskohustust ja sellest tulenevat ulatuslikumat põhjendamiskohustust. Sarnaselt muudele kohtu vigadele tuleb ka siin arvestada piiratud infost tulenevat kahju ettenägematust hüvitise vähendamise alusena.

3.2.3 Viivitus esialgse õiguskaitse kohaldamisel

HKMS § 252 lg-st 1 tuleneb nõue, et kohus lahendab esialgse õiguskaitse taotluse viivitamata. Kui aga kohus peab vajalikuks kuulata eelnevalt ära menetlusosalisi, võib taotluse lahendada ka hiljem. Tõendite esitamist ja teiste menetlusosaliste arvamust võib kohus nõuda üksnes juhul, kui see on võimalik esialgse õiguskaitse määruse tegemisel arvestatavaid õigusi ja huve oluliselt kahjustamata.

Riigikohus on sedastanud, et halduskohus peab ka esialgse õiguskaitse kohaldamise otsustamisel lähtuma uurimisprintsiipest. Vajadus kiireks otsustamiseks üksnes piirab uurimisprintsiiibi rakendamise ulatust.¹⁶⁹ HKMS-st ei tulene kohtu kohustust selgitada omal algatusel välja asjaolusid, mis on aluseks esialgse õiguskaitse kohaldamisel, samuti võib kohus tõendeid koguda vaid juhul, kui see ei too kaasa liigset viivitust.¹⁷⁰ Uurimisprintsiiipi tuleb täiel määral järgida vaid siis, kui kohus esialgse õiguskaitse abinõu asendab või esialgse õiguskaitse tühistab.¹⁷¹

¹⁶⁹ RKHKo 22.11.2004 nr 3-3-1-76-04, p 9.

¹⁷⁰ RKHKm 21.12.2001 nr 3-3-1-67-01, p 3.

¹⁷¹ RKHKo 22.11.2004 nr 3-3-1-76-04, p 9.

HKMS § 252 lg 1 sätestatud nõue lahendada esialgse õiguskaitse taotlus viivitamata tähendab eelkõige seda, et kohus peab taotluse lahendama piisavalt kiiresti selleks, et esialgse õiguskaitse kohaldamine oleks efektiivne. Seejuures peab kohus leidma tasakaalu esialgse õiguskaitse taotluse kiire menetlemise ja uurimispõhimõtte nõuetekohase järgimise vahel.

Seega iseloomustab esialgse õiguskaitse menetlust kiire otsustamise vajaduse ja uurimisprintsipi konflikt. Iseäranis ajakriitilistes olukordades võib juhtuda, et kohus küll rahuldab esialgse õiguskaitse taotluse, kuid kahjulikud tagajärjed on juba saanud. Nii võib kohus näiteks kohustada kohalikku omavalitsust andma kooskõlastust mingi aktuaalse sündmuse puhul ürituse läbiviimiseks, kuid sündmuse aktuaalsus on juba kadunud. Sellisel juhul ei aita isikute õigusi taastada ka hilisem kohtuotsus ning tekib küsimus võimalikust kohtu vastutusest.

Autori arvates seondub viivitus esialgse õiguskaitse kohaldamisel üldisema küsimusega õigusest menetlusele mõistliku aja jooksul ning hüvitisele selle õiguse rikkumise korral. Euroopa Inimõiguste Kohtu (EIK) praktika kohaselt tuleb kohtumenetluse kestuse mõistlikkuse hindamisel võtta arvesse asja keerukust, menetlusosaliste ja võimude käitumist ning isiku jaoks menetluses kaalul oleva õigushüve kaalu.¹⁷² Riigikohus on samu kriteeriume korduvalt rakendanud kriminaalmenetluse kestuse mõistlikkuse hindamisel.¹⁷³ Autori arvates saab ja peab kohtu viivitust esialgse õiguskaitse kohaldamisel kontrollima läbi nendesamade kriteeriumide.

Kuna esialgse õiguskaitse kohaldamisel on HKMS § 249 lg-st 1 tulenevalt esikohal kaebaja huvide kaitse, siis omandab esialgse õiguskaitse menetluse pikkuse mõistlikkuse hindamisel olulise kaalu isiku jaoks kaalul oleva õigushüve olulisus. Mida rängemad on esialgse õiguskaitse kohaldamisest tulenevad tagajärjed isikule, seda lühemaks võib osutuda mõistlik menetlusaeg esialgse õiguskaitse taotluse lahendamisel. Autori arvates ei saa välistada võimalust, et eriti ränkade tagajärgede korral võib mõistlikuks osutuda tõepoolest ka üksnes paaripäevane menetlusaeg.

¹⁷² Calves, Françoise. Length of Court Proceedings in the Member States of the Council of Europe Based on the Case Law of the European Court of Human Rights. European Commission for the Efficiency of Justice. Strasbourg, 6-8. December 2006, p 24-36. Arvutivõrgus: http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/delais/Calvez_en.pdf (30.04.2013).

¹⁷³ RKKKo 07.11.2008 nr 3-1-1-28-08, p 16; RKPJKm 30.12.2008 nr 3-4-1-12-08, p 22 jt.

Tuleb aga silmas pidada, et olles seotud nõudega lahendada esialgse õiguskaitse taotlus viivitamata, ei ole kohtu ülesandeks esialgse õiguskaitse taotluse lahendamisel igal juhul kahju tekkimist ära hoida. Kohus peab esialgse õiguskaitse kohaldamisel leidma mõistliku tasakaalu kaitsmist vajavate huvide ja õiguste vahel. Mõnikord ei ole kahju tekkimine vältitav, näiteks mitmepoolsete õigussuhete korral võib kohus osutada sundseisus olevaks, kus nii esialgse õiguskaitse kohaldamisel kui kohaldamata jätmisel tekib kahju mõnele puudutatud isikutest. Sel juhul tuleb tekkinud kahju lugeda õiguspäraseks ning hüvitamisele see ei kuulu. Samuti võib juhtuda, et kaebaja ise viivitab esialgse õiguskaitse taotluse esitamisega. Sellisel juhul puudub põhjuslik seos kahju tekkimise ja kohtu tegevuse vahel või tuleb kaebaja tegevust arvesse võtta kannatanu kaassüü kontekstis RVastS § 13 lg 1 p 4 alusel. Kohtu vastutus esialgse õiguskaitse kohaldamisega tekitatud kahju eest tuleb kõne alla vaid siis, kui viivitus on kohtule etteheidetav ehk kohus on põhjendamatult viivitanud esialgse õiguskaitse taotluse lahendamisega.

Vajadusele kehtestada Eesti riigivastutusõiguses üldine nõudealus ebamõistlikult pika menetlusajaga tekitatud kahju hüvitamiseks on viidanud nii EIK¹⁷⁴, õiguskantsler¹⁷⁵ kui Riigikohus¹⁷⁶. Selline üldine nõudealus on autori hinnangul EIK praktika alusel kujundatud kriteeriumide kaudu kohaldatav ka ebamõistliku viivituse suhtes esialgse õiguskaitse menetluses. Autor ei näe põhjendust reguleerida eraldi esialgse õiguskaitse kohaldamisel ebamõistliku menetlusajaga tekitatud kahju hüvitamist, kuna esialgse õiguskaitse eripärasid on võimalik arvesse võtta nende kriteeriumide sisustamisel.

¹⁷⁴ EIK 08.11.2007 nr 11548/04, *Saarekallas vs Eesti*; EIK 08.11.2011 nr 54191/07, *Raudsepp vs Eesti*.

¹⁷⁵ Õiguskantsler 2007. Aasta tegevuse ülevaade. Tallinn 2008. Arvutivõrgus: <http://oiguskantsler.ee/et/2007> (30.04.2013), lk 78-82.

¹⁷⁶ RKÜKo 22.03.2011 nr 3-3-1-85-09. Selles lahendis tunnistas Riigikohus põhiseadusega vastuolus olevaks kohtueelse kriminaalmenetluse ebamõistliku pikkusega tekitatud kahju hüvitamise regulatsiooni puudumise. EIK aga leidis lahendis *Raudsepp vs Eesti* (viide 175), et see on ülekantav ka tsiviilõiguste ja –kohustuste üle otsustamisele selles valguses, et asjassepuutuv menetlus ise ei olnud õigusvastane ning et pikaleveninud menetlusest tulenev mure ja kestev ebaselgus olid mittevaralise kahju nõudmise aluseks. Autori arvates on Riigikohtu lahendis öeldu samadel argumentidel laiendatav ka halduskohtumenetlusele.

3.2.4 Vahekokkuvõte

Esialgse õiguskaitse kohaldamisel võib kahju tekkida eelkõige kohtu eksimuse tõttu, põhivaidluse ette ära lahendamisel ning esialgse õiguskaitse kohaldamisel viivitamisega.

Esialgse õiguskaitse kohaldamisel kohtu eksimuse tõttu tekkinud kahju korral tuleb esmalt hinnata, kas tegu on ilmse jämeda eksimusega (eksimus sõnaselge normi vastu) või kaalumisveaga. Ilmse jämeda eksimuse korral ei õigusta kohtu sõltumatuse kaitse vajadus vastutuse piiramist suuremal määral kui näeb ette õigusemõistmisel tekitatud kahju hüvitamise üldkoosseis. Kohtu kaalumisvea korral võib vastutus kõne alla tulla juhul, kui see on põhjustatud vähemalt raske hooletusega. Ka sel juhul on vastutuse aluseks üldkoosseis, kuid kohtu tegevuse õiguspärasuse hindamisel, eelkõige kohtu hoolsusstandardi sisustamisel tuleb seda teha määruse tegemise hetke seisuga ehk *ex ante* perspektiivist. Kahjuhüvitist on võimalik vähendada seetõttu, et ajasurve ja info piiratuse tõttu ei olnud kahju tekkimine kohtule ettenähtav.

Põhivaidluse äralangemise oht on relevantne eelkõige keelamis- ja kohustamismääruse korral, samuti haldusakti adressaadile tehtava ettekirjutuse korral. Ka põhiasja ette ära lahendava esialgse õiguskaitse määrusega tekitatud kahju korral on võimalik lähtuda õigusemõistmisega tekitatud kahju hüvitamise üldkoosseisust. Tavapärasest suurem vearisk ja sellest tulenev surve kohtu sõltumatusele õigustab ka antud juhul vastutuse piiramist kaalumisvigadega. Vastutusnõue on õigustatud vaid juhul, kui kohus teeb ilmse vea või on vähemalt raskelt hooletu. Kohtult nõutava hoolsusstandardi sisustamisel tuleb arvesse võtta kohtu oluliselt ulatuslikumat kaalumiskohustust ja sellest tulenevat ulatuslikumat põhjendamiskohustust. Põhjendamiskohustusel on vastutuse vältimise seisukohast äärmiselt suur roll. Sarnaselt muudele kohtu vigadele tuleb ka siin arvestada piiratud infost tulenevat kahju ettenägematust hüvitise vähendamise alusena.

Kahju võib tekkida ka kohtu viivitusest esialgse õiguskaitse kohaldamisel. Kohtu viivitust tuleb sel juhul käsitleda ebamõistliku menetlusaja kontekstis. Eeldusel, et riigivastutusõigus sisaldab üldist nõudealust menetluse ebamõistliku kestusega tekitatud kahju hüvitamiseks, ei ole tarvidust reguleerida eraldi riigivastutust esialgse õiguskaitse kohaldamisel viivitamisega tekitatud kahju hüvitamist.

Kokkuvõte

Käesoleva magistritöö eesmärgiks oli välja selgitada, milline on riigivastutuse ulatus esialgse õiguskaitse kohaldamise käigus tekitatud kahju eest võrreldes vastutusega tavapärase õigusemõistmisel tekitatud kahju eest ning milliseid esialgse õiguskaitse olemusest tulenevaid eripärasid tuleb riigivastutuse regulatsiooni kujundamisel arvesse võtta. Töö käigus leidis põhimõttelist kinnitust töö alguses püstitatud hüpotees, et riigivastutus esialgse õiguskaitse kohaldamise käigus tekitatud kahju eest on piiratum võrreldes tavapärase õigusemõistmisega, kuna tegemist on ajasurve all ja piiratud informatsiooni tingimustes tehtava prognoosotsusega.

Õigusemõistmise olemust iseloomustavad peamiste tunnustena kohtuotsuse seadusjõud ja õigusvaidluse lõplik lahendamine, õigusriiklikud menetlusgarantiid ning õigustmõistva organi sõltumatus ja erapooletus. Esialgse õiguskaitse määrus omandab küll formaalse õigusjõu, kuid et ta on ajutise iseloomuga ja muudetav, siis on tema materiaalne seadusjõud oluliselt piiratud. Kuna aga esialgse õiguskaitse määrus on põhimenetlusega tihedalt seotud ning võib teatud juhtudel ise osutudagi lõplikuks lahendiks, tal on seadusjõuvõime ning ta täidab ka ajutise vaherahu funktsiooni, on esialgse õiguskaitse määru puhul täidetud seadusjõuvõime ja lõplikkuse kriteerium selle leevendatud kujul. Kuivõrd esialgse õiguskaitse menetlusele kohaldatakse lihtmenetluse sätteid, on kohtuliku arutamise õigust ja tõendite esitamise võimalust esialgse õiguskaitse menetluses piiratud, kuid kuna piirangut leevendab edasikaebeõiguse olemasolu, siis on piirang proportsionaalne ja kohtuliku arutamise kriteerium täidetud. Põhjendamiskohustust on piiratud vaid formaalselt, kuivõrd edasikaebeõiguse olemasolu tõttu saab kohus põhjendamisest loobuda vaid juhul, kui kohus nõustub talle esitatud taotlustes toodud põhjendustega. Seega on ka põhjendamise kriteerium esialgse õiguskaitse juures täidetud. Esialgset õiguskaitset kohaldab halduskohtumenetluse seadustiku alusel halduskohus, mille vastavuses põhiseadusest tulenevale sõltumatuse nõudele pole põhjust kahelda. Nii vastab esialgne õiguskaitse kõigile kolmele väljatoodud õigusemõistmist iseloomustavale tunnusele. Sellest järeldub, et esialgne õiguskaitse on olemuslikult õigusemõistmine.

Õigusemõistmisel tekitatud kahju hüvitamise piiranguid õigustavate eesmärkidena jäid analüüsi tulemusena sõelale kaks: kohtuotsuse seadusjõu kaudu saavutatud õigusrahu ja õiguskindluse kaitse ning kohtuniku sõltumatuse kaudne kaitse. Õigusemõistmisel tekitatud

kahju hüvitise nõude menetlemine ei mõjuta küll õiguskindlust formaalses mõttes, kuid et õiguskindluse toimet mitte pisendada, tuleb seda kaitsta tema tegelikust toimealast laiemalt. Just seda eesmärki täidabki kohtu vastutuse piirang. Seega tuleb just kohtuotsuse seadusjõu kaitset laiemas mõttes – kohtuotsuse materiaalse seadusjõu abil saavutatud õigusrahu ja õiguskindluse kaitset – pidada õigusemõistmisel tekitatud kahju hüvitamise piirangu eesmärgiks.

Vastutuse piiramist õigusemõistmisel tekitatud kahju eest on ajalooliselt õigustatud kohtuniku subjektiivse kaitsega. Kuna Eesti õiguskorras on kehtestatud otsese riigivastutuse mudel, kus vastutus tekib riigil, mitte ametnikul, omab kohtuniku sõltumatuse kaitse argument kaalu vaid sedavõrd, kui kohtuniku vastu on võimalik esitada tagasinõuet. Samas on tagasinõude olemasolu põhjendusel vastutuse piiramine ebaproportsionaalne. Seetõttu tuleks kehtivas õiguses olemasolevat kohtuniku vastu esitatava tagasinõude võimalus välistada või seda oluliselt piirata. Küll aga on vastutuse piiramise eesmärgina asjakohane kohtu sõltumatuse kaudne kaitse. Riigivastutusnõude olemasolu ei tohiks tekitada ohtu, et kohtunik on otsuse tegemisel kallutatud arvesse võtma vastutusest tulenevaid asjassepuutumatu kaalutlusi. Selline sõltumatuse kaudne kaitse ei saa siiski õigustada riigivastutuse kaugemaleulatuvaid piiranguid.

Esialgse õiguskaitse määruse olemuslikuks tunnuseks on tema ajutisus ja muudetavus, seetõttu ei vaja esialgse õiguskaitse määrusega tekkivad õiguspositsioonid kohtuasja lõpplahendiga samaväärset kaitset. Nii ei oma seadusjõu kaitse argument vastutuse piiramise eesmärgina esialgse õiguskaitse määruste puhul tähendust ning seadusjõu kaitse eesmärgiga ei saa õigustada vastutuse piiramist esialgse õiguskaitse kohaldamise käigus tekitatud kahju eest.

Esialgse õiguskaitse menetlust iseloomustav ajasurve ja piiratud infomahust tulenev veaohu suurendavad aga oluliselt survet kohtu sõltumatusele. Kohtu sõltumatuse kaitse eesmärgist lähtuvalt peab vastutus esialgse õiguskaitse kohaldamisel tekkinud kahju eest olema väiksem kui tavapärase õigusemõistmise korral, kuid ainult sedavõrd, kui see on vajalik selleks, et tasakaalustada esialgse õiguskaitse eripärast tulenevat suuremat ohtu kohtu sõltumatusele.

Esialgse õiguskaitse kohaldamise käigus kahju tekitada võivate tüüpjuhtumitena saab käsitleda kohtuniku eksimust, asja lõplikku lahendamist ja viivitust esialgse õiguskaitse kohaldamisel. Kõigi kolme tüüpjuhtumi korral on võimalik lähtuda vastutuse üldkoosseisust

ning arvestada esialgse õiguskaitse kohaldamise eripära eelkõige hoolsusstandardi sisustamisel ja hüvitise ulatuse vähendamisel.

Kohtuniku eksimuse puhul tuleb eristada ilmset jämedat eksimust, mille puhul erisused üldkoosseisuga võrreldes ei ole õigustatud, ning kaalumisviga. Kaalumisvea korral võib vastutus kõne alla tulla üksnes raske hooletuse korral, kusjuures kohtu hoolsusstandardi sisustamisel tuleb kohtu tegevust hinnata *ex ante* perspektiivist ehk esialgse õiguskaitse määramise tegemise seisuga. Kui esialgse õiguskaitse määramine toob kaasa põhivaidluse äralangemise ohu, siis on kohtul veariski ja sellest tuleneva suurema kahju tekitamise ohu tasakaalustamiseks tavapärasest suurem kaalumis- ja põhjendamiskohustus. Intensiivsemat kaalumis- ja põhjendamiskohustust tuleb arvesse võtta hoolsusstandardi sisustamisel.

Kohtu viivitust esialgse õiguskaitse kohaldamisel tuleb käsitleda ebamõistliku menetlusaja kontekstis. Kui riigivastutuse regulatsiooni on lisatud üldine nõudealus menetluse ebamõistliku kestusega tekitatud kahju hüvitamiseks, tuleb EIK kohtupraktikast pärinevate mõistliku menetlusaja kriteeriumide sisustamisel arvesse võtta esialgse õiguskaitse eripärasid. Esialgse õiguskaitse kohaldamisel viivitamisega tekitatud kahju hüvitamise tarbeks eraldi regulatsiooni loomiseks vajadust ei ole.

Zusammenfassung

Das Forschungsobjekt dieser Magisterarbeit ist Staatshaftung für die verwaltungsrichterliche Tätigkeit beim Anlassen der einstweiligen Anordnungen. Das Ziel der Arbeit ist herauszufinden, ob und wie weit soll der Gesetzgeber beim Festlegung der Staatshaftung für die richterliche Tätigkeit die Besonderheiten des verwaltungsrichterlichen Eilrechtsschutzes berücksichtigen. In der Arbeit wird es danach gefragt, welche sind die Besonderheiten des verwaltungsrichterlichen Eilrechtsschutzes gegenüber der ordentlichen Rechtsprechung, welche Faktoren auf die Haftung für die ordentliche richterliche Tätigkeit Einfluss auswirken und ob, wie und in welchem Umfang ist es notwendig die Besonderheiten des verwaltungsrichterlichen Eilrechtsschutzes bei der Staatshaftung für die richterliche Tätigkeit zu berücksichtigen.

Durch die Forschung wurde es festgesetzt, dass die Staatshaftung für die bei der Anordnung des einstweiligen Eilrechtsschutzes verursachten Schaden ist mehr begrenzt als die bei der ordentlichen Rechtsprechung, weil die einstweilige Anordnung unter einem engen Zeitdruck und aufgrund begrenzten Information anlassen wird.

Die Arbeit besteht aus drei Teilen, von denen die erste sich mit der Natur des einstweiligen Rechtsschutzes, die zweite mit der allgemeinen Haftung für die richterliche Tätigkeit und die dritte mit den Besonderheiten des einstweiligen Rechtsschutzes im Kontext des Staatshaftung beschäftigt.

Im ersten Teil wird Estnisches und Deutsches Recht vergleicht, um die konstitutive Merkmalen der Rechtsprechung zu bestimmen. Im Kapitel 1.1 wird es gefunden, dass die Rechtskraft des Urteils und verbindliche Entscheidung eines Rechtsstreits, die rechtsstaatliche Garantien im Gerichtsverfahren und Unabhängigkeit des Rechtsprechendes Körperschafts als die wesentlichsten Merkmalen des Rechtssprechens gelten. Im Kapitel 1.2 wird es untersucht, ob der Eilrechtsschutz diesen Merkmalen entspricht. Die einstweilige Anordnung erwächst in die formale Rechtskraft, doch ist ihre materielle Rechtskraft beschränkt. Weil die einstweilige Anordnung doch mit der Hauptverfahren untrennbar verbunden ist und manchmal auch als letztverbindliche Entscheidung wirken kann, wird es doch als rechtskraftfähig angefasst. Ausserdem füllt es auch die *interimistische Befriedungsfunktion*. Deshalb wird verwaltungsrechtlicher Eilrechtsschutz als Rechtsprechung angesehen.

Die Recht auf gerichtlichen Gehör wird beim Eilrechtsschutz beschränkt, doch durch die Anfechtungsrecht ist die Beschränkung proportionell. Die richterliche Begründungsverpflichtung ist nur formell beschränkt. Die einstweilige Anordnung wird durch das Verwaltungsgericht angeordnet und es gibt keine Gründen, an die Unabhängigkeit des Verwaltungsgericht zu zweifeln. So entspricht der Eilrechtsschutz allen drei Merkmalen der Rechtsprechung.

Die zweite Teil beschäftigt sich mit der Staatshaftung für die richterliche Tätigkeit. Im Kapitel 2.1 wird die Entstehungsgeschichte, die grundgesetzliche Basis des Haftungnormes und die entsprechende Rechtsprechung gezeigt. Im Kapitel 2.2 werden Sinn und Zweck des Richterspruchprivilegs untersucht. Als solche werden Schutz der durch Rechtskraft des Urteils erreichten Rechtsfrieden und Rechtssicherheit und mittelbarer Schutz der Rechtsprechung angesehen. Doch rechtfertigen diese Zwecke keine weitreichende Beschränkungen der Staatshaftung.

Im dritten Teil werden aufgrund hervorgefundenen Beschränkungszwecken und Merkmalen des Eilrechtsschutzen Schlussfolgerungen für die Gestaltung des Staatshaftung für die Richterliche Tätigkeit beim Eilrechtsschutz gezogen. Schutz des Rechtskraft der einstweiligen Anordnung kann nicht als Beschränkungszweck angesehen sein. Der für das Eilrechtsschutzverfahren charakteristische Zeitdruck und geringe Information erhöhen das Fehlersrisiko, die wiederum die Unabhängigkeit des Gerichts gefährdet. Der Schutz der Unabhängigkeit des Gerichts erfordert geringerer Haftung für die Eilrechtsschutz als für die ordentliche Rechtsprechung, doch nur insoweit wie das Bedürfnis nach Ausgleichung des Gefahres für die Unabhängigkeit des Gerichts es rechtfertigt.

Als typische Schadensfalle beim Eilrechtsschutz werden Fehler des Gerichts, vorabentscheidende Anordnungen und Verzögerung angesehen. Alle Schadensfalle können durch den ordentlichen Schadensanspruch gelöst werden, nur sollen die Besonderheiten des Eilrechtsschutzes bei der Prüfung erforderlichen Sorgfalt und Bestimmung des Umfangs des Schadensersatzes auf Rücksicht genommen werden.

Töös viidatud materjalid

Kasutatud kirjandus

1. Andresen, E. Riigivastutus. Tartu: Riigikohus, 2009.
2. Breuer, M. Habersack, M. (Red.). Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch. 4. Aufl. München: C. H. Beck, 2009.
3. Calves, Françoise. Length of Court Proceedings in the Member States of the Council of Europe Based on the Case Law of the European Court of Human Rights. European Commission for the Efficiency of Justice. Strasbourg, 6-8. December 2006. Arvutivõrgus: http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/delais/Calvez_en.pdf (30.04.2013).
4. Epping, V., Hillgruber, C. (hrsg). Grundgesetz. Beck'scher Online-Kommentar. Ed 17, Stand 01.01.2013. München: C. H. Beck, 2013. Arvutivõrgus: <http://beck-online.beck.de.ezproxy.utlib.ee/default.aspx?typ=reference&y=400&w=BeckOK&name=VerfR> (29.03.2013).
5. Ginter, C. Riigi vastutus õigusemõistmisel tekitatud kahju eest. – Juridica 2004/8, lk 520-525.
6. Glawe, R.A.P. Der Eilrechtsschutz im Europarecht – ein Überblick. – Juristische Arbeitsblätter 2013, 63.
7. Habersack, M. (Red.). Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch. 4. Aufl. München: Beck, 2009.
8. Kanger, L. Kahjuhüvitamise nõue riigivastutuse seaduse alusel. Kohtupraktika analüüs. Arvutivõrgus: http://www.riigikohus.ee/vfs/775/Analyys%20Riigivastutus%28L_Kanger%29.pdf (01.04.2013).
9. Kanger, L. RvastS § 15 ja § 17 lg 1: Kohtu poolt tekitatud kahju hüvitamise kaebuse tagastamine. Ringkonnakohtute praktika. Kohtupraktika lühianalüüs. Arvutivõrgus: http://www.riigikohus.ee/vfs/1120/Kohtu_poolt_kahju_tekitamine_Analyys_L_Kanger.pdf (01.04.2013).
10. Kergandberg, E. Kohtumenetlus. Tallinn: Juura 2008.
11. Kergandberg, E. *Per aspera ad fair trial*. – Juridica 2011/1, lk 68-77.
12. Kolk, T. Tõhus ja õiglane menetlus õigusakti põhiseadusvastasuse nõude lahendamisel. – Juridica, 2012/10, lk 739-751.

13. Kuurberg, M. Tõhusad õiguskaitsevahendid ebamõistlikult pika menetluse heastamiseks Eestis. Euroopa Inimõigust Kohtus Eesti suhtes tehtud lahendid. *Juridica* 2012/9, lk 677-676.
14. Kõve, V. Tsiviilkohtumenetluse kiirendamise võimalused ja nendega seotud ohud. – *Juridica* 2012/9, lk 659-676.
15. Lillsaar, M., Vutt, M. Mõistlik menetlusaeg tsiviilkohtumenetluses. Kohtupraktika analüüs. Tartu: Riigikohus, õigusteabe osakond, 2011. Arvutivõrgus: http://www.riigikohus.ee/vfs/1122/Moistlik_Menetlusaeg_Tsiviilkohtumenetluses.pdf (05.03.2013).
16. Lõhmus, U. Kohtuhaldus kohtute seaduse eelnõu järgi. – *Juridica* 2010/2, lk 75-85.
17. Maunz, T., Dürig, G. (hrsg). *Grundgesetz. Kommentar.* München: C. H. Beck, 2012. Arvutivõrgus: http://beck-online.beck.de.ezproxy.utlib.ee/default.aspx?vpath=bibdata/komm/MaunzDuerigKoGG_67/cont/MaunzDuerigKoGG%2Ehtm (29.03.2013).
18. Meyer, S. Richterspruchprivileg auch für Arrestbeschlüsse und einstweilige Verfügungen im Beschlusswege. – *Neue Juristische Wochenschrift* 2005, S 864-865.
19. Narits, R jt. Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 3. täiend vlj. Tallinn: Juura 2012. Arvutivõrgus: <http://www.pohiseadus.ee/> (11.12.2012).
20. Ossenbühl, F., Cornils, M. *Staatshaftungsrecht.* 6., neubearb Aufl. München: Beck 2013.
21. N. Parrest. Menetlus- ja vormivigade õiguslikud tagajärjed haldusmenetluses. Tartu: Tartu Ülikool, 2005.
22. Pikamäe, K. Esialgne õiguskaitse halduskohtumenetluses. – *Juridica* 2006/3, lk 172-182.
23. Pilving, I. Haldusakti siduvus. Magistritöö. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, 2006.
24. Pilving, I. Halduse vastutus kahju tekitamise eest. – *Juridica*, 1998/6, lk 274-278.
25. Pilving, I. Riigivastutusõiguse dogmaatika ja Eesti kehtiv riigivastutusõigus. – *Juridica* 1999/8, lk 382-389.
26. Rückert, J. Õiguse lähiajalugu. Ülesanded ja saavutused ajaloo, õigusteaduse, sotsiaalteaduste ja sotsioloogia vahel. I. Tõlk. M. Luts. – *Akadeemia* 2001, nr 6, lk 1320-1350; nr 7 lk 1543-1574; nr 8 lk 1791-1830.
27. Schmidt, R. *Allgemeines Verwaltungsrecht. Grundlagen des Verwaltungsverfahrens. Staatshaftungsrecht.* 14. Aufl. Grasberg bei Bremen: Rolf Schmidt GmbH 2010.

28. Schoch, F., Schneider, J. P., Bier, W. (hrsg). Verwaltungserichtsordnung. Kommentar. Stand: August 2012 (24. Ergänzungslieferung) München: C. H. Beck, 2012.
29. Sepp, H. Kriminaalmenetluse seadustiku muutmisest mõistliku menetlusaja tagamise kontekstis. Mõningad olulisemad punktid eelnõus 599 SE. – Juridica 2010/8 lk 557-566
30. Susi, M. Õigus tõhusale menetlusele enda kaitseks. Euroopa Inimõiguste Kohtu käsitluse ja Eesti näitel. – Juridica 2009/1, lk 3-18.
31. Terhechte, J. P. Judicial Accountability and Public Liability – The German „Judges Privilege“ Under the Influence of European and International Law. 13 German Law Journal 313-330 (2012), arvutivõrgus <http://www.germanlawjournal.com/index.php?pageID=11&artID=1419> (30.04.2013).
32. Vene, E. Vaidemenetluse funktsioonid ja nende tähtsus menetluse läbiviimisel. Magistritöö. Tartu: Tartu Ülikool, 2005. Arvutivõrgus: <http://dspace.utlib.ee/dspace/bitstream/handle/10062/1204/vene.pdf;jsessionid=CB666290ED807153510A0FF06AE187CB?sequence=5> (04.04.2013).
33. Zantis, C. Das Richterspruchprivileg in nationaler und gemeinschaftsrechtlicher Hinsicht. Frankfurt/M: Peter Lang, 2010.
34. Õiguskantsler 2007. Aasta tegevuse ülevaade. Tallinn 2008. Arvutivõrgus: <http://oiguskantsler.ee/et/2007> (30.04.2013).

Kasutatud normatiivmaterjal

35. Avaliku teenistuse seadus. - RT I, 26.03.2013, 5.
36. Bürgerliches Gesetzbuch. Arvutivõrgus: <http://www.gesetze-im-internet.de/bgb/BJNR001950896.html> (05.03.2013).
37. Eesti NSV Tsiviilkoodeks. – ENSV ÜNT 1964, 25, 115; RT I 1997, 48, 775.
38. Eesti Vabariigi Põhiseadus. – RT 1992, 26, 349; RT I, 27.04.2011, 2.
39. Haldusmenetluse seadus. – RT I 2001, 58, 354; RT I 23.03.2011, 8.
40. Halduskohtumenetluse seadustik. – RT I, 23.03. 2011, 3; RT I, 25.10.2012, 10.
41. Halduskohtumenetluse seadustik. – RT I 1999, 31, 425; RT I 28.11.2011, 3.
42. Kohtute seadus. – RT I, 29.12.2012, 8.
43. Riigi poolt isikule alusetult vabaduse võtmisega tekitatud kahju hüvitamise seadus. – RT I 1997, 48, 775; RT I, 10.06.2011, 4.
44. Riigivastutuse seadus. – RT I 2001, 47, 260; RT I, 13.09.2011, 11.

45. Tsiviilkohtumenetluse seadustik. – RT I 2005, 26, 197; RT I 21.12.2012, 18.

Kasutatud kohtupraktika

Eesti Vabariigi Riigikohus

46. RKÜKm 22.12.2000 nr 3-3-1-38-00.

47. RKÜKo 09.06.2009 nr 3-4-1-7-08.

48. RKÜKo 22.03.2011 nr 3-3-1-85-09.

49. RKÜKo 30.08.2011 nr 3-3-1-15-10.

50. RKÜKo 31.08.2011 nr 3-3-1-35-10.

51. RKÜKo 29.11.2011 nr 3-3-1-22-11.

52. RKÜKo 03.07.2012 nr 3-3-1-44-11.

53. RKÜKo 11.12.2012 nr 3-4-1-20-12.

54. RKPJKo 25.03.2004, nr 3-4-1-1-04.

55. RKPJKo 02.12.2004 nr 3-4-1-20-04.

56. RKPJKo 21.05.2008 nr 3-4-1-3-07.

57. RKPJKm 30.12.2008 nr 3-4-1-12-08.

58. RKPJKo 31.01.2012 nr 3-4-1-24-11.

59. RKHKm 25.11.1994 nr III-3/1-11/94.

60. RKHKm 06.10.1995 nr III-3/1-26/95.

61. RKHKm 21.12.2001 nr 3-3-1-67-01.

62. RKHKO 06.06.2002 nr 3-3-1-27-02.

63. RKHKO 17.11.2003 nr 3-3-1-74-03.

64. RKHKO 25.11.2003 nr 3-3-1-70-03.

65. RKHKO 05.02.2004 nr 3-3-1-3-04.

66. RKHKO 22.11.2004 nr 3-3-1-76-04.

67. RKHKO 08.12.2004 nr 3-3-1-63-04.

68. RKHKO 09.02.2006, nr 3-3-1-10-06.

69. RKHKO 19.12.2006 nr 3-3-1-80-06.

70. RKHKO 22.10.2012 nr 3-3-1-46-12.

71. RKHKm 28.11.2012 nr 3-3-1-60-12.

72. RKHKO 03.12.2012 nr 3-3-1-47-12.

73. RKHKm 06.03.2013 nr 3-3-1-73-12.

74. RKKKm 19.10.2007 nr 3-1-1-55-07.

75. RKKKO 07.11.2008 nr 3-1-1-28-08.

76. RKKKm 03.04.2006 nr 3-1-1-1-06

Tallinna Ringkonnakohus

77. TlnRKO 20.06.2007 nr 3-06-1321.

Tartu Ringkonnakohus

78. TrtRkkm 05.11.2012 nr 3-12-839.

79. TrtRkkm 12.12.2012 nr 3-12-1863

Euroopa Inimõiguste Kohus

80. EIK 08.11.2007 nr 11548/04, *Saarekallas vs Eesti*;

81. EIK 08.11.2011 nr 54191/07, *Raudsepp vs Eesti*.

Euroopa Kohus

82. EK otsus 30.09.2003 nr C-224/01, *Köbler*.

Muud materjalid

83. Riigivastutuse seaduse eelnõu ja seletuskiri (480 SE). Arvutivõrgus:
<http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou2&op=ems2&eid=480&assembly=9&u=20130401131040> (01.04.2013).

84. Riigivastutuse seaduse eelnõu ja seletuskiri (7 SE). Arvutivõrgus:
<http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=d89f1d8e-0242-ebe9-90db-ff1ba5364ac9&> (05.03.2013).

85. Tsiviilkohtumenetluse seadustiku, halduskohtumenetluse seadustiku, riigivastutuse seaduse, väärteomenetluse seadustiku ja kriminaalmenetluse seadustiku muutmise seaduse eelnõu (545 SE) seletuskiri. Arvutivõrgus:

<http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou2&op=ems2&eid=545&assembly=10&u=20130401130751> (01.04.2013).

86. Tsiviilseadustiku eelnõu koos seletuskirjaga. 1.09.1939. – ERA, f 31, n 3, s 778.

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, Katariina Kärsten, (sünnikuupäev 09.06.1977)

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose „Riigivastutus kohtu poolt esialgse õiguskaitse kohaldamise käigus tekitatud kahju eest“, mille juhendaja on LLM Ene Andresen,
 - 1.1 reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;
 - 1.2 üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.
2. Olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.
3. Kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tallinnas, 6. mail 2013.